

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	入管法等の一部改正 －難民、収容、送還等－
著者 / 所属	鈴木 達也・前山 幸一 / 法務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	460号
刊行日	2023-9-28
頁	35-48
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230928.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

入管法等の一部改正

— 難民、收容、送還等 —

鈴木 達也
前山 幸一
(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 背景・経緯
3. 法律の概要
4. 主な国会論議
5. おわりに

1. はじめに

去る第211回国会における令和5年6月9日、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（閣法第48号。以下「入管法改正案」という。）が参議院本会議において賛成多数をもって可決され、成立した¹。

本稿は、入管法改正案の提出の背景・経緯、概要及び参議院法務委員会等における主な議論を紹介するものである²。

2. 背景・経緯

（1）提出の背景及び第210回国会までの経緯

近時、「退去強制令書」³が発付された被退去強制者で、様々な理由により本国等への送

¹ 令和5年法律第56号（同年6月16日公布）

² 参議院における委員会審査では、入管法改正案に加えて石橋通宏君外3名発議の「難民等の保護に関する法律案」（参第8号）及び「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（参第9号）を一括して議題とし、質疑が行われた。両法律案は、第211回国会の会期終了に伴い、いずれも審査未了・廃案となった。

³ 出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）第51条参照

還⁴を忌避する者（送還忌避者）が増加しており、実務上、迅速な送還の実現に対する大きな障害となっていた。送還忌避者の増加は、我が国にとって好ましくない外国人を強制的に国外に退去させるという退去強制制度の趣旨を没却するのみならず、退去強制を受ける者の収容の長期化の主要な要因ともされており、適正な出入国管理行政や被収容者の健康上、問題となっていた⁵。また、令和元年6月24日には、大村入国管理センターに収容中のナイジェリア人男性がハンガーストライキ（拒食）中に死亡するという事件も発生した⁶。

これらの背景に鑑み、送還忌避者の収容・送還に関する問題を解決するため、令和元年10月、法務大臣の私的懇談会である第7次出入国管理政策懇談会の下に「収容・送還に関する専門部会」が設置された。

同専門部会は、令和2年6月までに計10回開催され、報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」を取りまとめ、7月14日、法務大臣に提出した。その主な内容は、自発的な出国を促すための措置、本邦から退去しない行為に対する罰則の創設、難民認定手続中の送還停止効に一定の例外を設けること、仮放免の要件・基準の一層の明確化、被退去強制者が収容施設外で起居することを認める措置（収容代替措置）の導入、仮放免された者の逃亡等に対する罰則の創設等の検討等である。

この後、令和3年2月19日、第204回国会において、同報告書に掲げられた提言を踏まえた「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（閣法第36号。以下「令和3年法案」という。）が衆議院に提出された。

一方、令和3年2月18日、収容期間の上限や司法審査の導入、独立行政委員会による難民認定などを内容とする「難民等の保護に関する法律案」（参第20号）及び「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（参第21号）が参議院に提出された⁷。

この後、令和3年3月6日に、名古屋出入国在留管理局の収容施設に収容されていたスリランカ人女性の死亡事案が発生した。本件の発生を受け、出入国在留管理庁は、出入国管理部長を責任者とする調査チームを発足させ、本件の調査を開始し、4月9日、中間報告を公表した⁸。しかし、中間報告においては具体的な死因が明らかにされておらず⁹、野党議員や遺族からは真相解明のため、収容中のビデオ映像の開示を求める声が高まった¹⁰。

その後、令和3年法案について与野党で修正協議を行い、いったん大筋で合意したものの、野党がビデオ映像の開示を求めて譲らず交渉が決裂し、5月14日、野党は、衆議院に

⁴ 入管法第53条参照

⁵ 第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」『報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」』（令2.6）1頁

⁶ 出入国在留管理庁「大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書」（令元.10）参照

⁷ 石橋通宏君外5名による発議。令和3年6月14日、両法律案は撤回され、同日、「難民等の保護に関する法律案」（参第36号）及び「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（参第37号）が提出された。両法律案は、第204回国会閉会時に廃案となっている。

⁸ 出入国在留管理庁調査チーム「令和3年3月6日の名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案に関する調査報告書」（令3.8.10）1頁

⁹ 『朝日新聞』（令3.4.10）

¹⁰ 『朝日新聞』（令3.4.29）

法務委員長解任決議案を提出した。このような状況を受け、5月18日、与党は、令和3年法案の第204回国会における採決を見送る方針を固めた¹¹、¹²。令和3年法案は、衆議院において継続審査となったが、10月14日（第205回国会）、衆議院が解散されたことに伴い廃案となった。

（2）提出から成立まで

令和5年3月7日（第211回国会）、政府は、令和3年法案の骨格を維持した入管法改正案を衆議院に提出した¹³。衆議院においては、難民の認定等の申請をした外国人に対する適切な配慮等の規定の追加等の修正が行われ、参議院に送付された。参議院では、5月12日に法務委員会に付託され、5月16日から質疑が行われたが、あわせて、5月9日に提出された「難民等の保護に関する法律案」（参第8号。以下「難民等保護法案」という。）及び「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（参第9号。以下「入管法改正案（参9号）」という。）も一括して質疑が行われた。5月29日には東京出入国在留管理局への委員会視察が行われ、また、2回の参考人質疑が行われた後、政府提出の入管法改正案は、6月8日に法務委員会で可決された。なお、同案に対し、出身国情報の収集体制の整備等を求める15項目の附帯決議が付された。そして、6月9日、参議院本会議で可決、成立した。

3. 法律の概要

（1）退去強制手続を一層適切なものとするための措置

ア 在留特別許可の申請手続の創設等

本邦への在留を希望する外国人に在留特別許可の申請を可能にするとともに、在留特別許可を行うか否かの判断に当たって考慮すべき事情を明示する。

イ 収容に代わる監理措置制度の創設等

退去強制手続における収容に代わる選択肢として監理措置制度を創設し、当該外国人の逃亡のおそれの程度、収容により受ける不利益の程度等を考慮して相当な場合には、監理人による監理に付し、収容せずに手続を進めることとするとともに、収容する場合であっても、3か月ごとに、監理措置に付すか否かを必要性的に見直すこととする。

ウ 仮放免制度の在り方の見直し

仮放免制度について、健康上の理由等により収容を一時的に解除する制度と改めた上、健康上の理由による仮放免請求に係る判断に当たっては、医師の意見を聴くなどして、その者の健康状態に十分配慮することを法律上明記する。

¹¹ 『朝日新聞』夕刊（令3.5.18）、『毎日新聞』夕刊（令3.5.18）、『毎日新聞』（令3.5.19）ほか。

¹² 同日、衆議院の法務委員長解任決議案は撤回された。

¹³ 『朝日新聞』（令5.3.8）、『日本経済新聞』（令5.3.8）ほか。令和3年法案から変わった主な点は、①条文上全件収容の原則を改め個別事案ごとに監理措置か収容かを判断するようにすること、②被収容者について3か月ごとに収容の要否を見直すようにすること、③監理人の定期的な届出義務の削除、④監理措置に付する際の保証金の納付を必要な場合に限ること等である。

エ 難民認定手続中の送還停止に関する規定の見直し

難民認定手続中は一律に送還が停止される規定（送還停止効）に例外を設け、同手続中であっても、3回目以降の難民認定申請者、3年以上の実刑前科を有する者及びテロリスト等については送還を可能とする措置を講ずる。

オ 本邦からの退去を命ずる命令制度の創設

他に送還する手段がない一定の場合に限り、その者に対し、本邦からの退去を義務付ける命令制度を創設し、命令に違反した場合の罰則を整備する。

（２）難民に準じて保護すべき者に関する規定の整備

補完的保護対象者（難民条約上の難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由以外の要件を満たす者）の認定制度を創設するなど、難民に準じて保護すべき者を一層確実に保護するための規定を整備する。

（３）その他

入国者収容所等における被収容者の処遇に関する規定並びに在留カード及び特別永住者証明書の有効期間に係る規定を整備するなどの所要の改正を行う。

（４）施行期日

公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、在留カード及び特別永住者証明書の有効期間に係る改正規定及び経過措置等は公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行し、難民に準じて保護すべき者に係る改正規定は公布の日から起算して9月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

4. 主な国会論議

（１）我が国における難民認定の現状と政府の認識

ア 我が国の難民認定率についての政府の認識

我が国の難民認定率が海外に比べ低いとの指摘がある¹⁴。この点の認識について問われた出入国在留管理庁は、「難民認定は、申請者ごとにその申請内容を審査した上で、難民条約の定義に基づき難民と認定すべき者を個別に判断するものであり、難民認定者数はこのように個別に判断された結果の積み重ねであるから、難民認定率により我が国と他国とを単純に比較することは相当ではないと考えている。その上で、我が国と他国で難民認定率が異なる理由は、多くの難民が発生する地域と近接しているかや、そうした地域から渡航がしやすいかといった事情に加えて、言語や文化の共通性や類似性、同じ事情により庇護されている人々のコミュニティーの規模等の観点から庇護を求める者の最終目的地としやすいかなど、他国とは前提となる事情が異なっている点にあると考え

¹⁴ 『日本経済新聞』（令5.3.8）、『東京新聞』（令5.4.12）。また、難民等保護法案の趣旨説明においても、我が国の難民認定率の低さが指摘されている（第211回国会参議院法務委員会会議録第14号2頁（令5.5.16））。

られる。我が国においては、難民と認定すべき者を適切に認定しているほか、難民とは認定しない場合であっても、出身国の情勢等に鑑みて、人道上、本邦での在留を認めるべき者については在留を適切に認めて保護をしている。なお、一次審査において難民と認定した者と、難民とは認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者の合計について処分件数に占める割合を算出すると、令和4年は約29.8%となる。この割合は、他のG7諸国と比較しても極端に低いものではないと考えている」旨答弁した¹⁵。

イ 難民認定等における個別把握論の採用の有無についての政府の認識

我が国では、出身国の状況にかかわらず、難民申請者自身が迫害主体から個別的に把握されて迫害の対象とされていなければ難民該当性を認めないとする考え方（個別把握論）が採られているとの指摘がある¹⁶。出入国在留管理庁は、「我が国では、そもそも、迫害を受けるおそれの要件の該当性判断に当たって、指摘のような考え方（個別把握論）は採用していない。これについては、難民該当性判断の手引¹⁷において、申請者が迫害主体から個別的に認知、把握されていると認められる場合には迫害を受けるおそれを判断する積極的な事情となり得るが、そのような事情が認められないことのみをもって直ちに申請者が迫害を受けるおそれがないと判断されるものではない旨を示して、明確にしたところである」旨答弁して、その採用を否定した¹⁸。

（2）難民認定手続の適切性及び透明性の確保策

ア 第三者機関を設置する必要性の有無

難民認定手続について、出入国管理を担う入管当局から切り離して独立した機関が担うべきであるとの指摘がある¹⁹、²⁰。こうした難民認定手続を担う第三者機関を設置する必要性について問われた齋藤法務大臣は、「難民認定手続は、難民認定申請中の者や難民認定者に係る在留資格の付与、上陸時に庇護を求める者への対応、退去強制手続における難民性を主張する者への配慮など、出入国在留管理行政上の様々な手続と密接に関連しているため入管庁において行うことが適当である。その上で、入管庁においては、制度と運用の両面から難民認定手続の適正性を確保している。制度面においては、不認定

¹⁵ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号6頁（令5.5.18）参照。なお、このほかに「令和4年に、難民認定手続の結果難民と認定した者と、難民とは認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者の合計に、さらにウクライナ避難民のほかミャンマー及びアフガニスタンについて、本国における情勢不安等を理由に在留資格の変更を許可した者の数を加えて庇護率を算出し直すと、約70.9%となる」旨の出入国在留管理庁の答弁がある（第211回国会参議院法務委員会会議録第15号4頁（令5.5.18）参照）。

¹⁶ 日本弁護士連合会「出入国在留・難民法分野における喫緊の課題解決のための制度改正提言～あるべき難民、非正規滞在者の正規化、送還・収容に係る法制度～」(令4.9.15) 9頁<<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2022/220915.pdf>>（以下、URLの最終アクセス日はいずれも令和5年9月5日）。なお、入管法改正案の審査に当たって参考人として意見陳述を行った阿部浩己参考人も個別把握論が採用されてきたことを難民該当性判断に当たっての問題として挙げる（第211回国会参議院法務委員会会議録第16号3頁（令5.5.23）参照）。

¹⁷ 出入国在留管理庁「難民該当性判断の手引」（令5.3）<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393172.pdf>>

¹⁸ 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号27頁（令5.5.16）

¹⁹ 例えば、前掲注16の日本弁護士連合会の提言13～14頁を参照。

²⁰ 難民等保護法案はこうした立場に立ち、法務省の外局として独立行政委員会である難民等保護委員会を新設し、同委員会が難民等の認定を行うこととしている（第3条及び第31条）。

処分に対する審査請求では、外部有識者である難民審査参与員が3人1組で審理を行い、法務大臣はその意見を必ず聞いた上で判断をする制度になっており、さらに、難民には当たらないとの判断に不服がある場合は裁判所に訴えを提起して司法判断を受けることも可能になっている。運用面においては、UNHCR等の協力も得ながら、難民調査官の能力向上、出身国情報の充実等の運用の一層の適正化に取り組んでいる。このように、我が国の難民認定制度では、制度と運用の両面から手続の適正性を確保して、保護すべき者を確実に保護しており、第三者機関を設けなければならないという理由は見当たらない旨答弁した²¹。

対して、難民等保護法案の発議者は、第三者機関の必要性に関して、答弁で「出入国管理というのは、どういった外国人に日本に入ってもらえるのか、在留してもらえるのかについて、各国の主権に基づく判断ということがあるのは、そのとおりだと思う。しかし、難民の認定についていえば、我々は難民条約の締約国であり、国際人権規約、国際人権条約等の締約国であるから、国際約束、国際的な条約に基づく判断を適切に、難民条約上の該当性も含めて判断する。ここにいい加減な裁量があってはいけない。管理と保護というものは時として衝突することもある。だから、第三者機関による公正中立な、そして専門性ある判断が必要だという判断で、出入国管理行政から難民認定行政を切り離して、第三者委員会で判断をするという提案をしている」旨述べている²²。

イ 難民認定手続における面接時の録画、録音の必要性

現行の難民認定制度では、一次審査の面接において録音・録画は実施されていない²³ところ、その必要性について問われた齋藤法務大臣は、「面接においては、申請者に対して内容に誤りのないことを確認した上で供述調書に署名させるなど、その正確性を確保し、通訳人の性別や申請者の健康状態に留意するなど、申請者に配慮しながらインタビューを行っている上、不認定処分に対する審査請求では、外部有識者である難民審査参与員が3人1組で審理を行い、法務大臣はその意見を必ず聞いた上で判断していることなどを踏まえると、手続の適正性は十分に確保されており、面接の録画等を行う必要はないと考えている」旨答弁した²⁴。また、出入国在留管理庁からは、「聞くところでは、その申請者と自由にやり取りをする中で供述を聞き出して、その信用性も吟味するという過程の中で、録音、録画という記録が残ってしまうというものを入れると、その自由なやり取りがしづらくなるというような意見もある。そこも含めて、要すれば、痛くもない腹を探られたくないという現場の職員の気持ちもあるのだと思う。その意味では、ここは現場の意見もよく聞いた上で、更なる透明性の確保のために録音、録画の取扱いについて、検討していくことはよいことではないか」との旨の答弁があった²⁵。

ウ 難民認定手続における面接時の弁護士等の立会い

²¹ 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号13頁（令5.5.16）

²² 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号12頁（令5.5.16）

²³ 難民研究フォーラム「難民認定申請者に対する面接の実施方法について」（令元.12）〈<https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2019/12/a118ace48df2f99d28b5d852ecc7f4a9.pdf>〉

²⁴ 第211回国会参議院本会議録第21号8頁（令5.5.12）

²⁵ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号34頁（令5.5.18）

現行の難民認定制度における一次審査の面接での弁護士等の同伴について、出入国在留管理庁は、「一次審査における申請者の面接は、難民認定申請を行った外国人に、難民であるとする理由、例えば本国での迫害状況等を確認するとともに、直接申請者からこれらの内容を聞き取ることによって、供述内容のみならず、供述態度等から信用性を慎重に吟味することを目的として行うものである。この信用性の吟味の観点から、弁護士を含めて同伴者の同席を基本的には認めていない。もっとも、申請に際して、弁護士から助言を受けることや弁護士作成の意見書を提出すること、あるいは弁護士がその問題意識等について担当職員に伝えるなど、面接以外の場面で弁護士の支援を受けることを排除するものではない。すなわち、直接審査官がその申請者の供述を態度も含めて吟味する場であるから、基本的に同伴者の同席をこれまで認めてこなかった」旨答弁した²⁶。また、齋藤法務大臣は、「いかにしてその人から真実を聞き出すかということに当たって、そういう（同伴する）人がいない方が率直にやり取りできて本当のことが調べやすいという現場の判断がある。私は、透明性を高める上に、誰からも批判されないためには付いていた方がいいと思うけれども、その付いていることよりも、率直に話をした方が自分たちとしては実態を理解できるという現場の判断も一方ではある。現場の判断は尊重したいというのが、今の立場である」とし、その上で「更なる取組の在り方については引き続き検討はしていきたい」旨答弁した^{27, 28}。

なお、参議院法務委員会において「難民等の認定申請を行った外国人に対し質問をする際の手続の透明性・公平性を高める措置について検討を加え、十分な配慮を行うこと。」との附帯決議が付された。

（３）送還停止効に例外を設ける趣旨

ア ３回目以降の難民認定申請者に対して送還停止効の例外を設ける趣旨

３回目以降の難民認定申請者に対して送還停止効の例外を設ける趣旨について、出入国在留管理庁は、「現行法では、理由や回数を問わず難民認定申請中は送還が停止されることから、送還回避目的での複数回申請者でも難民認定申請中は送還することができず、送還忌避目的の難民認定申請の濫用が疑われる事例も存在する。また、こういった事例が難民認定手続の平均処理期間の長期化の一因となっており、真に保護すべき者の迅速な保護に支障を来す事態となっている。送還停止効は、難民認定申請中の者の法的地位の安定を図るために設けられたものであるため、難民認定申請中であっても、法的地位の安定を図る必要がない者を送還停止効の例外とすることは許容され得ると考える。二度の難民等の不認定処分が行政上確定した者は、既に二度にわたり難民等の該当性について判断され、外部有識者である難民審査参与員が３人１組で審理を行うなど、その審

²⁶ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号33頁（令5.5.18）

²⁷ 同上

²⁸ なお、現状、一次審査における事情聴取に際し、親を伴わない年少者等、特に配慮が必要な申請者についての弁護士等の立会いを認める取組が実施されている（第211回国会参議院本会議録第21号8頁（令5.5.12））。

査が十分に尽くされたと言えることから、基本的に法的地位の安定を図る必要がないため、送還停止効の例外とした」旨答弁した²⁹。

イ 3年以上の実刑に処せられた者、テロリストに対し送還停止効の例外を設ける趣旨

3年以上の実刑に処せられた者、外国人テロリスト等に対し送還停止効の例外を設ける趣旨を、齋藤法務大臣は、「暴力的手段を用いて我が国の政府等を破壊しようとする者であって、当然に保護に値しない外国人テロリスト等及び暴力主義的破壊活動者、刑罰法令違反者の中でも相当程度刑事責任が重く、強い反社会性を示し、3年以上の実刑に処せられた者については、我が国への在留を認めるべきでないことが明らかな者であり、法的地位の安定を図る必要がないことから送還停止効の例外とした」旨答弁した³⁰。

また、これらの者は、初回申請者であっても送還停止効の例外となることから、法律の条文上難民認定手続を終えることなく送還される可能性があることに関して、「これらの者が難民等認定申請をした場合に必ず難民等該当性について認定又は不認定の判断を示すことにすると、我が国で犯罪行為に及び、刑務所での服役を終えた後に我が国からの送還を回避する目的での難民等認定申請が可能となるため、誤用、濫用の疑われる難民等認定申請が増加し、更なる審査期間の長期化を招き、真に保護すべき者の迅速な保護に結果的に支障が生じることもあり得る。それから、我が国からの退去が確定した者を迅速に送還することで送還忌避問題を解消するという本法案の趣旨を真正面から否定しかねないことになるため、その適正手続の保護と迅速な送還の実現と、バランスを損なうことになってもらえないと考える。もっとも、三審制で行われる退去強制手続の中で必ず本人との面接が行われるところ、入管法第53条第3項により、法律上迫害のおそれのある国等を送還先とすることはできないため、同規定に照らして送還先が適当か否かを必ず判断しなければならず、その過程で難民等該当性に関する主張内容も適切に把握される。また、そのような主張がされる場合には、違反審判部門において、必要に応じて関係部門に照会し、最新の出身国情報を参照するなどした上で検討が行われるため、手続の対象となる外国人本人の出身国情報も的確に把握された上で送還先国が決定されることになる」旨答弁した³¹。

一方で、難民等保護法案においては、前科の有無は、難民認定申請中の送還停止効の例外とするか否かの判断に影響を及ぼさない。政府提出の入管法改正案と比較して、難民等保護法案が3年以上の実刑前科者については送還停止効の例外とするような規定を設けていない趣旨について、同法案の発議者は、「前科がある者でも、刑に服し、罪を償って社会復帰を目指す者については、日本人であれ外国人であれ、その社会復帰を社会全体で支援、サポートする。そういった支援をしっかりと提供すべきものと思っている」との旨を答弁した³²。

ウ ノン・ルフールマン原則³³との関連

²⁹ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号7頁（令5.5.18）

³⁰ 第211回国会参議院法務委員会会議録第19号16頁（令5.6.1）

³¹ 同上

³² 第211回国会参議院法務委員会会議録第18号18頁（令5.5.30）

³³ 難民条約等により送還が禁止される国への送還を行わないこととする原則（前掲注5 18頁）。

送還停止効の例外規定を創設することとノン・ルフールマン原則の関係について、齋藤法務大臣は、「送還停止効は、申請中の者の法的地位の安定を図る、申請している最中に送り返されることがないようにという趣旨で設けられている。一方、ノン・ルフールマン原則は、送還先を規律しているもので、これは入管法第53条第3項で規定されている。したがって、送還停止効の例外を設けることと、送還先をどこにするかというのは関係ない条文になっているため、入管法53条第3項で送還先が規律されていることをもってノン・ルフールマン原則は担保されているということになる」旨答弁した³⁴。

なお、送還停止効の例外規定の創設に関連し、参議院法務委員会において「送還停止効の例外規定の適用状況について、この法律の施行後5年以内を目途として必要な見直しを検討し、その結果に基づき必要な措置を講ずること。」との附帯決議が付された。

(4) 難民審査参与員

令和5年2月に出入国在留管理庁が作成した「現行入管法の課題」³⁵等の資料に、令和3年4月21日の衆議院法務委員会における令和3年法案審査時の参考人質疑において難民審査参与員である参考人が発言した「参与員が、入管として見落とししている難民を探して認定したいと思っているのに、ほとんど見つけることができません」、「難民の認定率が低いというのは、分母である申請者の中に難民がほとんどいない」という内容が引用されていたことを端緒に、難民審査参与員制度そのものについての質疑がなされた。

ア 難民審査参与員制度の趣旨等

難民審査参与員制度の趣旨等について、齋藤法務大臣は、「難民審査参与員制度は、難民認定手続の公正性、中立性を高めるために平成17年5月に導入された制度で、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者の中から任命された難民審査参与員が、一次審査とは異なる外部有識者としての知見に基づいて難民認定に関して意見を述べることで、不服申立て手続の公正性や中立性をより高めるところに意義がある。難民不認定処分に対する審査請求においては、難民審査参与員が公正中立な立場から3人1組で審理を行い、法務大臣は、少数意見を含む全ての難民審査参与員の意見を必ず聞いた上で、その意見を尊重して裁決している」旨述べている³⁶。

イ 常設班と臨時班

難民審査参与員は、あらかじめ定められた3人の参与員により常設班を構成しているが、この常設班とは別に臨時班と呼ばれる班が存在する。出入国在留管理庁は、「平成22年4月以降、難民認定申請から6か月経過後、難民認定手続が完了するまでの間、原則として就労を認める運用を開始したことに伴い、就労等を目的とする濫用、誤用的な難民認定申請が急増し、真の難民の迅速な保護に支障が生じる事態になったことから、平

³⁴ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号22頁（令5.5.18）

³⁵ <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001390378.pdf>>

³⁶ 第211回国会参議院法務委員会会議録第18号1頁（令5.5.30）

成28年以降、迅速かつ公正な手続を促進するために、臨時的措置として、難民認定制度に関する知識又は経験の豊富な3人の参与員により編成される臨時班に審査を行ってもらおう取組を行った」旨説明した³⁷。

また、常設班と臨時班への事件の配分について、出入国在留管理庁は、「法令によって法務大臣の権限として定められており、その運用は入管庁において行っている。難民不認定処分に対する不服申立てがなされた場合、基本的には常設班に順次配分していくが、平成28年以降、迅速かつ公正な手続を促進するため、臨時班には、審査請求人が口頭意見陳述を放棄した事件など、迅速な審理が可能かつ相当な事件を重点的に配分する運用を行っている。その上で、臨時班に配分された案件であったとしても、参与員が更に慎重な審査を要すると判断した案件については、常設班に配分替えを行っている」旨答弁した³⁸。

(5) 入管収容施設における収容の在り方

ア 収容における事前の司法審査の必要性の有無

入管法上の収容には、収容令書による収容と、退去強制令書に基づく収容があるが、いずれの収容についても、行政庁の内部手続のみで完結しており³⁹、事前の司法審査は介在しない。この点につき、事前の司法審査の導入を求める指摘がある^{40、41}。

収容に係る事前の司法審査の導入の必要性について問われた出入国在留管理庁は、「退去強制処分は、いわゆる三審制の下、慎重かつ厳格な手続を経ており、不服がある場合には行政訴訟の提起等によって事後的に司法審査を受けることができることとされている。加えて、今回の改正法案においては、逃亡等のおそれのみならず、収容により本人が受ける不利益の程度をも考慮した上で監理措置か収容かのいずれかを選択する仕組み、また、収容した場合でも、主任審査官が3か月ごとに収容の要否を必要的に見直し、出入国在留管理庁長官においてもその収容の判断の適正をチェックする仕組みを導入している。こうした事前事後の仕組みにより、裁判所による事前の司法審査によらずとも、手続の適正は十分に図られていると考えている。なお、外国の主要国においては、米国、英国、オーストラリアなど、収容の要否について事前の司法審査を設けていない国もあると承知しており、我が国のみが特異な制度を設けているわけではない」旨答弁した⁴²。

また、以上とは別に、出入国在留管理庁から「送還は、出入国在留管理という国家の

³⁷ 第211回国会参議院法務委員会会議録第17号（令5.5.25）。この説明に対し、質疑者から、これに先立つ出入国在留管理庁の答弁では、書面を中心として迅速に審理するための班との言及があった旨の指摘があった。

³⁸ 第211回国会参議院法務委員会会議録第18号2頁（令5.5.30）

³⁹ 東城輝夫「入管収容の問題 概観」（特集 入管収容問題—知らないでは済まされない、入管収容下の人権侵害—）『LIBRA』Vol.22 No.4（令4.4）3頁

⁴⁰ 例えば、前掲注16日本弁護士連合会の提言30、32頁は、令状発付について「専ら行政機関内部の判断によって、司法的チェックを受けることなく発付されることから、行政庁による恣意的な判断を事前抑制する仕組みがないことは、根本的な問題である」とし、収容について「裁判官の事前に発付する令状によってこれを行う制度に改め」るべきであるとする。

⁴¹ 入管法改正案（参9号）はこうした立場に立ち、あらかじめ地方裁判所裁判官の発した収容許可状により、収容を行うことができるとする（第39条第1、2項及び第52条第6、7項）。

⁴² 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号20頁（令5.5.18）

主権に関わる問題として、本質的に行政権に分類される作用である。そのため、我が国では、送還及びこれを確実に実現するための手段である収容を含め、一連の退去強制手続は、行政権の行使として、基本的に事前に裁判所の許可を要することなく、行政機関の判断で行うことができることとされている」旨の答弁があった⁴³。

その上で、事前の司法審査がある、退去強制手続における他の制度⁴⁴と比較して、出入国在留管理庁は、「退去強制手続における収容による当該外国人の身体の自由の制約は、送還に伴い当然予定されているものと言える。これに対して、退去強制手続における臨検等は、退去強制事由該当性の判断に関する資料の収集のために行われるものであり、これによる当該外国人や第三者の住居の平穩、財産権などの制約は、送還に伴い当然予定されているものではなく、退去強制に係る行政上の判断とは別に、人権保障の観点からその適否が判断されてしかるべきものである。そこで、臨検によりこれらの権利を制約するに当たっては、事前に裁判所の許可を要することとしている」旨答弁した⁴⁵。

イ 収容期間に上限を設ける必要性の有無

退去強制令書による収容は、入管法第52条第5項で「送還可能のときまで」とされ、収容できる期間の制限は定められておらず⁴⁶、長期収容が問題となっているとの指摘がある⁴⁷。この点につき、当該収容期間に上限を設けない理由について問われた齋藤法務大臣は、「収容期間に上限を設けた場合、その上限まで送還を拒否し続ければ、逃亡のおそれ大きい者を含め全員の収容を解かざるを得ず、確実に、迅速な送還の実施が不可能となるために、収容期間に上限を設けることは相当ではない。送還忌避者の長期収容の解消、防止は、収容が長期化する前に迅速、確実に退去等をさせるとともに、収容しないで退去強制手続を進める監理措置によって実現することとしている。加えて、本法案では、より実効的に長期収容を防止する観点から、新たに3か月ごとに収容の要否を見直す仕組みを導入しているので、これらの仕組みにより、不必要な収容の回避、収容の長期化の防止は達成できると考えている」旨答弁した⁴⁸。

ウ 入管収容施設における死亡事案の再発防止

名古屋出入国在留管理局に収容されていたスリランカ人女性の死亡事案の法改正による再発防止の可否について問われたところ、齋藤法務大臣は、「入管庁では、これまで調査報告書で示された改善策を中心に組織・業務改革に取り組んできたところであり、こうした取組により、常勤医師の確保等医療体制の強化や職員の意識改革の促進など、改革の効果が着実に現れてきていると思う。加えて、今回の改正法案においては、例えば、全件収容主義と批判されている現行法を改め、監理措置を創設し、収容しないで退去強制手続を進めることができる仕組みとした上で、収容した場合であっても、3か月ごと

⁴³ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号36頁（令5.5.18）

⁴⁴ 入管法第31条参照

⁴⁵ 前掲注43参照

⁴⁶ 坂中英徳、齋藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説（改訂第四版）』（日本加除出版、平成24年）713頁

⁴⁷ 例えば、入管法改正案（参9号）の趣旨説明（第211回国会参議院法務委員会会議録第14号2～3頁（令5.5.16））を参照。

⁴⁸ 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号15頁（令5.5.18）

に収容の要否を見直して不必要な収容を回避する、体調不良者の健康状態を的確に把握して柔軟な仮放免判断を可能とするため、健康上の理由による仮放免許可申請については医師の意見を聞くなどして判断をすることとするなどの規定を設けているほか、常勤医師の確保のため、現行法における常勤医師の兼業要件を緩和するなどしている。現在入管庁が取り組んでいる組織・業務改革の進捗に加え、本法案による監理措置及び仮放免を適正に運用し、何としても再発を防ぐ覚悟で取り組んでいきたい」旨答弁した⁴⁹。

(6) 監理措置制度の創設

ア 監理措置制度を創設する意義

入管法改正案では、収容せずに退去強制手続を進める監理措置制度を設けるところ、その創設の意義について、出入国在留管理庁は、「現行法上、被収容者の収容を解く手段は仮放免しかないため、実務上は個別の事情に応じて仮放免を柔軟に活用し、収容の長期化等を回避している。しかし、現行の仮放免制度は、本来は一時的に収容を解除する制度であり、逃亡等を防止するための措置が十分に法定されておらず、収容代替措置としては不十分であると言わざるを得ない。そこで、本法案では監理措置制度を創設することとした。監理措置は、監理人による監理の下、逃亡等を防止しつつ、相当期間にわたり社会内での生活を許容しながら退去強制手続を進める措置である。具体的には、被監理者に届出義務を課した上、監理人による指導監督、条件の遵守の確保のために必要がある場合の監理人による報告義務の履行など、監理人の監理の下、被監理者について適切な監理を行うものである。これにより、収容の要否に関する判断が一層適正化され、収容の長期化の防止など退去強制手続全体が適正化されるものとする」と考える旨答弁した⁵⁰。

イ 監理措置制度の創設といわゆる全件収容主義との関係

現行入管法においては、退去強制手続において、原則として違反調査から送還に至るまで容疑者を収容することを前提としており、これがいわゆる全件収容主義と呼ばれ⁵¹、収容の長期化を招いているとの批判がある⁵²。監理措置制度の創設といわゆる全件収容主義との関係について、出入国在留管理庁は、「実務の運用においては、個別の事情に基づいて逃亡のおそれ等を考慮し、収容の必要性が認められない者については実際に収容することなく手続を進めているところ、その割合も7割に及んでいるなど人権にも配慮した柔軟な対応を行っており、実務上、全件収容主義と呼ばれる状態にはない」との認識を示した上で、「監理措置制度の創設により、当該外国人の逃亡等のおそれの程度、収容により受ける不利益の程度その他の事情を考慮し、収容しないで退去強制の手続を行うことが相当な場合には、収容せずに監理人による監理に付して退去強制手続を進めなければならないこととしており、制度上も全件収容主義が改められることとなる。その上で、本法案では、監理措置に付す場合の考慮事情（逃亡等のおそれの程度、収容によ

⁴⁹ 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号21頁（令5.5.16）

⁵⁰ 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号8頁（令5.5.16）

⁵¹ 同上

⁵² 『朝日新聞』（令5.1.17）

り本人が受ける不利益の程度等)及び要件(收容しないことが相当(と認めるとき))を法律上明記し、監理措置請求に対し監理措置決定をしない場合には書面で理由を告知することとしており、理由のない收容判断を抑止する上、判断に不服があれば事後的に行政訴訟を提起し的確に争うことが可能となるため、判断の公正、適正が一層確保されるものと考えている。こうした仕組みにより恣意的な判断は排されるため、全件收容主義から脱却できないとの指摘は当たらない」旨答弁した⁵³。

ウ 監理人のなり手の確保

監理人のなり手としては、典型的には本人の親族や知人、元雇用主など、本人に身近な者が考えられているが、これに限らず支援者や士業に従事する者なども幅広く想定されている。齋藤法務大臣は、「できるだけ多くの人に監理人になってもらうことは、監理措置制度を適正に運用する上で重要と考えている」旨答弁した⁵⁴。また、なり手の確保を懸念する質疑に対し、齋藤法務大臣は、「より多くの外国人が監理措置を利用できるようにするために、旧法案で提案した被監理者の生活状況等に関する定期的な届出義務は削除しており、また、監理措置条件等の遵守の確保のために必要な場合に限って、かつ、主任審査官に求められた事項のみを報告すれば足りるとした。それから、入管庁長官は、監理人からの相談に応じ、必要な情報の提供、助言等の援助を行うことなどの監理人の負担を軽減する規定も入れたところである。監理措置制度を適正に運用していくためには、その担い手となる者に対し、制度について広く理解してもらうことが重要であり、きちんと説明を尽くしていきたい」旨答弁した⁵⁵。

(7) その他の議論

ア 送還忌避者のうち我が国で出生した子供への対応

入管法改正案の審議の過程で、令和4年末の送還忌避者4,233人のうち我が国で育った18才未満の子供が295人⁵⁶いることが明らかになり、その保護に向けた対応について議論がなされた。齋藤法務大臣は、「子供の問題については、在留資格がないことにつき本人に帰責性がないことが多いと思う。(一方で)親に在留を特別に許可することに様々な支障がある場合もあることから、色々なケースがあるので、一刀両断で結論が出せない。その上で、一刀両断では難しいけれども、真剣に検討しているので、できるだけ早く検討結果が出せるように努力していきたい」旨答弁していた⁵⁷。

こうした子供の保護については、委員会での質疑において度々取り上げられていたが、令和5年8月4日の臨時記者会見において、齋藤法務大臣は、我が国で出生して学校教育を受けており、引き続き我が国で生活することを真に希望していると認められる子供については、家族一体として日本社会との結び付きを検討した上で、在留特別許可をす

⁵³ 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号8～9頁(令5.5.16)

⁵⁴ 第211回国会参議院本会議録第21号4頁(令5.5.12)

⁵⁵ 第211回国会参議院法務委員会会議録第19号12頁(令5.6.1)

⁵⁶ 295人の内訳は、我が国で生まれた子供が201人、我が国で生まれていない子供が94人である(『東京新聞』(令5.8.5))。

⁵⁷ 第211回国会参議院法務委員会会議録第17号(令5.5.25)

の方針を明らかにした。この対応により、(今後の精査によるが)我が国で生まれ育った在留資格のない子供の少なくとも7割程度に在留資格が与えられる見込みである^{58,59,60}。

イ アムネスティの是非

入管法改正案(参9号)においては、退去強制事由及び一定の要件に該当する外国人に対して、期間を限定して定住者の在留資格の取得を許可し、許可前の不法残留罪の刑を免除する制度を設けることが盛り込まれている。このような非正規滞在者の正規化(アムネスティ)を認める是非について問われた齋藤法務大臣は、「外国人の入国や在留を認める上で、一定のルールを設けて遵守を求め、これを遵守しない者は退去させることができるというのは国際慣習法上確立した原則であって、我が国では在留資格制度を採用し、在留資格の範囲内で活動するのでなければ我が国に上陸や在留できないということとしている。こうした我が国のルールに違反して我が国から退去しなければならない者でも、例えば、多数回難民認定申請ができ、かつ、送還停止効もあるとすれば、送還を忌避し在留資格がないままいつまでも我が国で就労することが可能となって、さらに、そのまま10年間我が国に残り続ければ定住者の在留資格も得られることとした場合には、我が国の在留管理制度を正面から否定することにもなりかねない事態を招くと思っている。加えて、不法就労目的で我が国に入国する、一旦入国すればずっと居続けることができることが本当に国民の理解を得られて、外国人と日本人が共生していく社会を実現する上で本当にいいのだろうか」との旨を答弁した⁶¹。

5. おわりに

今回の入管法改正においては、難民認定手続中の送還停止効の例外、監理措置制度、補完的保護対象者の認定制度など、重要な制度の創設が行われたほか、被收容者の処遇に関する規定が新たに設けられた。

改正入管法は、公布後1年以内に施行される予定であり、法施行後も、これらの制度の施行状況に鑑み不断に検討を続けることが求められよう。

また、現在、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に置かれた技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議において、外国人材を適正に受け入れる方策が検討されており、令和5年秋を目途に最終報告書がまとめられる予定である。今後、技能実習及び特定技能に関する法改正が想定されるところであり、新たな入管法改正の動きについても、引き続き注視することが必要と思われる。

(すずき たつや、まえやま こういち)

⁵⁸ 法務省「法務大臣臨時記者会見の概要 令和5年8月4日(金)」<https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00435.html>

⁵⁹ 令和5年8月4日の記者会見で、齋藤法務大臣は、この問題の難しさを「こどものみに在留特別許可を与えるものとするれば、こどもの生活が立ちゆかなくなってしまうかねず、一方で、帰責性のある親を含めて無条件に在留特別許可を与えた場合には、適正な出入国在留管理行政に支障が生じかねない」と説明している。

⁶⁰ この措置については、小規模ながらアムネスティに近い、との評価がある(『中国新聞』(令5.8.13))。

⁶¹ 第211回国会参議院法務委員会会議録第19号9頁(令5.6.1)