

## 学位申請論文の審査結果の要旨

本審査委員会（以下、「委員会」）は、京都府立大学学位規程 12 条に基づいて以下のとおり審査の内容を研究科会議に報告する。

### 【経過】

委員会（中島委員、桂委員、川勝委員）は、令和元年 10 月 17 日、同年 12 月 28 日、令和 2 年 1 月 30 日および同年 2 月 25 日に会議を開催するとともに、2 月 27 日に公開審査会（最終試験）を開催した。公開審査会においては、学位申請者である田中幸輔氏（以下、「田中氏」）から学位申請論文（以下、「論文」）の概要が報告され、その後、2 名の審査委員（桂委員、川勝委員）および出席者（総計 16 名）からの質問および意見に対して応答がなされた。委員による論文評価および公開審査会における質疑応答の概要は以下のとおりであった。

### 【評価】

1. 論文の概要については、別添の「学位論文の要旨」を参照していただきたい。
2. 論文の特徴として、次の 2 点を指摘することができる。
  - ① 今日、日本では、労働力不足を背景に外国人労働者の受入れ拡大が急速に進められており、外国人の出入国・在留管理の在り方に、社会的関心が高まっている。論文は、まさに、この問題を論じるものであり、日本が直面している外国人受入れ政策の立案にあたって、多くの示唆を与えるものである。
  - ② 論文は、出入国管理行政においては国に広範な裁量があるとし、それを前提として、論旨を展開している。国の広範な裁量の枠内での研究であることを自覚し、それを意識的に行っているものは、先行研究に例を見ないと言っても過言ではない。こうした特徴は、田中氏の経歴と深くかかわっていると考えられる。田中氏は、法務省の職員として、15 年近くに渡り、出入国管理の実務に従事しており、実務を通じて得た問題意識に基づいて研究を深め、論文を完成させた。国の広範な裁量を前提とする研究は、実務家としての田中氏の研究姿勢、すなわち、現実を直視し、現実には及ぼす影響力を重視する姿勢に由来すると考えられる。
3. 論文の優れている点は、以下の点である（後述の公開審査会における桂委員、川勝委員のコメントも参照していただきたい）。
  - ① 出入国管理の実務に従事する中で培った経験と知識、問題意識に基づき、現場の状況を見据えた上で、有用な政策提言を行っていること。
  - ② 日本の出入国管理行政を歴史的に検証し、「朝鮮人の日本国籍を喪失させた措置」（第 2 章）、「世界同時不況時に日系人の再入国を認めない措置」（第 3 章）、「不法滞在者に対する措置」（第 4 章）について問題点を明らかにし、具体的な改善提案を行っている点。
  - ③ 日系人受入れ制度の政策立案過程について、元法務省高官へのインタビューを通じて政策立案の意図を明らかにしていること、などである。
4. 論文の課題は、次のとおりである（公開審査会における川勝委員のコメントも参照していただきたい）。
  - ① 論文で用いられている「国益」の概念について、意味内容を吟味する必要がある。

②田中氏自身が公開審査会の報告において述べていたように、田中氏の問題意識の延長線上の課題として、「短絡的な国益追及がどのようにして意思決定されるのか」を実証的に明らかにしていく必要がある。

③公開審査会でも指摘があった、諸外国の出入国管理制度と日本のそれとの比較を通じて、日本の制度の「在り方」を検討する必要がある。

④人権保障を倫理的な問題として扱うのではなく、法的な問題として捉え、国の広範な裁量との関係を考察する必要がある、などである。

#### 【公開審査会の状況】

2月27日(水)午後2時30分から4時20分まで、本学第5講義室にて公開審査会が行われた。

ア)最初に、司会(中島委員)が審査会の進め方等について説明を行い、続いて、田中氏がパワーポイントおよび配布資料に基づき約45分間の報告を行った。報告は、①問題の所在、②研究の視点、③研究方法、④研究結果、⑤今後の課題という5つの項目について、順々に行われた。

#### イ)桂委員のコメントと質問、質問に対する回答

その後、まず、桂委員が論文についてのコメントと質問を行い、田中氏が質問に答えた。

【コメント】 コメントは次のとおりである。

①田中氏が、入国管理の実務に従事することを通じて得た知識・経験と問題意識に基づいて、出入国管理行政に関する法学的な検討と実態分析から出入国管理行政の問題点を明確化し、外国人受入れの在り方に関して現場の問題に即した提案をしている。

②論文の特長は、a.第2次大戦後における朝鮮人の日本国籍喪失措置や日系人受け入れと再入国拒否など、過去の問題事例の検討による歴史的なアプローチを一部採用していること、b.不法滞在と労働者保護に関連する政策決定プロセスを元法務省高官へのインタビューなども交えながら明らかにしていること、c.退去強制手続による外国人の長期収容に対する基本的人権の問題について法的側面からの詳細な検討を行っていること、d.それらの問題に対し具体的な改善提案を行っていること、などであり、これらから、本論文のオリジナリティは高いと評価する。

【質問と回答】 質問と回答の要旨は、以下の通りであった。

質問① 国益について： 論文で繰り返し述べられている「国益」とは一体何か。何を国益と考えるかは曖昧かつ立場によって異なり、時の政府によって恣意的に運用される可能性があることは、田中氏自身が論文中で指摘していると理解するが、それでもなお、田中氏が国益に基づく運用を是認する意図を問う。

回答：どのように国益を解するかは、切り口によって変わり得るので、一言で国益を述べることは困難である。論文中で、先行研究から引用した「自国の存立を維持し、自国及び自国民の利益を保持、擁護すること」という定義が比較的妥当であると考えている。論文で留意したのは、人権はできるだけ保障されるのが良く、内外人平等もさらに進むのが良いと考えるものの、地球上に主権を有する国家が数多く存在し、競合的關係にあるという現実を踏まえなければ、出入国管理を考察するにあたり、核心に触れないものになってしまう、ということである。

国益に基づく運用を積極的に是認する意図はない。論文の中で、国益を追求する姿勢を「非難しない」「問題とはしない」「否定できない」などの表現で扱ってきた。各国が競争的関係にある現実を全面的に否定することはできないので、国益に基づく運用を認めざるを得ないが、積極的に是認しているわけではないので、このような表現を用いた。

質問② 「裁量権」について： 田中氏は出入国管理において行政に広範な裁量権があることを認めるとしているが、田中氏がヒアリングをした元法務官僚の坂中英徳氏は、出入国管理に係る広範な裁量にも自ずと制約があり、それを越えると裁量権の逸脱・濫用になると述べている。田中氏は「広範な裁量」が是認される範囲についてどう考えるのか。

回答：坂中英徳氏が述べた裁量権の逸脱・濫用とは、「再入国許可申請について、特段の事由がない限りはほぼ百パーセント許可されているのが実情であるのに、(帰国のための)支援金を受け取ったという理由で、法務大臣がそれを不許可とすること」である。私もこのケースについては、裁量権の逸脱・濫用と判断される可能性があるものと考えている。

出入国管理一般に認められる裁量権の範囲は、一般論としての裁量権の逸脱・濫用となる範囲(信義則に反する場合や、事実認定の合理性を欠く場合など)に加え、入管法に法務大臣が判断する旨規定されている趣旨などからして、比較的広範に認められると考える。ただ、裁量権の逸脱・濫用の判断は、時代や状況によって異なるのであり、マクリーン判決が示された時期の判断(「ベ兵連に参加したこと」をもって不許可とすることを認めた)が現代の司法判断においても許容されるかは、怪しいと考える。

質問③ 退去強制手続により、長期収容されている外国人の処遇について： 田中氏は、長期収容が人権の観点から問題であることは認めつつ、「秩序を乱す事案」への対策として、保安上問題のある被収容者の自由をこれまで以上に制限するという提案をしている。送還や仮放免の見通しを示さずに長期収容していること自体が、被収容者の不満と反抗を引き起こしているのではないかと考えるが、提案は人権侵害をさらに深刻化させるのではないか。

回答：仮放免の見通しを示さないことは、運用上、合理的であると考えている。仮放免の見通しを示すことと、送還の促進とは、両立しないためである。送還については、被退去強制者が合意すれば、送還の見通しは立つが、送還を拒否して暴れて飛行機に乗らないので送還できないという現実があるから、見通しが立ちにくい。

保安上問題のある被収容者を制限する提案は、①問題ある被収容者をそうではない被収容者から分離すること、②危険に応じた自由の少ない、かつ、保安上支障のない状態が実現できる堅牢な施設への移送であり、非人道的なものではない。送還できないことが長期収容の温床になっていることは事実であるので、送還を促進することが政策の一般方針として定められるべきである。

質問④ イギリスにおける自由の高い収容施設について： 田中氏は、収容施設の在り方として、「日本弁護士連合会のイギリスにおける、より自由の多い収容施設に係る研究は、一考に値する」(論文 133 頁)としているが、論文の中で、その内容は検討されていない。国際比較の意味でも、日弁連の報告書の内容を検討することが有益ではなかったかと思われるが、その点についてどう考えるか。

回答：確かに、イギリスの収容施設の検討は有益であったと思われる。しかし、それを詳述すると論文の焦点が定まらなくなるため、先行研究で明らかになっている内容には幅を割かなかつた。

質問⑤ 「違法ではないが不当な措置」はどうすれば回避できると考えるか。

回答：報告の「今後の課題」の部分で述べたように、「短絡的な国益追及がどのようにして意思決定されていくのか」を掘り下げて研究していくことで、回避する方法も明らかになっていくのではないかと考えている。

#### ウ) 川勝委員のコメントと質問、質問に対する回答

続いて、川勝委員が論文についてのコメントと質問を行い、田中氏が質問に答えた。

[コメント] まず、「田中論文の貢献」として、以下のコメントがあった。

①問題意識が明確で、社会人院生らしい、また実務家らしいプラクティカルな視点を重視した政策研究であり、入管法改正で外国人の受入れ対応が急務な日本に、少なくない示唆を与えるであろう、時宜を得た研究である。

②幕末期にまで遡り、出入国管理の起源と今日までの変遷を丹念に文献調査し、歴史的経緯を踏まえた政策立案のプロセスを検討している。

③帰国してもらいたい外国人に対して行われた事例（在日朝鮮人の日本国籍喪失問題、不況時の日系人「再入国」拒否問題）及び長期収容問題等の事例を詳細に分析し、出入国管理の広範な裁量が「公正性」の観点から問題があることを析出している。

④ ②と③を踏まえて、出入国管理が適切に運用できれば、「国益の追求」と「外国人の人権保障および労働者保護」が両立可能な部分があることを解明し、具体的な解決策を提示している。

次いで、「田中論文の課題」について、以下のコメントがなされた。

①歴史研究ではないとはいえ、出入国管理行政の歴史に関する記述が一次関連資料に依拠する部分は少なく、先行研究に依存している。

②本テーマに関連する先行研究は幅広く存在するように思われるが、政策立案者の文献や政府資料、国会会議録等に偏重しており、学術的な意味がやや不明確である。

③本テーマに関連する先行研究は、諸外国に豊富に存在すると思われるが、外国語文献のサーベイが一切行われておらず、本研究の国際的な位置づけが不明である。

④今後の出入国管理（外国人の受入れ）について検討するのであれば、1章を割いて経験豊富な諸外国の教訓に学ぶ方法もあったのではないか。

[質問と回答] 質問と回答の要旨は、以下の通りであった。

質問① 本研究から析出された教訓を踏まえると、「国益の追求」と「外国人の人権保障および労働者保護」とが両立可能な部分を拡大するにはどうすればよいのか。

回答：桂委員の質問⑤への回答と共通する（「短絡的な国益追及がどのようにして意思決定されていくのか」を掘り下げて研究していくことで方法が明らかになる）と考えている。

質問② 結論に該当する第5章の政策提案が一般論になっているように思われる。全体を通じて検討してきた結果が、具体的に、政策提案のどの部分にどのように生かされ、提案につながっているのか。

回答：総合的な受入れ政策の必要性を示したサイクル図は、第5章までの考察に基づいて自分が作成したオリジナルな図である。また、たとえば、「綿密な将来予測の必要性」という政策提案は、「日系人の再入国を認めない政策」の考察に基づくものである。

質問③ 出入国管理政策の立案に国会や国民の十分な理解を得ることの重要性は賛同するが、外国人の受入れそのものに、まだ国民的なコンセンサスがない中で、具体的にどの

ような合意形成のプロセスを形成することが有効なのか。

回答：国民への広報が何よりも大切である。出入国管理について理解してもらえるように努めていくべきである。決定までのプロセスも、もっと公開していくべきである。

#### エ) 出席者からの意見と質問、質問に対する回答

次いで、出席者から質問や意見が出され、質問について回答が行われた。それらの概要は次のとおりである。

吉岡真佐樹氏（本学公共政策学部教授）から、論文で使われている「国益」は誰の立場に立ったものなのか、今日の国政をめぐる議論で使用されている「国益」と論文の出入国管理行政における「国益」とでは違いがあるのか、という質問があった。これに対して、田中氏は、桂委員からの「国益」についての質問に対する回答と同様の回答をした。

長谷川豊氏（本学公共政策学部准教授）から、裁量の行使を制約する「公正」の概念が重要であるという指摘と「公正」をどのように捉えているのかという質問があった。また、「長期収容」における「長期」とはどれくらいの期間を指すのか、国際的な基準と日本とは違いがあるのかという質問があった。田中氏は、「公正」の概念について、「少なくとも、外国人に約束したことを一方的に破棄する措置は公正でないと考える」と回答した。また、長期収容については、「日本においても国際機関においても、6か月を超える収容を長期収容と表現されているが、それ以下の収容を長期ではないとする理由はない。収容期間が長期のものとして問題となるか否かは、個々のケースについて、送還のために必要な収容として合理性が認められるか否かである。」と回答した。

窪田好男氏（本学公共政策学部教授）から、外国人受入れの「在り方」をテーマにするのであれば、諸外国の出入国管理制度の紹介やそれらと日本の比較を行うべきであった、との指摘があった。田中氏は、諸外国の受入れ制度を比較するには、比較しようとする各国が移民を受入れているか否か、いわゆる英米型の受入れなのか大陸型の受入れなのかという差異もあることや、日本においては、国境が海上にあるという特徴的な地理的条件があるなど、各国の個別の事情も踏まえないならぬことなど、比較が容易でないこと、論文中で、日本の入管法の母法であるアメリカ移民法があるアメリカでは、アメリカ政府が出入国管理に係る「plenary power（絶対的権限）」を有していると考えられていることに触れたことを述べた上、それ以上に諸外国の制度について記述することも考えたが、紙幅の制限を考慮し、また、指導教員の助言もあり、日本の制度の研究に徹することにした旨を述べた。

最後に、中島審査委員から、人権保障を倫理的な問題として扱うのではなく、法的な問題として検討すべきであるとの発言があった。

#### 【審査結果の報告】

委員会は、以上の審査委員による論文審査と公開審査を通じて、田中氏の強い問題意識、一貫した論旨と研究の蓄積を確認するとともに、論文は、公共政策学研究科「博士の審査基準」における「博士学位論文の評価の基準」に照らして、博士学位論文に相当するものであると判定した。よって、委員会は、田中氏が博士（公共政策学）の学位に値するものと判断する。