

2020年1月28日
弁護士 宮崎 真

収容送還に関する論点整理メモ（第6回）

第1 収容の在り方について～収容の期間設定・上限、司法チェック、収容及び仮放免～

①退去強制令書に基づく収容につき短期の期限を設けるべきこと
②収容期間の合計について上限を定めるべきこと
③収容に関する第三者チェック（司法チェック）設けるべきこと
（身柄拘束の当初から、そうでないとしても一定期間後）
が必要である。
このためにも、④収容及び仮放免の基準を明確にすることが必要である。

1 収容・仮放免について第三者チェックが不存在であること

収容及び仮放免について、第三者チェックがないことは繰り返し述べてきたところである。

身柄拘束という点で共通する勾留・保釈との違いについては、別紙「刑事司法と入管における身柄拘束の仕組み」及び第5回期日で提出した「保釈/勾留と仮放免/収容の比較」記載のとおりである。

刑事手続において、繰り返し司法チェックがなされ、裁判所、検察庁、弁護人の複数のチェックがなされている。

これに比較して、入管の収容と仮放免は身柄拘束という人権にかかわるにもかかわらず、我が国のように人権を尊重する国で、チェックが存在していない。

既に述べたとおり、国際移住グローバルコンパクト（第2回専門部会において当該部分の翻訳を提出済み）やその他人権条約、そしてその関連機関の勧告等で、恣意的拘禁に対する改善が提起されているところである。

2 退去強制令書の収容期間の上限が制度上観念できないかという点について

「退去強制令書による収容は、退去強制令書の執行までの例外的な行政上の措置であり、その期限は「送還可能のときまで」であるから、それ以外で上限を設けることは制度上観念できないのではないか。」とされているが、制度上は十分観念でき、かつ実務上も可能で

ある。また、「入管法・行政法上観念できるか」という視点からのみ考えるのではなく、収容の上限等を設けないでいることが、日本が締結した国際人権条約と適合するのかを考慮すべきである。国際的にも非拘禁を原則とする合意が得られていて、出入国管理上の無期限収容は恣意的拘禁に該当する旨の自由権規約委員会を含めた国連人権機関の指針が出されている中、多くの国では法令上や実務運用上期間の制限をしている。日本は先の各条約を締結しているものの、国連人権機関から同様の指摘があるところである。近時では、2018年12月グローバルコンパクトでも非拘禁を原則とすることを確認している。

入管法の退去強制令書の執行を定めた入管法52条は、送還部分（1項から4項）と収容部分（5，6項）に分けて規定しており、裁判実務の退去強制執行停止事件では、執行について「収容部分」と「送還部分」に分けて判断がなされている。

また、いわゆる“特別放免”（同条6項）は、「退去強制を受ける者を送還することができないことが明らかになったときは、・・・その者を放免することができる。」という規定になっており、収容期間の上限を定めることは制度上観念できないということはない。

“特別放免”での「退去強制を受ける者を送還することができないことが明らかになったとき」は、入管の実務が記載されている出入国管理実務六法（令和2年版）によれば、「諸般の事情により、かなり長期間にわたって送還ができない客観的事情がある場合」とされており（131ページ）、「かなり長期間」は収容期間の上限を画するものであると解釈しうる。念のために言えば、「特別放免」という用語は条文上の文言によるわけではなく、条文に記載されているのは「（長期間の）送還不能時の放免」であって、「特別」というのは必ずしも同条項を正確には表しておらず誤解を招きかねない用語である。

フライトの手配や帰国の準備もあり、退去強制令書の執行は相手国もあるので、退去強制は現実的にも即時執行はできない。実情を見ても、退去強制の即時執行はできず、収容期間、仮放免期間ともに、長期に及んでいる。

このような現状があるからこそ、収容期間の上限を定める必要がある。

第2 収容の在り方について～仮放免逃走罪について～

仮放免逃走罪については、仮放免保証金が没収されること、仮放免者に稼働が許されておらず罰金過料の支払能力に疑問があるケースが多いと思われること、懲役刑等の身柄拘束は収容と同様で実効性に乏しいことから、導入に反対である。

仮に導入の議論をすとしても、退去強制令書に基づく収容の終期を強制送還までとする現状の見直し、収容期間の上限の設定、司法チェックの導入、収容及び仮放免基準の透明化を図った上で、仮放免逃走罪について議論をするべきである。

仮放免の現状については、仮放免運用基準が一部しか開示されておらず原則すら黒塗りで（第1回専門部会に資料として提出された大村の餓死事案に関する報告書添付のもの）、議論の基礎資料にすらかけている。また現在の運用も、ブラックボックスの中で運用されていると言わざるを得ない。しかも、入管以外の第三者が関与していない。

入管法上、退去強制令書に基づく収容とその仮放免は次のように規定されている。

退去強制令書に基づく収容は、送還可能な時まで収容でき（第52条5項）、送還ができないことが明らかになった場合に放免することができる（52条6項）ものとされている。

仮放免は、収容されている者の情状及び仮放免の請求の理由となる証拠並びにその者の性格、資産等を考慮して、保証金を納付させ、かつ、住居及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件を付して、その者を仮放免することができる（54条2項）ものとされ、仮放免された者が逃亡し、逃亡すると疑うに足りる相当の理由があり、正当な理由がなくて呼出に応ぜず、その他仮放免に附された条件に違反したときは、仮放免を取り消すことができる（55条）。

上記の収容制度は、期限を定めない無期限収容であるとして恣意的拘禁と批判されており、現実的に退去強制令書に基づく収容が長期化し実質的に期限を定めない無期限収容となっている。

また、仮放免に関しては、収容令書に基づく仮放免は54条2項に基づき原則1か月ごとの出頭の義務が課されている形をとっているのに対して（出頭時が仮放免期間の終期を画するものではない）、退

去強制令書にも基づく収容は条文上の表現（「住居及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件」）では明確ではない仮放免について期限を定め、かつ原則1か月、最長3か月の仮放免を反復する運用を行っている（仮放免運用要領に基づく）。

その結果、条件違反についてのみ取消を認める仮放免の取消の適用範囲が極めて限定されている。それだけではなく、退去強制の目途もなく、55条の条件違反がない場合も、再収容が可能であるという運用になっている。

2019年6月以降に目立つようになった2週間を期限とする仮放免を行い、2週間後に再収容する運用がこの例である。数年収容され、健康状態が悪化し、場合によっては家族とやっと会えたにもかかわらず、再度長期の収容が予想される状態で、出頭を期待することは難しく、かつ人道上の配慮に欠ける。また、このようなストレスの高い短期仮放免手段をチェックのない入管の独自判断でなしうるといふ現状は改善されるべきである。

こうした運用は、もともと入管法が予定するものではない。

入管において「住居及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件」を何らの制約もなく自由に課すことができる状態で、無理な条件が設定された場合に出頭をしないことは十分ありうるところである。また、健康を害したり遠方の入国管理局までの交通費等が確保できなかつたりとの理由でも出頭できない場合には、逃走と評価されこれを処罰するのは、妥当性に欠けると言わざるを得ない。

以上により、仮放免逃走罪については慎重であるべきであり、少なくとも実情の調査もせず、収容や仮放免の運用を改めることもなく、現状において仮放免逃走罪を導入すべきではない。

第3 送還の在り方について～難民認定と送還停止効の関係～

「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」はノンルフールマン原則（難民条約、自由権規約、拷問禁止条約等）との関係性から見て、送還停止効の例外という形式では反対である。

複数回申請の場合における許容性審査については検討に値するものであると考えるが、複数回申請になる原因や類型別の就労制限の効果の検証ができておらず、時期尚早である。現在類型別の振分けで就労制限を行い難民申請が減少している。

前提となる初回審査の適正が担保されておらず、難民専門部会を設置して、出身国情報の評価や公表、難民の定義の再検討、複数回申請国について国ごとの国際的認定率の差異や難民認定と裁判所の判断との相違の理由、約3万件の処理未了の難民事件があることに鑑み適正かつ迅速に処理する難民審査のための人員の増員など議論を深めた上で対応を決めるべきである。

難民認定は、出身国情報の把握等の難民認定となる基礎情報の収集については難民認定室の2名程度、1次審査は難民調査官（入国審査官から選任）、審査請求には難民審査参与員（現在95名で、3人一組で担当。元裁判官14名、元検察官10名、弁護士20名（元裁判官、元検察官、研究者12名を含む）、元外交官9名、研究者38名、その他マスコミ、ボランティア団体16名等から選任。上記の数は、1名の参与員が重複する場合もあるため95名にならない）がかかわっている。上記の難民調査官や難民審査参与員の少ない者が難民や国際法、国際関係などの専門家というわけではない。

現在の複数回申請の上位は、別表のとおり、トルコ、ミャンマー、ネパール、スリランカ、パキスタンといった順である。

そして、下記に述べるとおり、諸外国との認定率と乖離していること、日本の裁判所でも不認定処分が取り消されていること、複数回申請国が国際的に見て難民の出身国であることといった事情がある。

たとえば、複数回申請が最も多いトルコについては、我が国における難民認定の実績はないが、我が国が参考にしている米国（国防省報告）、英国（内務省報告）、豪州（外務貿易省報告）のいずれもが（入管のホームページの難民関係公表資料にも翻訳が掲載されて

いる)、同国出身者に難民該当性のある者が多数いることを認めており、一次審査での難民認定率も、2018年のUNHCRグローバル・トレンドによると、それぞれ75% (米国 US Citizenship and Immigration Services)、52% (英国)、75% (豪州) である。このように、諸外国の基準を参照にしながら (法務省の難民関係公表資料には日本政府作成の出身国情報は記載されていないし、入管庁は直接的には海外に官庁を持っていないこともあり、日本固有の情報が海外の情報を上回るとは考えにくい)、申請者らの背景や申立て内容が庇護国によって違うかもしれない等という要素を考慮してもやはり、全く難民認定者がいないという認定数の乖離は自然ではない。また、日本の裁判所においてトルコ国籍の難民不認定取消事案があるが、結果としてこれも難民認定されていない。

さらに、例えば、スリランカ国籍の難民について、2011年に難民不認定処分取消訴訟で不認定処分の取消が確定したにもかかわらず、その後法務大臣によって再び難民不認定とされたスリランカ国籍の男性が、改めて2015年に起こした裁判で難民であると認められ、さらに2018年7月5日東京地裁で難民不認定処分取消判決がされて、最終的に難民と認められた。このように初回審査が十分になされているか、そしてその内容が適切かについて疑問を持たざるを得ない。

UNHCRや難民支援協会の資料によれば、過去においても、複数回申請後に難民認定された者が多数存在している。

現状の複数回申請の国籍を見ると、国際的にみると、難民としての保護対象国である。

初回申請時において、難民認定の基礎となる申請者の申立ての信ぴょう性の評価が適切になされ、出身国情報が整理され、その基礎情報に対する難民定義の適用の基準が定立され、その関与者 (法務大臣、入管庁、出身国情報収集職員、難民調査官の肩書を持つ入国審査官、法曹関係者・外交関係者・研究者・ボランティア団体等難民審査参与員) がその基準や手続を難民の特殊性を踏まえつつ包含的に運用できる状況が構築されることが、複数回申請の受け付け制限や、審査の簡素化の前提である。現状の出身国情報の提供者、難民調査官、難民審査参与員の人的構成によって、乖離が生じている要因が存在している可能性がある。

加えて、日弁連は難民認定については、難民認定に関する第三者機関の設置を提言しているところでもある。

川村委員の第2回専門部会などでの意見、オブザーバーであるUNHCRからの資料や意見、また前回のヒアリングした難民支援協

会からの意見において、難民認定手続の改善や難民定義の解釈や人道配慮の基準の弾力化・明確化という方向が示されている。

これらの諸点から見て、初回申請の審査がきちんと検証されて、同審査が適正であることが担保されて初めて、複数回申請の制限や簡素化をすべきであるといえる。

難民の受入れは難民条約の国際的義務であるとともに、日本社会に貢献する側面も少なくない。さらに、適正かつ迅速な難民審査は国民が不安視する犯罪の発生を防止することにもつながり、そのためのコストは社会的にも意味がある。

上述の例のとおり、前提となる初回審査の適正や手続保障を担保するために、再度難民専門部会を設置して検証すべきである。濫用誤用者の定義の明確化も含め、議論を深めた上でこれらの対策を検討すべきである。

第4 送還の在り方について～退去強制に関する罰則について

- 退去しない理由を考慮の上、退去を命じる制度と命令違反者に対する罰則の創設
 - 退去命令による退去義務の履行を確保するための執行罰の利用
 - 渡航文書の申請を命じる制度と命令違反者に対する罰則の創設
- 上記の3点は、いずれも反対である。

「退去しない理由を考慮の上、退去を命じる制度と命令違反者に対する罰則の創設」については、「退去しない理由」を全く検討しておらず、議論をすることができない。

「退去命令による退去義務の履行を確保するための執行罰の利用」については、執行罰は他の法律で規定されているものではなく（野口委員の第2回提出の文書）、軽々な議論で結論を出すことはできないし、実効性に疑問がある。

「渡航文書の申請を命じる制度と命令違反者に対する罰則の創設」について、現状の難民認定制度や収容仮放免制度を前提にする限り、直ちに導入することはできない。

難民認定の審査中においては、危険性がある出身国に対して、渡航文書申請をするように命じることはできないし、現状の難民認定制度は先述したとおり検証を要する点が存在している点から見て、複数回申請の審査中であれば問題ないとは言い難い。

また、国籍国等への渡航文書の申請のためには、在日領事館等への

出頭が必要な場合もあり、収容中にあつては申請ができず、入管は渡航文書申請のための仮放免に依じていないことが多い。また、仮放免申請中には入管を通じた領事館等への渡航文書の申請に依らない例もある。

近時で生じた餓死者、施設内死亡者や治療の遅れ、ハンスト、収容や仮放免の長期化といった問題は、収容の長期化や仮放免の厳格化という方向での運用による側面もある。

こうした状況の悪化により、入管職員に過大な負担がかかる状態になっており、入管職員の離職が増加しているとのことであり、また在職中の職員についてもストレスを抱え、職務自体もかなり困難なものになっているとのことである。こうした状況が罰則の強化で改善する見込みはなく、逆に処遇の困難さの増加が予想される。

以上の観点から見て、さらなる厳格化によって改善をするべき時期であるとは言えない。

第5 送還の在り方について ～その他送還を促進し、又は送還が困難な者に適切に対処するための措置

強制的送還にこだわることなく、自主帰国を促すことを第一義として措置を選択すべきである。

「部会第2回、第3回の主な意見要旨」では、「諸外国のIOM（国際移住機関）送還プログラムの実施状況は参考とすべき」と要約されているが、当事者への情報提供・カウンセリング・被害者的立場にある場合の社会復帰支援等を含めた諸外国のIOM（国際移住機関）自主帰国プログラム等の実施状況は参考とすべきという意味で、実施機関を問わず、かつ送還よりも自主帰国にウエイトを置いて検討すべきである。

これを検討するにあたっては、諸外国の自主帰国を促す政策を参考にすべきである。

この点は、念のために指摘する。

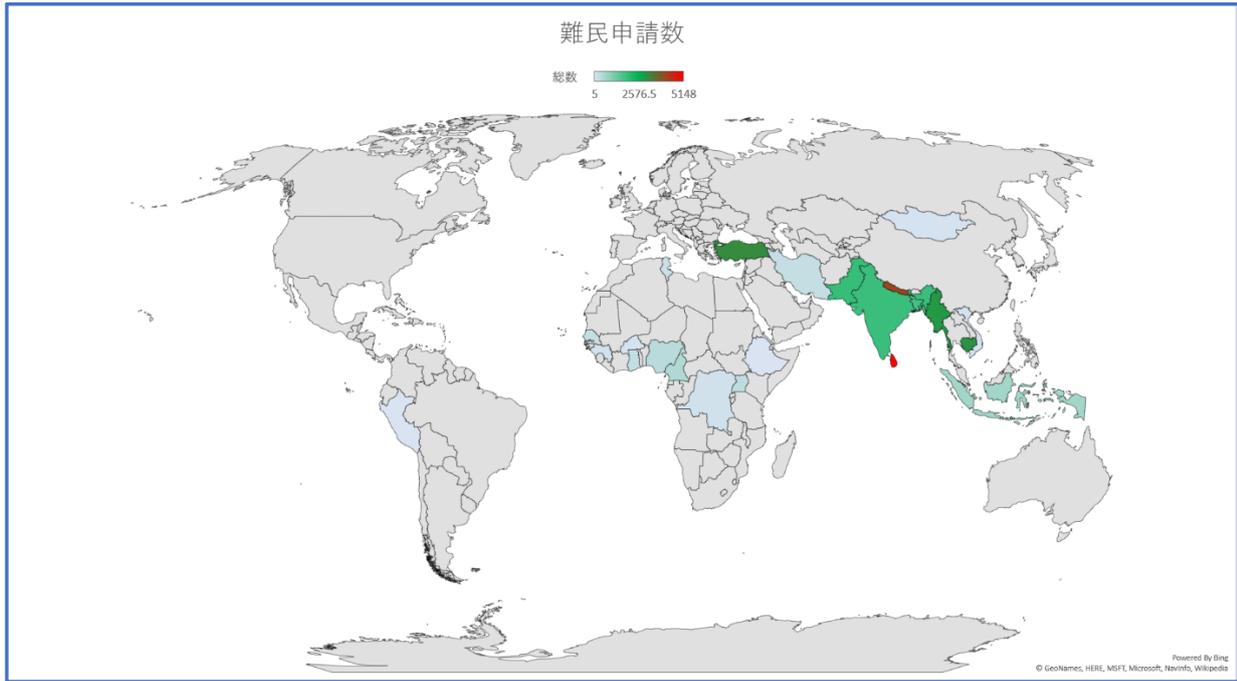
以上

複数回申請国

合算  5 351.5 698



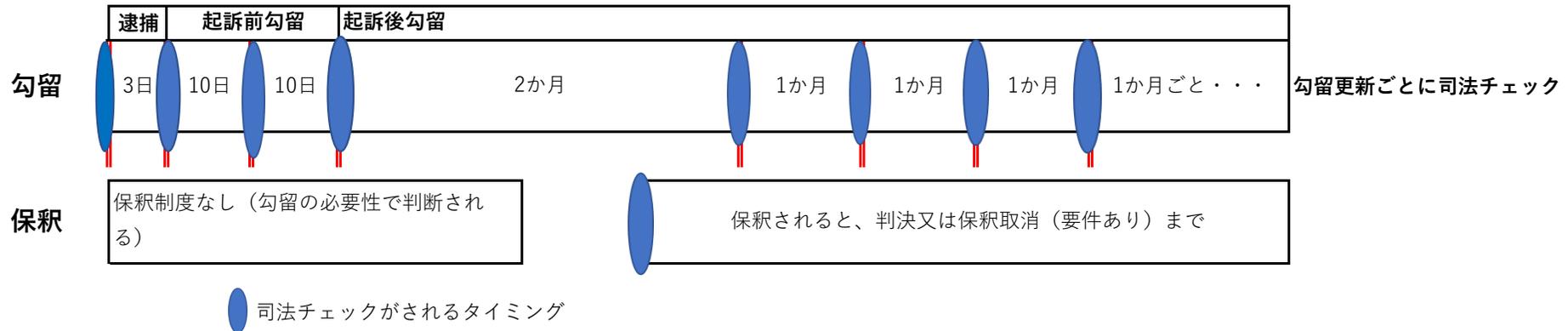
複数回申請の状況					2006 - 2018		
	国名	合算	一次	異議	複数率	難民認定	人道上配慮
1	トルコ	698	175	523	22.4%	0	41
2	ミャンマー	321	99	222	11.0%	214	1621
3	ネパール	268	36	232	7.2%	2	12
4	スリランカ	200	70	130	3.9%	4	43
5	パキスタン	143	41	102	7.4%	1	34
6	バングラディシュ	131	41	90	7.4%	5	31
7	イラン	100	53	47	39.7%	18	8
8	ナイジェリア	94	45	49	24.3%		
9	インド	92	14	78	5.1%	0	3
10	カメルーン	66	18	48	13.2%		
11	ガーナ	66	26	40	25.0%		
12	ウガンダ	47	16	31	13.8%		
13	中国	30	14	16	5.8%		
14	フィリピン	29	10	19	2.5%	0	8
15	コンゴ民主共和国	25	4	21	20.3%		
16	エチオピア	19	4	15	100.0%		
17	ベトナム	16	16		20.3%	0	1
18	セネガル	14	7	7	5.4%		
19	ギニア	10	10		10.5%		
20	ベルー	7		7	100.0%		
21	マリ	5	5		100.0%		



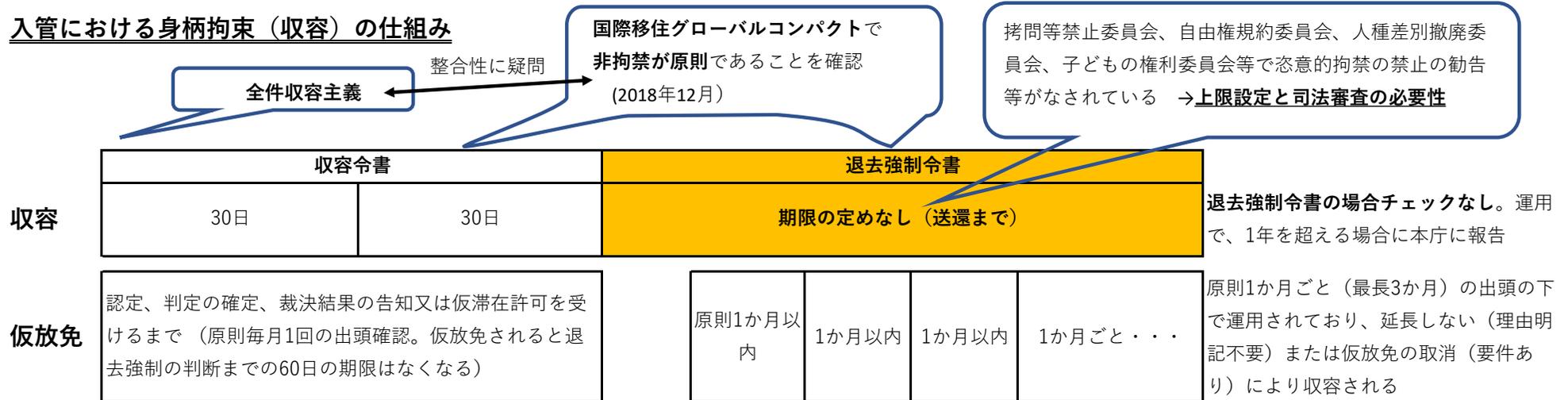
	国名	全未処理案件	初回未処理			複数回未処理			
		総数	初回総数	1次	異議	複数回総数	1次	異議	複数回総数/ 未処理総数
1	スリランカ	5148	4948	3149	1799	200	70	130	3.9%
2	ネパール	4151	3883	1052	2831	268	36	232	6.5%
3	トルコ	3119	2421	1424	997	698	175	523	22.4%
4	カンボジア	2997	2997	2664	333				0.0%
5	ミャンマー	2931	2610	1823	787	321	99	222	11.0%
6	パキスタン	1939	1796	1420	376	143	41	102	7.4%
7	インド	1884	1792	1525	267	92	14	78	4.9%
8	バングラディシュ	1770	1639	1250	389	131	41	90	7.4%
9	フィリピン	1157	1128	135	993	29	10	19	2.5%
10	インドネシア	670	661		661	9		9	1.3%
11	中国	519	489	324	165	30	14	16	5.8%
12	カメルーン	500	434	394	40	66	18	48	13.2%
13	ナイジェリア	387	293	177	116	94	45	49	24.3%
14	ウガンダ	340	293	237	56	47	16	31	13.8%
15	ガーナ	264	198	130	68	66	26	40	25.0%
16	セネガル	259	245	222	23	14	7	7	5.4%
17	イラン	252	152		152	100	53	47	39.7%
18	チュニジア	182	182	104	78				0.0%
19	コンゴ民主共和国	123	98	58	40	25	4	21	20.3%
20	ギニア	95	85	85		10	10		10.5%
21	ベトナム	79	55		55	24	16	8	30.4%
22	ブルキナファソ	66	66	66					0.0%
23	モンゴル	58	58	58					0.0%
24	エチオピア	19	0			19	4	15	100.0%
25	ペルー	14	0			14	7	7	100.0%
26	マリ	5	0			5	5		100.0%

上位20か国の合算	網掛け部分は上位20か国に入っていない部分
※旧送還困難国	収容送還専門部会令和元年12月12日付資料4に基づき作成
※※現在送還困難国	

刑事司法の身柄拘束（勾留）の仕組み



入管における身柄拘束（収容）の仕組み



※収容、仮放免ともいずれも第三者チェックはない。仮放免だけが期間ごとに入管により延長の判断がなされる。