

収容・送還に関する専門部会  
第7回会合会議録

令和2年2月17日（月）  
午後3時～午後5時  
法曹会館・高砂の間

出席者（敬称略）

- 収容・送還に関する専門部会  
安富部会長，明石委員，大橋委員，川村委員，高橋委員，高宅委員，寺脇委員，  
野口委員，宮崎委員，柳瀬委員
- 出入国在留管理庁  
佐々木長官，高嶋次長，佐藤審議官，岡本警備課長，片山参事官，簾内難民認定  
室長，林警備調整官
- オブザーバー  
国連難民高等弁務官駐日事務所 川内副代表

事務局 本日も御多忙のところお集まりいただきまして，誠にありがとうございます。  
ございます。

ただいまから「収容・送還に関する専門部会」第7回会合を始めさせていただきます。

本日は，部会長及び委員の皆様全員の御出席を頂いております。このほか，オブザーバーとして，UNHCR駐日事務所，川内様に御出席を頂いております。

早速ですが、部会長，よろしくお願いいたします。

安 富 部 会 長　　本日は，前回に引き続きまして，本専門部会の取りまとめを視野に入れた議論を行ってまいりたいと思います。

これまでの会合で，委員の皆様から，様々なお尋ねや御要望を頂いておりました事項がございますけれども，それらのうち，現段階で資料として取りまとめた内容につきまして，出入国在留管理庁から説明をするということがございます。出入国在留管理庁から資料説明を頂いた上で，委員の皆様との間で質疑応答を行ってまいりたいと思います。よろしくお願いいたします。

片 山 参 事 官　　まず，私から，資料2「諸外国における収容・送還に関する法制度」の1枚目の資料につきまして，御説明させていただきます。

まず，資料下部を御覧いただければと思いますが，前回も申し上げましたけれども，本資料は，あくまでも現時点の調査結果に基づいて記載させていただいています。調査そのものはまだ継続しておりますので，今後も必要に応じて記載を追加させていただくことがあり得ることを御理解いただければと思います。

また，資料の中に，前回御指摘を頂いた根拠条文についても追記させていただいております。これにつきましても，現時点で判明しているものを記載させていただいていることを御理解いただければと思います。

なお，前回会合でお示しさせていただきました資料から追記等をした部分につきまして，根拠条文の箇所も含めまして，赤字で記載させていただいております。特にドイツにつきましては，前回まで「調査中」となっていた項目が多かったところがございますけれども，この間調査を進めまして，特に上半分の送還関係については，新たに判明した部分もございますので，内容を追記させていただいております。

ドイツについては，収容関係で「調査中」となっている下二つの項目についても，引き続き調査を進めておりますので，これについても

分かり次第追記させていただきたいと思っております。

資料2の1枚目については以上です。

2枚目については、難民関係でございますので、難民認定室長から御説明します。

簾内難民認定室長 資料2の2枚目ですけれども、注釈の説明につきましては、先ほどと同様でございます。

内容ですが、一番下の「例外的に送還停止効が認められない場合」という箇所について、今回ドイツを追記しております。内容としましては、そこに記載されているとおりでございますけれども、ドイツでは、一次審査において、明らかに根拠がない申請として却下された場合又は再審査の要件を満たしていないとして再申請が却下された場合には、不服申立てを行っても、その不服申立て中は送還停止効の対象にならないという規定がございます。

また、資料に記載のとおり、公共安全及び秩序への重大な脅威がある場合にも、送還停止効の例外となるということでございます。

片山参事官 続きまして、資料3「罰則について」について御説明させていただきます。

資料3は、前回会合における御指摘や御意見を踏まえ、罰則に関する概念、入管法や刑法上の罰則等について整理して、表にお示したものでございます。

まず、表の上部の黄色い枠内の部分を御覧ください。

入管法上の罰則は、行政罰と位置づけられております。そこで、まず表の上部に、行政罰の意義等を記載させていただいています。表に記載させていただいたとおりでございますが、行政罰とは、「行政犯に対して科せられる罰」であるとされています。

行政犯につきましては、下に注を記載させていただいていますが、「行政法上の義務違反」をいまして、「行政法上の目的のための命令や禁止に違反するが故に、反道徳性とか反社会性を帯びるもの」をい

います。この意味で、行為それ自体が、法規を待たずに道徳性や反社会性を有する刑事罰と区別されております。

再び、少し上に戻っていただきますが、行政罰には行政刑罰と秩序罰があるとされております。行政刑罰も秩序罰も、いずれも罰則であるとされておりますが、このうちの行政刑罰が刑罰ということになりまして、秩序罰につきましては刑罰ではございません。ですので、秩序罰については、いわゆる刑法総則の規定や刑事訴訟法の適用はないとされております。

行政罰等の概念等につきましては御説明したとおりですが、次に、青色の一覧表を御覧ください。こちらでは、入管法上と刑法上の主な罰則を整理させていただきました。もちろん、入管法にも刑法にも様々な罰則が規定されております。ここでは、代表的なものですとか、これまでの御議論や御意見の中で言及のあったものを中心に記載させていただいております。

まず、上半分の入管法上の罰則について、代表的なものとして、三つ記載させていただきました。また、一番右側の性質の欄を御覧いただければと思いますけれども、これらの入管法の罰則については、いずれも行政犯と位置づけられていると理解しております。

この中で、上の二つでございます不法残留罪と特別放免条件違反逃亡罪が、いわゆる行政刑罰ということになります。そして、一番下に記載しております船舶の長等の義務違反につきましては、50万円以下の過料とされておりますが、この過料については、いわゆる過ち料とも呼ばれておりまして、刑罰とは別のものです。ですので、これが秩序罰ということになります。

次に、下半分の刑法上の罰則についてですけれども、一番右側の性質欄を御覧ください。

先ほども申し上げましたとおり、刑法には様々な罰則が規定されておりますが、講学上、刑法典上の犯罪の多くは刑事犯（自然犯）とされております。

刑法上の罰則には、殺人罪ですとか傷害罪等も規定されているので

すが、ここでは、以前の会合でも言及がありました罪名を中心に、公務執行妨害罪、業務妨害罪、器物損壊罪の三つを記載させていただいております。対象となる行為や法定刑につきましては、いずれもこの表に記載したとおりでございます。

最後に、この部会の御議論でも言及されております執行罰につきまして、このページの一番下、参考の欄に記載させていただきました。前回は御指摘がありましたとおり、執行罰については、罰則ではないという御指摘を頂いておりますので、参考として記載させていただいたものでございます。

執行罰は、強制執行の一方法でありまして、「義務の不履行に対して、一定の期限を定めて、過料に処すことを予告して、間接的に将来の義務の履行を促し、履行がない場合に過料を徴収するもの」とされております。現行法では、砂防法の1例のみ存在するということですので、参考欄には砂防法の規定を記載させていただきました。

資料3の御説明については以上でございます。

岡本警備課長 資料4「令和元年12月末現在の退去被収容者数・被仮放免者数等」につきまして、御説明申し上げます。

まず1ページ目でございますが、こちらは、本専門部会の第1回会合でお配りいたしました資料「送還忌避者の実態について」におきまして、令和元年6月末現在のいくつかの数値をお示ししておりました。これにつきまして、令和元年12月末現在の数値は現在集計中でございますが、取り急ぎ、取りまとめたものを速報値としてお示しするものでございます。

なお、各数値については、現在も精査中でありまして、今後、精査が進むにつれて、若干の変動の可能性が残っているということを付言いたします。

記載しておりますとおり、令和元年12月末現在で、退去強制令書の発付を受けて収容中の者は942人、仮放免中の者は2,217人となっております。令和元年6月末現在の数字としては、退去強制令

書の発付を受けて収容中の者が1, 147人, 仮放免中の者が2, 303人でしたので, この時点と比べますと, 半年間で, 収容中の者は約200人, 仮放免中の者は約70人がそれぞれ減少したことになります。

退去強制令書の発付を受けて収容中の942人のうち, 送還を忌避する被収容者は649人であり, 全体に占める割合は約69%となっております。昨年6月末現在では, 送還を忌避する被収容者は858人であり, そこから比べると, 約200人余りが減少しております。

この減少の原因は, 昨年後半において, 入管収容施設を出所する者の数が入所する者の数を上回ったということですが, その主な要因は, 送還の促進に努めたということ, それから, 後ほど御説明いたします拒食事案の場合を含めまして, 仮放免を許可した, あるいは仮放免後逃亡したという者も相当数に上ったということが挙げられます。

このように, 収容中の送還忌避者の数には減少が見られますが, 退去令被仮放免者の大多数が送還忌避者でもあるということを考え合わせますと, 送還忌避者全体の人数はなお多数に上っておりまして, 本専門部会において有効な方策を御議論いただくことの重要性には変わりがないものと考えております。

次に, 送還を忌避する被収容者649人のうち, 難民認定申請を行ったことがある者, すなわち難民認定申請中でまだ処分がされていない者, 難民不認定処分を受けて不服申立て中の者及び現在は手続中ではないものの, 過去に難民認定申請を行ったことがある者は, 合計で438人ございまして, 送還忌避被収容者のうちの約67%を占めております。この比率は, 昨年6月末時点で約68%ございましたので, おおむね横ばいとなっております。

そして, この難民認定申請を行ったことがある438人のうち, 複数回申請に及んでいる者は242人, 最多の申請回数は5回となっております。また, 退去強制令書の発付後に初めて難民認定申請をした者が148人となっております。

次に, 拒食事案についてです。

こちら、第1回会合でお配りしました資料「送還忌避者の実態」の中で、令和元年9月25日時点の拒食事案の状況についてお示したところですが、これにつきまして、令和2年1月末時点までの状況をお示しするために作成した資料でございます。各数値につきましては、1ページ目と同様、速報値であることを御承知おきください。

令和元年9月25日時点では、拒食継続中の者が36名、拒食を終了した者が113名、仮放免中の者が17名、逃亡中の者が19名、送還済みの者が13名となっております。

その後、令和2年1月末時点の集計といたしましては、このグラフの一番右側にありますとおり、拒食継続中の者は8名、拒食を終了した者が84名、仮放免中の者が32名、逃亡中の者が64名、送還済みの者が47名となっております。

このように、拒食継続中の者は、9月時点と比較して減少していますが、拒食後に仮放免を許可され、仮放免中に逃亡した者が64人に上っているということは、大きな問題であると認識しています。

次に、3ページは、送還忌避被収容者について、送還を忌避する理由別に、それから、収容期間6月以上の者と6月未満の者とに分けて集計を試みたものでございます。

第2回会合でお配りした資料3の中で、令和元年6月末時点で収容中の送還忌避者858人につきまして、一つの主たる送還忌避理由を集計したものをお示ししていたところでございますが、今回お示しているものは、それから半年後、令和元年12月末時点の収容中の送還忌避者、先ほどから申しております649人についての集計でございますが、理由を1人一つに限定せず、重複を許して集計をしているものでございます。

資料の性質でございますが、理由として挙げられている様々な項目のうち、まず「難民認定手続中」というところと、「訴訟係属中」というところにつきましては、資料の下方の一つ目の※印で注記をしておりますとおり、現に各手続を行っている者の数、すなわち客観的に手続中である者の数を集計したものであります。

これに対しまして、それ以外の家族同居、子の養育、生活基盤といった事由は、入国警備官が面接等の際に聴取をした内容に基づいて、本人が主張する理由を集計したものです。

なお、第2回会合における御説明の際にも申し上げましたが、この中の「難民認定手続中」の数の中には、真に難民として保護されるべき者に限らず、濫用・誤用的な申請を行っている者も相当数含まれると考えられます。

それから、家族同居、子の養育、それから生活基盤といった事由は、あくまでも本人が述べるところに基づいて集計をしたところございまして、実際の家族関係や生活状況等には様々な場合があり得ると考えておりますし、第2回会合でも申し上げましたとおり、これらの事由は、基本的には退去強制令書が発付されるまでの手続の中で考慮済みであり、その上で退去強制令書が発付されているというものであると考えられるところです。

それから、「その他」という項目の内訳としては様々なことがありますが、例えば、日本に生活基盤があるわけではないけれども本国にも確たる生活基盤がないので帰りたくないという者、あるいは日本で病気の治療を受けたいという者、さらには、別れた配偶者と再び一緒に暮らしたいという者などが含まれております。

次に、4ページでは、各収容施設における処方薬所持者の割合をお示ししております。

こちらは、令和元年12月4日時点での各収容施設における処方薬の処方を受けている者の人数を、収容施設ごとに集計したものでございます。なお、令和元年12月4日時点で、被収容者がいない施設については、記載を省略しております。

処方薬の処方を受けている者の数及び割合は、施設ごとに資料に記載しているとおりでございます。

安 富 部 会 長      ありがとうございました。

ただいま御説明を頂いたところですが、資料2から資料4に



つきまして、御質問のある方はお願いいたします。

野 口 委 員 コメントが2点、質問が1点あります。

まず、これはコメントになりますけれども、資料3でお示しいただいた罰則について、行政法学界では、資料のように行政罰の中の行政刑罰と秩序罰とが説明されているのですけれども、今日御説明にあった、行政犯は法定犯で、刑法犯の多くは自然犯だという区分まではあまり議論されていないように思います。何が言いたいかという、例えば、非常にラフに表現すると、行政法の世界では、行政法に対する違反は行政罰でペナルティーを科すというぐらいしか考えていないのですね。

こういうふうに書いていただくと、例えば、廃棄物処理法違反、いわゆる不法投棄は法律によって初めて生み出されるのか。ごみを捨ててはいけないと感覚的には思うわけですが、これは法定犯なのかというような微妙なケースも出てきますし、また、軽犯罪法は部類としては刑事法に入るのだと思いますが、かなりマージするというか、刑法犯と行政犯の中間領域に存在するような規定もあるので、こういうふうに、上が法定犯、下が自然犯と書かれると、非常に違和感があるという印象を持ちました。

それから、2点目のコメントは、資料4の4ページにある処方薬所持者の割合をパーセントで表示するというのは、非常に危険だなという印象を持っています。

というのは、例えば福岡局は今、被収容者1人中、処方薬所持者が0人であるので、割合が「0%」となっていますが、この1人がおなかを壊したから胃腸薬をください、といって処方を受けると、ここが「100%」になるのですね。そのお隣の広島局にもいえますが、被収容者数が少ないところで、こういうパーセンテージを出すと、それが右側の総数のパーセンテージにも跳ね返ってくるというのをどう読むのかというのは、統計の専門家の先生がいらっしゃったら聞いてみたいところですが、単純に縦を見て割合を出して、横で平均を

取るというこのやり方では、あまり正確なところを伝えられないのではないかということコメントさせていただきたいと思います。

最後に質問させていただきたいことは、総数649人と示されている、この「送還忌避者」というのは、何らかの事情により本国にお戻りになられていない、つまり、本人が積極的に忌避しますと言っているという仕切りではなくて、帰っていないということをもって「送還忌避者」とカテゴライズされているのかどうか、この「送還忌避者」の定義を教えてくださいたいと思います。

質問の趣旨は、この3ページの表も、なかなか読み取りが難しいと思うのですが、我々が考えていけないといけないのは、送還忌避者が、どういう事情を取り払ってあげれば、本国にお戻りになっていただけるのかということを考えなければならないときに、このデータだけ見せられると、しかも先ほど、追加で御説明を伺ったその他の理由は、例えば病気が治るまでとか、生活基盤が落ち着かないとか、そういう事情であるとする、左から右まで全部、人道的配慮による在留特別許可を認めない限り、この数は減らないということを示した表なのかというふうになってしまうので、そもそも送還忌避者の母数をどう取られているのかということをお質問させていただきたいと思います。

岡本警備課長　　まず、何ををもって送還忌避者と捉えるかということにつきましては、第1回会合において御説明したとおりでございまして、本来、退去強制令書が発付されているため、速やかに送還されなければならないにもかかわらず、法律上又は事実上の作為又は不作為によって退去を拒んでいるという状況にある人を送還忌避者として捉えて、今回集計しております。

その上で、ただいまの御質問にも関連しますが、送還忌避理由にも難しい点がございまして、本来、送還されなければいけないにもかかわらず、速やかに送還に至っていないということは、何らかの障害なり理由なりがあるわけでございます。

そうした場合に、入国警備官としては、面接をするなどして、なぜ速やかに帰国をしないのかをお尋ねしたときの回答を集計しているわけですが、そうした際に出てきたものが、例えば「家族と暮らしたい」、あるいは「子供を育てたい」という理由であった場合に、それは必ず在留特別許可をするなど人道的に考慮しなければいけないような事情の人ばかりなのかというと、決してそうではありません。先ほども少し申し上げたのですが、基本的には、退去強制令書が発付されるまでの手続において、本人の家族関係についても事実を把握し、考慮しております。

その上で、ただ家族関係のみではなく、一体いかなる理由で退去強制事由に該当しているのか。例えばそれが刑罰法令違反であった場合には、どういう刑罰法令違反で、この人は日本の社会の中でどういうことをしてきた人だったのかといったことも含めて、事情を総合的に勘案しまして、在留特別許可なのか、退去強制処分が相当なのかという判断をして、この人は退去強制処分が相当であるということで令書が発付されておりますので、なぜ送還に応じないのですかというふうに聞くと、家族や子の養育といった事情を申し立てますが、それらが全て、在留特別許可をして考慮しなければいけないような人道的な理由に当たるという実態ではないということでございます。

野 口 委 員 人道的配慮による在留特別許可をするべきであると言いたいわけではなくて、例えば、よく耳にする、本国との関係を整理して旅券が発給されれば帰ることができる方がいるとすると、旅券発給手続に配慮することにより、その方が本国に戻ることに結びつくというようなデータが出てきたら、そこを手配すればいいということを読み取りたいわけですね。

ただ、今御説明を伺って、主観的に本人が何と言っているかというデータしか取れておらず、客観的に調べてみると、また事情が違ってくるのかもしれないということを理解いたしました。

岡本警備課長　　まさに今、御指摘を頂いたとおりでございまして、今回の資料の中でも、「難民認定手続中」と「訴訟係属中」につきましては、事案内容は様々だと思っておりますが、客観的に手続中であるという人の数を数えております。

確かに御指摘を頂いたように、主観的にといたしますか、本人がどう言っているかということではなくて、例えば、旅券申請にネックがあってという人が何人いるのかといったことも含めて、より客観的なデータを把握することはできないのかという御指摘だと受け止めましたので、そういった客観的なデータをさらに把握できないかということにつきましては、また検討したいと考えております。

宮崎委員　　野口先生がおっしゃった処方薬の所持者のところのパーセントというのは、確かにそのとおりで思っていて、私も書いていただくとしたら、東日本、大村、東京、名古屋、大阪の長期の収容施設の人と、あと、横浜は短期、つまり6か月以下の被収容者数が多いという意味で、ここままで十分で、被収容者数が1桁となっているところは、中途半端に載せないほうが正しいかなと思っています。

この関係でお願いをしたいのは、収容期間が6か月以下の被収容者と6か月以上の被収容者とを分けた数字を頂きたいということです。逆に言うと、横浜支局は、6か月以下の人のみで13%であり、ほかの施設は6か月以下の人と6か月以上の人とが混在していてこの数字になっているということです。

特に、東日本入国管理センターと大村入国管理センターは、収容期間が6か月以上の人であればおおむね95%から85%程度なのですが、名古屋局は収容期間が6か月以上の方は23%しか、前に頂いた資料は単純に今回の数値と比較できないのですけれども、前の資料の当時と同じような6か月以上、以下という区別を当てはめると、長期の施設、すなわち6か月以上の方は90%から100%ぐらい処方薬を持っていることになり、横浜支局のように、収容期間が6か月以下の官署だと13%ぐらいだけれども、収容期間が6か月以上の被

収容者については、90%から100%ぐらいが処方を受けているということです。何というか、無駄な医療とはいいませんけれども、医療を受けなくても済むような収容を考えなきゃいけないと思うので、この資料は、6か月以上と以下で分けていただけないでしょうか。

これはお願いで、数字を見るに当たって、あまりにも処方率が高過ぎるし、逆に言うと、名古屋局などは、収容期間が6か月以下の人でも、ほかの局とは違って、膨大な量の薬が処方されているようにも見えないことはないのです、そこは整理が必要かなと思っております。

あと、その1枚前の送還忌避理由のところですけども、前から送還忌避の定義が明確ではないまままきているのですが、この数字は複数回答あるものをそのまま載せましたとなっているのですけれども、できればどれとどれが複数回答になっているのかお教えいただきたいと思っています。というのは、例えば、家族同居と子の養育というのは、重なるのか重ならないのか。全く重ならないで記載されていると見ると、ここに出てくるいわゆる送還忌避者とされている人の40%以上が、家族を理由にして帰らないと言っているということになりますし、ミニマムに見て、両方重なるものが必ずあるとすると、4分の1ぐらいの人が、家族を理由にして帰らないと言っているのだということになるので、重複がどのあたりにくるのか。あとは難民だったら、難民であることだけを理由としているのか、ほかの理由があるのかというところも見てみたいので、できればデータをお出しいただければと思います。

そういう意味では、仮放免を許可してしまったという状態もあるので、12月4日時点の数字がいい数字なのかどうかは、ちょっと分からないのですけれども、このあたりの数字をお出しいただければというふうに思っていますが、出すことは可能でしょうか。

寺 脇 委 員 実 は 私 も、この表を見て誤解していたのですけれども、今、野口先生の御発言を聞いて、その答えを聞いていると、そもそも、ここに書かれていることは既に考慮済みで、一旦判断した上で収容しているの

だとすると、逆にこの表に何の意味があるのかと思います。本人はそう言っているけれども、そうではないわけでしょう。

それで、この表だけが独り歩きすると、いや、これだけ気の毒な人がいるのに、どうして帰すのですかという話になるだけの表だと思うので、もう少し実態が分かるような説明の仕方にしていただきたいと思います。この表だけが独り歩きすると、先ほどの野口先生のような質問をしていただかない限りは、説明できないことになると思います。

それから、投薬の部分なのですが、ここでは何ををもって「投薬」といっておられるのか分かりません。例えば、湿布を渡しただけでも「投薬」に数えられるとすれば、レベル感が全然違うわけですよ。そういった点も含めて、議論すべきものなのか何なのかということもあるので、そのあたりも考えていただいた方がいいのではないかと思います。

安 富 部 会 長 今日お出しいただいた資料は、これまでの議論の中での御意見・御要望に対して、事務局でおおむね対応していただいたものであると思います。今、各委員からいただいた御意見につきましては、それを踏まえて、事務局で対応可能なものについて、精査した上で改めて資料を提供していただければと思いますので、よろしくお願いします。

宮 崎 委 員 仮放免の関係ですけれども、従前出ていた仮放免の者と、この逃走中とかいう数字のものが出てきたので、そもそも仮放免中と逃走中とは、データにどういう違いがあるのかとか、逃走した人の中には、戻ってきた人とかいるのかどうか分かりませんが、そういった若干の補足をして説明いただくことは可能でしょうか。

岡 本 警 備 課 長 今日お配りしている資料の中では、「拒食事案について」というシートに、仮放免中の逃亡の数字がありますが、これは基準日時点で逃亡中の人の数でございます。仮に一度逃亡したものの、その後見つかって再収容されているという人は、再収容の方に計上されていますので、

その意味では、一度でも逃亡したことがある人を計上した類型ではなく、この日現在で逃亡中の状態にある人を計上したものでございます。

それから、以前お出しした資料の中で、逃亡により手配中の人の推移をグラフでお示ししたことがあったのですが、「手配中」というのは、仮放免の取消しを行って、手配を行いますところ、その時点で手配されている状態にある人を計上しておりますので、仮に、一度逃げたものの、見つかって再収容等の状態になっている場合には、その時点では手配中ではありませんから、そうした人も除いて当該時点で手配中である人の数を示したものであるということでございます。逃亡中であることを認知してから、仮放免の取消し手続を行って手配等をするには、若干の手続的なラグがございますので、両者は厳密に一致するわけではございませんが、近似すると考えられるところです。

明 石 委 員 資料4の1ページ目の令和元年6月末の数字との比較について、収容中の者、仮放免中の者、そして送還を忌避する被収容者の数について、御説明いただきました。

全てにおいて減少のトレンドにあつて、特に送還を忌避する被収容者に関しましては、半年で200名超減少しています。送還の促進に努めた、また仮放免等々と御説明いただきましたけれども、説得等々、過去と変わることなく働きかけてきて、送還忌避者が自主的に送還に応じたという結果を示しているものなのでしょうか。

半年で200名減少というのは、かなりのインパクトといたしますか、変化だなと私は思いましたものですから。

岡 本 警 備 課 長 詳細な分析ができていないのですが、恐らく、これまでと違う要因が二つございます。まず一つは、送還が大分進んでいるのかということでございますが、ちょっと被収容者の送還に限ったデータを持ち合わせていないのですが、内部的に状況の把握を試みているところでは、拒食問題があったことも含めて、送還忌避の問題について御議論を頂いている中で、現行法上できることは頑張りましょうと

いうことで、送還の促進に努めているということが、表れております。

それから、もう1点、拒食について、まさにグラフとしてお示ししているところなのですが、拒食による健康悪化等があったために、やむなく仮放免をする、あるいは、その後逃亡されてしまうために、そのような事情がなければ収容されていたはずの人が、そうではなくなっているという場合も相当数に上っているわけでございます。主にこの二つの要因が、被収容者の、送還忌避被収容者として見た場合の人数の減少につながっているのだろうと考えているところでございます。

高 宅 委 員 資料4の2ページなのですが、この「送還済み」、「逃亡中」や「仮放免中」というのは、拒食した人のうち仮放免を許可された人などがこの人数という意味ですか。

岡 本 警 備 課 長 そのとおりでございまして、この母集団は、令和元年6月頃以降に官給食の拒食をした人のその後の推移ですので、拒食をしていない人の仮放免は、ここには入っておりません。

高 宅 委 員 そうすると、どの時点でどうなっているのかというのではなくて、例えば、ある時点の拒食者が1年後にどうなっていますという表でなければ、ただその数値だけを積み上げたものでは、少し分かりにくいような気がするのですが。

岡 本 警 備 課 長 確かに、データについてはいろいろな示し方があろうと思うところですが、このデータそのものにつきましては、この期間を通じて、官給食の拒食をしたことがある人が、各時点で、どういうステータスに分類されるかというものを経時的に追っているものでございます。

ほかのデータの切り口もあるのかもしれませんが、こういうものとして、お示しをしているところでございます。

安 富 部 会 長 いろいろな御意見が出ましたので、これを踏まえ、事務局で今後の



議論を進めていく上で有用なものになるように整理していただければと思います。

本日は、宮崎委員から意見、メモ、それから資料として『法律時報』誌の論文の3点を提出いただいております。

まず、「『これまでの議論において提案された（主な）方策等（案）』に関する意見」との資料がございます。前回に引き続きまして、この「方策等（案）」は参考として皆様のお手元に御用意させていただいております。この内容については、これから議論する際に、御参考のうえ御意見をお述べいただければと思います。

それから、難民認定制度に関する部分についても、かなり詳細なものを頂戴しております。これについても、後ほど、改めて御意見を頂ければと思います。また、ここで頂いている御意見は、全部を御説明いただくと、相当な時間がかかりますので、最終的な取りまとめのところに反映させていただくというような形で扱わせていただきたく考えます。

宮 崎 委 員 分かりました。難民認定制度に関する部分について、まとめて出しておいたほうが良いと思ったので、お出しさせていただきました。

安 富 部 会 長 最終的なところで反映させていただくような形で取り扱わせていただいております。よろしいでしょうか。  
最後の『法律時報』誌の方はいかがでしょうか。

宮 崎 委 員 收容の関係について、国際人権の方面から『法律時報』で特集されておりましたものですから、御参考までにお出ししました。

安 富 部 会 長 承知しました。どうもありがとうございました。

それでは、前回に引き続きまして、机上に御用意させていただいている「これまでの議論において提案された（主な）方策等（案）」を踏まえて、取りまとめに向けた議論を進めてまいりたいと思います。

前回は、第1の「送還を促進するための措置の在り方」について御議論を頂きました。お手元に参考として御用意させていただいておりますけれども、1, 2, 3, 4とありますが、これらを御覧いただきまして、さらに何か、追加的な御意見があればお願いしたいと思います。

寺脇委員 第1の2の執行罰の利用の部分なのですが、執行罰のメリットとして野口先生から伺ったのは、何回でも繰り返し課することができることであると理解したのですが、他方、デメリットとしては、払わない人に対しては何ともしようがないということらしいです。強制的に取れるのかどうか、私も不勉強でよく分かりませんが、なかなか難しい。

そうすると、抑止効果の点では、やはりこういう過料だけでいいのかという点は議論としてはあるのだろうとあっていて、やはり刑事罰を考えておかないといけないのではないかと思います。刑事罰であれば、懲役刑もありますし、入管法上も刑事罰の規定がありますから、新たに設けてもあまり違和感はないだろうと思います。ですから、私としては、執行罰をここで採用するよりは、懲役刑、刑事罰のほうがいいのではないかなという意見を、念のためお話ししておきます。

野口委員 非常に抽象的な、理論的な話になってしまって恐縮なのですが、行政法の行政的な手法を論じるときに、制裁というのは、義務の違反者に対してペナルティーとして与えるものであり、間接的に、それがあからやめておこうと、例えば罰金30万円だったら不法投棄するのはやめておこうといった、間接的な抑止効果を有するものです。そして、実際に目の前に義務の違反者がいた場合に、強制執行をするためにはどうしたらいいのかという手法の中に、一つ置かれているのが執行罰というものです。ですから、執行罰は、そういう意味では制裁ではなく、制裁というのは、過去の違反行為に対して、「お前、悪いことしたな」と戒めるものであって、これに対して、直接的に義務を履行させる手法として出てくるのが執行罰ですから、両者は併存しま

す。だから、行政法では、どちらが優先されるというようには考えていないのですね。

今回議論をしなければならないのは、退去しない人をどうやって退去させるかということです。しかも、後で出てくるのですけれども、退去強制は即時強制であって義務の履行ですらないといわれているものですから、目の前に行って、ここにはいけない人をよけさせるにはどうしたらいいかという手法を考えなければなりません。ですから、いきなり制裁といわれると、行政手法としては非常に抵抗感があって、それを履行させる手法として、何か考えられないかというところで出てくるのが執行罰です。

ただ、執行罰は、命令があって、義務の不履行があって、それを履行させるというものですから、今回のケースにそのまま当てはめることはできません。前提としては、ここに書いていただいているように、今の仕組みを少しモディファイして、退去命令なり、旅券取得命令なりという命令をかけ、義務の不履行の状態を待って、それを執行させるために、どれだけ効果があるのかは、寺脇先生のお話のとおり分かりませんが、ただ、履行させるという手法として用意しておくということで提案させていただきました。

寺 脇 委 員 やはり間接罰の考え方ですから、前提となる形は同じだと思います。

高 橋 委 員 今回の執行罰のことについてなのですからけれども、御趣旨はよく分かりました。

もしかすると、野口先生のお考えによれば、これと罰則は両立し得て、そうすると、執行罰もあって罰則もあるという制度も考えられるということになると思います。

それもありで考えるのですけれども、行政府の職員の判断で、一定の義務を履行する効力がありそうなの程度の過料を何度でも課せるといいうやり方が、果たして妥当なのかどうかというのには、やや疑問を覚えます。

基本的に、行政庁の職員が裁判所の何の関与も全くないままやるわけですね。それが濫用される懸念があるのではないかという点は、少しあるように思われます。

実際に、現在執行罰が規定されているのは砂防法第36条の規定しかないと伺っておりますけれども、使い勝手が相当悪そうだということがありそうですので、案としては当然、一つ検討されるべきかと思っておりますけれども、なかなか実際の制度づくりの中では、クリアすべきハードルは幾つもありそうだとすることを感想として持っております。

野口委員 それはもう先生のおっしゃるとおりであり、砂防法についても整理のし忘れだといわれているので、現行法にないといっているものなのですが、ただ、行政法の業界の中では、執行罰を見直して、もう少しいろいろ工夫をしたら、履行できるような仕組みがあり得るのではないかと。

だから、権力の振るい方としては、制裁というと非常に重いのですね。ですので、行政法上の義務履行違反であれば、行政法の、行政機関の、行政の世界で何か片をつけられないかと考えると、制裁より前に出てくるのが、執行罰が使えないのかという議論だと思います。先生のおっしゃるとおり、実効性を考えると、本当に使えるのだろうかという議論は残ると思うのですけれども、ただ、手法としては、そういうものもあるというアイデアは出しておいたほうがよいのかなと思って、出させていただきました。

高宅委員 いずれにしても、野口先生の言われたとおり、退去強制令書というものの性質が、どちらかというところ、本人に義務を課するというよりは、入国警備官に執行を命ずるという仕組みになっているので、それをまず直さないと、間接強制としての執行罰にせよ機能しないのだろうと思います。ですから、退去強制令書発付後の執行の仕組みを、まず考え直す必要がある。

例えば、私、前に意見を出しましたが、一旦、退去命令なり何なり

をする手続を別に設けて、本人に退去義務を課する。それに対する違反に対して、何らかの制裁を科す。そこではいろんな、例えば難民認定申請をするかとか、あるいは行政訴訟を提起するかとか、そういったことも、そこで一気に聞いてしまう。そこで全部、全体を整理した上で執行に臨むと。

一方、そこで難民認定申請をするとか訴訟をするという場合には、もちろんそれを尊重するわけですし、それが長期間かかる場合には、一定期間の仮放免も当然あり得るのだと思います。ただ、その場合には、その担保措置が必要だろうと。例えば、何らかの保証をさせるとか、あるいは、本人の意思を確実にするために、例えば旅券の申請を行う場合には、その申請場所を指定する等、一定の担保措置を確保した上で、それを実行するということが必要になると思います。

宮崎委員 退去強制令書の執行上の意味合いとか、収容が退去強制命令そのものから生じるのかという点については、古い本を見ていると、退去強制命令の執行そのものは、退去強制令書そのものではなくて、条文の執行できる旨の規定から間接的に効力が生ずるのだと書いてあったものもあります。この点に関する議論をしようとするのであれば、退去強制命令をきちんと条文上整理し直して、どういう形にするのかということも考えなければいけないだろうと思います。また、本国への旅券申請などについて議論をすることになる場合は、複数の国では、本人が出頭しなければ旅券が申請できないという形になっているのですが、そういったときに外へ出すような手続も併せて考えないと、単に命令ですという形では処理ができないと思われるので、ここのあたりはかなり、条文そのものの構成から全体を直さないと、単純に今、退去強制命令ができていないという状況だけで、命令を出して執行するというわけにはいかないのではないかと思います。ですから、この部分では、賛成しかねるところではあります。

執行罰については、確かに一つのアイデアとしてあるのかなと思いますけれども、ほかでも使われていない条文を、突然ここで議論して、

ぱっと入れましょうという形のものではなくて、これを踏まえた議論をしっかりとした上でないと取り込みにくいかなと思っています。

高 宅 委 員 基本的には、退去強制手続では、法律が日本にさせたくない人間を列挙した事由に該当したということは事実で、その上で例外として、法務大臣が在留特別許可の可否を政治的判断により決するという制度です。それに基づいて退去強制令書が出されるという仕組みになっています。ただ、退去強制令書は、本人に対するものというよりは、入国警備官という職員に対する、退去強制をせよという執行命令であって、その執行を入国警備官が行うという仕組みが現状だと思います。

ただ、そういった手続からは、本人が欠けているわけです。要するに、本人に対して、もちろん分かっているとは思いますが、こういう理由だから国外に出ていきなさいということを明確に伝える手続がありません。

それから、送還については、退去強制令書発付後に事情が変わり得るものなのです。要するに、送還先についても事情は変わり得ますし、それから、送還の方法についても変わり得るだろうと思います。

そうすると、そういったことも含めて、送還の準備が少なくとも国側として整った段階で、一旦、送還をされる立場にあるということを本人に明確に示す手続が必要ですし、またそのときに、本人にこういう権利がありますと、例えば難民認定申請をしたければできます、あるいは、訴訟を起こしたければ起こすことができますということを通知する、言ってみれば、本人に対する告知も必要だろうと思います。したがって、一旦退去命令手続のようなものを作ることが必要ではないかと考えています。

そして、その中で必要な権利主張があれば、それをしてもらおう。ただ、特別に事情が変更すれば別ですが、その権利主張は何回でもできるのではなく、その手続で一旦主張した以上は、その後は認めない。そういう仕組みが必要なのではないかということを、私の考え方として補足させていただきます。

宮 崎 委 員

まずは、濫用・誤用的な申請の定義があまり明確でないので、ある程度明確にすべきと思っています。また、初回申請のものについて、きちんとやっていますという一方で、トルコ人のように、日本では1件も難民として認定されていないけれども、各国では認定率が50%程度であるというような差が出ているのだとすると、それがどういった理由で起こっているのかということについて、きっちりチェックをして、解明した上でやるべきだと思っています。やはりこの後数回の議論で難民認定制度の関係を取りまとめるのは難しいのではないかと考えています。

ただ、詳細な議論としては、今回の長いペーパーで出させていただいたとおりです。

先ほどの理由のところ、在留特別許可の手続は入管サイドが既にやっているからいいでしょうというような御議論もありました。他方で、家族の結合などについて、現状では、日本は犯罪があったら基本的には入国させないという形になってはいますが、そういった形でいいのかという点があります。

また、子供に会いたいと思っている状態が一番シンプルですので、例に取ると、子供が教育を受けている状態であるにもかかわらず、本国に帰すという選択肢がそのままいいのかという点については、今の在留特別許可をきちんとやっているからいいというだけではなく、退去強制した後の事情、期間を四つぐらいに分けてはいるのですが、親子が分離してしまっただけで会えなくなる状況になりそうときに、在留特別許可なのか、違う形の一定期間後の入国なのかも含めて、帰れないと言っている人に対して、違う手続、何らかのことを考えてあげること、一旦は帰りましょうといった形にできるのかも含めて議論すべきだと思っています。

先ほどの事情については、子供との同居を希望しているという例についていえば、帰ってしまったら分離して会えない、未来永劫会えない形にならない制度を作ることも必要なのかもしれないし、そのあ

たりをうまく、統計から議論できたらいいかなと思っております。

川 村 委 員 第1の3の難民関係で、宮崎先生は、ここで難民の話全てするのは適切でなくて、別の機会に回せばいいのではないかというお話なのですけれども、送還促進及び収容に関する方策を論じる以前にこの問題に取り組まなければ、誰を送還するのか、誰をどう扱うのかというところが不明確なままになってしまいます。

難民認定制度に関する議論を先延ばしにして、送還・収容に関する方策を行うと、宮崎先生が求められる、この人は難民じゃないか、あるいは人道配慮を与えるべきじゃないかという人も、送還をどんどん促進しようという中に入っていくわけですよ。その辺のふり分けをどうするかというのは、実は収容・送還よりも先んじて決定しなければ、宮崎先生がおっしゃることはできないわけです。

したがって、私の意見は、この3のところは、さきの難民認定制度に関する専門部会でも十分に御議論がなされて、恐らくは、まだ形になっていないけれども、引き続き、どういうふうな方策がいいかということ、検討なさっているのかなということ、それから、私もモニタリング会議で意見を出させていただきましたし、参与員からもたくさんの意見が出ているはずですし、オブザーバーでもおられますが、UNHCRさんも綿密に研修等なさって、御議論は別途進んでいることかと存じます。

それを踏まえて、この専門部会で深く議論する必要があるのか。前回は、難民に関しては、ここで議論すべきではないという御意見をお持ちの委員の先生もおられましたけれども、これまでのたくさんの意見の集積を踏まえて、まだできていないことを、送還と収容の議論に先んじて方策を取る必要があるという提言を発出できればと思います。これを先延ばしにすべきではないというのが、私の意見です。

その上で、宮崎先生のペーパーに目を通させていただきましたし、私の意見に触れていただいているところですのでけれども、この部会で、これまでいろいろな意見が出ており、また、前回の専門部会の御意見に



も目を通しておりますけれども、そういうのを踏まえて、さらに、ポイントがこういうところだということが既に出ているわけですから、そこを促進していただきたいと思います。

一応、具体的な形が意見の中で出れば、こういった意見もあるというところにとどめて、促進を強く促した上で、宮崎先生がこういうものを先にしなければ足りないという御意見もたくさん入れておられますので、そういうこともまとめていただきたい。さらに、私が強くお願いをしたいことは、収容・送還の方策を取る前に、この問題に着手してくださいということをお願いしたいというのが1点です。

2点目、4の「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」の「人・機材等の強化」については、やはり機材を買ってくださいということ強く言いたいかと思います。

これまでも、送還のためのチャーター機ではなくて、専用機材の検討がなされているということをお伺いはしているわけですが、それがなかなか実現できないというところで、一つ御提言として、送還のみならず、例えば今、いろいろ話題に出っていますが、邦人の救出や、来日する第三国定住者の移動、また複数省庁に関連するような緊急事態に対応することも含めた、何か政府が使える機材のようなものを御用意いただき、それを送還にも役立てられればよいかということが1点です。

それから、入口のところの話になってしまいますが、送還先国との外交の方策というところで、日本は島国ですし、入ってきて、お帰りくださいといっても、やっぱりなかなか難しい状況というのは、地理的にもあるわけですので、不法滞在、不法就労等の方が多く出てしまう国に対して、外交交渉の際に、査証発給云々も絡めて、もう少し出入国管理に関する事を外交交渉のテーブルに載せていただきたいということも、一つ提言として加えたいと思います。

それから、在留特別許可の活用等の点に関しまして、これは第2のところ、少し詳しくお話をさせていただきたいと思っておりますけれども、在留特別許可の基準の明確化に加えて、在留特別許可の申請

権を付与して、在留特別許可の審査制度を導入したらいかかということ提言したいと考えています。

その理由は、あとの第2の「収容期間の上限、収容についての司法による審査」というところで述べさせていただきたいと思います。

安 富 部 会 長 御意見として、取りまとめに当たって、受け止めさせていただきたいと思います。

それでは、第2「収容の在り方」について、入らせていただきます。

まず、収容期間の上限、収容についての司法による審査ということについて、御発言ございましたけれども、御意見を賜りたいと思います。

川 村 委 員 複数点あるのですが、まず1、「収容期間の上限、収容についての司法による審査」の一つ目の丸、「収容をその必要性がある場合に限定」という項目について、4点、提言させていただきたく存じます。

まず、必要性がある場合に限定するというを実現するには、法整備が必要であろうかと思えます。その際に、いろいろと私も勉強しながら考えていたのですが、これをどういうふうにしたらいいかと、非常にいろいろやらずにちゃいけないなど、これは大変なことだと思っ見ていたわけですけれども、まず第39条第1項に、「必要性のある場合にのみ」という文言を挿入して、そういう状況を特定するというを提言します。

それから、第44条に関して、実務では、相当数の入国警備官から入国審査官への引渡しは在宅でなされており、収容即日仮放免されているというケースが多いとお伺いをしました。ならば、それに即したように、法も建て付けをアジャストするといひますか、それを基本としたような建て付けにはいかかかなというふうに考えます。

また、第44条にも、「必要性のある場合にのみ収容する」というような文言を入れて、修正したらいかかと思えました。例えば、収容したときには、「容疑者の身体を拘束した時から」という言葉が入って

いるのですが、それを何らかの形で変えていくということもあるのかなと思いましたが、関連で、現状の条文を見ておきますと、第63条第1項には「收容しないときでも」という文言がありますが、ここも変えて、必要性のある場合に限定していくというふうな手だてができればかなと思って見ておりました。

国際法に関する議論で、恣意的拘禁が何たるかという際に、「恣意的」に当たるものとして、必要性、合理性、それから相当性、最近は比例性、プロポーショナリティーを使っていますが、それに加えて個別性を担保した形の手続になっていない收容は恣意的であると、このように判断をしているので、それにフィットしたような形になればと思っています。

また、実務上も、実はそのようになっている部分が多いとお伺いをしましたので、それを前面に出るような法整備はいかがかと考えました。

併せて、いろいろお話を聞いているときに、第41条第1項における收容令書の收容期間は30日プラス30日となっていますが、これがなぜ30日プラス30日必要かという点、結局、違反審査はすぐに終わり、即決できる。けれども、在留特別許可を出すか否かというところの判断に時間がかかるということをお伺いしました。

在留特別許可の判断を要する人たちは特に逃亡の可能性は低く、仮放免されている方が多いけれども、收容している場合もあるとお伺いしました。ならば、これは基本仮放免にするという形にして、できるだけ人身の自由を確保することを最優先に考えると、收容令書による收容期間を短縮し、違反審査の部分をメインに見るようにして、在留特別許可の申請権を与えて、申請があれば、その人たちは基本仮放免を許可して、そして、その間に審査を行う制度を入れれば、收容期間は短くなるのではないかと考えました。

第50条第1項第3号と第4号に関して審査手続を創設すればいかがかと。これのメリットは、生活基盤とか家族関係以外に、ブローカーにだまされて多額の借金をして、戻るに戻れないとか、技能実習から

逃げてしまったとか、広い意味で本国での人身取引に関わる問題とすれば、この第50条第1項第3号に当たりますが、この人たちを別制度で審査すると。

それを設けますと、実は難民認定制度の誤用・濫用といわれている、借金を問題としている人や、日本人配偶者がいるので日本に残りたいということで難民認定申請する人たちは、こちらに回ってもらうという制度をつくれれば、難民認定制度も、真の難民の審査に重点が置けるようになるというメリットもあるので、それを提言させていただきたいと思います。

それから、2点目、収容令書の発付の方法に関して、第40条には、収容令書の発付についての規定がございます。ここに収容の必要性、合理性、比例性、個別性を明示するような理由づけを、はっきり本人に示すようにしていただきたいということを提言させていただきたいと思います。

3点目、先ほど申し上げましたように、退去強制令書の違反審査だけになりますと、時間は非常に短くできるという話をお伺いしました。以前も、この点について御提案をさせていただきましたけれども、第41条第1項についても、文言を少し検討いただいて、日数として20日を提案したいと考えていまして、その場合にも、20日プラス20日で、必要最小限の期間を明示できればと考えています。

それから、もう一つ、第三者機関が承認するという制度を、ここに入れたいということを提言させていただきます。

これは、「司法による審査」ということがタイトルで挙がっていますが、司法にするとなかなか難しいのだということは、前回の野口先生の御意見で勉強させていただいたところです。そこで、収容期間を延長する場合には、行政の枠組みにおいて、独立の第三者機関が、その必要性、合理性、比例性を審査するというような仕組みを、この収容令書発付の手続の中に入れるということを提案させていただきます。

いろいろと勉強している中で、不法入国者等退去強制手続令という未施行の昭和26年の政令を見ておりますと、地方審査会の承認を得

た場合においては、14日以内に限り収容期間を更新できるといった規定も過去にはあったようにお見受けをしています。こうしたことも一つ考えられるかと思えます。

今申し上げた第三者機関の創設に関しましては、この後の「退去強制令書による収容期間の上限の設定」のところでも、前回、野口先生から定期審査を入れたらいかがか、という御発言がありまして、私もそれに賛成しているところですが、収容令書の発付の期間のところでも、延長の都度チェックを入れるのはどうでしょうか。退去強制令書による収容期間内においても一定期間、例えば、カナダは60日などといった区切りを付けてチェックしているようです。そこで、先ほど高宅先生がおっしゃられた、本人の意向確認なり新たな事情なりを確認するという事もできましようし、そういったことも併せ考えてはいかがかと考えております。

退去強制令書による収容期間の上限設定については、前回も私は、6か月、それからプラス1年ということが、ヨーロッパでなされているという例を紹介させていただきました。

なかなかこれを、同じようにというのは難しいかもしれませんが、日本も6か月を一つの目安として定めることは有用ではないかと思っております。というのは、地方局から大村入国管理センターに移すタイミングや、先ほど、投棄のところ宮崎先生がおっしゃったことも併せて考えると、一つの目安が6か月なのかなと思います。そこで、原則6か月として、延長することは可能だが、延長時に第三者機関によるチェックを入れ、最短の期間で収容を終えるというような形でいかがかなということを考えました。

第2の1について、以上です。

野口委員 私の申し上げたいことを一言で表現いたしますと、現行制度の中でできることと、法改正をしなければできないことを整理してくださいということです。

今の第2の2、3、4は、現行制度の中でもできることで、1につ

いては、現行制度の中ではできないので、法改正が必要です。原点にあるのは、先ほどの高宅先生の御発言です。

今の退去強制令書の仕組みを前提とする限り、罰則も入らないし、収容期間の上限設定も入りません。それは、即時強制だと解されているからです。そこは、異論はあるのかもしれないのですけれども、それを前提にします。

ですから、罰則を入れるという議論が入っている時点で、何らかの法改正を想定されているのだとは思いますが、こういう議論を整理するときには、今できることは何なのかをまず考えて、順序としては、現行制度があるのであるから、現行制度の中で、もっと工夫できること、やれることはないかを考えて、それをやったけれども駄目というときに、法改正を考えるのが順序だと思うので、それを是非お願いしたいです。

私自身が、現行の退去強制令書の発付プロセスの中で、まだ工夫の余地があるのではないかと考えている点は2点あります。

先ほど高宅先生も少し触れられていた現行の行政手続において、退去強制令書については、認定、判定、裁決というプロセスをもう少し見直す、慎重にする、第三者機関を入れる、基準をどうするかとか、何かいろいろな工夫はあり得るのであろうと思います。

もう一つは、第6回の宮崎先生の資料の中にも出てくる、第52条第6項の特別放免という規定の見直しです。これは、即時強制であるからこそ入っている、非常にイレギュラーな入管法独特の一つの執行なのです。ですから、これが今、ほとんどというか、全く使われていませんが、法律の規定をきちんと使えないのかということ、ぜひ見直していただきたいと思います。

その上で、1のところに出てきている、今の仕組みをかなり改める必要があると思いますけれども、収容期間の上限を定めたり、収容についての司法審査がもし必要だと考えられるのであれば、それに匹敵する退去強制令書の発付のプロセス、もう少し言うと、退去強制令書を現行の制度から改めて、命令のような要素を入れる。そこで、例え

ば期間の概念であるとか、そこに第三者の審査のチェックを入れるとかといったような、そういう新たなプロセスとしては、どういうものが考えられるのか。

その中で、今、退去強制令書は一本しかなく、しかも即時強制なので、上限の設定はできないと思いますけれども、新たな仕組みの中では、どういうやり方があり得るのかというように議論を整理しないと、収拾がつかなくなると思います。

高 宅 委 員 今の話と直接つながるかどうかわかりませんが、要するに現行法は、退去強制事由をもって、法律によって日本にいさせない人を決めている。そして、退去強制が決まった場合には在留継続を否定する。その仕組みとして、収容という方法を使っている。

また、刑事手続によって収容されている場合等、在留活動の継続がなければ、収容はしないという仕組みになっていると思います。そして、その手続が確定した以上は、日本の行政法では、司法救済を訴訟という形で求めることができるわけですから、当然それを使うべきであって、新たな特別な手続をつくるという話ではないのだろうと思います。

要するに、退去強制令書が発付されたら、もはやその人は日本にいられない、あるいは在留活動を継続できないと決まっている、だから、収容は当然必要であるのが原則であると。そして、それに対して、その収容がおかしいというのであれば、それは訴訟による救済を求める。

それから、もう一つの救済である難民認定申請手続は全く別の手続なので、退去強制事由による国外に送還すべき義務を凌駕して、必要がある場合にはやる。そういった仕組みで考えざるを得ないのだろうと思います。そこで、退去強制手続だけを改正するのは少しおかしいのだろうと思います。

寺 脇 委 員 川村先生は収容の関係で国際人権法の話がされましたが、この資料を見ても、諸外国を見ると、司法審査なしに収容している例のほうが

多いわけです。そうすると、その国が全て国際法に違反しているのか  
という、そうではない。だから、やはり適切な制度が、それぞれの  
国で設けられているということであろうと思います。

ちなみに、日本の場合には、やはり退去強制するのか、在留特別許  
可を認めるのかというのは、広範な裁量の中で判断されるわけですか  
ら、そこで第三者機関がどうのこうの、司法がどうのこうのという問  
題ではありません。ただ、それが決まった後、先ほど高宅先生がおっ  
しゃったとおり、これに対して司法の判断を仰ぐことはできるわけ  
ですね。そういう意味では、これ以上さらに複雑な制度をつくる必要は  
ないのだろうと思います。

そもそも期間の制限にしても、出国すれば解決するわけなので、収  
容の期間を設ける必要があるのかという疑問も、私自身は持っていま  
す。

それから、先ほど川村先生が難民についておっしゃったのですが、  
そもそもこの部会が設けられた前提を考えたときに、ここでまた難民  
認定制度の話を蒸し返して、それが進まない限りは、ここの議論が進  
まないという話だとすれば、それはやはり違うのだろうと思いますの  
で、これは別の議論として、切り分けて進めていただきたいと思っ  
ています。

宮 崎 委 員      2点あります。

1点は、今のところがうまくいっていないかどうかというのは、こ  
の専門部会が設置された経緯というところの最初のところでいえば、  
6月に入管施設内で餓死者が出たというところですね。仮放免もできず、  
餓死者を出したという制度設計に非常に問題があり、現状に問題があ  
るというところで議論しているということを前提にお考えいただきたい  
、と強く思います。

ただ帰すということではなくて、被収容者たちが、餓死することも  
なく、きちんとできる状況をつくりましょうという議論だと認識して  
いるので、今できることではなくて、できなかったからこそ、今の議



論があるのだということを前提に議論をさせていただければと思っております。

もう1点としては、やはり国際条約については、私は専門家ではないので、そういう意味では、川村先生の方の御議論かもしれませんが、国内法の議論をされるところで、憲法とどちらが優位かどうかは別として、条約の方が優位に立つはずで、国際的に、今の拘禁体制について、期間を定めないままでやっているのが恣意的拘禁であるということは、繰り返し意見が出されているところです。

期間を定めなくても大丈夫だという議論については、国際法上も、そういった考え方をされていないと考えていますし、もう1年以上前になりますが、おととしの12月に、日本政府も、グローバル・コンパクトにおいて、非拘禁を原則とするのだということについては賛成されているので、それに沿った解決をされるべきだと考えております。

川 村 委 員 今、国際法の話がありましたが、条約法に関するウィーン条約の第27条には、「条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない」というものがあります。また、憲法でも、国際法の誠実な遵守ということがうたわれています。日本の中で国際法の規定をどのように誠実に遵守すればいいのかについても念頭に置いていただきたいと思えます。

この国はやっていないから、やらなくてもいいということではなく、なぜできないのかと、日本は条約の履行確保のためにどういうことができるか、あるいはできないのかということを、きちんと諸外国に分かるように発信できるような法制度にしなければなりませんし、なぜ国際法でそういった議論があるのかを考える必要があります。多くの被収容者や退去強制に関する手続は、各国において規定することができるものですが、それがいずれの人の人権も守る手続になっているのかどうかを考える必要があります。このことは、入管庁が求める「すべての人の出入国の公正な管理」にも関係してくるので、ここは議論をすべきところになっています。

それから、難民について、議論すべきでないというお話でしたが、いろいろな資料に出てくるように、ここで送還・収容の問題を考える際の対象者の人々のほぼ7割が、難民認定手続にかかっている方々で、そのお一人お一人の声は様々なものがあり、その手続がうまくいかず送還が遅滞しているために、難民の問題が話題に上っているという現状がありますので、これが全く関係ないということではないわけです。

宮崎先生もおっしゃったように、なぜこの部会がそもそもあるのかということに立ち返れば、収容者の処遇手続をきちんと、外国人の人権を保障した形で見直すということが、大きなテーマになっていると思います。

寺 脇 委 員 これについては、蒸し返す話ではないのですが、まず現状認識として、どうだったかと。

送還の回避を目的とした難民認定申請の誤用・濫用がありますよね。平成13年には350人程度の申請だったのが、平成29年には2万人になりました。平成16年に入管法が改正されて、難民認定申請中の者は送還できないという送還停止効ができました。問題の所在は、そこからなのです。

結局は、本来の保護すべき難民を救済する機能が阻害されているから、何とかしなければいけないのではないかというところから、議論が始まっているのです。

制度の悪用・濫用があるということは、資料からも明らかでしょう。そういう意味では、餓死者が出たのは確かに大変なことだけれども、そのことだけをもって議論するのではなく、その前提に今申し上げたようなことがあって、この専門部会が始まっているということを前提に置かないと、いつも議論が戻ったり、あっちに行ったりこっちに行ったりしてしまうので、そこはしっかりと足場を固めておかないといけないと思います。

安 富 部 会 長 いろいろ御議論あろうかと思えますし、今までおっしゃっていただいていることについては十分汲み取った上で、これからの取りまとめに進めさせていただきたいと思えます。大分時間もきておりますので、もう少し先に進めさせていただいてよろしいでしょうか。

では、2, 3, 4について、御意見を頂ければと思えます。

明 石 委 員 収容の在り方の2の部分で、被収容者のプライバシーの確保等々のところがありますが、こちらの方策案には、収容施設の視察委員会からの指摘や、今までの指摘やリクエストとも重複するところがあるかと思えます。ですので、コメントになってしまいますが、こうした方策を検討、実施、拡大することについては、賛同いたします。

この専門部会に取り込むのは難しいのかもしれませんが、視察委員の権限の強化も、検討すべき課題であると考えます。

また、難民認定制度に関する議論が先んじてなされなければならないという意見を、私は理解するわけですが、それを物理的・時間的な問題でできない以上、やはり難民認定制度に関する以前の専門部会への言及も必要ですし、同じ意味で、収容の在り方、処遇に関しては、別途取組がなされてきましたので、そうした経緯がどこかに念頭に置かれていればと思えます。

安 富 部 会 長 仮放免についてはいかがでしょうか。

明 石 委 員 仮放免の要件、基準の明確化というのは、ガイドラインの類を設けて、積極要素、消極要素を明文化したほうが良いということで、私自身は、賛成であります。

当局内で、そうした文書はあると思えますけれども、対外的に示すものがあってよろしいのではないのでしょうか。

寺 脇 委 員 収容の問題とも絡むのかもしれませんが、仮放免というのは、やはり活用できるものであれば、積極的に活用していったらいいと思いま

す。

ただ、野放図に、出してしまえばいいという話ではないのだろうと思うので、收容代替措置や罰則なりをしっかりと設けるとか、私は難しいと思いますけれども、GPSをつけたとして、誰がいつも見ているのだろうと思うのですけれども、可能かどうかはともかくとして、そのような方策を考えるとといったこととセットであれば、私は積極的に考えてもいいのではないかと思います。

高橋委員 今、寺脇委員から出たお話でございますけれども、これ、仮放免のことだけではなくて、最初の方で、收容の必要性がある場合に收容を限定すべきじゃないかということで、前回、全件收容主義のようなものを見直すべきではないかというお話をさせていただいたときにも、寺脇委員から、逃亡についての罰則が必要ではないかというふうな御意見いただいたところでございまして、同じような枠組みで考える必要があるのだろうと思います。

電子監視のお話も出ましたけれども、そういう技術的なところで対応できるかどうかということの検討、これも重要でございますし、もう1点なのですが、現行の仮放免の運用がどのようになされているのか、詳細を存じ上げないのですけれども、一種の人的保証のような、保証人的な立場に立つ人の取扱い、信頼性などがまず現状どうなっているのかを分析して、そういう方面での制度の枠組みを、もし何かオプションとしてつけるということを考えるのであれば、実効性のある人的保証のような枠組みにすべきではないかなということ、これがまず1点です。

もう一つ、仮放免のことについて、以前、ヒアリングのときにお話を聞かせていただきました児玉弁護士から、不法残留罪で対処できるのではないかという御意見があったかと思います。これは多分、使わないほうがいいのではないかと思います。

被仮放免者全員に不法残留罪が成立しているわけではないと承知しておりますので、まず対処できる範囲が限られているということと、

もし不法残留で全部対処するということになりますと、基本的には全員対応できることになってしまいますので、これはネットを広げ過ぎであり、好ましくないだろうと思います。罰則を設けるのであれば、あくまで対象者を限定し、かつ、その態様を明確に示した上で、しかるべき者に罰則が科せられるような制度づくりをするのが前提だろうと思います。

関連なのですけれども、先ほど罰則のところ、現行刑法の中に公務執行妨害罪や業務妨害罪があつて、対処できそうであるのですが、これもあまり、こういった個別の領域に入れるべきではないと思います。特に業務妨害罪は危険だと思ひます。ただでさえ成立範囲が不明確で、しかも危険犯と解されていますから、結果が発生しなくてもいいということになりますと、様々なところで、職員に対する嫌がらせ的な行為その他の行為を全て、理論上は業務妨害で把握し得ることになってしまいかねないと思ひます。あくまで罰則を設けるといふのであれば、相当に限定して、かつ、行為態様を明確にして定めるのが筋ではないかと思ひます。

宮崎委員 今の仮放免の運用は、1か月ごとに延長を繰り返すというやり方をしているんで、再収容があまりにも簡単で、取消し規定の意味がない形になっています。ですから、まず運用レベルでいへば、もうちょっと長い期間で仮放免を許可して、違反があるときには収容できる、あるいは退去強制できる状態になったら収容できるといった形にして、仮放免を1か月ずつ繰り返すというような運用はやめるべきだと思ひています。

先ほど逃走罪や逃走の数が増えているという話になっていましたが、今、特に拒食者に対して、実態として、2週間の期限を付して仮放免を許可しているのですけれども、体調を崩して2週間の期限で出所して、出頭したら再収容するという形で運用されていて、それで出頭しなければ逃亡ですという話になってきてしまうと非常に問題が多く、やはり運用の仕方はきっちりすることが必要です。

あるいは、どちらかという、収容に関する審査の話だと思えますけれども、旅券発給申請のために一時的に外へ出すような手続も含めて、仮放免と違うものというのをきちんと整理して、場合によっては、一時的に外へ出すことについても、全てが行政機関の中でできるようなフリーハンドの状態の中で、逃走罪みたいな形のを議論するのは妥当ではないと考えます。

先ほど御提案された新しい第三者機関ができるのか、司法審査の形になるのかは別として、やはり収容について、きちんと第三者が入った上での仮放免ではなく、今みたいなやり方でやっている、逃げますというけれども、逃げるのが当然のような状態です。仮放免の全体を見直す必要があるのではないかと考えています。

川 村 委 員 これも少し前に言いましたけれども、例えば難民認定申請中の人に対しては、重大犯罪の場合は除くとしても、難民支援団体等を、犯罪歴がある人に対しては、社会復帰に関連するコミュニティあるいは民間団体や弁護士さんを交えたような形で、その人の状況に応じて収容代替措置をプログラミングしていくことができるのではないかなと思っています。

それから、今の入国管理センターや東日本入国管理センターの収容施設の在り方について、いろいろな御議論があるところです。これはすぐにやる話ではなく、可能か分かりませんが、「職業訓練や学習の機会の提供」という御意見もありますので、思い切って、例えば少し何かしらの活動ができる野外スペースがあるような施設といったものをつくれればよいのではないかと思います。

高 宅 委 員 仮放免なのですが、もともと目的も法律には書いていないので、明確ではないのですが、特別放免と二つの制度を設けているということから考えれば、仮放免というのは、あくまで、退去強制制度というものの実効性を阻害しない範囲内でのみ認められるのが原則だ

ろうと思います。そうすると、在留を継続したいから、あるいは仕事を継続したいからという形で仮放免を認めるということは、到底あり得ないのだと思います。

それに対して、もう一つ、送還が現実にはできないという場合、これは特別放免なのだろうと思いますが、これは実際には使われていない。ただ、そちらのほうに罰則が設けられていることから考えても、恐らく長期間の放免は特別放免で、仮放免は本当に例外的に、荷物をまとめるとか、送還のための旅券の申請とか、そういったことだったのだろうと思います。ただ、現行の運用では、仮放免が実際には、その役割も果たしていますので、それを否定することは多分できないのだと思います。

ただ、それにしても、やはり退去強制を適正に執行しなければならない、その例外としての仮放免を認めるとすれば、やはり退去強制制度を阻害しない範囲内で、つまり今後も在留を継続する可能性がないような場合に限って運用されるべきだろうと思います。

岡本警備課長 宮崎委員から、仮放免に関連して、あるいは、その前の送還の論点の罰則に関する御議論の中で、収容中の渡航文書の発給申請に関するお話がありましたが、実務的なことですので、現状として把握していることを申し上げます。

以前は、被収容者が自ら日領事館等に出頭しないと、渡航文書の申請ができないという取扱いをしていた例もあるようですが、今現在、自発的な出国のために渡航文書の申請をすることについて、本人が領事館に出頭することを求める国があるとは承知していないところです。

では、収容中の者がどうやって申請するかといいますと、基本的には、職員が取次ぎを行うことによって、渡航文書の申請をすることになります。それから、仮に、送還忌避者については、自らの意思によってというよりも、職権による発給を申請しに行くわけですが、そうした職権発給に当たって、領事館が本人と面接する必要があるという場合には、領事館職員が収容施設まで面会に来て、本人と面会をする

という場合もあるようでございますが、いずれにしても、収容中は渡航文書の申請ができないということではないということです。

安 富 部 会 長     まだ御発言、御意見等あろうかと思いますが、時間も迫っておりますので、さらに追加的なことがあれば、書面で事務局まで御提出いただきたいと思っております。それらを踏まえ、今後の検討を行いたいと思っておりますので、よろしく申し上げます。

                    次回、事務局と協議させていただいた上で、これまでいろいろ御議論いただきました取りまとめを行うための素案、あるいは参考資料をお示ししながら、皆様から御議論いただきたいと思っております。

                    それ以降の日程につきましては、必要な場合、本年4月以降におきましても、取りまとめのための議論を行う会合を開催することを含め、事務局を通じまして、委員の皆様方と調整中であると承知しているところでございます。

                    今日、大橋委員、柳瀬委員からは御発言を頂く機会がございませんでした。まだ若干時間がありますので、もし何かあればお願いいたします。

大 橋 委 員     拒食者と診療拒否者に対する有効な云々という部分は、私は結構時間をいただいて話したものですから、特別加えることはないのですが、要は、大村入国管理センターで亡くなったのも、インフォームド・コンセントにとらわれていて、治療にちゅうちょしたからですよね。ですから、適切な時期に適切な治療ができるような形にすれば、問題は解決すると思っております。

                    それから、ハンガーストライキは病気ではありませんが、早い時期であればあるほど、簡単に治療ができます。例えば非常勤であっても医師の指示があれば、収容施設内でも看護師や准看護師による点滴等の栄養補給は可能です。先ほど頂いた資料だけを見せられますと、ハンガーストライキをやると仮放免が許可されるというような間違ったメッセージを与えるデータであるように思えてしまいます。仮放免を



認めたと時の状態というのは、かなり悪くなっていたのだらうとは思いますが、実際には早めに治療さえすれば出所させる必要はなかったのではないかと思います。

いずれにせよ、ハンガーストライキをすれば収容施設を出られるというのは、私はおかしな話だと思います。先ほど言ったように解決可能です。

それから、もう一つ、収容施設内での規律違反行為を抑制するための方策ですが、この前の話も聞いていて、一つは、入管施設というのは、構成人員が非常に多種多様で、国籍も言語も宗教も習慣もみんな違うわけですから、共通した感覚とかセンス、要するに、コモンセンスを期待できないわけですね。ですから、常識で行動を自ら規制できであろうと考えるのは間違いで、私どもが当たり前のこととか常識だと思っているようなことまで、してはいけないことを細かく明文化した規則を明示しておく必要があります。

そして、罰則については、痛くもかゆくもないものでは効果がありません。この前聞いたところによれば、基本的に対処の方法は隔離のみであるように聞こえました。

隔離というのは、確かに私どもが隔離室に数日間いたら嫌だと思えますけれども、大部屋でいろんな人と一緒にいるのが嫌だ、というストレスを感じる人にとっては、数日間の隔離で、しかも自由に隔離室でのんびりできるとすれば、それは一種の休息であって、ストレス解消のための手段にもなり得るわけで、罰則というよりも恩恵にさえなり得ます。

これは刑務所でよく起こることですが、人によっては、隔離室に入れてもらうために、意図的に違反を繰り返すということもあり得るので、その点も考慮に入れておくべきだと思います。

言わんとしていることは、罰則も、ペナルティーも多種多様、強度も多種多様にしたらどうかということです。例えば、私がいいと思うのは、参加したいと思う様な魅力的な娯楽とかをつくって、一定期間はそうした各種娯楽に参加させないとか、それから、仮放免の要件の

一つとして、一定期間、ペナルティーを受けなかった者というものを入れたら、比較的効果がある現実的な対策になるのではないかと思います。

柳 瀬 委 員 収容所内の処遇に関してですけれども、最初に高宅先生が、職業訓練や学習等の機会の提供ということをおっしゃったと思います。私も大賛成で、図書、本が本当に少ないのですね。それはもう、日本語のものでも英語のもので、何でもいいから日本中から集めて、少しはそういうものを見る機会ができるといいなと思ったり、それから本当に写真も何もない、ただ日付だけ書いたカレンダーがぽんと貼ってあるだけですが、少しは海外のきれいな写真とか、そういったものを日本中から集めて部屋に飾ってあれば、やっぱり帰ろうかなと思うケースもあるかもしれませんし、早く出たいと思うケースもあるかもしれません。

それから、一日中何もすることがないというのがすごく問題で、中に入っている人同士で日本語の勉強をすとか、あるいは英語の勉強をすとか、日本語の勉強をしても日本にいられないのだから、勉強しても仕方がないというのではなくて、いつかまた日本に来るとき、そういうことができるというような。日本語の教材についても、寄附を募れば幾らでもあると思います。そういうことをもう少し工夫して、中にいる人たちをあまり追い詰めない方法が何かないか。

いつも東日本入国管理センターに行きますと、あまりに広い土地なので、何か耕すことができないのかしらねとかと言いながら、帰ってきたこともありますけれども、そんなことも考えられるのではないかと思います。

もう昨日、おとといですか、難民認定申請に来た人、もう8年目なのですけれども、日本に来て15日目に不法滞在で捕まりました。その後、ずっと収容所と仮放免との間を行ったり来たりしている40代の男性でした。その人に質問して、とうとう泣かせてしまったのですけれども。

つまり、そういう状況で、全然働けないで、日本でもう7年、あなたの40代の人生、一番働き盛りの人生を、どういうつもりで毎日送っているのですかというようなことを言ったら、男泣きに泣かれてしまいました、本当に、そういう労働力の人がもったいないなと思うのです。

彼は多分、仮放免しているときに一生懸命働いていた様子で、自分が出頭命令にもきちんと応えているし、何もかも全て守っているのに、仲間の中には、フィリピンの人と偽装結婚して自由になっている人もいるし、仮放免したきり、どこか行っちゃっている人もいっぱいいると、自分はそういうこと一切しないで、一生懸命守って生きてきているのにということを言われました。けれども、ずっと日本にいたって、それ以上に日本にいるわけにいかない状況で、あと3年だけいさせてくださいと言われても、とても難しい話になってしまいました、何か、いろいろ矛盾を感じながら、接しておりますけれども、とにかく追い詰めないために具体的にすぐできることは、幾らでもあるのではないかと思います。

安 富 部 会 長     それでは、本日の第7回「収容・送還に関する専門部会」は以上とさせていただきます。どうもありがとうございました。

(了)