

提言に対する意見（補充）

2020年5月29日

弁護士 宮 崎 真

5

提言案について、2020年5月22日付意見に加え、意見を補充する。

10 1 被収容者、被仮放免者、関係者による説明

当専門部会において、ヒアリング等で事実関係の把握に十分務めてきたところであるので、その事実関係の分析と聴取内容を書き加えるべきである。

15 【参考例】

送還及び収容・仮放免に関する現状（被収容者、被仮放免者、関係者による説明）

20 本専門部会では、「送還忌避者」の増加や収容の長期化を防止するために、被仮放免者等も含めて、広範に事実の把握に努めた。

本専門部会では、時間や手続等の制約がある中で、直接被収容者、仮放免者からの聴取は実施しなかったものの、東日本入国管理センターの視察を実施した。

25 そのほか、自主的帰国・社会復帰支援プログラムの運用をしているIOMの佐藤美央代表、難民支援協会の石川えり代表理事、当事者の代理人を務める児玉晃一弁護士、大村入国管理センターにおいて、月1回礼拝を行い、面会活動も実施している柚之原寛史牧師からのヒアリングを実施した。

30 また、関連する雑誌や新聞等の委員から提出された資料も複数提出された。

入管当局が被収容者から聞き取ったものとしては、家族同居（家族日本人74名、家族外国人105名）、子の養育（子日本人51

名、子外国人 75 名)、難民手続中 (390 名)、生活基盤 (120 名)、稼働 (19 名)、訴訟係属 (75 名)、その他 (80 名) が存在している。(令和 2 年 2 月 17 日資料 4 参照。数字は重複あり)

- 5 オブザーバーである UNHCR からは、公正・効率的な難民認定制度の確保について全体的に議論することについて、別の場の設定も含めた提案があった。また、「明らかに理由がない申請」を明確かつ慎重に定義し特定すること、ノンルフールマンの原則を遵守するために、難民認定申請者は最終決定まで自動的な送還停止効が認められるべきであること、複数回申請で明らかに理由が無い場合等で例外的に自動的な送還停止効が外れることがあったとしても、送還停止効発生の訴えも含めた不服申立機会等の手続き保障を確保すべき旨が主張された。また、難民認定申請者の収容は、代替措置を検討した上で、正当な目的に照らして必要性・
- 10 合理性・比例性があると個別に認定された場合の最後の手段・例外的な措置であること、収容期間の上限の設定と、独立機関による収容決定・必要性審査が必要である旨のガイドラインが紹介され、代替措置についての各国事例の資料が提供された(各期日の専門部会議事録及び「明らかに理由のないまたは濫用的な難民申請等に関する UNHCR の立場・助言等についての公開文書の抜粋」
- 15 「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン(2012 年)」「子どもと家族のためのケアと収容代替措置にまつわる政府のためのオプション(2015 [2019 年改訂版])」等の提出資料参照)。
- 20 難民支援協会の石川えり代表からは、一次審査のインタビューの代理人の同席など難民認定手続の具体的改善の余地に関する意見が述べられ、送還の回避の目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に関する 2015 年 9 月と 2018 年 1 月の運用の見直しで労働制限も伴う振分けで同種の申請が大幅に減少していること、
- 25 日本と諸外国との間で難民認定率が大幅に乖離していることなどの指摘があった上で、難民申請者の収容を原則回避するための制度の構築、難民認定手続の改善、難民や人道配慮の定義の明確化といった提言がなされた(令和 2 年 1 月 16 日議事録参照)。
- 30

児玉弁護士からは、強制退去目的以外の収容はやめるべきこと、平成30年2月28日付被退去共励令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について(指示)」の仮放免の厳格化は改められるべきこと、現状の仮放免がいわゆる予防的拘禁に類似する形になっていること、長期収容・送還忌避者増大への対応策としては諸外国が実施しているアムネスティの実施などを参考に受け入れ方向での方策が検討されるべきことなどが述べられた(令和2年1月16日議事録参照)。

柚之原牧師からは、大村入国管理センターの収容者の声が紹介され、ロヒンギャ族をはじめとする難民としての保護の欠缺と仮放免後の生活困難、契約の半分で働かされた技能実習生の実態ならびに給与未払による帰国困難、長期収容、医療体制不備を原因とした死亡事件や重篤な状態に陥る医療問題、東京や大阪から大村への突然の移送、家族や支援者と引き裂く非人道的対応、手錠や縄をつけられる屈辱、刑務所より厳しい収容と長期におよぶ身体拘束、誹謗中傷、差別的な対応を受けたという証言やプライバシーのない等の劣悪環境、ケガを負い捨てられた駅伝ランナーの強制送還、7年以上も収容され、星すら見ることも叶わない国内最長者などが紹介された。これまで個人的に繰り返し声明を出しているが、その中心は、現行の極めて危険な収容ならびに強制送還を直ちに廃止することにある。罰則強化は憎しみを増幅させるものであり、国籍、人種、宗教などに関わらず、基本的人権を重視すべきとの説明であった。(令和2年1月28日議事録参照)。

(IOM、入管庁職員のヒアリング結果は既に記載があるため省略した。)

仮放免中の子などからの資料はなかったが、新聞記事等から家族とのつながりや日本への定着が伺えた。

2 被収容者と仮放免者に基礎的データ

入管庁の説明部分かその他の部分に、データも加えて、本提言を受けた方々に対して、現状の把握を容易にしておくべきである。

【参考例】

退去強制令書発付がされていながら、退去強制に至っていない者は、被退令収容者、被退令仮放免者として、日本に在留している。

被収容者数と仮放免者数の合算は減少傾向にある。

仮放免者が最も多かった平成27年12月末と令和元年6月末では比較すると、合計数4609名／3159名、仮放免者3606名／2217名、被退令収容者数1003人／942名、内
内6か月以上290名／453名である。

被収容期間の長期化の傾向は急速に進展している。

平成27年12月末と令和元年6月末で比較すると、6か月以上1年未満207名／148名、1年以上1年半未満63名／138名、1年半以上2年未満14名／142名、2年以上2年半未満1名／113名、2年半以上3年未満2名／63名、3年以上3名／76名である。

仮放免期間の長期化傾向も同様に進んでいる。

前記時期で比較すると、3年未満2092名／826名、3年以上5年未満882名／478名、5年以上7年未満418名／433名、7年以上10年未満172名／416名、10年以上42名／150名である。

被収容者には未成年者はいないが、仮放免者のうち、令和元年6月末日時点において、未成年者が2303名中304名含まれている。

具体的には、10歳未満134名、10歳以上20歳未満170名、20歳以上30歳未満215名、30歳以上40歳未満612名、40歳以上50歳未満635名、50歳以上60歳未満447名、60歳以上90名という年齢構成である。

被収容者の状況

現在6か月を超える被収容者の収容施設としての機能を持つものは、5施設（東日本入国管理センター、大村入国管理センター、東京出入国在留管理局、名古屋出入国在留管理局、大阪出入国在留管理局である。そのほか東京出入国在留管理局横浜支局が多数の被収容者を収容しているが、現在は6か月以下の者に限られている。現状では、東日本、大村は男性のみ、東京、名古屋、大阪が男女を収容しており、職員の配置もそれに合わせた形で運用されている。

難民申請者について

難民認定申請については、令和元年9月末日時点で、難民認定審査（1次審査）1万7560名（初回1万6820名、複数回740名）、審査請求（不服申立て）1万2213件（初回1万0480名、複数回1733名）である。

複数回申請が多い国としては、トルコ、ミャンマー、スリランカ、ネパール、イラン等の国々がある。

3 「(3)仮放免その他収容の長期化を防止するための措置 ア 仮放免の要件・基準，収容代替措置」の提言の修正（42ページ）

前回の意見を次のとおり修正する。

「ア 仮放免の要件・基準，収容代替措置

① 逃亡防止や出頭確保等の観点から問題がない被退去強制者については、~~その者の状況や収容を解くべき実質的な理由に応じて、~~仮放免・特別放免（②の新たな収容代替措置を設ける場合は、同措置及び仮放免）を適切に運用すること。仮放免については、その許否判断の透明性を確保するよう、その要件を法律上、明確なものとし、~~その~~基準を現在よりも明確なものにし、かつ全面的に公表すること。また、仮放免を不許可とする場合及び仮放免の取消処分をする場合は、理由付記を前提に、その理由をより具体的に告知するものとすることを検討すること。なお、行政訴訟の機会をより適切に確保するため、標準処理期間の設定とともに、仮放免の許否の判断を直ちに行うこと。

② 仮放免とは別に、いわゆる全件収容主義にとらわれることなく、（日弁連・FRJ・法務省の３者覚書の枠組み等の）市民社会との更なる連携のもと、既存の収容を避ける措置、例えば一時庇護上陸許可及び仮滞在等の活用並びに新たな収容代替措置、例えば、被退去強制者について、直ちに送還することができない場合に、現実の身柄拘束をしない代わり、収容施設外で起居させても確実に逃亡防止や出頭確保等を図ることができる措置の導入を検討すること」と改める。

※移民に関するグローバルコンパクトなどで収容は最後の手段として位置づけられており、論理上「収容を解くべき実質的理由」の判断ではなく、「収容をすべき実質的理由」をもって判断されるべきである。

4 今後の見込みと現状の「送還忌避者」の正規在留化について

1，２年という短期的に見ると、新型コロナウイルスの影響による国際移動は相当制限されることは必至である。

難民という観点からは国家に保護を受けられない難民が増加する危惧はある。他方移動手段が制限されることや現在のように短期滞在や労働資格からの難民申請は、減少するはずである。そのため、今後の難民申請の処理は減少傾向が見込まれる。

こうした状況の中で、強制送還をし得る入管庁が長期間送還できなかった事案には相当数で子どもや家族等の理由で人道上の配慮が働いていた事案が含まれていると推察され、今後発生する送還忌避者とは切り分け、労働者としての正規在留化を図るなどして、早期処理して立て直しをするべきである。

5 表現等の変更について

(1) 「(2)収容中の処遇に関する現状」について イ処遇の実情」
(９ページ)

被収容者については、集団処遇を原則として、保安上の必要で、カーテン等の設置されていない居室で処遇されていることを記載した上で、「開放処遇」の説明をするべきである。

(2) 「(3)退去強制令書の発付～罰則の創設」(23ページ)

提言②の説明部分に、「入管庁の判断が裁判所で改められるものが年間数件(平成28年8件、平成29年6件、平成30年12件)はあり、罰則の創設は裁判を受ける権利の制約になる可能性も危惧される。」(令和元年11月25日参考資料(論点1))という反対理由を付記することを希望する。

(3) 収容期間の上限等について(34ページ以下)

35ページ2行目の「● EU手続指令を受けて欧州諸国には収容期間に上限を設ける例があることに加え、期限を定めない収容は国際法上恣意的拘禁と評価され得る。」は、「●欧州諸国では、EU手続指令を受けて収容期間の上限が設けられており、期限を定めない収容は国際法上恣意的拘禁と評価される」に修正すべきである。

35ページ4行目の「収容を、我が国が合意した移住グローバルコンパクトや、我が国が加入する難民条約を含む国際人権諸条約に沿うものとするべきである」の部分で、「収容を、我が国が合意した移住グローバルコンパクトや、我が国が加入する難民条約を含む国際人権諸条約に沿うよう法整備し、運用するべきである」へ改めることを希望する。この点は、運用の改善というより、法制度の改善が必要である。

35ページ22行目の「そしり」という表現は悪く言うとか非難をするといった意味を持って誤解を招くおそれがあり、国際機関も日本の制度の改善のアドバイスをしていると評価されるべきであるから、「指摘」等に改めるべきである。

(4) 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設について(45ページ)

検討の8行目の「これに対して、反対意見として、逃亡等の行為に対する制裁として保証金の没収で足りるなどとして、こうした行為に対する罰則を設けるべきではないとの意見が一部の委員から示された。」とする部分は、「これに対して、反対意見として、仮放免に関しては職権裁量による条件が付されていて数年収容されて健康を害した被収容者について2週間などの短期を設定した仮放免がなされており、これにつき条件違反がなくても再収容を

する運用がなされている現状の下では出頭しない場面が想定され、現にそのために不出頭者が増加しているが、職権裁量にすべてが委ねられている状況を改めることなく処罰されるべきではなく、また逃亡等の行為に対する制裁として保証金の没収で足りるなどとして、こうした行為に対する罰則を設けるべきではないとの意見が一部の委員から示された。」

4 6 ページ 2 行目は、「●現状の全件収容主義が改められ、また収容が最終的な手段になれば、逃走や不出頭は極めて限定的になると思われ、そうした法整備をしない状態で罰則規定を設けるべきではない。」と改めた上、「●刑事の保釈制度にあっても権利保釈が定められ、保釈の取消事由も法定され、さらに保釈逃走罪も存在しておらず議論の過程であり、職権に依存する仮放免について逃走罪を現段階で設けるべきではない。」と書き加えられたい。

6 刑事罰に関連する判例（参考）

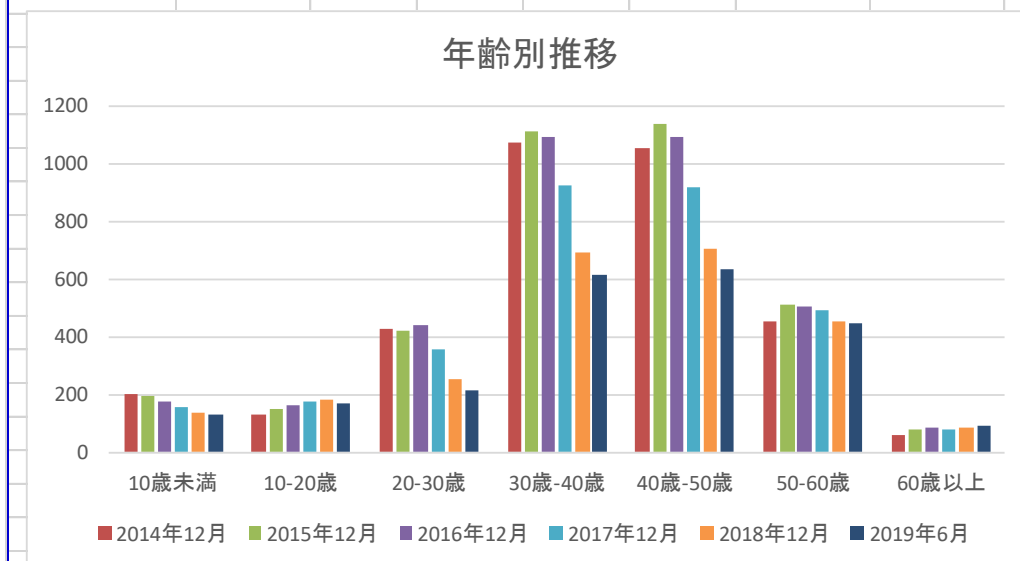
内縁の妻が、不法残留罪に問われた内縁の夫と同居して一緒に自営の飲食店をしていたことで、入管法違反（不法残留罪）の幫助犯に問われた事件が存在している。

この事案では、一審は有罪（罰金 10 万円）となったものの、高裁で無罪となっている。（令和元年 7 月 12 日東京高判判決）

刑罰は謙抑的である必要があると考えるが、罰則規定を設けた場合には、関係者や弁護士や行政書士に対する教唆や幫助のおそれは否定し難く、活動が委縮すれば本人が適切に主張し証拠を提出すべきものが見逃される可能性が増大し入管行政にも支障が出ることになりうる。

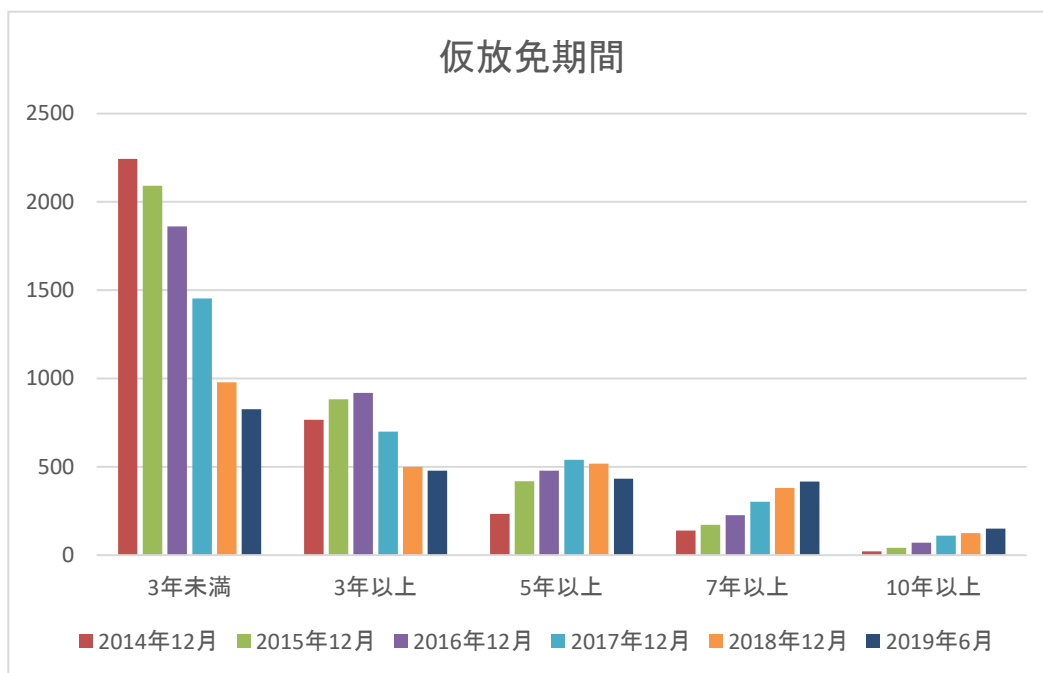
参考資料

年度×年齢								
	10歳未満	10-20歳	20-30歳	30歳-40歳	40歳-50歳	50-60歳	60歳以上	被退令仮放
2014年12月	205	134	430	1070	1052	454	59	3404
2015年12月	198	152	423	1109	1137	509	78	3606
2016年12月	174	163	438	1095	1089	508	88	3555
2017年12月	154	173	359	926	919	494	81	3106
2018年12月	135	180	251	690	706	452	87	2501
2019年6月	134	170	215	612	635	447	90	2303
割合	6%	7%	9%	27%	28%	19%	4%	



年度×仮放免期間

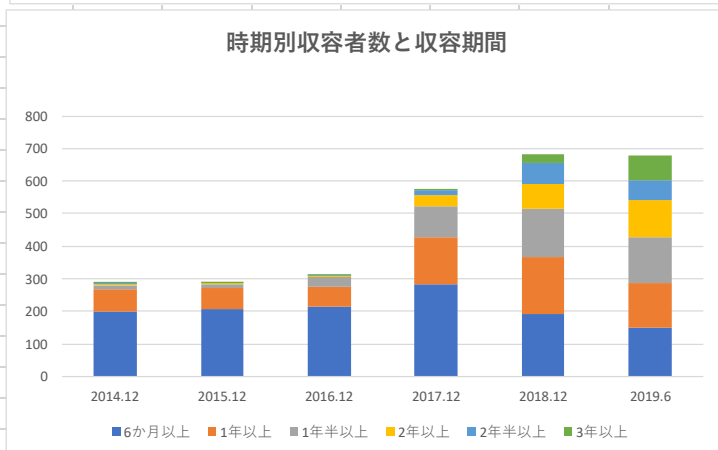
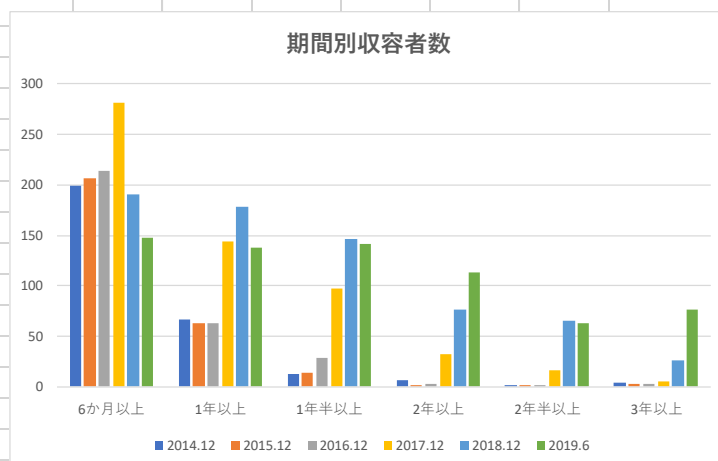
	3年未満	3年以上	5年以上	7年以上	10年以上	合計
2014年12月	2244	767	233	139	21	3404
2015年12月	2092	882	418	172	42	3606
2016年12月	1861	919	479	226	70	3555
2017年12月	1454	700	540	302	110	3106
2018年12月	979	500	518	380	124	2501
2019年6月	826	478	433	416	150	2303



	被退令収容者	内、6か月以上の被収容者数	被退令仮放免者数
平成26年12月末	932	290	3404
平成27年12月末	1003	290	3606
平成28年12月末	1133	313	3555
平成29年12月末	1351	576	3106
平成30年12月末	1246	681	2501
令和元年6月末	1253	679	2303
令和元年12月末	942	453	2217
令和元年11月11日資料 4、同年11月25日資料 4、令和2年2月17日資料 4			

【特徴】	収容期間の長期化は、2017年12月以降の傾向 仮放免許可基準が厳格化された影響が伺える。						
	6か月以上	1年以上	1年半以上	2年以上	2年半以上	3年以上	法務省入国管理局長の通達等
2014.12	199	67	12	6	2	4	
2015.12	207	63	14	1	2	3	2015年9月18日付「退去強制令書により収容する者の仮放免措置に係る運用と動静監視について（通達）」仮放免の更なる活用。1年を基準として本庁へ報告
2016.12	214	63	29	3	1	3	2016年9月28日付「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の徹底について（指示） 積極的かつ厳格な運用
2017.12	282	144	97	32	16	5	
2018.12	190	178	146	76	65	26	2018年2月28日付「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について（指示）」及び「仮放免運用方針」
2019.6	148	138	142	113	63	76	

：10名以上



難民申請の状況

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