

2019年10月21日

弁護士 宮崎 真

収容送還に関する論点整理メモ（第1回）

第1 論点整理に関する意見

本専門部会において、送還や在留資格の付与までに長期の時間がかかり、その間の収容や仮放免期間が長期化している原因をデータに基づいて検証するべきである。

訴訟になっているケースはいわゆる「送還忌避者」に分類されるが、裁判で見直されているものも一定数あるので、今回の議論検討は慎重にされるべきである。

具体的には、下記の観点に基づき、議論検討すべきと考える。

- 1 「送還忌避者」と整理されているが、定義が不明である。送還の長期化は被送還者側の事情だけによるわけではなく、人道上の配慮や他国への送還手続の困難等の送還者側にもかかわる問題であるから、「忌避事由」だけではなく「送還不能事由」「送還しない事由」も押さえたものとする必要がある。
- 2 収容は送還目的であり、予防拘禁目的ではない。予防拘禁は認められないが、特に単独行政機関の判断による予防拘禁的身柄拘束はあり得ないし、このような予防拘禁が認められると日本人に対する予防拘禁にも同様な問題を生じかねない。
- 3 収容が無期限であったり、司法チェックのないものではあってならない。
- 4 収容は短期間でなければならず、非拘禁的な代替措置が優先される必要がある。
- 5 収容、仮放免、在留の終局処分（送還、在留資格付与）のすべての側面からの検討を要するから、時間的な制約で議論が限定的にならないようにする必要がある。
- 6 難民等の手続における再審査及び裁判を受ける権利が軽視されてはならない。難民については、置かれた状況から来る情報不足や情報提供の困難等に鑑み、濫用のケースのみにとらわれて、難民認定や人道配慮についての再チェックが過度に制約的にならないようにする必要がある。
- 7 限定された予算や医師の確保の困難性等の観点に鑑み、入管職員に過大に負担がかかる体制ではあってはならない。
- 8 諸外国の状況や自由権規約、拷問禁止条約など国際人権法、安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクトに合致する国際社会において人権を配慮したと評価されるものである必要がある。

第2 論点と考えられるもの

1 収容

(1) 収容の要否

① 収容目的は送還目的に限る（予防拘禁は含まない）

入管法52条5項の収容、同条6項の（特別）放免の規定から見ても、「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」と規定しており、司法チェックもない。予防拘禁の例として戦前の治安維持法があるが、同法は批判されているだけではなく、同法でも司法チェックは存在し、実際の予防拘禁数は数十件にとどまっている。

② 「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)」(2018年12月10日採択)の遵守

非拘禁的な代替措置を優先し、恣意的でなく、法律、必要性、比例性と個別の評価に基づき、権限ある当局により、最も短期間に行われることを確保するものとするように検討される必要がある。

③ 自由権規約や拷問禁止条約等国際法に基づく検証が必要である。

(2) 収容期間の上限を定める。

EU指令等でも原則6か月を上限としている。

終期を定めない無期限収容については、恣意的拘禁と評価される。

(3) 司法チェックを制度化する。

身体拘束をする以上、事前・事後の司法チェックが必要。特に短期間を超える場合の司法チェックは必要不可欠。

入管法31条も入国警備官は、違反調査をするため必要があるときは、その所属官署の所在地を管轄する地方裁判所又は簡易裁判所の裁判官の許可を得て、臨検、搜索又は押収をすることができることとされており、より慎重な配慮が必要な身体拘束である収容を除外しているのはそもそも疑問がある。

刑事手続では逮捕手続は72時間に限られ、精神医療にかかわる措置入院等では、精神医療審査会を置いている（精神保健及び精神障害者福祉に関する法律12条）。

(4) 処遇

① プライバシーを確保し、人としての尊厳を守る。

昼夜を問わず、複数部屋で、一人になれる時間はなく、夜もカーテン等もない環境で生活している。

② 外部との接触方法を広げ、本国情勢等情報からの隔離をなくし、適正

な資料収集、判断ができる基礎的状況を確保する。

コンピュータ等の設置、外部への連絡方法の確保（現在電話はプライベートで費用が高すぎる。）、外部からの連絡方法の確保（現在、長期収容者は、東日本センター、大村センター、東京、名古屋、大阪に限られ、家族や弁護士との接触もままならない状態である。）等

- ③ 適正な医療について、現状の収容体制で長期の収容期間の医療体制を構築することが困難であること前提に、収容代替措置を考え、また短期間の収容期間中の医療体制を構築する。

餓死者や病気、自殺等死亡事案が多く、医師でもない入管職員への過度の要求になっているのではないか。医師しか医業をなすことはできず（医師法17条）、自ら診察しないで治療をしてならない（医師法20条）。看護師は、傷病者若しくはじよく婦に対する療養上の世話又は診療の補助を行うことを業とする者（保健師助産師看護師法5条）で治療に関する判断までは行えない。

2 仮放免

(1) 仮放免基準の明確化

仮放免運用方針（平成30年2月28日付）の黒塗り部分を公開した上で、その内容も検討すべき。

(2) 収容代替措置の検討

逃亡のおそれがないければ、収容の形をとる必要はないのではない。また、収容に比較して、コスト面においても、収容代替措置の方が妥当性があるのではないか。

3 在留に関する処分の終了

(1) 送還

・送還忌避（被送還者側の事情）だけではなく、送還不能あるいは送還しない要因が存在するはずだが、それは何か。

- ① 相手国側の事情
- ② 送還手続の困難さ
- ③ 難民申請
- ④ 条約難民ではないものの、人道上の配慮が必要な場合
- ⑤ 家族関係の存在（配偶者が理由の場合、子どもが理由の場合）
- ⑥ 子どもが理由となるもの（子どもの教育等）
- ⑦ 医療が理由となるもの
- ⑧ 裁判（裁決取消等入管関係訴訟、その他の調停、裁判等）
- ⑨ 経済的な理由

- ⑩ その他の理由によるもの（具体的に何か）
- ・ 自主的帰国の誘因となりうる手段はあるのか。

(2) 在留資格の付与

① 難民申請関連

複数回申請後の難民認定、人道上配慮による在留資格付与の理由を検討する必要がある。

「難民認定制度運用の見直し状況に関する検証結果について」で指摘される「申立てに係る事実の信ぴょう性、蓋然性」「法律及び条約（議定書を含む）の定義に基づいた難民該当性」「（難民該当性が認められない場合の）人道配慮の必要性」が阻害されないようにする必要がある。

② 再審情願（再審査の申出）、裁判

在留特別許可に係るガイドラインのさらなる明確化。

裁判を受ける権利の保障

第3 議論の基礎資料等

1 資料

議論の基礎として下記の資料が必要である。

- ① 諸外国の収容及び送還に関する立法・運用状況、収容代替措置の実情、送還の誘因のための政策・運用状況に関する資料
- ② 収容者及び仮放免者の送還できない者の理由毎の数と内容に関する資料

2015年9月18日付けの法務省入国管理局長（当時）の「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）」において、退去強制令書発付後継続して1年（再収容の場合は再収容から1年）を超えて収容する必要がある被収容者については、その理由及び今後の措置方針を付した報告書を作成するように指示されている。

近時2週間で再収容という形も多数取られているので、原則的には退去強制令書発付後一定期間を超えて収容された者の資料が必要である（早期に帰国したと考えるににくい2か月を超えた期間）。

想定されるものとして、①相手国側の事情、②送還手続の困難さ、③難民申請、④条約難民ではないものの、人道上の配慮が必要な場合、⑤—1 家族関係（配偶者）、⑤—2 家族関係（子ども）⑥子ども自身の理由（子どもの教育等）、⑦医療が理由となるもの、⑧—1 裁判（裁決取消等入管関係訴訟）、⑧—2 裁判（その他の調停、裁判等）、⑨経済的理由、⑩その他の理由があるので、その数及び具体的内容が記載されていると思われる。

- ③ 収容期間に関する資料

これは、福島みずほ参議院議員に対する2018年7月末及び2019年6月末の回答を前提に、2019年については、2018年に合わせて3年以上をまとめず、再収容回数を記載した表を付加したもの

- ④ 仮放免運用方針（平成30年2月28日付）の黒塗り部分のないもの
- ⑤ 仮放免期間に関する資料

2016年12月13日糸数慶子参議院議員の「個人の尊厳と仮放免に関する質問主意書」の回答と同様の現時点におけるもの

- ⑥ 難民における複数回申請により難民認定及び人道配慮により見直しがされた各年度の数、国籍及びその理由がわかる資料
- ⑦ 難民について、申請国毎で難民認定数・認定率において、諸外国との差異の有無及び理由
- ⑧ 法務省・なんみんフォーラム・日弁連との間で、空港において難民として庇護を求めた者に係る住居の確保等に関するプロジェクト事業を実施して収容に代わる措置をとる取組を行っているが、実際に行われた措置の過去の実績
- ⑨ 2010年9月10日の法務省と日弁連の合意により、弁護士が身元保証人となり、または、出頭義務の履行に対する協力を表明した場合には、被収容者の仮放免の許否判断にあたって、そのことを適正に評価し、保証金についても、出頭確保の観点から必要最小限の額となるよう留意することとしているが、その運用状況
- ⑩ 難民の送還禁止に関する諸外国の立法例及び運用実態のわかる資料
- ⑪ 日本から各国に関する国費送還の手続及びその手続の困難な理由のわかる資料
- ⑫ 過去における難民認定、裁決取消等訴訟件数及び結果、在留資格について見直されたものがあれば、その理由に関する資料
- ⑬ 在留特別許可の認定率が減少している理由がわかる資料
- ⑭ いわゆる送還忌避者をどのように定義し、「送還忌避者」か否かはどのような資料に基づき判断しているか、また「忌避」の理由が直接わかる資料
- ⑮ 現在収容にかかっている収容者1名あたりのコストのわかる資料

2 聴取等

- ① 入管の収容施設の実際の状況
収容施設内で宿泊等を伴う形での収容の実態（プライバシー、生活状況、食事、入浴等）の体験し、あわせて、処遇執行部門の担当者やそれにかかわる外部業者からの聞き取りも行うべき。
- ② 入国者収容等視察委員会の意見聴取
- ③ オブザーバ参加をしている UNHCR をはじめ、関係者の意見聴取

【退令仮放免の期間について】

仮放免期間	退令仮放免数	割合
3年未満	2,029	57%
3年以上5年未満	888	25%
5年以上7年未満	433	12%
7年以上10年未満	190	5%
10年以上	46	1%
	3,586	

2015年3月31日時点

2016年12月13日糸数慶子参議院議員の「個人の尊厳と仮放免に関する質問主意書」の回答

1 収容施設別の被収容者数及び収容期間(2018年7月31日現在)

収容期間 官 署	6か月未満	6か月以上 1年未満	1年以上 1年6月未 満	1年6月以 上 2年未満	2年以上 2年6月未 満	2年6月以 上 3年未満	3年以上 3年6月未 満	3年6月以 上 4年未満	4年以上 4年6月未 満	4年6月以 上 5年未満	5年以上 5年6月未 満	5年6月以 上 6年未満	合計
東日本入国管理センター	19	65	107	67	59	19	8	1	0	1	1	0	347
大村入国管理センター	17	18	19	16	15	7	8	0	0	0	0	1	101
東京入国管理局	297 (81)	113(34)	41(25)	7(6)	9(6)	2(2)	0	0	0	0	0	0	469(154)
東京入国管理局成田空港支局	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
東京入国管理局横浜支局	123	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	123
名古屋入国管理局	104 (17)	36(2)	30(3)	6(4)	2(2)	0	0	0	0	0	0	0	178(28)
大阪入国管理局	33(5)	25(4)	17	5(1)	3(1)	1	0	0	0	0	0	0	84(11)
高松入国管理局	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
福岡入国管理局	4(2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4(2)
合 計	600 (105)	257(40)	214(28)	101(11)	88(9)	29(2)	16	1	0	1	1	1	1309(195)

※()内は、女性の内訳です。

※上記数値は、退去強制令書により収容されている被収容者数であり、収容令書により収容されている被収容者は含まれておりません。

※収容期間は、退去強制令書発付後の収容期間です。

※2018年7月31日現在、退去強制令書により収容されている被収容者がいなかった官署については省略しています。

2 退去強制令書による再収容回数(2018年7月31日現在)

※()内は、女性の内訳です。

再収容回数 官 署	1回目	2回目	3回目	4回目	5回目	6回目	合計
東日本入国管理センター	127	24	3	2	0	0	156
大村入国管理センター	21	5	1	0	0	0	27
東京入国管理局	115(34)	25(5)	5(2)	2	0	1	148(41)
東京入国管理局成田空港支局	0	0	0	0	0	0	0
東京入国管理局横浜支局	3	2	0	0	0	0	5
名古屋入国管理局	32(2)	8(1)	2(1)	0	0	0	42(4)
大阪入国管理局	15(3)	4	1	0	0	0	20(3)
高松入国管理局	0	0	0	0	0	0	0
福岡入国管理局	0	0	0	0	0	0	0
合 計	313(39)	68(6)	12(3)	4	0	1	398(48)

福島みずほ参議院議員のホームページより