

収容・送還に関する専門部会  
第3回会合会議録

令和元年11月25日（月）  
午前10時～午後0時  
最高検察庁大会議室

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，川村委員，高橋委員，寺脇委員，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，石岡出入国管理部長，磯部審判課長，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。定刻となりましたので，ただいまから「収容・送還に関する専門部会」第3回会合を始めさせていただきます。

本日は，安富部会長，明石委員，川村委員，高橋委員，宮崎委員，柳瀬委員，そしてオブザーバーとして国連難民高等弁務官駐日事務所（UNHCR）の川内副代表に御出席をいただいております。寺脇委員につきましては，15分ほど遅れられるそうですが，御出席の予定でございます。

なお、大橋委員，高宅委員，野口委員につきましては，本日は御都合により御欠席になります。

では，部会長，よろしくお願ひいたします。

安 富 部 会 長 本日は，御多忙のところ御参集いただきましてありがとうございます。それでは「収容・送還に関する専門部会」第3回会合を始めたいと思います。

議題に沿いまして，進めてまいりたいと思います。最初に，議事次第の「2論点整理（案）について」お諮りをさせていただきます。お手元の資料2「論点整理（案）」を御覧ください。

前回の第2回会合でお示しさせていただきました「論点整理（案）」につきまして，宮崎委員から御意見を頂戴いたしました。それを踏まえまして，私から事務局に指示をして，修正させていただいたものでございます。

具体的に申し上げますと，論点1の3番目の冒頭に，「庇護を要する者を適切に保護しつつ」という文言を追加してございます。それから，4番目の「その他送還を促進し」の後に「又は送還が困難な者に適切に対処する」という文言を追加させていただいた次第でございます。

このような内容で，御了承いただけますでしょうか。

（異議なし）

安 富 部 会 長 御了承いただいたものとさせていただきます。ありがとうございます。

それでは，この内容をもって本専門部会の論点整理とさせていただきます。今後の議論を進めさせていただきます。

本日の議論でございますが，冒頭，第2回会合における送還に関する議論に関連して，出入国在留管理庁側から補足の資料が準備されているということでございますので，その説明をまずお願ひしたいと思

います。

簾内難民認定室長

お手元の資料5をお開きください。資料5は、第1回会合におきまして宮崎委員から御依頼いただいた統計などの資料のうち、難民及び審判に関係する部分を取りまとめたものでございます。

本日の会合では、論点2が議論の中心ということですので、次回第4回会合以降の御参考としていただければと存じます。

まず、1ページ目でございます。直近3年間、平成28年から30年の間に難民認定された者について、初回の申請で認定された者と複数回の申請で認定された者の内訳を示しております。

この3年間で90人が難民認定されておりますが、そのうちの5人が複数回目の申請で認定されたということでございます。いずれも2回目の申請で認定されております。

続きまして、同じページの下段は、同様に、退去強制令書発付後に難民認定された者の数を示しております。過去3年間、90人のうち、8人ということになっております。

右側書いてございますが、複数回申請による認定ケース、それから退去強制令書発付後の認定ケース、いずれも初回の申請時、あるいは退去強制令書発付時から事情の変化がありまして、それを理由に結論が変わったものということになります。

2ページ目を御覧ください。こちらの資料は、人道配慮により在留を認められたケースについて、1ページ目と同様に、複数回目の申請によるものと、退去強制令書発付後によるものとの件数を調べたものでございます。それぞれトータルで3年間182件中、複数回申請で難民認定ないし人道配慮により在留を許可されたものが57件、それから退去強制令書発付後に人道配慮により在留を許可されたものが85件という内訳となっております。

3ページと4ページは続きの資料となっております。こちらは、諸外国における難民認定申請数や認定数、認定率などと、日本のそれとを示しております。

日本以外の国の数値は、UNHCRから毎年公表されているグローバル・トレンドという資料から抜粋したもので、我が国の数値は、当庁の保有しているデータから集計したものでございます。

UNHCRのデータは、取りまとめの関係で100件未満のものは計上されていないということですので、日本における数字につきましては、当庁で補足したものであるということになっております。

3ページ目は世界において庇護申請の多い上位5か国に係る数字、4ページ目は日本で庇護申請、難民認定申請の多い上位5か国に係る数字となっています。いずれも2018年1年間の数字となっております。

5ページ目を御覧ください。第2回会合におきまして、難民認定や在留特別許可等の判断要素を明確化するとともに、難民認定申請に係る審査を迅速に処理すべきという御意見がございましたので、御指摘いただいた点についてのこれまでの当庁の取組及び今後の対応方針を御説明するものとして、参考資料としてお付けしております。

冒頭、アの「難民認定制度の運用の見直し」というところに書いてございますように、難民認定手続における保護対象の明確化につきましては、平成26年12月に第6次出入国管理政策懇談会の下に置かれました「難民認定制度に関する専門部会」から頂いた提言も踏まえて、これまでの取組を行っているところです。

その専門部会において御提案をいただいたところにより、①に掲げておりますように「保護対象、認定判断及び手続の明確化」というところにつきましても、取組をしておりますけれども、この点につきましては、まだまだ取組が足りないという御指摘、御批判を頂いているところでございまして、私どもの内部で引き続き検討を続けているところでございます。

礮部審判課長 審判課長の礮部でございます。続きまして、6ページ目の「在留特別許可の推移について」に関して御説明をさせていただきます。この御説明に際しまして、本日配布いたしました資料3の1ページ目、「収

容の制度概要」というところも併せて御覧いただきますようお願いいたします。

資料3を御覧いただきますと、退去強制手続は「入国警備官の違反調査」から始まりまして、赤い部分の「入国審査官の違反審査」、「特別審理官の口頭審理」、「法務大臣の裁決」という慎重な審査の手続を経まして、最終的には退去強制令書が発付される、あるいは在留が特別に許可されるというふうになってございます。

資料5の在留特別許可の推移につきましては、この①のところ、「違反審査の受理件数」というのが、資料3で申し上げます「入国審査官の違反審査」のところでの受付件数でして、②、「異議申出件数」というのが「特別審理官の口頭審理」を経て、法務大臣に異議を申し出た件数ということになります。

③は、その中で在留を特別に許可した件数というふうになってございます。

この資料5の6ページの②の「異議申出件数」を御覧いただきますと、右側に括弧を付けておりますが、これは①に対して②がどのぐらいの割合かをお示ししたものでございます。

例えば、平成30年を見ますと13%とございます。退去強制手続を執られた人が1万6,000人ぐらいの中で、異議を申し出た者が2,000人ぐらいですので、13%ぐらいとなっております。退去強制手続を執られた者の中で本邦への在留を希望して異議申出に至る人というのは、全体からするとごく少数であるということがお分かりいただけると思います。

それから、一番右側の在留特別許可件数は、法務大臣又は法務大臣から権限の委任を受けました地方出入国在留管理局長の裁決の結果、在留を特別に許可された件数でございます。

この括弧内は、②に対して③がどのぐらいの割合かを記載したものでございます。

平成30年を見ますと、異議申出件数に対する在留特別許可の件数は64%となっております。異議申出をした方のうち相当数の方が

在留を特別に許可されているということが御覧いただけると思います。

その上でも、なお在留を特別に許可すべき事情のない方について、退去強制令書が発付されているということがいえます。

続きまして、資料の7ページでございます。これは、出入国在留管理関係の訴訟について取りまとめたものでございます。

左端に「受理」と書いてあるところを御覧ください。行政事件など当庁における訴訟を幾つかカテゴライズして表にしておりますけれども、当庁に対する訴訟の関係でいいますと、退去強制令書発付処分の取消し、あるいは難民不認定処分の取消しなどを求めるものが大半を占めている状況にあります。また、総数を御覧いただきますと、その総数は若干減少傾向にございます。

次に、「終了」のところを御覧ください。終了件数と、一番下ですが、そのうちの国の敗訴が確定した件数を記載しております。御覧いただきますとお分かりいただけますように、ほとんどの訴訟で国側が勝訴、つまり、退去強制令書発付処分や難民不認定とした処分が適法であるという司法判断がなされております。

国の敗訴が確定した判決につきましては、その概要を別紙に添付してございます。個々の詳細の説明は省略させていただきますが、敗訴の主な理由としましては、退去強制手続でいえば、日本人との婚姻関係や内縁関係、「永住者」や「定住者」の在留資格を有する外国人との婚姻関係、内縁関係の評価、それから難民認定手続でいえば当該原告の個別事情等に照らした難民該当性の判断が主なものとなっております。

敗訴が確定したケースにつきましては、判決の趣旨に従い、在留特別許可、難民認定等を行っているところでございます。

安 富 部 会 長      前回の送還に関する議論との関係で簡単に御説明いただきました。  
今の説明について御質問があれば御発言を賜りたいと思います。

宮崎委員 宮崎です。6ページの在留特別許可の関係で、異議申出が平成24年だと46%ぐらいあるのに、平成30年だと13%ぐらいに低下しているのですが、例えば、日本人との結婚の在留資格認定か何かの関係があって低下しているのだと思いますが、なぜ、ここまで低下しているのかは分かりますか。もともとは半分くらいだったのが、6分の1ぐらいに減少しています。

磯部審判課長 審判課長でございます。今御質問いただきました異議申出の割合がなぜ下がっているのかというところにつきましては、原因はよく分からないところでございます。

明石委員 「参考資料（論点1関係）」の1ページ目で、難民認定数の推移が過去3年にわたって示されているところでございますが、原審と不服申立て後とが含まれるということですが、その割合はいかがでしょうか。

簾内難民認定室長 難民認定室長でございます。90件の難民認定総数のうち、不服申立ての結果、難民認定された者が7件でございます。

明石委員 それ以外は、原審で認定されているということですか。

簾内難民認定室長 左様です。

明石委員 分かりました。ありがとうございます。

安富部会長 先に進めさせていただくことにいたします。本日御欠席の委員から、書面で御意見を提出いただきましたので、それにつきまして事務局から御説明いたします。

事務局 高宅委員、野口委員御提出の意見について、それぞれ概要を御紹介

させていただきます。

まず、高宅委員でございますが、大きく6点にわたって御意見を頂いておりますので、順番に御紹介いたします。

まず、高宅委員のペーパーの1ページ目から2ページ目、「複数回の難民認定申請について」ですが、概要を申し上げますと、難民認定手続は、時間をかけて慎重に行われ、専門性・公平性が十分に確保されており、判断の内容は、以後の手続でも当然に尊重されなければならないが、現実にはこれが尊重されずに、複数回にわたって手続が蒸し返されている。

その原因は、「本邦にある間に難民となる事由が生じた場合」と「難民認定に関する最終判断後に新たな事実が判明若しくは発生した場合又は新たな証拠が得られた場合」が区別されていないことにあると考えられる。

前者に該当するのは、当初の難民認定申請時とは異なる迫害を受ける恐怖を理由として、難民条約等による難民の定義に該当する旨申し立てた場合と考えるべきで、この場合にのみ、再度の難民認定申請を行うことができるという入管法の改正をするべきである。

他方、同一の主体による同一の迫害を受ける恐れがあるとの恐怖を有することを理由とする場合には、前回の難民認定申請の再審又は続審として扱うべきであり、全く新たに審査・判断が行われるべきでない。前回の手続における判断を前提として判断する通常の難民認定申請手続とは別の手続を新設することが必要である。

この新たな手続による難民認定の再申請を行うことができるのは、前回の審理後に判明若しくは発生した事実を相当の証拠をもって申し立てた場合又は前回の手続において主張していたが認定されなかった事実について、当該認定を覆すに足りる新たな証拠を提出した場合に限ることとする。その該当性は即日判断し、これに該当せず、かつ期限内に補正もされない場合には、直ちに難民の認定をしない処分をすることとする。

このような御提案でございます。

2点目の「収容期間の上限の設定」ということで、2ページ目の下段からになりますが、要点を申し上げますと、退去強制令書による収容の長期化は、退去強制事由の該当性とは別の問題である難民の認定をしない処分や在留特別許可が行われなかったことなどに関して争いがあることが原因であるから、それらの争いを早期にかつ最終的に解決する方策を考えるべきである。

また、3ページ目に移りますが、それぞれの問題の解決に係る手続の中で対応を考えるべきであり、退去強制令書による収容期間に上限を設け、また司法審査を行う必要はない。

具体的な解決方法としては、現在の入管法では、退去強制令書の発付を受けているときは仮滞在許可を行うことはできないとされているところ、上陸後初めての難民認定申請である場合又は本邦に滞在している間に難民となる事情が生じた場合及び庇護の可能性が高いことが明らかな場合に限って、退去強制令書の発付を受けている者も仮滞在許可の対象とすることを検討すべきである。

在留特別許可については、退去強制手続終了後に生じた事情を申し立て、かつその事情が、公表されているガイドラインに照らして在留特別許可が行われるべき事情であると判断される場合に限って新たに在留特別許可をすべきであり、そのための明確かつ適正な手続を設けることを検討すべきである、ということでございます。

3番目として、「在留特別許可の範囲の見直し」に係るところで、3ページ目の下段の方から4ページ目では、送還されれば我が国において得た職を失うことが送還を拒む理由の一つであり、不法滞在者が我が国で就労していた職場があることも事実であるから、一つの解決策として、外国人就労者の受入れ範囲を拡大し、不法滞在者が就労していた分野において外国人を受け入れるということが考えられるけれども、現時点でこのような政策変更について国民的コンセンサスがあるとは考えにくい。それゆえ、現在の外国人就労者の受入れ範囲に含まれない外国人就労者とその家族の在留を認めることは例外的な措置であるべきであり、現状の在留特別許可の対象を拡大して、なし

崩し的に受入れ範囲を拡大することは許されない、という御意見でございます。

それから4番目は、4ページ目の真ん中辺りからです。「仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則の創設について」ですが、逃亡のおそれがないと本人を信頼して仮放免をされたにもかかわらず逃亡が生じることは重大な問題である。

仮に逃亡中に罪を犯すことが頻発すれば、一般の外国人の生活にも多大な悪影響を及ぼし、共生社会の実現の観点から大きな問題となり得る。

また、所持金の関係から、保証金の額を高額にするという対応も現実的でない場合も多い。これらを考慮すれば逃亡に対する罰則の新設が必要である、といった御意見です。

それから5番目として、4ページ目の下段になりますが、退去強制令書の発付を受けた者の自発的な出国を促す措置として、送還を拒んでいるのは、主に職を求めて来日し実際に職を得ていた人たちであり、このような人は出国をすれば職を失う。それゆえ、自発的出国を促すためには、帰国後の生活に役立つ職業訓練等を行うことなどが必要と考える、ということでございます。

最後に6点目として、5ページ目以下の「退去しない行為に対する罰則の新設」についてであります。送還を拒む者に対して一定の罰則を新設することが必要であるが、前提として、現在の送還手続を変更することが必要と考える。

具体的な提案内容としては、退去強制令書に将来の執行に関する事項を記載しないこととして、純粹に我が国から退去しなければならない義務の存在を確認する文書として再構成し、執行の方法や当該義務の履行の手続は、退去強制令書とは別の手続を経て発付される命令に基づいて実施する。

その命令を発付する際に、送還される外国人の事情を聴取する手続を創設し、その手続で送還方法や送還先の決定を行い、難民認定申請や行政訴訟提起の意思の有無等も確認し、送還を拒む者にはその理由

の説明を求める。

その結果、正当な理由がないと判断される場合には、理由を付してその旨を通知し、期限を定めて出国を命じる。それでもなおその命令に応じない場合に罰則を設けることが適当である。

同時に、当該手続において難民認定申請を行う意思を示さなかった者については難民認定申請を認めないこととし、行政訴訟についても提起自体は妨げないが、それによって送還の停止を実施しないこととしてはどうか、といった提案を頂いているところでございます。

続きまして、野口委員からでございますが、これは提出いただいている書面に沿って、順にご紹介いたします。

大きく2点ありまして、1点目は、収容が行政過程、退去強制手続の中にあることへの着目が必要だという御意見です。

退去強制対象者の「収容」は、退去強制手続、退去強制令書発付処分決定と執行という一連の行政過程の中に位置付けられる。行政過程の改善や適正化は、裁判所の関与によらずとも実現可能である。その関与を論じるのではなく、まずは、「行政による行政部局内の法執行の改善策」を議論すべきである。

なお、現行制度においても、一連の手続の中で行われる行政決定に対する司法審査の機会が確保されていることにも留意する必要がある。

容疑者への違反調査から退去強制令書の発付・執行に至る一連の手続は、行政手続として見ると極めて特徴的で、慎重な判断手続が用意されている。この手続の設計手法は、退去強制対象者の該当性の判断を専門的な知見と経験を有する専門担当官に委ねることが、迅速で正確な処理につながるものと考え方によるものであろう。

行政決定過程への裁判所の関与はこの意味でも慎重に議論すべきではないか、という御意見です。

もう一点、大きなところで、退去強制令書発付「前」の収容と令書発付「後」の収容を区分して議論することが必要という御意見です。

送還忌避の問題は、退去強制令書発付後の収容、すなわち入管法第

52条第5項の問題である。入管法上、退去強制令書は発付後速やかに執行されるものであるから、令書発付後の収容は、令書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」になる。それ以外の期限（上限）設定は、制度上観念できないのではないか。

収容及び収容期間をどのように運用するかについて裁判所の関与を求める主張は、「行政処分の執行までの間の行政的対応の在り方について司法の関与を求める主張」と同義となることに注意する必要がある。これは、行政権限行使への司法の事前的介入という難しい問題である。

入管法は、被収容者の処遇及び収容状況の適正さを確保するための仕組みとして、法第61条の7（被収容者の処遇）及び法務省令（被収容者処遇規則）、そして法61条の7の2以下の入国者収容所等視察委員会に関する定めといった諸規定を置いている。

新しい制度や規定の導入を検討する前に、まずはこれら既存の規定を始めとする諸制度と、それらの運用の中に改善点はないかを見直す作業が必要となるのではないかという御意見でございます。

安 富 部 会 長

高宅委員、野口委員お二方から頂いた御意見です。それ以外にも、宮崎委員や川村委員からの書面を頂いておりますが、後ほど本日の収容に関する議論のところでお話しいただければと思います。

それでは、次第の3にございます「収容の在り方等」についての議論に入ります。

収容の在り方についての「論点整理（案）」につきましては、論点が四つございます。1番目が「収容期間の上限、収容についての司法による審査」、2番目が「被収容者のプライバシーの確保や被収容者に対する医療、被収容者の心情把握・ケアに関する取組等の被収容者の処遇」、3番目が「仮放免」、4番目が「その他収容の長期化を防止するための措置」でございます。

1番目、3番目、4番目の論点につきましては、それぞれ収容の長

期化防止という観点で関連するものと思われま

す。これに対しまして、2番目の、「被収容者の方のプライバシーの確保、医療、心情把握・ケア」に関しましては、収容施設内での処遇の在り方という違った観点での議論と思われま

す。今日は大橋委員が御欠席でございますので、この2番目の医療等に関する問題につきましては、できま

したら、大橋委員がお見えになると伺っております次回に御議論させていただければと思

います。したがいまして、2番目のプライバシーの確保、医療等の問題につきましては、第4回の会合で御議論していただくということにして、本日は、1番目の収容期間の上限、収容についての司法による審査の問題、3番目の仮放免、それから4番目のその他収容長期化を防止するための措置、この三つについて順番に御議論をさせていただきたいと思

岡本警備課長

す。それでは、議論の前提といたしまして、出入国在留管理庁から資料説明をお願いいたします。資料説明が終わりました段階で、適宜、資料説明についての質疑を行いまして、内容の議論に入ってまいりたいと思

お手元の資料3、「収容・仮放免に関する現状」に基づいて御説明を申し上げます。なお、資料4として、「被退令仮放免者に関する統計」というものをお配りしてございまして、私どもが「被退令仮放免者」と呼んでいる、退去強制令書の発付を受けて収容された者のうち仮放免された者につきまして、収容施設ごとに難民認定等の手続中である者、性別、年齢、仮放免期間、主な国籍別の数を、平成26年から本年6月までの経年変化を速報値としてお示ししたものであります。この資料4につきましては詳細な説明は割愛いたしますが、今後の議論に際し適宜御参照いただければと思

います。それでは、資料3の1ページ目を御覧ください。「収容の制度概要」についてです。

1ページの上段で、送還に至る場合の退去強制手続のチャートをお

示しし、下段で該当する入管法の条文をお示ししています。

退去強制手続は、確実な送還のために身柄を確保するとともに本邦における在留活動を禁止する目的から、身柄を収容して行うことが原則とされております。

このチャートのとおり、退去強制を受ける者の収容には2種類ございます。一つは、緑色でお示ししております、「収容令書に基づく収容」です。これは、入国警備官の違反調査により、退去強制事由に該当するとの容疑が認められた者について、退去強制の対象者に該当するかを審査する手続を進めるに際して行う収容です。

収容令書に基づく収容期間は、入管法第41条第1項により、まずは30日以内とされており、やむを得ない事由があると認められる場合に限り、最大30日延長することができます。

もう一種類の収容は、青色でお示ししております、「退去強制令書に基づく収容」です。これは、チャートにお示ししている退去強制手続を経まして、退去強制事由が認められ、かつ特別に在留を許可すべき事由もないと判断され退去強制令書が発付された者について、送還可能のときまで行われる収容です。

退去強制令書に基づく収容の収容期間は、入管法第52条第5項で「送還可能のときまで」と規定されており、具体的な期間の定めはございません。これは、入管収容施設が、被収容者が退去強制令書に従って出国することにより、すぐさま収容状態が解かれる性質の施設であることによるものです。

チャートにお示しした退去強制手続はいずれも行政機関によって行われるものでありますが、被収容者は、退去強制処分や収容について不服がある場合、裁判所に行政訴訟を提起して、処分の取消し等を求めることが可能です。

2ページを御覧ください。仮放免の制度概要であります。上段のチャート図は、1ページ目と同様でございます。下段に仮放免の定義及び根拠条文をお示ししています。

仮放免は、入管法第54条に規定されておまして、収容されてい

る者について病気その他やむを得ない事情がある場合に一時的に収容を停止し、例外的に身柄の拘束を解くための措置を指すものです。

その上で、仮放免された者が逃亡したり、あるいは後ほど4ページで説明する仮放免の条件に違反したりした場合には、仮放免を取り消すことができます。

仮放免についても2種類ありまして、収容令書に基づく収容期間中の仮放免を「収令仮放免」、退去強制令書に基づく収容期間中の仮放免を「退令仮放免」と、それぞれ呼んでおります。

退令仮放免は、本来であれば速やかに送還されなければならない者について、やむを得ない事情がある場合に一時的・例外的に身柄の拘束を解くための措置でございますので、退令仮放免が許可されても在留資格が付与されるわけではなく、本邦への滞在や就労が許される立場にはないということには変わりはありません。

次に3ページを御覧ください。「仮放免の許否判断に係る考慮事項」についてです。

このページの左上に記載しておりますとおり、仮放免を許可するかどうかは、個別の事案ごとに被収容者をめぐる諸般の事情を総合的に勘案して判断されます。3ページ、左下の枠内に挙げておりますとおり、その判断に当たって考慮される事情には様々なものがございます。

ただし、3ページ、右上の枠内に記載しておりますとおり、仮放免を許可することが適当とは認められない者というカテゴリーの者については、その者が収容に耐え難い傷病者でない限り、原則として送還が可能となるまで収容を継続し、送還に努めることとしております。

「仮放免を許可することが適当とは認められない者」に該当するのがどのような者であるかについては、3ページ右下の枠内に記載した①から⑧までとして記載しているとおりでありますが、この中で、重大な罪により罰せられた者など、特に青字でお示ししている①から④に該当する者につきましては、重度の傷病等、よほどの事情がない限り収容を継続するという事としております。

なお、この3ページの左側でお示ししています仮放免の許可・不許

可に際しての考慮事項でございますが、これは当庁のウェブサイトにおいてもお示ししている事項でございます。

次に4ページでございます。「仮放免の運用」について、仮放免取扱要領という通達の規定等に基づいて御説明します。

まず、4ページ上段の、「条件及び期間」のところに記載したとおり、仮放免を許可する際には、住居や行動範囲の制限、出頭義務、就労活動の禁止を含むその他の条件と併せて、仮放免の期間を定めております。

退令仮放免の場合、仮放免の期間は原則として1か月以内、病気治療等のため長期間の仮放免を必要とする場合は3か月以内とされますが、仮放免を継続する必要がある場合はその期間の延長が許可されます。

次に、保証金の額ですが、4ページ中段にございますとおり、逃亡や条件違反のおそれの程度を考慮し、300万円以下の範囲内で適当な額の保証金を決定し、仮放免を許可する際に納付をさせていただきますが、職権による仮放免許可の場合には、その納付を免除することも可能としております。

また、弁護士が身元保証人となる場合などには、保証金の決定に当たってもこれを評価し、出頭確保の観点から必要最小限の額となるよう配慮しております。この、弁護士が身元保証人となる場合の取扱いは、平成22年の当時の入国管理局と日本弁護士連合会との間の合意に基づいて実施しているものです。

次に、仮放免の取消しについてですが、4ページの下段にありますとおり、逃亡したり、正当な理由なく呼出しに応じなかったりした場合は直ちに仮放免が取り消されることになり、その他の仮放免条件に違反し、あるいは逃亡すると疑うに足りる相当の理由があると認められるときは、情状を考慮し、仮放免が取り消されることがございます。

仮放免が取り消された場合には、直ちに再収容されるほか、保証金の全部又は一部が没取されますし、逃亡による仮放免取消しの場合は、

警察や他の地方出入国在留管理官署に対し、逃亡した身柄の手配を実施いたします。

次に、5 ページを御覧ください。仮放免に関する現下の課題として、長期化という問題と逃亡の増加という問題についてお示ししております。

まず一つ目は長期化です。5 ページの左側のグラフでございますが、平成26年12月末から令和元年6月までの間、退令仮放免を許可された者について、各年末、本年につきましては6月末における、仮放免期間別の人数と全体に占める構成比の推移をお示したものです。この資料全般について、数字は速報値であることに御留意ください。

なお、仮放免期間は、仮放免が許可された時点を起点とする経過期間でございますが、途中で再収容された場合には、期間が一旦リセットされております。したがって、例えば、5年間仮放免された後、一旦再収容され、再度仮放免を許可されてから1年を経過したという人の場合には、通算して6年仮放免をされているというカウントではなく、この統計上は、仮放免期間は1年としてカウントしているものです。

このグラフによりますと、仮放免期間が3年未満の者の割合は徐々に減少しているということがお分かりいただけると思います。

他方、仮放免期間がより長期の者、10年以上が黄色でお示しているものでございますし、7年以上10年未満が紫色でお示しているものですが、こういった比較的長期間仮放免されている者の割合が年々増加しているということがお分かりいただけるかと思えます。これは、収容の長期化と同様に送還忌避者の増加ということによって生じている課題であると考えております。

もう一点は、仮放免中の逃亡者数の増加であります。この点は第1回会合でも送還忌避者の実態について御説明したところですが、改めてこの資料の5ページの右側で、仮放免中の逃亡による手配件数等の推移のグラフをお示ししております。

これも速報値ですが、赤線でお示しているところが、被退令仮放

免者数の各年末と現在の数ですが、これが近年減少気味であるのに比較しまして、青線でお示ししております、仮放免中に逃亡して所在不明となり手配された者の人数は増加傾向にございます。令和元年6月末時点で332人でございます。

仮放免の許可に際しては、先ほど申しましたように、逃亡防止及び出頭確保のため身元保証人を付し、一定額の保証金を納付させておりますが、こうした身元保証人あるいは保証金という取扱いにもかかわらず、仮放免中に逃亡する者が増加している状況にございます。

また、健康状態の悪化などによりやむを得ず仮放免をせざるを得ないという場合におきましては、資産が十分でないなどの理由で、十分な金額の保証金を納付させることができない事案もございます。

第1回会合で送還忌避者の実態について御説明した際にも申し上げたところですが、令和元年9月25日現在、拒食行為による健康状態の悪化に伴い仮放免されたという者について、その後指定された出頭日に出頭せずに逃亡するという事案が、9月25日現在では19件発生しております。

こうした仮放免中の逃亡者の増加は、解決を要する重要な課題であると考えております。

片山参事官 参事官でございます。続きまして、資料の6ページを御覧ください。第1回会合における御議論の中で、入管法には既に逃亡罪が設けられているという御指摘がございました。そこで、入管法上の逃亡罪等につきまして、その対象者や罰則となる行為等を一覧表にしてお示しさせていただいたのが、この表でございます。

ここで、①から⑥と記載されていますけれども、入管法上、①「仮上陸の許可を受けた者」、②「船舶観光上陸の許可を受けた者」、③「一時庇護のための上陸の許可を受けた者」、④「出国命令を受けた者」、⑤「仮滞在の許可を受けた者」、⑥「特別放免された者」が逃亡等の行為に及んだ場合に処罰されるということになっております。

他方、⑦に記載させていただきましたけれども、「仮放免された者」

につきましては、刑罰は設けられていません。詳細は、ここに記載したとおりでございます。

安 富 部 会 長 UNHCRから資料提供を頂いておりますけれども、時間の関係もありますので、ごく簡単に御説明をお願いできればと思います。よろしく申し上げます。

川 内 副 代 表 庇護希望者の拘禁ということに関しては、日本のみならず、各国で問題になっているところであります。それに基づいて、2012年に私どもが出したガイドラインがございます。

特に関連がある部分を抜粋したものと、全文のものをお配りしておりますが、抜粋のものに基づいて、お話を差し上げたいと思います。

まず、1ページ目からですけれども、原則として、庇護希望者の拘禁は、通常回避されるべきである、最後の手段であるということを述べさせていただいております。

その上で、正当な目的のある場合に、例外的に拘禁されることがあり得るということでありまして、その場合は法令で明確に定められていなければならないということです。三つの目的、つまり、公の秩序、公衆の健康、又は国の安全に触れる場合に、特にその例外が認められ得るということです。

しかしながら、原則、庇護希望者は拘禁されるべきではないということはあるので、誠実な庇護希望者が誤って拘禁の対象にされるということを防ぐためのきちんとしたスクリーニングなどの手続が必要であるということを、1ページ目の下の方から書かせていただいております。

それから、2ページ目ですけれども、拘禁の代替措置を挙げさせていただいております。拘禁は最終手段であるべきだという考えの下、拘禁の代替措置が考えられるのではないかとということです。

それから、同じ2ページ目の下の方ですけれども、期限の定めのない拘禁は恣意的拘禁であり、上限が法律で定められているべきである

ということを述べさせていただいております。

それから、3ページ目では、手続保障が必要であるということで、別の機関による手続保障、司法による手続保障というものを挙げさせていただいております。

それから最後ですけれども、3ページ目の下のところで、拘禁の環境に関して、人間的な尊厳のあるものでなければならないということで、幾つか例示をさせていただきながら、御説明をさせていただいているところであります。

簡単ですけれども、このような形でガイドラインを出させていただいております。

安 富 部 会 長      それでは、先ほど資料3の説明を頂いたところですが、御質問があればお願いいたします。その後で、今日の議題である収容の在り方についての議論に入ってまいりたいと思います。

寺 脇 委 員      教えていただきたいのですが、仮放免者に随分と逃亡されているのはいかなものかというのが一つありますが、その理由として、保証金制度が機能していないのか、どういう現状になっているのだろうかというのが一つ気になります。

それから、保証人の責任について、私も弁護士ですが、弁護士が身元保証人となったときと、それ以外の者が身元保証人になったときとの逃亡率に有意な差があるのかどうか、言える範囲で結構ですので教えていただければありがたいです。

岡 本 警 備 課 長      まず、1点目の保証金が機能していないのではないかという点につきましては、従来徴収していた保証金の額の下でかなり逃亡が増えているということを踏まえまして、最近、保証金の設定の在り方についても検討をしているところでございます。そういった検討の中で、より実効性のある金額設定ができないかということを検討しております。

他方で、特に健康状態が悪化した者の仮放免をする場合には、実際上、被収容者が支払えない金額を設定すると、なかなか仮放免の実施にも至らないため、必ずしも十分な金額の設定をするに至らないまま仮放免をしているという事例もあることは事実でございます。

ただ、その保証金の在り方については、様々な御批判もあり、内部的に検討しているところでございます。

それから、保証人について、保証人が付いているにもかかわらず逃亡している事案があり、弁護士が付いた場合とそうでない場合について、逃亡率に有意な違いがあるかというお尋ねでございました。

明示的な統計としてお示しする準備はないのでございますが、本来、日弁連との合意の趣旨によれば、弁護士に保証人になっていただいた場合には、弁護士たるお立場に照らして、保証について高い信用が認められるということであったと考えられるところです。しかしながら、実情を知っている職員から聞いているところによりますと、必ずしも弁護士が身元保証人になった場合に、それ以外の、例えば親族や知人が保証人になった場合に比べて、逃亡が抑止されているということではないようでございます。

寺 脇 委 員

後半の部分については、日弁連との関係で、実情がこうなっていますよということは一度お話をされたほうがいいのではないかと思いますね。やはり身元保証人になるということは、それなりの責任があるはずですから、そこは一つ、問題提起されたらいかかと思うのですが。

保証金のところなのですが、私は上げたらいいいというふうには思いません。と言いますのは、私が検事であったときの経験からすると、不法滞在者は総じて、「いずれ収容される」という意識は常にあって、できるだけ手元にお金を置かないようにする方が多いです。そうすると、いくらお金の問題にしても、何をしても、結局のところは仮放免せざるを得ないときには低額で出さざるを得ないということになってしまえば、保証金額の上限を上げる、上げないということにはあま

り意味がないと考えられます。

しかも、没取をするということになっても、没取の手続が大変であれば、ほとんどの保証金の議論というのは、実態的にはあまり意味がないのではないかと。やはりもっとほかの強制的に逃亡を防止するような措置を考えるべきであると思います。

安 富 部 会 長      ありがとうございます。ただいまの御発言に関連して、拒食で仮放免にして逃亡した件数が令和元年9月25日現在で19件という御報告をいただいたかと思いますが、これは職権での仮放免ですか。それとも請求による仮放免ですか。

岡 本 警 備 課 長      基本的には請求による仮放免でございます。

安 富 部 会 長      分かりました。では、職権仮放免で保証金を免除しているわけではないということによろしいですね。

宮 崎 委 員      まず、1ページ目についてです。退去強制手続について、「送還の確実な実施、本邦における在留活動禁止の目的」とあります。送還の確実な実施という目的は分かりますが、入管当局としては、在留活動禁止目的とまで考えていらっしゃるのか。国際的にいえば、現在、在留活動禁止目的というふうに考えていないのではないかと思うので、このあたりは入管の立場というふうに伺えばいいのでしょうか。

岡 本 警 備 課 長      もちろん、収容令書に基づく収容と退去強制令書に基づく収容とで、制度目的は異なりますが、特に退去強制令書に基づく収容につきましては、制度目的として、送還の確実な実施ということ以外に、送還対象者は社会内で在留活動をするということが認められない立場にあることから、在留活動を禁止するという点もあると従来から考えているところでございます。

宮 崎 委 員 逃亡罪の関係で、罰則規定が仮放免者の逃亡については定められていないということなのですが。立法過程の経緯として、なぜ罰則規定が置かれなかったのかということをお教えいただきたいと思っております。また、似て非なるものかもしれませんが、刑事手続において保釈された者についても逃亡罪は刑事罰としては存在していない状況の中、刑事手続の方では、何かこういったことの議論がされているのでしょうか。

片 山 参 事 官 参事官でございます。まず、前者の立法経緯の話でございます。昭和26年、入管法の前身である政令が制定された当時の立案の経緯についてはいろいろと調査しているところですが、必ずしも全て分かっているわけではございません。しかし、私どもが現時点において考えているところを申し上げますと、仮放免制度が作られた当時から、仮放免に際して保証金を納付させるということをしていて、罰則を定めなかったわけですが、その当時、仮放免された者が仮放免の条件に違反して逃亡等をするのを防止するためには保証金を没取することでも足り、重ねて罰則を設けるまでの必要性は乏しいと当時は考えられたものだと考えているところでございます。

それから、後者の刑事手続の関係でございますが、入管庁といたしましては、刑事手続で保釈されて逃亡した者に対して罰則が設けられていない理由についてお答えする立場にございません。私どもといたしましても、現在この点についてどのような議論や検討がされているかということも承知しておりません。

宮 崎 委 員 法務省下で、刑事手続の方は日本人と外国人との両方に適用されますが、入管法は外国人に対してのみ適用される行政罰であって別々のものと言われればそういうことになってしまうのかもしれませんが、刑の均衡を失するほか、外国人に対する差別のような形になりかねないと思っておりますが、その辺りのバランスを法務省において確認されることはないのでしょうか。

片山参事官 参事官でございます。一般論として、我々入管に限らず、法律に何かしらの罰則を設けるときに、その検討の過程において、罰則等を所管している法務省刑事局と議論や検討を行うということはあり得るのだというふうに思っております。いずれにしても、この件につきましては、まずはこの専門部会で罰則の要否等から御議論をいただくものだとして理解しています。

刑事手続において、どういう検討がなされているかということは、申し訳ないですが、お答えする立場にはございません。

安富部会長 機会があれば、もう少し調べていただいて、御報告いただくことができればと思います。

宮崎委員 こういった逃亡罪のような制度については、諸外国でも例があるような気がするので、そういったものの調査をしていただくようお願いをしておりましたが、いかがでしょうか。

片山参事官 参事官です。諸外国の調査につきましては、第1回会合より委員の皆様からもその必要性を御指摘いただいているところでございまして、当庁としても既に調査を始めております。

現在、全ての結果が出そろっているわけではございませんが、調査はかなり進んでおりますので、次回ではできる限り何らかのものをお示しできるよう準備を進めているところでございます。

安富部会長 諸外国の法制度については、国によって文化も違えば、司法制度あるいは入管行政の目的等々にも違うところがあるかもしれませんが、できるだけ分かりやすく、論点整理に沿う形で御整理いただけるとありがたいと思いますので、よろしく願いいたします。

時間もだいぶ押してまいりましたので、恐縮ですが、「収容の在り方」の最初の「収容期間の上限、収容についての司法による審査」に

についての御議論を賜りたいと思います。

川 村 委 員 川村でございます。お手元に2枚組の資料と、3枚つづりの統計資料を御用意しております。まず、収容期間の上限について申し上げます。私の専門が国際法でございますことから、国際法上の見解、議論も鑑みて、お話しさせていただきたいと思います。

まず、2(1)、「上限」について、収容令書発付による収容から、退去強制令書発付までの期間の短縮を検討することを御提案したいと思います。

先ほど御用意いただきました資料によりますと、現状では、収容令書による収容期間の上限は30日プラス30日となっておりますが、実際にはこれほど日数を要していないように聞き及んでおりまして、そうであれば、この日数を短くできるのではないかと考えています。刑事事件の場合は、勾留期間の上限が10日プラス10日という御説明をいただきました。

また、他国の例をみてみますと、子どもの収容期間が2週間を超えると欧州人権条約違反に当たるという判例も出てございますので、2週間程度にまで短縮ができればよいでしょうし、あるいは、別の資料で弁護士会からの御提案は20日プラス20日でありました。収容令書発付による収容は、短期化ができるかと思えます。

それから、収容全体の期間に上限を設定することについて、適当でないというお話もございます。しかしながら、国際社会の流れとしましては、上限を設定することとなっております。EUの送還手続指令第15条第6項では6か月プラス12か月の上限を設けることを明示しております。これに沿って、欧州各国その他の国においても、このような規定が設けられているようでございます。

日本の現状に照らせば、これを直ちに行うのは相当に無理があることも承知しておりますが、大村入国管理センター、牛久市にある東日本入国管理センターの現状も視察をさせていただきましたところ、相当に厳しい状況は歴然としておりますので、いろいろな策を合わせも

って、なるべく収容期間の短縮につなげていくことが必要であろうと  
考えました。

国際的な議論につきましては、レジユメの1を御覧ください。様々な  
機関、条約体の関連文書において、既にたくさんの、日本政府の対  
応に対しての勧告や国際社会の全体の動向を調和させる基準のよう  
なものが出されているところでございます。

収容の目的について、先ほど宮崎委員からも質問がありました。収容は在留活動の禁止目的というより、送還手続の執行の保全という  
目的であるとしております。送還という行政手続の円滑な執行という  
目的に対して合理性・必要性・相当性が欠如している場合に、かかる  
収容を恣意的というとの解釈がなされております。

どのような場合が問題になるかということで、その下を御覧ください。  
これは国際法委員会の「外国人の追放」草案の第19条ですが、  
ここには各種人権条約その他国連の関連組織での議論が集約されて  
おります。ポイントとしては、レジユメに並べているようなもので  
すが、恣意性については先ほど触れました。それから、刑罰的な対応を  
しないこと、行政手続と刑事手続が混在するような対応をしないこと、  
特別な事情に限ること、合理性・必要性がある一定期間に限定するこ  
と、司法審査に限りませんが、収容期間の延長に関しては、適切な決  
定が下されること、法で制定された基準で審査を行うこと、被収容者  
に帰属する理由以外で送還を執行できない場合は収容を終止するこ  
と。このようなことが、国際的には議論をされておまして、こうし  
た議論に対して、日本としての取組に正当性があるという説明責任を  
果たせるような体制を示していくことが望まれるという状況にある  
ということです。

宮 崎 委 員 私からもある程度資料を出させていただいて、一つは論点整理  
メモというものと、日弁連の勧告書、そして収容の関係で言うと、年  
度別収容期間の状況と、台湾、韓国における日本のような無期限収容  
を憲法違反にしたという判例をお出ししました。

ここでの議論の対象ではないのですが、先ほどから出ています、ハンストで2週間仮放免して再度収容するというような状況が続いているというようなことを伺ってしまして、これについては、年度別収容期間状況というのを見ていただくと分かりやすいのかなと思って作ってみたのですが、これは、2014年末から現在に至るまでを一覧表にしたもので、2016年の12月までについていうと、入管の行政としては、基本的に1年ぐらいままでをめぐりして仮放免をするという状況があったのをドラスティックに変更して、期間を長くしたということによって、長期化が始まったというふうに認識しています。

この表の下の年度別のところを見ていただいても分かると思うのですが、1年以上のところは急速に増えてきていて、仮放免をしないことによってどんどん収容が長期化しているということです。

ですので、現状について、ハンストがどんどん出てきたのは、逆に言うと、こういった長期化をさせてしまったことによって、仮放免から2週間が経過したら健康チェックをした上で再度収容するという話であれば、仮放免が許可されても逃亡するというのは当然と言ったらおかしいですが、そういう状況の中で、逃げたことの可否の議論をするのは、妥当性に欠けるのではないかというふうには思っています。

日弁連の勧告書の方ですが、これは2年前ぐらいに大村センターの被収容者から、長期収容だということで日弁連に大量の申立てがありまして、先ほど川村先生から言っていただいたような、憲法や国際的な基準を踏まえた上で調査をした結果です。

勧告書では、国際条約とかを引いたような形で意見を述べさせていただいております。必ずしも正確性が担保されているかどうか分かりませんが、23ページのあたりだと、収容期間の一覧表ですとか、ヨーロッパの加盟国の最長期間の法定がどの程度されているかということと、平均収容期間がどの程度かということとを日本と比較もできるかなということで、一覧表にてお示ししています。

先ほど川村先生から御発言のあったこともありますし、国内法的に

見ても身柄の拘束というのはやはり重要なもので、刑事手続でも裁判所によるチェックをした上で、例えば保釈申請をしたときに、裁判所では当日か翌日に判断するなど、身柄の拘束についてはかなり慎重な態度を取っています。

入管の身柄の拘束は行政手続であるため、チェックが入らないような形になっていますが、収容が長期化したときにそれでいいのかということで考えなければいけないと考えていて、昭和20年代の国会とかの話を見ていると、数か月間は船待ちとか、帰国するために待っている時間だから仕方ないけれども、それ以上、2年、3年になると非常に長いという認識を持っていた状態があり、この法務省の見解でも、収容期間が1年を超えたら本省に報告することとされていて、収容の長期化で問題が生じているという認識があります。ですから、ここは改めるべきだという意見を持っています。

私のメモの1に記載しておりますが、川村先生の御意見にもあったように、収容期間については、日本国憲法も身柄の拘束については慎重であるとは思っていますが、さらに、国際法に照らしても合致するようなものでなければならないというふうに思っています。また、前回お配りしました、昨年12月の国連移住グローバル・コンパクトの中で収容についての記載があって、非拘禁が原則であることを前提に構成するということになっていきますので、こういった国際基準に合致するような議論がなされなければならないのではないかとということ、今みたいな非拘禁が原則ということであれば、出国命令で若干緩和されたところがあるとはいえ、今までは入管は全件収容主義としていたところであって、一つは出国命令で崩したところがありますけれども、さらに、今、ここで全件収容主義の是非を検討しなければいけないのではないかと考えています。

そういう意味で、身柄の拘束については上限を定めるべきであると思っていまして、川村先生のおっしゃったような、どの期間がということではないのですが、いろいろ検討したことで言えば、個人的にはやはり最長でもヨーロッパなどの水準であって、もっと短くてもいい

かなというふうには思っているのと、退去強制が執行できないのであれば、収容という手段を使わない形で、何らかの方法を考えるべきだと考えています。

また、個人的には、今のような完全収容のような形が本当に必要なかどうかもある時期に来ているのではないかと考えていて、この間、東日本入国管理センターを視察させていただいた際に、職員の方から、居室外に出られる時間が1日のうちに6時間半あるのが開放処遇だと伺いましたが、例えば、精神保健の分野ですと、外出許可をして外へ出すというようなこともありますので、今のように、完全身柄拘束をしなければいけない理由が本当にあるかどうかということも含めて検討すべきと思っています。

ですので、収容期間に関しては、少なくとも上限を定めて、さらに、何らかの形で逃亡しないことが担保されるのであれば、もう少し違うチェックの方法もあり得るかもしれないなというふうに思っているところです。

安 富 部 会 長      ありがとうございます。それでは、仮放免に関しての要件・基準、それから仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則の創設についての議論に移ってまいりたいと思います。

宮 崎 委 員      前提問題を少しお話させていただいていいでしょうか。仮放免の要件・基準につきまして、仮放免の現状についての御説明がありましたが、「仮放免者の年齢と仮放免期間の比較」という資料をお配りさせていただいています。

6月末時点の仮放免者数が2,300人いるということですが、今日御説明いただいた資料で見ていただいても分かるとおおり、未成年、20歳未満の者が300人いる状態です。60歳以上の者も90人いるという形で、仮放免の議論をするに当たっては、仮放免されている人がどんな人たちかということをもっと把握しなければいけないと思います。

収容期間や仮放免がこのような状況になるのは、単に増加をしてほしくないと言っているだけではなくて、こういった形で仮放免者である子どもさんが300人いるということは、その倍以上の親もいるということになり、つまり2,300人の仮放免者のうちのかなりは家族に関わる問題であろうと思われます。

そのほかのところ、幾つか例を挙げましたが、子どもの教育の観点や、退去強制されると二度と子どもに会えなくなるかもしれないので、子供と面会したいということで頑張っている親、あるいは長いこと日本に定着しているとか、外国で生活できないという方、技能実習の関係だと未払いの賃金が回収できるまでは帰れませんと言っている方など様々な方々があります。この部分を捨象した上で、ルールは守っていないという意味なのかもしれませんが、やはりきちんとした仮放免のルールを定めた上で、どんな人たちが仮放免になっているかを議論すべきだと思います。

今の表で見ていただいても、仮放免期間が10年以上に及んでいる人たちが、現時点で150人ぐらいいて、どんどん長期化が進んでいますが、被仮放免者ってこんなにたくさんいるっていうことがあり、先ほど説明されましたが、被仮放免者は入管に1か月に1回出頭するのが原則になっています。仮放免期間は最大でも3か月で、先ほど出ていたハンスト者については2週間としているという状況があり、10年間仮放免されている人は120回といった回数出頭しているという状態があります。お金がないけれども働いてはいけないという形になっていて、また、仮放免者の出頭ができる官署は、地方出入国在留管理局及び一部の支局ですので、北海道に住んでいる人は全員札幌局に出頭しなければならない、名古屋局に出頭する人には北陸から来ている人もいるであるとか、東京局に出頭する人は長野から来ている人もいるであるとか、そんなような広い範囲でされているものなので、仮放免の実態を把握しないまま、逃げたとか逃げないとかいう議論よりは、まずはどんな人が逃げている、どんな状況なのか、どんな事案があるのかということ把握しなければ、ここの議論はできないと

いうふうに、私は思っています。以上です。

川 村 委 員 今の宮崎委員の議論を伺って、なるほど、いろいろ見なければなら  
ないということがよく分かりました。私のレジюмеにも仮放免の要  
件・基準について書かせていただいています。

送還の執行を円滑に行うために必要な場合の収容という位置付け  
からいきますと、逃亡のおそれがあり送還の執行が円滑にいかない人  
のみを収容すべきであるということに即して仮放免はどのようにと  
らえるべきかを考えました。

先ほども触れましたが、本人にまつわること以外で、本国政府の受  
入れ拒否といった、明らかに退去強制はできないということが分かっ  
ている国があるわけですが、そういう国については、前回の  
部会でも御紹介をしましたが、退去強制の一時停止や延期等の措置を  
執っている国もございます。

また、重大な犯罪で罰せられた者等については、直ちに送還に至る  
ように収容することについては賛成をしますのでありますけれども、一  
定期間を超えてもなお自国政府が受け入れないために、実質的に退去  
強制の執行ができないものについては、退去強制手続以外の対応の枠  
組みを設けるような検討も必要なのではないかと考えました。

そして、お配りいただいた資料4でもわかるように、仮放免期間が  
本来は1か月等々の設定であるところが、3年や10年など、非常に  
長期になっております。仮放免を、先ほどUNHCRからも御紹介に  
あったような、収容の代替措置と言われるものにする。本来はそうで  
あったように思うわけですね。

収容は数か月にして、送還執行の一部としてなされるという形に戻  
し、収容代替措置としての仮放免を、送還執行の準備期間の措置の一  
部という形になるように、何とかいい案が出せればと考えています。

仮放免期間が10年以上とかになっていますと、実は、もう在留許  
可を出しているに等しいように思われます。しかし、仮放免では働け  
ないということで、不安定な地位に置かれている人が多いことがわか

ります。本当に規定どおりに機能している仮放免は、一体どのぐらいあるのかということを思います。資料4の統計が3年未満から始まっているというところからも非常に長期化していることがわかります。

繰り返しになりますが、仮放免を何とか目的に沿う手続に持っていければと考えています。

また、UNHCRさんも触れられましたが、国際的に收容代替措置が着目されております。日本においては、收容代替措置とは呼べない位置付けかと思えますけれども、難民フォーラム、それから日弁連との三者協議によって、一時庇護、それから上陸審査後の住居提供の運用として、民間を介した措置が、現在も取られているわけですが、これをもう少し拡大するようなことはできないのかということも考えますし、仮放免を本当に送還執行の一部分に置くような代替措置とするには、どのようなことを考慮していけばいいのかを、他国の事例等も参考にして、改善を図る必要があるように思います。ATDと呼ばせていただきますが、これを推奨する理由として、もちろん人権を尊重するということに加えて、国家のコスト削減にもつながるという指摘、それから当局の指示の順守率が他国では高く、自発的な帰還を促進するに値する、そうした事例紹介も、文献上ではございますけれどもありますので、もし、日本に制度にもなじむ良い政策があれば、参考にしつつ、日本型のプランを考えてみるというのも一案ではないかと考えました。

それから、前回私が申し上げました送還の促進の提言に関係してきますが、被收容者の中にどういう人がいるのか、いろいろな事情があるので、再度、よく審査をしてみるということは、必要です。先ほど宮崎委員もおっしゃいましたけれども、それに加えて、このように長く仮放免を続けるということであれば、どういう人に日本に滞在してもらうのか、在留特別許可の再検討は、やはり考えるに値するのではないかというふうに考えました。

寺 脇 委 員 この問題は複雑に考え過ぎると、絡み合ってしまうと、なかなか解

決できないのだと思うのですが、仮放免という制度は、今までどうい  
うふうに運用されてきたのだろうかと考えてみると、ここで言う10  
年以上も過ぎている人もいるわけで、様々な要素を、当局において判  
断されて、人道上の配慮も含めて決定してこられたのだろう、と。

そういう意味では、収容の制度とこの仮放免の運用で、うまくバラ  
ンスが取れてきたのだろうと思うのですね。

ところが、仮放免をすることによって、今度は逃亡するということ  
になれば、この仮放免というものの自体をどのように運用していけばい  
いのか、これがまた問題にならざるを得ないと思いますし、そもそも  
国民からしてみると、日本にいてはいけない人をなんで入管が外に出  
すのかという話にもなってきて、入管行政に対する批判も起こる、不  
安も生じてくる。

しかも、本来は仮放免されるべきである方が、こういう逃亡するお  
それがある例があることによって、当局がちゅうちょするようになれば、  
これはまた問題だと思います。

そうすると、議論のポイントとしては、仮放免をされた者が逃げず  
にちゃんと当局の管理下に置かれるようになっているということをも  
どう確保するかということで議論すれば足りるのではないかと思う  
のですね。

背景にある様々な事情というのは、個別の事情、本当に様々ですか  
ら、これを調査し、あるいは配慮して、何か制度を考えるということ  
になるとすれば、とても議論にならないのではないかと思います。

それから、収容の期間に上限を設けるうんぬんの問題も、私は基本  
的には反対でございますけれども、これも、退去強制の実効性確保と  
いうか、前回、議論に出た刑罰の問題も含めて、総合的に考えるべき  
ものであって、ここだけ単体でやはり取り出して議論するべきもので  
はないのではないかと考えております。

安 富 部 会 長      今回は仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則について  
も御議論いただくことになっておりますので、この点についてどなた

か御意見をどうぞ。

寺 脇 委 員 先ほども御説明がありましたが、保証金にしる、保証人にしる、ほとんど意味をなしていないということになれば、今、申し上げた仮放免制度を適正に運用していくという観点からも、その裏付けとして、やはり心理的な抑制というか、仮放免された者を逃亡させないための刑罰というのは設けるべきではないかと考えます。

高 橋 委 員 高橋でございます。資料3の6ページで示していただきました現行法上の、逃亡等に対処するための罰則の関係から見ますと、仮放免された者だけに罰則がないというのは、先ほど宮崎先生の方からございましたけど、若干奇異な感じがあります。

立法経緯は定かでないようでございますけれども、例えば、特別放免された者と仮放免された者で取扱いを異にすべき根源的な理由があるかどうかというのは、かなり怪しいのではないかと思います。

だから、どちらにそろえるということではないとは思いますがけれども、現行法として罰則があるものについて、今、特段に議論がないというのであれば、仮放免されたものについて罰則を設けるといようなことは、一つの選択肢ではないかと思います。

それと、先ほどの寺脇委員からのお話にもありましたけれども、個別具体的な事情はもちろん検討しなければいけませんけれども、制度を作るときに、その制度が有効に機能するかどうかを見越して、その制度の目的達成のためのインセンティブを対象者に与える制度作りをしなければいけないと思います。

そうすると、一方的に負のサンクションだけを与えるのではなく、正のサンクションも与える、その可能性は、例えば川村委員などから詳細にいろいろ可能性が提示されていると思います。

しかし、最終的に、退去強制にふさわしい者、出ていっていただかなければいけないという対象者であることが間違いない者であるのであれば、退去強制を実現することに向けた対象者へのインセンティ

ブを作り出すということは考えなければならないだろうと思います。

現実の数字として、それが本当に逃亡などと言えるのかどうかという御議論はあるにはあるとしても、相当数の仮放免中に逃亡している者が存在すると言われているときに、ここに何らの負のサンクションも設けずに放置するということが、果たして合理的であろうかということとは考えねばならないだろうと思います。

ですから、先ほどの御議論の中で、逃亡などを阻止する合理的な手段があるのであれば、それを検討すべきだということで、こちらのガイドラインなどでも、代替手段として監視、あるいはエレクトリックモニタリングだとか、居所指定というようなものをいろいろ考えられています。

これはもちろん、組合わせで考えるべきだと思います。ですが、例えば、エレクトリックモニタリングなんかは、確かに行動の自由を与えるかもしれませんが、実は、監視の濃密度というのは、罰則をかけて普通の生活を保証するよりははるかに強いということなども指摘されていて、対象者にとって本当に利益なのかということとは、必ずしも一概には言えない。代替策を取ったから、それは罰則よりも侵襲度が低いかということ、一概には言えないところがあるということとは、考えるべきだと思います。

基本的には、罰則を設けることによって処罰しようとしているのではないと思います。退去しなければいけないという状態にある人に、他に特段の事由もないのに、退去していかないというような状態をどうやって解消するかということに対して、あなたには申し訳ありませんけれども、ほかに何の理由もないようでございですが、出て行っていただけないでしょうかということについて、頑として出て行かない者をそのまま放置しなければならないというのは、やはり不合理だと思いますので、そのための一方策としては、罰則を設けることは、少なくとも検討の対象にはなるだろうと思います。

それから、御議論の中で、被告人の保釈の場合との対比がありますけれども、被告人の場合には無罪推定が働く人でありまして、原則的

には身柄拘束されるべきでないというのが建前かもしれませんが、出発点になっていると思います。被告人の場合には、権利保釈があって、基本的には請求があれば認めねばなりません。

では、退去強制令書が発付されている人は、そういう立場にある人だろうかということも、これは冷静になって考えてみる必要があると思います。

というわけで、特段、処罰すること、罰則を設けることを促進すべきだという意見は、私は持ってはいませんが、少なくとも、この法律の目的を達成するために必要な制度作りを考える必要はあるだろうと考えます。

そうすると、何らかの形で、合理的にお帰りいただかなければならない人にはお帰りいただけるような、そういう選択をしていただけるようなインセンティブ作りをする必要があるだろうと考えます。

そういう観点から考えていく必要があるのではないかという見方を、今のところはしております。

積極的に罰則を設けるということではないですけども、それは検討の一対象にはなるだろうということでございます。

宮 崎 委 員

まず、前提として、仮放免の罰則を作るということで、先ほど、収容と仮放免がバランスよく運用されているとおっしゃられましたけれども、第三者のチェックもないところでやっている話ですので、仮放免がそこまでいくのであれば、やはりきちんと収容も含めて、第三者チェックが入ったところで、適切に運用されているということが前提にならなければいけないだろうと思っています。

今の2週間の仮放免、ハンストしているから2週間で、食べたから、健康になったから、また2週間で再収容しますみたいな形で、それは入管当局の御判断かもしれませんが、それは第三者のチェックがあって初めて仮放免も考えられるものではないかなと思います。

あと、この刑罰の実効性だけについて考えると、正直言って、あまり実効性があるとは思えない。というのは、今の段階で、数年捕まっ

ていても帰ると言っていない人について、逃げたからどうかとあって、今でも再収容されていますけれども、再収容されて、入管の中に長期に収容されるという状況が出来上がるのと、刑務所に収容されるということが、それほど差があるとは思えないので、刑務所と入管の収容を行ったり来たりするだけのものになってしまっていて、実際のところ、実効性があるとはなかなか思えないというところがあります。

寺 脇 委 員 員 一点だけ。実は、私、検事的时候に、府中刑務所で24時間、徹夜で勤務体験をしたことがあります。入管の収容施設と、それから刑務所での受刑者の生活は全然違います。今、先生が両者は変わらないとおっしゃったので申し上げるのですが、例えば、工場で作業をしているとき、トイレに行くときも、手を挙げて看守の許可を得なければ、立つこともできない。行動の自由は一切ない。そういう規律の厳しい中で暮らすことと、入管の施設の中で暮らすことはまた違うので、そこは同じ議論ではないと思います。

宮 崎 委 員 員 私はこの間、東日本入国管理センターを視察させていただいたのですが、この専門部会の委員になったときに、入管収容施設の中が楽だというぐらいだったら、みんなで一回、入管に行って、みんな、プライバシーのない環境で、ひと晩でもふた晩でも同じ部屋で過ごして、その環境を体験しましょうと申し上げましたけれども、あの環境が、それは刑務所に比べれば楽かもしれませんが、とても楽な環境だとは、私は思えません。

寺 脇 委 員 員 いや、同じだとおっしゃったので、申し上げただけで、それは比較の問題の話です。

安 富 部 会 長 刑事施設としての刑罰の執行という目的と、退去強制令書に基づく収容というのは、相当目的が違うので、そこであまりこれ以上の議論をするのもいかがかと思いますので、この程度にさせていただきたい

と思います。

そのほか、何か、罰則について、御発言はございましょうか。

高橋委員 罰則に限ったことじゃないですけど、その目的にかなう行動を取らせるためのインセンティブ作りということを考えると、収容が長期化しているというときに、収容していても送還する見込みがほとんどないってというような人たちがいるから長くなるということであるとすれば、収容しなくてもその行動管理ができるという方策を設けるということによって、これは別に罰則でなくても、ほかの方策、先ほども申し上げましたけど、代替措置がいろいろあるというのであれば、それを考えて、収容の長期化を避けつつ、行動管理・監督がきちんとできるような方策として他にどういうものがあるのかということをご組合わせで提示していかないと、バランスが悪いと思います。

罰則を設ける、設けないというところだけにフォーカスしてしまうと、刑罰を用いるとはやり過ぎじゃないかというような話だけになってしまいますので、そうではなくて、現状あるこういう問題について対応するために、どういう方策があり得て、それらの制度としての費用対効果はどうか、基本的な権利を侵害するところまで至っていないだろうか、というようなことをチェックしながらやっていくというのが合理的な考え方ではないかというふうに思いますので、そういうふうな形での議論が好ましいのではないかというふうに思いました。

川村委員 高橋委員の意見は、大変ごもっともと拝聴いたしました。

私の今回の発言は、先ほどの私の発言の補足でございまして、私の資料の2枚目を御覧ください。仮放免の基準に関連するものですが、本庁からお示しいただいている「収容・仮放免に関する現状」という資料の3ページ目と一体で御覧いただけると、幸いに存じます。

何を申し上げたいかといいますと、私の資料の2ページ目の中ほど、平成27年9月18日の通達に、仮放免の対象者に関連する文言とし

まして、傷病者はもとより、訴訟の提起、継続、難民認定申請中、旅券取得困難など、送還に支障のある事情を有するために送還の見込みが立たない者、これらは弾力運用で仮放免するという通達が出てございます。

この基準に関しましては、いろいろな国際的な文書、あるいは他国の規定などを見ますと、継続がふさわしいように思いました。

その後に、この平成30年の指示において、今日お配りいただきました、資料3の3ページ目の①から⑧の内容で、仮放免を許可するのが適当とは認められない者ということで、列举がされているわけでございます。

これに関して、①から④については、基準としては、収容して早期に送還ということの継続は必要かなと思いますが、③の生活適応困難者などの基準になってきますと、国際的に言われているような反社会性とか、重大な犯罪、あるいは国連の国際条文に反するような国際犯罪等というところのみからすると、ちょっと幅があるようには思いません。

また、重度の傷病等、よほどの事情がない限り、そういう例外規定が入っていますが、繰り返しになりますが、早期に送還ができないと明らかに分かっている場合には、別対応が必要かと思いました。

それから、⑤と⑧について、仮放免の条件違反、それから許可取消しで、再収容に係るようなことが書かれてございます。これに関しては、再収容で早期送還ができれば、これは逃亡のおそれがあれば収容してもよいという、国際的な議論に見合った基準であると思いました。

⑥と⑦に関しては、難民の認定、補完的保護、送還できないものの再審査、それからどのように審査をするかのまさに明確化、それから迅速処理の工夫によって、ここはグッと数は落とせるものではないかなというふうに思いました。

宮崎委員 すいません。2, 3だけお願いを。1点目は、議論をするに当たって、なかなか出せないと言われている仮放免運用方針、大村入国管理

センター被収容者死亡事案調査報告書の一番後ろにも付いているものなのですが、黒塗りの部分が多過ぎて判断ができないので、お出しいただきたいというのが、ここでもう一度お願いです。

2点目としては、立法の基本になっていた送還困難国ですけれども、この間、東日本センターに行ったところで、今、イランは旅券の発給とかを認めていないということのようですけれども、トルコ、ナイジェリア、ガーナは、平成30年までは発給しなかったけども、今はできるようになったというので、状況が変わっていませんかというところで、イランがまだ残っていますけれども、そういう状況が違う中で、今の議論をしなければいけないのかということ、ちょっと疑問を持ちます。

3点目としては、先ほども申し上げましたけれども、子どもの最大の利益、子どもの権利条約等も踏まえて、300人とか、その子どもたちの家族のところを度外視して議論をするのは正しくなくて、やはりそういう意味で、本気でその子たちなり、教育を受けている人たちに帰れとやるだけの、日本がやるのかどうか分かりませんが、やはりそこが条約を踏まえてきちんと考えなければいけない。だからこそ、こんなに長くなっているのだらうなというふうには思うところではあります。

だから、ちょっとここは、別要素できちんと考えるべきところだというふうに考えています。

安 富 部 会 長      今の点は「その他収容の長期化を防止するための措置」というところに関係してくるものだと思います。

川 村 委 員      4の「その他収容の長期化を防止」でございますけれども、これは、私が前回の部会で御提案をさせていただいたものが、送還の促進、プラス収容の長期化防止にも寄与すると思いますので、また検討をいただければ幸いです。

次に、お手元に統計資料を御用意させていただきました。本庁から

論点1関係で、非常に細かい各国比較のデータも頂戴しておりますが、それに関連しまして、UNHCRさんの資料をそのまま、必要と思うところを使わせていただいているものでございます。大変細かい数字ばかりで恐縮でございますが、1枚目は論点1の参考資料でお示しいただいたものに対応した形で、黄色部分は、1次審ではなく、その上申請形態になります。「N」という方が1次審査なので、申請形態の「N」が付いているところに関しては、今日お示しをいただきました資料の3ページ、4ページのところが対応していると思います。

見ていただきたいことは、この難民保護率のパーセンテージです。アフガニスタン、コンゴ、イラク、シリアが、資料5の3ページに対応しております、「A」がアピール（不服申立て）、それから、「J」が裁判所、それから「R」が複数回申請なのですが、そこにおいても、ほかの国ではこの程度のパーセンテージの認定がある。先ほどは90件につき何件という御紹介がありましたが、ほかの国はこうであるということです。

2枚目、日本の難民申請の上位国出身者からの難民申請についての決定については、今日、お配りいただいた資料5「参考資料（論点1関係）」の4ページ目にありますネパール、スリランカ、カンボジア、フィリピン、パキスタンに対応したものでありまして、申請形態が異なる「N」以外のものを黄色で示したものでございます。

これも一定程度、パーセントがあるということで、「R」のところは複数回申請ですけれども、一定程度、こういうふうになっているということです。

そして、最後の3枚目は、日本で送還忌避者の上位国といわれているイラン、中国、ナイジェリアについてどうなっているかというところの保護率の各国比較を抜粋して、並べさせていただいたものです。

申請形態のところの「A」はアピール（不服申立て）で、「N」が第1次審査でありまして、「R」が複数回申請で、「J」が裁判所の判決によるものということでもあります。

国によって申請内容が違っても、送還忌避者を、出身国に基づ

いて保護に当たらないと言い切れないということが、これでもお分かりいただけるかと思えますし。参考ですけれども、この程度の難民認定率等々が示されているということも鑑みますと、日本でいえば審査請求に上がった場合でも、どういうふうに判断をしていくかという検討は必要であると思った次第です。

それに加えて、一点。空海港における上陸審査、それから一時庇護、上陸特別許可判断に関しては、非常に数が少ないということでしたが、判断基準を空海港の審査においても反映し、自分の事情を日本の法制度に則って説明できない人については、入国審査官がある程度そうした事情を考慮して、入国審査官から庇護に関する判断基準に則して質問して、空海港で早期に判断をしていくと、三者協議による措置の拡大もできますし、収容期間も短縮化につながるのではないのでしょうか。そこについても、数は少ないとぼっさりと切ることなく、検討する価値はあるかと思った次第です。

柳 瀬 委 員 以前お示しいただいていた送還忌避の理由に関する統計の内容に、同居の方が日本人であったり、あるいは正規の滞在者の方であったりというものが、両方合わせると、もう既に300人以上いました。私は、そういった方たちが、本当に仮放免したいと言っている方をきちんと受け入れてくださるのかどうかということ、もう一度確認することによって、送還を忌避する人を少し減らすことができるのではないかと考えていました。

それから、ケース・バイ・ケースなので難しいと思うのですが、送還忌避者の配偶者が日本人で、被仮放免者の受入れなどを拒否している方もいると思います。実際にいました。ですから、そういった一人一人のケースを調べなくちゃならないと思えますけれども。

あと、先ほどから宮崎先生は、20歳以下の人を子どもと表現されていますけれども、せいぜい義務教育ぐらいにいたしませんか。義務教育ぐらいまでの方たちは子どもですし、収容施設には入れていないし、ちゃんと学校も行けるような状況にはなっているはずだと思います。

す。未成年者と表現する方がよいでしょうか。

しかし、もう15歳ぐらいになると、立派な大人で、年齢を詐称して、20歳以上と言って働いているケースも多いですし、それから、収容所にいる方で、もうまるっきり収容所をホテル代わりにしているような人たちも、難民申請者の中にはいるということも、事実であるということも考えながら、果たしてどうやってこの方たちを送還することを考えなければならないと思います。

絶対に送還しなければならない人、家族のこと、事実上帰国できない人に関して、もう少し整理しながら考えたいと思っております。

明 石 委 員 収容の長期化を避けるために仮放免を促すという方法によって、宮崎先生もおっしゃったように、家族単位での日本での生活実態はより濃くなっていきます。さらに出国の促進には、そもそも前提が違っていれば、またそもそも出国すべきでない人たちがそこにいるという話にもなります。どちらにしても、日本で法的な意味で脆弱性が高い人々が増えて、ヨーロッパを見てもそうなのですが、そういう方たちが働けるなら、自分の生活なり、家族を形成する余地が出てくるでしょうし、時間がたてば、在留特別許可事由も生まれて、正規化されるということもあるでしょうし、そういう人々が日本に増えていくことを捉えるべきかを考える必要があると思います。

それから、川村先生がおっしゃったA T Dについてです。当局の指示の順守率が高いということ、日本の取組のもとでは、逃亡率はゼロということで、結果的にどうなっているかという、出国のパターンもありますでしょうし、難民認定に導いているというパターンもあって、どちらにしてもプラスなのではないかと思えます。A T Dの活用については、インフラ面での充実とか、専門家の数にも制約されますけれど、拡大の方向で検討の余地があると思っております。

次回、私は出席できないですので、申し上げておきたいのは、高宅委員の方からも、就労目的で来日し難民認定申請をし日本に残るといふふうには断固として主張している方も少なくない、ゆえに帰国促進の

ための職業訓練も考えられる手段なのではないかというペーパーがあったように思います。

前回の私の発言で、帰国支援に関する I O M の取組について質問させていただいたところですが、母国での様々な再統合プログラムの組み合わせで送還に向けた有効な取組を展開できるのではないかということについて、また今後お話しさせていただきたいと思います。

安 富 部 会 長      そろそろ時間も迫ってまいりましたので、いろんな御議論、御意見もまだあろうかと思いますが、また引き続き検討してまいりたいと思いますので、この辺りで、今日の会議は締めさせていただきたいと思います。

それでは、本日は終了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)