

2020年1月16日
弁護士 宮崎 真

収容送還に関する論点整理メモ（第5回）

第1 議論の取りまとめ時期について

本専門部会の議論については基礎情報の整理が同時並行で進んできていたところ、保釈逃走罪が現実的に議論をされる状況になったこと、日本の身柄拘束制度が国際的に注目を浴びるようになったことや中東における情勢の緊迫化等の本専門部会の議論開始時と異なる状況になっている。

こうした点を踏まえ、取りまとめ期限を本年3月に設定することなく、十分な調査をし議論を深めた上で、本専門部会の結論を出すようにすべきである。

第2 収容の在り方

1 収容期間の上限、収容についての司法による審査

(1) 収容を送還に必要な最小限に限定すること

入管行政において、「全件収容主義」を採用しているが、収容は身柄の拘束で人権を制約する場面であり、国際的にも非拘禁が原則であることや国内法制でも身柄拘束には謙抑的であることに鑑みれば、全件収容主義は見直しがされ、収容の必要性を要することを明記すべきである（別紙「保釈/勾留と仮放免/収容の比較」を適宜参照）。

収容の必要性を判断するにあたっては、入管の収容が送還目的であることを前提とすべきである。

収容が多くの問題を孕んでいることは、既に発生している様々な問題から露呈している。

たとえば、2019年6月大村入国管理センターでの餓死事案が発生し、施設内死亡事案も多数発生し（第3回提出論点メモに参照）、医療の遅延も生じている（たとえば、2019年11月26日に報道された精巣がんを4か月放置されたとして国賠が提訴されている東日本センターの事案）。

投薬記録の虚偽記載について2018年12月に大阪入管で発生して新聞報道もされていたにもかかわらず、2019年12月には東日本センター、名古屋入管での発生も新聞報道されている。

さらに、2016年には名古屋入管にスマートフォン5台が持ち

込まれて、被収容者が使用していたが、職員の関与はなかったという結論で処理されている（2016年5月12日付産経ニュース）。

こうした状況が発生する理由としては、入管職員の職務もこなしきれない状況になっているおそれもある。

(2) 収容期間の上限

非拘禁が原則で（国際移住グローバルコンパクト、国際人権条約等）、EU指令などの諸外国の状況、大村入国管理センターの長期収容に対する勧告など）収容は必要な最小限に限定されるべきであるが、収容をする場合にあっては期限を定めない長期収容は恣意的拘禁として許されない。

収容期間の上限を設定することでの不都合は身柄の拘束という人権の制約に比較して小さいものであると言えるし、手続を迅速化することでも対応可能である（入管手続や難民申請については処理期間が公表されているところであるし、裁判の場合には裁判の迅速化に関する法律で2年以内のできるだけ短い期間内にこれを終局させることを目標として、充実した手続を実施すること、ならびにこれを支える制度および体制の整備を図ることとしている）。

こうした点に鑑み、収容期間の上限を定めるべきである。

(3) 司法審査の必要性

現在、身柄の拘束の開始から終了までがすべて入管庁が行い、第三者の関与がない形になっている。しかも、事実上無期限の長期収容が現実に行われている状態である。

しかし、大村の死亡事案、入管の運用による収容の長期化、短期的な仮放免と再収容、被収容者の健康に対する懸念（高い割合の日投薬率、投薬管理の不備等）、収容施設内部での死亡事件などから見て、単独機関（入管）のみでの運用は限界に達している。

他の身柄拘束制度である保釈は、検察及び裁判所が関与し、勾留の必要性がある場合に限定して勾留し、起訴後の勾留でも裁判所が1か月毎（初回は2か月）に審査し、権利保釈があるなど身柄拘束を最小限になるように制度設計されている。

この点から見て、入管行政における収容も司法審査が導入される必要がある。

2 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

(1) 被収容者のプライバシーの確保

被収容者は全くプライバシーが確保されていない環境に置かれており、数年にわたり収容されている。

直接すべて見通せる環境であり、監視カメラも設置され、入管職員だけではなく、委託業者の職員も見ることができる状態である。（トイレまで見ることができる部屋は限定されているとのことであるが、生活の一部始終が監視されているということはどの部屋でも同様である。）

入管の収容は出国までの期間の身柄拘束にすぎないのであるから、全面的な監視は不要で、非拘禁や施設内環境の整備や外出を含めたより緩やかな拘禁を検討すべきである。

(2) 医師の確保

収容を最小限度に限定し、収容期間が短期化すれば、対応すべき医療も今の状況とは異なり、医師の確保も期待できる。

ただ、入管施設における医師の確保は、各種努力をしてきたもの問題であるが、努力だけでは解消できないことは明らかになっている。

刑務所等の矯正医務官については、平成27年制定の矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律で兼業及び勤務時間の特例によって、医師の就労環境を改善した。入管においても、こうした法改正について検討する余地があるのではないか。

(3) 医療の質について

医師の医療行為の範囲も収容に耐える程度にとどめることなく、一般社会の水準に引き上げる必要がある。

被収容者への高い投薬率は収容が妥当性に欠く状況にあることを示しており、また多くの被収容者が医療を求める状況が医療が迅速かつ必要最小限の医療を受けられない悪循環を生み出している。

医療の質は、医師のみだけではなく、看護師、職員の関与の元に担保されるものであり、先に述べた投薬記録の虚偽記載は医療の質が確保されていないことの証左である。

(4) 時間を有効活用できる環境の整備

外部との通信ができるパソコンや携帯電話などの環境整備をする。これは、本人の時間の有効活用という意味だけではなく、証拠の収集や親族、弁護士との相談を容易化するという効果もあり、入管手続の迅速化にも資するものである。

特に収容が長期化している者については、帰国後あるいは日本で

の早期の在留資格付与の再チャレンジのために学習環境を整える。

(5) 入管職員の離職理由の把握

入管職員（入国警備官、入国審査官等）の離職が多くなっているとのことであり、離職した入管職員の一部はインターネット、雑誌等で入管の処遇状況について情報発信を行っている。

こうした情報発信を見ると、入管職員として職務の遂行に困難をきたしている状況や処遇面での問題点も述べられている。

入管職員の視点から見た問題点についても、アンケート等の調査を行い、把握に努めるべきである。

3 仮放免

(1) 仮放免の要件・基準

これについては、前提となる基礎的事実が現在のところ開示が不十分である。

繰り返しになるが、仮放免運用方針の開示は議論の前提であり、現在マスキングがされたものが開示されているに過ぎない。開示できない場合には、仮放免運用方針のマスキング部分を開示できない理由を明らかにされたい。

2週間仮放免の運用実態についても明らかにされたい。

① 運用開始時期

② 数（施設ごと、複数回の場合はその数）

③ 出頭しなかった者の数

④ 短期仮放免再収容が本人に与える影響について医師や専門家による意見の聴取をしているのか、それとも入管職員のみ判断か。

仮放免運用方針に先立つ時期から仮放免を制限するようになった理由を明らかにされたい。

(2) 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

これに関して、「保釈/勾留と仮放免/収容の比較」を提出する。

この点は、保釈と仮放免が必ずしも軌を一にしなければならないわけではなく、仮放免の方が未成年者を含むこと、すべてが単一の行政機関が行っていて第三者監視がないこと、仮放免の期間や移動場所の制限などを行政機関の自由裁量にゆだねられていること、仮放免の各回の期間が原則1か月と短く、他方延長が繰り返されていて実際の仮放免期間が10年以上に及ぶ者がいること、仮放免された者が稼働制限されていること、難民手続を含め各種判断に時間が要していること

などの観点から見れば、保釈よりもより罰則規定の導入はより慎重になるべき要素が大きい。

仮放免に関しては、仮放免保証金の没収を伴うことや逃走時には收容されることに鑑みると、実質的に罰金や懲役と同様の身柄拘束の状況が発生するから、仮放免逃走罪を創設する必要性はない。

4 その他收容の長期化を防止するための措置

(1) 在留特別許可の要件・基準

退去強制令書が発付されながら仮放免が長期間に継続しているケースが相当数存在している。

これは、いわゆる送還忌避という被退去強制者側の事情だけではなく、家族が日本に居住している、日本で生まれて教育を受けて他国での生活経験がない、日本で教育中の子がいる、難民認定されなかったものの難民であるかそうでなくても送還できない事情があるなどの事案が想定される。

こうした点を踏まえて、具体的事例に関する調査を実施するべきである。特に、退去強制令書が発付されて、一定期間（例えば6か月）以上を経過したものについて、その理由を把握するべきである。

調査結果を踏まえ、合理的な理由がある者については、在留特別許可での長期化解消を図るべきである。

(2) 上陸特別許可、上陸拒否期間の短縮

日本人ないし有在留資格者の家族、日本で出生した者あるいは教育途中・教育を修了した者、技能実習・特定技能・留学などの在留資格の喪失者で酌むべき事情がある者、稼働意欲のある者に対しては、在留特別許可ないし一定の条件の下短期間での再入国を認める（上陸特別許可の整備か上陸拒絶期間の短縮）。

例えば、親子の別離を拒絶している事案であれば、現状では退去強制は事実上再び親子が会えない状況を作り出すことになっているし（少なくとも子どもが望んで外国に行かない限り）、技能実習や留学などでも雇用環境や就学環境に問題があったケースでも再チャレンジの機会がない状況になっている。

このように、将来に期待を持てる条件があることで、いわゆる送還忌避を解消し、また被收容者や仮放免者の暴力的傾向を改善することに役立ち、入管職員にとっても被收容者や仮放免者の処遇の選択肢が増え、よりよい入管政策を実施できるものと思われる。

保釈/勾留と仮放免/収容の比較

	保釈/勾留	仮放免/収容
身柄拘束の請求者	検察官	主任審査官（入管庁）（仮放免については、入国者収容所長も権限あり）
身柄拘束の判断者	裁判官	
身柄拘束の対象者	起訴後の刑事被告人（国籍不問。未成年は少年事件になるため原則対象ではない）	収容令書、退去強制令書発付後の外国人のみ（未成年者も多数 令和元年6月末で、退去強制令書後の仮放免者2303名中304名）
身柄拘束の要件	勾留には「逃亡のおそれ」「罪証隠滅のおそれ」などの要件あり（刑訴法60Ⅰ各号・207Ⅰ準用）	全件収容主義（収容のための要件なし） 非拘禁を原則とする国際条約等に反する
	身柄拘束の必要性（判例で確立）	収容の必要性に関する規定なし（逃亡防止目的に限るべき）
身柄拘束の上限となる期間	起訴前勾留で、最大20日（逮捕を含め23日間） 起訴後は、2か月+1か月に限定されるものと、上限の定めのないものがある（刑事訴訟法60条）。	収容令書の収容で60日 退去強制令書による収容は期間の上限なし
身柄拘束継続のチェックの有無	起訴後勾留2か月、以後1か月毎に司法審査に基づく勾留更新手続きが必要（刑事訴訟法60条）	退去強制まで無期限（退去強制まで）かつチェックの機会なし
身柄拘束の限界	勾留による拘禁が不当に長くなつたときは、勾留取消・保釈の規定（「しなければならない」という規定）がある。（刑事訴訟法91条）	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つたときは特別放免の規定がある（「できる」という規定）
身柄解放の権利性	権利保釈（刑事訴訟法89条）、職権保釈（刑事訴訟法90条）	権利仮放免はなく、職権判断での仮放免のみ
立場	無罪推定（ただし、ほとんどの場合は、有罪を認めており、否認事件の方が罪証隠滅のおそれから保釈されにくい実情がある）	在留資格不存在（退去強制令書発付後。訴訟中、難民手続中等）
保釈又は仮放免の終期	当該審級の判決まで	期間を定める法律はなく、実務運用（仮放免運用要領）で、原則1か月（上限3か月）。延長を繰り返す運用。 令和元年6月ころ以降、ハンスト対策の2週間だけ仮放免し、出頭時に延長を認めない運用がある。
保釈又は仮放免期間の上限	なし	なし
期間に関する実情	平均審理期間3.3か月、否認事件9.2か月（H30 第8回迅速化検証報告書）	仮放免期間が3年以下826名、3年～5年478名、5年～7年433名、7年～10年416名、10年以上150名（令和元年6月末）
保証人	身元保証人	身元保証人
条件	被告人の住居を制限しその他適当と認める条件（刑事訴訟法93条3項）	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（入管法54条2項）
審査期間	1日～3日。1週間を超えることは希。（法律上の規定はない）	退去強制令書後の仮放免の場合、通常2～3か月。4か月かかることもある。
審査手続	書類審査に加え、裁判官との面接あり。	書類審査のみ。担当者との面接はない。
不服申立	準抗告（起訴～第1回公判前。地方裁判所の別の3名の合議が判断）、抗告（第1回公判後。高等裁判所の3名の合議が判断）	行政訴訟のみ。
不服審査の判断までの期間	1日～3日。1週間を超えることは希。（法律上の規定はない）	行政の訴訟は判断まで早くても半年以上かかる。
保証金納付手続	電子納付可能	現金納付のみ
保釈、仮放免の延長不許可の条件	なし（保釈の延長が存在しない）	理由は不要で、延長しないことができる。
取消	一 被告人が、召喚を受け正当な理由がなく出頭しないとき。 二 被告人が逃亡し又は逃亡すると疑うに足りる相当な理由があるとき。 三 被告人が罪証を隠滅し又は罪証を隠滅すると疑うに足りる相当な理由があるとき。 四 被告人が、被害者その他事件の審判に必要な知識を有すると認められる者若しくはその親族の身体若しくは財産に害を加え若しくは加えようとし、又はこれらの者を畏怖させる行為をしたとき。 五 被告人が住居の制限その他裁判所の定めた条件に違反したとき。（刑事訴訟法96条）	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（入管法55条1項）
没取	全部または一部の没取（刑事訴訟法96条3項）	全部または一部の没取（入管法55条3号）