

## 提言骨子（案）に対する意見について

令和2年4月3日

委員 寺脇一峰

各委員から提出された意見において、罰則の創設に反対する理由としていくつかの指摘がされておりますので、これらの指摘に対し、以下のとおり追加で意見を提出します。

### 1(3)について

- 正当な理由がないのに送還を拒んでいる被退去強制者に対し、渡航文書の発給申請等の一定の行為を行うことや、一定の期日までに退去することを命ずることにより、渡航文書の発給申請等や退去を義務付ける制度を創設するとともに、これらの義務の履行を確保するため、命令違反に対し罰則を定めることを検討するという提言に関し、「正当な理由」という文言があいまいであるという旨の指摘がされています。

この点、外国人が本邦から退去しない理由も様々なものがあり得るため、一定の期間が経過すれば直ちに命令を発出するという制度は、罰則による間接強制を伴うものであることに鑑みれば、慎重であるべきと思われるところです。

そこで、命令の対象者については、被退去強制者一般ではなく、退去させるに当たり、罰則による間接強制を伴う退去義務を課すことが真に必要となる者に限定されるべきであると考えます。

そのため、命令制度の創設を検討するに当たっては、1(2)①に記載されているとおり、出国・退去までの予定・段取り、難民認定申請や訴訟提起の意向の有無等の確認を含め、命令を発出する際の判断においてその者が送還を拒んでいる事情を適切に考慮するための手続や仕組みを併せて検討するべきであり、その旨を報告書に記載するべきであると思料します。

- また、現在、本人の意思に反する退去であるとして渡航文書を発給しない国は1か国しかなく、制度を創設するための立法事実が不明である旨の指摘がされています。

しかし、制度を十分に機能させるためには、送還を拒んでいる被退去強制者の受入れを拒否する国が1か国でも存在し、その存在により収容の実務に決して無視できない負担が生じている以上、その対応を検討する必要があることは

言うまでもありません。

また、仮にその国が送還を拒んでいる自国籍者を受け入れるようになったとしても、再び、受入れ拒否に転じる可能性は否定できませんし、今後、当該国以外の国においても、自国籍者の受入れを拒否するようになる可能性も否定できません。

したがって、現実には、収容の実務に決して無視できない負担が生じており、今後も、それが継続し、あるいは、新たに生ずる可能性がある以上、相手国側の態度いかに関わらず、退去させるべき外国人の退去を完遂するため、当該外国人に対し、本邦からの退去を命じる制度を創設する必要があることは言うまでもなく、立法事実が不明であるとの指摘が当たらないことは明らかです。

- さらに、仮に命令に違反して罰金刑に処されたり、過料の制裁を受けたりしたとしても、退去強制令書の発付を受けた者は就労できないため、罰金や過料を納付することができない場合が想定され、刑罰の実効性に欠ける旨の指摘がされています。

しかし、本制度を創設する場合、当該命令に違反する行為に対する罰則の法定刑については、入管法を含む他の法律における罰則規定との均衡等を考慮して検討されるべきものであり、本部会における議論でも、罰金や過料を前提とする議論はされていません。

むしろ、命令に違反する行為には、我が国の適正な出入国管理行政という重要な法益を侵害する程度が小さくないものが含まれ得ることに鑑みると、過料ではなく、刑事罰を設けることが相当であり、しかも懲役刑を選択することができるべきであると考えます。

なお、罰金刑については、罰金を完納することができない場合には労役場留置が行われることから、実効性を欠くとの指摘は当たらないと考えられます。

- 最後に、身柄拘束という観点から見ると、刑罰を科したとしても、当該外国人は入管収容施設と刑務所との間で場所を変えるのみであり、実効性に疑問がある旨の指摘がされている。

しかし、刑罰には、懲役刑があり、刑務所は、入管収容施設と比較してはるかに厳しい規律が設けられ、小職が委員会で指摘したように、日中の作業時間中は、どのような理由であっても、予め看守の許可を得なければ、一歩たりとも動けないなど、行動の自由が一切認められていないことからすれば、入管収容施設における収容とは、その自由度において雲泥の差があることは言うまで

もないところですから、刑罰に十分な威嚇的效果があることは明らかです。

したがって、刑事罰を科したとしても実効性がない旨の指摘は、この刑務所における収容と入管収容施設における収容との差異を無視した議論であると言わざるを得ないと考えられます。

### 2(3)イについて

- 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則の創設に関しては、現在の仮放免を適正に運用することにより、逃亡等の事案が発生しているという事態が大きく変わることが期待されるので、現在の運用を前提に逃亡等の事案が発生していることを立法事実として罰則を設けるべきではない旨の指摘がされている。

しかし、本専門部会における当局の説明を踏まえても、仮放免の運用に当たって、特段逃亡を惹起せしめるような適正を欠く点は見受けられない。

上記の指摘が、何を根拠としているのか必ずしも明確ではないと思われませんが、仮放免が適正に運用されていると考えられる以上、逃亡事案が後を絶たない現状に鑑みると、現行の保証金や保証人の制度のみでは限界があることは明らかであり、制度そのものの検討は不可欠であると考えられます。

したがって、上記の指摘は当たらないと考えられます。

- また、仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則を創設するのであれば、収容及び仮放免の要件を刑事訴訟法的に明確に定め、第三者機関の審査を経ることが不可欠である旨の指摘がされています。

この点、仮放免の拒否に関する判断の適正を一層確保するとともに、その判断の透明性を高めるため、仮放免の要件・基準をより明確なものとするべきであるとしても、収容又は仮放免について第三者機関の審査を経る必要まではないと考えます。

これまでも申し上げてきたとおり、現行制度において、退去強制処分や収容又は仮放免に関する処分に関する不服がある場合は、司法救済を求めることが可能です。

したがって、収容又は仮放免に対する第三者機関のチェックについては、全件一律の事前審査を要するものとするまでの必要はなく、現行制度を活用すれば十分であると考えられるので、第三者機関の審査を経ることが不可欠である旨の指摘は当たらないと考えられます。

- さらに、現状においても仮放免保証金の没取制度及び身元保証制度が設けられていることから、罰則は不要であるとの指摘がされています。

しかし、出入国在留管理庁の説明によれば、身元保証人の存在や保証金の納付にもかかわらず、仮放免中に所在不明となる者が相当数存在しており、前記のとおり、保証金の納付等が逃亡等を防止するための手段として有効に機能していないことは明らかです。

そこで、仮放免された者等の逃亡を防止し、出頭を確保するためには、罰則を設けるべきであると考えます。

なお、保証金の没取は刑罰ではなく、両者は性質が異なるものであることから、二重に制裁を科すものではないことは言うまでもありません。これは、入管法上、仮上陸の許可を受けた者が条件に違反して逃亡等した場合に、保証金が没取されるとともに、刑罰を科され得る制度となっていることから、明らかです。

#### 検討の優先順位について

- 提言骨子（案）では、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための様々な方策が示されたところであり、出入国在留管理庁においては、本専門部会から提言がなされれば、いずれも速やかに検討を行い、具体的に実行していくべきものであると考えている。

他方で、前回、高橋委員から、各提言の優先順位に関する意見も示され、小職は、これに賛同しますので、この観点からも意見を提出します。

この点に関し、これまでの本専門部会における議論の中では、送還停止効の例外や罰則の創設については検討の優先順位が必ずしも高くないかのような意見も示されていたと承知している。

しかし、本専門部会の検討課題の主眼は、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための方策であり、送還停止効の例外や罰則の創設は、適切な制度設計がなされれば、これらに直接的な効果を発揮する有効な方策であると考えております。

また、仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則についても、当該罰則の創設により、それらの行為を防止しなければ、出入国在留管理庁において、そもそも仮放免を許可すること自体をちゅうちょし、本来であれば仮放免が許可されるべき者が許可されないこととなるおそれがあるほか、迅速な送還

を実現することができず、出入国在留管理行政に対する国民の信頼が失墜する事態にもつながりかねないと危惧します。

その意味で、仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則も、送還忌避者の増加や収容の長期化に対応する直接的な方策になり得るものであると考えられます。

そのため、これらの方策について検討の優先順位が低いという意見には違和感を覚えざるを得ないところです。

もっとも、各提言についての検討の優先順位については、各委員によって様々な意見があり得るものであることは理解できるところでありますので、出入国在留管理庁においては、本専門部会の提言を受け、具体的な検討を行うに当たり、仮に優先順位を付ける必要がある場合には、これらの意見を踏まえ、適切に検討されることを要望するものです。

以 上