

## 収容・送還の在り方に関する意見書

2020年（令和2年）3月18日

日本弁護士連合会

法務省は、「送還忌避者の増加」や「収容の長期化」を防止する方策、その間の収容の在り方を検討することが出入国管理行政にとって喫緊の課題となっているとして、2019年（令和元年）10月、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」（以下「本懇談会」という。）の下に「収容・送還に関する専門部会」（以下「本専門部会」という。）を設置した。

本専門部会では、「送還を促進するための措置の在り方」と「収容の在り方」のそれぞれについて「論点整理」がされ、有識者や実務者からなる委員によって、出入国在留管理庁が採るべき方策等が議論されている<sup>1</sup>。

当連合会は、従前から出入国管理行政における収容・送還に関する制度・運用の問題点を指摘するとともに、その改善に向けた意見を述べてきたところであるが、本専門部会における議論の状況等を踏まえ、上記の「論点整理」に掲げられた各論点について、収容・送還の在り方に関する意見を述べる。

### 第1 意見の趣旨

#### 1 「送還の在り方」について

- (1) 「退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置」として、退去強制令書の発付後の任意出国期間や上陸拒否期間の短縮とともに、再上陸許可を保障する制度を設けることを提案する。
- (2) 「退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設」に対し、反対する。
- (3) 「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」として、難民認定申請を簡易に処理する仕組みを創設することや、難民申請中の送還停止効の例外を設けることについては、難民認定の質の向上のための措置が十分に実施されない限り、反対する。

#### 2 「収容の在り方」について

---

<sup>1</sup> 第7次出入国管理政策懇談会における「収容・送還に関する専門部会」第3回会合（2019年（令和元年）11月25日）配布資料2「論点整理（案）」参照。

- (1) 「収容期間の上限，収容についての司法による審査」に関し，収容の要件を「その者が逃亡し，又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき」に限り収容できると定めた上，その判断は司法によるものとする（少なくとも一定期間の経過後の司法審査を保障する）とともに，収容期間は法律で最長でも6か月以内と定めるべきである。
- (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」について，社会一般の水準と同様の水準の医療の提供及びこのような医療へのアクセスが阻害されないことを確保するとともに，通院・入院等の必要のある者について仮放免を行うことを徹底すべきである。
- (3) 「仮放免の要件・基準」について，仮放免の要件を「その者が逃亡し，又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由がなくなったとき」又は「収容の必要がなくなったとき」などとした上，明確に法律に規定すべきである。
- (4) 「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」に対し，反対するとともに，仮放免された者で少なくとも退去強制令書の発付から送還のないまま一定期間が経過した者について，一時的な在留資格あるいは就労の許可を付与する制度を設けることを提案する。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

前記のとおり，本専門部会では，「送還忌避者の増加」と「収容の長期化」を防止する方策を検討することを目的として，「送還を促進するための措置の在り方」と「収容の在り方」が議論されている。この議論においては，「送還忌避者」，すなわち，「退去強制令書の発付を受けたものの本邦から退去しない者」が送還されるべきである者であることを当然の前提として，その増加を防止するための措置を議論するものとされている。

しかしながら，本邦から退去しない又はできない理由は，それぞれの外国人の事情に応じ，本邦で生育したこと，本邦に家族を有すること，本国に帰国すると迫害の危険にさらされることなど様々であり，このような者を強制送還することは，既に形成された生活の基盤や家族とのつながりを奪い，生命・身体の危険をもたらすおそれがある<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> そのような事情を有する外国人が退去しなければならない地位に置かれることになった在留特別許可の判断，難民認定の判断の在り方を検討する必要がある。この点については，当連合会

また、収容による身体拘束は、それ自体が人権に対する重大な制約であり、収容された者に対し、精神的・肉体的に重大な損害をもたらすことは言うまでもないのであって、本専門部会が検討している課題は、外国人に対する極めて重大な人権侵害に及ぶ恐れがある。

こうした退去強制令書の発付を受けた者について、本邦から退去できない理由やその原因を解消することなく、また、収容が外国人に対する重大な人権問題であることを直視することなく、「送還を促進するための措置」や「収容の在り方」を検討したとしても、真の問題の解決にはつながらない。

以下においては、このような観点を踏まえ、それぞれの論点について意見を述べる。

## 2 「送還の在り方」について

### (1) 「退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置」について

現行の出入国管理及び難民認定法（以下「法」という。）においては、上陸拒否期間が原則5年と長く（法5条1項9号ロ）、また、出国命令制度の要件が厳格であること（法24条の3）等が、自発的な出国を妨げる要因の一つとなっている。

そこで、当連合会は、「退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置」として、退去強制令書の発付後等に任意出国期間を設け、当該期間内に自発的に出国した場合には、上陸拒否期間を無しとする又は6か月ないし1年に短縮するとともに、再上陸許可を保障する制度を設けることを提案する。

### (2) 「退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設」について

---

「在留特別許可のあり方への提言」（2010年11月17日）4ないし5頁、同「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」（2014年2月21日）17ないし19頁等参照。

なお、在留特別許可率（理由なし裁決（在留特別許可を含む）を分母とし、在留特別許可を分子とした比率）は2011年は82%、2012年が77%、2013年が64%、2014年が65%、2015年が65%、2016年が60%、2017年が52%、2018年が59%となっている（2016年版「出入国管理」（白書）50頁・53頁、2019年版「出入国在留管理」（白書）57頁・同60頁参照）。

本専門部会では、「送還を促進するための措置の在り方」として、退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則（送還忌避罪）の創設が議論されている。

しかしながら、そもそも、退去強制令書が発付された後、本邦から退去しない事例は全体からすると極めて低い割合であって<sup>3</sup>、かつ、それらの者は、本邦で生育した者、本邦に家族を有する者、本国に帰国した場合に迫害の危険にさらされる者が相当数存在する。

ところが、前記のとおり、本専門部会は、「本邦から退去しない」という外形的な事象のみを捉え、なぜ本邦から退去しない又はできないのか、その理由や原因といった立法事実を十分に調査・検討していない。そのような状況にもかかわらず、安易に刑事罰を導入し、本邦で家族と生活したいとの想いを持つ者を処罰したとしても、結局、本邦から任意に退去することは期待し難い。また、本国に帰国した際、迫害の危険にさらされるおそれのある者を処罰したとしても、同様に、本邦から任意に退去することは考え難い。

このように、刑事罰を導入したとしても、退去強制令書が発付された者が本邦から任意に退去することは期待できず、刑事罰を受けたとしても本邦から退去しない又はできない事態は生じ続けるのであって、問題の根本的な解決にはならない。

以上より、当連合会は、「退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設」に反対するとともに、送還忌避に対する解決策として、従前から述べているとおり、子どもの最善の利益、家族生活、私的生活を十分に考慮した在留特別許可の適切な運用、難民認定の質の向上を求めるものである<sup>4</sup>。

(3) 「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」について

---

<sup>3</sup> 2014年から2018年までの退去強制令書の発付件数の合計3万6646件に対し、同期間の自費出国、国費送還など送還件数の合計は3万6244件であり、退去強制令書（決定）における送還率は99.8%である。そのうち、事実上の任意出国（自費出国）や護送官付きの国費送還が大多数を占める。本専門部会第2回会合資料3「送還に関する現状」（2019.11.11）2頁。

<sup>4</sup> 前掲「在留特別許可のあり方への提言」（2010年11月17日）1頁、前掲「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」（2014年2月21日）1頁等参照。

本専門部会では、「送還を促進するための措置の在り方」として、「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」が論点とされている。そして、そのような措置として、「濫用・誤用的な申請」を簡易に処理する仕組みの創設とともに、「濫用・誤用的な申請」に対する送還停止効の適用除外が議論されている。

ところで、難民認定制度については、本懇談会の下に設置された「難民認定制度に関する専門部会」（以下「難民専門部会」という。）が、2014年12月26日付けで「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」を公表し、①保護対象の明確化による的確な庇護、②手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定、③難民判断の明確化を通じた透明性の向上、④難民認定実務に携わる者の専門性の向上を提言していた。

しかしながら、出入国在留管理庁は、濫用・誤用的な難民認定申請に対する措置として難民認定申請者の在留制限や就労制限といった運用の見直しを繰り返し行う一方、保護対象の明確化、難民判断の明確化や難民認定実務に携わる者の専門性の向上といった、難民専門部会で提言された難民認定の質の向上に向けた措置については、限定的な実施にとどまっているのが現状である。

当連合会は、2015年3月19日付けで公表した「難民認定制度の見直しの方向性に関する専門部会報告に対する意見書」において、濫用・誤用的な難民認定申請に対する措置については、前記の難民認定の質を向上させるための施策を実現して真の難民がもれなく保護される制度的な保障をすることとあいまって、導入の是非が論じられるべきであると述べているところである。

とりわけ、本専門部会で議論されているのは、難民認定手続中の難民保護に関する最も重要な原則であるノン・ルフールマン原則（本国で迫害を受けるおそれのある者について、本国に追放又は送還してはならないという国際法上の原則）に関わる論点であることからすれば、前記の状況でこうした措置を導入することは、真の難民を誤って本国に送還してしまうという事態を生じさせることになりかねない<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 出入国在留管理庁は、専門部会に提出した資料において、複数回の難民認定申請を行う者や退去強制令書の発付後に初めて難民認定申請を行う者がいることに照らし、難民認定手続中の送還停止効に着目して送還を回避するために「濫用・誤用的な申請」を行う「送還忌避者」が一定数存在すると考えられるとしている。

しかし、日本の難民認定の状況に関する質問主意書に対する内閣総理大臣の回答書等によれば、2010年から2018年までに難民認定を受けた212名のうち、複数回の難民認定申請を行

以上のとおりであるから、難民認定の質の向上のための措置が十分に実施されない限り、「送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対する運用上又は法整備上の措置」として、難民認定申請を簡易に処理する仕組みを創設することや、難民申請中の送還停止効の例外を設けることは、真に保護されるべき難民について、ノン・ルフールマン原則に反する送還のおそれを著しく高めることになるものであるから、反対である。

### 3 「収容の在り方」について

#### (1) 「収容期間の上限、収容についての司法による審査」について

本専門部会の検討課題は「収容の長期化」の防止であるから、当連合会が従前から述べてきたとおり、収容に法律上の期限を設けるべく、退去強制令書の収容期間に制限を設けるべきであり<sup>6</sup>、より具体的には、EU諸国等と同様に、収容期間は法律で最長でも6か月と定めるべきである<sup>7</sup>。

また、当連合会が従前から述べてきたとおり、収容は必要性を要件とすべきであって<sup>8</sup>、より具体的に、「その者が逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき」に限り、収容できると改正すべきである。

さらに、収容の判断は、外国人の人身の自由に対する重大な制約であることから、裁判所の令状など事前の司法審査によるべきであり、少なくとも一定期間の経過後の司法審査を保障すべきである<sup>9</sup>。

---

った者は19名（約9.0%）である一方、退去強制令書の発付後に難民認定を受けた者は43名（約20.3%）に上っている。また、前記の期間において、難民とは認定されなかったものの、人道配慮を理由に在留を許可された1245名のうち、複数回の難民認定申請を行った者は384名（約30.8%）であり、退去強制令書の発付後に在留を許可された者は516名（約41.4%）となっている。

このように、相当数の者が複数回の難民認定申請又は退去強制令書の発付後に難民として認定されたり、人道配慮を理由に在留を許可されたりしている現状は、複数回の難民認定申請を行う者や退去強制令書の発付後に初めて難民認定申請を行う者の中に保護されるべき者が相当数存在していることを示している。

<sup>6</sup> 当連合会「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」（2014年9月18日）1頁参照。

<sup>7</sup> 当連合会「大村入国管理センターにおける長期収容に関する人権救済申立事件（勧告）」（2019年11月25日）参照。

<sup>8</sup> 前掲「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」1頁参照。

<sup>9</sup> 前掲「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」2頁参照。

(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」について

本専門部会の検討課題は「収容の長期化」の防止ではあるものの、「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」も論点とされている。

入管収容施設の被収容者に適当な医療措置を実施し、被収容者の健康を維持するのは、国の責務である（被収容者処遇規則30条，国連被拘禁者処遇最低基準規則（マンデラ・ルール）規則24）。

当連合会が従前から述べてきたとおり，入管収容施設被収容者に対する医療については，社会一般の水準と同様の水準の医療提供及びこのような医療へのアクセスが阻害されないことが確保されるとともに，通院・入院等の必要のある者については仮放免を行うことが徹底されるべきである<sup>10</sup>。

また，死亡事故が発生した場合には第三者機関による原因の調査及び公表を行うとともに，再発防止策の策定等を行うべきである<sup>11</sup>。

(3) 「仮放免の要件・基準」について

本専門部会では「収容の長期化」の防止が検討課題とされているところ，仮放免は収容代替措置の一つであり，仮放免こそが収容の長期化を防止すべき本来的な解決策である。

しかしながら，現在の仮放免の運用は，平成30年2月28日付け法務省入国管理局長「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）以降，極めて厳格なものとなっている。

ところが，前記の指示内容は，本専門部会においても一部が開示されたにとどまり，その全てが開示されることのないままに仮放免の在り方が議論されており，十分な基礎資料が公開されていない状態となっている。したがって，仮放免の要件の在り方や運用に関し，適切な検討がされているとは言い難い状況にあると言わざるを得ず，本専門部会における議論の前提として，上記の指示内容が全面的に開示されるべきである。

---

<sup>10</sup> 当連合会「入管収容施設における医療問題に関する人権救済申立事件（勧告・要望）」（2014年11月7日）参照。

<sup>11</sup> 当連合会「入国管理センターにおける被収容者の死亡事件及び再収容に関する会長声明」（2019年8月8日）等参照。

仮放免の要件・基準に関しては、当連合会がこれまでに述べてきたとおり、外国人の人身の自由を原則として保障するとともに、送還の実効性の確保も考慮する観点から、仮放免の要件を「その者が逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由がなくなったとき」又は「収容の必要がなくなったとき」とするとともに、これを明確に法律で規定すべきである<sup>12</sup>。

(4) 「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

本専門部会では、「収容の長期化」の解消のための手段として直接関連しない「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」が議論されている。

仮放免された者による逃亡の件数は近年増加しているとされているが<sup>13</sup>、しかしながら、ここでもやはり仮放免された者がなぜ逃亡するのかという原因について、十分な調査・検討が行われておらず、立法事実を形式的に捉えているにとどまると言わざるを得ない。

このような状況において、安易に刑事罰を導入したとしても、仮放免された者の逃亡の原因を調査し、その原因を解消しない限り、逃亡は今後も生じ続けることとなるおそれがある。

そもそも仮放免された者による逃亡が増加したのは、仮放免に就労禁止条件が全面的に付されるという運用が開始された2015年秋以降であることが窺われることからすれば、就労禁止条件によって生計を維持する手段を失ったことが、仮放免された者が逃亡せざるを得ない状況となった要因の一つであると考えられる<sup>14</sup>。

したがって、当連合会は、「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」に反対するとともに、仮放免された者の生存権を尊重すべきであるとの観点から、仮放免された者で少なくとも退去強制令書の発付から送還のないまま一定期間が経過した者について、一時的な在留資格あるいは就労の許可を付与する制度を設けることを提案する。

---

<sup>12</sup> 当連合会2014年9月18日付け「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」2頁参照。

<sup>13</sup> 2014年12月末96名、2015年12月末112名、2016年12月末170名、2017年12月末276名、2018年12月末328名である。本専門部会・第3回会合、資料3「収容・仮放免に関する現状」(2019.11.25)5頁。

<sup>14</sup> 2015年秋以降、仮放免された者のほぼ全件に就労禁止条件が付され、これに違反した場合には条件違反を理由に収容される運用となっている。



以 上