

入国者収容所等視察委員会の改革に関する意見書

2020年（令和2年）8月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、出入国管理及び難民認定法61条の7の2に基づき設立された入国者収容所等視察委員会（以下「視察委員会」という。）の視察機能を強化するため、視察委員会、国、法務大臣及び出入国在留管理庁長官に対し、以下の改善・改革を行うことを求める。

1 独立性の確保

- (1) 視察委員会は、独自に視察基準を策定し、視察委員会の視察指針を明確にすること。
- (2) 法務大臣及び出入国在留管理庁長官は、視察委員会運用要領を廃止し、視察委員会の運営及び委員の活動やその在り方については、視察委員会が独自に決定することを保障すること。
- (3) 国は、視察委員会を法務省や出入国在留管理庁から独立した組織とし、その活動は事務も含めて同省や同庁以外の者が担うことを徹底するなど、独立性が組織的に担保されるような法改正を行うこと。

2 視察対象事項・範囲の拡張

- (1) 視察委員会は、「入国者収容所等の適正な運営」に密接に関連する仮放免を含む収容からの解放にかかる手続の運用、収容施設間の移収の運用に対しても視察を行うこと。
- (2) 国は、前項の視察委員会の視察対象事項及び範囲が明確にされるよう法改正を行うこと。

3 視察委員会の視察活動の充実化

- (1) 視察委員会は、施設において憂慮すべき事態が生じた場合には、速やかに臨時の視察・調査を行い、必要に応じて、施設外の関係者等からの事情聴取、情報交換等を行うこと。
- (2) 法務大臣及び出入国在留管理庁長官は、視察委員会の視察活動が充実化されるために視察委員会を増設し（特に被収容者の多い施設については、より高い頻度での視察を行うことができるよう、当該施設のみを担当する視察委員会を設置すること）、かつ、各視察委員会が指定する独自の活動補助者を使用すること並びに資料の管理及び当該活動補助者の業務のために必要な物理

的スペースを確保するなどして必要な支援を行い、視察委員会の活動に干渉しないこと。

(3) 法務大臣及び出入国在留管理庁長官は、視察委員会の要求に応じて、収容施設にかかる十分な情報を提供し、また、視察委員会による夜間視察を含め、任意の時期、任意の時間において、視察委員会が求める収容施設の任意の部分を視察することができるよう、各収容施設管理責任者をして最大限の対応をさせること。

(4) 国は、視察委員会の活動強化のために、委員の負担、実際の活動内容に応じた十分な報酬を確保できるような予算措置を講じ、法務大臣は、視察委員会が視察目的に従った十分な活動を行えるような予算配分を講じること。

(5) 国は、視察委員会の意見に従い、収容施設の設備及び運用の改善が実行できるよう必要な予算措置を講じること。

4 視察委員会の活動に関する情報公開及び広報

(1) 視察委員会は、被収容者に対し視察委員会の活動や視察成果を知るための具体的措置を採り、かつ、対外的に視察委員会の活動内容に関する情報を積極的に公表すること。

(2) 法務大臣もしくは出入国在留管理庁長官は、視察委員の選考基準・過程の透明化、委員氏名の公表など、視察委員による公正な視察活動を制度上担保する方策を採ること。

第2 意見の理由

1 はじめに

近年のグローバル化に伴い、日本に在留する外国人は、顕著な増加傾向にあり、新たな在留資格である「特定技能」の創設等もあり、昨今の新型コロナウイルスによる海外移動の制限があるものの、その制限が解除された後には在留外国人・在留外国人労働者の数が増加することが予想される。

一方、退去強制手続中の外国人が収容される入管収容施設では、複数の死亡事件が発生したり、十分な医療が受けられない、収容が長期に及んでいるなど様々な深刻な人権侵害問題が生じている。近時は、収容期間の長期化が著しく、また、施設内において飢餓死する者が出るなど、むしろその状況は悪化している。

このような状況の下、2009年7月、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）が改正され、2010年7月、入管収容施設の適切な運営に資することを目的として設置された視察委員会が果たすべき役割はますます重要

であり、期待するところは大きい。ところが、入管収容施設を巡る人権侵害問題の解決に十分な役割を果たしているとは言えない。

「行刑改革会議提言」（２００３年１２月）に基づき設立された刑事施設視察委員会の設立理念は、「（行刑）密行主義」の副作用を反省して、「国民に理解され、支えられることが必要であり、そのためには、行刑運営を市民の目に触れさせることによって、国民の理解を得ることが重要である」ということにある。この理念は、刑罰の執行とは異なるところの外国人を強制的に収容する施設である入管収容施設においては、より一層強く求められる理念でもある。

かかる理念を実現させるためには、国から独立した第三者機関として、民間委員による国民常識に沿った意見を有効適切に述べる条件整備が必要不可欠であり、視察委員の選任の公正性はもちろんのこと、視察活動が適切な予算措置に支えられなければならない。

本意見書は、視察委員会の設置から１０年が経過したことを踏まえ、視察委員会が入管収容施設の適切な運営を図る視察機能を更に強化し、もって、外国人の人権保障に資する改善策を提示することを目的として発出するものである。

２ 視察委員会の視察活動の現状

(1) 視察委員会の組織

入管法６１条の７の２第１項は、「法務省令で定める出入国在留管理官署に、入国者収容所等視察委員会を置く。」としている。そして、出入国管理及び難民認定法施行規則（以下「入管規則」という。）５９条の３及び別表６により、東京出入国在留管理局に東日本地区入国者収容所等視察委員会が、大阪出入国在留管理局に西日本地区入国者収容所等視察委員会が設置されている。

さらに、同規則５９条の４は、「委員会の庶務は、その置かれる入国管理官署の総務課において処理する。」とし、事務局機能は地方出入国在留管理局の総務課に属している。

委員については、「人格識見が高く、かつ、入国者収容所等の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、法務大臣が任命する。」とされ、視察委員会的人数は１０人以内、非常勤とされている（入管法６１条の７の３第１項及び第２項、第４項）。現在の各視察委員会の委員は、学識経験者２名、法曹関係者２名、医療関係者２名、ＮＧＯ関係者２名、各視察委員会が管掌する主な入国者収容所等の地域住民２名の合計１０名という構成である。

(2) 視察委員会の職務

視察委員会の職務については、「委員会は、入国者収容所等の適正な運営に資するため、法務省令で定める担当区域内にある入国者収容所等を視察し、

その運営に関し、入国者収容所長等に対して意見を述べるものとする。」とされている（入管法61条の7の2第2項）。

出入国在留管理庁は、この視察委員会の職務について、被収容者の各入国者収容所等内における処遇面に限定されていると解釈しており、各視察委員会にもそのように説明しており、現状はその解釈に沿った活動がなされている。

(3) 視察委員会の活動状況等

① 視察対象

東日本地区入国者収容所等視察委員会の視察対象は、東日本入国管理センター、札幌・仙台・東京の各地方入国管理局（支局を含む。）の収容場、成田空港・羽田空港・仙台空港の出国待機施設の合計7か所、西日本地区入国者収容所等視察委員会の視察対象は、大村入国管理センター、名古屋・大阪・広島・高松・福岡の各地方入国管理局（支局を含む。）の収容場、中部空港・関西空港・福岡空港・博多港の出国待機施設の合計10か所である。

そして、法務省の発表によれば、2018年4月から2019年3月までのそれぞれの視察回数は9回と8回、被収容者との直接面会は、東日本で117件、西日本で156件に及んでいる¹。

② 視察方法

施設からの情報提供、収容施設の視察、被収容者との面接、被収容者から提出される書面の受領などの方法による。

視察の具体的な在り方については、出入国在留管理庁が作成した「視察委員会活動の手引き」及び後述の「入国者収容所等視察委員会運用要領」があるが、視察の基準や方法については定められていない²。

なお、施設外からの情報提供をどのように扱うかは取り決められておらず、視察委員会宛ての情報提供が出入国在留管理庁や地方出入国在留管理局、入国者収容所等にあった場合は、情報提供を受けた当該施設等の判断で視察委員会に情報提供を行うか否かが決められている。

③ 視察委員会の視察結果の公表

視察委員会が入国者収容所長等に対して述べた意見は、視察委員会が対

¹ 法務省入国管理局「入国者収容所等視察委員会の活動状況について」（2019年9月4日）
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00143.html

² 2014年（平成26年）6月5日参議院法務委員会における糸数慶子議員の質問に対する榊原一夫法務省入国管理局長（当時）の答弁

外的に公表することはなく、法務大臣が意見及び措置内容を取りまとめてその概要を公表している（入管法61条の7の5）。

④ 待遇・予算

入管法上、視察委員会の設置数に限定はないが、上記のとおり、現状は、東日本と西日本に各1つの視察委員会が設置されており、各視察委員会に属する10名の委員が東日本の7か所、西日本の10か所にまたがる広範囲に設置されている入国者収容所等を視察している。

委員は全員非常勤であり（入管法61条の7の3第4項）、その待遇は、視察や会議出席に対する日当という形でなされている。

平成24年7月から平成25年6月までの1年任期においては、委員1人当たりの手当は、平均で年間15万円程が支給されている³。

2020年度（令和2年度）予算では、視察委員会に充てられた予算は年間で705万7000円となっている⁴。

(4) 入国者収容所等視察委員会運用要領に基づく運営

視察委員会の運営、委員の活動やその在り方は、視察対象を擁する出入国在留管理庁が作成した「入国者収容所等視察委員会運用要領」（以下「運用要領」という。）⁵において、細かに定められている。

例えば、「第4 委員会の運営又は活動にあたっての全般的な留意事項」として、「事務局は委員会に対し、次の事項を説明し周知する。」として、委員の氏名等を秘匿するか否か、面接を希望した被収容者等全員と面接するか否か、視察及び面接の際、委員が撮影機器や録音機器を持ち込めるか否か、撮影や録音が必要な場合いかなる条件の下で誰が行うべきかにつき、全て運用要領が定めている⁶。

また、被収容者からの率直な意見を聴取するために極めて重要な事項である被収容者からの提案を受け付ける提案箱の開封の時期、方法も「委員会の

³ 2014年（平成26年）6月5日参議院法務委員会における糸数慶子議員の質問に対する榊原一夫法務省入国管理局長（当時）の答弁。

⁴ 「平成31年度法務省所管一般会計歳出予算各目明細書」（<http://www.moj.go.jp/content/001313839.pdf>）。他方、例えば、英国の入管収容施設も視察する刑事施設視察委員会（Her Majesty's Inspectorate of Prisons 以下「HMIP」という。）の2013年から2014年間の総支出額は470万ポンド（1ポンド177円で換算すると約8億1600万円）である。ただし、入国者収容所だけではなく、刑務所や警察署などの拘禁施設全般を含めたものであり、スタッフの人件費、事務所の賃料も含む。また、同委員会委員長の報酬は公開されており、年間125,000ポンド（約1870万円）である。

⁵ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく情報開示請求により入手。

⁶ 運用要領3頁～4頁

同意を得て」とはされているものの、全て運用要領が定めている。その中で、提案箱の鍵は、入管職員である事務局長が会議開催日に委員に貸し出すこととされており（すなわち、通常は入管職員が保持することになる。）⁷、また、提案書の翻訳は事務局長が手配することとなっている。

そのほか、視察委員会における視察班の設置と構成、面接者の選定や面接方法も、「委員会の同意を得て」とはされているものの、既にこの運用要領において細かに定められ（7頁～9頁）、また、事務局員の視察への同行もあらかじめ運用要領において決められている（7頁）。

なお、刑事施設視察委員会の活動に関しては、施設の事務局側で作成した運用要領のような定めはない。

3 入国者収容所等における収容体制

(1) 複数の死亡事件の発生

2013年10月から2014年11月までの僅か1年余りの間に、東京入国管理局（当時）及び東日本入国管理センターにおいて4名の方が亡くなった。これらについては、いずれも、入国管理局の対応が適切であったのかが疑問視されているところ⁸、法務省入国管理局（当時）も、少なくともうち1名の死亡については、診療申出に対する対応及び死亡前3日間の容態観察と対応が不十分であったことを認めた⁹。また、被収容者の死亡事件が連続していることを受け、当連合会は、事件発生に至った原因について入国者収容所等視察委員会など第三者機関による調査を含めた徹底的かつ迅速な調査の実施とその調査結果の公表、具体的かつ実効的な再発防止の措置を強く求めていた¹⁰。

しかるに、2017年3月25日、東日本入国管理センターに収容されていた40代のベトナム人男性が死亡するという事件が再び発生した¹¹。法務

⁷ 他方、刑事施設等視察委員会では、提案箱の鍵は委員長が保持することが通常である。

⁸ 「入国者収容所等視察委員会の活動状況について」別紙2「各入国者収容所等視察委員会の意見に対する措置等報告（概要）一覧表」（2014年11月14日法務省プレスリリース）における指摘のほか、被収容者の死亡事件に関しては関東弁護士会連合会、東京弁護士会、第一東京弁護士会、横浜弁護士会（当時）、千葉県弁護士会、茨城県弁護士会、群馬弁護士会及び長野県弁護士会が、相次いで理事長声明、会長声明などを発出して、入管収容施設の処遇と長期収容に抗議し、改善を強く求めている。

⁹ 法務省記者会見発表資料（2014年11月22日）

¹⁰ 当連合会「東京入国管理局における被収容者の死亡事件に関する会長声明」（2015年1月14日）

<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2015/150114.html>

¹¹ 当連合会「東日本入国管理センターにおける被収容者の死亡事件に関する会長声明」（2017年3月25日）

省入国管理局（当時）によれば、当該男性は3月18日には意識朦朧、失禁の症状が見られ、同月21日には非常勤医師の診察を受けたものの頭痛薬と首用コルセットが処方されたのみで、さらに同日夜以降、昼夜を問わずに頭痛等を訴え、23日夜には、断続的に大声で頭痛や頸部痛を訴えていたにもかかわらず、病院搬送等されず、25日1時2分頃には当該男性の姿勢が前日22時52分頃から変わっていないことに職員が気づき、2時2分、当該男性は救急車で病院へ搬送され、2時20分、その死亡が確認されたとのことである¹²。

(2) 医療等の処遇

死亡にまでは至らない場合も、速やかに所内、必要な場合外部で診療を受ける機会の提供、適正な診療の提供、インフォームドコンセントの確保の欠如など、医療を巡る深刻な問題がある。当連合会は、被収容者からの人権救済申立てを受け、2014年、東京入国管理局（当時）及び東日本入国管理センターが社会一般の水準と同様の水準の医療の提供を怠り、そのような医療へアクセスすることを阻害したことなどから、申立人らの医療を受ける権利を侵害したとして、今後の侵害の防止について適切な措置を採るよう勧告した¹³。

しかしながら、複数名の死亡事案が生じ、医療を巡る深刻な問題が指摘される中、「施設内医師・看護師の配置について十分に検討し、外部医療機関の受診を抑制するよう努めること。」を求める通知が2016年に出されていたことが判明している¹⁴（なお、この通知は、視察委員会にも知らされていない）。2017年のベトナム人男性死亡事件はその後に起きており、(1)で記載した法務省も認める事実関係も併せて考えると、適切な診療、速やかな外部診療が実施されていれば、救命されたのではないかとの強い疑念がある。

また、2017年7月12日には、大阪入国管理局（当時。以下「大阪入管」という。）に収容されているトルコ国籍の男性が、大阪入管の職員らから、制圧と称する暴行を受けたことにより、右上腕部（右肩の下）を骨折させられるという事件も発生している。この件については、暴行後も手錠をかけら

7年4月12日）参照。

¹² 法務省入国管理局「東日本入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書」（2017年11月）

¹³ 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）

<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/complaint/year/2014/141107.html>

¹⁴ 「被収容者の適正な処遇に係る経費について（通知）」（2016年8月31日法務省管総第4798号）

れ放置された上、速やかに病院に搬送されず、正当な理由なくリハビリ等の適切な医療を受けさせていないなどとして、国家賠償請求訴訟が提起されている。

(3) 収容からの解放

入国者収容所等が自主的に収容者の収容を解く制度としては仮放免があるが、出入国在留管理庁の広い裁量が認められ、申請も郵送を原則認めないなど容易でない上、申請から結論にも2か月程度はかかることが常態である。近時は半年程度かかる場合も見られる。また、仮放免が認められない場合の理由も定かでなく、妊娠している女性や精神に障害を有する者等、脆弱者についての運用実態も不透明である。

とりわけ、近時は、仮放免がなかなか認められずに収容が長期化していることが指摘されており、また、法令の改正を伴わずに、一定の類型に属する者については仮放免をしないことを通達で指示するなど、その運用の適切性については極めて強い疑問がある。

実際に、2018年4月13日には、インド国籍の男性が仮放免不許可を告げられた直後に死亡している。また、その後、僅か1か月半で、東日本入国管理センターと東京入国管理局（当時）で計7件の自殺未遂事件が発生したとされており、収容の長期化及び不透明な仮放免運用がもたらす深刻な精神的影響が懸念されている。

さらに、収容の長期化に対し、被収容者が物理的な手段を用いず自分たちの希望を収容施設に伝える手段として、各施設でハンガーストライキが起こる中、2019年6月には大村入国管理センターにおいてナイジェリア人被収容者が飢餓死するという事案も発生した。

このような収容の長期化の状況を受け、当連合会は、大村入国管理センターにおける6か月から数年間にも及ぶ長期間の収容について、送還のための身体拘束であるという収容目的に違反しているだけでなく、身体拘束は必要最小限の範囲に留めるべきであるという比例原則にも反し、憲法13条、31条、34条及び自由権規約9条等で保障された被収容者の身体の自由を不当に侵害するものであるとして、出入国在留管理庁長官及び大村入国管理センター所長に対し、長期収容を直ちに止めることを勧告した¹⁵。

¹⁵ 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)

<https://www.nichibenren.or.jp/document/complaint/year/2019/191125.html>

(4) 送還

2010年3月に送還執行手続の過程でガーナ人男性が死亡した。この際の制圧行為については東京地裁で違法とする判決が出るなど¹⁶、送還執行の適正性に大きな疑問が投げかけられた。また、被送還者は、送還前日になって送還することを知らされ、その後は弁護士へのアクセスも許されず、また、出訴期間前に送還されるなど、明らかに裁判を受ける権利を侵害し¹⁷、また、ノンフルマン原則違反¹⁸の可能性もある送還が行われている。

(5) 移収

収容施設間の移収については、要件、手続等、一切法律や規則の定めがなく、合理性が疑われる移収が行われている。

4 問題の所在

(1) 視察委員会は、入管収容施設の適切な運営に資するために設置された第三者機関である。しかし、現行法上、視察委員会は、法務省令に定める出入国管理官署に置き、その事務は、当該出入国在留管理官署の総務課の職員が務め、実際には、視察委員会は、出入国在留管理庁が策定した運用要領に従って運用されている。

また、いつ、どの施設をどのように視察するかは、上記職員も入った会議で決定され¹⁹、その結果、視察対象であるはずの出入国在留管理庁には視察予定は当然に知られており、視察の詳細も視察対象施設との連絡を経て上記職員によりおおむね準備される。

(2) 現在は、視察の対象は全国で17か所あるにもかかわらず、視察委員会は東西に一つずつ置かれているのみで、委員の人数も活動のために必要な予算も限定されている。このように、数少ない視察委員が多く回の収容施設を回らなければならない、視察の回数、時間も限られた状況にあり、十分な視察及びそれに基づく改善のための意見を出すことが難しい。刑事施設視察委員会では、刑事施設ごとに10人以内の委員から構成される委員会が設置されてい

¹⁶ もっとも、東京高裁においては逆転して請求を棄却する判決が出され（東京高判平成28年1月18日）、最高裁でも上告が棄却された（平成28年11月9日）。

¹⁷ 当連合会「非正規滞在者の強制送還に関する人権救済申立事件（警告）」（2019年9月24日）

¹⁸ 「ノンフルマン原則」とは、被送還者を人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある国へ送還してはならないという国際的に確立された原則で、難民条約33条に規定されている。

¹⁹ 独立した視察を実現しているとされる英国のHMIPでは、視察は原則として予告なく、委員会の主導で行われる。

ることに比べても、その負担が過大であることは明らかである。

- (3) 委員の任命権についても、出入国在留管理官署を所轄する法務大臣とされているところ（入管法61条の7の3第2項）、委員は、日本医師会や当連合会などが団体推薦を行い、その推薦を尊重することにより任命されている場合もあるが、その他の委員の選考基準・過程は不透明であり、委員の氏名も公表されないことから、独立して職務を行うにふさわしい人選が行われているかの検証もできない。
- (4) 視察権限の範囲についても、出入国在留管理庁は限定的な解釈をしており、視察委員会の運営や活動内容は、実務上、出入国在留管理庁が定めた運用要領に従って行われているため視察委員会の独立性・自主性が限定され、活動の範囲も限定されたものになっている。

5 国際人権条約機関からの懸念等

- (1) 入国者収容所等のかかる運営の状況を受け、国連の各人権条約機関からは、日本における収容施設の適切な運営や視察委員会の在り方に関し、懸念が示され、勧告がなされている。

まず、収容に関して、国際人権（自由権）規約委員会は、「十分な理由を示すことなく、また収容決定に係る独立した審査もない中での長期にわたる行政収容があることを懸念する」とした上、「移住者が退去強制中に不当な扱いの対象とならないことを保障するための全ての適切な措置をとること」、「収容が、最短の適切な期間であり、行政収容の既存の代替手段が十分に検討された場合にのみ行われることを確保し、また移住者が収容の合法性を決定し得る裁判所に訴訟手続をとれるよう確保するための措置をとること」を求めている²⁰。

また、視察委員会の権限等に関して、拷問禁止委員会は、「入国者収容所等視察委員会が効果的に任務を果たせるための資源と権限が不足していること、及び、同委員会の委員が法務省及び入国管理局により任命されること」について懸念を表明した上、「特に、効果的な収容所の監視ができるようにするための適切な資源及び権限を与え、収容された移民又は庇護申請者からの不服申立てを受け、審査することができるようにすることにより、入国者収容所

²⁰ 国際人権（自由権）規約委員会第6回（2014年）日本定期報告審査にかかる総括所見パラグラフ19。そのほか、特に庇護希望者につき、人種差別撤廃委員会第7回・第8回・第9回（2014年）日本定期報告に関する総括所見パラグラフ23、同10・11回（2018年）総括所見パラグラフ36。

等視察委員会の独立性、権限、効果をより強化すること」との勧告を行っている²¹。

(2) 移住グローバルコンパクト

2018年12月、国連における政府間会合において、移民・移住者の人権保護を目的とした国内における施策や国際協力の在り方の枠組となる文書である「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」が、日本政府も賛成して正式に採択された²²。そこでは、出入国管理に関する独立したモニタリングの改善、収容が最後の手段でかつ最短期間であるべきであり、抑止力として推進されず、目的と比例的であるべきこと、これらの確保のための出入国管理収容に関連する法律、政策、実務の見直しがなされるべきことなどが指摘されている。

6 視察委員会の改革の必要性

「入国者収容所等の適正な運営」に関しては既に指摘したように多くの問題があり、国際人権条約各委員会からも度重なる勧告等を受けているところ、日本政府も国際的には入管収容やその独立したモニタリングの改善がなされるべきことについて同意している。

それにもかかわらず、現在までにほとんど改善は見られない。そこで、「入国者収容所等の適正な運営」を実現するためには、視察委員会による視察をより実効性のあるものにする必要があり、そのために視察委員会につき以下のとおりの改革が行われるべきである。

7 求められる改革

(1) 独立性の確保（意見の趣旨1）

ア 視察委員会による視察基準の明確化

視察委員会は、視察に先立って、自ら詳細なチェックポイント、達成基準の文書化及び明確化を行い、視察の指針を明確にするべきである。既にHMI P（前記脚注4参照）など海外ではこうした視察の指針作りが行われ、また、日本でも東京弁護士会が「エクスペクテイションズ（期待され

²¹ 拷問禁止委員会第2回日本定期報告に関する総括所見パラグラフ9

²² 同文書は、法的拘束力はないものの、2018年12月19日に152か国の賛成により、同文書を支持する国連総会決議がなされた文書である、これに先立つ同月10日にモロッコで開催された国連会議において、164か国の政府代表の全会一致で一旦採択されたが、自国の移民政策が制約されるという理由で反対する米国の要求で、正式な総会決議に付されたものである。米国、イスラエル等の5か国が反対し、オーストラリア、オーストラリア、イタリア、シンガポール等の12か国が放棄した。日本は賛成した。

る状態)日本版「入国管理局被収容者の取り扱いと状況を評価するための基準(案)」を公表しており²³、参考にされるべきである。榊原一夫法務省入国管理局長(当時)も、2014年(平成26年)6月5日参議院法務委員会において、日本では英国のような視察基準²⁴があるのか、という糸数慶子議員の質問に対して、「英国の文書で求められているような施設の備えるべき基準につきましては我が国にも当てはまるものと思いますので、それらをも適宜参考にしながら収容施設における処遇の在り方を検討してまいりたいと考えております。」と答弁しており、法務省入国管理局(当時)も同基準は日本においても参考にされるべきことを認めている。

イ 運用要領の全面廃止

法務大臣及び出入国在留管理庁長官は、運用要領についてはこれを全面的に廃止し、刑事施設等視察委員会等で行われているのと同様に、視察委員会が視察委員会規則を作成し、事務職員の会議への同席も必要な場合に限るとし、他方で委員が適切な補助者を指定して活動を行うことができるようにする、視察委員会独自の資料の保存及び管理並びに視察委員会が指定した活動補助者の業務のために必要な物理的スペースを設けるなど、必要な省令の改正を行う等して、独立性を確保し、公正な視察を実現するために可能な措置は直ちにこれを講じるべきである。

ウ 独立性の担保

国は、視察委員会の機能が第三者機関として、国内人権機関が有する機能でもあり得ることに鑑み、国内人権機関の地位に関するパリ原則に沿って、視察委員会を法務省や出入国在留管理庁から独立した組織とし、その活動は事務も含めて同省や同庁以外の外部の者が担うことを徹底するなど、独立性が組織的に担保される法改正を行うべきである。

(2) 視察対象事項・範囲の拡張(意見の趣旨2)

ア 仮放免手続の運用

出入国在留管理庁は、刑事施設視察委員会の権限と同様に視察委員会の権限についても被収容者の各入国者収容所等内の処遇面に限定されてい

²³ <https://www.toben.or.jp/message/pdf/ExpectationsJPN.pdf>

²⁴ "Expectations" <http://www.justiceinspectrates.gov.uk/prisons/wp-content/uploads/sites/4/2014/02/immigration-expectations.pdf> 2015年8月27日現在。

日本語仮訳は、日弁連法務研究財団「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」研究会「英国視察報告書」79頁以下

https://www.jlf.or.jp/work/pdf/201312_eikokushisatsu_houkoku.pdf

ると解釈しているが、法文上は、単に「入国者収容所等の適正な運営」に関する事項であれば、視察し意見を述べることができるものとされており、収容施設における被収容者の処遇に限定されていない。

他方、被収容者の処遇は収容の適否に関する判断とも密接に関わっており、収容されている間の処遇のみを切り出して審査したのでは効果的な視察を行うことができない。実際に、仮放免を申請しても容易に認められない、申請に対する応答に時間がかかる、仮放免が認められるか否かの基準がはっきりしないという状況が、多くの被収容者にとって、大きな精神的ストレスの原因になっており、長期無期限の収容に関わる仮放免手続を中心とする収容からの解放手続の運用が、実質的に見て最大の処遇問題とも言い得る。

確かに、刑事施設視察委員会においては、その権限は受刑者の施設内の処遇に限定されている。しかしながら、刑事施設においては、身体拘束の解放までの期間が裁判によって定められ、仮釈放も刑事施設ではない地方更生保護委員会が行われているが、入国者収容所等においては、それぞれの収容所等内において仮放免の許否が決定され、収容令書による収容を除いて、入国者収容所等における収容期間は「送還のときまで」という以外には期間の制限がなく、その仕組みには大きな違いがある。

したがって、視察委員会の権限について、刑事施設視察委員会の考え方をそのままあてはめることはできない。視察委員会設置時の国会審議においても、「入国者収容所等の適正な運営」とは施設内の処遇のみに限定することを前提としていない。

それにもかかわらず、通常であれば、「運営」に含まれると解釈できる活動まで、視察対象施設の属する行政庁の解釈によって範囲外とするのは、法律による行政の原理にも反し、適切でない。

前記のとおり、仮放免の現状には多くの懸念すべき点があるところ、国連からも懸念を示され、改善するよう勧告がなされているところであり、仮放免手続が適正に行われているか、具体的には、少なくとも、仮放免審査手続の審査期間や申請方法等についても視察の対象とすべきである。

イ 収容施設間の移収

収容施設間の移収に関する問題についても、例えば移収の合理性や移収方法の適否について、通常用語の意味からすれば「入国者収容所等の適正な運営」に関する事項と言える。また、既に述べたとおり、視察委員会設置時の国会審議においてこれらを含めないとする議論も特にない。

したがって、移収に関する問題は、視察委員会が視察し、意見を述べる事項に含められると考えられ、また、合理性の疑われる移収が行われていることは既に述べたとおりであるから、その必要性もある。

ウ 入国者収容施設等の労働環境

収容及び移収問題以外にも、医師を含む職員の労働環境や研修の有無、その内容等については、視察対象に含まれているか必ずしも明確でないが、「入国者収容所等の適切な運営」に密接に関連するものであり、また、刑事施設視察委員会でこれらにつき意見が述べられていることにも鑑み、視察委員会においても、積極的に視察意見を述べるべきである。

エ 個別事案に関する言及

これらの視察意見を述べる際、収容所等の有する問題点に対する意見を述べる上で、個別事案に言及することは問題の明確化にも資するものであるからこれを避けるべきでない。

オ 視察対象の明確化

以上のとおり、収容からの解放手続の運用に関する問題、収容施設間の移収に関する問題等について視察委員会が意見を述べることについて、視察委員会の機能を強化するため、国はこれらが視察委員会の視察の対象であることを明確にする法改正を行うべきである。

なお、当連合会は、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」において、「入国者収容所等視察委員会の視察対象に送還執行手続を含め、送還執行を後日検証可能とするよう、その全過程を可視化するなどして、送還の執行の適正を制度上担保すること」を求めているところであり、引き続きその実施を求めるものである。

(3) 視察委員会の視察活動の充実化（意見の趣旨3）

ア 憂慮事態の視察

入国者収容所等内における死亡その他憂慮すべき事態が生じた場合、視察委員会は、再発を防止して今後の「入国者収容所等の適切な運営に資する」ため、速やかな視察、調査を行うべきである。

現状では、死亡事件等の重大事件が生じた場合も、法務省が内部調査のみを行って第三者による客観的調査がなされることないまま、死亡事件等の重大事件が繰り返されている。例えば、2017年3月に発生した東日本入国管理センターにおける死亡事件については、同年11月に法務省入国管理局（当時）が調査報告書を公表したものの、その作成は同局内部で行われ、具体的に誰がその作成に関与したかも明らかでなく、その公表の

方法は、ウェブサイトなど誰にでも入手可能な形で公表するのではなく、マスコミなど一部の者に渡したにすぎず、その他は誰が求めれば得られるのかもはっきりしない。また、その内容も、第三者専門医が予見可能性、救命可能性を指摘している記載がある一方で、結論としては、外部医師の診療を受けさせなかったことが「明らかに誤った判断であるとは言い難い」、「本人を救命すること（死亡結果を回避すること）が困難であった可能性も否定できない」としている。また、2019年6月の大村入国管理センターの飢餓死事件においても、出入国在留管理庁は同様に内部調査を行い、その結果として、「センターの対応が不相当であったと評価することは困難」「健康状況の悪化を食い止められなかったことは、やむを得ない」「仮放免を行うべきであったということとはできない」などとする報告書を発表した²⁵。これらの報告書を見ても、再発防止に向けての検討はおよそ不十分なものとなっている。

かかる現状から、入国者収容所等内において死亡等憂慮すべき事態が生じた場合、視察委員会が、第三者機関としての視察・調査を行うことが強く要請される。

イ 被収容者からの情報収集

視察委員会は、視察につき、夜間や休日の視察の実施、独居室のビデオ記録の視聴、被収容者へのアンケート調査、職員へのアンケート及び対面調査、被収容者から視察委員会宛ての意見が開披・翻訳・検討の過程において入管当局の目に触れられないようにするなど、現在は行われていない方法の工夫も含め、処遇の実情がよりよく把握できる方法を導入して視察の在り方を強化するべきである。

一方、入国者収容所等には、診察等の実施状況を客観的に明らかにする資料等、視察委員会の活動に関連する情報開示を求められた場合には、必要な場合には被収容者の同意を得た上で、その開示義務があると言ふべきである。

この点に関し、法務大臣及び出入国在留管理庁長官は、視察委員会の要求に応じて、収容施設にかかる十分な情報を提供し、また、視察委員会が任意の時期に任意の時間、視察委員会が求める収容施設内のいずれの任意の部分をも視察することができるよう、各収容施設管理責任者をして最大限の対応をさせるべきである。

²⁵ http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri09_00050.html

ウ 被収容者以外からの情報収集

視察委員会は、被収容者以外から視察委員会宛ての情報提供を受ける体制を確立するべきである。また、視察委員会に知らせるのが相当であると考えられる情報提供が出入国在留管理庁や地方出入国在留管理局、入国者収容所等にあった場合、当該機関は視察委員会に当該情報を全て渡し、当該情報の取扱いについては視察委員会の判断に委ねられるべきである。

また、被仮放免者、被収容者の家族、面会ボランティアを行っている団体や聖職者等、入管収容施設の実態をよく知る者から委員が聴取するなど、視察に資するための調査を行うべきである。

さらに、海外の同様の視察機関との積極的な交流・協力を行い、ノウハウの共有を図り、視察機能の更なる向上を図るべきである。

エ 視察委員会の増設等

現在は、数少ない視察委員が多く収容施設を回らなければならない、視察の回数、時間も限られた状況にあり、十分な視察及びそれに基づく改善のための意見を出すことが難しい。刑事施設視察委員会では、刑事施設ごとに10人以内の委員から構成される委員会が設置されていることに比べても、その負担が過大であることは明らかである。

そこで、視察委員会の数を増やし、それぞれの視察委員会及び委員が担当する施設数を減らし、担当する施設につきより高い頻度での視察を行えるようにし、また、1回当たりの視察時間を十分に確保すべきである。

特に、比較的長期間収容されている被収容者数の多い東日本入国管理センター、大村入国管理センター、東京出入国在留管理局、名古屋出入国在留管理局及び大阪出入国在留管理局、(以下「重点施設」という。)については、当該施設のみを担当する視察委員会を置くべきである。そして、これらの視察委員会の間で各重点施設の状況に関する情報を交換することも有益であることから、各視察委員会間の情報共有を可能にする仕組みが設けられるべきである。

仮に、重点施設ごとに視察委員会を設けることが直ちにできない場合にも、重点施設については、前回の視察において判明・指摘された問題点につき改善されているかを確実にチェックするフォローアップ視察を行うなど最低年2回以上、できれば必要に応じて班分けをして、年間4回程度の視察を行うようにするべきである。

なお、上記重点施設への年間視察回数の増加に合わせ、重点施設以外の施設につき、視察頻度・対応委員人数を減らし、当該年度に視察しない施

設が生じる場合、情報提供書の提出は全ての施設から毎年受けて、提案箱への投書と共に視察委員会で慎重に検討し、必要に応じて、各施設に書面で照会をかけ、若しくは臨時に少人数で視察できるようにし、委員全員で全ての施設を視察しない分、メーリングリストを作成するなどして随時委員同士の連絡及び連携を密に行えるように現実的な体制を構築することは可能と思われる。

上記については、主として法務大臣及び出入国在留管理庁長官において対応されるべきであるが、視察委員会の数が増やされるまでの対応については、視察委員会において対応すべきである。

オ 予算措置

上記に挙げたような改善を行うことは、視察委員会の役割が増大することになるところ、仮に現行法の下でこれら改善を行うのは理論的に可能であるとしても、視察委員会及びこれに伴う委員数の増加や待遇等の改善がないまま、視察委員会・各委員にその負担を課すのは極めて酷であり、結果として視察委員会の役割を十分に果たすことも期待され得ない。また、現在は、視察や会議出席に対する日当という形で視察委員への支払がなされているところ、視察委員会の実質的な職務は、入国者収容所等の視察や会議出席のみでなく、本来、上記に述べた臨時のものも含め、必要な調査等を行ってその意見を述べる場所にあると解されることからすれば、現状の手当の支払の在り方は、求められる活動のために適切とは言えず、調査等の委員の労力に見合うように改められるべきである。

また、既に述べたとおり、視察委員会による継続した作業を確保するために、調査資料を恒常的に保管し、調査や文書作成の作業をいつでも行うことのできる視察委員会専用のスペースも確保されるべきである。

さらに、視察委員会の改善要求に対して、対応できる職員も含め予算がないことを理由として、改善が実施されないことがしばしばある。

したがって、国は、視察委員会の活動強化のために、委員の負担、実際の活動内容に応じた十分な報酬が確保でき、かつ視察委員会の意見に基づく収容施設の設備及び運用の改善が実行できるような予算措置を講じ、視察委員会が法務省の組織の一部として設置される限りにおいて、法務大臣は上記を可能となるような予算の配分を行うことが求められる。

(4) 視察委員会の活動に関する情報公開及び広報（意見の趣旨 4）

ア 被収容者への情報提供

視察委員会の活動の充実のためには、被収容者が視察委員会の活動を理

解し、被収容者の視察委員会への信頼を得ることにより、適正な視察に資する情報提供を被収容者から受ける体制を作ることが重要である。そのためには、被収容者に視察委員会の活動や視察成果を適切に伝える必要がある。

そこで、法務省が視察委員会に関して毎年発表している情報²⁶を、少なくとも被収容者の構成に照らして主要と認められる言語への翻訳を行った上、被収容者から分かりやすい場所において掲示等を行い、被収容者が視察成果を知る機会を提供するべきである。

イ 対外的情報提供

入管収容施設の状況・入管収容自体についての世論の関心を高めるため、法務大臣がその概要を公表するだけでなく、視察委員会がメディアに積極的に視察結果などに関する情報提供を行うべきである。このように世論の関心を高め、活動の支持を得ることで、収容施設側の改善の動機付けが高まり、また、更に広く必要な情報提供を受ける契機を得たり、必要な法改正・予算増額等を行いやすい環境を整えることが期待される。

ウ 委員の選考

委員の選考につき団体推薦を基本とし、かつ、団体推薦を尊重すべきである。また、団体推薦がなじまない又は不可能な委員についてはその実質的な選考基準・過程を公にし、視察委員の氏名の公表も検討すべきである。

エ 必要な支援

以上について、法務省令の改正が必要な部分は法務大臣において、また、現行制度で対応できる部分は視察委員会において対応することとし、法務大臣及び出入国在留庁長官は、視察委員会の要請に応じて必要な支援を提供する一方で、これを超える干渉を行わないことが必要である。

以上

²⁶ 現状では「入国者収容所等視察委員会の活動状況について」及びその別紙である「委員会の提出意見及び入国者収容所長等が講じた措置等の概要」、「各入国者収容所等視察委員会の意見に対する措置等報告（概要）一覧表」