

出入国管理及び難民認定法の収容に関連する規定の改正を求める意見書

2019（平成31）年3月5日

東京弁護士会 会長 安井 規雄

意見の趣旨

出入国管理及び難民認定法の収容に関連する規定について次のとおり改善すべく、別紙のとおり改正すべきである。

- ① 収容の必要性を明記すること
- ② 収容令書発付及びその解放について迅速な司法判断を受けられるようにすること
- ③ 収容令書による収容期間を、退去強制令書発付前20日間、発付後も20日間、最大で40日間に短縮すること
- ④ 仮放免は、逃亡の危険が無い限り原則として許可するものとする

意見の理由

第1 現在の外国人収容の問題点

出入国管理及び難民認定法（以下、「入管法」という。）では、収容令書による収容（入管法第39条）及び退去強制令書に基づく収容（入管法第52条第5項）がある。

1 収容令書による収容の問題点

前者については、収容令書発付の要件として退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由しか明記していないため、国は収容の必要性を吟味することなく、全件収容することができるという「全件収容主義」（原則収容主義、収容前置主義とも言われる）見解を採っている。また、収容令書の発付主体は主任審査官であり、身体拘束という重大な不利益を課す処分にもかかわらず、一行政庁の内部手続のみで完結している点で、憲法違反との指摘もあるほどである^{*1}。

さらに、収容令書による収容期間は、延長も含めて最大60日間であり（入

*1野中俊彦ほか「憲法I（第5版）」421頁、平成24年、有斐閣

管法第41条第1項)、刑事手続の勾留の3倍もの期間身体拘束が可能となっている。

2 退去強制令書による収容の問題点

また、後者については、上記の点に加えて、「送還可能なときまで」収容が可能とされているため、法律上無期限の収容が可能となっている。そのため、現に送還の目途がたたない被収容者を数年に亘って収容することが常態となっている。

3 仮放免の問題点

そして、収容からの解放手段として用いられている最も一般的な手段は仮放免(入管法第54条)であるが、その判断権者は行政庁である主任審査官であり、判断基準も不明確である。さらに、審査期間の定めもないため、申請から判断まで1か月から2か月を要することが常態化している。そして、その審査過程は入国管理局内部の書面審査のみで不透明であり、不許可の場合であってもその具体的な理由は一切明らかにされない。

第2 改正の必要性

1 上記のような状況は、外国人の人身の自由(憲法第13条、市民的および政治的権利に関する国際規約第9条)に対する不必要な過度の制限である。法務省の統計によれば、2017年の年間収容延べ人数は49万1246人であり^{*2}、必要性を吟味されない、行政機関のみによる身体拘束という人権侵害が、組織的に、膨大な数行われており、その改正は喫緊の課題である。

2 日本弁護士連合会は2014年9月18日付「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」で改正の必要性を詳述している^{*3}。

3 また、日本政府は以下のとおり、国連からも度重なる制度改善の勧告を受けている。

① 2007/8/7 拷問等禁止委員会 第1回政府報告書審査 パラグラフ14
d 委員会は、締約国の国内法の特定の規定及び締約国の運用が条約第3条に適合していないこと、及び特に以下の諸事項について懸念する。

(中略)

g) 庇護申請の却下から退去強制までの間、庇護申請者が不当に長期間収容されていること、特に、期間の定めなく長期に収容されている事案があるとの報告。

(中略)

^{*2}https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&lid=00001207600&toukei=00250011&tstat=000001012480&tclass1=000001012482&cycle=7&year=20170&month=0&stat_infid=000031724934

^{*3}https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140918_2.pdf

締約国は、外国人移住者の収容及び退去強制に関するあらゆる措置及び運用が、条約第3条に完全に適合するよう確保すべきである。(中略) 締約国は、退去強制を待つまでの収容期間の長さに期限を設けるべきであり、特に脆弱な立場の人々についてはそうすべきである。また、退去強制令書発付後における収容の要件に関する情報を公開すべきである。

② 2013/5/29 拷問等禁止委員会 第2回政府報告書審査 パラグラフ9
委員会は以下の事項を懸念する

(a). 出入国管理及び難民認定法に基づく退去強制を命じられた庇護申請者に対して長期の、場合によっては期限の定めのない収容を行っていること、及び、こうした収容決定に対して独立した再審査がないこと；

(b). 庇護申請者に対する収容以外の措置を制限的にしか行っていないこと；
(中略)

委員会の前回の勧告(パラグラフ14)及び日本への訪問調査を受けた2011年の移住者の人権に関する特別報告者の勧告(A/HRC/17/33/Add.3, パラグラフ82)に照らし、締約国は以下のことをすべきである：

(中略)

(b). 庇護申請者の収容は最後の手段としてのみ使われ、収容が必要な場合でも収容期間を可能な限り短くするようにして、強制退去を控えた収容の期間に上限を導入すること；

(c). 出入国管理及び難民認定法に定められた収容以外の選択肢をさらに利用するようにすること；

③ 2014/8/20 自由権規約委員会 第6回政府報告書審査パラグラフ19
(前略)

委員会はさらに、庇護に関する否定的な決定に対する、停止効果を有する独立した上訴メカニズムがないこと、並びに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(第2条, 第7条, 第9条及び第13条)。

締約国は、以下のことをすべきである。

(中略)

(c) 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。

④ 2014/9/26 人種差別撤廃委員会 第7・8・9回政府報告書審査
パラグラフ23
(前略)

委員会は、長期にわたる庇護希望者の収容及び収容施設における不適切な状況について懸念する。

(中略)

難民及び避難民に関する一般的勧告 22 (1996年) に照らし、またアフリカ系の人々に対する差別に関する一般的勧告 34 (2011年) に留意し、委員会は締約国が以下のことのための措置をとるよう勧告する。

(b) 庇護希望者の収容が最後の手段としてのみ、かつ可能な限り最短の期間で用いられることを保証すること。締約国は、その法に規定されるように、収容の代替措置を優先すべきである。

⑤ 2018/8/30 人種差別撤廃委員会 第10・11回政府報告書審査 パラグラフ 35, 36

難民及び庇護申請者

35.

(前略) また、委員会は庇護申請者の無期限収容についても懸念を表明する。

(中略)

36. 難民及び避難民に関する一般的意見 22 (1986年) を想起し、委員会は、締約国は全ての庇護申請者は適切な配慮を受けるべきであることを確保すべきことを勧告する。委員会は、締約国が入管収容の最長期限を設けること、及び過去の勧告 (CERD/C/JPN/Co/7-9, para.23) の繰り返しになるが、庇護申請者の収容は最後の手段として可能な限り最短期間のみに用いられるべきであり、収容の代替措置を優先的に適用するように努力がされるべきであることを勧告する。委員会は締約国は庇護申請者に対し、彼らの申請後 6 か月経過した後は就労を許可するよう勧告する。

第3 当会会長声明

これまでも、当会は、2018 (平成30) 年4月25日及び同年12月4日付け会長声明において、「将来受け入れられる外国人も現状と同様に無期限かつ裁判所の令状なく収容される可能性があるのであるから、国連条約機関による勧告にあるとおり、収容に期限を設けるとともに、逃亡のおそれがないなど送還確保に支障がない場合における収容を禁止し、収容の可否を裁判所の審査に委ねるべきである」などとして、入管収容制度の改正の必要性を訴えてきた。しかしながら、同年12月10日に成立した改正入管法では、その意見は反映されず、収容制度については改正がされなかった。改正入管法により新たに日本に招き入れる外国人の数は、報道によれば、34万人と見込まれているとのことであるが、その出口にあたる退去強制手続を現行制度のまま放置しておくことは、将来にお

いて多くの人権侵害を招来することは必至であり、喫緊の改善が求められている。

第4 結語

そこで、当会としては、上記各指摘に鑑みて、以下の点について、現行法を改正すべきものと考え、別紙のとおり改正案を作成した。

- ①収容の必要性を明記すること
- ②収容令書発付及びその解放について迅速な司法判断を受けられるようにすること
- ③収容令書による収容期間を、退去強制令書発付前20日間、発付後も20日間、最大で40日間に短縮すること
- ④仮放免は、逃亡の危険がない限り原則として許可するものとする

以 上