

# 「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対する会長声明

2020年（令和2年）10月14日

長野県弁護士会

会長 中 嶋 知 文

法務大臣の私的懇談会である第7次出入国管理政策懇談会の下に設置された「収容・送還に関する専門部会」（以下「専門部会」という。）は、2020年（令和2年）6月19日、「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」（以下「本提言」という。）を発表し、同年7月14日、法務大臣に本提言を提出した。

本提言には、退去強制令書の発令にあたり本人の事情を適切に考慮するための手続の充実・改善や在留特別許可の考慮要素や基準の明確化、退去強制令書が発付された者が早期出国に応じる場合に次回入国時に早期の上陸・在留を可能とする仕組みの制度化、常勤医師の確保・治療拒否者に必要な医療上の措置を取る等被収容者の処遇を改善する具体的措置、仮放免の要件・基準の明確化等、評価すべき提言も幾つかある。これらの点は速やかに制度化すべきである。そもそも、政府は、昭和27年の第13回国会において、昭和26年11月1日に施行された出入国管理令（昭和26年政令第319号）を法律に改正する際、退去強制手続が人身の自由を侵害する以上刑事訴訟法に準じた手続保障が必要であるという指摘を、「外国籍の者に国外へ出てもらう退去強制手続は行政手続であって刑罰ではないことが国際慣例である」旨繰り返し強調して排除した<sup>1</sup>。その結果、現在の諸手続が構築され、以来、70年近くにわたって、適正手続の保障を怠ってきたことが、今日の国際社会から厳しく非難される事態を招いているのである。人身の自由を著しく制約する出入国在留管理行政の各手続にも適正手続が憲法上保障されるべきことからすれば、上記提言はごく当たり前ともいえることである。

他方、本提言は、日本国から退去しない行為に対する罰則の創設、一定の難民認定者から送還停止効を外す措置の導入、仮放免された者の逃亡等の行為に対する罰則の創設の3点を含み、また収容期間の上限を明確に定めることは提言していない。当会は、以下のとおりこれら4つの点に強く反対する。

## 1 日本国から退去しない行為に対する罰則の創設について

本提言は、退去強制令書の発付を受けた被退去強制者に対し、送還に必要な渡航文書の発給申請や一定の期日までの出国を義務付ける命令制度の創設と、それらの義務の履行を確保する目的で命令違反に対する罰則の創設を提言している（以下「退去強制忌避罪」という。）。

---

<sup>1</sup> 衆議院外務委員会法務委員会連合審査会における政府委員の鈴木一入国管理庁長官、国会参議院外務・法務連合委員会における政府委員の石原幹市郎外務政務次官、政府委員の鈴木政勝入国管理庁審判調査部長の発言、等

被退去強制者が日本国から退去することができずにいる事情は様々であり、国籍国に帰国すれば迫害の恐れのある者、子どもが日本国で生まれ育って教育を受けてきたため日本語しか話せず、国籍国へ帰国した場合は教育を受けることすら期待できない者等も含まれる。これらの者は、やむを得ず難民認定申請を繰り返し行ったり、退去強制令書の発令に対して抗告訴訟を提起したり、再審情願等職権発動を求めて在留特別許可を求める活動を適法に行い、あるいは将来行おうとすることもある。これらの行為をしたり、しようとしている間に退去強制に応じないのは権利行使に伴う当然の帰結であり、これらの活動後に在留資格を付与されたり在留特別許可を受けたりすることは珍しくない。実際、2018年に退去強制令書が発付された後に仮放免となった者は523名、在留特別許可となった者は1371名もいるのである<sup>2</sup>。退去強制忌避罪の創設は、これら正当な権利行使をしている者も犯罪者にしかねず、これらの者の公正な裁判を受ける権利（日本国憲法第32条、市民的及び政治的権利に関する国際規約第14条第1項）を侵害するものといえる。なお、本提言は、対象を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としているが、恣意的判断や運用を排除できるほどの明確な構成要件を定めることは困難と言わざるをえない。

さらには、退去強制忌避罪の創設は、被退去強制者の人権を侵害するにとどまらずに同人の周辺にも脅威を及ぼす。すなわち、被退去強制者が権利を実現するために退去強制に応じない間、人道上の視点からこれらの者に対して援助の手を差し伸べる者は、行政書士や弁護士等の専門職に限らず、NGOや一般市民等にも多数存在する。退去強制忌避罪の創設はこれらの者をも共犯者の立場にすることも可能であるため、これらの重要な人道上の活動が著しく萎縮する結果を招くことも強く懸念される。

以上のとおりであるから、当会は退去強制忌避罪を導入することに反対する。

## 2 一定の難民認定者から送還停止効を外す措置の導入について

本提言は、難民認定申請がなされると難民認定手続終了までの間は退去強制することはできないとする送還停止効（ノン・ルフルマン原則（難民の地位に関する条約第33条第1項、難民の地位に関する議定書第1条第1項）、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）第61条の2の6第3項）に、「一定の例外、例えば、従前の難民不認定処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすような事情のない再度の難民認定申請者について、速やかな送還を可能とするような方策を検討すること」を提言している。

この送還停止効の例外措置の導入は繰り返される難民認定申請に対する対抗措置と位置付けられているが、自ら加入し、国内法にも明記した条約上の大原則に例外を設けるためには、よほど明白で重大な立法事実等が必要なはずである。しかるに、2018年の難民認定申請者10,493人のうち、過去に難民認定

---

<sup>2</sup> 出入国在留管理庁編『2019年版 出入国在留管理』60頁

申請を行ったことがある者は749人と7.1%に過ぎないうえ、そのうち非正規在留者は231人と申請者全体の2.2%であるから<sup>3</sup>、そもそも入管行政が複数回の難民認定申請による悪影響を被っているという立法事実が存在するの甚だ疑問である。また、2回目以降の難民認定申請において、行政手続若しくは司法手続の結果、難民認定を得た事例は相当数存在する。それにもかかわらず送還停止効に一定の例外を設けることは、本来は「難民」と認定されるべき者を迫害地に送還することでその者の生命を危険に晒す結果となる。

そもそも、あまりにも低い難民認定率が国際水準から乖離している日本国の難民認定制度は、国際社会から「難民鎖国」と批判され続けてきた。公開されている最新の統計では、2018年度中に難民認定申請を処理された者13,502人のうち、難民と認定された者は38人と、わずか0.28%に過ぎない<sup>4</sup>。

日本国の難民認定制度の最重要な課題は、国際水準に合致した適正な難民審査制度を構築することである。その問題を棚上げにしたまま送還停止効に一定の例外を設けることは、日本国が難民保護の政策を完全に放棄することに他ならないし、「専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において名誉ある地位を占めたい」とする憲法の理念に明らかに反する。

以上のとおりであるから、当会は送還停止効の例外措置を導入することに反対する。

### 3 収容期間の上限を設けないことについて

本提言は、退去強制令書による収容は「送還可能のときまで」（入管法第52条第5項）と規定され、収容期間に上限を設ける仕組みが存在しない点について、一定期間を超えて収容を継続する場合にはその要否を吟味する仕組みを提言する一方、収容期間及び合算した収容期間の上限を定めることを提言しなかった。

この規定によって2年、3年にもわたり長期間収容されている被収容者は、近年急増している。専門部会へ提出された資料によると、同年6月末時点における収容期間6月以上の被収容者数は合計679名であり、2014年（平成26年）、2015年（平成27年）の各12月末日時点におけるそれ（各合計290名）と比べてわずか5年の間に倍増を越している<sup>5</sup>。報道によると、7年もの間収容され続けている被収容者すら存在する<sup>6</sup>。

このような収容期間の無期限長期化を背景に、各地の収容施設では抗議のハンガーストライキが立て続け

<sup>3</sup> 出入国在留管理庁編『2019年版 出入国在留管理』65頁

<sup>4</sup> 出入国在留管理庁編『2019年版 出入国在留管理』66頁

<sup>5</sup> 2019年（令和元年）11月11日に専門部会へ提出された出入国在留管理庁作成の資料4「6月以上の被収容者に関する統計」 合計679名の内訳は、6月以上1年未満が148名、1年以上1年半未満が138名、1年半以上2年未満が142名、2年以上2年半未満が113名、2年半以上3年未満が63名、3年以上が76名

<sup>6</sup> 2019年11月10日付毎日新聞社説

に起きている。2019年（令和元年）6月24日には、長崎県の大村入国管理センターにおいて3年半収容されたナイジェリア国籍の被収容者1名がハンガーストライキを行い餓死するという痛ましい事件が起きた。被収容者にとって、先の見えない無期限の長期収容がその心理や身体に重大な影響を及ぼすことは想像に難くない。実際、各地の収容施設の被収容者の61%が何らかの薬を処方されており、東日本入国管理センターでは96%に及ぶ<sup>7</sup>。

無期限の長期収容は、収容の目的である送還の確保のための必要最小限度の身体拘束とはいえ、身体拘束は必要最小限度にとどめるべきという比例原則に違反し、世界人権宣言第9条、国際規約第9条1項に違反している。このため、国際社会からも厳しく批判にさらされ、2020年9月23日に国連の恣意的拘禁作業部会において示された見解においても、収容期間の上限は法律で定められなければならない、その上限に達した場合は自動的に被収容者は解放されなければならないと明言されている。本提言もこのような無期限の長期収容という実態が恣意的拘禁であるとして国際的非難の的となっていたことは認めているのであるから、日本国は、現状を放置せず、速やかに収容期間及び合算した収容期間の上限を定めなければならない。

#### 4 仮放免された者の逃亡等の行為に対する罰則の創設について

本提言は、仮放免された者が逃亡したり、出頭しない行為に対する罰則の創設を提言している（以下「仮放免逃亡罪」という。）。仮放免逃亡罪も、退去強制忌避罪と同様、刑罰による威嚇によってこれらの行為を防止することを意図している。

仮放免された者の逃亡が増加したのは2015年（平成27年）末以降であるが<sup>8</sup>、これは同年秋以降仮放免に就労禁止条件が全面的に付与され、これに違反した場合は条件違反を理由に収容される運用が開始された時期と重なっている<sup>9</sup>。これらの事実から、この就労禁止条件によって生計の手段を失ったことが主な原因であると推測されるが、専門部会で逃亡原因が十分に検討された形跡はない。

それにもかかわらず、安易に刑罰を導入することによって解決を図ろうとすることは、刑法の謙抑性の観点から問題があるし、逃亡及び不出頭の原因が不明なままでは新たな刑罰導入の効果は疑わしい。

仮放免逃亡罪も、退去強制忌避罪と同様、仮放免された者を支える者をも共犯者の立場に追いやる危険性があり、重要な人道上の活動が著しく萎縮する結果を招くことも強く懸念される。

以上のとおりであるから、当会は仮放免逃亡罪を導入することに反対する。

以上

---

<sup>7</sup> 2020年（令和2年）2月17日に専門部会へ提出された出入国在留管理庁作成の資料4「参考資料（令和元年12月末日現在の退令被収容者数・被仮放免者数等）」

<sup>8</sup> 2019年（令和元年）11月25日に専門部会へ提出された出入国在留管理庁作成の資料3「収容・仮放免に関する現状」

<sup>9</sup> 2020年（令和2年）3月18日付日本弁護士連合会「収容・送還のあり方に関する意見書」