

恣意的拘禁作業部会による情報提供要請（コミュニケーション）に対する日本政府回答

在ジュネーブ国際機関日本政府代表部宛に送付された恣意的拘禁作業部会からの4月9日付けのDENIZ 氏及びSAFARI DIMAN 氏に関する情報提供要請について、以下のとおり回答する。

1 事実関係

日本政府として、貴作業部会からの情報提供要請を受け、記載されている事項を基に確認したところ、DENIZ 氏及びSAFARI DIMAN 氏に対する収容については、以下に述べる関係法令に基づき、適切に実施されていることを確認している。

また、DENIZ 氏及びSAFARI DIMAN 氏については、既にそれぞれ仮放免が許可されており、7月7日時点において収容はされていない。

本回答における記載以上の詳細な個人情報については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律8条の規定により、提供できないが、同氏らに対する収容については、関係法令に基づいて適切に実施されているものであって、自由権規約を含め、我が国が締結している人権諸条約に抵触するものではなく、恣意的拘禁に当たらない。

2 我が国の関連する法制度と国際法との整合性

貴作業部会からは、我が国の収容を正当化する法令や当該法令の我が国が締結している国際条約との整合性について質問を受けていると承知しており、また、貴作業部会から受領した文書には、我が国の法制度に関する誤った記載が含まれていると考えている。このため、まず、貴作業部会の正確な理解のため、我が国の法制度、特に出入国在留管理制度における退去強制手続と収容制度について、国際法との整合性も含め、御説明する。

(1) 行政権の恣意的な行使によって、外国人が退去強制となることはないこと
国際法上、一般に、国内に合法的に在留する外国人については、法律に基づいて行われた手続によらなければ国内から追放することはできないものとされていると理解している。この点に関し、我が国においては、本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るため、出入国管理及び難民認定法（以下「法」という。）が定められている。我が国においては、外国人の国内からの強制退去は、法及び関連法令に定められた手続に基づいて行っている。

法において、退去強制事由については、不法入国、不法上陸、不法残留等の事

由が具体的かつ網羅的に記載されており、それ以外の場合に退去強制がされることはない（法24条）。また、退去強制処分については、入国審査官が入国警備官の調査結果等を踏まえて客観的に認定するものである上、入国審査官の認定に対しては特別審理官への不服申立てが、特別審理官の判定に対しては法務大臣への不服申立てがそれぞれ認められている。さらに、法務大臣への不服申立てに理由がないと認められる場合であっても、個々の事案ごとに家族状況など諸般の事情を総合的に勘案して、在留を特別に許可すべき事情があると認めるときは、在留を特別に許可している。その上で、退去強制を命じられる者には、退去強制の理由を付した退去強制令書が提示されることとなっており（法51条、52条3項）、退去強制令書の発付を受けた者は、裁判所に対して、その取消しや無効を求める行政訴訟を提起することで司法権による判断を受けることができる（行政事件訴訟法第3条）。また、行政庁は取消訴訟を提起することができる処分等をする場合には、被告とすべき者や出訴期間等と併せて取消訴訟等の提起について教示しなければならないとされており（行政事件訴訟法第46条）、司法へのアクセスが保障されている。このように、我が国においては、行政権の恣意的な行使によって、外国人がその意思に反して国外退去とされない仕組みが採られている。

このように、法は、手続の公正及び人権への配慮を担保しており、難民条約、自由権規約、拷問等禁止条約等我が国が締結している重要な国際人権条約に完全に整合的であり、我が国は、後述のように、ノン・ルフールマンの原則等各条約の定める義務を履行する仕組みを有している。

（2）行政権の恣意的な行使によって、外国人が收容されることはないこと

（ア）收容令書に基づく收容

入国警備官は、我が国に滞在する外国人について退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当な理由があるときは、收容令書によりその者を收容することができる（法39条1項）。「疑うに足りる相当の理由がある」とは、入国警備官の主観的判断によるものではなく、嫌疑を認めるに足りる相当な客観的かつ合理的根拠が必要とされる。主任審査官が收容令書を発付するかどうか、の判断も、当該外国人の法違反事実に係る調査結果や刑事訴訟の有罪の確定判決等に基づいて行われており、十分な客観性が確保されている。また、收容令書の発付及びこれに基づく收容は、先に述べた行政訴訟の対象となり得るものであり、主任審査官の当該判断は、訴訟において司法による審査を受けることとなる。

他方、收容令書が発付された場合であっても、その者を必ずしも收容するわけではない。退去強制手続の対象となる外国人の我が国における在留の態様や違反の状況によっては、收容前の段階で仮放免（法54条2項）の措置が執られ、

実際に収容が実施されることなく、在宅のまま手続を進めることが可能である。また、速やかに出国する意思で出頭したこと等の要件を満たす者について、そもそも収容を伴わない出国を命ずる出国命令制度（法24条の3及び55条の2以下）も広く活用されており、2019年にこの制度の対象となった外国人の数は8,713人となっている。出国命令制度の対象とならなかった者や、収容令書が発付された者のうち、収容前の仮放免の対象とならなかった者のみが収容されることとなる。

収容令書による収容の期間は原則30日以内とされ、やむを得ない事由によりかかる期限を延長することも30日に限って許される（法41条）など、その収容期間は比較的短期間である。さらに、収容に不服がある者は、退去強制における各処分取消訴訟を提起することができ、それに付随して収容処分の執行停止を申し立てることもできる。収容処分の執行停止の申立てがなされた場合、裁判所は「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」と認められるときには、速やかに決定をもって収容の執行停止を命じることができる（行政訴訟法第25条）。このように、司法によるレビューは迅速になされている。

さらに、入国者収容所長又は主任審査官は、収容令書に基づいて収容された本人、その代理人、家族から仮放免に係る請求がなされた場合、情状、仮放免の請求の理由となる証拠を考慮して、一定の条件を付して、その者を仮放免することができる（法54条2項）。仮放免を認めるかは、容疑事実又は退去強制の事由、被収容者の性格、年齢、素行、家族状況、行政訴訟が係属しているときにはその進捗状況、難民認定申請中の場合にはその手続の状況、逃亡・仮放免に付す条件違反のおそれの有無等、個々の事案の特性を具体的に踏まえた実質的審査を通じて行われることとされている。

他方、例えば、本人に逃亡のおそれが認められる場合や仮放免に付された条件に違反した場合など、仮放免を許可することが適当でない場合には、仮放免やその延長が許可されずに、あるいは仮放免の許可が取り消されて、再度収容される場合がある。また、そのように再度収容された者について、その後、仮放免が認められ、同様の理由により再度収容される場合もある。

（イ）退去強制令書に基づく収容

退去強制令書が発付された者については、法令上、国は、速やかに送還を実施することとされている。ただし、難民条約33条1項に規定する領域の属する国、拷問等禁止条約3条1項に規定する国、強制失踪条約16条1項に規定する国は送還先から除外されており（法53条3項各号）、我が国が締結している人権条約に沿ったものとなっている。

収容期間は、法において、送還が可能となるときまでと定められている（法52条5項）。そもそも送還は可能な限り速やかに行うものとされており（同条3

項)、また、本人が退去強制処分に従って自ら本邦を退去する場合は、收容はすぐさま終了することとなる(同条4項)。本人が退去を拒むなどの理由により直ちに送還することができないときであっても、本人やその代理人、家族からの請求があれば、(ア)同様、仮放免につき、個々の事案の特性を具体的に踏まえた実質的審査が行われることとされており、実務上も、送還が実現するまでの期間、仮放免に係る柔軟な運用が行われている。

2019年12月末現在、退去強制令書の発付を受けて收容されている者は942人、仮放免されている者は2,217人であり、退去強制令書の発付を受けて同月末現在で我が国にいる者の約7割が仮放免となっている。この数字は、我が国において仮放免の制度が柔軟に運用されていることを示している。

なお、仮放免の申請に時期や回数制限はなく、要件を満たしていると考えられる者は、いつでも申請可能であり、また、仮放免の申請が困難で緊急かつ真にやむを得ない場合において、仮放免を認めるに相当する事情があると行政側が判断するときは、被收容者からの仮放免の申請がなくとも、職権で仮放免を行うこととしている。

このような我が国の制度の下において、結果的に收容期間が長期となる者は、必然的に、送還を忌避しており、かつ、逃亡に及ぶおそれがある者等、仮放免を許可することが逃亡防止等の必要性の観点から適当とは認められない者のみに限定される。

なお、我が国においては、送還忌避被收容者のうち相当の割合の者が難民認定手続中であり、複数回申請に及んでいる者も相当程度いる(2019年12月末現在、送還忌避被收容者649人のうち難民認定手続中の者は391人(60%)。そのうち複数回申請に及んでいる者は227人(58%))。

我が国は、貴作業部会が、2018年年次報告書で公表した Revised Deliberation No. 5 において、送還忌避者がその責めに帰すことのできない事情によって送還されない場合には、收容を解かなければならないと述べていることに留意する。他方で、上記のとおり、我が国において結果的に收容が長期となる者は、まず、日本における滞在資格がないにもかかわらず、日本を退去することを本人の意思で拒んでいる者であり、かつ、逃亡に及ぶ疑いがある等により、逃亡防止等の必要性の観点から仮放免を許す事情がない者のみであることを強調する。送還を自ら拒み、かつ、逃亡に及ぶ疑いがある等の被收容者本人に起因する事情により、やむを得ず收容期間が延びているものであり、かかる被收容者の仮放免を安易に認めることは、送還を物理的に強制する手段がないことに乗じて我が国に不法に滞在し続けることを誘発しかねず、我が国に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るという法の目的とは相容れない取扱いとなる。なお、下記「(3) 入管收容施設での扱い」で述べるとおり、被收容者の扱い

については十分な配慮と透明性・適切性が確保される仕組みとなっている。

欧州の一部を含む複数の先進諸国においても、法令上、収容期間の上限は設けられていない。我が国において、送還を拒むなどしたために結果的に収容が長期化する者が現れ得ることをもって、我が国において恣意的拘禁が行われているとの指摘はあたらない。

(3) 入管収容施設での扱い

我が国においては、「出入国管理及び難民認定法」の委任を受けて、入管収容施設に収容されている被収容者の処遇を適正に行うため、法務省令で「被収容者処遇規則」が定められており、収容・処遇に従事する職員は、同規則に基づき、適切な処遇を実施することが求められている。

同規則は、収容所等の安全と秩序を維持するため及び収容所等における生活を円滑に行わせるため必要な被収容者の遵守すべき事項を定め、その一つとして、自損行為をし、又はこれを企てないことを定めている。また、被収容者がり病し、又は負傷したときは、医師の診察を受けさせ、病状により適当な措置を講じなければならないと規定しており、被収容者の安全や健康状態への配慮することが求められている。すなわち、被収容者本人が拒否しない限りにおいて、必要な医療サービスは無償で提供されることとなっている。

さらに、被収容者処遇規則には不服申出制度等も定められており、処遇の適正化を図っている。また、収容すべきやむを得ない理由があるとはいえ、被収容者の「身柄を拘束する施設」である入国者収容所等においても、その処遇の透明性を確保する必要があることから、入国者収容所等の視察及び被収容者との面接を行い、その結果に基づき、入国者収容所長等に意見を述べ、もって警備処遇の透明性の確保、入国者収容所等の運営の改善向上を図るため、「入国者収容所等視察委員会」が設置され、収容定員、収容人員や入国者収容所等の管理の体制のほか、被収容者に対して講じた衛生上・医療上の措置、面会・通信の状況、被収容者からの申出の状況など入国者収容所等の運用の状況を報告がなされている。

同委員会は、入国者収容所長等に対し、健全な国民常識を反映した意見を述べるための仕組みであり、委員の人選に当たっては、委員が特定の職業集団や団体などの者に偏らないようにするとともに、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、国際機関関係者など幅広い分野の有識者に参加を求めるため、公私の団体から推薦を得るなどの方法を探ることによって、選任方法の公正性が確保されている。すなわち、被収容者の扱いについては、第三者で構成される委員会によって入国者収容所等の視察及び被収容者との面接を通じたチェックがなされるものであり、その透明性・適切性が確保される仕組みとなっている。

3 コロナウイルスを踏まえた対応

次に、貴作業部会からは、COVID-19への収容所における対応についても質問を受けているところ、以下のとおり説明する。

我が国の入管収容施設においては、従前から、被収容者処遇規則第31条「伝染病等に対する予防措置」及び同32条「伝染病患者等に対する措置」の規定により対応しており、例えば、季節性インフルエンザが流行する時期には、収容施設内へ出入りする職員に対し、マスクの着用や手洗いの徹底を図る対応を行っているところ、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、専門家の助言を得て「入管施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」を取りまとめ、これに基づき入管収容施設の感染防止に取り組んでいる。

具体的には、各収容施設において、職員のマスク着用や手洗い等を徹底すること、新規入所者については、2週間程度、既存の被収容者とは分離して収容することといった対策を講じている。

また、従来から、被収容者の健康状態その他の情状を総合的に考慮して仮放免相当であると判断される場合などには、仮放免制度を活用しているところ、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により航空機の運休が相次ぎ、一部の国への送還が不可能ないし事実上困難な状況となるなどの事態が生じていることを踏まえ、収容施設内の密集を回避するなどの観点から、仮放免を行うことが可能な被収容者に対しては積極的に仮放免を行う運用を行っている。

4 その他

(1) 難民認定制度について

貴作業部会からの情報提供要請書において、我が国の難民認定率について「わずか0.25%である。」との言及が複数箇所見受けられた。本申立ては、あくまでも外国人の収容が恣意的拘禁に該当するか否かに関するものであって、申立てに係る外国人らの難民認定の当否にわたるものではないと理解していることから、この点について詳細に述べることはしないが、念のため、我が国では、真に庇護を必要とする者を適切に保護するため、申請内容を個別に審査の上、難民条約の定義に基づき、難民と認定すべき者を認定するなど、難民認定制度を適切に運用していることを付言する。

なお、我が国の難民認定制度は、難民条約及び難民議定書への加入と共に整備されたものであり、所定の手続によって法務大臣から難民と認定された者は、例えば、国民年金、児童扶養手当、福祉手当などの受給資格が得られるなど、日本国民と同等の待遇を受けることができる。

(2) 収容及び送還に関する制度の必要な検討

また、本件各収容が恣意的拘禁に当たらないことが明らかであることを前提に説明すると、前記2(2)(イ)で述べたとおり、現在、我が国においては、一定数送還忌避者が存在しており、そのような送還忌避者の増加は、退去強制制度の趣旨を没却し、かつ、退去強制を受ける者の収容の長期化の主要な原因ともなっている。

こうした状況を踏まえ、これらを防ぐための方策や収容の在り方についての十分な検討を行うため、2019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」の下に「収容・送還に関する専門部会」が設置され、入管収容施設における収容や処遇の在り方に関して専門的知見を有する有識者や実務者によって、法整備を含む具体的な方策について議論・検討が行われた。

そして、その検討結果は、「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」として取りまとめられ、2020年7月、法務大臣に報告書が提出される予定である。

出入国在留管理庁としては、当該報告書の内容について速やかに検討を行い、具体化した施策の実行に努めてまいり所存である。

このように、我が国では、収容及び送還に関する制度や運用について、様々な意見を聴取しつつ、必要な検討を行ってきていることを付言する。