

No.1140 (2021. 3. 4)

## 退去強制手続における外国人の収容

はじめに

- I 収容に関する法制度
- II 収容に関する諸課題
- III 「収容・送還に関する専門部会」の提言
- IV 諸外国における収容に関する法制度

おわりに

キーワード：退去強制手続、外国人、出入国管理及び難民認定法、長期収容、難民認定、仮放免

- 近年、国外退去を命じられ、出入国在留管理庁の収容施設に収容された外国人の中で、収容期間が長期に及ぶ者が増加している。
- 第7次出入国管理政策懇談会の下に設置された専門部会は、収容の長期化を防止するための方策等について検討を行い、2020（令和2）年6月、提言を取りまとめた。
- 本稿では、退去強制手続における外国人の収容に関して、日本の法制度及びその課題を概観し、あわせて、諸外国の主な法制度を紹介する。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 あき やま みづ き 秋山 瑞季

第 1 1 4 0 号

## はじめに

近年、国外退去を命じられ、出入国在留管理庁の収容施設<sup>1</sup>に収容された外国人の中で、収容期間が長期に及ぶ者が増加している。第7次出入国管理政策懇談会の下に設置された専門部会は、収容の長期化を防止するための方策等について検討を行い、2020（令和2）年6月、提言を取りまとめた<sup>2</sup>。本稿では、退去強制手続における外国人の収容に関して、日本の法制度及びその課題を概観し、あわせて、諸外国の主な法制度を紹介する。

## I 収容に関する法制度

### 1 収容

外国人が出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」）第24条各号に定める退去強制事由<sup>3</sup>に該当する場合、退去強制手続によって国外への退去を強制することとなる<sup>4</sup>。退去強制手続における収容として、入管法は、①収容令書に基づく収容及び②退去強制令書に基づく収容を定めている。

退去強制手続は入国警備官の違反調査（第27条）によって開始され、入国警備官は、外国人が同法第24条各号に定める退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由があるときは、主任審査官<sup>5</sup>の発付する収容令書に基づき当該外国人を収容することができる（第39条）<sup>6</sup>。収容の期間は30日以内であるが、やむを得ない事由があるときは、30日に限り延長することができる（第41条第1項）。

入国警備官は、収容令書に基づき収容した外国人を入国審査官に引き渡し（第44条）、引渡しを受けた入国審査官が違反審査を行う（第45条）。当該外国人が退去強制対象者に該当すると入国審査官が認定した場合において、当該外国人は、その認定に異議があるときは特別審理官<sup>7</sup>による口頭審理（第48条）を、また、特別審理官の判定に異議があるときは法務大臣の裁決（第49条）を求めることができる。

これらの手続を経て、外国人が退去強制対象者に該当するとの認定に服した場合には、主任審査官により退去強制令書が発付される（第47条第5項等）。入国警備官は、退去強制令書を

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021（令和3）年2月22日である。

<sup>1</sup> 退去強制手続の対象とされた外国人を収容する施設として、入国者収容所（東日本入国管理センター及び大村入国管理センター）及び地方出入国在留管理局の収容場がある（入管法第2条第15号・第16号、同法第61条の6、法務省設置法（平成11年法律第93号）第30条、入国者収容所組織規則（平成13年法務省令第6号）参照）。

<sup>2</sup> 第7次出入国管理政策懇談会収容・送還に関する専門部会「報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」」2020.6. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001322460.pdf>>

<sup>3</sup> 不法入国、不法上陸、不法残留、資格外活動、刑罰法令違反等がある。

<sup>4</sup> 退去強制手続の流れについては、「フローチャート 退去強制手続及び出国命令手続きの流れ」出入国在留管理庁ウェブサイト <[http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/taikyo\\_flow.html](http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/taikyo_flow.html)> を参照。

<sup>5</sup> 主任審査官とは、上級の入国審査官で出入国在留管理庁長官が指定するものをいう（入管法第2条第11号）。

<sup>6</sup> 入管法では、退去強制手続を進めるに当たり、退去強制事由に該当すると思料する外国人を全て収容する制度を採用しているものと解されており、これは収容前置主義、原則収容主義などと呼ばれている（坂中英徳・齋藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説 改訂第4版』日本加除出版、2012、pp.636-640.）。

<sup>7</sup> 特別審理官とは、口頭審理を行わせるため出入国在留管理庁長官が指定する入国審査官をいう（入管法第2条第12号）。

執行するときは、退去強制を受ける外国人を速やかに所定の送還先に送還しなければならないが（第52条第3項）、直ちに本邦外に送還することができないときには、退去強制令書に基づき、当該外国人を送還可能のときまで収容することができる（同条第5項）。

## 2 仮放免制度

収容令書又は退去強制令書の発付を受けて収容されている者について、健康状態や出国準備の必要等から一時的にその収容を解く措置として、仮放免制度がある<sup>8</sup>。すなわち、入国者収容所長又は主任審査官は、被収容者本人若しくは関係人の請求により又は職権で、保証金を納めさせ、条件を付して、被収容者を仮放免することができる（入管法第54条第2項）。仮放免の許否に係る基準はないが、許否判断に当たっては、被収容者の容疑事実又は退去強制事由、仮放免請求の理由及びその証拠、被収容者の性格、年齢、資産、素行、健康状態、家族状況、収容期間及び収容中の行状等が考慮される（同項、仮放免取扱要領第9条）<sup>9</sup>。

## II 収容に関する諸課題

### 1 収容期間の長期化

近年、被収容者総数に占める長期被収容者（6か月以上継続して収容中の者）の割合は増加傾向にある。法務省によると、2015（平成27）年末時点では、全国の収容施設で収容されている1,003人のうち長期被収容者は290人（約29%）であったが、2019（令和元）年6月末時点では、被収容者総数1,253人のうち長期被収容者は679人（約54%）であった（表）。

政府は、収容の長期化の主な要因として、退去強制令書が発付されたにもかかわらず送還を忌避する者が相当数存在することを挙げており、退去強制令書が発付された被収容者については、基本的に我が国から速やかに送還することによって収容を終了すべきとの考えを示している<sup>10</sup>。

収容の長期化を背景に、各地の収容施設では仮放免などを求めてハンガーストライキを行う被収容者が相次いでおり<sup>11</sup>、2019（令和元）年6月には、大村入国管理センターにおいて、被収容者が餓死する事態も発生した<sup>12</sup>。日本弁護士連合会は、収容の長期化を防止するために、退去強制令書に基づく収容の期間に上限を設けること、収容の要件を限定すること、収容の判断について事前又は一定期間経過後の司法審査を保障することを求めている<sup>13</sup>。

<sup>8</sup> 多賀谷一照・高宅茂『入管法大全—立法経緯・判例・実務運用— 1（逐条解説）』日本加除出版，2015，p.514。

<sup>9</sup> 「仮放免許否判断に係る考慮事項」出入国在留管理庁ウェブサイト <[http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/khm\\_kouryo.html](http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/khm_kouryo.html)>

<sup>10</sup> 法務省「出入国在留管理基本計画」2019.4，pp.55-56。<<http://www.moj.go.jp/content/001292994.pdf>> なお、人道上の観点から特別に配慮が必要な場合には、仮放免制度を弾力的に活用することにより、収容の長期化をできるだけ回避する必要があるとしている（同）。

<sup>11</sup> 「収容長期化背景 自ら体調崩す 外国人 仮放免求め絶食」『日本経済新聞』2020.1.13。

<sup>12</sup> 「入管でハンスト「餓死」 長崎で6月 仮放免求めた男性」『朝日新聞』2019.10.2。

<sup>13</sup> 日本弁護士連合会「収容・送還の在り方に関する意見書」2020.3.18，p.6。<[https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2020/opinion\\_200318\\_4.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2020/opinion_200318_4.pdf)>

表 長期被収容者数の推移（速報値）

	2015 年末	2016 年末	2017 年末	2018 年末	2019 年 6 月末
被収容者数（総数）	1,003	1,133	1,351	1,246	1,253
長期被収容者数 <sup>(注)</sup>	290	313	576	681	679
うち難民手続中	150	182	351	430	434
うち訴訟継続中	76	65	101	104	95

(注) 長期被収容者とは、6 か月以上継続して収容中の者をいう。

(出典) 出入国在留管理庁「6 月以上の被収容者に関する統計」（収容・送還に関する専門部会（第 2 回）資料 4）2019.11.11. <<http://www.moj.go.jp/content/001313446.pdf>> を基に筆者作成。

## 2 難民認定申請者の収容

長期被収容者のうち、大半を難民認定手続中の者が占めている（表 1）。この状況に関し、法律上、難民認定手続中は送還が停止されることから（送還停止効。入管法第 61 条の 2 の 6）、送還の停止を目的として濫用・誤用的な難民認定申請を行う者が少なからず見受けられるとの指摘がある<sup>14</sup>。他方で、難民認定申請者については、収容によって弁護士や支援者へのアクセスや証拠収集が不十分になり、難民認定を得ることがより困難になることが予想されるとして、原則として収容を回避すべきとの意見がある<sup>15</sup>。なお、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が発出した庇護希望者の収容に関するガイドライン<sup>16</sup>では、庇護希望者の収容は、公の秩序、公衆衛生又は国家安全保障のため必要な場合<sup>17</sup>に例外的に行うことができるとされている。

2004（平成 16）年の入管法改正<sup>18</sup>によって、難民認定申請を行った外国人が在留資格未取得外国人である場合に、一定の場合<sup>19</sup>を除き、難民認定手続が行われる間、我が国に適法に滞在することを許可する仮滞在許可制度が新設された（第 61 条の 2 の 4）。同制度は難民認定申請者の法的地位の安定を図るために導入されたものであるが<sup>20</sup>、2019（令和元）年に仮滞在の可否が判断された 733 人のうち、仮滞在が許可された者は 25 人とどまっている<sup>21</sup>。

## 3 収容施設における処遇

収容施設における被収容者の処遇について、入管法第 61 条の 7 は、被収容者に対して保安上支障がない範囲内でできる限りの自由が与えられなければならないこと等を定めている。

<sup>14</sup> 出入国在留管理庁「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」の開催について」（収容・送還に関する専門部会（第 1 回）資料 1）2019.10. <<http://www.moj.go.jp/content/001312793.pdf>>。

<sup>15</sup> 認定 NPO 法人難民支援協会石川えり「収容・送還の課題 — 難民保護の視点から —」（収容・送還に関する専門部会（第 5 回）資料）2020.1.16, p.3. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001318373.pdf>>

<sup>16</sup> UNHCR, “Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention,” 2012. <<https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>> 庇護希望者とは、難民申請を行なっている者のほか、補完的、補足的又は一時的形態の保護を求めているそれ以外の者をいう。なお、同ガイドラインに法的拘束力はない。

<sup>17</sup> 具体的には、庇護希望者が逃亡又は当局への協力を拒否するおそれがある場合、身元の確認を行う必要がある場合、健康診断を実施する必要がある場合などが挙げられている（*ibid.*, paras.11, 21-30.）。

<sup>18</sup> 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成 16 年法律第 73 号）

<sup>19</sup> 本邦に上陸後 6 か月を経過した後に難民認定申請を行ったとき、入国後に一定の犯罪により懲役又は禁錮に処せられたとき、退去強制令書の発付を受けているとき、逃亡するおそれがあると疑うに足りる相当の理由があるとき等が列挙されている（入管法第 61 条の 2 の 4 第 1 項）。これに対しては、不許可事由が広範に過ぎるとの指摘もある（児玉晃一ほか編『コンメンタール出入国管理及び難民認定法 2012』現代人文社, 2012, pp.468-469.）。

<sup>20</sup> 法務省入国管理局編『出入国管理 平成 16 年版』pp.88-90. <<http://www.moj.go.jp/content/000001937.pdf>>

<sup>21</sup> 出入国在留管理庁「令和元年における難民認定者数等について」2020.3.27, p.8. <<http://www.moj.go.jp/content/001317678.pdf>>

一方、収容施設内での処遇の実情に関しては、医療体制、被収容者の外部関係者との面会・通信、プライバシーの確保等、様々な点をめぐり問題・課題が指摘されている<sup>22</sup>。収容施設の運用の向上を図るため、視察等を行い、意見を述べる第三者機関として2010（平成22）年に入国者収容所等視察委員会が設置されたが（入管法第61条の7の2）、同委員会については、独立性・透明性の確保や人的・財政的資源の充実に向けた改善を要望する声が上がっている<sup>23</sup>。

#### 4 仮放免者の処遇等

仮放免をめぐるのは、申請に対する審査基準の設置及び公表、許否に関する迅速な審査、不許可理由の開示等を行うべきとの指摘が見られる<sup>24</sup>。また、仮放免者は基本的に就労が禁止されているが<sup>25</sup>、在留資格のない者には生活保護の受給や国民健康保険への加入が認められておらず<sup>26</sup>、生活上の困難に直面し得ることが指摘されている<sup>27</sup>。このため、送還のないまま一定期間経過した仮放免者に対しては、一時的な在留資格又は就労の許可を付与するなど、仮放免者の処遇や権利、支援制度に関する検討がなされるべきとの意見がある<sup>28</sup>。一方、仮放免の許可に関しては、仮放免中の逃亡や犯罪に対する懸念から、慎重な運用を求める意見も見られる<sup>29</sup>。

#### 5 国際機関からの指摘

日本の退去強制手続における外国人の収容に関しては、国連の人権条約機関等から懸念が示されている。例えば、2014年に自由権規約委員会<sup>30</sup>は、収容が最短の適切な期間かつ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とともに、収容の適法性を決定し得る裁判所に対して移住者が訴訟手続をとれるよう確保すべきとの勧告を行った<sup>31</sup>。類似の勧告として、2018年に人種差別撤廃委員会<sup>32</sup>は、収容期間の上限を導入し、収容が最後の手段としてのみ、可能な限り最短の期間で用いられるようにすべきであり、収容の代替措置を優先する努力を行うべき

<sup>22</sup> 川村真理「収容および送還促進のための措置の在り方」（収容・送還に関する専門部会（第4回）資料）2019.12.12. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005206.pdf>>; 宮崎真「収容送還に関する論点整理メモ（第4回）」（同）2019.12.12, pp.1-4. 同 <<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005207.pdf>>

<sup>23</sup> 日本弁護士連合会「入国者収容所等視察委員会の改革に関する意見書」2020.8.20, pp.1-2. <[https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2020/opinion\\_200820.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2020/opinion_200820.pdf)>; 北村泰三ほか「座談会 収容・送還に関する専門部会による提言の検討」『法律時報』92(11), 2020.10, p.76.

<sup>24</sup> 日本弁護士連合会「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」2014.9.18, p.2. <[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion\\_140918\\_2.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140918_2.pdf)>

<sup>25</sup> 第201回国会参議院予算委員会会議録第15号 令和2年3月26日 p.10.

<sup>26</sup> 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『難民認定実務マニュアル 第2版』現代人文社, 2017, pp.134-135.

<sup>27</sup> 指宿昭一「現場報告 入管と人権（2） 仮放免中の生活の困難」『時の法令』2027号, 2017.6.15, pp.43-45.

<sup>28</sup> 日本弁護士連合会 前掲注(13), p.2; 認定 NPO 法人難民支援協会「第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対する意見（本文）」2020.6.30, p.4. <[https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/202006\\_opinion.pdf](https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/202006_opinion.pdf)>

<sup>29</sup> 「社説 入管収容長期化 確実な送還可能にする対策を」『読売新聞』2019.11.25.

<sup>30</sup> 自由権規約第28条に基づき同規約の実施を監視するために設置された機関であり、締約国から提出される報告を検討し、一般的な性格を有する意見を締約国に送付している。

<sup>31</sup> Human Rights Committee, “Concluding observations on the sixth periodic report of Japan,” CCPR/C/JPN/CO/6, 20 August 2014, para.19.

<sup>32</sup> 「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（平成7年条約第26号）第8条に基づき同条約の実施を監視するために設置された機関であり、締約国から提出される報告を検討し、提案及び一般的な性格を有する勧告を行っている。

との勧告を行った<sup>33</sup>。また、国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会<sup>34</sup>は、2020年8月、東日本入国管理センターで長期収容されていた難民認定申請中の男性2名について、その身体の自由の剥奪が「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（昭和54年条約第7号。以下「自由権規約」）第9条<sup>35</sup>等に違反し、恣意的であるとした上で、日本が自由権規約の下で負う義務との整合性を確保するため、入管法を見直すよう求める意見を採択した<sup>36</sup>。

### Ⅲ 「収容・送還に関する専門部会」の提言

送還忌避者の増加や収容の長期化を防止する方策及びその間の収容の在り方を検討するため、2019（令和元）年10月、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「収容・送還に関する専門部会」（部会長：安富潔慶應義塾大学名誉教授）が設置された<sup>37</sup>。同専門部会は会合を10回開催して検討を行い、2020（令和2）年6月、「報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」」（以下「提言」）を取りまとめた<sup>38</sup>。以下、提言の主な内容及びそれに対する意見等を紹介する。

#### 1 収容の長期化を防止するための方策

提言は、送還を促進するための措置を講じる前提として、退去強制令書の発付の判断に当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<sup>39</sup>の一層適切な活用に努めることとした<sup>40</sup>。その上で、退去強制令書の発付を受けた者を直ちに本邦外に送還することができない場合において、送還を控えるべき事情のないときには、当該被退去強制者に対し、渡航文書の発給申請や退去を義務付ける制度を創設するとともに、命令違反に対し罰則を定めることを検討することとした<sup>41</sup>。また、一定期間を超えて収容を継続する場合にその要否を吟味する仕組みを設けることを検討することとした。一方で、収容についての司法審査については、行政訴訟制度による司法審査の機会が確保されていることなどから、事前にかつ一律に司法審査を要するものとするとは問題が大きいとした<sup>42</sup>。

退去に応じない行為に対する罰則の導入については、母国に帰国できない者について刑務所と収容施設を行き来する状況を作り出しかねないことや、共犯となり得る支援者への萎縮効果

<sup>33</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Concluding observations on the combined tenth and eleventh periodic reports of Japan,” CERD/C/JPN/CO/10-11, 26 September 2018, para.36.

<sup>34</sup> 恣意的拘禁作業部会は、国連人権理事会の決議に基づき設置された、恣意的拘禁の事例に関する調査を任務とする専門家グループであり、個別事案について恣意的拘禁に該当するかの判断を行い、恣意的拘禁に該当すると判断した場合には、意見を採択し、公表している。

<sup>35</sup> 同条は、身体の自由・安全の恣意的な剥奪の禁止を定めている。

<sup>36</sup> Human Rights Council Working Group on Arbitrary Detention, “Opinion No. 58/2020 concerning Deniz Yengin and Heydar Safari Diman (Japan),” Advance Edited Version, A/HRC/WGAD/2020/58, 25 September 2020. 同意見に関する記事として、「日本の入管収容「国際人権法違反」 国連作業部会が意見書」『朝日新聞』2020.10.6 ほかを参照。

<sup>37</sup> 出入国在留管理庁 前掲注(14)

<sup>38</sup> 第7次出入国管理政策懇談会収容・送還に関する専門部会 前掲注(2)

<sup>39</sup> 法務大臣は、外国人が退去強制対象者に該当すると認める場合でも、裁量によりその者の在留を特別に許可することができる（入管法第50条第1項参照）。

<sup>40</sup> 第7次出入国管理政策懇談会収容・送還に関する専門部会 前掲注(2), p.22.

<sup>41</sup> 同上, p.29.

<sup>42</sup> 同上, p.42.

を懸念する意見<sup>43</sup>がある。また、在留特別許可の許否等について司法判断を受けていない当事者に対して刑事罰をもって帰国を強制することにより、裁判を受ける権利を侵害するおそれがあるとの意見<sup>44</sup>もある。

## 2 難民認定申請者への対応

提言は、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置として、例えば従前の難民不認定処分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など、難民認定手続中の送還停止効に一定の例外を設けることとした<sup>45</sup>。

これについては、難民認定を求めている長期被収容者の多くが申請を繰り返していることは問題であるとして、法整備を進めることを求める意見<sup>46</sup>がある一方で、本来難民と認められるべき者が認められない状況にあつて、送還停止効に例外を設けることは、迫害を受けるおそれのある国・地域に難民を追放・送還してはならないという「ノン・ルフールマンの原則」<sup>47</sup>に反するものであるとする意見<sup>48</sup>がある。

## 3 被収容者の処遇

提言は、常勤医師の確保のための具体的措置を講じるとともに、治療拒否者に対しても必要な医療上の措置をとることを可能とするよう努めることとした。また、特に配慮が必要な被収容者（障がい者、女性など）の処遇の在り方について検討、見直しを進めることとした<sup>49</sup>。

## 4 仮放免

提言は、仮放免の要件・基準をより明確にするとともに、被退去強制者について第三者の支援又は補助等により収容施設外で起居することを認める措置（収容代替措置）の導入や、仮放免された者の逃亡等の行為に対する罰則の創設を検討することとした<sup>50</sup>。

収容代替措置の導入については、より多くの被収容者が不当な拘束から解かれることが期待されるとして評価する意見<sup>51</sup>があるが、支援者に運用の負担を強いるのではなく、国が責任をもって関与する制度とすべきであるとの意見<sup>52</sup>も見られる。仮放免者の逃亡に対する罰則の導

<sup>43</sup> 特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワークほか「収容・送還に関する専門部会提言に対する共同声明」2020.6.22, p.1. <[https://migrants.jp/user/news/435/6h79n9788nj413c3yu-tpkpage\\_gsp8cl.pdf](https://migrants.jp/user/news/435/6h79n9788nj413c3yu-tpkpage_gsp8cl.pdf)>; 児玉晃一「インタビュー 外国人の長期収容問題を人権の視点から考える」『第三文明』730号, 2020.10, p.88.

<sup>44</sup> 日本弁護士連合会「「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」2020.7.3. <[https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200703\\_2.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200703_2.html)>

<sup>45</sup> 第7次出入国管理政策懇談会収容・送還に関する専門部会 前掲注(2), p.34.

<sup>46</sup> 「社説 長期の入管収容 迅速な送還実現へ制度改めよ」『読売新聞』2020.6.29.

<sup>47</sup> 「難民の地位に関する条約」（昭和56年条約第21号）第33条第1項は、「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない。」と規定している。

<sup>48</sup> 認定NPO法人難民支援協会「第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」報告書 「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対する意見（概要）」2020.6.28, p.1; 指宿昭一「世界の潮 人権無視の恐るべき入管法改定案―「送還忌避罪」まで創設―」『世界』935号, 2020.8, pp.12-13.

<sup>49</sup> 第7次出入国管理政策懇談会収容・送還に関する専門部会 前掲注(2), p.47.

<sup>50</sup> 同上, pp.51, 54.

<sup>51</sup> 認定NPO法人難民支援協会 前掲注(28), p.5.

<sup>52</sup> 日本弁護士連合会 前掲注(44)

入については、逃亡を恐れて保証人を引き受ける者が減少し、仮放免のハードルが一層高くなることが想定されるとして、長期収容をむしろ助長することを懸念する意見がある<sup>53</sup>。

## IV 諸外国における収容に関する法制度

EU 及び英仏独米の、退去強制手続における外国人の収容に関する主な法制度を紹介する<sup>54</sup>。あわせて、EU、仏、独については、難民認定申請者（庇護申請者）の収容についても概観する<sup>55</sup>。

### 1 EU

#### (1) 不法移民の収容

欧州連合（European Union: EU）は、2009 年、EU 域外からの不法移民に対する送還、収容等に関する基準及び手続について加盟国共通のルールを定める指令（送還指令）<sup>56</sup>を施行した。同指令によると、加盟国は、第三国国民<sup>57</sup>が不法に領土に滞在している場合、送還決定を下す（第 6 条第 1 項）。加盟国は、送還手続の対象となっている第三国国民について、逃亡のおそれがある場合又は当該第三国国民が送還準備若しくは退去強制手続を回避し若しくは妨害する場合であって、他のより制限的でない手段が効果的に適用できない場合に限り、収容することができる（第 15 条第 1 項）。収容は行政当局又は司法当局の命令による必要があり（同条第 2 項）、いずれの場合も当該第三国国民の申請又は職権により、合理的な期間ごとに再審査されなければならない。収容が長期に及ぶ場合には、再審査は司法当局の監督を必要とする（同条第 3 項）。退去強制の合理的な見込みがもはや存在しなくなった場合には、被収容者は速やかに収容を解かれなければならない（同条第 4 項）。収容期間は原則として 6 か月を超えない期間であるが（同条第 5 項）、当該第三国国民の協力の欠如又は当該第三国からの必要書類の取得の遅延がある場合には、12 か月を超えない期間の延長が可能である（同条第 6 項）<sup>58</sup>。このほか、同指令では、収容の条件（第 16 条）<sup>59</sup>、未成年者及び家族の収容（第 17 条）<sup>60</sup>について

<sup>53</sup> 認定 NPO 法人難民支援協会 前掲注(28), p.5.

<sup>54</sup> 本稿では、既に当該国に滞在している外国人を対象とする制度を中心に紹介する。

<sup>55</sup> これらの地域・国では、難民認定申請者の収容について特徴的な規定を置いている。

<sup>56</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. なお、EU 法において、指令（directive）は、達成すべき結果について加盟国を拘束するが、実施の形式及び手段は加盟国に委ねられる。一方、規則（regulation）は、その内容が全ての加盟国において直接適用される（庄司克宏『新 EU 法 基礎編』岩波書店、2013, pp.210-212.）。

<sup>57</sup> 加盟国の市民権を持たず、域内自由移動の権利を有さない者を指す（送還指令第 3 条第 1 項）。

<sup>58</sup> 収容期間が最長で合計 18 か月認められることに対しては、国連の専門家から過剰であるとして批判も上がっている（“Proposed EU policy on illegal immigrants alarms UN rights experts,” 2008.7.18. UN News website <<https://news.un.org/en/story/2008/07/266662-proposed-eu-policy-illegal-immigrants-alarms-un-rights-experts>>）。なお、EU では、同指令の改正案が審議されている。改正案では、加盟国によっては収容期間の上限の定めが短すぎるために期間内に送還手続を完了することができず、結果的に効果的な送還が妨げられているとして、送還の準備・実行のための十分な期間を確保するため、最短 3 か月以上最長 6 か月以内の収容期間（12 か月を超えない期間の延長が可能）を定めることが検討されている（“State of the Union 2018: Stronger EU rules on return – Questions and Answers,” 2018.9.12. European Commission website <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_5713](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_5713)>）。

<sup>59</sup> 収容が原則として専門の施設で行われること、被収容者が法定代理人、家族、領事当局と連絡を取れること、緊急医療及び病気の本質的治療が提供されること等が規定されている。

<sup>60</sup> 同伴者のいない未成年者及び未成年者のいる家族に対する収容は最後の手段として、最短の適切な期間のみ行われること、収容された家族には十分なプライバシーを確保する個別の施設が与えられること、未成年者に対しては

規定が置かれている。

## (2) 難民認定申請者の収容

### (i) ダブリン規則に基づく収容

EUでは、欧州共通庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）の整備のため、庇護に関するEU法の制定・改正が重ねられている<sup>61</sup>。このうち、庇護申請の審査責任国について定める規則（ダブリン規則）<sup>62</sup>によると、庇護申請の審査責任を負う国は1か国に限定される。申請者が審査責任国の領域外にいる場合、申請地国が審査責任国に庇護申請者の引取りを要請し、審査責任国が審査を引き受けることとなった場合、申請者は審査責任国に移送される（第21条以下）。この際、逃亡の重大な危険がある場合であって、収容が比例原則<sup>63</sup>を満たし、他のより強制的ではない手段を効果的に適用できない場合に限り、移送を確保するために申請者を収容できることが定められている。ただし、収容は可能な限り短期間でなければならず、移送が6週間以内に実施されない場合、収容は終了する（第28条）。

### (ii) 被収容者の手続保障等

国際的保護の付与及び取消しに関する共通手続について定める指令（手続指令）<sup>64</sup>では、庇護申請者であるという理由のみで申請者を収容してはならず、収容した場合には迅速な司法による再審査の可能性を確保すべきことが規定されている（同指令第26条）。また、国際的保護の申請者の処遇のための基準を定める指令（受入指令）<sup>65</sup>では、庇護申請者を収容できる場合を限定的に列挙した上で（同指令第8条第3項）<sup>66</sup>、収容された申請者のための保障（第9条）<sup>67</sup>、収容の条件（第10条）<sup>68</sup>、脆弱な者及び特別なニーズを有する申請者の収容（第11条）等について定めている。

滞滞期間に応じて教育の機会が与えられること等が規定されている。

<sup>61</sup> 欧州共通庇護制度の概要については、佐藤以久子「欧州共通の庇護制度（CEAS）」『桜美林論考 法・政治・社会』5号、2014.3、pp.63-81を参照。

<sup>62</sup> Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. ダブリン規則の詳細については、小笠原美喜「「欧州難民危機」への対応—EUにおける共通庇護制度の整備と域外国境管理の強化—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『岐路に立つEU—総合調査報告書—』2018.3.20、pp.35-50。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11055935\\_po\\_20180307.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11055935_po_20180307.pdf?contentNo=1)>を参照。

<sup>63</sup> 目的と手段の均衡（狭義では、侵害される利益が達成される利益と均衡していること）を要求する法原則をいう（高橋和之ほか編集代表『法律学小辞典 第5版』有斐閣、2016、p.1118。）。

<sup>64</sup> Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.

<sup>65</sup> Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.

<sup>66</sup> 庇護申請者を収容できる理由として、身元又は国籍の確認、特に逃亡のおそれがある場合における、収容せずには入手できない国際的保護の申請の根拠となる要素の判定、入国する権利の決定、送還の実行を遅延又は妨害するためのみに申請が行われていること、国の安全又は公共の秩序の保護、ダブリン規則に基づく移送が挙げられている。

<sup>67</sup> 庇護申請者が可能な限り短い期間のみ収容されること、収容された申請者が直ちに書面で理解可能な言語によって収容の理由、収容命令に対する異議申立手続、無料の法的支援及び代理を請求できる可能性について知らされること、特に収容が長期に及ぶ場合等には司法当局により合理的な期間ごとに再審査が行われること等が規定されている。

<sup>68</sup> 庇護申請者の収容が、通常、専門の施設で行われること、野外スペースにアクセスできること、UNHCRの代理人、家族、弁護士等が申請者に連絡し、申請者を訪問する可能性を確保すること等が規定されている。

## 2 イギリス

外国人は、国外退去命令<sup>69</sup>又は退去強制命令<sup>70</sup>を発出され得る合理的な理由のある場合に、これらの命令の決定までの間、収容され得る。また、これらの命令が発出された場合には、送還が実施されるまでの間、収容され得る。収容の決定権限は、入国審査官及び所管大臣（内務大臣）が有する（1971年移民法<sup>71</sup>附則2第16条第2項・附則3第2条、2002年国籍、移民及び庇護法<sup>72</sup>第62条等）<sup>73</sup>。収容期間について、法令上、明文規定は置かれていない<sup>74</sup>。一方で、コモンロー上、収容の要件として、①所管大臣は送還の目的に限り収容を用いることができ、②被送還者は合理的な期間のみ収容され、③所管大臣が合理的な期間内に送還を実施できないときには収容の権限を行使すべきでなく、④所管大臣は、送還を達成するために、合理的な注意と迅速さをもって行うべきであるとする原則が存在する。同原則はハーディアル・シン（Hardial Singh）原則と呼ばれ、収容に関する先例となっている<sup>75</sup>。

収容を一時的に解く措置として、被収容者は、内務大臣又は第一審審判所（移民・庇護部）（First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)）に保釈（bail）を求めることができる（2016年移民法附則10第1条）<sup>76</sup>。4か月以上継続して収容中の者については、内務大臣が被収容者本人に代わり4か月ごとに自動的に第一審審判所に対して保釈の是非を照会する制度も設けられている（同附則第11条）<sup>77</sup>。内務大臣に対して保釈の申請があった場合、申請の受理から10開庁日以内に決定が行われる<sup>78</sup>。第一審審判所に保釈の申請があった場合、可能な限り申請から3開庁日以内にヒアリングの期日が定められ、裁判官が保釈の有無を決定する<sup>79</sup>。保釈の決定に当たって考慮すべき要素は、同附則第3条第2項に規定されている<sup>80</sup>。保釈に際しては、当局への出頭・報告や居住場所・就労の制限、電子監視、保証金等について条件が付さ

<sup>69</sup> 国外退去命令（removal directions）は、外国人が不法入国した場合や不法滞在の状態にある場合等に発出される（1971年移民法附則2第8条・第9条、1999年移民法第10条）。

<sup>70</sup> 退去強制命令（deportation order）は、内務大臣が当該外国人の退去強制が公益に資すると判断した場合等に発出される（1971年移民法第3条第5項）。

<sup>71</sup> Immigration Act 1971 (c.77)

<sup>72</sup> Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (c.41)

<sup>73</sup> 「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「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」」日弁連法務研究財団編『法と実務 12』商事法務、2016, pp.362-365; “Enforcement Instructions and Guidance, Chapter 55, 55.2 Power to detain.” GOV.UK website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/919948/Chapter-55-detention-v26.0ext.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/919948/Chapter-55-detention-v26.0ext.pdf)>

<sup>74</sup> ただし、妊婦については原則として72時間以上収容してはならないとの規定がある（2016年移民法（Immigration Act 2016 (c.19)）第60条）。

<sup>75</sup> R (Hardial Singh) v Governor of Durham Prison [1983] EWHC 1 (QB); 「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 前掲注(73), p.372. 同原則の存在が恣意的な収容を防ぐ一種のセーフガードとなっているとの指摘がある（House of Commons, House of Lords, Joint Committee on Human Rights, “Immigration detention,” Sixteenth Report of Session 2017-19, HC1484, HL Paper 278, 2019.2.7, pp.7, 23. <<https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/1484/1484.pdf>>）。

<sup>76</sup> 2016年移民法附則10により、これまで実施されてきた収容に代わる措置（一時的な入国許可、保釈による一時的な解放、制限付きの解放）が、保釈（bail）に一本化された（Home Office, “Immigration bail,” Version 7.0, 2021.1.15, p.7. <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/952910/immigration-bail-v7.0-gov-uk.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952910/immigration-bail-v7.0-gov-uk.pdf)>）。内務大臣に対する保釈は英国に到着した日から、第一審審判所に対する保釈は英国に到着後9日目から申請することができる（“Immigration detention bail.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/bail-immigration-detainees/apply-for-bail>>）。

<sup>77</sup> Home Office, *ibid.*, pp.64-66.

<sup>78</sup> *ibid.*, pp.37-43.

<sup>79</sup> *ibid.*, pp.44-52. 申請者は、通常、収容施設からビデオリンクでヒアリングに参加する（*idem*, p.45.）。

<sup>80</sup> 申請者が保釈条件に違反する可能性、過去の犯罪歴、保釈中に犯罪を起こす可能性、保釈中に公衆衛生又は公共の秩序に対する脅威となる可能性等が挙げられている。

れる（同附則第2条、第5条等）。

内務省の統計によると、2019年7月から2020年6月までに収容を解かれた20,097人のうち、収容期間が29日未満の者は14,836人、29日以上6か月未満の者は4,805人、6か月以上の者は456人であった<sup>81</sup>。

### 3 フランス

#### (1) 退去強制手続における収容

県知事（パリにおいては警視総監。以下同じ）は、不法滞在の状態にある外国人に対して領土退去義務<sup>82</sup>を課す権限を有する（外国人の入国及び滞在並びに庇護権に関する法典（以下「入国滞在法典」）<sup>83</sup>L.第511-1条）<sup>84</sup>。領土退去義務を負う外国人が遅滞なく退去しない場合、収容又は居所指定（*assignation à résidence*）の措置が採られるが、2016年の入国滞在法典の改正により、居所指定が収容に優先されることが規定された<sup>85</sup>。すなわち、送還が短期間のうちに行われる合理的な見込みがある外国人であって、領土退去義務を回避するリスクを防ぐために有効な代理人の保証がある場合には、県知事は居所指定を決定する。居所指定の期間は45日間であり、1回更新が可能である（L.第561-2条）<sup>86</sup>。

有効な代理人の保証がない場合、県知事は48時間の収容を命じる（L.第551-1条）<sup>87</sup>。48時間以内に送還が行われなかった場合には、自由・勾留裁判官（*judge des libertés et de la détention*）が収容の延長を命じることができる（L.第552-1条）。延長する場合、収容の最長期間は合計90日とされている（L.第552-7条。ただし、テロ行為等を行った者については210日まで）<sup>88</sup>。

<sup>81</sup> Home Office, “Det\_D03,” *Immigration Statistics*, 2020.11.26. <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/910649/detention-datasets-jun-2020.xlsx](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/910649/detention-datasets-jun-2020.xlsx)>

<sup>82</sup> 領土退去義務のほか外国人をフランス領土から退去させる措置として、その存在が公の秩序にとって重大な脅威となっている外国人を対象とする国外追放（*expulsion*）、特定の犯罪を行った外国人を対象とする領土立入禁止（*interdiction du territoire français*）等があるが、本稿ではこれらの制度については説明を割愛する。

<sup>83</sup> Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile. 同法典中、第5編「隔離措置」（L.第511-1条～L.第561-2条）及び第7編「庇護権」（L.第711-1条～L.第753-5条）は、それぞれ高山直也「フランスにおける不法滞在者の隔離措置の変遷」『外国の立法』233号、2007.9、pp.37-97. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000304\\_po\\_023303.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000304_po_023303.pdf?contentNo=1)>; 豊田透「フランスにおける難民庇護法の改革」『外国の立法』267号、2016.3、pp.86-124. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9914662\\_po\\_02670005.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9914662_po_02670005.pdf?contentNo=1)> において解説及び訳出されている。

<sup>84</sup> ただし、18歳未満の外国人、13歳になる前からフランスに常住している外国人、20年以上前からフランスに正規に居住している外国人、フランス人との婚姻関係が3年以上継続している者等は、領土退去義務の対象とならない（入国滞在法典L.第511-4条）。

<sup>85</sup> 豊田透「立法情報【フランス】外国人の滞在資格を改正する法律の制定」『外国の立法』267-2号、2016.5、p.11. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9974276\\_po\\_02670205.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9974276_po_02670205.pdf?contentNo=1)>

<sup>86</sup> 居所指定が決定された外国人に対しては、警察に定期的に報告すること、パスポート等の身分証明書を当局に預けることなどが義務付けられる。なお、県知事は、国外退去義務を負う者が短期間のうちにフランス領土を離れることができないこと又は出身国若しくは他国に入国できないことが正当化される場合（深刻な病気がある場合、帰国した場合に発生するリスクを理由とする場合等）には、最長6か月（1回更新が可能）の居所指定を決定することができる（L.第561-1条）。この場合、当該外国人は労働許可を申請することができる（“*Assignation à résidence d’un étranger renvoyé de France*,” 2020.5.6. Ministère de l’Intérieur website <<https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/assignation-residence-etranger-renvoye-france>>）。

<sup>87</sup> 被収容者に対する手続保障として、入国滞在法典では、収容の決定について理由を付した書面で通知されること、理解可能な言語で、通訳、弁護士、医師等の援助を請求できることを知らされること（L.第551-2条）、庇護権の請求に関して外国人が行使できる権利について通知されること（L.第551-3条）等が規定されている。

<sup>88</sup> 48時間以内に送還が行われなかった場合、収容は最初に28日間延長され、緊急事態（逃亡のおそれがある場合等）や渡航文書の紛失等によって送還できない場合、更に30日間延長され得る。また、外国人が国外退去強制の執行を妨害した場合等には更に15日間延長され、同様の理由で依然として退去強制できなかった場合には、再度15日間延長される。なお、2018年の入国滞在法典の改正により、収容の最長期間が合計45日から合計90日に拡

内務省の統計によると、2018年における平均収容期間は、15.4日であった<sup>89</sup>。

## (2) 難民認定申請者の収容

庇護申請が受理・登録された外国人に対しては、庇護申請証明書が交付され、審査結果が出るまでの間、一時滞在許可、受入施設への居住等が認められる（入国滞在法典 L 第 743-1 条、L 第 744-1 条）。

既に領土退去義務の対象となり、収容されている外国人は、庇護を請求できる権利について通知を受けてから 5 日以内であれば庇護申請を行うことができる（L 第 551-3 条）。フランスが庇護申請に対する審査の責任国であり、同申請が領土退去義務の回避のみを目的として行われたと判断される場合には、審査のために必要な期間、収容が継続され得る<sup>90</sup>。そうでない場合には、収容は直ちに終了され、庇護申請証明書が交付される（L 第 556-1 条）。

## 4 ドイツ

### (1) 退去強制手続における収容

滞在資格を有しない外国人は、出国義務を負う（連邦領域における外国人の滞在、職業活動及び統合に関する法律（以下「滞在法」）<sup>91</sup>第 50 条第 1 項）。出国義務を負う外国人が自発的に出国しない場合、国外退去強制を受ける（第 58 条）。滞在法では、国外退去強制のための収容は、その目的が他のより厳しくない手段で実現できる場合には認められず、可能な限り最短の期間でなければならないことが規定されている（第 62 条第 1 項）<sup>92</sup>。「他のより厳しくない手段」の例として、外国人官庁<sup>93</sup>は、出国義務を負う外国人に対して、指定した地域に住所を定めるよう義務付けることができることとされている（第 46 条第 1 項）<sup>94</sup>。

国外退去強制のため外国人を収容できるのは、具体的には、外国人に逃亡のおそれがある場合、無許可の入国を理由として出国義務の履行が強制可能である場合又は国外退去強制命令<sup>95</sup>が発出されたが直ちに執行することができない場合のいずれかに該当する場合である（第 62 条第 3 項。保全収容）<sup>96</sup>。収容期間は 6 か月までであるが、当該外国人が国外退去強制を妨害す

---

大された。

<sup>89</sup> Ministère de l'Intérieur, “Les étrangers en France: Rapport au Parlement sur les données de l'année 2018,” 2019, p.83.

<sup>90</sup> 収容が継続された場合、96 時間以内に審査が行われる（入国滞在法典 R 第 723-4 条第 2 項）。

<sup>91</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz -AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950). 同法の解説及び翻訳として、戸田典子「ドイツの滞在法—「外国人法」から EU「移民法」へ—」『外国の立法』234 号, 2007.12, pp.4-112. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000294\\_po\\_023401.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000294_po_023401.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>92</sup> また、未成年者及び未成年者がいる家族は、例外的な場合に限り、合理的な範囲内でのみ、子供の福祉を考慮して国外退去強制のための収容を行うことができるとされている（滞在法第 62 条第 1 項）。

<sup>93</sup> 各州の内務省下の機関で、外国人の滞在管理を司る（本間浩『個人の基本権としての庇護権』勁草書房, 1985, pp. 166-167.）。

<sup>94</sup> Janne Grote, “The use of detention and alternatives to detention in Germany,” Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), 2014.7, pp.43-44. European Commission website <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/11a-germany\\_detention\\_study\\_september\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/11a-germany_detention_study_september_2014_en.pdf)> このほか、外国人官庁は、出国義務を負う外国人に対して、定期的に外国人官庁に報告すること、帰国者のための特別なカウンセリングを受けること、帰国のための資金を外国人官庁に送金すること等を義務付けることができることとされている。

<sup>95</sup> 国外退去強制命令は、ドイツの安全への危険又はテロリズムの危険を予防するため発出される命令である（滞在法第 58a 条）。

<sup>96</sup> なお、ドイツの公共の安全への危険となり得る外国人については、国外退去命令（外国人がドイツの公共の安全秩序

る場合には最長 12 か月延長が可能である（同条第 4 項）。このほか、当局との協力のために必要な場合には最長 14 日間（同条第 6 項）<sup>97</sup>、出国期限<sup>98</sup>を徒過した場合であって外国人が国外退去強制を困難にするような行動をとったときには出国のため 10 日を超えない期間（第 62b 条第 1 項）、収容することができる。収容は、いずれも裁判官の命令に基づく必要がある（第 62 条第 3 項・第 6 項、第 62b 条第 1 項）。

やや古い統計になるが、2013 年における平均収容期間は、統計が存在する州のうち、最も平均収容期間の短い州（ベルリン州）において 17.5 日、最も平均収容期間の長い州（メクレンブルク＝フォアポンメルン州）において 37 日であった<sup>99</sup>。

## （2）難民認定申請者の収容

庇護申請を行った者は、滞在承認（Aufenthaltsgestattung）という資格でドイツに適法に滞在することができる（庇護法<sup>100</sup>第 55 条）<sup>101</sup>。庇護申請者は、各州に割り当てられ、申請に対する決定が行われるまでの間、原則として最長 18 か月まで、州の設置した受入施設に居住する義務を負う（第 47 条第 1 項）<sup>102</sup>。

既に国外退去強制の保全等のために収容施設に収容されている外国人が庇護申請を行った場合、収容の継続は妨げられないが、EU 法等に基づき他の国に対して受入要請が行われる場合又は庇護申請が明らかに根拠のないものとして却下される場合等を除き、収容は、連邦移民難民庁が庇護申請を受理してから遅くとも 4 週間後には、同庁の決定をもって終了することとされている（第 14 条第 3 項）。

## 5 アメリカ

入国不許可事由又は退去強制事由に該当すると思慮される外国人は、移民審判官<sup>103</sup>によって退去強制手続に付される（移民国籍法<sup>104</sup>第 240 条(a)項）。退去強制が決定されるまでの間、司法長官は、裁量により、当該外国人を収容することができる（第 236 条(a)項）<sup>105</sup>。収容した場

や重大な利益等に対する侵害を行った場合に発出される。滞在法第 53 条～第 55 条）又は国外退去強制命令（同法第 58a 条）を直ちに決定できず、収容しなければ国外退去強制が著しく困難又は不可能となる場合、裁判官の命令に基づき国外退去強制の準備のために 6 週間を超えない期間収容することができる（同法第 62 条第 2 項。準備収容）。

<sup>97</sup> 大使館への出頭又は渡航のための健康診断の受診のために必要とされる場合である。

<sup>98</sup> 出国義務を負う外国人は、遅滞なく、又は出国期間が定められた場合には期間の満了までに連邦領域を立ち退かなければならないこととされている（滞在法第 50 条第 2 項）。

<sup>99</sup> Grote, *op.cit.*(94), p.51.

<sup>100</sup> Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798). 同法の抄訳として、渡辺富久子「ドイツ、オーストリア及びハンガリーにおける難民の受入れ」『外国の立法』272 号, 2017.6, pp.66-97. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10362193\\_po\\_02720003.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10362193_po_02720003.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>101</sup> ただし、行動範囲は庇護申請者の受入れを担当する受入施設の所在する地域に制限される（庇護法第 56 条）。

<sup>102</sup> 受入施設に居住する義務が終了した場合には、州の方針に応じて共同宿泊施設等に居住する（“Personal asylum applications,” 2018.11.28. Federal Office for Migration and Refugees website <<https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Antragstellung/antragstellung-node.html;jsessionid=215D3EE919B7D7EA5A331B60E948F7AE.internet541>>）。

<sup>103</sup> 移民審判官は、司法長官によって任命され、退去強制の審理を含めて指定された手続を指揮する（移民国籍法第 101 条(b)項(4)）。

<sup>104</sup> Immigration and Nationality Act (P.L.82-414)

<sup>105</sup> アメリカにおける収容に関する法制度を紹介した文献として、Hillel R. Smith, “Immigration Detention: A Legal Overview,” *CRS Report*, R45915, 2019.9.16. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45915>>; 新井信之「アメリカにおける現行退去強制制度の概説 (1)」『長崎外大論叢』5 号, 2003, pp.1-12; 同「アメリカにおける現行退去強制制度の概説 (2・完)」『同』8 号, 2004, pp.1-13 ほかを参照。

合、司法長官は、1,500 ドル以上の保証金又は条件付き仮入国許可（conditional parole）によって仮放免することもできる（同項）<sup>106</sup>。

最終的に移民審判官によって退去強制命令が発出された場合、司法長官は原則として外国人を 90 日以内に送還しなければならない（第 241 条(a)項(1)）、また、送還を実施するまでの間、司法長官は当該外国人を収容しなければならない（同項(2)）。90 日以内に送還できない場合、当該外国人は、司法長官の監督の下で仮放免される（同項(3)）<sup>107</sup>。ただし、入国不許可事由に該当するため退去強制命令を受けた外国人、非移民<sup>108</sup>としての資格違反、特定の犯罪行為又は安全保障上等の理由により退去強制命令を受けた外国人及び共同体に対する危険となる又は退去強制命令を遵守する可能性が低いと決定された外国人については、90 日を超えて収容が継続し得る（同項(6)）<sup>109</sup>。

なお、米国では、退去強制手続において仮放免された一部の者に対して、収容代替プログラム（Alternative to Detention Program）が運用されている<sup>110</sup>。同プログラムは、予告なしの自宅訪問や、GPS、スマートフォンのアプリ等のテクノロジーを利用した監督を行うことにより、仮放免時の条件の遵守を高めることを目的とするものである<sup>111</sup>。

国土安全保障省移民関税執行局の統計によると、2019 会計年度における平均収容期間は 34.3 日であった<sup>112</sup>。

## おわりに

2021（令和 3）年 2 月 19 日、「収容・送還に関する専門部会」の提言を踏まえた入管法等の改正案が内閣から国会に提出された。また、同月 18 日には、立憲民主党など 6 党・会派から、入管法改正案及び「難民等の保護に関する法律案」が参議院に提出されている<sup>113</sup>。

本稿で紹介したとおり、日本の退去強制手続における外国人の収容に関しては、収容の長期化を始めとする諸課題について、内外から様々な意見や指摘が示されている。諸外国の法制度も参考にしつつ、十分な議論と検討が行われることが望まれる。

<sup>106</sup> ただし、特定の犯罪行為やテロ活動を理由として退去強制に服する外国人については、収容が義務化され、原則として仮放免することはできない（移民国籍法第 236 条(c)項）。

<sup>107</sup> 仮放免に当たっては、当局に定期的に出頭し、宣誓の下で国籍、状況、活動その他の情報を提供すること、渡航文書入手する努力を継続すること、特定の時間及び距離を超える旅行について事前承認を得ること等の条件が付される。また、当局は、裁量により、外国人を適時に送還できない場合又は外国人の送還が実行不可能若しくは公益に反すると認める場合に、雇用許可を付与することができる（移民国籍法第 241 条(a)項(3)、連邦規則集第 8 編第 241.5 条）。

<sup>108</sup> アメリカにおいて「非移民」とは、一時的滞在を行う外国人を指す。

<sup>109</sup> 収容の継続の可否を決定するため、90 日の送還期間終了前に最初の収容に関する審査（custody review）が行われ、仮放免が認められなかった場合には、以後、送還が実施されるまで、退去強制命令の発出から 180 日経過後、18 か月経過後及びその後 1 年ごとに同審査が行われる（Smith, *op.cit.*(105), pp.31-33.）。

<sup>110</sup> 同プログラムの詳細については、Andrey Singer, “Immigration: Alternatives to Detention (ATD) Programs,” *CRS Report*, R45804, 2019.7.8. <<https://fas.org/sgp/crs/homesecc/R45804.pdf>> を参照。

<sup>111</sup> 2019 年 6 月 22 日時点で、一時的に収容を解かれた状態にある外国人約 300 万人のうち、10 万人以上が同プログラムに登録されている。政府は、同プログラムは収容の代わりになる措置ではないとしているものの、収容施設の収容能力には限界があることから、同プログラムの利用に対して近年注目が集まっている（*ibid.*, p.1; U.S. Immigration and Customs Enforcement, “U.S. Immigration and Customs Enforcement Fiscal Year 2019 Enforcement and Removal Operations Report,” p.11. <<https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Document/2019/eroReportFY2019.pdf>>）。

<sup>112</sup> U.S. Immigration and Customs Enforcement, *ibid.*, p.8.

<sup>113</sup> 「「入管制度から切り離れた難民保護」の新法案、野党が共同提案」2021.2.18. 毎日新聞ウェブサイト <<https://mainichi.jp/articles/20210218/k00/00m/010/283000c>>