

# 収容代替措置について： 国際的潮流と日本への示唆

認定NPO法人 難民支援協会  
生田志織

# アウトライン

1. 入管収容と難民
2. 収容代替措置（ATD）とは
3. 諸外国の事例
4. 日本における収容代替措置（ATD）
5. 日本への示唆

# 1. 入管収容と難民

上陸拒否、在留資格を失った、オーバーステイなど

退去強制  
手続開始

収容令書

退去強制  
令書

送還

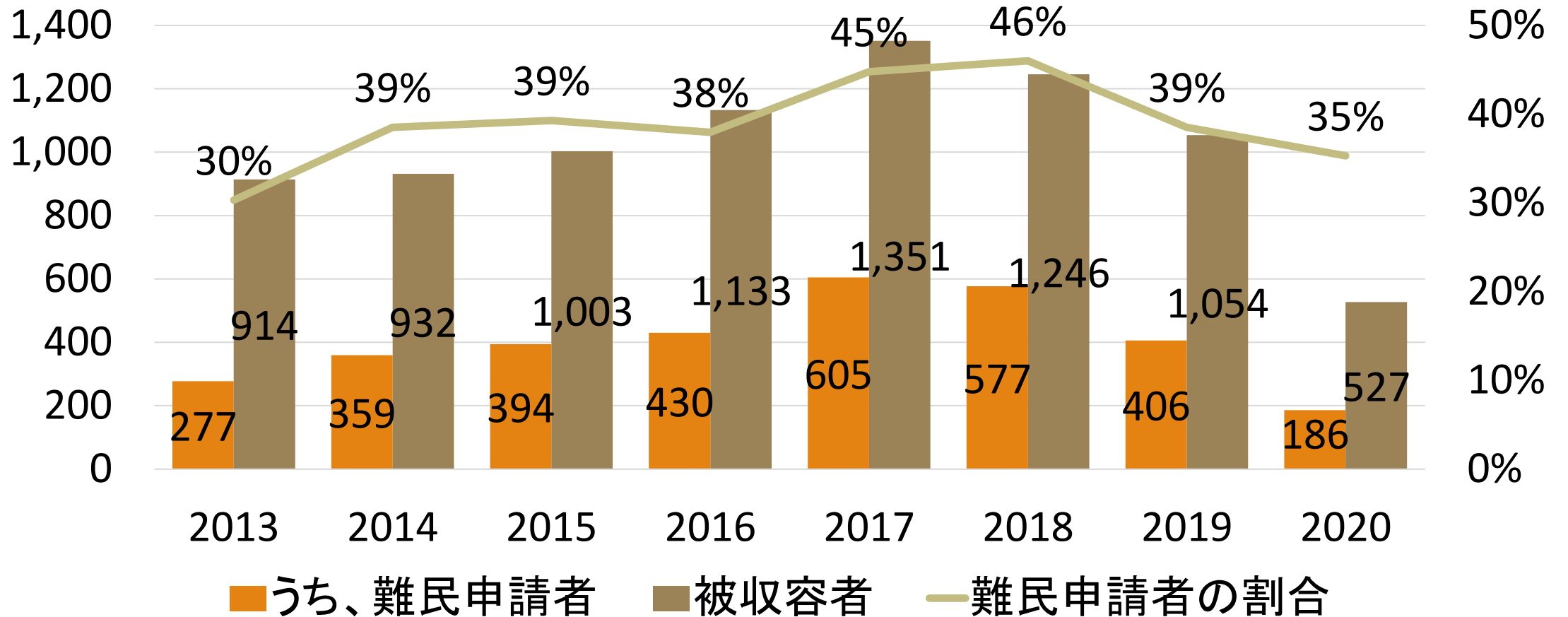
収容 or 仮放免

難民申請（いつでも可能）

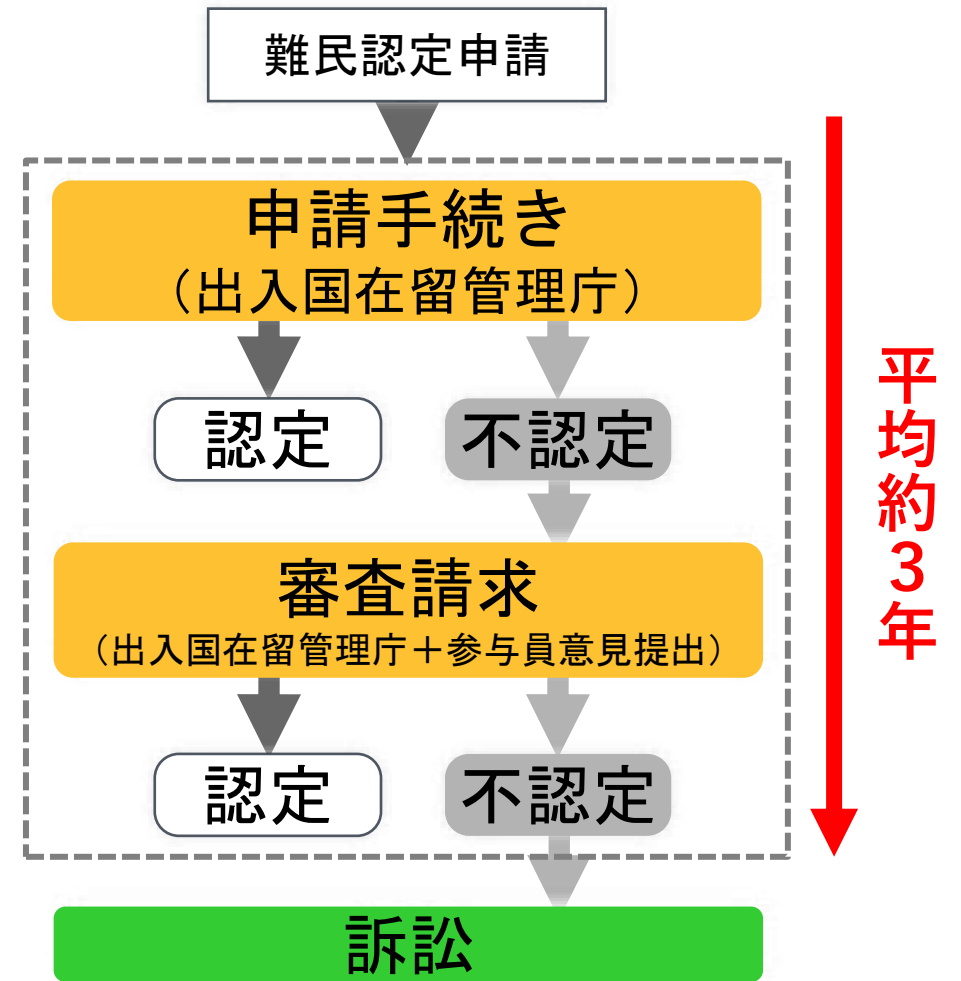
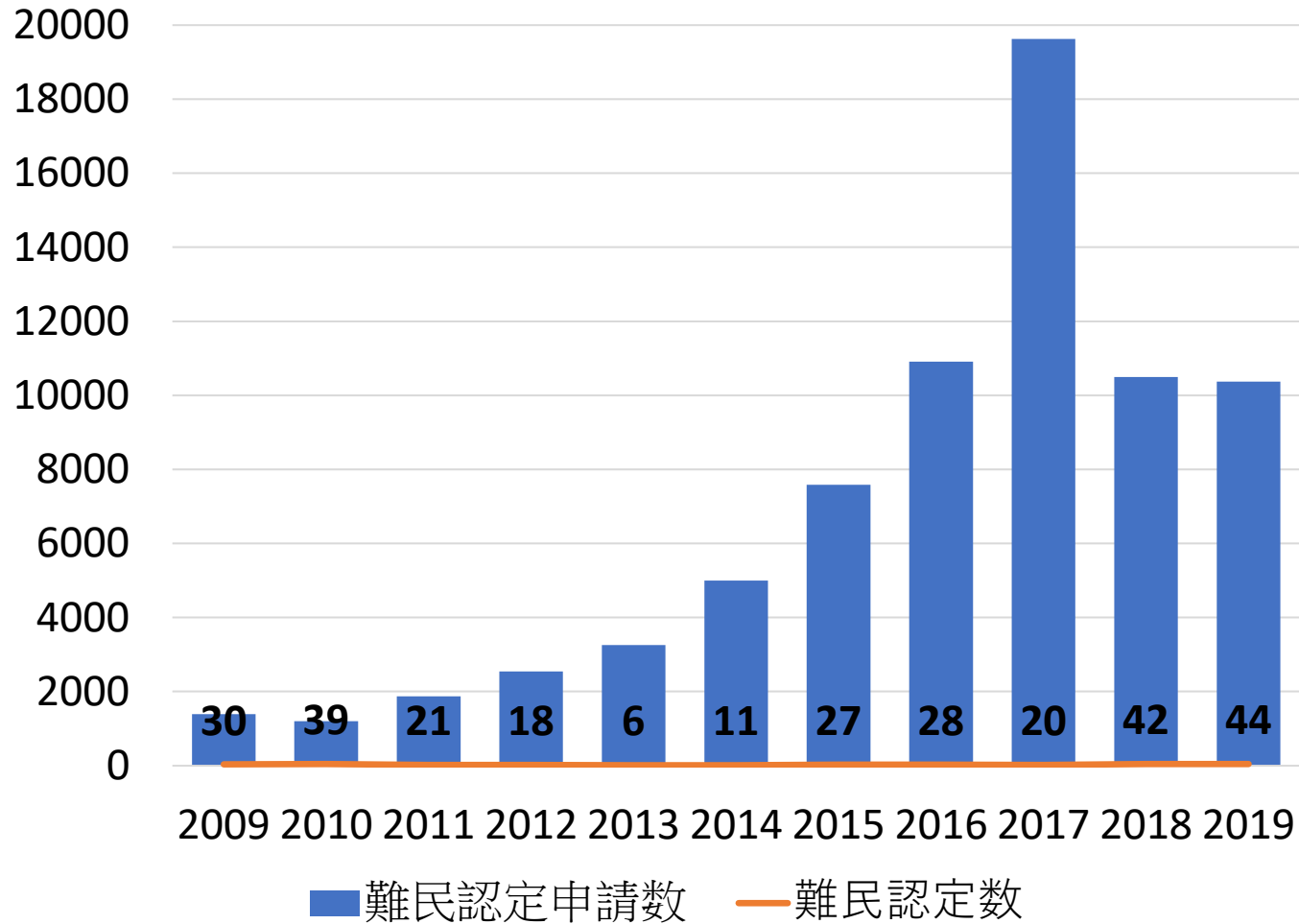
# こういった方が収容されているのか

- 日本に長期間在留
- 日本に家族や子どもがいる
- 日本で生まれ育った
- 健康上の理由
- 出身国が受け取り拒否
- **出身国で迫害をうけるおそれ → 難民申請中の被収容者**

# 難民申請中の被収容者数



# 日本の難民認定状況



## 2. 収容代替措置（ATD）とは

**個人がその在留資格に関連して  
収容されないようにする法、政策または運用**  
(IDC, International Detention Coalition による定義)

**入管収容は最後の手段としてのみ使用し、代替措置を追及すること**  
(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（GCM）)

**ガイドライン4.3: 拘禁の代替措置が検討されなければならない**  
(UNHCR「収容ガイドライン」[仮訳](#))

# 国際的な潮流

- 60か国で250以上の取組 (IDC (2015) [“There are Alternatives”](#))
- 主要国・地域におけるATD実施状況

地域	ATD実施状況
アジア太平洋	オーストラリア、香港、インドネシア、日本、マレーシア、ニュージーランド、タイなどで実施
ヨーロッパ	EU27か国中25か国やイギリスで実施もしくは関連する取り組みあり
アフリカ	32か国で関連する取り組みあり
アメリカ	カナダ、アメリカなどで実施



# EU加盟国の場合

- EU Reception Conditions Directive (recast) (国際的保護の申請者の処遇のための基準を定める2013年6月26日付けの欧州議会及び理事会指令2013/33/EU (改)) [\(UNHCRによる訳文\)](#)
- 第8条 拘禁 2 それが必要であることが証明された場合及び各事例の個別評価に基づいて、加盟国は、**その他のより強制的ではない代替措置を効果的に適用することができない場合**、申請者を拘禁することができる。

⇒例：Residence Act (ドイツ)

- Section 62 Custody awaiting deportation (1) Custody awaiting deportation shall not be permissible if the purpose of the custody can be achieved **by other, less severe means** which are also sufficient. The detention shall be limited to the **shortest possible duration**. Minors and families with minors may be taken into custody awaiting deportation only in exceptional cases and only for as long as is reasonable taking into account the well-being of the child.

# 収容代替措置の種類

(欧州評議会 Steering Committee for Human Rights による)

- ① 当局への登録（書類の提出）
- ② 一時（仮）滞在許可
- ③ ケースマネジメント/ケースワーカーによるサポート
- ④ 家族単位のケア
- ⑤ シェルター
- ⑥ オープン/セミオープン施設
- ⑦ 定期的な出頭
- ⑧ 指定住居施設
- ⑨ 監督
- ⑩ 帰国カウンセリング
- ⑪ 出国前滞在施設
- ⑫ 保証金/保証人
- ⑬ 電子モニタリング（ATDに含まれないとする見解もある）

**ATDの基本要素：**①スクリーニングとアセスメント ②情報へのアクセス ③法的支援  
④ケースマネジメント ⑤尊厳と人権の尊重 ⑥難民申請または移民手続きへの信頼醸成

# 収容代替措置が機能するために：CAPモデル Community Assessment and Placement Model

## 身体的自由：収容しないことを前提とする

身元特定と意思決定

スクリーニングとアセスメント

措置のオプション

- ・ 地域（条件なし）（**最も望ましい**）
- ・ 条件付（地域での最低限の制限と見直し）
- ・ 収容（最後の手段、見直し）（**例外**）

ケースマネジメント

ケースマネジメント、支援・事案の解決

## 最低限守られるべき基準

（基本的人権の尊重、基本的ニーズへの対応、事案解決までの法的地位等）

収容しないことから検討を始める。

個別に事案の審査と評価を行うことにより、リスク・脆弱性を特定し、措置のオプションを決定する。オプションは定期的に見直す。

いずれの場合にもケースマネジメントを行う。手続きへの協力を信頼により実現し、機を得た得た事案の解決に取り組む。

いずれの場合にも過剰な監督・制限を行わない。

### 3. 諸外国の事例：オーストラリア

- 収容：身元の確認やセキュリティ・チェックのために行われる。
- その後、難民申請者の多くにブリッジングビザ（Bridging Visa）が付与され、収容から解放される。

#### ⇒ **コミュニティ収容（Community Detention / Residence Determination）**

（Migration Act, section 197AA-）（2005年～）

- 収容施設外の特定の住居での生活を認める措置。ブリッジングビザ保有者のうち、自立して生活することが困難な者を対象とする。
- 定期的な出頭が求められる。
- 2020年3月31日時点で845人に実施（参考：被収容者数1,373人）

### 3. 諸外国の事例：オーストラリア

- 生活支援：SRSS (Status Resolution Support Services) による。
- 国が費用を負担。国と契約を結んだ支援団体が「プロバイダー」として支援を行う。
- 金銭的支援、住居提供、法的支援、教育や医療へのアクセス、ケースワーカーによる支援など。

参考：FRJ「入管収容に関する海外ゲストとの勉強会」ホスト・インターナショナル資料、Department of Home Affairs “Status Resolution Support Services (SRSS): Operational Procedures Manual (Version 7)” (May 2018)

### 3. 諸外国の事例：イギリス

#### ⇒ **Community Support Project (CSP) (2014年～)**

- NGO “Detention Action” による事業（2016年より対象者の選定にあたり内務省と連携）
- 対象：犯罪歴があるが、イギリスで長年生活している等の理由で退去することが困難な18～30歳の単身男性。
- 生活支援：住居支援、食料支援、コーディネーターとの面会

*when case management principles are followed, alternatives can work for even the most complex situations: people with previous convictions and barriers to removal.*

*“Really, it’s simple: when someone invests in you as human, you respect them.*

*You respect what they say.” – Jalloh, Community Support Project Participant*

### 3. 諸外国の事例：イギリス

#### ⇒ **Action Access - Community Engagement Pilot (2018～20年)**

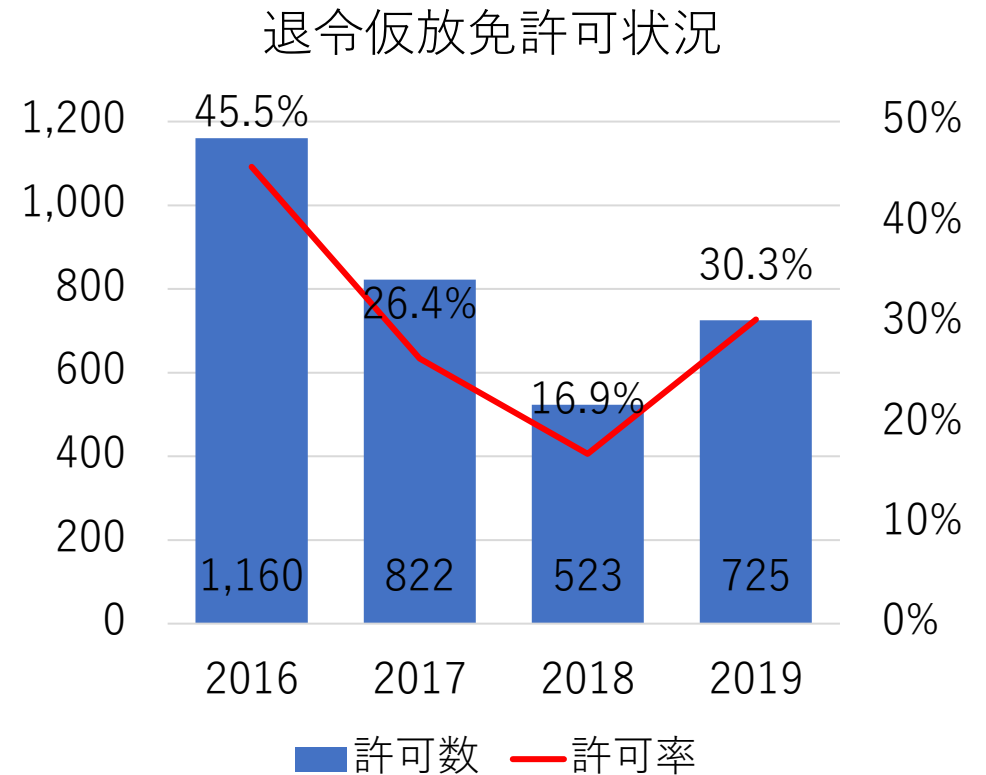
- 政府とNGO（Action Foundation）によるパイロット事業。
- 2016年以降政府が行っている、収容改革の一環として実施。
- 対象：難民不認定となった単身女性。
- 生活支援：国が費用を負担し、Action Foundation がケースマネジメントや住居支援を行う。
- 定期的な出頭あり。

# 4. 日本における収容代替措置（ATD）

• 仮放免 ⇒ ケースマネジメント不在。ATDとは言えない。

• 課題

- 裁量的（要件が公表されておらず、不許可理由は説明されない）
- 保証人・保証金が必要
- 在留資格・就労許可なし
- 国民健康保険もなし。
- 出頭あり（原則1月ごと）
- 再収容の可能性（2週間仮放免）
- 都道府県を越える移動には「一時旅行許可」が必要。





# 日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業

⇒ 日本版ATDともいえる取り組み。

- 2012年：法務省・日本弁護士連合会・なんみんフォーラム（FRJ）による覚書

⇒パイロット事業開始。2014年より本格実施

- 対象：**空港で庇護を希望した者**



**ASYLUM**

پناه پناهندگی اللجوء ᲞᲗᲗᲗᲗ  
庇護 နိလုံခွင့်လျှောက်ခြင်း: 비호  
Asile Asilo Sığınma Зашита

**If you are SEEKING ASYLUM in Japan,  
you can apply for REFUGEE status  
with the Immigration Office.**

**For ASSISTANCE, please call the following numbers.**

**REFUGEE HOTLINE (Monday to Friday 10AM-5PM)**  
**0120-477-472 (toll free)**  
**03-5379-6003**

 **FRJ**  
Forum for Refugees Japan  
なんみんフォーラム

[The number is provided by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Japan Association for Refugees (JAR)) This poster is provided by FRJ. FRJ is a national network of refugee saving organizations. If you have any questions about the poster, please contact FRJ at [info@frj.jp](mailto:info@frj.jp). This material is funded by GRANTS JAPAN. Caritas

# 日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業

- FRJが住居を確保し、一時庇護上陸許可 or 仮滞在 or 仮放免により、収容から解く。

⇒対象：26件36名（～2019年10月）

- 例：家族ケース3件（母子ケース等）、親を伴わない未成年者2名
- 出身国：カメルーン、エジプト、ガーナ、ソマリア、シリア、ウガンダ、イエメンなど計14か国

# 支援団体の役割：ケースマネジメント

- 包括的で連携のとれたサービス提供の「アプローチ」
- 対人援助を行う専門分野において、複雑で多様なニーズがあるクライアント（対象者）に対して幅広く活用されている。
- 本質的には、**コミュニケーションを通じて、また費用対効果の高い結果をもたらす利用可能な資源を使って、健康、福祉、教育、就労などに関する個人的ニーズを満たすことのできるオプションとサービスをアセスメント・計画・実施・調整・モニタリングし、評価することを指す。**
- ケースマネジャーは、多くの場合、ソーシャルワーカーや福祉の専門職でありながら、同時にケースマネジメントのアプローチが使われている特定のセクターにおいてスキルと経験を持っている人たちでもある。

参考：Case Management Society UK, [Case Management](#)

# 支援内容の例

- 住居提供（FRJや加盟団体のシェルター）
- 法的支援（日弁連）
- 食料支援、生活費の支給（保護費の申請）
- 教育や医療へのアクセス、カウンセリング
- 就労許可や国民健康保険：放免の手段による



⇒ ケースワークを通じて「事案の解決」へ

- 2019年10月時点の手続き状況：難民認定4名、人道配慮6名、難民認定手続き中18名、出国6名など ※所在不明：0名

# 5. 日本への示唆

## 【収容・送還に関する専門部会による提言】

### 2（3）ア 仮放免の要件・基準， 収容代替措置

収容令書・退去強制令書の発付後から送還時まで収容することが原則とされる現在の制度を改め、仮放免とは別に、**新たな収容代替措置**，例えば、第三者の支援又は補助等により、適切に生活状況が把握され、当該外国人が違法な就労に及ぶことなく生活手段を確保することが可能となることを前提として、被退去強制者について、現実の身柄拘束の代わりに、送還の実施を担保するために逃亡防止や出頭確保を図り、収容施設外で起居するものとすることを認める措置の導入を検討すること。

## 【2021/1時点での政府資料】 （2）収容に代わる**監理措置**の創設

退去強制令書により収容されている外国人等について、逃亡のおそれ程度等を考慮して、外国人を放免し、**監理人による監理**に付す措置等を講ずる。

# 入管法改正に向けた提言

- 国際基準に則った入管収容
- ATDの目的：不要な収容を回避し、**自由に対する権利をはじめとする、外国人の人権を保障すること。**また、**ケースマネジメントを通じて事案の解決に寄与すること。**
- ATDの対象：収容は例外的な措置であるべき
- ケースマネジメントモデルの実施
- ATD対象者の生活保障（予算措置）

# 参考資料

- IDC (2015) “There are alternatives” [原文](#)、[日本語（仮訳・要旨のみ）](#)
- UNHCR (2015) “Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention” [原文](#)、[日本語（仮訳 ※収容・送還に関する専門部会第5回会合資料）](#)
- なんみんフォーラム（2019）[「日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業の実施状況について」](#)
- 法務省入国管理局・日本弁護士連合会・なんみんフォーラム（2015）[「空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関するパイロットプロジェクト事業報告書」](#)
- 難民研究フォーラム（2020）[「収容代替措置（ATD）各国制度比較」](#)