

**「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令案概要等について」に対するパブリックコメントの提出**

2024年4月20日

特定非営利活動法人 なんみんフォーラム

目次	
1. はじめに	2
2. 監理措置の要否判断及び請求手続きについて	4
3. 監理人措置の条件について	6
4. 被監理者への報酬を受ける活動許可について	10
5. 監理人の役割と義務の範囲について	13
6. 被監理者による届出について	18
7. 監理措置の取消しについて	19
8. 仮放免制度について	21
9. 仮放免／監理措置に付された者への生活保障について	24
10. 在留特別許可との兼ね合いについて	26

特定非営利活動法人なんみんフォーラムは、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令案概要等について（意見募集）」に対し、以下の意見を申し述べる。

なお、文中の「改正法」は「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律」を指し、条文番号は、改正法施行後の条文番号を指す。また、（）内の「法」は、断りのない限りは改正法を指す。

「省令案」は「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律の施行に伴う法務省関係省令の整備等に関する省令案」を指す。また、文中の「施行規則案」及び（ ）内の「規則」は「出入国管理及び難民認定法施行規則」の改正案を指し、条文番号は、改正後の条文番号を指す。

## 1. はじめに

紛争や迫害、重大な人権侵害等により、庇護を求めて来日する人の中には、切迫した状況の中で、本人名義の旅券や合法的な査証（ビザ）を取得せずに渡航せざるを得ないことがある。そこには、出国時に当局に拘束される、あるいは母国に残る家族を危険にさらすといったリスク、人道的なビザを取得する道が限られている等、様々な背景がある。こうした事情を考慮し、難民条約では、非正規入国・非正規滞在を行わざるを得ない難民を罰してはならないと定めている<sup>1</sup>。日本においても、非正規入国・非正規滞在であることだけを理由に庇護希望者を収容の対象とすることは、原則として回避されるべきである<sup>2</sup>。UNHCR拘禁ガイドラインでは、次のように定められている<sup>3</sup>。

一般原則として、庇護手続きが進められている最中の庇護希望者を、退去強制を目的として拘禁することは合法性を欠く。難民申請に関する最終決定が行なわれるまで、退去のために庇護希望者を拘束する理由はないためである。退去強制目的の拘禁は、最終的に庇護申請についての判断が下され、かつ申請が認容されなかった後でなければ行なうことができない。ただし、特定の庇護希望者が、自分の退去につながるであろう追放または退去強制の決定を遅延させまたは妨げることを目的として不服申立てまたは庇護申請を行なったと考える理由があるときは、当局は、申請の審査中の逃亡を防止するため——当該個別ケースにおいて必要性及び比例性を有すると判断される限りで——拘禁を検討することができる。

したがって、一時庇護上陸許可、上陸特別許可、（法改正後の）仮滞在許可、特定活動の在留資格等の付与を通じて、庇護希望者に対する退去強制を目的とした収容の回避に取り組むとともに

<sup>1</sup> 難民の地位に関する1951年の条約第31条第1項

<sup>2</sup> UNHCR「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン」（2012年）第25段落、第33段落

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776>（仮訳）

[https://www.refworld.org/themes/custom/unhcr\\_rw/pdf-js/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fattachments%2F51b9bc174.pdf](https://www.refworld.org/themes/custom/unhcr_rw/pdf-js/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fattachments%2F51b9bc174.pdf)

<sup>3</sup> UNHCR拘禁ガイドライン（前掲注2）第33段落

に、国際基準に則り、退去強制手続きに付された者であっても、収容の必要性・相当性を個別ケースごとに判断する仕組みが引き続き検討されることが望ましい。そして、この原則は庇護希望者に留まらず、全ての人に適用されるものでなければならない。一方で、より侵害性・強制性の低い措置（収容代替措置）が存在するかは、収容の必要性・相当性の評価にかかる判断要素の1つにすぎない。収容を最後の手段とすることの強化を目的として、収容代替措置の利用可能性、実効性及び適切性の改善に取り組むことは大きな意義があるものの、収容の使用に関する国際原則を欠いて良いことと同義ではない。

FRJは、新設の監理措置制度が、国際原則に立った収容制度を基盤とせず、また、被監理者の生活に必要以上の制約を課し、当局に代わって民間の個人あるいは法人である「監理人」に対象者の監督・監視をさせ、その民間人を当局の監視下に置くことが新制度の本質をなしていることを依然として懸念する<sup>4</sup>。収容代替措置は形を変えた収容であってはならず、最小限の介入原則に立ち、特に脆弱なグループの状況に細心の注意を払わなければならない<sup>5</sup>。過度な条件や制約を防ぎ、個人への権利保障、安全な住居等の生活基盤の確保、コーチングやケースマネジメント<sup>6</sup>等、収容代替措置において、エンパワメントの手法を積極的に実践することを通じて、出入国管理上の目的の達成との両立を図ることを引き続き求める。

以上の見地に立ち、2010年以降、収容代替措置に関する各国実務の調査や、被仮放免者の保証

---

<sup>4</sup> なんみんフォーラム「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する意見」（2021年3月5日）

<http://frj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/04f1404014b348278f1f4e5556bc5b5a-1.pdf>

<sup>5</sup> UNHCR, Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families, 2015, Second Revision of the document, published in 2019. See details:

<https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2019/en/123161>（仮訳：

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005211.pdf>）

<sup>6</sup> 「ケースマネジメント」とは包括的で連携のとれたサービス提供のアプローチを指す。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おり、「ケアマネジメント」と呼ばれることもある。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。（参照：Case Management Society UK “Case Management”

<https://www.cmsuk.org/case-management>）収容代替措置の文脈においては、自立した移民への限定的関与から、複雑な事案及び／又は帰国の準備への集中的支援まで幅広く適用される。ケースマネージャーは、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ある。

人や被仮放免者の支援に関与している弁護士、支援団体等（以下、支援者ら）へのヒアリング<sup>7</sup>、既存の制度を活用してのケースマネジメントモデル（住居確保措置）の開発と実施<sup>8</sup>に当たってきた立場から、以下、監理措置制度及び仮放免制度についてを主として意見を述べる。

## 2. 監理措置の要否判断及び請求手続きについて

### 【改正法・省令案の概要】

- 改正法において、收容するか監理措置に付すかの判断は、①違反調査後（法第39条第2項）及び②退去強制令書発付時（法第52条第8項）において、主任審査官により行われる。また、現に收容されている者又は仮放免されている者は自己を監理措置に付すことを主任審査官へ請求することができる（法第44条の2第4項、法第52条の2第4項）。また、これらの者に対し、主任審査官の職権によっても、監理措置の決定を行うことができる（法第44条の2第6項、法第52条の2第5項）。
- 收容令書による收容は最大60日間である点、退去強制令書発付後の收容は「送還可能なときまで」行うことができる点は現行法から変更はないが、本人から監理措置の請求がない場合にも、3カ月に一度監理措置に付すかの判断が新たに行われことになる（法第52条の8第3項・第4項・第5項）。
- 請求者が、16歳に満たない場合又は疾病その他の事由により自ら請求することができない場合には、請求者の配偶者、子、父又は母、それ以外の親族が代理請求を行うことができる。この場合、16歳未満の者や、同居人でない者は代理人から除外されるが（法第44条の2第5項、第52条の2第7項）、代理人の国籍や在留資格に関する制約は規定されていない。
- 監理措置請求者は、監理措置決定申請書（別記第51号の3様式）その他参考となるべき資料各一通を提出しなければならない（規則第36条の2第8項）。
- 監理措置決定申請書には、監理措置決定を希望する外国人又は代理人の身分事項、選定を希望する監理人の情報、監理措置決定を希望する理由を記載する。監理人の情報について、個人である場合と法人である場合と質問項目が分かれており、監理人に法人を含むことが分かる。
- 監理措置決定にかかる考慮要素について、「逃亡のおそれの程度」「証拠を隠滅するおそれの程度」「不法就労活動をするおそれの程度」「收容により受ける不利益の程度」「そ

<sup>7</sup> 監理措置に関する意見聴取（2023年）：<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/5408/>、監理措置に関する意見聴取（2021年）：<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/4247/>

<sup>8</sup> なんみんフォーラム「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」（2023年4月13日）：<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/5453/>

の他の事情」が規定されているが（法44条の2第1項、法第52条の2第1項）、「逃亡のおそれの程度」「証拠を隠滅するおそれの程度」「不法就労活動をするおそれの程度」の具体的な判断基準は公表されていない。

- 監理措置決定をしない旨の通知は、通知書（別記第51号の5様式）によって行うものとされ（規則第36条の2第10項）、不許可理由を記載する欄が設けられた。同通知は、收容されている者又は仮放免されている者が自己を監理措置に付すことを請求した場合に行われるが（規則第36条の2第10項）、3カ月に一度の見直しにおいて監理措置決定をしない場合の通知は規定されていない。
- 監理措置の要否判断において、本人、請求人、又は監理人への聴聞又は監理措置決定をしない場合に弁明の機会を与えるといったような規定は設けられていない。

## 【意見】

### 1. 監理措置請求及び3カ月に一度監理措置要否判断に関する標準処理期間を設定すべき

理由：仮放免申請の最長処分期間について、例えば東京出入国在留管理局では2018年216日、2019年147日、2020年182日と推移してきた<sup>9</sup>。よって、監理措置決定処理の迅速化の確保及び透明性の向上の観点から、監理措置請求及び3カ月に1度の監理措置判断に関する標準処理期間の設定と、その後の評価と実務の改善が重要である。また、改正法では、監理人に被監理者の住居の維持に係る支援にかかる努力義務が課されており（法第44条の3第3項、法第52条の3第3項）、かつその上で、監理人が任務を遂行することが困難になったときやその他監理人にその任務を継続させることが相当でないと認めるときは、主任審査官が監理人の選定を取り消すことができることから（法第44条の3第6項、法第52の3第6項）、円滑な住居維持に係る実務を阻害しないという点からも、処理期間に一定の予測がつけられる状況が目指されるべきである。

### 2. 具体的な監理措置不許可理由を通知すべき

理由：監理措置を決定しない理由が開示されることは改善点として評価するが、具体的な不許可理由が提示されることを期待する。改正法は監理措置の決定に広範な行政裁量を認めている。監理措置を決定しない理由を明らかにすることは、監理措置制度の公平性・透明性の担保に資すると同時に、請求者の納得感に繋がり、意思決定を助けたり、その後の手続きへの協力を促すことが期待される。また、選定を希望する監理人を変更すべきであるかなど、請求人が請求内容を具体的に検討することができるようになり、監理措置の要

<sup>9</sup> 難民支援協会「東京出入国在留管理局との意見交換会報告」2019年報告：

[https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2019/08/immig\\_qa19/](https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2019/08/immig_qa19/)、2022年報告：

<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2022/07/post-10725/>

件を満たさないために収容が長期化するといった状況を防ぐことができる。この点、3カ月に一度の見直しにおいては、監理措置決定をしない場合の通知が本人になされないことは、以上のような成果を阻害する可能性がある。

### 3. 脆弱者に対し、代替的な措置や手続き上の配慮を具体的に講じるべき

理由：書面に代わる聴聞、書面に代わる第三者（監理人に限らない）への聴聞や本人に対する聴聞への同席、職権での監理措置や仮放免、代理での仮放免申請、難民申請者の場合の仮滞在許可の付与等を活用し、日本に身寄りのない者（保護者のいない未成年を含む）、身体的あるいは精神的疾患/障害のある者（病識のない者を含む）、重篤な疾病を抱える者、言語上のハードルを抱える者（識字のない者を含む）等、脆弱性を考慮する運用がなされるべきである。政令・省令、通達、事務連絡等で、そうした運用の担保に努めると共に、そうした機会があることに関して、本人、代理人、支援者、監理人としての選定を希望する者に周知されることが望ましい。

### 4. 監理措置決定申請書に、監理措置条件にかかる本人の事情を聞き取る項目を設置すべき

理由：監理措置を決定する場合に主任審査官が定めることができる条件（住居、行動の範囲、出頭の要求の日時及び場所、逃亡及び証拠隠滅を防止するために必要と認める条件、就労活動を防止するために必要と認める条件、300万円/150万円を超えない範囲の保証金等）は多岐に渡る。監理措置決定申請書において、本人の資産状況や支弁能力、また、住居、出頭頻度、出頭場所、行動範囲等の監理措置条件において特段の配慮を希望する場合はその理由（健康状態、医療機関への通院、経済的・時間的制約等）を確認し、特別な事情やニーズに配慮し、また監理措置の条件や制約が適切かつ公正に判断されることが望ましい。

### 3. 聴聞又は弁明の機会をもつべき

理由：監理措置の要否判断にあたり、本人、代理請求人、監理人等への聴聞又は弁明の機会を設けるべきである。その上で、監理措置決定申請書において、聴聞の希望を聞き取ることも検討されたい。手続きの公平性の確保に加え、主任審査官がより正確な情報に基づいて判断を行うことが期待される。

## 3. 監理人措置の条件について

### 【改正法・省令案の概要】

- 住居や出頭すべき日時及び場所は主任審査官が指定する（規則第36条の2第1項第1号・同条第2項第1号、規則第36条の2第1項第3号・同条第2項第3号）。出頭の要求は、呼出状（別記第51号の2様式）によって行われる（規則第36条の2第3項）。

- 行動の範囲は、主任審査官が特別の事由があると認めて別に定めた場合を除き、指定された住居の属する都道府県の区域内とされる（規則第36条の2第1項第2号・同条第2項第2号）。
- 退去強制令書発付前の監理措置においては、「逃亡及び証拠の隠滅を防止するために必要と認める条件」を付すことができ（法第44条の2第1項・第6項）、「逃亡及び証拠の隠滅の禁止その他主任審査官が特に必要と認める事項」が決定される（規則第36条の2第1項第4号）。また、その防止に必要と認めるときは、主任審査官は保証金を納付させることができる（法第44条の2第2項・第6項）。
- 退去強制令書発付時及び発付後の監理措置においては、「逃亡及び不法就労活動を防止するために必要と認める条件」を付すことができ（法第52条の2第1項・第5項）、「逃亡及び就労の禁止その他主任審査官が特に必要と認める事項」が決定される（規則第36条の2第2項第4号）。また、その防止に必要と認めるときに限っては、することを条件とすることができる（法第52条の2第2項・第5項）。
- 保証金の金額は、300万円以下の範囲内で、「被監理者の逃亡又は証拠の隠滅」若しくは「逃亡又は不法就労活動」を防止するに足りる相当の金額とされ、未成年者の場合は150万円を超えない範囲とされる（規則第36条の2第4項・第5項）。
- 違反調査後及び退去強制令書発付時の監理措置の要否判断においては、保証金の納付を条件とされた場合、保証金の納付期限は、被監理者が監理措置に付された日の翌日から起算して3日以内で主任審査官が指定する日とされる（規則第36条の2第6項）。また、期限までに保証金を納付しなかったときには、主任審査官は監理措置決定を取り消さなければならないとする義務的な規定ぶりとなっている（法第44の4第1項第1号、法第52条の4第1項第1号）。
- 監理措置に付された条件は、監理措置決定通知書（別記第51号の4様式）に記載があり（規則第36条の2第9項）、被監理者に対して、また監理人に対してはその謄本が、それぞれ交付される（法第44条の2第7項、法第52条の2第6項）。
- 監理措置条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由がなくて呼出しに応じない被監理者には、1年以下の懲役若しくは20万円以下の罰金に処し、又はこれを併科される（法第72条第3項）

## 【意見】

### 1. 監理措置条件は個別評価によって組み合わせで設定すべき

理由：収容代替措置においては、対象者に課す条件が、個人の事情に照らして合理的であり、過度な不利益をもたらさないよう、目的に比例して設定することが推奨されている

る<sup>10</sup>。改正法及び施行規則案においては、「住居」、「出頭すべき日時及び場所」、「行動の範囲」、「逃亡及び証拠の隠滅を防止するために必要と認める条件」、「逃亡及び不法就労活動を防止するために必要と認める条件」を含む各種監理措置条件の適用は義務的であるとも読み取れることから、客観的かつ個別的評価がなされず、過度に煩雑な条件が課されることを懸念する。法令順守の側面からみても、就労が認められないにも関わらず、過去に逃亡歴のない者が出頭のために高額な長距離の移動を求められる等、合理的でない条件は制度への不信感を高め、協力を阻む要因にもなりうる<sup>11</sup>。

## 2. 出頭にかかる呼出は、本人の同意を前提として、電磁的方法等での通知も合わせて行うべき

理由：電磁的方法を活用することで、書面のやり取りに不慣れな者であっても情報をタイムリーに取得することが期待できる。なお、識字のない者、身体的障害を有する者等、個別事情に応じた対応も求められる。

## 3. 行動範囲は、指定された住居の属する都道府県の区域内とすることを原則とせず、例外に位置づけるべき。それが難しい場合には、地域ブロックにする等、できるだけ緩やかな制限を原則とすべき。

理由：逃亡及び証拠の隠滅の防止が、行動範囲の制限の目的と解されるが、何故、指定された住居の属さない都道府県への移動により、逃亡・証拠隠滅の恐れが一律に増すと言えるのかは明らかでない。また、指定された住居の属する都道府県内に、当該被監理者の利用できる社会的資源があるとは限らない。被監理者の家族や親族及びもしくは他の支援ネットワークとの緊密な接触を促進するような努力が行なわれることが好ましい。

## 4. 監理措置決定書において、「逃亡及び証拠の隠滅を防止する/不法就労活動を防止するために必要な条件」の内容を明記、あるいは別記すべき。

理由：監理措置決定書に、「逃亡及び証拠の隠滅を防止する/不法就労活動を防止するために必要な条件」とあるが、その詳細を説明する欄がないように思われ、被監理者及び監理人が条件を正確に理解することが難しいことを懸念する。

---

<sup>10</sup> UNHCR拘禁ガイドライン（前掲注2）「付属文書A：拘禁の代替措置」参照。

<sup>11</sup> UNHCR及び人権高等弁務官事務所（OHCHR）「庇護希望者、難民、移民及び無国籍者の拘禁の代替措置に関する世界円卓会議：総括的結論（Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions）」（2011年5月、「世界円卓会議総括的結論」22項 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>

5. 保証金の金額は、「本人の支弁できる範囲内」や「本人の資産を考慮すること」等、過度な金額が求められない規定を導入すべき。また、保証書をもって保証金に代える運用を行うべき。

理由：保証金の額は、収容代替措置に付される者が置かれている特有の状況を踏まえた合理的な水準に設定されなければならない<sup>12</sup>。現行の仮放免制度においては、本人が支弁できない範囲の保証金が指定されることがあり、本人が支弁できず、支援者や知人からの寄付や借金で支払っていることが支援者らから報告されている。保証金を支払えないために収容が続くことや、第三者が支払うことのないよう、また保証金に係わる搾取のリスクを防ぐため、保証金の金額設定に合理性を担保すべきである。

6. 保証金の納付期限について、被監理者が監理措置に付された日の翌日から起算して三日以内という制約を削除すべき。

理由：保証金が期日までに支払えなかったためだけで、監理措置が取り消されるという状況は、長期収容を防ぐという本制度の目的に反するものであり、期日の削除を行い、支払者への確認を持って設定されることが好ましい。

7. 監理措置条件について、被監理者に対し、その者が希望する言語で説明をすべき。

理由：監理措置条件が、施行規則案では広範囲に渡っていることを鑑みても、監理措置条件に関する正確な理解を促して、過失による本人への不利益を防ぎ、また不明瞭な点を解消する機会を積極的に設けることは、法令順守にも繋がる。

8. 被監理者が同意する場合は、監理人も同席し、監理措置条件や被監理者の義務について、当局を含む三者の認識のすり合わせに努めるべき。

理由：被監理者には、煩雑な監理措置条件や義務が付されるおそれがあり、認識に齟齬のないよう説明がなされることが好ましく、また不明瞭な点について、事前に当局に質問ができるようにしておく必要がある。

9. 監理措置決定通知書の性別欄は、被監理者が希望しない場合は省略すべき。

理由：有効な旅券のない者や、在留カードやマイナンバーカードが発行されない者にとって、監理措置決定通知書が唯一の顔写真入りの身分証明書となり、また日常的な携帯が求められることになる。アウティングやハラメント、差別につながる可能性を避ける目的から、被仮放免者の希望を確認し、希望があれば、性別欄は省略できるようにするべきである。

---

<sup>12</sup>UNHCR拘禁ガイドライン（前掲注2）「付属文書A：拘禁の代替措置」参照。

## 4. 被監理者への報酬を受ける活動許可について

### 【改正法・省令案の概要】

- 退去強制令書が発付されていない被監理者に対してのみ、主任審査官は、その者の生計を維持するために必要であって、相当と認めるときは、被監理者の報酬を受ける活動を許可することができ、また、当該許可に必要な条件を付することができる。当該許可は、その生計の維持に必要な範囲内で、監理人による監理の下に、主任審査官が指定する本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う報酬を受ける活動に限られる（法第44条の5第1項）。
- 当該許可の付与は、報酬を受ける活動の許可申請書（別記第51号の8様式）による被監理者の申請によるものであって、監理措置決定に不随するものではない。また、監理人の同意を得た申請に限られる（法第44条の5第1項）。
- 申請書は、報酬を受ける活動の許可申請書（別記第51号の8様式）を使用し、以下の内容を含む（規則第36条の7第1項）。
  - 被監理者身分事項等
  - 活動内容（労働条件を明示する書類を添付すること）：勤務先の名称、所在地、電話番号、職務の内容、報酬額（月額）
  - 日本で同居している者の有無
  - 現在の所持金（預金額を含む）
  - 住居の賃貸借契約の締結の有無（「有」の場合は、以下の欄に記入し、賃貸借契約書の写しを添付すること）
  - 各種機関・団体・監理人等からの金銭援助の有無（「有」の場合は、援助額等が確認できる資料を提出すること）
  - 申請の理由
- 当該許可が付与された場合、監理措置決定通知書に、許可年月日、活動の内容、雇用先の名称その他必要な事項が記載され（規則第36条の7第2項）、その謄本が監理人に交付される（規則第36条の7第3項）。
- 主任審査官は、報酬を受ける活動の許可に必要な条件に違反した場合や、当該許可を与えておくことが適当でないと認める場合には、当該許可を取り消すことができる（法第44条の5第4項）。取消通知書（別記第51号の9様式）をもって、その旨が被監理者に通知され（規則第36の7第4項）、監理人にもその旨が通知される（規則第36の7第5項）。

- 以下に該当した場合、被監理者には、3年以下の懲役若しくは禁錮若しくは300万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金が併科される（法第70条第9項・10項）
  - 報酬を受ける活動の許可を受けずに、報酬を受ける活動を行ったもの又は収入を伴う事業を運営する活動を行った者（在留資格をもつて在留する者を除く。）
  - 退去強制令書が発付されているにも関わらず、収入を伴う事業を運営する活動を行ったもの又は報酬を受ける活動を行った者

## 【意見】

1. **報酬を受ける活動に許可を出す方向性を評価するが、雇用が決定していない段階であっても、報酬を受ける活動の許可を申請できるようにすべき。また、監理措置決定通知書に、報酬を受ける活動の許可を申請できることを記載する等、事業者に対し、当該許可を受けた就労が合法であることを周知することも検討すべき**

理由：現行の仮放免制度においては、被仮放免者が極度の困窮に陥ってしまう場合や、自力での生活基盤の確立が困難なことによって孤独や自尊心の欠如といった問題を抱えやすいことが支援者らから報告されており、報酬を受ける活動へは一定の評価が聞かれている。一方で、報酬を受ける活動の許可申請書は、雇用先が決定した後に当該許可を申請することを前提としているように見受けられる。日雇い労働等、安定した職が得られない状況が想定されていないほか、報酬を受ける活動の許可のない段階で、雇用先を探すことの困難が想定されていないことを懸念する。

2. **労働条件を明示する書類の添付は許可申請に必須とすべきでない**

理由：前段の意見と同様の理由による。

3. **「生計を維持するために相当」な範囲には、被監理者が帰国を希望している場合に、帰国後の一定期間の生計維持を含む帰国準備費用の捻出も考慮することを規定すべき**

理由：支援者らからは、帰国後の生計の目途が立てられない、帰国費用が捻出できないことで帰国できない事例も報告されているため。

4. **被監理者の身分事項や活動内容以外の報酬を受ける活動の許可申請書の項目は、削除か任意の記述とすべき**

理由：原則として、個人のプライバシーを尊重すべきであり、また生計維持に必要な金額は、最低生活水準等をもって判断可能なものであり、かつ国から支援を受けるわけでもないことから、その内訳を問う必要性と合理性に乏しい。

5. **賃貸契約書の写しを提出することを報酬を受ける活動の許可申請に必須とすべきでない**

理由：前段の意見と同様の理由による。

**6. 各種機関・団体・監理人等からの金銭援助の有無や詳細は報酬を受ける活動の許可申請の内容から外すべき**

理由：申告の範囲が曖昧であり、被監理者は記載範囲に戸惑うことが想定される。また、民間の金銭援助の程度を、生計を維持するために必要であって、相当と判断する材料として情報収集する必要はない。被監理者の資産を確認するので十分である。

**7. 主任審査官が報酬を受ける活動を許可するにあたって必要な条件を付す場合について特定すべき**

理由：報酬を受ける活動を許可するにあたって必要な条件を付す目的が明らかでなく、際限のない運用が行われることを懸念する。

**8. 報酬を受ける活動の許可申請書の被監理者の報酬を受ける活動について監理人が監理することを誓約する欄に関して、「監理」が意味する内容を明らかにし、またその内容を被監理者に当局から説明し、同意を取るべき**

理由：報酬を受ける活動の許可申請書において、「被監理者が上記の申請をすることに同意し、被監理者が報酬を受ける活動の許可を受けた場合は、当該活動について私（監理人）が監理することを誓約します。」とする監理人記載欄が設けられている。施行規則案によれば、監理人が被監理者の雇用主であることも想定されているようであるが、一例に過ぎず、また、監理人が被監理者の代理人等であるとも限らない。監理人という立場に基づいた法律上の権限を一切持たない個人や団体が、報酬を受ける活動について、雇用先と被監理者の間に介入して活動を行うことに限界が生じることを懸念する。報酬を受ける活動に関する監理人の監理の範囲を明らかにし、また個別事情に応じて、合理的な範囲とすることを検討されたい。

**9. 許可の取消しにあたり、弁明の機会を設けるべき**

理由：取り消し処分を行う前に弁明の機会を設け、制度の公正性・透明性を担保するべき。また、報酬を受ける活動の許可を受けずに報酬を受ける活動を行った、又は収入を伴う事業を運営する活動を行ったことを理由として、監理措置が取り消しとなることから、取消日と通知日にタイムラグが生じ、監理措置取消事由が発生するといったことも合わせて防止されたい。

**10. 取消通知書において、具体的な取消理由が提示されるべき**

理由：主任審査官による取り消し理由は、報酬を受ける活動の許可に必要な条件に違反した場合だけでなく、「当該許可を与えておくことが適当でない」と認める場合」と広範囲で

ある。取り消しの根拠となった把握されている事実や判断過程を具体的に明記し、制度の公平性・透明性を担保すべき。

## 5. 監理人の役割と義務の範囲について

### 【改正法・省令案の概要】

- 監理人は自己が監理する被監理者の出頭の確保その他監理措置条件、報酬を受ける活動に伴い付与された条件の遵守の確保のために必要な範囲内において、当該被監理者の生活状況の把握並びに当該被監理者に対する指導及び監督を行うことが一義的役割（法第44条の3第2項、法第52条の3第2項）。
- また、出頭の確保その他監理措置条件等の遵守の確保に資するため、当該被監理者からの相談に応じ、当該被監理者に対し、住居の維持に係る支援、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うように努める努力義務がある（法第44条の3第3項、法律第52条の3第3項）
- 監理人には、次のいずれかに該当する場合には、その旨と合わせて、「届出に係る事実」「当該事実が発生した年月日」及び「当該事実を知った経緯」を届け出る義務がある（法第44条の3第4項、法第52条の3第4項、規則第36条の3第3項）。
  - 被監理者が「逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき」、「証拠を隠滅し、又は隠滅すると疑うに足りる相当の理由があるとき」（退去強制令書発付前に限る）、「監理措置条件に違反したとき」、「被監理者による届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき」、不法就労<sup>13</sup>を行った又は疑うに足りる相当の理由があるとき、のいずれかに該当することを知ったとき（第44条の3第4項第1号、法第52条の3第4項第1号、第44条の4第2項）
  - 被監理者が死亡したとき（第44条の3第4項第2号、法第52条の3第4項第2号）
  - 以下、監理措置を継続することに支障が生ずる場合（規則第36条の3第4項）
    - 監理人の氏名（法人その他の団体にあつては、その名称、本店若しくは主たる事務所の所在地又は代表者の氏名）又は電話番号その他の連絡手段となり得る情報を変更したとき
    - 監理人と被監理者との間に親族関係（事実上の婚姻関係を含む。）がある場合において、当該親族関係が終了したとき
    - 監理人と被監理者との間に雇用関係がある場合において、当該雇用関係が終

<sup>13</sup> 報酬を受ける活動の許可を受けてない被監理者が、報酬を受ける活動を行ったとき（在留資格をもって在留する者による活動を除く）や収入を伴う事業を運営する活動を行ったときを含む。

了したとき

- そのほか、監理人又は被監理者に関する事項について、主任審査官が監理措置を継続することに支障が生ずるものとして届出を求めることとしたとき
- 上記の届出は、当該事由が生じた日から7日以内（被監理者の死亡についてはそれを知った日から7日以内）に、書面その他主任審査官が適当と認める方法によって行う必要がある（規則第36条の3第1項・第2項）。
- 主任審査官は、被監理者が、「逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき」、「証拠を隠滅し、又は隠滅すると疑うに足りる相当の理由があるとき」（退去強制令書発付前に限る）、「監理措置条件に違反したとき」、「被監理者による届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき」、不法就労を行った又は疑うに足りる相当の理由があるとき、のいずれかに該当するときは、監理措置決定を取り消すことができる。（法第44条の4第2項）
- また、被監理者による出頭の確保その他監理措置条件等の遵守の確保のために必要があるとして主任審査官が報告を求めた場合には、決められた期日までに、以下の事項についても報告義務を有し（法44条の3第5項、法第52条の3第5項、規則第36条の4第1項・2項）、主任審査官が別に定める場合を除き、報告すべき事項を記載した書面を提出しなければならない（規則第36条の4第3項）。うち、「当該被監理者の生活状況」、「監理措置条件等の遵守状況」「報酬を受ける活動の状況」が改正法で定められた報告事項である。
  - 当該被監理者の生活状況
  - 監理措置条件等の遵守状況
  - 報酬を受ける活動の状況
  - 被監理者に対する指導及び監督の状況
  - 被監理者に対する情報の提供、助言その他の援助の状況
  - 被監理者による出頭の確保その他監理措置条件又は報酬を受ける活動に伴い付された条件の遵守の確保のために主任審査官が必要と認める事項
- 主任審査官は、監理人が任務を遂行することが困難になつたときその他監理人にその任務を継続させることが相当でないとき、監理人の選定を取り消すことができる（法44条の3第6項、法52条の3第6項）。また、監理人が自ら監理人を辞任する場合は、①被監理者の氏名、②辞任する理由、③辞任する年月日を、辞任する日の三十日前までに辞任する旨を届け出るが、その届出は努力義務に留まる（規則第36条の5第1項・第2項）。

また、これらの場合、新たに監理人として選定される者がいないときは監理措置は必ず取り消されなければならない（法第44条の4第1項第2号、法第52条の4第1項第2号）。

- （監理人を辞する場合を含み）届出をせず、又は虚偽の届出をした場合や、報告をせず、又は虚偽の報告をした場合、監理人は10万円以下の過料に処される（法77条の2）

## 【意見】

### 1. 監理人の届出の内容について、「当該事実が発生した年月日」及び「当該事実を知った経緯」は削除すべき

理由：年月日までの詳細を監理人が正確に把握することが実務上困難である場合、期日までの確認が難しい場合が想定されるほか、被監理者・監理人以外の情報の記載を要求していると捉えうる項目であり、不用意に個人のプライバシーを侵害するものである。

### 2. 監理人の届出事項から「逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき」、「証拠を隠滅し、又は隠滅すると疑うに足りる相当の理由があるとき」を外すことを可能とすべき

理由：個別の状況によっては、出頭義務に応じなかったことや、出頭義務に応じなかったことについての監理人との話し合いに被監理者が来なかったこと、その理由を尋ねる監理人からの連絡に被監理者が応じない等、具体的な状況を「逃亡した」とみなし、監理人がその事実を届け出るとは現実的に可能かもしれないが、特に「疑うに足りる相当の理由があるとき」の判断には、実務的に多くの困難が予想される。例えば、過去の事例を鑑みても、数日連絡つかないことを「逃亡すると疑うに足りる相当の理由がある」と判断するかについて、被監理者が携帯を変更したために監理人との連絡で使用していたアプリケーションのアカウントが変わってしまった、携帯料金が払えなかったために利用が止められてしまった、事故にあっていた、体調を崩していた、精神疾患が悪化していた等、必ずしも逃亡に繋がらない状況を逃亡すると疑わざるを得ない状況が想定される。

### 3. 監理人の届出事項から、「監理人と被監理者との間に親族関係（事実上の婚姻関係を含む。）がある場合において、当該親族関係が終了したとき」、「監理人と被監理者との間に雇用関係がある場合において、当該雇用関係が終了したとき」を削除すべき

理由：届出の目的が明らかでなく、親族関係や雇用関係の終了が被監理者に与える影響が不明確である点を懸念する。附帯決議が求める「プライバシーの尊重」を踏まえ、削除が望ましい。

### 4. 監理人の届出事項から「監理人又は被監理者に関する事項について、主任審査官が監理措置を継続することに支障が生ずるものとして届出を求めることとしたとき」を、報告事項

**から「被監理者による出頭の確保その他監理措置条件又は報酬を受ける活動に伴い付された条件の遵守の確保のために主任審査官が必要と認める事項」を削除すべき**

理由：どのような届出義務であっても監理人に課すことも可能となってしまう。監理人にとって、その役割の程度の範囲が想定できず、選定対象として申し出ることが困難になることを懸念する。

**5. 監理人の届出や報告の義務の期日や範囲について、適用にあたり、監理人の同意を要することを規定に盛り込むべき**

理由：実務上困難な義務を当局が監理人に一方的に課し、監理人に過度な負荷がかかる場合、義務の履行がそもそも難しくなり、監理措置取り消し案件が増える、あるいは監理人の引き受け手が見つからなくなるおそれがある。参議院で採択された附帯決議にある「監理人に過度な負担とならないよう配慮すること」を反映し、監理人の義務の範囲を説明するだけでなく、監理人の実務的負担を考慮し、合意のとれた範囲に留めることを検討されたい。

**6. 監理人の届出義務を当該事由が生じた日から7日以内（被監理者の死亡についてはそれを知った日から7日以内）とする記載は削除する、それが難しい場合は「可及的速やかに」とすべき**

理由：監理人と被監理者の連絡頻度は、条件の程度や、支援の必要性等に応じて変わることが想定されるため、届出事由が生じた日から7日以内とする制約は、実務上困難である場合があることを懸念する。

**7. 主任審査官が、監理人にその任務を継続させることが相当でないと認めるときについて、搾取等、監理人から被害を受けている被監理者が、守秘義務を守られる形で当局や適切な相談窓口にご相談できる施策を講じるべき。また、その場合、当局側が新たな監理人を見つける、監理措置以外の収容代替措置に付す等、本人に不利益のないようにすべき。これは監理人が死亡した場合も同じ。**

理由：監理人の要件には倫理的な規程がなく、その選定にあたって被監理者の意思が考慮される規定はない。支援者らからは、被監理者のプライバシーの侵害や越権行為、搾取を招くことが懸念されている。また、この点は2023年4月18日付けの国連の特別報告者らか

らの書簡においても指摘されている<sup>14</sup>。例えば、保証金を肩代わりすることや、監理人を務めることを条件に、被監理者が労働を強いられる、性的関係を迫られる、あるいは、従わない場合には当局に報告すると脅しを受け、監理人から居所に監視カメラを付けられる、GPSの位置情報を共有するように強いられるといったことが起こった場合に、被監理者が再収容や報復を恐れることによって、その被害を訴え、助けを求めることが難しく、場合によっては命の危険にも繋がり兼ねない。また、監理人が死亡したことのみをもって監理措置を取り消すことは、被監理者の責によるものでなく、避けるべきである。

#### **8. 監理人が自ら監理人を辞任する場合の届出は義務的にすべき**

理由：監理人として選定される者がいないときは監理措置は必ず取り消されてしまうため、監理人の辞任は義務的にし、被監理者の責によらない監理措置の取り消しは避けることを検討されたい。

#### **9. 監理人の報告義務の履行にあたっては、書面提出を原則とせず、「書面その他主任審査官が適当と認める方法」によって行う規定とすべき**

理由：参議院で採択された附帯決議にある「監理人に過度な負担とならないよう配慮すること」を反映し、報告義務の履行に「書面その他主任審査官が適当と認める方法」を追加し、電磁的方法の利用等を検討されたい。

#### **10. 罰則について、人道上の理由の有無等を考慮する規定を設けるべき**

理由：住居の維持に係る支援、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うという監理人の役割と、届出/報告義務の履行が矛盾する場面が想定される。監理人は「自己が監理する被監理者の出頭の確保その他監理措置条件、報酬を受ける活動に伴い付与された条件の遵守の確保のために必要な範囲内で、当該被監理者の生活状況の把握並びに当該被監理者に対する指導及び監督を行うこと」が一義的役割であるところ、守られるべき被監理者の利益と監理人の条件順守にかかる役割を比較衡量して、届出/報告義務を果たすべきかを個別に判断することを可能とし、人道的な支援の委縮を回避すべきである。

---

<sup>14</sup> OL JPN 1/2023

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27995>

(日本語版仮訳：

[http://frj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/OL\\_JPN\\_1\\_2023\\_japanese.pdf](http://frj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/OL_JPN_1_2023_japanese.pdf))

## 6. 被監理者による届出について

### 【改正法・省令案の概要】

- 被監理者は、以下の事項（うち、「監理措置条件の遵守状況」及び「報酬を受ける活動の状況」のみ改正法で定められた届出事項）について、監理措置に付された日又は直近の届出の日から3月を超えない範囲内で主任審査官が定める日までに、書面その他主任審査官が適当と認める方法によって、主任審査官に対して届け出なければならない（法第44の6、法第52条の5、規則第36条の8第1項・第2項）
  - 監理措置条件の遵守状況
  - 報酬を受ける活動の状況
  - 被監理者の生活状況
  - 監理人との連絡状況
  - ほか、監理人又は被監理者に関する必要な事項として主任審査官がその届出を求めることとした事項

### 【意見】

#### 1. 届出は電磁的方法で行うことも認められるべき

理由：電磁的方法を認めることで被監理者や当局の双方の負担を減らすことが期待される。

#### 2. 監理措置条件の確認をもって、遵守状況の届出を行ったとみなすべき

理由：条件の遵守状況に関する届出は、法令順守の促進を図る目的で行うべき。監理措置条件について確認した旨を署名する、電磁的方法による場合はチェックを入れる等の意識喚起を行うことで、届出が行われたとみなすべきである。

#### 3. 報酬を受ける活動の状況に関する届出は、雇用先の変更がある場合に留めるべき

理由：被監理者による届出をせず、又は虚偽の届出をしたときについては、主任審査官の判断で監理措置決定の取消しが可能であり、また、報酬を受ける活動の許可に必要な条件に違反した場合や、当該許可を与えておくことが適当でないとする場合は、当該許可が取り消されてしまう。届出の内容が簡素化されることで、制度に対する不信感の軽減や、法令順守の促進にも繋がることを期待される。報酬を受ける活動の許可は「主任審査官が指定する本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う報酬を受ける活動に限られる」という条文上の規定を鑑みれば、雇用先の変更がある場合に留めることを検討されたい。

#### 4. 「被監理者の生活状況」及び「監理人との連絡状況」を削除すべき

理由：個人のプライバシーの権利を尊重する観点から、「被監理者の生活状況」及び「監理人との連絡状況」の届出を求めることは避けるべきである。加えて、監理人には、「逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき」の当局への届出義務が、改正法上で既に課されていることから、その届出をもって出入国管理上の目的を達成することは、監理人と被監理者に過度な負担をかけないことに繋がる。参議院で採択された附帯決議においては、「個人のプライバシーの権利を尊重することを考慮すべき。監理措置・仮放免制度の運用に当たっては、監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーを尊重するとともに、監理人に過度な負担とならないよう配慮すること。」とされていることに留意されたい。

#### 5. 特別なニーズや脆弱性を考慮し、届出や届出事項を免除できる規定を設けるべき

理由：未成年、身体的あるいは精神的疾患/障害のある者、重篤な疾病を抱える者、言語上のハードルを抱える者（識字のない者を含む）等、届出に困難を抱える場合が想定されるため。

#### 6. 「ほか、監理人又は被監理者に関する必要な事項として主任審査官がその届出を求めることとした事項」を削除、あるいは求める届出事項について被監理者に事前の説明と同意をとるべき

理由：「被監理者による届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき」は監理措置が取り消されるという、被監理者の重大な不利益を考慮すると、際限のない届出が求められてしまうことは、制度の公平性・透明性を損ねるため。

### 7. 監理措置の取消しについて

#### 【改正法・省令案の概要】

- 以下のいずれかに該当する場合は、監理措置の取り消しが必須である（法第44条の4第1項、法第52条の4第1項）。
  - 保証金が期限までに納付されなかったとき
  - 監理人の選定が取り消された場合、監理人が辞任した場合又は監理人が死亡した場合において、被監理者のために新たに監理人として選定される者がいないとき
- 以下のいずれかに該当する場合は、主任審査官の判断で監理措置決定の取消しが可能である（法第44条の4第2項、法第52条の4第2項）。当該被監理者を収容する際には、本人に対

して、監理措置決定取消書が、收容令書あるいは退去強制令書と合わせて示されなければならない（法第44条の4第6項、法第52条の4第5項）。

- 逃亡し、又は逃亡すると疑うに足りる相当の理由があるとき
  - 監理措置条件に違反したとき
  - 被監理者による届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき
  - （退去強制令書発付されていない場合）証拠を隠滅し、又は隠滅すると疑うに足りる相当の理由があるとき
  - （退去強制令書発付されていない場合）在留資格の範囲を越えて収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を行ったとき、あるいは在留資格のない者が被監理者に対する報酬を受ける活動の許可を受けずに報酬を受ける活動又は収入を伴う事業を運営する活動を行ったとき
  - （退去強制令書が発付されている場合）送還を実施するために被監理者を收容する必要が生じたとき
  - （退去強制令書が発付されている場合）収入を伴う事業を運営する活動若しくは報酬を受ける活動を行い、又はこれらの活動を行うと疑うに足りる相当の理由があるとき
- 監理措置決定が取消しとなった場合、監理措置決定通知書の返納を要する。また、主任審査官が監理措置決定取消書（別記第51号の6様式）を作成する（規則第36条の6第2項）。監理人であつた者に対し、主任審査官より、当該監理措置決定を取り消した旨が通知されるが、その通知方法や様式は規定されていない（規則第36条の6第1項）。
  - 監理措置決定取消書、收容令書、又は退去強制令書を保持しない場合でも、急速を要するときは、書面を示すことなく、口頭通知のみで收容することができる（法第44条の4第7項、法第52条の4第6項）。また、監理措置取り消しに伴い、保証金が納付されていた場合は、その全部又は一部を没取するものとされ（法第44条の4第5項、法第52条の4第4項）当該保証金の納付者に対して、保証金没取通知書（別記第51号7様式）が交付される（規則第36条の6第3項）。

## 【意見】

### 1. 監理措置取消の決定前に、被監理者や監理人に聴聞や弁明の機会を担保すべき

理由：証拠を隠滅する／収入を伴う事業を運営する活動若しくは報酬を受ける活動を行ったという事実にとどまらず、それを疑うに足りる相当の理由があるときにおいても、監理措

置取消が可能であり、判断基準が明確でない。取り消し処分を行う前に弁明の機会を設け、制度の公正性・透明性を担保すべきである。

## 2. 監理措置取消通知書は本人に交付し、具体的な取消理由が提示されるべき

理由：主任審査官による取り消し理由は広範囲であり、監理措置取消通知書での具体的な理由の記載と交付は適正な制度運用にとって重要である。監理措置取消し通知書を提示するだけでなく、交付することで申請者の納得感を高め、また意思決定を助けたり、その後の手続きへの協力や再度監理措置や仮放免に付された際の条件遵守を促すことが期待される。

## 3. 監理人へは、監理措置取消通知書の謄本を渡すべき

理由：監理人には様々な義務と関与が求められている。監理措置取消理由とその判断過程を記した監理措置取消通知書の謄本を交付することで、制度の公平性・透明性の向上に繋がる。また、監理人の役割の遂行を改善する余地があるのか、被監理人及び監理人に求める条件や義務の設定について当局の個別評価が適切であったのか等を精査し、建設的な関係者の関与を促すことを目指すべきである。

## 8. 仮放免制度について

### 【改正法・省令案の概要】

- 收容令書若しくは退去強制令書の発付を受けて收容されている者又はその者の代理人、保佐人、配偶者、直系の親族若しくは兄弟姉妹は、改定された仮放免許可申請書（別記第66号様式）及び仮放免の許可を必要とする事由を証する資料を提出し、仮放免を請求することができる（法第54条第1項、規則第49条第1項）。
- 入国者收容所長又は主任審査官は、請求により又は職権で、收容令書若しくは退去強制令書の発付を受けて收容されている者を仮放免に付することができる。現行法ではその理由は規定されてなこなかったが、改正法では、健康上、人道上その他これらに準ずる理由によりその收容を一時的に解除することを相当と認めるときに限ると変更される（法第54条第2項）
- 仮放免にあたり、期間を定めて、かつ、住居及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件が付される（法第54条第2項）。仮放免期間は3月を超えない範囲とされる（規則第49条第2項）。保証金の納付、保証人の用意を求める規定はない。被仮放免者に対する報酬を受ける活動許可の規定は整備されていない。

- 被仮放免者への出頭の要求は、呼出状（別記第51号の2様式）によって行われる（規則第36条の2第3項、規則第49条4項）。
- 被仮放免者へは、仮放免の期間及び仮放免に付された条件を記載した仮放免許可書（別記第67号様式）が交付される（規則第49条第5項）。
- 請求された仮放免が不許可とされたときは、当該請求をした者に対し、理由を付した書面（別記第68号様式）をもって、その旨が通知される（規則第49条第6項）。
- 仮放免の期間について、仮放免された者又はその者の代理人、保佐人、配偶者、直系の親族若しくは兄弟姉妹は、期間の延長を請求することができる（法第54条第5項）。このとき、仮放免期間延長許可申請書（別記第69号様式）及び仮放免の期間の延長を必要とする事由を証する資料各一通を提出しなければならない（規則第49条第7項）。
- 仮放免の期間の延長を不許可とした旨の通知は、仮放免期間延長不許可通知書（別記第69号の2様式）による通知書によって行われる（規則第49条第10項）。
- 入国者収容所長又は主任審査官は、仮放免された者が逃亡し、逃亡すると疑うに足りる相当の理由があり、正当な理由がなくて呼出しに応ぜず、その他仮放免に付された条件に違反したときは、仮放免を取り消すことができ、その点に変更はない（法第55条第1項）。
- 被放免者が、仮放免条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由がなくて呼出しに応じない場合には、1年以下の懲役若しくは20万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する（第72条第6号）

## 【意見】

### 9. 仮放免許可申請に関する標準処理期間を設定すべき

理由：監理措置の要否判断及び請求手続きにかかる意見同様、仮放免許可申請に対する処理の迅速化の確保及び透明性の向上の観点から、仮放免許可申請に関する標準処理期間の設定と、その後の評価と実務の改善が重要である。

### 10. 仮放免不許可通知書、仮放免延長不許可通知書、及び仮放免取消通知書において、具体的な不許可/取り消し理由が提示されるべき

理由：監理措置の要否判断及び請求手続きにかかる意見同様、不許可理由/取り消し理由を明らかにすることは、制度の公平性・透明性の担保に資すると同時に、申請者の納得感に繋がり、意思決定を助けたり、その後の手続きへの協力を促すことが期待される。また、仮放免許可ではなく監理措置を申請すべきであるのかを含め、具体的にその後の対応を検

討することができるようになり、仮放免を認める条件を満たさないために収容が長期化するといった状況を防ぐことができる。

#### **11. 聴聞又は弁明の機会をもつべき**

理由：監理措置の要否判断及び請求手続きにかかる意見同様、仮放免許可の要否判断にあたり、個人の状況を正確に把握するため、本人や申請者への聴聞又は弁明の機会を設けるべき。その上で、仮放免許可申請書において、聴聞の希望を聞き取ることも検討されたい。

#### **12. 監理措置条件は個別評価によって組み合わせで設定すべき**

理由：監理措置の条件に関する意見同様、収容代替措置において、対象者に課す条件が、個人の事情に照らして合理的であり、過度な不利益をもたらさないよう、目的に比例して設定することが望ましい。仮放免にあつたて付される条件として規定される「仮放免期間」、「住居及び行動範囲の制限」、「呼出しに対する出頭の義務」、「その他必要と認める条件」については、絶対条件ではなく、個別に条件としての必要性の判断がなされる仕組みを整備することが望ましい。

#### **13. 仮放免期間について「三月を超えない範囲」とする制約を削除すべき**

理由：条件の合理性とその目的と本人の不利益との比例性を担保するために、個別評価の仕組み作りとして、期間の制約を設けるべきではない。仮放免理由を健康上、人道上その他これらに準ずる理由としていることから留意されたい。

#### **14. 3カ月に一度監理措置要否判断の際に、仮放免許可を行うかも比較衡量すべき**

理由：どのような収容代替措置に付すべきかは、個別評価でもって決定することが望ましい。仮放免制度が監理措置制度よりも緩やかな条件設定が可能であることを鑑みると、3カ月に一度の監理措置要否判断の際に、職権で仮放免許可を行うか比較衡量することを規定に盛り込むことが望ましい。

#### **15. 呼び出しは、本人の同意を前提として、電磁的方法も合わせて通知すべき**

理由：監理措置条件にかかる意見同様、電磁的方法を活用することで、書面のやり取りに不慣れな者であっても情報をタイムリーに取得できるようになるため。なお、識字のない者、身体的障害を有する者等、個別事情に応じた対応も求められる。

#### **16. 行動範囲の制限は、できるだけ緩やかなものとするべき**

理由：被仮放免者の行動範囲は監理措置のように単位の制約は設けられていないが、監理措置条件にかかる意見同様、指定された住居の属する都道府県内に、被仮放免者の利用で

きる社会的資源があるとは限らない。被仮放免者の家族や親族及びもしくは他の支援ネットワークとの緊密な接触を促進するような努力が行なわれることが好ましい。現行の仮放免制度においても、例えば、弁護士と面会する度に一時旅行許可申請をしなければならない事例も報告されている。社会資源の問題に留まらず、自由な交通が保障されず、ともすれば当局の権限で個人の権利行使に制約をかけることを事実上可能とする制度設計に対して、支援者から懸念の声が挙げられている。

#### **17. 仮放免許可書の性別欄は、被仮放免者が希望しない場合は省略すべき**

理由：監理措置条件にかかる意見同様、有効な旅券のない者や、在留カードやマイナンバーカードが発行されない者にとって、仮放免許可書が唯一の顔写真入りの身分証明書となり、また日常的な携帯が求められることになる。アウトティングやハラスメント、差別につながる可能性を避ける目的から、被仮放免者の希望を確認し、希望があれば性別欄は省略できるようにするべきである。

#### **18. 現行法の元で仮放免に付されている者について、当該外国人の仮放免時の保証人が監理人を務めることができないことを理由に監理措置の申請ができない場合には、仮放免の延長を許可する等、人道的な措置を検討すべき**

理由：改正法では、仮放免許可を出す理由が限定されているために、改正法施行後の現行法下で仮放免されている者の扱いについて、支援者らから懸念が寄せられている。仮放免許可の延長の際に、改正法における仮放免許可の「理由」への該当性が問われるのではないかという点や、收容令書による被仮放免者に退去強制令書が発付された場合に監理措置への切り替えを求められるのではないかという点に加え、そのようにして仮放免が認められない場合に、監理措置に付すことができないが故に再收容されるのではないかという不安の声が寄せられている。現行法の下であれば仮放免の延長を許可される者であって、仮放免の保証人が監理人を務めることが難しく、ただし他に監理人が見つからない場合には、收容代替措置の適用を優先し、收容を最後の手段とする運用を行うべきである。

### **9. 仮放免／監理措置に付された者への生活保障について**

#### **【改正法・省令案の概要】**

- 報酬を受ける活動許可を申請できると規定されているのは、退去強制令書発付前の被監理者に限られる。
- 政令・省令案には、被仮放免者及び被監理者に対する国の支援への言及はなく、一方で、改正法においては、同許可を持たない退去強制令書が発付されていない被監理者、退去強制令書が発付されている被監理者及び被仮放免者の就労について、罰則（3年以下の懲役若

しくは禁錮若しくは300万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金)を課す規定が新たに導入されている(法第70条第9項・10項)。

## 【意見】

### 1. 被仮放免者及び被監理者が生計を維持することが困難な場合には、生活費や住居の支援等、最低限の生活保障をを国の責任で行うべき。難民認定申請者や補完的保護申請者については、申請回数による制約を設けず、全員を保護措置の基本対象とすべき

理由：改正法においては、被監理者が報酬を受ける活動の許可を申請できるようになっており、被仮放免者が支援を受けられず、生計を維持することが困難な場合が現実にあることが理解されたことを評価する声は、支援者の中でも聞かれている。しかしながら、就労できない者/就労の許可がない者に対する生活保障が明らかでないことについて、支援者からは、次のような観点から懸念が寄せられている。

- 本来であれば就労できる者であっても、民間の丸抱えで生計の支援を行わざるを得なくなり、そのリソースには限界がある。また、経済的な他者への依存を強いられることにより、当事者の自尊心の低下を引き起こしかねない。
- 生活が困窮することで、逃亡し就労することを選ばざるを得なかったり、犯罪に巻き込まれる可能性がある。
- 被仮放免者や被監理者の中には、健康状態や家庭の事情等により就労できない者や、収入や就労先をすぐに得られない者、その他の支援を受けられない者が想定される。

こうした支援現場の声に加え、基本的ニーズを満たすことが法令順守に繋がることは、国際実務を通して指摘されている<sup>15</sup>。生計維持のための就労であっても、罰則の対象としている以上、国の責任で被監理者/被仮放免者の生活を保障することを検討されたい。特に、難民認定申請者に対する保護措置については、原則として、1回目難民認定申請の不認定処分等について裁判所において取り消し訴訟(第一審)を行っていない複数回申請者は対象外とされているところ<sup>16</sup>、こうした対象者の制限の明文化を削除する等、既存の仕組みも活用しながら、国民健康保険の加入を含む、被監理者/被仮放免者の健康と最低限の生活保障への対応が省庁横断的に整備されることが望ましい。

制度の濫用・誤用の防止や日本からの退去を、生活保障をはじめ個人の基本的権利を奪って実現しようとするのではなく、継続して在留するための手段が尽くされたと当事者が感

<sup>15</sup> International Detention Coalition, “There Are Alternatives” (2015年) 参照。

<https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2024/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

<sup>16</sup> 平成22年4月1日付外務省総合外交政策局人権人道課長通達「生活に困窮する難民認定申請者等に対する保護措置の見直しについて」参照。

じられるような適正手続きの確保、法的助言を受ける機会の強化、基本的ニーズの充足、当局から独立した「コーチング」や「ケースマネジメント」による個人のニーズに応じたサービスの利用や意思決定の援助、帰国支援への予算増額等、エンパワメントのアプローチによる達成を目指すべきであり、その一環のなかで生活保障のあり方を捉えなおすことを検討されたい。

## 2. 健康上の理由で収容を解かれている仮放免者の医療費は、国の責任で支援すべき

理由：収容中に病状が悪化した状態で仮放免される事例が見受けられる。改正法では「健康上の理由」等を有する者に仮放免が認められるとされており、この傾向がより強くなることが懸念される。被仮放免者は国民健康保険に入れられない運用が行われており、医療費を1点=10円ではなく20~30円で計算し、高額請求される事例や、反対に医療機関の負担や市民のカンパ等により支出される事例、あるいはそれが出来ずに治療が遅れた事例も報告されている。被仮放免者への予算措置や国民健康保険の加入を認めることが難しいのであれば、在留を正規化したり、医療機関の財政的負担を軽減する等、様々な施策を講じ、医療を受ける権利の保障に取り組むことが望ましい。

## 10. 在留特別許可との兼ね合いについて

### 【改正法・省令案の概要】

- 法務大臣は、外国人が退去強制対象者に該当する場合であっても、条件を満たせば、当該外国人からの申請により又は職権により、当該外国人の在留を特別に許可することができる（法第50条第1項）。
- 外国人が16歳に満たない者であるとき又は疾病その他の事由により自ら申請することができないときは、当該外国人の父若しくは母、配偶者、子又は親族がその者に代わって在留特別許可申請を行うことができる（規則第44条第4項）。このとき、在留特別許可申請書（別記第61号の4様式）法第50条第1項各号のいずれかに該当することを証する資料各一通を地方出入国在留管理局に出頭して提出しなければならない（規則第44条第2項）。
- 在留特別許可の申請は、当該外国人に対して退去強制令書が発付された後は、することができない（法第50条第3項）。
- 退去強制令書が発付された後の職権による在留特別許可について、具体的な規定はない。

- 在留特別許可をしない旨の通知は、通知書（別記第62号の3様式）によって行われる。同通知は在留特別許可申請があった場合に限られる（規則第44条第8項）。

## 【意見】

### 1. 在留特別許可申請者の法的助言/援助へのアクセスを改善すべき

理由：在留特別許可申請者が十分な立証ができるよう、法的助言/援助へのアクセスを改善すべき。退去強制令書発付後には在留特別許可申請ができないことから、特に退去強制令書発付前の支援を強化すべき。民事法律扶助の対象に非正規滞在外国人や行政手続き援助を含める、在留特別許可申請者の収容を行わない等を検討されたい。

### 2. 在留特別許可の代理申請を行う者に、代理人、保佐人を追加すべき

理由：身寄りの無い者を考慮し、父若しくは母、配偶者、子又は親族以外の代理申請を認めるべきである。

### 3. 在留特別許可をしなかった場合の通知書において、不許可理由を具体的に明記すべき

理由：在留特別許可の判断にあたって考慮された事情及び当該事情に基づく不許可判断の過程等を具体的に明記することで、申請者が受ける不利益の程度と、退去強制によって達成される利益を比較衡量し、合理性を欠く判断がなされているのかを確認することができ、制度の公平性・透明性の担保に繋がる。また、申請者に対し、自らの在留を継続するための手段が尽くされたのかの判断材料を提供することにも繋がり、個人の状況によっては、退去強制を受けている者が一時的あるいは永久的な自主帰国や出国を検討するといった事案解決に向けたプロセスが促されることが期待される。

### 4. 退去強制令書が発付された後の職権による在留特別許可について規定を整備すべき

理由：退去強制令書が発付された後でも、時間の経過に伴う事情の変化や人道上の理由により、出国・帰国できない者が発生することが想定される（難民申請者以外では、主に、無国籍など手続き上の理由、渡航に関する経済的理由、病気などの医療上の理由、多国籍家族の安定的維持や子どもの福祉に関する理由等）。退去強制令書が発付された後であっても、個別の事案解決を目指すべきである。当該外国人等への聴聞や弁明の機会を設ける、医師、弁護士、社会福祉士等の専門家の意見を聞く等、在留の可否の再検討及び新たな事情の考慮を行える実務上の仕組みを検討されたい。