自由権規約における「恣意的収容」の基準と司法アクセス

【文 献 種 別】 判決／東京地方裁判所
【裁判年月日】 令和 7 年 6 月 17 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（ワ）第 528 号
【事 件 名】 自由権規約に基づく損害賠償請求事件
【裁 判 結 果】 一部認容、一部棄却
【参 照 法 令】 出入国管理及び難民認定法 52 条 5 項、自由権規約 9 条 1 項・4 項・5 項、国家賠償法 1 条 1 項
【掲 載 誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25623374

富山大学教授 **安藤由香里**

事実の概要

原告 2 名（原告Ｐ 1 ：トルコ国籍難民申請者・原告Ｐ 2 ：イラン国籍難民申請者）は、2016 年から 2020 年に東日本入国管理センターで入管収容と 2 週間の仮放免を複数回経験した。原告らは出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）52 条 5 項が、自由権規約 9 条 1 項及び同条 4 項に違反しており、自由権規約 9 条 5 項又は国家賠償法 1 条 1 項に基づき、各収容の慰謝料及び弁護士費用として金員及び遅延損害金の支払を求めた事案である。

東京地裁は、自由権規約 9 条 1 項及び入管法 52 条 5 項に違反し違法であり、国賠法 1 条 1 項の適用上違法であると原告らの請求を一部認容した。

判決の要旨

1 自由権規約 9 条 1 項について

国は「自由権規約 9 条 1 項は、収容に合理性、必要性及び比例性が必要であることを明文で定めていない。原告らが解釈の根拠として援用する国際文書等は法的拘束力を有するものではない。」と主張した。しかし、東京地裁は自由権規約 9 条 1 項は「第 2 文において『何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない。』として恣意的拘禁を禁じ、その後に独立した第 3 文を設けて『何人も、法律で定める理由及び手続によらない限り、その自由を奪われない。』と規定して」おり「第 2 文で禁止される恣意的拘禁とは、第 3 文が要請する自由を剥奪する理由及び手続が法定されているか否かに限られない、より広い意味内容を含んでいる」と国の主張を否定した。その上で、「自由権規約委員会が自由権規約に基づいて設置され、同規約の履行状況の監視を担う機関であり、人権分野における多数の専門家で構成されていること等に照らせば、一般的意見 35 号を含む同委員会の一般的意見の内容」は解釈の補足的手段と解されるとした。さらに「恣意的拘禁作業部会審議結果 5 号が示す収容の正当性に関する判断枠組み」も補足的手段であると述べた。

恣意的拘禁とは「出入国管理関係の収容の文脈においては、法律で定められた理由及び手続によらない場合のみならず、法律で定められた理由及び手続によっていたとしても、当該収容ごとの個別具体的事情のもとで、正当な目的に基づくものであること（合理性）、当該目的を達成するために収容が必要であり、より負担の少ない措置では当該目的を達し得ないこと（必要性）及び当該目的を達成する必要性が収容による個人の自由の剥奪という措置の重大性を上回っていること（比例性。収容の必要性が収容による不利益を上回ること。）の 3 要件のいずれかを満たさない拘禁をいうと解される。」とし合法性だけでなく、合理性、必要性、比例性の 3 要件をすべて満たす必要性を明確にした。しかし「あくまでも制度的な保障にすぎず、個々の収容が恣意的拘禁に当たらないことを直ちに保障することにはならない。」とした。そして「収容について定期的な再評価の手続が制度化されていない場合に、一律的に収容が、自由権規約 9 条 1 項が禁止する恣意的拘禁に該当するという解釈を採用していると解することはでき

ない。」とした。その理由は「生活上の必要等から就労等の何らかの違法な在留活動に及ぶ事態になりかねない。このような事態を防止し、外国人の入国在留管理の適正を確保するために、当該外国人の入国及び違法な在留活動を禁止することも収容の目的の一つといえる。」とし、在留活動禁止説を採用した。

次に「憲法上、外国人は、本邦に入国する自由を保障されているものでないことはもとより、本邦に在留する権利ないし引き続き在留することを要求し得る権利を保障されているものでもなく、入管法に基づく外国人在留制度の枠内においてのみ本邦に在留し得る地位を認められている。」と昭和 53（1978）年 10 月 4 日マクリーン事件最高裁判決を引用し、「わが国は、先にみた在留資格制度を採用しており、退去強制令書の発付・執行により収容された外国人について、憲法上、本邦において収容されることなく社会生活を送る権利が保障されているとはいえない。また、前記のとおり、退去強制手続の対象となる外国人を収容しないとすることは、在留資格制度に基づく入国在留管理の適正を確保する点から許容しがたく、当該外国人が社会から隔離される結果になることをもって目的の正当性を否定することはできない。」として収容制度自体の正当性を肯定した。その上で、「入管法の規定は全体として、退去強制手続における収容が、個別具体的事情に照らし、合理性、必要性及び比例性の 3 要件を満たすことを要請しているというべきである。したがって、入管法 52 条 5 項等について、自由権規約 9 条 1 項に違反し、無効であると解することはできない。」と退去強制を目的とする収容は、合理性、必要性及び比例性の 3 要件を満たす場合、正当化されるとした。

2　自由権規約 9 条 4 項について

自由権規約 9 条 4 項が要請する「裁判所がその抑留が合法的であるかどうかを遅滞なく決定する」は裁判所に対し「仮放免許可の義務付けの訴え」や「仮の義務付けの訴え」で「自身の身柄の釈放を求めることができる」と行政事件訴訟法（以下、行訴法）3 条 6 項等によって保障され「自由権規約 9 条 4 項が求める裁判所の判断を受ける権利や裁判手続を利用する権利は保障されている」とした。その上で「現時点での収容の合法性自体を直接の判断対象としたり、身柄の釈放そのものを命じたりする裁判手続の保障までを求める趣旨であるとは解し難い。」と自由権規約 9 条 4 項が裁判所に対して収容が合法かどうかの判断や身柄を解放することまで求めているわけではないとした。その根拠は「自由権規約委員会が、自由権規約 9 条 4 項が原告らが主張する裁判手続の保障を要請しているとの解釈をとっていることはうかがえない。」とした。しかし「被収容者に与える不利益が著しい場合、すなわち、収容が比例性を欠き恣意的拘禁にあたる場合をいうと解し得るし、被告が恣意的拘禁を受けている者を仮放免しないことは裁量権の逸脱又は濫用に当たると解し得る」ため、そのような場合、「仮の義務付けの申立て（行訴法 37 条の 5 第 1 項）により、迅速な釈放を実現することも可能であ」り、司法の救済はあるとした。以上から「原告Ｐ 1 及びＰ 2 に行訴法による手続等をとることが妨げられていたとの事情は認めら」れず、「原告Ｐ 1 の各収容について、自由権規約 9 条 4 項違反は認められない。」とした。

3　恣意性（合理性・必要性・比例性）について

本件では逃亡や違法な在留活動のおそれについて「難民認定の申請中であったとの事情は、直ちに逃亡や違法な在留活動のおそれを低減させるとはいえない。」とし「収容の合理性が認められ、その必要性が高いと解されるものの、心身の状態に照らせば、全期間を通じて、収容の必要性が心身に与える不利益を上回る事情があるとはいえず、比例性の要件を欠く。」と合理性及び必要性については認めたが、比例性について否定した。

4　国賠法 1 条 1 項の適用上違法か

本件では「原告Ｐ 1 収容 3 並びに原告Ｐ 2 収容 3 及び同収容 4 の当時、原告らの健康状態は顕著に悪化し、収容に耐え難い状況に至っていた。」とし「東京入管主任審査官は、上記各収容に先立って、その都度、原告らと面接し健康状態の聴取等をしたものの、原告らの心身の状態を適切に把握しないまま、仮放免期間が満了したとして、漫然と本件原告Ｐ 1 退令及び本件原告Ｐ 2 退令を執行させたのであって、職務上の通常尽くすべき注意義務を尽くさなかったものといえ、このことにつき過失があったといわざるをえない。」とした。

したがって「原告Ｐ 1 収容 3 並びに原告Ｐ 2 収容 3 及び同収容 4 は、国賠法 1 条 1 項の適用上違法であり、原告らは違法な収容により、原告Ｐ

1については138日間、原告Ｐ２については合計143日間にわたり不当な身柄拘束を受け、身体の自由が侵害され、精神的苦痛を受けたことが認められる。」と国賠法上違法とした。

判例の解説

一　自由権規約における「恣意的収容」の判断基準

人身の自由は最も基本的な権利である。その制限は重大な人権侵害であるため厳格な判断基準が必要となる。収容の前提としての個別事情（逃亡の個別的蓋然性、他者に対する犯罪の危険又は国家安全保障に反する行為の危険）を審査する必要性がある。自由権規約委員会は日本政府への総括所見でも、収容の処遇について国際基準に沿った改善計画を取り、入管収容期間の上限を導入するように勧告し、入管収容は最後の手段であると国際基準を示した[1)]。また、恣意的拘禁作業部会は収容の合理性、必要性、比例性について裁判所が判断する仕組みが必要であると日本政府に勧告した[2)]。本件で東京地裁が「3要件のいずれかを満たさないことを恣意的拘禁」と明確に認めたことは評価できる。

自由権規約委員会は3要件について「逮捕又は抑留が国内法により許容されているにもかかわらず恣意的な場合もある。『恣意性』の概念は『法律違反』と同等に扱うべきではなく、不適切かどうか、不正義かどうか、予測可能性及び法に基づく適正手続が欠如していないかという要素並びに合理性、必要性及び比例性の要素も含めてより広く解釈されなければならない。」[3)]と述べる。そして「入国管理の手続過程における収容はそれ自体が恣意的とはいえないが、諸事情に照らして合理性、必要性及び比例性があるとして正当性が認められなければならず、期間の延長の際には再評価されなければならない」[4)]。また、「定期的な再評価及び司法審査を受けなければならない」[5)]と述べている。

1　合理性・必要性・比例性

本件で合理性とは「収容ごとの個別具体的事情のもとで、正当な目的に基づくもの」であり、必要性とは「当該目的を達成するために収容が必要であり、より負担の少ない措置では当該目的を達し得ないこと」とした。そして、比例性とは「当該目的を達成する必要性が収容による個人の自由の剥奪という措置の重大性を上回っていること」であり、収容の必要性が収容による不利益を上回ることであると説明を付した。本件で、合理性と必要性についてはすべての収容で違反を認めなかったのに対し、比例性については以下の違反を認めた。原告Ｐ１収容３については、「全期間を通じて、収容の必要性が原告Ｐ１の心身の状態に与える不利益を上回る事情があるとはいえず、比例性の要件を欠く」、原告Ｐ２収容４について「心身の状態に照らせば、全期間を通じて、収容の必要性が原告Ｐ２の心身に与える不利益を上回る事情があるとはいえず、比例性の要件を欠くものと認められる。」と判断した。原告Ｐ２収容３についても、「逃亡又は違法な在留活動の具体的なおそれを推認させる事情は直近には見当たらないといえる。」としながら、合理性と必要性を認めるのは甚だ不可解である。本件で「心身の状態」のみに注目して比例性を認めなかった点は、明らかに自由権規約の要請に反しているのみならず、裁判所自らが提示した基準とその適用が異なっている。

2　自由権規約における司法アクセス

刑事施設への拘禁は適正手続にしたがい人身の自由が制限され、裁判所が法廷で刑期を決定する。それに対して、入管収容を行うか否かの決定は裁判所による判断が当然には予定されておらず、人身の自由を奪うための適正手続及び司法アクセスが保障されていない。刑事施設には当然に認められているが、入管施設に認められていない根拠は「国籍」による差であるが、自由権規約はこうした差別を許容しない。自由権規約２条は領域内にいる者すべてに差別の禁止を定めている。そして、自由権規約９条４項は、同規約14条の司法アクセスの問題でもある。自由権規約委員会が初めて収容の恣意的基準を示したＡ対オーストラリア事件では、「9条4項が要請する裁判所の審査は、単に国内法の適合性を確認するに留まら」ず、「9条1項やその他規定の要件に適合しない場合、裁判所に釈放を命じる権能を与えている。」[6)]と述べ、収容について司法アクセスと裁判所の権能を明確にした。

本件では「自由権規約９条４項は、収容により自由を奪われている者、すなわち、既に収容されている者が裁判手続を利用したり、判断を受け

たりする機会や権利の保障を求めており、司法機関の事前かつ面前による手続を必要とする趣旨の文意はうかがえない。恣意的拘禁の禁止は、必ずしも司法機関における事前かつ面前の審査によってのみ実現されるものではない上、一般的意見35号パラグラフ39は、先に示した解釈に整合的な意見を述べており、自由権規約委員会の総括所見でも、司法機関による事前かつ面前の審査の必要性について言及されていないこと等を考え併せると、審議結果5号の上記意見部分を、自由権規約9条4項の解釈に当たって斟酌することは相当といえない。」とした。確かに入管収容を行うか否かの決定と収容を継続するか否かの決定は異なるが、自由権規約委員会は「9条4項は、逮捕又は抑留によって自由を奪われた者に対して、裁判所がその抑留の適法性を遅滞なく決定し、かつ、その抑留が適法でない場合にはその釈放を命ずることができるように、裁判所において手続をとる権利を与えている。同項は、人身保護令状（ヘイビアス・コーパス、habeas corpus）の原則を規定したものである」[7]として、適正手続と裁判所の役割を重視していることに留意が必要である。

さらに「4項は個人に対して『裁判所』において手続をとる権利を与えているが、ここにいう『裁判所』とは、通常、司法府内の裁判所であるべきである。例外的に、抑留の形態によっては、立法により特別裁判所における手続が定められる場合があるが、その場合には法律によって定められていなければならず、行政府及び立法府の機関から独立しているか、あるいは司法的な性格を有する手続において法的事項を決定する際に司法府の独立性を享受しているかのいずれかでなければならない」[8]としている。つまり、人身の自由の侵害が重大な人権侵害であるとの前提で「自由を奪われた者は、単に手続をとる権利だけではなく、遅滞なく決定を受ける権利も有する。権限のある裁判所が抑留された者の釈放の申立について決定を下すことを拒むことは、第4項に違反する」[9]と明確に述べている。

3　自由権規約と自由権規約委員会の役割

条約の一般的解釈としてのソフトローは日本の裁判所では軽視されがちだが、国際的にはそうではない。その役割は「ソフトローが直ちに条約当事国に義務を課すわけではないが、それが条約を媒介することによって国家が負う義務の水準を示す役割を担っている。」[10]である。つまり「日々、条約機関による条約解釈等が紡がれ続け、条約をはじめとする関連文書、関連機関の先例が編み込まれた国際人権法の審級が形成されて」おり、「恣意的拘禁作業部会による通報・調査も含め、国内機関の挙動はグローバルに問われ続けている」のであり、「国内の行政・司法当局が目を逸らしたところで、国際人権法の参照・援用は不可避」[11]を再確認する必要がある。

●――注

1）Human Rights Committee “Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Japan” CCPR/C/JPN/CO/7, 30 November 2022, para.33(e)

2）Working Group on Arbitrary Detention, A/HRC/WGAD/2020/58, 25 September 2020, para.76.

3）Human Rights Committee General Comment No.35（一般的意見35号）、パラグラフ12。

4）一般的意見35号、パラグラフ18。

5）一般的意見35号、パラグラフ18。

6）A v. Australia, Communication No. 560/1993, U.N. Doc. CCPR/C/59/D/560/1993, 30 April 1997, para.9.5.

7）一般的意見35号、パラグラフ39。

8）一般的意見35号、パラグラフ45。

9）一般的意見35号、パラグラフ47。

10）小寺彰「現代国際法学と『ソフトロー』――特色と課題」『国際社会とソフトロー』（有斐閣、2008年）20頁。

11）齋藤民徒「国際人権法の審級論――日本国裁判所と仮想の『第四審』」法時94巻4号37～38頁。

●――参考文献

小坂田裕子「欧州人権裁判所による入管収容の合法性審査の発展と限界―自由権規約委員会との比較を通じて―」国際121巻3号（2022年）

小坂田裕子「第9章　収容されない場合もある？――仮放免・管理措置」安藤由香里＝小坂田裕子＝北村泰三＝中坂恵美子『開かれた入管・難民法をめざして：入管法「改正」の問題点』（日本評論社、2024年）

申惠丰「意見書」2023年8月（https://www.call4.jp/file/pdf/202402/61de2fe5991a2be628d44541a32fd4db.pdf（2026年3月6日閲覧））

髙田陽奈子「日本の裁判所における自由権規約の解釈」阪法73号（2024年）

村上正直「入管収容と自由権規約」法時92巻2号（2020年）

村上正直「意見書」（https://www.call4.jp/file/pdf/202402/cb0ee17d67e8435bfdce8fb87b223d4a.pdf（2026年3月6日閲覧））

村上正直「第6章 入管収容と自由権規約第9条1項―東京地裁2025年6月17日判決の検討―」村上正直＝安藤由香里編『マクリーン事件最高裁判決の克服に向けて――入管行政における裁量統制』（信山社、2026年）