

収容を巡る入管行政の実態と

入管法改正の問題点

金銘愛弁護士

1. はじめに

2021年5月18日、政府与党は在留外国人の収容や送還の規則を見直す「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案」(以下「入管法改正案」という。)につき、今国会での成立を断念することを決定し、同法案は事実上の廃案となった。

以下では、収容を巡る入管行政の実態に触れたうえで、廃案へと追い込まれた入管法改正案の問題点について述べる。

2. 入管の実態—原則収容主義と無制限の長期収容

入管の運用実態が抱える問題は様々ではあるが、入管改正案の問題点を論ずる上で無視できないのが、非正規滞在者の収容を巡る問題である。

非正規滞在者とは、在留資格(日本国籍を有しない者が日本に入国して在留することを認める資格)を有しない外国人のことを指すところ、日本の入管制度では国外退去処分を受けた非正規滞在者は、原則として入管収容施設に収容される。

この収容は、刑事事件の「逮捕」や「勾留」といった身体拘束とは異なり、法律上、裁判所の令状が必要とされていない。驚くことに、人身の自由を奪うという極めて強力な人権の制限にもかかわらず、こと入管行政の分野では、憲法33条が定めた司法官憲の令状なしでの身体拘束が正当化されているのである。

では、誰が収容の是非を判断するのかというと、その判断は入管の職員が行う。入管の職員が、入管内の別の職員の決裁をとって身体拘束を行うのである。その際、収容の対象者は、不服を申し立て、即時に収容の是非を裁判所に審査してもらうこともできない。そして、さらなる問題は、国外退去処分を受けた人の収容期間に上限がないことである。

国外退去処分を受けた人の中には、日本で生まれ育ったために自身の国に渡航したことがない子ども、日本に配偶者等の家族がいる人や、日本での在留が長期に亘り、自身の国への帰国が困難とな

った者等、退去が困難な事情を抱える人々が多く存在する。

こういう人たちは、送還拒否という選択を取らざるを得ず、入管の原則収容主義のもとに長期間の収容生活を送ることを余儀なくされる。

実は、一昔前までは、上記のような帰国困難者の個別事情を考慮して、入管が「在留特別許可」という形で正規滞在者への道を拓くこともあったし、収容を解く「仮放免」制度においても許可を得ることが今ほど厳しくなかった。

それが年々厳しくなり、2018年2月28日、法務省の入管局長が仮放免の運用についての通知を出した。それまでは「1年以上の収容は人道上の問題があるので仮放免については柔軟に考えましょう」という趣旨の通知に基づく運用がなされていたが、2018年の通知は「原則として入管が定める8つの類型に該当する者については、収容の期間に関わらず仮放免を認めない」として、仮放免許可の厳格化を明確に打ち出したのである。

収容が長引く中で多くの収容者は外に出るための方法を必死に考える。その1つがハンガーストライキである。自身の健康と命を犠牲にするという選択である(筆者自身も、入管で面会した相談者からハンガーストライキ中だと告げられることがあった。「ご自身の健康を大切にしてほしい」と告げながら、絶望的な入管の運用のもとで、それ以上の方策を伝えられない自身の無力感に苛まれたことは一度ではない)。

また、入管に収容されながら十分な医療を受けられずに健康を害し、命を落とす人もいる。日本政府が発表しているだけでも、2007年以降に17件の死亡事案の発生が確認されている。近年でも2019年6月に長崎の大村入管センターにてナイジェリア人男性がハンガーストライキにより餓死する事態に至った。名古屋入管では、2020年10月にインドネシア人の男性が、2021年3月にはスリランカ人の女性が死亡している。

後に、今国会に提出された入管法改正案の問題点を述べるが、同法案策定の動きは上記の2019年6月のナイジェリア男性の餓死事件や、被収容者の長期収容に反対するハンガーストライキ等が生じたことを契機として、入管の長期収容を問題視した法務大臣が私的懇談会のもとに専門部会を設置したことからはじまっている。

長期収容問題の解決策—それは、原則収容主義

を改め、収容期間にも上限を設けることであり、また、より多くの帰国困難者について広く正規滞在への道を拓いてあげること、それ以外にはない。

ところが、上記専門部会が、2020年6月1日に公表した「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」の内容は、帰国困難者に刑事罰をもって帰国を強制しようとする等、収容の長期化をも送還の強化で解決しようとするものだった。

そして、2021年5月18日、政府は本提言に沿って入管法改正案を国会に提出した。

3. 入管法改正法案の問題点

入管法改正案が改悪と呼ばれる理由は多岐にわたるが、以下では中心的な問題点を簡潔に指摘する。

(1) 「退去命令違反罪」という新たな罰則を設けようとしていること

前述の通り、国外退去処分を受けた人の中にも退去が困難な事情を抱える人々が多く存在する。また、難民申請者で、本国へ帰国すると生命・身体に危険が及ぶと主張している人もいて、そういう人たちが帰国することは生命・身体の危険に直結する。

ところが、入管法改正案は、こういう人たちが「帰国しない」こと自体を新たな罪にするというのである。要するに、刑事罰による威嚇をもって帰国を促そうというものだが、長期間の収容生活を余儀なくされても帰国を選択しえない人々に刑事罰による威嚇の効果は期待できない。加えて、国外退去処分を受けた人の中には、これからその是非について裁判所で判断を受けるといふ人もいるが、刑事罰による威嚇により、司法の場に声を届けること自体をもあきらめてしまうことになりかねない。

(2) 難民申請者に対する送還停止効の例外を創設しようとしていること

現行制度においては、難民認定申請手続の審査中には強制送還されない、いわゆる送還停止効の定めがあるが、入管法改正案は3回目以降の申請者等に対し、例外を設けようとしている。

しかしながら、難民条約は、難民を迫害の恐れのある地域に送還してはならないという「ノン・ルフールマンの原則」(難民条約 33 条第1項)を定めている。日本では複数回の難民認定申請を経てからようやく難民認定がなされる事例があり、このような状況下において送還停止効に例外を設けることは、本来難民認定されるべき者を迫害地域に送還

し、その生命・身体を脅かす危険性を高める結果となる。

(3) 「収容に代わる監理措置制度」について

入管法改正案は、新たに「収容に代わる監理措置」制度を設けて、あたかも「長期収容問題」への手立てを講じたように見せているが、この新たな制度においても、非正規滞在者を収容施設から外に出すことを判断する主体が入管職員であることに変わりない。

また、監理措置の決定を受けた人が許可無く就労した場合の罰則が設けられており、長期収容が問題とされてきた国外退去処分を受けた人については、退去強制手続中に監理措置決定を受けた人と異なり、就労許可の規定はなく、就労はすべて罰則の対象となり得る。収入もなく、社会保障も受けられず、生存さえ脅かされる危険性のある人が就労したことに刑事罰を科すことは人道に反するといわざるを得ない。

4. むすび

日本は、長らく「移民政策はとらない」としながら、労働力となる都合の良い外国人のみを受け入れる政策をとっている。その結果、日本に無益だと切り分けられた非正規滞在者は在留活動そのものを禁じられる。在日朝鮮人3世である筆者には、この政策の根本に日本人と「それ以外の者」を切り分け、「それ以外の者」を徹底的に劣位に扱う戦前の思想が受け継がれているようにしか思えない。残念なことに、参政権を持たない在日外国人の声は日本社会ではとても小さく、簡単にかき消されてしまう。今回、改悪を阻止することができたのは、沢山の市民が自身の問題ととらえ、ともに声をあげてくれたからに他ならない。

最後はお願いになります。どうか皆様。この問題を風化させることなく、日本の入管行政、外国人政策の在り方を問う声を、ともにあげつづけてくださいますようお願いいたします。前々へ。ともに。



弁護士有志の呼びかけの
入管法改悪「反対」の街頭行動