

## 外国人の収容・送還問題 Q&A ～入管法改正を考える前に知ってほしいこと～

### 外国人の収容の問題とは、どういうことですか？

近年、在留資格が無い外国人の収容が長期化しています。犯罪に対する刑罰でもないのに、裁判官の審査も経ないまま、2年や3年を超えて東日本入国管理センター等の入管収容施設に収容されている人が大勢います。平成28年末における6か月以上の収容者は313人（収容者1133人の28%）でした。仮放免することに極めて厳格な姿勢を示した平成30年2月28日出された法務省入管局長指示の前後から収容の長期化が進み、平成30年6月末における6か月以上の収容者は704人（収容者1494人の47%）、令和元年6月末における6か月以上の収容者は679人（収容者1253人の54%）でした。

収容され続け、自殺を図る人、抗議のハンガーストライキにより餓死した人もいます。

### そもそも外国人とは誰を指すのですか？

日本国籍を有しない人のことです。どんな人に日本国籍が認められるかは「国籍法」で決められます。

外国人が日本人と結婚したとしてもすぐ日本国籍を取れる訳ではありません。

日本で生まれた子どもであっても、両親が外国人の場合には日本国籍ではありません。

### 収容とは何ですか？

入管法に基づき、オーバーステイ（在留期限超過）などの強制送還される事情（退去強制事由）の疑いがある人や、強制送還する人の身体を拘禁することです。強制送還を定めた退去強制令書が発付された後は無期限の収容が可能で、仮放免などがない限り、外に出ることはできません。

諸外国では収容期間に上限がある国も多く、日本の無期限収容は、国連機関も繰り返し是正を求めています。国籍・在留資格を問わず、すべての人には身体を拘禁されない人権があり、日本も収容期間に上限を設けるべきです。

### 仮放免とは何ですか？

収容された人が保証金を納め一時的に解放されることです。

あくまで仮に解放されるだけで、再び収容される可能性があり、新たに在留資格を得るわけではありません。

### 仮放免はどのような場合に認められるのですか？

仮放免するか否かは、入管のみで判断しています。

入管が許可すれば認められる一方、許可しない場合に事前に裁判官の審査などはありません。

入管法54条2項等により諸事情を考慮するとされていますが、入管は明確な基準を示していません。

平成30年2月28日出された法務省入管局長指示は、仮放免することに極めて厳格な姿勢を示し、収容の長期化の大きな原因となっています。

### 仮放免された人はどういう状況におかれるのですか？

就労を禁止され、住民登録ができず、国民健康保険も生活保護も利用できません。多くは1か月毎に入管に出頭し延長手続をします。居住地以外の都道府県に行く場合は事前に入管に行き、許可を得る必要があります。

就労禁止を守っているかなど、入管職員により厳しく動静を監視されます。

（2020年7月 外国人の収容・送還問題を考える弁護士一同）

### 収容とは刑罰ですか？罰だから拘束されて当然ではないですか？

収容は、いずれも行政処分であり、刑罰ではありません。

入管法39条はオーバーステイなどの強制送還される事情（退去強制事由）の存否の調査期間を確保するため、52条5項は強制送還するための手続（退去強制手続）の執行のための身体拘束の必要性に基づくものです。在留資格を有しないことを処罰するための制度ではありません。

### 在留資格の無い外国人は収容しないとイケないのですか？

収容は法律上、必ずしなければならないものではありません。法律は収容することが「できる」（＝可能）と定めており、「しなければならない」（＝義務）とは定めていません。

すべての人には身体を拘禁されない人権が保障されているので、あくまで例外的な取り扱いなのです。

強制送還される事情があれば必ず収容しなければならないという入管の立場（原則収容主義）は、原則と例外が逆転したもので、誤りです。

現状は、原則収容主義に立ち、入管のみの判断で外国人を収容しています。

自由権規約委員会が日本政府報告審査で、「収容決定に係る独立した審査もない中での長期にわたる行政収容があることを懸念する」「収容が、最短の適切な期間であり、行政収容の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ことを確保（する措置をとること）」と指摘するなど、国連機関も繰り返し是正を求めています。この指摘や諸外国の例にならない日本も、収容の開始や継続に際し、裁判官の審査を導入するべきです。

### どうして在留資格が無くなるのですか？

永住者等を除き、在留資格には期間があり、期間が満了すると原則として在留資格を失います。更新も可能ですが、更新が許可されない場合もあります。在留期間中であっても在留資格を取り消される場合もあります。例えば、調理人として「技能」の在留資格のある人が料理店の廃業により解雇された場合や、日本人と結婚して「日本人の配偶者等」の在留資格のある人が離婚した場合などです。

### 在留資格が無いのになぜ帰国しないのですか？ 「送還忌避者」とは？

多くは自ら帰国しています。一方、残りのわずかな人たちは自ら帰国していません。

入管は在留資格が無いのに帰国を拒む人のことを「送還忌避者」と呼んでいます。

しかし、彼・彼女ら一人一人に帰国「できない」様々な事情があります。

①日本人や永住者などと婚姻している場合、日本人や外国人の子がいて日本で共に暮らしたい場合、②日本で生まれ育った場合、③20年、30年など長期にわたり日本で暮らしており、国とのつながりは完全に立ち消えている場合、④迫害の危険を逃れて日本に保護を求めにきた難民たちの場合などがあります。

### 日本人の配偶者や子がいても日本に滞在できないのですか？

それでも滞在が認められないことがあります。

日本人と婚姻していても、例えば、軽微なものも含めて犯罪歴があるなどの事情で配偶者としての在留資格が認められない場合もあります。また、日本人の子を育てていても在留資格が認められないこともあります。他方、オーバーステイなどの事情（退去強制事由）はあるものの、特別に在留を許可すべき事情が認められ、

## 外国人の収容・送還問題 Q&A ～入管法改正を考える前に知ってほしいこと～

適法に在留を続けることができる場合があります（在留特別許可、入管法 50 条 1 項）。

かつては日本人の配偶者や子がいれば比較的容易に在留特別許可が認められた時期もありました。人生の大半を日本で過ごしてきた外国人などが認められる例もあります。

しかし、現在は厳しい運用です（2018 年の在留特別許可数は 2004 年の 10 分の 1 です）。

家族の結合は、国際人権規約でも認められている基本的な人権で、日本人の配偶者や子がいる場合などは広く在留特別許可を認めるべきです。

入管は、「在留特別許可に係るガイドライン」を公表し、これら家族がいるという事情は在留特別許可の判断にあたって積極的に考慮する要素としています。しかし、“ガイドラインは基準ではない＝該当しても必ずしも許可するものではない”という理屈で、上記のとおり厳しい運用をしています。

### 治安維持のために在留資格の無い外国人を収容する必要があるのではないですか？

治安を維持するために外国人を収容する必要があるという考え方は誤りです。

収容されている人の中には前科のある人もいますが、多くは前科のない人です。前科といっても、その内容は様々です。日本人でも前科のある人はいますが、服役した後は普通の生活をしており、その権利があります。再犯予防や治安維持目的での収容を法律は認めていません。

### 他の国はどうしているのですか？ 収容せずうまくいっている国はあるのですか？

国際人権法および国際人権基準によれば、「入管収容は、個々の事例において他のすべての選択肢が不十分であると確認された後、例外的なケースに限るべきである」とされています。日本も合意して国連で 2018 年に採択された「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」は、非拘束的な収容代替措置を優先すること、収容を最終手段としてのみ用いることなどを約束しています。

「収容代替措置」の内容は幅広いですが、定期報告を義務付けた上、移動の自由を得てコミュニティー内に居住することを認めることなどが想定されています。

例えば、ニュージーランドでは、収容代替措置が法定され、更に収容代替措置の検討が入管当局の義務であるとされています。また個別案件のスクリーニングと評価を丁寧に行い、不必要な入管収容を減らす努力をしている国々もあります。例えばハンガリーやフィリピン等の国や地域が挙げられます。

### 難民とはどのような人ですか？

難民条約の定義に該当する人です。つまり、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を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることを望まない人などです。

難民条約の加盟国である日本も、条約の定義に従って難民認定をしなければなりません。

UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）は難民認定に際して参考にするべき指針を出しています。

日本にも迫害を恐れる多くの難民がアジア、アフリカ、中東、南米などから訪れています。

迫害の危険のある国に難民を送還することは、条約で絶対に禁止されています（ノン・ルフールマンの原則）。

（2020 年 7 月 外国人の収容・送還問題を考える弁護士一同）

### 日本では難民認定率が低いと聞きましたが、なぜですか？

入管や裁判所が、「難民」として認定されるハードルを高くしていることが挙げられます。

UNHCR の指針や諸外国では判断にあたり重視すべきでないと言われる事情（実際の迫害経験がないこと、組織の重要人物でないこと、迫害対象の民族・宗教等に属することを出身国政府にまだ認識されていないことなど）を、入管がことさらに重視して難民不認定とすることが散見されます。

最初の難民申請で不認定となっても、2 回目以降に（例えば弁護士の支援を受けて）難民認定されたり、裁判で入管の不認定の結論が取り消され、認定に至る例もあります。難民申請を繰り返さないで済むよう、迫害を受けるおそれなどについて適正な審査を経た難民認定をすることが求められます。

### 偽装難民とは何ですか？

実際は難民条約に定める難民には該当しないのに難民であると主張して保護を求める人のことを「偽装難民」とか、あるいは「難民制度の濫用者」と呼ぶ人がいます。

たしかに、迫害を受ける危険が全くないのに外国で仕事をするために嘘を言う人はいるかもしれませんが。しかし難民として認定されない人の全員が「偽装難民」や「難民制度の濫用者」というわけではありません。

日本は諸外国に比べて難民の認定率が著しく低く、他国であれば保護される可能性のある難民申請者の多くが不認定とされていると考えられます。

不認定となった人たちを安易に「偽装難民」や「難民制度の濫用者」と決めつけることは、本来であれば保護すべき人を保護しないことにつながるおそれがあります。

### 難民制度の濫用者は収容するべきではありませんか？

難民制度の濫用と収容は別の問題です。原則収容主義は誤りであり、逃亡のおそれがない人は収容するべきではありません。すべての人には身体を拘束されない権利があるからです。

また、収容という不利益をかざすことで難民申請を控えさせようとすれば、真に保護されるべき難民ですら申請を諦め、迫害を受ける危険のある国に真意によらず帰国させることにつながるおそれがあります。

### このような状況を変えるためには、どうしたら良いでしょうか？

収容される外国人の問題は同じ社会で生きる隣人の問題です。

また現在、在留資格を持って平穩に社会で暮らしている外国人（最新の統計で、日本の中長期在留者は 251 万 1567 人にのぼります / 2019 年 6 月在留外国人統計）も、何らかの理由で在留資格を失った場合に、このような境遇に直面しかねない不安定な境遇に置かれているのです。

同じ社会の仲間たちのために、彼・彼女らが不当な立場に置かれている現状を改めるべく声を上げていくことが、私たちに求められています。

【発行】2020 年 7 月外国人の収容・送還問題を考える弁護士一同 両宮奈穂子 有園洋一 浦城知子 岡本翔太 桐本裕子 児玉晃一 酒井昌弘 高橋済 塚本恒 東城輝夫 外海周二 本多貞雅 宮城知佳 宮本萌