

意見書

法務大臣 長勢甚遠殿

2006年10月4日
全国難民弁護団連絡会議

意見の趣旨

難民認定申請者を上陸防止施設やレストハウスに留め置くことは違法です。

空港で難民認定申請があった場合には、原則として直ちに仮滞在許可を行うなどして、身体を自由にすべきです。

意見の理由

1 はじめに

2006年1月以降、成田国際空港での難民認定申請が増加傾向にあり、全国難民弁護団会議は、8月中旬時点で70件以上の申請を確認しました。これらの者の全員が、有効な旅券又は査証を持たずに入国したか、何らかの理由で上陸を拒否された者でしたが、少なくとも5月上旬までに入国したビルマ出身者については、難民認定申請後、出入国管理及び難民認定法(以下、「法」といいます。)61条の2の4に基づく仮滞在許可が極めて迅速に行われていました。全国難民弁護団会議の調査対象となったビルマ出身者の難民認定申請から仮滞在までの平均所要日数は6.1日であり、最短で1日、最長で12日で仮滞在が許可されていました。その他の国籍の者についても、少なくとも初来日の者については、難民認定申請から1ヶ月以内には仮滞在に関する判断がなされていました。

しかしながら、2006年7月以降入国したトルコ国籍者十数名が成田エアポートレストハウスに留め置かれているとの情報を受け、8月中旬に調査を行ったところ、難民認定申請中の者12名を含む17名が同ホテルに留め置かれていました。支援団体が訪問した8月24日の時点で、長い者では入国及び難民認定申請から1ヶ月以上が経過していましたが、仮滞在に係る判断はなされず、同ホテルに留め置かれていました。

この成田エアポートレストハウスでの滞在については、「入国管理局の責任はなく、本人および航空会社の負担」とされています。一日当たり約4万円を航空会社から請求された事例もあり、迫害を逃れ、日本で庇護を求める者への大きな負担となっています。また、17名中には未成年者5名も含まれましたが、廊下に待機する警備員によって監視され、ホテルの一室から出ることができず、外部への電話連絡も制限された軟禁状態に置かれています。食事については、警備会社が1日に3回注文をとり、本人たちが実費を支払って購入していますが、未成年者1名を含む3名については、「所持金がなくなったことから、3日間空腹で過ごした」と述べています。食事が不十分なことに加え、運動をできる環境にないことから、健康への影響が懸念されます。また、この間の身体拘束に入管は関与していないという建前を取っているため、難民認定申請をしたいという希望を航空会社の職員に告げても、申請ができないという事態も生じています。

このような事態の改善を図るために、私たちは、「申入れの趣旨」記載の申入れを致します。理

由は以下のとおりです。

2 法律上の根拠がなく身体拘束が行われていること

出入国管理及び難民認定法(以下「法」といいます。) 59 条は、上陸を拒否された者については、その者が乗ってきた船舶等の長又はその船舶等を運航する運送業者が、その責任と費用で、速やかに本邦外の地域に送還しなければならない旨定めています。

そして、航空機により本邦に到着した外国人が上陸を拒否された場合には、航空機の運航の性質上、同一の航空機により本邦外に送還することが不可能な場合がほとんどであり、そのため、送還までの一定期間を陸地に留まらざるをえないことになり、運航スケジュールの都合で宿泊を伴う必要が生ずることも、ままあります。

このような場合には、法 13 条の 2 第 1 項により、指定された期間内に限り、出入国管理及び難民認定法施行規則 52 条の 2、同別表第 5 により指定された施設に当該外国人を留め置くのを許すこととなります。

そして、送還が可能になるまでの間、当該外国人は外出を許されず、身体を拘束され続けることとなります。

この身体拘束の根拠については、法 59 条で定められた運送業者等の送還義務を前提に、「運送業者等の送還を確実に実施するまでの間、身柄を確保する必要があること」に求める見解があります。

しかしながら、人身の自由を奪い去る重大な人権制約の根拠を、このような不明確な形で、しかも運送業者等という私人に付与することは、明確性の原則に反します。

また、期限も法定されていないため、無期限の拘束が可能になります。手続としても、告知・聴聞や不服申立の手段もありません。これは、身体拘束において適正手続保障を要求する憲法 31 条や、「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。」と定める市民的及び政治的権利に関する国際規約 9 条 1 項に明確に反します。

このことは全ての外国人について言えることですが、とりわけ難民認定申請者の処遇は国家が行うべきという国際慣行が存在します。運送業者という民間人が難民認定申請者の処遇を行うことは、この国際慣行にも反します。

3 法 59 条は難民認定申請者について適用されないこと

また、難民認定申請者については、そもそも法 59 条が適用される余地がないと考えられます。

すなわち、難民認定申請者には、生命又は身体が脅威にさらされるおそれのある領域への送還をしてはならないというノンフルマン原則(難民条約 33 条 1 項)が適用されます。

そして、難民は、難民認定によって「難民」という地位を創設されるのではなく、難民認定というのはあくまで事実の確認行為です。そして、申請中の者についても、上記ノンフルマン原則は当然適用されます。2004 年の法改正で、難民認定申請者については退去強制手続が停止されることが明文で定められたこと(法 61 条の 2 の 6)は、その現れです。

そうすると、難民認定申請中の者は、送還されることが予定されていないのですから、法 59 条も適用される余地はありません。したがって、その意味においても、難民認定申請者については、法 59 条を根拠とする身体拘束は許されません。

4 まとめ

以上から、難民認定申請をした者を上陸防止施設などの施設に留め置くことは、自由権規約 9 条 1 項、憲法 31 条に反しますし、さらに法 59 条の解釈を誤ったものと言えます。

難民認定申請があった場合には、直ちに仮滞在許可を行う、あるいは上陸申請があった場合には一時庇護上陸許可申請があったものとして取り扱うなどして、身体拘束は避けるべきです。

以上