

人道危機にある入管収容の現場からの提言
～法務省は法の遵守を・入管分野にも法の支配を～

2020年2月8日
全国難民弁護団連絡会議

はじめに

出入国在留管理庁は、令和元年10月1日に「送還忌避者の実態について」と題する資料を公表し¹、その中で、長期収容は、退去強制を命じられているにもかかわらず日本からの退去を拒んでいる「送還忌避者」がその原因であり、送還忌避者の多くに難民申請者が含まれると解される説明をした。また、被退令仮放免者（退去強制令書発付処分後に仮放免を受けている者）の多くについて、「送還忌避被収容者と同じく、濫用的に難民認定申請に及」んでいるとした。

これに続き、同月、法務省の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」の下に「収容・送還に関する専門部会」が設置され、本年前半にも意見が取りまとめられる予定であるとされているころ、同部会第1回会合においては、同資料ほか、同庁が作成した資料のみが配布され、同資料は同部会の議論の出発点となっている。

しかしながら、なぜ送還を忌避する者が生じているのか、なぜ長期収容が特に近時問題になっているのかについて正面から検討することなしに、長期収容問題に適切に解決することは不可能である。

当会議は、長期収容を適切に解決するという観点から、以下の提言を行う。

提言の趣旨

- ① 難民を難民として認定せよ
- ② 在留判断において国際人権条約を適用せよ

¹ なお、同資料は、現在同庁のウェブサイトから閲覧できない状態になっている。その理由は、同資料において、被退令仮放免者が関与した社会的耳目を集めた事件として「神奈川県警察官殺人未遂事件」として同庁が記載していた事件が、実際は、銃砲刀剣類所持等取締法違反によってのみ有罪判決がなされた事件であることを同庁が認めたことによる。同庁は、捜査段階の通報内容に基づいて上記事件名を記載したとするが、かかる説明は推定無罪原則に反し、当初の記載を正当化しえないことは明らかである。

- ③ 在留資格のない外国人に人身の自由を保障せよ
- ④ 空港で庇護を求める意思を明確にした人の送還・収容を回避せよ

提言の理由

提言の趣旨①について

日本の難民認定率は、0.2%以下（平成30年の難民認定数42件を難民認定申請数と不服申立手続の処理数合計2万2523件で割った数字。）という絶望的な状況にある。この点について、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のグランディ高等弁務官は、「他の先進国に比べ、難民認定の基準がかなり厳しい」と指摘している²。さらに、不服申立手続に至っては、今年の認容率は、わずか0.04%である。このように、日本で庇護を求めた者が難民として保護される可能性は、現状、ほぼゼロに等しいといっても過言ではない。

入管庁は、日本における難民申請者の国籍は多い順に、フィリピン、ベトナム、スリランカ、インドネシア、ネパールであり、大量の難民・避難民を生じさせるような事情のない国からの申請者が大半を占めるとし、また、再申請者が多いとして、日本の難民申請者は濫用・誤用者ばかりであるかのような説明を行っている。しかしながら、世界における難民の認容率をみれば、「大量の難民・避難民を生じさせるような事情のない国」として名指しされている上記5か国出身の難民申請者の難民認定率でさえ、日本の全体の難民認定率0.2%をはるかに上回っている。また、再申請者は全体の7%に過ぎない上、多くの再申請者は、難民が難民として認められないため、再申請を行うほかに迫害のおそれから逃れる道がないという状況にある。すなわち、再申請者が多いというのも、彼らが難民認定制度を誤用しているというのも、事実ではない。

難民を難民として認定するという締約国として当然の義務を果たさないままでは、長期収容の問題は解決しない。仮に、無理な送還を進めれば、法務省が、国際慣習法及び難民条約等により要請されるノンルフールマン（難民不送還）原則に違反するという結果を招く。

日本が加入している難民条約にしたがった難民認定を行うことは、長期収容問題の解決にとって必要不可欠である。

² 2019年8月30日共同通信記事。

提言の趣旨②について

日本は、各種の国際人権条約の締約国とはなっているものの、これらの条約に規定されている内容を在留の判断において実際には適用していない。入管庁は、その理由として、40年以上前のマクリーン判決を引用し、外国人の人権は在留資格の枠内でのみ保障されると主張している。こうした解釈が誤りであることは、条約機関の示す一般的意見や個人通報に対する見解、政府報告書審査における総括所見などからも明らかであるが、入管庁は、日本が個人通報制度を受け入れず、入管庁の個別の処分につき国際的な判断を受ける機会がないことを奇貨として、国際的に確立している解釈に背を向け続けている。

「送還忌避者」とされている人の中には、このように、日本が国際人権条約を無視した在留判断を行った結果として退去強制令書が発付されているものの、入管法の上位法である国際人権条約によれば在留を認められるべき人が少なくない。

日本が批准・加入している国際人権条約にしたがった在留判断を行い、在留を認められるべき人の在留を認めることもまた、長期収容問題の解決に必要不可欠である。

提言の趣旨③について

在留資格のない外国人にも人身の自由を含む人権の保障が及ぶ。この当たり前のことが、日本では実際には受け入れられておらず、在留資格のない外国人は収容されるのが原則であるとの考えがいまだにまかり通っている（原則収容主義）。この原則収容主義、すなわち、外国人をいくら閉じ込めておいても入管庁の勝手であるという発想が、近時の長期収容、そしてついには国の拘束下での餓死者³を生んだと言わざるを得ない。

在留資格のない外国人にも人身の自由を含む人権保障が及ぶという当たり前のことを認め、日本が締約国となっている国際人権条約に沿い、収容を最後の手段と位置付け、収容の上限の設定、司法審査の関与などを実現すること⁴は、長期収容問題の解決に不可欠である。

提言の趣旨④について

³ 2019年6月24日、大村入国管理センターでナイジェリア国籍のサニーさんが餓死した事件。

⁴ 自由権規約9条1項、自由権規約委員会一般的意見35（CCPR/C/GC/35）、日本も賛成し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（A/CONF.231/3）他参照。

難民が、自国からの迫害をおそれて自国を逃れてきたものであることを考えれば、空港で庇護を求めることは、ごく自然のことである。しかしながら、日本の入管実務では、空港で庇護を求めれば、実際の来日目的と、査証を取得するにあたって示された目的（庇護申請を目的とする査証はないから、庇護を求める者は別の理由で査証を求めざるを得ない。）が異なるなどとして、上陸を拒否される。その結果待つのは送還か収容であり、空港で庇護申請を行いながら、送還も収容もされないというケースは極めてまれである。そして、いったん収容されたならば、日本で収容施設の外に出たこともない申請者が、国による法律援助も生活援助もないままに、自力で、仮放免後の住居を探し、仮放免保証金を用意しない限り、その収容が解かれることはないという状況に置かれる。「送還忌避者の実態について」によれば、「送還忌避被収容者」の中で難民申請を行ったことがある者のうち、複数回申請者でない者は27%を占めるところ、このうちの一定数は、空港で庇護を求めた者であると考えられる。

また、日本の難民申請においては、難民申請者が立証責任を負うとされているから、申請者は、収容中、インターネットのアクセスも、自由な通信も、通話を受けることもできない状況で、難民であることの立証を求められる。その結果、真に迫害のおそれがあるとしても、難民申請は立証がされていないとして不認定となり、再申請を行えば、「誤用者」として扱われることになってしまう。

このように、空港における庇護申請者の扱いも長期収容の一因となっていると考えられる。日本は難民条約締約国である以上、空港で庇護申請をした者を漫然と送還又は収容するのでなく、その受け入れ態勢を確立すべきである。

おわりに

条約は国内法の上位の法規範であるにもかかわらず、法務省の条約無視の姿勢は甚だしく、現代的法治国家の基本原則である法の支配も法律による行政も、難民・入管分野では実現していない。その結果、在留を認められるべき人が「送還忌避者」とされ、また、必要性も相当性もない収容が行われている。この現状が改められなければ、長期収容問題の解決はありえないことが直視されなければならぬ。