

改定入管法成立から問う移民・難民政策

国土館大学教員 鈴木 江理子

◆「送還忌避者」とは？

「出入国管理及び難民認定法（入管法）」は、2021年に改定法案が出されましたが、市民社会からの強い反対の声に後押しされ廃案となりました。そして今年、再び2023年改定法案が提出されましたが、提出理由は21年改定法案と全く同じです。すなわち「送還忌避者」——退去強制令書（退令）が発付されているにもかかわらず帰国を拒否している外国人——の存在によって、収容や仮放免が長期化していることを問題と捉え、その解決を図ろうというものです。

23年改定法案では、3つの基本的な考え方が新たに示されました。①「保護すべき者を確実に保護する」、②「その上で、在留が認められない外国人は速やかに退去させる」、そして③「退去までの間も、不必要な収容はせず、収容する場合には適正な処遇を実施する」です。なかでも一番重要な課題は①の「保護すべき者を確実に保護する」です。入管庁が作成した法案の概要資料では①として「1.『補完的保護対象者』認定制度」、「2.在留特別許可制度の適正化」、「3.難民認定制度の見直し」が示されているのですが、最も重要なはずの3.の難民認定制度の見直しは「法改正事項ではない」と書かれています。

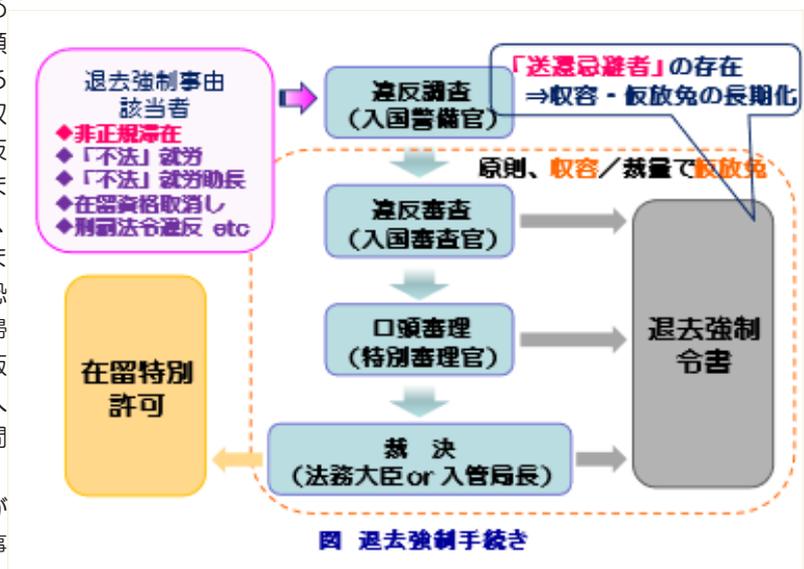
入管法が定める退去強制手続きは右下図に示した通りです。違反調査、違反審査、口頭審理を経て、最後の裁決で、この人は退去強制事由に該当するけど、特別に在留を許可すると判断されれば「在留特別許可」となります。それ以外の人には、退去強制令書（退令）が発付されます。違反審査以降の手続きは原則、収容ですが、裁量によって仮放免となることもあります。収容／仮放免にはそれぞれ2種類あって、まだ退令が発付されていない人たちの収容／仮放免と、退令が発付された後の収容／仮放免があります。誰を収容し、誰を仮放免するかは判断に司法は関与せず、あくまで入管職員による決定（裁量）です。本来、退令が発付された人は帰国しなければいけません。日本人と結婚していたり、迫害の恐れがあるなど「帰れない事情」をもつ人は帰国に応ずることができません。2016年版の『出入国管理』から、入管はこういった人々を「送還忌避者」と呼び、その増加を問題視するようになりました。

実際は、退令が発付された人のほとんどが出国しています。出国しないのは帰れない事

情があるからです。日本の収容が非常に劣悪であることや仮放免では仕事もできず、保険にも入れないことは、みな報道等で知っていると思います。そんな状況で人間らしく生きていくことはできません。だから帰れる人は帰ります。

「増加」が問題と指摘されながらも、統計が示されていなかったことから、福島みずほ議員が開示請求した結果、数値が出てきたのですが、それによれば2016年末の4,000人強をピークに21年末までは減少しています。今回の改定法案のきっかけとなった専門部会の開催（19年10月）の趣旨にも「送還忌避者の増加」と記述されていますが、明らかな事実誤認です。誤った情報をもとに検討された改定法案は、その出発点において撤回されるべきだと私は考えます。

入管は、「送還忌避者」を排除しようとする自らの正当性を示すために、「送還忌避者」が犯罪者であるかのようなメッセージを数度にわたり出しています。21年改定法案が廃案になった後の21年12月には「現行入管法の問題点」、23年改定法案の閣議決定前の23年2月には「現行入管法上の課題」が公表されました。23年の資料では、「送還忌避者」3,224人のうち前科を有する者が1,133人とありますが、罪種別で2番目に多いのは入管法違反です。退去強制事由に該当しているわけですから入管法に違反しているのは当たり前です。入管法違反のみを除いた前科者数は不明です。4番目に多いのは「交通関係法令違反」ですが、これにはスピード違反や駐禁も含まれています。前科者の中には、執行猶予や罰金も含まれています。



さらに、不十分な日本語学習支援、学校や地域における受入れ体制の未整備、外国人に対するいじめや差別などによって、非行や犯罪に陥ってしまった外国人もいます。このような事例の詳細については、ぜひ毎日新聞取材班の『にほんでいきる』、特に「第4章 ドロップアウトの先に」を読んでください。

加えて、日本政府は、前科者の社会復帰を促進するためにコミュニティにおける更生環境を推進すると「京都宣言」(2021年3月)で述べているにもかかわらず、「送還忌避者」の犯罪性を強調し、日本社会から追い出そうとしているのが今回の改定法です。

次に、仮放免者数と被収容者数の推移をご紹介します。1980年代末からの推移をみると、近年は被退令仮放免者（退令が発付されている仮放免者）が増えていることが特徴です。2020年、21年と被収容者数が激減していますが、これは「密な収容環境」ゆえに収容施設でも新型コロナのクラスターが発生したことから、仮放免される人が増えました。刑務所には刑期がありますが、退令発付後の入管収容施設での収容は無期限です。出口の見えない収容で、精神を壊してしまう人も少なくありません。一般的に半年以上の収容は「長期収容」と呼ばれ、それは避けるべきとされてきました。2006年11月の時点では、半年以上の被収容者はたった3.3%（44人）でしたが、コロナ直前の2019年末には32.4%（342人）にまで増えています。つまり、収容の長期化が進んでいるのです。22年6月末現在の最長収容期間は、茨城の東日本入国管理センターで7年、長崎の大村入国管理センターでは9年9ヶ月にも及んでいます。こうしたなかで、病死してしまう、あるいは絶望して自死を選ぶ人が後をたちません。1997年以降わかっているだけで21人もの被収容者が亡くなっていますが、うち7人が自殺です。自殺未遂も多く、2006年から21年までの累積で595人にも上っています。いかに収容が過酷な状況にあるかということが、こうした統計からも知ることができると思います。

また、収容の長期化だけでなく、仮放免の長期化も進んでおり、退令が発付されて仮放免されている人の最長仮放免期間は、2022年末現在21年4ヶ月です。2010年代半ばぐらいまでは、仮放免者の就労が黙認されていました。働かなければ生きていけませんから。けれども、2015年ぐらいから、就労禁止が徹底され、働いていることが見つかってしまうと、仮放免が取り消され、再収容されるようになりました。仮放免者は移動も制限されていて、届けている居住地の都道府県から移動する場合は事前に届け出が必要です。届け出をしても不許可の場合もあります。収容によって心身を病んでしまう人も多く、そういった人が仮放免された場合、保険に加入できないので、治療のために高額な医療費が必要になります。いかに彼/彼女らが過酷な状況にあるかは、NPO法人北関東医療相談会

(AMIGOS / アミーゴス) が2022年に調査を実施しました。ネットで公開されていますので、ぜひご覧ください。

◆ 2023年改定入管法案の問題点

次に、23年改定入管法は何が問題かについてお話します。まず1点目。日本の難民認定率が低いことはよくご存じだと思いますが、それは人種、国籍、宗教、特定の社会的集団、政治的意見という難民条約が定める5つの理由に該当するかどうかの問題ではなく、「迫害を受ける恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有する」ことを自ら証明するハードルが極めて高いからです。なお、難民認定されなかった場合でも、迫害を受ける恐れが十分にあるとは言えないけれど、帰国に不安があるという本国事情や、日本人と結婚しているといった国内事情によって、正規化される人もいます。「人道配慮による在留許可」です。

23年改定法では、条約難民についての見直しはありません。何が変わったかということ、「補完的保護対象者」認定制度が新たに導入されました。これは難民条約の定める5つの理由以外で「迫害を受ける恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有する」者が対象となるのですが、結局、現行の高いハードルは変わっていません。一方で、現行法にある人道配慮による在留許可がなくなったことで、かえって排除が強化されることが懸念されます。

難民認定審査は、認定のハードルが高いだけでなく、審査期間が長いことも問題です。1次審査の結果が出るまでに平均33.3月もかかります(2022年)。不認定の場合、審査請求(異議申立て)をすることになるのですが、その結果が出るまでの平均は46.6月にも及んでいます。前述の通り、認定率が低いので、多くの申請者は、複数回申請することになり、その間、不安定な状況で生活しなければいけません。認定までに10年以上の年月を要した人もいます。2021年の難民認定率は0.7%でした。2022年は多くのアフガニスタン人が認定されたことで認定者数が202人(うちアフガニスタン人は147人)に増え、認定率は1.7%になりましたが、それでも、他のG7のレベル(14~69%)と比較すれば、かなり低い状況です。

さらに、全国難民弁護団連絡会議が、これまで人道配慮の在留許可が与えられた29件の事例をシュミレーションしたところ、25件(約9割)が「補完的保護対象者」に該当しないという結果になりました。

加えて、現行法では難民認定申請中は送還を停止するという「難民の送還停止効」があるのですが、改定法では、送還停止効の例外規定がつけられました。3回目以降の申請者が送還停止の例外になることに加えて、3年以上の実刑前科者は1回目の申請から送還停止から外れることとなります。母国で迫害を受ける恐れがあるかどうかと、日本で前科があるかどうかは関

係ありません。またテロリスト等も1回目から例外扱いになります。つまり、そもそも高いハードルがある難民認定が改善されることなく、難民認定における排除が拡大するという事です。

2点目は在留特別許可(在特)に関してです。現行制度では、法律ではなく、ガイドラインに考慮事情や、積極要素と消極要素が示されています。また、退去強制手続きの最後に在特の許可判断がなされます。改定法では、在特の申請手続きが創設されました。つまり、「退去強制事由に該当することを認めたくて、事情を考慮して在留を特別に許可してください」と申請できる制度です。ただし、退令が発付された人は対象外なので、「送還忌避者」は申請することはできません。また、1年を超える実刑判決を受けた者等は、原則、在特の対象外と法律に明記されてしまったので、現行のガイドラインよりも排除の対象者が拡大しました。

3点目は収容に関するものです。収容するかどうかを決定するのが、入国警備官から主任審査官に変更になり、3ヶ月ごとに収容の要否を検討することになりました。しかしながら、国際人権機関などからもたびたび批判されてきた全件収容主義や無期限収容の見直しはなく、収容の要否や収容期間の延長に司法は関与せず、すべて入管の裁量で決定できる状況は改善されていません。

4点目の問題は、「監理措置」の導入です。改定法では、仮放免は例外的な場合に限り、原則、収容が監理措置になります。ただし、監理措置に付すかどうかを審査し、判断するのは入管職員で、どういう基準で決めるかは何も書かれていません。収容するかしないか、収容を延長するかどうかは入管の裁量なので長期収容がなくなるわけではありません。また、監理措置には監理人が必要ですが、恐らく、日本人や正規滞在外国人の家族がいる場合には、家族が監理人になると思います。あるいは友人・知人や支援団体などがなることもあるかもしれません。ただし、必ずしもすべての人が監理人を見つけられるわけではなく、見つけられなければ、収容が継続されます。例えば、来日して空港で難民申請すると、そのまま収容されてしまいます。日本社会と一切関わりをもつことなく収容された人の場合には、監理人を見つけることができず、収容され続けるという状況は全く変わりません。

特に問題なのは、これまで仮放免者の監視は入管が行っていましたが、監理措置では、これを民間人である監理人に肩代わりさせ、生活状況を把握し、場合によっては入管への報告義務が課されます。報告義務を怠ると過料が科されます。弁護士の場合、依頼者の不利益になるようなことはできないので、監理人にはなれません。そのうえ、監理措置が導入されても、働くことはできません。保険にも入れません。現状の仮放免と何も変わりません。退令が発付される前の監理措置に関しては入管が認めれば就労することは可能です

けども、どういう場合に就労が認められるかの規定はありません。さらに、これまで仮放免者が就労していることが見つかったと再収容されていたのですが、改定法では、被監理者が許可なく就労したり逃亡した場合は刑事罰になります。このことで1年を超える実刑が課されてしまえば、それだけで在留特別許可の対象外になってしまいます。

5点目は「退去命令制度」の創設です。イランは退去を拒んでいる自国民の受け取りを拒否するのですが、その場合、改定法では本人が刑事罰に処されます。あるいは過去に送還を妨害したことがあり、再び同様の行為をする恐れがある人も刑事罰に処されます。刑事罰に処されると刑務所に行きます。刑務所に行って刑期が終わると入管収容施設に移されます。それでも、帰れない事情をもつ人は帰らないから、再び帰国を拒んで暴れます。そうするとまた刑事罰が科されて刑務所に行く……。刑務所と入管収容施設の無限ループです。

◆求められるべきこと

以上の通り、23年改定入管法では、あるいは23年改定入管法でも、真に「保護すべき者」を保護することはできず、「送還忌避問題」を解決することはできません。23年改定入管法では、でも、被収容者や仮放免者、被監理者の生命は脅かされ続け、ウイシュマさんのような犠牲者を生み出してしまおうでしょう。したがって、まず求められるべきは、適切な難民認定審査、すなわち難民保護と、人道的な視点からの在留特別許可です。

そもそもなぜ「送還忌避者」と呼ばれる人たちが生み出されてきたのでしょうか。難民認定審査や法務大臣の裁決が適切に行われなかった結果、「帰れない事情」をもつ「保護すべき者」に退令が発付されてしまったからです。

では、なぜ退令が発付されたかと言えば、退去強制事由に該当したからなのですが、在留資格取消し制度の創設など、「排除」の対象となる退去強制事由は拡大されています。例えば、2010年に「不法」就労助長が退去強制事由に追加されました。もちろん「不法」な人を雇用したり斡旋したりすることはよいことではありませんが、同じ罪を犯しても、日本人ならば罰金程度ですみますが、外国人だと日本社会から出て行けと言われてしまう。これは明らかに不公平だと思います。

さらに、移民/難民を受け入れる環境や体制が整備されていないことで、日本社会に居場所を見つけることができず、退去強制事由に該当してしまう移民・難民もいます。求められるべきは、「送還忌避者」を生み出さないための真の移民・難民政策であり、それに向けた「法改正」や新法、つまり難民保護法の制定だと考えます。

(すすき えりこ)