

退去強制令書による収容に期間の上限を設けるとともに、人権条約に適合する
方法で出国が困難な外国人の問題の解消を図ること等を求める意見書

2020（令和2）年1月14日
東京弁護士会 会長 篠塚 力

意見の趣旨

当会は、国会及び政府に対し、

- 1 外国人の退去強制令書による収容に関し、収容期間の上限を出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）に明記すること
- 2 様々な事情で出国が困難な外国人（以下「出国困難者」という。）¹の問題の解消は、難民の適切な保護、適正な在留特別許可その他人権条約に適合する方法で図ること
- 3 上記の解消策の対象にも含まれない出国困難者については、働き手として正面から受け入れるアムネ스티²の実施を検討することを求める。

意見の理由

第1 問題の所在

1 問題その1——日本の長期収容

（1）近時の長期収容

近時、多数の非正規滞在者が極めて長期にわたり収容され続けている。

表1のとおり、2019年6月末時点で全国の被収容者1,253名のうち6か月以上の被収容者が679名に上る。収容期間が2年や3年を超える被収容者も多数含まれている。

2018年7月末現在の数値と比較すると、収容期間1年6か月以上の者は238名（2018年7月末）から393名（2019年6月末）と著しく増加している。

¹ 法務省・入管当局は最近、「送還忌避者」という用語を用いているが、法令用語でもなく、出国が困難な外国人の多様な実情を無視している。

² ここでは、申請時期を定めて一斉に在留を正規化することをいう（近藤敦他編著「非正規滞在者と在留特別許可」（日本評論社、2010年）167頁参照）。

表 1 被収容者数と収容期間（福島瑞穂参議院議員ホームページ掲載資料から作成³）

	2018年7月末時点の 被収容者数	2019年6月末時点の 被収容者数
総数	1,309名	1,253名
6月以上	709名	679名
うち1年以上	452名	531名
うち1年半以上	238名	393名
うち2年以上	137名	251名
うち3年以上	20名	76名

(2) 長期収容を生み出している原因

ア このような長期収容の原因として、入管法上、退去強制令書による収容について収容期間が明記されていないという問題が根本にあり、また、収容の要否、収容期間、仮放免の許否、再収容の要否等の判断に全く裁判所の審査が介在せず、行政庁内で手続が完結していることがある。

イ 法務省は、東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けて「世界一安全な国」を創り上げるとして、不法滞在者の積極的な摘発を図ると表明している（2018年4月26日法務省他⁴）。

これと機を同じくして、法務省入国管理局長は2018年2月28日、「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について」（一部開示）と題する指示を発した⁵。

同指示は、「仮放免を許可することが適当とは認められない者は、送還の見込みが立たない者であっても収容に耐え難い傷病者でない限り、原則、送還が可能となるまで収容を継続し送還に努める」としている。

ウ 退去強制令書による収容に係る仮放免許可の数はここ3年間で著しく減

³ <http://mizuhoto.org/2091>

<http://mizuhoto.org/1633>

⁴ 2018年4月26日警察庁・法務省・厚生労働省「不法就労等外国人対策の推進（改訂）」、管警56号2016年4月7日

⁵ 大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書の末尾掲載資料

<http://www.moj.go.jp/content/001306650.pdf>

少している⁶。これとは対照的に退去強制令書の発付件数は増加している⁷。

表 2 過去3年間の仮放免許可と退去強制令書発付の件数

	(退令) 仮放免許可の件数	退去強制令書の発付件数
2016年	1,160件	7,241件
2017年	822件	8,130件
2018年	523件	8,865件

(3) 深刻なハンガーストライキと餓死

長期収容に抗議するハンガーストライキはこれまでも行なわれていたが、2019年5月ころに始まったハンガーストライキは、最近の収容長期化に対する真剣な抗議として、一時100名以上が参加したり、全国に所在する施設に連鎖したりするなどその規模が大きく、また、その内容を見ても、絶食して水を飲むことすら拒んだり、体重が激減したりし、移動にあたって車いすを必要とする者、正常な排泄ができなくなって紙おむつを使用する者も出るなど、大変深刻な事態となっている。

ついに、2019年6月24日、大村入国管理センターにおいて、「サニーさん」と呼ばれる40歳代のナイジェリア国籍の男性がハンガーストライキの末に飢餓死する痛ましい事件が発生した。サニーさんは、2015年1月に収容されたが、日本人女性との間に子どもがおり「出国すると子どもに会えなくなる」と述べていたという^{8,9}。

(4) 短期間での再収容、再々収容という異常な対応

これらの事態を受けても、法務省・入管当局は状況を改善するどころか、2週間の仮放免をおこない再収容するという異常な対応をとっている。

⁶ 2016年、2017年の数値は2018年版出入国管理白書
2018年の数値は e-stat (政府統計) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250011&tstat=000001012480&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000001012482>

⁷ 数値の引用元は上記と同じ。

⁸ 2019年10月出入国在留管理庁「大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書」<http://www.moj.go.jp/content/001306650.pdf>

⁹ 当会は上記死亡事件を受けて2019年7月1日、「外国人の収容に係る運用を抜本的に改善し、不必要な収容を直ちにやめることを求める会長声明」を発した。

<https://www.toben.or.jp/message/seimei/post-537.html>

2019年7月9日、東日本入国管理センターでハンガーストライキをしていた2名が仮放免を許可されたが、両名が2週間後の7月22日に、移管先の東京出入国在留管理局（以下「東京入管」という。）からの呼び出しに応じて出頭したところ、東京入管は通常なら認められるはずの仮放免延長を認めず、具体的な理由の説明もなく、この2名を再収容した。

この仮放免延長不許可は、ハンガーストライキまでして抗議する被収容者らに対し、たとえ仮放免が許可されてもわずか2週間で再収容されることを見せしめ的に示したものとわざるをえない。

見せしめ的な再収容は被収容者らに憤激と絶望をもたらし、ある者はハンガーストライキを再びおこない、ある者は摂食障害ゆえか体重を激減させるなど、深刻な事態をもたらしている。

その後も仮放免期間を2週間（2週間未満の場合もある。）と定めて再収容する事態が続出している。さらに、再収容後に再度2週間の仮放免をされ、2週間後に再々収容される者も現れるに至った。

このように、ときに数年を超える身体拘束の後、短期間解放して再び身体拘束するという入管当局の現在の対応は、被収容者にとって耐え難い精神的な苦痛を負わせている。彼らがこれに耐えかねて逃亡することがあったとしても無理からぬところである¹⁰。

（5）収容の本来の目的に反すること

上記2018年2月28日の法務省入管局長指示や、法務省公表の「送還忌避者の実態について」と題する報告¹¹などにおいて、法務省・入管当局は、繰り返し、被収容者たちが社会の安全を脅かす存在であることを理由に、長期収容を正当化しようとしている。

これは、たとえ犯情軽微であるとして罰金刑に処せられたり、執行猶予を得たり、刑期を終えるなどしていても、ひとたび前科を背負った者は社会に危険な存在であるから¹²（一行政庁の判断のみで）収容して良いという極めて危険な考え方であり、法治国家において許されることではない。戦前の治安維持法による予防拘禁を想起すれば、そのような考え方の危険性は容易に理

¹⁰ 毎日新聞「一瞬息させ、水に沈めるようだ」

<https://mainichi.jp/articles/20191112/dde/012/040/002000c>

¹¹ <http://www.moj.go.jp/content/001306626.pdf>

¹² ただし、上記2018年2月28日法務省入管局長指示（以下「仮放免指示」という。）は、仮放免を許可することが不適当なものとしてさらに広く、「社会規範を守れずトラブルが見込まれる者」や「仮放免の条件違反のおそれ」がある者なども挙げている。

解できよう。また、更生保護法が犯罪をした者の社会内の更生を目的に掲げ、法務省自ら、国民の理解を深めるためのキャンペーンを行なっていることも明らかに矛盾する。

退去強制令書による収容は、あくまでも送還の準備のために認められるものである¹³、¹⁴。送還の予定が立っていない外国人や、送還が法律上禁止されている難民申請者を収容することは、本来の目的外の収容であり、明確に違法である。

また、このような必要性、相当性、比例性¹⁵を全く問わない収容のあり方は、もはや憲法第18条が禁止する「意に反する苦役」¹⁶や、拷問等禁止条約第1条第1項が禁止する「拷問」に該当するものであって、この点からも明確に違法である。

上記「送還忌避者の実態について」と題する報告は、被収容者たちが社会の安全を脅かす危険な存在であることを強調する。

しかし、長期収容の原因は、そもそも退去強制令書の収容期間に上限がな

¹³ 法務省入国管理局参事官室補佐官（当時）の齋藤利男らが執筆した法務省入国管理局出入国管理法研究会「出入国管理法講義」は入管職員の教材と位置付けられているが（同書はしがき）、そこでは「退去強制令書の執行は被退去強制者を送還することが主たる目的ですが、この目的を達成するために必要な被退去強制者の護送、身柄の拘束・収容を行うことも、退去強制令書の執行に含まれます」（279頁）、「被退去強制者の収容は、送還のためのいわゆる飛行機待ち・船待ちのため収容するものです」（282頁）としている。

¹⁴ 詳しくは、当会2019年3月5日「出入国管理及び難民認定法の収容に関連する規定の改正を求める意見書」<https://www.toben.or.jp/message/ikensyo/post-525.html> 参照。

¹⁵ 得られる利益と失われる利益を比べること。ある目的を達成するために、必要最小限度を超えた不利益を課するような手段を用いることを禁ずる原則を「比例原則」という（藤田宙靖著『行政法総論』〔青林書院、2013年〕103頁参照）。

¹⁶ 芦部信喜編「憲法Ⅲ 人権（2）」266頁は、「(a) 保安処分としての拘束、(b) 学校その他の教育施設における身体的な拘束、(c) 精神病患者・伝染病患者の強制収容も問題となる。これらが、本人あるいは親権者の同意に基礎を置き、または明確に本人の権利・利益のためのものであり、かつ手段と程度が目的に相当であれば、『その意に反する苦役』からの自由の保障とは矛盾しないものと解される。その立証は、権利の性格からして厳格に行われなければならない。」としている。

しかし、入管における収容は本人や親権者の同意もなく、また、本人の権利・利益のためのものではない。前記仮放免指示の目的は、安心・安全な社会の実現であろうが、その目的達成のために手段と程度が相当であることも立証されていない。

いこと等の入管法の不備という根本的な問題に加え、本来であればそもそも退去強制令書の対象となるべきでない者が後述する難民認定制度の機能不全や在留特別許可の減少などによりその対象となっているという問題、その上で、従来、仮放免されていた者が近時の法務省入管局長指示や仮放免許可の厳格化により収容され続けているという問題が影響しているのであって、上記報告中の指摘は長期収容の是正の議論と関係がない。そればかりか議論を誤導する危険すらある。

(6) 国際批判・国際比較

日本の収容制度が誤っていることについては、国連機関から収容を可能な限り短い期間に留めること、退去強制までの収容に最長期間を設定することや収容に代わる手段を利用することを繰り返し勧告されていることなどから明らかである^{17, 18}。

アムネスティインターナショナル国際事務局は2019年10月8日、法務省・入管当局の対応を批判する声明を発表した。「入国管理上の収容は、すでに送還の手続きが開始されており、かつその手続きが進行中であり、かつ短期間で実行されるという妥当な見込みがあるときに限り正当化され、その手続きを直ちに実行するために必要な数時間に限られる。ここでいう送還の手続きとは、バス、船や飛行機による移民の物理的な国外への移送である。」
「国内法に定めのない、または国際人権基準に沿わない目的や手続きで拘束

¹⁷ 条約、意見、勧告等は次のような制度を求めている。○例外的最終手段、○最低限の期間、○司法当局による指示・承認、○合理的、必要、正当な目的に比例している場合にのみ正当化

【条約、意見、勧告等】

- ・自由権規約第9条第1項
- ・自由権規約委員会一般的意見35号（2014年）（パラ12）（パラ18）
- ・国連恣意的拘禁に関する作業部会（WGAD）：移住者の自由の剥奪に関する改定審議結果第5号
- ・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
- ・国連機関による繰り返しの指摘：自由権規約委員会第6回（2014年）日本定期報告審査にかかる総括所見パラグラフ19、人種差別撤廃委員会第7回・第8回・第9回（2014年）日本定期報告に関する総括所見パラグラフ23、同10・11回（2018年）総括所見パラグラフ36、拷問等禁止委員会第2回日本定期報告に関する（2013年）総括所見パラグラフ9など。

¹⁸ <http://www.kanto-ba.org/declaration/detail/h30op02.html>

する行為は、恣意的拘禁であり、日本に対しても法的拘束力のある市民的政治的権利に関する国際規約第9条などの国際法に違反する。」「国際人権法や国際人権基準が禁止する残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取り扱いや刑罰に相当しかねない。」「庇護希望者・移民に対する自由の制限は、その制限が法に則り、必要かつ適切な範囲であることが大前提である。」などと指摘している¹⁹。

このように国際社会からの批判も確実に高まりつつある²⁰。

収容期間について他の先進国では、EUでは3か月から6か月を原則としており²¹、米国連邦最高裁判所は「合理的に予見可能な将来における退去に大きな可能性がない」場合は6か月後には放免しなくてはならないと収容期間に制限を設けている²²。

台湾においては2013年2月、憲法裁判所が期限のない収容の規定を憲法違反と判断して法改正がおこなわれた。韓国においては2018年2月、憲法裁判所の9名の裁判官中、5名の裁判官が期限のない収容の規定を違憲とした。

このように国際比較の点からも、日本の収容制度は誤っている。

2 問題その2——「収容長期化は送還の促進で解決する」という法務省・入管当局の態度

(1) 法務省・入管当局は、送還を忌避する者²³の存在が「送還の機能不全」を起こし、その結果として収容が長期化しているのであるから、収容長期化は

¹⁹ https://www.amnesty.or.jp/news/2019/1008_8361.html

²⁰ 日本を本拠とする国際人権 NGO ヒューマンライツ・ナウも2019年10月18日、入管施設における恣意的収容の廃止及び法的改善を求める声明を発表した。

<http://hrn.or.jp/news/16578/>

²¹ 2019年11月25日「大村入国管理センターにおける長期収容に関する人権救済申立事件（勧告）」別紙参照。

²² 大野友也「送還受け入れ国のない外国人の無期限収容とデュー・プロセス—Zadvydas v. Davis, 533 U.S. 678 (2001)」比較法学39(1)284頁—290頁(2005年)

²³ 法務省・入管当局は最近、「送還忌避者」という用語を用いているが、法令用語でもなく、出国が困難な外国人の多様な実情を無視している。

送還の促進で解決するとの説明を繰り返し^{24, 25}、他の原因の分析や送還促進以外の方法を検討する姿勢が見られない。

(2) 2008年から2018年までの被送還者数、退去強制令書の発付件数等は以下のとおりである^{26, 27}。

この数値を見る限り、本当に「送還の機能不全」が生じているのか、「送還の機能不全」が長期収容を招いているのかという点は疑わしい。

表 3 2008年から2018年の被送還者数と退去強制令書発付件数

年	被送還者数(A)	退去強制令書発付件数(B)	A/B ²⁸ (%)	年	被送還者数(A)	退去強制令書発付件数(B)	A/B(%)
2008	23,931	24,442	97.9	2014	5,542	5,821	95.2
2009	18,241	18,436	98.9	2015	6,174	6,589	93.7
2010	13,224	13,277	99.6	2016	7,014	7,241	96.8
2011	8,721	9,348	93.2	2017	8,145	8,130	100.1
2012	6,459	7,329	88.1	2018	9,369	8,865	105.6
2013	5,790	6,425	90.1				

(3) 仮に、法務省・入管当局が説明する、送還を忌避する者の存在が送還の機能不全を起こしているという事実があるとしても、その解消を送還の促進だけでおこなおうとすることは誤りである。

²⁴ 前法務大臣は、送還忌避が送還の機能不全を起こし、長期収容が生じている旨の認識を示している(2019年10月4日閣議後記者会見)。

http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01170.html

²⁵ 2019年9月「第7次出入国管理政策懇談会における『収容・送還に関する専門部会(仮称)』の開催について」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00101.html

2019年9月24日法務大臣閣議後記者会見

http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01166.html

²⁶ 2013年出入国管理白書、2018年出入国管理白書

²⁷ 2018年の数値はE-stat(政府統計) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250011&tstat=000001012480&cycle=7&year=20180&month=0&tclass1=000001012482>

²⁸ 退去強制令書の発付と執行が同じ年に行われるわけではないことから、ある年に発付された退去強制令書の執行率を表すものではない。

日本は、自由権規約、拷問禁止条約、難民条約をはじめとする各種の人権条約に加入し、難民の保護、外国人の家族生活等、人権を保障することを国際社会に向けて公約している。

したがって、出国困難者の解消は、入管法の上位にありながら（憲法第98条2項参照）、甚だ軽視されているこれら人権条約に適合した形でも対処すべきである。排除ありきではなく、人権条約に沿った受け入れの方向での解決も同じかそれ以上の比重をもって検討すべきである。

第2 長期収容（問題その1）の解決策

収容の長期化に対する解決策は、収容期間に上限を設けるのが最良であることは論を待たない。

当会は、すでに2019年3月5日、「出入国管理及び難民認定法の収容に関連する規定の改正を求める意見書」を公表し、衆参両議院議長及び法務大臣へ提出した²⁹。当会は同意見書において、

○収容期間の上限を設けること

そのほか、

○入管法上、収容の必要性を要件として明記すること

○収容及び解放について迅速な司法判断を受けられるようにすること

○仮放免は、逃亡の危険が無い限り原則として許可すること

などを求めている。

過去に日本弁護士連合会も2014年9月18日付「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」で改正の必要性を詳述している³⁰。

実際、日本に対しては、前記のとおり収容期間に上限を設けるべき等の勧告が国連機関から繰り返されており、他の先進国でも収容期間に制限を設けるのが一般的である。

よって、当会は、外国人の退去強制令書による収容に関し、収容期間の上限を入管法に明記することを求める³¹。

²⁹ <https://www.toben.or.jp/message/ikensyo/post-525.html>

³⁰ https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140918_2.pdf

³¹ 政府は過去の出入国法案において「退去強制令書の執行が開始された日から15日を経過したとき、又はその者が任意退去をしないことが明らかなきときは、すみやかにその者を送還しなければならない」（法案第46条第6項）とする規律を提案したことがある。田中伊三次法務大臣は「退去強制事由が明らかで逃亡のおそれがある場合に限りまして容疑者を収容することとするとともに、収容できる期間も短縮しまして、より一そう人権尊重

第3 出国困難者（問題その2）の解決策

当会は、出国困難者の解消について、日本が加入する各人権条約に則り、

① 難民認定制度を改善し、難民申請者を適切に保護すべきこと

② 在留特別許可の対象となり得る者は適正に許可すること

を求める。

さらに、

③ 上記によっても解消できない出国困難者がいるとすれば、働き手として正面から受け入れる「アムネスティ³²」の実施を検討することを求める。

1 難民認定制度の改善について

(1) 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2019年8月30日、日本記者クラブで記者会見し、「他の先進国に比べ、難民認定の基準がかなり厳しい」と述べ、日本の低難民認定率に懸念を表明している³³。

難民高等弁務官が懸念するとおり、他の先進国に比べて日本の難民認定率は極めて低い。なお、イタリアは難民認定率が6.8%であるが、24,172名に補完的保護の措置を採っており、日本と比較するべくもない。

をはかった」と説明している（1973年5月11日第71回国会衆議院法務委員会会議録第26号）。「収容されている者が健康を害するおそれがあるとき」に収容を停止する制度も提案していた（法案第51条第1項）。

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/071/0080/07105110080026.pdf>

³² ここでは、申請時期を定めて一斉に在留を正規化することをいう（近藤敦他編著「非正規滞在者と在留特別許可」（日本評論社、2010年）167頁参照）。

³³ 2019年8月30日共同通信社 <https://this.kiji.is/540151838042113121>

表 4 2018年のG7各国の難民認定率等（UNHCR公表の数値から³⁴）

国	A 年間申請数*1	B 条約難民	C 補完的保護	D 不許可	E 処理数 (B+C+D)	F 認定率 (B÷E)	G 庇護率 (B+C)÷E
カナダ	62,641	16,875	0	13,034	29,909	56.4%	56.4%
フランス	182,267	29,035	17,917	104,078	151,030	19.2%	31.1%
ドイツ	319,104	56,583	48,961	140,133	245,677	23.0%	43.0%
イタリア	48,451	6,488	24,172	64,542	95,202	6.8%	32.2%
日本	19,514	42	40	16,514	16,596	0.3%	0.5%
英国	52,575	12,027	2,451	22,584	37,062	32.5%	39.1%
米国	309,083	35,198	0	64,196	99,394	35.4%	35.4%

*1 各国の申請数等は新規、再申請、再審査、裁判所など異なる手続の合算である。

(2) 法務省・入管当局は、複数回の難民申請者の国籍として人数の多い順に、イラン、スリランカ、トルコ、ナイジェリア、ミャンマーを挙げている³⁵。これらの国の出身者の2018年の世界における難民認定率を以下に示す。

表 5 イラン他4か国出身者の世界における難民認定率（UNHCR公表の数値から）

出身国	A 年間申請数	B 条約難民	C 補完的保護	D 不許可	E 処理数 (B+C+D)	F 認定率 (B÷E)	G 庇護率 (B+C)÷E
イラン	51,454	14,030	824	16,206	31,060	45.2%	47.8%
ミャンマー	28,818	21,355	6	9,888	31,249	68.3%	68.4%
ナイジェリア	59,747	4,338	4,985	35,656	44,979	9.6%	20.7%
スリランカ	13,740	2,408	338	9,754	12,500	19.3%	22.0%
トルコ	39,081	9,110	517	10,347	19,974	45.6%	48.2%

これらの国籍出身者のうち2018年に日本で難民認定されたのはイランの3名のみである³⁶。

(3) 2回目以上の難民認定申請を行った者が後に難民認定処分を受けた例もある。

³⁴ UNHCR Global trends 2018 annexes and tables

<https://www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&&cid=49aea93aba&tags=globaltrends>

³⁵ 「送還忌避者の実態について」報告3頁

³⁶ <http://www.moj.go.jp/content/001290416.pdf>

判明している限度において、2005年から2009年にかけては複数回の申請によって難民認定された件数が22件、2010年から2014年にかけては14件、2015年から2017年にかけては3件ある。さらに、複数回の申請時に、難民認定までは認められなくとも、本国情勢等により人道上の配慮を要するとして在留資格が与えられた件数は、2010年から2014年にかけては292件、2015年から2017年にかけては73件ある（第176回国会衆議院議員山内康一君提出複数回申請者の難民認定状況に関する質問に対する答弁書³⁷及び全国難民弁護団連絡会議の調べによる）。

難民不認定処分取消請求訴訟において裁判所が取消を認容したケースも一定数存在する。近時の例を挙げれば、2018年12月5日東京高等裁判所、難民不認定処分取消・難民認定義務付け訴訟の原告勝訴判決がある。難民不認定処分を受けたスリランカのタミル人男性が大阪地判2011年3月30日で勝訴・確定したにもかかわらず、法務省・入管は同年12月5日に再び難民不認定処分をしたことから、同男性が再び訴訟提起したところ、東京高等裁判所は上記のとおり判決した。

(4) 以上の事実が示すとおり、日本において難民認定が適正におこなわれていないことは明らかであり、これが難民申請を複数回おこなわざるを得ない一因であって、まずは難民認定を適正化することこそが先決である。

したがって、出国困難者の解消の一つとして、難民認定制度を改善し、難民条約に則り、難民申請者を適切に保護すべきである。

具体的には、日本弁護士連合会の提言などにあるように、難民不認定処分に対する不服申立てを法務省・入管当局から独立した機関に担わせることが考えられる³⁸。

また、難民認定基準について、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等が発行する諸文書、国際的な実務先例及び学術研究の成果を十分尊重すべきである。

³⁷ http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b176086.htm

³⁸ 日本弁護士連合会2014年2月21日 難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言

http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2014/140221_2.html

2015年3月19日 難民認定制度の見直しの方向性に関する専門部会報告に対する意見書

http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150319_7.html

2 在留特別許可の対象となり得るものは適正に許可すること

(1) 在留特別許可の減少

過去10年間の在留特別許可の件数は以下のとおりであり、特にここ数年は許可の件数、割合の低下が著しい³⁹。

表 6 法務大臣裁決の受理件数と在留特別許可の件数

年	在留特別許可の件数(A)	法務大臣裁決の受理件数(前年からの繰越件数を含む)(B)	A/B ⁴⁰ (%)	年	在留特別許可の件数(A)	法務大臣裁決の受理件数(前年からの繰越件数を含む)(B)	A/B
2008	8,522	11,280	75.5	2013	2,840	4,776	59.4
2009	4,643	7,456	62.2	2014	2,291	3,936	58.2
2010	6,359	8,756	72.6	2015	2,023	3,526	57.3
2011	6,879	9,017	76.2	2016	1,552	3,478	44.6
2012	5,336	7,485	71.2	2017	1,255	3,352	37.4

(2) 在留特別許可の許否は、人権条約に則って判断をするべきこと

日本が加入する各人権条約は、家族の保護（市民的及び政治的権利に関する国際規約23条1項）、子どもの最善の利益（児童の権利に関する条約3条1項）などを定めている。

難民申請者以外の出国困難者には、日本に配偶者や子どもがいるなどの事情で日本との結びつきが深い者も多数存在する⁴¹。

したがって、日本が加入する各人権条約に則り、家族の保護、児童の最善の利益などを尊重して在留特別許可の許否について判断し、許可の対象とな

³⁹ 2008年から2012年まで、2013年出入国管理白書。2013年から2017年まで、2018年出入国管理白書。

⁴⁰ 法務大臣裁決の受理と処分が同じ年に行われるわけではないことから、ある年に受理された法務大臣裁決の在留特別許可の許可率を表すものではない。

⁴¹ 「仮放免者の会家族会」によれば、2018年3月及び4月の2回にわたり、配偶者への在特付与などを求め、日本に住む43人の配偶者（うち日本人34名）が連名申入書を入管当局に提出した。<https://praj-praj.blogspot.com/search/label/%E8%A2%AB%E5%8F%8E%E5%AE%B9%E8%80%85%E5%AE%B6%E6%97%8F%E3%81%AE%E5%A3%B0>

り得るものについては適正に許可すべきである^{42, 43}。

3 働き手として正面から受け入れるアムネ스티⁴⁴の実施を検討すること

- (1) 前記のとおり難民認定制度を改善し、在留特別許可の対象となり得る者を適正に許可することで、出国困難者は相当程度解消される。

そして、難民条約上の難民に明らかに該当しない事情を主張して難民申請を維持したり、日本に家族がいるなどの事情もないが日本での在留を求める者たちが存在するのだとしても、彼らは、日本で働くことを強く望んでいる者たちであり、また、日本語能力・日本国内の企業経験等を十分有する者たちも少なくない。

- (2) 日本政府は、他方において、深刻な人手不足を背景として、新たに創設した在留資格「特定技能」により、2019年4月からの5年間で最大34万人あまりの外国人を受け入れるとしている⁴⁵。

しかし、2019年9月末の特定技能1号による在留外国人数は219人であり⁴⁶、現状、特定技能による外国人受け入れが十分機能しているとは言い難い。

前記のとおり、日本で働くことを強く望んでいる者たち、日本語能力・日本国内の企業経験等を十分有する者たちは、即戦力である。

諸外国においては、数十万人単位、ときに数百万人単位でアムネ스티が実施されることもある（前掲「非正規滞在者と在留特別許可」167頁以下参照）。いくつか例を挙げると、アメリカにおいては1987年から88年にかけてアムネ스티によりおよそ270万人の非正規滞在者を正規化し、フランスにおいては1997年から98年にかけておよそ9万人の非正規

⁴² 第4次出入国管理基本計画(2010年3月)「在留特別許可の対象となり得るものについてはこれを適正に許可し」なければならない。

<http://www.moj.go.jp/content/000054439.pdf>

⁴³ 名古屋地判2010・12・9裁判所サイトは、子どもの権利条約に依拠し、在留特別許可の判断において子どもの最善の利益が主として考慮されるべきことを明示した。各人権条約に言及している裁判例は他にも東京地判2014・5・30裁判所サイトなど少なくない。

⁴⁴ ここでは、申請時期を定めて一斉に在留を正規化することをいう（近藤敦他編著「非正規滞在者と在留特別許可」(日本評論社、2010年)167頁参照)。

⁴⁵ 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai3/siryou2-2.pdf>

⁴⁶ <http://www.moj.go.jp/content/001309227.pdf>

滞在者を正規化し、韓国においては2003年におよそ18万人の非正規滞在者を正規化した。

また、日本もかつて多数の非正規滞在者を正規化していた。すなわち、法務省・入管当局は、2004年から2008年までの間に「不法滞在者5年半減計画」を実施し、5年間で48.5%の不法残留者を削減したと強調している⁴⁷。しかし、その数値は決して送還促進だけで実現されたものではなく、以下のとおり、およそ4分の1は在留特別許可（5年間で49,343人）によって実現されたものである（在留特別許可数と送還数は出入国管理白書）。

表7 「不法滞在者5年半減計画」期間の在留特別許可数と非正規滞在者減少に占める割合

	在留特別許可数	在留特別許可の割合	送還数	送還の割合
2004年	13,239	24%	41,926	76%
2005年	10,834	25%	33,192	75%
2006年	9,360	22%	33,018	78%
2007年	7,388	21%	27,913	79%
2008年	8,522	26%	23,931	74%

以上に見たとおり、アムネ스티は決して特異な政策ではなく、不可能でもない。彼・彼女らを受け入れることは、社会の一員として税金の納付や消費を担ってもらえるメリットもある。

今こそ彼・彼女らを働き手として正面から受け入れるアムネस्टィの実施を検討すべきである。

4 なお、以上の諸施策の対象にも含め難い出国困難者がいるとすれば、例えば、出身国に送還された後の生活再建のための最低の資金を与えて自主的な出国を奨励するなどの施策も考えられる。施設、人員、食費、医療費等を費やして収容を継続することを考えれば十分検討に値すると考えられ、諸外国で実際にそのような施策がとられることがある⁴⁸。

⁴⁷ http://www.immi-moj.go.jp/news-list/121226_huhoutazai.html

⁴⁸ 石川えり「国連・フランスの難民関係機関を視察して」（一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター「国際人権ひろば No.140」）

<https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section4/2018/07/post->

日本でもかつて、経済不況で離職した日系人に限定したものではあるが、2009年4月から1年間、帰国支援金（本人30万円、扶養家族1人当たり20万円）を支給する「日系人離職者に対する帰国支援事業」をおこなったことがあり、この事業により21,675人が出国した⁴⁹。

第4 結語

以上の次第であるから、当会は、意見の趣旨記載のとおり、

- 1 外国人の退去強制令書による収容に関し、収容期間の上限を入管法に明記すること
- 2 様々な事情を有する出国困難者の問題の解消は、難民の適切な保護、適正な在留特別許可その他人権条約に適合する方法で図ること
- 3 上記の解消策の対象にも含まれない出国困難者については、働き手として正面から受け入れるアムネスティの実施を検討することを求める。

以 上

[201814.html?fbclid=IwAR3P_kMfQhtya0WlkZTCHznHbMDwFGDLmnqyB367EXZ_cPZOzW39PFlujhs](https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-10.html)

⁴⁹ <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-10.html>