

入管法等「改正」法の未施行部分の施行停止、入管法による人権侵害の抑止を徹底した制度運用、及び、国際的な人権基準に沿った抜本的な法制度改革を求める意見書

2024（令和6）年3月7日
東京弁護士会 会長 松田 純一

意見の趣旨

当会は、

- 1 衆参両議院、内閣及び法務省に対し、出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律（令和5年法律第56号）の未施行部分につき附則第1条の改正（施行停止）
- 2 同法既施行部分について、及び、仮に同法未施行部分を施行する場合には、法務省及び出入国在留管理庁に対し、人権侵害の抑止を徹底した制度運用
- 3 衆参両議院及び内閣に対し、国際的な人権基準に沿った抜本的な法改正と制度改革の早期実現

を求める。

意見の理由

第1 当会が改正法未施行部分につき施行停止を求める理由（意見の趣旨1関連）

1 立法事実に関する疑義・審議不尽

2023年6月9日、市民からの多くの反対の声を押し切って、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）等の改正法（以下「改正法」という。）が、参議院法務委員会での強行採決を経て本会議で可決され、成立した。

当会は改正法の法案提出前から、繰り返し会長声明において、改正法案自体の問題点を指摘してきた。加えて、法案が国会に提出された後になって、改正法案審議の前提となる統計自体の不存在（送還忌避者数）、現行制度運用の新たな問題点の発覚（難民審査参与員への恣意的事件配点）、不祥事の発覚（出入国在留管理庁（以下「入管庁」という。）の収容施設の常勤医師関連）

といった問題点が次々に発生し、これにより立法の前提とされてきた事実(いわゆる立法事実)に重大な疑義が生じるに至った。

このように審議に特段の慎重さが求められる状況であったにもかかわらず、参議院法務委員会での強行採決を含む一連の拙速な手続によって改正法は成立した。

改正法の一部は既に施行されたが、上記のとおり、改正法は、その立法過程において、法律としての正当性を基礎づけるだけの十分な審議を経ていないものであり、そもそも施行されるべきではなかった。少なくとも改正法の未施行部分については、附則第1条を改正して施行を停止すべきである¹。

2 改正法未施行部分の施行により現実化する危険

手続上の問題に加え、内容面でも、改正法には、様々な重大かつ深刻な問題点がある。これらについては、本意見書だけで網羅的に指摘することが困難なほど、多岐にわたる。しかし、少なくとも、以下の諸点に関しては、改正法の施行により直ちに難民認定申請者の生命の危険等が現実化することが明らかである。これを避けるために、改正法は施行停止されるべきである。

(1) 送還停止効の例外規定

改正法の施行により、3回目以降の難民認定申請者並びに無期若しくは3年以上の拘禁刑に処せられた者等について、難民認定手続中であっても送還することが可能となる²。

第2・1(1)で後述するとおり、諸外国であれば難民として保護される可能性の高い属性をもつ人々ですら、難民と認定されることが著しく少ない、これまでの日本の難民認定制度の運用は、保護すべき者をすべて保護しているとは到底いえない³。このような状況で、難民認定申請者の送還が可能になれば、迫害を受けるおそれのある領域の国境への追放や送還を禁じる国際法上のノン・ルフールマン原則(難民の地位に関する条約(以下「難民条約」という。)第33条等)に反する事態を招くことは明らかである⁴。

(2) 送還忌避罪等

改正法の施行により、送還忌避罪等が新設される⁵。これは、主任審査官の判断により退去命令が出された場合⁶に、その命令に違反して本邦から出国しないと、1年以下の懲役もしくは20万円以下の罰金または併科とされるものである。

しかし、例えば難民認定申請を繰り返しながら日本に留まる人々の中に

は、「帰国しない」のではなく、「帰国できない」事情を抱えている人々が含まれている。改正法の施行により、このような人々を犯罪者とするのが可能となってしまう。そもそも、従前から入管法は退去強制について執行力を与えており⁷、これを実現するために刑罰による威嚇は不要であるから、不必要な刑罰の創設は刑罰法規の謙抑性に反する。

そして、本来であれば難民として保護されるべき人までが、日本で刑罰に処せられることを恐れ、苦渋の決断として帰国を選択させられてしまうことが危惧される。このように、送還忌避罪等の創設は、間接的に帰国を強制する制度として機能することから、ノン・ルフールマン原則に反する事態を招来することになる。

さらに、依頼者や相談者に送還忌避罪等が成立する場合、助言を与えた弁護士や支援者が同罪の教唆犯等の共犯に問われるおそれがある。そのため、刑罰に処せられる可能性に直面するという、本来法的助言が最も必要とされる場面において、弁護士からの適切な助言が受けられなくなることが懸念される。

また、改正法により、退去強制令書の発付を受けた者に対し、旅券発給申請命令等が出されることになる⁸。これは難民認定申請中であっても例外とはならない規定になっているところ、本国からの迫害を恐れて難民認定申請をすることと、本国から保護を受けることを前提とする旅券の発給を申請することは、本質的に矛盾する行為である。また、実際にも、本国の領事館に旅券発給申請をすることで、日本での所在が本国から把握されることとなり、非常に危険であることは言うまでもない。

(3) 監理措置制度

改正法の施行により、退去強制手続の対象者を収容しない場合に、民間人に監視をさせる監理措置制度が導入される。

これまで、被収容者の身体拘束を解放する手段として、仮放免制度が広く運用されてきたが、改正法により、仮放免はその適用場面を著しく限定されることになる⁹。そして、これに代わり、施設への収容が行われない場合の主たる手段として、監理措置によることが想定されている。政府・入管庁は、監理措置の導入により「『全件収容主義』は改められる」などと述べ¹⁰、あたかも収容を抑制し対象者に対する権利制約を弱めるかのようにいう。しかし、実質的に、同制度は、対象者に対する監視と権利制約を強化するものであり、全件収容主義を改めるものではない。すなわち、収容す

るか、監理措置を適用して身体を解放するか、という人身の自由に係わる重大な決定を、行政官にすぎない入管庁の主任審査官が裁量で決めることができるとするうえ¹¹、監理人には、無許可就労行為を知った場合等を含む必要的届出義務を課す¹²。主任審査官は、その裁量により、監理人に対する届出義務や報告義務を課すこともできる¹³¹⁴。さらに、無許可就労禁止を含む条件に違反して逃亡等をした場合には、罰則¹⁵をもって、監理人及び監理措置の対象者を従わせる。少なくとも、改正前の入管法には、このような罰則規定はなかった。

また、これまで仮放免の際における身元保証人には、仮放免者の家族などの近親者や弁護士などの支援者が就くことが多く、その基盤には相互の人的信頼関係や弁護士の依頼者に対する職務上の忠実義務や守秘義務の存在を背景とする信頼関係が存在していた。しかし、改正法により新たな義務が創設され、施行後の監理人と対象者の関係は監視者と被監視者という関係性への変容を強制されることになる。特に弁護士は、依頼者への忠実義務違反ないし利益相反の状況に陥りかねないものとして、そもそも監理人への就任が困難となることが懸念されている。

このような、監理措置制度が抱える構造的な問題に照らすと、これまで身元保証人として仮放免者を支えてきた人々が、そのまま監理人へと移行して支援を継続することは事実上、不可能になる。監理人不在のままでは監理措置決定をすることはできないので、原則收容主義からの脱却どころではなく、現在仮放免許可を受けている者も收容を余儀なくされるおそれがある。ひいては、監理措置を受けるための監理人を金銭で請け負うような、監理人ビジネスの横行により、支援の質そのものが極端に低下してしまうおそれすら認められる。

3 小括

改正法は成立手続において正当性の裏付けがなく、その内容には、深刻かつ重大な人権侵害を引き起こす問題点を含んでいる。したがって、改正法の未施行部分をこのまま施行することは許されず、改正法附則第1条の改正による施行停止がされるべきである。

以下、万が一、改正法の未施行部分の一部又は全部が施行されてしまう場合に備え、意見の趣旨2に対応するものとして「第2 当会が求める制度運用」を、施行の有無にかかわらず、意見の趣旨3に対応して当会が示す指針として「第3 当会が求める法改正と制度改革」を述べることとする。

第2 当会が求める制度運用（意見の趣旨2 関連）

当会が改正法未施行部分の施行停止を求める理由は第1で述べたとおりであるが、改正法の未施行部分が一部でも施行された場合には、人権侵害の抑止を徹底する制度運用が必要である。以下、具体的に論じる。

1 難民認定手続関連

改正法では、難民認定手続関連については改正対象とはされていない。しかし、改正法未施行部分の施行によって人権侵害が生じ得る前提には、難民認定手続で難民として認定されるべき人が認定されていない現状がある。すなわち、改正法未施行部分の施行による人権侵害を予防するためには、難民認定手続で国際基準に基づいた適正な認定がなされることが不可欠である。そこで、以下、国際基準に基づいた難民認定を実現するために必要な運用について論じる。

(1) 「難民」の解釈及び立証責任

本来、難民認定は難民条約上の「難民」の定義に該当するかどうかを客観的に判断する羈束行為であるが、日本政府は、例えば出身国の政府から個人的に把握されている者でなければ難民に該当しないとするなど、国際基準に比べ「難民」の要件を限定的に解釈してきた。

また、日本政府は、着の身着のまま逃げてきた難民認定申請者に対し、事実上、難民であることについて合理的な疑いを容れない程度の証明、つまり刑事訴訟における立証基準と同じような厳格な証明を求めるなど、立証責任や立証の程度が国際基準に比べ非常に厳しい運用を行っている。加えて、難民申請者の主張や提出した証拠が信用できるかについても、重要とはいえない事実が多少変遷したことをもって信憑性がないとするなどの判断がなされてきた。

国際基準においては、申請者が主張のすべてを証明することは不可能であるため、仮に難民該当性の主張や供述のいくつかの部分証拠によって裏付けられない場合であっても、申請者の供述が信憑性を有すると思われるときは、当該事実が存在しないと十分理由がない限り、申請者が供述する事実は存在するものとして扱われるべきという考え（「灰色の利益」）が採用されている。

このような、限定的な「難民」の解釈を前提としながら、申請者側に厳格な立証責任を課す運用では、難民条約上難民である者を、適切に難民と

して認定できない。

入管庁は、2023年3月に「難民該当性判断の手引」を公表し、難民の要件の解釈については、これまでよりは改善された部分もあるが、まだ十分ではない。また、立証責任や程度、供述の信憑性評価についてはほとんど言及がなく、信憑性をどう評価するかについて国際基準に沿った指針が規定されなかった。政府は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が策定した難民認定基準ハンドブックや同事務所の見解に基づき、難民条約締約国における処分例や裁判例も踏まえた難民認定の基準を設定、公表したうえで、迅速かつ適切に難民認定手続を行うべきである。

（2）手続の透明性・公平性

ア 代理人弁護士の立会い及び録音・録画

難民認定申請の一次手続では、難民調査官によるインタビュー（聴取）が実施される。インタビューは、申請者が経験した迫害等の事実を話す場であり、難民該当性を主張、立証する極めて重要な機会である。

ところが、入管庁は、一次手続において、弁護士が委任状を提出しても原則として、一切弁護士をインタビューに立ち会わせず、録音録画を認めない運用をとっている。

このような入管庁の運用は、弁護士法第3条¹⁶に違反している。入管庁は、申請者の代理人の選任及び活動に対する不当な制限を直ちに改め、弁護士によるインタビューへの立会いや録音・録画を認めるべきである。

イ 認定・不認定処分の理由の公表

難民認定申請が不認定となった場合、現在の運用では、難民認定・不認定に至った理由が十分に公表されない。

不認定処分においては、判断の根拠とされた「出身国情報」や証拠が開示されず、申請者の供述の信憑性が否定された場合についても、例えば「あなたの供述には不自然・不合理な点がある」と結論だけ示し、供述のどの部分がいかなる理由によって信用できないかの説明がなされない。これでは、申請者が必要な証拠や主張をもって反論、反証することができず、適切な難民認定を実現することはできない。

少なくとも、処分の根拠とした資料・証拠を開示し、信憑性を否定した否定された供述を特定し、何故難民にあたらぬのか、その根拠を明確に示すべきである¹⁷。

ウ 適正な事件配点・口頭意見陳述の実施

国会審議の過程で、入管庁が、2016年から、入管庁が早期処理案件であると判断した案件で、原則として申請者と対面せずに当該案件を書面審査する「臨時班」を設け、2022年度は、117人いる難民審査参与員のうち臨時班を構成した12名に全件5232件のうち半数以上の3065件を配点していた事実が明らかとなった¹⁸。このような不公平な運用は、入管庁が、入管庁の方針に沿う判断をする難民審査参与員に対し、恣意的に事件配点をしていることを示すものと考えざるを得ない。

また、審査請求人が口頭意見陳述を放棄していない事案において、難民審査参与員が口頭意見陳述を実施する必要がないと判断するケースが見られている¹⁹。しかし、一次手続で事実誤認のあった事案では、供述調書等の書面自体に誤りが含まれていることも少なくなく、書面審査ではその吟味をすることができない。

以上のような現行の審査請求手続の運用では、より公正・中立な手続で難民の適切な庇護を図るという難民審査参与員制度の趣旨を没却する上、一次手続で不認定となった難民が保護を受けることは期待できない。臨時班は直ちに廃止し、一部の難民審査参与員への不公平な事件配点を改善した上、審査請求人が口頭意見陳述を放棄していない限り口頭意見陳述をする運用を徹底すべきである。

(3) 人的体制の確保

当会は、第3・1で後述するとおり、法務省・入管庁・外務省から独立して難民認定を行う専門機関の設立を求める。しかし、設立に至るまでの期間においても、国際基準に沿った難民の解釈、出身国情報の調査、客観証拠や申請者の供述から適切に事実認定を行う等、難民該当性の判断に精通した、専門性を有する人材を十分に確保することを求める²⁰²¹。

2 補完的保護関連

改正法は、難民条約の迫害原因（人種・宗教・国籍・特定の社会的集団の構成員であること・政治的意見）には該当しない者たちについても、十分に理由のある恐怖を有する場合には保護の対象とするとした（補完的保護対象者²²）。補完的保護対象者認定申請書は難民認定申請書と共通の雛形であり²³、その認定は、難民の認定と平行に行われると考えられる。しかし、真に保護を必要とする者を補完的保護対象者として認定するためには、難民条約の解釈を

国際基準に準じたものにする必要がある。

また、補完的保護対象者として保護を必要とする者は紛争避難民に限られず、拷問及び他の残虐な被人的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（拷問禁止条約）、強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約（強制失踪条約）、及び、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）第6条及び第7条の対象者²⁴、さらに、その他自然災害からの避難民等も含まれ得ることにも留意すべきである²⁵。

3 送還停止効・送還忌避罪等関連

(1) 送還停止効

ア ノン・ルフールマン原則

第1・2（1）で述べたとおり、現行入管法では、退去強制令書が発付された者であっても、難民認定手続中には送還を停止されるが（送還停止効²⁶）、改正法では、この送還停止効につき、一定の場合には適用しないとされた²⁷。しかし、後述するイ・ウの種類のいずれに当たるかにかかわらず、ノン・ルフールマン原則に反するような事態が生じないように運用されなければならない²⁸。

具体的には、送還先について、個別の対象者につき、出身国情報など客観的資料から生命または自由が脅威にさらされないことが明らかにならない限り、強制送還は行われるべきではない。

イ 3回目以降の難民認定申請者

改正法で送還停止効を適用しないとされた種類の1つは、3回目以降の難民認定申請者である²⁹。この類型に該当しても、「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料」を提出した場合には、例外的に送還停止効が適用されるが³⁰、送還停止効の適用がされなかった場合に生命・身体が危険にさらされ得ること、また、その判断には専門性が必要なことからして、ここでいう「資料」は出来るだけ広く解すべきである³¹。

また、この例外に当たらないという判断は、資料の提出の機会を実質的に保障し、判断の具体的理由と結論を申請者に告知した上、それに対して申請者が反論する機会を設け、その反論を検討した上で行うべきである。当然ながら、この判断をするまでは強制送還をしてはならない。

ウ 3年以上の拘禁刑に処せられた者等

改正法で送還停止効を適用しないとされた種類のもう1つは、無期若

しくは3年以上の拘禁刑に処せられた者等である³²。この類型については例外規定が定められていないが、第三国出国を含めたあらゆる選択肢を検討し、ノン・ルフールマン原則に反する事態が生じないようにすべきである。

(2) 送還予定時期通知制度

現在、弁護士が代理人となっている被退去強制者については、代理人から送還時期についての通知希望申出書を提出した場合、概ね2か月前に送還予定時期が代理人に通知されることとなっているが³³、同様に被退去強制者本人に対しても、送還予定がある場合には2か月前までに送還時期を通知すべきである。

(3) 送還忌避罪等の適用場面の限定

ア 退去命令等の発出

送還忌避罪等の適用は国際法上の重大な人権侵害を招来するおそれが高い。すなわち、難民性が認められるべき者に送還忌避罪等を適用することは、ノン・ルフールマン原則に反するため、上位にある難民条約に抵触する法適用として、そもそも許されない。また、たとえ難民性が認められない者であっても、日本に家族がいるなどのやむを得ない理由により、退去強制に応じない者に対して送還忌避罪等を適用することは、自由権規約や子どもの権利条約が保障している家族結合権を侵害することになるため³⁴、許されない。したがって、送還忌避罪等の適用は、真にやむを得ない場合に限定されなければならない。

第1・2「2」で述べたとおり、送還忌避罪等は、それ以前に主任審査官等より退去命令等が出されていることが構成要件となっているのであるから、適用の前提となる各命令を主任審査官が検討するにあつては、その判断が重大な人権侵害を招来しうるものであることを考慮の上、慎重に慎重を重ねた検討がなされるべきである。具体的には、主任審査官による本邦からの退去命令は³⁵、各条約との抵触が問題となるおそれがなく、さらに、対象者に刑罰を科さなければならないほどの現実的な法益侵害が認められるような、極めて例外的な場合にのみ、検討されるべきである。

また、旅券発給申請等命令についても³⁶、難民認定申請者にとって、本国大使館への接触は、そもそも典型的に危険な行為であることに鑑み、およそ難民認定申請者やその家族らに危険が及ばないことが客観的資料

によって明らかであるような限定的な事案においてのみ、検討されるべきである。

イ 謙抑的適用

一般的に刑罰の適用には謙抑性・補充性が求められるが、上記アで述べた理由より、検察庁は、送還忌避罪等の構成要件に該当する場合であっても、その適用を特に謙抑的・補充的に行うべきである。具体的には、対象者に送還忌避罪等を科し罰を与えなければ看過し難い重大な法益侵害が生じ、他の方法ではその法益侵害を治癒することが不可能であるような、極めて例外的な場合にのみ、適用されるべきである³⁷。

4 監理措置・仮放免関連

(1) 監理措置

ア 監理措置に付する要件

主任審査官が相当と判断したときに監理措置に付すとされているが、収容された場合に被収容者が受ける人権の制約が甚大であることに鑑み、原則として監理措置に付し、監理措置に付しては退去強制手続または送還が行えない例外的な場合に限り収容するという運用にすべきである³⁸。

イ 監理人の義務

監理人には、届出義務及び報告義務が課されているところ³⁹、第1・2(3)で述べたとおり、届出義務及び報告義務の内容によっては、被監理者のプライバシーを侵害し、被監理者と監理人の信頼関係を破壊する可能性がある。したがって、監理人の届出義務及び報告義務の内容として法務省令で定めるものについては、必要最低限度のものにすべきである⁴⁰。

ウ 条件・保証金等

監理措置に付する場合には、「住居及び行動範囲の制限」を含む監理措置条件を付するものとされているが⁴¹、現在の仮放免の行動範囲の制限のような居住都道府県のみを行動範囲とすることは、被監理者の生活に多大な不便を与える。他方、審査または送還の実効性確保という観点からしても必要性が認められない。そもそも、個々の被監理者の状況を検討しないまま、一律、このように行動範囲を定めることは、人身の自由ないし移転の自由を不当に制約するものである。行動範囲の定め方は人身の自由や居住・移転の自由を侵害しないか、という点から精査される必要がある。したがって、行動範囲の制限を付するにあたっては、被監

理者の具体的生活状況等個別の事情を勘案し、逃亡等を防止する上でやむを得ない必要最小限の制限とすべきである。

また、保証金が支払えないために監理措置決定を取り消される⁴²者が出るようでは本末転倒であるところ、現行法下の仮放免においては保証金を要しない事案も少なからずあることからすると、保証金は原則として要しないとする運用とすべきである。やむを得ず例外的に保証金を課す場合には、被監理者本人の資力に応じた支払い可能な必要最低限の金額とすべきである。

さらに、収容令書に代わる監理措置⁴³においては、主任審査官が、被監理者の生計を維持するために必要であって相当と認めるときには、報酬を受ける活動を許可することができることとされている⁴⁴。就労によって生計を維持することは、被監理者の生存に必須であり、尊厳にも関わるのであるから、原則として、報酬を受ける活動を許可すべきである。

エ 監理措置決定の取消し

監理措置決定の取消しについては、逃亡や証拠隠滅、あるいは、許可がないのに報酬を受ける活動を行うと「疑うに足りる相当の理由があるとき」等に主任審査官が監理措置決定を取り消すことができるとされている⁴⁵が、監理措置決定が取り消されて収容された場合に被収容者が受ける人権の制約が甚大であることに鑑みると、これらの「疑うに足りる相当な理由」については、抽象的な疑いでは足りず、客観的資料から具体的に疑いが認められることができる場合に限ると解釈すべきである。

また、取消事由該当性があるからと機械的に取り消すのではなく、法務省令で告知聴聞の機会を定めるなど適正手続を確保した上で、取消の理由（嫌疑）や必要性について慎重に判断すべきである。

（２）仮放免

仮放免については、「健康上、人道上その他これらに準ずる理由」によって認められることができるとされているところ⁴⁶、仮放免を認めるべき健康上の理由には、拘禁反応など収容が原因で体調が悪化している場合や、収容されていない場合と比較して同等の治療が収容施設内では受けられない場合が含まれると解すべきである⁴⁷。

また、仮放免を認めるべき人道上の理由には、家族が社会の自然かつ基礎的な単位として社会及び国による保護を受ける権利（家族の保護を受ける権利⁴⁸）や子どもの父母から分離されない権利⁴⁹に鑑み、日本国内に家族

がいる場合が含まれると解すべきである。

5 在留特別許可関連

在留特別許可については、「その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき」等に認められるとされるが⁵⁰、改正法はその考慮要素を列挙した⁵¹⁵²。改正法による改正後の入管法（以下「改正後入管法」という。）の下における運用については、以下の点に留意すべきである。なお、新しいガイドラインが策定・公表され⁵³⁵⁴、家族関係を積極要素として明示したことは歓迎されるものの、非正規滞在期間が長いことを消極要素とするなど問題がある。

(1) 積極要素として考慮されるべき事情

子どもの利益や家族の結合、婚姻関係について、より重要な積極要素として規定すべきである。具体的には、「家族関係」については、家族の保護を受ける権利⁵⁵や子どもの父母から分離されない権利⁵⁶に鑑み、日本国内に家族がいる場合には、家族分離とならないよう重要な積極要素とすべきである。

また、「本邦に在留している期間」については、日本社会への定着性を示すものとして積極要素として重視すべきであり、「人道上の配慮の必要性」も当然重要な積極要素として重視すべきである。さらに、「無国籍性」については、無国籍性自体を積極要素として規定すべきである。

加えて、例外として、無期若しくは1年を超える拘禁刑に処せられた者等については「本邦への在留を許可しないことが人道上の配慮に欠けると認められる特別の事情がある」場合に限って認められることとされているが、「人道上の配慮に欠ける」かどうかについても、上記のとおり、家族の保護を受ける権利や子どもの父母から分離されない権利などを十分に考慮すべきである。

(2) 消極要素として考慮されるべき事情

素行や入国経緯については、刑事罰をすでに受けている場合にはそれを重ねて重視することはすべきでなく、在留期間中の法的地位についても、日本社会への定着性が認められる人には在留特別許可がされるべきなのであるから、重視すべきではない。また、内外の諸情勢や他の非正規滞在者に与える影響については、当該外国人に帰責できる事情ではないため、重視すべきではない。

6 被収容者の処遇関連

被収容者の処遇については、法務省令である被収容者処遇規則により運用されていたところ、改正法で新たに規定が設けられた⁵⁷。

今回の改正によって、入管収容施設の被収容者の取扱いについて改正法に新たに設けられた規定は、事実上、刑事収容施設法上の被収容者の取扱いに準じたものとなっている。しかし、そもそも入国管理のための収容は、刑事手続のための収容とは、目的を異にするものであって、入管収容施設の被収容者の取扱いを、刑事施設の被収容者の取扱いと同じにするべきではない。また、異なる文化・生活様式を有する外国人が対象であることから、そのことを前提とした配慮が必要である。

まず、改正法の施行によって、改正前には被収容者処遇規則のもとで被収容者の利益のために認められていたことが、認められなくなるということがあってはならない。改正後入管法の運用にあたっては、適切に法務省令を定めるなどして、少なくとも被収容者の権利利益が後退しないよう運用すべきである。これは、被収容者処遇規則と改正法に差異がある規定についても同様である。例えば、被収容者処遇規則では、領事官や弁護士については面会の制限ができないことが明記されていたが⁵⁸、改正法では、「規律及び秩序を維持」するための面会制限の対象が限られていない⁵⁹。しかし、被収容者の権利利益を後退させないよう、領事官や弁護士については面会制限の対象としない運用とすべきである。

また、被収容者の医療アクセスについても改善が必要である。これまで、被収容者に対し十分な医療アクセスが与えられなかったために、被収容者が最悪の場合死亡するような事故が起きてきた。そのため、新設された指名医による診療の制度をきちんと活用し、被収容者本人が希望する医療（収容前から受けていた医療を含む）を受けられる体制を整えることが重要である。例えば、被収容者本人が希望する場合は、オンライン診療等を活用することも考えられる。各収容施設において、365日24時間、必要かつ迅速な治療を受けることのできる体制を設け、収容施設の外と同様、病気やけがの完治に向けた適切な医療へのアクセスを確保すべきである。

第3 当会が求める法改正と制度改革（意見の趣旨3関連）

第2において、仮に改正法を施行した場合において人権侵害を最低限に止めるために必要となる運用について論じた。しかし、入管法には改正法可決前

より重大な欠陥が複数存在しており、そのため、仮に第2で論じた運用がなされたとしても人権侵害が起きないようにすることは不可能である。そこで、入管法により人権侵害が生じないようにするために、どのような法改正・制度改革が求められるかにつき、以下、論じる。

1 独立した難民審査機関の設立

第2・3で指摘したとおり、入管法における難民認定手続には多くの重大な問題がある。そのような問題が生じている最大の理由は、入管庁が難民審査を行なっていることにある。すなわち、難民認定は、在留資格の有無にかかわらず、難民たる者ないし保護を必要とする者を保護するというものであるのに対し、入管庁は出入国及び本邦に在留する外国人の管理をその任務とするところ、非正規滞在者の退去強制もその一部であり、これは難民の保護とは逆の作用である。

法務省入国管理局警備課長は、2018年8月に、「送還忌避者縮減のための重要業績評価指標の作成について」という通知を入国者収容所長・地方入国管理局長等宛に出している。その内容は、「法務省入国管理局警備課…において設定した縮減目標について、入国管理官署は、各項目ごとに毎月の縮減目標値を設定し…目標値が達成できない場合については、その原因を分析の上、目標値が達成できるように業務の見直し等を行い、最終的に全国の送還忌避者を縮減することを目的とする」ものである。この通知には、難民の保護に留意するような内容はなく、法務省・入管庁が非正規滞在者を単純に「縮減すべき」対象と見ていることが分かる。

難民認定審査については、難民条約上の難民の定義に該当するか否かを判断する羈束行為であるため、行政裁量が妥当する場面ではない。当会は、難民認定審査は、専門性をもち、法務省・入管庁・外務省から人的にも財政的にも独立した専門機関が行うべきと考える⁶⁰。

なお、難民の保護としては、難民認定をするだけでは十分でない。就労支援など、認定された人が日本で生活を確立するための支援が不可欠である。これについても、同機関が対応することが望ましい⁶¹。

2 全件収容主義の撤廃・収容要件及び収容期間上限の法定・司法審査の導入

収容の要件や期間の上限、司法審査の導入についての当会の意見は、前出の当会の2019年の意見書のとおりであるが⁶²、主要な点について、以下、論じる。

入管法に基づく収容の目的は退去強制手続及び強制送還の実効性の確保で

あるところ、収容は被収容者の人身の自由を奪う重大な人権の制約であるから、かかる目的の達成に必要な最小限のものに限定すべきである。具体的には、入管法は、収容の要件として必要性を定めていないが⁶³、人身の自由の重大性に鑑みて、必要性を明記すべきである。また、退去強制令書による収容については収容期間の上限を法定していないが⁶⁴、法律上、収容期間の上限を定めるべきである⁶⁵。収容令書による収容期間については、延長も含めて最大60日間と規定しているが⁶⁶、これは刑事手続の勾留の3倍もの期間に当たる。これらについては、退去強制令書発付前20日間、発付後20日間の最大40日間とすべきである⁶⁷。

また、手続的にもその判断の正確性及び客観性が担保されるようにすべきである。したがって、収容の決定については司法審査によるべきである。同時に、簡易迅速な不服審査手続や再審査手続についても規定すべきである⁶⁸。

加えて、被収容者はその権利保護のために様々な法的手段をとることが求められるため、被収容者で代理人を選任していない者については、国が費用を負担して代理人を選任できる制度を導入すべきである。

3 収容処遇の改善

被収容者の処遇についても、退去強制手続及び強制送還の実効性の確保という目的達成のために必要最小限の制約とすべきである。具体的には、かかる目的達成のためには、被収容者の身体が収容施設内にあることだけで足りるのであるから、被収容者は、可能な限り収容施設外と同じ生活が送れるようにすべきであり、次のようなことが実現されるべきである。なお、下記はいずれも英国の入管収容施設では実現されたことである。

まず、居室は、プライバシーを確保できる形式にし、同時に外が見える窓があるべきである。また、家族で収容される場合には、家族だけの同室とすべきである。面会は、毎日、夜まで可能とすべきであり、面会室は、アクリル板も職員の立会いもない状態であるべきである。外部との連絡は、連絡対象による制限はかけず、施設内に設置された電話やパソコンのほか、被収容者の私物のスマートフォンやパソコンを施設内のWi-Fiに接続できるようにすべきである。

施設内には、売店や理容室等の生活のための設備のほか、被収容者の心身の健康の維持のために、ジム、図書室、音楽室、美術室などが置かれるべきである。食事は、宗教食やベジタリアン食も選べるようにすべきである。また、宗教的行為のための書籍や物品の持ち込みや、宗教的行事の執り行いも許さ

れるべきである。

さらに、被収容者は、上記施設内での調理や配膳など安価であっても有償で労働することができ、賃金によって売店で買い物ができるようにすべきである。有償での労働は、被収容者の精神的安定に資する。

医療に関しては、収容に耐え得る状態にするための治療にとどまらず、積極的に健康を回復する治療を受けることも認められるべきであり、24時間365日、外部の医療施設にアクセスできるべきである。また、職員の立会いなく受診し、退所時には収容施設内における診療記録をすべて受領すべきである。

加えて、入国者収容等視察委員会の機能強化、死亡・重大な傷害事案における同委員会への報告義務を導入すべきである⁶⁹。また、新たに国内人権機関を設置し、収容施設内の人権侵害に対する救済を行うようにすべきである⁷⁰。

4 在留資格のない者に対する報酬を受ける活動の許可・生活保護

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）がすべての者に労働の権利を保障し⁷¹、同規約委員会が一般的意見で「労働の権利は、他の人権を実現するために不可欠であり、人間の尊厳の不可分かつ固有の部分となす」と述べていることから明らかなとおり⁷²、報酬を受ける活動をすることは、家計を維持し尊厳を持って生きていくために非常に重要である。このことは、在留資格の有無によって変わるものではない⁷³⁷⁴。したがって、在留資格のない者に対しても報酬を受ける活動を許可すべきである。

また、何らかの事情で就労できない者については、生存のために必要な支援をすべきである。

5 在留特別許可

在留特別許可の制度は、退去強制対象者であっても、一定の場合には人道上の見地などから在留資格を付与する制度である。しかし、これまで明確な許可基準は定められず、ガイドラインに沿った判断かどうかとも検証されないことがないような、透明性と公平性を欠く運用がなされてきた。

在留特別許可の判断における積極・消極要件の法定により、人道上の配慮が必要と認められる一定の場合を類型化し、日本における滞在期間や経歴などに加えて、人道配慮の必要性や日本社会への定着性等を要件として、一定の要件に当てはまる場合には原則として在留特別許可を与えるなどの、抜本的な転換が求められる。

6 行政手続法・行政不服審査法の適用除外の解消

現在、入管法のほとんどは行政手続法及び行政不服審査法の適用除外とされているが、これは法務大臣の広範な裁量を前提とするものと考えられる。しかし、重要な人権を制約し得るのであるから、手続の適正と十分な不服申立ての機会が確保される必要がある。したがって、入管法の行政手続法及び行政不服審査法の適用除外は、解消されるべきである。

7 差別のない共生社会の実現

政府は、「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を策定し、「個人の尊厳と人権を尊重した社会」を含む目指すべき外国人との共生社会のビジョンを掲げている。しかし、その実現のためには、包括的差別禁止法や外国人人権基本法などの制定、及び、外国人の尊厳と人権を尊重するという観点からの入管法の抜本的な見直しが必要である。

例えば、在留カード常時携帯義務及び提示義務⁷⁵については、外国人差別を助長するものであるため撤廃すべきである。これらの義務があるために、警察官は安易に外国人と思わしき人に対して職務質問を行い、民間人も安易に在留カードの提示を求めていると考えられるが、外国人であっても日常生活における身分証としては運転免許証や健康保険証などで足りるはずであるし、在留資格の確認が必要となる入管法違反の調査、捜査については、通常の刑事事件などと同様に手続を踏んで調査、捜査をすることで足りるからである。

当会は、包括的差別禁止法・外国人人権基本法が制定された上、入管法が抜本的に改正され、真の意味で個人の尊厳と人権を尊重した「外国人との共生社会」が実現されることを願って止まない。

以 上

¹ 法律の施行により不合理な事態を生じるおそれのある場合に、国会がその施行を停止することは、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成9年法律第109号）につき、翌年に「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」（平成10年法律第150号）により凍結された例もあるところである。また、法律が施行される前に法律を改正した例（政治改革関連法）や、未施行のまま法律を廃止した例（海上公安局法）も存在する。

² 改正後入管法第61条の2の9第4項

³ 2023年5月9日参議院法務委員会における西山卓爾入管庁次長の答弁で、2022年は3回目の申請で難民認定をした例が3件あり、そのうち1件が中国のケース、2件がミャンマーのケースだったと明らかにされた。また、2024年1月25日に名古屋高等裁判所で、ミャンマーのロヒンギャ民族の男性に対して難民不認定処分の取消しを命じる判決が下されたが、このケースは4回目の難民認定申請でも不認定とされた男性が行政訴訟で救済を求めて難民と認められた事例である。

⁴ 第2・3（1）イで詳述するとおり、改正法は3回目以降の申請でも難民等と認定すべき「相当の理由がある資料」を提出すれば送還停止できるとしているが、「相当の理由がある」か否かを判断するのも入管庁であるため、有効な歯止めとならないというべきである。入管庁が判断することにつき、西山卓爾入管庁次長は、2023年4月21日衆議院法務委員会における答弁で、「相当の理由がある資料の提出の有無については、その送還の可否を検討するに当たりまして、地方局の送還担当部門と難民等調査部門とが連携し

ながら、地方局全体で判断することとなるというふうに考えております。」と答弁している。

⁵ 改正後入管法第77条

⁶ 改正後入管法第52条第12項

⁷ 改正後入管法第24条

⁸ 改正後入管法第52条第12項

⁹ 改正後入管法第54条第2項

¹⁰ 入管庁ウェブサイト (https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00007.html)

¹¹ 改正後入管法第39条第2項、第52条第8項

¹² 改正後入管法第44条の3第4項、第44条の4第2項、第52条の3第4項、第52条の4第2項第2号ないし第5号

¹³ 改正後入管法第44条の3第5項、第52条の3第5項

¹⁴ 改正後入管法第44条の3第4項、第44条の4第2項、第52条の3第4項、第52条の4第2項第2号ないし第5号

¹⁵ 改正後入管法第72条3号、被監理者については第71条の5第4号

¹⁶ 「弁護士は、当事者」「の依頼」「によつて、訴訟事件、非訟事件及び審査請求、再調査の請求、再審査請求等行政庁に対する不服申立事件に関する行為その他一般の法律事務を行うことを職務とする」と定める。難民認定に関する事務は、「その他一般の法律事務」に含まれる。

¹⁷ 附帯決議第2項も「難民等の認定申請を行った外国人に対し質問をする際の手続の透明性・公平性を高める措置について検討を加え、十分な配慮を行うこと」を求めている。

¹⁸ 臨時班の構成員の一人である難民審査参与員は、「保護すべき難民がほとんどいない。」と発言し、この発言は改正法の立法事実とされた。このように、難民認定申請者のほとんどは濫用者であるかのような印象操作が行われた上で、改正法は送還停止効の一部解除を規定した。

¹⁹ 2023年3月15日大阪地方裁判所判決は、同性愛者を処罰する刑法のあるウガンダから逃れてきた同性愛のウガンダ人のケースで難民該当性を認めているが、このケースでは審査請求において審査請求人が口頭意見陳述を放棄していなかったにもかかわらず、難民審査参与員が口頭意見陳述を実施せず、書面審理で難民該当性なしと判断している。

https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/980/091980_hanrei.pdf

²⁰ 2023年6月、大阪地方裁判所は、性的マイノリティであることを理由として迫害を主張したウガンダ国籍女性に対する難民不認定の判断を誤りとした。性的マイノリティであることは「難民該当性判断の手引」でも迫害の理由に該当し得ると記載されているが、この事案の一次手続では、申請からわずか1ヶ月で難民不認定処分が行われた。さらに、一次認定での判断の誤りを是正することがその制度趣旨である審査請求手続においても、難民審査参与員が「申立人の主張に係る事実が真実であっても、何らの難民となる事由を包含していない」として、難民該当性について誤った判断をし、口頭意見陳述すら行わずに審査請求を棄却した。この事案は、難民認定に関する判断がこれまで適切に行われてきたとは到底認められないことを示す一例である。

²¹ 附帯決議第7項は「難民の認定等を迅速かつ適切に行うに当たって必要な予算の確保及び人的体制の拡充を図るとともに、難民調査官、難民審査参与員など当該認定等に関与する者に対して、必要な研修を行うこと」、第8項は「難民該当性判断の手引のみでなく、事実認定の手法を含めたより包括的な研修を実施すること」、第3項は「難民審査請求における口頭意見陳述の適正な活用を進めるとともに、難民認定に関連する知識等を十分に考慮した上で、難民審査参与員の任命を行うこと」としている。

²² 改正後入管法第2条3号の2

²³ https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/nanmin_hokantekihogo_shinseisho_00039.html

²⁴ 自由権規約第6条は死刑について、第7条は拷問や残虐な刑罰等について規定している。

²⁵ 附帯決議第1項は、「紛争避難民のみならず…真に保護を必要とする者を確実に保護できるように努めること」としている。

²⁶ 現行入管法第61条の2の6第3項

²⁷ 改正後入管法第61条の2の9第4項

²⁸ 附帯決議第5項は、「第53条3項に違反する送還を行うことがないよう、送還先国の情勢に関する情報、専門的知識等を十分に踏まえること」としている。入管後入管法第53条3項は、生命または自由が脅威にさらされるおそれのある国へ送還してはならないというノン・ルフールマン原則を定める。

²⁹ 改正後入管法第61条の2の9第4項第1号

³⁰ 改正後入管法第61条の2の9第4項第1号かっこ書

³¹ なお、在留期間更新許可申請に対する不許可処分の取消訴訟において東京高裁令和2年2月13日判決は「複数回にわたる難民認定の申請行為が、その理由や経緯、根拠となる資料の有無及び内容等に照らして、改めて申請を行うことについて相応の合理性が認められるものである場合に、上記申請者に対し、再度の申請であることの一事をもって在留制限の措置を執ることは、難民認定及び在留に関する法の趣旨に悖るものといわざるを得ず、社会通念上著しく妥当性を欠くとの評価を免れないというべき」と判示して

いる。したがって、少なくとも同判決にいう「(改めて申請する) 相応の合理性」が認められる場合に、送還停止効を認めない運用は許されない。

³² 改正後入管法第 6 1 条の 2 の 9 第 4 項第 2 号

³³ 平成 2 2 年 1 2 月 9 日付け法務省管警第 2 8 8 号法務省入国管理局長通達・平成 2 2 年 1 2 月 9 日付け法務省警第 2 8 9 号法務省入国管理局警備課長通知

³⁴ 自由権規約第 1 7 条、同第 2 3 条、子どもの権利条約第 9 条

³⁵ 改正法第 5 5 条の 2

³⁶ 改正法第 5 2 条 1 2 項

³⁷ 法務大臣は、入管法施行規則の改正によってこの旨を明らかにするべきである。

³⁸ 附帯決議第 1 1 項は、「監理措置制度を適正に活用し、収容が不必要に長期にわたらないよう配慮すること」としている。

³⁹ 改正後入管法第 4 4 条の 3 第 4 項、第 5 項、第 5 2 条の 3 第 4 項、第 5 項

⁴⁰ 附帯決議第 1 2 項も、「監理措置・仮放免制度の運用に当たっては、監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーを尊重するとともに、監理人に過度な負担とならないよう配慮すること」としている。

⁴¹ 改正後入管法第 4 4 条の 2 第 1 項後段、第 5 2 条の 2 第 1 項後段

⁴² 改正後入管法第 4 4 条の 4 第 1 項第 1 号、第 5 2 条の 4 第 1 項第 1 号

⁴³ 改正後入管法第 4 4 条の 2

⁴⁴ 改正後入管法第 4 4 条の 5 第 1 項

⁴⁵ 改正後入管法第 4 4 条の 4 第 2 項各号、第 5 2 条の 4 第 2 項各号

⁴⁶ 改正後入管法第 5 4 条第 2 項

⁴⁷ 附帯決議第 1 3 項は、「健康上の理由による仮放免請求の判断の際には、医師の意見を聴くなどして健康状態に十分な配慮を行うこと」としている。

⁴⁸ 自由権規約第 2 3 条第 1 項

⁴⁹ 子どもの権利条約第 9 条第 1 項

⁵⁰ 改正後入管法第 5 0 条第 1 項

⁵¹ 改正後入管法第 5 0 条第 5 項

⁵² 同条同項には、「在留を希望する理由、家族関係、素行、本邦に入国することとなった経緯、本邦に在留している期間、その間の法的地位、退去強制の理由となった事実及び人道上の配慮の必要性を考慮するほか、内外の諸情勢及び本邦における不法滞在者に与える影響その他の事情」が列挙されている。

⁵³ 附帯決議第 1 4 項は、「在留特別許可のガイドラインの策定に当たっては、子どもの利益や家族の結合、日本人又は特別永住者との婚姻関係や無国籍性への十分な配慮を行うこと」としている。

⁵⁴ https://www.moj.go.jp/isa/deportation/resources/08_00035.html

⁵⁵ 自由権規約第 2 3 条第 1 項

⁵⁶ 子どもの権利条約第 9 条第 1 項

⁵⁷ 改正後入管法第 5 5 条の 3 から 8 3

⁵⁸ 同規則第 3 3 条参照

⁵⁹ 改正後入管法第 5 5 条の 5 5

⁶⁰ 例えば、フランスでは、難民認定申請事件の一次審査を行う「フランス難民及び無国籍者保護局

(OFPRA)」は、国際保護の申請者に対する審査に特化した組織で、組織の独立性が法律に明記されており、内務省からの指示を受けることはない。また、二次審査は、OFPRA 長官による庇護申請に関する行政判断に対する不服申立てに特化した行政裁判所である国家庇護権裁判所 (CNDA) が担当している。

⁶¹ 加えて、難民認定申請者のほとんどが、難民審査制度についての知識や日本語能力、資料の収集能力が不十分であるため、難民認定申請事件において弁護士等の法的支援を拡充することが求められる。

⁶² 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 (2019 年 3 月 5 日)

<https://www.toben.or.jp/message/pdf/190305ikensho.pdf>

⁶³ 改正後入管法第 3 9 条 1 項

⁶⁴ 改正後入管法第 5 2 条第 8 項

⁶⁵ この点についても、国連から度重なる勧告を受けている。2007 年 8 月 7 日拷問等禁止委員会 第 1 回政府報告書審査 (パラグラフ 14)、2013 年 5 月 29 日拷問等禁止委員会 第 2 回政府報告書審査 (パラグラフ 9)、2018 年 8 月 30 日人種差別撤廃委員会 第 10・11 回政府報告書審査 (パラグラフ 36)

⁶⁶ 改正後入管法第 4 1 条第 1 項

⁶⁷ <https://www.toben.or.jp/message/pdf/190305ikensho.pdf>

⁶⁸ この点についても、国連から複数回の勧告を受けている。2013 年 5 月 29 日拷問等禁止委員会 第 2 回政府報告書審査 (パラグラフ 9)、2014 年 8 月 20 日自由権規約委員会 第 6 回政府報告書審査 (パラグラフ 19)

⁶⁹ 日弁連「入国者収容所等視察委員会の改革に関する意見書」2020年

⁷⁰ 当会「各人権条約に基づく個人通報制度の早期導入及びパリ原則に準拠した政府から独立した国内人権機関の設置を求める決議」2011年

⁷¹ 社会権規約第6条第1項

⁷² 社会権規約委員会2005年11月24日一般的意見第18（パラグラフ1）

⁷³ 2015年以前には、仮放免に就労禁止の条件をつけられることはほとんどなく、在留特別許可の審査においても、安定した収入があることは積極要素として考慮されていた。

⁷⁴ 第2・4（1）ウで述べたとおり、改正法は、収容令書に代わる監理措置において報酬を受ける活動を許可することができるとした。これは、在留資格がない者に対して報酬を受ける活動を許可しても、何ら問題が生じないということの証左である。

⁷⁵ 改正後入管法第23条第2項、第3項