

入管法改正案（政府提出）の内容に強く反対し、廃案を求める会長声明

政府は、2021年2月19日に「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案」（以下、「入管法改正案」という。）を国会に提出した。

当会は、入管法改正案の基となった「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対し、2020年8月5日付にて「「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対する会長声明」を発出し、同提言に含まれる問題点を指摘した。しかし、入管法改正案ではこれらの問題点は依然として解消されていないどころか、その他にも数多くの問題点が含まれており、中でも以下に述べる点は外国人の権利保障に特に重大な悪影響をもたらすものであるから、当会は、入管法改正案に強く反対し、同法案を廃案にすることを求める。

1 退去命令拒否罪の創設

入管法改正案は、退去命令拒否罪を創設する（第55条の2第1項、第72条第8号）。

しかし、退去強制令書が発付された者の多くは退去しているのであり、刑罰をもって強制するほどの立法事実もなく、刑罰の謙抑性を欠くうえ、退去できずに本邦に留まっている者の多くは、以下に述べるような絶望的な難民認定率のなかで難民認定されないために本邦に留まらざる得ない者や、本邦で生まれ育ち、国籍国の言語に通じていない者など、やむを得ない事情で本邦に留まっている者である。そのような者を処罰の対象とすることは、人道上の見地からも問題である。

また、退去強制令書が発付された後、訴訟を提起して行政の判断が覆るケースは現に存在するところ、同罪は退去強制令書発付処分に対する司法判断が示される前に成立し得るため処罰対象が広すぎるという意味でも問題であるし、司法の救済を受けられる立場・地位にある者がそうした救済を受ける機会を奪うことにもなりかねないという意味でも問題である。

さらに、やむを得ない事情で本邦に留まっている者を支援する支援者や代理人弁護士等が共犯者として処罰されるおそれは否定できず、人道的支援や正当な権利擁護活動に対して委縮効果が生じることは避けられない。

2 監理措置制度、仮放免逃亡罪の創設

入管法改正案は、新たに収容に代わる監理措置制度を設けるとともに、被退去強制者が監理措置決定を受けた後に就労した場合の罰則（第70条第1項第10号）を設け、さらに仮放免中の者が逃亡した場合の罰則も新たに規定する（第72条第4号、同条第7号）。

しかし、監理措置制度は、いわゆる「全件収容主義」を前提としている点で、収容は最後の手段であるという国際基準（「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」）に反する根本的な問題を孕んでいるうえ、さらに監理人の選定、取消し、収容を解くかどうかの判断は、司法審査を経ずに出入国在留管理庁の裁量に委ねられ、その判断基準は明確にされていない等、個々の判断が恣意的に行われることを防止する制度的担保がない点も問題である。

また、退去強制令書発付前に監理措置決定を受けて就労が禁止された場合や就労が一律に禁止されている退去強制令書発付後に監理措置決定を受けた場合、いかに社会の中で生活できると謳ったところで、監理措置決定を受けた者は自身で収入を得ることができず、かといって社会保障を受けることもできず、生存さえ脅かされかねない状況に追い込まれる。そのような状況に追い込まれては、監理措置制度によって収容が解かれたとしても、その意味は極めて乏しい。

さらに、監理措置制度においては、監理者に過料の制裁がある報告義務を課しているが（第44条の3第5項、第52条の3第5項）、監理者は支援者であることが多いと思われるところ、被監理者との間で利益相反となるおそれがある。

他方、仮放免逃亡罪について、仮放免は逃亡防止・出頭確保のため、身元保証人を付し、一定額の保証金を納付させることが通例であり、保証金の没取に加えて刑罰を科すことは、二重に刑罰を科すことに等しい。また、仮放免中の逃亡については、未だ逃亡の原因について十分な調査・分析は行われていないことからすると、立法事実が不明なままと言わざるを得ず、刑罰を導入する前に、まずは逃亡の原因についての丁寧な調査・分析をすべきである。

3 難民申請者に対する送還停止効の例外の創設

入管法改正案は、難民申請者が3回目の難民認定申請を行った場合等に、例外的な場合を除いて強制送還を可能としており（第61条の2の9第4項第1号）、現行の入管法で規定されている難民申請中の送還停止効の例外を認める。

しかし、難民条約は、難民を迫害を受けるおそれのある地域に送還してはならないという「ノン・ルフールマンの原則」（同条約第33条第1項）を定めているのであ

り、同条約の締約国である日本が送還停止効の例外を認めることは、同原則に違反する可能性が高い。

そもそも、2020年8月5日付け当会会長声明のとおり、日本の難民認定制度は、国際的水準に照らして適切に運用されているとは到底言えない。

難民認定申請が繰り返される事態を問題視するのであれば、まずはその前提として難民認定制度が国際的水準に沿って適切に運用される必要があり、難民条約締約国として本来なすべきことをなさないまま、送還停止効の例外を認めることは、その前提を欠いていると言わざるを得ない。

4 司法審査を得ない収容や期限のない収容制度の存置

政府は入管法改正に関するQ&Aにおいて、収容の判断をするのは主任審査官が慎重に判断するとしているが、いわゆる全件収容主義を採用し、同じ組織の職員が判断している以上、適切な判断はおよそ期待できない。

また、収容期限を設けることは退去の拒否を誘発するとしているが、多くの者は退去しているし、そもそも収容は送還の準備ためのものであり、相当期間経過後も送還することができないのであれば、その収容は目的外収容といえるうえ、仮放免許可を厳格化し、再犯可能性を考慮して収容を継続することは予防拘禁にほかならず、無期限収容を容認する理由とはならない。

5 在留特別許可制度の在り方

入管法改正案は在留特別許可申請制度を新設し、第50条5項においてその考慮要素を列挙するが、18歳未満のすべての子どもを対象とする子どもの権利条約において主として考慮されるべきとされている子どもの最善の利益（同条約第3条）が明示されていない等特に積極的な考慮を要する要素の明示を欠いているうえ、新設規程における手続保障に関する規程もなく、これまでの退去強制手続よりも手続保障が図れないおそれがある。

適切な在留特別許可のためには手続保障は不可欠であるし、国際条約軽視の姿勢は看過することはできない。

6 入管収容問題のあるべき解決の方向性

2020年9月23日、国連の恣意的拘禁作業部会は、2名の外国人に対する日本の出入国在留管理庁の施設での長期収容が「恣意的拘禁」に該当し、「国際人権法に

違反している」と意見を述べた（2021年3月31日、同作業部会等は入管法改正案に対しても国際的な人権基準に沿ったものにするよう再検討を強く求めている。）。このような意見が述べられた後、2021年3月6日には、名古屋出入国在留管理局に収容されていたスリランカ人女性が死亡した。

このような悲劇が繰り返されないために、入管収容問題の解決に向けて最優先で求められるべきは、収容等の判断への司法審査の導入、収容期限の上限の設定、収容に関する判断基準の厳格化・明確化及び個々の判断の透明化、国際的水準に沿った難民認定制度の運用等である。

入管法改正案は、こうしたあるべき解決策の方向性とは相容れず、むしろ上記のように外国人の権利保障に重大な悪影響をもたらす制度が含まれているため、当会は、入管法改正案に対し、強く反対し、廃案を求めるものである。

なお、入管法改正案に関するQ&Aにおいては、日本が批准している各国際人権条約に対する配慮は一切なされていない。国会の承認を得て日本が批准した条約は法律に優位するものであるから、日本政府は国連機関からの指摘に耳を傾け、各国際条約を遵守する姿勢を明確にすべきである。

外国人を取り巻く法制度はここ数年で大きく変化し、外国人のみならず外国人に関係する人々はそれに翻弄されてきた。日本において、事実上国際条約上の権利を享受できず、入管法によって「管理」される対象である外国人は、元々日本人と同じように政治活動をすることに障壁が存在することと相まって（マクリーン事件最高裁判決参照）、自らの権利擁護のための声をあげにくい状況に置かれている。

当会は、真の多文化共生社会の実現のためにもこのような状況に置かれている人々の権利擁護のために活動することが弁護士及び弁護士会の使命と考え、今後も継続的に声をあげていく所存である。

2021年（令和3年）4月26日

千葉県弁護士会

会 長 三 浦 亜 紀