

出入国管理

——外国人の退去強制手続について——

2007. 3. 3

報告者：菊川雄三・須藤周・貴傳名秀紀・吉田諒子

目次

この報告は5部構成である。以下各部の内容を簡単に紹介する。

第1部. 導入

退去強制手続について言及する前に、ここでは前提内容としてまず日本における外国人の現状についてのおおまかな紹介をする。

第2部. 退去強制制度の概要説明

ここでは導入で紹介した内容を前提に、2007年現在の入管法に沿って日本の具体的な退去強制手続について説明する。手続きの運用に関する統計についてもここで紹介する。

第3部. 問題とされる退去強制手続の具体例

過去に新聞等で取り上げられた日本の退去強制手続についての具体的な事件を幾つか紹介する。

第4部. 現場訪問

私達がフィールドワークしたアムネスティ・インターナショナル日本の関係者の方の話を紹介する。アムネスティの活動内容、外国人を支援する人の立場から見た日本の入管行政の問題点について触れる。

第5部. 私見

全ての調査を踏まえて退去強制制度に関する私達の私見を述べる。

第1部 導入

国際化が進む今日、当たり前のように多くの人が旅行で、仕事で、留学で、またその他の理由で世界中を移動している。それに伴い、お金も物も莫大な規模で動き続けている。しかし一方で決して「国境」はなくなることは無く、未だ重要な存在であり続けている。

出入国管理とは我々にその「国境」の存在を明確に気付かせてくれる制度である。国家が自国に入ってくる、また自国から出て行く人の移動の情報を把握し、文字通り管理するための制度である。

日本に入ってくる人の中には、武器や薬物などの密輸を行おうとする犯罪者やテロリストなどが含まれる可能性があり、これらに対しては入国を認めず、場合によっては逮捕することが必要である。また、病気の拡大を防ぐ目的での検疫も出入国管理の一環として行われる。出入国管理制度はこのように、特に入国の際に明白な理由で国に入れないことで国家の安全を守ろうとする。法務省入国管理局によれば、平成 17 年に日本に上陸した外国人は 7,450,103 人であり、上陸を拒否した外国人は 10,722 人である。

一方で、一旦国に入った外国人を管理することも、出入国管理制度の重要な役割である。入国の際には特に問題が無くても、決められた期間を過ぎるなどした外国人を国に留めておく必要は無く、そういった外国人を出国させることも国家の安全を守る為には必要である。本人の意思を問わず外国人を日本から出国させるこのような制度を「退去強制手続」という。

許可された在留期間を超えて不法に日本にとどまっている者を「**不法残留者**」と呼ぶが、平成 18 年 1 月 1 日時点で日本の不法残留者数は **193,745 人** である。また、この他に密入国者や偽造旅券による入国など不法に入国している外国人が 30,000 人ほどいると見られている。一方で、平成 17 年に退去強制手続によって出国した外国人は 57,172 人である。

この退去強制手続をとられる外国人の中には、長期間日本に滞在して家族関係を構成し、また労働や納税によって日本社会に貢献してきた者¹が含まれている。また、日本の比較的厳しいとされる難民認定制度によって認定が得られなかった難民も含まれている。これらの者たちを退去強制手続の対象とすることは人道的見地からも適切とはいえず、改善が求められる点である。本稿

¹ 第3部で紹介するイラン人一家はこれに当たる。

で我々は、日本の退去強制手続の制度を概説するとともに、その問題点を取り上げ、改善の方向を模索していきたい。

第2部 退去強制制度の概要説明

日本の出入国管理については、**出入国管理及び難民認定法(以下、入管法)**に定められている。以下、退去強制の対象となる不法残留者とは、この入管法に違反した状態で日本に滞在している者である。

I. 通常の出国と退去強制

外国人が出国する状況としては、おもに①任意の出国、②出国命令による出国、③退去命令及び強制による出国の3通りが挙げられる。

①任意の出国

通常は外国人の任意の出国については制限無く自由に行うことが出来る。これは世界人権宣言 13 条 2 項に「すべて人は、**自国その他いずれの国をも立ち去り、及び自国に帰る権利を有する。**」として規定されている。世界人権宣言とは、人権および自由を尊重し確保するために、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準」を宣言したものである。1948 年に第 3 回国連総会において採択された。

②出国命令による出国

出国命令による出国は、自主的な出頭を促進することで不法残留者を減少させることを目的とした出国命令制度に基づくものである。入管法違反者のうち、一定の要件を満たす不法残留者²について簡易な手続により出国させる。

² ・法務大臣により在留許可が取り消され、30 日を超えない範囲で指定される出国の為の期間内にも出国せず、残留した者(入管法 24 条 2 号の 3)

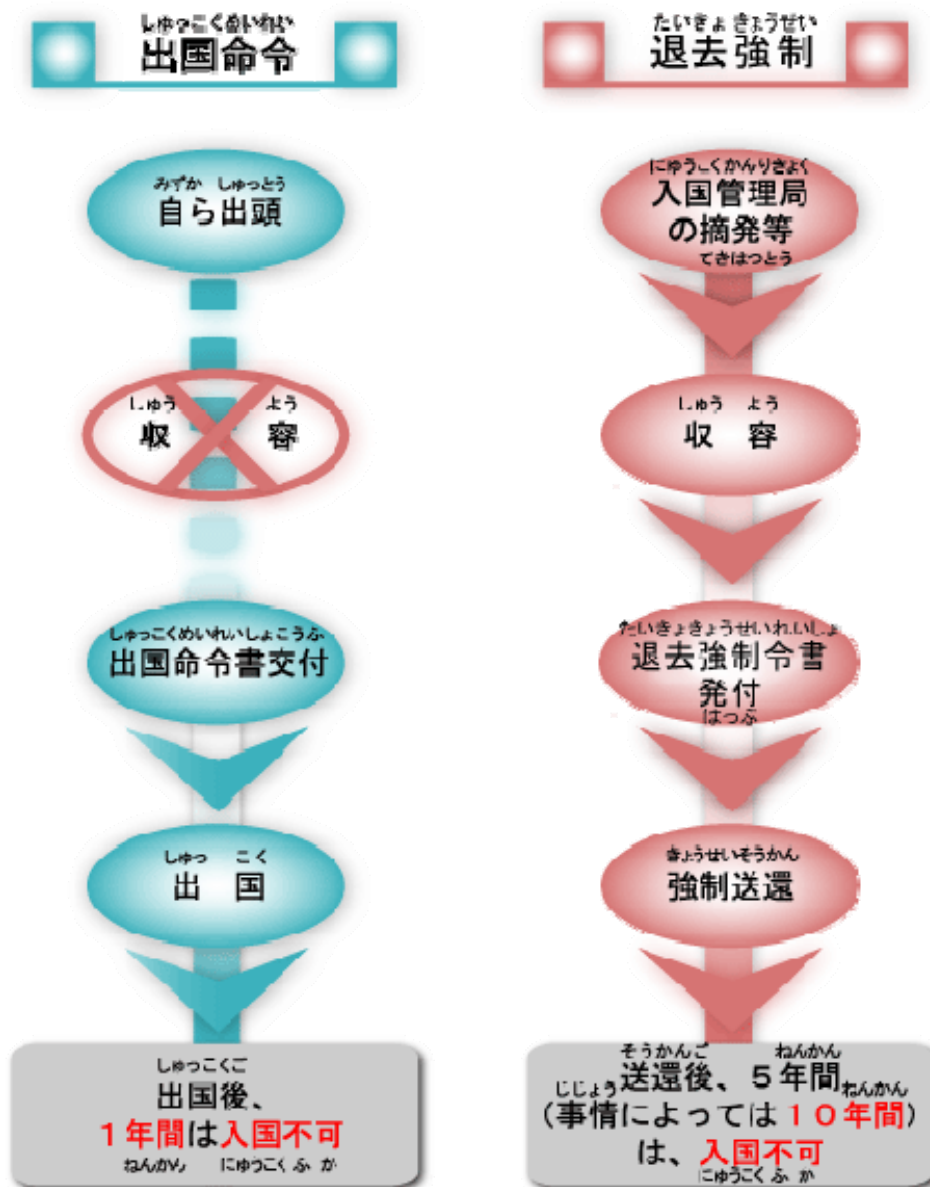
・在留期間の更新や変更を受けず、在留期間を経過して残留する者(同条 4 号ロ)

・寄港地上陸の許可、通過上陸の許可、乗員上陸の許可、緊急上陸の許可、遭難による上陸の許可又は一時庇護のための上陸の許可を受けた者で、旅券又は当該許可書に記載された期間を経過して本邦に残留する者(同条 6 号)

・日本の国籍を離脱した者や出生その他の事由により上陸の手続を経ることなく本邦に在留することとなる外国人は、日本の国籍を離脱した日または出生その他当該事由が生じた日から在留資格を有することなく引き続き 60 日までは日本に在留することが出来るが、許可を得ずにこれを超えて残留した者(同条 7 号)

これらの不法残留者のうち、さらに、これまでに出国命令や退去強制を受けたことが無く、窃盗など一定以上の罪を犯していない者が確実に速やかに出国できる状態で自ら出頭した場合（入管法 24 条の 3）、後述の退去強制における全件收容主義³の場合の例外として收容が免除され、また上陸拒否期間（出国後再び日本に上陸までの期間）が 5 年間または 10 年間から 1 年間に短縮される。

図 1. 出国命令と退去強制（後述）の違い



法務省入国管理局HP <http://www.immi-moj.go.jp/keiziban/happyou/image/seido01.gif>

³ 全ての不法滞在者は、出頭しても摘発された場合と同様に身柄を收容した上で一連の手続を行うという当局の方針。法的根拠は無い。

③退去命令及び強制による出国

国家がその領土主権に基づいて好ましくないとする外国人を領土主権に基づいて国外に排除するのが「退去強制」と呼ばれる行政処分である。国際慣習法上では国家に外国人を受け入れる義務は無く、その主権の下に在留中の外国人の在留を拒否し、強制力を用いて国外退去させる、つまり追放することが、当該外国人の在留の適法違法を問わず認められている。

一方で、国家が恣意（一貫性の無い、その場限りの自由な判断）的に外国人の追放を行うことはその国に滞在する外国人の立場を不安定な状態にしてしまう。またそれらの外国人の母国との交流や協力を支障を及ぼし、国際社会の安定という観点からも好ましくはない。そこで市民的及び政治的権利に関する国際規約（国際人権規約 B 規約）⁴ 13 条⁴はこれを禁止している。

なお、国際人権規約とは「世界人権宣言」が法的拘束力を持たなかったことから、人権保障を法制化（条約化）し実効性を持たせる目的で、1966（昭和 41）年に第 21 回国連総会で採択されたものである。「**経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約**」（A 規約）と「**市民的、政治的権利に関する国際規約**」（B 規約）の 2 部から構成されている。1976（昭和 51）年に発効し、日本は 1979（昭和 54）年に批准した。なお、あまりにも恣意性が強い追放は国の権利の濫用であり、国家賠償法 1 条に拠って国は賠償の責任を負う可能性がある。

それではこのような前提に基づき、日本では具体的にどのような「退去強制」の制度が運用されているだろうか。詳細に検討したい。

II. 退去強制制度

対象者

退去強制の対象となるのは、外国の外交関係者（外交官や領事官など）や公の国際組織（国際連合やその関連機関）関係者、軍隊の構成員（在日米軍の兵士など）ではない、**一般の外国人**である。なお、外交官や領事官は「**ペルソナ・ノン・グラータ**」（persona non grata、好ましくない人物）として派遣国に通知することで出国させるなど、一般人でない者は退去強制の対象とはならず、その手続きもそれぞれ異なる。一般の者のうち、**入管法 24 条**に定められる事由に該当する者は、

⁴ B 規約 13 条：「合法的にこの規約の締約国の領域内にいる外国人は、法律に基づいて行われた決定によってのみ当該領域から追放することができる。国の安全のためのやむを得ない理由がある場合を除くほか、当該外国人は、自己の追放に反対する理由を提示すること及び権限のある機関又はその機関が特に指名する者によって自己の事案が審査されることが認められるものとし、このためにその機関又はその者に対する代理人の出頭が認められる。」

退去強制の対象となる(特別永住者を除く)。対象となる者は①不法滞在者と、②適法に在留している外国人のうち、在留中の行為が不適切で引き続き日本に留めておくべきでない者の大きく 2 つに分けられる。24 条に定められている事由は以下の通りである。

まず、①不法滞在者とは次のような外国人を指す。

㉔不法入国者

有効な旅券(パスポート)、有効な乗員手帳を所持しないで入国した者。偽造の旅券を所持していたり、実際に乗員でないにもかかわらず乗員手帳を所持していたりした場合も不法入国となる。(入管法 24 条 1 号)

㉕不法上陸者

「上陸の許可等を受けずに日本に上陸した者」のこと。例えば旅券に上陸許可の認印を受けずに上陸した者がこれに当たる。なお上陸には、船員の寄港地上陸や航空機乗員の乗員上陸、非常時の緊急上陸や遭難による上陸、亡命や難民申請などの際の一時庇護のための上陸などがある(2 号)

㉖不法残留者

入管法に定められた在留期間や上陸期間を超えて残留する者。在留資格を法務大臣により取り消された者(2 号の 3)、在留期間の更新や変更を受けず在留期間を経過して残留する者(4 号口)などがこれにあたる⁵。退去強制命令を受ける不法滞在者の大部分がこれに当たる(具体的な数字については後述)。

以上のように違法な状態にある外国人については、入国前の状態に戻す、つまり出国命令や退去強制によって出国させることとなっている。

次に、②日本に留めておくべきでない者とは、次のような外国人である。

㉗刑罰・法令違反者

⁵ 他に、

- ・上陸審査の手続き中に逃亡、または理由無く呼び出しに応じない仮上陸条件違反者(5 号)
- ・退去命令に反して残留する退去命令違反者(5 号の 2)
- ・上陸許可が取り消された際に指定された出国・帰船の為の期間を超えて残留する者(6 号の 2)
- ・日本の国籍を離脱した日または出生その他当該事由が生じた日から許可を得ずに 60 日を超えて残留した者(7 号)
- ・出国命令を受けたにもかかわらず出国期限を越えて残留する出国期限経過残留者(8 号)
- ・出国命令に付された住居及び行動範囲の制限などの条件に違反し命令を取り消された者(9 号)がある。

国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法の特例等に関する法律・刑法第2編第14章(あへん煙に関する罪)に違反し有罪の判決を受けた者(チ)、その他昭和26年11月1日以降に無期、または1年を超える懲役・禁錮に処せられた者(リ)、刑法に定められた傷害や殺人など様々な罪⁶を犯した者(4号の2)、フーリガンなど国際競技会の運営を妨げ、当該地域において暴行を加えたり器物を損壊したりする短期滞在者(4号の3)がこれにあたる。

⑥資格外活動の許可なしに在留資格に反した営利行為を行った者(4号イ)

⑦他の外国人を不正に在留させる為に、書類偽造などの不法行為を行った者(3号)

⑧他の外国人が不法に入国しようとし、または助けた者(4号ル)

⑨公衆等脅迫目的の犯罪行為等を行うおそれのある者(3号の2)

⑩国際約束により入国を防止すべきとされている者(3号の3)

⑪日本の国家秩序や利益、安全を害する者(4号オ・ワ・カ・ヨ)

このような外国人は在留期間の更新を認めないことはもちろん、在留許可期間中であっても退去強制によって出国させるべきであるとされている。なお、特別永住者はこの限りではなく、平和条約国籍離脱者等入管特例法(入管特例法)において緩和された特例措置がおかれている。

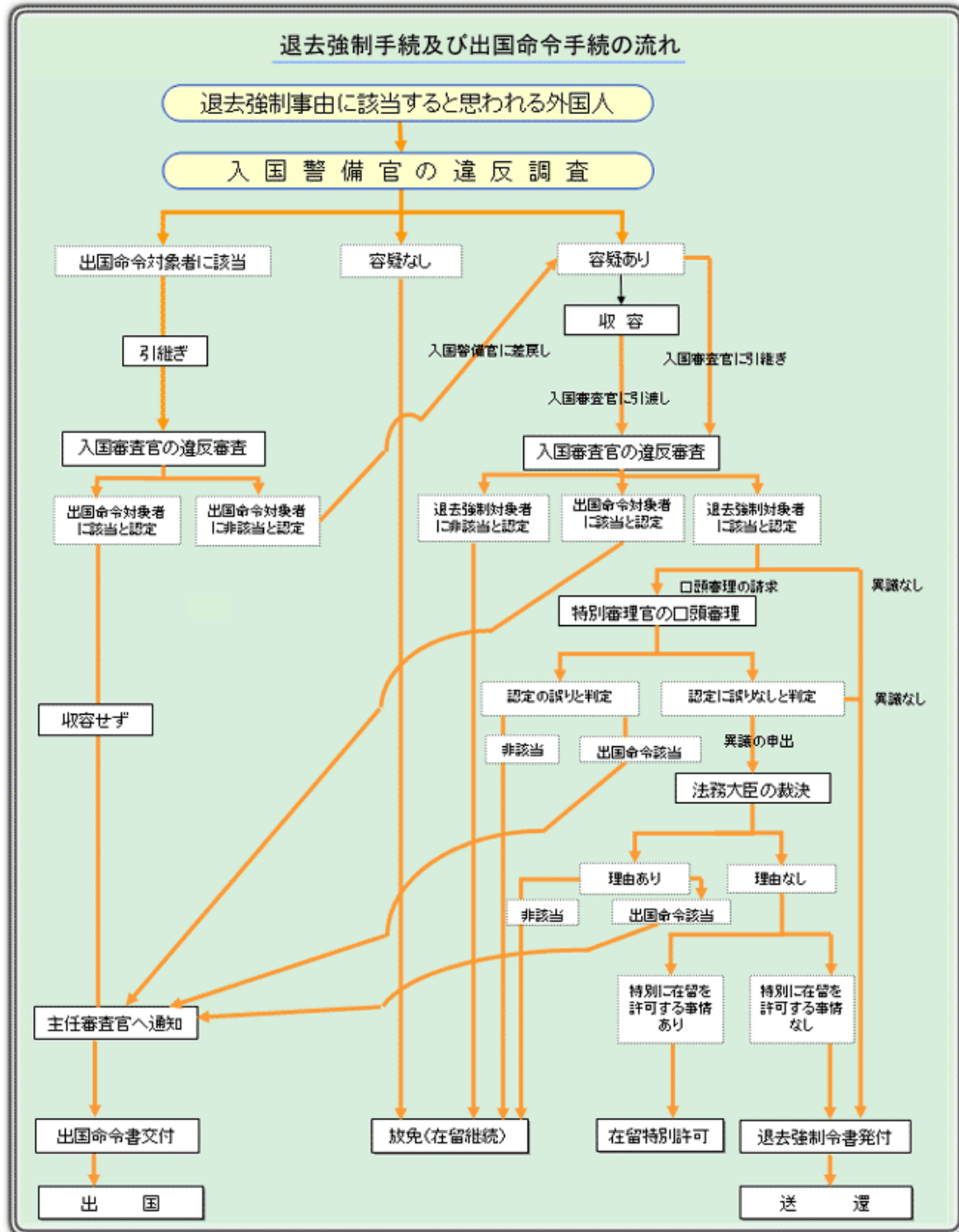
手続きの流れ

上記の入管法24条に該当した場合、どのような経緯を経て退去強制による出国に至るのだろうか。概略を以下、説明する

まず、法務省入国管理局ホームページより引用した退去強制手続の流れを説明する図で手続きの全体像を紹介し、その後①違反調査、②違反審査、③口頭審理、④法務大臣の裁決、⑤退去強制令書発付後の流れの順に個別に説明する。

⁶ 住居を犯す罪、通貨偽造の罪、文書偽造の罪、支払用カード電磁的記録に関する罪(スキミング等)、印章偽造の罪、賭博及び富くじに関する罪、殺人の罪、傷害の罪、逮捕および監禁の罪、略取及び誘拐の罪、窃盗及び強盗の罪、詐欺及び恐喝の罪、盗品等に関する罪、暴力行為等処罰に関する法律における刀剣・銃砲に関する罪、特殊解錠用具の所持の禁止等に関する法律に関する罪(ピッキング等)

図 2. 退去強制手続の流れ



法務省入国管理局 HP <http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/image/kyousei.gif>

①違反調査(入管法 2 条 14 号)

まず、退去強制事由に該当しそうな外国人がいた場合、入国警備官が容疑者として調査・取調べを行う。これは「違反調査」と呼ばれる行政処分であり、入管法 2 条 14 号に「入国警備官が行う外国人の入国、上陸又は在留に関する違反事件の調査をいう」と規定されている。この段階では容疑者本人への取調べ、証人や関係者の取調べ、自宅やその周辺の調査、公私の機関に対する過去の来日歴や起訴歴、退去強制歴などの照会などが行われる。

容疑者が退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由がある場合、入国警備官は主任審査官の発付する**收容令書**により容疑者を**收容(身体を拘束)**し、48 時間以内に入国審査官に身柄を引き渡す。なお、逃亡のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由があれば、收容令書の発付を待たず容疑者を收容することが出来る。入管で收容せずに在宅で次の「違反審査」を行う場合、容疑者には次回の出頭日が指定される。容疑者は**仮放免申請**を行い、仮放免許可書の発行を受けることとなる。これは形式的に書類上で一度收容した形とし、即時に仮放免を認めるという仕組みであり、前述の全件收容主義と現状の折り合いをつけるための処置であると考えられる。なお、調査の結果容疑なしとなれば当然容疑者は放免される。

②違反審査(入管法 45～47 条)

違反調査において容疑ありとされた場合、入国審査官は「違反審査」を行い容疑者が退去強制自由に該当するかを認定する。審査の過程では違反調査の内容の確認や、その後の事情の変化などが確認される。容疑者が退去強制事由のいずれかに該当すると認定した場合、容疑者にその旨を通知するとともに、認定に異議がある場合は特別審査官に「口頭審査」を請求することが出来る旨を合わせて告知する。但し、請求は 3 日以内になされなければならない。

容疑者がこの認定に従った場合、または 3 日以内に口頭審査の請求が無かった場合は主任審査官により「**退去強制令書**」が発付される。容疑者が口頭審査を請求した場合、入国審査官は特別審査官に調書等の書類を引き継ぐ。また、例外として容疑者が認定に従う一方で家族関係など特段の事情から法務大臣による在留特別許可を希望する場合も、口頭審査を請求出来る。なお、退去強制事由に該当しないと認定された場合は当然放免される。

③口頭審査(入管法 48・49 条)

口頭審査の請求があった場合、特別審査官は入国審査官の認定に誤りが無いかを判定する。誤りがないと判定された場合は、容疑者にその旨が通知されるとともに、異議があれば法務大臣

に異議を申し出られる旨があわせて告知される。但し、請求は 3 日以内になされなければならない。

容疑者がこの判定に従った場合、または 3 日以内に異議の申し出の請求が無かった場合は主任審査官により退去強制令書が発付される。なお、入国審査官の認定に誤りがあり、退去強制事由に該当しないと判定された場合容疑者は当然放免される。

④法務大臣の裁決(入管法 49・50 条)

異議の申し出があった場合、法務大臣は申し出に理由があるかどうか裁決する。異議の申し出に理由が無い、つまり退去強制事由に該当すると裁決された場合、主任審査官により退去強制令書が発付される。この段階では理由が無い場合でもその外国人の生活態度や家族などの諸事情を考慮し、法務大臣は「**在留特別許可**」と呼ばれる在留の特別許可を行うことが出来る。但し、これは法務大臣の自由裁量に属する。

この段階を経ても裁決に異議がある場合は、行政事件訴訟法に基づいて**行政訴訟**を提訴し、裁判所に救済を求める道が残されている。なお、異議の申し出に理由があると裁決された場合は、当然容疑者は放免される。

以上のように退去強制手続きにおいても**三審制**が採られ、容疑者の主張をしっかりと聞くことが出来るように、また国も慎重な判断が出来るようになっている。なお、これらの 4 段階において出国命令対象者とされた場合は主任審査官から「**出国令書**」が交付され、出国することとなる。違反調査の段階で出国命令対象者とされた場合には入国審査官による違反審査があるが、違反審査以降に対象者となった場合はすぐに出国令書が発付される。

⑤退去強制令書発付後の流れ

退去強制令書が発布された後、容疑者は入国警備官によって拘束され、空港や港に護送されて退去強制(送還)にいたる。直ちに退去強制することが難しい場合は、退去強制が可能になるまで収容されることとなる。退去強制先は、原則として国籍や市民権が属する国である。但し、退去強制先が**難民の地位に関する条約**⁷に規定された人種、宗教、政治等の迫害のおそれのある地域である場合は、送還しないこととなっている。これは**ノン・ルフールマンの原則**と呼ばれる。なお、法務大臣が日本国にとって危険だと認める場合は、この限りではない。

⁷ 難民問題解決のための効果的な国際協力を目的とした国際条約であり、1951(昭和 26)年に国連で採択された。1954(昭和 29)年に発効しており、日本は 1981(昭和 56)年に批准を決めて翌 1982(昭和 57)年から加入している。難民条約とも呼ばれる。

送還の費用は、通常国が負担する。これは退去強制が国家の意思による追放であるからである。しかし、退去強制が決まった以上一刻も早く出国・帰国したいという容疑者は自ら費用を負担することで可能であり、実際もこの方式がとられることが多い。

Ⅲ.退去強制制度の運用状況・統計(平成 17 年現在)

法務省入国管理局によれば、平成 17 年に退去強制手続を執った入管法違反者は 57,172 人である。図 3 を見ると内訳としては不法残留者が 42,254 人(73.9%)、不法入国者が 11,586 人(20.3%)、資格外活動者が 1,890 人(3.3%)、刑罰法令等違反者が 752 人(1.3%)、不法上陸者が 690 人(1.2%)の順となっており、不法残留者の割合の高さが際立っている。

退去強制事由*	平成13	14	15	16	17
総 数	40,764	41,935	45,910	55,351	57,172
不法入国	8,952	8,388	9,251	11,217	11,586
不法上陸	826	789	777	992	690
資格外活動	594	850	1,199	1,399	1,890
不法残留	30,063	31,520	34,266	41,175	42,254
刑罰法令違反等	329	388	417	568	752
不法就労者	33,508	32,364	34,325	43,059	45,935

図 3. 退去強制事由別入管法違反事件の推移(人)

区分		年	平成13	14	15	16	17
違反審査	受 理		41,357 (449)	42,504 (497)	46,535 (548)	56,018 (596)	57,569 (286)
	非 該 当		2	3	2	4	7
	既 済	退去強制令書発付	34,711	33,607	34,855	40,771	32,284
		口頭審理請求	5,998	8,254	11,003	13,969	12,446
		出国命令書交付	—	—	—	918	12,227
		未済,その他	646	640	675	356	605
口頭審理	受 理		6,514 (493)	9,067 (785)	12,092 (1,061)	14,869 (866)	13,002 (518)
	非 該 当		—	—	—	—	—
	既 済	退去強制令書発付	56	104	102	113	137
		異議申出	5,637	7,872	11,081	14,191	12,056
		出国命令書交付	—	—	—	—	—
		未済,その他	821	1,091	906	565	809
裁 決	受 理		6,562 (864)	8,378 (607)	11,738 (628)	14,897 (703)	12,533 (461)
	既 済	理 由 あり	7	—	8	—	—
		理 由 なし	5,916	7,711	11,204	14,412	11,922
		出国命令書交付	—	—	—	—	—
	未済,その他	639	667	521	485	611	
口頭審理請求							
	口頭審理請求件数 違反審査受理件数 (%)		14.5	19.4	23.6	24.9	21.6

(注) 受理件数の () 内は前年からの繰越件数で内数である。

図 4. 違反審査・口頭審理・法務大臣裁決の受理件数及び処理状況の推移(件)

退去強制事由	年	平成13	14	15	16	17
総 数		35,408	34,455	35,850	42,074	33,520
不法残留		26,145	25,176	25,383	29,802	20,764
不法入国		7,719	7,244	8,058	9,296	9,427
不法上陸		688	712	707	873	635
資格外活動		567	848	1,168	1,380	1,874
刑罰法令違反		222	399	438	617	701
そ の 他		67	76	96	106	119

図 5. 退去強制事由別、退去強制令書の発付状況(件)

平成 17 年は、その数年前と比較すると、全体的に異議申し立て件数が増加している(図 4 参照)。日本での滞在期間の長期化に伴い、日本人との婚姻や同居などの家族関係の形成が進み残留者が自ら許可を求めて出頭したり、家族の結合といった人道上の事由で在留特別許可が得られたりするようになったことから、全体的な件数の増加にも繋がったと考えられる。また、図 5 においては退去強制令書の発行件数に大きな変化は観られない。

退去強制事由	年	平成13	14	15	16	17
総 数		5,306	6,995	10,327	13,239	10,834
不法入国・不法上陸		1,369	1,068	1,374	2,188	2,077
不法残留		3,743	5,726	8,743	10,697	8,483
刑罰法令違反等		194	201	210	354	274

図 6. 退去強制事由別、在留特別許可件数の推移(件)

一方で在留特別許可の件数は増加しており、前述のような多くの残留者が日本に生活の基盤を築いている現状に対応しているといえる。退去強制手続き件数の増加は、在留特別許可の増加によってある程度吸収されており、これが図 5 における退去強制令書発付件数の変化の無さに結びついていると考えられる。

送還方法	年	平成13	14	15	16	17
総 数		35,380	33,788	35,911	41,926	33,192
自 費 出 国		33,882	32,068	33,914	40,480	31,811
法 59 条 送 還		1,302	1,481	1,642	1,313	1,177
国費送還(個別送還)		55	76	95	119	192
国費送還(集団送還)		141	163	260	—	—
そ の 他		—	—	—	7	—
国際受刑者移送条約		—	—	—	7	12

(注1)「国費送還(集団送還)」は、日本政府及び被送還者の所属国政府の費用負担により送還した場合等である。
(注2)「その他」は、被送還者の所属国政府の費用負担により送還したものである。

図 7. 送還方法別被送還者数の推移(人)

毎年 30,000 人から 40,000 人が送還されているが、そのほとんどが費用を自己負担しており、平成 17 年においてはその割合は実に 95.8%にも上る。これは航空券及び帰国費用を出来る限り被送還者に調達させている実態を反映している。

※図 3～7 は下記参考文献の、『出入国管理(平成 18 年度版)』p. 61～66 より引用。

この文献は Web でも参照できる。

<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan53.html>

IV. 第2部まとめ

平成の時代に入りグローバル化によって国境を越えた人の移動が急増し、日本にも例外ではなく多くの外国人が入国するようになった。それまで特殊な技能を持つ外国人のみを労働力として受け入れるなど比較的厳しい出入国管理政策を採ってきた日本であるが、それにもかかわらず平成 19 年現在でも多くの不法就労者を初めとしたが不法残留者が存在している。元来出入国管理は主権国家の最も重要な権利の 1 つであり、好ましくない外国人を排除することで日本社会の秩

序を維持することは当然必要である。政府も平成 18 年 1 月 1 日現在で 193,745 人もいる不法残留者を減らすため平成 16 年に入管法を改正するなど積極的な対策を講じており、平成 16 年より 5 年間でこれを半減させる目標を掲げている。

その一方で滞在が長期化し日本に生活基盤が根付いた労働者やその家族は、突然の収容に怯えて暮らしたり、退去強制によって母国に帰国したところで生活が困難であったりするケースが多い。日本で子どもが生まれ、その子どもが日本語しか話せないようなケースもあると聞く。グローバル化と従来の主権国家の維持という背反した政策を求められる日本では、徐々にねじれが起き、実際に日本に生活する外国人の身に時には過酷すぎるほどの代償を求めることになる。

以下、第 3 部に続く。

参考文献

山田鏡一・黒木忠正 『よくわかる入管法』 有斐閣、2006

手塚和彰 『外国人と法(第 3 版)』 有斐閣、2005

法務省入国管理局編 『出入国管理(平成 18 年度版)』 アイネット、2006

参考 URL

法務省入国管理局 <http://www.immi-moj.go.jp/>

第3部 問題視される日本の退去強制手続の 具体例

毎年3万件以上もの退去強制処分が執行されているが、その中には人道的観点から問題視せざるを得ないケースも見受けられる。ここでは過去にメディア等で取り上げられ問題とされた事例を紹介する。これを閲覧する人には、日本の退去強制手続が抱える問題点を垣間見ることによって、少しでも問題意識を持ってもらえれば幸いです。

①子どもの強制収容、家族の分断

熊本県に住む元中国残留孤児の井上鶴嗣さんの妻琴絵さん(元中国人・現日本人)の連れ子の2家族7人(中国人・昭和58年より日本に住む)が福岡入管によって強制収容された事件。

平成13年11月、7人は福岡入管に強制収容された。収容の理由は2家族が鶴嗣さんと直接の血縁関係のない「配偶者の実子」の世帯であり、在留の資格がなかったからである。7人の内4名の子どもの身体拘束時の年齢は男児12歳・男児17歳・男児17歳・女児16歳であった。福岡入管は十分な説明なしに彼らを「異議申し立ての権利放棄書」にサインさせるが、弁護士の抗議によりサインは撤回され、即時の中国への送還は免れる。しかしながら彼らは福岡入管に18日間収容されることとなった。その後仮放免が申請され、母と子の6人は仮放免されるが、父親だけは1人長崎県の大村入国管理センター(長期収容のための施設)に移送され継続して収容されることとなった。

一連の処分を受け、7人の在留特別許可が申請されるが不許可となり、その上退去強制令書が発付され仮放免となっていた6人は再び収容され、再び仮放免されるまで11日間収容される(父親は平成14年9月に仮放免される)。これを受けて福岡地裁に退去強制の執行停止と法務大臣裁決の取り消しを求め提訴がなされる。しかし平成15年3月の一審判決では「実子と偽って入国した」として原告の訴えが棄却されるが、平成17年3月福岡高裁での控訴審判決では「処分は社会通念上著しく妥当性を欠く」として一審判決が破棄となり、国に処分の取り消しが命じられた。法務省は上告を断念、判決は確定した。

HP「全国在日外国人教育研究協議会」

<http://members.at.infoseek.co.jp/zencho/shomei.html#20050316>

HP「入管収容施設問題を考える」

<http://hw001.gate01.com/sasara/nyukan/jiken/jiken00.htm>

asahi.com2003年3月31日

http://j.peopledaily.com.cn/2003/03/31/jp20030331_27535.html

このケースでは、子どもの約 1 ヶ月間に及ぶ収容や、家族を分断することとなった国の処分が、井上さんの家族の結びつきの実態を考慮した場合、国際人権 B 規約などに照らして妥当性を欠いたことが最大のポイントだった。福岡高裁は直接の血縁関係がなくとも井上さんの妻の連れ子を「家族の一員で実子以上の存在」と認定し、家族としての実態を入国の経緯よりも重視し、中国残留孤児の特殊性を認定した。

②刑免除でも収容・難民申請者の無期限・長期収容

不法入国で有罪ながらも刑を免除する広島地裁判決を受けたアフガニスタン人男性のアブドウル・アジズ被告(30)が、入国管理局に収容されたまま仮放免されないのは「矛盾する」として、大阪市の難民支援団体が 3 日、抗議声明を出した。被告は 6 月 20 日の地方判決直後に広島入国管理局に収容され、同 28 日に入国者収容所西日本入国管理センター(大阪府茨木市)へ移された。広島入管は 8 月 20 日、仮放免不許可を代理人の弁護士に通知した。

同被告を支援している「カトリック大阪シナピス難民委員会」は、「『刑を問わない』という実質的に無罪に等しい判決を受けた人の自由を引き続き拘束する決定だ」との抗議声明を出し、仮放免を求めている。

—平成 14 年 9 月 3 日朝日新聞記事より引用

偽造パスポートで入国したとして、難民認定申請中(今年 2 月に不認定)に出入国管理法違反容疑で逮捕、起訴され、広島地裁が難民と認定して刑を免除する判決を言い渡したアフガニスタン人アブドウル・アジズ被告(30)に対する控訴審判決が 20 日、広島高裁であった。久保真人裁判長は「タリバンに父親が身代わり逮捕されるなど、被告の供述は迫真性に富む」として少数民族のハザラ人のアジズ被告を改めて難民と認定。その上で「入管に難民であるとの申し出を遅滞なく行ったとは言えない」として、入管法の刑の免除規定を適用した一審判決を破棄、罰金 30 万円(求刑懲役 1 年 6 月)を言い渡した。

入管が不認定とした申請者を控訴審でも難民と明確に認定した判決は初めてで、行政と司法で改めて判断が分かれた。アジズ被告は未決拘置日数が 112 日で、一日を罰金 5,000 円と換算するため、実質的刑罰はない。上告については、検察、被告側とも、検討するとしている。【隅俊之】

—平成 14 年 9 月 21 日毎日新聞より引用

西日本入国管理センターは(大阪府茨木市)は 28 日までに、入管難民法違反の罪に問われ、広島高裁で有罪判決が確定したアブドゥル・アジズ元被告(30)ら数人のアフガニスタン人の仮放免申請を許可する決定を出し、代理人の弁護士などに伝えた。支援者などによると、29 日に仮放免となる見通し。

アジズ元被告はこれまで 2 回、仮放免申請をしているがいずれも不許可となり、同センターに収容されていた。

アジズ元被告は昨年 6 月、偽造旅券で入国。今年 2 月逮捕された。広島地裁は「少数民族ハザラ人で迫害を受ける恐れがある難民」として刑免除の判決を言い渡し、検察側が控訴。

広島高裁は 9 月、一審判決を破棄し罰金刑を言い渡したが、「難民ではない」とする検察側の主張については退けた。検察、弁護側双方が上告せず、刑が確定した。

アジズ被告は国を相手に、難民不許可処分の取り消しを求める訴訟を広島地裁に起こし、係争中。

—平成 14 年 10 月 28 日共同通信より引用

※この事件の平成 16 年 9 月 20 日広島高裁判決については以下のアドレスに掲載されている。

⇒<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/AEC1E6CA5E0CE76B49256C5C000FE4C4.pdf>

③常駐医師不在～被収容者の処遇～

入管、内科医を採用。

法務省の入国者収容所西日本入国管理センター(大阪府茨木市、畠山学所長)の診療所で、7 月から医療法が定める管理者の医師がいない違法状態で診療していた問題で、同省は 3 日、常勤の内科医 1 人を 1 日付けで採用したと発表した。また、戸外運動を従来の週 4 日各 30 分から週 5 日(月～金曜日)各 45 分に、居室開放を週 2 回各 1 時間から週 3 回各 2 時間に、入浴をシャワーを週 2 回から週 3 回に増やしたという。

—平成 14 年 9 月 3 日朝日新聞より引用

✚ 西日本入国管理センターでの被収容者の処遇(平成 16 年 12 月時点)については次のサイトで詳しく紹介されているのでご参照下さい。

⇒

http://carlandream.hp.infoseek.co.jp/peace/west_immigration.html

④最新の事件：イラン人一家強制退去

◇「最後まで家族守りたい」

最高裁で国外退去処分が確定し、在留特別許可（在特）を求めている高崎市に住むイラン人、アミネ・カシルさん（43）一家が、国外退去の「仮放免」期間が切れる12日、東京入国管理局（入管）に出頭する。入管側は、一家が先月8日に出頭した際、在特を認めないことを通告。その上で仮放免期間を今月12日まで延長し、帰国準備するよう指示した。出頭した一家が帰国を拒否すれば、そのまま強制収容されることもあり、入管側の対応が注目される。

「うれしくて感動した」。自分の将来を語る暗い表情が一変した。小学校からの友達が7日に贈ったというノートを開いて、アミネさんの長女マリアムさん（18）は顔をほころばせた。ノートにはマリアムさんへの励ましの言葉があふれていた。「悲しいことがたくさんあったけど、みんなが居たから頑張れた」。99年に入管に出頭してから7年の歳月を振り返って言った。

先月8日以降、一家は毎晩のように話しあってきたという。12日は入管側が求めた旅券とイランへの航空券のうち、用意できた旅券だけを持って出頭するつもりだ。「17年間も日本で暮らしてきた。どうしても帰ることは考えられない」と、アミネさんは話す。出頭時にもその思いを伝えるつもりだ。「たくさんの方が応援してくれた。最後まで父親としても家族を守りたい」。父に顔を向けたマリアムさんは言った。「このノートも12日に（入管へ）一緒に持って行くよ。大切なお守りだから」【杉山順平】

—平成19年1月12日毎日新聞より引用

以下、第4部へと続く。

第4部 現場訪問

第3部でも取りあげたが、難民の取り扱い方は日本に批判が集中している問題である。そこで、実際に難民を支援している団体の方から、よりリアルな難民処遇における問題、ひいては退去強制手続に関する問題や改善案などについて意見を伺うことにした。現在、移民を支援している団体はほとんどないが、難民申請者を支援する団体は関西だけでもアムネスティや RAFIQ、シナピスなどがある。その中でも世界規模で支援に取り組んでいる**アムネスティの大阪難民チーム**の方に話を伺った。以下はその話をまとめたものである。

I.アムネスティの活動内容

アムネスティは、死刑の廃止、人権擁護、難民救済など良心の囚人を救済・支援する国際的影響力の大きい NGO である。特定の部門に特化しているわけではないということから「人権の総合商社」のようなものだそうだ。様々な分野での活動を行っているが、平成18年4月頃からは難民に特化しはじめたそうだ。主な活動内容は、①他国に難民支援請願書を送ること、②難民の存在や入管のことを多くの人々に知ってもらうための難民入門セミナーの開催、③個別の難民申請の際の出身国の状況証拠をつくる(翻訳など)こと、④難民と面会する個別支援などである。面会は、すでに面会した人から他の収容された人の情報を得てファーストコンタクトをとるという方法をとっている。ただし、現在は平日の昼に活動できるメンバーがいないため、このような個別支援は行っていないそうだ。

✚ アムネスティ・インターナショナル <http://www.amnesty.or.jp/>

✚ アムネスティ・インターナショナル日本難民チーム
<http://secure.amnesty.or.jp/refugee/>

II.現在の入管制度の問題

平成16年の法改正によって不必要な制限が軽減されたり、収容された難民が仮放免されるケースが増えるなど、入管制度の問題点は以前に比べると少しは改善されている。しかし、その後も多くの問題点が残っている。

①空港での問題

最大の問題は、入国審査の段階での問題である。空港での入国審査の段階というのは、厳密に言うと領土外であるため、難民条約は適用されない。この時、入国資格のない者は飛行機会社の負担で送還されることとなるが、抵抗が激しいなど送還が困難な場合にはホテルに收容される。ホテルに收容されてしまうと、支援団体と接触できないだけでなく、正式な難民申請もできない。このように支援のできない難民が存在することは大きな問題である。

②入国管理センターでの問題

また、入国管理センターにも問題は多い。收容された難民の多くが精神疾患や拘禁症状にかかるということからも、收容の仕方が異常なのは明白である。本来国が負担するはずの送還費用を自ら費用を負担して出国・帰国する人が多いのは、一刻も早くここから逃げ出したいと思わせるように收容しているという実体を反映しているものだといえる。また、他の問題点として、入管の常勤医の役割が治療ではなく、收容に耐えられるかどうかの検査のみであるという点が挙げられる。しかも、平成 18 年 2 月よりその常勤医もいなくなったため、現在では検査さえ行われることもないのである。

③入管行政の問題

日本の入管行政には多くの批判があるのは以下のような問題点があるからである。

- ・三審制をとっているとはいえ、同僚が一次審査と二次審査を行ったりするので、判断が覆ることは難しい。
- ・平成 17 年の改正によって難民申請が増えたのにもかかわらず、認定者数は少人数で横ばいとなっている。
- ・ミャンマーやトルコの人からの申請が圧倒的に多いが、トルコはこれまでに1件も認定されていない。
- ・申請にかかる期間は平均で1年と長く、申請期間中日本にいるための仮滞在制度を申請しても、その要件をチェックするだけで 3、4 ヶ月かかり、これでは一時的な救済措置にはならない。

Ⅲ.行政訴訟の難しさ

退去強制命令を受けた外国人に対してアムネ스티が行動を起こした具体例では、平成 13 年の9・11テロを受けて、すでに難民申請中で何の罪もないアフガニスタン人が9人一斉に收容

された事件があるそうだ。この行政決定の取消訴訟を提訴した結果、5 人が取消判決を受けた。残る 4 人は訴えが棄却されたが、市民運動の力によって、最終的に仮放免されることとなった。ちなみに、難民の行政訴訟での勝率は 15%程度であり、行政訴訟全般の勝率 5%と比べると高いのだが、入管法を理解している弁護士が 50 人ほどしかいないため、勝てそうな訴訟から順に扱っていくので、訴訟をしたくてもできない人が多く存在している。また、弁護士とのコミュニケーションのための日本語能力が必要とされることも訴訟を起こすことの難しさに拍車をかけている。

IV. 難民認定の現状

難民認定することはすなわち、その相手国が人権侵害国であるということを認めることになるため、欧米での難民認定は後退している。制度が最も整っているのはカナダであり、日本やオーストラリアは遅れている。認定者数が最も多いのはアメリカで、ケニアのように適正な審査を経ない国も認定者数が多い。

V. 今後の制度の改善案

現在、年間 1100 件の在留特別許可をわずか 21 人の法務省任命による参与員で扱っている⁸ので、参与員を第三者機関から起用し有職人を増やすのと同時に、参与員の数自体をもっと増やすべきである。また、入国審査官と難民調査官を分けて、どちらか一方の利益を求めるべきである。

以下、第 5 部へと続く。

⁸ 平成 17 年度の難民審査参与員の一覧
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/060224-1/060224-1-9.html>)

第5部 私見

ここではまず①でフィールドワークについて、②でこの退去強制に対する私見を述べる。

①フィールドワークについての私見

フィールドワークでの話を聞いて感じたのは、何よりもまず日本政府には**難民認定手続と入国手続を厳格に分けて考えて欲しい**ということである。難民申請希望者と通常の入国希望者とを同じように入国審査するのは難民申請希望者と一般市民の立場の違いに配慮しておらず、不当である。人道的に救済を必要とする可能性がある難民申請希望者は、上陸許可要件を備えていないからといって即座に送還するのではなく、入管法 18 条の 2 にある一時庇護のための上陸許可と仮滞在許可⁹を一律に与えて難民認定手続の俎上に乗せ、不認定とされた者に限って後で送還すべきである。また、認定が下りるまでの申請者の生活のために仮滞在許可中の就労を認めるべきである。

難民調査官と入国審査官が兼務されているのも、日本政府が入国審査と難民認定審査が別次元の問題であると認識しきれていないことの一つの表れであると思う。受け入れるべき人を受け入れることに意識の中心が置かれるべき難民調査官の仕事と受け入れるべきでない人を受け入れないことに意識が置かれている入国審査官の仕事は兼務されるべきものではない。入国審査官が片手間で難民認定審査を行えば認定に消極的になる可能性が高いからである。難民に関する国際事情等に精通した専門の難民調査官を養成し、そのような難民調査官に難民認定審査を行うようにするべきである。

難民認定審査についても、審査内容の中心とされるべきは申請者本人の境遇であって、申請者の本国の顔色を窺う等の政治的判断は入れるべきではない。たとえ難民認定することが事実上申請者の本国を人権侵害国とみなすことになっても、それは仕方のないことで

⁹ 不法滞在者等の在留資格未取得外国人から難民認定申請があったときは、その者の法的地位の安定を図るため、当該外国人が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から 6 か月以内に難民認定申請を行ったものであるとき又は難民条約上の迫害を受けるおそれのある領域から直接本邦に入ったものであるときなどの一定の要件を満たす場合には、仮に本邦に滞在することを許可し、その間は退去強制手続が停止される（入管法 61 条の 2 の 4～61 条の 2 の 6）。

あり、そのことによって起こる問題は難民認定をしないことによってではなく、別に政治的に解決が図られるべきである。

②退去強制についての私見

日本の退去強制制度について感じるのは制度の硬直さである。退去強制の対象となる不法残留者であっても、長期間日本で暮らし、生活の基盤が本国から日本へ完全に移っている場合は例外的に滞在を認めることがあってもいいと思う。殺人犯には時効があるのに不法滞在者にはないのはバランスが悪い上、違反調査の質を向上させるためにも不法滞在者についても時効を設けていいと思う。

手続中のことについては、特に収容に大きな問題があるように思う。まず、全件収容という当局の方針が理解できない。収容するのは必要最低限の人数だけでいい。14 頁で子どもの収容を具体例として取り上げたが、子どもや高齢者・病人の収容は避け、在宅のまま手続きを進めるべきである。収容期間についても収容令書発付後は最長 60 日(入管法 41 条 1 項)とされているが、**退去強制令書発付後は制限がない(入管法 52 条 5 項)**。収容期間の実態を見ると、6 か月以上もの長期にわたって収容されている者が少なくない(次頁図 8 参照)。収容期間が延びる理由としては①退去強制令書発付後に行政訴訟を提起してそれが係属中である、②国籍国と送還について協議中である、③国際機関と送還について協議中である、④帰国用旅券がない等送還の条件が整っていないなどが挙げられている¹⁰が、①～③のような理由ならともかく、④のような理由の場合はもっと急いで送還できるはずであり、不法に滞在していたというだけでこのような長きにわたる拘束を受けるのであれば人権侵害であるといわざるを得ない。また、被収容者の待遇についても常勤医師不在による医療アクセスの不備はあってはならないことである。

退去強制手続についても違反審査・口頭審理・法務大臣の裁決の三審制が採られているが、**違反審査以降で判断が覆ることは殆どなく**(11 頁の図 4 参照)、三審制を採用しているメリットがない。手続きを迅速に進め収容期間を短縮するためにも二審制にした方がいいように思う。

最後に、日本も欧米諸国のように一度アムネ스티を実施し、単純労働に従事する一定人数の不法滞在者の合法化を検討してもいいと思う。拡大する経済とは裏腹に縮小していく労

¹⁰ 参議院議員福島瑞穂君提出入国管理局の収容施設の収容者に関する質問に対する答弁書(1999 年 8 月 10 日・内閣参質 145 号第 23 号)より。

→<http://www.mizuhoto.org/seisaku/01back/005.html>

働人口を補う意味においても高度な技術を持った人に限って受け入れる姿勢を改め単純労働者を受け入れることは日本の国益にも適うことであるように思う。

図 8. 収容施設別の被収容者数(特定の日現在の男女別、国籍別上位、うち未成年者、うち6ヶ月以上収容中の者)

平成 18 年 11 月 17 日午前 8 時半現在

官署名	定員	収容状況			6ヶ月以上	未成年者数			国籍別		
		男性	女性	合計		男性	女性	合計	1位	2位	3位
東日本	700	406	171	577	22 (2)	5	1	6	中国 182(48)	ミャンマー 67(28)	フィリピン 63(29)
西日本	300	159	78	237	15 (1)	2	1	3	中国 56(25)	ペルー 26(4)	インドネシア (24)3
大村	800	71	70	141	5	3	1	4	中国 54(40)	ベトナム 25(6)	ミャンマー 20(1)
東京	800	478	277	755	2	4	2	6	中国 170(74)	フィリピン 101(76)	タイ 59(28)
成田	350	95	63	158	-	3	1	4	中国 55(23)	フィリピン 27(17)	韓国 19(10)
横浜	50	12	25	37	-	-	-	-	中国 10(9)	フィリピン 9(7)	タイ 4(4)
大阪	42	5	17	22	-	-	-	-	韓国 11(8)	フィリピン 6(6)	中国 5(3)
関空	30	3	-	3	-	-	-	-	中国 1	コロンビア 1	ペルー 1
神戸	60	8	-	8	-	-	-	-	中国 3	ベトナム 2	ブラジル等 各 1
名古屋	120	65	43	108	-	1	4	5	フィリピン 30(19)	ブラジル 13(1)	ペルー 12(4)
中部	29	6	9	15	-	-	1	1	フィリピン 7(6)	ネパール 2	トルコ等 各 1(3)
広島	8	4	-	4	-	-	-	-	中国 2	ブラジル 1	ペルー 1
下関	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

福岡	36	2	6	8	-	-	-	-	中国 3(1)	フィリピン 2(2)	ルーマニア 2(2)
那覇	10	-	4	4	-	-	-	-	フィリピン 4(4)	-	-
鹿児島	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
仙台	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
札幌	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
高松	12	3	2	5	-	-	-	-	中国 2(2)	韓国 2(1)	バングラデシュ 1
合計	3,410	1317	765	2082	44(3)	18	11	29			

(注) ()内数字は女性(うち数)

※RAFIQ ホームページより引用・加工 (<http://www.rafiq.jp/>)

完