

外国人の収容・送還に関する 支援団体からのご提案

2020年7月16日 共同会派 法務部会・多文化共生社会検討PT合同会議

移住者と連帯するネットワーク(移住連)

鳥井一平

全国難民弁護団連絡会議(全難連)

鈴木雅子

難民支援協会(JAR)

石川えり

アウトライン

1. 「收容・送還に関する専門部会」の背景・課題
2. 専門部会における提言の課題
 - 難民申請者の送還停止効
 - 送還忌避罪・仮放免逃亡罪
 - 收容の上限・司法審査・定期審査
3. ご提案
 - 收容代替措置
 - 在留特別許可

「収容・送還に関する専門部会」の背景

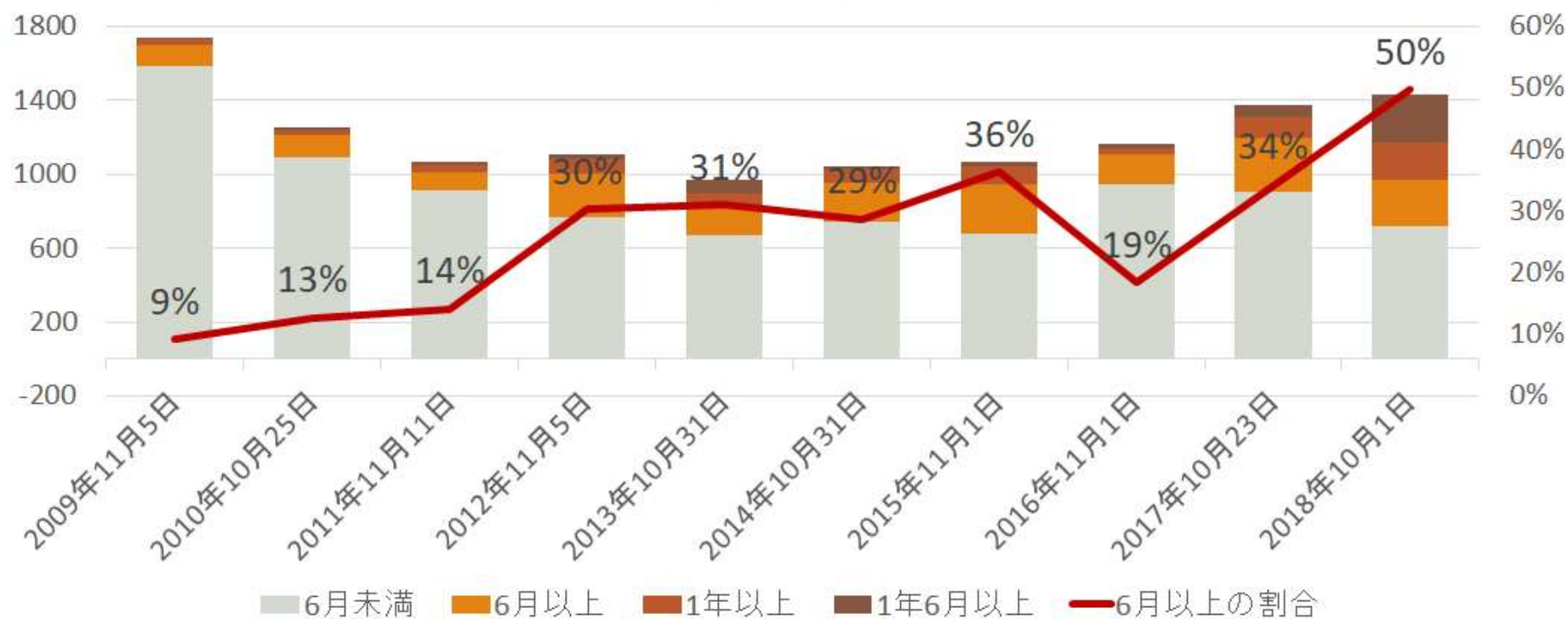
- 2018年2月28日 入管局長指示 →仮放免の厳格化
- 2019年5月 ハンスト開始
- 2019年6月 大村入管での飢餓死
- 2019年7月 2週間仮放免
- 2019年10月 大村死亡事案に関する調査報告書発表

収容・送還に関する専門部会設置

→送還忌避者の増加・収容の長期化を
防止する方策、収容の在り方を検討

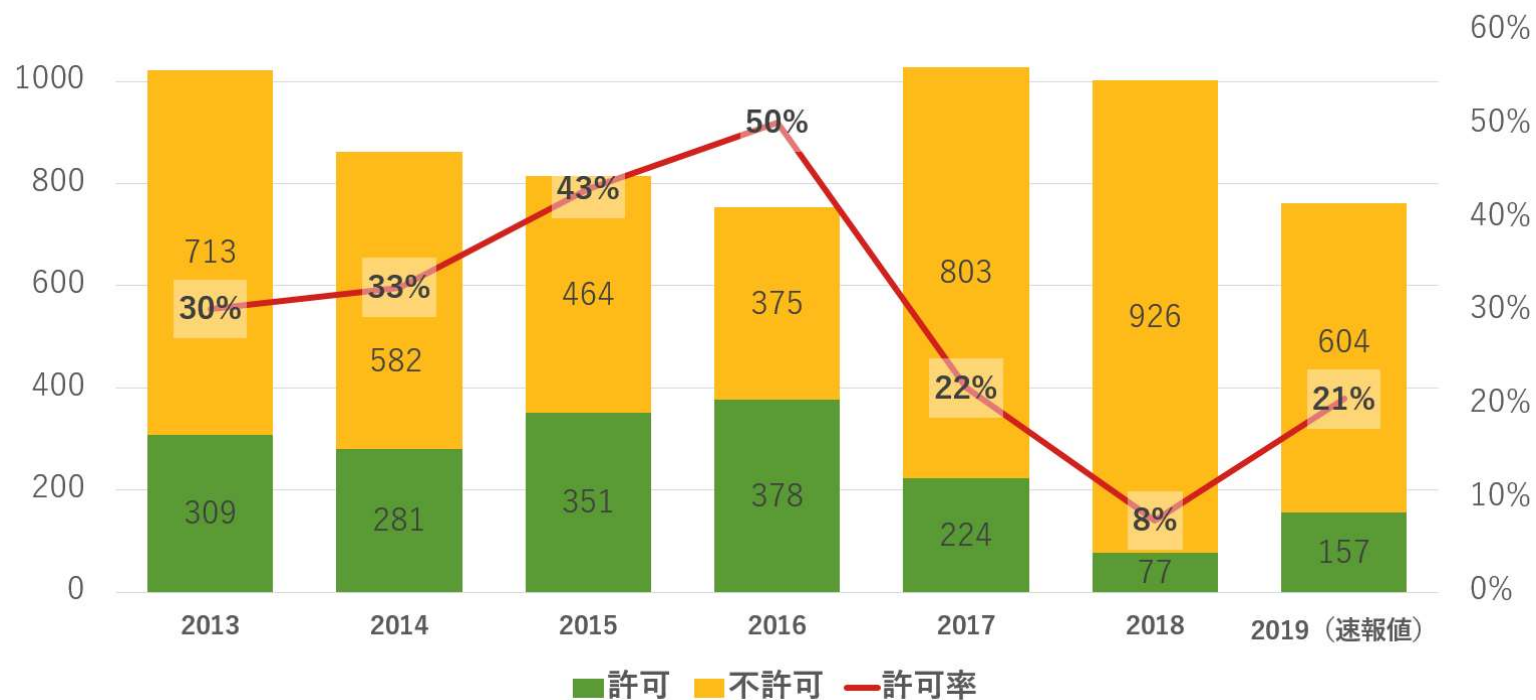
収容の長期化

収容期間の内訳(全国)



仮放免の厳格化

仮放免許可状況（牛久）



送還忌避者の増加？

- 被收容者のうち(2019年12月末時点)

- 送還を忌避する者は649人
- 被退令仮放免者は2,217人

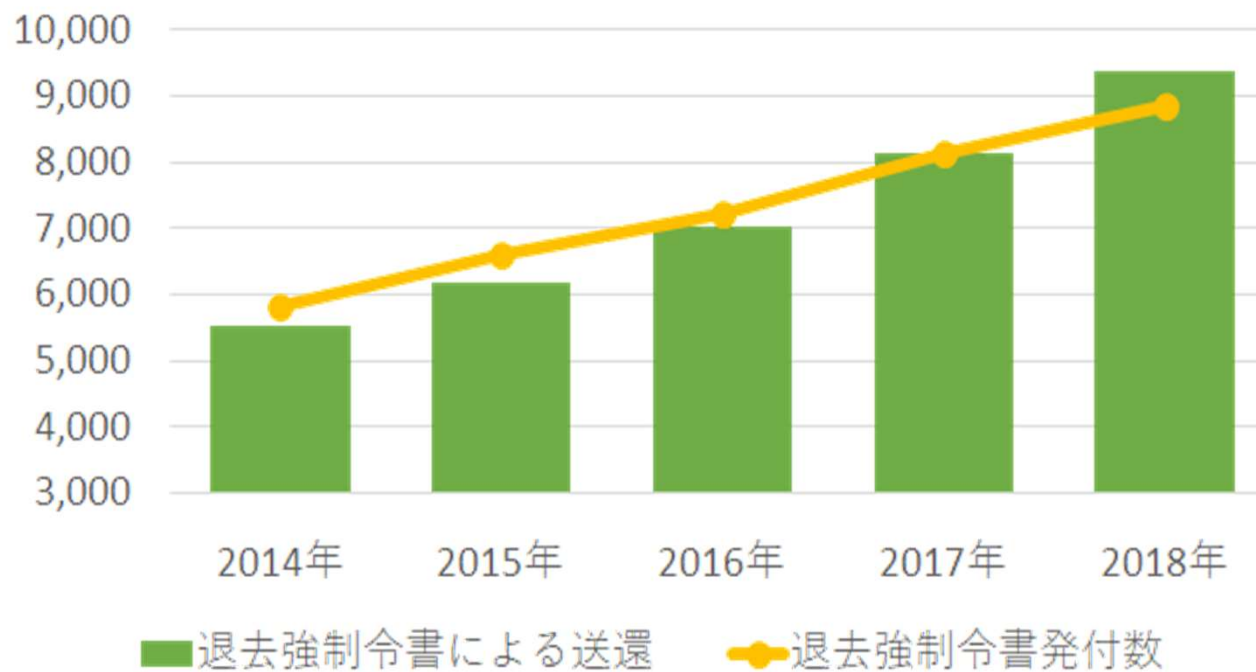
- 送還忌避者は増えているか？ →不明

お尋ねの「二〇一三年から二〇一八年の各年における「送還忌避被收容者」の数」については、いずれも集計を行っておらず、お答えすることは困難である。

- 送還数はむしろ増えている。

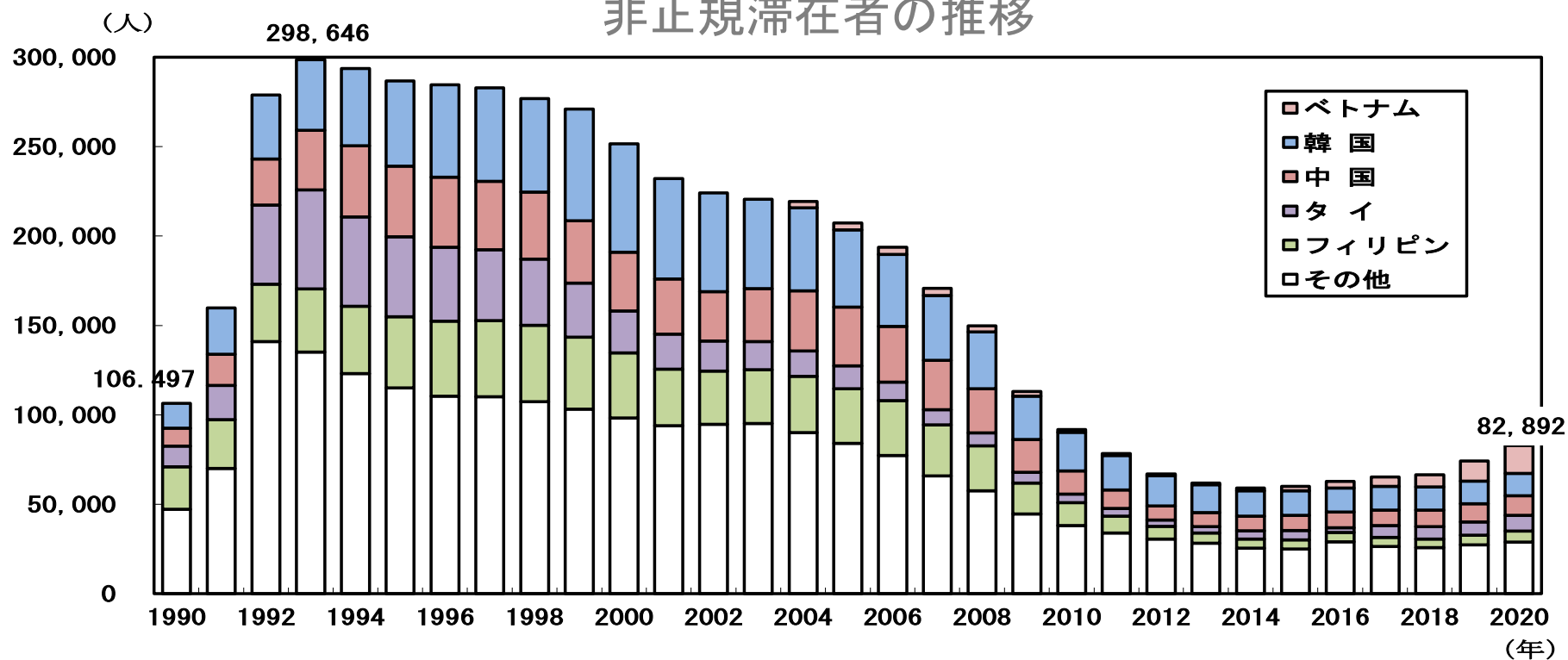
送還忌避者の増加？

退去強制令書執行状況



送還忌避者の増加？

非正規滞在者の推移



注) 1990年は7月1日、1991年～1996年は各年5月1日、1997年以降は各年1月1日の数値である。

入管白書より作成

専門部会における提言（2020年6月）

1. 送還を促進するための措置の在り方

- (1) 本人の事情を適切に把握（在留特別許可の活用など）
- (2) 自発的な出国を促す（上陸拒否期間の短縮など）
- (3) 本邦から退去しない行為に対する罰則
- (4) 送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置

2. 収容の在り方

- (1) 収容の上限、収容に関する司法審査
- (2) 被収容者の処遇（常勤医師の確保など）
- (3) 仮放免その他収容の長期化を防止するための措置

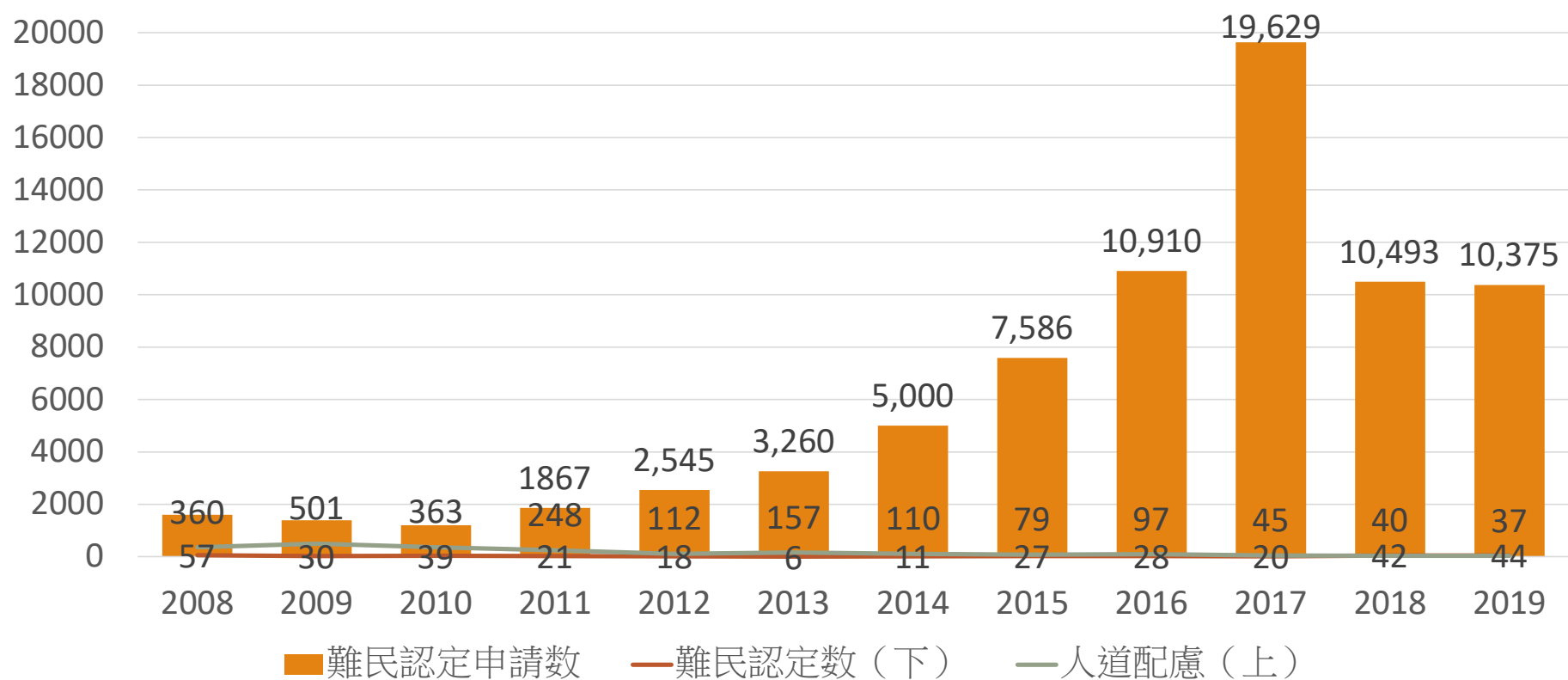
提言の課題：難民について

1(4) 送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置

→再申請者などについて、送還停止効に一定の例外を設ける

- 難民として認められるべき人を、認めることができていない状況
- 「難民認定制度に関する専門部会」による提言すら実施されていない
- 誤って送還された場合に迫害を受けるおそれ
- 難民保護を目的とする法律が必要

難民認定状況



再申請者の認定・人道配慮

複数回申請・退令発付後の難民認定・人道配慮の状況(2011～2018年)

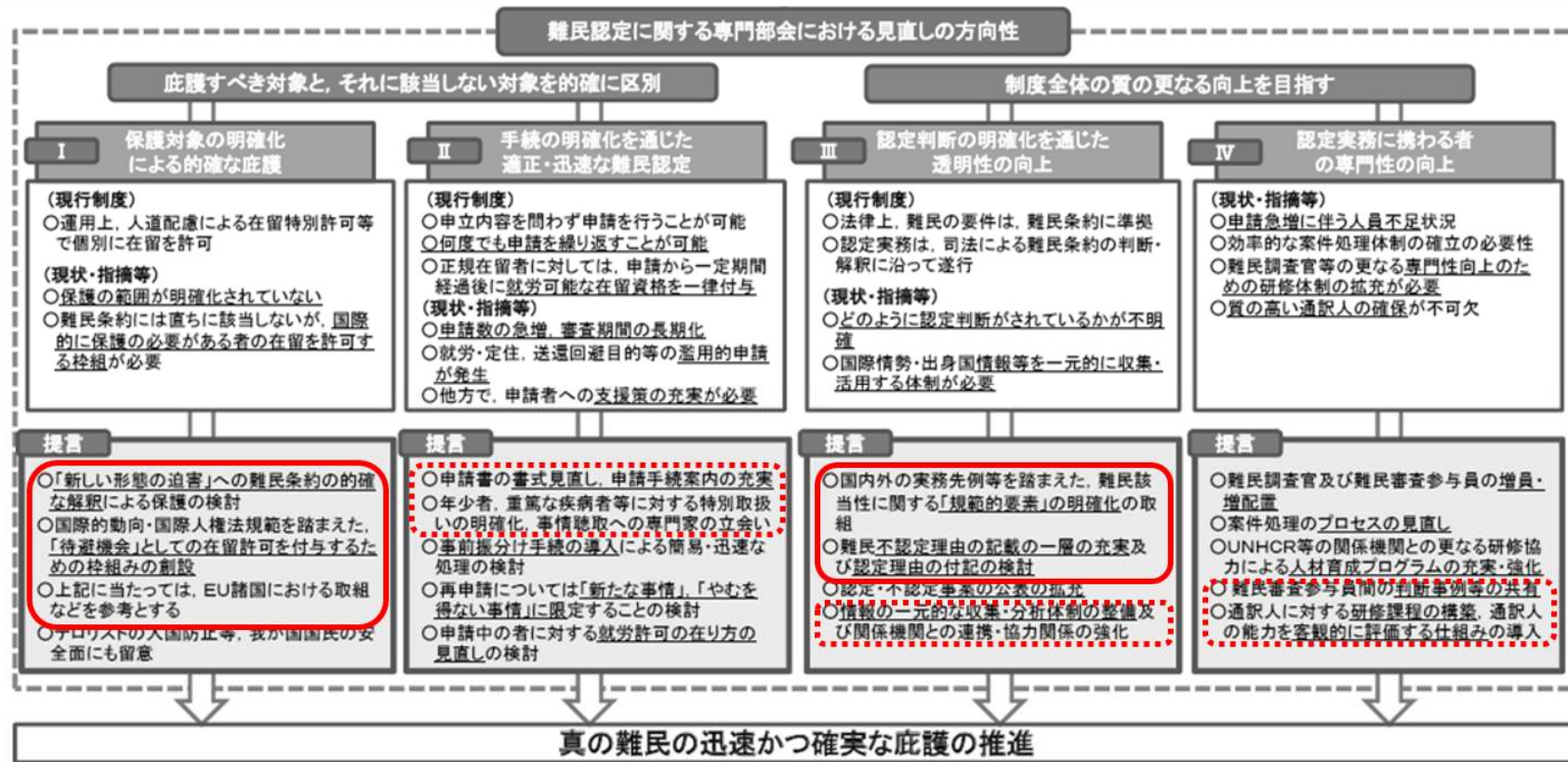
	難民認定	人道配慮
2011～ 2018年	212人 うち、複数回申請： 19人(約9.0%) うち、退去強制令書発 付後：43人(約20.3%)	1245人 うち、複数回申請： 384人(約30.8%) うち、退去強制令書発 付後：516人(約41.4%)

送還を免れ、難民認定されたケース



エチオピア出身、ブルクタウITTさん

2014年「難民認定制度に関する専門部会」



提言の課題：難民について

1(4) 送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置

→再申請者などについて、送還停止効に一定の例外を設ける

- 難民として認められるべき人を、認めることができていない状況
- 「難民認定制度に関する専門部会」による提言すら実施されていない
- 誤って送還された場合に迫害を受けるおそれ
- 難民保護を目的とする法律が必要

提言の課題：送還・仮放免について

1(3) 本邦から退去しない行為に対する罰則

2(3) 仮放免その他収容の長期化を防止するための措置

→送還忌避罪・仮放免逃亡罪の創設

- 日本生まれの子やその両親など、送還されるべきでない人に罰則が科される
- 共犯を問われるおそれ
- 刑事収容→入管収容→刑事収容→入管収容、、、の無限ループ
- 仮放免における保証人を見つけることがより困難になる

提言の課題：収容について

2(1) 収容の上限、収容に関する司法審査

→上限は設けない、司法審査は行わない

- 「収容は最後の手段として用いられるべき」という国際的な原則に反する内容
- 先進国の多くが、収容に上限を設けている
- 収容の可否について、事前及び定期的な審査が司法によって行われるべき

提言の課題：非正規滞在者について

1. (1) 本人の事情を適切に把握(在留特別許可の活用など)

→在留を希望する事情や本国への帰国が困難な事情がある者について、一層適切な在留特別許可の活用に努めること。

- 日本生まれの子や日本に家族的なつながりをもつ者、母国とのつながりをなくしている者などは、帰国できない事情から送還を忌避。いったん退去強制令書が発付されると在留特別許可が認められない現行の制度の運用改善、在留特別許可制度の見直し等による問題の解決が可能。
- 1980年代後半からの日本の外国人労働者政策の結果として、長期に非正規滞在外国人を生み出した政策的な責任をふまえて一斉正規化も検討すべき。

ご提案

- 行われるべきは、入管法の「改悪」ではなく「改正」。そのための対案(入管法、難民保護法、移民基本法など)が必要。

テーマ	改悪	改正
難民	送還停止効の例外	例外を設けない 難民認定制度の改善 難民保護法の制定
送還・仮放免	送還忌避罪・仮放免逃亡罪	罰則を設けない
収容	上限なし 司法審査・定期審査なし	上限あり 司法審査・定期審査あり 代替措置の実施
非正規滞在者	現状維持	在留特別許可制度の見直し

ご提案：収容代替措置の実施

- 収容代替措置 (ATD, Alternative to Detention) とは：個人がその在留資格に関連して収容されないようにするための法、政策または運用
- 対象：送還前の外国人や、難民認定手続きなどの結果を待つ外国人など。
家族や子ども、難民申請者など、脆弱性が高いケースにおいて特に有効。
- 官民連携により実施 (国：予算措置、民間：ケースワークや法的支援など)
- ケースワークを行うことによって、逃亡を防止する。必要に応じて、定期的な出頭などの要件を科す。
- 「収容は最後の手段として用いられるべき」の実現。

ご提案：在留特別許可制度の見直し

- 法整備上の措置：在留特別許可の判断における考慮要素や原則の明文化
 - 例：比較原則、子どもの最善の利益、家族生活の尊重
- ガイドラインの改善、類型の見直し

参考：在留特別許可制度の改善

【09年7月改訂以降見直されていない在留特別許可に係るガイドラインの改善】

- ・ 積極要素の追加・拡大、許否の判断における消極要素の過大な考慮の見直し

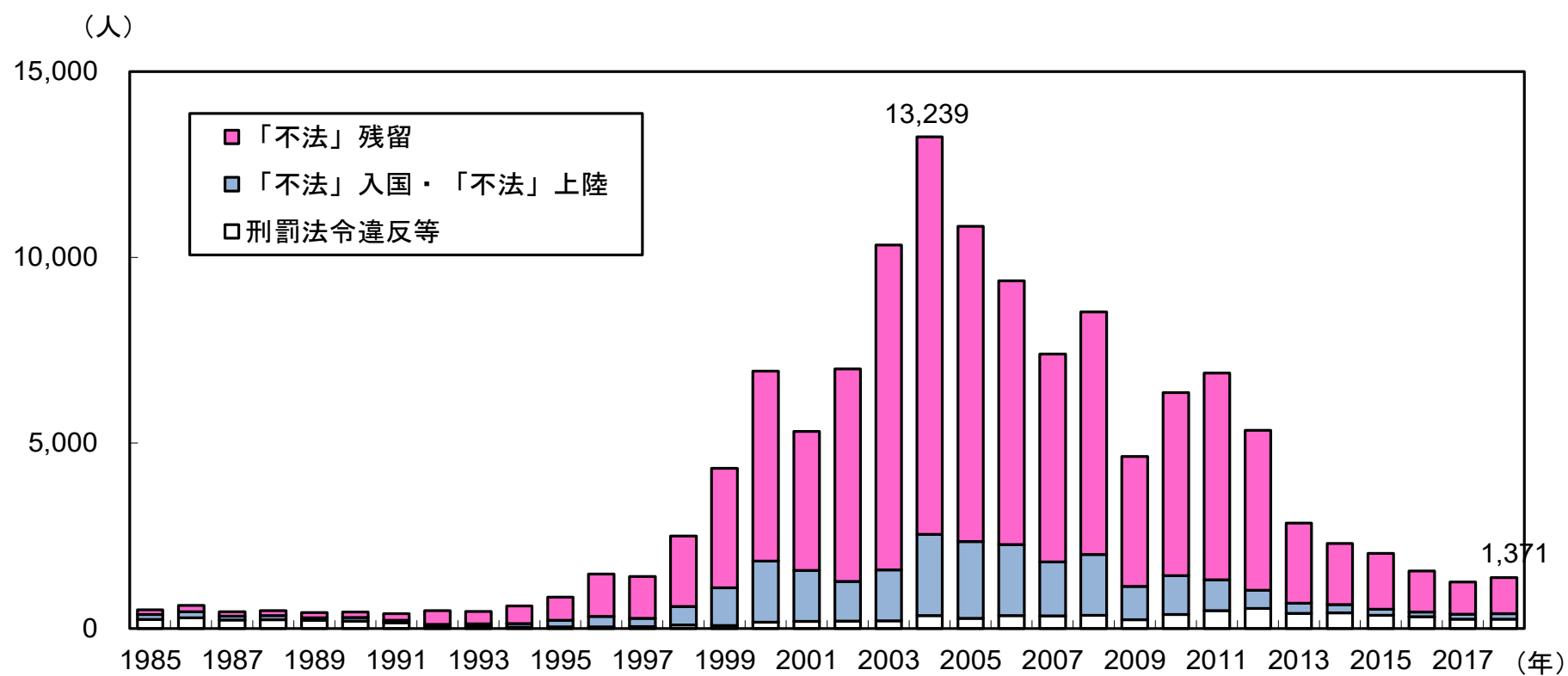
【実態に即した在留特別許可の新たな類型の提案】

- ・ 類型A：日本人や日本で暮らす合法外国人と家族的つながり(事実婚や同性パートナーを含む)をもつ者
- ・ 類型B：日本で生まれ(幼少期に来日)育ち教育をうけている(うけた)子ども、およびその家族
- ・ 類型C：母国とのつながりをなくしている長期滞在者
- ・ 類型D：難民性が高いにもかかわらず認定(あるいは人道配慮)が受けられなかった者
- ・ 類型E：送還不能な者(受入れ国がない者)
- ・ 類型F：刑罰法令に違反したものの、日本で生まれ育ったり、家族が日本で生活しているなど、今後の矯正の場は日本以外にない者
- ・ 類型G：難病などの病気治療中の者、またはその看護者

【一時的な滞在許可の付与】

- ・ 元技能実習生や元留学生等に在留資格「特定活動」(6月or1年)を与え、「特定技能」等、合法的な在留資格を取得するチャンスを付与

在留特別許可状況





非正規滞在・ネリさん家族のケース

- ・モンスーンさん(バングラデシュ出身、1990年代・在留特別許可)
- ・エマニュエルさん(ガーナ出身、2010年・在留特別許可)
- ・ミラクルさん(ガーナ国籍、日本生まれ、高校3年生、仮放免中)

「送還」ではなく「在特」を、働けるチャンスを

外国人受入れ政策

- 1980年代 外国人労働者(ニューカマー)の来日増加
- 1989年 入管法改定:活動に制限のない在留資格「定住者」創設
→日系人呼び寄せ
- 1993年 <外国人技能実習制度創設>
- 2008年 リーマンショックによる大量解雇、派遣切り
<留学生30万人計画>
- 2009年: 入管法改定:在留資格「技能実習」創設(2010施行)
- 2013年 「日本再興戦略」
- 2013年以降～逼迫する産業ごと受け入れの拡大
国家戦略特区における家事労働者、介護、農業
建設・造船の緊急雇用(2015)・技術人文国際(2015)
- 2017年 技能実習法施行
- 2018年 入管法改定:「特定技能」創設
「移民政策と誤解されないよう」「外国人材の活用」
- 2019年 <新たな外国人材の受入れ>

出入国在留管理体制

- 1980年後半 “オーバーステイ(非正規滞在者)容認政策”
- 1993年 非正規滞在者30万人超
- 2004年 <不法滞在者半減政策>…5年間で半分に
- 2008年 日系人「帰国支援事業」(1.6万人帰国)
- 2012年 (2009年入管法改定)外国人登録制度廃止
<「在留カード」による管理スタート>
- 2018年 入管法改定:「出入国在留管理庁」創設(格上げ)
「外国人材受入れ・共生のための総合的対応策」
→新たな在留管理体制の構築
・在留管理基盤の強化(雇用管理、在留管理)
・送還忌避者を含む不法滞在者等への対策強化
- 2020年 入管法改定?
(「送還忌避罪」「送還停止効」に例外を設ける措置
「仮放免逃亡罪」etc..)

ご提案

- 行われるべきは、入管法の「改悪」ではなく「改正」。そのための対案(入管法、難民保護法、移民基本法など)が必要。

テーマ	改悪	改正
難民	送還停止効の例外	例外を設けない 難民認定制度の改善 難民保護法の制定
送還・仮放免	送還忌避罪・仮放免逃亡罪	罰則を設けない
収容	上限なし 司法審査・定期審査なし	上限あり 司法審査・定期審査あり 代替措置の実施
非正規滞在者	現状維持	在留特別許可制度の見直し