

出入国管理及び難民認定法改正案（政府提出）に対する反対声明

政府は、本年2月19日、出入国管理及び難民認定法改正案を国会に提出した。

同法案は、在留特別許可申請手続の新設、被收容者の処遇に関する手続規定の整備、收容に代わる監理措置制度の創設、難民申請者に対する送還停止の効力の一部解除、難民に準じた者の補完的保護制度の創設、送還に応じなかった者に対する退去命令制度（刑事罰を含む。）の創設などの多くの内容を含んだ改正案である。しかしながら、收容につき司法審査を経ないこと、罰則多用の制度新設、従前の運用を後退させる明文化含め重大な問題を含む法案である。

当会は中国残留邦人支援法制定の1994年まで国の責務による帰国制度がないまま長期にわたり中国に置き去りにされた中国帰国者とその家族を支援する団体である。2007年に前中国残留邦人支援法の改正で中国帰国者一世については一定金銭保障の拡大がなされたものの、二世などその家族についてはその制度前もその制度ができた後も中国帰国者一世と異なりそれらはない。日本語能力の問題等もあって就労条件や就労環境は厳しく生活保護などに頼らざるを得ない状況もある。日本国籍者である一世と異なり、二世など家族は中国籍の者も少なくなく、「生活保護」を理由に在留更新時に短期にされたケースや生活が厳しい中で犯罪をおかすなどによる退去強制事案もある。

これまでこうした問題につき支援してきた当会にとって、今回の「改正」は看過できない問題が多々ある。ここでは当会のこれまでの支援ケースに関連する事項に限定して以下意見を述べる。

1 監理措置制度と仮放免問題

收容に代わる監理措置は、不必要な收容を防ぎ、対象者が社会において生活することができる制度とされるが、同制度における監理人になる者に対し、対象者の生活状況、許可条件の遵守状況を監督し、その状況を国に届け出る義務を負い、これに反すれば罰則を科せられ得る。この届出義務は、支援する者という立場と相容れない監視する者としての役割を強いることになるので、支援者は監理人に就任しがたい。このような制度設計はありえず断固反対する。制度見直しが必要である。

しかも監理措置制度の創設と同時に、仮放免を健康上の理由がある場合等に限定することとし、しかも仮放免条件に違反して逃亡や正当な理由なく呼び出しに応じない場合は刑事罰の対象になる。しかしながら、前記のように收容に代わる監理措置制度自体が重大な問題を含んでいるのであって、仮放免制度の範囲を限定することに反対する。ただし現状では就労できない仮放免であるが就労を可能とすること。

現在仮放免に際して逃亡防止・出頭確保のため身元保証人を付し保証金も納付させており（收容者は金銭的に困難を抱えており保証金の用意すら大変なことである）、逃亡等があった場合この保証金は没収される。だが法案はこの保証に加え更に刑事罰まで導入することになっており、二重の罰を課すに等しい。反対である。

2 退去強制拒否罪・罰則付旅券発給申請命令の創設

法案は、退去強制令書の発付を受けた者に対する退去命令を発して、これに従わないときは刑事罰を課する制度や「旅券発給申請命令制度」を創設し、一定の要件に該当する場合にこれらの命令を行うとともに、命令に違反した場合は刑事罰を科することとしている。これは当会が支援するケースにとって

深刻な問題になる。当会は日本に居住する中国帰国者家族の支援団体である。中国帰国者家族はみな日本に住んでおり、中国の親族は単なる縁戚という状況であるのが実情である。そんな状況にあるのに更に刑罰をもって退去強制をすることは、今以上に家族分離を強要する問題であることを認識すべきである。後の3に述べるが、中国残留邦人問題は過去の日本が生み出した問題であること、その認識のなか「家族分離を避けるため」中国残留邦人のみならず家族も日本で生活できるよう日中で合意したのである。刑罰を背景にして家族分離を強制する法案を認めることは到底できない。

3 在留特別措置から刑事処分者が除かれる問題・・・歴史性・定住性・家族の形態が無視される

法的に在留特別許可申請手続が創設され、家族の事情、日本における在留の期間などが積極要素として明記されたが、他方で1年を超える実刑の刑事処分を受けた者等は原則として在留特別許可を認めないこととされている。

当会は犯罪事案も支援してきた。その支援もあって在留特別許可を得たケースも何件もあるが、「原則として在留特別許可を認めない改正」案が通れば、こうしたケースはなくなってしまう。原則の例外は「本邦の在留を許可しないことが人道の配慮に欠けると認められる特別の事情があると認められる」ことである。しかしこれはあまりにも曖昧な規定であって、この案が通れば、在留特別許可ケースはなくなってしまう、結果日本と中国に別れた家族分離をもたらす恐れが大である。以下述べる経緯をきちんと把握すべきである。

① 日中間の口上書・・・中国帰国者家族の定住は家族分離問題発生を避けるため

そもそも家族分離を忌避するために日本と中国政府は1993年12月15日に「中国残留邦人」のみならず「家族の離別の問題の発生を避けるため」その家族の日本での生活を保障する「日本国籍残留日本人又は中国国籍残留日本人の日本への里帰り又は永住の問題に関する協議の記録」（「口上書」ⁱⁱ）を締結。それに沿いながら不十分ではあるものの1994年に中国残留邦人支援法が制定された。

② 中国帰国者問題を生み出した日本国の責任

この口上書締結等の背後にある中国帰国者問題を生み出した日本国の責任をうやむやにしてはならない。不法入国ケースではあるが、福岡高裁2005年3月7日判決ⁱⁱⁱ「「そしてなにより、L、控訴人C及び同控訴人Fらの家族が本件のような事態に直面したことについては、控訴人らに退去を強制している日本国自身の過去の施策にその遠因があり、かつその救済措置の遅れにも一因があることが留意されなければならない。」「このように、過去の日本国の施策が遠因となり、その被害回復措置の遅れによって結果的に在留資格を取得できなくなっている控訴人らの立場は、本件に特有の事情として、特別在留許可の判断にあたって十分に考慮されなければならない。」という判示事項を銘記すべきである。

③ これまで犯罪を理由とする退去強制事案で在留特別許可が出たケースは、こうした状況が斟酌されてきたのである。

④ ちなみに日本国の責任が原因で生じた特別永住者については、「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」（1991年）により「無期又は7年を超える懲役又は禁錮に処せられた者」で、かつ「法務大臣においてその犯罪行為により日本国の重大な利益が害されたと認定したもの」以外は退去強制にはならない。これは、歴史性、定住性及び家族の形態状況などを考慮してなされた立法であり、退去強制適用に際してはこうした状況をみななければならないとしたものであ

る。

4 以上に述べた問題箇所は法案から削除すべきである。

ついで、整備すべき事項を述べる。

5 退去強制令書発付後の再審の整備

法案は、在留特別許可申請につき、当該外国人に対して退去強制令書が発付された後はすることができないとし（法案50条3項）、退去強制令書が発付された後の事情の変更を反映させるための再審を法律上整備していない。

在留特別許可が認められない場合、現行法では、在留特別許可をしない旨の裁決がなされた後の判断の誤りの判明や事情の変更に基づく裁決の見直し（いわゆる再審。裁決の職権取消し又は撤回と新たな在留特別許可の判断）について規定はないものの、違反審判要領には「裁決の見直しに伴う措置」の規定があり、実務上、再審による在留特別許可により、退去強制令書発付後の事情の変更が反映されてきた。現に当会が支援してきたケースでは何度か「再審情願」を申し出、何回目かに在留特別許可がなされたケースも少なくない。

前法案50条3項規定が「再審を認めない」趣旨なら許されない。そうでなく職権による再審は運用上あるというのであれば、明文化すべきであって、その決定に対しても不服申立て制度を整備し明文化すべきである。

6 収容には裁判所による審査が必要

国連自由権規約委員会から何度も指摘され、2020年10月5日には「恣意的な拘禁を禁止した国際人権規約の自由権規約に違反し、司法の審査もなく無期限収容することは正当化できない」とする国連人権理事会作業部会による意見書に示されているように、収容の必要性のチェック、収容の長期化を防止するために、裁判所の審査制度が必要である。そもそも適正手続を定めた日本国憲法31条、34条の令状主義は入管収容においても適用されるべきである。収容の要件及び収容期間の上限を定めた上で、裁判所によって収容の可否及び期間を審査する制度を創設するべきであるが、「改正」案はこれに触れていない。この具体は、今次参議院に提出された野党案と同じものにすべきである。

7 退去強制処分取消訴訟提起可能な期間及び取消訴訟提起事件については送還について停止効をもたせるべき

当会の支援事案で取消訴訟準備中退去強制が執行された事例がある。判決で「訴えの利益なし」として裁判を受ける権利自体が侵害された事案があるが、これでは取消訴訟出訴期間の法定化が無意味になる。また、取消訴訟提起中は送還について停止効をもたせるべきである。

以上

2021年4月10日

NPO 法人中国帰国者の会

理事長 中村 洋

ⁱ 二世は一世が男性の場合日本国籍になるが、一世が女性（母親）の場合は父系主義の改正前国籍法によって基本的には中国籍になる。日本国籍取得には帰化が必要になるが、言葉の問題などあって帰化も難しい。父系主義のもと日本国籍者の二世・三世も少なくないなか、同じ犯罪をしても当然ながら日本国籍者は退去強制にはならないことも銘記されるべきである。

ⁱⁱ 口上書4「日本国籍残留日本人及び中国国籍残留日本人の日本への永住について」

(2)「家族の離別の問題の発生を避けるため、前記（1）により日本に永住する者にその中国在住の家族（配偶者及び扶養する家族）が同伴して訪日し、日本に永住することを希望する場合には、日本政府は、出入国関係法令に基づいてこれを受入れ、そのために必要な措置を講じ、各手続の便宜を図る。日本政府は、日本国内において、これらの家族の法律上の正当な権利を保護し、日本での生活、就業、学習等の面における便宜を図る。」

ⁱⁱⁱ 全文は最高裁のHP https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=14894