

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

2023年4月18日

NPO法人中国帰国者の会
理事長 中村 洋

政府は、本年3月7日、出入国管理及び難民認定法改正案を国会に提出した。

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。以下述べる「中国帰国者」の置かれた立場から反対の意見を表明する。

第1 中国帰国者の家族

1 中国帰国者の家族の国籍、生活状況

中国帰国者家族は日本国籍者と中国籍者が混在している。中国帰国者一世は日本国籍、その配偶者は中国籍が基本である。二世三世は混在、一世が男性であれば二世は日本国籍、一世が女性であれば二世は中国籍が基本である。この差は1984年改正まで国籍法が「父系主義だった」からである。女性差別撤廃条約批准にともない同条約に反し違憲でもあるこの「父系主義」は両系主義に改められたが、20歳未満に対する遡及しなくそれを越えた女性系帰国者は父方の中国籍のままである。二世の配偶者は中国籍が多いのでその関係で三世も中国籍になる。生活保護受給や日本語能力の問題もあり「帰化」（「簡易帰化」含む）も難しいまま、中国籍者は「日本人の配偶者等」や「定住者」そして一部は「永住資格」という在留資格で暮らしている。下記に述べる犯罪をしたとしても、当然ながら日本国籍者の帰国者家族には退去強制はない。

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。「生活保護」を理由に在留更新時に「1年」という短期にされたケースも頻発しており、ときに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。

中国帰国者家族はほぼ日本に移住し、中国には家族がいないことが圧倒的である。そのような状況にあって退去強制されれば「家族分離」という人道に反する事態をもたらす。

2 日本との関係、日中の合意

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」）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¹「「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しま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。

3 「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)

日本国の責任が原因で生じた特別永住者については、「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ければならないとしたものである。

第2 本法案の問題点

今回提出された法案は、当会も反対した事実上廃案になった21年案とほぼ同じものである。

在留特別許可申請手続の新設、被収容者の処遇に関する手続規定の整備、収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、収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。

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 入管の裁量でおもугまま

例外として監理措置や仮放免制度があり、原則収容主義が維持されている。しかも「監理措置」による身体解放をするか否かですら、入管の主任審査官の判断であり、被収容者に対しては3ヶ月毎に監理措置の許否を判断するという。まさに「自由裁量」が基本であり、身体拘束には司法審査を要する旨の日本国憲法31条に反する。

2 監理措置制度と仮放免問題

逃亡や証拠隠滅、不法就労のおそれの程度その他の事情、収容により受ける不利益の程度、その他の事情を考慮し、相当と認める場合に「監理措置」にするという。この収容に代わる監理措置は、不必要な収容を防ぎ、対象者が社会において生活することができる制度と喧伝されているが、規定自体曖昧であり、何よりも主任審査官という入管当局の裁量でなされるものである。しかも主任審査官が必要と認めた場合に、監理人となる者に監理対象となる外国人の生活状況などの報告義務を課し、これを怠ったときには過料の制裁を科すものとしている。この報告義務は、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り、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、加えて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。前記のように収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。

3 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。第1で述べた中国帰国者家族の状況（みな日本に住んでおり、中国の親族は単なる縁戚という程度）であり、中国には戻れない。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。第1で述べた中国帰国者家族の特異性（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こと等）を日本政府は直視すべきである。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。

4 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申請を認めないこととされている（50条3項）。

当会は犯罪事案も支援してきた。その支援もあって再審情願によるものを含め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申請を認めない改正」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い、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。第1で述べた趣旨経緯をきちんと把握すべきである。

なお、犯罪の背後には、いじめ・差別、就職困難・生活困窮など日本社会の問題があることも直視すべきである。

5 以上述べたように本法案には数々の問題があり、廃案にすべきである。

第3 必要な改正

1 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たが、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、これまで提出された野党案と同じものにすべきである。

2 在留特別許可申請を権利とし、「日本人の配偶者等」や「定住者」も対象にすべく明記を

在留特別許可申請を権利とすることは必要である。在留特別許可申請を権利として認める本法案50条1項に明記している対象者は、1号「永住許可者」、2号「かつて日本国民として本邦に本籍を有したことがあるとき」、3号「人身取引等により他人の支配下に置かれて本邦に在留するものであるとき」、4号「難民の認定又は二十一の1の補完的保護対象者の認定を受けているとき」、5号「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」と限定されている。これは法務大臣の職権裁量権としてある現行法50条1項と同じであるが、法務大臣の職権として認めるものと申請権のあるものとは質的に異なる。中国帰国者家族は「定住」「日本人配偶者等」が多く、申請権として認める場合は、これらも加えること。また、本法案にある「1年を超える刑罰確定者は原則在留特別許可の対象外」は削除すること。

3 歴史性・定住性・家族分離を鑑みる

第2の4で述べたように、歴史性・定住性・家族形態が無視される運用は人道的にも許されない。

第1の2に述べた福岡高裁判決からいえば（第1の3に述べた「特例法」に鑑みても）、中国帰国者家族に対する退去強制手続をすべきではない。これは中国帰国者家族に対して

だけでなく、歴史性・定住性・家族形態からみて退去強制手続きすべきでない定住者に対しても同じである。

仮に退去強制手続きに付すとしても、少なくとも在留特別許可にあたって上記歴史性・定住性・家族形態（家族分離をきたすことを阻止）し得る明文化が必要である。

4 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。

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。

本「改正」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るなら、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。

以上

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