

報告

外国人への退去の「強制」がもたらした現状 ——個人の権利と尊厳を守る先にあるもの

檜山 怜美 特定非営利活動法人なんみんフォーラム事務局

キーワード：収容，仮放免，収容代替措置

日本の出入国管理及び難民認定法は、外国人を収容する判断そのものは裁量的に規定しているが、その運用において、退去強制事由に該当すると疑う理由のある者又は該当した者への収容の一律使用を前提としてきた。入管職員は、司法審査を経ずに「送還可能なきまで」対象外国人を収容できる。大半は自主的に出国するが、2019年12月時点で約3000人が退去せず、その半数以上は難民申請者である。

収容の前後に、法律上又は運用上、収容を回避する施策があるが、近年は収容の長期化が加速した。実態が示すのは、入管収容が、被収容者の心身の健康を害し、心的外傷を引き起こしかねず、個人のニーズへの効果的な対応ができないことである。

仮放免されれば地域社会の中で暮らせるが、就労許可がないなどの条件を課される。NGOにより、困窮状況に陥った人々の基本的ニーズを満たす、必要な場合にその他の支援サービスにつなげるといった活動がある。しかし、被仮放免者は医療保険に加入できないなど、利用できる福祉の制度は限られ、民間支援の現場は逼迫している。

国際空港で庇護を求めた人を対象に、市民社会との協働プログラムが進められ、支援策を組み込んだ収容代替措置モデルの検討も行われてきたが、退去強制の執行そのものから、手続きへの協力・参加を促すエンパワメントの手法への移行はなかった。個人の権利と尊厳を守ることのできる、包括的な法制度作りへと舵を切ることが必要ではないだろうか。

はじめに

日本では、難民申請者であるかどうかに関わらず、不法上陸、在留期間の超過、在留資格がない、犯罪への関与など、「出入国管理及び難民認定法」（以下、「入管法」）が定める「退去強制事由」に該当する日本国籍を有さない人（以下、便宜上「外国人」とする）を強制的に国外へ退去させる「退去強制手続」が設けられている。大半が自主的に出国する一方で、本人の意思に反した送還も行われており、送還中の死亡事案^{*1}が確認され、2014年の庇護希望者の集団送還は違憲判決を受けた^{*2}。ま

た、行政手続上の措置として収容される場合があり、近年はその長期化が進んできた。結果、収容施設での大規模なハンガーストライキや飢餓死^{*3}、自傷行為の増加^{*4}、相次ぐ死亡事案や医療不備が報告されている。収容を一時的に解く仮放免も長期にわたっており、10年以上仮放免されたままの人々もいる。その間は適法に働くことができず、国民健康保険に加入することもできない。

本稿では、収容と送還について、関連する法制度とその運用を概観し、それらの影響を多分に受けながら取り組まれてきた、収容施設あるいは地域社会における民間支援活動と、その実務からみえる施策の課題を報告する。なお、筆者が把握する限りの支援現場の声や実際の事案、なんみんフォーラム（Forum for Refugees Japan: FRJ）の取組みや筆者の事務局員としての経験などを反映しているが、FRJの意見を代表するものではない。

1 退去強制手続について

退去強制手続は、上陸審査手続、在留管理制度、難民認定制度とあわせて、法務省の管轄であり、その外局の出入国在留管理庁（以下、「入管庁」）が一元的にそれらの事務を所管している。

退去強制手続の中での収容は司法審査を要さず、出入国在留管理局（以下、「入管」）職員の判断で行うことができる。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外国人は、収容令書により最長60日間収容することができ、退去強制対象者と認められた場合は、その事実のみで、退去強制令書により「送還可能のときまで」収容することができることとされ、国際法違反が指摘されている。難民申請中の送還は禁止されているが、収容は行われる。収容を一時的に解く実質的な方法は、多くの場合、仮放免許可の付与に限定されるが、その拒否判断もまた入管の手中にある。

2019年末、退去強制令書を発付されて退去していない外国人は、全国の合計で3000人弱確認されている。そのうち約650人は収容、約2200人は仮放免されており、それぞれの6割程度が難民申請者であるが^{*5}、依然として難民認定率は低く、2020年は0.5%であった^{*6}。法務大臣の裁量による在留特別許可を待っている人もいるが、その裁量権の逸脱・濫用が指摘されている^{*7}。一方、本人は帰国を希望するものの、健康状態から飛行機に搭乗できずにいる事案も見受けられる。

2 収容と強制送還の回避：各制度の活用状況

(1) 仮放免制度

仮放免制度は、収容を一時的に停止し、一定の条件を付して身柄の拘束を仮に解く制度である。しかし、入管法が定める基準が明確ではなく、運用変更の影響を大きく受けてきた。

2018年2月に「送還の見込みが立たない者であっても収容に耐え難い傷病者でない限り、原則、送還が可能になるまで収容を継続し送還に努める」^{*8}とする入管局長の指示があり、仮放免の運用が厳格化し、収容の長期化が進んだ。6ヶ月以上の継続収容数は、2015年末は被収容者総数の約29%であったが、2018年末、2019年末と被収容者総数の約半数に及んだ^{*9}。その後、新型コロナウイルス感染症の蔓延によって、仮放免の積極活用に転じることになる。

(2) 難民申請に伴う在留資格の付与

難民申請に伴う在留資格の付与は法定化されず、運用で実施されてきた。難民申請時に正規の滞在資格があれば、原則は申請後に「特定活動」の在留資格に変更できる運用が2005年に開始された。特別の事情がなければ難民認定手続中は同在留資格を更新することができ、一定期間を経て就労が許可された。しかし、2015年以降は難民申請者の一部に在留制限を行う運用に転じた。2019年の新規難民申請者1万375人のうち、難民申請時に非正規在留だった者は302人だが、それを超える少なくとも690人は在留制限の対象となった^{*10}。

(3) 仮滞在許可・一時庇護上陸許可

難民条約は、庇護申請国へ「不法に入国した不法にいることを理由として、難民を罰してはならない」と定めており、日本にも制度はあるが活用は乏しい。

2005年以降、在留資格のない難民申請者については、仮滞在の判断が行われる。同許可を受ければ、難民申請中は退去強制手続が停止し、就労はできないが住民登録ができ、国民健康保険にも加入することができる。難民申請者の法的地位の安定を目指して創設されたものの、難民申請のタイミングなど、要件も設定されており、近年、処理数は700～900人台で推移してきたにも関わらず、2014年の111人（許可率約12%）から減少を続け、2019年の仮滞在の許可数は25人（許可率約3%）であった^{*11}。

国際空港等で速やかに庇護を申し出た者に対しては、一時庇護上陸許可制度が設置されているが、難民該当性にかかる条件を満たさねばならない。許可数は2012年以降1桁台が続き、申出数も2015年には171人を記録したのに対し、2019年は36人と激減した^{*12}。

(4) 出国命令制度

2004年入管法改正に伴う出国命令制度創設以降、退去強制事由に該当すると疑われる外国人は入国警備官の違反調査を受けるが、出国命令の対象者に該当する場合は、退去強制手続によらずに出国できるようになった。この場合は収容されずに、出国命令書を受けて出国できる。退去強制された場合の上陸拒否期間が原則5年であるのに対し、出国命令された場合の上陸拒否期間は1年とされている。

違反調査に付された人のうち、2017年から2019年にかけて、毎年約3～4割には出国命令書が交付されているものの^{*13}、同制度の利用は不法残留者に限られ、出頭した場合でない適用されないなどの制約がある。

(5) 自主的な帰国・社会復帰支援

2013年からは、国際移住機関（IOM）との連携により、「自主的な帰国又は社会復帰支援プログラム」が実施されている。同プログラムでは、帰国後の職業紹介や医療機会の提供等の社会復帰支援を行うことにより、帰国後の不安を払拭し、自主的な帰国を促すことが目指されている。しかし、実績総数は年間平均で6件程度であり^{*14}、他に帰国を希望する者への具体的支援を念頭においた施策

はない。

一方、退去強制令書が発付されて帰国を希望しない人について、2017年に117人、2018年に166人を国費により個別送還し、各年70人弱をチャーター機で集団送還している^{*15}。

3 収容施設での処遇と支援活動

(1) 被収容者を取り巻く状況

2021年末現在、全国には、2つの入国者収容所と、地方出入国在留管理局やその支局の収容場（以下、合わせて「収容施設」）が設置されている。

収容施設では、1997年から2021年までに、少なくとも23件の死亡事案が確認され^{*16}、具体的な医療不備も複数報告されている。閉ざされた空間の中でプライバシーがなく、起居動作への制約も多い。期限のない収容、理由の説明されない仮放免の不許可の繰り返しによって、帰国の選択肢を取ることでできない被収容者にとっては、日常の一つひとつがストレスを蓄積させ、孤立感を増幅させる。職員による暴行事件や過度な制圧行為、また差別的言動なども報告され、施設運営の透明化が求められている。

閉鎖的な施設であるものの、わずかな外部交通（通信手段）の手段が残されていることから、地域差はあるが、各地の収容施設で、法律家などと連携しながら、地域のボランティアや宗教関係者、支援団体、元被収容者やその家族など（以下、「支援者ら」）による被収容者への支援活動が展開されている。

(2) 支援活動の状況

(a) 物資の支援

テレホンカード、切手や便箋、筆記用具、本や衣類、アメニティ、コーヒー・紅茶などの嗜好品や、文化・慣習・宗教から喜ばれる食品や物品などが送られている。物質的な充足以上に、心理的な支えを目指したものであることも多い。テレホンカード、切手や便箋といった物資が送られる背景には、外部交通の制約がある。

(b) 心理社会的支援

非常勤の精神科医も配置されている施設もあるが、期限のない収容は心身に深刻な影響を及ぼしかねず、自殺を企図するものも後をたたない。面会を通じて、支援者らがカウンセリングや日々の悩み事の傾聴に取り組んでいる。収容が長期化され、被収容者数が増えた時期などには、個々人に十分な頻度で面会できる体制の整備など、工夫を重ねて活動が行われてきた。

一般の面会時間は30分以内とされており、15分などに短縮されてしまうことがある。必要がないと判断されない限り入国警備官が立ち会い、保安上の理由として説明されることも多いが、過度な監視はプライバシーや個人情報の保護の観点からも適切でないという指摘もある^{*17}。

(c) 情報提供

面会や電話通話、資料などの郵送を通じて、難民認定手続や仮放免手続、場合によっては出国手続など各種手続きに関してや、例えば仮放免後にどういった支援を受けられるのかといった支援に関する情報提供もなされている。

しかし、難民申請者に対しても国から弁護士が付与されるような仕組みはなく、かといって法的支援を必要とする事案を弁護士会や支援団体等に照会する仕組みもない。外部交通の制約も重なり、専門家の支援や助言を十分にあるいは早期に受けることが難しく、主張立証に困難を来している。

(3) 処遇の改善をめぐる取組み

被收容者の処遇や仮放免制度については、入管法の規定は明確でなく、入管庁の運用や、施設の裁量によるところが大きい。2009年の入管法改正で入国者収容所等視察委員会が設置されているが、独立性の担保を含む機能強化が指摘されてきた^{*18}。被收容者自身も同委員会に情報提供をしたり、施設内の意見箱に意見を投書することができるが、安心して意見を述べられる保障があるとは言い難い。

そこで、支援者らが第三者としてその機微を聞き取り、分析しながら、これまでの知見や経験をもとに施設側への申し入れや協議、収容スペースの見学会なども実施されてきた。申し入れ内容は、施設内での外部交通や日常的な起居動作にかかる制約の緩和、医療体制の充実、特別なニーズのある被收容者への対応、仮放免制度の運用改善などがある。

処遇改善や仮放免制度の透明化などを求め、被收容者自身によるハンガーストライキも度々行われてきた。2019年春からは全国規模で過去最大規模のハンガーストライキが起き^{*19}、2019年6月には、ナイジェリア人男性が飢餓死に至った。さらには、保安上の措置としての拒食者の隔離、仮放免後2週間で再収容となる事例が報告されている^{*20}。大村入国管理センターでは、比較的高齢の被收容者は命懸けの拒食に踏み切ることは到底できず、帰国できない人は施設に「取り残されている」と報告されている^{*21}。地域の支援者らは、隔離された拒食者などの安否を日々確認してきた。

4 仮放免制度の課題

(1) 仮放免申請のハードル

仮放免制度は、申請段階での実務的な困難も生じている。支援者らの元には、身元保証人や仮放免後の住所が見つからない、保証金を支弁できないといった相談が寄せられている。

身元保証人と住所は仮放免の申請時に用意しなければならない。身元保証人に保証金の賠償責任はないが、法令や仮放免許可条件の遵守の指導を誓約する。日本にいる知人・友人、家族や親族、配偶者、あるいはその知人・友人といったように、個人的なつながりをもっていれば、身元保証人や住所を見つけることができるかもしれないが、例えば来日したばかりの難民申請者であると難しい。

地域にはシェルターを運営している支援団体などもあるが、予測可能性の低さから、申請段階

で住居提供を確約することは容易でない。長期化を前提とすれば、裨益者は非常に限られる。また、後述するように仮放免は法的・社会的に不安定な状況を前提とし、それがいつまで続くかも分からない。路頭に迷わせるわけにはいかないとジレンマを抱える支援者も少なくない。

保証金は保証書で代替できるが、適当と認められた場合に限られる。保証金額は、情状及び仮放免の請求の理由となる証拠並びにその者の性格、資産等を考慮して、300万円を超えない範囲内で指定される。被收容者本人の支弁できる範囲で金額が指定されるとは限らず、その基準も明確でない。結果として、本人が支弁できなければ收容が長期化してしまったり、納付できたとしても、本人が借金をしたり同胞や支援者らでカンパを集めたりといった実態がある。

(2) 仮放免後の生活困窮の実態

被仮放免者には適法な就労は認められていない^{*22}。国民健康保険への加入資格がなく、利用できる公的支援も非常に限られる。支援団体には本人やその家族だけでなく、友人・知人やコミュニティ、他の支援団体、自治体の窓口等から連絡があり、その相談内容は多岐にわたるが、仮放免されたが困窮状態にある、心身の健康が損なわれているなど、地域社会において生活の維持が困難になっている点が顕著である。

被仮放免者は生活保護の「準用」対象からも外されている。就労する人もいるが、再收容のおそれも生じるため、収入のある配偶者や親族がいればその扶養に入ったり、国内外の親族等の支援を受ける人もいる。しかし、難民申請者を含め、頼る先がない人もいる。知人・友人の家に居候をする人もいるが、関係が悪化して追い出されてしまったり、被仮放免者に限らないが、住まいを転々とする間に望まない妊娠にいたるケースもある。コロナ禍においては、コミュニティでの相互扶助が破綻している実態も報告されている^{*23}。

難民申請者については、外務省が所管する「保護措置」が実施されているが、支援金を受け取るまでに平均約92日かかり^{*24}、審査期間中に路上生活を余儀なくされる人もいる。緊急宿泊施設の提供実績数もわずかで、再申請者は基本的な措置対象から排除されている。保護費を受給できた場合にも、生活保護の3分の2程度の水準の保障であり、医療費も償還払いで、無保険者は一時的な支払いの負担が大きい。

被仮放免者のような在留資格を有さない外国人は、直面してきた日本での過酷な生活や労働条件から疾病リスクが高いとも指摘される(大川, 2020:108)。貧困からくる慢性病に罹患している事案や、無保険ゆえに病院へ行かずに我慢を続けてきた事案などが報告されている。

また、收容は、出身国での拘禁や拷問の経験によって既にトラウマを抱えている難民へのリスクはもとより、PTSD(心的外傷後ストレス障害)の原因となり、うつ病や様々な心身症を引き起こしている。仮放免によって症状が改善する場合もあるが、引き続き治療を要することも少なくない。

(3) 民間支援の意義と限界

被仮放免者のおかれた現状に対する支援団体の活動は、一概に言及できるものではないが、食料や物資の提供、経済的支援(生活費・交通費・医療費等)、住居の提供、無料の健康診断会などの直接

的な支援のほか、相談支援を通じた側面的な支援も行われている。

相談支援においては、カウンセリングなどを通じて状況の整理や心身の安定を図り、本人や家族の力（レジリエンス）を引き出しながら、可能な限り公的支援や医療につなげる方法を探り、その利用のサポートが行われる。在留資格がなくとも利用できる福祉の制度もあるが、自治体によって取り扱いが異なったり、利用できても医療機関や窓口での理解不足により制度にアクセスできないような事例がある。

また、限られた社会資源の中で多様なニーズに対応するために、地域のボランティアセクターや、他の支援団体が提供するインフォーマルなサービスにつなげる、連携するということもある。そうしたときに、必ずしも滞日外国人や難民を対象に活動する団体にとどまらず、子どもや女性、生活困窮者に向けた支援活動に取り組む団体との連携もなされている。本来、こうしたネットワークに基づく支援は、支援団体とクライアントの支配的な構図やクライアントの依存を防ぐことにつながり、1団体だけでは実施できないような発展的な支援を可能にし、地域の対応力を底上げしていく可能性をもっている（石川、2020：182-183）。

しかし、そもそも仮放免制度は、個人が地域で経済的あるいは社会的に自立して生活する基盤を根本から奪っている。相談支援に要するリソースは相当なものであり、直接支援には限界がある。民間企業の協力などもあり、食料や物資の支援はサービスとして継続できている支援団体もあるが、経済的支援や住居提供は、最低限の安全と生活が確保できないときに限られ、一時的なものにならざるを得ない団体も少なくない。

被仮放免者に対する医療支援については、外国人未払医療費補填事業の実施は特定地域に留まり、その支援内容も限定的であるため、無料低額診療事業を適用するケースが多いとされる^{*25}。しかし、無保険者を受け入れた場合は医療機関の損失や負荷につながる現状がある。同事業を行う医療機関は全国の医療機関全体の0.4%（703か所）にとどまり、医療機関からは限界が指摘されている^{*26}。

5 収容代替措置：住居確保事業における取組み

(1) 収容代替措置とは

2018年に、日本を含む152か国の支持により採択された、「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」において、「収容は最後の手段としてのみ用いられるべき」とされているように、近年、世界的に「収容代替措置（Alternatives to Detention: ATD）」の積極活用が広がっている。

ATDに法的な定義はないが、国際拘禁連盟（International Detention Coalition: IDC）が世界各国の収容代替を研究・分析しまとめたハンドブックでは、「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法、政策または運用」と定義され^{*27}、収容を防ぐための様々な取組みを包含して使われている。

ATDは、入管収容制度そのものだけでなく、移民や難民を取り巻く様々な政策を鑑みて、仕組みを検討することが重要と言われている^{*28}。国際的な保護、一時的な在留、継続的な在留、本国へ

の帰還、第三国への出国など、それぞれのプロセスにおいて、国境を越えて移動する個人が不必要に収容されることを回避し、その権利と尊厳を守り、福祉を確保できる方策が模索されている。

IDCによっては、CAP (Community Assessment and Placement) モデルが提唱されている。同モデルは、収容しないことを前提とした上で、コミュニティへの移行が可能かどうかを事前にアセスメントし、どのような措置が適当かを個別に判断するメカニズムを有するもので、収容は最終的な手段として用いる。後述するケースマネジメントを活用して事案の早期解決を図ることや、対象者の基本的ニーズを満たすこと、より安定的な法的地位を付与すること、十分に在留の正規化を模索できる機会を設けることなどを推奨している^{*29}。

(2) 住居確保事業について

(a) 事業の概要

2012年4月、日本での収容代替措置にかかる検討として、官民連携でのパイロットプロジェクトが開始された。2012年2月に、法務省、日本弁護士連合会（以下、「日弁連」）、FRJの三者で締結した覚書に基づく取組みであり、国際空港^{*30}到着後に難民該当性を主張する者であって、FRJが住居を提供し、本人への各種サポートを行うことにより、一時庇護上陸許可、仮滞在許可、仮放免許可が付与される可能性がある者を対象としている。

パイロットプロジェクトは2014年3月をもって終了したが、三者は連携を継続することに合意し、「空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業（以下、「住居確保事業」）」として、基本的な事業設計は変えず、2021年末現在まで実施されている。

各種サポートの提供は、FRJに加盟する支援団体が分担・協力して、その実働を担っている。各ケースには弁護士の受任があるが、弁護士への依頼は全国難民弁護団連絡会議を通じて行われ、日弁連から各弁護士が受任した。弁護士費用については、基本的に日弁連法律援助事業より拠出し^{*31}、その他の支援にかかる費用^{*32}はFRJが支弁している。

(b) 実施方法

入管庁からは、各種許可を出せる可能性のある者のうち、住居の確保が困難な者についての依頼があり、FRJが本人との面会を行う。本人などからFRJへの連絡が先にあれば^{*33}、FRJから入管庁に対して本人への面会依頼を行う。

面会では、FRJは基本的な情報の確認と難民申請理由や脆弱性に関するアセスメントを行い、受け入れの確定時には、住居（シェルター）とサポートを行う団体（以下、「担当団体」）を決定している。なお、空港で上陸拒否となりそのまま収容施設に移送された難民申請者が把握された場合には、アセスメント後に受け入れ体制が整えば、FRJから入管庁への連絡を行ってきた^{*34}。

各種許可が付与されると、FRJが本人を迎えてオリエンテーションを行う。所持金がない人には当面の生活費や衛生用品等を提供し、フードバンクなどの支援につなげる一方で、保護費の申請を案内する。担当団体は、本人と定期的に面談を行い、ニーズに応じて必要なサポートを行う。保護費の受給が開始すると、アパートやシェアハウスなどへ転居することになるが、その後もサポート

は続けられる。

(c) 事業の特徴

同事業では、個別のニーズに効果的に対応することを目指して、「ケースマネジメント」を導入した。

ケースマネジメントとは、対人援助の分野で幅広く使われているソーシャルワークのアプローチである。相談援助の窓口を一本化し、複雑で多様なニーズをもつ個人の健康や福祉について支援を計画し、本来は個別化されるサービスを、関係者と連携して総合的に利用者（クライアント）へ提供する手法で、支援のシステム化を図るものである。

移住の文脈におけるケースマネジメントでも、その本質は変わらないが、移住者個人が、彼らの出入国管理手続について適切な時期に意思決定し、当局と建設的に協力するための支援に焦点が当てられる。また、自立可能な事案の限定的関与から、複雑な事案及び／又は帰国の準備への集中的支援まで幅広く適用できる。

ケースマネージャーは国家または民間の代表者であるが、入国管理手続の意思決定者でないことが望ましいとされ^{*35}、個人又は家族と、理想的には手続きの最初から最後まで、個別事案として関わり、彼らが情報、サービス、法的助言にアクセスできるよう支援する。必要十分な情報を提供することで、クライアントの意思決定を支援し、信頼関係をベースに、クライアント・当局・地域をつなぐことが役割であり^{*36}、当局へ情報提供を行う場合にも、クライアントの同意や透明化された手続きが求められる^{*37}。

IDCは、こうしたエンパワメントの手法によって、出入国管理手続に対する当該個人の参加・協力を維持していくことが可能であり、収容や本国送還のリスクにさらされず、将来的な可能性の正確な理解を促すことができれば、その逃亡の可能性は低くなり、自主的な出国の確率も高くなると分析する。

(d) 住居確保事業におけるケースマネジメント

住居確保事業においては、初動支援としては収容中の面会があり、地域での生活に移行する中で、法的助言、生活相談、日本語学習の機会の確保を行い、必要に応じて医療や教育へのアクセスの支援にあたる。

FRJ内には、加盟団体有志によるATDプロジェクトチームを設け、秘密保持に留意しながらチーム内で必要な情報を共有して連携体制をとることで、ケースマネジメントにかかる選択肢も増やして対応している。また、対象者の基本的ニーズを満たすことができるよう、保護費につなげるまでの一時的な生活費や住居費の確保のための資金調達に取り組んだ。

(e) 住居確保事業の実績と課題

パイロット期間を含めて、2011年11月から2020年12月までに、32件42名が対象となった。受けた許可は、一時庇護上陸許可13件13名、仮滞在許可4件4名、仮放免許可15件25名であっ

た。難民申請にかかる処分状況については、難民認定7件12名、人道配慮による在留許可6件6名で、第三国へ出国した者や不認定処分を受けて自主帰国した者もいる。

同事業では、逃亡した者は確認されていない。また、女性や子ども、精神疾患のある者など、脆弱者に対して早期に対応できたことや、対象者の心身の安定につながったこと、法的支援では、難民申請などの準備手続の便宜向上につながったことが前向きに評価されている^{*38}。

一方、9年間の間に対象者数は限られ、政府による予算化や、同事業が用いたモデルを生かしたATDの発展などにはつながってこなかった。

6 おわりに

出入国管理の対象となる外国人の中には、庇護希望者、無国籍者、日本に家族のいる者、日本で生まれた子ども、経済的事情や本国の治安悪化から帰国困難を訴える者、母国での生活基盤がない者、刑期を終えた者、女性、高齢者、疾患のある者などが含まれ、本来、それぞれに異なるニーズと保護義務がある。国際的な義務の遵守の徹底が図られず、個別のニーズに適切に対応できる仕組みがなければ、既にある現実が示すように、当該個人への重大な危害を引き起こしかねない。

日本では、特に近年、退去強制の対象となった者、あるいはなりうる者に対して、在留の非正規化、収容の前提使用の維持、仮放免制度の厳格運用、護送を伴う送還など、退去を強制・強要する方向性でしか施策の充実が図られてこなかった。支援をシステム化したり、手続きへの協力・参加を促したりする取組みも、住居確保事業の射程にあるごく限られた庇護希望者に留まり、民間支援がもつ知見や役割は生かされず、限界と向き合うことを余儀なくされている。本稿では詳しくは触れられなかったが、難民認定や在留特別許可を含む各種制度が、公平性や透明性を確保しているのか、ひいては当局の決定に当事者が納得できるような制度を実現できているのかという問題も存在する。帰国から正規化まで、全過程を包含する視点にたち、基本的権利と個人の尊厳を守ることのできる、有機的な制度設計と必要十分な法整備が求められているのではないだろうか。

*1 浜田和幸参議院議員 2014年4月12日「ガーナ人強制送還死訴訟に関する質問主意書に対する答弁書」

*2 難民研究フォーラムHP内「難民申請者のチャーター機送還に関する東京高裁違憲判決概要——裁判を受ける権利の保障に向けて」(<https://refugeestudies.jp/2021/12/deportation-tokyo-highcourt/>, 2022年1月29日アクセス) 参照。

*3 入管庁HP内「大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告について」(https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri09_00050.html, 2022年1月29日アクセス)

*4 難民支援協会HP内「仮放免制度の運用変更による収容問題の悪化——改善に向けて」(<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2022/01/prov-release/>, 2022年1月29日アクセス)

*5 入管省庁HP内「送還忌避者の実態について（令和元年12月末現在）」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005082.pdf>, 2022年1月29日アクセス)

*6 入管庁HP内「令和2年における難民認定者数等について」(<https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07>

- _00003.html, 2022年1月29日アクセス) から筆者計算
- *7 日弁連 2021年3月18日「出入国管理及び難民認定法改正案に関する意見書」
 - *8 法務省 2018年2月28日入国管理局長「指示」
 - *9 入管庁HP内「6月以上の被収容に関する統計」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004748.pdf>, 2022年1月29日アクセス)
 - *10 入管庁HP内「令和元年における難民認定者数等について」(https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri03_00004.html, 2022年1月29日アクセス)
 - *11 全国難民弁護団連絡会議HP内「統計データ：非正規滞在の難民申請者の地位 (2021年年次総会 in 大阪 - シンポジウム 統計資料04)」(<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=5985>, 2022年1月29日アクセス)
 - *12 全国難民弁護団連絡会議HP内「統計データ (RSD)：港湾での庇護申請 (2021年年次総会 in 大阪 - シンポジウム 統計資料03)」(<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=5979>, 2022年1月29日アクセス)
 - *13 各年入管白書より筆者計算
 - *14 入管庁HP内「送還に関する現状」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004730.pdf>, 2022年1月29日アクセス)
 - *15 同上
 - *16 全国難民弁護団連絡会議HP内「入管被収容者の死亡事件」(http://www.jlnr.jp/jlnr/?page_id=3277, 2022年1月29日アクセス) 参照
 - *17 移住労働者と共に生きるネットワーク・九州「2020年第17回大村入管センターとの換会の要望と回答」
 - *18 日弁連 2020年8月20日「入国者収容所等視察委員会の改革に関する意見書」
 - *19 出入国在留管理庁HP内「送還忌避者の実態について」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005082.pdf>, 2022年1月29日アクセス)
 - *20 International Detention Coalition, 2015, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (revised edition)* 参照。
 - *21 移住労働者と共に生きるネットワーク・九州「2020年第17回大村入管センターとの意見交換会の報告」
 - *22 事実上黙認されていた時期も過去ある。
 - *23 移住者と連帯する全国ネットワーク「新型コロナ『移民・難民緊急支援基金』報告書2020」(<https://migrants.jp/news/office/20201110.html>, 2022年1月29日アクセス)
 - *24 石橋通宏参議院議員 2021年6月15日「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」を参照。
 - *25 全日本民主医療機関連合会 2021年11月29日「国籍や在留資格の有無に関わらず、すべての人への医療保障を求める要請書」(<https://www.min-iren.gr.jp/?p=44513>, 2022年1月29日アクセス) 参照。
 - *26 日刊SPA!「『命より収入を優先する患者たち』貧困にどう気づくか? 模索する医療現場の実態」(<https://nikkan-spa.jp/1783608/2>, 2022年1月29日アクセス) 参照。
 - *27 IDC, 同上
 - *28 IOM, Quick Guide on Alternatives to Detention (ATD) (<https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/IOM-Quick-Guide-on-Alternatives-to-Detention.pdf> 2022年1月29日アクセス)
 - *29 IDC, 同上
 - *30 パイロット期間中の対象空港は成田空港であったが、2022年1月末現在は、羽田空港、中部国際空港、関西国際空港も含まれている。
 - *31 担当法律事務所のプロボノによる支援が行われた事案がある。
 - *32 シェルターの光熱費や管理費、当面の生活費、空港からシェルターまでの交通費、通訳費、ケース担当者の人件費等。
 - *33 当事者への情報提供として、空港や地方入管局に掲示するポスターや難民申請相談案内のためのリーフレットを作成し、FRJのホットライン等を掲載している。
 - *34 仮放免許可を適用する場合の身元保証人や保証金は、本人に確保を依頼し、身元保証人は支援者や弁護士が引き受けた。
 - *35 Council of Europe, 4.3 Steering Committee for Human Rights (CDDH), c. Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results (<https://search.coe.int/cm/Pages/>

result_details.aspx?ObjectID=0900001680979cb1#_Toc13047406, 2022年1月29日アクセス)

*36 Detention Action, 2016, WITHOUT DETENTION (<https://detentionaction.org.uk/publications/without-detention/>, 2022年1月29日アクセス)

*37 IDC, 同上

*38 FRJHP内, 法務省・日弁連・FRJ「空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関するパイロットプロジェクト事業報告書」(<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/536/>, 2022年1月29日アクセス)

《参考文献》

- 石川美絵子, 2020「諸機関と協働する支援——日本国際社会事業団 (ISSJ) の活動」南野奈津子編著『いっしょに考える外国人支援——関わり・つながり・協働する』明石書店, 182~183頁
- 大川昭博, 2020「移住労働者 (移民) とその家族の生存権保障の実態——展望と課題」南野奈津子編著『いっしょに考える外国人支援——関わり・つながり・協働する』明石書店, 108頁

The Current Situation Brought About by the “Forced” Deportation Centered Approach to Foreign Nationals: Beyond Respecting the Rights and Dignity of the Individual

HIYAMA Satomi *Forum for Refugees Japan*

Key Words: immigration detention, provisional release, alternatives to detention

Although Japan’s Immigration Control and Refugee Recognition Act makes decisions of immigration detention discretionary, detention is used as a default measure in practice to any foreign nationals who may/does fall under any of the grounds for deportation in Japan. Immigration officers can order detention without approval by a judicial authority until such time as deportation becomes possible. While the majority departed voluntarily, around 3,000 people remained and more than half of them were in a refugee status determination procedure as of December 2019.

There are several alternative measures before or after detention, by law or in practice, however, the trend toward long-term immigration detention has accelerated in recent years. A series of cases show detention is harmful to health and wellbeing, traumatizes vulnerable populations and does not respond to the individual needs effectively.

Once an individual is detained, the only other placement option tends to be provisional release into a community with restrictions including on work. NGOs provide informal services to meet basic needs for those who are destitute and link individuals with additional support when needed. Those on provisional release however do not have access to various public support and services, such as health insurance. The situation on the ground remains very tense.

Despite developments of alternative models with assistance through the program for asylum seekers at a port of entry in collaboration with civil society, the government has not shifted its approach from enforcement to empowerment. The systems need to be reviewed holistically to respect individual rights and dignity.