

第6 外国人の人権

1 入管行政の問題

日本に在留している外国人の人権状況に大きな問題があることは、国際社会から長年懸念を表明されているところである。直近では、2014（平成26）年7月24日に国連の国際人権（自由権）規約（以下「自由権規約」という）委員会（以下「規約人権委員会」という）の総括所見が、同年8月29日に人種差別撤廃委員会の総括所見が発表されたが、それぞれヘイトスピーチ問題、外国人技能実習生制度、退去強制手続中の非人道的取扱いの禁止、移住労働者や難民庇護希望者等に対する日本政府の取組みの不十分さを厳しく指摘する内容となっている。しかしながら、外国人の人権状況は、なお改善されていない。法務省は、2015（平成27）年9月、第5次出入国管理基本計画を発表したが、これについても、外国人の人権の視点から問題を含むものとなっている。

(1) 現状の問題点

ア 在留管理の強化を目的とした新たな在留管理制度を構築する2009（平成21）年7月の入管法一部改正及び従来の外国人登録制度を廃止して外国人住民を住民基本台帳に記載することとする住民基本台帳法の改正が、2012（平成24）年7月9日に施行された。さらに、2013（平成25）年7月9日改正の改正入管法施行により、在留資格取消制度の対象が拡大された。これら改正法の施行の結果として、成立前から懸念されてきた、以下の点が問題となっている。

ア 非正規滞在者の社会保障や行政サービスへのアクセスが困難であること

新しい在留管理制度のもとでは、非正規滞在者も対象としていた外国人登録制度が廃止された。外国人登録に代わる在留カード（特別永住者については特別永住者証明書）及び外国人住民票は、一時庇護許可者及び仮滞在許可者・出生又は国籍喪失に伴う経過滞在者を除き（ただし、これらの者についても在留カードは交付されない）、非正規滞在者を対象としない。従来、非正規滞在者であっても、外国人登録を通じて各地方自治体はその存在を把握し、母子保健（入院助産、母子健康手帳、育成医療等）及び保健衛生（予防接種、結核予防、精神保健等）の対象とすること、就学予定年齢に達した子どもへの就学案内の送付を行うこと等が可能であった。しかしながら、新しい在留管理制度の下で各地方自治体において非正規滞在者の存在を把握する方法がなくなり、こうした最低限の社会保障や行政サービスすら事実上受けられなくなるおそれがある。

この問題について政府は、2009（平成21）年、住民基本台帳法改正に関する衆議院法務委員会での審議において、これまで提供されてきた行政サービスの対象範囲が変更されることはないとはないと答弁し、また同改正法附則23条は、非正規滞在者についても、行政上の便益を受けられることとなるようにするため、必要な措置を講ずることとした。しかしながら、施行後5年以上が経過した現時点において、各地方自治体が誤った対応をし、非正規滞在者について、これまで提供されてきた行政サービスが拒否されたという実例が報告されている。

したがって、今後も、制度の動向を注視し、実態を把握したうえで、各地方自治体の誤った対応については是正を求め、非正規滞在者についても把握できる制度の構築を目指すべきである。

イ 在留資格取消事由の拡大による身分の不安定化

2013（平成25）年7月9日の改正入管法施行により、これまで在留資格取消制度の対象ではなかった日本人又は永住者の配偶者としての在留資格を有する者について、「配偶者の身分を有する者としての活動を6月上行わない」で在留した場合には、正当な理由がない限り在留資格の取消事由とされた。この改正については、改正法成立前、DVから避難している被害者まで取消制度の対象となってしまうとして強く批判され、DV

による別居など配偶者としての活動を行わないで在留していることに正当な理由がある場合は取消事由とはならないことが条文に明記された経緯がある。

しかしながら、配偶者としての活動のあり方というのは、夫婦によって様々であり、本来法務大臣や入国管理局が判断すべきものではないし、また、別居の事情についてもDV以外にも様々なものがある。したがって、このような抽象的な要件により配偶者としての在留資格を取消制度の対象とすることは、在留外国人の地位をいたずらに不安定にするものである。

イ 近年、政府等において、テロの未然防止等の名のもとに、外国人の出入国・在留に関する管理・監視を強化する新しい体制を構築する動きが急速に進められてきた。

2007（平成19）年11月、2006（平成18）年5月の入管法一部改正（以下「2006年改正法」という）に基づき、日本に入国する全ての外国人（特別永住者、16歳未満の外国人などを除く）について、個人識別情報の提供（指紋の電磁的採取及び顔写真撮影）が義務化された。さらに、公衆等脅迫目的の所定の犯罪行為、その予備行為又はその実行を容易にする行為を行うおそれがあると認めるに足る相当な理由があると法務大臣が認定した者及び国際約束により日本への入国を防止すべきものとされている者を退去強制することができるとする退去強制事由が追加された。

また、2007（平成19）年改正雇用対策法により、すべての事業主などに対して、新たに雇い入れた外国人の氏名・在留資格・在留期間・国籍などの個人情報厚生労働大臣に報告することが罰則をもって義務づけられ、当該情報が厚生労働大臣から法務大臣に提供されることになった。また、2009（平成21）年には、入国時の指紋採取、顔写真撮影と一体化したIC在留カードの常時携帯を義務づける法案が可決され、2012（平成22）年7月に施行された。

しかし、これら改正法等には、以下のような問題点がある。

すなわち、日本に入国する全ての外国人に対し個人識別情報として生体情報の提供を義務づけることは、外国人のプライバシー権を侵害し、自由権規約7条が定める品位を傷つける取扱いの禁止に違反するものである。さらに、日本人と生活実態が異ならない定住外国人からも生体情報を取得することは、自由権規約26条が禁止する外国人差別である。

また、入国時に取得した生体情報を全て保管し、犯罪捜査や在留管理に利用しようとすることは、外国人の自己情報コントロール権を侵害し、外国人全体が危険な集団であるかの偏見を生み出すおそれがあると指摘されている。

さらに、上記退去強制事由の追加、すなわち法務大臣がいわゆるテロ関係者と認定した者の退去強制を可能とした点については、日本に定住している外国人の生活の根拠を奪う重大な結果を生じさせるものであるにもかかわらず、認定要件が極めて曖昧かつ広範であり、かつ、十分な不服申立の機会が制度的に担保されていない。退去強制手続における不服申立てとして口頭審理手続が存在するが、その審理の対象は、「テロリスト関係者であると法務大臣が認定した者であるか否か」であって、真実「テロリスト関係者」であるか否かは審理の対象とならないことになりかねない。とりわけ、難民の場合には、出身国と政治的に対立していることが少なくないところ、出身国において反政府活動をしている者やその支援者がテロリスト関係者として認定され、不服申立の機会が保障されないまま退去強制される可能性も否定できない。このような退去強制は、ノン・ルフールマンの原則（難民条約33条1項、拷問等禁止条約3条1項）に違反するおそれがあると言わざるを得ない。

この間の動きに対し、日弁連は、2005（平成17）年12月には「外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築に対する意見書」を、2006（平成18）年5月には、「入管法『改正』法案の徹底した審議を求める」会長声明を、2007（平成19）年10月には「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令に対する意見書」を、それぞれ発表した。さらに、2007（平成19）年11月に開催された第50回人権擁護大会におい

て、「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」を採択した。また、2007（平成19）年改正雇用法による外国人雇用状況報告制度については、2007（平成19）年2月、「外国人の在留管理を強化する新しい外国人雇用状況報告制度に対する意見書」を公表している。IC在留カードについても繰り返し反対の意見を表明している。

テロの防止という目的そのものに反対はないが、テロの防止のためであっても人権や基本的自由の保障を侵害してはならないことは、2005（平成17）年8月の国連人権委員会決議などで採択されている。人種差別や人権侵害のない安定した社会こそが最大のテロ対策とも考えられる。今後も弁護士会としては、法改正や運用の実態を注視し、必要であれば新たな法改正に向けた運動に取り組んでいくことが必要である。

(2) 難民問題

2001（平成13）年10月にアフガニスタン人難民申請者が一斉に収容された事件や、2002（平成14）年5月に中国瀋陽の日本総領事館で起きた事件をきっかけに、「難民鎖国」と呼ばれる我が国の難民認定制度の在り方が問題となり、2004（平成16）年5月には大幅な法改正がされた。しかしながら、以下に述べるとおり、現時点においても、数多くの問題が残っているといわざるを得ない。

ア 現状

法務省等が発表した資料に基づいて全国難民弁護士連絡会議（以下「全難連」という）が発表した統計によれば、2016（平成28）年の日本の難民認定数は、28人（認定率0.3%。なお、異議段階での認定数は、わずか2人であり、難民審査参与員制度導入以降の最低値を更新した。）という少なさである。日本の認定数の少なさ、認定率の低さは、諸外国と比較すると一層際立つ。UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の統計をもとにした全難連の調査結果によれば、2016（平成28年）のG7諸国及び韓国・オーストラリアの難民認定率及び認定数は、以下のとおりである。

米国 61.8%（20,437人）

カナダ 67.3%（10,226人）

英国 33.3%（13,554人）

ドイツ 41.2%（263,622人）

フランス 19.8%（24,007人）

イタリア 5.3%（4,798人）

韓国 1.0%（57人）

オーストラリア 33.8%（6,567人）

入管法2条3号の2は、難民を、「難民の地位に関する条約第1条の規定又は難民の地位に関する議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう」と定義している。同じ難民の定義を用い、しかも難民認定は裁量行為ではなく羈束行為であるにもかかわらず、諸外国との間でこれほどの差があるのは、日本の難民認定制度に根本的な問題があると考えられる。

イ 日本の難民認定数・認定率の低さの要因

ア 難民認定制度の構造上の問題

① 行政不服審査法改正の趣旨を没却する難民不認定処分に対する審査請求制度

日本の難民認定制度は、出入国管理の一貫として位置づけられている。しかしながら、出入国管理と難民認定とは、その目的を異にしており、本来、難民認定は、出入国管理や外交政策の所管官庁から独立した第三者機関による認定制度が望ましい。独立した不服審査制度が存在しない点については、従来から規約人権委員会や拷問禁止委員会から懸念を表明されているところである。

この点、2016（平成28）年4月に施行された行政不服審査法の改正に伴い、入管法においても、難民不認定処分に対する不服申立制度として、従来の異議申立制度にかわりに審査請求制度が導入された。しかしながら、この新しい制度は、公平性の向上・使いやすさの向上・国民の救済手段の充実拡大という行政不服審査法改正の趣旨を没却するものとなっている。すなわち、難民不認定処分に対する審査請求については、処分

庁が審査庁であるという従来の枠組が維持され、第三者機関への諮問手続も、適用除外とされた。審査請求期間も、改正行政不服審査法が異議申立期間を60日から3ヶ月に延長したにもかかわらず、入管法では7日間という極端に短い申立期間を温存した。また、審理員が処分庁等を口頭意見陳述に招集することを要しないと認めるときには、口頭意見陳述に処分庁等を招集することを要しないという例外規定を設け、これによって、審査請求人らの処分庁等に対する質問権を実質的に制限することが可能となった。さらに、口頭意見陳述そのものについても、審理員が適当でないと認める場合には、口頭意見陳述の機会を付与しないことができる規定もおかれた。こうした問題点は、日弁連が2014（平成26）年5月23日に、「行政不服審査法改正に伴う出入国管理及び難民認定法改正案に対する会長声明」において懸念を表明したとおりである。

さらに、審査請求制度はまだ開始されたばかりであるから、その実際の運用がどのようになるのか、厳しく注視していく必要もある。

② 難民審査参与員制度の問題点

2004（平成16）年改正入管法は、難民異議申立制度（現在の審査請求制度）において、難民審査参与員制度を導入し、法務大臣は、異議申立てに対する決定（現在の審査請求に対する裁決）を行うに当たっては、難民審査参与員の意見を聴かなければならないとした。その枠組は、審査請求制度においても維持されているところ、その趣旨が、「難民不認定処分に対する不服申立手続について、一定程度の独立性を確保し、同手続の公正性・中立性・透明性・実効性を図ること」にあることは、いうまでもない。しかしながら、2017（平成29）年6月11日の東京新聞の報道によれば、2013年から2016年までの4年間に、難民審査参与員の多数が「難民である」との意見を提出した事案数が31件であったにもかかわらず、法務大臣が難民と認定しなかった数が13件と約4割に達しているとのことであり、審査請求が独立した機関で行われていないことの問題が顕在化している。少なくとも審査請求手続については、独立した第三者機関によって行われることが早急に求められる。

他方で、現行の参与員制度を前提とした場合に、現在の参与員は、必ずしも難民認定実務に精通しているとはいえ、このことが、後述するとおり、国際難民認定実務とは乖離した日本の状況を生み出している。したがって、①「参与員の人選にあたり専門性を十分に確保する観点から、国連難民高等弁務官事務所、日本弁護士連合会及びNGO等の難民支援団体からの推薦者から適切な者を選任するなど留意するとともに、難民審査参与員の調査手段が十分に確保されるよう体制の整備を図ること」という衆参両院での附帯決議の趣旨を生かし、UNHCRや日弁連などからの推薦者を尊重するだけでなく、他の候補者が参与員として適任者かどうかにつき、UNHCR等の意見を聴取し、尊重する仕組みを作るとともに、②UNHCRが示す難民認定基準や諸外国で蓄積された難民認定実務等の専門的知見、難民認定申請者を面接する際の留意事項についての知識等について、UNHCRや研究者などの難民認定実務に関する高度な知見を有している者の関与のもとに立案された継続的かつ系統的な研修を実施することが求められる。さらに、従前の異議申立手続では、異議申立人に対し、一次審査において難民調査官が収集した資料や、異議申立手続において難民調査官が追加して収集した資料などの記録の開示が行われていない。そのため、異議申立人は、参与員に提供された記録の内容を把握することができず、異議申立人が的確な意見を述べたり、釈明をしたりする機会が十分に与えられない結果となっていた。この点、改正行政不服審査法に基づく事件記録の閲覧等請求において、どの範囲の記録が開示されるか注視が必要である。

③ 難民認定手続効迅速化の問題点

近年、難民申請件数の増加と処理案件の長期化が問題となり、法務省は、難民認定手続合理化のための方策をいくつか発表している。例えば、難民の認定に係る権限等の地方入管局長への委任を認める省令の改正や、2015（平成27）年9月から開始された案件の振分け運用（一次手続において、案件をA案件〔条約難民である可能性が高い案件又は本国が内戦状況にあることにより人道上の配慮を要する案件〕・B案件〔難民条約上の迫害に明らかに該当しない事情を主張している案件〕・C案件〔再申請である場合に、正当な理由なく前

回と同様の主張を繰り返している案件〕・D案件〔その他〕に振り分け、A案件については優先的に調査を実施し、B案件及びC案件について原則としてその後の手続を迅速に行う運用）などである。

確かに、難民認定手続の迅速化は必要であるが、だからといって保護すべき難民を排除する結果となつてはならない。とりわけ、現在の日本においては、難民として認められる者は、難民として認められない者よりも審査期間が倍近くかかるといった現実があり、難民認定に消極的な姿勢は明らかである。従つて、迅速化の方策についても、あくまで難民として認められるべきものを迅速に正しく認定するという方向で検討されなければならない。

例えば、地方入管局長は必ずしも難民に関する十分な知識を有していないのであるから、難民事務を司る難民調査官にしかるべく権限が委譲されることが望ましい。また、後述のとおり現在の日本の難民認定実務が国際的な判断基準・手法からは乖離していることや、これまで複数回の申請ののちに難民認定された者が存在すること等からすれば、形式的にB案件・C案件に振り分けて、面接による事情聴取を省略して十分な調査のないまま拙速に不認定処分を行うことは、真の難民を排除する結果につながる恐れが高いといわざるを得ない。

イ 国際難民認定実務とは乖離した判断基準・手法

現在の日本の難民認定の判断基準や手法は、国際的な難民認定実務とは乖離したものとなっている。

例えば、難民の要件として、「迫害」を生命・身体の自由に対する侵害に限定している点、非国家主体による迫害を認めない点、本国政府から個別的に把握されていることを要求する点などである。これらはいずれも、1951（昭和26）年難民条約第35条1項に基づき条約の適用についての監督を責務とするUNHCRの発表しているハンドブックやガイドライン、UNHCR執行委員会の結論、さらには諸外国の裁判例などに反しているし、日本の難民認定数や認定率が著しく低い一因となっている。

また、立証基準についていえば、難民認定における立証対象が「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」という将来予測に係るものであること、誤つて不認定処分がされた場合の損害が甚大であること等から、諸外国では、「50%以上の蓋然性」は必要なく、迫害を受ける可能性がごくわずかではない限り、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」はあると認定している。しかしながら、日本の難民認定実務はこのような基準を採用していない。また、諸外国では、認定機関が「真実ではない」という確信の域に達しない限り、難民申請者には灰色の利益が与えられるべきであるとの原則（疑わしきは難民申請者の利益に）が採用されているが、日本では採用されていない。こうした立証基準等の国際難民認定実務からの乖離も、日本の難民認定数や認定率の低さの一因であると言わざるを得ない。

ウ 申請者の法的地位の脆弱さ

ア 審査の長期化

現在、日本の難民申請に対する審査期間は著しく長期化している。石橋通宏参議院議員の「難民認定状況に関する質問主意書」に対する2017（平成29）年6月27日付の回答書によれば、2016（平成28）年の難民認定手続の一次審査に要する期間は平均8.5か月であり、同年に審査請求の結果が出た2114件について、難民申請から審査請求の処理までに要する期間は平均28.8か月である。このような長期化の要因について、2015（平成27）年9月15日に法務省が発表した第5次出入国管理基本計画には、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない申請が急増した結果、審査期間が長期化し、真に庇護を必要とする難民を迅速に処理することに支障が生じているとの記載があり、実際に、前述のとおり、2015（平成27）年に変更された難民認定事務取扱要領によって、同局は、同局がいうところの「明らかに理由のない申請」（B案件）や「正当な理由のない再申請」（C案件）についての振り分けを始めた。しかしながら、審理が長期化する理由はむしろ、難民認定の可能性のある者に対する調査が、きわめて慎重に行われているという点にあるというべきである。

イ 審査中の申請者の法的地位の脆弱さ

以上のように審査期間は長期化しており、一次・異議（現・審査請求）をあわせれば3年にも及ぶが、その間の申請者の法的地位は、極めて脆弱である。

申請者の在留資格としては、①難民申請中であることを理由とする特定活動、②仮滞在、③仮放免、④その他（もともと難民申請とは別の理由で在留資格を有している者など）に分けられるが、多くは①、②、③である。しかし、現状において就労できるのは①のみで、②及び③は就労できない。就労できない②及び③について、生活保護受給はできず、③については、国民健康保険にも加入できない。外務省の外郭団体であるRHQによる保護費は存在するが、予算の都合上給付対象は限定的で、給付水準も生活保護を下回るものである。結果として、生活に困窮し、医療へのアクセスも困難な申請者が増加し、ホームレスとなったり、NGOからの食料や衣服の支給によって辛うじて生活したりという事例も報告されている。また、近年、難民認定申請者を含む被仮放免者に対する生活状況等の監視が強化されているとの指摘もある。

この問題については、2008（平成20）年10月3日、規約人権委員会の日本政府に対する総括所見25項が「難民認定手続にしばしば相当の遅延があり、その期間に申請者は働くことができず、社会的な支援が限定されていることを、懸念をもって留意する。」とし、2011（平成23）年4月6日、人種差別撤廃委員会の日本政府に対する総括所見23項が「委員会はまた、すべての庇護希望者の権利、特に適当な生活水準や医療ケアに対する権利が確保されることを勧告する。」と述べる。日弁連も、2014（平成26）年2月に発表した「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」において、仮滞在・仮放免者についても就労を認めるように提言した。しかしながら、前述の「第5次出入国管理基本計画」は、制度を後退させ、正規在留者に対する就労許可について、希望があれば一律に就労を許可している現行の運用を見直し、例えば、典型的に保護の必要性に乏しいと認められる事案等については原則として就労活動を認める在留資格を付与しないなど、一定の条件を設けてその可否を判断する仕組みの検討を進めるとした。さらに、2015（平成27）年に変更された入国・在留審査要領によって、「明らかに理由のない申請」や「正当な理由のない再申請」については、在留資格や就労許可をしないという取り扱いを開始した。

審査に数年を要し、公的保護も限定的な現状のもと、就労許可の範囲まで限定する動きは、難民申請者の生活を著しく脅かすものであり、結果として申請者に申請をあきらめさせ、迫害のおそれのある国へ帰国させる結果を招く。これは、難民条約に反する行為である。

エ これまでの日弁連の提言と今後

これまで日弁連は、難民問題に関し、2002（平成14）年10月、2003（平成15）年3月、2004（平成16）年3月、2005（平成17）年3月、2006（平成18）年10月、2009（平成21）年6月と、繰り返し難民認定制度の改善を求める意見を発表してきた。2014（平成26）年2月には、政策的配慮や外交的配慮に影響されない、出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続の確立・難民該当性の具体的判断基準の公表・申請者の手続的権利の拡充などを求める提言を発表している。

しかしながら、現在の日本政府の取り組みは、難民として保護すべきものを漏れなく難民として認定するというよりも、難民申請の急増や審査期間の長期化を受けて、申請の抑制や「濫用」申請への対応に重きを置いた内容となっており、改善のきざしは見えない。

オ シリア難民問題について

ア シリア難民問題の現状

現在、500万人以上がシリア国外に難民として逃れ、約760万人が国内避難民となっている。国外の難民の約95%が、近隣諸国（トルコ・レバノン・ヨルダン等）に集中している。シリアのほぼ全土において政府軍、反政府武装勢力、ISIS、クルド人勢力との間での武力衝突が繰り返されており、状況は悪化し続けている。

日本では、2014年（平成26）年11月現在で61人のシリア国籍難民認定申請者がおり、2015（平成27）年3月にうち3名（一家族）について難民認定された。それ以外の申請者については、「紛争被災民」として、難民認定はされず、人道的配慮から在留特別許可がされている。不認定処分を受けた者のうち4名が、東京地方裁判所に対し不認定処分取消請求訴訟を提起し係属中である。

イ 難民条約とシリア難民について

シリア難民については、「戦争避難民・紛争避難民であるから、難民条約上の難民ではないが、人道的な見地から受け入れるべきである。」といった論調がある。

しかしながら、留意すべきは、「戦争避難民・紛争避難民」と「条約難民」であることは両立するのであり、難民条約上の難民の定義を満たすのであれば、難民として認定しなければならないということである。

シリア紛争の特徴としては、ある「親族」、「部族」、「宗教」、「民族」、「地域」に属しているというだけで、紛争の反対当事者からは特定の「政治的意見」や「集団への帰属」と見なされ、標的とされるという点がある。このため、UNHCRは、「国際保護を求めるシリア人の大半は、条約上の根拠の一つと関連した迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、難民の地位に関する1951（昭和26）年条約の第1条A（2）に規定される難民の定義要件を満たす可能性が高いと考える。」、「個人が、難民の要件を満たすためには、『個別に把握された』という意味で既に起きた迫害の標的とされたり、個別に標的とされるおそれがあるという要件は存在しない。シリアから逃れたシリア人及びシリアに常居所を有する者は、例えば、彼らが以前住んでいた近隣や村を誰が支配しているか、またはある特定の紛争当事者と関係がある、または関係があるとみなされる宗教または少数民族に属しているために、帰属された政治的意見を理由とした迫害を受ける危険に直面しているかもしれない。」と述べている。EU等においても同様の基準を採用し、シリア人についての難民認定率は、米国94%、カナダ96%、ドイツ87%、フランス60%、イタリア47%となっている。

これに対し、日本は、「シリア政府があなたを特定して殊更注視していたとはいえない。」等、難民条約上は要件ではない「個別把握説」をとっている時点で、国際的な難民実務からは大きく乖離している。

ウ 補完的保護（人道配慮に基づく在留許可）とシリア難民について

難民条約の定義を満たさない場合には、補完的保護（人道配慮に基づく在留許可）によるシリア難民の受け入れが課題となる。

日本は、2011（平成23）年、衆参両院において「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議」を全会一致で採択した。また、第6次出入国管理政策懇談会の下に設置された難民認定制度に関する専門部会が2014（平成26）年12月に公表した報告のなかでは、補完的保護の対象を明確化することを提言した。

この点、シリア難民については、2015（平成27）年9月、「日本政府は、中東からの難民支援策の一環として、シリア難民の若者を留学生として日本に受け入れる検討を始めた。」と報道があったり、同年9月29日に行われた国連総会での一般演説において、安部首相は、シリアなどの難民支援のために今後1年間で約970億円の資金拠出を表明している。しかし、日本がシリア難民を受け入れるかどうかについては、一切言及がなされなかった。

現在のシリア難民の危機的状況において、「資金は拠出するが人は受け入れない。」、「受け入れるとしても留学生という枠内で検討する。」というのでは、日本は、上記決議にある「世界の難民問題の恒久的な解決と難民の保護の質的向上に向けて、アジアそして世界で主導的な役割を担う」ことにはならない。シリア難民の受入れについて正面から検討すべきである。2015（平成27）年11月13日に発生したパリ同時多発テロ以降、欧州でも、一部で難民受け入れへの警戒が強まっていると報道されている。しかしながら、2015年（平成27）年11月に訪日したアントニオ・グテーレス国連難民高等弁務官が朝日新聞の取材に答えて言ったとおり、「難民はテロの被害者であってテロリストではない」ことを忘れてはならない。

カ そのほかの問題

このほか、難民と認定された者にも在留資格が自動的に認められない場合があること、難民認定された後の生活支援について何ら具体的な政策が採られなかったこと、不認定処分後の訴訟準備ないし係属中の退去強制手続の停止が法制度化されなかったなど、問題点は山積である。前述した規約人権委員会の2014（平成26）年7月の総括所見も、難民不認定処分に対する停止の効果を持つ独立した不服申立制度の欠如を指摘し、

また、人種差別撤廃委員会の2014（平成26）年8月総括所見は、地方自治体及び地域社会の間で、難民および庇護希望者に関する非差別と理解を促進することを勧告している。

(3) 入管収容施設内での処遇問題

入国管理局収容施設における非正規滞在外国人の収容・処遇については、従前より、収容の根拠となる退去強制令書が、裁判所の司法審査を経ることなく入管当局のみの判断で発付されていること、原則として全件収容となっており、難民申請者・子どもだけでなく退去強制令書発付処分や難民不認定処分について取消訴訟を提起して裁判中の者なども収容されていること、期限の定めのない収容であり、1年以上の長期収容者が数多く存在すること、医療等処遇についての不服申立制度が十分に機能していないことなどの問題点が指摘されてきた。毎年、自殺及び自殺未遂、処遇の改善や身柄の早期解放を求めているハンガーストライキなどが繰り返されている。さらに、医療態勢の不備も従前から強く批判されてきたが、2010（平成22）年には、東京入国管理局や東京入国管理センターにおいて、複数の結核患者の発生が報告され、また、2013（平成25）年10月には、東京入国管理局の被収容者が倒れてから救急車が呼ばれるまで1時間近くを要し、当該被収容者が入院先においてくも膜下出血で死亡するなどの事件も発生しており、改めて医療態勢の改善が急務との指摘がなされるに至っている。

このように多発する収容・処遇に関する問題の指摘を受け、2009（平成21）年入管改正法は、入国者収容所等視察委員会を設置した（施行は2010〔平成22〕年7月1日）。現在、東日本と西日本に、それぞれ10名の委員を擁する委員会が2つ存在する。委員には弁護士も含まれており、日弁連内に、バックアップ委員会が設置されている。また、2010（平成22）年9月9日、日弁連と法務省は、入管の収容問題についてより望ましい状況を実現するための「出入国管理における収容問題等協議会（仮称）」の設置について合意した。

このような取組みにもかかわらず、2014（平成26）年3月、東日本入国管理センターにおいて、わずか3日の間に2名の被収容者が死亡する事件が発生し、同年11月には、東京入国管理局において、被収容者1名が死亡した。さらに、2017（平成29）年3月25日には、東日本入国管理センターにおいて、被収容者1名が、数日前から体調不良を訴えていたにもかかわらず、外部病院の診察を受けることのないまま死亡した。こうした事件については、東弁も2014（平成26）年4月、法務省入国管理局および東日本入国管理センターに対し、真相解明のための第三者機関による徹底的な調査の実施と調査結果を踏まえた再発防止策の導入を求める会長声明を発表した。日弁連も、2014（平成26）年11月7日付けで「入管収容施設における医療問題に関する人権救済申立事件」についての勧告・要望を行い、2015（平成27）年1月14日には、「東京入国管理局における被収容者の死亡事件に関する会長声明」を発表して、繰り返し適切な医療体制の構築や、通院・入院等の必要のある者について仮放免を行うことの促進などを求めてきている。

さらに、東弁は、ここ数年間行ってきた英国の入管収容施設やこれに対する視察についての研究を踏まえ、英国の視察基準であるExpectationsをもとに、2016（平成28）年9月、日本の法制度にあった視察基準である「エクスペクテイションズ（期待される状態）日本版」をとりまとめ、法務省入国管理局、東日本入国者収容所等視察委員会及び西日本入国者収容所等視察委員会に対し、同視察基準を採用し、これに従って視察を行うように求める要請書を提出した。

(4) チャーター機一斉送還問題

法務省入国管理局は、2013（平成25）年以降、年1～2回、退去強制令書の発付を受けたが送還を忌避している外国人について、チャーター機による一斉送還を実施している。これまで、フィリピン・タイ・スリランカ・ベトナム・バングラデシュへの一斉送還が実施されており、直近では、2017（平成29）年2月20日に、タイ人32人、ベトナム人10人、アフガニスタン人1人が一斉送還された。

一斉送還された外国人のなかには、日本に配偶者や子どものいる人、日本に長期間滞在している人（法務省の発表では、直近の送還での最長日本滞在期間は、25年9ヶ月とのことである。）など、既に母国には生活

基盤がない人も多く、これらの人を強制送還して支援のないまま現地に放置することは人道問題であるとの指摘が、外国人支援団体などから指摘されている。

また、被送還者の選定基準の不透明さや、代理人弁護士への連絡の機会もないまま送還された例があるとの報告もあり、適正手続保障の観点からも大きな問題である。さらに、被送還者の中には、難民不認定処分に対する異議棄却の告知から24時間以内に送還されるなどした事案もある。これは、本来の不認定処分の取消訴訟出訴期限である6ヶ月の結果経過を待たないで送還したものであり、裁判を受ける権利（憲法32条）の侵害であるとともに、ノンルフールマン原則（難民条約第33条、拷問等禁止条約第3条）に違反するおそれのある送還として、到底許されるものではない。

(5) 弁護士会の取組み

以上のほか、外国人の人権に関する諸問題の解決に向けて、日弁連及び単位会としては、次のような取組みをすべきである。

第1は、外国人のための相談、救済活動の拡充である。この点について、1995（平成7）年以降、東京三会及び法律扶助協会（当時。その後、法テラスに業務が引き継がれた）が、平日は毎日交替で外国人のための法律相談を実施し、また、関東弁護士連合会が、茨城県牛久市に所在する東日本入国者収容所での出張相談を、東京三会と東相協外国人部会が日弁連の委託を受けて東京入国管理局での法律相談を実施するなど、相談体制は充実の方向にある。また、2010（平成22）年9月には、日弁連と法務省入国管理局との間で、電話相談や出張による臨時の法律相談の態勢づくりなど、弁護士による被収容者に対する法律相談等の取組をともに促進する合意が成立した。さらに、東京三会では、2013（平成25）年9月からは、東京パブリック法律事務所三田支所における夜間の外国人法律相談を試行し、夜間相談のニーズが確認できたことから、蒲田の法律相談センターにおいて夜間の外国人法律相談を実施することとなった。また、多言語での法律相談の予約など、新しい試みを実施している。

しかし、外国人相談や救済窓口を担っている弁護士の数はまだまだ限られており、現在の取組みをさらに進めるために、弁護士会は外国人事件に取り組む弁護士の増加と組織化及び新たに取り組む意欲を有する弁護士に対する研修の充実を図る必要がある。

第2に、近年繰り返されている在日外国人の排斥等を主張し、人の生命・身体に対する直接の加害行為や人種的憎悪や民族差別を扇動する集団的言動（いわゆるヘイトスピーチ）について、東弁は、2013（平成25）年7月、政府に対し、人種的憎悪や民族差別を煽り立てる言動を根絶するための実効性ある措置をとるよう求める会長声明を発表した。さらに、東弁は、2015（平成27年）7月、地方公共団体とヘイトスピーチをテーマとしたシンポジウムを開催し、同年9月には、「地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講じることを求める意見書」を発表するとともに、地方公共団体向けに「地方公共団体とヘイトスピーチ～私たちの公共施設が人種差別行為に利用されないために～」と題するパンフレットを作成して配布した。また、人種差別撤廃条例モデル案の策定の試みもなされている。今後も、弁護士会として、外国人の人権が侵害されるとき、そのおそれがあるときには、積極的に救済活動を行っていくべきである。

第3に、我が国の入管制度、難民認定制度について、法制度上及び運用上の問題点を見直すための調査、研究活動を行うとともに、その成果に基づき、法改正や行政各省庁の取扱いの是正を求めるための窓口となるべき組織作りを進めるべきである。例えば、新たな難民審査請求制度や、難民申請の振り分けなどは、比較的新しい制度・運用であり、どのような問題があるかについて、案件を担当する個々の弁護士や支援活動を行うNGO団体などの協力を得て、具体的な案件にあらわれた問題点を調査し、制度・運用の改善につなげていくべきである。

第4に、非正規滞在外国人の収容及び収容中の処遇の問題については、引き続き、入国者収容所等査察委員会への情報提供や弁護士委員へのバックアップ、法務省との協議会での議論などを通じ、改善に向けての取り組みが必要である。東弁では、2014（平成26）年に、この問題で先進的な取り組みを行っている英国を視察し、2015（平成27）年1月には、日弁連との共催で、英国王立刑事施設視察委員会を招聘してのシンポジウムを開催し、さらに、2016（平成28）年9月には、新しい視察基準（「エクスペクティションズ〔期待される状態〕日本版」）の採用及びこれに基づく視察を行うよう、法務省入国管理局、東日本及び西日本それぞれの入国者収容所等視察委員会に要請した。引き続き、こうした活動に積極的に取り組んでいくべきである。

第5は、外国人の権利保障に関連する諸条約の批准促進運動を展開することである。

特に、規約人権委員会への個人による救済申立の途を開く、自由権規約や拷問等禁止条約の選択議定書の批准は、我が国の人権状況を国際的監視下に置き、とりわけ遅れている外国人の人権問題について救済の途を拡大するために極めて重要である。

日弁連は、1996（平成8）年10月、第39回人権擁護大会において、「国際人権規約の活用と個人申立制度の実現を求める宣言」を行い、また、2008（平成20）年10月、規約人権委員会の総括所見に対し、勧告の実現のために全力で努力していくとする会長声明を発表している。今後もなお、その批准に向けた積極的な運動が求められている。

第6に、東弁は2014（平成26）年から、外国人の人権に関する啓蒙活動として、「多文化共生」及び「難民」をテーマにした小中学校・高校における法教育に取り組んでおり、学校からの要請も徐々に増加しつつある。今後も引き続き、法教育を通じての啓蒙活動に積極的に取り組んでいくべきである。

2 外国人の刑事手続上の問題

以下に述べるとおり、刑訴法と出入国管理及び難民認定法（入管法）との調整不備状態が長年放置された結果、外国人事件においては、刑事手続としての勾留・保釈・釈放・刑の執行などと、入管手続としての収容・仮放免・退去強制などが相互に衝突し、その不利益を外国人当事者が被るという事態が放置されたままとなっている。その他にも、法廷通訳人の資格制度が整備されていない点、通訳過程の可視化が進まない点といった積年の課題が山積する。これに加えて、裁判員裁判制度の下においては、外国人刑事事件や司法通訳に関して新たな問題点も浮上しつつある。

弁護士会としても、喫緊に取り組まなければならない課題である。

(1) 刑訴法と入管法の調整不備

退去強制されたタイ人参考人の検面調書の証拠能力が問われた1995（平成7）年6月20日最高裁判決（刑集49巻6号741頁）において、大野正雄裁判官が補足意見として「……刑訴法と出入国管理及び難民認定法には、……調整を図るような規定は置かれていない。このような法の不備は、基本的には速やかに立法により解決されるべきである」と述べたことに端を発し、最高裁の裁判官が度々立法の不作为の問題を指摘し続けるという異常事態が続いているのである。

2012（平成24）年8月に再審無罪が確定して大きな話題となった電力会社OL殺人事件のネパール人男性についても、遡れば、一審無罪判決後の勾留の適否が争われた際、藤井正雄裁判官と遠藤光男裁判官がそれぞれ、「この問題は、退去強制手続と刑事手続の調整に関する規定の不備によるもの」「正に法の不備といわざるを得ないが、法の不備による責任を被告人に転嫁することは許されるべきことではない。」と反対意見の中で述べていたという経過がある（2000〔平成12〕年6月27日最高裁決定〔刑集第43巻6号427頁〕）。

さらには、スイス人被告人の薬物事件の無罪後勾留にかかる2007（平成19）年12月13日最高裁決定においても、近藤崇晴裁判官の補足意見（田原睦夫裁判官も引用）が、「このような事態に対処するためには、退去強制手続と刑事訴訟手続との調整規定を設け、退去強制の一時停止を可能とするなどの法整備の必要があ

るのであるが、12年判例において遠藤裁判官の反対意見と藤井裁判官の反対意見がそれぞれこの点を強く指摘したにもかかわらず、いまだに何らの措置も講じられていない。」と述べ、異例な表現で強い苛立ちを表明している。

この間、入管法は多数回改正され、刑訴法もまた複数回改正されている。それにもかかわらず、上記の問題へ対応する改正は全くなされないままで、その不利益を当事者が被るという状況が放置されているのである。

(2) 身体拘束をめぐる問題点

上記の刑訴法と入管法との調整不備問題が具体的弊害となって現れているのが、在留資格のない外国人の身体拘束をめぐる問題であるので、この点に関して若干敷衍して述べる。

ア 無罪後勾留

前掲の電力会社OL殺人事件やスイス人被告人の薬物事件においては、一審で無罪判決を受けて入国管理局収容場に収容されていた外国人被告人を、高裁が職権で再度勾留する決定を行い（最高裁もこれを是認）、これら被告人は無罪判決を受けながらも引き続き勾留され続けるという事態に陥った。

これら一連の収容・勾留による同被告人の身体拘束の継続は、出国の自由（憲法22条、市民的及び政治的権利に関する国際規約〔以下「自由権規約」という〕12条2項）及び人身の自由（憲法18条、自由権規約9条1項）を不当に奪い去るものであり、重大な人権侵害である。加えて、被告人が日本人であれば、無罪判決によって勾留の効力が失われたまま控訴審の審理を行うのが通例であることも踏まえれば、これは「裁判所その他の全ての裁判及び審判を行う機関の前での平等な取扱いについての権利」を保障した、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約5条（a）にも明白に違反するというべきである。

日弁連はこの点に関し、2015（平成27）年10月21日付け「無罪判決後の勾留に関する意見書」において、刑訴法345条に、第2項として、「判決で無罪の言渡しがあったときは、上訴審において原判決が破棄されるまで、新たに勾留状を発することはできない。」との条文を新設すべきである旨の意見を表明した。

イ 保釈

外国人被告人の身体拘束を巡る「法の不備」という問題は、これだけに留まらない。たとえば、外国人被告人が在留資格を有しない場合には、保釈に伴い拘置所若しくは警察署の留置施設から解放されたとしても、即時その場で入国警備官により入管の収容場に収容された上で退去強制手続が進められるのが通例であり、身体拘束は継続することになる。しかも、入管は刑事裁判の係属を無視して収容・送還を執行する実務をとっており、保釈されると、入管の判断で仮放免されない限り、第1回公判期日までに送還が執行されてしまうこともある。あるいは、送還されないまでも、入管収容状態では刑事公判への出頭も認めないのが入管実務なので、刑事公判が開廷できない事態も予想される。そのため、裁判官も外国人被告人の保釈許可について消極的な姿勢をとっている実情にある。この点も改善される気配がない。

これら無罪後勾留や保釈の問題は、刑訴法と入管法との調整不備が生んだ典型例であるが、これ以外にも、様々な問題が調整不備に起因して発生しており、抜本的な解決が急務である。

(3) 通訳人をめぐる問題点

また、外国人被疑者・被告人に対する刑事手続のあらゆる段階において、公正かつ正確な通訳人を確保すべきことは、手続の適正を担保するための最低条件であるし、自由権規約14条3(a)も、かかる権利を保障している。

この点、裁判所、捜査機関、弁護士会ともに、通訳人名簿を作成して適宜通訳を依頼しているものの、通訳人名簿の登載にあたっての資格要件や試験ではなく、継続的な研修を施すシステムも存在しない。これに関して、①2016（平成28）年10月に東京地裁で行われた裁判員裁判で法廷通訳による通訳に約200か所の訳し漏れや誤訳があった事例、②2017（平成29）年5月に大阪地裁で行われた裁判員裁判で捜査段階の通訳に誤訳が約20か所、訳し漏れが100か所あった事例が報道されたが、これは氷山の一角に過ぎないといえよう。他

方、通訳人の処遇はおしなべて不安定であり、有能な職業通訳人が定着しにくいという問題も抱える。米国、カナダ、オーストラリアなどでは、「法廷通訳人」という資格制度を設け、能力に応じた報酬を与えて公正な裁判を確保するための制度的な裏付けを与えているのであり、同様の制度の導入が急務である。

さらに、裁判員裁判においても外国人被告人の事件があるが、法廷通訳を通したやりとりで、果たして裁判員が正確に心証を得ることができるかどうか、という新しい問題点が指摘されている。

日弁連は、2013（平成25）年7月18日付で「法廷通訳についての立法提案に関する意見書」をとりまとめ、通訳人の資格制度の創設、継続研修の義務付けなどを提言した。同意見書の提言を実現するための法改正、規則改正、運用改善に向けた取組が必要である。

(4) 取調過程の可視化の必要性

取調べ過程の可視化の要請は、要通訳事件の場合にこそ、最も大きいといえる。

要通訳事件の被疑者取調べは、捜査官の日本語での発問⇒（通訳人の頭の中で翻訳）⇒通訳人の外国語での発問⇒供述者の外国語での回答⇒（通訳人の頭の中で翻訳）⇒通訳人の日本語での回答⇒捜査官が問答を日本語で文章化して記述⇒完成した調書を捜査官が日本語で読み上げ⇒（通訳人の頭の中で翻訳）⇒通訳人が外国語で告知⇒供述者に内容を確認させた上で、日本語の供述調書に署名・指印をさせる—という伝聞過程を経るのが通常である。

しかし、被疑者が、通訳人の口頭で述べた内容自体は正確に理解したとしても、そもそも通訳の正確性を客観的に担保する方策は、ほとんど全くといってよいほど講じられていない。

仮に、後日、被疑者が、適切に通訳されなかったために誤信して調書に署名・押印した等と主張しようとしても、その事実を浮き彫りにすることは事実上不可能に近い。法廷で調書作成時の通訳人が「適切に、忠実に通訳した」と証言すれば、これを覆すことは至難の業である。

このような事態を解決する手段として、取調べ過程の録画等は非常に有効である。2016（平成28）年5月24日に成立した刑事訴訟法等の一部を改正する法律では、対象を裁判員裁判対象事件及び検察独自捜査事件についての逮捕又は勾留された被疑者の取調べに限定しているものの、それらについては全過程の録音・録画を原則とされた（公布後3年以内に施行予定）。

弁護士会は、対象事件以外の事件や、被疑者の取調べだけでなく参考人の事情聴取をも録画の対象とするよう拡大を求めていくべきである。ことに、通訳の正確性について後日の検証が極めて困難な要通訳事件における全面録画は最優先課題と言っても良い。

(5) 今後の方針

外国人の刑事事件は、日本の刑事司法の問題点や不備な点が象徴的に現れるところである。東弁のみならず日弁連全体の問題ととらえて、改善のための法改正・運用の改善や、制度の設立を具体的かつ積極的に働きかけて行くことが求められている。