

なぜ入管で人が死ぬのか

～入管がつくりだす「送還忌避者」問題の解決に向けて～

発行：入管の民族差別・人権侵害と闘う全国市民連合 事務局

監修：弁護士 指宿昭一

Alliance against ISA of Japan

Justice For
Wishma

Humanrights



なぜ入管で人が死ぬのか ～入管がつくりだす「送還忌避者」問題の解決に向けて～

目次

1. はじめに.....	2
2. 「送還忌避者」問題	6
3. 2003～2008 年.....	10
4. 2009 年～2015 年	15
5. 2015 年～ 再強硬路線.....	18
6. おわりに.....	21

1. はじめに

ウィシュマさんは医療体制の不備で死んだのか？

2021年3月6日、名古屋入管に収容されていたスリランカ人女性ウィシュマ・サンダマリさん（当時33歳）が亡くなりました。

死亡事件を受けて入管庁は、同年8月10日に「名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案に関する調査報告書」（以下「調査報告書」）を公表。翌22年2月28日には、法務大臣の設置した有識者会議（出入国在留管理官署の収容施設における医療体制の強化に関する有識者会議）が「入管施設における医療体制の強化に関する提言」（以下、「提言」）をまとめました。

「調査報告書」において入管庁は、ウィシュマさんの死因は明らかとならなかったとして名古屋入管の責任を否定し、改善すべき問題点として医療体制の不備があったとしました。そのもとで「提言」では、常勤・非常勤医師などの確保による診療体制の強化・医療用機器の整備などの必要性を述べています。

しかし、ウィシュマさん事件について、「医療体制の不備」が問題の本質だと本当に言えるのでしょうか？

「医療体制の不備」ではなく見殺し

ウィシュマさんと直接面会していた私たち支援者が把握している状況や、入管庁の報告書・監視カメラのビデオ映像の開示によって明らかになった死亡に至る経緯をみると、当時の名古屋入管の医療体制のもとでも、命を救える機会は何度もありました。

まず、早期に仮放免¹していれば、ウィシュマさんは死なずにすんだはずです。

また、仮放免せずに収容を続けるにしても、本人や支援者が再三求めていた点滴治療を受けさせていれば、ウィシュマさんの命が助かった可能性は高いでしょう²。ウィシュマさんを車で病院に連れていき入院させるぐらいのことは、名古屋入管の当時の「医療体制」のもとでもできたはず。名古屋入管は、やろうとすれば簡単にできたはずのことを「やらなかった」のです。「医療体制の不備」のせいで「できなかった」ということでは、ありません。

そして、せめて亡くなる6日の早朝もしくは前日に救急車を呼んで病院に搬送していれば、最悪の事態はまぬがれたはず。ウィシュマさんは亡くなる何日も前から、自力で摂食も歩行もできず、言葉を発することも難しく、職員の助けがなければ座位をたもつことすら困難という状況でした。死亡前日の5日午前7時52分頃、看守職員がウィシュマさんの

¹ 入管施設において一時的に収容を解く（出所させる）措置のこと。被収容者の健康状態が収容にたえられないなどの理由で、施設の長（入管センター所長や地方入管局長）がおこなう措置。ウィシュマさんは2021年1月4日に1回目の仮放免許可申請をおこないましたが、2月16日に名古屋入管は本人に不許可を通知。これを受けウィシュマさんは2月22日に2回目の仮放免許可申請をおこないましたが、その判断がくだされることなく、3月6日に亡くなりました。

² ウィシュマさんは2月15日の尿検査で「ケトン体3+」という数値が出ていたことが「調査報告書」からあきらかになっています。「飢餓状態」を示すとされる数値です。しかし、以後、亡くなるまでのおよそ20日間にわたり、名古屋入管はウィシュマさんにこの数値を改善させるための治療をなんら受けさせずに放置しました。この間、3月4日の精神科受診をのぞき外部の病院の受診を一度もさせず、入院はおろか点滴治療を受けさせず、名古屋入管はウィシュマさんをまさに見殺しにしたのです。

バイタルチェックをおこないましたが、血圧・脈拍の測定ができない状態でした。また、この頃、看守勤務者が被害者の目の前で手を何度も振るなどしたのに対しても、反応しないこともありました。ところが、名古屋入管がようやく救急車を呼んだのは、6日の午後2時すぎ。職員がウィシュマさんの体にふれて脈拍が確認されず、指先が冷たいのを確認した後です。

こうした経緯をみるに、ウィシュマさん事件において問題なのは、「医療体制の不備」というよりも、名古屋入管が当時の医療体制でも可能であったはずの救命のための措置を「とらなかった」ことです。だから「なぜ救えなかったのか？」という問いでは不十分なのです。「なぜ入管は救える命を救わなかったのか？」「なぜウィシュマさんを見殺しにしたのか？」「どうして収容された人の命や健康をこれほどまでに軽んじるのか？」ということこそ、問わなければならないのです。

なぜ、入管は救えた命を救わずに見殺しにしたのか。それは、収容を継続し精神的にも身体的にも追いつめ帰国させること、すなわち送還促進のための処遇、送還業務を、ウィシュマさんの命よりも優先させたからにほかなりません。こうした人命よりも送還を重視する方針を入管が実際にとってきたということについては、このリーフレットでくわしく述べていきますが、まず入管の収容送還方針とウィシュマさん事件との関係性について、以下に簡単に指摘しておきます。

ウィシュマさん事件の背景にある強硬方針

入管が退去強制処分（退去強制令書発付処分）を下した外国人のうち、割合にすれば数パーセントとわずかですが、難民や日本に家族がいるなど様々な事情で帰国を拒否する人たちが一定数います。こうした人たちを、入管があくまでも退去強制（送還）によって減らしていこうとするならば、その方法は2つあります。

- ①長期収容を回避し仮放免するが、長期間、仮放免状態で生殺しにし³、あきらめさせて帰国させる。
- ②無期限収容権を用いて仮放免しない（長期収容）、再収容する、等々によって「こんなところに収容され続けることにはたえられない」、と在留の意志をくじいて帰国に追い込む。

どちらのやり方も日本在留を認めず、帰国を拒否する者すべてを送還しようとする送還一本やりの方針と言えますが、②を私たちは、入管の収容権濫用による強硬方針と呼んでいます。

あとで述べるように、ウィシュマさん事件の背景には、①から②の強硬方針への転換が、法務省入管局長の2015年通達を皮切りに2016年通知・指示をもって、各入管局・各センターで徹底化された事実があります。

³ 仮放免にはいくつかの許可条件がつけられ、仮放免された人（仮放免者）はこれによって行動を制限されます。許可条件とは、就労しないこと、入管局が許可した住所に居住すること、許可なしに都道府県をまたぐ移動をしないこと、入管局の求めがあれば出頭することなどです。また、仮放免者は、国民健康保険に加入できないなど社会保障から排除されています。つまり、就労もできず、生存権すら保障されない無権利状態に置かれているのです。

くり返される見殺し事件と変わらぬ方針

ウィシュマさんが亡くなる 1 年 8 か月前の 2019 年 6 月 24 日、大村入管センターでナイジェリア人 A さんの餓死見殺し事件が起き、大きく報道され、長期収容が大問題となりました。どうしてその後時間をおかずと同じような事件が名古屋入管で起きたのか、と疑問に思う人も多いのではないのでしょうか。

入管施設で面会支援をおこなってきた私たちも、2020 年の 3 月、関西・東海・関東の学生を中心に大村入管センターに面会に行きました。そのとき、センターに対し、二度と同様の事件が起きないよう皆で抗議しました。

ところが、入管は A さんの死後も、強硬方針を変えませんでした。大村入管で起きた A さん死亡事件直後の 2019 年 7 月 17 日、入管庁の佐々木聖子長官は、日本記者クラブで記者会見をしました。佐々木長官は、この場で外国人の収容問題について問われ、「長期収容というのが非常に問題だという認識は非常に強く持って」いるとしつつも、「なんとしても送還を迅速におこなうことで長期収容を解消したいというのが入管の基本的な考え」と述べました。

のちほど説明するように、2015 年 9 月の法務省入管局長通達によって、入管は、仮放免を柔軟に活用することで収容長期化を回避するとしていたそれ以前の方針を撤回し、長期収容は送還の促進で解決すべきだという強硬方針に転じました。上にみた佐々木長官の発言は、この 2015 年以降の強硬方針をあらためてなぞったものです。

こうした佐々木発言は、マスコミや国民に向けたものであると同時に、入管組織内部に向けてのメッセージとしても理解すべきものです。入管庁長官が、強硬方針に転換した法務省入管局長通達等を検証することなく、それを継続し、長期収容問題は送還の促進で解決すべきだと、堂々と記者会見したことは、A さん死亡事件に委縮することなく、2015 年と 2016 年、さらに 2018 年に出した通達等を徹底化し、職務を遂行せよと職員たちに号令したに等しいものです。これでは処遇、送還執行の現場職員は「これまで通り『こんなところに、これ以上収容され続けるのはたえられない』と思わせる処遇や長期収容の徹底化が本庁（入管庁）からの方針である。本庁方針をより一層厳格に執行することが、適切な入管収容施設のあり方である」と考えるのは当然です。

佐々木長官は、1 時間半近くにおよんだこの会見で、わずか 3 週間前に起きた A さん死亡事件に一言もふれませんでした。これほどの重大事件への言及がなかったこと自体が驚くべきですが、佐々木氏は同じ会見で、入管の収容施設は刑務所等の刑事施設とは異なり「帰るご準備をしていただければ明日にでもそこを出られる性質のもの」だとも述べています。A さんへの直接的な言及ではないものの、A さんが長期収容にたえかねてハンストを決行したすえに命を落とした事実を、当然ながらふまえたうえでの発言です。A さん死亡事件があっても、入管庁は、収容が長期化するの送還を拒否する者のせいであるという責任転嫁と自己正当化の理屈に執着しつづけました。こうして入管庁は大村での見殺し事件を反省しないまま、名古屋でも同様の見殺し事件を引き起こすにいたったのです。

入管庁の責任をごまかすための有識者会議

以上の経緯からわかるように、ウィシュマさん死亡事件は、本省（法務省入国管理局。2019 年 4 月からは出入国在留管理庁に改組）の指示通達等を、名古屋入管が忠実に執行し

たことによって起きたものにほかなりません。処遇現場の職員教育の不足や医療体制の不備そのものが原因で起きたものではないのです。2015 年通達から始まり、一連の入管本省通達等が、いっそう入管医療をゆがめることを含め、現場においていかに執行されたのかを、徹底検証することなくして、ウィシュマさん事件の真相を究明することはできません。

ところが、入管庁設置の有識者会議の「提言」は「医療体制の不備」に問題を矮小化することで、送還強硬方針をとってきた入管庁の責任を棚に上げ、事件の真相究明を封じようとするものです。

「提言」では、入管施設における医療には一般の医療機関のものと異なる特殊性・困難性があると述べられています。医師の判断・指示に従わない被収容者・拒食や自傷行為をする被収容者がおり、こうしたことが常勤・非常勤の医師の確保を困難にする一因となっているという理屈です。言うことを聞かない被収容者がいるのが問題なのだというわけです。

しかし「提言」をまとめるプロセスにおいて、ヒアリングやアンケートは医師や医療従事者に対してのみ行われ、被収容者や支援者の意見は一切聞いていません。その結果として、「困難な対応を伴う被収容者」の存在は、「提言」のなかでは医師側の視点からの「困難」としてのみとらえられ、被収容者がどうしてそうした行動をとらざるを得なくなるのかという点は全く考察されていません。

また、入管医療はそもそも、先ほど述べた送還方針のもとで、収容を継続するための治療が行われており、収容継続を正当化するための手段として入管医療があります。体のどこかが痛めば痛み止めを処方、眠れないなら精神安定剤と睡眠導入剤というように、とりあえず薬を出して様子を見る対症療法に終始しています。病気の原因を突き止め病気を治すために治療する医療ではないのです。また、検査をしても被収容者には結果が見せられず、「異常なし、問題なし」。それでも体調不良を訴える被収容者は詐病扱い。このような制約され、患者に依拠しない医療で、医者と患者の信頼関係は成立しません。

こうした入管医療の実態は、被収容者当事者に話を聞けばすぐに明らかになるのですが、有識者会議はそうした労力をとることはせず、信頼関係が成立しない責任を、「困難な対応を伴う被収容者」などと言ってもっぱら被収容者の側に転嫁しています。

このように、有識者会議の「提言」は、入管医療の問題の原因を一方的に被収容者に押しつけ、この点においても入管の責任をごまかし、すりかえに終始しているといえます。

入管政策のあり方を問う必要

入管庁による「調査報告書」や有識者会議の「提言」をみるに、入管組織はウィシュマさん事件の再発防止に取り組むうえで、その意思と能力のいずれをも欠いていると言わざるをえません。「提言」においても、また入管庁長官の記者会見での発言においても、被収容者あるいは送還を拒否している外国人のせいで問題が起こるのだという、責任転嫁の論理で一貫しています。他方で、自分たちがおこなってきた政策・制度運用を批判的にふりかえろうという姿勢はまったくみられません。自分たちの責任を問うことはいっさいせず、悪いのはぜんぶ外国人だと言わんばかりの現状の入管組織に、自発的な再発防止の取り組みなど期待できるでしょうか。

現状のままでは、今後もまた入管施設で死亡事件がくり返されることは避けられないでしょう。入管から国外退去を求められているけれどそれぞれの事情があって送還を拒否している人は、現在 3000 人超えます。この人たちは、施設に収容されているか、「仮放免」といって一時的に収容を解かれているかのいずれかです。仮放免されている人も、いつまた再収

容されるかわかりません。3000 人以上の死傷者が、いつ次の収容施設での死亡者になってもおかしくないのが現状なのです。

そして、死亡事件がくり返される状況というのは、医療体制の不備によって生じているわけではありません。入管政策、とりわけそのなかでも送還に関する方針によって生じている状況なのです。また、近年、報道などにより多くの人の知るところとなった収容の長期化や施設での虐待とも言うべき処遇も、被収容者の在留の意思をくじき帰国させることを何よりも重視し、人命・人権は二の次という送還方針が引き起こしている問題です。

これらの問題が、どのような入管政策のもとで起きているのかを明らかにすることが重要です。そうすることで、問題解決のために私たちがどのような政策転換を政府・入管に対して求めていくべきなのかがみえてくるはずです。

2. 「送還忌避者」問題

収容長期化は「送還忌避者」のせい？

入管は長期収容問題をめぐって「送還忌避者」という用語をよく使います。外国人の命よりも送還が大事だという入管の異常な姿勢を理解するうえで、この言葉がキーワードになります。

政府は、「送還忌避者」という用語の定義を国会答弁でつぎのように説明しています。

お尋ねの「送還忌避者」については、法令上の用語ではないが、出入国管理の実務上、退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、自らの意思に基づいて、法律上又は事実上の作為・不作為により本邦からの退去を拒んでいる者を指して用いている。

(福島みずほ参議院議員の質問趣意書に対する政府答弁 2019 年 12 月 13 日付)

この「送還忌避者」は具体的には、2通りにわけることができます。ひとつは、収容されていて送還を拒んでいる「送還忌避被収容者」。もうひとつは退去強制令書（退令）が出ている（入管が送還の対象にしている）けれど収容を解かれて仮放免になっている「退令仮放免者」です⁴。両者を足したのが「送還忌避者」数の全体ということになります。

近年、入管施設の長期収容が世論の批判をあびて社会問題化していますが、入管は収容が長期化するのはこの「送還忌避者」のせいなのだと言っています。したがって収容長期化問題を解決するためには、送還をやりやすくするよう法律を変える必要がある、というのが入管の主張です。

2019 年 10 月 1 日、入管庁はAさん餓死事件の調査報告書（「大村入国管理センター被収

⁴ 入管の収容には2種類あります。1つは、退去強制手続きにかけられてまだ処分の結論が出ていない人を収容するもの。これは「収容令書にもとづく収容」と呼ばれ、入管は最大 60 日間の収容が認められています。もう1つは、上記手続きの結果、退去強制処分のくだった人を送還可能のときまで収容するものです。こちらは「退去強制令書にもとづく収容」と呼ばれ、収容期間の上限は定められていません（無期限収容）。前者において認められた仮放免を「収令仮放免」、後者において認められた仮放免を「退令仮放免」といいます。このリーフレットで「仮放免者」といった場合、退令仮放免された人（退令仮放免者）を指すものとします。

容者死亡事案に関する調査報告書」）を公表しました。同じ日に山下貴司法務大臣（当時）は、記者会見でつぎのように述べました。

退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な理由で送還を忌避する者がおり、それらの存在が、迅速な送還に対する大きな障害となっているばかりでなく、収容の長期化の大きな要因となっております。

（2019年10月1日山下貴司法務大臣（当時）記者会見）

こうした認識にもとづいて、やはり同じ10月1日に入管によって有識者らによる「収容・送還に関する専門部会」が設置されました。2021年2月、その提言にもとづき改定入管法案が国会に提出されました。これは難民申請が3回目以降であれば審査の結果を待たずに送還できるようにするとか、送還を拒否する人に刑事罰を科す、さらに監理措置制度を設け、収容から解かれれば監理者が被監理者（収容を解かれた者）の動静を把握し、入管に報告させるという日常的監視体制の構築といった、入管が送還を現行の制度以上に強力に進められるようにするための法案でした。

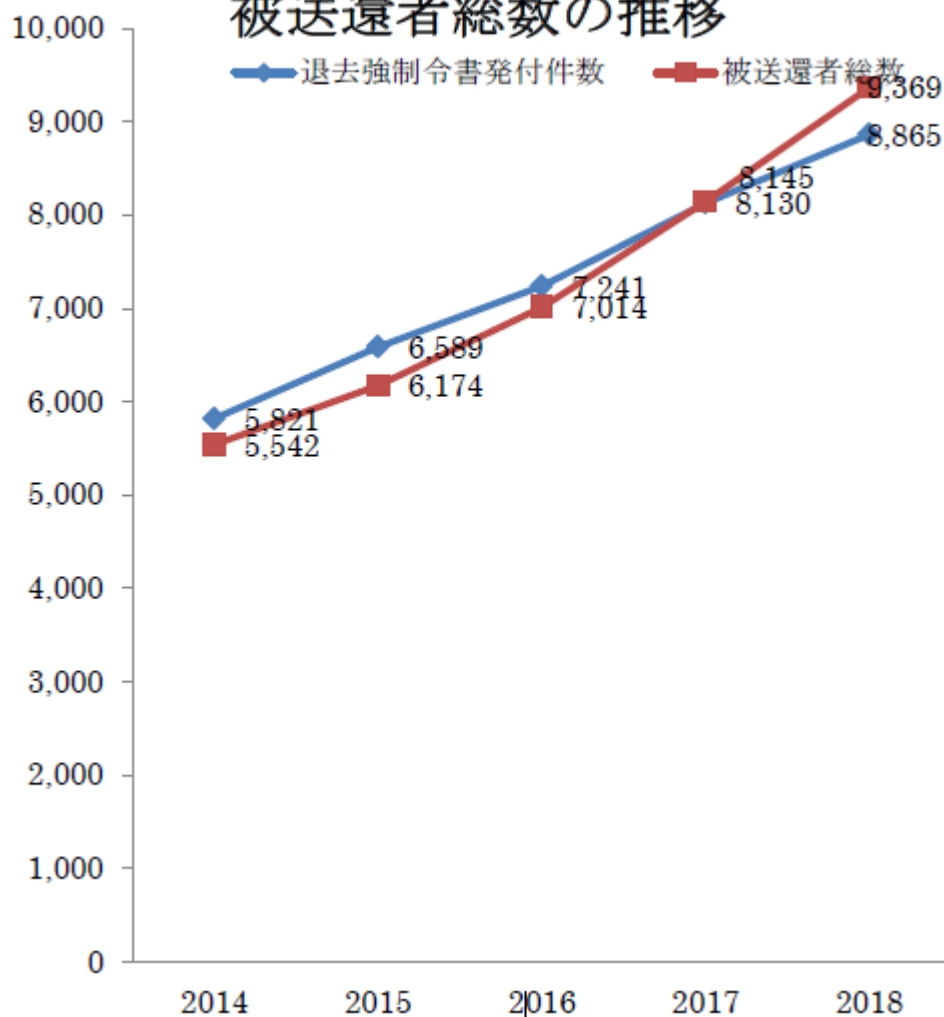
この「退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な理由で送還を忌避する者」が悪いということを前提とした改悪法案は、世論の大きな反対をよび、2021年5月に政府はその成立を一度は断念しました。しかし、この法案の再提出を政府は今なおねらっているとみられます。

「送還忌避者」はきわめて例外的

さて、政府、あるいは入管は、収容の長期化をまねいているのは「送還忌避者」のせいなのだと主張しているわけですが、本当にそうなのかということを考えてみましょう。その手がかりとして、ひとつグラフを用意しました。「退去強制令書発付件数と被送還者総数の推移」というグラフ（図1）です。

図1 退去強制令書発付件数と被送還者総数の推移

退去強制令書発付件数と 被送還者総数の推移



退去強制令書が発付された人のうち、どれぐらいの人が実際に送還されているのか、たとえば退去強制令書が発付後 3 か月で何割送還されたのかとか、6 か月後はどうなのかとか、そういう統計があればよいのですが、入管は公表していません。しかたがないので、各年の退去強制令書発付件数と送還がおこなわれた件数、これらを 5 年分、折れ線グラフにして並べてみました。

2 つのグラフはほぼ重なっているのがわかります。開きがほとんどありません。年によっては退去強制令書発付より送還の件数のほうが多くなっています。入管は退去強制令書が発付した人のほとんどを送還できているわけです。ちなみに、この 5 年分の送還件数を退去強制令書発付件数で割り算するとだいたい 98.9% ぐらい。これが送還達成率だとは単純にはいえませんが、正確な数字からはそれほどへだたっていないはずですよ。

ここからわかることが 2 つあります。ひとつは、「送還忌避者」はきわめて例外的な存在だということです。よほどの帰れない事情のある人が「送還忌避者」になっているということです。もうひとつは、あとで述べるように現在は「送還忌避者」は 3000 人超いとされるのですが、この数字は、長年積みあがってのものだということです。短期間で急激に増えたものではないのです。

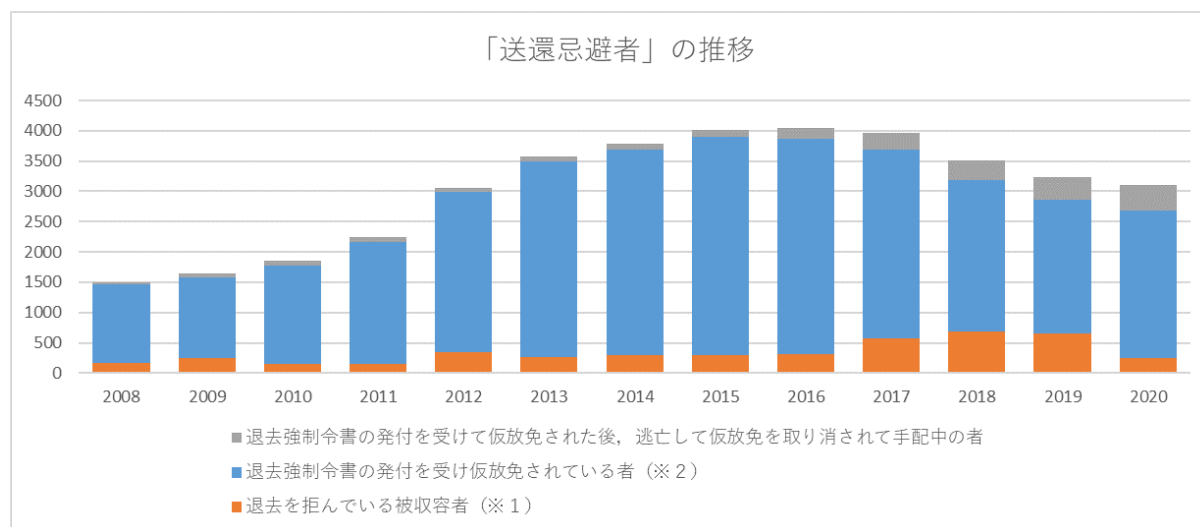
したがって、「送還忌避者」はどのようにして増えているのか、3000 人にまでなっているのはなぜなのかということは、ある程度の時間幅をとって歴史的にみないとわかりません。こう

して 3000 人をこえるまでになった過程で、政策、入管の制度運用に問題なかったのかということ、これから検討していきます。入管の主張するように送還を拒否するほうにだけ責任があるのだと本当に言えるのか、ということです。

「送還忌避者」急増のきっかけは 2010 年以前にある

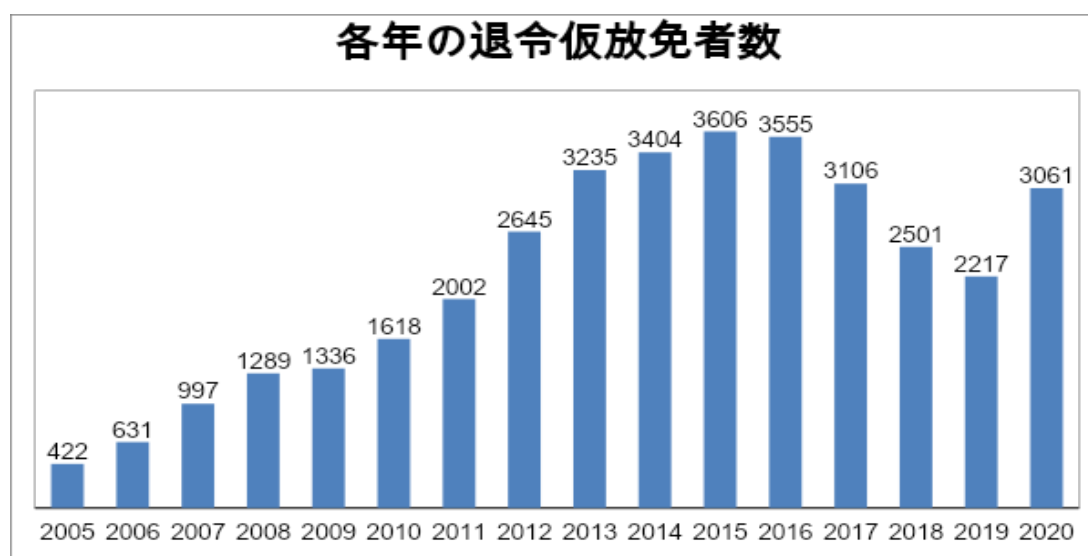
まず、「送還忌避者」というのが、いつから増えだしたのかということを見ていきましょう。2つの図を参照します。

図2 「送還忌避者」の推移



(2021 年 9 月に入管庁が福島みずほ参議院議員に開示した資料をもとに、福島事務所が作成したグラフ。)

図3 各年の退令仮放免者数



(入管庁公表の統計より作成)

1 つは、「送還忌避者」数の推移という図です (図 2)。福島みずほ参議院議員が請求し

て 2021 年 9 月に入管庁が開示した資料です。

もうひとつは、各年の退令仮放免者数という図です（図 3）。退令仮放免者というのは、入管は退去強制令書を発付して送還しようとしているけれど当面送還できないということで収容を解かれた人です。送還忌避者、その多くを占めている退令仮放免者が増えるということは、入管の側からみれば送還業務がとどこおっているということを意味します。

どちらのグラフをみても、まず 2010 年以降に急増しているというところに注目してください。その後、仮放免者数でいうと 2015 年をピークにその後減少していきます。これは、この時期以降、各地の地方入管局（東京入管、名古屋入管、大阪入管など）が仮放免者をどんどん再収容したからです。「送還忌避者」全体でみると、2015 年以降はそれほど減っているわけではありません。

ともかく 2010 年に仮放免者が急増しだして「送還忌避」の問題が顕在化したということが重要です。最近 5, 6 年の問題ではないのです。2010 年にいたる経緯をつかまないと問題の所在は理解できないということです。そういうわけで、2000 年代の前半から入管政策の歴史をふりかえっていくことにします。

3. 2003～2008 年

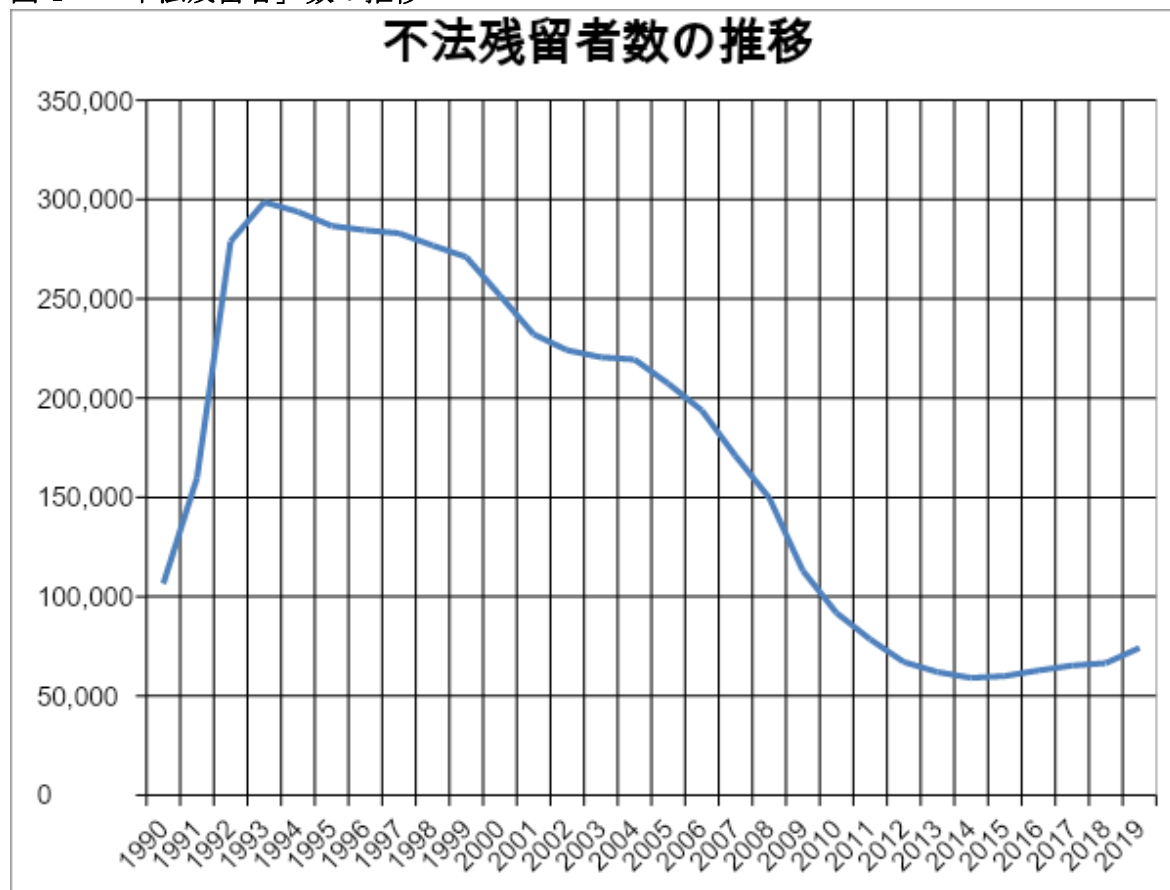
黙認されていた非正規滞在者

在留資格を持たずに日本で暮らす外国人を「非正規滞在者」「非正規滞在外国人」といいます。在留を認められた期間を過ぎて超過滞在（オーバーステイ）になっていたり、あるいは入管法に定められた手続きをとらずに入国してその後も滞在していたりという状態を指す言葉が「非正規滞在」です。

日本政府はある時期からこれを指す「不法滞在」という言葉をさかんに使うようになったのですが、非正規滞在外国人に対して集中的な摘発を始めたのは 2000 年代の前半です。あきらかにそれ以前は、非正規滞在を一定程度黙認するというのが（「黙認せざるをえなかった」ということかもしれませんが）政府方針でした。中小零細の製造業をはじめとして非正規滞在者の労働力に依存する職場が多くあったからでしょう。

図 4 は入管庁が公表している「不法残留者数」の推移をグラフにしたものです。「不法残留」というのは超過滞在（オーバーステイ）を指す入管用語です。

図4 「不法残留者」数の推移



1993年1月 29.9万人

.....

2001年1月 23.2万人

2002年1月 22.4万人 (8千人減)

2003年1月 22.1万人 (2千人減)

2004年1月 21.9万人 (2千人減)

2005年1月 20.7万人 (1万2千人減)

(↑ 2004年の入管行政の大転換の結果です)

2006年1月 19.4万人 (1万3千人減)

2007年1月 17.1万人 (2万3千人減)

2008年1月 15.0万人 (2万1千人減)

2009年1月 11.3万人 (2万7千人減)

2010年1月 9.2万人 (2万1千人減)

2011年1月 7.8万人 (1万4千人減)

2012年1月 6.7万人 (1万1千人減)

(法務省入国管理局『出入国管理』より作成)

1993年がピークで30万人弱ぐらい。その後、減っていきますけれど、90年代～00年代

初頭にかけて 20 万超の人が非正規滞在の状態で日本で暮らしていました。

2003 年 7 月に「外国人登録 不法滞在者、手続き急増」という新聞記事が出ています。

ビザを持たずに国内で暮らす「不法滞在」の外国人が、外国人登録手続きをして登録証の交付を受けるケースが増えている。昨年末の時点で 1 万 7515 人が登録し、90 年に比べ 7 倍にふくらんだ。滞在が長期化し、事実上定住している人が、生活の様々な場面で必要となる正規の登録証を求めているためだ。

(2003 年 7 月 11 日付『朝日新聞』朝刊)

外国人登録制度は、あとで述べるように、この 9 年後の 2012 年に廃止されるのですが、当時の制度のもとでは在留資格なしでも外国人登録はできました。子どもが学校に通う年齢になったり、銀行口座を作る必要が生じたりといったときに、居住地の市役所などに行って登録証を交付してもらうわけです。この 2003 年の時点でバブル初期から 16、7 年ぐらいたっていますから、日本社会にすでに深く定着している人は相当数いたのです。そのことが非正規滞在者の外国人登録の増加ということにあらわれていると考えてよいでしょう。

「不法滞在者半減 5 か年計画」

2003 年には、「不法滞在者」の摘発強化の必要性を述べた 2 つの文書が出されます。10 月には法務省入管、東京入管、東京都、警視庁の四者による「首都東京における不法滞在外国対策の強化に関する共同宣言」。12 月には政府の犯罪対策閣僚会議による「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が出ます。この 2 つの文書はいずれも、「不法滞在者」は「犯罪の温床」だという非常に差別的な決めつけを述べ、その摘発強化が必要だとする内容です。この 2 つめの「行動計画」で 2004 年からの 5 年間でいわゆる「不法滞在者」を半減するという計画がぶちあげられるのです。

当時の状況をよく伝えている新聞記事があります。日本経済新聞の「不法滞取り締まり元年 黙認のツケ、社会に 外国人頼み 零細企業直撃」という記事です。

.....「取り締まり強化元年」（捜査幹部）と位置づけた取り組みは、11 月末時点で、昨年 1 年間の摘発人数約 3 千人（入管難民法違反容疑のみ）を大幅に上回る 4 千 5 百人以上（同）の摘発につながった。

一連の取り締まりは外国人労働者の雇用が構造的に組み込まれた零細企業を直撃した。台東区の工場関係者は「外国人の不法滞在や就労を黙認していた面もあるはず。摘発は当然だが、働き手を再び欠いた状態でどう産業をつないでいけるのか」と話す。

摘発する側にとっても「すべてが手探りの状態（捜査幹部）」。

大量摘発に対応できる収容施設や職員をいかに確保していくか、摘発を避け、首都圏から地方に逃避した外国人の把握や取り締まりをどう進めていくか。

持ちつ持たれつの関係で日本に根付いた安価な労働力。取り締まり元年は「黙認のツケ」を日本社会に突きつけている。

(『日本経済新聞』2003 年 12 月 24 日夕刊)

2003 年を「取り締まり強化元年」と位置づけていたという警視庁の捜査幹部の証言は興味深いものです。この年にかつてない規模での摘発がおこなわれたこと、またそれが非正規

滞在者の労働力に依存する零細企業に大きな打撃を与えるものであったことがわかります。当時の新聞記事は、この摘発には外国人登録の情報が使われたことを伝えています。

集中摘発を可能にするため入管当局は、正規の在留資格がない外国人にも交付される「外国人登録証」の申請情報を、初めて本格的に活用した。これに対し、外国人問題に詳しい大貫憲介弁護士は「行政情報は、提供者の意図と違う目的に勝手に転用してはならない」と批判している。

(2003 年 10 月 22 日付『朝日新聞』朝刊「登録情報使い不法滞在者摘発 1 カ月で 1643 人」)

それまでやっていなかった外国人登録情報を活用しての摘発にこのとき初めてふみきったというところに、政府の方針転換があらわれています。2003 年、あるいは半減計画の最初の年にあたる 2004 年のあたりで、従来の非正規滞在外国人を一定程度黙認するというものから、徹底してこれを取り締まるという方向に政策転換がなされたことは、長期間日本で暮らす非正規滞在外国人の証言からも裏づけられます。

1980 年代末、20 歳のとき渡日した非正規滞在のイラン人は、次のように述べています。「警察がパスポートを見せろと度々尋ねてきた。パスポートを見てオーバーステイと分かっても摘発しなかった。街の祭りの後片付けを手伝っていたときには、警官は、頑張れよ、と声を掛けてきた。だからずっと日本に居られると思っていた。ところが 2005 年に、突然、不法滞在中で逮捕された。帰れというならもっと若い時になぜ言ってくれない。」

また、同じバブル経済期に渡日した別の非正規滞在外国人は「警察に職務質問を受けて在留資格がないと分かってもパスポートの期限が切れておらず、工場で働いていることが分かれば『しっかり働けよ』と言って捕まえようとしなかった。だから真面目に働き、税金を払っていれば日本にずっといられる、と思った」と述べています。

集中摘発と在留特別許可で達成された半減計画と送還忌避者の増大

5 年たって半減計画の「成果」はどうだったのでしょうか。入管の「不法残留者」数の統計(図 4)でみると、2004 年 1 月の 22 万人ぐらいから 5 年たった 2009 年には 11 万人と、半減という目標はほぼ達成されました。ただし、この間、退去強制手続きの過程で在留特別許可(在特)が出た人が 5 万人ぐらいいます。半減計画は、その半分は在特で達成されたわけです。

このあたりの経緯については、元入管職員の木下洋一氏の証言があります。

.....半減計画実施中に在留特別許可の業務に関わった元入管職員、木下洋一は「不法残留者をとにかく半減するのが至上命題で、多くの在特を出しました」と振り返る。

「この間、摘発を強化していたのは事実です。ただ、入管の職場はそれ以上に、在特を出そうという雰囲気には包まれていました。「在特祭りだ」と言って非正規滞在外を正規化していったんです」。当局の摘発や自らの出頭で在留資格のない外国人の入管難民法違反(不法残留、不法入国など)が発覚した場合、強制退去に向けた手続きが始まる。入国警備官による違反調査の後、入国審査官による違反審査、特別審理官(職種は入国審査官)による口頭審理、法相による裁決という 3 段階の調

べを経て、法相が「特別の事情がある」と判断すれば、在特が出る仕組みだ。半減計画の実施期間中、入管は在特を出す基準を緩め対応した。

「子供がいたり、日本人と結婚していたり、そういう一定の条件がある場合、すぐに在特を出していました。「スーパー在特」と内部で呼んでいるものもあって、一日で許可を出したものもあります」。木下は言う。「違反審査を割愛し、口頭審理でも「結婚しているんだよね」などと簡単な確認で終わりです。半減計画が達成しなかったら、幹部の首が飛ぶみたいな噂も流れて、ある程度の条件があれば一律に許可を出していました。ある意味で公正な行政でした」

(平野雄吾『ルポ入管——絶望の外国人収容施設』ちくま書房、2020年、203-4頁)

ただし、在特基準がこの時期緩和されたとはいえ、国際基準に基づいた難民受け入れが行われたわけではありません。また、摘発された後に日本人等と結婚した、いわゆる入管が言うところの「駆け込み婚」⁵の場合、その多くに在留特別許可が下りませんでした。つまり、摘発時において日本人や永住者との婚姻が法的に成立している配偶者がいるなど一部の人が救済されませんでした。

こうしてこの時期以降、在特によって救済されず、しかし送還を拒否せざるをえない、いわゆる「送還忌避者」が相当数生じるようになったのです。この増大しつつある「送還忌避者」がどういう人たちなのかについて、2000年代初期から西日本入国管理センターで面会を続けてきた支援者は、以下証言しています。

2005年ころから摘発・収容された被収容者の中に、帰国を拒否する日本人の配偶者やイラン、パキスタン、スリランカ、アフリカ諸国の難民申請者がみるみる増大しました。長年、日本在留を黙認されてきた非正規滞在外国人は、その間に日本人と結婚したり、結婚を前提にして付き合うなど、日本社会に溶け込み、生活基盤を日本社会に築いていきます。また、難民申請のことを知らなかったり、入管に出頭して難民申請し収容送還のリスクを負うより、摘発されないからこのままの方がよい、と難民申請をしない難民もたくさんいました。

このように、入管のご都合主義的な行政が、帰国できない外国人・難民を入管法上の長期の「不法滞在者」として作り出してきた、とも言えます。

2004年に始まる半減5か年計画は、その目標どおりに「不法残留者」を半減させました。他方で、政府が非正規滞在外国人を黙認するのをやめ、徹底的な摘発に乗り出したことが、帰国できない事情をかかえる人びとの存在を顕在化させたのです。そして、本来難民として認めるべき人を認めず、また日本人などとパートナー関係にある人を「真正な婚姻」ではないと一方的に決めつけて家族の結合権を否定し、さらに長期間日本で働いて産業を底辺で支えてきた人たちの在留を認めず、送還の対象にすることで、送還を拒否せざるをえない

⁵ 摘発時にすでに日本人や永住者資格を持つ外国人との婚姻手続きが済んでいるケースでは退去強制手続きにおいて在特が認められることが少なくないのに対し、「駆け込み婚」の場合はほとんどが認められません。婚姻手続きをしていなくてもパートナーとしての実態がある場合はあるし、婚姻届を提出する際に必要な婚姻具備証明書類を本国から取り寄せるのにきわめて煩雑な手続きと高額な費用を要する場合があります。婚姻手続きが済んでいない、あるいは当分はできないということをもって、婚姻の実態がないとは言えません。しかし、入管は、そうしたそれぞれの実態や事情を十分に考慮せずに、「駆け込み婚」は「真正な婚姻」ではないとみなしているために、そのほとんどに在特が認められず退去処分が下されているという結果になっているのです。

人びとを多数生み出しました。こうした人たちを入管は「送還忌避者」と呼ぶわけですが、この「送還忌避者」とはまさに入管行政が作り出したものにほかならないのです。

4. 2009 年～2015 年

2009 年の入管法改定

「不法滞在者の半減 5 か年計画」が達成された後の入管政策をみていきましょう。

2009 年に入管法など外国人の在留にかかわる大きな法改定がなされます。外国人登録法が廃止される一方で、改定入管法のもと、法務省・入管局による一元的で強力な在留管理制度が構築されることになったのです。

この新制度において、非正規滞在外国人の存在は前提にされていません。先に述べたように外国人登録は在留資格のない外国人でも登録できました。交付された外国人登録証を身分証明書にして銀行口座を作ったり運転免許証を取得したりということも可能だったのです。また、住民税を支払い、ごくごく限定的ではあったものの住民サービスを利用することもできました。しかし、新しい制度では非正規滞在者はまさに「いないこと」にされ、在留カードも交付されません。いわば、「非正規滞在外国人は存在しない、存在してはいけない」という前提にもとづく新制度が成立したのです。この制度変更は、法改定の 3 年後の 2012 年 7 月から施行されることになりました。

送還一本やり方針の徹底

2009 年 7 月 10 日、改定入管法成立を受けての記者会見で、森英介法務大臣（当時）は同法付帯決議にもとづき、在留特別許可の「新」ガイドラインを明らかにしながら次のように述べました。

平成 21 年[2009 年]1 月 1 日現在で約 13 万人⁶いると推測されます不法滞在者について、効率的な摘発を行うとともに、不法滞在者の自発的な出頭を促し、個々の事案に応じて、退去強制すべきものは退去強制し、在留特別許可を認めるべきものは認めることとし、その更なる減少に努めてまいりたい。

森大臣はさらに「3 年後の施行に向けて円滑な制度移行に取り組んでいくことが重要であり」「特に約 13 万人の不法滞在者を極力減らしていくことが最も重要な点と考えています」と述べました。

法務大臣が「在特基準の見直し、透明化」と称して発表した在特ガイドラインは、これまでの在特事例を踏襲したもので「在特緩和」と言えるものではありませんでした。法務大臣

⁶ 法務大臣は「不法滞在者」数を約 13 万人としています。さきに触れた図 4 では同じ 2009 年の「不法残留者」数は 11.3 万人となっています。2 つの数字が異なるのは、算出方法が異なるからです。「不法残留者」数は、日本に入国したあと在留期間をこえて出国していない外国人の人数を合計したものです。この数字には、入管の把握していない人（密航して来た人など）は含まれません。一方、「不法滞在者」数として法務大臣が言及している約 13 万人とは、「不法残留者」数に、入管の把握していない（入国の記録のない）在留外国人の推計値を足した数字です。

が記者会見でおこなった「退去強制すべきものは退去強制し、在留特別許可を認めるべきものは認める」という非正規滞在者についての発言は、退去強制手続きを厳格に実施するという宣言にほかなりません。

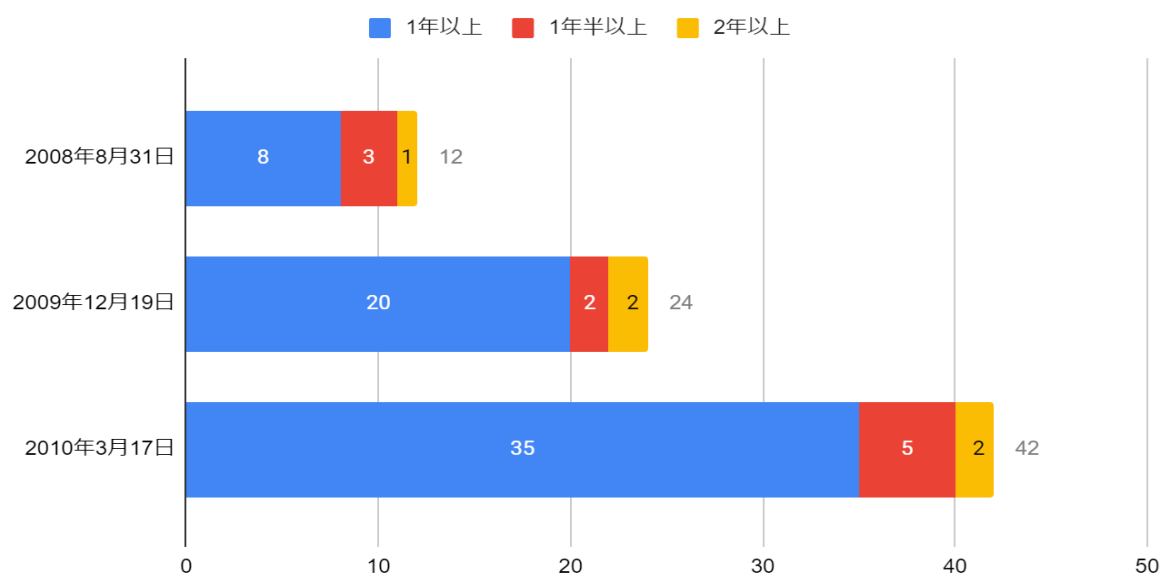
衆議院で改正入管法が可決された6月から関東でも関西でも難民申請者などの再収容者が続出し、仮放免許可が出なくなります。この時期の全国での再収容件数は表1に、西日本入管センター（大阪府茨木市にあったが2015年に閉鎖）長期被収容者数の変遷を図5に示したとおりです。2009年6月以降、再収容件数が急増し、また西日本センターにおいて1年以上の長期被収容者が半年で3倍以上にふくれ上がり、全被収容者の3分の1にまで激増したことがわかります。

表1 退令仮放免者の再収容件数

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2008年	4	9	2	3	19	9	8	9	9	5	11	8
2009年	8	11	4	6	8	20	24	42	23			

（井波哲男衆議院議員を介して寄せられた「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」からの資料要求に対する回答（法務省入国管理局））

図5 1年以上の長期被収容者数の変遷（西日本入管センター）



（入管問題かんさい支援ネットワークが調査し、2010年3月17日に記者会見で公表した資料）

こうして2009年から長期収容と再収容でいわば「送還忌避者」を国外に追い出そう、在特基準も厳しくしてもつばら送還によって「送還忌避者」を減らそうという、「送還一本やり」と呼ぶべき方針が徹底されます。

送還強硬方針の敗北宣言

この入管の強硬姿勢が大問題を引き起こします。2010 年になり、東日本入管センターでは 2 月にブラジル人、4 月には韓国人の被収容者が自死により命を落とします。同年 3 月には、東京入管横浜支局に収容されていたガーナ人男性が強制送還の過程での入管職員による「制圧」行為により成田空港で死亡しました。

同年の 3 月には西日本入管センター、5 月には東日本入管センターで被収容者による大規模集団ハンストが起きます。ハンストの結果、日本の収容所の長期収容問題が国内外のメディアに取り上げられ、国会答弁があり、その後東西の入管センターは続々と仮放免許可を出し始めます。

同年 7 月 27 日には、法務省入管局長は入国者収容所長と地方入管局長らあてに「退去強制令書により収容する者の仮放免に関する検証等について」という通達を出します。同月の 30 日には法務省入国管理局から同名のプレスリリースが出ます。通達は、収容期間が長期化する被収容者について柔軟に仮放免を活用するよう指示したものです。プレスリリースも同様の趣旨で、「被収容者の個々の事情に応じて仮放免を弾力的に活用することにより、収容長期化をできるだけ回避するよう取り組むこととし、より一層の適正な退去強制手続の実施に努めてまいります」としています。ハンストなどを通して長期収容が社会問題化したことを受け、入管当局は再収容・長期収容等を手段とする送還強硬方針をひっこめざるをえなかったわけです。その意味で、この通達とプレスリリースは、いわば送還強硬方針の敗北宣言と位置づけることのできるものです。

送還一本やり方針の破綻と問題解決の先送り

ここまで述べてきたことを整理します。

2017、8 年ごろから入管収容問題が大きく関心を集める状況になったわけですが、その問題というのは 2010 年までに、いわば「できあがっていた」のです。2000 年代の前半から 08 年ごろにかけて、入管当局は 20 万人以上いた非正規滞在者を、一方では警察などと連携しての摘発・送還の強化によって、他方では在特基準の緩和によって半減させました。その後は一転して在特基準を厳しくして、残る 10 万人以上を送還一本やりで減らしていこうとしました。ところが、難民やすでに生活基盤が日本にしかないなど、帰るに帰れない事情のある人たちは多く残っています。さきに図 1 にふれながら述べたように退令発付処分を受けた人のほとんどが帰国しているということから考えると、非正規滞在者のうち事情があって送還に応じられない人はごく一部、全体の数パーセントといったところでしょう。しかし、再収容・長期収容で徹底排除しようという強硬方針が、そういった全体からみれば例外的ともいえる送還を拒否せざるをえない人びとの存在を浮かび上がらせたのです。その意味で、2009 年から 2010 年にかけては「送還忌避者」問題が顕在化した期間だと言えます。

先にみたように、2019 年に法務大臣は「様々な理由で送還を忌避する者」の存在が「迅速な送還に対する大きな障害となっているばかりでなく、収容の長期化の大きな要因となっている」と述べていました。しかし、そのおよそ 10 年前にすでに入管は「送還忌避者」の問題に出会っていたのです。

当時、この問題に直面した入管が選択したのは、「仮放免を弾力的に活用することにより、収容長期化をできるだけ回避する」というものでした。その結果、図 3 で示したように、2010 年から 2015 年まで、退令仮放免者数が急増していくのです。これは入管にとって

問題解決を先送りしたということです。長期収容・再収容して追い出そうとしたら大問題になったから強硬策はとりあえずひっこめて仮放免許可をどんどん出した、ということです。

この間、入管は在特基準を厳しいままに据え置きました。送還を拒んでいる人のなかには難民申請者も少なくありませんが、日本で難民認定される人は現状ほとんどおらず、認定率が1%にも満たないことは周知のとおりです。こうして、帰国しようにもそうできない事情をかかえる退令仮放免者の大多数は、在留資格をえられずに仮放免という無権利状態に置かれ続けることになっています。

さらに、新規に入国してくる人のなかにも、難民性が高いなど帰れない事情があるけれども在留資格を更新できずにオーバーステイになってしまう人は、当然ながら一定数います。こうした人たちも収容されても帰国を拒否せざるをえないので、いずれは退令仮放免者になっていきます。

このように入管の制度運用を歴史的にみても、入管の呼ぶところの「送還忌避者」数というものが入管政策によって10年以上かけて積みあがってきたのだということがわかります。「送還忌避者」を送還一本やりで減らしていくということが実現不可能な破綻した方針であることは、2010年にはっきりしました。「送還忌避者」問題を解決するためには、在特基準を緩和すること、また難民認定審査のあり方を見直し国際基準にもとづいた難民受け入れをしていくことによって、在留を認めるべき人に在留資格を出していく以外にないのです。ところが、入管は退令仮放免者の在留を正規化していくことには十分に取組まず、帰国しようにも帰国できない数千人の人のびとを仮放免状態に置いたまま放置することで問題解決を先送りしたのです。

5. 2015年～再強硬路線

本省通達による再収容増加・収容長期化

2015年以降、入管は2010年から先送りしていた「送還忌避者」問題を、すでに破綻したことが明らかなやり方で「解決」しようとしています。再収容・長期収容を手段として強硬に送還を進めることで「送還忌避者」数を減らしていこうという路線です。

2015年から16年にかけて法務省入国管理局長が出した3つの通達・通知が決定的に重要です。

(1) 2015年9月18日「退去強制令書により収容する者の仮放免措置に係る運用と動静監視について（通達）」

(2) 2016年4月7日「安全・安心な社会の実現のための取組について（通知）」

(3) 2016年9月28日「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る運用と動静監視の徹底について（通知）」

(1) の通達は、仮放免許可の厳格化と仮放免者の再収容強化を指示したものです。この通達は先にふれた2010年通達（収容期間が長期化する被収容者について柔軟に仮放免を活用するよう指示したもの）は廃止するとの内容もふくんでいます。

(2) では、「送還忌避者の発生を抑制する適切な処遇」について「様々な工夫や新たな

手法を取り入れるなど」して取り組みなさいとの指示がなされてます。報道されている入管施設の処遇の実例などを見て、「入管職員は被収容者にわざと嫌がらせをしているのではないか」と感じる人も多いのではないのでしょうか。実際、入管は意図的・計画的に嫌がらせをしているのだということが、この通知文書で裏付けられていると言えます。被収容者が送還を拒否しようなどという考えを起こさないように処遇を「工夫」し、日本から叩き出せと、そういう指示を入管局長が 2016 年に出しているわけです。収容をたえがたいものにして在留の意思をくじけと、いわば拷問による出国強要を公然と指示しているおどろくべき通知です。

(3) は、(1) の指示を徹底せよという指示をあらためて出したものです。

この 3 つの通達の出された 2015、6 年以降、仮放免者の再収容が激増し、収容の長期化も先例がないほどひどくなりました。在特の基準も、2013、4 年ごろと比べても 15、16 年とますます厳しくなりました⁷。

さらに、法務省入国管理局長は 2018 年 2 月 28 日には「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について（指示）」を出します。これはその名の通り (1) の通達の「更なる徹底」を指示したもので、「仮放免を許可することが適当とは認められない者は、送還の見込みが立たない者であっても収容にたえがたい傷病者でない限り、原則、送還が可能となるまで収容を継続し送還に努める」としています。

同じ年の 8 月 24 日には、法務省入国管理局警備課長から「送還忌避者縮減のための重要業績評価指標の作成について」という通知が出ます。これは、本省が「送還忌避者」を縮減するための「縮減目標」を設定するので、各収容施設は毎月の「縮減目標値」を設定しこれにむけて業務遂行せよ、達成できなかった場合はその原因を分析の上、目標値が達成できるように業務の見直し等を行えと指示したものです。

この 2018 年に本省から出された 2 つの指示・通知には、「送還忌避者」それぞれの事情・状況にかかわらず、すべての「送還忌避者」の収容を継続し送還を遂行せよという、本省のきわめて強硬な姿勢があらわれています。

再強硬路線がまねいた人権侵害事件

再収容と長期収容を通じた帰国強要の強化、在特基準の厳格化は、先にみた 2009 年の改定入管法成立後の強硬路線をなぞるものです⁸。これは必然的に、収容施設での問題を多数引き起こすことになりました。収容長期化にともなう被収容者の健康状況の悪化、医療問題、ハンストなど被収容者の抗議の激化、これに対する入管側の「制圧」や懲罰的隔離処分

⁷ たとえば、強硬路線に転換する前であれば、日本人や永住者の配偶者とのあいだに子の生まれた退令仮放免者には、在特が出ることが多くありました。しかし、強硬路線転換後は、子が生まれてもすぐには在特が出ないようになり、それどころから日本人である妻とのあいだの赤ん坊を養育している父親を再収容して、送還しようとするというケースが続出しました。

⁸ ただし、2009 年の強硬路線と 2015 年に始まるそれとでは、入管当局にとっての目的や意味合いに大きな違いもあると考えられます。2009 年からの送還強硬路線は、さきに引用した当時の森英介法相の発言にみられるように、3 年後の新在留管理制度施行に向けて、13 万人の「不法滞在者」を減少させていくことを目的としたものです。この間、非正規滞在者全体の人数は大きく減っていますが（図 4）、そのうち一部に送還を強く拒否せざるをえない人が存在するという問題に入管が直面することになったのです。他方で、2015 年以降の強硬路線は、「不法滞在者」というよりも、2010 年から急増した退令仮放免者をはじめとする数千人の「送還忌避者」を送還によって徹底的に減らすことを主目的としたものと考えられます。

の多用・濫用。これらがマスコミ報道などで多くの人に知られ、入管収容問題が社会問題化したのです。

以下はこの間の死亡事件などをまとめたものです。

2017年3月 ベトナム人被収容者死亡（東日本入管センター）。

2018年2月28日 法務省入国管理局長指示「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について」

2018年4月 インド人被収容者自殺（東日本入管センター）。

2018年8月24日 法務省入国管理局警備課長通知「送還忌避者縮減のための重要業績評価指標の作成について」

2018年11月 中国人被収容者死亡（福岡入管）

2018年12月 入管法改定。在留資格「特定技能」の新設、出入国在留管理庁の設置など。外国人労働者の受け入れ拡大へ。

2019年6月 ナイジェリア人被収容者（Aさん）がハンストのすえ餓死（大村入管センター）。

2020年5月1日 入管庁「入管施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」（入管施設感染防止タスクフォース）

2020年10月 インドネシア人被収容者死亡（名古屋入管）

2021年2月 政府が入管法改定案を国会に提出。4月に参院で審議入り。

政府が法案を取り下げ、廃案に（5月）。

2021年3月 スリランカ人被収容者（ウィシュマさん）死亡（名古屋入管）

再強硬路線に転換した2015年からの7年ほどで6名もの人が収容中に命を落としています。これらはこの間の入管施設でのおびただしい数の人権侵害のほんの一端にすぎません。近年、入管問題が世論の関心を集めさかんに報道されるようになっているのでここでは具体的事例にふれませんが、被収容者の死亡にまではいたっていない、しかし深刻な人権侵害と言ふべき事例は、あげていくときりがありません。

2つの見殺し事件

「1. はじめに」で述べた2つの見殺し事件、大村でのナイジェリア人Aさんの餓死事件、名古屋でのウィシュマさん事件について、すこし補足します。

亡くなる前のAさんは、3年半という超長期収容のなか、抗議のハンガーストライキをおこなっていましたが、水すら飲まない完全絶食、しかも医者への診療も拒絶していたので、そのままでは数日で命を落とすことは明白でした。事件後に入管庁の公表した調査報告書からも、Aさんが収容を解くことを求めて絶食をおこなっていたことはあきらかになっています。入管施設の所長らには、「仮放免」という一時的に収容を解く措置をおこなう権限を与えられています。大村入管センターは、仮放免許可をAさんに示唆し、ハンストを中止して診療を受けるよう説得することができたはずだし、Aさんの命を第一に優先するならばそうすべきでした。ところが、センターはAさんの絶食を放置し、餓死にいたしました。被収容者の生命よりも収容の継続、送還を優先したのです。放置すれば死ぬとだれでもわかる状態の人を放置し、まさに「見殺し」にしたわけです。

これはあきらかに常軌を逸した対応でしたが、法務省入管局長による2015年から16年

にかけての（１）（２）（３）の通達・指示、また先述の 2018 年の法務省入管局長指示および警備局長通知のもとでの対応であったということをあらためて確認しておきましょう。

ところが、A さんの死亡後も入管庁は一連の通達等を撤回することではなく、先にみたとおり佐々木入管庁長官は、従来の方針を維持・継続することを記者会見で事実上宣言しました。そうしたなかで、2021 年 3 月にウィシュマさん事件が起きた起きたのです。

ウィシュマさんもまた、A さん同様、収容継続・送還を人命よりも優先する強硬方針のもとで見殺しにされたことは、「1. はじめに」で述べたとおりですが、もう 1 点補足すべき事実があります。ウィシュマさんの仮放免申請が 2 月 16 日に不許可になりました。事件後に入管庁の公表した「調査報告書」には、名古屋入管がこれを不許可にした経緯も記されています。この申請に対する決裁書には、「一度、仮放免を不許可にして立場を理解させ、強く帰国説得する必要あり」との記載もあるとのこと。

この記述は、名古屋入管が収容という心身に苦痛を与える措置を、被収容者に「立場を理解させ」その意思を変更させる手段としてもちいたことの証拠となっています。あなたは退令発付処分をくださった”立場”であり、日本にいることを許されない”立場”なのだ、その”立場”を思い知らさせるために、あなたを閉じ込めておくのだ、というわけです。

このように、収容という措置を拷問の手段にして「送還忌避者」の帰国を促進していこうという方針を入管が現にとっており、そのなかで相次いで人が命をうばわれているという事実をふまえたとき、医療体制の拡充などという入管のいう対策がいかに的外れなものか、わかります。入管政策、送還に関する方針を見直し、これを転換させることこそが事件の再発防止のために不可欠なのです。

コロナ禍と仮放免者増大

2020 年 5 月 1 日、入管庁は、新型コロナウイルスの感染拡大をうけて、入管施設感染防止タスクフォースによる「入管施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」をまとめ公表しました。密集回避などのために仮放免を積極的に活用することなどをさだめたマニュアルです。この前後から、各入管施設では仮放免許可により被収容者数が激減しました。

他方で、退令仮放免者数が増加し、2020 年の年末時点で 3000 人をふたたび超えるにいたりしました（図 3）。拷問とも言うべき収容から解放されたのはよいものの、しかし仮放免も基本的人権の保障されない無権利状態です。仮放免者は、就労が禁止され、国民健康保険に加入できないなど社会保障から排除されています。働いて収入を得る手段をうばわれ、病気になっても高額な診療費を請求されることをおそれて病院に行けない人が多くいます。

こうして 3000 人以上の人が、生存権を保障されないきわめて深刻な状況にあるのです。

6. おわりに

入管政策が「送還忌避者」問題を作り出した

送還を促進するための改定入管法案は、反対世論の大きなうねりのなか、昨年（2021 年）5 月に一度は廃案になりました。しかし、入管当局はこの法案の再提出をねらっているとみられます。

入管の主張は、「送還忌避者」の存在が収容の長期化をもたらしているものであり、したがって迅速な送還をおこなえるように法改定が必要なのだということです。しかし、このように「送還忌避者」に一方的に責任を転嫁する理屈は誤りであるということを、このリーフレットでは述べてきました。

2000 年代前半、日本政府はその方針を、非正規滞在外国人の存在を一定程度黙認するものから、一転してこれを徹底的に摘発する方針へと転換させました。この入管政策の転換こそが「送還忌避者」の存在を顕在化させ、のちにそれが急増していくきっかけを作ったのです。

「不法滞在者半減 5 か年計画」を「達成」した入管は、2009 年の改定入管法の成立を機に、在特基準を厳格化すると同時に、長期収容・再収容・力づくでの強制送還を手段とする送還強硬方針に舵（かじ）を切ります。しかし、非正規滞在外国人全体のうち数%、帰国できない深刻な事情をかかえた人がいます。この「送還忌避者」と入管の呼ぶ人たちを、もっぱら送還によって減らそうという方針の破綻があきらかになったのが、2010 年です。以後も、入管はこの送還一本やり方針を一貫して維持して現在にいたります。

このように、20 年にわたる入管政策の結果、3000 人超の「送還忌避者」が蓄積されてきたのです。

問題解決は一刻も先延ばしにできない

これまでみてきたとおり、「送還忌避者」問題は、20 年という長い時間をかけて形成されてきた問題です。問題解決が先送りされ、長い時間が経過してきたことで、問題の様相はきわめて深刻なものとなっています。

摘発されて退令発付を受けてからの期間は、最長の人で 20 年を超えています。仮放免者のなかで退令発付後 10 年以上という人は、めずらしくありません。こうした長い期間を仮放免という無権利状態に置きつづけたり、あるいは仮放免と再収容・長期収容のくりかえしで心身を痛め続けてきたりといった人権侵害をこれ以上つづけるべきではありません。2 回、3 回、あるいは 4 回と長期間収容されては、仮放免され、という仕打ちを受けてきた人たちは、心身ともボロボロの状態になっています。

退令発付後長期間経過している人びとは、その高齢化もすすみ、60 歳をこえる人も多く出てきています。病院にかかる機会が増えてくる年齢ですが、国民健康保険に加入できず、治療もままなりません。

また、3000 人超の退令仮放免者のうちおよそ 1 割の 300 人以上は、未成年者です。その多くは、日本生まれか、幼少期から日本で暮らしている人たちです。学校で同年代の子たちとひとっしょに学び、将来の夢をいだいても、就労を禁止された仮放免状態では、就職できません。自身に在留資格がないことになんの責任もない子どもたちに対するこのような残酷な仕打ちは一刻も早くやめなければなりません。

「送還忌避者」問題は、解決を先延ばしにできる一刻の猶予もない、喫緊の課題なのです。

在特基準の大幅緩和と国際基準での難民認定

私たちは、この「送還忌避者」問題が入管政策によって作りだされてきたのだということを取り返し述べてきました。そのことは、この問題は、入管政策の転換によってかなりの部

分解決できるということを意味します。法改正・制度変更は将来必要だとしても、現行法・現行制度のもとで、やれること・やるべきことが大きいのだということです。

もちろん、現行の入管制度には、外国人の権利を守るうえで根本的な欠陥があり、その是正が重要な課題であることは言うまでもありません。しかし、同時に、いま生存すら困難な状況に置かれている人たちが生存できるようにすることが緊急に必要であり、それは現行法のもとでも取り組めるのです。

それは、ひとつには在留特別許可の基準を大幅に緩和することです。在特基準は、その決定・変更のプロセスは不透明ですが、入管当局がさまざまな政治的な力関係・バランスをみて決定し、これを状況をみながら時期に応じてその都度変更してきたのは確かです。入管当局がその気になれば、その基準を見直すことは可能なのです。そのための世論作りや当事者支援に私たちは取り組まなければならないでしょう。

もうひとつは、国際標準での難民認定をおこなうことです。日本の難民認定率・認定数とも諸外国と比べていちじるしく低いことはよく知られるようになりました。数字だけでなく、本来難民として認定されるべき人が認定されていないという実態を具体的に可視化しながら、難民認定の審査を正常化せよと声をあげていくことも必要です。

入管はもっぱら送還の促進によって「送還忌避者」を減らしていこうという方針に固執しています。この送還一本やり方針への固執が、きわめて厳しい在特基準と、これまたきわめて消極的な難民認定にあらわれているとみるべきでしょう。しかし、この方針のもとでは入管のねらいどおりに「送還忌避者」を減らせないということは、すでに明らかです。在留を正規化していく方向での解決が喫緊に必要です。

政策というのは、市民の意見を反映させて決定されるべきものです。ところが、入管政策については、かつては市民の関心が低く、市民が声をあげることも少なかったために、法務省、入管が好き勝手にこれを決めてきたというのが実情です。その結果が、**3000** 人を超える人々を無権利状態に置きつづけ、この人びとをもっぱら送還一本やりで減らそうという方針のもと入管収容施設では拷問・虐待を通じた帰国強要をおこない、被収容者を見殺しにする事件をくり返しているという、入管の現状であるわけです。この送還一本やりの方針を撤回させ、帰るに帰れない事情のある人びと、また国籍国を知らず日本で生まれ、あるいは育ってきた子どもたちが、在留資格をえて安心して日本で暮らせるよう、ともに声をあげ取り組んでいきましょう。

なぜ入管で人が死ぬのか ～入管がつくりだす「送還忌避者」問題の解決に向けて～

2022年7月29日 初版発行

2022年8月16日 第2版発行

発行：入管の民族差別・人権侵害と闘う全国市民連合 事務局

監修：弁護士 指宿昭一

連絡先：東京都新宿区高田馬場4丁目28番19号高田馬場トーシンビル4階暁法律事務所

電話 03-6427-5902 ファックス 03-6427-5903

問い合わせ：info@ntsiminrengo.org

「入管の民族差別・人権侵害と闘う全国市民連合」について

2021年3月に名古屋入管で起きた、スリランカ人女性ウィシュマさんへの医療放置と虐待による死亡事件と、入管法改悪法案阻止の全国的運動を機に、入管や難民問題に関わる団体と指宿昭一弁護士の呼びかけで、同年12月に結成（2022年8月現在で、会員数506人）。目的は、「二度とウィシュマさんのような事件を起こさないために、この事件の真相究明を進め、法務省が2022年に提出しようとしている入管法改悪法案を廃案に追い込むために闘うこと。そして、在留特別許可基準の大幅緩和、国際基準に基づいた難民受け入れ、強制送還一本やり方針の転換を求めていくこと。こうした取り組みを通じて、入管の民族差別・人権侵害と闘う市民の運動を作り上げ、入管政策を根本から変える力を作り上げていく」ことです。どなたでも参加でき、参加者にはメルマガが届きます。

参加・お問い合わせは info@ntsiminrengo.org まで。

HP: <https://www.ntsiminrengo.org/>

カンパ窓口について

入管の民族差別・人権侵害と闘う全国市民連合は、法務省入管による民族差別や人権侵害、送還一本やり方針を許さず、それらを抜本的に改革させ、当事者の利益を守ることを目的として活動していきます。私たちの活動資金は、すべて寄付によって支えられています。私たちの団体の活動方針、理念に賛同し、少しでも力になりたいと感じてくださっている方々は、ぜひ寄付をお願い致します。寄付金は、活動に必要な交通費や会議費などに大切に使用させていただきます。1人でも多くの方にご協力いただけることで、より運動を発展させていくことができます。

寄付にご協力いただける方は、以下の口座まで、振り込みをお願い致します。

ゆうちょ銀行

店名 一三八

店番 138

名義 ニュウカンノミンゾクサベツジンケンシンガイトタタカウゼンコクシミンレンゴウ

口座番号 0403852

記号番号 11380-4038521