

# ウィシュマさんの死の背景と入管収容問題

国際法学会エキスパートコメント No.2022-7

安藤 由香里（大阪大学国際公共政策研究科 招へい准教授）

脱稿日：2022年3月31日

## 1. はじめに

2021年3月6日、名古屋入管でスリランカ人女性ウィシュマさんが死亡（享年33歳）しました。なぜ彼女は死にいたったのでしょうか。その背景にある入管収容問題を見ていきます。

在留資格のない外国人は、出入国管理及び難民認定法（入管法）に違反するため、日本では原則として入管施設に収容されます（全件収容主義）。入管施設は、各地方の入管、茨城県の牛久、長崎県の大村に設置されています。収容には2つあります。一つは収容令書による収容で上限が60日です。もう一つは退去強制令書による収容で「送還が可能になる日まで」収容できるため、上限がなく長期収容の原因となっています。長期収容を解かれる道は3つあり、「帰国」「仮放免」「在留特別許可」です。

## 2. 仮放免と在留特別許可

「仮放免」とは、在留資格のない外国人が、仮に入管施設から出て一般社会で生活する制度です。仮放免の申請には保証人と保証金（状況によって異なり10万円ぐらいから上限300万円、何もなければ返金されますが、逃亡したら没収）が必要で、仮放免中は短い場合は2週に1回、多くの場合は月1回入管へ出向き、仮放免が更新されるかどうか決まります。仮放免が更新されない場合、入管施設に収容されるかそのまま退去強制になります。また、仮放免中は、居住している県内から許可なく移動することが禁じられているため、仮放免されている人は県境を越えられず、事前許可なしで埼玉県から千葉県への東京ディズニーランドへ行けないのです。

「在留特別許可」とは、在留資格がない人に人道的な理由から法務大臣の職権で特別に在留資格を与える制度です。「在留特別許可ガイドライン」<sup>1</sup>があり、法務省は2004年以降、在留特別許可された事例とされなかった事例を公表しています<sup>2</sup>。在留特別許可が認められた事例は2007年に7,388件、2019年に1,448件で、最近は減少傾向にあり、以前は許可された日本人配偶者の事例で許可されないことがあります。

## 3. 長期入管収容と入管法改訂案

<sup>1</sup> <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002524.pdf> (2022.3.6)

<sup>2</sup> [https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/08\\_00004.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/08_00004.html) (2022.3.6)

長期入管収容は、2019年6月に大村入管内で、ナイジェリア人男性サニーさんが死亡（享年40代）したことから日本政府内で本格的に議論が始まりました。彼の死亡調査報告書<sup>3</sup>に基づき、2019年10月に、収容・送還に関する専門部会が法務大臣の私的懇談会として設立されました<sup>4</sup>。収容の長期化に伴い収容されている人のハンガーストライキや入管施設内での複数の死亡が報告されており<sup>5</sup>、収容・送還に関する専門部会は、2020年6月に「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」を提出しました<sup>6</sup>。この提言を受け、長期入管収容問題を解決するために2021年2月に入管法改訂案（2021年改訂案）が提案されましたが<sup>7</sup>、ウィシュマさんの死の解明を求めて弁護士、国会議員、市民団体はSNS発信やセミナーなどを実施し、同年5月に2021年改訂案は事実上の廃案となりました。この案では「送還停止効の例外」、「補完的保護（準難民）制度」、「在留特別許可申請制度」「監理措置制度」、「帰国しない人への罰則」などの新制度が提案されており、それらについて国連の専門機関などから懸念が表明されていたのです。

「送還停止効」とは、難民申請中の人の送還を禁止する規定で、難民申請者の法的安定を目的として2004年改正入管法で創設された制度です。2021年改訂案では、原則として3回目以上の難民申請者に送還停止効を認めない案が出されました。しかし、送還先で生命・身体の危険や拷問・非人道的な取扱いのおそれがある場合、追放・送還を禁止する原則（ノン・ルフルマン原則）の違反になると国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などが大変心配していました<sup>8</sup>。

「補完的保護」とは、難民条約上の難民（人種、宗教、国籍、政治的意見、特定の社会集団に属する理由で迫害を受けるおそれがあるため他国に逃れた者）ではないものの、「重大な損害」にあうおそれのある人を保護する制度です。生命・自由が脅かされる国や拷問・非人道的な取扱いにあう国へ送還されてしまうと取り返しがつかないため、そのような事態を防止するのです。難民と異なり補完的保護には「迫害」要件は必要ありませんが、2021年改訂案の補完的保護（準難民）では、「迫害」要件が必要とされていました。ウクライナやシリアで自宅に爆弾が飛んでくるような、そこにいる誰もが無差別に非人道的な状況の被害者になる紛争避難民や人身売買の被害者などにも国際的な補完的保護は適用され、そこに「迫害」要件は不要です。

また、「在留特別許可」は、現在の制度のように法務大臣の職権によって与えられるのではなく、本人が申請して認められる制度にしようとしたのですが、退去強制令書が既に出さ

<sup>3</sup> [http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri09\\_00050.html](http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri09_00050.html) (2022.3.6)

<sup>4</sup> [https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyuukokukanri09\\_00054.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyuukokukanri09_00054.html) (2022.3.6)

<sup>5</sup> [http://www.jlcr.jp/jlcr/?page\\_id=3277](http://www.jlcr.jp/jlcr/?page_id=3277) (2022.3.6)

<sup>6</sup> <http://www.moj.go.jp/isa/content/930005829.pdf> (2022.3.6) 北村泰三・村上正直・児玉晃一・宮崎真・高橋済・安藤由香里・坂東雄介・小坂田裕子「特別企画〔座談会〕収容・送還に関する専門部会による提言の検討」『法律時報』1156号、2020年。

<sup>7</sup> <http://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/index.html> (2022.3.6)

<sup>8</sup> [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/Executive-Summary-20210409-UNHCR-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf?fbclid=IwAR2LcuPXptzoBUhO6nJsAOBk8WVxcg8i9BLq3hWDvCWEo7Eu4qKn29o\\_3bs](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/Executive-Summary-20210409-UNHCR-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf?fbclid=IwAR2LcuPXptzoBUhO6nJsAOBk8WVxcg8i9BLq3hWDvCWEo7Eu4qKn29o_3bs) (2022.3.6)

れた人には申請する権利がない案でした。そのため、退去強制令書が出た後に結婚したり、子どもが生まれたりする場合には在留特別許可を申請できず、家族と一緒に暮らせるように保護を必要とする人が救われない危険性が懸念されていました。

さらに、現在の「仮放免」に代わる「監理措置制度」も提案されました。しかし、監理する人が、監理される人の生活の細かなことを報告する義務があるため、信頼関係を揺らがせかねないと弁護士や支援者から懸念が出ていました。そして、監理される人から裏でお金をもらって監理する人になる「貧困ビジネス」も懸念されていました。

「帰国しない人への罰則」は、例えば、「退去命令違反罪」は、イラン人（国籍国が身柄引取りを拒否し送還が困難）や退去強制の時に抵抗した人に刑罰を科して刑務所に収監する案でした<sup>9</sup>。しかし、帰国できない人は、刑務所と入管施設を行ったり来たりする結果となり、長期収容解決につながらないと懸念されていました。

このような多くの懸念が出されていた 2021 年改訂案の廃案に大きな影響を与えたのがウイシュマさんの死亡事件です。

#### 4. なぜウイシュマさんは収容されたのでしょうか？

ウイシュマさんは、スリランカ人の交際相手からドメスティック・バイオレンス（DV）の被害にあい、静岡県の交番に助けを求めたところ、在留資格がないために名古屋入管に収容されました。最初はスリランカへ帰国を希望していましたが、元交際相手からスリランカでリベンジにあわせると強迫めいた手紙が入管施設に届いたため、帰国することに恐怖を感じ、日本在留を望み、仮放免の申請をしましたが仮放免は認められませんでした<sup>10</sup>。

ウイシュマさんは DV 被害者でしたが、なぜ仮放免されずに収容され続けたかは明らかではありません。DV 被害者の保護について、当時有効であった法務省平成 20（2008）年 7 月 10 日「DV 事案に係る措置要領」通達の第 5 「DV 被害者に対する退去強制手続の 2」の「身柄の措置」では、「DV 被害者である容疑者に対して退去強制手続を進める場合は、当該容疑者が逃亡又は証拠の隠滅を図るおそれがあるなど、仮放免をすることが適当でないとき、又はその他の理由で仮放免により難しい場合を除き、仮放免（即日仮放免を含む。）した上で所定の手続を進めるものとする」との方針が示されていたからです。この通達がウイシュマさんに適用されなかった理由は最終報告書でも明らかとなっておりません<sup>11</sup>。最終報告書では、別の通達の法務省管警第 43 号平成 30（2018）年 2 月 28 日「仮放免運用方針」の（2）仮放免を許可することが適当とは認められない者の⑥難民認定制度の悪質な濫用事案として在留が認められなかった者であると判断され、仮放免が認められなかったとあります<sup>12</sup>。しかし、もし難民申請の濫用者だからという理由で仮放免が認められなかったならば、ウイ

<sup>9</sup> <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005082.pdf> 6 頁（2022.3.6）

<sup>10</sup> 眞野明美『ウイシュマさんを知っていますか？名古屋入管収容場から届いた手紙』風媒社、2021 年。

<sup>11</sup> [https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/01\\_00156.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/01_00156.html)（2022.3.6）

<sup>12</sup> 同上、57 頁。

シュマさんと同様に難民申請をして不認定となった DV 加害者の元交際相手に仮放免が認められたことはどう考えればよいのでしょうか。また、最終報告書では、2021年2月15日の尿検査で、ウィシュマさんのケトン体の数値が飢餓状態を示していたことが明らかとなりましたが、医療従事者による点滴などの医療措置はなされていませんでした<sup>13</sup>。これに対し、ウィシュマさんの遺族は、収容中のウィシュマさんを入管が記録したビデオを裁判の証拠として保全し、国家賠償請求訴訟と名古屋入管幹部を殺人罪で刑事告訴しました。出入国在留管理庁は、入管収容施設の医療体制が不十分だったとして、2021年10月に「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」を開始し、2022年2月の提言で、医療従事者の確保、外部医療機関との連携や予算の確保などが提案されました<sup>14</sup>。収容中の医療アクセスは、次に見る点にも関係してきます。

## 5. 長期入管収容は問題なのでしょうか？

それでは、長期入管収容は国際法から見て問題なのでしょうか。国連の市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）は、「すべての者は、身体の自由及び安全についての権利を有する。何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない。」（9条1項）と恣意的な収容を禁止しています。また、「逮捕又は抑留によって自由を奪われた者は、裁判所がその抑留が合法的であるかどうかを遅滞なく決定すること及びその抑留が合法的でない場合にはその釈放を命ずることができるように、裁判所において手続をとる権利を有する。」（9条4項）と裁判官がその収容が合法かどうかを判断するように求めています。

ここでいう「恣意的」とはどういう意味でしょうか。収容は、必要性、比例性、適法性を考慮しなければならず、可能な限り短い期間のみ許され、懲罰的な性質であってはならないのです。そして、それらは定期的に見直されなければならないため、無期限収容は正当化できません。日本の現在の制度は原則「全件収容主義」をとっているため、収容の必要性、比例性、適法性が考慮されず、第三者機関が定期的に見直す制度となっていないことが恣意的となります<sup>15</sup>。

この点について、国連の人権条約を監督している人権条約の各委員会は、日本の長期入管収容をどう考えているのでしょうか。日本政府が今まで提出した各人権条約への定期報告書の総括所見で、各委員会は長期入管収容を改善するように求めています。例えば、拷問禁止委員会<sup>16</sup>、自由権規約委員会<sup>17</sup>、人種差別撤廃委員会<sup>18</sup>です。また、2020年9月に、国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会は、長期入管収容が自由権規約9条などに違反すると

<sup>13</sup> 同上、68-69頁。

<sup>14</sup> <https://www.moj.go.jp/isa/content/001367145.pdf> (2022.3.6)

<sup>15</sup> 小坂田裕子・北村泰三・村上正直・安藤由香里「小特集：国際人権から入管収容を考える」『法律時報』1147号、2020年。

<sup>16</sup> 2007年CAT/C/JPN/CO/1, para.14. 2013年CAT/C/JPN/CO/2, para.9.

<sup>17</sup> 2014年CCPR/C/JPN/CO/6, para.19

<sup>18</sup> 2018年CERD/C/JPN/CO/10-11, paras.35-36.

いう意見を出しました<sup>19</sup>。

## 6. おわりに

入管収容問題は、ウィシュマさんの死によって一気に注目を集めました。実は人権条約の各委員会は、以前から繰り返し改善を求めています。また、収容されている人の処遇、特に医療へのアクセスは、人間の生命・身体の保護と密接につながる問題であり、もう二度と収容施設内で命を落とす人が出ないように早急な対応が必要です。さらに、DV被害者が助けを求める窓口になるかもしれない警察官などの公務員には、DV被害者の処遇を周知し、入管収容に関する知識向上の機会を提供することが重要です。

以上のように、収容の必要性、比例性、適法性について、定期的に審査する制度の導入など、今後も入管収容問題を改善していくことが必要です。

---

<sup>19</sup> (仮訳)Deniz Yengin と Heydar Safari Diman (日本) に関する意見 58/2020  
[https://migrants.jp/user/media/ijuuren/page/news/pdf/WGAD\\_Opinion\\_JPN\\_final.pdf](https://migrants.jp/user/media/ijuuren/page/news/pdf/WGAD_Opinion_JPN_final.pdf) (2022.3.6)