難民研究フォーラム クローズド研究会

「収容が被収容者と家族のメンタルヘルスに及ぼす影響と『監理措置』の課題」

発表者：市川政雄氏（筑波大学医学医療系国際社会医学研究室）、鈴木雅子氏（弁護士）

プログラム

2021年4月19日（月）

- 17:30 開会（開会挨拶・オンライン参加の諸注意など）
- 17:35 日本の収容制度の整理と法案のポイント
- 17:45 報告①市川政雄氏
- 18:15 報告②鈴木雅子氏
- 18:45 質疑応答/ディスカッション
- 19:30 閉会

<日本の収容制度の整理と入管法改正案のポイント>（資料①参照）

● 日本の収容制度について

- 日本の収容制度
 - ◇ 収容には「収容令書」に基づく収容と「退去強制令書」に基づく収容の2種類があり、全国17の施設に、コロナ以前は1000名を超える人が収容されていた。
 - ◇ 退去強制令書の命令に従わない直ちに送還できない者には、日本に家族がいる、日本で生まれ育った、出身国で迫害を受ける恐れがある難民申請者などが該当する。
- 難民申請者の収容
 - ◇ 難民申請者が収容されるケースは、1.上陸時点の空港等で難民申請をした場合、2.難民認定手続の過程で在留資格を失った場合、3.在留資格を失ってから難民申請をした場合の大きく分け3つがある。いずれにしても難民条約等の締約国としてノン・ルフールマン（追放・送還禁止）原則により難民申請者の送還は禁止されており、現行の入管法において、送還停止効と呼ばれる規定により難民申請者の送還は行われなくなっている。
 - ◇ 難民申請者の収容は被収容者のうち30～40%を推移している。
- 国際社会からの意見
 - ◇ 『収容は最後の手段として用いられるべき』という原則がある中、これまで日本の収容制度は以下に示す国連人権委員会等から改善の指摘や勧告が行われている。

昨年、国連の恣意的拘禁作業部会からは、1.収容の目的を定めず、収容の必要性・合理性を個別に評価していない。2.収容に関する司法審査が行われていない。3.収容期限の上限が定められていないとして自由権規約に違反する収容が行われているという意見が提出された。

- 各国の収容制度比較
 - ✧ 収容の上限を定めている国、収容の可否が定期的に審査される国、収容の決定に司法審査を設けている国が多い。（参考：難民研究フォーラム「[各国における入管収容制度](https://refugeestudies.jp/2020/10/research-detention/)」[<https://refugeestudies.jp/2020/10/research-detention/>]

● 収容をめぐる近年の日本の動向

- 長期の収容が2016年から急激に増加。
- 一時的に収容を停止し、身柄拘束を解く「仮放免」の許可数・許可率も2016年に低迷。
- 収容の長期化と仮放免許可率の低下は。入管による通達や指示で実施された。
- 全国規模でのハンガーストライキが起こり、餓死者が出たことを機に、政府は2019年に「収容・送還に関する専門部会」を設置。収容の長期化の背景に送還を拒む「送還忌避者」と呼ばれる人々の増加があると位置付けられ、収容の長期化・送還忌避者への対応が議論の対象になった。
- 今国会（2021年2月19日）入管法改正案が提出。

● 法案の概要（改正案の3つのポイント）

- 『庇護・在留』に関する法改正：「難民制度に関する専門部会」による提言を受けてのもの。
- 『送還』に関する法改正：3回目以降の難民申請者については、難民申請中の送還を可能にする内容。難民との関係で送還停止効に例外を設けていることが懸念されている。
- 『収容』に関する法改正：
 - ✧ 収容の処遇については被収容者の強制治療を可能にするなど多くの論点ある
 - ✧ 収容の上限や司法審査については盛り込まれていない。

● 国会審議に向けて：国内の動き

- 2021年2月18日、野党は、議員立法で入管法改正案と難民保護法を参議院に提出、収容に関する改正内容では、国際基準に沿った様々な項目が規定。
- 3月：名古屋入管でスリランカ出身女性死亡、政府は中間報告書を発表。支援者からは、適切な医療の不実施など入管を批判する声が挙がる。2014年以降、入管収容施設で亡くなった方は少なくとも14名に上る。
- 3月末国連特別報告者から法案の内容を懸念する共同書簡が発表。

- UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が「送還停止効の例外規定」など重大な懸念があるとの見解を示した。
- 現在、国会で審議中にある。

<発表① 市川政雄氏：親の収容経験と子どもの「心の健康度」（資料②参照）>

専門は公衆衛生学で、疫学・統計学を用いて政策の評価・因果関係の推論等の研究を行なっている。今回は、収容されたご家族のお子さんの心の健康についての研究を行なった。

● 収容は被収容者のメンタルヘル스에悪影響を及ぼす：

直感的にわかることだが、自身の研究を含む複数の研究によって、収容が被収容者のメンタルヘル스에悪影響を及ぼすということは科学的に実証されている。

（収容がメンタルヘル스에及ぼす影響について、系統的レビューを行った研究としては、以下を参照。Von Werthern. M., et al “The impact of immigration detention on mental health: a systematic review” [<https://bmcp psychiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12888-018-1945-y>]

● 収容が被収容者のメンタルヘル스에与える影響に関する調査

- 市川政雄、中原慎二、若井晋「在日アフガニスタン難民申請者の強制収容によるメンタルヘルスへの影響」（2006）の調査について（原題：“Effect of post-migration detention on mental health among Afghan asylum seekers in Japan”）

◇ 目的と方法

- 目的：日本での収容経験とメンタルヘルスの関連を検証する。
- 対象：在日アフガニスタン難民申請者
- 尺度：不安、抑うつ測定にHSCL-25、PTSD測定にHTQを使用（難民を対象としたメンタルヘルスの研究は1980年代から米国を中心に盛んに行われ、HSCL-25とHTQはそれらの研究で適用・開発されてきた。）
- 分析：収容者と被収容者の2群間でメンタルヘルスを比較した。

◇ 結果と考察：収容者は被収容者と比べ、不安・抑うつ・PTSDの症状が強かった。2群間でトラウマ体験などメンタルヘル스에影響を及ぼしうる要因に大差なかったことから、収容者と被収容者にみられた症状の差は、収容によるものだと考えられた。

● 親の収容が子どものメンタルヘル스에与える影響に関する調査

- 市川政雄「日本における非正規滞在家族の親の収容経験と子どもの『心の健康度』」(2021)について(原題: Parental detention and psychosocial wellbeing of migrant children in Japan)
- ✧ 子どもの権利が守られているかどうかという観点から、「収容による親子分離は子の生活やメンタルヘルスに影響するか」を量的に調査した。
- ✧ 目的と方法
 - 目的: 親の日本での収容経験と子どもの心の健康度の関連を検証する。
 - 対象: 非正規滞在家族の4~17才の子ども(調査で用いた尺度がこの年齢層を対象としているため)
 - 尺度: 子どものメンタルヘルスや発達・適応を評価するSDQ (Strength and Difficulties Questionnaire) を使用 (SDQは80か国以上で翻訳され、妥当性も検証されている)
 - 分析: 詳細は論文、資料②を参照
- ✧ 結果と考察: 親に収容経験がある子どもは、ない子どもと比べ、SDQの5つの下位尺度(情緒、行為、多動性、仲間関係、向社会性)のうち、向社会性を除いた各下位尺度の得点とそれらの合計である「困難さの総得点」が低かった。親に収容経験がない子どもの得点は、日本の子どもの得点と同程度だった。これらのことから、非正規滞在者家族において、親の日本での収容経験は子どもの「心の健康度」と関連すると考えられ、子どもの権利に配慮した政策を求めたい。

※上記2つの調査の限界とその解釈、因果関係の推論については各論文を参照のこと。

<発表② 鈴木雅子氏(弁護士) (資料③参照)>

- 監理措置とは
 - 法案の中では、報道などでは「比較的いいこと」のように言われている部分である。弁護士や支援者の間でも、諸外国で導入されているような収容代替措置として、法案提出前は(難民申請者を含む)在留許可のない外国人の長期収容問題の改善につながるのではないかと期待もあった。しかし、結果的に政府から出て来た法案は非常に問題がある内容であった。
- 1. 身体的自由とその射程距離、恣意的拘禁の禁止
 - 「憲法は在留外国人の人権を保障するか」という点において、指導的な判例とされている1978年のマクリーン判決の書き振りが、「在留資格のない人には基本的人権がない」というようであり、そのことが(日本の入管収容問題の)元凶になっていると思われる。

<マクリーン判決の問題点については以下を参照>

- 泉徳治「マクリーン判決の間違い箇所」『判例時報』2434号、2020年
- 近藤敦「マクリーン事件の判決の抜本的な見直し」名城法学 第70巻、2020年、1~21頁。 [http://law.meijo-u.ac.jp/staff/contents/70-4/700401_kondo.pdf] (2021年4月30日閲覧)

- 2. 入管収容に関する原則

- 在留資格がない人にも身体的自由はあることを前提に、どういう場合にそれを侵すことが許されるか考えるのが通常の方法。しかし、日本の全件収容主義はその過程を飛ばしてしまっている。

- 3. 収容代替措置とは

- 日本においては「収容を避けるための措置は、収容を減らすための取組みであり、いいものである。国際的にもやるべきだとされている」というややもするとぼんやりとした理解の中で、細々としたプログラムを続けて来たというのが実態である。
- 収容代替措置に関して、国際的に統一された定義はない。国際機関・団体が示す定義を見ると、内容は異なる部分もあるが、収容代替措置はある程度の（移動などの権利の）制限を前提としている点は共通している。
- 日本は、難民申請者の受入措置と非正規滞在者に対する収容代替措置の違い(下記、UNHCR参照)を明確にしてこなかった。
- 改正法案においては、「監理措置に付さない限りは収容する」とされており、むしろ全件収容主義※が明確になったと実務家としては捉えている。

- 4. 収容代替措置の国際基準、効果的な収容代替措置の必須要素(欧州評議会)

- 収容代替措置の国際基準：
 - ◇ 常に可能な限り制限の少ない手段に頼らなければならない
 - ◇ 自由の剥奪または移動の自由の恣意的な制限になってはならない
 - ◇ 法律で定められ、司法審査を受けなければならない。
 - ◇ 人間の尊厳と他の基本的権利の尊重を確保しなければならない。
- 効果的な収容代替措置の必須要素：
 - ◇ スクリーニングとアセスメント
 - ◇ 情報へのアクセス
 - ◇ 法的援助の提供
 - ◇ 庇護及び移民手続への信頼の構築

- ◇ ケースマネジメントサービスの提供
- ◇ 尊厳と基本的権利の保護

5. 監理措置の検討一何が問題か

- 改正法案においては、入管の一存で収容or監理措置のいずれの措置をとるかを定めることができる仕組みになっている。
- （現在運用されている）仮放免は今回の法改正の影響で、非常に例外的となった。仮放免の許可件数は、10年前から入管の一存でだんだん減って来ていた。今回の改正で、どのようなことになるかはわからないが、悲観的に思われる。
- 収容されている人を支援しようとしている弁護士や支援団体など職業的な人たちは、ものすごくやりにくい制度になっている（支援者と被支援者の信頼関係で成り立っていたものが、監理人になると、支援者が被支援者を監視し、違反があれば入管に報告する義務を負うことになる。これを無視すると監理人側に罰則がある）。
- 監理措置に付された際に就労許可が見込まれる人について、営利目的の監理人をどう防ぐのか（監理人を引き受ける代わりに、金銭を要求する人が出てくる懸念がある）
- 支援者は監理人になるのが困難なため、監理人になる人がいないか（監理措置に付されて収容を解かれるものの、営利目的の監理人に）搾取されるかの二択になるのではないかと

● 6. まとめ

- 監理措置は、「出してやってもいいけどガチガチに縛る」というもの。
- 法案の内容は、非正規滞在者にも基本的人権が保証されるべきという原則にたっていない。日本政府は、在留資格のない外国人を、基本的人権の享受主体としてみていないがために、本来あるべき権利の尊重がされない。
- 今回の改正により、全件収容主義が強化され、結果として長期収容が増えることを懸念する
- 収容代替措置の国際基準に照らしても何もあっていない。
- （収容の長期化の解消という）法案提案理由が果たされることはないのではないかとと思われる。

<難民申請者の収容・拘禁に関しては以下を参照>

・ UNHCR “Executive Committee Conclusion No. 93 - 2002: Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems No. 93 (LIII) - 2002”

[<https://www.unhcr.org/excom/exconc/3dafdd344/executivecommittee-conclusion-93-2002-conclusion-reception-asylum-seekers.html>] (30 April. 2021)。

・ UNHCR 「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される 判断基準及び実施基準についてのガイドライン 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 2012 年」 [<http://www.moj.go.jp/content/001312811.pdf>] (2021年4月30日)。

・ 難民研究フォーラム 「収容代替措置 (ATD) 各国制度比較」 [https://www.refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2020/11/research_atd_210325_RSFDf] (2021年4月30日)。

< 質疑応答 >

Q: 「情緒 (emotion)」という指標は、具体的にどのように規定し、調査で測定されているのでしょうか。

A: (市川) 情緒については私が尺度を一から作ったものではないが、その妥当性が検証されている手法を用いた。尺度がどのように作られたなどについては、紹介するウェブサイトをご覧いただきたい。

・ Parental detention and psychosocial wellbeing of migrant children in Japanの調査で用いた尺度 (Strength and Difficulties Questionnaire: 子どもの強さと困難さアンケート) について

・ Youthinmind [<https://www.sdqinfo.org/>] (尺度開発者のウェブサイト)

・ SDQ 子どもの強さと困難さアンケート [<https://ddclinic.jp/SDQ/index.html>] (日本語での解説)

・ Effect of post-migration detention on mental health among Afghan asylum seekers in Japanで用いた尺度について

・ Harvard Program in Refugee Trauma “Screening” [<http://hpert-cambridge.org/screening/>]

・ Harvard Program in Refugee Trauma “Harvard Trauma Questionnaire” [<http://hpert-cambridge.org/screening/harvard-trauma-questionnaire/>]

・ Harvard Program in Refugee Trauma “Hopkins Symptom Checklist” [<http://hpert-cambridge.org/screening/hopkins-symptom-checklist/>]

Q: ①「親の収容」が②「子どもの心の健康」に(悪)影響を与えるメカニズムとして、トラウマ等の心理的要因以外にも、例えば、収容により経済的な収入や負担が大きくなるといった経済的要因、いじめに遭いやすくなるなどの社会的要因など、様々なメカニズムが推測されるかと思う。この、①が②に(悪)影響を与えるメカニズムに関してどのように推察・分析しているのか?

A: (市川) 親の収容が子どもにどう影響するのかというメカニズムは、残念ながら今回のような量的研究ではわからない。ただ、詳しいメカニズムがわからないからといって因果関係が立証できないのかといえそうではない。例えば、昔、海軍では脚気が発生していた。その際、(軍における)位の違いによって症状が違った(位が低いほど発症者が多く、症状も重い。このことから、ビタミンB1の存在が当時は知られていなくても、(位によって異なっていた)食事を改善することで脚気がなくすことができ

た。このように（親の収容が子供のメンタルヘルスに悪影響を与える具体的な）メカニズムがわかっているとしても、不要な収容をなくすことで状況が改善するのではないかと考える。ただ、これに関しては研究の限界ということである。

Q:原則収容主義の根本原因として、非正規滞在者（滞在資格のない外国籍者）の基本的人権の保障という理念が確立・共有されていないという点を指摘していたが、国際人権法では、非正規滞在者の基本的人権の保障についてはどのような見解や規範があるか。また、その場合の基本的人権の保障はどこまでの範囲（例えば、医療を受ける権利など）を含むのか？さらに、それぞれの国によって人権の保障範囲が全然違うが、国際人権法の中、欧州人権裁判所の中で共通したコンセンサスはあるのか？日本ではどこまでを含む？

A:（鈴木）私のわかる範囲での回答になるが、先ほどの自由権規約であれば2条・26条が非差別原則を定めている。在留資格がない人に対して、基本的人権がないのではないかとことを人々が受け入れているということがある。医療を受ける権利については社会権になると思う。そのため、先進国において非差別原則がどこまで適用されるのかという問題があるだろう。社会権については、実務家としては私自身勉強不足ではあるが、少なくとも自由権の範囲では、非差別原則の適用の有無が（他の先進国と比べて）日本の実務は大きく乖離しているところであると思う。今回（の法案）も、特別手続きが監理措置についてあまりにも制約的で社会的経済的地位に基づく差別なのではないか。

Q:自由権規約は（国内法化しなくも効力があるため）国内法化する必要はないが、入管収容を何らかの形で司法の場で訴えていく中で、非差別原則がどのような影響力を持つか。また、実際日本の裁判所でどのくらい有効であるか？

A:（鈴木）条約は直接的に効力があることは裁判所も認めている。だが、日本の裁判所は国際人権条約適用についてもすごく消極的である。どういう解釈が有力であり、通説であるという議論はせずに、「法的拘束力はない」として入管問題には適用しようとしない。実務家自身も、国際人権法についての理解が薄いところがある。

Q:今回の法改正で野党側の対案の中に監理措置に代わる代替案はあるのか？野党案の欠点や課題になっている論点も説明してもらいたい。

A:（鈴木）野党案は、参議院で出されているという状況である。収容代替措置という位置付けで、仮滞在を活用するといったことはあったかもしれないが、収容代替措置の明確な位置づけはあまりなかったのではないかと。収容代替措置というのは野党案では検討されてはいないと思う。

Q:監理制度は色々なところで批判されているが、今の（入管の）論理を崩すことが必要だと思った。野党案には（代替案が）入っているといいなと思ったがないのか。

A1: (鈴木) 収容代替措置をどうするかといよりも、「収容の必要なし」というカテゴリーを作るのが大きいところであると考え。そういう意味では野党案には意味がある。個人的には、私自身、現状と比べて少しでも収容を減らせればということで、入管とも細々と収容代替措置をやってきたが、収容の必要なしというところを作っていくというのが大きいのではないかと思う。

A2:(JAR赤坂)野党案には「収容の上限を設ける」、「(収容にあたっては) 司法審査を入れていく」ということは盛り込まれている。私たちの位置付けは最低限の収容しかしてはいけないということ。(収容を解かれた後の) ケースワークを全ての人が必要としているわけではない。仮放免制度をつかって、脆弱性が特に高い方々に対して(私たちは) 支援をしなければならない。(野党案における) 仮放免はメインの収容回避の仕組みではないと認識している。野党案は(収容は最低限であるべきという) そもそもそのところが書かれている。また、野党案では仮滞在の許可要件が現行の仕組みより落とされている。そこは評価できる。

Q:マクリーン判決から何年も経っている。憲法を根拠に(在留許可のない外国人の基本的な人権を守るために) なにかできないのか? 人権を守ることに對して憲法は何も力を発揮しないのか?

A: (鈴木) 今まで、(支援者らも) 憲法論としては本格的に言っていないのではないかと。というのも、まさに憲法でいうと、マクリーン判決とぶつかってしまうから。当時、日本は国際人権諸条約に全く入っていなかった。(日本の入管行政の) 憲法違反を言おうとすると、マクリーン判決を打ち破らなければならないから、憲法も憲法学会としても沈黙してきたところ。国際人権法的には明らかに間違っている。だが、国際人権法については裁判所が消極ということがある。(憲法学者の) 近藤敦先生などは、国際人権法上の解釈を憲法に取り込むということも指摘されている。

Q.ヨーロッパの例でも憲法による(在留許可のない外国人への) 社会権の保障は難しいと認識している。アメリカの最高裁判決では、非正規滞在者であっても憲法に基づいて自由権・社会権は保障されるという判決が出た。しかし、国際社会の中でも、アメリカを除けば憲法を根拠に社会権の保障できた例はないと思うが、それはなぜか?

A: (鈴木) 先ほど申し上げた通り社会権については、私も勉強不足ではあるが、なぜ非差別原則から(非正規滞在者であっても) 自由権は導き出せるのに社会権は導き出せないのかと言うと、「からの自由」ではなく「への自由」である点で差があると言うことが一般的な受け止めなのではないかと考える。

...

(情報提供) (フォーラムメンバー/医師) : 難民キャンプで多く見られる症状の多くがトラウマの身体化症状であり、市川先生の研究結果は臨床的にも妥当である。その上で、医療でできることは限られているので、本来は根本的な状況改善をお願いしたい。もし医療資源を活用せざるを得ないときは、①

トラウマ診療経験のある、②外国人診療のできる、③可能なら難民の状況がわかる、セラピストを選んで欲しい。

以上