

2022 年 11 月 9 日

法務大臣 葉梨 康弘 様
厚生労働大臣 加藤 勝信 様
外務大臣 林 芳正 様
内閣府特命大臣 小倉 將信 様

警察庁長官

総務大臣 寺田 稔 様

最高裁判所長官

特定非営利活動法人 移住者と連帯する全国ネットワーク
代表理事 鳥井一平
東京都台東区上野 1-12-6 3 階
TEL : 03-3837-2316 FAX : 03-3837-2317

移民女性に関する要請書

私たち移住連は、この社会で暮らし、働く、移民（外国人）とその家族の生活と権利を守り、自立への活動を支え、よりよい多民族・多文化共生社会を目指す個人、団体による全国のネットワーク組織です。

移民女性について、以下の要請をいたします。

1 移民（外国人）女性への DV

（法務省、厚生労働省、内閣府、警察庁）

昨年 3 月 6 日、名古屋出入国在留管理局（以下、「名古屋入管」）収容施設内において、スリランカ人女性ウィシュマ・サングマリさんが死亡する事件が起きました。

その後、入管庁が公表した調査報告書（以下、「報告書」）では、ウィシュマさんが 2020 年 8 月 19 日に、同居している同国人パートナーからの DV からの保護を求めて静岡県内の交番に自ら出頭したものの、オーバーステイにより現行犯逮捕され、その後、名古屋入管に収容され、収容施設内で体調が悪化していったものの適切な医療も受けられず、仮放免許可申請も認められないままに亡くなった事実が、経過とともに示されています。この事件は、多くの移民女性 DV 被害者が、適切な保護や支援を受けていない実態の氷山の一角であり、現状を象徴的にあらわす事件であったとも言えます。

さらに名古屋入管においては、対応した現場職員らが内規である「DV 事案に係る措置要領」の存在さえ知らず、ウィシュマさんを DV 被害者として認知することはありませんでした。もし、ウィシュマさんが、警察で DV 被害者として配偶者暴力相談支援センターなどと連携した保護を受けられていたら、

入管施設に収容されて亡くなることはありませんでした。あるいは、入管に収容された早い段階で「DV 措置要領」に基づく適切な対応がとれられていれば、仮放免が認められ、このような痛ましい死を防ぐことができたはずです。このような事件を二度と繰り返さないために、移民女性 DV 被害者に対する適切な保護の徹底と対策の具体的改善を以下のとおり要請します。

（１）出入国在留管理局における DV 被害者対応について

（法務省）

- ① 昨年のウィシュマさんの事件で、名古屋入管の現場職員が「DV 措置要領」の内容はおろか、存在すら知らなかったことが明らかになりました。事件の反省もふまえて、2022 年 1 月に DV 措置要領の改定が行われていますが、この改定に至るまで、DV 措置要領の運用状況についてどのような実態把握がされたのでしょうか。

入管局における DV 被害者認知は、毎年全国で 2 桁台にとどまり、移民女性 DV 被害者の推定数と比較すると非常に少なく、各地方入管局で DV 認知数にもばらつきが見られます。私たちは、これまでの省庁交渉の場で繰り返し、DV 被害者認知数の少なさや地方局でのばらつきを指摘し、措置要領が適切に運用されるよう改善を要請してきましたが、今回の各地方入管局の運用実態の把握では、認知件数が少ないこと等の原因は明らかになったのでしょうか。

また運用実態調査をふまえて改定された措置要領について、今後どのように職員等への周知が徹底されることになったのでしょうか。

周知だけでなく、職員研修の現状や今後の改善策についても明らかにしてください。

- ② 2022 年 1 月に改正された DV 措置要領の各地方入管局での運用実態を明らかにしてください。新措置要領では、DV の定義や被害の特徴などを詳しく記述し、認知の端緒を広げようとしている努力が見られますが、従前と比較して、具体的な運用体制も変化しているのでしょうか。在留審査や退去強制手続において外国人から DV 被害の申告があった場合や DV 被害者と思料される外国人を認知した場合等において、どの部署においてどのように対応が行われるか等、現在の運用の手順についても具体的に示してください。

- ③ 入管局に DV の専門家がない現状においては、DV の事情聴取や認知のプロセスに、DV の専門家である配偶者暴力防止センターの関与が必要だと考えます。措置要領でも必要に応じて関係機関との連携をとる旨が記載されていますが、現在の措置要領の運用では具体的に、被害者認知のプロセスにおける配暴センターとの連携は行われていますか。

（２）警察における在留資格を喪失した DV 被害者対応について

（警察庁）

- ① 在留資格を喪失した DV 被害者が、DV 被害からの保護を求めて警察に出頭した場合、対応に関する通達として、DV 法第 3 次改正の際に出された平成 20 年 1 月 11 日警察庁生活安全局生活安全企画課長通達「配偶者からの暴力の防止および被害者の保護のための施策に関する基本的な方針」の告示について）が出されています。（「(3) 外国人の人権の尊重について」に、被害者に在

留資格がない場合の配慮について説明)

これ以降、新たな通達・通知は出されているでしょうか。

もし新たな通達がないのであれば、今回の事件をきっかけに、在留資格を喪失した外国人 DV 被害者に対する警察対応について DV 被害者保護の観点からの対応を周知徹底する通達を、改めて出してください。

- ② 人身取引被害者対応を定めた内部通達には、人身取引被害者が在留資格を喪失している場合において、逮捕でなく保護を優先することが明記されていると聞いています。DV 被害者についても、人身取引被害者への対応と同様の内容の通達を出すことはできないでしょうか。

(3) 多様な在留資格で滞在する DV 被害者への保護について

(内閣府、厚生労働省)

近年、移民女性 DV 被害者の在留資格は多様化し、在留資格を喪失した被害者のほかにも、被害者の在留資格による一時保護や支援の困難さが課題となっています。たとえば、被害者が就労資格を持つ外国人の配偶者である女性の場合、在留資格は「家族滞在」となりますが(「家族滞在」の在留外国人数は 190,010 人(2021 年 6 月法務省統計))、被害者が日本人配偶者や永住者の配偶者のような従来のケースとは異なり、夫から逃れて別居などしている場合、在留期間の終了後は帰国という選択肢しかないため、帰国できない事情を抱える被害者は、危険であっても配偶者の暴力から逃れられないという実態があります。

① 公的シェルターにおける一時保護

被害者が在留資格を喪失している場合や「家族滞在」の在留資格の場合は、DV 防止法における「一時保護」の対象ではあるものの、その後の自立支援に必要な福祉的支援のめどがたたないことを理由に、公的一時保護を断られるケースも少なくありません。

まずは、公的シェルターにおいて在留資格が不安定な DV 被害者を水際で追い返すことなく保護を優先するよう、通達等で周知徹底してください。

② 住まいの提供と最低限の生活保障

家族滞在の在留資格の被害者の場合は、28 時間の就労制限があり、生活自立が困難な状況にあります。このような移民女性被害者に対して、母子生活支援施設に優先的に入所できるようにするなど、安心して暮らせる住まいを提供してください。また、最低限の生活保障のために必要な社会福祉制度の運用見直しを行ってください。

③ DV 被害者への安定した在留資格の保障

移民女性への DV 被害の防止と被害者保護のため、被害者の安定した在留資格が必要であることは、人種差別撤廃条約委員会や女性差別撤廃条約委員会などから繰り返し、懸念や勧告が示されてきました。

しかしながら現状では、DV 被害から逃れるために配偶者と別居や離婚をした女性が日本で定住する

道筋が非常に狭く、結果として、移民女性が DV 被害を耐え忍ぶ傾向にあります。例えば、日本人と結婚した移民女性が DV 被害に遭い、別居し、離婚調停や裁判で係争中となった場合、在留資格が短期滞在などの不安定な在留資格に変更されますが、在留資格の不安定さが理由となり、子どもの親権争いが不利になる場合もあります。さらに親権が父親側になった場合、母親が日本に滞在することも困難となります。

このような事態を防ぎ、移民女性 DV 被害者が適切な保護と救済を受けられるようにするため、現行の在留資格制度の運用を見直し、DV 被害を受けた外国人が「特定活動」（就労可）や「定住者」などへの在留変更が可能となるようにしてください。

2 入院助産制度

（厚生労働省）

児童福祉法第 22 条に規定されている入院助産制度については、国籍や在留資格にかかわらず利用できるとされています。しかし近年、在留資格のない妊婦で、経済的理由によって当該制度の利用を必要としているにもかかわらず、自治体の窓口において、その申し込みを拒否されたり、あるいは水際対策のように、申し込みを渋られるケースが各地で生じています。在留資格のない移民女性でも、必要な場合は利用できる制度であるにもかかわらず、支援者が同行し、交渉しなければ、利用できないような制度になっているのが実態です。

<入院助産の利用の申し込みを拒否されたり、渋られたりした例>

- (1) Y 市 S 区のケース：仮放免中のフィリピン女性が申請したところ、以下のような「理由」で申請を渋られた。
 - ・緊急性がある場合に限り助成する制度だとして当初は、出産までまだ半年もあるから緊急性はないと、却下。緊急性が認められるのは出産の 1 ヶ月前と厚労省も言っている、といわれた。
 - ・公費助成ですまなかったらどうするのか。帝王切開などになったら、カバーできないといわれた。
 - ・出産後、（パートナーが暮らす自治体に引越し）現在住んでいる S 区に住まないならば対象にならない。居所をどこに定めるのかと、しつこく問われた。最終的には、同区に住むことが条件で、利用を認められた。
- (2) N 市のケース：アフリカ系の家族。事業がうまくいかなくなり、在留資格を失い係争中だった頃に懐妊。当事者だけで子どもの出産費用の相談に区役所に行ったときには、「ビザがないからダメ」と言われた。その後、支援者が同行、区役所に在留資格がなくても使える旨伝えて交渉したところ、やっと利用が認められた。
- (3) O 市 C 区のケース：フィリピン人でオーバーステイの女性。日本人夫とは離婚調停中。フィリピン人のパートナーとの子どもを懐妊。女性本人は非課税だが、パートナーはおそらく収入があるため、入院助産は利用できない可能性が高いと言われた。ただ実態としては、パートナーに預貯金があるわけではなく、二人の関係の先行きも不透明。

そこで、以下のように要請します。

- ① 入院助産制度は、国籍や在留資格にかかわらず利用できることを、自治体に改めて周知してください。
- ② 入院助産制度に関する国の予算を増やしてください。

3 裁判所における通訳確保

(最高裁判所)

家涉外事件の当事者である外国人に対して通訳の必要についての質問項目を設け、通訳確保が困難な場合に国庫負担による裁判所登録の通訳をつけて下さい。

家事涉外事件の中の婚姻に関する件数の推移

	審判事件別表第二（乙種）	調停事件別表第二、第二以外（乙種、乙種以外）
平成 20（2008）年	381	3437
平成 29（2017）年	550	4238
令和元（2019）年	713	4320

裁判所 司法統計「第 10 表 家事涉外事件の事件別新受件数—全家庭裁判所」から作成

* 家事涉外事件とは家事審判、調停事件のうち、申立人、相手方、事件本人、参加人、被相続人、遺言者などの全部又は一部が外国人である事件をいう。

これらの件数から見ても、婚姻に関して外国人が家事事事件の当事者となる数は確実に増えていることが見てとれます。かつては、両方が外国人夫婦であることは、中南米からの日系人に多くみられましたが、昨今の在留資格の多様化で夫婦とも外国人である人たちが増加しています。現在、調停や審判には、裁判所から当事者が言葉のわかる人を同行することがすすめられています。しかし、外国人自身でそのような人を確保することは容易なことではありません。これまで、民間の外国人支援団体がボランティアとしてこれらの外国人の支援をしてきましたが、相手方に通訳が確保できず話ができないため相手方の通訳をその場でお願いされることも起きていました。DV 被害者の支援ケースであると、加害者側の通訳をすることは困難です。

統計からも明らかなように、日本では全部または一部が外国人という家事事事件の件数は増加傾向にあるので、裁判所が事件の受付時に当事者の通訳の必要を尋ね、必要に応じて裁判所に登録された通訳を用意するようにしていただきたいです。婚姻関係の調停や審判には、裁判官や調停員は当事者から正確な情報を得ることが大切であり、また何よりも当事者が裁判所で意見を述べることは、誰にでも平等に与えられた権利であると考えます。

日本語を母国語としない人たちが裁判所の調停や裁判において、自分の意見や気持ちを調停員や裁判所に正確に伝えるためには母国語で話せる環境があることが大切です。たとえば、（特活）JFC ネットワークでは、フィリピン人女性が離婚や認知・養育費請求などの調停における話し合いが必要になる場合にはすべてのケースで通訳を付けています。しかし、通訳費用は本人負担となり、弁護士費用の他、通訳費用も本人負担となり過重な費用負担となっています。

また、JFC ネットワークの相談には、家事調停での事件継続中であるものの、日本語がうまくないので通訳を探してきて欲しいと裁判所から言われて通訳を探している、というものもあります。さらに、

最近では相手方が日本国籍保持者でも日本語が母国語ではないため、裁判所からの通知書が読めない、話し合いができないケースも出てきています。

日本語を母国語としない人たちの日本への定住化が進むにつれ、刑事事件だけでなく、家事事件における通訳人の確保は当事者たちの意見表明権を保障するために、とても重要となっています。

以上のことから、
家事事件における通訳人を必要とする全ケース（申立人、相手方問わず）において国庫負担による通訳人の確保を求めます。

4 戸籍上の外国人の名前の表記、その他

（法務省、総務省、外務省）

（１）日本国籍保持者と外国籍の人との婚姻や認知などの身分行為があった場合の戸籍への記載はカタカナ表記ではなく、パスポートに記載されている表記と同じアルファベット表記を併記して下さい。

（法務省）

日本国籍保持者が外国籍の人と婚姻や認知などの身分行為をした場合、外国籍の人の名前はカタカナ表記で戸籍に記載されます。しかし、その表記は必ずしも実際の名前の発音に忠実な表記となっていないことがあります。その場合、後に戸籍に書かれたカタカナ表記の本人が特定できなかったり、その本人との同一性が問題になることがあります。また、ミドルネームの省略形をそのまま戸籍に記載しているケースもあり、正確な表記となっていません。

たとえば、

Cecelia Espiritu →戸籍表記：シシリア・エスピリトゥ、正：セシリア・エスピリトゥ

May→戸籍表記：マイ、正：メイ

Hero→戸籍表記：ヘロ、正：ヒロ

Michael→戸籍表記：マイケル、正：ミカエル

Ma.→戸籍表記：マ、正：Maria の省略形のため「マリア」が正しい

M.T.C.などのミドルネームの省略をそのまま戸籍に、エム、ティー、シーと記載。

（２）在留カードの名前表記は住民票のそれと同一であるが、その表記の方法を本国で書かれている表記法か、または日本式に統一して下さい。たとえば、フィリピンの場合、ファーストネーム・ミドルネーム・ラストネームにすることが望ましいです。日本式に統一するなら、国によって統一し、フィリピンの場合には、名字にはミドルネーム・ラストネーム、名前にはファーストネームに統一して下さい。

（総務省、法務省）

たとえば、

Cecilia Espiritu Maruyama セシリア・エスピリトゥ・マルヤマ

(名前)(ミドルネーム)(名字)

の場合、

フィリピン式 : Cecilia Espiritu Maruyama

日本式 : Espiritu Maruyama Cecilia

のいずれかに統一してください。

在留カード・住民票はアルファベット表記で書かれていますが、

Maruama Cecilia Espiritu

(名字)(名前) (ミドルネーム)

の順番で書かれており、上記いずれの正しい表記方法にはなっていません。

(3) 出生、婚姻、認知などの記載事項証明書の保管期限は 10 年で破棄されてしまうが、人間の寿命 100 年ということを考え 100 年くらいはデータで保管して下さい。

(法務省)

たとえば、以下のような事例があります。

○妻の了解なしに勝手に夫が離婚届の妻の署名を偽造して「離婚届」を提出しただろうと思われるケースにおいて、「離婚無効」を争う際、離婚届に書かれた署名や添付書類などを確認したくても、地方自治体によっては 5 年で破棄されてしまうためその確認ができません。

○日本で生まれた外国籍の子が、母子手帳の写しを持っていて病院からの出生届を市町村役場に出しているようだが、その後、本国の大使館に出生の届出をしておらず、事実上無国籍になっている場合、子どもの出生届の記載事項証明書を取り寄せて、「出生届」の記載内容や添付書類を確認したい場合、地方自治体によっては 5 年で破棄されてしまうためその確認ができません。

(4) 国籍法 14 条 1 項の猶予期間中に国籍選択を強要しないで下さい。また、パスポートの更新申請の際に国籍選択をパスポート発行の条件としないで下さい。

(法務省、外務省)

未成年が複数国籍になった時は、成人してから 2 年間、国籍選択が猶予されています（国籍法 14 条 1 項）。ですが、猶予期間中にもかかわらず大使館で国籍選択を要求される事例があります。国籍選択は旅券発行の要件になっていないので、国籍選択を旅券発行の条件にするのは違法です。

5 「離婚届不受理申出」に関する対応

(法務省)

日本の協議離婚制度を悪用した違法な行為によって、移民女性が日本人の夫に署名を偽装され、無断で離婚届を提出されたという相談が近年 NGO や弁護士に多く寄せられています。しかし、協議離婚制度は外国では珍しく、離婚自体を認めない国もある中で、外国人には理解しにくい制度です。無断で

離婚届が提出されるのを防ぐために「離婚届不受理申出」がありますが、「離婚届不受理申出」は、移民女性にとって容易な手続きではありません。

(1) 離婚届不受理申出の在外公館での受理を求めます。(継続要請)

別紙資料は、フィリピンにいる間に日本人の夫に無断で離婚手続きをされてしまったケースを報じた記事、および実際の相談事例から導かれる在外公館での受理の必要性に関する背景説明です。

資料① 無断離婚の記事 (2016 年 5 月 3 日付東京新聞)

資料② 在外公館での「離婚届不受理申出」受理の必要性

(2) 代理人による提出を認めてください。(継続要請)

離婚届は代理人による提出が受け付けられていることから、戸籍の変更を予防する届出にすぎない離婚届不受理申出も代理人による提出を認めるようにしてください。

別紙
資料①



NPO 法人 J F C ネットワークは、2021 年度活動報告書の中で次のように報告している。

ケース受理後に日本人の父親の戸籍謄本を取り寄せて初めてフィリピン人母が離婚をされていた事実を知るケースも多い。フィリピンで有効に成立した婚姻（528 件）のうち有効な婚姻（492 件）で日本に届けられていた婚姻（297 件）と日本で成立した婚姻（58 件）は日本法で離婚が可能なケースであった（355 件）。355 件の中で離婚が成立していた件は 155 件（日本法で離婚可能な婚姻ケースの 43.66%）であり、そのうちフィリピン人妻が知らないうちに離婚されていたケースは 38 件である（全離婚ケースの 24.51%）。約 4 組に 1 組のケースはフィリピン人妻が知らないうちに日本人夫により勝手に離婚されていることになる。

また、フィリピン妻が知らずに離婚した 38 件のケースのうち妻がフィリピン在住のケースは 34 件（89.47%）であり、日本在住のケースは 4 件（10.53%）であった。妻がフィリピンに在住しているケースの方が勝手に離婚されるケースが圧倒的に多いことが分かる。

資料② 在外公館での「離婚届不受理申出」受理の必要性：

日本人の配偶者で、海外に在住する外国人が、離婚不受理申出の手続きについて支援した
実際の状況について

1. 日本人配偶者の戸籍情報を確認する

離婚不受理申出には日本人配偶者の戸籍情報が必要だが、戸籍が日本に特有の個人記録である背景のため、外国人、特に海外在住の外国人は、戸籍地を知らないことが多い。戸籍情報の取得方法には、①婚姻届提出国で提出した婚姻届に記載されている情報または、婚姻届の添付書類に提出した戸籍謄本等を取り寄せる、②在外日本公館で戸籍を取得する、③日本の弁護士に依頼し、

夫の戸籍を取り寄せる、の方法がある。

しかし、①は取得が不可能か、時間がかかることが多い。また、取得しても、日本語で記述された情報（戸籍謄本の原本かコピー）がない場合がある。

②は、外務省が戸籍の取得は「日本人に限られる場合と既に日本国籍を離脱・喪失された方や外国人も申請できる場合があります」の通り、外国人は取得できないか困難である。そのため、最速で取得するのは、③となる。

当方では、連携可能な弁護士に迅速に依頼して取得できるが、それでも、1週間程度は必要となる。

2. 外国人が居住する国の言語で、離婚不受理申出を作成する。

記載内容を当方が作成し、本人に送付する。本人はその書類に署名する。

3. 外国人本人が、現地で、2を公証する。この書類は私文書になるため、当該国における外務省認証をもらうことはできない。私文書公証は現地の方法に基づく。多くは弁護士による認証のようである。
4. 3を日本語に翻訳する。3をメール等で送ってもらい、当方で翻訳を行うか、翻訳会社を紹介する。
5. 3と4、本人の身分証明書のコピーを、日本人配偶者の戸籍地自治体へ送付する。

在外の外国人が離婚不受理申出をする場合、以上の作業が必要である。この問題点は、

- ・時間がかかる

無断で離婚される恐れがある状況は、離婚の成立と親権者の確定の面で、一刻を争う状況だが、上記の作業を完了するのは、1カ月程度かかってしまう。

- ・本人だけでできない

上述のとおり、必要な情報、作成する能力ともに、外国人が自力で作業できないことが求められている。自分の権利を自分で行使・守ることができない。

- ・届出が保証されない

上記の作業を経て送付したとしても、それが自治体で受付してもらえるかどうかの保証がない。

※来所提出を要求することについて、「やむを得ない事由により自ら出頭する事ができない場合」の状況についての事例

- ・夫婦とも在外在住で、離婚を裁判所で争っていた、子がいる夫婦。訴訟最中であったため、子を連れての渡日ができない（日本人配偶者によって、子の外国への連れ出しを禁止）。子は幼児であり、子を置いて外国人本人のみが渡日することができない。
- ・一方、日本人のほうは、子を連れての日本入国において、入国を制限されないため、子の連れ去りの危険があった。さらに、連れ去った上で日本で無断で離婚届を出し、そこで、子の親権者を日本人親にしてしまう危険性があった。
- ・外国人側が不安視していたもう一点は、日本人配偶者の親等が無断で離婚届を出してしまうことだった。
- ・こうやって成立してしまった日本での離婚は、在住国でも法的に反映されてしまうが、それを阻止するためには、日本で離婚無効の法的手続きを進めなければならない。