



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

仮訳・原文英語

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（第 204 回国会提出）に関する
2021 年 4 月 9 日付け国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解の概要

- UNHCR は、本法案の基盤となった報告書を提出した「収容・送還に関する専門部会」（第 7 次出入国管理政策懇談会の下に設けられた）にオブザーバーとして参加する機会を得た。
- UNHCR は、国際保護を必要とする人々の保護を確保しながら庇護制度の濫用・誤用の問題に対処する方策との関連で、出入国在留管理庁（入管庁）が直面している、各国共通の課題を認識する。UNHCR は、これらの問題に対応するために入管庁が行っている継続的努力を評価する。
- 今回の入管法改正案には、庇護希望者／難民の保護の強化につながるものが期待される部分も一部あるが、非常に重大な懸念を生じさせる様々な側面がある。
- UNHCR は、国際難民基準を反映し、かつ日本が国際法上の義務を果たす上で役立つ、公正、透明かつ効果的な庇護法制を確保するための入管庁および日本政府による取り組みを引き続き支援する用意がある。

1. UNHCR は以下の条項案(またはその一部)を歓迎する：

1-1. **難民の権利に関する改善**：現行法第 61 条の 2 の 2 第 1 項の難民認定者への「定住者」資格の自動的付与の除外事由から、第 1 号・第 2 号（6 ヶ月要件と直接来日要件）が外されたこと、この「定住者」の自動的付与対象に、補完的保護対象者認定を受けた者も追加されたこと（改正法案 61 条の 2 の 2 第 1 項）。難民旅行証明書の有効期間の 1 年から 5 年までの延長（第 61 条の 2 の 15 第 3 項）。一定の難民に対する永住許可の要件の緩和（第 22 条第 2 項）。

1-2. **被收容者の処遇についての規制の強化**：以前は省令で規制されていた被收容者の処遇について、入管難民法で規制されることとなり、**收容所内の状況・環境を改善**し、被收容者の知的、教育的及び娯楽的活動について援助を与えるための規定等が挿入された（例として第 55 条の 5）。情報や心理的カウンセリングへのアクセスの保障等の一層の強化が望ましい。

1-3. **仮滞在を許可された難民申請者の権利の強化**：仮滞在の許可を受けた者の**在留資格の取得**（第 61 条の 2 の 5）や、**就労の許可**（第 61 条の 2 の 7 第 2 項）。しかし、仮滞在は 2019 年ではその対象者として検討された者の 3%（2019 年では 733 人中 25 名）のみが許可された。仮滞主にまつわる提案の以下 3-4 を参照。

1-4. **補完的保護の概念の導入**（第 2 条第 3 号の 2）：1951 年の難民条約上の難民の定義に該当しないものの**国際保護が必要**な者への日本国の義務である旨が伝わる概念である補完的保護という文言が採用されていること（しかしながら、以下の 3-2 の補完的保護の基準に関する懸念を参照）。

1-5. **在留特別許可（第 50 条）への申請権等**：移住者としての滞在や正規化の経路を整備することは、難民認定手続きの濫用・誤用を防ぐことにもつながる。しかし、下記 3-5 も参照。

2. UNHCR は難民申請の送還停止効の例外の導入に対し重大な懸念を持っている：

- **概要**：第 61 条の 2 の 9 第 4 項第 1 号は 3 回目以降の複数回申請者で、保護されるべき「相当の理由がある資料」を提出していない者、同第 2 号は 3 年以上の実刑を日本で受けた者やテロリズムや暴力主義的破壊活動等に関与する疑いがあると認められた者等を、難民申請しても送還の停止がなされない例外の対象としていると、UNHCR は理解している。UNHCR の一番の懸念事項は、同第 2 号には、理論上、**はじめて難民申請した者であって一次審査の一回目の難**



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

仮訳・原文英語

民認定の面接を待っている者も含まれることである。さらに、第2号には、広い範囲の活動が含まれ、同号の適用性については入管庁内の審査によって決定される。

➤ UNHCR の提案：

<根本的側面に関する提案>

(i) 難民認定の終局的な決定が出る前に自動送還停止効の例外を設けることに関する UNHCR の立場は、ルフールマン（難民条約等により送還が禁止される国への送還）の可能性を高めるため望ましくないというものである。よって、第61条の2の9第4項第1号・第2号の挿入は望ましくない。

(ii) 限られたリソースを、現在は自動でなされる送還停止の例外を設け運用することに割くのではなく、2014年12月の「難民認定制度に関する専門部会」の提言の完全な実施も含めた公正・効率的な難民認定制度の確保のための更なるとりくみに費やすことが必要かつ効果的である。これらは、難民認定制度の濫用・誤用の問題に根本的に対処するためにも極めて重要だと考えている。UNHCR は日本政府の出身国情報の収集体制や研修等の強化などを含む継続的な努力を評価しており、今後もサポートを行う用意がある。

(iii) 仮に例外が設けられるとするのなら、例外中の例外に限られるべきであり、必ず手続き保障が確保されねばならない。具体的には、送還停止効の例外となる（ことにつながる）決定に不服を申し立てる効果的な救済措置や、同不服申し立てをしている間の送還停止を申し立てる権利の保障等である。

(iv) また、収容送還専門部会の提言（第4の1(4)②）においても、「(...)適正手続を保障する観点から、行政庁の判断の適正性について第三者によるチェックが機能するよう留意すること。」という提案がなされているところ、このような第三者による難民認定の質と効率性の確保のためのモニタリングの仕組み（クオリティ・イニシアチブ等）は有効である。また、送還停止効の例外が設けられた場合は、その規定の適用状況についても第三者チェックがなされることが重要である。

<一回目の申請者も含めた犯罪歴等の一定の属性のある者について>

(v) 送還停止効は、初めて難民申請を行う申請者については、難民認定に関する第一次審査と不認定処分に対する不服審査が行われている間、一定の犯罪歴がある、またはテロリズムや暴力主義的破壊活動に関与するおそれや可能性があるというだけの理由によっては、決して解除されてはならない。UNHCR は国家安全についての政府の正当な懸念を共有するが、難民条約の規定が適切に運用されれば、国家の安全と難民の保護は両立可能なものである（第1条A(2)の該当性無しとの判断、一定の重大な犯罪を行ったと考えられる重大な理由がある者の難民の認定からの除外（第1条F）、ノン・ルフールマンの例外等（第33条第2項）。難民が庇護国で犯した重大な犯罪は当然、法で定められた適正手続きの対象である。

(vi) 難民が庇護国の安全や（特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し）庇護国社会に対して危険な存在とされた場合の難民条約第33条第2項のノン・ルフールマンの例外は、しかし、本来難民として認定された者に適用されるべき規定である。また、送還が危険を消滅または軽減させる最後の手段でなくてはならず、比例性が無くてはならない；つまり、国家や社会に対して当該難民が及ぼす将来的な危険が、当該難民が出身国に送り返された際に直面する危険を上回るときのみ可能である。難民認定の個人面接や不服審査も含め、難民条約の難民の定義に照らして難民該当性を完全に評価される権利がまず確保されなければならない。

(vii) よって、UNHCR は送還停止効の例外として犯罪歴等の一定の属性のある者に言及する第61条の2の9第4項第2号の削除を提案する。むしろ、安全保障上の懸念を及ぼす者は、完全にしかしすみやかな手続きで必要な専門性を備えた有能な難民審査官により審査されるべきであり、



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

仮訳・原文英語

UNHCR はそういった取り組みについて日本政府を支援する用意がある。

<3 回目以上の複数回申請者でかつ保護されるべき相当の資料の無い者について>

(viii) UNHCR としては、このような事案に自動的な送還停止効の解除をもって対応することは、上記(i)のとおり望ましくないという立場である。他方、複数回申請について、迅速な手続や本案の再審査を正当化する要素があるかを判断する「許容性審査」を設置すること自体は、効率化のため有用な手段となり得ることがある。ただし、その複数回申請が、申請の本案が**適正に審査**され最終的に棄却された後に提出されたものであり、許容性審査の基準が適切に確立・運用され、効果的な救済措置も含めて手続保障が整備されること等が条件である。他方、

(ix) **仮に自動送還停止効からの除外が設けられることが決定された場合には、保護されるべき「相当の理由がある資料」の提出の相当な期限と、「相当の理由がある」かどうかの判断を入管庁が下す期限を定めて、送還停止効の例外とするかどうかの決定はその期間の徒過が要件とされるべきことを第 61 条の 2 の 9 第 4 項第 1 号に挿入することを推奨する。**

(x) 上記(iii)の効果的な救済措置を確保する目的で、保護されるべき「相当の資料」が提出されていない（よって送還停止効の除外事由に該当する）旨の**入管庁の判断に処分性を持たせ、当事者に明示的に処分の告知がなされたうえで、この処分が行政不服審査法上の行政不服審査の対象とされる**必要があり、また不服審査中の送還停止効の発生を追及する効果的な機会がなくてはならない。

(xi) 行政不服審査への権利が法律で保障されない場合、司法審査へのアクセスが担保されることが極めて重要である。**第 52 条の 8 (退去の計画) に、送還停止効の例外であること、送還の時期等の計画について本人に伝える義務が盛り込まれることを推奨する。**また、訴訟を希望する者のうち、難民不認定・補完的保護対象者不認定処分の取消訴訟および難民該当性・補完的保護者該当性を争点とする退去強制令書発付処分の取消訴訟の**出訴期間内は、送還停止が維持される必要があり、その旨が入管法で規定されるべきである。**入管法の改正の範疇ではないものの、あわせて、在留資格の無い者が法律扶助を受けられない総合法律支援法の改正が検討されるとともに、現在の状況下で代理人弁護士等へのアクセスを促進することも重要である。

3. UNHCR は以下の点について懸念と提案がある：

3-1. (1)退去強制令書が発付されても退去しないことや(2)旅券を取得しないことへの罰則の創設(第 55 条の 2 第 1 項および第 72 条第 8 号、第 52 条第 12 項および第 72 条第 6 号)：非正規な移住の犯罪化は、国の正当な利益に照らしても比例性が無いというのが国連恣意的拘禁に関する作業部会の立場である。少なくとも新設が検討されている**命令と罰則**(一年以下の懲役・罰金)から、**すべての難民申請者と無国籍者を明確に除外**することを提案する。

3-2. **補完的保護の要件について**：現在提案されている文言は、国際・地域難民・人権法で使われている文言を採用したのではなく、拷問等禁止条約や自由権規約等、日本政府が負うすべての**国際人権法上のノンフルマンの義務**の履行の確保が可能な文言に修正されることが望まれる。

3-3. **収容の最長期限の設定と収容決定や延長についての裁判所等の入管庁から独立した機関による迅速・定期的な審査の必要性**：法案には盛り込まれていないが各国連人権メカニズムの勧告等に基づき、導入されることが望ましい。

3-4. **「監理措置」と収容代替措置の一層の活用**：対象者の生活の手段の確保(就労権が与えられない場合は、**国費による生活支援等**)がなされることが望ましい。本人の逃亡の予防は、懲役や罰金ではなく、ケースマネジメントがきちんとなされること等による対応が適切である。また、監理人にも報告義務と不履行の場合の過料が科されていること等により、法律家や市民団体等による利益相反や信頼醸成の難しさが指摘されており、これが制度としての成功に支障をきたすことを懸念



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

仮訳・原文英語

し、再検討が望まれる。また、仮滞在の不許可事由(6か月以内の申請や退去強制令書未発付等)の一部の削除等による、より広範囲の者への仮滞在許可や、一時庇護上陸許可のより弾力的な運用が望まれる。

3-5. 在留特別許可（在留の正規化措置）：世界の無国籍に対処する任務を国連総会から委ねられた機関として、UNHCR は日本政府に対し、無国籍者が在留資格の付与によって保護されるようにするため、無国籍認定手続を設けることを推奨する。このような手続が設けられない状況では特に、退去強制令書がすでに発付されている者についても、在留特別許可の申請権を付与することを検討することが望ましい。UNHCR はさらに、同許可の**積極的考慮要素**に、無国籍であることを加えることを推奨する。