

2021 年 4 月 9 日付入管法改正案に関する UNHCR の見解

一部サマリー (2022 年 2 月 24 日)



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上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。1951 年の難民条約の「守護者」として、UNHCR は、国際難民法の基準を反映した、公正かつ効率的で、透明性があり良質な庇護制度を確保するための日本の取り組みを引き続き支援したいと考えている。¹

UNHCR は、改正案の一部について歓迎するとともに、いくつかの提言を行う。

難民条約上の難民の定義に該当しないものの国際的な保護が必要な者を対象とする「補完的保護」の概念の導入を歓迎する。しかしながら、UNHCR は、補完的保護の付与の基準として提案されている文言を修正し、拷問等禁止条約を含む国際人権法に基づいて日本政府が負っている義務を明確に反映させることを提言する。難民旅行証明書の有効期間の延長、一定の難民に対する永住許可要件の緩和など、難民の権利を改善するための改正案も歓迎される。被收容者の知的、教育的、娯楽的活動についての援助などの收容施設内の処遇の改善のための提案は注目に値するが、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。

UNHCR が関心を有する主要な課題と提言

庇護希望者の送還一般

難民認定手続が進行中の庇護希望者を（現在は自動的な「送還停止効」を解除することにより）送還することは、難民条約と国際法の「ノン・ルフールマン」と呼ばれる原則によって禁じられている、出身国で迫害に直面するという事態の発生するリスクを高めるものである。UNHCR の見解では、制度の濫用の問題に対処する最も効果的な方法は、難民がきちんとすばやく特定される難民認定制度の質、公正性・効率性の向上にリソースを投入することである。仮に送還停止効に例外を設けるのであれば、真に例外的な事案に限定するとともに、初めて難民申請を行う者に対しては決して適用されないようにすることを、UNHCR は強く提言する。また、例外となったすべての事案に対する適正手続きを確保し、送還停止効を解除する旨の決定に対する不服申立てを認めるべきである。

初めて難民申請を行う申請者の、犯罪性や犯罪歴を理由とする送還

法案では、いかなる難民申請者についても、テロリズムや暴力主義的破壊活動等に関与しているもしくは（将来）関与する疑いがあることや日本で 3 年以上の懲役・禁固刑に処せられたことだけを理由とする送還を可能にするものである。これは、初めて難民申請を行い、その面接をまだ受けていないまたは難民申請の第一次審査の処分を受けていない者にさえ適用される規定である。UNHCR は、国家の安全についての政府の正当な懸念を共有する。しかし、国家の安全と難民の保護は両立可能である。初めて難民申請を行う庇護希望者に対しては、まず難民認定面接の機会を保障し、母国に送還された場合にどのような危害に直面する可能性があるかについて説明で

¹ この資料は、「第 7 次出入国管理政策懇談会「收容・送還に関する専門部会」（専門部会）の提言に基づき第 204 回国会（2021 年）に提出された出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に関する UNHCR の見解」（2021 年 4 月 9 日）の一部を要約したものである。詳しくは「見解」全文 www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=6074750e4 と「概要」<www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=6074751d4>を参照されたい。

きるようにしなければならない。安全保障上の懸念を及ぼす者は、専門性のある難民審査官による公正かつ効率的な審査されるべきである。これらの者の中には、確かに、難民の地位を付与するに値しないという理由で難民と認定されない者もいる可能性がある。



日本で犯罪を行った庇護希望者・難民は、当然、法の適正手続きに則って訴追・処罰されるべきである。1951年条約第33条2項は、難民が庇護国の安全または（「特に」重大な犯罪について有罪の判決を言い渡されて）庇護国社会に対して危険な存在とされた場合に限り、迫害に直面する国への難民の送還を例外的に認めている。しかし、この規定は難民として認定された者への適用を意図したものである。法案

の関連規定で対象とされている幅広い範囲の活動の多くは、このような例外に該当する可能性が低い。さらに、日本が締約国となっている自由権規約や拷問等禁止条約ではノン・ルフールマンの義務の例外を認める規定は存在しないことから、送還停止効を解除しても結局実際には送還に至らない場合もある。仮にそれでも送還停止効を解除するとされた場合に、現行入管法の第53条(3)²がルフールマン防止のための保護措置として機能するためには、特に、当該規定の適用の可否を（再）審査する明確な手続を設置し、適用される場合は在留許可を付与することほかの措置が必要とされるであろう。

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」の無い者の送還

最初の難民申請について適正な審査が行われた上で最終的に棄却されたのであれば、複数回申請について、申請内容の再審査を正当とする要素があるかを判断するためのきちんとした許容性(admissibility)審査手続を設けることは、効率化のための有用な手段となり得ることがある。仮に送還停止効を解除することとされた場合、保護されるべき「相当の資料」が提出されていない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上で、不服審査の効果的機会が設けられるべきである。

退去強制令書が発付されても退去しないこと／旅券を取得しないこと等への罰則の創設

少なくとも、すべての庇護希望者と無国籍者が、これらの措置から明示的に除外されるべきである。

「監理措置」と収容代替措置の一層の活用必要性

逃亡のおそれへの対応は、懲役や罰金を科すことではなく、対象者に対する生活手段の提供（就労権の付与や国費による生活支援等）や適正なケースマネジメントによってなされるべきである。仮滞在許可などで設けられている庇護希望者の収容を避けるための措置を、その基準の一部を廃止することで、より広範囲に付与することを提案する。収容期間の上限を定めるとともに、収容（継続）の処分に関して司法による独立した迅速・定期的な審査制度を確立するべきである。

² 入管法第53条3項は退去強制の送還先をノン・ルフールマン原則が適用される国にすることを禁じる趣旨のものである。