

## 日本国・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 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解

### I. UNHCR の関心

1. 国連総会は、世界の難民を国際的に保護する任務及び難民問題の恒久的解決を UNHCR に委託した<sup>1</sup>。さらに、1951 年の難民の地位に関する条約（以下難民条約）の第 35 条により、日本は「国際連合難民高等弁務官事務所またはこれを承継する国際連合の他の機関の任務の遂行に際し、これらの機関と協力することを約束するものとし、特に、これらの機関の条約の適用を監督する責務の遂行に際し、これらの機関に便宜を与える」義務を負っている。したがって、UNHCR は、難民条約の適用を規定する締約国の国内法に直接的な関心を持っている。よって、UNHCR は出入国管理及び難民認定法の改正法案に対する見解を述べる機会を歓迎する。

### II. UNHCR の注目する条項案

2. 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案中の、難民保護に関連する点は以下の通りである。
  - 60 日の難民申請期限（60 日ルール）の撤廃
  - 認定難民への一定の条件下での定住者在留資格の付与
  - 難民申請中の者の法的地位の正規化を伴う、難民申請者の仮滞在許可制度の新設
  - 不法滞在状態にある難民申請者についての退去強制手続および収容の一時停止
  - 一部の難民申請者及び難民に該当する罰則
  - 難民審査参与員の設置による異議申立制度の見直し
  - 手続きの公正

以下において、現行法および改正法案中の変更点、その他の関連事項についての詳細な検証、そしてそれらについての UNHCR の見解を述べる。

### III. 60 日の難民申請期限の撤廃

#### 現行の出入国管理及び難民認定法：

（難民の認定）

#### 第 61 条の 2

- 1 法務大臣は、本邦にある外国人から法務省令で定める手続により申請があつたときは、その提出した資料に基づき、その者が難民である旨の認定（以下「難民の認定」という。）を行うことができる。

<sup>1</sup> 国連難民高等弁務官事務所規定 1950 年 12 月 14 日、国連総会議決 428 (V) を参照のこと。

- 2 前項の申請は、その者が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から六十日以内に行わなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。

**改正法案は第 61 条の 2 の 2、第 2 項の削除を提議。**

3. UNHCR は、個別の事情を考慮することなく申請期限が厳密に適用されれば、ノンルフルマン原則や、庇護を求める権利、および、難民条約に明記されている理念<sup>2</sup>に矛盾することになると考える。したがって申請期限の撤廃は、UNHCR 執行委員会（EXCOM）<sup>3</sup>が勧める公正な庇護手続きの国際的基準に則ったものであり、歓迎される。以下にこれに関連した 1979 年執行委員会結論 15(i)を引用したい。

「庇護希望者に対し一定の期限内に庇護申請を提出するよう求めることはできるが、当該期限を徒過したことまたは他の形式的要件が満たされなかったことによって庇護申請を審査の対象から除外すべきでない。」<sup>4</sup>

**IV. 認定難民への定住者在留資格の付与**

**現行の出入国管理及び難民認定法：**

現行法の下では、難民と認定された者が在留資格を自動的に付与されることはない。よって、難民として認定された時点で合法的な滞在許可をもっていない者は、短期滞在資格の者と同様に、定住者資格を改めて申請する必要がある。

**改正法案：**

（在留資格に係る許可）

第六十一条の二の二 法務大臣は、前条第一項の規定により難民の認定をする場合であつて、同項の申請をした外国人が在留資格未取得外国人（別表第一又は別表第二の上欄の在留資格をもつて本邦に在留する者、一時庇護のための上陸の許可を受けた者で当該許可書に記載された期間を経過していないもの及び特別永住者以外の者をいう。以下同じ。）であるときは、当該在留資格未取得外国人が次の各号のいずれかに該当する場合を除き、その者に定住者の在留資格の取得を許可する。

- 一 本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から六月を経過した後前条第一項の申請を行ったものであるとき。ただし、やむを得ない事情がある場合を除く。
- 二 本邦にある間に難民となる事由が生じた場合を除き、その者の生命、身体又は身体の自由が難民条約第一条A(2)に規定する理由によって害されるおそれのあつた領域から直接本邦に入ったものでないとき。
- 三 第二十四条第三号又は第四号ホからヨまでに掲げる者のいずれかに該当するとき。
- 四 本邦に入った後に、刑法第二編第十二章、第十六章から第十九章まで、第二十三章、第二十六章、第二十七章、第三十一章、第三十三章、第三十六章、第三十七章若しくは第三十九章の罪、暴力行為等処罰に関する法律第一条、第一条ノ二若しくは第一条ノ三（刑法第二百二十二

<sup>2</sup> 難民の地位に関する 1951 年の条約 前文、とりわけ以下の部分「国際連合が、種々の機会に難民に対する深い関心を表明し並びに難民に対して基本的な権利及び自由のできる限り広範な行使を保証することに努力してきたことを考慮し、」を参照のこと。

<sup>3</sup> 執行委員会は、64ヶ国の加盟国からなり、高等弁務官に対してはその権限の履行に関する指針を、また国家に対しては庇護関連事項に関する指針を示す顧問委員会である。執行委員会の権限は国連総会と国連経済社会理事会から得ている。日本は執行委員会の構成国であり、難民の受け入れ、認定と待遇に関する政策に方向性を提供する「国際的保護に関する結論」の採択に賛成してきた。

<sup>4</sup> 執行委員会が提唱するその他の手続き上の保障については「国際的保護に関する結論」8、15、30、73、79、82、84などに含まれる。執行委員会結論の邦訳の一部は UNHCR のウェブサイトから入手可能である。

[www.unhcr.or.jp](http://www.unhcr.or.jp)

- 条又は第二百六十一条に係る部分を除く。) の罪、盗犯等の防止及び処分に関する法律の罪又は特殊開錠用具の所持の禁止等に関する法律第十五条若しくは第十六条の罪により懲役又は禁錮に処せられたものであるとき。
- 2 法務大臣は、前条第一項の申請をした在留資格未取得外国人について、難民の認定をしない処分をするとき、又は前項の許可をしないときは、当該在留資格未取得外国人の在留を特別に許可すべき事情があるか否かを審査するものとし、当該事情があると認めるときは、その在留を特別に許可することができる。
  - 3 法務大臣は、前二項の許可をする場合には、在留資格及び在留期間を決定し、入国審査官に、当該在留資格未取得外国人に対し当該在留資格及び在留期間を記載した在留資格証明書を交付させるものとする。この場合において、その許可は、当該交付のあつた時に、その記載された内容をもって効力を生ずる。
  - 4 法務大臣は、第一項又は第二項の許可をする場合において、当該在留資格未取得外国人が仮上陸の許可又は第三章第四節の規定による上陸の許可を受けているときは、当該仮上陸の許可又は上陸の許可を取り消すものとする。

4. UNHCR は改正法案を歓迎する。改正法案によると、認定された難民は日本での滞在が合法化され、他の定住者と同様、医療や福祉、その他の公的援助を滞りなく享受できるようになる。これは難民の日本における定着を促進することとなる。しかし、改正法案によると、難民認定者の在留資格取得にもまた、（１）６ヶ月以内に難民申請をしていることおよび、（２）その者の生命、身体又は身体の自由が難民条約第一条A（２）に規定する理由によって害されるおそれのあつた領域から「直接」来日していることという２つの条件が課されている。
5. 合法的滞在の権利は難民条約が保障する難民の権利の必然的結果であり、特に条約において「合法的滞在」に言及している条文に当てはまる。安定した恒久的な滞在資格は難民の諸権利とつながっている。適切な滞在資格の欠如は、生活の糧を得るために働くことができず、病院で治療を受けることもできず、公的保険の適用も受けられず、条約で謳われた数々の難民の諸権利が抑制されることを意味する。難民の地位は、問題を解決するものでなくてはならず、合法的な滞在資格なしには定着という恒久的解決策はありえない<sup>5</sup>。改正法案では認定難民の在留資格取得に対する条件が課せられる一方で、その「在留を特別に許可すべき事情」をも考慮するよう規定されており、実際上は上記の条件に該当しない認定難民も救済される可能性がある<sup>6</sup>。この「在留を特別に許可すべき事情」の更に詳細な定義は規定されておらず、したがって法務省の裁量の下に置かれている。同規定が制限的に運用されるとすれば、1951年の難民条約と矛盾することになり<sup>7</sup>、改正法案にあるこれらの条件は難民条約第31条の意味から考えると、一種の罰則となりうる場合も出てくるだろう（10段落を参照）。
6. 「その者の生命、身体又は身体の自由が難民条約第一条A（2）に規定する理由によって害されるおそれのあつた領域から直接本邦に入ったもの」という条件に関しては、以下の見解が述べられる（本見解第11段落も参照のこと）。現行法に基づく法務省による難民申請の審査状況が示す限りにおいては、難民条約第一条A（2）に規定される「迫害」の概念には、生命と身体的安全・自由に対する脅威のみならず、その他の形態の市民的及び政治的権利の剥奪（例えば、表現の自由に関する権利の侵害等）をも加えた、深刻な人権侵害が含まれる。したがって、迫害の概念は、難民申請者に対する身体的な脅威のみに制限されるべきではない。

<sup>5</sup> 難民条約で謳われた諸権利は難民が庇護国に“合法的に滞在”していることを前提としている。日本の法制度の下でも同様に、永住資格の取得や帰化においては、合法的な滞在がその要件とされている。

<sup>6</sup> 改正法案第61条の2の2第2項を参照。

<sup>7</sup> 認定難民への定住者在留資格の認定に関する現行法の規定が運用される際には、認定難民は在留資格を付与されているようである。2004年4月の参議院法務委員会における会合では、法務省は、改正法案の規定は柔軟に運用されると述べている。

## V. 難民申請者に対する仮滞在許可の条件付付与

### 現行の出入国管理及び難民認定法：

現行法においては、不法入国・不法残留の難民申請者にはいかなる形の法的地位も付与されない。不法入国・不法残留の難民申請者は、難民申請の受理を認める書類を受け取るが、それは申請者への仮滞在許可ではない。その結果、難民申請者は難民申請中のいかなる時にでも拘禁され得ることになり、時には、全申請期間にわたって（数ヶ月間に及ぶ可能性もある）拘禁され得る。

日本への入国を可能にする在留資格を有する難民申請者に関しては、入国管理局がそれを覆す決定をしない限り、難民申請中に在留資格の有効期限が切れる可能性がある。

最後に、短期滞在許可の下では、難民申請者が健康保険へ加入することも、生活が困窮している者が生活保護の申請をすることも出来ない。

### 改正法案：

（仮滞在の許可）

第六十一条の二の四 法務大臣は、在留資格未取得外国人から第六十一条の二第一項の申請があつたときは、当該在留資格未取得外国人が次の各号のいずれかに該当する場合を除き、その者に仮に本邦に滞在することを許可する。

一 仮上陸の許可を受けているとき。

二 寄港地上陸の許可、通過上陸の許可、乗員上陸の許可、緊急上陸の許可又は遭難による上陸の許可を受け、旅券又は当該許可書に記載された期間を経過していないとき。

三 第二十二条の二第一項の規定により本邦に在留することができるとき。

四 本邦に入った時に、第五条第一項第四号から第十四号までに掲げる者のいずれかに該当していたとき。

五 第二十四条第三号又は第四号ホからヨまでに掲げる者のいずれかに該当すると疑うに足りる相当の理由があるとき。

六 第六十一条の二の二第一項第一号又は第二号のいずれかに該当することが明らかであるとき。

七 本邦に入った後に、刑法第二編第十二章、第十六章から第十九章まで、第二十三章、第二十六章、第二十七章、第三十一章、第三十三章、第三十六章、第三十七章若しくは第三十九章の罪、暴力行為等処罰に関する法律第一条、第一条ノ二若しくは第一条ノ三（刑法第二百二十二条又は第二百六十一条に係る部分を除く。）の罪、盗犯等の防止及び処分に関する法律の罪又は特殊開錠用具の所持の禁止等に関する法律第十五条若しくは第十六条の罪により懲役又は禁錮に処せられたものであるとき。

八 退去強制令書の発付を受けているとき。

九 逃亡するおそれがあると疑うに足りる相当の理由があるとき。

（ 中略 ）

3 法務大臣は、第一項の許可をする場合には、法務省令で定めるところにより、当該在留資格未取得外国人に対し、住居及び行動範囲の制限、活動の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件を付し、かつ、必要があると認める場合は、指紋を押なつさせることができる。

（ 中略 ）

5 第一項の許可を受けた外国人が次の各号に掲げるいずれかの事由に該当することとなつたときは、当該外国人に係る仮滞在期間（前項の規定により更新された仮滞在期間を含む。以下同じ。）は、当該事由に該当することとなつた時に、その終期が到来したものとする。

一 難民の認定をしない処分につき第六十一条の二の九第一項の異議申立てがなくて同条第二項の期間が経過したこと。

二 難民の認定をしない処分につき第六十一条の二の九第一項の異議申立てがあつた場合において、当該異議申立てが取り下げられ、又はこれを却下若しくは棄却する旨の決定があつたこと。

三 難民の認定がされた場合において、第六十一条の二の二第一項及び第二項の許可をしない処分があったこと。

四 次条の規定により第一項の許可が取り消されたこと。

五 第六十一条の二第一項の申請が取り下げられたこと。

（仮滞在の許可の取消し）

第六十一条の二の五 法務大臣は、前条第一項の許可を受けた外国人について、次の各号に掲げるいずれかの事実が判明したときは、法務省令で定める手続により、当該許可を取り消すことができる。

一 前条第一項の許可を受けた当時同項第四号から第八号までのいずれかに該当していたこと。

二 前条第一項の許可を受けた後に同項第五号又は第七号に該当することとなったこと。

三 前条第三項の規定に基づき付された条件に違反したこと。

四 不正に難民の認定を受ける目的で、偽造若しくは変造された資料若しくは虚偽の資料を提出し、又は虚偽の陳述をし、若しくは関係人に虚偽の陳述をさせたこと。

五 第二十五条の出国の確認を受けるための手続をしたこと。

7. UNHCR の理解では、日本に許可無く入国または残留した難民申請者は、改正法案により以下の場合に限って仮滞在の許可を受けることができる。1) 上陸後 6 ヶ月以内に難民申請していること<sup>8</sup>、2) その者の生命、身体又は身体の自由が難民条約第一条 A (2) に規定する理由によつて害される恐れのある領域から日本に「直接」入国していること<sup>9</sup>、3) 逃亡の恐れがないこと<sup>10</sup>、4) 日本国又は外国のいかなる法令にも違反せず、一年以上の懲役または禁固に処せられたことのない者—ただし、政治犯罪を除く(下線は加筆)<sup>11</sup>。
8. UNHCR は、難民申請中であるという状況に応じて仮滞在許可を付与するという、改正法案の規定を歓迎する<sup>12</sup>。しかしながら、難民認定手続の結果を待つ間の仮滞在許可の取得に関し、様々な条件が申請者に課されている点については懸念を禁じえない。改正法案の規定によれば、申請者が第 7 段落で前述した規定に該当する場合は、認定手続の全期間中、仮滞在許可を付与されないことになるであろう。実際、仮滞在許可付与の拒否は、庇護申請者が「仮放免許可」を申請し、取得しない限りにおいて、当該庇護申請者の拘禁を意味する。しかし、仮放免許可の条件について規定する現行の規定によると、現行法第 54 条に規定される通り、仮放免に関する決定は当局の裁量に委ねられる<sup>13</sup>。UNHCR は、この規定が被拘禁者たる庇護申請者に仮放免許可を得るために必要な要件を明確に定義していないことに留意し、拘禁に対する代替措置が、適

<sup>8</sup> 改正法案第 61 条の 2 の 4 第 1 項第 6 号を参照。

<sup>9</sup> 改正法案第 61 条の 2 の 4 第 1 項第 6 号を参照。UNHCR の理解では、入国後に難民性が生じた申請者の場合は日本への「直接入国」や申請期限などの条件は適用されない。

<sup>10</sup> 改正法案第 61 条の 2 の 4 第 1 項第 9 号。

<sup>11</sup> 現行の出入国管理及び難民認定法の第 5 条第 1 項第 4 号に関し、改正法案第 61 条の 2 の 4 第 1 項第 4 号を参照。

<sup>12</sup> 個別の庇護制度の文脈での庇護希望者の受け入れ措置に関する EXCOM の結論第 93 号(LIII)2002、(b)v の以下の部分を参照：「ルフルマンからの保護ならびに受け入れ措置の利用等の目的のためには、庇護希望者は男性も女性もどちらも登録されるべきであり、また、庇護申請についての最終決定がなされるまでの期間有効な、庇護希望者であるという地位を示す適当な文書を交付されるべきである。」又、欧州連合(EU)の政策調和の過程において、欧州連合理事会は庇護希望者の受け入れに関し、加盟国は庇護希望者に対し申請期間中は領域内における滞在を許可されていることを証明する文書を発行する旨の指令(directive)を採択した(2003年1月27日の「庇護希望者の受け入れに関する最低基準の設定」に関する欧州連合理事会の指令 2003/9/EC 第 6 条を参照)。

<sup>13</sup> 現行の出入国管理及び難民認定法の第 54 条第 2 項は、以下の通り、規定している。「入国者収容所又は主任審査官は、前項の請求により又は職権で、法務省令で定めるところにより、収容令書又は退去強制令書の発布を受けて収容されている者の情状及び仮放免の請求の理由となる証拠並びにその者の性格、資産等を考慮して、三百万円を超えない範囲内で法務省令で定める額の保証金を納付させ、かつ、住居及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件を付して、その者を仮放免することができる。」

切に考慮されない可能性があることを懸念している。（下記第 30 段落及び第 31 段落も参照のこと。）<sup>14</sup>

9. UNHCR の見解では、拘禁は、代替手段を取ることのできない例外的な場合に限ってのみ行うべきである<sup>15</sup>。UNHCR は、そのような拘禁が必要な場合でも、あらゆる代替措置が十分に考慮された後、又はモニタリング機関が合法且つ正当な目的を達成していないと証明された場合にのみ、拘禁が実施されるべきことを推奨する。自由の剥奪が、公正で、効率的な難民認定手続きの実施の障害となることを強調したい。例えば、拘禁は庇護申請者への法的助言の付与を妨げ、難民認定手続きの面談を受ける者に恐怖を感じさせてしまう。また、庇護申請者は、逃れてきた国で既に投獄及び拷問に苦しめられた可能性もある。したがって、拘禁の結果は、深刻な情緒的・心理的ストレスを生み、特に重大な結果となり得る。そのような結果は、場合により、重大な、非人道的又は品位を傷つける扱いに相当し得る。
10. 出入国管理及び難民認定法の改正法案の下では、日本の難民受け入れ政策には、拘禁の要素が含まれることとなる。この問題に関して重要な意味を持つのは、1951 年難民条約の第 31 条である。第 31 条は、迫害国から直接来た難民を、当該難民が遅滞なく当局に出頭し、かつ、不当に入学または不当にいることの相当な理由を示すことを条件として、不法に入学または不法にいることを理由とした刑罰から免除するとしている。同条はまた、締約国は難民の移動に対し、必要な制限以外の制限を課してはならず、さらにこの制限は、当該難民の当該締約国における滞在が合法的なものとなるまでの間または他の国への入学許可を得るまでの間に限って課すことができると定める。
11. 第 31 条第 1 項の「直接来た」との表現は、出身国から直接庇護国に来た者、又は保護及び安全が保証されない第三国から来た者の状況を対象としている。この文言には、第三国において庇護を申請せず、（または申請したが公正な手続きがないために）付与されることもなく、短期間経由した者も含まれると解される。「直接来た」の文言には、いかなる厳格な時間的制限も適用され得ず、それぞれ庇護申請者の状況に基づいて個別に判断されねばならない。同様に、特にトラウマ、言語の問題、情報の不足、当局に対する不信感に繋がる体験、危機感などの影響など、庇護申請者が置かれた特別な状況からして、また、上述またはその他の状況が各庇護申請者によってかなり異なることから、機械的に適用され得る、または「遅滞なく」の文言と連関する特定の時間的制限は存在しない。「相当な理由」との表現に関しては、庇護申請者が逃れてきた状況の考慮を要する。
12. 改正法案<sup>16</sup>は、六ヶ月の申請期間制限要件を満たさないためについて通常は仮滞在許可が付与されない者に対しても、仮滞在許可が付与されることを予見している。改正法案では「やむを得ない事情」についての定義はなく、明確化が必要である。さらに、仮滞在許可付与の条件として難民申請者に課された条件の一つに「直接本邦に入ったも

<sup>14</sup> UNHCR で入手可能な情報によると、逃亡のおそれがなく、代替宿泊施設、保証金の納付及びその他の保証要件を満たしているにも関わらず、複数の庇護申請者が収容されている。

<sup>15</sup> 1999 年 2 月に UNHCR がまとめた「庇護希望者の拘禁に関するガイドライン（修正版）」及び難民および庇護希望者の拘禁に関する EXCOM 結論第 44 号（XXXVII）を参照。他の人権保護機関も同様に、庇護申請者の拘禁は、拘禁以外の手段が当該個人に対して不十分であると証明された又は見なされた場合の、最終手段としてのみに限られるべきことを強調している。例えば、国連人権の促進及び保護に関する小委員会（国連人権小委員会決議）の庇護申請者の拘禁に関する決議 2000/21 を参照。さらに、国連恣意的な拘禁に関する作業部会勧告（E/CN.4/1999/63/Add.3）は、「reporting requirements などの代替措置及び拘禁以外の措置が、常に拘禁が実施される前に、検討されなければならない」としている。

<sup>16</sup> 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案第六十一条の二の二第一項一号における「やむを得ない事情」と関連して、同改正法案第六十一条の二の四第一項第六号を参照。

の」という規定があるが、この言葉の柔軟な解釈が可能となるような規定が、改正法案には含まれていない。UNHCR の見解では、当該規定が厳格に適用される場合、改正法案中の条件は 1951 年難民条約第 31 条でいう刑罰の一形態となり得る。ここでいう「刑罰」とは、刑罰的措置も含み、例えば刑罰の代替措置、または国際難民法・人権法の下で難民に保証される権利の完全な享受に対して恣意的または差別的な制限として行われる拘禁の一形態も含まれる。従って、仮滞在許可付与の否定は、改正法案が規定する仮滞在許可付与の条件を満たさなかったことに対する刑罰に該当するようと思われる。仮滞在許可が庇護申請の実体とは無関係の手続的要件を見たとす庇護申請者には付与されることと鑑みて、当該許可の否定は難民条約第 31 条第 1 項でいう刑罰を構成し得るようと思われる。よって、UNHCR は、第 31 条第 1 項が規定する難民の不法入国・滞在に対する刑罰からの免除が改正法案に明確に反映されることを推奨する<sup>17</sup>。

13. 1951 年難民条約第 31 条に規定する理由のとおり、生命、身体又は身体の自由が、害されるおそれのある領域から「直接」来日したことを仮滞在許可の条件としている点について、当該規定は、第三国を短期間で経由した者又は第一庇護国で有効な保護を受けられない者を排除しないよう解釈されてきた。条約の起草者らは、既に庇護を得た難民や他の国に定住した難民にまで刑罰の免除が適用されるべきではないことを意図しただけである。したがって、庇護希望者や難民が経由してきた第三国の「安全性」という概念は慎重に扱われるべきである。「安全性」とは、既に国際的基準に見合うような保護を受けられる状態にある難民申請者に当てはまる<sup>18</sup>。UNHCR の主な関心は、迫害からの保護を求める人々が彼らの庇護申請を判断するための十分に公正な手続きをどこかで利用する機会があるように、そして保護を必要とする者には保護が与えられるように、保障することである。この根本的原理が法案に反映されることが重要である<sup>19</sup>。
14. 「逃亡するおそれがある」庇護希望者に対し仮滞在許可の拒否を想定する規定<sup>20</sup>については、「逃亡のおそれ」は難民申請者の拘禁という結果を招くと、UNHCR は理解している。このままの文言ではこの規定が予測不能な形で、もしかしたら恣意的に適用される余地が残っている。申請者が逃亡するおそれがあると合理的に結論づけるための要素が改正法案で明確に定められていれば、出入国管理の担当官はよりよい判断を下すことができるであろう。
15. 「日本国又は日本国以外の国の法令に違反して、一年以上の懲役若しくは禁錮又はこれらに相当する刑に処せられたことのある」（ただし政治犯罪は除く）難民認定申請者を仮滞在許可の対象から除外することについては以下の通りである。国際基準によると、国際的保護を求めることは、犯罪者を庇護国での訴追や有罪判決から免除するものではない。庇護国への入国前に犯罪が行われた場合には難民条約第 1 条 F(b) が関係し、行われた犯罪が重大な非政治犯罪であれば難民の地位からの除外が正当化され

<sup>17</sup> 「国際的保護に関するグローバル・コンサルテーション」中、『1951 年難民の地位に関する条約第 31 条：刑罰免除、拘禁、保護』2001 年 10 月 1 日、『第 31 条に関する結論要旨』2001 年 11 月 9 日(www.unhcr.ch)を参照。

<sup>18</sup> EXCOM の結論第 58 号を参照。「国際的保護に関するグローバル・コンサルテーション」の中で提出された、「庇護の手順(公正かつ効率的な庇護手続き)」（現題” Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)”）と題する UNHCR 文書を参照。2001 年 5 月 31 日、EC/GC/01/12、第 7-18 段落。UNHCR ホームページ (www.unhcr.ch) から入手可。2002 年 12 月のリスボン専門家会合の、「難民および庇護希望者の二次的移動の文脈における『有効な保護』の概念に関する結論」を参照（現題” Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers”）。UNHCR ホームページ (www.unhcr.ch) から入手可。

<sup>19</sup> UNHCR は理由のない「庇護国選び」を制限しようとする各国政府の懸念を分かち合うものの、EXCOM の結論第 15 号では、庇護希望者の意図が「できる限り」考慮されるべきである旨述べられている。

<sup>20</sup> 改正法案第 61 条の 2 の 4 第 1 項第 9 号を参照。

るかもしれない。さらに、来日前に行われた政治犯罪もしくは非政治犯罪に関しては、除外条項適用の可能性も含め、実質的な難民認定手続きの中で審査されるべき問題である。仮滞在の不許可によって、この問題が結果的に事前審査されるようなことがあるべきではない。又、政治的意見や宗教等を理由に、庇護申請者が迫害となり得るような刑事訴追を受けていることが多いという事実が、今回の改正法案の規定では考慮されていない<sup>21</sup>。もし犯罪が日本国内で行われたのであれば犯人は訴追され有罪とされるべきであるが、このことは原則として、そのような申請者が難民申請についての最終決定が下されるまでの間国内にとどまることを許可されるのを妨げるべきではない。日本における現在の運用上は、仮滞在の拒否は必ずしも退去強制を伴わないものの、難民申請者が行なった犯罪が非常に重大な場合には、難民条約第 33 条(2)の適用が（特定された条件の下で）正当化され得ることを述べておきたい。

16. 従って、虚偽の難民申請の問題に対する措置としては、改正法案中の条件に該当する全ての庇護希望者を無差別に罰する方策よりもむしろ、公正で迅速な認定手続きを確立する方が有効であると考えられる。

## VI. 不法滞在状態にある難民申請中の者についての退去強制手続及び収容の停止

### 現行の出入国管理及び難民認定法：

現行法第 2 4 条は、日本国に不法に入国、上陸、または残留する外国人の退去を強制することができることと謳っている。現行法は庇護希望者に対して特に例外を認めていないため、在留資格を有しない難民申請者は通常、難民申請手続とは別に退去強制手続を同時平行的に進めなければならない。実際には、退去強制令書の執行は、難民申請中は保留される。その一方で、退去強制令書の執行の停止は、難民申請一次審査において不認定となった者の収容の予防をすることにはつながらない<sup>22</sup>。

非合法的に在留する外国人の収容に関して入国管理局職員に完全な裁量が与えられている<sup>23</sup>。原則的には、収容は退去強制令が決定されるまでの一時的な方策であり、30 日間、延長 1 回を合算すると 60 日間と規定されている<sup>24</sup>。仮放免によって収容を解かれる可能性はあるが、これもまた、入国管理局職員の裁量に任されている。退去強制令書に基づく収容には期限がなく、「送還可能なきまで」続くことになる<sup>25</sup>。「送還することができないことが明らかになったとき」は、放免されることになるが、この判断も入国管理局の裁量に委ねられている。

### 改正法案：

#### 第六十一条の二の四

(中略)

- 2 法務大臣は、前項の許可をする場合には、法務省令で定めるところにより、当該許可に係る滞在期間（以下「仮滞在期間」という。）を決定し、入国審査官に、当該在留資格未取得外国人に対し当該仮滞在期間を記載した仮滞在許可書を交付させるものとする。この場合において、その許可は、当該交付のあつた時に、その記載された内容をもって効力を生ずる。

(中略)

- 4 法務大臣は、第一項の許可を受けた外国人から仮滞在期間の更新の申請があつたときは、これを許可する。この場合においては、第二項の規定を準用する。

<sup>21</sup> 「難民の地位の認定の基準及び手続に関する UNHCR ハンドブック」1992 年、第 56-60 段落、を参照。

<sup>22</sup> 拘禁の必要性を決定する広い裁量権が、入国管理局職員に与えられている現行法の下では、難民申請者は空港への到着時を含む、いかなる時点においても収容の可能性にさらされる。

<sup>23</sup> 出入国管理及び難民認定法第 39 条

<sup>24</sup> 出入国管理及び難民認定法第 41 条

<sup>25</sup> 出入国管理及び難民認定法第 52 条 5 項



（中略）

（退去強制手続との関係）

第六十一条の二の六 第六十一条の二の二第一項又は第二項の許可を受けた外国人については、当該外国人が当該許可を受けた時に第二十四条各号のいずれかに該当していたことを理由としては、第五章に規定する退去強制の手続（第六十三条第一項の規定に基づく退去強制の手続を含む。以下この条において同じ。）を行わない。

- 2 第六十一条の二第一項の申請をした在留資格未取得外国人で第六十一条の二の四第一項の許可を受けたものについては、第二十四条各号のいずれかに該当すると疑うに足りる相当の理由がある場合であっても、当該許可に係る仮滞在期間が経過するまでの間は、第五章に規定する退去強制の手続を停止するものとする。
- 3 第六十一条の二第一項の申請をした在留資格未取得外国人で、第六十一条の二の四第一項の許可を受けていないもの又は当該許可に係る仮滞在期間が経過することとなつたもの（同条第五項第一号から第三号まで及び第五号に該当するものを除く。）について、第五章に規定する退去強制の手続を行う場合には、同条第五項第一号から第三号までに掲げるいずれかの事由に該当することとなるまでの間は、第五十二条第三項の規定による送還（同項ただし書の規定による引渡し及び第五十九条の規定による送還を含む。）を停止するものとする。
- 4 第五十条第一項の規定は、第二項に規定する者で第六十一条の二の四第五項第一号から第三号までのいずれかに該当することとなつたもの又は前項に規定する者に対する第五章に規定する退去強制の手続については、適用しない。

17. 改正案によると、不法滞在状態にある庇護希望者で仮滞在許可を付与された難民申請者についての退去強制手続は停止され、そのため収容の対象にもならない。これにより庇護希望者が、難民申請手続の最終結果が出るまでは、収容の心配から解放され、日本で安心して滞在できることとなり、UNHCRはこの改善点を歓迎する。
18. 一時的滞在許可の初期有効期限及び当該仮滞在許可の庇護申請手続の終了時までの延長の可能性について、明確化が必要である。改正法案では、滞在許可の有効期限について何らの情報も含まれておらず、法務省の完全な裁量に委ねられている。つまり、同改正法案における滞在許可の有効期限は、未特定の基準により個別に決定される主旨であるように思われる<sup>26</sup>。改正法案は、一定の条件に基づき、滞在許可の延長を予定している<sup>27</sup>が、改正法案で提案された規定は有効期限に関して不明確である<sup>28</sup>。これにより、庇護申請者個人に付与される仮滞在許可の有効期限を決定する裁量が、入管当局に与えられている。改正法案の規定は、滞在許可の有効期限を庇護申請の全期間及び司法手続の適当な期間を含むものと明確化するべきである。（下記パラグラフ 2 2 も参照）
19. 庇護申請者の受け入れ条件と関連して、医療保険又は福祉の享受に関する現行規則では、それらを享受するためには最低一年間の在留許可が必要とされている。従って、改正法案に規定される仮滞在許可を持つ庇護申請者は、そのような援助を受けることができない。今回の改正の範囲が、福祉援助に関する規則には及ばないとしても、十分な受け入れ条件を保証する必要性は、庇護手続の公平性と直接関連するものである。庇護申請者が庇護申請期間中に自らの生活を支えられることは、彼らの権利の尊重といった観点からのみでなく、公正且つ実効的な庇護手続を保証するために不可欠である<sup>29</sup>。近年、日本では、経済的に困難な状況にある庇護申請者に対する財政的支援

<sup>26</sup> 改正法案第六十一条の二の四第 2 項を参照。

<sup>27</sup> 改正法案第六十一条の二の四第 4 項を参照。但し、庇護申請者から更新の申請があった場合。（この時、申請者が記入する申請書が日本語以外の言語でも書かれていることが望ましい。）

<sup>28</sup> 改正法案第六十一条の二の四の 5（121）を参照。

<sup>29</sup> EXCOM 結論第 93 号（LIII）前文”Acknowledging the centrality of applicable international human rights law and standards in the development and implementation of reception policies”, “Ipara(b)(ii) Asylum-seekers should have access to the appropriate governmental entities when they require assistance so that their basic support needs, including food,

及び住居支援の規定をはじめ、庇護申請者の受け入れ状況の改善のための重要な努力が見られた。UNHCR は、庇護申請者の受け入れに関する他国における確立した実施状況や国際基準に合致するこれらの発展を歓迎する。しかしながら、福祉及び医療保険へのアクセスを含め、庇護申請者の受け入れに関する基本的支援が庇護申請期間を通して付与されることを推奨する。庇護申請者の受け入れ条件は基本的人権に属し、日本の庇護申請者の生活状況を向上させるための措置の採用が、日本の世界における人権の促進・保護に対するコミットメントを実証するものとなるだろう。

## VII. 異議申立て

### 改正法案：

（異議申立て）

第六十一条の二の九

（中略）

3 法務大臣は、第一項の異議申立てに対する決定に当たっては、法務省令で定めるところにより、難民審査参与員の意見を聴かなければならない。

4 法務大臣は、第一項の異議申立てについて行政不服審査法第四十七条第一項又は第二項の規定による決定をする場合には、当該決定に付する理由において、前項の難民審査参与員の意見の要旨を明らかにしなければならない。

5 難民審査参与員は、法務大臣に対し、異議申立人又は参加人に口頭で意見を述べる機会を与えるよう求めることができる。この場合において、法務大臣は、速やかにこれらの者に当該機会を与えなければならない。

6 難民審査参与員は、行政不服審査法第四十八条において準用する同法第二十五条第一項ただし書又は前項の規定による異議申立人又は参加人の意見の陳述に係る手続きに立ち会い、及びこれらの者を審尋することができる。

（難民審査参与員）

第六十一条の二の十 法務省に、前条第一項の規定による異議申立てについて、難民の認定に関する意見を提出させるため、難民審査参与員若干人を置く。

2 難民審査参与員は、人格が高潔であつて、前条第一項の異議申立てに関し公正な判断をすることができ、かつ、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者のうちから、法務大臣が任命する。

3 難民審査参与員の任期は、二年とする。ただし、再任を妨げない。

4 難民審査参与員は、非常勤とする。

20. UNHCR は、第三者諮問機関としての難民審査参与員が、異議申出制度において導入されるという事実を歓迎する。これにより裁決・決定の質と迅速性の問題が改善される可能性があり、前向きな進歩といえる。しかしながら、国際的基準に基づけば、異議申出制度においては難民申請者の保護へのアクセスが保障されなければならない。そのためには、難民申請者がその主張を、第一次申請の決定機関から独立し、かつ実質的な決定を下すために必要な能力のある機関に対して申し出ることを可能にしなければならない。更に、異議申出制度は申請の完全な再審査、つまり事実点と法律点の双方を含む再審査を行わなければならない。

21. UNHCR の見解では、庇護申請に関して調査・決定するために設立された機関は、出入国管理や外交政策などの考察に影響されず、人権とその他の庇護と関連する考察にのみ基づいた、そして独立性を有する意思決定を確保することが不可欠である。さらに、異議申立は、独立機関によって審議されるまで、最終決定とは見なされない。しかしながら改正法案で提案された異議申出制度は、法務省の管轄下にとどまり、全ての庇護に関する決定を法務大臣が下すことになることから、その意思決定は第一次審

---

closing, accommodation and medical care, as well as respect for their privacy are met.” 同様に、庇護申請者の受け入れの最低基準を定めた欧州委員会指令 2003/9/EC も参照のこと。

査機関から独立していないものとなっている。更に、難民審査参与員の意見が法務省の決定に対して拘束力を有するか否かは、改正法案の規定では明確にされていない。

22. 現行制度の下では、一次審査または異議申立て手続きにおいて法務省より難民申請を却下された庇護申請者は、司法手続による見直しを求めることができる。この司法手続では、新しい証拠の提出・審議を含め、事実及び法的問題に関する独立した再審議が行われる。UNHCR の見解では、裁判所による決定が最終かつ執行可能なものとなるまで、ノン・ルフールマン原則が適用される旨が同様に明らかであるならば、そのような司法手続も難民の地位認定プロセスの一部と見なされ得る。さらに、手続的公平に関する要件は広義に理解されなくてはならない。現実においては、日本における難民の地位不認定の見直しを求める司法手続は長期に渡り、また、かなりの費用がかかる。他方、難民申請が不認定となり司法手続中である申請者には、如何なる法的地位も与えられず、拘禁の対象となる。同様に、長期にわたる司法手続による見直しの間、申請者には如何なる援助も与えられない。従って、出入国管理及び難民認定法の改正が、司法手続の間、庇護申請者に一時的滞在許可を付与することにより、この問題に対処することを推奨する<sup>30</sup>。
23. 新制度の下では、難民審査参与員は現行の出入国管理行政を基礎とするアプローチとは異なる視点をもたらすことが期待されていると UNHCR は理解している。このことは前向きな進歩である一方、完全な独立性を有する異議申出審査機関の設立には到っていない。UNHCR としては、第一次審査機関すなわち法務省とは異なる独立した機関によって異議申出に関する決定が行われるべきである、と提言したい。代替案として、難民審査参与員と法務省の代表者で構成される共同決定機関によって異議申出の審査を行う制度を提案する。このような共同決定機関の決定は多数決によるものとなるであろう。
24. 同様に、認定機関の性質と能力は非常に重要である。生命に対する権利及び拷問からの自由に対する権利を含め、個人の人権に関わることであるので、意思決定の責任は適切な組織及び十分に有能な人員が担わなければならない。更に、認定機関は専門的な組織でなければならない。意思決定を行う人々の地位及び任期は、彼らの能力と中立性を出来る限り強力に保障すべきである。もしも難民審査参与員が法務大臣によって選出されるならば、中立性の保障が損なわれる可能性がある。したがって、異議申出審査機関のメンバーの中立性を確保するため、難民審査参与員は、法務省から独立した当局または組織によって提出される推薦リストに基づき、法務大臣に指名されることを勧める。尚、2004 年 4 月 16 日に参議院において採択された、参院法務委員会提出の改正法案に対する付帯決議でも、この点は勧告されている。
25. 難民申請者にインタビューを受ける機会を与えることに関しては、UNHCR は全ての申請者はインタビューを受ける資格を有すると規定する改正法案を歓迎する。特定の難民申請者にインタビューを受ける機会を与える、あるいは与えないといった自由裁量を許さずに、権限ある機関が全ての庇護希望者にインタビューを行うことが重要である。
26. 現行法には、難民申請者の法的扶助へのアクセス権に関する規定は含まれていない。異議申出人は法的助言者あるいは弁護士を異議申出段階におけるインタビューに同席させる権利を有するという事は、現行法の運用でも明らかになっており、UNHCR

<sup>30</sup> 2004 年 3 月 16 日にジュネーブで開催された第 60 回国連人権委員会での松宮外務大臣政務官による演説を参照。関連する国際人権基準については、市民的及び政治的権利に関する国際規約、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約、女性差別撤廃条約、子供の権利条約、人種差別撤廃条約等を参照。国連・人種差別撤廃委員会は 2001 年、日本についての「最終所見」でこの点について見解を示した。

はこの改正法案の規定を歓迎する。仮に難民申請者が法的援助に必要な費用を払う手段を有しない場合、これらの援助は無料で難民申請者に提供されるべきである。

### VIII. 手続きの公正

#### 現行の出入国管理及び難民認定法：

（事実の調査）

第六十一条の二の三 法務大臣は、第六十一条の二第一項の規定により提出された資料のみでは適正な難民の認定ができないおそれがある場合その他難民の認定又はその取消しに関する処分を行うため必要がある場合には、難民調査官に事実の調査をさせることができる。

#### 改正法案：

第六十一条の二の十四 法務大臣は、難民の認定、第六十一条の二の二第一項若しくは第二項、第六十一条の二の三若しくは第六十一条の二の四第一項の規定による許可、第六十一条の二の五の規定による許可の取消し、第六十一条の二の七第一項の規定による難民の認定の取消し又は第六十一条の二の八第一項の規定による在留資格の取消しに関する処分を行うため必要がある場合には、難民調査官に事実の調査をさせることができる。

2 難民調査官は、前項の調査のため必要があるときは、関係人に対し出頭を求め、質問をし、又は文書の提示を求めることができる。

3 法務大臣又は難民調査官は、第一項の調査において、公務所又は公私の団体に紹介して必要な事項の報告を求めることができる。

27. 事情聴取を受け申請内容を聞いてもらう機会は、全ての申請者に与えられるべきである。しかし、「できる」という表現は、対象は必ずしも全ての申請者ではなく、もしかしたら大多数の申請者でさえも決定前に事情聴取を受けるべきであるということを示唆している。これに関連して、EXCOM の結論第 8 号、第 30 号、第 64 号では有用な指針が示されている<sup>31</sup>。例えば、

結論第 30 号 (e) (i) 難民の地位の認定および庇護の付与に関するあらゆる申請の場合と同じように、申請者には、十分な資格を有する係官による…完全な個別の事情聴取がなされるべきである。

結論第 64 号 (a) (iii) 必要な場合は常に、熟練した女性面接官を難民の地位を認定するための手続きに配置すること…。

28. UNHCR は、すべての庇護申請者に対し有能な担当官による事情聴取が通訳の支援を受けつつ行われるべきこと、また、女性の申請者に対して事情聴取をする場合は、同性の担当官および通訳人が望ましいことを明記した規定が改正法案に含まれるよう提案する。

### IX. 罰則

#### 現行の出入国管理及び難民認定法：

第九章 罰則

<sup>31</sup> 国際的保護に関するグローバル・コンサルテーションの、「庇護の手順(公正かつ効率的な庇護手続き)」(現題”Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)” 2001年5月31日、EC/GC/01/12)も参照。

第七十条 次の各号の一に該当する者は、三年以下の懲役若しくは禁錮若しくは三十万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金を併科する。

一 第三条の規定に違反して本邦に入った者

二 入国審査官から上陸の許可等を受けないで本邦に上陸した者  
(中略)

四 第十九条第一項の規定に違反して収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を専ら行っているとして明らかに認められる者

五 在留期間の更新又は変更を受けないで在留期間を経過して本邦に残留する者

六 仮上陸の許可を受けた者で、第十三条第三項の規定に基づき付された条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由がなくて呼出しに応じないもの

七 寄港地上陸の許可、通過上陸の許可、乗員上陸の許可、緊急上陸の許可、遭難による上陸の許可又は一時庇護のための上陸の許可を受けた者で、旅券又は当該許可書に記載された期間を経過して本邦に残留するもの

七の二 第十六条第七項の規定により期間の指定を受けた者で当該期間内に帰船し又は出国しないもの

八 第二十二條の二第一項に規定する者で、同条第三項において準用する第二十条第三項及び第四項の規定又は第二十二條の二第四項において準用する第二十二條第二項及び第三項の規定による許可を受けないで、第二十二條の二第一項に規定する期間を経過して本邦に残留するもの

九 偽りその他不正の手段により難民の認定を受けた者

2 前項第一号又は第二号に掲げる者が、本邦に上陸した後引き続き不法に在留するときも、同項と同様とする。

#### 改正法案：

#### 第九章 罰則

第七十条 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役若しくは禁錮若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金を併科する。

(中略)

三 第二十二條の四第一項（第一号又は第二号に係るものに限る。）の規定により在留資格を取り消された者で本邦に残留するもの

三の二 第二十二條の四第六項（第六十一條の二の八第二項において準用する場合を含む。）の規定により期間の指定を受けた者で当該期間を経過して本邦に残留するもの

(中略)

八の二 第五十五條の三第一項の規定により出国命令を受けた者で、当該出国命令に係る出国期限を経過して本邦に残留するもの

八の三 第五十五條の六の規定により出国命令を取り消された者で本邦に残留するもの

八の四 第六十一條の二の四第一項の許可を受けた者で、仮滞在期間を経過して本邦に残留するもの

の 12

29. 改正法案は、新たに仮滞在許可の期間を「オーバーステイ」した、もしくは不正規に入国したのものに対する「罰則」（3年以下の懲役若しくは禁錮若しくは（併科もありうる）三百万円以下の罰金）を用意していることに注記したい<sup>32</sup>。UNHCR はまた、現行法の難民のこれら罰則からの除外規定が改正法案によって変更されない点を歓迎する<sup>33</sup>。
30. さらに、UNHCR は、難民申請が不認定となった申請者で出頭等の条件に従わないものは、逃亡したと判断される可能性があり、これら規定の対象となりうることを注視する<sup>34</sup>。難民申請が不認定となった後、裁判でさらなる審査を求める申請者について、収容の代替措置が望まれる。これにより、逃亡の可能性が減少し、そして、前出の罰

<sup>32</sup>特に、改正案第七十条第八号の四を参照。

<sup>33</sup> 出入国管理および難民認定法第七十条第2項を参照。

<sup>34</sup>改正案第七十条第八号の四を参照。

則の適用も減少する。すなわち、改正法案は、改正法規定と現行法規定の組み合わせが、難民申請不認定となった申請者の司法審査を求める権利の行使を抑制することにつながらないことを担保すべきである。

## X. 追加的な一般的コメント

### 難民申請者の拘禁

31. 庇護申請者の拘禁が、合法的且つ恣意的でないものとなるためには、適用可能な国内法のみならず、難民条約第 31 条及び国際法規と合致するものでなくてはならない。拘禁は、恣意的でない方法で実施され、拘禁の継続の必要がないと見なされた者の釈放も念頭に置き、当該拘禁がその時点の状況で必要か否かに関する司法的・行政的見直しが行われなくてはならない。
32. 入管法違反を理由とする難民申請者の拘禁に関しては、現行法は、拘禁が「必要」な場合について明確に規定していない（拘禁からの仮放免について定める出入国管理及び難民認定法第 54 条に関する上記パラグラフ 8 も参照のこと）。原則として、第 54 条に仮放免申請を行う者の地位についての言及はなく、拘禁された個人の仮放免は、庇護申請が法務省により却下された否かに関わらず、審査されるべきである。さらに、司法手続による見直しを求める庇護申請者も同様に、同条項による利益を享受できるべきである。
33. さらに、現行規定の下では、退去強制目的の拘禁の期間に制限が設けられていないことから、難民申請者の無期限な拘禁が可能である。これは「恣意的な拘禁」にあたる可能性があり、その場合、日本が加入している国際人権法規、特に「市民的及び政治的権利に関する国際人権規約」に違反していることとなる<sup>35</sup>。国際基準とこれまでの国家実行に基づき、拘禁の理由の司法審査、ならびに拘禁の継続についての定期的な司法審査を義務づける制度が設立されるべきである<sup>36</sup>。

### 難民の日本への第三国定住

34. 毎年一定人数の難民の再定住受け入れ枠を設けることも適切かもしれない。米国は、1980 年に議会で可決された難民法によってこの問題に取り組み、難民の米国への第三国定住を受け入れるための手続きを設けた。このような第三国定住に対する取り組みは、1970 年代後半からのインドシナ難民問題に対する日本の人道的対応の例に続くものとなるであろう。

### 保護の代替的形態

35. 出入国管理及び難民認定法第 50 条の下で、法務大臣は、不認定となった申請者に対して特別在留許可を与えるための裁量的権限を行使してきた。今回の改正法案も、特定の権限を法務大臣に与えることにより、今後もこのような権限が行使されることを確認している（改正法案第 61 条の 2 の 2 第 2 項）。しかし不認定となった申請者に「在留を特別に許可すべき事情」が何かという解釈は明確にされていない。現行の手続きにおいては、難民不認定決定に対する異議申出申請とともに、人道配慮に基づき特別在留許可についての審査も法務省入国管理局審判課にて行われている。したがって、人道配慮による在留資格は、法務省が難民条約上の難民には該当しないと判断する者

<sup>35</sup> 例えば、庇護希望者の拘禁に関する最近の欧州評議会の勧告（2003 年 4 月 16 日に法務・内務大臣委員会で採択された Rec 2003/5）。

<sup>36</sup> 1999 年に UNHCR がまとめた「庇護希望者の拘禁に関するガイドライン」並びに本見解第 12 段落を参照。

に対して、退去強制手続において付与されることができる。しかし、UNHCR の見解では、これらの人々は、難民条約第一条（A）の難民の定義を満たさない場合であっても、国際的保護を必要とする可能性がある<sup>37</sup>。

36. UNHCR の見解では、改正法案で提案された異議申出制度では、すべての難民申請者に国際的保護を付与するための包括的対応ができていない。日本の法体系の中で可能な国際的保護の形態がなんであれ、その付与に到るまでのすべての庇護手続きにおいて、同様の最低限の手続き保障があるべきである。人々に国境を超えさせる事情は複雑であり、しばしば様々な理由が混在しているため、個々の案件は、理想的には同じ機関によって、その全体を審査されるべきであり、このためには単一の手続きによる審査が一番効果的である。UNHCR はまた、単一の手続きにすることで、効率性も上がり、また、庇護審査手続きの全体費用を抑制することにもなるだろうと考える。
37. UNHCR は、今回の出入国管理および難民認定法改正は単一の庇護手続きを導入する機会となりうると考える。単一の手続きの導入は、国際的保護を必要とする人々を識別する庇護手続きの効率性のかなりの向上にもなりうるだろう。1951 年難民条約に基づく難民申請の審査は、（日本で現在適用されており、他国では補完的保護もしくは人道的見地による保護の形態に入る）“人道配慮による在留許可”のための審査に関連し有用と考えられる情報の収集を可能とするだろう。

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

2004 年 5 月 19 日

---

<sup>37</sup> 国際的保護に関するグローバル・コンサルテーションの、保護の補完的形態を参照。EC/GC/01/18、2001 年 9 月 4 日。