

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する意見

2021年2月19日

認定NPO法人 難民支援協会

2021年2月19日、政府は「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（以下「本法案」とする）を閣議決定した。本法案は第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」による報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」（2020年6月）を受けて作成されたもので、一部改善点はあるものの、日本に逃れた難民の保護や処遇の悪化につながる内容が多く含まれている。20年以上にわたり難民支援を行ってきた経験から、本法案の問題点のうち、日本の難民保護に特に影響を与えると考えられる、①難民申請者の送還、②補完的保護、③仮滞在制度、④監理措置の4点について、以下の通り意見を述べる。

《要約》日本の難民認定制度には、国連などから何度も改善を求められるほど多くの課題がある。送還を促進する前に難民認定制度自体の改善が必須であるが、2014年に第6次出入国管理政策懇談会「難民認定制度に関する専門部会」が発表した「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」のうち、難民保護に資する提言の多くが実施されないまま、本法案が決定されたことを強く懸念する。これらの指摘に応えず送還を促進すれば、難民が迫害や重大な危害を受けるおそれのある出身国に送還される可能性がさらに高まる。本法案では「補完的保護」が新たに創設されているが、国際的な保護を必要とする者を保護するという目的を果たす内容となっていない。また、収容の長期化についても、収容期間の上限や収容の要件を設け司法審査を行うといった、収容を「最後の手段」とするための措置がとられておらず、抜本的な改善は見通せない内容となっている。

1. 難民申請者の送還について：難民保護の理念に反する形で、送還停止効に一定の例外を設けることは許されない

本法案では、3回以上にわたり難民申請を行っている者などを対象に、難民申請中の送還を停止する規定（送還停止効）の例外を設けているが（第61条の2の9第4項）、難民や難民申請者を送還することは、国際法上の原則（ノン・ルフルマン原則。難民条約第33条）によって禁止されており送還停止効に例外を設けるべきではない。本来、難民と認められるべき人の多くが認定されていない日本の難民認定制度において、このような規定を設けることは、迫害を受けるおそれがある出身国に難民が送還される可能性を高めるものとして許されない。

日本の難民認定制度には、難民認定の基準が厳しいなど、国連などから何度も改善を求められるほど多くの課題がある¹。2014年に第6次出入国管理政策懇談会「難民認定制度に関する専門部会」が発表した「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」のうち、難民保護

¹ 西日本新聞「日本の低難民認定率に懸念」 <https://www.nishinippon.co.jp/item/o/539336/>

に資する提言の多くが実施されないまま²、本法案が決定されている。2020年6月の当会の意見書で述べた通り、最優先すべきは、送還の促進ではなく、難民認定制度の改善である。

また、難民申請中であっても、新たに設けられる退去の命令（第55条の2）の対象となるとされているが、庇護を求める難民申請者に対して日本からの退去を命令することは、難民保護の要であるノン・ルフルマン原則の理念に反しており、仮に一旦その効力が停止されるとしても、難民申請者を退去の命令の対象とするべきではない。

送還停止効の例外について、本法案では「認定を行うべき相当の理由がある資料を提出した者」は対象としないとしているが（第61条の2の9第4項）、その判断を行うための手続は定められておらず、不服申立てに関する規定も存在しない。送還停止効の例外に該当する場合の本人への通知や裁判を受ける権利の保障も明文化されておらず、適正手続保障の懸念がある。

2. 補完的保護について：国際的な保護を必要とする者を保護するという目的を果たせる定義と手続きに修正すべき

本法案では、現行の「人道配慮による在留許可」に代わる制度として、「補完的保護」が新たに創設されている（第61条の2第2項、第3項）。しかし、本法案における補完的保護の定義は非常に限定的で、難民には該当しないが国際的な保護を必要とする者を保護するという補完的保護の目的を果たせない内容となっているため、より広い定義に修正すべきである。

補完的保護の意義は、日本も締約国である拷問等禁止条約や自由権規約といった国際人権法が禁止する、拷問や非人道的な取扱いなど重大な危害を受けるおそれがある者を保護する枠組みを提供することにあり、国際社会において一般的に行われている。「難民認定制度に関する専門部会」でも、そのような枠組みを設けることが提言されていた³。

しかし、本法案では、補完的保護を「難民以外の者であって、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第1条A（2）に規定する理由であること以外の要件を満たすもの」（第2条3号の2）と非常に限定的に定義しており、国際的な規範により保護が義務付けられている者を保護することはできないことが危惧される。

また、手続きにおいて、従来の難民認定制度が抱えている問題が補完的保護にも起きると考えられる。本法案では、審査請求において、難民審査参与員が補完的保護対象者の認定に関する意見も提出することが規定された（第61条の2の12）が、審査請求による認定は、2017年1名、2018年4名、2019年1名と低迷を続けており⁴、口頭意見陳述の実施率が10%以下に留まるなど⁵、制度自体の改善が求められる状況にある中、補完的保護の認定が適切に行われることは期待し

² 「難民認定制度に関する専門部会」による提言の実施状況については、収容・送還に関する専門部会（第5回）難民支援協会 ヒアリング資料「収容・送還の課題－難民保護の視点から－」（p.5）

<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005212.pdf> 参照。

³ 例えば、「難民認定制度に関する専門部会」が参考にすべきとしたEUにおける「補充的保護」では、「出身国における申請者への拷問若しくは非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、又は刑罰」や「国際又は国内武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」を「重大な危害」と定義し、これらを被る現実の危険が示される場合を、保護対象としている。その他、補完的保護の国際的な潮流については、難民研究フォーラム研究会「補完的保護を考える -日本での導入に向けて」安藤由香里氏発表資料

https://www.refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2021/01/RSFseminar_ANDOresume_201127.pdf 参照。

⁴ 出入国在留管理庁「難民認定者数等について」各年版参照。

⁵ 日本弁護士連合会「行政不服審査法改正の趣旨に沿った、難民不服審査制度の正常化を求める会長声明」

<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200827.html>

がたい。さらに、難民認定手続きと同様に、補完的保護手続きが行政手続法の適用除外となることも問題である（同法第3条10号）。難民認定制度においては、一次審査のインタビューでの代理人同席が認められない、録音・録画が行われていないなど、適正手続きの観点での課題が多く指摘されており⁶、行政手続法の対象とすることが求められるが、補完的保護においても同様である。

加えて、難民不認定となった者に対する在留特別許可に関する規定（現行法第61条の2の2第2項）が本法案では削除されているが、現行の「人道配慮」が対象としているような当事者が適切に保護されるよう、必要な修正が行われなければならない。

3. 仮滞在制度について：要件を緩和し、制度を活用すべき

本法案では、在留資格を持たない難民申請者の法的地位の安定を目的に、2005年より導入されている仮滞在制度について、在留資格の取得（第61条の2の5）や、就労許可（第61条の2の7第2項）に関する規定が新たに設けられた。このこと自体は、難民申請者の生活を改善する施策として歓迎する。

しかし、現状では仮滞在を許可されること自体が少なく、2019年に許否が判断された733名のうち、許可されたのはわずか25名のみであった⁷。不許可事由から、（A）上陸日等から6月経過後の申請であることが明らかであるとき、（B）退去強制令書の発付を受けているとき、（C）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（現行法第61条の2の4第1項6号・8号・9号）、を削除し、より多くの難民申請者が収容の危険にさらされることなく申請結果を待てるようにすべきである。

4. 監理措置について：長期収容の課題を改善するものになっておらず、見直されるべき

本法案では、長期収容の解消に向けた措置の一つとして「監理措置」が新たに創設されている（第44条の2、第52条の2）。監理措置とは、退去強制令書が発付された者等について、条件を付して、監理人による監理の下に収容から解く制度とされている。被収容者には難民申請中の者が多く含まれる（2019年末時点で被収容者の約39%）ことから⁸、多くの難民申請者が監理措置の対象となりうる。しかし、監理措置は長期収容の解消にとっても不十分な制度であり、また対象者に必要以上の制限を課し、権利の侵害につながる懸念がある。

国境を越えて移動する個人の収容を防ぐ取り組みは、国際的には「収容代替措置」と呼ばれ、対象者の自由権を守った上で支援を行うことを重視する考えに立っている⁹。しかし、本法案が定める監理措置は、収容代替措置では重要な要素とされる人権の尊重や生活の保障といった観点を踏まえたものとなっていない。

⁶ 難民研究フォーラム「難民認定申請者に対する面接の実施方法について」
<https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2019/12/a118ace48df2f99d28b5d852ecc7f4a9.pdf>

⁷ 出入国在留管理庁「令和元年における難民認定者数等について」<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005069.pdf>

⁸ 令和2年6月2日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答〔内閣参賀 201 第134号〕
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/201/touh/t201134.htm>

⁹ 日本においては、2011年より当会も加盟するなんみんフォーラム、日本弁護士連合会、法務省の三者により、空港で庇護を希望した者を対象とした取り組みが行われている。本法案の基となった「収容・送還に関する専門部会」における議論でも、上述の取り組みが参照され、「新たな収容代替措置」の創設が提言されている。

監理措置対象者への生活支援について、本法案では「条件の遵守の確保に資する」目的で「住居の維持に係る支援、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うように努める」としている（第44条の3第3項）が、対象者の生活を保障することは支援の本来の目的として位置づけるべきである。さらに、監理措置対象者のうち就労が許可されない場合は特に生活が困難になることが想定されるが、必要な支援を監理人等の民間努力だけに求めるのではなく、国の予算措置により支援が届けられる仕組みが求められる。

さらに、監理人の選定（第44条の3）や取消し（第44条の3第6項）にあたり、監理措置対象者の意思がどのように反映されるかが規定されていない点も課題である。対象者本人が望まない形で監理が行われる構造が生み出されることが懸念される。

加えて、監理人の義務として、監理措置対象者による条件の遵守状況等を主任審査官に届け出ることが含まれている（第44条の3第4項、第5項）が、支援対象者との信頼関係の構築にあたり、当局への届出義務が大きな弊害となることが懸念され、当会を含む多くの支援団体や、弁護士にとって、監理人となることは困難であると想定される。

また、収容の長期化を防止する上でも、監理措置の制度は不十分である。身体を拘束する入管収容は最後の手段としてのみ用いられるべきという考えに立ち、収容期間の上限や収容の要件を設け、司法による審査を行うといった制度の確立が求められる。

5. 結び：難民認定制度の改善に向けて

本法案は、外国人の管理を強化し、送還の促進につなげる方針を背景に、監理措置や退去命令、仮放免等に関する新たな罰則も設けている。日本に逃れた難民の立場をさらに不安定にするものであり、見直されるべきである。

優先されるべきは難民認定制度自体の改善であるが、「難民認定制度に関する専門部会」により提言された「難民該当性に関する規範的要素の明確化」や「出身国情報の充実」といった難民保護に資する施策は本法案に含まれておらず、早急な実施が求められる。また、本来であれば、出入国在留管理庁から独立した組織による難民の認定や¹⁰、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解に基づく難民認定基準の策定、手続きの透明性の確保、難民申請者に対する生活支援の明文化などが必要である。

本年「難民等の保護に関する法律（案）」が国会に提出されている。難民保護の本来あるべき姿に向けた、国会での活発な議論を期待する。

以上

¹⁰ 第7次出入国管理政策懇談会 報告書「今後の出入国在留管理行政の在り方」でも、「行政の公正性や適正性を維持する観点から、難民認定業務の専門性・独立性をより高めるために、その組織の在り方について検討することを求めたい」とされている。<http://www.moj.go.jp/isa/content/001334953.pdf>