

出入国在留管理庁参事官室御中

**「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の施行に伴う関係政令の整備に関する政令案概要等について」に対するパブリックコメントの提出**

2024年4月19日  
特定非営利活動法人 難民支援協会

認定NPO法人 難民支援協会は、「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の施行に伴う関係政令の整備に関する政令案概要等について（意見募集）」のうち「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の施行に伴う法務省関係省令の整備等に関する省令案」に対し、以下の意見を申し述べる。

なお、文中の「改正法」とは「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」を指し、条文番号は、改正法施行後の条文番号を指す。「省令案」とは「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の施行に伴う法務省関係省令の整備等に関する省令案」を指す。「施行規則案」とは「出入国管理及び難民認定法施行規則」の改正案を指し、条文番号は、改正後の条文番号を指す。「法案」とは、第211回通常国会成立の「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」を指す。

## **1. 難民申請者を含む非正規滞在者の送還に関する規定**

### **（1）旅券発給申請等の命令**

【改正法・省令案の概要】 改正法において、旅券発給申請等の命令に関する規定を新たに設ける。主任審査官が「退去強制令書の発付を受けた者を送還するために必要がある場合」に命ずることができることとされる「旅券の発給の申請その他送還するために必要な行為」（法第52条第12項）について、省令案で8項目（施行規則案第48条の2）を定める。なお、改正法には命じられた行為をしなかった者への罰則（法第72条第5項）が設けられているところ、命令の取消しに関する規定は設けられていない。

#### **① 難民申請者に対する適用**

【意見】 難民としての保護を求める者に対して、旅券の発給の申請等を命じるべきではない。難民認定手続中の者は「送還するために必要がある場合」（法第52条第12項）に当てはまらず、命令の適用対象から除外する旨、施行規則に明記すべきである。

【意見の理由】 出身国政府からの迫害をおそれる難民申請者に対して、大使館等への書類の提出（施行規則案第48条の2第2号）や、大使館等からの出頭や面接への対応（同第3

号)を命じることは、申請者を更なる危険にさらすとともに、ノン・ルフールマン原則(難民条約第33条)にも反しかねない行為である。難民関連の訴訟等において、国側は難民該当性を否定する根拠として、出身国の大使館へのアクセスを挙げた<sup>1</sup>。そのような評価を行う一方で、難民申請者を旅券発給申請等命令の対象とすることは、矛盾する対応といわざるを得ない。

政府は、命令の対象者は「難民該当性を主張する場合には難民認定手続も経た上で、難民に該当せず...退去が確定した者<sup>2</sup>」である旨の答弁を行っていた。しかし、条文上、命令の対象となり得る「退去強制令書の発付を受けた者」(法第52条第12項)の中には、退去強制令書発付後の本国情勢の変化に基づき、難民申請を行っている者が含まれる。また、退去強制令書発付前に難民申請を行った非正規滞在の者について、仮滞在が認められず、難民該当性の判断を一度も受けることがないままに、退去強制令書が発付されることもある。

仮滞在の不許可事由に該当した者について、政府は「典型的に保護の必要性、緊急性が低い者<sup>3</sup>」との認識を示しているが、このような推定を行うべきではない。例えば、不許可事由のうち「逃亡するおそれがあると疑うに足る相当の理由がある」(法第61条の2の4第1項第10号)ことと、難民該当性には何ら関連性は見られない。また、「退去強制令書の発付を受けている」(同第9号)との不許可事由についても、発付後の本国情勢の変化等が考慮されておらず、保護の必要性を否定する根拠にはなり得ない。

改正法及び省令案の内容は、収容・送還に関する専門部会による「送還を停止すべき難民認定申請者に義務が課され...ないことを明確に規定する...こと<sup>4</sup>」との提言にも矛盾する。退去強制令書発付後に難民認定や人道配慮による在留許可を受けた者が一定数いる中で<sup>5</sup>、「定義上、出身国の当局に連絡することができないのが通例<sup>6</sup>」とされる難民申請者に対して、退去強制令書の発付を理由に、旅券発給申請等を命じるようなことがあってはならない。

ドイツの場合、難民申請を行った者や、庇護を申し出た者に対して、旅券取得義務を適用しない旨を法律に明記している<sup>7</sup>。日本においても、難民申請者が命令の適用除外であることを施行規則に明記し、大使館へのアクセスを恐れる者に対して、旅券発給申請等が命じられる事態の発生を防ぐべきである。

## ② 旅券発給申請等にかかる意向の聴取

【意見】 「旅券の発給の申請その他送還するために必要な行為」(法第52条第12項)の実施が困難である者に対して、そのような行為を命じるべきではない。命令に先だって、省令案が定める「行為」(施行規則案第48条の2)の内容を提示し、その者の意向を聴取する

<sup>1</sup> 東京地判2016年5月10日、東京地判2018年4月24日、東京地判2018年8月8日など。

<sup>2</sup> 第211回国会参議院法務委員会第15号(2023年5月18日)における政府参考人による答弁。

<sup>3</sup> 第211回国会参議院法務委員会第17号(2023年5月25日)における政府参考人による答弁。

<sup>4</sup> 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「報告書『送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言』」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005829.pdf> 第4の1(3)。

<sup>5</sup> 全国難民弁護団連絡会議「統計データ(RSD): 難民認定者の退去令発付状況等の推移」<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=7706>。

<sup>6</sup> UNHCR「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」(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」

<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/20210409-UNHCR-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf> パラグラフ57。

<sup>7</sup> Aufenthaltsgesetz(滞在法)第60b条(2)。

旨、施行規則に明記するべきである。また、意向聴取の結果を踏まえて、実現可能性や合理性の観点から、命令の要否を判断するべきである。

【理由】 法案審議に際して、政府は「対象となる外国人から事情を聴取することにより、適切かつ慎重に旅券発給申請等命令の要否を検討する<sup>8</sup>」旨の国会答弁を行っている。「行為」の実施が困難である者に対して、罰則を伴う命令が課されるようなことがあってはならない。命令の要否を判断する際の手続きや判断基準を明確化するべきである。

## （２）退去のための計画

【改正法・省令案の概要】 改正法において、退去のための計画の作成に関する規定を新たに設け（法第52条の8）、計画に記載する事項として、省令案で3項目を定める（施行規則案第48条の4）。改正法では「退去強制令書の発付を受けた者の意向の聴取その他の方法により、その者を直ちに本邦外に送還することができない原因となっている事情を把握した上で」（法第52条の8第1項）計画を定めるとしているところ、省令案において、意向聴取の方法に関する規定は設けられていない。また、計画の内容を本人に開示する旨の規定も設けられていない。

### ① 面接による意向聴取及び計画内容の告知

【意見】 退去のための計画の作成に当たっての意向聴取は、面接によって行うべきである。その際には、その者に関する計画の内容を提示した上で、その内容に対する本人の意向を聴取する必要がある。面接の実施や計画内容の告知に関して、施行規則や要領等に以下を明記するべきである。

1. 退去のための計画の作成に当たっての意向聴取は、面接によって行うこと
2. 面接は通訳人を介して行い、代理人の出席を認めること
3. 面接の冒頭で、その者に関して作成中の計画の内容（送還予定時期を含む）を提示すること
4. 法第61条の2の9第4項の規定により送還が停止せず、退去のための計画が作成又は変更されることとなった者に対しては、認定要旨（該当する条項）や、理由（法第61条の2の9第4項に該当するとの判断に当たって考慮した事情や用いた資料等）を付した書面をもって、その旨を通知すること
5. 面接における供述の内容は、調書及び録音録画によって録取すること
6. 面接の最後に、調書の内容を読み上げ、誤りが無いことを本人に確認し、必要な訂正を行うこと
7. 計画の内容に変更を加えようとする場合は、上述の流れに沿って、面接による意向聴取を改めて行うこと

【理由】 法第61条の2の9第4項（送還停止効の例外規定）が適用されることとなった難民申請者は、その旨を「退去のための計画の作成に当たっての意向聴取等の過程において<sup>9</sup>」認識することが想定されている。一方、施行規則には意向聴取の実施方法に関する規定が設

<sup>8</sup> 前掲注2。

<sup>9</sup> 第212回国会衆議院法務委員会第3号（2023年11月10日）における政府参考人による答弁。

けられておらず、適正手続保障の観点から懸念が残る。退去のための計画を作成する過程で把握した事情によって在留特別許可を行うことが想定されていることを踏まえても<sup>10</sup>、その実施方法やタイミング<sup>11</sup>について、明確な規定を設ける必要がある。また、面接にあたり、その者に関して作成中の計画の内容を伝えることは、送還に対する意向や障壁を的確に聴取する上で、必須の取り組みである。

## ② 難民認定手続にかかる意向の聴取

【意見】 退去のための計画の作成に当たっての意向聴取において、難民認定手続にかかる意向を聴取し、計画に記載すべきである。記載事項のうち「退去強制令書の発付を受けた者の意向の聴取の結果」（第48条の4第2号）には次に掲げる事項が含まれる旨、要領等に明記すべきである。

1. その者が現に難民申請を行っていない場合は、難民申請に関する意向
2. その者が現に難民申請を行っており、法第61条の2の9第4項第1号に該当する場合は、「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料」の提出の有無や、提出予定時期に関する意向
3. その者から、送還先の国において迫害や拷問等を受けるおそれを有する旨の意向を聴取した場合は、その内容及びその理由

【理由】 送還を実施するその時点における、迫害のおそれの有無や難民申請に関する意向を確認することが、ノン・ルフールマン原則を遵守する上での大前提である。退去強制令書発付後の情勢変化を適切に把握する上で、退去のための計画の作成に当たっての意向聴取の場を活用すべきである。

## ③ 意向聴取により把握した情報の共有及び送還の停止

【意見】 退去のための計画の作成に当たっての意向聴取の結果を踏まえ、送還停止効の例外規定にかかる判断を改めて行うべきである。法第61条の2の9第4項の規定により、送還が停止せず、退去のための計画が作成又は変更されることとなった者への意向聴取において、以下の手続きをとる旨、要領等に明記すべきである。

1. 意向聴取の内容を難民認定手続において利用することの可否を本人に確認すること
2. 本人の同意が取れた場合は、意向聴取の内容を難民調査部門に共有すること
3. 意向聴取の内容や最新の出身国情報に基づき、難民調査部門において、送還停止効の適用を改めて検討すること
4. 送還停止効の例外規定の適用を改めて決定した場合は、その旨を送還担当部門に通知すること
5. 難民調査部門からの通知を受けるときまで、送還担当部門においては、退去のための計画の作成を停止し、送還予定時期を定めないこと

<sup>10</sup> 第211回国会衆議院法務委員会第10号（2023年4月18日）における政府参考人による答弁。

<sup>11</sup> 「計画の作成後にも、計画の内容に変更がある場合などには改めて意向の聴取等を行うことも予定しております」とされている。前掲注9。

【理由】 法案審議に際して、政府は「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料」（法第61条の2の9第4項第1号）には「申請者の陳述<sup>12</sup>」も含まれる旨の答弁を行っている。退去のための計画の作成に当たっての意向聴取の内容をもって、「資料」に相当すると判断されるべきである。送還の可否は「送還担当部門と難民等調査部門とが連携<sup>13</sup>」して検討するとされているところ、送還停止効の例外規定の適用に関する判断は、難民認定に「必要な知識や経験<sup>14</sup>」を有している者によって行われなければならない。退去のための計画を作成する過程での申請者の陳述を踏まえた適切な判断が行われるよう、「連携」の方法に関する規定が設けられるべきである。

### （3）退去の命令

【改正法・省令案の概要】 改正法において、退去の命令に関する規定を新たに設け（法第55条の2）、命令に違反した場合の罰則を設ける（法第72条第7号）。また、省令案において、命令に必要な様式を定める（施行規則案第50条の2）。改正法では、退去を命じる場合は「あらかじめその者の意見を聴かなければならない」（法第55条の2第1項）とされているところ、省令案において、意見聴取の方法に関する規定は設けられていない。改正法において、難民申請中であって送還が停止されている場合等は「命令は、効力を停止する」（法第55条の2第2項）とされているところ、省令案において、命令の効力が停止された者の扱いに関する規定は設けられていない。

#### ① 難民申請者への適用

【意見】 難民としての保護を求める者に対して、退去を命じるべきではない。日本での庇護を求めている場合は「相当と認めるとき」（法第55条の2第1項）に当てはまらず、命令の適用対象から除外する旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 難民を迫害を受けるおそれがある国に送還することは、国際法上の原則（ノン・ルフールマン原則）に反する。難民としての保護を求める者が「自ら本邦を退去する意思がない旨を表明」（法第55条の2第1項第1号）するのは当然のことである。また、空港等で送還に抵抗し難民認定を受ける事案<sup>15</sup>がある中で、そのような行為が「送還を妨害したこと」（法第55条の2第1項第2号）に当たるとして、庇護希望者に退去が命じられることを懸念する。「命令およびこれに伴う罰則の対象からすべての庇護希望者を特に除外することを提言する<sup>16</sup>」とのUNHCRの見解に基づき、難民申請中の者も含め、日本での庇護を求めるすべての者を、命令の対象から除外するべきである。

<sup>12</sup> 第211回国会衆議院法務委員会第10号（2023年4月18日）における大臣による答弁。

<sup>13</sup> 前掲注9。

<sup>14</sup> 難民申請に対する審査は「必要な知識や経験を有し、申請者の特別な困難や必要性についての理解を有している有資格者によって」行われなければならない。UNHCR「難民認定基準ハンドブック」[https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/HB\\_web.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/HB_web.pdf) パラグラフ190。仮に申請に明らかに理由がないと決定する場合であっても、その決定は「通常の場合に難民の地位を認定する権限のある機関」によって行われなければならない。UNHCR執行委員会「結論第30号 明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位もしくは庇護の申請の問題」<https://www.unhcr.org/jp/protect-committee-30> パラグラフ5（2）。

<sup>15</sup> 難民支援協会「自由への道－エチオピアと日本の狭間で」[https://www.refugee.or.jp/report/activity/2015/06/post\\_323/](https://www.refugee.or.jp/report/activity/2015/06/post_323/)。

<sup>16</sup> 前掲注6 パラグラフ61。

## ② 意見の聴取

【意見】 退去の命令に先だって行う意見の聴取は、面接によって行うべきである。面接の実施方法に関して、施行規則や要領等に以下を明記するべきである。

1. 退去を命ずる場合は、面接によってあらかじめ本人の意見を聴取すること
2. 面接は通訳人を介して行い、代理人の出席を認めること
3. 面接の冒頭で、退去を命じることとなる根拠を示すこと
4. 面接における供述の内容は、調書及び録音録画によって録取すること
5. 面接において、日本で庇護を求める意向の有無を確認し、必要な場合は、難民申請手続の存在やその概要を伝え、退去命令手続を中止すること
6. 面接の最後に、調書の内容を読み上げ、誤りが無いことを本人に確認し、必要な訂正を行うこと

【理由】 退去の命令に先だって行う意見の聴取を通じて、現に難民申請を行っていない者が庇護希望の意思を示す場合が想定される。意見聴取を通じて「難民申請手続の存在について知識があればこれを行うであろうことを窺わせる相当の事情がある<sup>17</sup>」ことを把握した場合、主任審査官には、本人に対して難民申請に関する案内を行う義務が生じる。保護の必要性がある者に対して退去が命じられる事態の発生を防ぐための場として意見聴取が機能するよう、必要な手続上の規定を設けるべきである。

## ③ 効力の停止

【意見】 法第55条の2第2項の規定に基づき退去の命令の効力が停止されている者に対して、その旨が十分に説明されるべきである。退去の命令と同時に効力が停止する場合は、その旨を記した書面を交付し、「退去の命令書」（施行規則案別記第70号の2様式）を交付しない旨、施行規則に明記するべきである。また、退去の命令後、事情の変更により効力を停止することとした場合は、その旨を記した書面を交付し、「退去の命令書」や「期間延長通知書」（同第71号様式）を返納させる旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 命令の効力が停止された者が、その旨を知らされないままに、罰則を恐れて退去を選択する事態の発生を防ぐべきである。効力が停止された旨を明確に伝えるために、書面の交付や、命令書の不交付及び返納に関する規定が設けられるべきである。

## (4) 3回目以降の難民申請者への対応

【改正法・省令案の概要】 改正法において、難民申請者に対する送還停止効の例外規定を新たに設ける。3回目以降の難民申請を行った者については、「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料を提出した者」（法第61条の2の9第4項第1号）を除いて送還を停止しないとされている。省令案において、「資料」の提出方法や、判断基準に関する規定は設けられていない。

<sup>17</sup> 福岡地判1992年3月26日。多賀谷一照「実務裁判例 出入国管理及び難民認定法」（2016年）86ページにおける判例要旨より。

### ① 「相当の理由がある資料」の提出時期

【省令案の概要】 「難民・補完的保護対象者認定申請書（再申請用）」（施行規則案別記第74号の2様式）の注意事項において、「在留資格を有していない方による3回目以降の申請については、「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料」が提出されない限り、送還は停止されません。申請書のみ提出した場合も上記資料に該当するか否かの判断は行いますが、その他に特に提出すべきと考える資料等がある場合は、申請書と共に提出してください」とされている。

【意見】 「相当の理由がある資料」の提出時期を、難民申請時に限定するべきではない。申請書の提出後に提出された資料についても、「相当の理由がある資料」に該当するか否かの判断を行う旨、申請書等に明記するべきである。

【理由】 3回目以降の難民申請を行う者の中には、前回の不認定処分後に新たに発生した事情に基づき、難民申請を行う者が含まれる。新たに発生した事情について、情勢が不安定な中で、直ちに資料を提出することが困難な場合が想定される。また、前回の不認定処分の理由を踏まえて、自身の難民該当性を立証するために必要な資料を新たに取り寄せる場合も想定される<sup>18</sup>。このような場合において、資料の提出時期を定めることは適当ではない。

難民申請と同時に資料を提出することが予定されておらず、事案の状況に応じて提出時期が異なることは、申請書における資料の提出予定時期に関する設問（施行規則案別記第74号様式設問9及び同第74号の2様式設問4）からも明らかである。3回目以降の難民申請を行う者であっても、期限を設けることなく資料の提出を受け付け、「相当の理由がある資料」への該当性を必ず判断するべきである。

### ② 「相当の理由がある資料」の作成言語

【意見】 外国語により作成された「相当の理由がある資料」について、提出の際に訳文を求めるべきではない。現行の施行規則第62条を改正し、3回目以降の難民申請において提出する資料については、当該規定を適用しない旨、明記するべきである。

【理由】 改正法では、3回目以降の難民申請を行った者について、「相当の理由がある資料」が提出されない限りは、送還を停止しないこととされている。早期の資料の提出が求められる場面で、訳文の添付が無いことを理由に、提出が認められないようなことがあってはならない。相当の理由がある資料については「日本語訳の提出までは求めることは想定して<sup>19</sup>」いない旨の政府答弁に基づき、施行規則第62条の適用除外を定めるべきである。

### ③ 「相当の理由がある資料」にかかる判断

<sup>18</sup> 資料の提出に一定期間を要した例として、名古屋高判2024年1月25日が挙げられる。裁判所は「ミャンマーで息をひそめて暮らすロヒンギャである控訴人の母が、40年以上も前の書類を探し出し、控訴人にその写真を送信したり現物を送ったりすることの困難さを考えれば、被控訴人による積極否認から控訴人による書証の提出まで約8か月を要したことをもって遅いということは到底できない」と判断し、証拠の真正性を争う国側の主張を否定した。

<sup>19</sup> 前掲注9。

【意見】 3回目以降の難民申請者が提出した資料が「相当の理由がある資料」に該当するか否かを判断するにあたっての、適正性を確保するべきである。「資料」への該当性を判断する際の留意点として、要領等に以下を明記するべきである。

1. 難民申請回数に基づく形式的な判断を行わないこと
2. 申請書や申請時に提出された資料をもって「相当の理由がある資料を提出した者」に該当するとの判断を行うことができない場合は、面接による事情聴取を行い、その他の事情の有無を確認すること
3. 「相当の理由がある資料」への該当性の判断は、申請者による提出資料、面接における申請者の供述、難民調査官が収集した出身国情報等を踏まえ、本庁及び第三者機関（UNHCR等）と協議を行った上で行うこと

【理由】 「相当の理由がある資料」への該当性判断の適正性の確保は、ノン・ルフールマン原則を遵守する上で欠かせない取り組みである。「資料の提出の有無は...地方局全体で判断する<sup>20</sup>」とされているところ、地方局において独自の運用が行われる事態を防ぐため<sup>21</sup>、判断の方法について、要領等に明確な定めを設ける必要がある。

法案審議に際して、政府は「申請書自体<sup>22</sup>」も「相当の理由がある資料」に該当し得る旨の答弁を行っていた。よって、難民申請を受け付けた時点で、「相当の理由がある資料」に該当し得る資料が提出されたものとみなし、適正手続保障の観点から、以下の手続きをとるべきである。

第一に、「相当の理由がある資料」に該当しないとの判断を仮に行う場合であっても、その判断は、面接を行った上で行わなければならない。すべての難民申請者は面接を受ける権利を有し<sup>23</sup>、「明らかに理由がない」とされた案件であっても、同様の手続基準が適用される<sup>24</sup>。面接の省略が可能な事案として想定されるのは、申請者にとって有利な決定を行う場合に限られる<sup>25</sup>。

現行制度においても、「申請書等の記載内容等」に基づきB、C案件に振分けた案件については、事情聴取によって「申請書等に記載されている内容以外<sup>26</sup>」の事情の有無を確認している。送還停止効の例外規定の適用にあたっては、「申請者の陳述<sup>27</sup>」であっても「相当の理由がある資料」に該当し得るとされているところ、陳述を聴取する場面に関する規定は設けられていない。「相当の理由がある資料」の提出を書面のみで確認することができない場合は、申請者に不利な決定を行う前に直接意見を聞く機会を設ける旨、明確に定めるべきである。

第二に、「相当の理由がある資料」への該当性の判断に関わる者の適正性が担保されなければならない。送還停止効の例外規定の適用に関する判断は、過去の難民不認定処分<sup>28</sup>の適正

<sup>20</sup> 前掲注9。

<sup>21</sup> 例えば、再申請者に対する案件振分けについて、東京出入国在留管理局では「著しく合理性を欠く」独自の運用が行われていた。東京地判2023年7月24日。

<sup>22</sup> 前掲注12。

<sup>23</sup> UNHCR「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準」

[https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2023/10/202008\\_Procedural-Standards-for-RSD.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2023/10/202008_Procedural-Standards-for-RSD.pdf) セクション4.3.1。

<sup>24</sup> 前掲注14 UNHCR執行委員会 パラグラフ5（1）。

<sup>25</sup> UNHCR “A guide to international refugee protection and building state asylum systems Handbook for Parliamentarians N° 27” <https://www.refworld.org/reference/manuals/unhcr/2017/en/120593> Section 7.7.

<sup>26</sup> 出入国在留管理庁「難民認定事務取扱要領」（2023年3月31日）第3章第1節第4。

<sup>27</sup> 前掲注12。



性の観点も踏まえて検討されるべきものである。判断に際して「本庁とも協議<sup>28</sup>」をすることはもちろん、収容・送還に関する専門部会の提言を踏まえて「第三者によるチェック<sup>29</sup>」が行われる必要がある。現行のUNHCRとの協力覚書<sup>30</sup>に基づく施策の例として、「送還停止効の例外規定にかかる個別案件の判断に関する適正性の審査」といった施策を追加することが想定される。

#### ④ 本国情勢を踏まえた職権による送還停止効の適用

【意見】 3回目以降の難民申請者について、本国情勢の悪化が明らかである場合は、申請者からの資料の提出を待つことなく、送還停止効を適用すべきである。以下に掲げる場合において、申請者からの資料の提出の有無にかかわらず、「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料を提出した」（法第61条の2の9第4項第1号）案件として送還停止効を適用する旨、要領等に明記するべきである。

1. 3回目以降の難民申請を行った者について、出身国情報に基づき、過去の難民認定手続に係る直近の処分時以降の本国情勢の著しい変化を確認できる場合
2. 3回目以降の難民申請を行い、送還停止効が適用されていない者について、出身国情報に基づき、本国情勢の著しい変化を確認できる場合

【理由】 2021年以降、本国情勢が不透明であることや、改善に向けた動きが見られないことを理由に、特定の国籍について送還を停止する措置がとられてきた<sup>31</sup>。送還の停止にあたって、資料の提出は求められていない。また、再申請者への案件振分けにおいて「過去の難民認定手続に係る直近の処分時...以降に、本国情勢及び個別事情に著しい変化<sup>32</sup>」がある場合は、C案件への振分けを行わないとされている。実際に、2023年は1,661人が複数回申請を行ったところ、C案件への振分けは1,507人とされている<sup>33</sup>。この際の判断は「申請書等の記載内容等」に基づいて行うとされており、資料の提出は求められていない。これらの措置を踏まえ、送還停止効の例外規定の運用にあたっては、資料の提出を求めることなく判断が可能な場合がある旨、明確に示すべきである。

#### (5) 送還停止効の例外規定を適用する場合の送還先

<sup>28</sup> 前掲注19。

<sup>29</sup> 前掲注4 第4の1 (4)。

<sup>30</sup> 出入国在留管理庁「国際連合難民高等弁務官事務所との協力覚書の交換について」  
[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07\\_00010.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00010.html)。

<sup>31</sup> 例えば、アフガニスタン出身者について「タリバンが首都カブールを制圧し、大統領が国外へ出国するなど、不透明な情勢が続いていることを理由に「退去強制令書が発付されている方についても、ご本人の意思に反して送還することはしません」としている。出入国在留管理庁「本国情勢を踏まえたアフガニスタンの方への対応」[https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/10\\_00065.html](https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/10_00065.html)。スーダンやウクライナについても、同様に本人の意思に反する送還を行わない措置がとられている。出入国在留管理庁「本国情勢を踏まえたスーダン人への緊急避難措置」[https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/06\\_00011.html](https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/06_00011.html)、出入国在留管理庁「日本に在留しているウクライナの方への対応」[https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01\\_00253.html](https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01_00253.html)。

<sup>32</sup> 前掲注26 第3章第1節第4。

<sup>33</sup> 出入国在留管理庁「令和5年における難民認定者数等について」  
[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07\\_00041.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00041.html)。

【改正法・省令案の概要】 改正法において、難民申請者に対する送還停止効の例外規定を新たに設ける。一定の犯罪歴等がある者について、難民申請回数にかかわらず、つまり初回申請者も含めて、送還を停止しないとされている（法第61条の2の9第4項第2号）。省令案において、関連する規定は設けられていない。

【意見】 ノン・ルフールマン原則に反する形での送還が一切行われなことを担保する必要がある。一定の犯罪歴等を理由に送還停止効の例外規定を適用する場合、その送還先は法第53条第2項及び第3項の規定に基づき、本人の意向を聴取した上で決定する旨、施行規則に明記するべきである。意向の聴取は、難民調査官として研修を受け、難民及び補完的保護対象者の認定を行うために必要な専門的知識を習得した者が、面接によって行わなければならない。また、退去強制令書の発付を既に受けている場合であっても、法第61条の2の9第4項第2号に基づき送還を実施する場合は、改めて送還先の検討を行う旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 一定の犯罪歴等がある者に対する送還停止効の例外規定について、UNHCRはノン・ルフールマン原則（難民条約第33条）遵守の観点から削除を推奨している<sup>34</sup>。難民条約におけるノン・ルフールマン原則の例外（第33条第2項）は、過去の有罪判決の有無だけではなく、その者が社会にとって危険な存在であるか否かの個別評価を経て、判断されなければならない<sup>35</sup>。そのような個別の検討を前提としていない時点で、法61条の2の9第4項第2号の規定は、難民条約が定める例外の範囲を超えている。また、制限的な解釈や適用は担保されておらず、比例性の審査<sup>36</sup>も予定されていない。そもそも、難民条約におけるノン・ルフールマン原則の例外は、難民として認定された者に適用される規定であり、法61条の2の9第4項第2号が適用されることとなったすべての難民申請者に対して、「完全な難民認定手続」へのアクセスや、「難民性に関する自己の主張を1951年の難民条約第1条に照らして評価される権利」が保障されなければならない<sup>37</sup>。

法案審議に際して、政府は、難民申請中に送還を実施する場合であっても「入管法第53条第3項に違反する送還<sup>38</sup>」を行わないことによって、ノン・ルフールマン原則に反しないこととなる旨の答弁を行っていた。「送還先を決めるに当たって…本人の意思を確認する…やり取り<sup>39</sup>」があるとしているが、省令案において、このような「やり取り」に関する規定は設けられていない。法第53条第3項の適用性審査を適切に行うための制度改善が求められる。

法61条の2の9第4項第2号が適用される者のうち、退去強制令書の発付を受けていない者については、退去強制手続の過程で、送還先の検討が行われることとなる。現行の「違反審判要領」には、国籍国に「送還することができないとき」（法第53条第2項）に関して当事者からどのように事情を聴取し、どのように判断を行うのか、関連する規定は設けられていない。審査において「希望送還先」を尋ねつつも、口頭審理請求を放棄する意思を表示した者に対しては「送還先は原則として国籍国となることを理解した上で放棄<sup>40</sup>」させるなど、国籍国ではない国への送還を想定した審査が行われているとは言い難い。

<sup>34</sup> 前掲注6 パラグラフ51。

<sup>35</sup> 前掲注6 パラグラフ44。

<sup>36</sup> 前掲注6 パラグラフ36。

<sup>37</sup> 前掲注6 パラグラフ33。

<sup>38</sup> 第211回国会参議院法務委員会第19号（2023年6月1日）における大臣答弁。

<sup>39</sup> 第211回国会参議院法務委員会第19号（2023年6月1日）における政府参考人答弁。

<sup>40</sup> 出入国在留管理庁「違反審判要領」（2020年7月1日）第2章第3節第1。

法61条の2の9第4項第2号が適用される者のうち、既に退去強制令書の発付を受けている者については、発付から一定期間が経過している場合が想定される。送還が実施される時点の事情を踏まえて、送還先の適正性が改めて審査されなければならない。現行の「違反審判要領」には、退去強制令書の発付後の記載事項の変更に関する規定が設けられているところ、どのような手続きによって、送還先を「変更する必要がある場合<sup>41)</sup>」への該当性を判断するかを示す規定は設けられていない<sup>42)</sup>。

法61条の2の9第4項第2号に基づき送還が実施されることとなったすべての難民申請者に対して、「送還先国の情勢に関する情報、専門的知識等を十分に踏まえ<sup>43)</sup>」た送還先の判断が必ず行われなければならない。難民及び補完的保護対象者の認定や、国際人権法上のノン・ルフールマン原則の遵守にかかる専門的知識を有した者による送還先の判断を行うために、必要な手続上の規定や体制が整えられるべきである。

## (6) 送還停止効の例外規定を適用する場合の送還予定時期

【改正法・省令案の概要】 改正法及び省令案において、送還停止効の例外規定を適用する場合の送還予定時期に関する規定は設けられていない。

【意見】 裁判を受ける権利の保障の観点から、送還の決定から実施までに一定の期間を置くべきである。送還停止効の例外規定が適用された者に対して、書面をもってその旨を通知し、送還予定時期を告知する旨、施行規則に明記するべきである。その際、送還予定時期は告知から6か月を超えて定めなければならない。

【理由】 現行制度において、難民審査請求棄却裁決を受けた被退去強制者について、送還予定時期を裁決告知から2か月以上後とする運用が行われている<sup>44)</sup>。2021年9月には、難民不認定処分に対する異議申立の棄却告知の翌日に行われた送還について、憲法32条（裁判を受ける権利）や憲法31条（適正手続の保障）及びこれと結びついた憲法13条に反するとの判決が出ている<sup>45)</sup>。送還停止効の例外規定の運用にあたり、裁判を受ける権利の侵害を防ぐための制度的な担保が求められる。

送還停止効の例外規定が適用されることとなった難民申請者は、その旨を「退去のための計画の作成に当たっての意向聴取等の過程において<sup>46)</sup>」認識するとされているところ、「意向聴取等」の時点では、代理人となる弁護士が決まっていなかった場合が想定される。在留資格を持たない者に対する法律扶助の仕組みが整えられていない中で<sup>47)</sup>、代理人となる弁護士を探し、受任が決定し、必要な書面を用意して、訴訟を提起するためには、一定の期間を要する。

<sup>41)</sup> 前掲注40 第3章の2第5節第3。

<sup>42)</sup> なお、法案審議において、政府は、退去の計画の「作成過程等におきまして適切に事情を把握し、違反審判部門において必要に応じて関係部門に照会するなどして検討した上で、送還先国を見直す」旨の答弁を行っていた。前掲注2。

<sup>43)</sup> 参議院法務委員会「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に対する附帯決議」（2023年6月8日）<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/211/pdf/k0802110482110.pdf> 第5項。

<sup>44)</sup> 出入国在留管理庁出入国管理部長「送還実施に当たっての留意事項（指示）」（2021年6月17日）。

<sup>45)</sup> 東京高判2021年9月22日。異議申し立てが「濫用的なものであり、救済の必要性に乏しい」との国側の主張に対して、裁判所は「当該難民申請が濫用的なものであるか否かも含めて司法審査の対象とされるべき」とした。

<sup>46)</sup> 前掲注9。

<sup>47)</sup> 非正規滞在者は、総合法律支援法に基づく法律相談援助や代理援助の適用外である。

現行制度において、被退去強制者の代理人である弁護士に対する通知は、送還予定時期のおおむね2か月前に行うこととされている<sup>48</sup>。代理人となる弁護士が決まっていない者に対して、同様の期間を定めることは合理的ではない。また、送還停止効の例外規定に該当するとの判断を受けた時点で、過去の難民不認定処分や、退去強制令書発付処分に対する取消訴訟の出訴期間中である場合が想定される。あらゆる事案において裁判を受ける権利を保障する観点から、送還予定時期の告知から実施までは6か月を超える期間を定めることが適当である。

## 2. 監理措置

【改正法・省令案の概要】 改正法において、収容に代わる措置として監理措置を新たに設ける。退去強制令書発付前の者に対して行われる措置（法第44条の2）と、退去強制令書の発付を受けた者に対して行われる措置（法第52条の2）について、それぞれ必要な規定を設ける。

### （1）監理措置条件

【改正法・省令案の概要】 改正法において、監理措置に付する旨の決定をするときに「監理措置条件を付するもの」（法第44条の2第1項、同第6項、法第52条の2第1項、同第5項）とされている。条件の内容について、退去強制令書発付前の監理措置の場合は「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逃亡及び証拠の隠滅を防止するために必要と認める条件」（法第44条の2第1項）を付するものとされている。退去強制令書発付後の監理措置の場合は「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逃亡及び不法就労活動を防止するために必要と認める条件」（法第52条の2第1項）を付するものとされている。省令案において、監理措置条件の内容に関する規定（施行規則案第36条2第1項、同第2項）を設ける。

#### ① 総論

【改正法・省令案の概要】 改正法の附則において、監理措置の運用に当たっては、対象者の「人権に配慮し、判断の適正の確保に努める」（附則第1条の2）とされているところ、省令案において、関連する規定は設けられていない。

【意見】 被監理者の自由に介入する形で、監理措置条件を付するべきではない。条件を付する際の留意点として、施行規則や要領等に以下を明記するべきである。

1. 監理措置に付される者の個別の事情を適切に考慮すること
2. 条件を付する場合は、必要最小限の内容とすること
3. 被監理者の人権に十分に配慮すること

【理由】 監理措置条件が付されることにより、対象者は自由や権利の制約を受けることとなる。「人権に配慮」した形の運用を担保する目的で、必要な留意点が定められるべきである。UNHCRは、庇護希望者の収容や代替措置に関するガイドラインにおいて、「最小限の介

<sup>48</sup> 法務省入国管理局長「平成22年9月9日付け日本弁護士連合会との合意に基づく被退去強制者の送還予定時期の通知について（通達）」（2010年12月9日）。

入の原則<sup>49</sup>」を掲げている。条件の内容は、目的を達成する手段のうち最も非侵害的なものでなければならず<sup>50</sup>、人権基準に服し<sup>51</sup>、個別ケースごとに決定されなければならない。特別な事情を考慮すべき事案として、例えば、子どもについては、条件を付さない選択肢が検討されるべきである<sup>52</sup>。

## ② 住居の制限

【省令案の概要】 監理措置条件のうち「住居の制限」について、省令案において「主任審査官が指定する」（施行規則案第36条2第1項第1号、同第2項第1号）こととされている。

【意見】 住居の制限が付されることにより、転居の自由が制限されることを懸念する。指定住居の変更に関する手続きを定め、要領等に明記するべきである。

【理由】 現行の仮放免において、指定住居の変更に関する手続きが設けられている<sup>53</sup>ところ、監理措置における「住居の制限」に関しても、同様の措置がとられるべきである。

## ③ 行動範囲の制限

【省令案の概要】 監理措置条件のうち「行動範囲の制限」について、省令案において「主任審査官が特別の事由があると認めて別に定めた場合を除き、指定された住居の属する都道府県の区域内」（施行規則案第36条2第1項第2号、同第2項第2号）に制限するとされている。

【意見】 都道府県の区域内に限定する形で、行動の範囲を制限するべきではない。行動範囲の制限は「主任審査官が特別の事由があると認めて別に定めた場合」に限って課すこととし、その場合であっても、指定された住居の属する都道府県のみならず、隣接する都道府県の区域内等での行動を認める旨、施行規則に明記するべきである。また、被監理者の個別の事情に応じて、行動の範囲を定めるべきである。

【理由】 現行の仮放免においても、都道府県区域内を「行動範囲の制限」（法第54条第2項）とする運用がとられてきた。通学や通院、支援者との交流や弁護士との面会など、対象

---

<sup>49</sup> UNHCR「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン」（2012年）

[https://www.refworld.org/themes/custom/unhcr\\_rw/pdf-js/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fattachments%2F51b9bc174.pdf](https://www.refworld.org/themes/custom/unhcr_rw/pdf-js/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.refworld.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fattachments%2F51b9bc174.pdf) パラグラフ39。

<sup>50</sup> 自由権規約委員会「一般的意見27 移動の自由」

[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights\\_library/treaty/data/HRC\\_GC\\_27j.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/HRC_GC_27j.pdf) パラグラフ14。

<sup>51</sup> 前掲注49 パラグラフ37。人権基準の具体例として、プライバシーに対する権利や家族生活に対する権利、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いの禁止等が挙げられている。

<sup>52</sup> Edwards, A. “Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants”

<https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/no-17-back-basics-right-liberty-and-security-person-and-alternatives-detention-refugees>.

<sup>53</sup> 出入国在留管理庁「仮放免取扱要領」（2023年3月27日）第20条。

者の生活を大幅に制約する措置であり、社会や他者との関わりを持つことを目標とする、孤独・孤立対策推進法の基本理念<sup>54</sup>とも矛盾する。

そもそも、すべて人は移動の自由を有することが前提であり<sup>55</sup>、「移動の自由は人の自由な発展にとって不可欠の条件<sup>56</sup>」である。極めて例外的な場合を除いて、自由が制約されるようなことがあってはならない。さらに、難民申請中の被監理者については、移動の自由に関する難民条約の規定が適用される。すなわち、移動に関して「必要な制限以外の制限を課してはならず」（第31条第2項）、制限の内容は、個別の事案に応じて決定されなければならない。また、比例性の審査によって、目的達成のためにより非制限的な手段の有無が評価されなければならない<sup>57</sup>。すべての被監理者に対して、行動範囲の制限を一律かつ原則的に課とする施行規則の内容は、これらの人権上の規範を踏まえておらず、見直されるべきである。

#### ④ 出頭の義務

【省令案の概要】 監理措置条件のうち「呼出しに対する出頭の義務」について、省令案において「主任審査官が出頭すべき日時及び場所を指定して」（施行規則案第36条2第1項第3号、同第2項第3号）出頭の要求を行うこととされている。「監理措置決定通知書」（別記第51号の4様式）において「出頭を命じられたときは、指定された日時及び場所に出頭しなければなりません」とされている。

【意見】 被監理者による届出（法第44条の6、法第52条の5）を求める以外の目的で、原則として出頭を求めるべきではない旨、施行規則等に明記すべきである。また、出頭を命じる場合は、その目的を被監理者に提示する旨、施行規則等に明記すべきである。

【理由】 出頭義務の頻度は、必要性、合理性、比例性の観点から定めなければならない<sup>58</sup>。「被監理者による届出」を行わせる目的での出頭が想定される場所、他の目的により例外的に出頭を求める場合は、被監理者に対して、その目的を提示すべきである。

#### ⑤ その他必要と認める条件

【省令案の概要】 退去強制令書発付前の被監理者に課せられる監理措置条件のうち、「その他逃亡及び証拠の隠滅を防止するために必要と認める条件」について、省令案において「逃亡及び証拠の隠滅の禁止その他主任審査官が特に必要と認める事項」（施行規則案第36条2第1項第4号）とされている。退去強制令書発付後の被監理者に課せられる監理措置条件のうち、「その他主任審査官が付する逃亡及び不法就労活動を防止するために必要と認める条件」について、省令案において「逃亡及び就労の禁止その他主任審査官が特に必要と認

<sup>54</sup> 第2条第3項「当事者等が社会及び他者との関わりを持つことにより孤独・孤立の状態から脱却して日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようになることを目標として、必要な支援が行われるようにする」。

<sup>55</sup> 世界人権宣言第13条第1項。

<sup>56</sup> 前掲注50。

<sup>57</sup> UNHCR “Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention”

<https://www.refworld.org/reference/confdoc/unhcr/2017/en/120265> パラグラフ24。

<sup>58</sup> 前掲注49 付属文書 A (ii)。

める事項」（同第2項第4号）とされている。「監理措置決定通知書」（別記第51号の4様式）において、条件の内容を具体的に記載する欄は設けられていない。

【意見】 監理措置条件として付することができる事項の範囲を明確に定めるべきである。施行規則案第36条2第1項第4号及び同第2項第4号の規定から「その他主任審査官が特に必要と認める事項」を削除することを提案する。仮にこのような規定を設ける場合は、「その他主任審査官が特に必要と認める事項」として付することができる条件の内容を、施行規則等において限定列挙するべきである。また、付された条件の内容を被監理者にすべて提示する旨、要領等に明記するべきである。

【理由】 施行規則案の内容に基づけば、「逃亡及び証拠の隠滅」や「不法就労活動」を防止するとの目的への整合性と、必要性の要件さえ満たせば、どのような事項であっても条件として付することが可能となる。被監理者の権利が過度に制約される事態の発生を防ぐため、条件として付することができる事項の範囲を、明確に定めるべきである。

「監理措置決定通知書」における条件の記載事項からは、「逃亡」及び「証拠の隠滅」又は「不法就労活動」を防止するために「必要」とされた条件の内容を知ることができない。自身に付された条件の内容を知らされることがないままに、条件違反に基づく「監理措置決定の取消し」（法第44条の4第2項第3号、法第52条の4第2項第4号）の対象となる事態の発生を懸念する。被監理者に対して、すべての条件の内容を書面で提示するべきである。

## （2）保証金

【改正法・省令案の概要】 改正法において、監理措置に付される者に対して「300万円を超えない範囲内で法務省令で定める額の保証金」（法第44条の2第2項、同第6項、法第52条の2第2項、同第5項）の納付を求めることができるとされている。

保証金の額について、省令案では、退去強制令書発付前の監理措置の場合は「被監理者の逃亡又は証拠の隠滅を防止するに足りる相当の金額」（施行規則案第36条の2第4項）を、退去強制令書発付後の監理措置の場合は「被監理者の逃亡又は不法就労活動を防止するに足りる相当の金額」（同第5項）を、「300万円以下の範囲内で」定めるとされている。

保証金の納付期限について、省令案では、違反調査後の監理措置（法第44条の2第1項）や、退去強制令書時の監理措置（法第52条の2第1項。収容されている者又は仮放免されている者を除く。）の場合は、「監理措置に付された日の翌日から起算して3日以内で主任審査官が指定する日」（同第6項）とされている。期限までに納付がなかった場合は、監理措置決定が取り消される（法第44条の4第1項第1号、法第52条の4第1項第1号）。その他の場合は、保証金の納付期限に関する規定は設けられておらず、「保証金の納付があった後、直ちに放免するもの」（法第44条の2第8項、法第52条の2第7項において準用）とされている。

【意見】 監理措置に付される者に対して、保証金の納付を原則として求めるべきではない。保証金の納付は例外的な場合にのみ求めることができる旨、施行規則に明記するべきである。仮に保証金の納付を条件とする場合であっても、監理措置に付される者の資力等を踏まえてその金額を定める旨、施行規則に明記するべきである。また、保証金の納付を決定する前に、本人にその金額を提示し、支払能力の有無を確認する旨、要領等に明記するべきである。

【理由】 監理措置は「収容の長期化の防止を図る<sup>59</sup>」目的で導入された制度であり、監理措置に付する旨の決定をした者に対して、本人の資力を踏まえない額の保証金が課されたことを理由に、収容が開始又は継続するようなことがあってはならない。保証金の納付の有無や金額を「対象となる者の資力等を踏まえて判断<sup>60</sup>」する上で、必要な規定を設けるべきである。

### （３）監理措置の申請及び決定

#### ① 監理措置決定申請

【改正法・省令案の概要】 改正法において、現に収容又は仮放免されている者は「自己を監理措置に付すること請求することができる」（法第44条の2第4項、法第52条の2第4項）とされている。省令案において、監理措置の請求に際して「監理措置決定申請書その他参考となるべき資料」（施行規則案第36条の2第8項）を提出することとされている。

【意見】 「参考となるべき資料」の提出が求められることで、監理措置の請求が困難になることを懸念する。「資料」の提出を適宜省略することができる旨、施行規則に定めるべきである。また、外国語で作成された資料を提出する場合は、訳文の添付を求めない旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 監理措置の請求に際して、必要以上に高い要件を設けるべきではない。また、空港から収容施設に移送された者など、日本語で作成した資料を持たない場合を想定した手続きとするべきである。

#### ② 監理措置決定をしない場合の理由付記

【改正法・省令案の概要】 改正法において、監理措置決定をしない場合は、「当該請求をした者に対し、理由を付した書面をもって、その旨を通知する」（法第44条の2第9項、法第52条の2第7項において準用）とされている。運用にあたっては、請求をした者が「理由を...的確に認識することができるように記載する等、手続の透明性の確保に努めるもの」（附則第1条の2）とされている。省令案が定める「通知書」（別記第51号の5様式）には、理由の付記欄が設けられている。

【意見】 理由の付記を歓迎する。監理措置決定をしない理由を十分に提示する旨、要領等に明記するべきである。理由を付する際には、必要に応じて別紙を用い、決定に当たって考慮した事情と、それに対する評価を記載するべきである。また、判断に用いた資料があれば、その内容を開示するべきである。

【理由】 監理措置の決定に際しては、「その他の事情を考慮」（法第44条の2第1項、同第6項、法第52条の2第1項、同第5項）するとされており、申請者自身が、監理措置が決定されなかった理由を認識することが困難な場合が想定される。どのような「個別の事情に

<sup>59</sup> 第211回国会衆議院本会議（2023年4月13日）における大臣による答弁など。

<sup>60</sup> 第204回国会衆議院法務委員会（2021年5月7日）における政府参考人による答弁。



照らして<sup>61</sup>」監理措置を決定することなく収容を継続する旨の判断を行ったのかを本人に示し、手続きの透明性や、判断の適正性を図るべきである。

#### (4) 監理人の選定及び辞任

##### ① 倫理規範の策定

【改正法・省令案の概要】 改正法において、監理人の選定に関する規定を設ける。監理人は「監理人の責務を理解し、当該被監理者の監理人となることを承諾している者であって、その任務遂行の能力を考慮して適当と認められる者の中から」（法第44条の3第1項、法第52条の3第1項）選定するとされているところ、「監理措置決定申請書」（別記第51号の3様式）において、選定を希望する監理人（個人若しくは法人）を記入する欄が設けられている。任務の遂行にあたり、監理人が遵守すべき倫理規範をまとめた文書は策定されていない。また、請求以外の方法で監理措置に付する旨を決定するにあたり、選定を希望する監理人を本人に確認する旨の規定は設けられていない。

【意見】 監理人による被監理者への搾取等の発生を懸念する。監理人の倫理規範を策定し、その遵守を監理人選定の条件とする旨、施行規則等に明記するべきである。また、監理措置に付する旨の決定をする場合は、請求の有無にかかわらず、本人に対して選定を希望する監理人をあらかじめ確認する旨、施行規則等に明記するべきである。

【理由】 対人援助のすべての場面において、支援を行う者と支援を受ける者の関係性は、非対称的な性格を有する。支援を行う立場にいる者がその力関係を利用し、支援対象者に対して搾取や差別、ハラスメントを行う懸念が常に存在し、そのような事態の発生を防ぐための施策が必ずとられなければならない。

被監理者は、監理措置の取消しを恐れて、監理人による要求を断ることが困難な立場に置かれる。言語的な障壁や社会とのつながりの希薄さから、周囲に助けを求めることも容易ではない。搾取や差別、不正行為の禁止など、監理人が遵守すべき事項をまとめた倫理規範を策定するべきである。

あらゆる支援の現場や組織において、支援者が遵守すべき指針が策定されている。社会福祉や難民支援の観点から重要なものとして、例えば、社会福祉士の倫理綱領・行動規範<sup>62</sup>、性的搾取・虐待からの保護のための特別措置に関する国連事務総長報告<sup>63</sup>、ナイロビ・コード<sup>64</sup>といった文書が挙げられる。これらを参照した上で監理人の倫理規範を策定し、遵守を義務付けるべきである。

<sup>61</sup> 恣意的拘禁に関する作業部会「移住者の自由の剥奪に関する改定審議結果第5号」  
<https://www.call4.jp/file/pdf/202206/2be5916f9bc2f709306be996e44b2dbc.pdf> パラグラフ14。

<sup>62</sup> 日本社会福祉士会「社会福祉士の倫理綱領・行動規範」  
[https://www.jacsw.or.jp/citizens/rinrikoryo/documents/rinrikoryo\\_kodokihan21.3.20.pdf](https://www.jacsw.or.jp/citizens/rinrikoryo/documents/rinrikoryo_kodokihan21.3.20.pdf)。

<sup>63</sup> United Nations "Secretary-General's Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse" (2003/10/9)  
<https://www.unhcr.org/media/secretary-generals-bulletin-special-measures-protection-sexual-exploitation-and-sexual-abuse>。

<sup>64</sup> Southern Refugee Legal Aid Conference (SRLAC) "Model Rules of Ethics for Legal Advisors in Refugee Cases ("Nairobi Code")" <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/srlac/2007/en/53427>。

## ② 辞任の届出

【改正法・省令案の概要】 改正法において、「監理人を辞任する場合は、あらかじめ、被監理者の氏名その他法務省令で定める事項を主任審査官に届け出なければならない」（法第44条の3第7項、法第52条の3第6項において準用）とされている。また、監理人が辞任又は死亡し、新たに選定される者がいない場合、監理措置決定を取り消すこととされている（法第44条の4第1項第2号、法第52条の4第1項第2号）。省令案では、監理人を辞任する場合の届出事項を定め（施行規則案第36条の5第1項）、「辞任する日の30日前までに」（同第2項）届け出るよう努めなければならないとされている。

【意見】 監理人の辞任や死亡に伴い、収容が開始又は再開する事態の発生を懸念する。施行規則や要領等において、以下の旨を定めるべきである。

1. 監理人による辞任の届出は、特別の事情がない限り、30日を超える日までに必ず行わなければならないこと
2. 辞任の届出があった場合、被監理者に対してその旨を通知し、新たに選定を希望する監理人を確認すること
3. 監理人の辞任後、一定期間内は監理措置決定の取消しに関する判断を行わないこと
4. 被監理者から新たに選定を希望する監理人の申出がない場合、被監理者の意向を確認した上で、主任審査官から監理人の候補となる者を提示すること
5. それでも新たに監理人となる者が選定されない場合、職権による仮放免を検討すること
6. 監理人が死亡した場合において、2～5の手続をとること

【理由】 監理人の辞任や死亡という被監理者に帰責性がない事情によって、収容を開始又は再開するべきではない。不要な収容を避けるために必要な手続き上の規定が整備されるべきである。

## （5）監理措置決定の取消し及び失効

### ① 監理措置決定を取り消す場合の理由付記

【改正法・省令案の概要】 改正法において、監理措置決定を取り消した場合には「監理措置決定取消書を作成」（法第44条の4第3項、法第52条の4第3項）し、入国警備官に交付するとされている。省令案において、決定を取り消した場合の手続きに関する規定（施行規則案第36条の6）を設ける。「監理措置決定取消書」（別記第51号の6様式）には、理由を付記する欄が設けられているところ、当該書面又はその写しを被監理者や監理人に交付する旨の規定は設けられていない。

【意見】 監理措置決定を取り消した場合は、被監理者及び監理人に対して、理由を付した書面をもってその旨を通知する旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 監理措置決定の取消しによる収容の開始又は再開は、「当事者の個別の事情に照らして、合理的、必要、かつ正当な目的に比例している場合にのみ正当化できる<sup>65</sup>」ものである。監理措置決定をしない場合と同様に、どのような個別事情に照らして判断を行ったのかを本人に開示し、「手続の透明性の確保に努める」（改正法附則第1条の2）べきである。

## ② 退去強制令書の発付による監理措置決定の失効

【改正法・省令案の概要】 改正法において、退去強制令書発付前の監理措置決定は「主任審査官が退去強制令書を発付したとき」（法第44条の8第6号）に効力を失うとされている。「この場合においては、主任審査官は、被監理者及び監理人に対し、その旨を通知しなければならない」とされているところ、省令案において、通知の方法やタイミングに関する規定は設けられていない。

【意見】 退去強制令書の発付に伴い、収容が開始又は再開される事態の発生を懸念する。退去強制令書の発付前に、十分な期間において、被監理者及び監理人に対してその旨を通知する旨、施行規則に明記するべきである。仮に退去強制令書の発付後に監理人が辞任する意向である場合は、以下の対応を行う旨、要領等において明記するべきである。

1. 監理人より辞任の意向が確認された旨を被監理者に対して通知し、新たに選定を希望する監理人を確認すること
2. 新たに監理人となる者の選定をもって、退去強制令書発付後の監理措置に移行すること
3. 被監理者から新たに選定を希望する監理人の申出がない場合、被監理者の意向を確認した上で、主任審査官から監理人の候補となる者を提示すること
4. それでも新たに監理人となる者が選定されない場合、職権による仮放免を検討すること

【理由】 退去強制令書発付後の監理措置においては、報酬を受ける活動が許可されず、監理人による「援助」（法第44条の3第3項、法第52条の3第3項）の必要性が高まることとなる。監理人が辞任を検討する場合が想定されるところ、監理人の辞任という被監理者に帰責性がない事情によって、収容が開始又は再開される事態の発生を防ぐ必要がある。

## （6）監理人による届出

【改正法の概要】 改正法において、監理人による届出に関する規定（法第44条の3第4項、法第52条の3第4項）を設ける。

### ① 届出の期限

【省令案の概要】 監理人による届出は、届出を行う事由の発生から7日以内に行うものとされている（施行規則案第36条の3第1項、同第2項）。

【意見】 届出の期限を定めるべきではない。

<sup>65</sup> 前掲注61。

【理由】 届出を求める事項の範囲について、改正法や省令案には明確な定めがない。監理人自身が届出事項を予測することができない中で、特定の期限内に届出を求めることは、監理人による被監理者に対する過度な動静監視の容認・助長につながりかねない。被監理者の監視を前提とする措置であれば、それはあくまで収容の代替的形態<sup>66</sup>でしかなく、収容を代替する措置ということとはできない。プライバシーに対する権利<sup>67</sup>をはじめとする人権基準を踏まえない措置であり、監理人と被監理者の信頼関係<sup>68</sup>の否定にもつながる。そもそも、監理人がその義務を果たすことで生計を立てているわけではなく、特定の期限内の届出を課すことは現実的ではない。

## ② 届出を求める場合

### A. 親族及び雇用関係

【省令案の概要】 監理人による届出を求める場合のうち「監理措置を継続することに支障が生ずる場合として法務省令で定める場合」（法第44条の3第4項第3号、法第52条の3第4項第3号）について、省令案において「監理人の氏名や連絡手段となり得る情報を変更したとき」（施行規則案第36条の3第4項第1号）、「監理人と被監理者との親族関係が終了したとき」（同第2号）、「監理人と被監理者との雇用関係が終了したとき」（同第3号）を掲げている。

【意見】 親族及び雇用関係の終了を、「監理措置を継続することに支障が生ずる場合」とみなすべきではない。施行規則案第36条の3第4項第2号及び第3号の削除を提案する。

【理由】 親族関係や雇用関係が終了したことにより、必ずしも「監理措置を継続することに支障が生ずる」わけではない。監理措置の取消しを恐れる被監理者が、親族及び雇用関係を無理に継続せざるを得ない状況に追い込まれる結果につながりかねず、被監理者の搾取等につながる措置である。

### B. 主任審査官が届出を求めることとしたとき

【省令案の概要】 監理人による届出を求める場合のうち「監理措置を継続することに支障が生ずる場合として法務省令で定める場合」（法第44条の3第4項第3号、法第52条の3第4項第3号）について、省令案において「監理人又は被監理者に関する事項について、主任審査官が監理措置を継続することに支障が生ずるものとして届出を求めることとしたとき」（施行規則案第36条の3第4項第4号）を掲げている。

【意見】 届出の範囲が明確に定められていない点を懸念する。施行規則案第36条の3第4項第4号の削除を提案する。仮にこのような規定を設ける場合は、届出を求めることが

<sup>66</sup> 前掲注49 パラグラフ38。

<sup>67</sup> 世界人権宣言第12条、自由権規約第17条第1項、子どもの権利条約第16条第1項など。

<sup>68</sup> 前掲注43 第12項。

できる事項は、監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーを尊重する<sup>69</sup>ことが可能な範囲で定めなければならない旨、施行規則等に明記するべきである。

【理由】 施行規則案の規定に基づけば、「監理人又は被監理者に関する事項」であれば、どのような事項であっても届出を求めることが可能となる。監理人による被監理者の過度な動静監視の容認・助長につながる規定であり、削除が望ましい。仮に被監理者の監視を前提としてこのような措置を設けるのであれば、それはあくまで収容の代替的形態<sup>70</sup>でしかなく、収容を代替する措置ということとはできない。プライバシーに対する権利<sup>71</sup>をはじめとする人権基準を踏まえておらず、監理人と被監理者の信頼関係の否定にもつながる。

## （7）監理人による報告

【改正法の概要】 改正法において、主任審査官は「必要があるとき」に、監理人に対して「被監理者の生活状況」（法第44条の3第5項、法第52条の3第5項）等の報告を求めることができることとされている。この場合において、「監理人は…当該報告をしなければならない」とされている。

### ① 報告を求める場合

【省令案の概要】 省令案において、監理人による報告を求める場合に関する規定は設けられていない。

【意見】 報告の義務が過度に課されることを懸念する。主任審査官が「必要があるとき」として報告を求めることができる場合を、施行規則等において限定列挙するべきである。

【理由】 監理人自身が報告を求められる場合を予測することができず、監理人による被監理者の過度な動静監視の容認・助長につながりかねない。仮に被監理者の監視を前提とする措置であれば、それはあくまで収容の代替的形態<sup>72</sup>でしかなく、収容を代替する措置ということとはできない。プライバシーに対する権利<sup>73</sup>をはじめとする人権基準を踏まえない措置であり、監理人と被監理者の信頼関係の否定にもつながる。報告を求める場合が明確化されるべきである。

### ② 報告の期限

【省令案の概要】 省令案において、報告を求める際に「報告すべき事項、報告の期限その他の必要な事項を明示」（施行規則案第36条の4第1項）するとされている。

【意見】 報告の期限を設けるべきではない。

---

<sup>69</sup> 前掲注43 第12項。

<sup>70</sup> 前掲注49。

<sup>71</sup> 前掲注67。

<sup>72</sup> 前掲注49。

<sup>73</sup> 前掲注67。

【理由】 監理人による報告を求める場面や事項の範囲について、改正法や省令案には明確な定めがない。報告の内容を監理人自身が予測することができない中で、報告に期限を定めることは、監理人による被監理者の過度な動静監視の容認・助長につながりかねない。被監理者の常時監視を前提とする措置であれば、それはあくまで収容の代替的形態<sup>74</sup>でしかなく、収容を代替する措置ということとはできない。プライバシーに対する権利<sup>75</sup>をはじめとする人権基準を踏まえない措置であり、監理人と被監理者の信頼関係の否定にもつながる。そもそも、監理人がその義務を果たすことで生計を立てているわけではなく、特定の期限内の届出を課すことは現実的ではない。

### ③ 報告を求める事項

#### A. 総論

【省令案の概要】 省令案において、監理人に対して報告を求める事項に関する規定（施行規則案第36の4第2項）を設ける。

【意見】 報告を求める事項は、監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーの侵害にならない範囲で定めなければならない旨、施行規則等に明記するべきである。

【理由】 被監理者に対する「指導及び監督の状況」（施行規則案第36の4第2項第1号）や「情報の提供、助言その他の援助の状況」（同第2号）について、監理人と被監理者の信頼関係を遵守しつつ、詳細に報告をすることは困難である。附帯決議<sup>76</sup>の趣旨に反する内容の報告の義務が課されることがないように、明確な規定を設けるべきである。

#### B. 主任審査官が必要と認める事項

【省令案の概要】 報告を求める事項のうち「その他法務省令で定める事項」（法第44条の3第5項、法第52条の3第5項）について、省令案において「被監理者による出頭の確保その他監理措置条件又は法第44条の5第1項の規定により付された条件の遵守の確保のために主任審査官が必要と認める事項」（施行規則案第36条の4第2項第3号）を掲げている。

【意見】 報告の範囲が明確に定められていない点を懸念する。施行規則案第36条の4第2項第3号の規定の削除を提案する。仮にこのような規定を設ける場合は、報告を求めることができる事項は、監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーを尊重することが可能な範囲で定めなければならない旨、施行規則等に明記するべきである。

【理由】 施行規則案の規定に基づけば、出頭や条件の遵守の確保のために主任審査官が必要性を認めれば、どのような事項であっても、報告を求めることが可能となる。監理人による被監理者の過度な動静監視の容認・助長につながる規定であり、削除が望ましい。仮に被監理者の監視を前提としてこのような措置を設けるのであれば、それはあくまで収

<sup>74</sup> 前掲注49。

<sup>75</sup> 前掲注67。

<sup>76</sup> 前掲注43第12項。

容の代替的形態<sup>77</sup>でしかなく、収容を代替する措置ということとはできない。プライバシーに対する権利<sup>78</sup>をはじめとする人権基準を踏まえておらず、監理人と被監理者の信頼関係の否定にもつながる。

## (8) 報酬を受ける活動の許可

### ① 許否判断

【改正法・省令案の概要】 改正法において、退去強制令書発付前の被監理者に対する、報酬を受ける活動の許可に関する規定を設ける。「被監理者の生計を維持するために必要であって、相当と認めるとき」に「主任審査官が指定する本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う報酬を受ける活動として相当であるものを行うことを許可することができる」（法第44条の5第1項）とされている。

省令案において、活動の許可申請に関する規定を設け、申請書の様式を定める（施行規則案第36条の7第1項）。「報酬を受ける活動の許可申請書」（別記第51号の8様式）には、活動内容のほか、現在の所持金や住居の賃貸借契約の締結の有無、各種機関等からの金銭援助の有無に関する設問が設けられている。許否判断の方法や時期に関する規定は設けられていない。

【意見】 報酬を受ける活動が迅速かつ積極的に認められるべきである。現在の所持金や、賃貸借契約の締結及び各種機関等からの金銭援助の有無にかかわらず、特別の事情がない限りは、報酬を受ける活動を原則的に許可する旨、施行規則や要領等に明記するべきである。

【理由】 現行の仮放免における「就労活動の禁止<sup>79</sup>」により、被仮放免者は基本的人権としての労働の権利<sup>80</sup>を奪われ、生計の維持が困難で不安定な状況<sup>81</sup>に置かれてきた。被監理者を対象とする公的支援の仕組みが設けられていない中で、報酬を受ける活動を迅速かつ積極的に許可することの重要性は明らかである<sup>82</sup>。

労働の権利は、人間の尊厳の不可分かつ固有の要素<sup>83</sup>であり、現在の所持金や、住居の賃貸借契約の締結の有無、各種機関等からの金銭援助の有無に関する申請書の内容に基づいて、権利の行使を否定するようなことがあってはならない。

そもそも、被監理者は、報酬を受ける活動が認められていないが故に、金銭援助に頼らざるを得ない状況に置かれるのである。また、生活困窮が故に、賃貸借契約を結んで安定した住居を確保することが困難なのである。現在の生活状況にかかわらず、生計維持のための必

<sup>77</sup> 前掲注49。

<sup>78</sup> 前掲注67。

<sup>79</sup> 前掲注53 第17条。

<sup>80</sup> 社会権規約第6条第1項、社会権規約委員会「一般的意見18 労働の権利」

[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights\\_library/treaty/data/18.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/18.pdf) パラグラフ1。

<sup>81</sup> 「在留資格やビザを失い、就労や収入を得る選択肢のない「仮放免者」の不安定な状況について、引き続き懸念を抱いている」。自由権規約委員会「第7回日本定期報告書審査にかかる総括所見」

<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=7801> パラグラフ32。

<sup>82</sup> 庇護希望者が逃れた先での生活に著しく困窮し、危険な出身国への帰還を選ばざるを得ない状況に置かれることに対して、ルフールマン原則の実質的な違反に当たる（構造的ルフールマン）との指摘が、判例や学問分野において蓄積されている。Mathew, P., "Non-refoulement," in C. Costello, M. Foster, and L. McAdam eds., *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, 2021.

<sup>83</sup> 前掲注80 社会権規約委員会。

要性が常に存在することを前提として、報酬を受ける活動の許可に関する判断が行われなければならない。その際には、雇用先となる機関や労働条件が決まった上での申請が前提とされていることから、申請を受けた日に活動を許可するなど、迅速な許否判断が行われなければならない。

## ② 許可申請に関する案内

【改正法・省令案の概要】 改正法において、報酬を受ける活動は「主任審査官が指定する本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う」（法第44条の5第1項）とされているところ、「報酬を受ける活動の許可申請書」（別記第51号の8様式）において、勤務先の名称や職務の内容に関する設問が設けられている。また、「労働条件を明示する書類を添付」しなければならないとされている。なお、「監理措置決定通知書」の様式をもって、退去強制令書発付の有無を確認することはできない（施行規則案第36条の2第9項）。

【意見】 退去強制令書発付前の被監理者が雇用先となる機関を探す上で、必要な措置がとられるべきである。まず、被監理者が退去強制令書発付前である場合は、「監理措置決定通知書」（別記第51号の4様式）に、その旨を明記するべきである。その上で、退去強制令書発付前の被監理者は、報酬を受ける活動の許可を申請できる旨、「通知書」に明記するべきである。また、被監理者の求めに応じて、報酬を受ける活動の許可申請に関する案内書面を、被監理者やその者の雇用を検討する機関に交付する旨、要領等に明記するべきである。

【理由】 退去強制令書発付前の被監理者は、報酬を受ける活動の許可を受けていない段階で、雇用先となる機関を探さなければならない。その者が報酬を受ける活動の許可を申請できる状態にあることが明確に示されることで、就職活動の円滑化が期待される。

## ③ 取消しの要件及び理由付記

【改正法・省令案の概要】 改正法において、報酬を受ける活動の許可の取消しに関する規定を設ける。許可に際して付された「条件に違反した場合」や、「その他当該被監理者に引き続き同項の規定による許可を与えておくことが適当でないと認める場合」において「当該許可を取り消すことができる」（法第44条の5第4項）とされている。省令案において、取消しの要件に関する規定は設けられていない。「報酬を受ける活動の許可取消通知書」（別記第51号の9様式）には、その理由を記載する欄が設けられている。

【意見】 報酬を受ける活動の許可を原則として取り消すべきではない。「その他当該被監理者に引き続き同項の規定による許可を与えておくことが適当でないと認める場合」として想定される内容を、要領等において限定列挙するべきである。その上で、仮に許可を取り消す場合は、通知書において理由を十分に提示する旨、要領等に明記するべきである。理由を付する際には、必要に応じて別紙を用い、決定に当たって考慮した事情と、それに対する評価を記載するべきである。また、判断に用いた資料があれば、その内容を開示するべきである。

【理由】 雇用契約が継続している限り、報酬を受ける活動の許可を「与えておくことが適当でないと認める場合」は想定され得ない。「生計の維持に必要な範囲内」（法第44条の5



第1項)の報酬を受ける活動しか認められない中で、活動許可の取消しは、被監理者の生計維持の困難に直結する決定である。取消しが可能な場面を限定し、抑制的な運用を行うべきである。

## (9) 被監理者による届出

【改正法の概要】 改正法において、被監理者による届出に関する規定を設ける。「監理措置条件の遵守状況」や、報酬を受ける活動の許可を受けて行った「活動の状況」、「その他法務省令で定める事項」(法第44条の6、法第52条の5)について、届け出なければならないとされている。

### ① 時期

【省令案の概要】 省令案において、届出は「被監理者が監理措置に付された日又は直近の届出の日から3月を超えない範囲内で主任審査官が定める日まで」(施行規則案第36条の8第1項)に行うとされている。

【意見】 届出の義務を過度に課すべきではない。届出の時期は原則として直近の届出の日から3月を下回ってはならず、事案に応じて3月を超えて定めることが可能である旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 届出の頻度は、必要性、合理性、比例性の観点から、個別の事案の状況に応じて、定められるべきである。事案の状況に応じて、届出の頻度を徐々に減らすことも検討されるべきであり<sup>84</sup>、「3か月を超えない範囲内」との制限を設けるべきではない。

### ② 届出を求める事項

#### A. 総論

【省令案の概要】 省令案において、届出を求める事項として3項目を定める(施行規則案第36条の8第2項)。

【意見】 届出を求める事項は、監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーを尊重した上で定める旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 「被監理者の生活状況」(施行規則案第36条の8第2項第1号)や「監理人との連絡状況」(同第2号)について、関係者のプライバシーを遵守しつつ、詳細に報告をすることは困難である。附帯決議<sup>85</sup>の趣旨に反する内容の届出の義務が課されることがないように、明確な規定を設けるべきである。

#### B. 主任審査官が届出を求めることとした事項

<sup>84</sup> 前掲注49 付属文書A(ii)。

<sup>85</sup> 前掲注43 第12項。

【省令案の概要】 届出を求める事項のうち、「その他法務省令で定める事項」について、省令案において「監理人又は被監理者に関する必要な事項として主任審査官がその届出を求めることとした事項」（施行規則案第36条の8第2項第3号）を掲げる。

【意見】 届出の範囲が限定されていない点を懸念する。施行規則案第36条の8第2項第3号の規定の削除を提案する。

【理由】 施行規則案の規定に基づけば、「監理人又は被監理者に関する必要な事項」であればどのような事項であっても、届出を求めることが可能となる。監理人と被監理者の信頼関係及び関係者のプライバシーの尊重<sup>86</sup>とは相容れない規定であり、削除が望ましい。

### 3. 仮放免

#### (1) 資料の提出

【改正法・省令案の概要】 改正法において、仮放免の申請方法に関する新たな規定は設けられていない。一方、省令案において、仮放免を請求しようとする者は、申請書に加えて「仮放免の許可を必要とする事由を証する資料」（施行規則案第49条第1項）を提出しなければならないとされている。仮放免期間の延長を請求する際にも、申請書に加えて「延長を必要とする事由を証する資料」（同第7項）を提出しなければならないとされている。

【意見】 仮放免の申請や延長にかかる手続きを簡素化するべきである。仮放免の許可や延長を必要とする事由が明らかである場合は、資料の提出を省略できる旨、施行規則に明記するべきである。また、外国語で作成された資料の提出が可能である旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 現行制度では、仮放免許可申請書の提出に当たって「仮放免を請求する理由を疎明するに足りる書類を添付させなければならない」（仮放免取扱要領<sup>87</sup>第7条）とされている。一方で、仮放免期間の延長の際には「添付すべき書類については、被仮放免者の動静監視の結果等に応じて、適宜、省略することができる」（同第23条）とされている。

東京出入国在留管理局の場合、仮放免の許否判断に2020年は平均55日を要していた<sup>88</sup>。申請から許可までに長期間を要することが想定される中で、健康上又は人道上の理由等を抱える被收容者について、資料の提出が困難であることを理由に、仮放免を申請することができない状態に置くべきではない。資料の提出を適宜省略するなど、柔軟な対応がとられるべきである。

また、空港から收容施設に移送された者が仮放免を求める場合に、自身の健康状態や人道上の理由について、外国語で作成した資料の提出を希望する場合が想定される。仮に資料の提出を求める場合であっても、その言語には制限がない旨、明確に定めるべきである。

<sup>86</sup> 前掲注43 第12項。

<sup>87</sup> 前掲注53。

<sup>88</sup> 難民支援協会「東京出入国在留管理局との意見交換会報告」

<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2022/07/post-10725/>。2021年、2022年については「統計をとっていないため、回答することができません」。難民支援協会「東京出入国在留管理局との意見交換報告」[https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/02/immig\\_ga2301-1/](https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/02/immig_ga2301-1/)。

## (2) 要件

【改正法・省令案の概要】 改正法において、「健康上、人道上その他これらに準ずる理由によりその収容を一時的に解除することを相当と認めるとき」（法第54条第2項）に仮放免することができる」とされている。「仮放免許可申請書」（別記第66号様式）の内容を改定し、「申請の理由」について、「健康上の理由」「人道上の理由」「その他これらに準ずる理由」のいずれかから選択し、その詳細を記入させることとしている。

### ① 総論

【意見】 仮放免の対象を限定するべきではない。法律が定める要件の柔軟な解釈に関する指針が定められるべきである。また、仮放免が認められた事例及び認められなかった事例を、類型化して公表するべきである。

【理由】 現行法において、仮放免の要件に関する規定は設けられておらず、要領等でその対象が定められてきた<sup>89</sup>。収容に代わる措置として改正法が新たに設ける監理措置については、考慮要素が明確ではなく<sup>90</sup>、監理人の成り手不足が懸念される<sup>91</sup>など、「収容の長期化の防止<sup>92</sup>」に資する制度であるとの確証は得られない。仮放免の積極的な活用に向けて、要件の柔軟な解釈に関する指針を定め、公表するべきである。法律上の要件が意味するところが明らかになることで、被収容者自身が、自らが置かれた状況を踏まえた確かな申請理由を記入することが可能となる。また、過去の事例が公表されることにより、予測可能性や「許否判断の透明性<sup>93</sup>」の向上を図ることができる。

### ② 健康上の理由

【意見】 「健康上の理由」に基づく仮放免の許否判断が柔軟に行われるべきである。収容継続が心身の健康状態に何らかの影響を与える場合や、医師による治療の必要性が認められる場合には仮放免を認める旨、要領等に明記するべきである。

【理由】 政府は、現行の「運用指針<sup>94</sup>」において、以下の状態のいずれかにあると認めた者を「体調不良者等」と定義している。

<sup>89</sup> 難民支援協会「仮放免に関する主な通達・指示」

[https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/201911\\_ProvisionalRelease.pdf](https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/201911_ProvisionalRelease.pdf)

<sup>90</sup> 監理措置に付する旨の決定は、「その他の事情を考慮」（法第44条の2第1項、同第6項、法第52条の2第1項、同第5項）して行われるとされている。

<sup>91</sup> なんみんフォーラム「ご報告：監理措置に関する意見聴取結果（2023年版）」

<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/5408/>

<sup>92</sup> 前掲注59。

<sup>93</sup> 出入国在留管理庁「「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例」についての公表」[https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/08\\_00034.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/08_00034.html)。

<sup>94</sup> 出入国在留管理庁長官「体調不良者等に係る仮放免運用指針の策定について（通達）」（2021年12月28日）。「被収容者の健康状態を踏まえた仮放免判断の適正化に係る改善策の一つとして」当該指針が策定されたとされている。

- (1) 検査又は診察の結果、器質的疾患又は精神的疾患が確認された被收容者のうち、下記ア又はイのいずれかに該当する者
  - ア 加療が必要であり、かつ、各官署における医療資機材及び人的体制に鑑み、收容継続によって、生命を保つことができないおそれ又はその健康状態を大きく害するおそれがある旨の医師の所見が付された者
  - イ 食事、シャワーやトイレの使用等の日常生活動作に対する援助が必要である旨の医師の所見が付された者
- (2) 外部の医療機関に入院している者
- (3) 医師による治療を継続的に受けているにもかかわらず、治療の見通しが立たず、かつ、治療が長期に及ぶ旨の医師の所見が付された者
- (4) その他、継続的に健康状態を注視する必要がある者

健康状態を「大きく害するおそれがある」ことを求めるなど、社会一般における「体調不良者」の定義からかけ離れた内容であることがわかる。「健康上の理由」に基づく仮放免の決定に際しては、このような限定的な解釈を行うべきではない。また、入管收容が、被收容者のメンタルヘルスに悪影響を与えるものであるとの前提に立った上で<sup>95</sup>、判断を行う必要がある。現行の運用指針を廃止し、医師による治療の必要性が認められる場合や、收容継続が心身の健康状態に何らかの影響を与える場合など、「健康上の理由」を有している場合に、広く仮放免を認める運用とするべきである。

### ③ 人道上の理由

【意見】 「人道上の理由」に基づく仮放免の許否判断が柔軟に行われるべきである。「人道上の理由」として考慮すべき事由に以下が含まれる旨、要領等に明記するべきである。

1. 送還の見込みが立たず、收容が長期化する見込みであること
2. 收容が長期化していること
3. 以下に掲げる場合を含む、特別な事情を有すること：拷問や性的暴力の被害者、子どもとその家族、妊婦、人身売買の被害者、長期にわたる身体的・精神的・知的及び感覚的機能障がい有する者、高齢者、性的マイノリティ

【理由】 無期限の收容は、国際法が禁止する恣意的な收容に当たる<sup>96</sup>。收容が長期化している者や、難民申請者や訴訟係属中であることを理由に「送還の見込みが立たない者<sup>97</sup>」について、仮放免が活用されるべき旨、明確に定められるべきである。また、特別の事情や保護のニーズを有する者についても、脆弱性の観点から、仮放免が積極的に認められるべきである。UNHCRのガイドライン<sup>98</sup>を参考に、仮放免を認めるべき対象を例示し、運用の適正化を図るべきである。

<sup>95</sup> Werthern, M. et al "The impact of immigration detention on mental health: a systematic review" BMC Psychiatry (2018) <https://bmcp psychiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12888-018-1945-y>.

<sup>96</sup> 前掲注61 パラグラフ26。

<sup>97</sup> 法務省入国管理局長「退去強制令書により收容する者の仮放免措置に係る運用と動静監視について（通達）」（2015年9月18日）。

<sup>98</sup> 前掲注49 ガイドライン9。

### (3) 期間

【改正法・省令案の概要】 改正法において、「期間を定めて…仮放免する」（第54条第2項）ことを明記し、省令案において、その期間を「3か月を超えない範囲内」（施行規則案第49条第2項）で定めることとしている。

【意見】 仮放免の期間を3か月以内に限定するべきではない。仮放免を許可した理由が短期間で解消しないことが明らかな場合は、3か月を超えて仮放免期間を定める旨、施行規則に明記するべきである。

【理由】 現行法には仮放免の期間に関する規定は設けられておらず、要領<sup>99</sup>において、退去強制令書による仮放免の期間は原則1か月以内（第19条第1項）であり、病気治療等のため長期間の仮放免を必要とする場合は、3か月以内の期間を定めることができる（同第3項）とされている。

身体の自由<sup>100</sup>が原則であるところ、特別の理由がない限り、収容を開始又は再開するべきではない。例えば、「健康上の理由」により仮放免した者について、治療に一定期間を要することが分かっているながら、3か月以内の期間を定めることに合理的な理由はない。また、難民申請中で送還が停止されている者について、審査に一定期間を要する場合は、3か月を超えて仮放免期間を定めるといった対応が求められる。

### (4) 理由付記

【改正法・省令案の概要】 改正法において、仮放免を不許可とした場合は「当該請求をした者に対し、理由を付した書面をもって、その旨を通知する」（法第54条第4項）とされている。「仮放免の期間の延長を不許可とした場合」（同第7項）も、同様の通知を行う。省令案において、通知に用いる様式を定める（施行規則案49条第6項、同第10項）。「仮放免不許可通知書」（別記第68号様式）及び「仮放免期間延長不許可通知書」（別記第69号の2様式）において、理由付記の欄が設けられている。

【意見】 理由の付記を歓迎する。不許可の理由を本人に対して十分に開示する旨、要領等に明記するべきである。理由を付する際には、必要に応じて別紙を用い、決定に際して考慮した事情と、それに対する評価を記載するべきである。また、判断に用いた資料があれば、その内容を開示するべきである。

【理由】 仮放免が認められず、収容が開始又は継続する場合、その判断は個別の事案に関する必要性や相当性の審査を経たものであることが前提である。不許可によって本人が受ける権利利益の侵害の重大さを踏まえ、十分な理由の開示が行われなければならない。

## 4. 被収容者の処遇

### (1) 難民認定手続等に必要情報の収集

---

<sup>99</sup> 前掲注53。

<sup>100</sup> 世界人権宣言第9条、自由権規約第9条第1項。

【改正法・省令案の概要】 改正法において、活動の援助に関する規定を新たに設ける。「入国者収容所長又は地方出入国在留管理局長...は、法務省令で定めるところにより、被収容者に対し、知的、教育的及び娯乐的活動その他の活動について、援助を与えるように努めなければならない」（法第55条の5第1項）とされている。省令案において、活動の援助の方法に関する規定（施行規則案第50条の3）を設ける。

【意見】 難民申請中の被収容者に対して、難民認定手続等に必要な情報の収集に関する援助が与えられるべきである。「その他の活動」として、外国人の出入国・難民の認定・補完的保護対象者の認定に関する手続きや、関連する訴訟に必要な情報の収集が含まれる旨、施行規則に明記するべきである。また、援助のために講ずるべき措置として、自弁の物品や入国者収容所等に備え付けの機材によるインターネットへのアクセスが含まれる旨、要領等に明記するべきである。

【理由】 庇護希望者が、自身の難民該当性を示す証拠を保持した状態で出国することは困難であり、庇護を求める国に到着した後に、証拠へのアクセスを試みることが一般的である。難民認定手続においては、立証責任を申請者と審査官の間で分担するとされているところ<sup>101</sup>、日本政府はこのような立場をとっておらず<sup>102</sup>、申請者に過度の立証責任を課す運用がとられてきた。

難民申請中の被収容者にとって、証拠の収集は特に困難を極める。収容施設において、外部との交通は極めて限られており、インターネットを使うことも認められていない。さらに、収容中の案件は「可能な限り速やかに処理する<sup>103</sup>」との方針に基づき、証拠を提出することができないままに、難民不認定処分を受ける事案もある。空港から収容施設に移送された者の場合、弁護士や支援者とつながるまでに時間を要することから、このような傾向が特に顕著である<sup>104</sup>。所長等が行うべき「活動の援助」の内容として、難民認定手続等に関する証拠の収集を明記し、収容中の案件の確実な保護を図るべきである。

## （２）面会における立会い等

【改正法・省令案の概要】 改正法において、面会の立会いに関する規定を新たに設ける。領事官等以外の者との面会において「入国者収容所長等は、その指名する職員に...面会に立ち合わせ、又はその面会の状況を録音させ、若しくは録画させるものとする」（法第55条の56第1項）とされている。ただし、「入国者収容所等の規律及び秩序を維持し、又は衛生を保持するため必要がないと認める場合」には、立会い等をさせないことができるとされている。省令案において、立会い等に関連する規定は設けられていない。

【意見】 原則として面会における立会い等を行うべきではない。特別の事情がない限りは「必要がないと認める場合」に該当し、立会い等を行わない旨、施行規則に明記するべきであ

<sup>101</sup> 前掲注14 UNHCR パラグラフ196。

<sup>102</sup> 例えば、名古屋地判2023年2月27日において、国側は「難民であることの資料の提出義務...が難民認定申請者にあることは明らか」と主張している。控訴審（名古屋高判2024年1月25日）において、裁判所は、上述のUNHCR「難民認定基準ハンドブック」を引用し、資料収集の困難を前提とした判断の必要性を述べている。

<sup>103</sup> 前掲注26 第1章第2節第1。

<sup>104</sup> 例えば、大阪地判2023年3月15日。空港から移送された先の収容施設で難民申請を行い、仮放免も認められないままに、1か月足らずで一次審査の不認定処分を受けていた。

る。仮に立会い等を行う場合は、その旨を理由と共に事前に教示する旨、施行規則等に明記するべきである。

【理由】 面会の立会いについて、現行の被收容者処遇規則では「所長等は…面会を許可するときは、入国警備官を立ち会わさなければならない。ただし、所長等が、その必要がないと認めるときは、この限りでない」（第34条）とされている。法改正により、録音や録画が可能となり、立会い等が「必要がない」と認めることができる範囲が限定された。

被收容者と支援者の面会は、ケースワークやカウンセリングの一環として行われるものであり、被收容者が安心して話すことができる環境が整えられなければならない。職員による立会い等は、クライアントの情報の秘密保持<sup>105</sup>を前提とするケースワーカーの行動規範にも反する。また、難民としての保護を求める者が、「官憲（特に制服を着た人）に対する恐怖<sup>106</sup>」を抱く場合も想定される。

改正法及び省令案には、録音若しくは録画させた記録の保管に関する規定が設けられていない。立会い等を通じて得た情報の使途が明らかにされておらず、面会でのやり取りの萎縮や、被收容者のプライバシーが侵害されることを強く懸念する。仮に被收容者とその家族の面会について立会い等を行うのであれば、家族生活の尊重の権利<sup>107</sup>にも反する。

## 5. 在留特別許可

【改正法・省令案の概要】 改正法において、在留特別許可の申請に関する規定（法第50条）を新たに設ける。

### （1）手続きの案内

【改正法・省令案の概要】 改正法において、退去強制手続の過程で、在留特別許可の「申請をすることができる旨を知らせなければならない」（法第47条第4項、法第48条第8項、法第49条第6項）とされている。申請ができる旨を知らされてから、3日以内に申請を行わなければならない（法第47条第5項第2号、法第48条第10項において準用、法第49条第7項において準用）。省令案において、在留特別許可を申請する際に用いる書類の様式を定める（施行規則案第44条第2項）。「在留特別許可申請書」（別記第61号の4様式）には、身分事項に関する設問と「申請の理由」を記入する欄が設けられているのみで、在留特別許可に関する説明は記載されていない。また、申請ができる旨の案内書面に関する規定は設けられていない。

【意見】 在留特別許可に関する案内が十分に行われるべきである。制度の案内に用いる書面定め、申請に関する説明に際して当該外国人が理解できる言語で交付する旨、要領等に明記するべきである。案内書面は、以下の内容を含むものでなければならない。

1. 在留特別許可の判断における考慮事情
2. 考慮事情の評価に関する考え方

<sup>105</sup> 日本社会福祉士会「社会福祉士の行動規範」  
<https://www.jacsw.or.jp/citizens/rinrikoryo/documents/kodokihan.pdf> Iの8。

<sup>106</sup> UNHCR「研修マニュアル：難民申請者を面接する」  
<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2019/11/Interviewing-Applicants-for-Refugee-Status-4th-edition.pdf>。

<sup>107</sup> 世界人権宣言第12条、同第16条第3項、自由権規約第23条第1項、社会権規約第10条第1項など。

3. 在留特別許可が認められた場合に享受できる権利又は利益
4. 在留特別許可が認められなかった場合の手続きの流れ
5. 難民認定手続と異なる手続であり、同時に申請ができる旨

【理由】 在留特別許可の申請に関する説明を受けてから、3日以内に申請の有無を判断し、申請書を提出する必要がある。日本での在留を求める者が申請の機会を逃すことがないように、必要な情報が確実に提供されなければならない。

空港から収容施設に移送され、退去強制手続がとられることとなった難民申請者にとっては、上陸審査や一時庇護上陸許可、難民認定手続や退去強制手続など、複数の手続きを立て続けに行うこととなる。在留特別許可申請の位置づけを理解することが困難な場合が想定され、他の制度との違いや関係性、手続きの流れが必ず提示されなければならない。在留特別許可の判断における考慮事情を踏まえた申請書が提出されることで、審査の円滑化にもつながる。

## （２）理由付記

【改正法・省令案の概要】 改正法において、在留特別許可をしない処分をするときは「速やかに理由を付した書面をもって、当該申請をした外国人にその旨を知らせなければならない」（法第50条第10項）とされている。省令案において、在留特別許可をする場合の「決定書」（別記第61号の3様式）や、在留特別許可をしない旨の通知に用いる「通知書」（別記第62号の3様式）の様式を定める。共に理由付記の欄が設けられている。

【意見】 理由の付記を歓迎する。理由を付する際には、必要に応じて別紙を用い、決定に際して考慮した事情と、それに対する評価を記載する旨、要領等に定めるべきである。また、判断に用いた資料があれば、その内容を開示するべきである。

【理由】 現行法には、在留特別許可の決定に際しての理由付記に関する規定は設けられていない。「在留特別許可に係るガイドライン<sup>108</sup>」における「考え方」がどのように適用されたのか、個別の事案に即して示されるべきである。在留特別許可の許否にかかわらず理由を提示することで、制度全体の判断の透明性の確保を図ることができる。

## （３）難民申請を行った者に対する在留特別許可

【改正法・省令案の概要】 改正法において、難民不認定とされた在留資格未取得外国人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）を削除する。省令案において、人道配慮による在留特別許可に関する決定を行う際に用いる書面（別記第76号の2の3様式）を削除する。

【意見】 難民不認定とされた者について、人道配慮による在留許可の許否を引き続き検討し、その結果を通知するべきである。現行の難民認定事務取扱要領において、地方局長は「難民の認定をしない旨の通知があったときは、速やかに...当該申請者の在留を特別に許可すべき事情があるか否かを審査し、許否を決定する<sup>109</sup>」とされているところ、今後もこの規定を維持

<sup>108</sup> 出入国在留管理庁「在留特別許可に係るガイドライン」  
[https://www.moj.go.jp/isa/deportation/resources/08\\_00035.html](https://www.moj.go.jp/isa/deportation/resources/08_00035.html)。

<sup>109</sup> 前掲注26 第8章第1節第5。



するべきである。要領において、現行の在留を特別に許可しない旨の「通知書」（要領別記第25号様式）に加え、許可をする旨の通知に用いる書面を定めるべきである。

【理由】 現行制度において、在留資格を持たない難民申請者については、難民不認定処分と同時に、人道配慮による在留特別許可の許否を通知する運用がとられてきた。難民認定事務取扱要領には、在留資格未取得外国人から難民申請を受け付けた際に「効率的な事務処理<sup>110)</sup>」の観点から、在留資格に係る許可に関する調査を併せて行うことを求める旨が記載されている。

改正法には、在留特別許可の考慮事情の1つとして「人道上の配慮の必要性」（法第50条第5項）が挙げられており、難民不認定や補完的保護の認定をしない処分を受けた者についても、本国情勢に基づく在留特別許可が認められる場合が想定される。その他の考慮事情により、在留特別許可が認められるべき事案も存在する<sup>111)</sup>。

これらの事案について、難民不認定処分を受けて、在留特別許可を改めて申請をさせ、審査を行うことは「効率的」な対応とはいえない。また、難民不認定処分を受けた時点で退去強制令書の発付を受けている場合は、在留特別許可を申請することができず、職権での判断がいずれ求められるところである。改正法の施行を機に、審査の方法を変更する合理的な理由は見当たらない。今後も、難民認定手続において、人道配慮による在留許可の許否を一体的に判断するべきである。

## 6. 仮滞在

### (1) 在留資格の取得

【改正法・省令案の概要】 改正法において、仮滞在許可を受けた者の在留資格の取得に関する規定を新たに設ける。「在留資格の取得を許可すべき事情があると認められるとき」（法第61条の2の5第1項第3号）等に、在留資格の取得を許可することができるとされている。その際には「在留を希望する理由、家族関係、素行、本邦に入国することとなった経緯、本邦に在留している期間、その間の法的地位、在留資格未取得外国人となった経緯及び人道上の配慮の必要性を考慮するほか、内外の諸情勢及び本邦における不法滞在者に与える影響その他の事情」（同第2項）を考慮する。省令案において、在留資格の取得を決定した際の手続きに関する規定（施行規則案第56条の3）が設けられている。

【意見】 在留資格の取得の許可に関する規定の創設を歓迎する。迅速かつ柔軟な判断により、在留資格の取得が積極的に認められるべきである。仮滞在許可と同時に在留資格の取得の許否を決定し、その後も事情の変化を踏まえて適宜判断を行う旨、要領等に定めるべきである。考慮事情については、「在留特別許可に係るガイドライン<sup>112)</sup>」における「考え方」にかかわらず、以下の通り評価する旨、要領等に明記するべきである。

1. 在留を希望する理由：難民申請者であることから明らかである。
2. 家族関係、素行、内外の諸情勢及び本邦における不法滞在者に与える影響その他の事情：特別の事情がない限りは、少なくとも消極要素としては扱わない。

<sup>110)</sup> 前掲注26 第8章第1節第2。

<sup>111)</sup> 2023年に人道配慮による在留許可が認められた者1,005人のうち、956人が本国情勢に基づく許可、49人が本邦事情に基づく許可だった。前掲注33。

<sup>112)</sup> 前掲注108。

3. 入国することとなった経緯：「不法又は不正に入国した場合」であっても、帰責性はないものとし、消極要素としては扱わない。
4. 日本に在留している期間、その間の法的地位、在留資格未取得外国人となった経緯：仮滞在の許否判断において既に考慮している事情であり、改めて考慮する必要はなく、少なくとも消極要素としては扱わない。
5. 人道上の配慮の必要性：難民申請者であることから明らかである。加えて、治療の必要性や、無国籍であること、年齢等の他の脆弱性も考慮すること。

【理由】 現行法において、仮滞在許可を受けた者の在留資格の取得に関する規定は設けられていない。在留資格の取得により、住居の指定や行動範囲を制限されることなく、生活することが可能となる。また、法的地位の安定により、日常の様々な手続きが円滑に進み、社会資源へのアクセスの改善が期待される。

在留資格の取得の許否判断にあたっては、難民認定はあくまで宣言的行為<sup>113</sup>であり、難民申請者であること自体をもって「在留資格の取得を許可すべき事情があると認められるとき」に該当しうるとの前提に立つべきである。

その上で、仮滞在許可を受けた者に対する在留資格の取得と在留特別許可について、ほぼ同一の考慮事情が挙げられている点を懸念する。政府は、在留特別許可を「本邦からの退去を強制されるべき外国人に対して例外的・恩恵的に行われる措置であり、その判断は、法務大臣の極めて広範な裁量に委ねられ<sup>114</sup>」るとしている。仮滞在許可を受けた者の在留資格の取得は、退去強制令書が発付されていない者に対する措置であることから「例外的」とはいえず、難民条約に基づけば、「法務大臣の極めて広範な裁量に委ねられ」る措置でもない。考慮事情に対する「考え方」として、特に以下の点に留意するべきである。

第一に、「家族関係」「素行」「内外の諸情勢及び本邦における不法滞在者に与える影響その他の事情」といった考慮事情について、これらに基づいて難民申請者の処遇に差を設け、当事者の不利益になる判断を行うことは、無差別の原則<sup>115</sup>に反する。

第二に、「入国することとなった経緯」について、ガイドラインには、「不正に入国したこと」や「退去を命ぜられた者で、遅滞なく本邦から退去しなかったこと」などを消極要素として考慮する旨、記載されている<sup>116</sup>。一方、難民申請者については、非正規の手段での入国が予定されている（難民条約第31条第1項）。また、空港で庇護を求めた者の多くが、退去命令に従わなかったことを理由に、退去強制手続を受けている中で、「不法又は不正に入国」したことを消極要素として考慮することは、難民保護の理念に反する。

第三に、「人道上の配慮の必要性」については、難民申請者であることから明らかである。ガイドラインが掲げる治療の必要性や無国籍であることに加えて、仮滞在を認められた者の多くが未成年<sup>117</sup>であることも、積極的に考慮すべき要素として挙げられる。

## （２）報酬を受ける活動の許可

<sup>113</sup> 前掲注14 UNHCR パラグラフ28。

<sup>114</sup> 前掲注108 第1の2。国際人権法の観点から、在留特別許可が「恩恵的」かつ「法務大臣の極めて広範な裁量に委ねられる」ものとするのは適切ではない。全国難民弁護団連絡会議「令和6年3月改定の在留特別許可に係るガイドラインの重大な問題点について」<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=9125>。

<sup>115</sup> 世界人権宣言第2条第1項、自由権規約第2条第1項、社会権規約第2条第2項など。

<sup>116</sup> 前掲注108 第2の4。

<sup>117</sup> 例えば、2022年に仮滞在を許可した59人のうち、23人は20歳未満だった。令和5年6月15日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答（2023年6月27日）<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=8902>。

【改正法の概要】 改正法において、仮滞在許可を受けた者の報酬を受ける活動の許可に関する規定を新たに設ける。「相当と認めるとき」に、仮滞在許可を受けた者が「生計を維持するために必要な範囲で行う報酬を受ける活動...を行うことを許可することができる」（法第61条の2の7第2項）とされている。

## ① 許否判断

【省令案の概要】 省令案において、活動の許可申請に関する規定を設け、申請書の様式を定める（施行規則案第56条の5第1項）。「報酬を受ける活動の許可申請書（仮滞在）」（別記第76号の8様式）には、活動内容のほか、現在の所持金や住居の賃貸借契約の締結の有無、各種機関等からの金銭援助の有無に関する設問が設けられている。許否判断の時期や方法に関する規定は設けられていない。

【意見】 報酬を受ける活動が迅速かつ積極的に認められるべきである。現在の所持金や賃貸借契約の締結及び各種機関等からの金銭援助の有無にかかわらず、特別の事情がない限りは、報酬を受ける活動を原則的に許可する旨、施行規則や要領等に明記するべきである。また、申請にあたり、勤務先の名称等を記入させるべきではない。

【理由】 現行の仮滞在では、条件の1つとして「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動の禁止」（現行施行規則第56条の2第3項第3号）が課せられている。仮滞在の許可を受けた者は、基本的人権としての労働の権利<sup>118</sup>を奪われ、RHQ（アジア福祉教育財団難民事業本部）からの保護費等に頼らざるを得ない状態に置かれてきた。保護費の支給額は、最低限の生活を保障する生活保護の額を下回り、生計維持に十分な額とは言えない<sup>119</sup>。また、仮滞在許可を受けた者の多くが来日から間もないことを踏まえれば、日本での生活の基盤を作り、社会とのつながりを構築する上でも、報酬を受ける活動の許可は大きな意味を持つ。

報酬を受ける活動を迅速かつ積極的に認める観点から、「申請書」の内容に疑問を抱かざるをえない。第一に、現在の所持金や、住居の賃貸借契約の締結の有無、各種機関等からの金銭援助の有無に関する設問が設けられている点である。労働の権利は、人間の尊厳の不可分かつ固有の要素<sup>120</sup>であり、現在の所持金や、住居の賃貸借契約の締結の有無、各種機関等からの金銭援助の有無に関する申請書の内容に基づいて、権利の行使を否定するようなことがあってはならない。

そもそも、被監理者は、生活困窮が故に、賃貸借契約を結んで安定した住居を確保することが困難なのである。また、報酬を受ける活動が認められていないが故に、金銭援助に頼らざるを得ない状況に置かれるのである。監理人が「当該被監理者に対し、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ものとする」（法第44条の3第3項）とされる監理措置とは異なり、仮滞在においては自身で生計を維持することが前提とされている点も、留意すべきである。

改正法の規定に基づけば、仮滞在許可を受けた者に対する報酬を受ける活動の許可は、生計維持の観点からの必要性の有無にかかわらず許可されるべきものである。現在の所持金

<sup>118</sup> 前掲注80。

<sup>119</sup> 前掲注82。

<sup>120</sup> 前掲注80 社会権規約委員会。

や、住居の賃貸借契約の締結の有無、各種機関等からの金銭援助の有無<sup>121</sup>に関する申請書の内容にかかわらず、報酬を受ける活動が原則として認められなければならない。

第二に、報酬を受ける活動の内容の記入を求めている点である。改正法には、仮滞在許可を受けた者に対する報酬を受ける活動の許可において、雇用先の機関を「主任審査官が指定する本邦の公私の機関」に限定する旨の規定は設けられていない。監理措置に付された者と同様の設問を設けることは適切ではない。仮に雇用先となる機関や労働条件が決まった上での申請を前提とするのであれば、申請を受けた日に活動を許可するなど、許否判断が迅速に行われなければならない。

## ② 許可申請に関する案内

【改正法・省令案の概要】 改正法において、報酬を受ける活動は「生計を維持するために必要な範囲で行う」（法第61条の2の7第2項）とされているところ、「報酬を受ける活動許可申請書」（別記第76号の8様式）において、勤務先の名称や職務の内容に関する設問が設けられている。また、「労働条件を明示する書類の添付」しなければならないとされている。

【意見】 申請にあたり、勤務先の名称等を記入させるべきではない。仮にこのような設問を設け、回答を必須とするのであれば、仮滞在の許可を受けた者が報酬を受ける活動の許可を申請できる旨、「仮滞在許可書」（別記第76号の4様式）に明記すべきである。また、仮滞在の許可を受けた者の求めに応じて、許可申請に関する案内書面を、仮滞在の許可を受けた者や、その者の雇用を検討する機関に交付する旨、要領等に明記すべきである。

【理由】 仮滞在の許可を受けた者は、報酬を受ける活動の許可を受けていない段階で、雇用先となる機関を探さなければならないこととなる。その者が報酬を受ける活動の許可を申請できる状態にあることが明確に示されることで、就職活動の円滑化が期待される。

## ③ 取消しの要件及び理由付記

【改正法・省令案の概要】 改正法において、報酬を受ける活動の許可の取消しに関する規定を設ける。活動の許可に際して付された「条件に違反した場合」や、「その他当該被監理者に引き続き同項の規定による許可を与えておくことが適当でないとする場合」において、「当該許可を取り消すことができる」（法第61条の2の7第4項）とされている。省令案において、取消しの要件に関する規定は設けられていない。「報酬を受ける活動の許可取消通知書（仮滞在）」（別記第76号の9様式）には、理由を付記する欄が設けられている。

【意見】 報酬を受ける活動の許可を原則として取り消すべきではない。「その他当該被監理者に引き続き同項の規定による許可を与えておくことが適当でないとする場合」として想定される内容を、要領において限定列挙すべきである。その上で、仮に許可を取り消す場合は不許可の理由を本人に対して十分に開示する旨、要領等に明記すべきである。理由を付する際には、必要に応じて別紙を用い、決定に際して考慮した事情と、それに対する評

<sup>121</sup> 特に、難民申請者に対する保護措置については「算定基準を超える収入がある」ことが終了の要件とされており、現在の援助の有無を問うことに合理的な理由はない。難民事業本部長「難民認定申請者保護実施要領」（2023年4月1日）第3の5。

価を記載するべきである。また、判断に用いた資料があれば、その内容を開示するべきである。

【理由】 雇用契約が継続している限り、報酬を受ける活動の許可を「与えておくことが適当でないと認める場合」は想定され得ない。活動の許可は「生計の維持に必要な範囲」（法第61条の2の7第2項）で認められるのみであり、許可の取消しは、すなわち、被監理者の生計維持の困難を意味する。

難民申請者に対する保護措置は、「現金、預金その他の資金見積額の合計<sup>122</sup>」が保護費の支給額を下回らない限り、原則として受給することができない。仮に保護措置対象者に該当する場合であっても、申請から受給までには数か月を要し<sup>123</sup>、受給額は、最低限の生活を保障する生活保護の額を下回る。対象者が生計の手段を奪われる事態の発生を防ぐために、取消しが可能な場合を限定し、抑制的な運用を行うべきである。

## 7. 難民・補完的保護対象者認定申請書

【省令案の概要】 「一時庇護のための上陸許可に関する申告書」（別記第26号の2様式）、「難民・補完的保護対象者認定申請書」（別記第74号様式）、「難民・補完的保護対象者認定申請書（再申請用）」（別記第74号の2様式）の内容を変更する。

### （1）改善点

【意見】 以下の点について、難民申請者の立場に寄り添った変更点であり、歓迎する。

#### ① 初回申請用

- 申請書全体を通じて、枠の色分けにより記入欄が明確となった点。
- 来日前の居住歴や海外渡航歴に関する設問について、行を設け、記入欄が明確となった点<sup>124</sup>（p.3）
- 旅券、学歴、職歴、日本に上陸するまでの経緯に関する設問が簡素化された点（p.1、p.3、設問10）
- 使用言語について、「可」「不可」を選択する形式に変更された点（p.3）
- 質問の順序を変更し、迫害のおそれの内容を聞いたうえで、条約上の理由を聞いている点（設問1、設問2）
- 本国政府への「敵対」の有無にかかわらず、組織への所属や政治的意見の表明等を聞いている点（設問5、設問6）
- 本邦上陸年月日、上陸港、現に有する在留資格、在留期間満了日、退去強制の有無、第三国での定住、難民申請ができることを知った経緯、生活費用、送金、6月以内の申請、来日後の逮捕・起訴、第三国への渡航希望に関する設問が削除された点。

<sup>122</sup> 前掲注121第2の1。

<sup>123</sup> 難民支援協会「難民申請者はどう生きてゆくのか？—公的支援「保護費」の課題と生存権」  
<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/10/hogohi/>。

<sup>124</sup> 日本に上陸するまでの経緯に関する設問（設問10）にも、同様に行を設けるべきである。

## ② 再申請用

- 前回の主張の継続の有無に関する設問が追加された点（設問 2）
- 新たな事情と前回の事情の関連性の有無を聞く設問が追加された点（設問 3（1））
- 資料の提出予定時期に関する設問が追加された点（設問 4）

## （2）改善すべき点

【意見】 申請書の設問は、難民認定手続との関連性や、申請者にとっての分かりやすさの観点を踏まえた内容でなければならない。「難民認定申請が行われたときは、申請書に記載漏れがないかどうかを点検し、記載に不備を認めた場合は、申請者に補正させる<sup>125</sup>」とされているところ、在留期限や所持金が限られる中で難民申請を行う者に対して、補正に伴い、繰り返し出頭を行わせることは適切ではない。申請者が必要事項を的確に記入することが可能な様式を定める必要がある。

当会では、難民としての保護を求めて来日し、難民申請をこれから行う段階の人からの相談を多く受けてきた。手続きに関する情報提供や、申請書の記入に関する支援を行う中で、申請書の内容に当事者目線での課題を感じている。今回の大幅な改定を歓迎しつつも、さらに改善すべき点や、なお残る課題として、以下が挙げられる。

### ① 初回申請用

#### A. 難民認定申請の有無を問う設問（P.1）

【意見】 「難民認定申請」又は「補完的保護対象者認定申請」のいずれかを選ぶ設問が設けられているところ、このような設問を設けるべきではない。難民不認定となったすべての者について、補完的保護対象者の該当性判断を自動的に行う運用とするべきである。

【理由】 補完的保護対象者認定制度の創設に伴い、2023年12月に新たに設けられた設問である<sup>126</sup>。難民と補完的保護対象者で得られる処遇に違いがある中で、本来難民として認定されるべき人が誤って補完的保護のみを申請し、当事者にとっての不利益につながることを懸念する。補完的保護のみを申請する選択肢を設けるべきではない。

日本における補完的保護対象者の定義は、申請者の大半にとって馴染みがないものであり、申請書の内容をもって、どのような場合に「難民」として認定され、どのような場合に「補完的保護対象者」として認定されるのか、申請者が自ら判断することは容易ではない。実際、昨年12月以降、難民申請をこれから行おうとする者から、設問の意味を問われることも多い。

補完的保護のみを申請した者が、難民認定を求めて再度申請を行う場合も想定される。申請者にとって不必要に複雑な制度設計といえ、補完的保護対象者の申請のみを行う選択肢を削除するべきである。仮にこのような選択肢を設けるのであれば、補完的保護対象者の定義や処遇に関する申請者への情報提供が不可欠である。

<sup>125</sup> 前掲注26 第10章第1節第3。

<sup>126</sup> 難民支援協会「「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する件及び出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する件」に対するパブリックコメントの提出」  
[https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/10/publiccomment\\_231010/](https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/10/publiccomment_231010/)。

## B. 氏名、国籍・地域に関する設問 (P.1)

【意見】 記入に用いる言語に指定がある場合（ローマ字での記入を求めるなど）は、申請書にその旨を明記するべきである。

【理由】 申請書の記入方法について入管庁が作成した資料<sup>127</sup>には、氏名や国籍・地域について、ローマ字での記入を求める旨が記載されている。実際、ローマ字以外で記入した者が、窓口で訂正を求められることも多い。本来、特定の言語に限定することなく記入を認めるべきところ、仮にこのような限定を設けるのであれば、その旨を申請書に明記し、申請の円滑化を図るべきである。

## C. 身分証等に関する設問 (P.1)

【意見】 改定案では、現行の申請書における在留カードに関する設問を削除し、代わりに身分証等に関する設問を設けている。身分証等に関する設問を設けるべきではない。

【理由】 「身分証等」として記入すべき範囲が不明確であり、本国で発行された書類の記入を求めることは過度な負担といえる。このような設問を設けることなく、在留カードの有無を聞く設問を維持するべきである。

## D. 家族構成に関する設問 (P.2)

【意見】 改定案では、家族構成に関する設問から、性別、職業、在日・在外の別、電話番号を記入する欄が削除されている。また、「その他」の家族として記入すべき対象から、「祖父母等」が削除されている。簡素化を歓迎する。更なる改善点として、亡くなっている場合や、不明点がある場合は、そのことが分かるように記載する旨、申請書に明記するべきである。

【理由】 前出の入管庁作成資料<sup>128</sup>において、「亡くなっているときは、そのことが分かるように書いてください」との記載がある。申請書にも同様の案内を記載することで、円滑な申請が可能となる。また、家族と連絡が取れず、現在の居住地等が不明な場合が想定される。不明点がある場合は、その旨を記載することで十分である旨、申請書に明記するべきである。

## E. 日本の出入国歴に関する設問 (P.3)

【意見】 改定案では、出入国歴の有無と来日理由に関する設問が新たに設けられている。難民認定手続との関連性が低い設問であり、削除が検討されるべきである。仮にこのような設問を設けるのであれば、今回の入国については含まずに記入する旨、申請書に明記するべきである。

<sup>127</sup> 出入国在留管理庁「入管での難民・補完的保護対象者の申請手続について」  
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001407097.pdf>。

<sup>128</sup> 前掲注127。

【理由】 申請書の文面からは、今回の入国も含めて記入すべきか、判然としない。

#### **F. 海外渡航歴に関する設問（P.3）**

【意見】 改定案では、「日本を除く」ことを明記した上で、海外渡航歴の有無に関する設問を設けている。難民認定手続との関連性が低い設問であり、削除が検討されるべきである。

【理由】 他国で保護を求めた経験の有無に関する設問（設問8）が設けられている中で、渡航歴の有無を別途記入させる必要性は低いと考える。安全を求めて隣国との行き来を繰り返している場合や、国境地帯で移動を繰り返しながら生活をしている場合など、記入が困難な場合も想定される。

#### **G. 本国に帰国した場合の「おそれ」に関する設問（設問1（2））**

【意見】 現行の申請書における同様の設問（設問3）と比べて、改定案では、本国に帰国した場合の「おそれ」に関する設問への記入欄が狭く設けられている。また、別紙の提出に関する「注」が削除されている。記入欄を広く設け、書ききれない場合は、別紙の提出が可能である旨、申請書に明記すべきである。また、別紙の枚数には制限がない旨や、仮に別紙の記入方法について何らかの規定があるのであれば、その旨を申請書に明記すべきである。

【理由】 難民該当性の判断は、将来における迫害の危険性を考慮して行われるべきものである。審査を行う上での核となる設問として、本国に帰国した場合の「おそれ」に対する回答欄を広く設けるべきである。また、必要な情報をすべて記入するにあたり、別紙の提出を認めるべきである。

改定案では「おそれ」の根拠となる事実に関する設問（設問3）に対する記入欄が広く設けられているところ、過去の迫害事由の有無に焦点を当てた審査が行われることを懸念する。判断すべきは、将来の「おそれ」であり、「過去に迫害を受けたことがない、又は1回しか迫害を加えられていないから」といって、直ちに本要件の該当性が否定されるものではない<sup>129</sup>」ことを踏まえた申請書の様式が定められるべきである。

#### **H. 「おそれ」の根拠となる事実に関する設問（設問3）**

【意見】 現行の申請書における同様の設問（設問1（3））と比べて、改定案では、「おそれ」の根拠となる事実に関する設問への記入欄が広く設けられている。継続用紙が足りない場合は、別紙を提出することができ、その枚数には制限がない旨、申請書に明記すべきである。また、別紙の記入方法について何らかの規定があるのであれば、その旨を申請書に明記すべきである。さらに、申請者以外の身に起きたことであっても、迫害事由に関連する事実はすべて記入すべき旨、注1において明記すべきである。

<sup>129</sup> 出入国在留管理庁「難民該当性判断の手引」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393172.pdf> 2（3）。



【理由】 申請書において「根拠となる全ての事実を書いてください」とされているところ、継続用紙のみでは、必要な情報をすべて記入することができない場合が想定される。別紙の提出が可能である旨、明記するべきである。また、判断にあたっては「申請者の属する地域コミュニティの構成員に関する状況など、申請者を取り巻く事情等も考慮の対象となる<sup>130</sup>」とされているところ、申請者の周囲の状況が十分に記載されるように、注意事項として明記するべきである。

#### I. 家族の身に起こったことに関する設問（設問4）

【意見】 「逮捕、抑留、拘禁その他身体の拘束や暴力等」に限ることなく、家族の身に起こったことを、広く尋ねる設問に変更している点を歓迎する。「難民条約上の理由」によって受けた行為について尋ねているところ、設問をさらに変更し、「あなたの難民・補完的保護対象者認定申請に関連する理由」によって受けた行為を広く尋ねる内容に変更するべきである。

【理由】 条約上の迫害理由は、本来、審査を行う側が判断するべきものであり、申請者が自ら選ぶことを想定するべきではない。条約上の迫害理由が正しく選択できていなければ、迫害事由と関連する事情があるにも関わらず、家族が受けた行為の記入が漏れてしまう場合が想定される。

家族が受けた行為と条約上の迫害理由の関連付けを申請者に求めることは、さらに適切ではない。そもそも、申請者と家族に対する迫害が、同一の理由によってもたらされるとは限らない。例えば、「特定の社会的集団の構成員であること」による迫害の場合、申請者と家族が、異なる「社会的集団」に属している場合が想定される<sup>131</sup>。また、「政治的意見」による迫害の場合、家族自身の「政治的意見」に基づき回答するべきか、申請者の「意見」が家族に帰属された事案と見なすべきか、「迫害主体の視点が重要<sup>132</sup>」とされる中で、申請者自身にこのような判断を行わせるべきではない。条約上の迫害理由に限ることなく、申請者の迫害事由に関連する事情を広く尋ねるべきである。

#### J. 逮捕状の発付や手配、逮捕や起訴、有罪判決に関する設問（設問7）

【意見】 改定案において、逮捕や起訴、有罪判決の有無に関する設問を新たに設けている。「難民・補完的保護対象者認定申請に関連」した逮捕状の発付等の有無に関する設問である旨、申請書に明記するべきである。また、設問7（2）の内容を修正し、「はい」と答えた場合に詳細を記入する欄を設けるべきである。

【理由】 自身の迫害事由に関連しない逮捕歴等を尋ねる必要性はなく、設問の範囲が明記されることが望ましい。また、逮捕状の発付や手配なく、逮捕や起訴が行われる場合が想定される。そのような恣意的な拘禁自体が、迫害事由に当たるともいえよう。設問7

<sup>130</sup> 前掲注129。

<sup>131</sup> 「家族」であること自体が、特定の社会的集団を構成するとされてきた。UNHCR「国際保護に関するガイドライン：1951年の難民の地位に関する条約第1条A（2）および／または1967年の難民の地位に関する議定書における「特定の社会的集団の構成員であること」」

[https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/020507\\_psg.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/020507_psg.pdf) パラグラフ1。

<sup>132</sup> 前掲注129 2（4）。

(1) の回答が「いいえ」で、設問 7 (2) への回答が「はい」となる場合を想定し、その詳細を記入する欄を設けるべきである。

## ② 再申請用

### A. 注意事項 (p.2)

【意見】 「相当の理由がある資料」の提出時期を、難民申請時に限定するべきではない。申請書の提出後に提出された資料についても、「相当の理由がある資料」に該当するか否かの判断を行う旨、申請書等に明記するべきである。詳細については、1 (4) ①を参照のこと。

### B. 「新たな迫害事情」に関する設問 (設問 3 (1) ~ (6))

【意見】 特定の事件の発生を前提とした設問内容となっている。再申請の理由を広く聞く内容に修正するべきである。

【理由】 迫害を受ける「おそれ」を判断するにあたり、「新たな迫害事情」が現に発生していることは求められない。前回の難民申請で主張した事情の悪化や長期化に伴い、保護の必要性が認められる事案も想定され<sup>133</sup>、新たな迫害事情の有無にかかわらず、再申請の理由を記入することができる設問とするべきである。

### C. 迫害の「おそれ」に関する設問 (設問 3 (7))

【意見】 記入欄を広く設けるべきである。

【理由】 難民該当性の判断は、将来における迫害の危険性を考慮して行われるべきものである。審査を行う上での核となる設問として、本国に帰国した場合の「おそれ」に対する記入欄を広く設けるべきである。

### D. 基準点の明記

【意見】 過去の難民認定手続に係る直近の処分時からの「新たな」事情を尋ねている旨、申請書に明記するべきである。

【理由】 再申請者に対する案件振分けは「過去の難民認定手続に係る直近の処分時<sup>134</sup>」以降の情勢変化等に基づいて行っているとされている。一次審査の不認定処分後の事情を記入するべき旨、明記する必要がある。

以上

<sup>133</sup> 例えば、キリスト教に改宗したイラン出身者の 2 回目の難民不認定処分が争われた事案において、東京高裁は「12年以上の長期間にわたり...教会に通い続け...信仰は、徐々に深まっていると見受けられる」といった事情を前提に、難民該当性を認める判決を行っている (東京高判2020年3月18日)。

<sup>134</sup> 前掲注26 第3章第1節第4。