

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3月5日

NPO法人なんみんフォーラム (FRJ)

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）を了承する旨を閣議決定しました。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あり、一部は、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」による報告書「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果」（2014年12月）に基づいています。

本法案には、難民等の保護や処遇にかかる改善点も所々含まれますが、様々な懸念点があります。FRJは、難民をはじめとする、日本において国際的保護を必要とする人々の支援に携わる22の市民団体が加盟する全国ネットワークとして、また、法務省及び日本弁護士連合会（日弁連）との「日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業（以下、「住居確保措置」とする）」の実施を通じて、「収容代替措置」に携わってきた約10年間の経験に基づき¹、①難民申請者の送還、②補完的保護、③監理措置の3点について、以下の通り意見を述べます。

1. 難民申請者の送還について

本法案では、難民申請中の送還を停止する規定（送還停止効）について、3回以上難民申請を行っている者などを原則として対象外とする規定が設けられました（第61条の2の9第4項）。また、難民申請中であっても、新たに設けられる旅券申請命令（第52条第12項）やその罰則（第72条）、退去の命令（第55条の2）の対象となるとされています。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・ルフールマン原則。難民条約第33条）によって禁止されており、人

¹ 法務省・日弁連・FRJの三者による覚書に基づき、2012年より実施。空港において難民該当性を主張した者が対象で、FRJが住居を確保し、法務省が一時庇護上陸や仮滞在、仮放免といった形でその者を放免、日弁連及びFRJが法的手続きや生活の支援を行っている。

2019年末までに38名がこの措置の対象となり、4名が難民認定、6名が人道配慮による在留許可を得た。収容をしないことにより、難民認定手続きを円滑に進めることができる点や、支援団体と早期につながる点により、心身の健康を維持することができる点、個別のニーズに配慮したケースワークを行うことができる点などが評価されている。また、これまで逃亡した事案は1件もなく、民間の支援団体や弁護士との関係性の構築が、逃亡防止に大きく寄与していると言える。

間の命に関わることです。「旅券の発給の申請その他送還するために必要な行為」を命ずることにより、難民申請者の存在が、出身国の大使館に把握される可能性が高まります。

「収容・送還に関する専門部会」は、送還停止効の例外規定の導入にあたり、庇護を求める者が確実に保護されるよう、2014年の「難民認定制度に関する専門部会」報告書を踏まえた施策を併せて実施することを提言しています²。庇護を求める者が確実に保護されるための施策の充実やその成果の検証を行うことなく、難民の送還を可能とする規定を設けることを、強く懸念します。

また、上記規定について、適正手続の保障も不十分です。仮に送還停止効に例外規定を設けるのであれば、その判断を行う手続や不服申立てに関する規定を設けるなど、庇護を必要とする難民が、出身国に送還され、投獄され、命を落とすといったことが起きないように、慎重な判断を行うための措置がとられなければなりません。

2. 補完的保護について

本法案では、現行の「人道配慮による在留許可」を廃止し、「補完的保護」が新たに創設されています（第61条の2第2項、第3項）。補完的保護を受けた者の様々な権利について明文化されたことは歓迎しますが、補完的保護とは、本来「重大な危害を受けるおそれのある者」の保護であり、本法案では、国際的に解釈されている用語の通常の意味に対して、日本独自の定義付けをしており、修正を求めます。

補完的保護は、裁量的な「人道配慮」とは異なり、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ための法的な枠組みとして、国際社会の中で位置付けられてきました。紛争避難民や、環境避難民、医療避難民、そして、「家族の結合」や「子どもの最善の利益」の観点から送還しないなど、保護対象の議論は広がりを見せており、その根幹は「迫害」ではなく、「国際人権条約に規定される権利」に基づく個人の保護にあります。しかし、本法案は、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）として難民条約のみに依拠し、非常に限定的に定義していることから、国際的な解釈と矛盾します。

2014年の「難民認定制度に関する専門部会」においては、難民該当性に係る認定基準の明確化と並んで、国際社会の一員として、「難民条約上の難民とは認められないものの国際的に保護の必要がある者に対して在留許可を付与するための新たな枠組みの創設」が提言されています。そ

² 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](#)」34ページ。

の要件についても、欧州連合の国際的保護に関するルールである EU 資格指令も参考に示唆しています³。同専門部会の意見に沿って、補完的保護の要件と、それに伴う必要十分な手続きが設けられるべきです。

3. 監理措置について

本法案では、退去強制手続中の者等について、条件を付し、監理人による監理の下、收容せずに社会内での生活を認める「監理措置」が新たに創設されています（第 44 条の 2、第 52 条の 2）。長期收容の課題に対する解決策として提示されていますが、全件收容主義や無期限收容といった根本的な課題を解決するものでなく、裁量の余地が依然大きいことから、「收容を最後の手段とする」という国際的な原則の実現は望めません。また、対象者の生活に必要以上の制約を課し、当局に代わって民間人である「監理人」に対象者の監督・監視をさせ、その民間人を当局の監視下に置くことが新制度の本質をなしていることを懸念します。

そもそも、難民申請者に関しては、空港での庇護希望者を対象とした「一時庇護上陸許可」や、非正規滞在の難民申請者を対象とした「仮滞在」といった制度が設けられていますが、これまで十分に活用されてきませんでした⁴。仮滞在制度について、本法案で在留資格の取得（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ている点は評価しますが、不許可事由については変更がなく、結果的にこれまでと同じ極めて限定的な付与しかされないおそれがあります。不許可事由を見直し、より多くの難民申請者が、收容や監理措置、仮放免といった立場ではなく、安定した地位を得て難民申請の結果を待つことが認められるべきです。

「收容・送還に関する専門部会」では「新たな收容代替措置」の導入が提言されています。「收容代替措置」は、国境を越えて移動する個人の收容を防ぎ、社会内で居住するための様々な取り組みを指し、世界各国で実績が積み上げられてきました。その中で提唱された收容代替措置の目的は、「不要な收容を回避し、自由に対する権利をはじめとする、外国人の人権を保障すること。また、ケースマネジメントを通じて事案の解決に寄与すること。」です⁵。しかし、本法案

³ 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「[難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）](#)」9 ページ。

⁴ 2019年に一時庇護上陸許可が許可されたのは 1 名。仮滞在の許可が許可されたのは 25 名（出入国在留管理庁「[2020年版 出入国在留管理](#)」より）

⁵ 「ケースマネジメント」とは包括的で連携のとれたサービス提供のアプローチを指す。対人援助を行う専門分野において、複雑で多様なニーズがあるクライアント（対象者）に対して幅広く活用されており、「ケアマネジメント」と呼ばれることもある。本質的には、コミュニケーションを通じて、また費用対効果の高い結果をもたらす利用可能な資源を使って、健康、福祉、教育、就労などに関する個人的ニーズを満たすことのできるオプションとサービスをアセスメント・計画・実施・調整・モニタリングし、評価することを指す。（参照：Case Management Society UK [“Case Management”](#)）

の監理措置では、人権保障と事案の解決が制度の目的には掲げられておらず、監理人の義務の範囲と照らしても、FRJは監理人を務めることができません。支援団体の多くや弁護士も同様の困難を抱えると考えられます⁶。FRJは、収容代替措置が入管収容そのものに対する国際的原則の遵守を前提とし、本来の目的に沿った形で、官民連携による支援のもとに本格的に実施されることを望みます。ついては、特に本法案の以下の点の見直しを求めます。

(1) 収容の決定：収容の必要性・相当性を判断する仕組みを設けるべき。

収容代替措置は、「収容しないことを前提⁷」とします。しかし、本法案では、その点が担保されていません。監理措置や仮放免に付されない者が、長期間収容されないよう、以下のように、収容の必要性・相当性を判断する仕組みを設けるべきです。

- 収容の要件（目的）を、法律で網羅的に明記する
- 収容の目的を達成するために必要な、可能な限り短い収容期間の上限を設ける
- 収容の必要性・相当性を司法審査により判断する

(2) 制度の名称：「監理」は使用すべきでない。

「収容・送還に関する専門部会」が「新たな収容代替措置」の導入を提言したにも関わらず、本法案では、収容に代わる制度を「監理」措置、その対象者に支援又は補助を行う第三者を「監理」人としています。「監理」の本来の意味は「監督・管理すること。とりしまり。」です⁸。「収容代替措置」の検討であれば、本来、対人援助の分野で発展してきた「ケースマネジメント」を通じて、個別の事案解決を目指すべきであり、「支援」の役割を包含した名称が必要です。法律上の名称は、制度の本質を表すことから、「監理」は使うべきでないと考えます。

(3) 監理措置の決定：保証金は条件とせず、不許可事由を具体的かつ網羅的に規定すべき。

監理措置の考慮要素として「逃亡のおそれの程度」や「その他の事情」が挙げられていますが（第44条の2、第52条の2）、その基準は明確にされておらず、措置の決定が依然として入管の裁量に委ねられることが懸念されます。「その他の事情」を削除し、不許可事由を具体的かつ網羅的に規定すべきです。

収容代替措置の文脈においては、自立した移民への限定的関与から、複雑な事案及び／又は帰国の準備への集中的支援まで幅広く適用される。ケースマネージャーは、多くの場合、ソーシャルワーカーや福祉の専門職でありながら、同時にケースマネジメントのアプローチが使われている特定のセクターにおいてスキルと経験を持っている人たちである。

⁶ 日弁連「[出入国管理及び難民認定法改正案（政府提出）に対する会長声明](#)」（2021年2月26日）において、「弁護士は、当局に対する各種申請の代理人や訴訟代理人として、対象者の利益を守り、守秘義務を負うが、この立場と監理人の当局への上記届出義務は両立しがたく、弁護士も監理人に就任しがたい。」と述べられている。

⁷ International Detention Coalition, [“There Are Alternatives”](#), 2015

⁸ 広辞苑より

また、現行の仮放免制度と同じく、300万を超えない範囲内で、対象者が保証金を納付することが条件とされています（第44条の2、第52条の2）。しかし、現行の仮放免制度や住居確保措置では、本人が支弁できない範囲の保証金が指定されることがあり、支援者からの寄付や借金で支払っている状況です。保証金を払えないために収容が続くことや、第三者が支払うことのないよう、また保証金に係わる搾取のリスクを防ぐため、保証金を要件に付さない、もしくは、「本人の支弁できる範囲内」や「本人の資産を考慮すること」等明記することが必要です。

（4） 監理人の役割と義務の範囲：「監督」の役割と、届出義務を削除し、「支援」の目的は「条件遵守の確保」でなく、福祉の観点から規定すべき。

監理人には個人と団体の両方が想定されており、対象者の生活状況の把握、指導及び監督が一義的役割とされ（第44条の3第2項、第52条の3第2項）、入管当局への対象者の条件遵守状況等の届出義務が課されています（第44条の3第4項、第5項、第52条の3第4項、第5項）。これらの規定は、民間人が当局に代わって、対象者の監督・監視を行い、その民間人も当局の監督下に置かれるに等しいものです。民間人にはできず、させるべきではありません。

特に、届出義務は、弁護士は利益相反となり、支援の観点からも、対象者との信頼関係構築の弊害、職務倫理に反することが懸念されます。住居確保措置においても、FRJは対象者に対し、加盟団体からのケースワーカーを通じて個別支援を実施してきましたが、必要な知識や経験、スキルを持つケースワーカーが監理人を務められなくなることを強く危惧します。また、監理人の要件には倫理的な規程がなく、その選定にあたって本人の意思は考慮されないため、対象者のプライバシーの侵害や越権行為、搾取を招くことを懸念します。加えて、家族や親族なども監理人になれるものと想定されますが、善意を動機にしているにもかかわらず、個人が個人を「監理」する制度に否応なく組み込まれることは、到底容認できません。監理人の役割から「監督」は削除し、届出を義務化すべきではありません。

また、対象者の相談に応じ、支援の役割に関する努力義務がありますが、その目的は「条件遵守の確保」とされています（第44条の3第3項、第52条の3第3項）。「監理」と「支援」の目的は異なります。支援の目的は、個人の尊厳を守り、福祉に資する観点から規定する必要があります。

（5） 監理措置に付された者への生活保障：切れ目のない生活保障とそのための予算措置を規定し、住民登録や国民健康保険への加入も可能とすべき。

退去強制令書が発付されていない場合、監理措置の対象者の就労は許可される場合がありますが、条件を付すことができるとされています（第44条の5）。ただし、「生計の維持」に責務がないはずの「監理人」の同意を要する構造です。一方、退去強制令書発付後には、監理措置対象者の就労は一律許可されていません。対象者の「生計の維持」に対する政府の責任や予算措置が明らかでないまま、不法就労への罰則（3年以下の懲役／禁錮、300万円以下の罰金）が規定され

ている（第70条）ことを強く懸念します。諸外国では、出国資金捻出のために一定期間の就労を認めるような事例もあります。全措置対象者を、就労許可の対象とすることを求めます。収容を解かれても、生きていけないということがあってはなりません。

また、措置対象者の中には、健康状態や家庭の事情等により就労できない者や、収入や就労先をすぐに得られない者、その他の支援を受けられない者が想定されます。就労許可の有無に関わらず、収入やその他の支援がない人には政府が支援するなど、隙間のない生活保障と、必要な予算措置を行うことを明確にすべきです。生活保障は、住居も含めて考える必要があります。

更に、措置対象者の国民健康保険への加入や住民登録の可否は明らかにされていません。医療へのアクセスを確保し、自治体での様々な施策とも組み合わせて、より適切な支援ができるよう、住民登録や国民健康保険への加入を可能とすべきです。

（6） 監理措置に付された者の住居：シェルター等住居確保のための支援や予算措置を行うべき。

措置中の住居がどのように確保されるか、本法案では具体的に明記されていません。しかし、家族や親族がいないなど、自ら住居を確保できない措置対象者が一定数想定されます。措置対象者には、女性や子ども、高齢者等も含まれることから、必要な人に安全な住居を提供できるよう、シェルターの確保とそのための予算措置が必要です。予算は、ハード面だけでなく、管理・運営にかかるソフト面の費用（管理人の人件費などを含む）についても考慮する必要があります。また、住居費の支給により、シェルター以外での生活を認める措置も取られるべきです。

（7） 監理措置にかかる手続保障：監理措置の代理請求や取消理由の見直しが行われるべき。

収容中の場合、本人の請求又は入管の職権によって、監理措置に付されます（第44条の2、第52条の2）。本人が16歳に満たない場合又はその他の事由により自ら請求をすることができない場合には、配偶者／子／父又は母／その他の親族の順に、監理措置への代理請求ができますが、代理人や保佐人（仮放免制度では可能）、後見人による代理請求は認められていません（第44条の2第4項）。日本に身寄りのない者（保護者のいない未成年含む）を考慮し、代理人、保佐人、後見人による代理請求を可能とすべきです。

また、監理措置取消処分時に、その理由の告知が担保されておらず（第44条の4、第52条の4）、規定されるべきです。本法案では、仮放免の取消処分時においても同様の規定ですが（第55条）、「収容・送還に関する専門部会」は、仮放免取消時に具体的理由を告知することを検討するよう提言しています。

更に、監理人の選定取消や、監理人が辞任や死亡した場合において、新たに監理人に選定される者がなければ、措置が取り消されます（第44条の4、第52条の4）。監理措置対象者自身の責

によらない理由であるならば、監理措置は取り消さないことを規定し、政府の責任で事態の解決に務めることが必要です。

(8) 実務的に出国・帰国できない者への対応：在留の可否の検討及び新たな事情の考慮を行うプロセスを行政制度の中に位置付けるべき。

本法案では、退去強制令書の発付後には在留特別許可を申請することができないとされています（第50条第3項）。しかし、退去強制令書が発付された後でも、時間の経過に伴う事情の変化や人道上の理由により、出国・帰国できない者が発生することが想定されます。難民申請者以外では、主に、無国籍など手続き上の理由、渡航に関する経済的理由、病気などの医療上の理由、多国籍家族の安定的維持や子どもの福祉に関する理由があげられます。法制度の狭間に落ちてしまう者への視点がなく、救済方法がないことを懸念します。

よって、退去強制令書発付後も、本人の責によらず出国・帰国できない者は、実務上の在留の可否の検討及び新たな事情の考慮を行うプロセスを、行政制度の中に位置づけ、実効的な個別の事案解決を目指すべきと考えます。

また、事案解決に至るまでの間、收容されることなく、引き続き「監理措置」に付されるべきであり、「(3) 監理措置の決定」で述べた、措置要件の見直しは、この点においても重要です。

結びに

難民をはじめとする国際的な保護を必要とする者が、日本で確実に保護されていくよう、制度が改善されていくことを強く望みます。2013-14年の「難民認定制度に関する専門部会」には、FRJからも委員を出し、各国における国際的保護の状況や国際基準を踏まえた提言がまとめられました。2020年12月には、第7次出入国管理政策懇談会の報告書「今後の出入国在留管理行政の在り方」もまとめられ、「難民認定制度に関する専門部会」の提言を踏まえた施策のほかに様々な提言がなされています。本法案では、「收容・送還に関する専門部会」の報告を受け、長期收容の解消と送還の促進にかかる施策が掲げられていますが、それらが、国際的保護を必要とする人の保護より優先されるべきものではありません。日本に保護を求めた人々の立場に大きく影響するであろう、難民申請者の送還にかかる規定や補完的保護、監理措置、それらに伴う罰則規定について、慎重な検討を要し、性急な法改正は見直されるべきです。

難民をはじめ、非正規の手段で移動をせざるを得ない人々は、日本に限らず、世界各国で收容される危険に直面してきました。本法案の検討過程で、上陸時だけでなく出国・帰国の場面においても、日本での收容代替措置の活用の促進が議論されたこと、また、民間の役割が検討された

ことは大きな進展です。しかし、本意見書で述べた通り、「監理措置」は本来の収容代替措置のあり方に反する施策であり、原則収容を行う方針も見直されていません。一人でも多くの方が不要な収容から解放されるための施策となるよう、これまでの住居確保措置の経験を生かした活発な議論が、国会で行われることを期待します。