



第7回ICCPR政府報告書審査（日本）にあたっての 自由権規約委員会への報告

List of Issuesのうち、難民、庇護申請者、および 無国籍者の処遇に関するNGO報告

2022年9月12日

特定非営利活動法人なんみんフォーラム

なんみんフォーラム（Forum for Refugees Japan、FRJ）は、日本に逃れた難民を支援する団体によるネットワーク組織である。2004年に非営利・非政府組織として設立され全国の加盟団体（2022年8月現在25団体）や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と協力して活動を行う。難民をはじめとする国際的保護を必要とする人びとの権利と尊厳が守られ、その一人ひとりが安心して暮らせる社会の実現を目指して、支援団体間の情報共有や国内外の関係するアクターとのネットワークング、国内レベルあるいはそれ以上のアドボカシーに取り組む。2011年からは、法務省・日本弁護士連合会とともに、空港で庇護を希望した者に対する収容代替措置にかかるプロジェクトを実施。対象者への緊急シェルターの提供や、個々のニーズに合わせたケースワークを行っている。アジア太平洋難民の権利ネットワーク（Asia Pacific Refugee Rights Network（APRRN））、国際拘禁連盟（International Detention Coalition（IDC））に加盟。

【目次】

第1	はじめに	3
第2	勧告案及び背景	4
1.	庇護手続き	4
	(1) 公平・効率的な庇護手続き	4
	(2) 法務大臣に対する審査請求	5
	(3) 司法審査	7
2.	庇護希望者の処遇	8
3.	庇護希望者の送還	9
	(1) 難民申請者に対する退去強制手続の実施	9
	(2) ルフルマンからの保護	11
4.	庇護希望者の収容	13
	(1) 国際人権法に反する収容制度	13
	(2) 収容に代わる措置	14
5.	無国籍者	15
第3	おわりに	18
第4	参考資料	18

第1 はじめに

日本の難民認定制度には多くの課題があり、難民として保護されるべき者が十分な保護を受けることができていない。質問事項に対する政府回答は、日本に逃れた難民をはじめとする国際的保護を必要とする人びとが置かれた状況を正確に踏まえたものではなく、多くの懸念を生じさせる。

第一の課題は、難民認定数の少なさである。2021年の難民認定数は74人で、不認定者数は10,928人であった（一次審査と審査請求の合計）。難民認定数の合計は、難民認定制度が導入された1982年から2021年を合計しても、1,000人に満たない。2011年以降、難民認定率が1%を超えた年はない。その背景には、難民の定義が狭く解釈されていることや、手続き保障の欠如など、様々な課題がある。このような認定状況で、国際的な保護を必要とする人が庇護されず、難民申請を再度行ったり、出国を選ばざるを得ない状況が発生している。

第二の課題は、難民申請中の権利保障である。難民申請を行ってから結果が出るまでの平均期間は53.1か月に上るが（一次審査と審査請求の合計）、この間の公的支援は全ての難民申請者に行き届いておらず、就労が許可されない者もいる。また、法的地位が保障されず、難民申請中でありながら、収容される者もいる。

国内庇護制度の強化のための方策として、UNHCRは「包括的な庇護制度の確立」等の提案を行っているが（「第4 参考資料」5参照）、政府による改善の動きは見られない。支援団体には、困窮する難民申請者や、収容によって帰国を迫られる状況に置かれる難民申請者からの相談が相次いでいる。

さらに、2021年2月、政府は難民申請者の送還を可能にする規定を含む「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（以下、改正法案とする）を国会に提出した。同法案は会期中に成立せず、現時点では廃案となっているが、再提出を目指す政府の意向が報じられている。仮にこのような規定が導入された場合、難民不認定となりながらも、再度の難民申請を行うことによって送還を免れていた難民申請者が、送還の危機に晒されることとなる。難民条約の理念に反するものとして、当事者や支援団体、国際社会からの批判を受けている。

以下、List of Issues 問21「難民及び庇護申請者を含む外国人の処遇（規約第7条、第9条、第10条及び第13条）：前回の総括所見（パラ19）を踏まえ、以下の点のために講じた措置に関して報告願いたい」を踏まえ、質問（a）～（e）のうち、国際的保護を要する者の保護に関する課題及び日本政府に対する勧告案を提示する。今回の報告書審査は、難民申請者の地位をさらに不安定なものとする法案の検討が進められている中で行われるものであり、日本の庇護制度にとって非常に重要なものと考えられる。

第2 勧告案及び背景

1. 庇護手続き

(1) 公平・効率的な庇護手続き (LOI, para.21 (b))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 「公平かつ効率的な庇護手続き」の実現に向け、難民保護法の制定、難民保護に関する独立した組織の設立を含む庇護手続きの抜本的見直しを行うこと。

■ 背景

A. 難民認定制度の抜本的な見直しの必要性

回答187において、政府は近年の運用の見直しが「真に保護が必要な難民の迅速な保護につながっている」としてはいるが、制度の抜本的な改善には至っておらず、難民認定されるべき人が認定されていない状況が続いている。

2021年の日本の難民認定者数は74人ととどまる。例えば、クーデターにより情勢がさらに悪化したミャンマー出身者について、2021年は32人が認定された一方で、559人が不認定となり、2021年末時点で2,889人が手続き中であった。なお、2017年から2020年まで、ミャンマー出身者はロヒンギャも含めて1人も認定されていない。難民認定基準や適正手続保障、事実認定のあり方など、様々な面において改善が必要である。

さらに、日本の難民認定制度について、UNHCRは難民保護に特化した法律の制定や、難民を専門的に扱う部局の設立といった提案を行っているが、制度改善の具体的な動きは見られない。

B. 補完的保護の仕組み

難民として認定されなかった者について、人道的な配慮を理由に在留を認める仕組み（人道配慮による在留許可）がある。2021年は580人がこの仕組みによって在留を認められた。そのうち、525人が本国の情勢や事情等を踏まえて在留が認められたとされており、国籍内訳はミャンマー（498人）、シリア（6人）等となっている。特にミャンマー出身者について、2021年の難民認定数が32人であったことを考えると、難民として本来認定されるべき者までが、人道配慮による在留許可の対象になっていることが懸念される。

政府は、2021年に国会に提出した改正法案において、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の創設を提案していた。しかし、その定義は「難民以外の者であつて、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をいう」とされており、国際的保護を必要とする者を保護するにあたり不十分な内容である。自由権規約、拷問等禁止条約、子どもの権利条約等が課すノン・ルフールマンの義務を踏まえた定義への見直しが求められる。

(2) 法務大臣に対する審査請求 (LOI, para.21 (c))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 難民審査参与員の専門性や一次審査からの独立性を確保するための取り組みを行うこと。
- 難民審査参与員による審査の透明性を確保すること。
- 難民審査参与員による口頭意見陳述の実施状況の改善を図ること。
- 難民審査参与員による肯定的意見に依拠した決定を引き続き行うこと。

■ 背景

A. 審査請求制度の課題

回答188において、政府は「法務大臣に審査請求をすることができる」としているが、一次審査の判断は法務大臣によって行われるものであり、法務大臣に対する審査請求は、「独立した上訴メカニズム」とは言えない。審査請求による認定は、2013年から2020年まで年間10人未満に留まっており、一次審査の判断に対して効果的な救済を行う制度として機能していないといえる。

法務大臣が「意見を聴取」とするとされる難民審査参与員にも、様々な課題がある。現行の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法とする）において、参与員は「人格が高潔」「法律又は国際情勢に関する学識経験を有する」といった者から選ばれとされているが、その選定プロセスは明らかにされておらず、出入国在留管理庁（以下、入管庁）による恣意的な人選や、難民審査に関する専門性を有さない者による不適切な審査が行われることが懸念される。

難民審査参与員が申請者の人格を攻撃したり、侮辱するような発言を行った例が複数報告されている。例えば、2017年3月、ある難民審査参与員は強姦被害を主張する難民申請者に対して「美人だったから狙われたのか」等の不適切な質問を行った。不適切発言に関する調査を求める議員の質問に対して、政府は「難民審査参与員を萎縮させるおそれがある」ため調査の有無については回答できないと述べている。

選定にあたっては、UNHCRや弁護士会による推薦を求める場合もあるとされるが、その内訳は不明であり、審査が行われる地域によって、推薦元に差が見られることも指摘されている。2022年8月時点で参与員として任命されている118名の経歴からは、難民認定に関する専門性が評価されている様子は何もない。難民審査参与員の人選プロセスの見直しや、研修の義務化など、審査に必要な専門性を確保するための取り組みが求められる。

手続きを担当した参与員の名前や意見が本人に対して公開されていないことも、参与員による責任ある判断の障壁となっている。審査の透明性を確保し、説明責任が果たされる体制を整えるべきである。

さらに、2021年に審査請求の結果がでた6,741人のうち、参与員によるインタビューが実施されたのは720人のみであった。参与員に対して申請者が直接意見を述べる機会が十分に確保されないままに、判断が行われる状況である。そのうち、3,198人は口頭意見陳述の申立てを自ら放棄したとされているが、手続きに関する情報提供が難民申請者に十分に行われておらず、本人が理解しないままに、放棄を選択していることが懸念される。その他の2,823人については、自ら放棄していないにも関わらず、難民となる事由がない等の判断によって口頭意見陳述が実施されなかった。

B. 難民審査参与員による肯定的意見の誠実な実施

回答191において、政府は「難民審査参与員制度が発足した2005年から2017年末までに審査請求に対する裁決（異議申立てに対する決定を含む。）を行った事案全体について見ると、その9割以上について、法務大臣は参与員の多数意見と同様の判断を行っている」としている。確かに参与員の多数意見と異なる判断を行う事例は近年報告されてないものの、審査請求には多くの課題があり、認定状況の改善には至っていない。

参与員の多数意見と異なる判断は2015年を最後に行われていないが、そのような判断を禁止する規定は設けられていない。また、多数意見と異なる判断が行われなくなった2016年から2020年まで、審査請求による認定は年間5人未満に留まっていた。参与員による多数意見の引き続きの遵守と共に、上記で述べたような、より実質的な制度改善が求められる。

(3) 司法審査 (LOI, para.21 (c) (d))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 全ての庇護希望者を対象とする法的扶助など、司法審査へのアクセスを実質的に保障するための取り組みを行うこと。
- 裁判所による肯定的意見の反映に関する現在の運用を継続すること。

■ 背景

A. 司法審査へのアクセス

回答190において、政府は「審査請求の有無にかかわらず、処分に不服がある場合には行政訴訟を提起し、司法の救済を求めることができる」としているが、庇護希望者にとって行政訴訟を提起することは容易ではなく、効果的な救済は果たされていない。司法審査を受け権利が送還によって奪われた事例も報告されている。

難民申請者に対して、弁護士や法律扶助へのアクセスは保障されておらず、逆に非正規滞在者については、法律扶助の利用が事実上制限されている。司法による救済を求めることは困難であり、実際、2020年の難民関連の訴訟提起数は15件に留まる。

B. 司法による肯定的意見の誠実な実施について

回答192において、政府は「裁判所で難民不認定処分の取消し判決が出された事案等については、判決の内容も踏まえ、改めて難民該当性を判断し、適切に対応している」としており、肯定的意見の尊重につながる事務連絡も発出されている。適切な対応の今後の定着・拡大が期待される。

2021年7月、政府は裁判所が肯定的意見を出した判決について、終止条項に該当しない限りは、裁判所と異なる判断を行わないとする事務連絡を出した。実際、2022年8月には、この新たな運用を根拠にトルコ出身のクルド人が初めて難民認定された事例が報告されている。

上述の事務連絡は、司法による肯定的意見が実施されず、行政において再度難民不認定となった事例について、2018年12月に出された2回目の勝訴判決を背景とするものである。司法による肯定的意見が誠実に実施されなかった事例はこれまで5件報告されており、事務連絡が適切に運用されるか、今後も注視する必要がある。

2. 庇護希望者の処遇 (LOI, para.21 (b))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 難民申請者に対する公的支援を十分に行い、申請者が安心して「公平かつ効率的な庇護手続」に向き合う環境を整えること。
- 申請時の在留資格の有無に関わらず、難民申請中の生活を保障すること。

■ 背景

回答185～187で政府が成果として述べる「難民認定制度の更なる運用の見直し」は、難民申請者の就労制限や在留制限を伴うものであり、難民申請者の生活をさらに困難にする結果を生んでいる。

2015年9月からの「難民認定制度の運用の見直し」及び2018年1月からの「難民認定制度の更なる運用の見直し」により、申請から2か月間で行われる案件の振り分けの結果に応じて、難民申請中の就労の可否や在留資格の付与の有無が決定されることとなった。特に複数回申請者が原則就労・在留制限の対象となったことは、申請者の生活に重大な影響を与えるものであり、早急に見直されるべきである。

就労・在留制限の有無に関する重要な判断である案件振り分けが、難民申請から2か月という短期間で、書面審査のみで行われる点も、懸念される。

難民申請者の一部は、公的な支援制度である「保護費」を受給することができる。しかし、その対象は原則として初回申請者に限られており、受給要件や審査の厳しさから、生活に困窮しながら、支給対象となっていない者がいる。2021年の受給者数は250人だった。同年の難民申請者数は2,413人、年末時点の難民申請者数は1万6,619人である。また、保護費受給までの審査には平均約85日がかかっており、この間、ホームレスになるなど、非常に困難な状況に置かれる申請者がいる。

さらに「保護費」として支給される金額は、「最低限度の生活を保障すること」を目的に実施される生活保護制度（日本人等を対象とした社会保障制度）の60%程度であり、最低限度の生活を送る権利を実質的に保障する制度とはいえない。

ある難民申請者は、ビザが最も早く許可されたという理由で日本に来たため、日本に知り合いもおらず、空港を出てから行く当てはなかった。わずかな所持金でホテルに泊まることができたが、すぐに底を尽き、野宿状態を強いられた。逃れた先で、帰る国はおろか帰る家すらもない状況に陥る。たまたま知り合った人に難民支援団体を教えてもらい、公的支援の情報を知った時点では、公園や駅などで約2週間の野宿を経験していた。

3. 庇護希望者の送還

(1) 難民申請者に対する退去強制手続の実施 (LOI, para.21 (a))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 仮滞在制度の積極的な運用により、難民申請者に対する退去強制手続を行わないこと。庇護希望者に対して、送還を目的とする収容を行わないこと。
- 庇護希望者に対して、送還を目的とする収容を行わないこと。
- 特に空港で庇護を求めた者の多くが、退去強制手続の対象となる状況を改善すること。

■ 背景

A. 仮滞在制度の運用状況

回答179において、政府は「在留資格を持たない者が難民認定申請をした場合については、逃亡のおそれがある等、一定の除外事由に該当する場合を除き、仮滞在許可がなされ、収容されることはない」としているが、仮滞在は極めて限定的な状況でしか認められず、難民申請者の収容を防止する仕組みとして十分に機能していない実態である。

そもそも、日本の難民認定手続においては、難民申請者に対する退去強制手続の実施が禁止されておらず、難民申請者に対して、退去強制令書の発付や、送還を目的とする収容が行われている。

そのような中で、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年から導入されたのが、仮滞在制度である。仮滞在が認められた場合は、例外的に退去強制手続が停止され、収容も行われぬ。しかし、2021年に仮滞在の許否判断が行われた625人のうち、許可された者は29人に留まる。その背景には、「一定の除外事由（政府回答179）」が、在留資格を持たない難民申請者のほぼ全てに適用されるような内容かつ難民保護の必要性とは異なる観点で設定されていることが挙げられる。

さらに、「除外事由」にかかる判断基準も明確でない。例えば「除外事由」の1つである「逃亡のおそれがあると疑うに足りる相当の理由があること」について、「逃亡のおそれ」の判断基準は明らかにされていない。

ある事例では、上陸直後に難民申請を行い、「逃亡のおそれがある」ことを理由に仮滞在不許可とされた。この申請者は、空港から収容施設に移送され、長期にわたって収容が継続した。仮に、上陸直後のため日本に知人がいないことが「逃亡のおそれがある」との判断理由であるのだとしたら、空港で庇護を求めた者への救済制度として不十分であり、除外事由の削除や柔軟な解釈等の見直しが必要である。さらには、庇護希望者を原則として収容の対象としないことが、法律に明記されるべきである。

B. 仮滞在不許可とされた難民申請者の処遇

回答180において、政府は「収容の上、難民認定手続を進めることになるが...特に人道上の配慮が必要な者については、仮放免を弾力的に運用することで最大限配慮している」と述べているが、仮放免者は多くの権利が奪われた状況にあり、「最大限配慮」されているとは言えない実態である。

2018年2月以降、政府は難民申請者について仮放免を活用するそれまでの方針を転換し、「仮放免を許可することが適当とは認められない者」のタイプの1つに難民申請者の一部を挙げている。その結果、新型コロナウイルス感染拡大による仮放免の積極的な活用前の状況で、収容中の難民申請者数は約400人～600人で推移していた。

さらに、仮放免が認められた場合であっても、就労は許可されず、国民健康保険に加入が認められないことから、医療へのアクセスも困難である。また、当局の許可なく都道府県を越えた移動を行うことができない。

C. 空港で庇護を求めた者の処遇

退去強制手続きに伴う「不当な扱い」は、本来庇護の最前線として機能すべき空港において庇護を求めた者に対しても、行われている。

空港で庇護を求めた者は、「一時庇護上陸許可」が認められない限り、上陸拒否事由に該当する者として、退去強制手続きの対象となる。「一時庇護上陸許可」の数は2012年以降、年間5人以下で推移しており、空港で庇護を求めた者の多くが、空港内外の収容施設に留め置かれている。2019年、東日本入国管理センターに入所した192人のうち、18人が近隣の成田空港からの移送だった。なお、同年17人が成田空港で難民申請を行っていた。難民申請を行うことで送還は停止されるものの、庇護へのアクセスが引き金となり、自由や権利が著しく制約された状況に置かれる。

数年前に入国したある難民申請者は、空港で庇護を求めたところ、空港内の施設に1週間ほど収容され、近隣の収容施設への移送後、さらに3か月間収容された。空港での収容中、国に帰るように職員から繰り返し圧力をかけられたという。収容施設への移送の際、彼は手枷・足枷をはめられ犯罪者のように扱われた。また、収容施設の劣悪な環境が被収容者を精神的に痛めつけ、あきらめさせようとしていると証言している。

一時庇護上陸許可の対象を法律や運用の見直しにより広げるなど、空港で庇護を求めた者が退去強制手続きの対象とならないための制度改善を行うべきである。

D. 在留資格をもたない難民申請者の送還の促進

難民申請者が退去強制手続きの対象となる現行制度は、難民条約の履行の観点からも不適切なものであり、早期の見直しが必要である。さらに、近年、政府は在留資格をもたない難民申請者を「送還忌避者」と捉え、送還を促進する姿勢を見せており、在留資格を持たない難民申請者がより一層脆弱な立場に置かれることが懸念される。

非正規の手段による上陸や滞在を理由に難民申請者を罰することを防ぐ制度が確立されていない状況は、難民条約第31条に反する。収容から一時的に解かれる仮放免であっても、権利が著しく制約されていることには変わりなく、条約違反の状況が続く。

収容をおそれて帰国を選んだ難民申請者が、帰国後に当局から起訴され、裁判中に殺害された事例が過去には報告されている。収容・仮放免による「締め付け」によって危険な国への帰国を迫る姿勢は、ノン・ルフールマン原則の理念に反するものである。

2019年10月、政府は「被収容者のうち送還を忌避する者」という新たな統計を発表した。政府によれば、2019年6月時点の被収容者のうち858人が「送還を忌避」しており、そのうち582人が難民申請を行ったことがある者であった。この中には初回申請者である279人も含まれていた。政府は「難民認定手続中は一律に送還が停止されることに着目して、申請に及んでいる者が一定数存在する」との分析を示しており、庇護を求めた者を、難民認定の判断を行う前の者を含めて送還対象ととらえ、国際的保護に関する原則を軽視する姿勢がみられる。

(2) ルフルマンからの保護 (LOI, para.21 (b))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- ノン・ルフルマン原則遵守の観点から、入管法第53条3項の見直しおよび送還先の判断に関する手続きを確立させること。また、これまでの運用状況を明らかにすること。
- 出訴期間中の送還を停止するなど、庇護希望者の送還を防ぐための法整備を行うこと。

締約国は下記の行動を取るべきではない：

- 難民認定手続きにおける送還停止効への例外の導入。

■ 背景

A. 現行制度における課題

回答186において、政府は「不認定となった者の送還に関しては、ノン・ルフルマンの原則を明文化した入管法第53条第3項の規定が適用される」としているが、入管法第53条第3項の規定は、ルフルマンからの保護を保障する制度として、十分に機能していない。また、政府は難民申請者の送還を可能にする法案の検討を進めており、ルフルマンからの保護状況が更に悪化することが懸念される。

入管法第53条第3項は、出身国への送還ができない場合の送還先に関する規定である。しかし、同項には自由権規約に基づくノン・ルフルマン原則は明文化されておらず、同項が適用されない場合として、第33条第2項よりも広い例外が規定されている。さらに、過去に同項が適用された事例は報告されておらず、国会議員からの求めに対して、政府は適用状況に関する統計は存在しないと回答している。同項に関する手続きや不服申し立ての制度も確立されておらず、ルフルマンからの保護を保障する制度として適切に履行されていないことが懸念される。

さらに、回答190において、政府は「裁判所により、退去強制令書による送還の執行停止が決定されたときは、執行停止決定の期間が経過するまでの間、難民認定申請中の送還は停止される」としているが、出訴期間中の送還は法律で停止されておらず、司法審査を受ける権利の保障を前提とした制度設計となっていない。

2010年3月、政府は難民認定手続き中の被收容者について「送還の時期を逸しない」ように関係部門との連絡を求める通知を出している。そして、2013年に開始されたチャーター機による集団送還においては、庇護棄却の告知から24時間以内の者が多数含まれていた。例えば、2014年12月に32人に対して行われた集団送還では、そのうち26人が庇護棄却の告知から24時間以内だった。この集団送還に関しては、2021年1月の名古屋高裁や2021年9月東京高裁において、裁判を受ける機会の侵害であり、違法との判決が出ている。しかし、政府はこれらの判決を受けた法改正を行っておらず、出訴期間中の送還は今も禁止されていない。

B. 2021年法案における自動的送還停止効の一部解除

このような状況において、政府は、難民申請者の送還を可能にする法案の検討を進めていた。2021年2月に国会に提出された改正法案は、現在、全ての難民申請者に対して適用される自動的な送還停止効の一部を解除し、3度目以上の難民申請を行っている者や、一定の犯罪歴がある者（初回申請者を含む）等の送還を可能にする規定を含んでいた。

UNHCRは、2021年4月に発表した法案に対する見解で、ノン・ルフールマンの観点から、上記規定の削除を提案している。また、2021年3月には移住者の人権に関する特別報告者等からの懸念も示されている。支援団体からの批判も多い同規定であるが、政府は修正・削除の姿勢を見せておらず、今後、法案の採択に向けた審議が再度行われることが懸念される。

なお、改正法案には、送還停止効の例外規定に該当するとの決定に対する上訴メカニズムへのアクセスに関する規定は設けられていなかった。特に初回申請者に対して適用される送還停止効の例外規定は、難民申請に対する判断が一度も行われることがなく、不服申し立てもできないままの送還を可能にするものであった。仮に送還停止効の例外規定を設けるのであれば、その決定に関する独立・効率的な上訴メカニズムへのアクセスを提供し、その間の停止効果を維持することも重要である。

4. 庇護希望者の収容

(1) 国際人権法に反する収容制度 (LOI, para.21 (e))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 庇護申請者の収容が可能な限り最短期間であり、かつ行政収容について既存の代替手段が十分に検討された場合にのみ行われ、また庇護申請者が収容の合法性に対して異議申立てをできるように確保すること。
- 収容に関する決定に対して司法審査を受ける権利を実質的に保障するための取り組みを行うこと。

■ 背景

難民申請者の収容に関する政府回答179や180は、「3. 庇護希望者の送還」で述べた通り、制度の実態を踏まえたものではない。日本の入管収容制度に対しては、2020年9月の恣意的拘禁作業部会による指摘など（「第4 参考資料」1参照）、様々な課題が示されてきた。難民申請者がこのような入管収容制度の対象に組み込まれる現行制度は早急に見直されるべきである。

また、収容施設における適切な医療提供の欠如や暴行事件の発生、通信手段の制限や手続きに関する情報提供の不足など、被収容者の処遇に関して、様々な課題が挙げられる。2010年に設置された入国者収容所等視察委員会は、入管庁から独立した活動を行う権限を与えられておらず、十分なモニタリング機能を果たしているとはいえない。収容施設における死亡事案についても、独立した組織による調査を実施する体制はない。被拘禁者の処遇に関する国際的な最低基準等を踏まえた規定の整備と、政府から独立した組織による継続的なモニタリングが必要である。

回答193において、政府は「入管収容施設に収容されている被収容者は、その処分について不服があれば行政訴訟を提起する権利を有し」としているが、上述のとおり、非正規滞在者は法律扶助を得ることができず、実質的に「訴訟を提起する権利を有し」していない状況にある。実際、行政訴訟による収容の執行停止は2010年を最後に1件も認められていない。

(2) 収容に代わる措置 (LOI, para.21 (e))

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 新型コロナウイルスの感染拡大を受けて仮放免となった者について、再収容を行わないこと。
- 自由や人権の保障を目的とする収容代替措置を導入すること。

■ 背景

A. 新型コロナウイルス感染拡大を受けた収容の状況

新型コロナウイルスの感染拡大を受け、2020年4月から現在まで、仮放免が比較的柔軟に許可される運用が続いていることは、歓迎される。被収容者数は2015年から2019年まで1,000人以上で推移していたところ、2021年末時点で124人にまで減少している。このうち難民申請中の被収容者数は19人である。これを機に、現在仮放免となっている者の再収容を行わず、難民申請者の収容を原則として行わない運用や法制度の変更を行うべきである。

B. 改正法案における「監理措置」の課題

「代替手段の拡大」に関連して、政府は現在「監理措置」と呼ばれる制度を新たに検討しているが、この制度は難民申請者を含む対象者の自由や権利の保障という観点に立っておらず、導入されるべきではない。また、新しい制度下では、仮放免の対象の制限が想定されており、難民申請者の収容の更なる増加・長期化が懸念される。

2021年2月に国会に提出された改正法案には、収容に関して「監理措置」の新たな創設が含まれていた。これは、有識者会議による「新たな収容代替措置」の導入を検討すべきとの提案を受けたものと考えられるが、対象者の自由や人権、最低限度の生活保障といった、収容代替措置の本来目的を踏まえない内容であった。

例えば、監理措置の対象となった外国人は、民間人である「監理人」による管理（監督）の下に置かれ、監理人は対象者の生活状況や監理措置条件の遵守状況について当局に定期的に報告しなければならないなど、当措置は、現行の仮放免制度と比べて、対象者に対する監視が強化される制度といえる。また、監理措置対象者に対する生活保障の仕組みは検討されておらず、就労が禁止される対象者がいることから、仮放免制度における生活困窮状態が、監理措置に引き継がれると考えられる、さらに、監理措置対象者となる基準は明確に定められておらず、当局による裁量的な運用が可能である点も懸念される。

このような制度の検討状況に対して、当会では、支援者や弁護士を対象に意見聴取を行った。その結果、回答者の89%が監理措置を評価しておらず、90%が支援対象者へのケースワークが困難になることなどから、監理人になれない・なりたくないと回答をしている。

改正法案では、仮放免に関する制度変更も提案されていた。すなわち、仮放免の対象者について現行法では規定されていないところ、法案では仮放免が認められる場合を「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」と規定している。現行よりも仮放免の対象を限定し、監理措置を収容から解く手段として原則用いて、例外的な場合に仮放免とすることを想定していると思われる。しかし、収容から解くことができる場合のみを定めることは、収容は必要性・相当性がある時のみなどに最後の手段として行われるべきとの原則に逆行する方針である。

5. 無国籍者（LOI, para.21 (b)）

■ 求める勧告

締約国は下記の行動を取るべきである：

- 1954年の無国籍者の地位に関する条約と1961年の無国籍の削減に関する条約への加入検討について、具体的な時間軸と道筋を示すこと。
- 日本の法令に国際慣習法上の定義に沿った無国籍者の定義を設けるとともに、無国籍者の認定に特化した手続きを設けて、無国籍者へ在留資格を付与すること。
- 法整備にあたっては、無国籍の防止の原則および国籍の恣意的剥奪の禁止の原則を十分に留意すること。
- 出生地が日本でない無国籍者に対しての簡易帰化を促進すること。

■ 背景

A. 無国籍者地位条約および無国籍削減条約加入についての検討状況

日本は、無国籍者地位条約・無国籍削減条約のいずれにも未だ加入していない。しかし、国連人権理事会のUPR（普遍的・定期的）レビューにおける回答で、2つの条約加入の検討を呼びかける勧告に対応し、現在、締結の検討がなされている。しかし、具体的にいつまでにどのように検討がなされるのかについてのタイムラインや手法は不明である。

B. 統一された無国籍認定基準の不在

無国籍者の保護を代替する法律や手続き上の措置として、難民認定、法務大臣による在留特別許可、日本で出生した子どもの無国籍化の防止、日本で出生した無国籍者の帰化要件の緩和等が挙げられる。また、国籍の認定は、在留カードでの「国籍又は地域」の記載、日本で子どもが出生した場合の出生届の受理、帰化申請時の国籍離脱の必要有無の判断、退去強制令書発付時の送還先の決定等の場面で個別に行われる。しかし、無国籍者の定義を定めた規定は存在せず、無国籍者を保護するための独立した手続きは設けられていない。どのように無国籍と判断するか統一された基準がなく、効果的な無国籍者の救済ができていないことが懸念される。1954年の無国籍者の地位に関する条約第1条第1項では無国籍者は「いずれの国によってもその法の運用において国民と認められていない者」と定義されている。この定義は国際慣習法であり、日本での採用が求められる。

2021年12月末時点で、出入国在留管理庁には、総在留外国人279万5,450人のうち513人が無国籍者として登録され、うち142人が18歳以下の子どもであるが、厳密な国籍の認定によるものではない。特に2010年以降、研究者や法律実務家、NGOからは、親の国籍を記すなど、国籍が確認できないまま登録されている者、役所によって異なる国籍の認定がなされている者、同様の背景であっても国籍の認定が異なる者等、国籍の判断基準の曖昧さを示す事例が度々報告されてきた。また、在留資格のない者は含まれておらず、その総数は毎年の政府統計からは明らかでない。

C. 在留資格を有しない無国籍者の保護の課題

在留資格を有しない無国籍者は、深刻な基本的権利の侵害に直面している。送還先がない無国籍者の退去強制の執行は事実上不可能であるが、在留が正規化されなければ、入管法第52条第3項により収容が継続され続けるか、仮放免許可を受けたとしても、就労許可はなく、ほとんどの社会保障サービスを利用することができない。

現行法制度上、無国籍者の在留を正規化する方法は3つあり、退去強制手続を経て在留特別許可を得るか（入管法第50条第1項）、難民認定申請をして難民認定を受けて在留資格を取得するか（入管法第61条の2の2第1項及び第2項）、難民としては認められないものの人道上の配慮により在留特別許可（入管法第61条の2の2第2項）を受けるかのいずれかである。しかし、入管法には、在留特別許可を付与すべき事由に「国籍を有しないとき」といった規定は設けられていない一方で、2009年改訂の「在留特別許可に関わるガイドライン」においても、無国籍や送還先不存在を積極的な判断要素として明記してはならず、難民条約の適用を受けない無国籍者の保護が保証されているとは言えない。

ある難民申請者は、出入国在留管理庁により国籍国を「無国籍」と登録されたまま、退去強制令書を発付されていた。2020年1月29日、東京高裁は男性への難民不認定処分を違法と認め、退去強制令書の発付を無効とする判決を下した。入管法第53条2項は、国籍又は市民権の属する国に送還できないときには、本人の希望によって送還先が決定されるとしているが、男性の希望に反し、国は送還先の国を決定していた。国は東京高裁の判決を受けて男性を難民認定し、更新可能な5年間の在留資格を付与したが、男性が最初に日本で難民認定申請をしてから約10年が経過していた。その間、男性は、在留特別許可を得ることもできず、仮放免状態のまま、極度の困窮状態を強いられたこともあった。

D. 親子関係の変更に伴う国籍の遡及的喪失に関する懸念

日本は20歳以上の日本国民に対して、二重国籍を認めていない（国籍法第14条第1項）。そして、出生による国籍の取得については、1985年以降は父母両系血統主義を採用している。出生時に父または母が日本国籍を持つ場合（国籍法第2条第1号）、または出生前に死亡した父が死亡の時に日本国籍である場合（国籍法第2条2号）の国籍の取得を認め、その例外として、「日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」を定めている（国籍法第2条3号）。また、18歳未満の非嫡出子については、認知をした父又は母が子の出生の時に日本国民であつた場合において、その父又は母が現に日本国民であるとき、又はその死亡の時に日本国民であつたときは、法務大臣に届け出ることにより、日本国籍を取得することができる（国籍法第3条第1号及び第2号）。

このため、特に、出生から長期間経過した後の親子関係の変動に伴う国籍喪失が起ると、その子どもは不利益を被るばかりか、無国籍となるおそれがある。たとえば、父または母が外国籍である場合、その国の国籍が取得できないまたは実質的に享受できないこともあるし、父母どちらかが無国籍であれば、子が無国籍に陥るリスクが高い。実際に、2000年代後半には、親子関係を否定する裁判の結果に伴い、30代の男性が日本国籍を遡及的に喪失し、非正規滞在に陥った。男性の出生時にその母は韓国籍だったが、当時の韓国の国籍法は父系血統主義をとっており、その後日本に帰化するまで、男性は無国籍だった。

さらに、2022年2月に、政府の法制審議会民法（親子法制）部会によって出された要綱（案）においては、出生の届出により、戸籍（出生、婚姻、死亡、親族関係など、日本での身分関係を登録する公簿）に記載されたが、認知が事実と反することが明らかとなった場合には、日本国籍の取得を遡って無効にできるよう、国籍法改正を行うことが提案されている。子が無国籍となる場合を含め例外がなく、認知が事実と反することによって国籍を無効とできる期間に制限がない。また、裁判所の判断を経ることも明言されていない。

現行法制度上においても、出生による国籍取得（国籍法第2条3号）の適用や、帰化申請による無国籍者への救済はあるが、就籍の手続きに時間がかかることが懸念され、必ずしも全方位的ではない。特に、簡易帰化には制度上の改善が求められる。たとえば、日本で出生した者は、日本での滞在期間が3年以上である場合には、国籍法第5条が定める帰化要件の緩和があるが（国籍法第8条第4号）、実務上は正規滞在の期間と解釈されている。また、日本で出生していない者は、こうした緩和措置を受けることができない。子どもの権利条約第3条・第7条や、自由権規約第24条3項、無国籍の防止の原則、国籍の恣意的はく奪の禁止の原則等に十分に留意し、UNHCRのガイドライン等に則った法整備が望まれる。

第3 おわりに

上記の勧告は、国際的な保護を必要とする人びとの権利と尊厳が日本で守られ、一人ひとりが安心して暮らせる社会を実現するうえで欠かせない政策変更を指し示すものである。日本政府による誠実な履行を求める。

第4 参考資料

1. A/HRC/WGAD/2020/58, Opinion No. 58/2020 concerning Deniz Yengin and Heydar Safari Diman (Japan) (23 September 2020)
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session88/A_HRC_WGAD_2020_58_Advance_Edited_Version.pdf (訳文：
https://migrants.jp/user/media/ijuuren/page/news/pdf/WGAD_Opinion_JPN_final.pdf)
2. OL JPN 3/2021, Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteur on freedom of religion or belief and the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (31 March 2021)
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26325&fbclid=IwAR1z2gc6tSFMLYmaNdfgR4RSVRHI93wDpA3u8bIHVJJKgARNCWfKTRFABc> (訳文：
<https://hrn.or.jp/wpHN/wp-content/uploads/2021/04/e315f47598caf32d41ca36db213c0592.pdf>)
3. UNHCR "UNHCR comments on the Bill for partial amendments to the Immigration Control and Refugee Recognition Act submitted to the 204th Diet session of year 2021 Based on the Recommendations of the Sub-Committee on Detention and Deportation (SCDD), 7th Immigration Control Policy Discussion Panel" (9 April 2021)
<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/20210409-UNHCR-Full-Comments-on-ICRRA-Bill-English.pdf> (訳文：「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>)
4. Japan Association for Refugees "Opinion on the Bill for the Partial Revision of the Immigration Control and Refugee Recognition Act" (19 February 2021)
https://www.refugee.or.jp/wp-content/uploads/2021/08/opinion_on_the_bill_for_the_partial_revision_of_the_immigration_control_and_refugee_recognition_act_en.pdf (日本語版：「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」
https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/opinion_immigrationlaw_jar_210219.pdf)
5. UNHCR Representation in Japan "Points of consideration Related to global and domestic refugee and statelessness issues (Update I)" (May 2017)
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/Points_for_Consideration_ENGLISH_May_2017.pdf (訳文：UNHCR駐日事務所「日本と世界における難民・国内避難民・無国籍者に関する問題について(日本への提案)更新版」(2017年5月)
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/Points_for_Consideration_JAPANESE_May_2017.pdf)
6. Study Group on Statelessness in Japan "Typology of Stateless Persons in Japan" (December 2017) <https://www.refworld.org/docid/5bb618b74.html> (訳文：無国籍研究会「日本における無国籍者一類型的調査」(2017年12月)
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/12/TYOLOGY-OF-STATELESS-PERSONS-IN-JAPAN_web_JP.pdf)

7. A/HRC/37/15/Add.1, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Japan - Addendum - Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (1 March, 2018)
https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/15/Add.1 (訳文 :
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000346502.pdf>)

※以下、すべて日本語のみ。

8. 石橋通宏議員 (立憲民主・参) 質問主意書への政府回答 [難民保護] (2022年6月)
<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=7473>
9. 出入国在留管理庁「国会提出法案」(2021年2月) <https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/index.html>
10. 出入国在留管理庁「送還忌避者の実態について」(2019年10月)
11. 出入国在留管理庁「令和3年における難民認定者数等について」(2022年5月)
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001372236.pdf>
12. 全国難民弁護団連絡会議「チャーター機による庇護希望者等の集団送還」(2021年10月)
<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=6015>
13. 難民支援協会「仮放免に関する主な通達・指示」(2019年11月)
https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/201911_ProvisionalRelease.pdf
14. 難民支援協会「東日本入国管理センターとの意見交換会を経て 一収容の状況に関する報告」(2020年3月) https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2020/03/immig_qa20/
15. なんみんフォーラム「監理措置に関する意見聴取(報告)」(2021年4月)
<http://frj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/557a2510c39a94ebcfb8734a36c85a92.pdf>
16. なんみんフォーラム「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)
<http://frj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/04f1404014b348278f1f4e5556bc5b5a-1.pdf>
17. 法制審議会「民法(親子法制)等の改正に関する要綱案」(2022年2月)
https://www.moj.go.jp/shingi1/shingi04900001_00120.html

なんみんフォーラム (FRJ) Forum for Refugees Japan

住所：東京都中野区大和町1-53-11

ウェブサイト：<http://frj.or.jp/> | Tel: 03-6383-0688 | Email：info@frj.or.jp

加盟団体 (25団体・2022年8月現在)：国際日本語普及協会、アフリカ日本協議会、アルペなんみんセンター、アムネスティ・インターナショナル日本、日本カトリック難民移住移動者委員会、カリタスジャパン、難民・移住労働者問題キリスト教連絡会、カトリック東京国際センター、名古屋難民支援室、在日クルド人と共に、日本国際社会事業団、難民支援協会、国連UNHCR協会、全国難民弁護団連絡会議、JELA、イエズス会社会司牧センター、Living in Peace、パスウェイズ・ジャパン、RAFIQ (在日難民との共生ネットワーク)、Rainbow Refugee Connection Japan、難民自立支援ネットワーク、クルドを知る会、無国籍ネットワーク、さぼうと21、WELgee