

緊急声明

**APRRNは、日本が出入国管理及び難民認定法の改正案を撤回し、
国際的な難民保護におけるリーダーシップを発揮することを求めます**

2023年4月4日
於 バンコク

アジア太平洋難民の権利ネットワーク(APRRN)は、現在の形での出入国管理及び難民認定法(以下、入管法)の改正案の撤回を求める。私たちは、2023年3月7日に日本で閣議決定された同法案が、収容期間の長期化、適正手続きの欠如、ノン・ルフールマン原則に反する可能性があることを懸念する。

日本は、長らく、アジアでそのリーダーシップを発揮してきた。日本はフィリピンに次いで、地域(訳者注:アジア太平洋地域)の中でも、いち早く難民条約を批准した国である。また、アジアで初めて第三国定住を実施し、韓国がそれに続いた。難民保護にとって、世界で最大のドナー国の一つであり、アフガニスタンやミャンマーからの強制移動に対し、重要な役割を果たしてきた。そして、日本は、地域および世界における教育による道筋(パスウェイ)のパイオニアでもある。APRRNは、日本が、2023年12月に開催されるグローバル難民フォーラム(GRF: Global Refugee Forum)の共同議長国を務めることについて、称賛の意を表す。そして日本が地域の国々を巻き込み、pledge(誓約)を通じて、その国外における難民保護の拡大に加えて、難民の保護と社会統合のための国内の制度の強化に取り組むことで、共同議長国としての役割を地域レベルで果たすことを期待している。日本が強い責任感のもと、計画的に動くことを期待する。APRRNは、この目的のために、日本政府および市民社会のステークホルダーを引き続き支援していく考えである。

2023年の改正案:二度目の試み

2023年3月7日、日本は入管法の一部を改正する法案(以下、本法案)を閣議決定した。これは、2021年に提出され、その後、世論の反発を受けて廃案となった法案の再提出と理解している。[\[1\]](#)APRRNは、本法案が、難民やその他保護を必要とする人々の権利を侵害し、処遇を悪化させることを懸念する。

- 本法案は、一部の申請者の自動的な送還停止効を解除しており、ルフールマンの事態を引き起こしかねない。本法案では、日本における保護の文脈で重要な役割を果たしてきた人道的な地位の規定を削除し、いわゆる「補完的保護」制度に置き換えるとしているが、制限な内容であり、拷問等禁止条約(CAT)、市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR)、その他の条

約や慣習国際法に基づいて日本を法的に拘束する義務に一切触れていない。

- 本法案では、収容は依然としてデフォルトの措置として位置づけられており、収容が最後の手段としてのみ用いられることを担保する規定は含まれていない。また、収容の上限もないため無期限となりうるものであり、したがって、恣意的で国際法違反である。
- 本法案は、これまで仮放免¹にされてきたような者に「監理人」を付すことを提案している。「監理人」に関する規定は不明瞭であり、解放の妨げになる可能性が高い。「監理人」は、住居の維持をサポートし、情報や助言を提供することが求められているが、入管当局への報告義務もあり、解放された人が入管が定める制約や条件(就労制限を含む)を遵守していることを確認しなければならない。解放された人が定められた条件に違反した場合、「監理人」は罰金の支払いを求められる。このことは、「監理人」として任命された者にとっての利益相反をもたらしかねず、(訳者注:「監理人」と)解放された人との間の信頼関係の構築を妨げるものになるだろう。

日本における難民認定について

APRRNは、難民にかかる手続きについて、検討し修正しようとする日本の取り組みそのものを支持する一方、2014年の声明で日本の難民保護制度の[即時見直しを求めた](#)ことや、2015年には(訳者注:制度の)[運用の見直しについて懸念を表明](#)したことについて、今一度訴えたい。2023年の法案において、依然として濫用の問題が強調されている点を踏まえると、2015年の声明は特に重要な意味を持つだろう。

UNHCR、国連人権委員会、米国国務省、法律の専門家、NGOなど複数の関係者が、日本の低い難民認定率や難民認定における適正手続きの欠如について、長年にわたり懸念を示してきた。これらの懸念事項には、立証基準が不適切に高く設定されていることや、「立証責任の分担」という一般的な原則が遵守されていないこと、また、難民認定手続きにおいて必要不可欠な「灰色の利益」の原則が適用されないといった、手続きの一貫した不備が含まれる。[\[2\]](#)さらに、限られた状況を除いて、一次審査のインタビューに弁護士が参加することは認められず、また、保護の問題とは無関係であるにもかかわらず、入管法に反したことが考慮され、申請者にとって不利な要素として用いられる。(訳者注:難民申請者に対する)インタビューが、脆弱性が高い人々も含めて、収容されたまま、あるいは法的支援を受けられないままに行われる場合があることが明らかとなっている。また、申請者に対しては厳格な立証要件が求められる一方で、判断者は、自らが下した判断について、申請者と同程度に厳格な説明責任を求められることがない点も懸念される。

(訳者注:難民認定に関する)決定は、入管庁の高官レベル、すなわち申請者と面識のない職員によって一元的に行われることが一般的である。手続きが長期化する一方で、周縁化され困窮に陥ることも多い申請者に対する支援は限られている。多くの申請者は、時間の経過とともに身体的・精神的な健康状態の全体的な悪化を経験し、申請手続きへの関与がますます困難な状況に陥ることになる。

¹ 仮放免とは、入管収容から解かれた被収容者に与えられる法的地位のこと。

庇護制度へのより全体的なアプローチを求める

APRRNは日本に対し、制度の「濫用」とされる部分に焦点を当てている現状から、保護を求める人々の意欲や脆弱性を考慮した、包括的でより効果的な庇護手続きへの転換を求める。日本政府は、再申請者を過去に不認定とされた理由と同じ理由を提示する者と見なしている。しかし、どんなに強力な庇護申請理由であっても、制度が不十分であるために不認定とされる現状にある中で、法律の専門家は、そのような状況での再申請は濫用ではなく、ルフルマンを避ける唯一の手段であると指摘している。[\[3\]](#) 保護を切実に必要とする難民が、申請を却下され続け、審査に誤りがあると考える場合に、全く同じ理由で申請を複数回行うことは、実際に起こり得ることである。我々は、終わりのない再申請のサイクルを擁護するわけではない。複数回申請に適切に対処するためには、より実質的な庇護能力の向上と、より包括的なアプローチこそが必要である。

ルフルマンのリスク: 退去強制手続きにおける庇護申請者への「停止効」の解除

本法案が提案する自動的送還停止効の例外は、2回目よりも後の申請から適用される。難民を迫害を受ける可能性がある国に送り返し、危険にさらすリスクがある。日本は1951年の難民条約および1967年の議定書の締約国である[\[4\]](#)。したがって、日本は、同条第33条に規定されるノン・ルフルマンの義務に同意している。また日本は、拷問等禁止条約(CAT) [\[5\]](#)、市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR) [\[6\]](#)の締約国であり、これらもノン・ルフルマンの義務を課している。加えて、日本は強制失踪条約[\[7\]](#)と子どもの権利条約[\[8\]](#)の締約国である。ノン・ルフルマンは国際人権法上の義務であり[\[9\]](#)、国際慣習法の原則である。ノン・ルフルマンは国際的な難民レジームの基礎といえ、各国によって保障されなければならない。

このような義務や原則は、日本の裁量を制限するもので、拷問、または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いや刑罰を受ける危険があると考えられる相当の理由がある国への人の送還を禁止している[\[10\]](#)。

その人への危険がなく送還が認められる場合においても、家族の統合、健康状態、日本への事実上の統合の度合いを考慮するなど、他の理由により、政府当局が裁量を当事者にとって積極的な形で行使することが正当化される場合もある。このような積極的な裁量を法的に排除してはならず、この点で、人道的地位の付与に関する従来の規定も維持されるべきである。

また本法案は、一定の犯罪歴がある者等に対する自動的な送還停止効の解除を導入している。これは初回申請者であっても、難民該当性に関する決定を行うこともなく、適用される可能性がある。日本は、このような条項の削除を提言した、2021年のUNHCRの見解に従うべきである[\[11\]](#)。

補完的保護

一方、「補完的保護」の規定の導入は前向きな進展と見ることもできるが、「補完的保護」の規定の追加は、人道的地位に関する条項の削除と相まっている。[\[12\]](#)さらに、これらの規定の文言は、様々な条約や国際規範に基づく日本の法的義務に沿った「補完的保護」を實際上定めたものでないため、多くの非難を受けている。

最後の手段としての収容

日本については、長期収容から生じる問題が常々指摘されてきた。本法案が、被収容者の知的、教育的、娯楽的活動を目的とした規定を導入し、さらなる改善が望ましいと認識していることは注目すべきことである。しかし、本法案の主眼は、収容中の処遇や送還の促進に置かれている。記載されている監理措置は、「監理人」に明確な利益相反を課しており、持続不可能なものである。保護の必要性や脆弱性、リスクを認識し、質の高い事案照会を行い、ギャップを記録し、効果的なケースマネジメントを促進するアプローチがより適切である。APRRNメンバーである国際拘禁連盟(IDC:International Detention Coalition)が提供するガイダンスは、このような観点から極めて重要といえよう。[\[13\]](#)また、本法案には、あらゆる代替手段が検討された後の最後の手段として収容を使用し、正当な目的を果たすために必要な最小限の時間だけ収容を行うといった、最初から収容を防ぐための措置は含まれていない。

収容に関する政策と実務は、正当な収容の目的を定め、司法審査を伴う収容期間の明確な制限を設けることを、法律で定めた上でなければならない。無期限収容は恣意的であり、国際法に違反する。目的と期限は被収容者にとって明確でなければならない。そして、その人の放免の申し立てを却下する際に、政府当局が明確な理由を提示する義務も含まれる。たとえ、法令に基づくその権限に照らして、日本の入管職員にとってのみ収容の理由や収容期間が明確であっても、それだけでは十分とはいえない。立証責任は、収容を継続して正当化できる日本政府にこそあるのであって、解放を求めている被収容者にあるのではない。

送還そのものについても同様の責任が当てはまる。送還を実行することが可能であり、差し迫った出国の手続き中でない限り、送還が決定する時まで収容されることは不適切である。これは、政府にとってはより困難な状況をもたらすと捉えられるかもしれないが、政府にとっての利便性は収容を正当化する理由にはならない。また、収容からの解放が被収容者と政府の双方にとって有益であることは、研究により一貫して示されている。[\[14\]](#)長期収容の結果生じるコスト(金銭的および人的)を削減し、移住者による法令遵守といった成果の向上につながる。

結論:

我々は日本に対し、本法案の撤回を求める。APRRNは、難民保護法および好事例に関連して、日本政府ならびに他のステークホルダーに支援を提供する用意があることを今一度述べておきたい。

APRRNは2015年当時の日本に対する懸念をここに再提起する:

「難民は、難民条約に規定された理由によって避難した瞬間に、実際に難民となる、ということが再確認されるべきである。彼らは日本、アメリカ、パキスタン、その他のどの国に居ようと難民である。例え難民とは何であるかを知らなくても、彼らは難民である。審査機関が難民であると認定する以前から、彼らは難民なのであり、誤って不認定とされた後でさえも難民であり続ける。迫害の待つ場所へ送還されたとしても、彼らは依然として難民である。これらが難民認定の判断基準なのである。これは一般的に言って、無実の人を罰する危険性を避けるために、国家側に合理的な疑いを容れない程度の(訳者注:立証)責任を負わせ、弁護人を要求する権利を与える刑事手続きよりも、更に高い基準である。誠実に難民を保護しようとするならば、常にこれらの基準を理解し、実際に難民を保護しようとする責任感を持って実行すべきである。条約に署名し法を制定するだけでは不十分である。何故なら、現実には、長引く(訳者注:難民認定)手続き中に申請者が(訳者注:社会から)周縁化され、貧困に喘ぎ、収容を余儀なくされ続ける可能性もあり、手続き終了後にはその法律によって申請者の99.9%が体系的に不認定とされているからである。」

提言:

- **現在の改正案を撤回すること:**我々は、日本政府とすべての国会議員に対し、本法案を再考し、直ちに撤回し、難民条約やその他の国際人権文書の下で定められた義務の遵守を確実にするための措置を講じるよう求める。これは、国際社会に対する日本の説明責任としても極めて重要である。
- **特にG7のホスト国であり、次回GRFの共同議長国という点や、持続可能な開発目標(SDGs)に関連して、日本の国際的な役割と貢献について検討すること:**我々は、日本政府に対し、国際的な保護を実現し、移動する人々の人権と基本的自由を十分に尊重するための明確なリーダーシップを発揮することを求める。このようなイニシアチブは、世界中で避難を強いられた人々に保護と解決策を提供するための協調的な努力に必要不可欠である。これは、GRFや、日本が賛同する「移住に関するグローバル・コンパクト」(GCM)に合致するものでもある。また、持続可能な開発目標(SDGs)の達成にも貢献し、G7の基本的価値観や、2021年にG7の首脳が行った公約に沿うものであり、日本は2023年5月の広島G7サミットで同公約を推し進める立場にある。

- 保護に主眼を置いた独立した難民法の採択を検討すること: 本法案の策定には、制度の影響を受ける人々(すなわち難民)を含めた幅広いステークホルダーの参画と協議が必要であり、法案は国際法と適正手続きに従った包括的なものであるべきである。
- 収容に関する法令を国際基準に合致する形で見直すこと: 入管収容に関する政策や実務が、法律によって適切に規制される状況を確認するべきである。これには、収容の正当な目的を定義することや、収容期間に明確な制限を設けること、人身保護に関する裁判所への異議申し立ての手段を明確にすること、そして、すべての代替手段が検討された後の最後の手段としてのみ収容を使用し、最初から収容を防ぐための措置を講じることなどが含まれる。罰や抑制によるアプローチではなく、支援型のケースマネジメントを通じて、人々の手続きへの関与や事案の解決を促進することに焦点を当てた収容代替措置を導入する必要があるだろう。
- **GRF**での共同/マルチステークホルダーでのプレッジを通じて、国内の保護能力を強化すること: 難民とホストコミュニティのニーズは多様で、医療へのアクセス、言語ニーズ、教育、生活、シェルターへのアクセス、法的支援などが必要である。効果的な保護には、政府やNGOの関係者が、その国・地域において協力・連携することが求められる。この現実を認識しなければ、実際のニーズを把握し対処できない非効率なシステムや、さまざまなギャップや重複が生じたままの共同的でないシステムを生み出すことになるだろう。マルチステークホルダーによるGRFのプレッジは、国内における保護のキャパシティを強化するための重要な機会といえる。APRRNは、なんみんフォーラム(FRJ)、日本弁護士連合会(JFBA)、UNHCRなどといった、政府と非政府のステークホルダーのための、GCRの元に設置された庇護能力サポートグループ(ACSG: Asylum Capacity Support Group)から提供される支援についても、ここに強調しておきたい。

以上

アジア太平洋難民の権利ネットワーク(APRRN)は、アジア太平洋地域における難民の権利の向上に取り組む29カ国の220以上の活発な市民社会組織と個人からなるネットワーク組織。協働でのアドボカシー、キャパシティの強化、リソースの共有やアウトリーチを通じて、難民や保護を必要とする人々の権利を向上させることを目指している。APRRNの声明はAPRRN会員の協議により作成されているが、必ずしも全てのAPRRN会員の意見を反映しているものではない。www.aprrn.org

連絡先: Lars Stenger、事務局長代行 sg@aprrn.org

[1] アムネスティ・インターナショナル「日本: 終わりなき収容 入管法改悪の動きに声を上げる移住者」(2023年3月14日)

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/03/japan-endless-detention-migrants-speak-out-as-gove>

[nment-proposes-harsh-immigration-bill/](#)

(日本語版: https://www.amnesty.or.jp/news/2023/0318_9876.html)

[2] なんみんフォーラム「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」(2021)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FCSS%2FJPN%2F50082&Lang=en(日本語版:

http://frj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2022/09/ICCPR_Submission_Japan_2022_FRJ_jp_rev_2.pdf)、米国国務省「2022年 人権状況に関する国別報告」

[<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/japan>、米国国務省「2021年 人権状況に関する国別報告」

<https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/japan/>(日本語版:

<https://jp.usembassy.gov/ja/human-rights-report-2021-japan-ja/>)

[3] 日本弁護士連合会「出入国管理及び難民認定法改正案に関する意見書」(2021年)

<https://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/210318.html>(日本語版:

https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2021/210318_7.html)

[4] *Convention Relating to the Status of Refugees*, opened for signature 28 July 1951, 189 UNTS 137 (entered into force 22 April 1954), Article 33)

[5] *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, and Degrading Treatment or Punishment*, opened for signature on 10 December 1984, 1465 UNTS 85 (entered into force on 26 June 1987) Torture Convention Article 3)

[6] UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 31*, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 12; and UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. General comment no. 36*, Article 6 (Right to Life), 3 September 2019, CCPR/C/GC/35, 34)

[7] International Convention for the Protection of All Persons against Enforced Disappearance, 2716 UNTS 3 (UNTS 48088), adopted Dec. 20 2006, entered into force Dec 23, 2010, at Art. 16(1))

[8] *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature on 20 November 1989, entered into force on 2 September 1990, UNTS vol. 1577, Article 3); Jason Pobjoy, 'The Best Interests of the Child Principle as an Independent Source of International Protection' (2015) 64(2) *International and Comparative Law Quarterly* 327; Advisory Opinion on the Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection (19 August 2014) Inter-American Court of Human Rights, OC-21/14, Paragraph 242 ("In conclusion, an interpretation of the provisions relating to the principle of non-refoulement, ...considering the regime established by the Convention on the Rights of the Child, leads this Court to affirm the validity of the extremely well established principle of non-refoulement in the case of children, so that any decision about their return to their country of origin or to a safe third country may only be based on their best interests, bearing in mind

that the risk of their rights being violated may be manifested in specific and particular ways given their age”)

[9] Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949, 75 UNTS 287 (entered into force 21 October 1950) (Fourth Geneva Convention) Article 45 (“In no circumstances shall a protected person be transferred to a country where he or she may have reason to fear persecution for his or her political opinions or religious beliefs.”)

[10] CAT, Article 3. See also: Human Rights Committee in its General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment), 10 March 1992, U.N. Doc. HRI/ GEN/1/Rev.7, para. 9 (“States parties must not expose individuals to the danger of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment upon return to another country by way of their extradition, expulsion or refoulement”); and General Comment No. 31 on the Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, para. 12.

[12] 法務省出入国管理局「在留特別許可に関するガイドライン」2006年10月(2009年7月改訂) (「人道上の理由その他特別の事情があるとき」などを考慮した裁量的なビザ)。

[11] 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」(2021年)

<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/20210409-UNHCR-Full-Comments-on-ICRRA-Bill-English.pdf> (日本語版:

<https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/20210409-UNHCR-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf>)

[14] 国際拘禁連盟(IDC: International Detention Coalition)「代替措置は存在する: 不必要な入管収容を防ぐためのハンドブック(原題: *There are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*) (改訂版)」(2015) <https://www.refworld.org/docid/57d022a24.html>