

改定入管法の一部施行にあたり、国際基準に沿った補完的保護の適正な運用と 帰国できない全ての人の適切な保護を求める声明

2023年12月1日

特定非営利活動法人名古屋難民支援室

2023年6月9日に可決・成立した「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」の一部が本日施行されました。

本日施行された改定の主な内容は、①補完的保護対象者保護制度の創設（61条の2等）、②補完的保護対象者保護制度の創設に伴う各規程の改定、③難民等申請者に対する適切な配慮の実施（61条の2の14第3項）、④法務大臣に対する難民の認定を適正に行うための措置の実施の義務付け（61条の2の15）、の4点です。

日本の難民認定制度においてはこれまで、保護されるべき人が適切に保護されてこなかった現実があります。特定非営利活動法人名古屋難民支援室は、今回の改定において創設された補完的保護について国際基準に沿った適正な運用を行うとともに、帰国できない事情を抱えている全ての人に対して適切な保護を提供するよう、関係機関に強く求めます。

1. 補完的保護の適正な運用を求めます

(A) 国際人権法における送還からの保護

国際人権法における補完的保護は、難民条約¹による保護を受けられない人に対して、拷問等禁止条約²・自由権規約³・子どもの権利条約⁴・強制失踪条約⁵等の国際人権法に基づく送還からの保護や、無差別暴力からの保護等を必要とする人に国内法上の地位を付与することで難民条約におけるノン・ルフールマン

¹ Convention relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137. 難民の地位に関する条約。

² Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted 10 December 1984, entered into force 26 June 1987) 1465 UNTS 85. 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約。

³ International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171. 市民的及び政治的権利に関する国際規約。なお、自由権規約という略称については、同規約は自由権以外の受益的権利や参政権も含むことから略称が適切でないとの説得的な指摘がある。しかしながら、本文中に須く正式名称を記載することは難しいことに加え、英語の略称である ICCPR を日本語の文章で用いるのは不自然であるから、比較的妥当な略称として「自由権規約」を用いた。

⁴ Convention on the Rights of the Child (adopted 20 November 1989, entered into force 2 September 1990) 1577 UNTS 3. 子どもの権利に関する条約。政府訳は「児童の権利に関する条約」としているが、「児童」という言葉は「保護の対象」という子ども観に基づいており権利の主体としての子どもという本条約本来の子ども観が不明瞭となることに加え、「児童」は通常小学生を指すことから、Child の訳語として「子ども」を用いた。

⁵ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (adopted 20 December 2006 by United Nations General Assembly Resolution 61/177, entered into force 23 December 2010) 2716 UNTS 3. 強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約。

原則 (Principle of *Non-Refoulement*) を補い、国際的保護⁶を提供する仕組みのことをいいます。

例えば、UNHCR執行委員会常設委員会は以下のように述べています。

保護の必要性が認められ、保護を受ける資格のある人の中にも多様性がある。 UNHCRの経験では、保護を受ける資格のある人には以下のようなものがある：

- (a) 難民の地位に関する1951年の条約またはその1967年の議定書の条項に該当するはずであるが、様々な解釈の結果、国によってそう認められていない可能性のある人； (b) 保護を求める正当な理由があるが、1951年条約の条項が必ずしも適用されない人⁷。

難民条約

難民条約33条は、締約国に対して難民を一定の国に送還しないことを義務付けており、送還先での生命または自由の侵害から難民を保護しています。入管法も、送還先には「難民条約第33条第1項に規定する領域の属する国」を含まないと規定して、難民条約におけるノン・ルフールマン原則を明文化しています(法53条3項1号)⁸。なお難民条約におけるノン・ルフールマン原則は慣習国際法になっているといえます⁹。

難民条約33条

- 1 締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない。
- 2 締約国にいる難民であって、当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足る相当な理由がある者または特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となった者は、1の規定による利益の享受を要求することができない。

ここで注目しなければいけないのは、

- ① 送還からの保護の対象となるのは「難民¹⁰」のみであること
- ② 難民の送還を絶対的に禁止しているのではなく、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境」への送還を禁止していること¹¹

⁶ 本国による保護を受けられない者に対して、国際法に基づき出身国の外にいる特定のカテゴリーの人の基本的人権を保護するための制度。

⁷ UNHCR ExCom Standing Committee 'Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime' UN Doc EC/50/SC/CRP.18 (9 June 2000) para 6.

⁸ ただし、「法務大臣が日本国の利益又は公安を著しく害すると認める場合を除く」という例外がある(同号かっこ書き)。

⁹ See UNHCR, 'The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93' (31 January 1994); UNHCR, 'UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement' (November 1997); *Zaoui v. Attorney General*, New Zealand Court of Appeal (30 September 2004) [2005] 1 NZLR 690, paras 34 and 136; Guy S Goodwin-Gill and Jane McAdam with Emma Dunlop, *The Refugee in International Law* (4th ed, Oxford University Press 2021) 300.

¹⁰ 法2条3号は、難民を「難民の地位に関する条約(以下「難民条約」という。)第1条の規定又は難民の地位に関する議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう。」と規定しています。

¹¹ 一方、難民条約32条1項は「締約国は、国の安全または公の秩序を理由とする場合を除くほか、合法的にその領域内にいる難民を追放してはならない」と規定して、正規滞在している難民については送還先の制限ない保護を与えています。

- ③ 「当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由がある者または特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となった者」はこの保護を受けることができないこと¹²

の3点です。難民条約におけるノン・ルフールマン原則は難民を新たな迫害から保護するという点で非常に重要な意味を持ちます。一方、上記①～③のような一定の限界があります。

拷問等禁止条約

拷問等禁止条約3条は、締約国に対して「拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある他の国」へ追放・送還・引き渡しを行わない義務を課しています。入管法も、拷問等禁止条約3条1項に規定する国に対しては送還しないと規定しています（法53条3項2号）。

拷問等禁止条約3条

- 1 締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない。
- 2 権限のある当局は、1の根拠の有無を決定するに当たり、すべての関連する事情（該当する場合には、関係する国における一貫した形態の重大な、明らかな又は大規模な人権侵害の存在を含む。）を考慮する。

拷問等禁止委員会は、「ある国に送還された場合、拷問を受けるおそれがあると認められる者は、そのおそれが存続する限り、当該締約国の管轄、管理または権限の下にある領域に留まることが許されるべきである¹³」と述べて、締約国に対し、単に送還しないだけでなく国内に滞在することが許されなければならないとしました。

自由権規約

自由権規約は条文でノン・ルフールマン原則を規定していませんが、自由権規約委員会は拷問の禁止（自由権規約7条）との関係で、ノン・ルフールマン原則を認めてきました。

委員会の見解によれば、締約国は、個人の引渡し、追放又は送還によって他国に送り返す際に、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の危険にさらしてはならない¹⁴。

加えて、自由権規約委員会は「生命に対する権利を尊重し確保する義務は、締約国に対し、規約6条に基づく生命に対する権利が侵害される現実の危険が存在すると信じるに足りる相当な根拠がある国への個人の送還、送還その他の移送を行わないことを求める¹⁵」と述べて生命に対する権利に関してもノン・ル

¹² これについて詳しくは、後記4をご覧ください。

¹³ Committee Against Torture 'General comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22' UN Doc CAT/C/GC/4 (4 September 2018) para 12.

¹⁴ Human Rights Committee 'General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)' (10 March 1992) para 9.

¹⁵ Human Rights Committee 'General comment no. 36, Article 6 (Right to Life)' UN Doc CCPR/C/GC/35 (3 September

フルマン原則を認めました。

子どもの権利条約

子どもの権利条約も、直接的にはノン・ルフールマン原則を定めていません。しかし、子どもの権利委員会は、*D.D. v. Spain*事件において以下のように述べてノン・ルフールマン原則を認めました¹⁶。

モロッコとの国境地帯における移民に対する暴力の状況と通報者が受けた非人道的な扱いを考慮すると、起こりうるリスクの評価を実施せず、通報者の最善の利益を考慮しなかったことは、ノン・ルフールマン原則に照らして、条約3条および37条に違反する¹⁷。通報者D.D.は、マリでの戦争から逃れ、モロッコとスペインの飛び地であるメリリャの間のフェンスを越えたところ、スペイン当局に逮捕され直ちにモロッコに送り返されました。この際、未成年であることも確認されず、庇護申請や法的保護を求める意思を表明する機会も与えられませんでした¹⁸。

上記見解で言及されている子どもの権利条約3条は、以下のように述べて子どもの最善の利益を規定しています。

子どもの権利条約3条

- 1 子どもに関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、子どもの最善の利益が主として考慮されるものとする。
- 2 締約国は、子どもの父母、法定保護者又は子どもについて法的に責任を有する他の者の権利及び義務を考慮に入れて、子どもの福祉に必要な保護及び養護を確保することを約束し、このため、すべての適当な立法上及び行政上の措置をとる。
- 3 締約国は、子どもの養護又は保護のための施設、役務の提供及び設備が、特に安全及び健康の分野に関し並びにこれらの職員の数及び適格性並びに適正な監督に関し権限のある当局の設定した基準に適合することを確保する。

子どもの権利委員会は、以下のように述べて退去強制の手続においても子どもの最善の利益を考慮することが締約国の義務であることを示しています。

32. 委員会は、締約国が以下の通りに行動すべきであると強調する

- (g) 子どもの精神的健康を含め、子どもの権利と発達への強制送還の影響を評価するため、在留資格により移民家族の追放につながる可能性のあるケースにおいて、最善の利益の考慮を実施する

虐待などの場合を除き、家族の分離は子どもの最善の利益に反することは明白です¹⁹。子どもの最善の利益を考慮せずに退去強制手続を行うことは国際人権法上の義務に違反します。子どもの権利条約は、子ど

2019) para 30.

¹⁶ *D.D. v. Spain*, Committee on the Rights of the Child, UN Doc CRC/C/80/D/4/2016 (1 February 2019).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ 子どもの権利条約9条も参照ください。

もの最善の利益という形で送還からの保護を規定しています。

強制失踪条約

強制失踪条約は、以下の通り明文で送還からの保護を規定しています。入管法も、強制失踪条約16条1項に規定する国に対しては送還しないと規定しています（法53条3項3号）。

強制失踪条約16条

- 1 締約国は、ある者が強制失踪の対象とされるおそれがあると信ずるに足りる実質的な理由がある他の国へ当該者を追放し、若しくは送還し、又は当該者について犯罪人引渡しを行ってはならない。
- 2 権限のある当局は、1に規定する理由の有無を決定するに当たり、すべての関連する事情（該当する場合には、重大、明らか若しくは大規模な人権侵害又は国際人道法の著しい違反についての一貫した傾向が関係する国において存在することを含む。）を考慮する。

(B) 各国・地域機構における補完的保護の定義

EU²⁰および諸外国は、難民でないが国際的な保護が必要な人に対して、さまざまな形で保護を提供する規定を創設してきました。

EU

EUにおける国際的保護について規定する「EU庇護指令²¹」は、難民条約に倣った難民の定義を置いた上で²²、補充的保護（subsidiary protection）について以下の通り規定しています。

EU庇護指令

2条(f) 「補充的保護の資格を有する者」とは、第三国国籍者または無国籍者であって、難民としての資格はないが、当該者がその出身国または無国籍者の場合はその常居所を有していた国に送還された場合に、15条に規定する重大な危害を被る現実の危険に直面し、かつ、17条1項及び2項²³が適用されない者であって、当該国の保護を利用することができないか、又はそのような危険のために利用する意思がないと信じるに足りる相当の理由があるもの

15条 重大な危害とは

(a) 死刑又は処刑。

²⁰ European Union. 欧州連合。

²¹ Directive 2011/95/EU of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). 第三国の国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民又は補充的保護を受ける資格のある者の統一した地位、及び付与される保護内容についての基準に関する 2011 年 12 月 13 日の欧州議会・欧州理事会指令 2011/95/EU（改訂）。

²² Ibid, article 2(d).

²³ 難民条約 1 条 F に類似した除外条項を定めている。

- (b) 本国における申請者に対する拷問又は非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰。
 - (c) 国際または国内武力紛争状況における無差別暴力を理由とする、民間人の生命または身体に対する深刻かつ個別の危険。
- をいう。

すなわち、死刑存置国への送還からの保護、拷問等からの保護を規定することに加え、紛争から逃れた人に対しても保護を提供することとしています。15条c項は日本における補完的保護の立法趣旨と類似していますが、EU庇護指令においては明確に武力紛争を理由とする生命又は身体に対する深刻かつ個別の危険から逃れた人を対象としている点で異なります。

オーストラリア

オーストラリア移民法²⁴は、以下の者に対して保護ビザ（protection visa）を発給することを規定しています。保護ビザの対象者には難民が含まれます（36条(2)(a)）。そのほかに、生命の恣意的な剥奪からの保護、死刑からの保護、拷問及び他の残虐な非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰からの保護のためにもビザが発給されます。

移民法36条

(2A) オーストラリア国民でない者が、以下の重大な損害を被る場合

- (a) オーストラリア国民でない者が恣意的に命を剥奪される場合
- (b) オーストラリア国民でない者が死刑を執行される場合
- (c) オーストラリア国民でない者が拷問を受ける場合
- (d) オーストラリア国民でない者が残虐な又は非人道的な取扱い又は刑罰を受ける場合
- (e) オーストラリア国民でない者が品位を傷つける取扱い又は刑罰を受ける場合

カナダ

カナダの移民・難民保護法²⁵は、96条で難民について定義した上で、97条で補完的保護について規定しています。

移民・難民保護法97条1項

保護を必要とする者（person in need of protection）とは、カナダにある者で、自国、国籍国又は国籍国を持たない者の場合には常居所を有していた国に送還されると、個別に以下のような状況に直面する者

- (a) 拷問禁止条約第1条にいう拷問の危険が相当な根拠に基づいて存在すると考えられる；
- (b) 以下に該当し、生命に危険が及ぶ又は残虐で異常な取扱い若しくは刑罰を受ける危険がある
 - (i) その危険のために、その国の保護を利用できないか、利用することを望まない場合
 - (ii) その危険が、その国のあらゆる地域で当該人が直面するものであり、その国の他の人やその

²⁴ Migration Act 1958.

²⁵ Immigration and Refugee Protection Act S.C. 2001, c. 27.

国の出身者が一般的に直面するものではない場合

- (iii) その危険が、受け入れられている国際基準を無視して課されたものでない限り、合法的な制裁に固有又は付随するものでもない場合、及び
- (iv) その危険が、その国が適切な保健医療を提供できないことに起因するものではない場合。

すなわち、①拷問からの保護と②生命の危険又は残虐で異常な取り扱い若しくは刑罰を受ける危険からの保護を規定しています。「保護を必要とする者」として認定されると、永住の申請をすることができます²⁶。

(C) 改定入管法における補完的保護の定義と解釈

事実上の補完的保護としての在留特別許可

日本においてはこれまで、難民不認定処分時又は退去強制手続における法務大臣による在留特別許可という形で、国際人権法上送還から保護される人に在留を認めてきました²⁷。退去強制手続における在留特別許可について、入管法は以下のように規定しています。

法50条1項

法務大臣は、前条第3項の裁決に当たつて、異議の申出が理由がないと認める場合でも、当該容疑者が次の各号のいずれかに該当するときは、その者の在留を特別に許可することができる。

- ① 永住許可を受けているとき。
- ② かつて日本国民として本邦に本籍を有したことがあるとき。
- ③ 人身取引等により他人の支配下に置かれて本邦に在留するものであるとき。
- ④ その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき。

法務大臣は、4号の中で、家族統合の原則等の理由から在留を認めてきました。しかしながら、在留特別許可はあくまで法務大臣による裁量的な判断であり、国際人権法に基づいた判断がなされているとは必ずしも言えません。裁判所も「被告法務大臣は、右在留特別許可を付与するか否かを決するに当たっては、当該外国人の個人的な事情のみならず、国内事情、国際情勢、外交政策等の諸般の事情を総合考慮の上、その自由な裁量により、在留特別許可を与えるか否かを決することができるものであ²⁸」り「被告法務大臣が退去強制事由に該当する外国人に対し在留特別許可を与えなかったことが、被告法務大臣の裁量権の範囲を超え又はその濫用があったとして違法となるのは、その判断が全く事実の基礎を欠き、又は社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかである場合に限られるというべきである²⁹」、と述べて広範な裁量に基づく判断であることを認めています。すなわち、行政判断においても国際人権法に基づく保護の必要性が十分に検討されていないばかりか、司法審査においてもこれを是正することが難しい現状であると言えます。

²⁶ Government of Canada '[Applying for Permanent Residence from within Canada: Protected Persons and Convention Refugees \[IMM 5205\]](#)'.

²⁷ 法50条、現行61条の2の2第2項。なお、難民不認定処分時における在留特別許可の規定は、今後施行される改定法により削除される。

²⁸ 東京地判1999(平成11)年11月12日判時1727号94頁。

²⁹ 同上。

改定法により創設された補完的保護制度

改定法は、補完的保護対象者を以下の通り規定しています。これは、難民条約に規定する5つの理由以外の理由から、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者を保護するもので、EUや他国が国際人権法上の基準に言及しているのとは異なります。

法2条3号の2

補完的保護対象者 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

国会質疑などから国は、この補完的保護を前に述べた国際人権法に基づいた保護から大幅に制限をして限定的な運用をしようとしていることがわかります。現に、出入国在留管理庁（入管庁）はホームページで補完的保護を「条約上の『難民』ではないものの『難民』と同様に保護すべき紛争避難民などを確実に保護する制度³⁰」と述べて、紛争から逃れた人が補完的保護の対象であるかのような説明をしています。

参議院法務委員会に置いては、「紛争避難民のみならず、国籍国等に帰国した場合に生命の恣意的な剥奪、拷問等を受けるおそれがある者や残虐な取扱い若しくは刑罰を受けるおそれがある者、又は強制失踪のおそれがある者など、真に保護を必要とする者を確実に保護できるように努めること」という附帯決議が採択されました。附帯決議も踏まえ、紛争から逃れた人以外の、国際人権法により補完的保護の対象となる人についても保護される運用とすることを強く求めます。

改定法における補完的保護の定義においては、条約上の5つの理由以外の難民の要件は満たされる必要があります。その他の要件の解釈においては、入管庁が公表した「難民該当性判断の手引き」を参照することは当然として、他国や国際機関の難民条約の解釈等を踏まえた対応が求められます。特に、日本においてはこれまで、難民認定手続において難民の定義が狭く解釈されてきました。難民認定・補完的保護対象者認定ともに、国際的な基準に則った難民条約の解釈を行うことを求めます。

また、在留特別許可は医療のニーズや家族統合の原則に基づいて、これまで不十分ながらも補完的保護としての役割を果たしてきました。しかしながら、法務大臣の裁量が大きいことや範囲が狭いことなど、国際的な保護として不十分です。補完的保護制度の創設にあたり、在留特別許可も国際人権法に則った運用がなされることを求めます。

創設された補完的保護と、在留特別許可が相まって国際基準に沿った補完的保護が実現されることを望みます。

(D) 紛争避難者の適正な難民認定を求めます

紛争から逃れた人の中にも、難民が含まれます。UNHCRは「難民認定基準ハンドブック」164項において「国際的または国内的武力紛争の結果として出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常は、難民条約または議定書に基づく難民とは考えられない」と述べました。しかしながら、その後UNHCRは「国際的

³⁰ 入管庁 HP [「2023年12月1日から、補完的保護対象者の認定制度が始まります。」](#)。

な保護に関するガイドライン12号」において「1951年条約の難民の定義は、平時の迫害から逃れる難民と『戦時』の迫害から逃れる難民との間に何らの区別も設けて³¹⁾ おらずハンドブックの当該箇所は「ある人の迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖と1951年の難民条約上の理由との間に何らの寄与の関係もない状況に限定的に適用されるものとして理解される必要がある³²⁾」と述べてハンドブックを修正しました。

今回、紛争から逃れた人を適切に保護するためとして、難民の定義から「5つの理由」が削除されました。しかしながら、UNHCRは前記ガイドラインにおいて条約の理由と紛争から逃れた人との関係について以下のように述べて、条約上の5つの理由が紛争から逃れた人にも認められる場合があるとしています。

武力紛争および暴力の発生する状況は、多くの場合、民族的、宗教的、社会的および政治的な事情が混在して関与しており、関係する当事者は民族的、宗教的または社会的な集団の方針に沿って行動し、政治的もしくは宗教的な目的を追求しており、またはそのようにみなされている³³⁾。

武力紛争および暴力の発生する状況は、多くの場合、民族的、宗教的、社会的および政治的な事情が混在して関与しており、関係する当事者は民族的、宗教的または社会的な集団の方針に沿って行動し、政治的もしくは宗教的な目的を追求しており、またはそのようにみなされている³⁴⁾。

武力紛争および暴力の発生する状況において、関係する当事者の戦略、作戦または行為に反対する意見を表明したり、中立的または関心のない立場を採ったりする場合や、当該状況に関係する当事者の規範や慣習に対し、参加、支持、財政的な支援、賛成その他の承認をすることを拒否する場合には、これらの行為が迫害主体の政治的な目的にとって批判的であると考えられたり、当該迫害者の宗教的または社会的な規範または実践から逸脱していると考えられたりすることがある³⁵⁾。

入管庁は入管法改定の理由の一つとして、「紛争避難民は、迫害を受けるおそれがある理由が、この5つの理由に必ずしも該当せず、条約上の「難民」に該当しない場合があります³⁶⁾」と述べています。「場合があります」と書かれていることからわかる通り、入管庁自身も紛争から逃れた人が難民に該当する場合がありますことを認めています。特に、ウクライナ難民はロシアとの国家間武力紛争から逃れて来日していることから、迫害を受けるおそれの理由に「国籍」が含まれることが考えられます。ロシアはウクライナに侵攻し、ウクライナ国内の非軍事施設の攻撃等を行っています。ウクライナから逃れた人について、単に補完的保護認定申請のみを案内し又は補完的保護認定申請を奨励することなく、難民については適正な難民認定が行われるべきです。

³¹⁾ UNHCR「国際保護に関するガイドライン」第12号、パラグラフ10。

³²⁾ 同上。

³³⁾ 同上、パラグラフ35。

³⁴⁾ 同上、パラグラフ36。

³⁵⁾ 同上、パラグラフ37。

³⁶⁾ 入管庁HP [「入管法改正案について」](#)。

2. 難民認定・補完的保護対象者認定の体制強化を求めます

(A) 難民認定等を適正に行うための措置

改定法により新設された、法61条の2の5は、法務大臣は出身国情報の収集を行うとともに、難民調査官の育成に努めなければならないとしています。法務大臣は、出身国情報の収集・分析を専門に行う職員の増員を行うとともに、新任時および定期的な研修を行うことにより質を担保してください。また、これらの措置が可能となるよう、十分な予算・人員を確保するよう求めます。

改定法により新設された61条の2の15第2項は、難民調査官に「外国人の人権に関する理解を深めさせ、難民条約の趣旨及び内容、国際情勢に関する知識その他難民の認定及び補完的保護対象者の認定に関する事務を適正に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修をおこなうものとする」、としています。難民調査官に対しては、入管法や憲法のみならず、難民条約を含めた国際人権法についての徹底的な研修を行うよう求めます。特に、マクリーン事件判決における「特別の条約」の解釈³⁷や、同判決以降に締結した各国際人権条約における国家の義務と外国人に対する適用について、条約委員会や国連人権機関の見解も踏まえた、国際基準に沿った解釈に基づく研修を行ってください。

また、単に研修を行うだけでは十分ではありません。難民認定申請に対する処分が適正なものであったかを内部で定期的に検討する機会を設けるなど、難民認定の透明性・適正性向上のために必要なあらゆる措置を講ずることを求めます。

入管庁・日本弁護士連合会・なんみんフォーラムの三者協議で合意した「国内での難民認定手続等改善に向けた 法務省入国管理局、なんみんフォーラム、日本弁護士連合会の覚書³⁸」について、今回の施行を機に、積極的な運用を行うよう求めます。名古屋難民支援室は、なんみんフォーラム加盟団体として、本覚書に基づいて入管庁と協議を行ってきました。補完的保護という新たな制度が創設された今回、入管庁には市民社会との対話を含めたよりよい保護制度の確立・運用に努めていただくよう求めます。

(B) 難民申請者への配慮について

改定法により新設された61条の2の14第3項は、難民申請者・補完的保護対象者認定申請者に質問をするにあたっては、特に、その心身の状況、国籍又は市民権の属する国において置かれていた環境その他の状況に応じ、適切な配慮をする、とされています。インタビューへの代理人の同席を認めるなど、適切な難民認定のために必要な措置をとることを強く求めます。

インタビューを行う職員や難民審査参与員については、文化の相違やトラウマに関する研修を行うとともに、難民認定のための質問によって心身に有害な影響が及ぶことの無いよう、可能な限りの措置を講じるよう求めます。

条文の「その他の状況」においては、日本における在留状況の不安定さからくる不安や、収容されていることによるストレス等についても十分に考慮するよう求めます。

³⁷ 後記「補論」を参照ください。

³⁸ なんみんフォーラム「[国内での難民認定手続等改善に向けた 法務省入国管理局、なんみんフォーラム、日本弁護士連合会の覚書](#)」。

(C) 地方入管局担当者および難民審査参与員への研修を求めます

補完的保護対象者の定義の解釈や判断基準について、審査にあたる入管職員及び審査請求手続に関わる難民審査参与員への十分な研修を行ってください。

3. 補完的保護対象者・同申請者に対する適切な保護を求めます

ウクライナから逃れた人に対しては国や地方公共団体が支援に積極的な姿勢を示してきました。ウクライナから逃れた人への保護措置で生まれたグッド・プラクティスの適用を、補完的保護対象者・同申請者に対しても広げるよう求めます。加えて、認定難民・難民申請者に対しても適用されることを求めます。

これまで、政府により認定難民やインドシナ難民・第三国定住難民に対して日本語教育や定住支援が行われてきました。しかし、地方での開催がなかったり、日本語教育のレベルが合わないとの声が聞かれたりするなど、必ずしも十分な支援であったとは言い切れない部分があります。

ウクライナから逃れた人に対して国や地方公共団体がこれまでに行ってきた保護や支援は、完全ではないにしろ、一時金や公営住宅への優先入居・家賃減免など、認定難民に対するものよりも充実しているものが多かったと言えます。ウクライナ難民などの紛争から逃れてきた人を補完的保護対象者として想定している以上、他の国での紛争から逃れてきた人を含めたすべての補完的保護対象者にも現行のウクライナから逃れた人に対する保護・支援と同等の措置を行うことを強く求めます。

また、難民は国際条約で認められた地位であり、権利についても条約で定められています。難民条約において「同一の事情のもとで外国の国民に与える待遇のうち最も有利な待遇」や「外国の国民に与える待遇のうち最も有利な待遇」をとることが締約国に義務付けられている権利については特に、ウクライナから逃れた人への保護・支援と同等の水準の保護・支援が求められます。

ウクライナ難民に対してのみ提供している保護・支援は、国籍による差別にあたる可能性があり、すべての難民・補完的保護対象者に対して同様の措置が行われることを強く求めます。

4. 退去強制令書発付と難民認定証明書等の返納の関係性について

今回の改定では、退去強制令書の発付に伴って難民認定証明書の返納を求める61条の2の13の規定が残されました。加えて、補完的保護対象者認定証明書についても同様の規定が設けられました。

難民が難民でなくなるのは、難民条約1条C、F(a)又はF(c)に該当することとなった場合のみですから、退去強制令書の発付を理由として難民認定証明書の返納を求めるのは誤りであると言わざるを得ません。また、入管法上、補完的保護対象者が補完的保護対象者でなくなるのも同様の場合のみですから（法61条の2の7第2項）、退去強制令書の発付を理由として補完的保護対象者認定証明書の返納を求めるのは誤りです。

また、難民条約32条2項によってノン・ルフールマン原則からの例外が適用される際の条件である「国の安全または公の秩序を理由とする場合」と退去強制事由該当性とは同一ではないため、この規定を根拠として難民認定証明書等の返納を求めるのは誤っています。

また、難民条約におけるノン・ルフールマン原則の例外は、難民を送還・追放できると規定しているのみで、難民が難民でなくなるわけではありません。よって、仮にノン・ルフールマン原則の例外該当事由と退去強制事由が同一であると解したとしても、難民認定証明書等の返納を求めるのは誤りです。

5. おわりに

補完的保護について国は、保護の対象者を広げると共にウクライナから逃れた人の法的地位が安定すると主張しています。しかしながら条文を見てみると、国際人権法上の補完的保護とは全く異なる制度を構築したと言わざるを得ず、国際人権法上国家が負っている義務を適切に果たしていくことが出来るのか、大きな疑問が残ります。

ウクライナから逃れた人については、相当数の難民が含まれることが考えられるのにも関わらず、入管庁が彼ら／彼女らに対して補完的保護についての説明ばかりをおこなうことで、本来難民認定されるべき人に対しても難民認定申請でなく補完的保護対象者認定申請をするよう奨励しており、非常に不適切です。これでは、日本が国際人権法上負っている難民の認定やルフールマンからの保護などを適切に果たしていくことはできないと考えます。

それどころか、法は難民や補完的保護対象者として認定された人に対して退去強制令書が発付された際には、難民認定証明書・補完的保護対象者認定証明書の返納を義務付けています。これは、国際法上認められた自身の法的地位を証明する唯一の手段である認定証明書を、国際的保護の必要性の評価とは関係のない退去強制の文脈ではなく奪するものであり、容認することはできません。

名古屋難民支援室は、日々のケースワークにおいて法的支援・社会的支援を支援対象者に提供し、それぞれの方に適切な保護が提供されることを目指し、難民や国際的保護を必要とする人の一人ひとりに寄り添った支援をこれからも行います。その中で、従来から難民認定を求めてきたのと同様に、難民には該当しないものの国際人権法上の補完的保護により保護されるべき人に対しては、入管法上の補完的保護対象者として認定されるよう、支援を行います。

また、これまで国や地方公共団体が行っていたウクライナ難民への支援の中で生まれたグッド・プラクティスについて、他の補完的保護対象者や難民に対しても同様の支援が広がっていくよう、関係機関・団体と連携しながら求めていきます。

名古屋難民支援室は、ケースワークや政策提言を通して引き続き、より良い入管法制、難民認定・保護制度の実現を目指していきます。

以上

(補論) マクリーン事件判決との関係

いわゆるマクリーン事件判決³⁹において、最高裁判所は「憲法上、外国人は、わが国に入国する自由を保障されているものでないことはもちろん、所論のように在留の権利ないし引き続き在留することを要求しうる権利を保障されているものでもない」と述べて、一般に外国人は国家に対して送還しないよう求める権利を有しないと判示しました。

しかしながら、「国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかを、当該国家が自由に決定することができる」と述べて、「特別の条約」がある場合には、国家は外国人を受け入れる義務を負う場合があること、を認めています。

この「特別の条約」の中に、難民条約や拷問等禁止条約等が含まれます。これらの条約は締約国に、一定の場合には入国を許可する、入国後に迫害や拷問を受ける恐れのある国に送還しない、といった義務を課しています。マクリーン事件判決があったとしても、国際条約上送還が禁止されている人を送還することはできません。

そもそも、国際法で禁止されている行為を、国家が国内法を根拠として正当化することは出来ません。加えて、日本国憲法98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定して条約を順守する義務を定めています。そのため、国内法でどのように規定していても、国際人権法上ルフルマンからの保護の対象となる人については、国家は送還することが出来ず、国際的な保護を付与するための在留の正規化が求められます。

³⁹ 最高裁判所大法廷判決昭和53年10月4日民集32巻7号1223頁。