

(原文)

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26325&fbclid=IwAR1z2gc6tSFMLYmaNdfRgR4RSVRHI93wDpA3u8bIHVJKKgARNCWfKTRFABc>

(仮訳)

移住者の人権に関する特別報告者、恣意的拘禁作業部会、思想信条の自由に関する特別報告者、並びに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特別報告者の権限に基づく

参照 : OL JPN 3/2021

2021年3月31日

机下,

私たちは、国連人権理事会の決議 43/6、42/22、40/10 及び 43/20 に従い、移住者の人権に関する特別報告者、恣意的拘禁作業部会、宗教または信条の自由に関する特別報告者並びに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特別報告者としての権限に基づき、ご連絡することを光栄に思います。

私たちは、**出入国管理及び難民認定法（以下、同法）等の一部を改正する法律案**について受け取った情報を、貴政府にお知らせしたいと思います。

同法に関する懸念は、以前にも恣意的拘禁作業部会の意見書で提起されています。意見書 No. 58/2020 において、作業部会は、出入国管理及び難民認定法が、国際法上の日本の義務、特に市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約、ICCPR）と適合しているかどうかについて、深刻な懸念を表明しています。

受け取った情報によると、

2021年2月19日、「出入国管理及び難民認定法」の改正法案が閣議決定され、2021年4月中の国会での採決に向けて提出されました。今回の改正法案は、法務省の第7次出入国管理政策懇談会に設置された諮問機関である「収容・送還に関する専門部会」が、2020年6月に「送還忌避・長期収容問題に解決に向けた提言」を提出したことに加え、法務省の第6次出入国管理政策懇談会に基づき設置された「難民認定制度に関する専門部会」が2014年12月に作成した「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果」を提出した後に策定されました。

改正法案は、移住者の人権保護に関するいくつかの側面において、国際的な人権基準を満たしていないように思われます。そのため、私たちは以下のとおり、主な意見や懸念事項を提示したいと思います。

移住（出入国管理）における義務的な収容と新たな「監理措置」

改正法案が、収容するという推定に基づいており、移住者や庇護希望者に対して移住（出入国管理）における収容（immigration detention）を自動的に適用することを可能にする条項が維持されていることを懸念します。同法第 54 条に規定されている「仮放免」に加えて、改正法案では拘禁によらない代替措置が導入されていることに留意します。しかし、収容が依然として義務的（mandatory）であること、及び、退去強制を受ける者の送還が可能になるときまで収容しないことが「相当」であると、主任審査官の裁量で認められた場合に限り、法案が新設提案する「監理措置」が例外的に適用されるであろうことに懸念を表明します（法案第 52 条の 2）。

この点について貴政府に対し、すべての人の身体の自由を保障する世界人権宣言の第 3 条について言及したいと思います。身体の自由および恣意的に拘禁されない権利は、日本が 1979 年に締約国となった自由権規約第 9 条にも規定されています。さらに、第 9 条では個人の自由が原則であり、収容および個人の自由に対する制約は例外であるとされており、国家に対してこの原則を遵守すること、そして原則からの逸脱は例外的な場合に限られることに留意します。

また、恣意的拘禁作業部会が発表した移住者の自由の剥奪に関する改定審議結果第 5 号（付属書、A/HRC/39/45）に対し、貴政府への注意を喚起します。同作業部会は、移住（出入国管理）に関する手続きについて「例外的な措置として拘禁が用いられるようにするためには、拘禁の代替措置が検討されなければならない。」と強調しています。移住（出入国管理）における収容は最後の手段としてのみ使用し、収容代替措置を迫するという締約国の誓約は、「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト」（目的 13、A/RES/73/195）の採択を通じて再確認され、日本もこれを支持しています。

さらに、改正法案で導入される新たな「監理措置」では、対象者を収容しない場合、300 万円（約 27,600 米ドル相当）を超えない保証金の支払いに加え（法案第 52 条の 2 第 1 項）、親族や支援者の中から「監理人」を対象者に指定し、対象者の日常生活を監視・報告する義務を負うことになっています（改正法案第 44 条の 3、第 52 条の 3）。監理人が本法案が定める監理義務に違反した場合には、10 万円（約 910 米ドルに相当）以下の過料が科されます（法案第 44 条の 3、第 52 条の 3、第 77 条の 2）。

このような「監理措置」は過度に制約的であり、社会的経済的地位に基づく差別となることを懸念します。保証金及び親族や支援者の中から選ば

れた「監理人」という要件を満たすことは、移住者や庇護希望者の多くにとっては実質的に不可能でしょう。選定された「監理人」が移住者の「日常生活」について報告するという要求が、移住者とその監理人双方のプライバシーの権利の享受に悪影響を及ぼすことについても同様に懸念しています。

司法審査の欠如

改正法案によれば、行政官である、主任審査官が移住（出入国管理）における収容令書を発付する権限を持つこととなります（法案第 39 条 2 項）。また、同法案は移住（出入国管理）における収容令書の発付に対する司法審査を想定しておらず、関連する国際的な人権基準を満たしていません。

私たちが強調したいのは、「出入国管理関連の理由による拘禁を含む全ての拘禁は、それがどのような形態であっても、裁判官あるいはその他の司法当局によって指示および承認されなければならない。」ということです（恣意的拘禁作業部会による改定審議結果第 5 号、付属書、A/HRC/39/45）。同作業部会は、「出入国管理関連の理由による被拘禁者は、速やかに司法当局のもとに連れてこられる必要がある。その収容が必要的、比例的、合法的、非恣意的であり続けることを確保するため、その収容につき被拘禁者に自動的に定期的な審査へのアクセスが与えられるべきである。」と付け加えています（付属書、A/HRC/39/45）。

さらに、自由権規約第 9 条 4 項では、逮捕または抑留（detention）によって自由を奪われた者は、裁判所がその抑留が合法的であるかどうかを遅滞なく判断し、その抑留が合法的でない場合にはその釈放を命ずることができるよう、裁判所において手続をとる権利を有すると規定されていることを想起したいと思います。自由を奪われた者が裁判所において手続を取る権利に関する救済措置及び手続に関する基本原則及びガイドラインでは、裁判所に拘禁（detention）の適法性を問う権利は独立した人権であり、その欠如は人権侵害にあたりとされています。この権利は、自由を奪われている状況にある、移住者（その地位に関わらない）、庇護希望者、難民及び無国籍者を含む、その国家の国籍を有しないすべての人びとに適用されます。

移住（出入国管理）における収容期間の上限の欠如

改正法案では、主任審査官が「監理措置」（法案第 52 条の 2 の 8）¹又は「仮放免」（同法第 54 条）を行う決定をした場合を除き、退去強制令書を受けた移住者や庇護希望者を送還可能になるときまで収容することができることと規定されていることを懸念します。収容期間の上限が明確に規定されていないため、改正法案では強制送還前における無期限収容を黙示的に認めている可能性があります。

¹ 訳者注：原文では「52-2-8」となっており、法案第 52 条の 2 の 8 及び法案第 52 条の 2 第 8 項は存在しないため、法案第 52 条 8 項と法案第 52 条の 2 を指すと考えられる。

この点について、私たちは、移住（出入国管理）における収容は、可能な限り短い期間で、正当な目的によって正当化される場合にのみ適用されなければならないことを強調したいと思います。自由権規約委員会は、第 9 条「身体の自由および安全」に関する一般的意見第 35 号において、出入国管理のための手続きの過程での収容は、「諸事情に照らして合理性、必要性及び比例性があるとして正当性が認められなければならない、期間の延長の際には再度評価されなければならない」と述べています。

恣意的拘禁作業部会は、「出入国管理関連の理由による拘禁期間の上限は法律で定められるべきである」、また、退去命令の対象者の責に帰すことができない理由により退去命令が履行できない場合には、「恣意的とされる無期限の拘禁が発生する可能性を避けるために、被拘禁者は釈放されなければならない」と勧告しました（附属書、A/HRC/39/45）。作業部会は、意見書第 2020/58 において、「作業部会は、事実上、出入国管理及び難民認定法は、無期限の移住（出入国管理）における収容を許容するものであり、これは、自由権規約第 9 条(1)に基づく日本の義務と両立しないため、恣意的なものであると考える。」と考察しました（A/HRC/WGAD/2020/58）。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特別報告者は、個人の移住に関する地位のみに基づく無期限収容は、拷問及び虐待に相当する可能性があると考えます（A/HRC/37/50）。

ノン・ルフールマンに関する懸念

私たちは、「重大な危害または人権侵害の危険性がある者」に保護を与えることを目的とした「補完的保護」に関する新规定（第 61 条の 2 の 2、61 条の 2 の 3）を歓迎します²が、現行法案で適用されている制限的な基準には懸念を持っています。

改正法案の第 61 条の 2 の 9 では、原則として、3 回目以上の難民認定申請者、日本で 3 年以上の懲役刑を受けた者、テロや暴力・破壊活動などに関与・助長した可能性があるると広義には疑われる者については、退去強制自体を含む退去強制手続の自動停止が解除されることになっており、対象者に初めての申請者も含まれる可能性があることに、私たちは重大な懸念を抱いています。改正法案ではさらに、退去を拒否する者には退去命令が出され（法案第 55 条の 2 第 1 項）、それに従わない場合には 1 年以下の懲役又は罰金を含む罰則が科されることになっています（法案第 72 条の 8）。

その後の申請手続の処理を迅速化することは望ましいことですが、退去前の状況や保護ニーズに関する個別の評価（individual assessment）を明示的に求める適切な手続上の保護措置がない場合、上記のカテゴリーの庇護

² 訳者注：補完的保護対象者は、正確には、「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一条 A に規定する理由であること以外の要件を満たすもの」（法案 2 条の 3 の 2）であり、「重大な危害または人権侵害の危険性のある者」よりも狭い。

希望者の退去手続の自動的な停止を解除することは、送還（ルフールマン）³の
高いリスクを伴う可能性があることを懸念します。私たちは、国際的な保護を必要とする個人が、その生命や権利が人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の一員であること、政治的意見などを理由に脅かされる国や地域に強制的に帰されたり、追放されたりすることを懸念します。

日本が1999年に批准した「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に関する条約」（CAT）第3条、及び2009年に締約国となった「強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約」第16条に規定されているノン・ルフールマン原則を、貴政府に想起していただきたいと思えます。また、自由権規約人権委員会が一般的意見第20号において、自由権規約第7条の義務を果たすために、「締結国は個人を、犯罪人引渡、追放、又は送還によって、他国への帰還の際における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、又は処罰の危険にさらしてはいけない」と述べています。さらに、恣意的拘禁作業部会の移住者の自由の剥奪に関する改定審議第5号では、ノン・ルフールマン原則は常に尊重されなければならない、移住者（その地位に関わらない）、庇護希望者、難民及び無国籍者など、国際的な保護を必要とするその国家の国籍を有しない人の追放は国際法で禁止されていると述べています。

国際人権法における送還禁止は、帰国者が帰国後、拷問、虐待、その他の重大な人権義務違反を理由に、回復不能な損害を受ける危険があると信じるに足る相当な理由がある場合、その地位にかかわらず、あらゆる形態の人の追放又は移送に適用されます。拷問や他の形態の虐待の禁止の本質的な要素として、ノンルフールマン原則は、いかなる例外もない絶対的なものであることが特徴です。また、ノンルフールマンの文脈において、子どもはより強く配慮されなければならない、国家の行動は子どもの最善の利益に基づいて行われなければならない。特に、子どもの送還が基本的人権の侵害につながる場合には、子どもを送還してはなりません。

1981年以降、日本は「難民の地位に関する条約」（1951年難民条約）の締約国でもあります。同条約第33条は、「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。」と規定しています。

子どもに配慮したセーフガードの欠如

改正法案には、保護者のいない、あるいは養育者から分離された子ども、家族と一緒にいる子どもなど、子どもの移住（出入国管理）における収

³ 訳者注：生命や自由が脅かされかねない人々（特に難民）が、入国を拒まれあるいはそれらの場所に追放したり送還されること

容の明確な禁止規定がないことを遺憾の意をもって留意します。この点について、私たちは、すべての移住者の子どもは、その移住者としての地位にかかわらず、何よりもまず子どもとして考慮されるべきであることを強調したいと思います。すべての移住者である子どもは、日本が 1994 年から締約国である子どもの権利条約に明記されているすべての権利を、法律上および実際に享受することができなければなりません。子どもの権利委員会は、いかなる子どもの移住（出入国管理）における収容も子どもの権利の侵害であり、常に子どもの最善の利益の原則に反するものであると明確に述べています。（para. 32, Report of the 2012 day of general discussion, Committee on the Rights of the Child, Available at

<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>⁴) この立場は、すべての移住労働者とその家族の構成員の権利の保護に関する委員会の第 4 号（2017 年）／子どもの権利委員会の第 23 号（2017 年）の「出身国、通過国、目的地、帰還国における国際移住の文脈における子どもの人権に関する国家の義務」に関する共同一般的意見で確認されています。また、いくつかの特別手続のマネーターホルダーらは、子どもの移住（出入国管理）における収容を禁止すべきだと強調しています（para. 11, Annex, A/HRC/39/45; para. 73, A/HRC/37/50; and para. 46, A/HRC/30/37）。)移住者の自由の剥奪に関する改定審議第 5 号において、恣意的拘禁作業部会は、保護者のいない子どもや養育者から分離された子どもを含む、庇護を求める子ども、難民である子ども、無国籍の子ども、移住者である子どもの自由を剥奪することは禁止されていると強調しています。

移住者の人権に関する特別報告者は、「子どもの移住（出入国管理）における収容を終わらせ、適切なケアと受け入れを提供すること」に関する報告書（A/75/183）の中で、各国に対し、「子どもの最善の利益が、移民政策の設計と実施における指導原理であり、移住（出入国管理）の手続に関する意思決定や代替的なケアと受入れの解決策の検討を含む、移住者である子どもに関わるすべての行動と決定において、主要な考慮事項であることを確保する」よう求めています。

上記の見解に基づき、私たちは貴政府に対し、これを機に、国内法を国際的な人権基準に沿ったものにし、移住者、庇護希望者、難民の人権保護を強化するために、立法的な観点からの再検討を強く求めます。不規則な（irregular）⁵移住への対処を目的としたものを含め、あらゆる移住に関する

⁴ 訳者注：訳者は、この URL からは PDF を確認出来なかったが、以下の URL から、該当すると思われる PDF を確認できた。
<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>

⁵ 訳者注：合法的でないの意

ガバナンス的措置は、移住者の人権と尊厳の享受に悪影響を与えてはなりません。

より具体的には、移住に関するガバナンスの文脈においては、自由の推定が適用されることを強調したいと思います。私たちは貴政府に対し、収容を推定しないことを法律において確立し、移住（出入国管理）における収容が司法当局による承認と審査を前提とした最後の手段として用いられることを確保するために、法律を改正することを求めます。出入国管理関連の手續における最長収容期間を法律で定めるべきです。貴政府には、成人の移住（出入国管理）における収容に代わる人権に適合した手段を法律で規定することを強く求めます。大人と子どもは明確に区別されるべきです。すべての移住者である子どもは、その移住者としての地位にかかわらず、何よりもまず子どもとして考慮されるべきです。私たちは、貴政府に対し、子どもやその親の移住者に関する地位に基づく子どもに対する移住（出入国管理）における収容を明確に禁止することを国内法に盛り込むことを奨励します。さらに私たちは、貴政府に対し、18歳未満のすべての移民の子どもたちとその家族に対し、人権に基づいた非拘束のコミュニティベースでの受け入れとケアを提供することを求めます。

さらに、我々は貴政府に対し、国際人権法上の義務として、ノン・ルフールマン原則を尊重し、いかなる個人も、拷問、虐待、宗教的迫害、その他の深刻な人権義務違反を理由に、回復不能な損害を被る危険性のある国に移送しないことを想起したいと思います。

国連人権理事会から与えられた権限のもと、注意を喚起されたすべての事例を明らかにすることが我々の責務であるため、以下の事項についてご見解をいただければ幸いです。

1. 上記の見解について、追加情報やコメントがありましたらご提供ください。
2. 改正法案について、市民社会や、弁護士会、移住者・庇護希望者・難民の代表などの関連するステークホルダーとの間で行われた協議と、その結果（提起された懸念事項を含む）について、情報を提供してください。
3. 市民社会や法律専門家によって提起された懸念点に取り組むために、また、出入国管理及び難民認定法を、特に身体の自由の権利、拷問から自由である権利、ノン・ルフールマン原則および本コミュニケーションで言及されているその他の側面に関して、国際人権法および難民法の下での関連基準に沿ったものにするために、改正法案および同法を徹底的に見直すために行った検討内容を示してください。

本コミュニケーションは、検討中または最近採択された法律、規制、政策に関するコメントとして、貴政府から受け取った回答とともに、48 時間後にコミュニケーションレポートの[ウェブサイト](#)を通じて公開されます。また、その後、国連人権理事会に提出される通常の報告書でも公開されます。

回答を待つ間、我々は、申し立てられている侵害行為を停止し、その再発を防止するために必要なすべての暫定的な措置が取られること、また、調査によって申立てが正しいことが裏付けられたり示唆されたりした場合には、申し立てられた侵害行為に責任のある人物の説明責任を確保することを強く求めます。

以上を申し上げるに際し、貴政府に向けて私たちの敬意をここに表します。

フェリペ・ゴンサレス・モラレス (Felipe González Morales)
移住者の人権に関する特別報告者

エリナ・シュタイナーテ (Elina Steinerte)
恣意的拘禁作業部会副委員長

アフメド・シャヒード (Ahmed Shaheed)
宗教または信条の自由に関する特別報告者

ニルス・メルツァー (Nils Melzer)
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特別報告者