

難民研究フォーラム研究会「難民の送還：収容・送還に関する専門部会の議論から考える」

日本の入管政策におけるノン・ルフールマン原則の実効性と課題:

The Making of a 'Symbiotic Society' in Fortress Japan

2020 年 2 月 25 日

阿部浩己（明治学院大学国際学部）

1 基本認識

- ・グローバル化の中の大規模な人の移動：出入国管理の強化←Crimmigration の広がり
⇨国際人権法からの重層的働きかけ：国境管理偏重ではなく人間の利益への配慮
→国境管理の非絶対性＝国際人権法による明確な法的規制
- ・From Control to Services: 外国人との共生へ→正規性の強化、規制行政の部分的強化
⇨国際人権機関からの度重なる勧告は専門部会で顧慮されているのか
- ・難民認定手続のあり方をめぐる二つの座標軸：公正(fairness)と効率(efficiency)
⇨効率に偏重しないようにする働きかけ（各国の市民、研究者、裁判官たち）

2 送還とノン・ルフールマン原則：Reality of Absolute Prohibition

- ・難民条約 33 条→自由権規約 6・7 条、拷問禁止条約 3 条など国際人権法上の原則へ
例外事由の除去：絶対的規範へ（除外事由が適用される者にも及ぶ）
迫害の恐怖 fear 不要…本人の難民認定申請なくとも客観的事実を審査する義務
5つの迫害理由不要
在外性不要（在外公館等での適用：「管轄の下にあるすべての者」が対象）
- ・絶対的禁止の脆弱性
送還先の危険性評価
「十分に理由のある」（難民条約）／「実質的な根拠がある」（人権条約）
←適切な信憑性の評価と正確な出身国情報の収集・評価が不可欠
→審査体制が不十分な場合には絶対的禁止は名ばかりになる
- ・日本の難民認定過程の問題点
「国境の門番 Gate Keeper」という制度文化 institutional culture →不認定の連鎖
難民の要件の解釈、信憑性の評価、出身国情報の収集などに深刻な懸念
◇資料 1 参照)
◇「有識者会議」による振り分け評価：「明らかに不適切、不適當と直ちに断定
できる案件は見当たらなかった」

手続的欠落、手続遂行上の問題

一次審査において代理人（弁護士）の立会いが認められてないこと

代理人もつかないまま判断が下される者が圧倒的に多いこと

代理人の中に専門性に疑念を抱かせる者が少なくないこと

難民審査参与員が専門的訓練をまったく受けていないこと

判断権者の有する情報が開示されないこと（「調査」したものは不開示）

→ノン・ルフールマン原則の遵守が困難に

- ・送還先からの除外規定（入管法 53 条 3 項）の現実

難民条約 33 条、拷問禁止条約 3 条、強制失踪条約 16 条に規定する国

←この判断には条約の適切な解釈と精確な出身国情報の収集、評価が不可欠

主任審査官の判断を支える制度が整備されていない

→ノン・ルフールマン原則の遵守が困難に

- ・送還の停止効に関して特に考慮すべき事項：難民申請者に関わって

- ①難民認定の宣言的性格とノン・ルフールマン原則の保護利益

←難民でないことの精確な確定、誤った判断の不利益は国が負うべき

- ②効果的な救済措置を受ける権利（自由権規約 2 条 3 項）

独立した公平な法廷に救済を求める権利の保障

←裁判に訴える機会の剥奪は許容されない

3 収容と恣意的拘禁の禁止：Presumption Against Detention in International Law

- ・収容の世界的増加…抑止と退去という二つの目的←But, who is the audience?

- ・拘禁は、国境（入管施設）にあっても、恣意的 arbitrary であってはならない

合理的、必要かつ均衡がとれたものであること

個別の審査（逃亡の危険、協力の欠如など）

出入国管理の目的を達成するのに、より侵害的な手段が他にないこと（出頭・報告義務、保証金納付による放免・釈放など）

目的を達成するのに合理的に必要な期間にとどめられること

裁判所による収容審査の適法性審査の権利の保障

迅速性、独立した公平な司法機関、最低限の適正手続、効果的（釈放命令も可能）

拘禁状態が非人道的でないこと（多人数の収容なども）

- ・UNHCR「庇護申請者の拘禁に関するガイドライン」（1999 年）

国連人権理事会恣意的拘禁作業部会（WGAD）

→拘禁に訴える前に非拘束的な代替的措置が追求されるべき

- ・WGAD の先例の中から

◇*Michael Mvogo v. Canada*, WGAD Opinion No. 15/2014

The “inability of a State party to carry out the expulsion of an individual does

not justify detention beyond the shortest period of time or where there are alternatives to detention, and under no circumstances indefinite detention.”

◇拘禁期間に明確な制限を設けること、司法審査を確保すること、
代替措置は庇護申請者の財力によってはならないので「保証金は現実的な代替措置とはみなさない」(*Marcos Antonio Aguilar-Rodriguez v. United States*, WGAD Opinion No. 72/2017)

◇逮捕した日に送還され、拘禁の合法性を争う機会を奪ったことは公正な裁判を受ける権利を侵害した恣意的拘禁にあたる (*Adnam El Hadj v. Spain*)

◇「自主的」に帰国した場合であっても、拘禁が恣意的であった場合には「自主的」帰国とは認められない (*Thaer Kanawi Abed el Zahra el Rimahi v. Lebanon*, WGAD, Opinion No. 56/2011)。

・日本の実務

収容が原則であること、期限が定められていないこと←「恣意的」

収容状態…適切な医療・言語サービス等の欠如←「恣意的」

4 まとめ：日本が自発的に引き受けている国際人権義務の視点を組み入れること

・送還について：

ノンフルマン原則を遵守する観点からの制度整備（難民認定手続、送還先判断）
効果的な救済措置を受ける権利の保障

・収容について

身体的自由、非人道的処遇の禁止の観点からの検討

UNHCR ガイドライン、WGAD の見解の考慮

・国家の国境管理権限に国際法は明瞭な規制を及ぼしている

⇨国際人権機関の勧告・意見等を踏まえ、国際標準との整合性を確保すること

・適切な難民性判断が困難で、責任の所在があいまいな体制の下で不認定の連鎖を重ねながらも、複数回申請を許容し、退去強制を控えることで、結果としてノン・フルマン原則の侵害が回避されてきた実態

←複数回申請を抑え、送還の部分を厳格化するのであれば、難民性判断・送還先判断の適正化と責任の所在の明確化が不可欠

・誤用/濫用の懸念…各国が共有。複数回申請の場合に許容性審査／迅速手続等を導入するにしても、肝心の難民の要件の解釈、信憑性の評価、出身国情報の収集・評価が抜本的に改善されないのなら（難民審査参与員の専門性を高めることも含め）、
「効率」偏重となってしまう、不適當なのだが・・・。

【参照すべき文献】

- ① 法律時報 2020 年 2 月号の小特集「国際人権法から入管政策を考える」
(小坂田裕子、北村泰三、村上正直、安藤由香里の論考)
- ② 法学セミナー2020 年 2 月号の特集「身体の拘束を考える－恣意的拘禁と国際人権」
(特に、児玉晃一、駒井知絵の論考)
- ③ European Asylum Support Office, *Judicial Analysis: Asylum procedures and the principle of non-refoulement* (2018), available at
https://easo.europa.eu/sites/default/files/asylum-procedures-ja_en.pdf#search=%27nonrefoulement+suspensive+effect%27

【資料：専門部会第2回会合における発言（議事録から抜粋：下線は報告者による）】

私は飽くまでも、異議審に参与員として関わっている者の意見としてお聞きください。私は、「難民を助ける会」の人間です。ですから、ほんの少しでも、難民であるという蓋然性があると感じれば、審尋の際に、少しこういうふうに答えてくれればというぐらいの質問をするのですが、しかし 全く見当外れの答え方をされることがあります。

私は約 4, 000 件の審査請求に対する裁決に関与してきました。その うち約 1, 500 件では直接審尋を行い、あとの 2, 500 件程度は書面 審査を行いました。まず、私が直接審尋を実施した審査請求人の中で、難民認定がなされたのはこれまで4人です。そして、在留特別許可が認められた人が約 22, 3 人いると思います。それが現実です。難民を助ける会の柳瀬が、実際に会ってインタビューした結果が、そういう状況です。・・・

それからもう一つ、原審の申請の際に、代理人が加わればいいのか、NGOの方が加わればいいのかとおっしゃいますけれども、難民認定申請者は既にインターネットで、お互いに情報交換をして、同じ申請書の内容で書いてきている場合も多いです。もうかなり情報は漏れています。そして、庁舎の近くに数人で集まり、「あなた、何があった？ 私はこう書いた」という感じでお互いにネット を見比べているというのが現状です。そのようにして、これ以上手続を長引かせるようになってしまうのはいかかだと思います。そうやって一緒に立ち会ってということは、金銭的な負担が大きく難しいということもある と思います。