

難民・収容・送還に関する、日本政府に対する勧告一覧

2022年 3 月

難民研究フォーラム

日本の難民行政について、条約機関による報告書審査などを通じて、人権保障の観点から、様々な改善点の指摘が行われてきました。本資料では、その中で、難民認定制度や庇護希望者への対応、入管収容や送還に関連するものを抜粋してまとめています。

※青：難民の保護や手続について、緑：収容について、赤：庇護希望者の送還について、黒：その他

1. 政府報告書審査

自由権規約委員会による総括所見	
第 4 回 1998年 11月19日 原文／日本政府による仮訳 para.10,19	・ 委員会は、調査及び救済のため警察及び出入国管理当局による不適正な処遇に対する申立てを行うことができる独立した当局が存在しないことに懸念を有する。委員会はそのような独立した機関又は当局が締約国により遅滞なく設置されることを勧告する。 ・ 委員会は、収容の厳しい条件、手錠の使用及び隔離室での収容を含む、出入国管理手続中に収容されている者に対する暴力及びセクシュアル・ハラスメントに関する申立てについて懸念を有する。入国者収容所の被収容者は、6ヶ月間まで、また、いくつかの事例においては2年間もそこに収容される可能性がある。委員会は、締約国が収容所の状況について再調査し、必要な場合には、その状況を規約第7条及び第9条¹に合致させるための措置をとることを勧告する。
第 5 回 2008年 10月30日 原文／日本政府による仮訳 para.25	・ 全ての庇護申請者に対し、弁護士、法的扶助、通訳、全ての手続期間中における適切な国による社会的支援又は雇用にアクセスする機会を確保すべきである。法務大臣によって「テロリストの可能性がある」と思われた申請者をも対象とする完全に独立した不服申立機関²を設立すべき…である。 ・ 庇護申請者を拷問や他の虐待の危険のある国へ送還することを明示的に禁止するため、出入国管理及び難民認定法を改正することを検討…すべきである。 ・ 申請者が、庇護申請への否定的な決定につき不服申立てを行う前であって行政手続の結論が出た後直ちに送還されないようにすべきである。

¹ 第7条 何人も、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を受けない。特に、何人も、その自由な同意なしに医学的又は科学的実験を受けない。

第9条 1 すべての者は、身体的自由及び安全についての権利を有する。何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない。何人も、法律で定める理由及び手続によらない限り、その自由を奪われない。2 逮捕される者は、逮捕の時にその理由を告げられるものとし、自己に対する被疑事実を速やかに告げられる。3 刑事上の罪に問われて逮捕され又は抑留された者は、裁判官又は司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前に速やかに連れて行かれるものとし、妥当な期間内に裁判を受ける権利又は釈放される権利を有する。裁判に付される者を抑留することが原則であってはならず、釈放に当たっては、裁判その他の司法上の手続のすべての段階における出頭及び必要な場合における判決の執行のための出頭が保証されることを条件とすることができる。4 逮捕又は抑留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決定すること及び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に、裁判所において手続をとる権利を有する。5 違法に逮捕され又は抑留された者は、賠償を受ける権利を有する。

² 「完全に独立した不服申立機関」について、「法務大臣に助言する難民参与員は独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから、法務大臣に対する難民不認定処分に関する不服申立てをしようとしても、独立した審査ではない」との懸念が示されている（para.25、委員会懸念事項）。

第 6 回 2014年 8 月20日 原文／日本弁護士連合会による仮訳 para.19	・ 締約国は、下記の行動をとるべきである。 ・ 退去強制手続の過程において、外国人が不当な取扱いの対象とされないことを保障するために、あらゆる適切な措置を講じること。 ・ 国際的な庇護を求めているすべての人が、庇護の認定及びノンルフールマンに関する公正な手続に対するアクセスを与えられ、かつ、難民不認定処分に対して執行停止の効力を有する独立した異議申立手続に対するアクセスが与えられることを確保すること。 ・ 収容は最も短い適切な期間内において行われ、かつ、行政収容以外の既存の代替措置が適正に考慮された場合においてのみ行われることを確保し、並びに、移住者が裁判所に対して訴えを提起し、自らの収容の合法性について審査を求めることができることを確保するための手段を講ずること。
社会権規約委員会による総括所見	
第 3 回 2013年 5 月17日 原文／日本政府による仮訳 para.21	・ 委員会は、締約国に対して、不法労働者、亡命希望者及び難民を含む移民労働者³の不平等な取扱いをなくすための法令及び規則を強化するよう勧告する。また、委員会は、締約国に対して、その在留資格にかかわらず、全ての労働者に対して労働関連法が適用されることについて啓発をするよう要求する。
人種差別撤廃委員会による総括所見	
第 1 ～ 2 回 2001年 3 月20日 原文／日本政府による仮訳 para.19	・ 委員会は、締約国に受け入れられた難民の数が最近増加していることを留意しつつ、待遇に関する異なった基準が、一方でインドシナ難民に、他方で限られた数の他の国民的出身の難民に適用されていることを懸念する。インドシナ難民は住居、財政的支援及び政府の援助による日本語語学コースへのアクセスがあるのに対し、これらの援助は概して他の難民には適用されていない。委員会は、締約国に対し、これらのサービスについてすべての難民に対して等しい給付資格を確保するための必要な措置をとることを勧告する。また、この観点から、締約国に対し、すべての避難民⁴が有する権利、特に、相当な生活水準と医療についての権利を確保するよう勧告する。
第 3 ～ 6 回 2010年 4 月 6 日	・ 委員会は、締約国が標準化された庇護手続及びすべての難民による公的サービスに対する平等な権利を確保するために必要な施策⁵を講ずることを改めて勧告する。これに関連して、委員会はまた、すべての庇護希望者の権利、特に適当な生活水準や医療ケアに対する権利が確保されることを勧告する。 ・ 委員会は、本条約第 5 条 (b⁶) に基づき、何人も各人の生命や健康が危険にさら

³ 「不法労働者、亡命希望者及び難民を含む移民労働者」は、原文では migrant workers, including those with irregular migration status, asylum-seekers and refugees である。

⁴ 「すべての避難民」は、原文では all asylum-seekers である。

⁵ 「標準化」および「平等な権利」について、「特定の国からの庇護希望者には異なった優先的な基準を適用しており、他国の出身で国際的保護が必要である庇護希望者は強制的に危険な状況に戻されている」との懸念が示されている (para.23、委員会懸念事項)。

⁶ 第 5 条 第 2 条に定める基本的義務に従い、締約国は、特に次の権利の享有に当たり、あらゆる形態の人種差別を禁止し及び撤廃すること並びに人種、皮膚の色又は民族的若しくは種族的出身による差別なしに、すべての者が

原文／日本政府による仮訳 para.23	されると信じるに足る十分な理由がある国に強制的に送還されないことを確保することを要請する。委員会は、この点において国連難民高等弁務官事務所との協力を求めることを勧告する。
第 7 ～ 9 回 2014年 9月26日 原文／日本政府による仮訳 para.23	・ 難民及び避難民に関する一般的勧告22（1996年⁷⁾ に照らし、またアフリカ系の人々 に対する差別に関する一般的勧告34（2011年⁸⁾ に留意し、委員会は締約国が以下のことのための措置をとるよう勧告する。 ・ 難民及び庇護希望者に関する、地域自治体や地域社会の間の非差別及び理解を促進すること。 ・ 庇護希望者の収容が最後の手段としてのみ、かつ可能な限り最短の期間で用いられることを保証すること。締約国は、その法に規定されるように、収容の代替措置を優先すべきである。 ・ 無国籍者の確認及び保護を適切に確保するため、無国籍者の認定手続を設置すること。締約国はまた、1954年の無国籍者の地位に関する条約及び1961年の無国籍の削減に関する条約への加入を検討すべきである。
第10～11回 2018年 8月30日 原文／日本政府による仮訳 para.36	・ 難民及び避難民に関する一般的勧告22（1996年）を想起し、委員会は、締約国に全ての難民認定申請者が適正な配慮を受けるよう確保することを勧告する。 ・ 委員会は、締約国が難民認定申請者に対し、申請から 6 か月後の就労を認めることを勧告する。 ・ 委員会は、締約国が収容所の収容期間の上限を導入することを勧告し、庇護希望者の収容が最後の手段としてのみ、かつ可能な限り最短の期間で用いられるべきであり、収容以外の代替措置を優先するよう努力すべきとの、前回の勧告（CE RD/C/JPN/CO/7-9, パラグラフ23）を繰り返す。
拷問禁止委員会による総括所見	
第 1 回 2007年 5月18日 原文／日本政府による仮訳 para.14	・ 外国人移住者の収容及び退去強制に関するあらゆる措置及び運用が、条約第 3 条⁹⁾ に完全に適合するよう確保すべきである。特に、締約国は、退去強制対象者が拷問を受けるおそれがあると信じるに足る相当な根拠がある国への退去強制を明確に禁止し、庇護申請を二次的に審査する独立機関を設置すべきである。 ・ 庇護申請及び退去強制手続において適正な手続を確保すべき…である。 ・ 入管収容施設における取扱いに関する不服申立てを二次的に審査する独立機関を、遅滞なく設置すべきである。 ・ 退去強制を待つまでの収容期間の長さに期限を設けるべきであり、特に脆弱な立

法律の前に平等であるという権利を保障することを約束する。(b) 暴力又は傷害（公務員によって加えられるものであるか）いかなる個人、集団又は団体によって加えられるものであるかを問わない。）に対する身体の安全及び国家による保護についての権利

⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) "General Recommendation No. 22: Article 5 and refugees and displaced persons" (24 Aug. 1996) [<https://www.refworld.org/docid/4a54bc340.html>]

⁸ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) "General recommendation No. 34 adopted by the Committee: Racial discrimination against people of African descent" (3 Oct. 2011) [<https://www.refworld.org/docid/4ef19d592.html>]

⁹ 第 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。

	場の人々についてはそうすべきである。 ・ 退去強制令書発付後における収容の要件に関する情報を公開すべきである。
第2回 2013年 5月29日 原文／日本弁護士連合会による仮訳 para.9	・ 委員会の前回の勧告（パラグラフ14）及び日本への訪問調査を受けた2011年の移住者の人権に関する特別報告者の勧告（A/HRC/17/33/Add.3、パラグラフ82）に照らし、締約国は以下のことをすべきである： ・ 移民又は庇護申請者の収容及び退去強制に関するすべての立法及び運用を条約第3条に下での絶対的な原則であるノン・ルフールマン原則に一致させる努力¹⁰を継続すること； ・ 庇護申請者の収容は最後の手段としてのみ使われ、収容が必要な場合でも収容期間を可能な限り短くするようにして、強制退去を控えた収容の期間に上限を導入すること； ・ 出入国管理及び難民認定法に定められた収容以外の選択肢をさらに利用するようにすること； ・ 特に、効果的な収容所の監視ができるようにするための適切な資源及び権限を与え、収容された移民又は庇護申請者からの不服申立てを受け、審査することができるようにすることにより、入国者収容所等視察委員会の独立性、権限、効果をより強化すること； ・ 1954年の無国籍者の地位に関する条約及び1961年の無国籍者の削減に関する条約への加盟を検討すること。
子どもの権利委員会による総括所見	
第2回 2004年 1月30日 原文／日本政府による仮訳 para.25	・ 委員会は、締約国に対し、特に公教育や意識啓発キャンペーンを通じ、特に女児、障害のある児童、アメラジアン、韓国・朝鮮人、被差別部落民、アイヌその他の少数民族、移民労働者や難民の児童のために、社会的差別と闘い、基本的サービスへのアクセスを確保するよう、全ての必要で将来を予見した措置をとるよう勧告する。
第3回 2010年 6月11日 原文／日本政府による仮訳 para.78	・ 委員会は、締約国に対し、以下を勧告する； ・ 庇護申請児童の収容を防止し、入管収容施設からのすべての庇護申請児童の速やかな放免を確保し、彼らにシェルター、適切なケア及び教育へのアクセスを提供するため、公的なメカニズムの確立を含む速やかな措置を講じること、 ・ 児童の最善の利益が最優先に考慮されることを確保しつつ、公平かつ児童に配慮した難民認定手続の下、同伴者のいない児童の難民申請手続を加速させ、後見人や法的代理人を指名し、親や他の親族の追跡を行うこと、 ・ 国連難民高等弁務官（UNHCR）の「児童の最善の利益の公式な決定に関するガイドライン¹¹」及び「難民児童の保護及びケアに関するUNHCRガイドライン

¹⁰ 「ノン・ルフールマン原則に一致させる努力」について、「拷問にさらされる可能性のある国への送還を禁止する出入国管理及び難民認定法第53条第3項の効果的な履行が欠如している」との懸念が示されている（para.9、委員会懸念事項（e））。

¹¹ UNHCR "UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child" (May 2006) [<https://www.unhcr.org/en-my/4ba09bb59.pdf>]

	¹²」を考慮しつつ、難民保護分野における国際基準を尊重すること。
第4～5回 2019年 3月5日 原文／子ども の権利条約NG Oレポート連 絡会議による 訳¹³ para.42	・ 国際移住の文脈にある子どもの人権についての合同一般的意見¹⁴——すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会の一般的意見3号および4号（2017年）／子どもの権利委員会の一般的意見22号および23号（2017年）を想起しつつ、委員会は、前回の総括所見（CRC/C/JPN/CO/3、パラ78）を想起し、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。 ・ 子どもに関連するすべての決定において子どもの最善の利益が第一次的に考慮され、かつノンルフールマンの原則が維持されることを確保すること。 ・ 庇護希望者である親が収容されて子どもから分離されることを防止するための法的枠組みを確立すること。 ・ 庇護希望者または移住者であって保護者のいない子どもまたは養育者から分離された子どもの収容を防止し、このようなすべての子どもが入管収容施設から直ちに放免されることを確保し、かつこれらの子どもに居住場所、適切なケアおよび教育へのアクセスを提供するために、公式な機構の設置等も通じた即時的措置をとること。 ・ 庇護希望者および難民（とくに子ども）に対するヘイトスピーチに対抗するためのキャンペーンを発展させること。

2. その他：国連人権理事会特別報告者／特別手続き／共同書簡

移住者の人権 に関する特別 報告者¹⁵ 2011年 3月21日 原文／全国難 民弁護団連絡 会議による仮 訳	・ 厳密に必要とされる場合に収容を限定するための明確な要件を設置するべきである。立法により、移住者の収容の代替措置を規定するべきである。入管法は、送還を待つ間の収容の最長期間を導入すべく改正するべきである。病人、未成年または未成年者の父母の収容は避けられなければならない。 ・ 収容所で移住者に与える医療の水準を改善する緊急措置が適用されなければならない。 ・ 入国者収容所等視察委員会は、実効的に収容所の状況を監視し、苦情について適時に対応するのに適切な資源および権威を与えられるべきである。 ・ 退令手続中の暴力を防止するため、退令担当官に対する研修および他の意識向上活動が実施されるべきである。
--	---

¹² UNHCR "Refugee Children: Guidelines on Protection and Care" (1994) [<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3470.html>]

¹³ 日本弁護士連合会ホームページへのリンク。

¹⁴ 子どもの権利委員会「国際移住の文脈にある子どもの人権についての合同一般的意見：すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会の一般的意見3号（2017年）および子どもの権利委員会の一般的意見22号（2017年）」（平野裕二訳）[<https://img.atwiki.jp/childrights/attach/315/22/CRC%20GC22%20Japanese.pdf>]、子どもの権利委員会「出身国、通過国、目的地国および帰還国における、国際的移住の文脈にある子どもの人権についての国家の義務に関する合同一般的意見：すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会の一般的意見4号（2017年）および子どもの権利委員会の一般的意見23号（2017年）」（平野裕二訳）[<https://img.atwiki.jp/childrights/attach/316/23/CRC%20GC23%20Japanese.pdf>]

¹⁵ 国連人権理事会によって1999年に創設された「移住者の人権に関する特別報告者」による。

para.82	・ 女性移住者に対する差別に対処するため、専門の官庁が設置されるべきであり、また、実効的な措置が適用されるべきである。特に、日本人と外国人の夫婦が別離する場合、日本人配偶者の反対のみを理由にして外国人配偶者はその在留資格を失うべきではない。司法は、子どもの養育権に関し、外国人配偶者と日本人配偶者の平等の権利を認め、かつ実効的に保障するべきであり、また、ドメスティック・バイオレンスの場合で被害者が外国人配偶者である場合、外国人被害者の権利はいっそう維持されるべきである。この分野の裁判所判決に関する統計は、別離した移住者の配偶者と子どもの状況を評価して適切な措置を適用するために、蓄積され且つ適切な研究がなされるべきである。
恣意的拘禁に関する作業部会 ¹⁶ 2020年 9月25日 原文／先行編集版訳 ¹⁷ para.100, 104	・ …氏の身体の自由の剥奪は、世界人権宣言第2条、第3条、第8条、第9条、第14条、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）第2条、第9条、第26条に違反し、恣意的なものであり、カテゴリーⅠ、Ⅱ、Ⅳ、Ⅴ¹⁸に該当する。 ・ 作業部会は、日本が自由権規約の下で負う義務との整合性を確保するため、出入国管理及び難民認定法を見直すよう政府に要請する。
共同書簡 ¹⁹ 2021年 3月31日 原文／仮訳 ²⁰	・ 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…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る。 ・ 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。 ・ 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²¹、移住（出入国管

¹⁶ 国連人権理事会の特別手続の一つ。国際的な人権基準に合致しない自由の剥奪に関する調査や、個人通報の受理を行っている。

¹⁷ 全国難民弁護団連絡会議ホームページへのリンク。

¹⁸ 先行編集版訳 para.3 より：

- カテゴリーⅠ：身体の自由の剥奪を正当化する法的根拠を見出すことが明らかに不可能な場合（刑期の終了後に拘禁されている場合や、恩赦法が適用されるにもかかわらず拘禁されている場合など）
- カテゴリーⅡ：身体の自由の剥奪が、世界人権宣言第7条、13条、14条、18条、19条、20条及び21条、並びに締約国が関係する限りにおいては、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）第12条、18条、19条、21条、22条、25条、26条及び27条によって保障されている権利又は自由の行使に起因する場合。
- カテゴリーⅣ：庇護申請者、移民または難民が、行政的あるいは司法的な審査、または救済の可能性がないまま、長期間の行政収容を受けている場合。
- カテゴリーⅤ：身体の自由の剥奪が、出生、国籍、民族若しくは社会的出身、言語、宗教、経済状況、政治的若しくはその他の意見、性別、性的指向、障害、その他の地位に基づく差別を理由とする国際法違反を構成するものであって、その目的が、又はその結果として人間の平等を無視することになる場合。

¹⁹ 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による。

²⁰ 全国難民弁護団連絡会議ホームページへのリンク。

²¹ 「収容を推定しないことを法律において確立し」は、原文では to establish a presumption against detention in law である。

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。

- ・ 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。