

「安全上の懸念」と難民保護：
国際的保護の例外をめぐる理論と法制度から考える

イントロダクション： 2021年入管法改正案について

2022年8月8日
難民研究フォーラム

1. 「安全上の懸念」と難民保護

(1) 難民の定義における「除外条項」（難民条約1条F項）

- (a) 平和に対する罪、戦争犯罪、又は人道に対する罪に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行ったこと。
- (b) 難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で**重大な犯罪**（政治犯罪を除く。）を行なったこと。
- (c) 国際連合の目的及び原則に反する行為を行ったこと。

※入管法における難民の定義：難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）第一条の規定又は難民の地位に関する議定書第一条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう（第2条第3の2）

- ① 「重大な犯罪」とは：**極刑（capital crime）を科され得るような犯罪又は罰し得べき非常に重大な行為（a very grave punishable act）**でなければならない。それほど重大でない刑罰（moderate sentences）が科され得る軽微な犯罪（minor offences）は、仮にそれが当該国の刑法上「犯罪」とされていたとしても第1条F(b)に基づく除外の根拠とはならない（UNHCR「難民認定基準ハンドブック」パラグラフ155）
- ② 適正手続保障：除外条項の適用がもたらす重大な結果を考慮すれば、除外決定手続に**厳格な手続的保障措置**を組み込むことは不可欠である。除外の決定は、原則として、受理可能性の判断又は迅速化された手続においてではなく、通常の難民の地位の決定手続において行われ、**当該事案について十分な事実及び法的評価を確保すべきである**（UNHCR「国際的保護についてのガイドライン第5号」パラグラフ31）

1. 「安全上の懸念」と難民保護

(2) ノン・ルフールマン原則（難民の送還禁止）の例外（難民条約33条2項）

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又は**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。

- ① 「特に重大な犯罪」：第1条F（b）「重大な犯罪（政治犯罪を除く）」よりもさらに高い基準と限定的な適用が求められる。
- ② 適正手続保障：国際難民法、とりわけ1951年難民条約第33条（2）は認定された難民の追放を禁じてはいないが、それは当該個別ケースにおいてその者が避難国の安全やコミュニティを危険にさらすと証明された場合である。この危険は送還後に起こり得る危害に勝るものでなければならぬため、そのような追放の決定は**法の適正手続きに則って行われなければならないこと**にUNHCRは留意する。法の適正手続きとは、**安全上の脅威について立証し、当該個人がその疑いに対して反論し得る証拠を提供できるようにするものである**（UNHCR「難民保護を損なわずに安全上の懸念に対処する－UNHCRの見解－」）

2. 入管法改正案（閣法）の概要

- 庇護・在留
 - 在留特別許可制度の見直し
 - **補完的保護対象者の認定制度の創設**
 - **難民認定制度の運用の見直し（法改正事項でない）**
- 送還
 - **送還停止効の例外規定の創設**
 - 旅券発給申請の命令（罰則含む）
- 収容
 - 監理措置の創設
 - 仮放免のあり方の見直し
 - 処遇に関する規定の整備

2. 入管法改正案（閣法）：経緯

- 2018年2月28日 入管局長指示 → 仮放免の厳格化
- 2019年5月 ハンガーストライキ開始（2020年1月末までに235人が実施）
- **2019年6月 大村入管での飢餓死**
- 2019年7月 2週間仮放免開始
- **2019年10月 大村死亡事案調査報告書**
- **2019年10月 「収容・送還に関する専門部会」設置**
 - **「送還忌避者」の増加・収容の長期化を防止する方策、収容の在り方を検討**
- **2020年6月 「収容・送還に関する専門部会」による報告書**
- 2020年臨時国会 → 法案提出されず
- 2021年通常国会 → 法案提出 → **成立見送り（2022年臨時国会 再提出？）**

3. 送還停止効：現行法での扱い

- 送還先の決定時の判断（1981年成立（1982年施行）の改正入管法により導入）

第53条 退去強制を受ける者は、その者の国籍又は市民権の属する国に送還されるものとする。

2 前項の国に送還することができないときは、本人の希望により、左に掲げる国のいずれかに送還されるものとする。

一 本邦に入国する直前に居住していた国

二 本邦に入国する前に居住していたことのある国

三 本邦に向けて船舶等に乗った港の属する国

四 出生地の属する国

五 出生時にその出生地の属していた国

六 その他の国

3 前二項の国には、次に掲げる国を含まないものとする。

一 **難民条約第三十三条第一項に規定する領域の属する国（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。）**

二 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第三条第一項に規定する国

三 強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約第十六条第一項に規定する国

3. 送還停止効：現行法での扱い

- **難民申請中の送還停止**（2004年成立（2005年施行）の改正入管法により導入）

入管法第61条の2の6第3項 第61条の2の4又は第1項の申請をした在留資格未取得外国人で、第61条の2の4第1項の許可を受けていないもの又は当該許可に係る仮滞在期間が経過することになったもの…について、第5章に規定する退去強制の手続を行う場合には、同条第5項第1号から第3号までに掲げるいずれかの事由に該当することになるまでの間は、**第52条第3項の規定による送還…を停止するものとする。**

- 難民の送還に関する懸念はなおも残る。

- 自由権規約委員会総括所見（第5回／2008）パラグラフ25

- 退去強制令書の執行を延期する申請への否定的な決定につき不服申立てを行える前に送還されたとの報告事例を懸念する。
- 締約国は、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し、また、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。
- 拒否された申請者が、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。

- 自由権規約委員会総括所見（第6回／2014）パラグラフ19

- 出入国管理及び難民認定法の改正にもかかわらず、ノンルフールマン原則が実際のところ効果的に履行されていないことについて、懸念を表明する。
- 締約国は、下記の行動をとるべきである…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。

3. 送還停止効：現行法での扱い

- ・ チャーター機による集団送還（2013年～／国費）

チャーター機による庇護希望者等の集団送還

統計資料11

	1回目	2回目	3回目	4回目	5回目	6回目	7回目		8回目	
日付	2013/7/6	2013/12/8	2014/12/18	2015/11/25	2016/9/22	2017/2/20	2018/2/8		2020/3/10	
人数	75人	46人	32人	22人	30人	43人	47人		44人	
(内訳) 国籍	フィリピン 75	タイ 46	スリランカ 26 タイ 6	バングラ 22	スリランカ 30	タイ 32 ベトナム 10 アフガン 1	ベトナム 47		スリランカ 44	
庇護希望者			29人		25人	2人	24人		38人	
難民異議棄 (内訳) 却告知後24 時間以内			26人		22人	1人	16人			
会計年度	平成25		平成26	平成27	平成28		平成29	平成30	平成31	令和2
予算	3,031万円		3,108万円	9,302万円	9,302万円		3,639万円	3,639万円	3,639万円	3,639万円
費用	約 1,500万円	約 2,400万円	3,858万円	約 3,500万円	約 3,700万円	約 2,700万円	約 2,600万円		約 4,000万円	
備考							上記のほか、小口集団送還を2回(12人)実施	小口集団送還を3回(13人)実施		

(参考) 本件に関する原告勝訴判決：2019年7月30日名古屋地裁、2021年1月13日名古屋高裁、2021年9月22日東京高裁 (p.15参照)

表の出典：全国難民弁護団連絡会議
<http://www.jlnr.jp/jlnr/?p=6015>

4. 2021年入管法改正案（閣法）：送還停止効の例外規定の創設

【例外規定の対象】

（１） ３回目以降の難民申請者（自動的に例外規定を適用）（法案第61条の２の９第４項第１号）

※ただし「相当の理由がある資料」を提出した場合はその限りでない。

（２） １回目以降の難民申請者について、無期若しくは３年以上の懲役若しくは
禁錮に処せられた者など（法案第61条の２の９第４項第２号）

① 無期若しくは３年以上の懲役若しくは禁錮に処せられた者

② 以下のいずれかに該当する or 該当すると疑うに足りる相当の理由がある者：入管法第24条第３号の２、第３号の３、第４号のオ～カ

- ・ 第３号の２：公衆等脅迫目的の犯罪行為の実行、予備行為又は実行を容易にする行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者として法務大臣が認定する者
- ・ 第３号の３：国際約束により入国を防止すべきとされている者
- ・ 第４号オ～カ：政府や公務員、公共の私設や工事事業所に対する暴力主義的破壊活動（企画、主張、団体の結成や加入、団体との密接な関係を有する、印刷物の作成や展示を含む）

5. 送還停止効の例外規定の創設：UNHCRによる意見

- 退去強制手続の自動的停止効（以下「送還停止効」、現在はすべての庇護希望者に適用される）を一定の事案について解除する旨の提案は、ルフルマンの可能性を高めるため、望ましくないものとして非常に重大な懸念を生じさせる
- 自動的な送還停止効に対する何らかの例外の導入を決定するのであれば、それはきわめて限定された事案に限られなければならない、初回の申請者が含まれてはならず、かつ、ノン・ルフルマン原則を確保するために…適正な手続的保障を確立すること等により——適正な措置を整備する必要がある。
- これは…難民認定に関する原決定の質を確保するための措置がすでにとられていることが前提である。

以下、UNHCRによる意見は、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」（2021/4/9）

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

5. テロリズムや暴力主義的破壊活動等に関与するおそれがあると疑われる者に対する送還停止効の例外の導入にかかる論点

(1) 条約第1条の評価に先んじて、ノン・ルフールマン原則の例外の適用可能性が検討される点

- UNHCR：1951年の難民条約第33条第2項に基づくノン・ルフールマンの例外の個人に対する適用可能性を検討するためには、まず、当該個人の申請を1951年の難民条約第1条に照らして十全に評価することが不可欠となる。

(2) 対象が広範であり敷居が不明確である点

- 広範性について、第24条第4号オ～カ等参照。「疑うに足りる相当の理由がある者」や「予備行為又は実行を容易にする行為」にも適用される。
- UNHCR：脅威が避難国にとってのものであり、かつ非常に深刻でなければならない。認定は相当の理由に基づいて行われ、かつ信憑性および信頼性のある証拠によって裏付けられなければならない。

(3) 最後の手段かつ比例性がある場合に限定するための仕組みが設けられていない点

- UNHCR：1951年の難民条約第33条第2項…は制限的に解釈・適用されるべき。
- UNHCR：例外の適用は、危険を消滅または軽減させるために取り得る最後の手段であり、かつ、当該個人が国または社会に対して及ぼす危険は送還された場合に当該個人が直面する危険を上回るものでなければならないという意味で比例性がある場合に限られるべきである。

5. テロリズムや暴力主義的破壊活動等に関与するおそれがあると思われる者に対する送還停止効の例外の導入にかかる論点

(4) 手続保障が不十分かつ効果的な救済を求めることが困難である点

- UNHCR：個々の案件で第53条第3項が現在どのように適用されているかは不明であるが、送還停止効の解除の決定について行政不服審査を求める権利が存在しない中、第53条第3項が、追加的保障として機能するようなやり方で運用されることが望まれる。
- UNHCR：送還停止効を解除する旨の判断を行政処分と見なして行政不服審査の対象とし、かつ、入管庁として対象者にこのような処分の通知を行うことが推奨される。

※入管法第53条3項の適用について、拷問禁止委員会総括所見（第2回／2013）パラグラフ9

- 委員会は以下の事項を懸念する：...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こと
- 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を継続すること

**...UNHCR：送還停止効の例外として犯罪歴等の一定の属性のある者に言及する
第61条の2の9第4項第2号の削除を提案する**

5. 送還停止効の例外規定の創設： 国連人権理事会特別手続による意見

- 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による共同書簡（2021/3/31）
 - 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。
 - 庇護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）の高いリスクを伴う可能性があることを懸念します。
 - 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。

6. 送還停止効の例外：EUの場合

- 資格指令 第21 条：ルフルマンからの保護
 - 加盟国は、国際的義務に従って、ノン・ルフルマン（追放及び送還の禁止）原則を尊重しなければならない。
 - 1 項にいう国際的義務によって禁止されていない場合であって、次の場合には、加盟国は、公式に難民と認められているか否かにかかわらず、難民を追放又は送還することができる。
 - その者がいる加盟国の安全にとって、危険であるとみなす合理的な理由がある場合
 - その者が、特に重大な犯罪について最終判決により有罪となり、その加盟国の社会にとって危険であるとされる場合
 - 加盟国は、2 項 が適用される難民の在留許可を撤回し、終止させ若しくは更新、又は付与を拒否することができる。
- 庇護手続指令
 - 第41条：再申請の場合の加盟国に留まる権利の例外
 - …加盟国は、帰還決定が当該加盟国の国際的義務及び連合内の義務に反して直接又は間接にルフルマンにはならないと認定当局が考える場合にのみ、そのような例外を設けることができる。
 - その他、適正手続に関連して「独立した不服申立てへのアクセス」「UNHCR の監督役割」「難民認定面接の適正な記録方法」「出身国情報の調査／分析および通訳者／難民認定担当官の資格」に関する具体的な規定を設けている。
- ノン・ルフルマン原則の例外の適用状況：The vast majority of consulted Member States (AT, BE, CY, DE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI and UK) indicated that, in practice, they do not *refoule* refugees under any circumstance. Only the **Czech Republic** indicated that *refoulement* took place but in a very limited number of cases (however, no quantitative data was provided)...

(European Commission (2019) “Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU): Final Report”

[<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>] より。下線は難民研究フォーラムによる)

7. 法案成立見送り後の政府の動き

- 東京高裁違憲判決（2021年9月22日東京高判）
 - 概要：難民不認定処分に対する異議申立の棄却告知の翌日に行われた送還（チャーター機による一斉送還）について、**憲法32条（裁判を受ける権利）や憲法31条（適正手続の保障）及びこれと結びついた憲法13条に反する**と判断。異議申し立てが「濫用的なものであり、救済の必要性に乏しい」との国側の主張に対して、裁判所は「当該難民申請が濫用的なものであるか否かも含めて司法審査の対象とされるべき」とした。
 - 違憲判決を受けた政府の対応
 - 違憲判決前に出していた通達（2021年6月17日付け出入国管理部長指示「送還実施に当たっての留意事項につて」）による対処で十分との姿勢：「送還予定時期は、**裁決告知から2か月以上後にすることを原則とする**ことなど、既に運用を変更しています」（2021年9月24日法務大臣閣議後記者会見の概要より）
- 出訴期間や訴訟係属中の送還を防ぐ法律上の規定はないまま。
- 2021年入管法改正案における送還停止効の例外を見直す姿勢なし。
- 通達の内容は、裁判を受ける権利の保障にあたり十分ではない。
- 裁決告知から送還までの期間が短く、裁判を受ける権利が実質的に保障されているとは言えない
 - 送還時の弁護士への通信が可能な場面が限られている

7. 法案成立見送り後の政府の動き

- 入管庁「現行入管法上の問題点」の発表（2021/12/21）
 - 「社会不安を増大させる」として非正規滞在者の排除を目指す姿勢
 - 「在留資格のない不法残留者は就労することができず、十分な行政サービスも受けることができないなど、社会的地位が不安定であり、人道上の問題が生じ得ることに加え、社会不安を増大させかねない」
 - 「不法残留者を放置することは適当でない」
 - 「不法残留者「0」を目指す」
 - 2020年12月末時点（速報値）で難民申請中の「送還忌避者(*)」1,938人のうち、466人が有罪判決を受けており、そのうち152人が懲役3年以上（実刑）とする。

* 送還忌避者：「退去強制令書が発付されたにもかかわらず退去を拒む外国人」を指すとされている。2019年頃より、難民申請者の送還促進の文脈で入管庁が頻繁に用いている。

7. 法案成立見送り後の政府の動き

- 入管法改正案の再提出方針
 - 「昨年の通常国会に提出した入管法改正法案については、補完的保護対象者の認定制度が含まれていた。この制度は内戦や戦争に巻き込まれて命を落とすなどの、難民条約上の五つの理由以外の理由により迫害を受けるおそれのある方を補完的保護対象者と認定し、難民に準じて保護する。同法案は成立には至らなかったが、**再度の提出に向けて現在法務省において検討中**である」（官房長官記者会見 2022/4/5 午後）
 - 「前回の入管法改正案は廃案になってしまったわけですが、そこには、補完的保護対象者の認定制度の創設、在留特別許可制度の見直し、**送還停止効の例外等が盛り込まれていました**。こういった様々な方策を組み合わせ、**パッケージとして**、制度全体の適正化を目指していく必要があると考えています。必要な法整備に向けて準備をしていく、その考えに変わりはありません」（法務大臣閣議後記者会見の概要 2022/4/15）
 - 「前回廃案になった法案では送還停止効の例外を盛り込んでいましたが、**その具体的な内容については、様々な検討が必要であり、検討中**というのは、必ずしも今の時点で前回同様一言一句そのままのものを考えているということではないという意味です」（法務大臣閣議後記者会見の概要 2022/5/13）

8. 参考資料

- Cambridge University Press "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion" (2003) [<https://www.refworld.org/docid/470a33af0.html>]
- Jafarnia, Niku "The United Nations Security Council's Counterterrorism Resolutions and the Resulting Violations of the Refugee Convention and Broader International Law" Harvard Human Rights Journal Vol. 35 (2022)
- UNHCR "Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees" (2006) [<https://www.refworld.org/docid/43de2da94.html>]
- UNHCR 「国際保護に関する指針第5号 除外条項の適用：難民の地位に関する1951年条約第1条F項」 (2003年) [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/060616_exclusion.pdf]
- 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-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf>]
- UNHCR 「難民認定基準ハンドブック」 [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/HB_web.pdf]
- UNHCR 「難民保護を損なわずに安全上の懸念に対処する – UNHCRの見解 –」 (2015年) [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/UNHCRs_perspective_Addressing_Security_Concerns_JPN.pdf]
- Zard, Monette "Exclusion, terrorism and the Refugee Convention" Forced Migration Review 13 (2002)
- 駒井知会 「チャーター便強制送還に違憲判決：裁判を受ける権利等侵害を認定」 『時の法令』 2139号