

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」報告書 「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に対する意見

【はじめに】

2020年6月、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」による報告書「[送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言](#)」が発表されました。収容の長期化を防止するための策や、在留特別許可の活用といった外国人の人権保障に資する提言がある一方、難民認定申請者の「送還停止効に一定の例外を設ける」(p.34)という、難民条約などが定めるノン・ルフールマン原則に反するおそれがある提言が行われたことを強く憂慮します。

難民認定制度に関しては、「難民認定制度に関する専門部会」が2014年に公表した「[難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果\(報告\)](#)」における提言がまず優先して実施されるべきです。難民として保護すべき人を十分に保護できていない現状である限り、送還停止効に例外を設けることは決して認められません。

【収容代替措置について】

報告書では、収容の長期化を防止するための措置の一つとして「新たな収容代替措置」が提言されました(p.51)。収容代替措置とは、国境を越えて移動する個人がその在留資格に基づいて収容されないようにする法・政策または運用を指し、退去強制令書が発付された者などを対象に、約60か国以上で実施されています¹。日本においては、2011年よりFRJおよび法務省・日本弁護士連合会(日弁連)の三者が「日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業」として実施しています。

1. 日本における収容代替措置：

日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業

2012年2月に法務省・日弁連・FRJの三者で取り交わした覚書に基づき、試行期間を経て2014年より本格実施されています。空港において難民該当性を主張した者が対象で、FRJが住居を確保し、法務省が一時庇護上陸や仮滞在、仮放免といった形でその者を放免、日弁連およびFRJが法的手続きや生活の支援を行っています。

2019年末までに38名がこの措置の対象となりました。収容をしないことによって難民認定手続きを円滑に進めることができ、これまでに4名が難民認定、6名が人道配慮による在留許可を得ています。また、支援団体と早期につながることにより、心身の健康を維持し、個別のニーズに配慮したケースワークを行うことができるといった点も評価されています。なお、これまで逃亡した事案は1件もなく、民間の支援団体や弁護士との関係性の構築が、逃亡防止に大きく寄与していると言えます。

2. 「新たな収容代替措置」について

今回提言された「新たな収容代替措置」は、上記事業よりも広く対象者を想定していると考えられ、収容の長期化の防止に資するものとして、歓迎します。今後、具体的な制度設計が行われると考えられますが、その際に考慮すべき点として、FRJのこれまでの経験に基づき、以下3点述べます。

¹ International Detention Coalition “Alternatives to Detention”
<https://idcoalition.org/alternatives-to-detention/> (Accessed 24 June 2020).

① 収容代替措置の対象者について

「収容は最後の手段としてのみ用いられるべき」というのが、入管収容に関する国際的な合意です²。UNHCRは、収容は例外的な措置であり、法令で明確に定められた正当な目的に基づく場合のみ、正当化されうるとしています³。具体的には、身元確認の間や、収容以外では送還の実施を確保することができない具体的な事情が認められるような場合、あるいはその個人の収容を解くことが社会に大きな影響を与えるような場合にのみ、収容が正当化されると考えられます⁴。したがって「新たな収容代替措置」の導入にあたっては、このような例外的な状況でない限り、その対象となることが明確に示されるべきです。

② 行き過ぎた逃亡防止措置への懸念

国際拘禁連盟（IDC）は、収容代替措置について「保釈金や出頭といった条件の適用を必ずしも必要とするものではない」としています。また、収容代替措置の包括的原則として基本的人権の一つである「自由の権利」を挙げています⁵。つまり、収容代替措置の対象者やその支援者に対して課せられる条件は、必要最低限のものとされなければならないのです。

その点、今回の提言が「送還の実施を担保するために逃亡防止や出頭確保（p.51）」を図り、「罰則を含む実効的な逃亡防止措置等についても併せて検討する（p.54）」としている点を懸念します。前述の通り、これまでの日本における収容代替措置において、逃亡事案は1つもありません。罰則や条件といった締め付けではなく、適切な支援を行うことによって、逃亡を防ぐことができ、自主出国等を検討できるようにもなるのです。収容施設に類似した環境を作り、収容施設と変わらない生活を強いること、何よりも収容代替措置が全件収容主義の一部を担うようなことは、収容代替措置の目的とは相容れません。このことを踏まえた条件の検討が行われることを強く求めます。

③ ケースワークの重要性

収容代替措置の対象者が生活するにあたっては、コミュニティや支援団体、弁護士といった、周囲からのサポートが欠かせません。特に個人の状況に特有のニーズと困難を理解し、その環境を整備して対応するケースワークの視点は、難民認定や人道配慮といった法的地位の獲得から帰国や第三国への出国の支援に至るまで、事案の解決に大きく寄与してきました。この点について、今回の提言では「第三者の支援又は補助等」としか言及されておらず、具体的に誰が、どのような支援を行うのかが不明瞭です。今後、個別の事情を配慮するケースワークの重要性を反映した制度設計が行われるべきです。その際には、ケースワーク

² 例えば「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」（2018）

<http://www.moj.go.jp/content/001312805.pdf>（収容・送還に関する専門部会第二回会合資料）では、目的13で「入管収容は最後の手段としてのみ使用し、代替措置を迫及すること」としています。

³ UNHCR「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン」（2012年）<http://www.moj.go.jp/content/001312811.pdf>（収容・送還に関する専門部会第三回会合資料）パラグラフ21より。

⁴ UNHCR「庇護希望者の拘禁及び拘禁の代替措置に関して適用される判断基準及び実施基準についてのガイドライン」（2012年）、IDC “There are Alternatives” (2015)

<https://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/>、EU「不法に滞在する第三国国民の帰還に関する指令」（2008）<https://www.refworld.org/docid/496c641098.html> などより。

⁵ IDC “There are Alternatives” (2015)

<https://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/>

にかかるコストや収容代替措置対象者の権利や個人の福祉についても、明確にされなければなりません。

【おわりに】

以上、日本における収容代替措置の経験から、今回の専門部会の提言に対する意見を述べました。収容代替措置が提言されたことを改めて歓迎しつつ、自由や人権といった、収容代替措置が大切にしてきた価値観および各国の成功例に基づいた制度設計が行われることを求めます。

【収容代替措置に関する参考資料】

収容代替措置については、各国での実践に基づき様々な知見が蓄積されています。以下、特に参考になると考えるものを挙げます。

- IDC (2015) “There are alternatives” [原文](#)、[日本語（仮訳・要旨のみ）](#)
- UNHCR (2011) “Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants” [原文](#)、[日本語（仮訳）](#)
- UNHCR (2015) “Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention” [原文](#)、[日本語（仮訳 ※収容・送還に関する専門部会第5回会合資料）](#)
- なんみんフォーラム（2019）[「日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業の実施状況について」](#)
- 法務省入国管理局・日本弁護士連合会・なんみんフォーラム（2015）[「空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関するパイロットプロジェクト事業報告書」](#)

以上

2020年6月28日

特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会
社会福祉法人 日本国際社会事業団
認定NPO法人 難民支援協会
日本カトリック難民移住移動者委員会
イエズス会社会司牧センター
全国難民弁護士連絡会議
RAFIQ 在日難民との共生ネットワーク
一般社団法人 Rainbow Refugee Connection Japan
特定非営利活動法人 難民自立支援ネットワーク

【本件に関する問い合わせ】

NPO法人なんみんフォーラム（FRJ）
〒165-0034 東京都中野区大和町1 - 53 - 11
Tel: 03-6383-0688 | Fax: 03-6383-0699 | info@frj.or.jp