

原文: Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention and the Special Rapporteur on freedom of religion or belief  
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27995>

パレ・デ・ナシオン - 1211 ジュネーブ 10、スイス

移住者の人権に関する特別報告者、恣意的拘禁作業部会、  
 及び、宗教または信条の自由に関する特別報告者の任務

資料番号 : OL JPN 1/2023

(回答にはこの資料番号をお使いください)

2023 年 4 月 18 日

閣下、

私たちは、人権理事会決議 43/6、51/8、49/5 に基づき、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としての立場から、皆様にご連絡することを光栄に思います。

この関連で、私たちは、**出入国管理および難民認定法の一部を改正する法案**に関して受け取った情報について、貴政府の注意を喚起したいと思います。

日本の出入国管理及び難民認定法は、以前にも恣意的拘禁作業部会の意見 No. 58/2020 の対象になっています。意見では、特に同法が無期限の入管収容を認めていることについて、国際法、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約、ICCPR）に基づく日本の義務との適合性が疑問視されました。

2021 年、日本政府は入管法の改正を試みました。2021 年の改正案は、国連特別手続における複数の任務に基づいて 2021 年 3 月 31 日に貴政府に進達された前回の書簡（OL JPN 3/2021）の対象となりました。この書簡では、旧改正法案として提出された入管法改正案が、移民の人権保護に関するいくつかの側面において、国際人権基準を下回っていると思われることを説明しました。私たちは、この書簡に対する 2021 年 6 月 17 日の回答に感謝し、2021 年の改正法案が最終的に取り下げられたことを歓迎します。今回の連絡は、2023 年 3 月 7 日に日本の国会で原案が承認され、2023 年 4 月中旬に国会で審議される予定の入管法改正案に関するものです。

受け取った情報によると、新しい法案は、以前の OL JPN 3/2021 で指摘されたいくつかの点にまだ対応する必要があります :

私たちは、今回の法案が収容の前提(presumption of detention)に基づいた制度を維持している点を特に懸念しています。この点で、私たちは、2021 年法案の第 39 条と第 52 条に対してなされた、監理措置の適用を例外とはしなくなった変更留意します。一方で、私たちは、依然として監理措置の適用がない場合には常に収容が優先 (prevail) される点を懸念しています。これとの関連で、私たちは、収容が最後の手段 (last resort) としてのみ行われることを保障する規定が含まれていないことに留意します。加えて、監理措置に付すか送還対象

者を送還可能のときまで収容するか決定が、行政官吏である主任審査官の裁量に属するとされています。

この関連で、移民に関するガバナンス（migration governance）の文脈においては、身体の自由の前提（presumption of liberty）が適用されることを強調したいと思います。書簡 OL JPN 3/2021 で強調されたように、国際人権基準によれば、出入国管理を目的とした収容は最後の手段であるべきで、成人に対してのみ、最も短い期間、より制限の少ない手段が利用できない場合にのみ許容されます。合理性、必要性、正当性、比例性の観点から正当化されない場合、入管収容は世界人権宣言第 9 条及び日本が 1979 年から締約国となっている自由権規約 9 条で禁止されている恣意的拘禁となりかねません。自由権規約第 9 条は、身体の自由を原則とし、収容や身体の自由に対する制限は例外であることを定め、国家に対してこの原則を遵守し、原則からの逸脱は例外的な場合に限るよう求めています。私たちはさらに、自由権規約によって保障された権利の享受は締約国の国民に限定されるものではなく、「その者の国籍又は無国籍であることに関わりなく、庇護希望者、難民、移住労働者その他締約国の領域又は管轄の下にあるすべての者が対象とならなければならない」（ICCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para 10）ということに留意します。

さらに、拷問禁止委員会は、移住者の地位（migration status）のみに基づく拘禁が、特に、非正規移民やその家族に対する抑制、威迫や処罰、又は庇護、補完的保護その他の滞在の要求の撤回、又は自発的送還への同意、又は情報や指紋の提供、又は金銭や性的行為の強要を目的として、若しくは移住者の地位に基づく差別を含むあらゆる形態の差別に基づく理由によって、故意に行われ、あるいは永続化されている場合は、拷問に相当し得るとしています。このような状況において、移住者を拘束することは、日本が 1999 年 6 月 29 日に加入した拷問禁止条約（UNCAT）の第 1 条、第 2 条、第 16 条、および ICCPR（自由権規約）の第 7 条に抵触します。

また、私たちは、移住手続の文脈においては「収容を例外的な措置とするために、収容代替措置が検討されなければならない」と強調した、恣意的拘禁作業部会作成の移住者の自由の剥奪に関する改定審議結果（Revised deliberation）第 5 号（Annex, A/HRC/39/45）を想起します。入管収容を最終手段としてのみ使用し、収容代替措置の導入に取り組むという加盟国の決意（commitment）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」（objective 13, A/RES/73/195）の採択を通して再確認され、日本もこれを支持しました。

また、「経験上、収容は非正規の移民を抑制することではなく、退去強制手続の実効性を高めるわけでもなく、ただ移民の苦痛を増加させるだけであり、長期間にわたって精神に有害な影響を与える可能性がある。さらに、収容は目的地国の決定には何ら影響を及ぼさず、非正規な入国を減少させることもない」（パラグラフ 40）と強調した、「移住者の人権に関する特別報告者による帰還と再統合に関する報告書（A/HRC/38/4）」を引用したいと思います。

「監理措置」の適用に関する条件については、今回の法案では、300万円を超えない保証金の納付が、原則として監理措置の適用条件とはされなくなったことを歓迎します。しかしながら、主任審査官は、監理措置に付される者の逃亡、違法な就労を防止するために必要と認めるときは、この条件を課すことができる点とされている点に留意します（今回の法案の第44条の2第2項ないし第6項、同法案第52条の2第2項ないし第5項）。同様に、指定された監理人の報告義務は、前回法案と比較して軽減されたように見えますが、今回の法案も、主任審査官が必要と認めるときは、指定された監理人に対して被監理者の日常生活を報告する義務を課すことができる点（第44条の3第5項、第52条の3第5項）について懸念しています。また、今回の法案でも、監理人がこの義務に違反した場合に10万円以下の過料を科すとしている点は変わりありません。

私たちは、今回の法案における収容に代わる非拘禁的措置の導入とその実施についての修正を歓迎するものの、いかなる時であれ主任審査官が必要と認めるときに上記の措置が適用され得るため、このような変更は書簡OL JPN 3/2021に含まれた事項に対処するには十分とはいえません。実際、監理措置の適用は過度に制限されたままであり、監理措置が社会経済的地位を理由とする差別に該当する可能性があること、監理人と移民双方のプライバシーの権利の享受に悪影響を与える可能性があることを憂慮しています。加えて、私たちは、監理措置の適用を受けるために監理人を自らの知人の中から指定しなければならないという条件について、ほとんどの移民と難民申請者にとって特に困難であり、搾取のリスクを伴います。この点に関して、私たちは、国家は移民の人権を完全に保護する非拘束的な収容代替措置を提供することが求められていることを強調したいと思います。重要なことは、そもそも収容を正当化する理由がない場合には、収容代替措置が適用されてはいけないということです。そのような場合、移民は釈放されなければなりません。

今回の改正案では、依然として収容令書に対する司法審査を想定しておらず、収容令書を発付する権限が行政当局に属しています（今回の法案39条の2）。私たちは、法案の52条の8が、主任審査官は収容後3ヶ月ごとに監理措置の必要性を検討しなければならない旨規定していることに留意しますが、これは司法審査には当たらないことを強調します。書簡OL JPN 3/2021で述べられているように、国際基準は「出入国手続における収容を含むあらゆる形態の拘禁は、裁判官その他の司法当局によって命じられ、承認されなければならない」（恣意的拘禁作業部会「改定審議結果第5号」annex, A/HRC/39/45）としています。同作業部会はさらに「出入国手続の過程において収容されたすべての者は、司法当局の面前に速やかに連れて行かれなければならない、非収容者には、収容が必要性、比例性、合法性、非恣意性の要件を満たしていることを確実とするための自動的かつ定期的な審査が保障されなければならない」と続けています（annex, A/HRC/39/45）。さらに、拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い若しくは刑罰に関する特別報告者は、個人の在留資格

(migration status) にのみ基づく無期限収容は、拷問及び虐待にあたる可能性があると考えています (A/HRC/37/50)。

また、自由権規約 9 条 4 項は、逮捕又は拘禁によって自由を奪われた者はすべて、裁判所がその拘禁が合法であるかどうかを遅滞なく決定すること及びその拘禁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と規定していることを想起します。「自由を奪われたすべての者が司法手続をと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 (The Basic Principles and Guidelines on remedies and procedures on the right of anyone deprived of their liberty to bring proceedings before a court)」も、裁判所において拘禁の合法性を争う権利は自立した人権であり、この権利の欠如は人権侵害を構成するとしています。これは、在留資格に関係なく移民、庇護希望者、難民、無国籍者を含む、すべての国民でない者に対して適用されます。

今回の法案は、収容の期間の上限も、収容の継続についての定期的な司法審査も、定めていません。書簡 OL JPN 3/2021 においても、明示的な収容期間の上限の欠如が、当時の法案が退去強制前の文脈における無期限収容を暗黙のうちに認めることになる可能性があるとして、懸念を強調しました。退去強制の対象となる移民と難民申請者は、主任審査官が監理措置に付することが相当であると認めたとき (法案 52 条の 8 第 2 項、第 3 項、第 4 項及び第 5 項) か仮放免の決定をしたとき (法 54 条) を除き、送還のときまで収容され続けることとなります。

私たちは、出入国手続における個人の無期限収容は正当化され得ず、恣意的であることを強調します。さらに、恣意的拘禁作業部会が「出入国手続における収容期間の上限は法律によって規定されなければなら」ず、退去強制が対象者の責によらない事由により執行できない場合には「恣意的となるであろう無期限の収容が生じる潜在的な可能性を回避するために、非収容者は釈放されなければならない」 (annex, A/HRC/39/45) と勧告したことに留意します。前述の意見 No. 2020/58 において、同作業部会は「入管法は事実上無期限収容を許容しており、これは恣意的であり、自由権規約 9 条 1 項の下で日本が負っている義務と両立し得ない」 (A/HRC/WGAD/2020/58) と指摘しています。移民の拘禁は、合法性、必要性、比例性、そして行政的または予防的拘禁を正当化する例外的な場合には定期的な審査という要件を含む、国民に適用されるものと同じ基準に従うべきです (A/HRC/37/50, para.73)。

子どもに配慮した保護措置 (safeguards) の欠如に関して、私たちは、今回の法案が、同伴者のいない (unaccompanied) 子どもや分離された (separated) 子ども、家族と共にいる子どもを含む、子どもの収容を禁止する規定が依然として盛り込まれていないことに遺憾を表します。

したがって、私たちは、書簡 OL JPN 3/2021 で表明したとおり、在留状況に関わらず全ての移民の子どもは、子ども第一に、優先して、考慮されるべきであることを改めて強調します。すべての移民の子どもは、日本が1994年から締約国となっている子どもの権利条約に謳われているすべての権利を、法律上も実質的にも享受するべきです。さらに、私たちは、子どもの、子どもの両親の、若しくは子どもの法律上の保護者の在留状況に基づく子どもの収容が、子どもの最善の利益にかなうことはあり得ず、国際人権基準に従えば常に子どもの権利の侵害を構成することを強調します。子どもの権利委員会は、いかなる子どもに対する入管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と相容れないものであると明確に述べています<sup>1</sup>。この立場は、「出身国、通過国、目的地国、及び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の義務に関する子どもの権利委員会の共同一般的意見第23号（2017年）」により確認されています。また、いくつかの特別手続の任務保持者は、子どもの入管収容は禁止されるべきであると強調しています（para. 11, annex, A/HRC/39/45; para. 73, A/HRC/37/50; and para. 46, A/HRC/30/37）。移民の自由の剥奪に関する改訂審議第5号において、恣意的拘禁作業部会は、庇護申請中あるいは難民もしくは無国籍者である子ども、同伴者のいない、あるいは分離された子どもを含む移民の子どもの身体の自由の剥奪は、禁止されることを強調しています。さらに、私たちは、同伴者のいない子どもと庇護申請中の子どもは、国民である子どもと同様の主要な子どもの支援制度にアクセスすることができ、子どもの保護に関する全ての保護措置（safeguards）を享受すべきであると強調します。

最後に、第61条の2の9の規定は、原則として、難民認定申請を3回以上行っている者、日本国内で3年以上の拘禁刑に処された者、初回申請者を含む広義のテロリズムや暴力、破壊活動等に関与し又は助長した可能性が疑われる者について、退去強制の執行を含む送還手続の自動的な停止〔訳注：送還停止効〕の解除を認めています。さらに、また、今回の法案では55条の2第1項と72条8号〔訳注：前回法案〕が維持され、出国を拒否した者に対しては退去命令が発出されると規定し、違反した場合に科される1年以下の懲役または罰金などの2021年の旧法案で提案された罰則が維持されています（法案第72条8号〔訳注：今回の法案では7号〕）。

同様に、61条の2第2項及び61条の2第3項の規定が今回の法案で修正されていないことにより、「補完的保護」に関して適用される制限的な基準が維持されています。

前回の書簡で表明したように、送還前に状況や保護の必要性の個別評価を明確に求める適切な手続き上の保護措置がない場合には、前述の類型に含まれる難民申請者の送還停止効を解除する法案は、国際人権法及びノン・ルフールマンの原則（the principle of non-refoulement）を損ないません。

---

<sup>1</sup> Report of the 2012 day of general discussion, Committee on the Rights of the Child, para 32:  
<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>

これとの関連で、私たちは、貴政府に対し、ノン・ルフールマンの原則が、国際的な人権法、難民法、人道法及び慣習法の下で不可欠かつ逸脱不可能（non-derogable）な保護であることを想起したいと思います。この原則は、日本が1999年に加入した拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷づける取り扱い若しくは刑罰に関する条約第3条、及び日本が2009年から締約国となっている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条に明記されています。ノン・ルフールマンの保護は、難民法上は難民に該当する者に対してのみ及び、国家または公共の安全への配慮に基づく例外が認められている一方で、〔訳注：人権法上は〕ある者が強制送還により拷問または虐待の現実的な危険にさらされる場合には、そのような制限または例外は許されていません。送還禁止原則は、こうして、拷問及びその他の形態の不当な扱いの禁止に固有の要素として、絶対的であり、いかなる例外や逸脱の対象にもなりません。ノン・ルフールマンの文脈においては、子どもに対して特に配慮がな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かなうようになされなければならない、特に、子どもの基本的人権の侵害を引き起こすような送還はなされるべきではありません。

自由権規約委員会は、一般的意見第20号において、自由権規約7条の義務を果たすために「締約国は、引渡し、追放、送還（refoulement）によって他国に個人を送り返す際、拷問または残虐、非人道的若しくは品位を傷つける取り扱い若しくは刑罰の危険に晒してはならない」と述べています。さらに、移民の自由の剥奪に関する恣意的拘禁作業部会の改訂審議第5号では、ノン・ルフールマンの原則は常に尊重されなければならない、在留状況に関係なく移民、庇護希望者、難民及び無国籍者を含む、国際的な保護を必要としている国民でない者を追放することは国際法によって禁止されている、と述べられています。また、日本が1981年から加入している難民の地位に関する条約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または送還してはならない」と規定しています。

要するに、2021年の旧法案に若干の修正が加えられているものの、〔前回の書簡において〕提案された法案については基本的に変更されておらず、国際人権基準を下回ることとなります。私たちは、非正規移民への対応を目的としたものを含むあらゆる移民に関するガバナンスの措置が、移民の人権と尊厳の享受に悪影響を及ぼしてはならないことを改めて表明します。人権は、国籍、年齢、性別、在留資格、その他の属性に関わらず、すべての移住者を含むすべての人に適用されます。出入国管理に関連するすべての主要な国際人権条約に基づく国家の義務は、移民への対処のあらゆる段階において中心的なものとなるようにすることを要求しています。特に、国境管理措置が、集団追放（collective expulsions）の禁止、平等及び無差別の原則、ノン・ルフールマン原

則、庇護申請者の権利、生存の権利、拷問の禁止、ジェンダー平等の促進、子どもの権利と最善の利益を確実に尊重することが要求されます。

したがって、私たちは、貴政府に対し、国内法制を国際人権法の下での日本の義務に沿うものにするため、改正案を徹底的に見直すことを求めます。特に、書簡 OL JPN 3/2021 で強調されているように、私たちは貴政府に対し、法律によって非拘禁の推定（presumption against detention）を規定し、成人に対する入管収容が最後の手段としてのみ用いられることを保証するために司法による承認と審査を導入すること、出入国手続における収容期間の上限を明確に規定すること、自身または親の在留資格に基づく子どもに対する入管収容を明確に禁じる国内法制を含めることを奨励します。私たちはさらに、貴政府が18歳未満の子どもとその家族に対して、人権を尊重した、身体拘束のない、地域を基盤とした受入れと支援を提供することを求めます。最後に、私たちは、貴政府の政府に対し、ノン・ルフールマン原則を尊重し、拷問、虐待、宗教的な迫害、その他人権上の義務の深刻な逸脱による回復不能な侵害を受ける危険性のある国に、いかなる個人も移送しないという国際人権法の下での義務を喚起します。

私たちは、この書簡に記載された事項に関するさらなる情報を受け取ることができることを期待しており、また、日本における全ての移民、難民申請者及び難民の人権の保護を促進するために貴政府と協力する用意があることを表明します。

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項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. 2023年の改正法案について、市民社会、弁護士団体や移民・難民申請者・難民の代表者を含むその他の関連するステークホルダーとの協議および、本書簡で言及された事項を含む当該協議の結果についての情報をご提供ください。
3. 市民社会および法律専門家によって提起された疑問に取り組むために、また、国際人権法および難民法の下での関連基準、特に身体の自由への権利、ノン・ルフールマン原則、子どもの権利、および本書簡に言及されたその他の点に、同法を合致させるために、改正法案と出入国管理および難民認定法を徹底的に見直すべく検討した事項をお示しください。法律で非拘禁についての推定を確立し、入管収容が司法による承認と審査に従って、最後の手段として用いられることを保証するための、国内法改正に向けて計画されている措置を、どうか明示してください。

- 子どもとその家族に対する入管収容の廃止に向けて貴政府が実施した、または実施する予定の措置、および移民の子どもに効果的な保護、適切な支援、身体拘束のない受け入れを提供するための努力についての情報をご提供ください。

この書簡は、審議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、貴政府から受けた回答も含め、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において公開されます。また、その後、人権理事会に提出される通常の報告書においても入手可能になる予定です。

貴殿に対する私たちの最高の考えうる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

マシュー・ジレット (Matthew Gillett)  
恣意的拘禁作業部会コミュニケーションに関する副議長

ナジラ・ガネア (Nazila Ghanea)  
宗教または信条の自由に関する特別報告者