

No. 1264 (2024. 2.22)

## 出入国管理行政をめぐる動向

### —補完的保護制度等に注目して—

はじめに

#### I 日本の出入国管理行政について

- 1 日本の出入国管理行政の歴史
- 2 令和5年改正について

#### II 補完的保護制度等について

- 1 補完的保護制度—米英独仏との比較—
- 2 送還停止効の例外規定(難民申請回数の制限等)
- 3 監理措置

おわりに

キーワード：出入国管理、入管法、改正入管法、難民、難民保護、退去強制、補完的保護、補充的保護、送還停止効、監理措置、監理人、ノン・ルフールマン原則

- 日本では、令和5年の第211回国会において、入管法が大きく改正された。同改正は、令和3年の第204回国会において廃案となった改正案を踏襲しているものであった。
- 今般の入管法改正により新しく導入されたものとして、補完的保護制度、送還停止効の例外規定、監理措置等がある。
- 特に、補完的保護制度導入の背景には、ウクライナ避難民等紛争から逃れた、難民条約の定義には当てはまらない避難民が念頭にある。同制度は、追放や送還を禁止するノン・ルフールマン原則の考え方等から出発したとの指摘もあり、多くの国で同様の制度が存在するが、その対象等はそれぞれの国で相違がある。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 こんどう りな 近藤 里南

第1264号

## はじめに

昨今世界的に、移民、難民等外国人受入れに関連する問題が先鋭化している。自国の少子高齢化による労働力の減少等により外国人の力が必要であること、より経済的に豊かな地を求めた移民が流入してくること、人道的な観点から難民や避難民の保護が求められていること等から、外国人との共生が求められる場面が増えている。他方で、文化も価値観も異なる外国人との共生は一筋縄でいくことではなく、外国人の数が増加すればそれはなおさらのことである<sup>1</sup>。近年では、止まらぬ移民流入を受けて、これまで外国人受入れに寛容な政策をとってきたとされる欧米諸国で、移民・難民等への対応を厳格化する動きも数多く報じられている<sup>2</sup>。

また、移民の中でも特に難民については、「難民を…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しまたは送還してはならない」<sup>3</sup>（1951年の難民の地位に関する条約（昭和56年条約第21号。以下「難民条約」という。）第33条第1項）というノン・ルフールマン原則（II 1(1)参照）の下、各国は難民を保護する義務を負っている。ただ、多くの外国人が入国を希望する中で各人が難民かどうかを適切かつ迅速に判断することは容易ではなく、課題は山積している。さらに、難民条約上の難民に当てはまらなくとも、ウクライナ避難民のように、紛争から逃れてきた人々等をどのように受け入れていくのかという問題もある。

一方、日本では、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。制定当時の題名は「出入国管理令」であった。以下「入管法」という。）が出入国の管理や難民の認定等を規律しているが、令和5年の第211回国会において入管法が改正された。

本稿では、第I章で日本の出入国管理行政の歴史、第211回国会における入管法の改正（以下「令和5年改正」という。）に関する動き等について概観した後、第II章で、改正により新しく創設され、令和5年12月から運用が開始されている補完的保護対象者の認定制度（以下「補完的保護制度」という。）等について取り上げる。

## I 日本の出入国管理行政について

令和5年改正における大きな改正対象の一つに、収容・送還等の退去強制手続がある。退去強制手続については、昭和26年の出入国管理令において、現行入管法と同様の構造を有する規定が設けられたとの見解が見られる<sup>4</sup>。そこで本章では、第1節でこの出入国管理令制定を中心に日本の出入国管理行政の歴史を見た後、第2節で令和5年改正に関する動き等を紹介する。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和6年2月13日である。

<sup>1</sup> 例えば、ヨーロッパにおいては、現在対応能力を超える移民が押し寄せて危機的な状況になっていること（「最南端の島、移民1万人 人口6千人のイランペドゥーサ島 殺到」『朝日新聞』2023.9.20.）、米国ニューヨーク市では、移民らがシェルターに殺到し、室内に入れず、路上生活を余儀なくされている移民が多くいること（「NY市に移民殺到 シェルター逼迫、路上生活者も 市長「施設滞在60日までに」」『日本経済新聞』2023.8.3, 夕刊。）等が報じられている。

<sup>2</sup> EUの主要機関が移民・難民対策の新たな制度案に大筋合意し、国境での入国手続の厳格化や、問題があると判断した場合の強制送還の権限の強化等が行われる方針になったこと（「EU、移民入国厳格化 合意」『日本経済新聞』2023.12.22.）、米国では、2023年5月に亡命申請手続の厳格化を柱とする規制策を発表したこと（「止まらぬ移民流入 欧米悲鳴」『産経新聞』2024.1.4.）等が報じられている。

<sup>3</sup> 訳は、「難民の地位に関する1951年の条約」UNHCRウェブサイト <[https://www.unhcr.org/jp/treaty\\_1951](https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951)> による。

<sup>4</sup> 高橋済「我が国の出入国管理及び難民認定法の沿革に関する一考察」『中央ロー・ジャーナル』46号, 2016.3, p.70.

## 1 日本の出入国管理行政の歴史

### (1) 明治期前後から出入国在留管理庁発足まで

#### (i) 明治期前後から第二次世界大戦まで

幕末の開国により、神奈川（横浜）・長崎・兵庫（神戸）・新潟・函館（箱館）の各港が開き、条約<sup>5</sup>締結国の国民（外国人）は、これらの港で貿易のために居留及び借地、建造物購入、住居、倉庫の造営が許され、江戸と大阪（大坂）では商用のための逗留及び借家が認められていた。公使・外交代表・総領事は国内旅行を自由にできたが、一般外国人は原則として、これらの港の十里（約40km）四方以内だけが旅行できる地域であった<sup>6</sup>。

その後、明治27年7月、日英新条約の締結により治外法権が撤廃され、他の欧米各国との条約も日英新条約に倣って改正された。この条約改正により、旅行・住居・通商・宗教の互惠主義に基づいて、在留外国人居留地が日本の市区に編入されたため、外国人も自由に日本人と雑居できるようになった。これが実施されたのは明治32年7月のことである<sup>7</sup>。よって、日本における出入国管理行政の一つの起源は、外国人の居留地における隔離を廃し雑居を認めることとなった、この明治32年に求めることができるとされる<sup>8</sup>。

その後、第一次世界大戦の勃発等により、外国人の越境に対する取締りが世界的に強化されたことを契機とし<sup>9</sup>、大正7年1月に外国人入国ニ関スル件（大正7年内務省令第1号）が定められた。この内務省令は、一般的入管法としては日本史上最初であるとされている<sup>10</sup>。そして、昭和に入り、国際情勢が緊迫化する中、この内務省令が廃止され、昭和14年、新たに外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件（昭和14年内務省令第6号）が制定された。戦前の外国人管理は、入国・在留の取締りを警察<sup>11</sup>が行うことになっており、また、戦時の防諜的意味を含めて外国人取締りを目的とした規定が置かれていた<sup>12</sup>。

#### (ii) 第二次世界大戦後の出入国管理行政

第二次世界大戦終戦後、「多数の不法入国者が潜入し」、「他の外国人の居住状況も把握されない」という状況の下、終戦後の秩序回復のため、GHQ（連合軍総司令部）の指示もあり、昭和22年に①入国には連合軍最高司令官の許可が必要であること、②在留外国人に対する登

<sup>5</sup> 幕末期の安政5（1858）年、江戸幕府は米国、英国、フランス、ロシア、オランダとの間に安政の五か国条約を締結した（「外交史料 Q&A 幕末期」外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/qa/bakumat-su\\_01.html#](https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/qa/bakumat-su_01.html#)>）。同条約は、日本に対してだけ治外法権を認める内容であった（法務省入国管理局編『出入国管理とその実態 昭和46年版』大蔵省印刷局, 1971, pp.105-106; 国史大辞典編集委員会編『国史大辞典 第9巻（たか〜）』吉川弘文館, 1988, p.371.）。

<sup>6</sup> 法務省入国管理局編 同上, pp.105-106.

<sup>7</sup> 同上

<sup>8</sup> 明石純一『入国管理政策—「1990年体制」の成立と展開—』ナカニシヤ出版, 2010, p.63. 明治32年に、宿泊届其ノ他ノ件（内務省令第32号）や、条約若ハ慣行ニ依リ居住ノ自由ヲ有セサル外国人ノ居住及営業等ニ関スル件（勅令第352号）等が制定された。

<sup>9</sup> 同上

<sup>10</sup> 大沼保昭「出入国管理法制の成立過程」『法律時報』50巻4号, 1978.4, p.91.

<sup>11</sup> この内務省令を中心とする体制の下では、出入国管理は特別高等警察により担われたとされる。これについては、出入国管理が治安維持活動の一環として遂行されるという体制が明確に現れていること、この体制は内務大臣を頂点とする強度の中央集権的行政権力の下にあり、そこでは警察下命は自力執行性を有する（自ら強制執行をなし得る）とともに、違法な行政行為に対する司法救済の途はきわめて限られたものであったこと等を指摘する論者もいる（大沼保昭『単一民族社会の神話を超えて—在日韓国・朝鮮人と出入国管理体制— 新版』東信堂, 1993, p.23.）。

<sup>12</sup> 法務省入国管理局編 前掲注(5), pp.107-108. 各寄港地では警察官吏の査閲を経た後でなければ入国も通過もできないこと、上陸港では申告書を提出すること、外国人を宿泊させた者は12時間以内に警察署長に届け出ること等が規定されていた。

録制度の実施、③不法入国者又は登録手続に違反して司法処分を受けた者の退去強制を行うことを骨子とする外国人登録令（昭和 22 年勅令第 207 号）が公布施行された<sup>13</sup>。

日本の出入国管理行政は、戦前は内務省管轄下にあったが、終戦直後 GHQ によりこれを担当する省庁が分けられ、出入国審査は外務省、外国人登録・違反者取締りは法務府（省）、収容は厚生省、護送・送還は警察が担っていた<sup>14</sup>。昭和 24 年に、出入国を許される港の税関に入国監理官を配置して出入国を審査すること等を指示する入国管理部設置に関する覚書が発せられ、これを実施するために出入国の管理に関する政令（昭和 24 年政令第 299 号）が定められた。この入国管理部が、今日の出入国在留管理庁の基礎となるものである<sup>15</sup>。その後、昭和 25 年に米国の制度を参考に組織改編が行われ、外務省に、出入国管理行政を一元的に行う出入国管理庁が設置され、入国監理官から出入国監理官に名称が改められた<sup>16</sup>。昭和 26 年には、現在の入管法の原型となる出入国管理令が制定された<sup>17</sup>。出入国管理令施行の日（同年 11 月 1 日）から出入国管理庁が入国管理庁に改められるとともに、出入国監理官の制度が廃止され、入国審査官が上陸の審査等を行うこととなった<sup>18</sup>。また、出入国管理令には退去強制事由が規定された（第 24 条）。出入国管理令における退去強制手続については、入国審査官の認定（第 45・47 条）、特別審理官の判定（第 48 条）及び異議の申立（第 49 条）並びに主任審査官の退去強制令書の発付（第 51 条）という一連の手続が規定され、現行入管法と同様の構造を有するに至ったと指摘されている<sup>19</sup>。

### （iii）法務省による出入国管理行政

昭和 27 年、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律（昭和 27 年法律第 126 号）により、ポツダム政令<sup>20</sup>であった出入国管理令に法律の効力が与えられ、法務府設置法等の一部を改正する法律（昭和 27 年法律第 268 号）により、外務省の外局である入国管理庁が行っていた出入国管理行政を、法務省の内部部局である入国管理局に行わせることになった。出入国管理行政に関する権限は法務大臣に移行され、現行法と同様、出入国管理行政が法務省の所管とされた<sup>21</sup>。

法務省の所管となった理由については、出入国管理の手続において、①外国人の上陸審査、資格審査等が法律的事務であること、②外国人登録は法務省所管の国籍・戸籍・家屋登記関係の業務と関連するものであること、③上陸の拒否・退去強制は外国人の基本的人権に対する侵害ともなりかねず、国際的信用の見地からも「人権擁護の府」である法務省に所管せしめるべ

<sup>13</sup> 法務省入国管理局編『出入国管理とその実態 昭和 39 年版』大蔵省印刷局, 1964, pp.16-17.

<sup>14</sup> 久之山守「我が国における出入国管理のあゆみと外国人との共生」『治安フォーラム』335 号, 2022.11, p.17.

<sup>15</sup> 法務省入国管理局『出入国管理の回顧と展望—入管発足 30 周年を記念して—』1981, p.78.

<sup>16</sup> 同上, p.79.

<sup>17</sup> 久之山 前掲注(14), p.17.

<sup>18</sup> 法務省入国管理局 前掲注(15), p.80.

<sup>19</sup> 高橋 前掲注(4), pp.69-70.

<sup>20</sup> ポツダム宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件（ポツダム宣言の受諾に伴い、政府が連合国最高司令官のなす要求事項を実施するため特に必要がある場合は命令をもって所要の定めをし、かつ必要な罰則を設けることができるというもので、広範な委任立法の根拠規定）に基づいて発せられた政令（法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典 第 5 版』有斐閣, 2020, p.1090.）。なお、外国人登録令は昭和 27 年 4 月 28 日に廃止され、外国人登録法（昭和 27 年法律第 125 号）が同日施行された。外国人登録令においても退去強制手続について規定されていたが（高橋 同上, pp.66-67.）、紙幅の都合上本稿では扱わない。

<sup>21</sup> 高橋 同上, pp.70-72.

きであること等が挙げられている<sup>22</sup>。法務省の内部部局であった入国管理局は、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 102 号）により法務省の外局の出入国在留管理庁として発足し<sup>23</sup>、現在に至っている。

## (2) 難民の受入れ

日本では、難民条約第 1 条の規定又は 1967 年の難民の地位に関する議定書（昭和 57 年条約第 1 号。以下「難民議定書」という。）第 1 条の規定により難民条約の適用を受ける「難民」<sup>24</sup>を、入管法上の「難民」と定義している（同法第 2 条第 3 号）。インドシナ難民<sup>25</sup>が日本に数多く避難してきたこと等様々な要因を背景に、難民認定制度が出入国管理行政に含まれるようになった<sup>26</sup>。法律の題名も「出入国管理令」から「出入国管理及び難民認定法」となり（難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律（昭和 56 年法律第 86 号）第 1 条）、新たな出入国管理体制を有することとなった<sup>27</sup>。

日本の現在の難民受入状況については、令和 4 年に難民認定申請を行った外国人は 3,772 人、難民認定された人は 202 人である<sup>28</sup>。日本の難民受入状況に対して、国連自由権規約委員会は、総括所見（2022 年）で「難民認定率の低さを伝える諸報告について懸念を有する」<sup>29</sup>、「収容に代わる方法を規定し、補完的保護の資格を認める制度を導入するために、入管法を改正する可能性を検討していることに関心を持って留意する」<sup>30</sup>等と指摘し、勧告を行った。この日本政府への勧告について、法務大臣は「勧告は法的拘束力を有するものではなく、勧告を受けたことのみをもって直ちに自由権規約違反とはならないと考えている」としている<sup>31</sup>。また、難民認定率が他国と比べて低いと指摘されている<sup>32</sup>ことについて、出入国在留管理庁次長は「多くの

<sup>22</sup> 法務省入国管理局編 前掲注(13), pp.24-25.

<sup>23</sup> 明石純一「2018 年法改正と入国管理をめぐる歴史観—変化と連続性—」『移民政策研究』12 号, 2020, p.72.

<sup>24</sup> 難民条約上の難民は、「人種、宗教、国籍、政治的意見または特定の社会集団に属するという理由で、自国にいると迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れ、国際的保護を必要とする人々」と定義されている（厳密な定義は難民条約の第 1 条 A(2)を参照）。「質問 3. 難民とは誰のことですか？」UNHCR ウェブサイト <[https://www.unhcr.org/jp/protection\\_qa#Q3](https://www.unhcr.org/jp/protection_qa#Q3)>

<sup>25</sup> 1975 年のベトナム戦争終結に相前後し、インドシナ 3 国（ベトナム・ラオス・カンボジア）では新しい政治体制が発足し、そうした体制になじめない多くの人々が、その後数年にわたり、国外へ脱出した。これらベトナム難民、ラオス難民、カンボジア難民を総称して、「インドシナ難民」と呼んでいる（「2 インドシナ難民」2023.4.14. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html#section2>>）。

<sup>26</sup> 昭和 56 年 10 月 3 日に難民条約に、昭和 57 年 1 月 1 日に難民議定書に加入し、昭和 57 年 1 月 1 日から難民条約・難民議定書が日本について発効した（「国内における難民の受け入れ」2023.4.14. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>>）。また、昭和 56 年に出入国管理令の一部を改正する法律（昭和 56 年法律第 85 号）及び難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律（昭和 56 年法律第 86 号）が成立した。

<sup>27</sup> 法務省入国管理局編「第 1 部 出入国管理行政とは～すべての人の出入国の公正な管理～」『出入国管理 平成 25 年版』2013, p.25. <<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002951.pdf>>; 高橋 前掲注(4), pp.83-84.

<sup>28</sup> 「令和 4 年における難民認定者数等について」2023.3.24. 法務省ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393012.pdf>>

<sup>29</sup> “Human Rights Committee Concluding observations on the seventh periodic report of Japan,” CCPR/C/JPN/CO/7, 2022. 11.30, p.9. OHCHR website <<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsuBJT%2Fi29ui%2Fb4lh9%2FUJJO87S0HPMR1PnCPt3LQO6EolLe709268JsfEokJ6QyNqFgswSBY1rovzRJaQyYHclTv4F7%2FBmlMIWw8q99PK3fY>> 筆者による仮訳。

<sup>30</sup> *ibid.*, pp.9-10. 筆者による仮訳。

<sup>31</sup> 第 211 回国会衆議院会議録第 18 号 令和 5 年 4 月 13 日 p.11.

<sup>32</sup> 例えば、「日本の難民認定はなぜ少ないか？—制度面の課題から」2022.2.10. 難民支援協会ウェブサイト <[https://www.refugee.or.jp/refugee/japan\\_recog/](https://www.refugee.or.jp/refugee/japan_recog/)>; 「日本の難民認定はなぜ少ないのか 審査参与員として感じた問題と圧力」『朝日新聞 DIGITAL』2023.2.24; 中村安秀「難民」『目で見える WHO』82 号, 2022.秋, pp.2-5. 日本 WHO 協会ウェブサイト <<https://japan-who.or.jp/wp-content/themes/rewho/img/PDF/library/081/book8202.pdf>> 等の指摘がある。

難民が発生する地域と近接しているかや、そうした地域から渡航がしやすいかといった事情に加えて、言語や文化の共通性や類似性、同じ事情により庇護されている人々のコミュニティの規模等の観点から庇護を求める方の最終目的地としやすいかなど、他国とは前提となる事情が異なっている」としている<sup>33</sup>。

## 2 令和5年改正について

### (1) 成立までの動き

#### (i) 令和3年までの動き

令和元年10月、送還忌避者<sup>34</sup>の増加、收容の長期化の防止、收容の在り方等について検討するため、法務大臣の私的懇談会である第7次出入国管理政策懇談会の下に「收容・送還に関する専門部会」が設置された<sup>35</sup>。同専門部会は、10回の会合を経て、令和2年6月に「送還忌避・長期收容問題の解決に向けた提言」を取りまとめた<sup>36</sup>。そして、令和3年2月19日、同提言を踏まえて、出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案（第204回国会閣法第36号。以下「令和3年改正案」という。）が衆議院に提出された<sup>37</sup>。しかし、令和3年3月6日、名古屋出入国在留管理局の收容施設に收容されていた被收容者が死亡する事案が起きたことで、法改正に反対する世論の声が高まったこと等から、令和3年改正案は成立に至らず<sup>38</sup>、衆議院において閉会中審査の手続がなされたが、同年10月に衆議院が解散されたことに伴い廃案となった。

#### (ii) 令和5年の動き

令和5年1月、政府は第211回国会に、不法残留する外国人を迅速に送還し長期收容の解消を図る入管法の改正案を再提出する方針を固めたこと、法案の内容は令和3年改正案を踏襲していること等が報じられた<sup>39</sup>。その後、法案（第211回国会閣法第48号）は閣議決定を経て、令和5年3月7日に衆議院に提出され、4月13日の衆議院本会議で審議入りした。衆議院では4会派<sup>40</sup>共同提出の修正案が提出され、4月28日衆議院法務委員会でこの修正案が可決され、5月9日に衆議院本会議で可決された<sup>41</sup>。その後、参議院では、5月9日に提出された難民等の保

<sup>33</sup> 第211回国会参議院法務委員会会議録第15号 令和5年5月18日 p.6.

<sup>34</sup> 送還忌避者とは、「退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な事情を主張し、自らの意思に基づき、法律上又は事実上の作為・不作為により本邦からの退去を拒んでいる者」を指すとされている。相当数の送還忌避者について速やかな送還を行うことができない状況にある理由として、送還先国の非協力、難民認定手続中の送還停止効、訴訟提起、送還妨害行為等が指摘されていた（第7次出入国管理政策懇談会收容・送還に関する専門部会「報告書「送還忌避・長期收容問題の解決に向けた提言」」2020.6, pp.7-9. 出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005829.pdf>>）。

<sup>35</sup> 「收容・送還に関する専門部会について」出入国在留管理庁ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyuukokukanri09\\_00054.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyuukokukanri09_00054.html)>

<sup>36</sup> 第7次出入国管理政策懇談会收容・送還に関する専門部会 前掲注(34)

<sup>37</sup> 「閣法 第204回国会 36 出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」衆議院ウェブサイト <[https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/g20409036.htm](https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g20409036.htm)>

<sup>38</sup> 宮本征「入管法等の一部を改正する法律（令和5年入管法改正）の概要」『法律のひろば』76(7), 2023.10, p.42; 「入管法改正、今国会断念 女性死亡、批判受け 政府・与党」『朝日新聞』2023.5.19.

<sup>39</sup> 「入管法改正案、再提出へ 送還停止制限、旧法案を維持」『朝日新聞』2023.1.12.

<sup>40</sup> 自由民主党・無所属の会、日本維新の会、公明党、国民民主党・無所属クラブ

<sup>41</sup> 参議院事務局『参議院審議概要 第211回国会（常会）』2023, pp.9-10; 指宿昭一「人権無視の入管制度 終わりの始まり—2023 入管法改悪反対運動を振り返る—」『世界』973号, 2023.9, pp.129-132. 修正の内容は、難民の認定等

護に関する法律案（第 211 回国会参法第 8 号）<sup>42</sup>及び出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案（第 211 回国会参法第 9 号）<sup>43</sup>も一括して質疑が行われた<sup>44</sup>。6 月 8 日の参議院法務委員会で政府が提出し、衆議院で修正された入管法改正案が可決され<sup>45</sup>、6 月 9 日の参議院本会議で可決、成立した<sup>46</sup>。

成立した入管法改正法<sup>47</sup>（令和 5 年法律第 56 号。以下「令和 5 年改正法」という。）は、令和 5 年 6 月 16 日に公布された。同法は、公布の日（6 月 16 日）から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することが規定されているが、一部例外もある<sup>48</sup>。補完的保護制度については、令和 5 年 12 月 1 日から施行されている<sup>49</sup>。これについては、第 II 章で詳述する。

## （2）令和 5 年改正法の概要

令和 5 年改正法は、①保護すべき者を確実に保護する、②その上で、在留が認められない外国人は、速やかに退去させる、③退去までの間も、不必要な収容はせず、収容する場合には適正な処遇を実施するという 3 つの基本的な考え方を基につくられている<sup>50</sup>。これらの考え方を実行するため、表で示す内容等が盛り込まれた。

## （3）改正後の主な動き

令和 5 年 8 月 4 日、強制退去処分となり在留資格はないが、日本で出生して学校教育を受けており、引き続き日本で生活することを真に希望していると認められる外国籍の子どもらに対して、人道的な理由から日本に留まることができる「在留特別許可」<sup>51</sup>を与える方針を法務大臣

---

の申請をした外国人に対する適切な配慮に関する規定、難民の認定等を適切に行うための措置に関する規定及び収容に代わる監理措置等に係る判断の適正等の確保に関する規定を追加するものである（衆議院調査局『各委員会所管事項の動向—第 212 回国会（臨時会）における課題等—』2023, p.48.）。

<sup>42</sup> 立憲民主・社民、日本共産党、れいわ新選組及び沖縄の風提出。「難民等の保護に関する法律案（第 211 回国会参法第 8 号）」参議院ウェブサイト <<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/211/meisai/m211100211008.htm>>

<sup>43</sup> 立憲民主・社民、日本共産党、れいわ新選組及び沖縄の風提出。「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案（第 211 回国会参法第 9 号）」参議院ウェブサイト <<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/211/meisai/m211100211009.htm>>

<sup>44</sup> 鈴木達也・前山幸一「入管法等の一部改正—難民、収容、送還等—」『立法と調査』460 号, 2023.9, p.37.

<sup>45</sup> なお、真に保護を必要とする者を確実に保護できるよう努めること、送還停止効の例外規定の適用状況について、法律施行後 5 年以内を目途として必要な見直しを検討すること等について格段の配慮をすべきとする附帯決議が併せて行われている（「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」2023.6.8. 参議院ウェブサイト <[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gian/joho/ketsugi/211/f065\\_060801\\_1.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gian/joho/ketsugi/211/f065_060801_1.pdf)>）。

<sup>46</sup> 「議案名「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」の審議経過情報」衆議院ウェブサイト <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DD8216.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DD8216.htm)>

<sup>47</sup> 出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律

<sup>48</sup> 「入管法等改正法の概要等」出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001401369.pdf>>

<sup>49</sup> 出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令（令和 5 年政令第 296 号）；「紛争避難民を「準難民」に認定 政府、12 月 1 日に施行」『日本経済新聞』（電子版）2023.9.26. なお、16 歳未満の外国人が所持する在留カード等の有効期間の満了の日を改める部分の施行日は、令和 5 年 11 月 1 日である。

<sup>50</sup> 「入管法改正案について」出入国在留管理庁ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05\\_00007.html](https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00007.html)>

<sup>51</sup> 入管法第 50 条第 1 項では、「法務大臣は、…当該容疑者が次の各号のいずれかに該当するときは、その者の在留を特別に許可することができる。…四 その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき。」と規定されている。

が正式に発表した。なお、在留特別許可の許否判断については、諸般の事情を総合的に考慮して判断するものであり、親に看過し難い消極事情があるような場合には、在留特別許可を出せない場合も残らざるを得ないとも述べられている<sup>52</sup>。

表 令和5年改正法（令和5年法律第56号）の内容

<p>① 保護すべき者の保護</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・補完的保護制度の新設</li> <li>・在留特別許可の申請手続の適正化 (在留特別許可の申請手続を創設、許可判断時の考慮事情の明示等)</li> <li>・難民認定制度の運用の見直し (面接における申請者の心情等への適切な配慮、難民調査官の調査能力の向上等)</li> </ul>
<p>② 送還忌避問題への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・難民認定手続中の送還停止効の例外の創設 (3回目以降の難民認定申請者、3年以上の実刑に処された者、テロリスト等について、難民認定手続中であっても退去させることが可能に)</li> <li>※3回目以降の申請でも、難民等と認定すべき「相当の理由がある資料」を提出すれば送還停止</li> <li>・送還が特に困難な者につき、退去を命令する制度の創設 (退去を拒む自国民を受け取らない国を送還先とする者等に対して日本から退去することを命令する制度、罰則等の創設)</li> <li>・退去すべき外国人に自発的な帰国を促すための措置 (一定の要件の下で、日本からの退去後、再び日本に入国できるようになるまでの期間を短縮)</li> </ul>
<p>③ 収容問題への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・収容に代わる「監理措置」制度の創設 (「原則収容」である現行入管法の規定を改め、個別事案ごとに、逃亡等のおそれの程度、本人が受ける不利益の程度等を考慮の上、収容か監理措置かを判断。被収容者については、3か月ごとに必要的に収容の要否を見直し、収容の必要がない者は監理措置に移行する仕組みを導入)</li> <li>・仮放免制度の明確化 (健康上の理由による仮放免請求については、医師の意見を聴く等、健康状態に配慮すべきことを法律上明記)</li> <li>・収容施設における適正な処遇の実施の確保のための措置 (常勤医師の兼業要件緩和、3か月ごとの定期健診の実施、職員への人権研修の実施等)</li> </ul>

(出典)「入管法改正案について」出入国在留管理庁ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05\\_00007.html](https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00007.html)>; 「入管法等改正法の概要等」同 <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001404358.pdf>> を基に筆者作成。

## II 補完的保護制度等について

令和5年改正法により新たに導入されたものに、補完的保護制度、送還停止効の例外規定、監理措置等がある。本章では、これらの規定について取り上げる。

### 1 補完的保護制度—米英独仏との比較—

令和5年改正法で導入された補完的保護制度とは、難民条約上の「難民」ではないものの「難民」と同様に保護すべき紛争避難民などを確実に保護する制度をいう<sup>53</sup>。「補完的保護」という概念が生まれることとなった背景には、難民条約上の難民の定義に該当しない者の保護があり、国際人権条約におけるノン・ルフールマン原則の適用により、重大な人権侵害を受けるおそれ

<sup>52</sup> 消極事例としては、①不法入国・不法上陸、②偽造在留カード行使や、偽装結婚等の出入国管理行政の根幹に関わる違反、③薬物の使用や売春等の反社会性の高い違反、④懲役1年を超える実刑判決等を想定していると述べられている(「法務大臣臨時記者会見の概要」2023.8.4. 法務省ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00435.html](https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00435.html)>)。

<sup>53</sup> 「補完的保護対象者の認定制度」 出入国在留管理庁ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/07\\_00038.html](https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/07_00038.html)>



のある者をその国に送還しないことがあったとされる<sup>54</sup>。

### (1) ノン・ルフールマン原則

ノン・ルフールマン原則は、「追放・送還の禁止」とも言われるものである。一般国際法上、国家は、国家の安全又は公の秩序を理由に、外国人（難民を含む。）を自国領域から追放することができるが、難民の場合には、国籍国に追放・送還されることで迫害・処罰等を受ける可能性が高くなることから、これを防止するために主張される原則である<sup>55</sup>。異なる法体系や多様な法規範で構成されており、適用範囲や義務の性質等が異なる規範群の総称とされるが<sup>56</sup>、ノン・ルフールマン原則の源流は、難民条約に見いだすことができると指摘されている<sup>57</sup>。具体的には、難民条約第 33 条第 1 項で「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しまたは送還してはならない。」<sup>58</sup>と規定されている<sup>59</sup>。

適用される人的範囲については、国連難民高等弁務官（UNHCR）のガイドライン等法的拘束力のない規範によって、難民条約第 1 条 A(2)の「迫害」の適用範囲の拡大と連動して拡大してきたとされる<sup>60</sup>。

難民条約のほか、ノン・ルフールマン原則の解釈の参考となり得るものとして、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（以下「拷問等禁止条約」という。）第 3 条第 1 項「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」<sup>61</sup>、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 条第 1 項「締約国は、ある者が強制失踪の対象とされるおそれがあると信ずるに足る実質的な理由がある他の国へ当該者を追放し、若しくは送還し、又は当該者について犯罪人引渡しを行ってはならない」<sup>62</sup>等の規定がある<sup>63</sup>。難民条約におけるノン・ルフールマン原則の義務は、条約難民<sup>64</sup>についての義務

<sup>54</sup> 安藤由香里「国際人権条約における補完的保護—日本における「補完的保護」の乖離—」『法学新報』128(10), 2022, 3, p.77.

<sup>55</sup> 筒井若水編集代表『国際法辞典』有斐閣, 1998, p.278.

<sup>56</sup> 川村真理「外国における人権侵害とノン・ルフールマン原則—難民法・人権法の適用範囲と実効性—」『杏林社会科学研究』106号, 2016, p.1. 関連する国際法として、難民法、人権法、人道法、強制失踪からの全ての者の保護に関する国際条約等がある。

<sup>57</sup> 安藤由香里「外国人の退去強制における拷問等禁止条約のノン・ルフールマン原則の活用」『移民政策研究』2号, 2010, p.91.

<sup>58</sup> 訳は、「難民の地位に関する 1951 年の条約」前掲注(3)による。

<sup>59</sup> なお、同条第 2 項では、「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また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。」と規定されており、ノン・ルフールマン原則の例外が示されている（「難民の地位に関する 1951 年の条約」同上）。

<sup>60</sup> 川村 前掲注(56), pp.3-4.

<sup>61</sup> 訳は、「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」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/zenbun.html>> による。

<sup>62</sup> 訳は、「強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約」外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei\\_24.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei_24.pdf)> による。

<sup>63</sup> 山本哲史「補完的保護の理論枠組の批判的検討—その国際的保護における位置づけ、アクセスおよび審査方法をめぐって—」『難民研究ジャーナル』5号, 2015.12, p.12; 近藤敦「憲法と難民保護—憲法上の庇護権の根拠規定と内容—」『難民研究ジャーナル』10号, 2021.3, pp.18-19.

<sup>64</sup> 条約難民とは、難民条約に定義された難民の要件に該当すると判断された人を指す（「国内における難民の受け入れ」前掲注(26)）。

であるという限界があるが<sup>65</sup>、拷問等禁止条約等では、人的範囲が条約難民に限られていないといった保護範囲の違いがある。なお、ノン・ルフールマン原則は消極的な概念であり、迫害のおそれのある地域への送還を禁止するが、難民の定住を義務付けることを意味するものではなく、庇護とは区別されることが指摘されている<sup>66</sup>。

## (2) 国際的な補完的保護制度・難民制度との比較

補完的保護の概念が普及した経緯としては、2002年にUNHCRが主催した、難民の国際的保護に関する世界協議の最終成果文書「保護への課題」<sup>67</sup>の中で「難民条約の適用対象外であるが、国際的保護を必要とする者に対する補完的な保護の提供」について言及され、2005年にUNHCR計画執行委員会が「保護の補完的形態を通じたものを含めた国際的保護に関する規定についての結論」<sup>68</sup>を採択したことがある<sup>69</sup>。

補完的保護対象者の定義・根拠条文は、国や機関によって相違がある。例えばUNHCRの見解では、「特に難民条約等の難民法の難民の定義に該当しない者であるが、重大な危害が加えられるおそれがあるために国際保護が必要とされる者に付与され」、その「保護基準は、拷問等禁止条約（第3条）、子どもの権利条約（第3条、第9条第1項および第37条）および自由権規約（第6、7条）などの関連する人権法に基づくものとする」等とされている<sup>70</sup>。

また、EUでは、資格指令<sup>71</sup>において、難民に該当しない者を保護する仕組みとして、補充的保護（Subsidiary Protection）<sup>72</sup>を定めており、その対象は「重大な危害を被る現実の危険」を有する者で、補充的保護の地位の付与における行政裁量の余地は認められていないとされている<sup>73</sup>。

このほか、補完的保護対象者の定義については、①恣意的な生命の剥奪、②拷問、非人道的若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰、③無差別暴力による生命、身体の安全又は自由への重大な脅威を受ける「合理的な危険を有する者」<sup>74</sup>や、退去強制がもたらす「重大な損害」からの保護が必要な者<sup>75</sup>といった説明がされている。補完的保護は、国際的な動向としても、当初想定されていた「拷問および非人道的な取扱いなど」に遭うおそれのある者の保護から、紛争避

<sup>65</sup> 山本 前掲注(63), p.7.

<sup>66</sup> 近藤 前掲注(63), p.18.

<sup>67</sup> “AGENDA FOR PROTECTION,” A/AC.96/965/Add.1, 2002.6.26, pp.6-7. United Nations Digital Library website <[http://digitallibrary.un.org/record/469473/files/A\\_AC.96\\_965\\_Add.1-EN.pdf?ln=en](http://digitallibrary.un.org/record/469473/files/A_AC.96_965_Add.1-EN.pdf?ln=en)>

<sup>68</sup> “Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection,” A/AC.96/1021, 2005.10.7. UNHCR website <<https://www.unhcr.org/publications/conclusion-provision-international-protection-including-through-complementary-forms>>

<sup>69</sup> 山本 前掲注(63), p.9.

<sup>70</sup> 国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所「第5次出入国管理基本計画案に関するUNHCRの見解」2015.7.24, p.6. <[https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/Final\\_UNHCR\\_Comments\\_JPN.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/Final_UNHCR_Comments_JPN.pdf)>

<sup>71</sup> Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), OJ L 337, 20.12.2011. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>>

<sup>72</sup> 補充的保護に該当する者には、資格指令（*ibid.*）第17条による除外条項（国家の安全保障に危険な者等の除外）や第21条によるノン・ルフールマン原則の適用の例外規定が適用されるが、補充的保護には、あらゆる除外や例外がないという違いがあるとされている。なお、全てのEU加盟国では、欧州人権条約の保護（補充的保護）も適用されるとされる（安藤 前掲注(54), pp.66-67.）。

<sup>73</sup> 佐藤以久子「欧州共通の庇護制度（CEAS）」『桜美林論考 法・政治・社会』5号, 2014.3, p.69; 安藤 同上, p.59. 補充的保護の定義規定は、資格指令第2条(f)に規定されている。

<sup>74</sup> 渡邊彰悟「「補充的保護」制度の導入は保護の拡大か？」『法と民主主義』579号, 2023.6, pp.10-11.

<sup>75</sup> 安藤 前掲注(54), p.58.

難民の保護にも広まっていき<sup>76</sup>、補完的保護の範囲は広がっていることが指摘されている<sup>77</sup>。なお、諸外国における補完的保護及び難民の定義については、巻末の別表を参照されたい。

補完的保護と難民保護との処遇の違いとして、例えばヨーロッパ諸国では、最初の滞在許可の期間に差があること、旅券の有効期間等について難民の方が補完的保護よりも期間が長い国が多いこと、帰化に必要な滞在期間の要件について難民の方が補完的保護の場合よりも短い国が多いこと等が指摘されている<sup>78</sup>。

### (3) 日本における補完的保護制度

日本には令和5年改正法による改正前から、入管法に、補完的保護に近い制度として在留特別許可の制度があった。しかし、在留特別許可の付与は法務大臣の裁量事項であるとともに、「補完的保護」という概念自体について、令和5年改正法による改正前の入管法（以下「旧入管法」という。）に明確な位置付けはなかったとされる<sup>79</sup>。

令和5年改正法で創設され、令和5年12月1日から認定制度が開始している補完的保護対象者は、「難民以外の者であつて、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第1条A(2)に規定する理由であること以外の要件を満たすもの」（令和5年改正法による改正後の入管法（以下「改正入管法」という<sup>80</sup>。）第2条第3の2号）と定義されている。令和5年改正法における補完的保護について、法務大臣は、「難民条約上の五つの理由以外の理由で迫害を受けるおそれがある者を補完的保護対象者として認定することとし、原則として定住者の在留資格を付与するなど、難民同様に保護することとしております。これによりまして、改正法下におきましては、紛争避難民など真に庇護を必要とする方々がより安定的に我が国に在留することが可能となるとともに、制度的な裏付けのある支援を行うことも可能となると、そういうものでございます。」<sup>81</sup>と説明している。

認定の理由のハードルは下がっているものの、日本における補完的保護では、難民認定の判断と同様「迫害を受ける恐れがあるという十分に理由のある恐怖」が認定されなければならず、補完的保護創設によってどこまで保護を拡大できるかが課題であること<sup>82</sup>、ウクライナ<sup>83</sup>以外にも紛争や人道危機に瀕している国・地域があるため、どのような要件を満たせば、補完的保護対象者となるのか、規範や立証基準の具体化明確化が求められること<sup>84</sup>等が指摘されている。

## 2 送還停止効の例外規定（難民申請回数の制限等）

旧入管法では、送還について、難民認定手続中の外国人は、申請の回数や理由を問わず送還が停止されることとなっていた（送還停止効。旧入管法第61条の2の6第3項）。出入国在留

<sup>76</sup> 2001年に起こったチュニジアやリビアからの大量流入、2015年のシリアから欧州諸国への大量流入等を背景に、紛争避難民を保護していったことが指摘されている（同上、pp.77-78.）。

<sup>77</sup> 同上、p.77.

<sup>78</sup> 近藤 前掲注(63), pp.19-20.

<sup>79</sup> 前田直子「入管法改正と日本の難民認定制度の現在」『ジュリスト』1591号、2023.12、p.73.

<sup>80</sup> 令和5年改正法を全て反映させた入管法を指すものとし、2024年1月現在未施行の部分も含む。

<sup>81</sup> 第211回国会参議院法務委員会会議録第14号 令和5年5月16日 p.26.

<sup>82</sup> 渡邊 前掲注(74), p.11.

<sup>83</sup> 政府はウクライナから多くの避難民を受け入れており、ウクライナ避難民が優遇されていると指摘する声もある（「ウクライナ避難民だけなぜ ミャンマーで日本への失望」『日本経済新聞』（電子版）2022.4.13；「なぜウクライナだけ？放置される「難民申請者」」2022.6.9. 東洋経済オンラインウェブサイト <<https://toyokeizai.net/articles/-/595127?display=b>>）。

<sup>84</sup> 前田 前掲注(79), p.73.

管理庁が令和5年2月に公表した報告書によれば、これにより、送還までの間は原則入管施設に收容するため、送還忌避者の收容が長期化することや、送還を逃れるための難民認定申請の誤用・濫用が疑われる事案が発生することで、難民認定の審査処理期間が長期化し、本来保護すべき者の迅速な救済が困難になる等の課題があるとされている<sup>85</sup>。そこで令和5年改正法では、送還停止効の例外規定が盛り込まれた（改正入管法第61条の2の9第4項）。例外の対象には、3回目以降の難民認定申請者、日本での3年以上の実刑前科者、テロリスト等が含まれる（同項各号）。なお、3回目以降の申請でも、難民等と指定すべき「相当の理由がある資料」を提出すれば送還は停止される（同項第1号括弧書）<sup>86</sup>。

送還停止効の例外規定の必要性について、法務大臣は、「送還停止効は、難民認定申請中の方の送還を停止することにより、その法的地位の安定を図るために設けられたもので…難民認定申請中でも、法的地位の安定を図る必要がない者を、送還停止効の例外とすることは許容され得る…。迅速かつ適切な送還と手続保障のバランスを取る観点から、難民認定申請中であっても、法的地位の安定を図る必要がない一定の類型…例えば、3回目以降の難民等認定申請者…等について、送還停止効の例外とした」、「3回目以降の難民等認定申請者については、申請に際し、難民等の認定を行うべき「相当の理由がある資料」を提出すれば、なお送還が停止することとして、保護すべき者は確実に保護できる仕組み」である、「「相当の理由がある資料」の提出機会を十分確保されることが重要ですので、今回の改正法案では、制度の周知、教示を行う旨の規定を設ける修正を行い、その立場に十分配慮する」<sup>87</sup>、「難民等認定申請中に送還を実施するとしても、入管法第53条第3項に違反する送還というものは行われることはなく、そういう意味ではノン・ルフールマン原則にも反しない」<sup>88</sup>等と説明している。

この送還停止効の例外規定については、「難民申請中は送還されないという規定は人権配慮の観点で導入されたが、結果的に乱用されているのが実情だ。法改正で乱用が防げるようになる」<sup>89</sup>という肯定的な見解も見られる一方、「難民保護は、保護すべき者を確実に保護するために、その中に一部の乱用者が混ざること恐れるのではなく、保護すべき者を間違えて送還し、生命・自由の危険にさらすことを恐れ」なければならない<sup>90</sup>との意見や、法案審議の過程で、難民審査参与員が年間1,000件以上の審査を担当していること等が明らかになったことを踏まえて、「先行する難民審査手続きが…難民審査の名に値しない拙速なものであったことが明らかとなった以上、3回目以降の申請は法的安定を図る必要が無いとする前提が完全に崩れたといえ」<sup>91</sup>とする見解も見られる。

### 3 監理措置

今回の改正で、親族や知人等本人の監督等を承諾している者を「監理人」として選び、その監理の下で、逃亡等を防止しつつ、收容しないで退去強制手続を進める「監理措置」制度が設けられることとなった（改正入管法第44条の2又は第52条の2）。監理人は、主任審査官<sup>92</sup>に

<sup>85</sup> 出入国在留管理庁「現行入管法の課題」2023.2. <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001390378.pdf>>

<sup>86</sup> 「入管法等改正法の概要等」前掲注(48)

<sup>87</sup> 「法務大臣閣議後記者会見の概要」2023.3.7. 法務省ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00393.html](https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00393.html)>

<sup>88</sup> 第211回国会参議院法務委員会会議録第19号 令和5年6月1日 pp.16-17.

<sup>89</sup> 「[スキャナー] 難民申請乱用防ぐ 改正入管法 仮放免中に逃亡 倍増1400人」『読売新聞』2023.6.10.

<sup>90</sup> 安藤由香里「送還停止効の例外・送還忌避罪とノン・ルフールマン原則」『法と民主主義』579号, 2023.6, p.14.

<sup>91</sup> 児玉晃一「改悪された入管法の問題点」『住民と自治』730号, 2024.2, pp.22-25.

<sup>92</sup> 上級の入国審査官で出入国在留管理庁長官が指定するものをいう（入管法第2条第11号）。

対して報告を行い、被監理者に対しては指導・監督等を行う（改正入管法第44条の3又は第52条の3）。被監理者は、監理措置決定の際に付された条件を遵守する必要がある。また、被監理者は監理人に対して相談を行い、監理人はそれに応じて「住居支援・情報提供・その他援助」に努めること等が規定されている（改正入管法第44条の3又は第52条の3）。また、監理措置を継続することに支障が生ずる場合として法務省令で定める場合に被監理者が該当するとき等に、監理人が報告をせず、又は虚偽の報告をした場合、10万円以下の過料に処することが規定されている（改正入管法第77条の2）。

監理措置により、「原則收容」である現行入管法の規定を改め、個別事案ごとに、逃亡等のおそれの程度に加え、本人が受ける不利益の程度も考慮した上で、收容の要否を見極めて收容か監理措置かを判断することとするため、全件收容主義<sup>93</sup>が抜本的に改められることとなるとされている<sup>94</sup>。

一方、監理措置に対する課題を指摘する声もある。「主任審査官は、…その他の事情を考慮し、容疑者を收容しないでこの章に規定する退去強制の手続を行うことが相当と認めるときは、容疑者を監理措置に付する旨の決定をするものとする。」（改正入管法第44条の2）との規定について、入管職員が様々な要素を総合考量し、「收容しないことが相当と認めるときは、その者を監理措置に付する」決定を行うということは、「仮放免許可決定」とその実質は変わらず、原則收容主義そのままの条文ではないかという意見<sup>95</sup>がある。また、「監理人の監督下で、逃亡を防ぎながら送還手続きを進める」ことについて「果たして逃亡を防げるのか。国会審議が不十分なまま導入が決まっており、実効性が危ぶまれる。」<sup>96</sup>等の指摘も存在する。

また、監理人の選定については、監理人として想定される弁護士、外国人支援者・団体から意見を聴取した、なんみんフォーラムの調査結果で、約90%の人が「監理人の義務は弁護士の職務と相反する」、「支援者という立場で監視することは矛盾する」等の理由から、そもそも監理人になれない・なりたくないと回答したことが紹介されている<sup>97</sup>。

## おわりに

移民・難民の問題には様々な論点や意見があり、必ずしも正解はない。現在の日本は、日本と外国とで文化や言語が異なることで生じる問題、治安問題、人権問題等乗り越えなければならない壁も多くある。外国人の数の増加と共に、今後、日本でもより適切な外国人の受入れ・保護等が求められることが予想される中、令和5年改正に際しても多くの議論があったが、今後もより良い出入国管理行政とは何かを追求し、十分な議論が行われることが望まれる。

<sup>93</sup> 退去強制手続の対象者は全て收容した上で手続を進めることを「全件收容主義」等と呼び（鈴木江理子・児玉晃一編著『入管問題とは何か—終わらない〈密室の人権侵害〉—』明石書店, 2022, p.232.）、日本の入管政策は、「全件收容主義」であるとの指摘がかねてからなされてきた（河原田慎一「入管庁長官、全件收容から決別宣言」『朝日新聞DIGITAL』2021.6.16.）。

<sup>94</sup> 「入管法改正案について」前掲注(50) なお、退去強制令書の執行において、監理措置ではなく收容措置となった場合に、3か月ごとに收容継続の要否を見直すことを規定している（改正入管法第52条の8）。

<sup>95</sup> 駒井知会「收容と監理措置」『法と民主主義』579号, 2023.6, pp.18-19.

<sup>96</sup> 安藤慶太「入管法改正で残された「支援者」問題」『正論』624号, 2023.8, pp.68-69.

<sup>97</sup> 特定非営利活動法人なんみんフォーラム「監理措置に関する意見聴取（2023年版）概要」2023.4.13. <<http://fj.or.jp/news/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/a7a6ae4ded9a21848d6fdc26e25f6d18.pdf>>

別表 難民及び補完的保護対象者の定義等

	難民	補完的保護
米 国	移民国籍法 8 U.S.C. 1101(a)(42) 人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構 成員であること又は政治的意見を理由に迫 害を受けるおそれがあるという十分に理由 のある恐怖を有するために、国籍国の外に いる者であって、その国籍国の保護を受け ることができないもの	「一時的保護」 移民国籍法 8 U.S.C. 1254a 以下の場合一時的保護の資格を得る。 ・国で武力紛争が継続しており、当該紛争のために、外国人を 当該国に送還することが、彼らの個人的安全に対する深刻な 脅威となるような場合 ・国における地震、洪水、干ばつ、疫病、その他の環境災害に より、影響を受けた地域の生活環境が一時的ではあるが大幅 に破壊された場合 ・外国人が安全に国に戻ることができないような異常で一時的 な状況が当該国に存在すると司法長官が認めた場合
英 国	移民規則第 334 条 難民条約第 1 条に定める難民	「人道的保護」 移民規則第 339C・339CA 条 国籍国等に帰国した場合に、以下のいずれかに該当する重大な 損害を受ける現実的な危険性があるという合理的な程度の可 能性がある等と国務大臣が認めた場合、人道的保護が付与され る。「重大な損害」とは、以下を指す。 ・死刑又は処刑 ・不法殺害 ・送還された国でのその者に対する拷問又は非人道的若しくは 品位を傷つける取扱い若しくは刑罰 ・国際的又は国内的武力紛争の状況における無差別暴力を理由と した、民間人の生命又は身体に対する深刻かつ個別的な脅威
ド イ ツ	ドイツ基本法第 16a 条第 1 項 政治的事情により迫害された者は、庇護権 を有する  庇護法第 3 条第 1 項 難民条約第 1 条 A 項(2)前段に定義される者	「補充的保護」 庇護法第 4 条第 1 項 出身国において以下のいずれかに該当する重大な損害を受け る現実の危険性があると信じるに足る相当な理由を示した場 合、補充的保護を受ける資格がある。 ・死刑又は死刑執行 ・拷問又は非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰 ・国際的又は国内的な武力紛争の状況における無差別な暴力によ る、一般市民の生命又は身体に対する重大かつ個別的な脅威
フ ラ ン ス	外国人の入国及び滞在並びに庇護権に関す る法典 L.第 511-1 条 ①自らの自由のための活動により迫害を受 けた全ての者 ②国際連合難民高等弁務官が 1950 年 12 月 14 日の国際連合総会で採択された規程第 6 条及び第 7 条に規定する権限を行使する対 象である全ての者 ③難民条約第 1 条の定義に該当する全ての者	「補充的保護」 外国人の入国及び滞在並びに庇護権に関する 法典 L.第 512-1 条 以下の深刻な脅威の一つにさらされていることを立証する者 には、補充的保護が付与される。 ・死刑制度 ・拷問又は非人道的若しくは品位を傷つけるような取扱い若し くは刑罰 ・民間人の場合、内戦又は国際的武力紛争の状況に起因する一 般的な暴力の結果として、その者の生命又は身体に対する深 刻かつ直接的で個別的な脅威
日 本	入管法第 2 条第 3 号 難民条約第 1 条の規定又は難民議定書第 1 条 の規定により難民条約の適用を受ける難民	「補完的保護対象者」 入管法第 2 条第 3 号の 2 号 難民以外の者であって、難民条約の適用を受ける難民の要件の うち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第 1 条 A(2)に 規定する理由であること以外の要件を満たすものをいう。

(注 1) 本表は条文の抄訳を示したものである。

(注 2) 難民条約第 33 条第 1 項は、難民を追放又は送還してはならないというノン・ルフールマン原則を定め、同条第 2 項は、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、例外とされることを定める。本表では、紙幅の関係で、ノン・ルフールマン原則に関係する規定を中心に紹介し、難民条約第 33 条第 2 項及び無国籍者に関する規定については出典資料を参照されたい。

(出典) 安藤由香里「国際人権条約における補完的保護—日本における「補完的保護」の乖離—」『法学新報』128(10), 2022.3, pp.69-75; 「諸外国における補完的保護とその対象(難民研究フォーラム「補完的保護に関する国際社会の取り組み」別紙)」2021.11.22. <[https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2021/06/research\\_complementary-protection\\_attachment\\_210607\\_RSF.pdf](https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2021/06/research_complementary-protection_attachment_210607_RSF.pdf)>; 篠崎まどか『諸外国における難民その他の保護対象者の定義及び在留上の地位に関する研究』(法務研究報告書 第 107 集第 3 号)法務総合研究所, 2020 等を基に筆者作成。