

日本の出入国管理及び難民認定法の改正

国際法学会エキスパート・コメント No. 2024-9

川村 真理（杏林大学総合政策学部教授）*

脱稿日：2024年6月23日

I はじめに

2018年、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針2018）を踏まえ、外国人の受入れ推進とそのための環境整備に着手しました。同年12月に成立した「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」では、就労目的の新たな在留資格を創設し、出入国在留管理に関する施策の総合的な推進のため、法務省の外局として出入国在留管理庁の新設を定めました。その後、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）に基づく諸制度とこれらに関連する実態との乖離等の課題を解決し、外国人の受入れの環境を整備するため、さらなる法改正に向けた取り組みがなされてきました。2023年6月9日、第211回国会において、「[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](#)」（以下、改正法）が可決成立、同月16日に公布されました。

改正法の目的は、保護すべき者の確実な保護、退去強制手続の適正化、収容をめぐる諸問題の解決の3つに大別できます。改正法では、補完的保護対象者認定制度、在留特別許可申請手続制度、送還停止効の例外規定、退去等命令制度、収容に代わる監理措置の導入等を創設しました。補完的保護対象者認定制度の創設については2023年12月1日から、他の制度等の創設等については2024年6月10日に施行されました。

また、2024年6月14日、第213回国会において、「[出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律](#)」（以下、育成就労関連改正法）および「[出入国管理及び難民認定法等の一部を改正する法律](#)」（以下、特定在留カード関連改正法）が可決成立し、同月21日に公布されました。育成就労関連改正法は、技能実習の在留資格を廃止して新たに育成就労の在留資格を創設する措置等を講じ、特定在留カード関連改正法はマイナンバーカードと在留カードを一体化する措置等を講じる内容となっています。

本コメントでは、入管法改正の主要点を解説し、学術的意義を検討したいと思います。

* 2015年より難民審査参与員。難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議委員、収容・送還に関する専門部会委員を歴任。第211回国会参議院法務委員会参考人（出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案）に招致。

II 保護すべき者の確実な保護

1 補完的保護対象者認定制度の創設

補完的保護対象者とは、「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をいう。」と規定されています (第 2 条第 3 号の 2)。

補完的保護対象者に関する国際的に合意された定義はありませんが、多くの国が難民条約を補完する保護制度を導入しています¹。それらの国の中には、人権条約の中でノン・ルフールマン原則に関連する拷問等禁止条約第 3 条、自由権規約第 6 条および第 7 条の解釈に基づく保護を国内法で定める国があります。また、欧州連合 (以下、EU) [資格指令](#)では、第 15 条に定める重大な危害 (死刑、拷問、非人道的もしくは品位を傷つける取扱いまたは刑罰、武力紛争下で無差別暴力による文民の生命または身体に対する重大かつ個別の脅威) を被る現実的な危険に直面すると信ずるに足りる実質的な根拠を示す者を、補充的保護対象者としています。こうした人権条約の解釈等を反映した他国の補完的保護制度について、難民条約の難民の定義の核となる迫害にあたる行為が、補完的保護対象者の定義の核となる重大な危害に当たる行為に含まれることから判断基準が不明確になること、補完的保護対象者の評価が難民該当性判断より厳しい基準を採用しうること、補完的保護対象者を難民より不安定な地位に置く国があることといった課題があります。ドゥリュエは、難民法が保護する外国人に法的地位を与えるよう「積極的」な構成となっている一方、人権法は送還できる人を制限している「消極的」な構成となっていると指摘しています²。

改正法の補完的保護対象者の定義では、上述の課題を踏まえて人権条約の文言には言及せず、また、EU 資格指令第 15 条の「重大な危害」ではなく「迫害」を判断要素としており、難民条約の補完であるとの位置づけが明確になっています。「[難民該当性判断の手引](#)」 (以下、手引) では、「迫害」の定義に関して、生命、身体または自由の侵害または抑圧およびその他の人権の重大な侵害とし、殺害、不当な拘禁、迫害に当たると言えない措置や不利益の累積、恣意的・差別的訴追や処罰等としており、判断基準には、「現実的な危険」を採用し、人権法による迫害概念の解釈の発展も考慮しています。さらに改正法の補完的保護対象者には、[紛争避難民](#)も含みうるとしており、改正法の[附帯決議](#)においても保護対象者について言及しています。また、補完的保護対象者に難民と同等の地位待遇を付与し、地位の安定性を確保しています。同制度の施行日から 2024 年 2 月末までの 3 か月間の[補完的保護対象者認定数](#)は、647 名 (国籍別にみると、ウクライナ 644 名、スーダン 3 名) となって

¹ Jane McAdam, “Complementary Protection,” in Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (Oxford University Press, 2021), p. 661, pp. 662-663.

² Jan-François Durieux, “The Vanishing Refugee: How EU Asylum Law Blurs the Specificity of Refugee Protection,” in H el ene Lambert, Jane McAdam and Maryellen Fullerton (eds.), *The Global Reach of European Refugee Law* (Cambridge University Press, 2013), p. 225, pp. 250, 252-254; McAdam, *ibid.*, pp. 670-671, 674-677.

います。

2 難民認定制度の適正化

上述の手引は、我が国の実務上の先例や裁判例を踏まえつつ、国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）等国際機関の諸文書等を参照するとともに、UNHCR からの助言も受けて作成されており、性的マイノリティやジェンダーに基づく迫害等についても言及がなされています。手引の活用に加え、正確かつ最新の出身国情報の入手、インタビューや信憑性評価の手法等、難民および補完的保護対象者認定手続に関わる全ての人の専門性の向上は喫緊の課題であり、難民法および人権法の発展も踏まえつつ保護すべき人を確実に保護するために真摯な対応が望まれます。改正法では、衆議院の審議を受けて、申請者に対する質問の際の心身の状況等に応じた適切な配慮（第 61 条の 2 の 17 第 4 項）、出身国情報の充実、調査能力の向上（第 61 条の 2 の 18）についての規定を追加する修正が行われ、参議院の審議を経て盛り込まれた附帯決議においても、適正化に関する配慮事項が列挙されました。

III 退去強制手続の適正化

1 在留特別許可申請制度の創設

従来の在留特別許可は、退去強制手続における「三審」目に当たる異議申出に対する法務大臣の裁決の特例でなされるものでした。こうした制度自体が、手続の長期化や難民該当性の主張を事実上放棄して在留特別許可を求める難民認定申請の誘発、また、手続的保障および透明性確保の問題が指摘されていました。改正法では、収容された、または監理措置決定を受けた外国人が、退去強制令書発付前までに法務大臣に対して在留特別許可申請を行い許否判断がなされる制度を新設しました（第 50 条）。また、在留特別許可判断の考慮事項の明確化のため、[在留特別許可に係るガイドライン](#)を見直しました。考慮事情の積極的要素として、本邦で家族とともに生活するという子の利益の保護の必要性や、地域社会との関係が明記されています。従来のガイドラインには明記されていない「子の利益の保護」という概念が記されていることから、子どもの権利に一定の考慮がなされることとなったと思われます。一方、不法在留の長期化は消極的評価の対象となっています。なお、2023 年 8 月 4 日、[法務大臣臨時記者会見](#)において、改正法施行前に日本で生まれ育った在留資格のない外国人の子に、一定条件を満たせば在留特別許可を与える見解が示され、その後この見解に基づく対応がとられてきましたが、改正法施行と同時に上記のガイドラインに基づく運用が開始されました。

2 送還停止効の例外規定の創設

難民認定申請者は、難民認定手続が終了するまでは、申請の理由や回数を問わず一律に送還が停止されてきました。しかし、送還を回避する目的で、同じ理由により複数回にわたり難民申請を行うといった難民認定制度の濫用が問題となっていました。改正法では、3 回目

以降の難民認定および補完的保護対象者認定申請者、3年以上の拘禁刑に処せられた者、または第24条第3号の2、第3号の3もしくは第4号オからカのいずれかに該当する者には送還停止効を適用しないことと規定しています。ただし、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」が提出されていれば送還は停止されます（第61条の2の9第4項）。

UNHCRは、送還停止効の例外は、明らかに理由のない申請または濫用的な申請の場合や、既判力の及ぶ複数回申請の場合に認められるとしていますが、その場合にも後発的な事情による重大な変化や新たな証拠の評価を求めています³。諸外国の法制度をみると、送還停止効の例外規定を設けている法制度もあります⁴。改正法では、こうした国際的な動向等も参照して策定されたものと思われます。また、送還停止効とは別に、第53条第3項には難民条約第33条、拷問等禁止条約第3条および強制失踪条約第16条の規定が列挙されており、第53条第2項の「送還できないとき」については、自由権規約第6条の考慮を示唆する判例⁵もあり、退去強制手続においてノン・ルフールマン原則を遵守する建付けになっています。さらに、強制送還によって難民不認定処分に対する司法審査を受ける機会を奪ってはならないとする判決もあります⁶。もっとも、当該制度の周知、「相当の理由のある資料」の内容の教示や提出の機会を十分確保すること、難民認定および退去強制手続に関連するすべての職員の研修等による専門性の確保等が重要であって、附帯決議においても、送還停止効の例外規定を適用する場合に送還国の情報や専門知識を踏まえるよう格段の配慮を求めています。UNHCRの諸文書および人権条約体等が発出する諸文書等も参照し、慎重かつ適切な判断と説明責任を果たす運用が望まれます。

3 罰則付き退去等命令制度の創設

改正法において、退去強制を受ける者のうち、第53条に規定する送還が困難である場合、相当の期間を定め、その者の意見を聞いたうえで退去を命令する制度を新設しました。当該命令の対象者は、自国民を受け取らない国を送還先とする者、航空機内で送還妨害行為に及んだ者となっています（第55条の2第1項）。また、送還するために必要がある場合、相当の期間を定めて、旅券発給その他送還に必要な行為として法務省令で定める行為をすべきことを命令することもできるように決めました（第52条第12項）。これらの命令に従わない場合、刑事罰（1年以下の拘禁刑もしくは20万以下の罰金または併科）の対象とすることが規定されました（第72条第5号・第7号）。送還を停止すべき難民認定申請者や補完的保護対象者認定申請者に義務が課されたり罰則が科されたりしないこと、送還を拒んでいる事情を適切に考慮するなど、関連する国際法規範等も参照した適正手続の確保と説

³ IPU and UNHCR, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems, Handbook for Parliamentarians* N° 27, (2017), pp. 177-180, at <https://www.refworld.org/reference/manuals/unhcr/2017/en/120593> (as of May 13, 2024).

⁴ 出入国在留管理庁 第8回「収容・送還に関する専門部会」（令和2年3月5日）「諸外国における送還・収容に関する法制度」 at <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005363.pdf> (as of May 10, 2024).

⁵ 大阪高等裁判所平成26年（行コ）106号事件平成27年11月27日判時2298号17頁。

⁶ 東京高等裁審所令和2年（ネ）1423号事件令和3年9月22日LEX/DB25590739.

明責任が一層重要になることを指摘しておきたいと思います。

IV 収容をめぐる諸問題の解決

1 収容に代わる監理措置制度の創設

改正法では、全件収容主義と捉えられてきた規定を改め、監理人の監理の下で収容しないで退去強制手続を進める監理措置制度を創設しました。原則、監理措置をとる一方、個別事案ごとに逃亡等のおそれや収容により本人が受ける不利益も考慮し（第 44 条の 2、第 52 条の 2）、収容の合理性、必要性、比例性を検討し収容の要否を判断することとなりました。監理措置は、人権条約体等の諸文書で言及のある収容代替措置⁷にあたりますが、収容を最終手段とした制度に変えていけるかは今後の運用にかかっています。なお、監理措置導入に伴い、仮放免の長期に及ぶ変則的な制度運用も改め本来の制度趣旨どおり運用できるように、「健康上、人道上その他これに準ずる理由」で仮放免することができると規定しました（第 54 条第 2 項）。また、監理措置および仮放免制度の運用に当たって、人権に配慮し、判断の適正確保に努めるとともに、監理措置決定をしない、または仮放免を不許可とした理由を書面で通知する場合（第 44 条の 2 第 9 項、第 54 条第 4 項）、その理由を容疑者が的確に認識できるよう手続の透明性の確保に努める旨の規定がなされています（附則（令和 5 年 6 月 16 日法律第 56 号）第 1 条の 2）。

2 収容に係る行政手続の適正化

身体的自由および逮捕または抑留の手続について規定している自由権規約第 9 条に関する[一般的意見 35](#) パラグラフ 18 では、「出入国管理の手続過程における拘禁は、それ自体が恣意的ではないが、当該拘禁が諸事情に照らして、合理性、必要性および比例性があるとして正当性が認められなければならない、期間の延長の際には再評価されなければならない。（中略）決定は、定期的な再審査および司法審査を受けなければならない」としています。期間延長の再評価および定期的再審査に関連して、改正法では、退去強制令書発付による収容の期間 3 月に達した際に、出入国在留管理庁長官が、監理措置の要否を判断する制度が創設されました（第 52 条の 8）。人権条約体等の諸文書の中には、収容の上限期間の設定について言及するものがありますが⁸、[国際法委員会の外国人の追放に関する条文案](#)（以下、ILC 条文案）第 19 条第 2 項(a)では、「合理的に必要な期間」の収容に制限するよう規定しています。改正法では、退去強制令書発付後の収容は「送還可能のときまで」とする旧法の規定は維持されました。この点につき、齋藤法務大臣（当時）は、収容期間の上限設定は、

⁷ UN Doc. A/RES/73/195, para. 29; CCPR/C/JPN/CO/7, para. 33(e); CAT/C/JPN/CO/2, para. 9; CERD/C/JPN/CO/10-11, para. 36; Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), “Revised Deliberation No. 5 on Deprivation of Liberty of Migrants,” (2018), UN Doc. A/HRC/39/45 Annex, paras. 16-18; UNHCR, “Detention Guideline” (2012) pp. 14-16, 28-30, at <https://www.unhcr.org/media/unhcr-detention-guidelines> (as of May 13, 2024).

⁸ CCPR/C/JPN/CO/7, para. 33(e); CAT/C/JPN/CO/2, para. 9; CERD/C/JPN/CO/10-11, para. 36; WGAD, *ibid.*, para. 25; UNHCR, *ibid.*, p. 18.

確実、迅速な送還実施が不可能となるため相当ではないとし、長期収容の解消、防止は、監理措置や収容の定期的審査等で達成できるとの考えを示しました⁹。収容に関する事前の司法審査について、恣意的拘禁作業部会は、「出入国管理の手續過程における拘禁を含むあらゆる形態の拘禁は、裁判官または他の司法当局によって指示および承認されなければならない」¹⁰としています。しかし、改正法では事前の司法審査の規定はなされませんでした。この点に関連して、自由権規約第 9 条第 4 項は、裁判所が抑留が合法的かどうかについて決定できるように、被収容者が裁判所において手續をとる権利を有する旨規定しています。また、ILC 条文草案第 19 条第 2 項(b)では、「収容期間の延長は、裁判所、または司法審査の対象となるものとして他の権限当局によってのみ決定することができる」と事後的司法審査のみを規定し、義務を表す“shall”ではなく、許可を示す“may”を使用しています。事前の司法審査を行っているドイツでは、一定の条件の下で事前の司法審査なく当局による一時収容も認めており、自由権規約委員会から刑務所での入管収容を防止するため現行法の改正を求める勧告をうけています¹¹。出入国在留管理庁は、送還が本質的に行政権に分類される作用であって行政機関が行うものであること、事後的司法審査が可能であること、監理措置や収容の再審査等の導入により手續の適正さは図られるとの立場を示しました¹²。これらのことから、収容のあり方を包括的に捉えて手續の正当性を判断する必要があると思われます。日本の場合、事後的司法審査が可能とされていますが、実際に被収容者が裁判手續をとる権利を行使できる配慮がなされた運用となっているかが問われます。この点に関して、[自由権規約委員会第 7 回日本政府報告に関する総括所見](#)では、裁判所手續に実効的に訴え出ることができる措置の実施について勧告しており¹³、今後の運用による適正手續の確保が待たれます。

3 処遇

従来の収容施設内における処遇に関する改善は喫緊の課題でありました。改正法では、第 55 条の 3 から第 55 条の 83 までが収容施設内の処遇に関する新たな規定となっており、大幅な改正を行っています。[入国者収容所等視察委員会](#)の意見や[名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案調査報告書](#)等も踏まえた検討がなされるとともに、従来の被収容者処遇規則等に定められていた運用上の対応も法制化されました。処遇に関する規定の中には、常勤医師の兼業禁止の緩和、強制治療に関する規定の整備（拒食対策）、3 月ごとの被収容者の健康診断、保健衛生および医療等の医療体制に関する規定に加え、収容所等の事務、規則および秩序の維持、制止要件の明記、外部交通、処遇に関する不服申立、被収容者の人権尊重、知的、教育的および娯乐的活動等への援助、書籍等の閲覧、宗教上の行為の自由、職員への人権研修の実施等の規定があります。

⁹ 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）15 頁。

¹⁰ WGAD, *supra* note 7, para. 13.

¹¹ Residence Act 62(5), 62a(1) at https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/ (as of May 13, 2024); CCPR/C/DEU/CO/7, paras. 38(c), 39(c); CAT/C/DEU/CO/6, paras. 27-31.

¹² 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）20, 36 頁。

¹³ CCPR/C/JPN/CP/7, para. 33(e).

V 2024 年入管法等改正

技能実習制度の目的は本来国際貢献であるところ、実態は労働力確保に利用され、技能実習生が強制労働被害者や人身取引被害者になってしまうという問題について、国際社会からも改善を求められてきました¹⁴。育成就労関連改正法に基づく入管法の改正では、技能実習の在留資格を廃止し、育成就労の在留資格を創設する規定が設けられています。新設の育成就労は、国連において採択され、国際的な人の移動に関する包括的合意文書である、[移住グローバル・コンパクト](#)の目標 18 に言及されている能力開発および技能形成に資する制度となりうると考えられます。また、二国間取極による悪質業者の介入防止等の対応に加え、特定技能所属機関（受入れ機関）が 1 号特定技能外国人の支援を外部委託する場合の委託先を、登録支援機関に限ること、および不法就労助長罪の罰則を引き上げる規定を新設することにより、適切な受入れの強化をめざしています。加えて、人権保護の観点から、外国人の技能実習の適切な実施及び技能実習生の保護に関する法律の改正で、一定条件を満たす場合の転籍を認めることとしました。しかし、強制労働、人身取引の撲滅や外国人労働者の人権状況の改善のためには、これらの対策に加えて、すべての労働者の人権保護、職場環境や待遇の改善等、包括的に取り組む必要があります。また、育成就労関連改正法では、育成就労関連規定に加えて、永住許可要件の明確化とともに公租公課の義務履行を故意に果たさない場合などの取消し事由に関する規定を設けています。この規定に関して、衆議院において、永住権の取消しにあたり生活状況等に十分配慮することを附則に盛り込む修正がなされました。同法の[附帯決議](#)には、外国人労働者の受入れ企業の人権意識の醸成および徹底、人権侵害の実態等の把握や必要な改善措置、日本語習得のための適切な支援、監視支援機関の独立性・中立性の確保、永住権取消しの具体的事例についてのガイドラインの作成・周知、家族帯同のあり方の再検討、外国人受入れ政策全般について検討するための有識者会議体設置等が盛り込まれています。新たな制度の創設にあたり、国際人権法諸文書、国際労働機関（以下、ILO）の強制労働条約 2014 年議定書、民間職業仲介事業者条約、公正な人材募集・斡旋に関する一般原則および実務指針等関連諸文書や国際組織犯罪防止条約人身取引議定書等も参照し、外国人の人権保護等に十分配慮した適切な運用が望まれます。

特定在留カード関連改正法に関連して、移住グローバル・コンパクトの目標 4 では、全ての移民の法的身分証明書の所持の徹底がうたわれ、効率的なサービスの向上のみならず外国人が自らの人権を有効に行使できる手段の 1 つとなるように、移住のあらゆる段階で適切な書類等の発行が確実に受けられるようにすることとしており、運用においてこうした

¹⁴ CCPR/C/JPN/CO/7, paras. 30-31; CERD/C/JPN/CO/10-11, paras. 31-32; CEDAW/C/JPN/CO/10-11, paras. 26-27; U.S Department of State, “2022 Trafficking in Persons Report: Japan,” at <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/japan/> (as of May 10, 2024); “2023 Trafficking in Persons Report: Japan” at https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/japan (as of May 10, 2024).

観点での配慮が望まれます。同法の[附帯決議](#)では、利便性の向上やプライバシー情報の保護のためのセキュリティ対策への配慮等を求めています。

VI 入管法改正の学術的意義

ここまでの解説を踏まえ、改正法および2024年の入管法等改正全般に関する学術的意義について、大別すると3つ挙げることができます。

1つ目は、このたびの入管法改正では、出入国在留管理に関わる多様な分野を包括的に捉え、総合的に見直し、バランスをとった改正を行っている点です。出入国在留管理行政の目的は、人権保護と国家体制・国益の維持を両立させつつ、国境を超える人の移動を公正に管理することといえます。外国人の入国に関して、一般国際法上、国家は外国人を受入れる義務を負うものではなく、基本的には各国家が自由に決定することができますが、実際には、二国家間または多数国間条約で外国人の入国に関する規定が存在します。国家は外国人を自国領域から追放する権利を有していますが、法律に基づいた決定によってのみ追放が可能となるのであり、例えば、ノン・ルフールマン原則によっても制限されます。在留に関して、外国人は、国内法で定められた在留資格において許容された活動を行うことができ、国家は、内外人平等原則の遵守が求められるものの、国益や国民の重大な利益の保護等を理由に一部の権利について外国人に制限を加えることが許されます。人種差別撤廃条約第1条第2項は、「この条約は、市民と市民でない者との間に設ける区別、排除、制限または優先については適用しない」と規定していますが、[一般的勧告30](#)の paragraph 2にあるように、同条約第1条第2項は、差別の基本的禁止をそこなわないよう解釈されなければなりません。出入国在留管理に関する広範な裁量が国家に認められているのは、出入国在留管理行政が、安全保障、経済情勢、国内の治安等の社会的な状況を踏まえた総合的判断を要し、状況の変化に臨機応変に対応する必要があるためです。もっとも、その運用の公正さを確保するため、国内法による規律が重要となります。他方、国境を越えた人の移動は、本来国際的なものであり、一方的規律では対応が困難であることに加え、今日では、移住の問題は様々な要因が関連するグローバルな課題となっています。したがって、移住に関する国際法は、多様な分野の条約や国際慣習法に加え様々な性質の非拘束的文書が複雑に関連して構成されています。出入国在留管理は、主権に基づく国家権限の行使であるとともに、その権限行使に当たっては、国内法および国際法の様々な規範に基づき、説明責任を果たし正当性を確保することが重要になっている点が特徴といえましょう¹⁵。

改正法では、外国人の人権保護に資する規定を新設する一方で、不法滞在等への対処の強化が顕著となっています。移住グローバル・コンパクトは、包括的アプローチを推奨するとともに、安全で秩序ある正規移住を目的とし、国際法に従った適正手続のもとで、各国が主権の範囲で政策を決定し、各国の現状等を考慮し、正規移住と非正規移住の状況の区別がで

¹⁵ Vincent Chetail, *International Migration Law* (Oxford University Press, 2019), pp. 5-7.

きるとする原則を掲げており、改正法はこうした方針に合致しています。また、育成就労関連改正法においても、移住グローバル・コンパクトの目標となっている、正規移住の道筋の拡大、強制労働および人身取引の防止、および能力開発に資する政策を導入していて、国際的潮流に適ったものとなっています。ただし、日本の場合、このたびの法改正によってようやく外国人受入れ推進の出発点に立つことができた状況であり、今後の運用が適正に行われることが重要です。

2つ目は、立法過程において、国際法の諸文書および他国の法制度を参照しつつ、日本の法制度や実状に即した検討を行っている点です。国際法は、国内法における一般的概念の有効な指針となります¹⁶。改正法の礎となった[収容・送還に関する専門部会](#)の報告書を取りまとめるまでの過程において、委員およびUNHCRが、ILC 条文草案や国際人権法および難民法等国際法諸文書を提出して意見を述べるとともに、国際移住機関、弁護士、NGO、支援者等からヒアリングを行い、他国の法制度も参照しつつ活発な議論を行いました。育成就労関連改正法については、「[技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議](#)」の議論が基礎となっていますが、ここでもILO、経済協力開発機構、および関連団体等からのヒアリングを行うなど多角的な検討がなされました。

国連人権高等弁務官事務所が、[議会と人権に関する原則草案](#)で人権条約遵守に関する議会の役割の重要性を確認しているように、このたびの入管法改正においても人権条約遵守のための国会の役割は大きいといえます。2021年の第204回国会で、改正法案の審議がなされましたが採択には至らず、その後、収容期間3月に達した際に監理措置の要否を判断する制度の創設等の規定の修正が行われ、第211回国会に改正法案が提出された経緯があります。第211回国会の衆議院における審議を経てさらに修正がなされ、参議院では、野党から政府提出の改正法案の対案と難民等の保護に関する法律案が提出されましたが、衆議院で修正のあった政府提出改正法案に附帯決議が追加され可決成立に至りました。その際に、UNHCRの見解、手続の透明性・公平性の確保や人権への配慮等に関する人権法規範を参照したと史料される内容が追加されています。このように、改正法に関して、長期におよぶ熟議と活発な議論がありその中で難民法や人権法の遵守に関して検討が重ねられて可決成立に至りました。育成就労関連改正法についても活発な議論がなされました。衆議院において、野党から外国人一般労働者雇用制度の整備の推進に関する法律案が提出されましたが、政府案に修正を加えて参議院に送られ、附帯決議が追加され可決成立しました。

ただし課題も明らかとなりました。ここでは、2点指摘したいと思います。1つは、国会内での議論や世論形成のあり方についてです。出入国在留管理の問題は意見対立が顕著になりやすいからこそ、問題を包括的に捉えそれぞれの主張内容を整理した上で妥協点を見出す対話が必要です。そのためには、多角的かつ正確な情報の開示と共有、国際法諸文書の国内効力への十分な理解、国民の関心を高め理解を深めていくことが重要です。もう1つ

¹⁶ Yuji Iwasawa, *Domestic Application of International Law: Focusing on Direct Applicability* (Brill/Nijhoff, 2023), p. 214.

は、国際法諸文書の策定や参照の在り方についてです。改正法の立法過程では、上述のとおり国際法諸文書が参照されてきましたが、例えば、改正法の補完的保護対象者の規定が、EU資格指令第15条の文言や人権条約のノン・ルフールマン原則に当たる規定の文言を用いていないことへの指摘¹⁷等がなされています。しかし、ドゥリュューは、欧州以外の国は欧州の庇護制度をそのまま導入するのではなく、各国独自の文脈で捉えることを勧めており¹⁸、グラールマッセンは、国際社会全体で詳細な難民の定義をまとめるのは困難であり、政策指針の発出は有効であるものの人道配慮と国益とのバランスを強調することになると述べていました¹⁹。実際、トゥルク UNHCR 高等弁務官補（当時）は、難民グローバル・コンパクト 策定段階で、同文書が基準設定を目的としていないことを確認しています²⁰。

すべての国は、主権平等原則に基づき、政治的、社会的、経済的および文化的体制を自由に選択できる権利を有しており、国際社会において国内制度の多様性が認められています。その上で、各国の情勢や法制度の専門家とはいえ人権条約体の委員や他の国際機関が、限られた情報の中で国内法制度や意思決定の在り方についてどこまで言及すべきか、また正確に判断できるのかという問題があります²¹。国連の人権条約体においては、国内法制度に関する民主的決定の考慮を求める見解もあります²²。国家は、国際法諸文書を参照し、国際法に反することのない立法を行うことや国際法遵守についての説明責任を果たしていくことが重要ですが、国際機関による文書の発出の在り方によっては、国家との対話や信頼関係、国内の世論形成に問題が生じる可能性があります。

最後に、出入国在留管理行政の適正手続に関する規定が改正法において盛り込まれ、手続的保障を意識した改正が行われている点が挙げられます。特に、退去強制手続は、三審制を採用していますが、人権保護の観点から一層の適正化が求められていました。改正法では、監理措置をしない決定、仮放免および在留特別許可を認めない決定を行う場合に、理由を付した書面をもってその旨を通知する規定（第44条の2第9項、第54条第4項、第50条第10項）、退去を命ずる場合にあらかじめ当該者に意見を聞かなければならないとする規定（第55条の2第1項）、被收容者が処遇に不服がある場合には審査の申請を行い、出入国在留管理庁長官が調査、裁決する制度、被收容者による事実の申告制度および苦情の申出制度を新設する規定（第55条の68～第55条の81）等が置かれました。ただし、こうした

¹⁷ 渡邊彰悟「「補完的保護制度の導入は保護の拡大か？」『法と民主主義』No.579（2023年）10頁、10-11頁。

¹⁸ Durieux, *supra* note 2, p. 257.

¹⁹ Atle Grahl-Madsen, “Refugees and Refugee Law in a World in Transition,” in Peter Macalister-Smith and Gudmundur Alfredsson (eds.), *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy by Atle Grahl-Madsen* (Martinus Nijhoff Publishers, 2001), p. 138, pp. 143, 145.

²⁰ Volker Türk, “Opening Remarks to the Fifth Formal Consultation on the Global Compact on Refugee,” at <https://www.unhcr.org/admin/dipstatements/5b1fc72a7/opening-remarks-fifth-formal-consultation-global-compact-refugees.html> (as of May 11, 2024).

²¹ 高田陽奈子「人権条約における、条約当事国の統治理念・体制の多様性という難題—人権条約機関による『手続的アプローチ』は適切な解決策か」『憲法研究』第13号（2023年）55頁、74頁。

²² *Haraldsson and Sveinsson v. Iceland*, No.1306/2004, CCPR/C/91/D/1305/2004, para. 8.7, Dissenting Opinion by Committee Member Mr. Yuji Iwasawa; *Lula da Silva v. Brazil*, No.2841/2016, CCPR/C/134/D/2841/2016, para. 4.28.

手続の追加のみで十分な人権保護がなされるわけではなく、出入国在留管理行政全般において人権尊重と公正な管理の観点から、合理性、必要性、比例性を考慮し説明責任を果たすことが一層求められることとなります。

VII おわりに

今後は、改正の趣旨目的を踏まえ、行政による運用が適切に行われるかが問われることとなります。また、このたびの入管法改正では、国民の理解や環境整備の状況も考慮し、段階的に外国人の受入れを拡大する方針をとっていますが、状況に応じて出入国在留管理行政の改善に向けた不断の取組みが求められます。

今日、難民・移民問題は拡大、深刻化し、国際社会全体の関心事項となっています。国境を越えた人の移動の要因は様々ですが、南北格差が通底した問題となっており、難民グローバル・コンパクトでは人道・開発協力と第三国定住や難民認定以外の受入れ等も含めた負担分担を、移住グローバル・コンパクトでは安全な移住管理の強化を重視しているように思料されます。難民・移民政策を推進してきた欧米等の国々は、領域内における外国人の人権保護の一方で、国境警備、査証制度に加え入国管理の外部化政策も強化してきましたが、いずれの国も移民問題が国内政治の重要な争点となるなど課題が山積しています。他国の難民・移民政策の評価すべき点に加え課題についても検証し、俯瞰的視点から日本の出入国在留管理および庇護政策についての国民的議論が必要であると思われます。[2024年4月10日の報道](#)によれば、政府は、訪日外国人を6,000万人に伸ばす目標達成年の2030年までに、査証免除の外国人を主たる対象とした入国前の事前審査のための電子渡航認証制度（以下、J-ESTA）の運用を開始する意向を示しています。J-ESTA導入が実現すると、入国、在留、出国、難民認定といった出入国在留管理の柱である業務すべてに新たな制度が導入されることとなります。[「経済財政運営と改革の基本方針2024」（骨太方針2024）](#)には、これまで述べてきた入管法等改正に基づく取組みおよびJ-ESTA導入の準備等への言及も含まれており、これらについて、関連機関との連携および政府一体となった取組みが求められます。国際社会の歴史的転換期にあって、未曾有の難民・移民問題への日本の対応が問われているとともに、国内における外国人との共生と社会の安定もますます重要な課題となります。入管法は、こうした課題への対応の基盤となることから、今後も多角的な検討を行っていく必要があります。