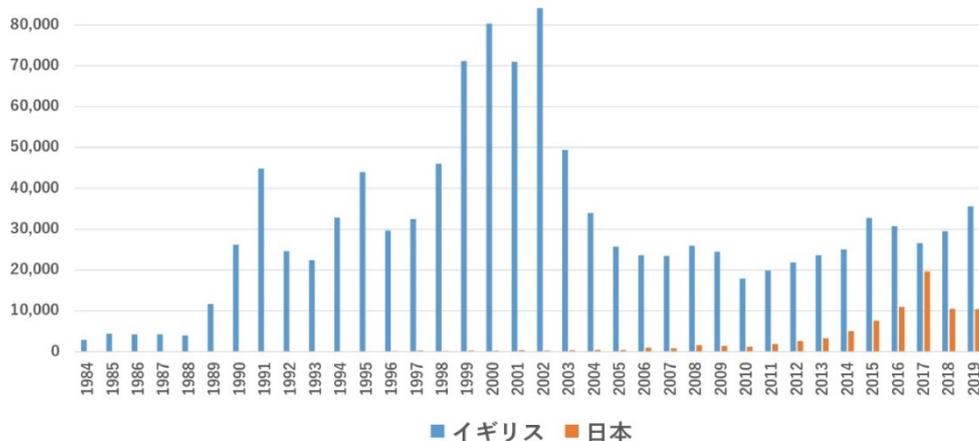


## イギリスの難民該当性審査の迅速処理制度とその課題

イギリスにおける難民認定申請者（以下、難民申請者）は1990年代末～2000年代初頭にかけて急増し、ピーク時の2002年には84,132人にのぼりました<sup>1</sup>。同年に改正された国籍・移民・難民法（Nationality, Immigration and asylum act 2002）では、申請数の90%以上の審査を平均6か月以内（182日以内）で行うことを目標<sup>2</sup>に、難民該当性審査の迅速化のための制度が導入されました<sup>3</sup>。

迅速処理制度は審査期間を短縮することで受け入れ国の負担を減らすことが期待できますが、十分な審査期間が設けられず、誤った判断を下した場合、本来は庇護すべき難民申請者を、迫害や深刻な人権侵害の危険性の高い出身国に送還にしてしまうリスクと隣り合わせです。よって「**難民を彼らが迫害の危険に直面する国へ送還してはならない**」と定めたノン・ルフールマン原則<sup>4</sup>の適切な運用のためにも、慎重かつ適切な判断が求められます。

図1：イギリスと日本の難民申請者数の推移



出典：Home Office<sup>5</sup>、法務省<sup>6</sup>を元に筆者作成

<sup>1</sup> House of commons library “Asylum Statistics.” [<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01403/>] (14. May. 2020).

<sup>2</sup> 内務省の審査と不服申し立ての審査を含めた審査期間の合計。

<sup>3</sup> アジア福祉教育財団 難民事業本部「英国における 条約難民及び庇護申請者等 に対する支援状況調査報告」p.3 [<http://www.rhq.gr.jp/japanese/hotnews/data/pdf/69.pdf>]（最終閲覧日2020年5月14日）。

<sup>4</sup> この基本原則は「難民保護の礎石」と言われ、難民の地位に関する条約第33条(1)に明確に規定されている。この原則は、難民認定を受けた人だけでなく、難民申請者にも適用され、難民認定の可能性のある難民申請者を、その地位が判断される前に送還・追放してはならないということは、確立された国際難民法の原則となっている。また、国際的人権法や地域的な人権法は、基本的人権が侵害される重大な危険性のある国へ個人を送還することを抑止しており、人権の観点からも送還には慎重な判断が求められている。ノン・ルフールマン原則については国連難民高等弁務官事務所（以下、UHNCR）「難民の権利と義務」参照。UN HCR 「難民の権利と義務」 [[https://www.unhcr.org/jp/right\\_and\\_duty](https://www.unhcr.org/jp/right_and_duty)]（最終閲覧日2020年5月14日）。

<sup>5</sup> 前掲注1。

<sup>6</sup> 法務省「我が国における難民庇護の状況等」 [<http://www.moj.go.jp/content/001317679.pdf>]（最終閲覧日2020年5月14日）。

イギリスには送還停止効が適用されない不服申立手続き（Non-Suspensive Appeal Procedure：以下、NSA）と略式拘禁制度（Detained Fast Track Procedure：以下、DFT）という2つの迅速処理制度が存在します<sup>7</sup>。NSAは明らかに庇護を必要としないと判断された難民申請者に対して適用される制度で、難民該当性がないにもかかわらず、難民申請を行うことで送還を免れることを目的とした難民申請者を峻別するための制度です。出入国管理行政を担う内務省（Home Office）による難民該当性審査で不認定となり、NSAが適用されるとイギリス国内で不服申し立てを行うことが認められず、国外退去となります。一方、DFTは難民該当性判断の審査が容易に行えると判断された場合に適応される制度で、難民申請者を収容所に収容し、通常のプロセスよりも迅速に審査を行う制度です。

2002年の法改正を受けて始まったこの2つの制度は、導入時から様々な問題が指摘され、公的機関による調査・勧告、NGOや個人が起こした行政訴訟などの法廷闘争が行われてきました。その結果、現在ではNSAはその適用可否を判断するガイドラインを明確化するなど慎重な運用が行われるようになり、DFTは運用自体が停止されています。

今回、難民研究フォーラムは迅速処理制度に着目し、イギリスの難民認定制度の変遷から見える迅速処理の問題点と課題を分析しました。

※送還については、「事例集 送還された難民・難民申請者とその後」もご覧ください。

<https://refugeestudies.jp/2020/04/research-deportation/>

<目次>

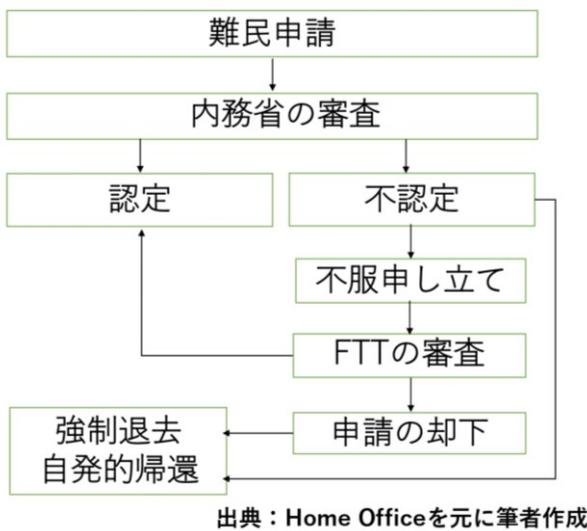
「イギリスの難民該当性審査の迅速処理制度とその課題」

1. イギリスの難民該当性審査の制度とNSA/DFTの位置づけ	3
2. NSAとDFTの仕組みと課題	4
① NSAとは？	4
<概要>	4
<安全な第三国の出身者>	5
<申請内容の信憑性評価>	5
<NSAに関する主な報告・勧告・判例>	5
<NSAの課題>	6
② DFTとは？	7
<概要>	7
<DFTに関する行政裁判>	8
<DFTの課題>	9
3. イギリスの難民認定制度の変遷から見える課題	10

<sup>7</sup> aida and ecre “Accelerated procedure - United Kingdom” [<https://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/procedures/accelerated-procedure>] (14. May. 2020).

## 1. イギリスの難民該当性審査の制度とNSA/DFTの位置づけ

図2：イギリスの難民審査制度の流れ



通常、イギリスで難民申請者は審査結果が確定するまで住居や生活費などの支援を受けることができ、審査結果が確定するまでの期間、イギリス国内に在留を許可される<sup>8</sup>。条約に基づく難民であるかを判断する難民該当性審査<sup>9</sup>はイギリスの出入国管理行政を担う内務省（Home Office）の担当官によって行われる。

この審査において難民申請が不認定された場合、申請者は司法機関である第一層審判所移民・庇護部（Immigration and Asylum Chamber of the First Tier Tribunal：以下、FTT）に不服申し立て（Appeal）を行うことができる。この不服申し立てで庇護されるケースも多く、その割合が最も高かった2015年には、不服申し立てを行った14,190人の42%にあたる5,851人が、FTTにより庇護を認められた<sup>10</sup>。不服申し立てでも庇護申請

が否認された場合、控訴院（Upper Tribunal）に上訴することが可能であるが、これには一定の制限が設けられており、控訴院またはFTTから申し立てが受理された場合に限られる<sup>11</sup>。難民申請が不認定となった場合は国外退去する必要がある<sup>12</sup>が、FTTや控訴院に不服申し立て／控訴を行うと、退去命令（Removal order）が自動的に停止され、審査が確定するまでの期間は在留許可を更新し、イギリスに留まることが可能になる。

イギリスでは行政判断に不服がある場合、司法判断を受ける権利が保障されており、この制度を使って難民の地位や人道的保護の地位が認定される申請者が毎年一定数いる。また、不認定となった場合でも、それまで検討されていない新たな証拠が提出できる場合や出身国の状況が著しく変化した場合などは再度難民申請を行うことが可能である<sup>13</sup>。

<sup>8</sup> Aida and Ecre “Regular procedure - United Kingdom” [<http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/>]（（14 May, 2020））。

<sup>9</sup> 難民に該当しない場合でも、EU資格指令を国内法化した「人道的保護の地位」や申請者個々人の特別の事情に基づく「裁量的許可の地位」が認定される場合もある。

<sup>10</sup> 年によって変動はあるが、2004年～2018年の平均でも内務省の審査で不認定となった申請者の4分の3が不服申し立てを行い、その内4分の1以上の割合で不服申し立て後に在留が許可されている。ただし、イギリスではEU指令に基づく補完的保護（人道的保護の地位）の枠組みも存在するため、難民の地位と補完的保護の対象者の合算が庇護対象として集計される点には留意が必要である。しかし、イギリスにおける人道的保護の認定率は難民の地位の認定率に比べ低い傾向があり（例えば、2019年における難民認定率は決定数全体の約45%であるのに対し人道的保護は4%）、そのほとんどが難民条約に基づく難民認定であると考えられる（前掲注1）。

<sup>11</sup> イギリスの不服申し立てと司法審査については、ロバート・トーマス（洞澤訳）「イギリスにおける審判所と移民に係る司法審査」が詳しい。[nanzan-u.repo.nii.ac.jp]（最終閲覧日2020年5月20日）

<sup>12</sup> ただし、年齢、イギリスでの在留期間、イギリスとの関係性の強さ、家庭の状況など各申請者の個別の事情が考慮され、在留が認められる場合もある。この場合の在留期間は、個別の事情により異なる。

<sup>13</sup> ただし、再申請の際にはHome Officeが事前に定められた再申請の基準を満たすか判断を行う。そのため、一回目の申請と同じ内容の申請は追加の証拠がない限り認められない。

NSAとDFTは図2に示した通常の手続きとは異なる例外的措置である。NSAとDFTは通常の難民認定手続きの一部を省略したり、迅速化したりすることによって、適用対象となった難民申請者の審査を早期に終了させ、不認定の場合は速やかに送還するための制度である。本報告書では制度を概観し、その課題を明らかにする。

## 2. NSAとDFTの仕組みと課題

前述のように、イギリスの難民申請者数は1990年代末～2000年代初頭にかけて急増した。イギリス政府は難民受け入れ負担の軽減と、送還を免れることを目的とした難民申請の削減のために制度の厳格化を行った。その代表的な制度がNSAとDFTである。

### ① NSAとは？

#### <概要>

NSAとは「明らかに根拠のない」主張に基づく難民申請者に対して、一次審査において不認定となった場合、イギリス国内での不服申し立てを認めない制度である。一次審査で不認定となった難民申請者には退去命令が下されるが、不服申し立てを行った場合はその命令が停止される。しかし、NSAの対象となった場合は、退去命令が停止されない<sup>14</sup>。この場合、一次審査の結果に不服がある場合、まずはイギリスから退去しなければならず、出国した日から28日以内に国外から不服申し立てを行う必要がある。

2002年に改正された法律<sup>15</sup>によって定められた同制度の目的は、(1) 明確に根拠のない主張に基づく申請によって、送還が遅滞することを防ぐこと、(2) 不要な難民受け入れのコストを削減すること、である<sup>16</sup>。2003年に施行されたNSAの対象のほとんどは「安全である」としてイギリスが指定した国の出身者である。また、他のEU加盟国ですでに難民申請をしていることが明らかになった場合や申請内容が信じることができないほどあまりにも信憑性がない (so incredible that it is incapable of belief) 場合もNSAの適用対象となる可能性がある。2019年には不服申し立てを行った難民申請者の7%にあたる1,031人が同制度の対象となっている。

しかし、出身国の状況や申請内容に加えて、個人の脆弱性なども考慮されるため、NSAの対象になるかどうかは個別に判断される<sup>17</sup>。NSA適用可否の判断は特別な研修を受けた内務省のケースワーカーが担当し、最終的な適用決定には認定された決定官 (Accredited determining officer) の承認が必要で

---

<sup>14</sup> イギリスにおける退去命令は必ずしも国による送還を指すわけではなく、自主的に帰国に応じる場合は帰国支援を提供している。詳しくはイギリス政府のサイト、GOV.UK “Get help to return home if you’re a migrant in the UK”を参照。 [<https://www.gov.uk/return-home-voluntarily/apply>](14. May. 2020).

<sup>15</sup> Nationality, immigration, asylum act 2002.

<sup>16</sup> John Vine CBE QPM (Independent chief Inspector) "An Inspection of the Non-Suspensive Appeals process for ‘clearly unfounded’ asylum and human rights claims October 2013 – February 2014” [[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/546976/NSA-report\\_July\\_2014.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/546976/NSA-report_July_2014.pdf)] (14. May. 2020).

<sup>17</sup> 同上。

ある<sup>18</sup>。また、NSAの適用の決定に対して控訴院に提訴する権利があり、実際に控訴院でNSAの適用が取り消されたケースもある<sup>19</sup>。

### <安全な第三国の出身者<sup>20</sup>>

Section 94(4) of the Nationality, Immigration and Asylum (NIA) Act 2002に記載された「安全」とされた国の出身者は、「特別な事情がある」と判断された場合を除いてNSAが適用される。ただし、リストに記載されている出身国であれば自動的に適用されるわけではなく、個別の審査が実施される。例えば、2019年には2,144人の安全な第三国出身の難民申請者が一次審査で不認定となったが、NSAが適用されたのはそのうち874人に留まる（約40%）<sup>21</sup>。

### <申請内容の信憑性評価>

NSAは「明らかに根拠のない」難民申請に適用されるが、申請者の主張が明白な証拠と明らかに矛盾しているなど、「誰が見ても信頼性に欠ける場合」を除き、NSAの適応判断に信憑性は考慮されない。裁判においても、「申請が認められる可能性のある正当な事実や法律が1つでも存在する場合、その申請は『明らかに根拠のない』とは言えない」との判断が示されている（ZL and VL v SSHD [2003] EWCA Civ 25）。つまり、審査者の主観に基づく信憑性の判断だけでNSAを適用することは認められておらず、信憑性を理由にNSAを適用することには非常に慎重な運用が求められている。

### <NSAに関する主な報告・勧告・判例>

・2014年：An Inspection of the Non-Suspensive Appeals process for ‘clearly unfounded’ asylum and human rights claims<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> 前掲注16。

<sup>19</sup> 例えば、UK - R (FR and KL (Albania)) v Secretary of State for the Home Department (European Data Base Asylum Law “UK - R (FR and KL (Albania)) v Secretary of State for the Home Department, 23 June 2016” [<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/uk-r-fr-and-kl-albania-v-secretary-state-home-department-23-june-2016>] (14. May. 2020).

<sup>20</sup> ここでいう出身者とは安全な第三国において在留資格をもつ当該国の国民、二重国籍者または長期的滞在で合法的な滞在資格を持つものである。Home Office “Certification of protection and human rights claims under section 94 of the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (clearly unfounded claims) Version 4. 0” [[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/778221/certification-s94-guidance-0219.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/778221/certification-s94-guidance-0219.pdf)] (14. May. 2020). 以下、NSAの制度に関しては、特に注釈がない限り、この内務省の資料を参照している。

<sup>21</sup> GOV.UK “Asylum and Resettlement summary tables (Total eligible for the non-suspensive appeals process 1, 2)” [[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868567/asylum-summary-dec-2019-tables.xlsx](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868567/asylum-summary-dec-2019-tables.xlsx)] (14. May. 2020). なお、安全な第三国出身者以外でNSAが適用されたケースは2019年においては157人であった。

<sup>22</sup> 前掲注16。

NSAについて2013～2014年に調査を行った国境および移民の独立主任検査官<sup>23</sup>（以下、独立主任検査官：Independent Chief Inspector of Border and Immigration）によれば、この制度は「多くの人が重要なセーフガードだと考えていた（イギリス）国内からの不服申し立ての権利を取り除くものであるため、非常に物議をかもした。多くの懸念は内務省が申請内容は明らかに根拠がないと誤った判断をした場合、申請者は内務省の決定に不服申し立てを行う前に危険に直面した国に戻されること<sup>24</sup>」であった。独立主任検査官もこの懸念を共有している。そのため、NSAの適用対象にならない「明らかに根拠がないわけではない」ケースに十分考慮した上で、安全な第三国出身者に対しては積極的な運用を促す一方で、制度の不適切な運用が難民申請者を誤って送還する危険性を指摘し、それ以外のすべての難民申請者の認定に関しては慎重かつ検証可能な仕組みでの運用を徹底するように提言を行っている。提言では、「NSAの適用判断にあたって客観的な基準を設けること」、また「その基準を定期的に再評価すること」、「判断の質を向上させるためのデータの収集および分析するための緊急措置を講ずること」など適切なNSAの運用のための提言に加え、「NSA監視チームの役割と権限を明確化する」などといったHome Officeの運用を検証・評価する機能の強化も求められた。

・2016年：控訴院判決 (*UK - R (FR and KL (Albania)) v Secretary of State for the Home Department, 23 June 2016.*)

NSAの適用判断と難民審査の認定・不認定の判断は完全に区別して運用されなければならないとされた。これによりNSAのガイドラインが改訂され、NSAの適用可否の判断は、難民申請自体の認定・不認定結果とは独立して行われることが強調された。

・2018年：控訴審判決 (*AJ (s. 94B Kiarie and Byndloss questions)*)

NSAが適用され、出身国（ナイジェリア）から控訴を行った申請者に対し、イギリスに帰国させ、直接聞き取りを行う必要があると判断を下し、それを行わずに決定を下した一審判決を破棄した。この判決によって、NSAの適用により、控訴審に本人が出席できないことで、裁判を適切に実施することが困難な事例の存在が明らかになった。

## <NSAの課題>

2003年に運用が始まった同制度は、2014年に独立主任検査官から勧告がなされた後も、「明確な根拠のない」という定義の理解が深まっておらず、2017年の時点では「NSAの適用判断時の信憑性の判断の基準」と「難民認定審査における信憑性判断の基準」が区別されていなかったことがわかる。2019年に改訂されたガイドラインにおいては、この点が強調されており、ケースワーカーはさらに慎重な判断を求められている。イギリス国内での不服申し立てを認めないという制度は、誤って適用された場合、難民申請者を迫害や深刻な人権侵害の危険がある国に送還してしまう危険がある。また、*AJ (s.*

<sup>23</sup> 2007年に制定されたUK Border Act 2007で設置されたポストで、内務大臣と行政官が行う移民、難民、国籍、税関業務の効率と効果を監視し、報告する役割を与えられている。主任監察官は公選で任命され、政府から独立しており、その報告は議会に提出される (Gov.it “independent Chief Inspector of Borders and Immigration” [<https://www.gov.uk/government/organisations/independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration>] (14. May. 2020)

<sup>24</sup> 前掲注16 p.9。

94B Kiarie and Byndloss questions)で示された通り、誤って送還された難民申請者が送還先の自国から上訴を行うことには様々な障害があるため、判断の正誤を確認すること自体も困難といえる。

## ② DFTとは<sup>25</sup>?

### <概要>

DFTは難民申請時に行われるスクリーニング・インタビューにおいて、審査が容易に行えると判断された場合に適用される制度である。制度上は「審査が容易である」という点が判断基準となるが、実際は2011年にDFTの制度下で判断された難民申請の98%が不認定<sup>26</sup>となっており、実質的には難民該当性が低いと判断された場合に適用されていた<sup>27</sup>。

制度の特徴は審査期間の短さと収容措置にある。2003年に運用が開始されたDFTは2005年に運用の見直しが行われ、2014年まで運用は継続された(2005-2014年ルール)。DFT対象は内務省の裁量で決定され、対象者はロンドンの3つの収容所に収容される。インタビューから難民申請の結果決定までの期間が平均して数日間であるだけでなく、不認定の場合、その通知を受けてから不服申し立て可能な期間が2日間に限定されていることなど、通常の手続きと比べて迅速に手続きが行われる。

通常のプロセスと異なり、対象となった難民申請者を収容し、短期間で難民該当性審査を行うDFTは、申請者が証拠を集める十分な時間がない点や、収容によって証拠を集めたり、弁護士などのサポートを受けたりすることが困難になる点が、適切な審査を受ける権利の妨げとなり不公平であった。また、逃亡の恐れがない難民申請者までもが移動の自由が制限されている点<sup>28</sup>や、拷問の被害者など脆弱性の高い人も収容されていることなど、対象者の選別も問題となった。

イギリスの民間団体Detention Actionを中心に複数の団体が行政訴訟を提訴して上述の問題点を指摘している<sup>29</sup>ほか、独立主任検査官による勧告<sup>30</sup>(2011年)や国連難民高等弁務官事務所(UNHCR: 20

---

<sup>25</sup> DFTに関する訴訟を提訴したDetention Actionの報告による。以下、特に注釈がある場合を除き、DFTに関する情報はDetention Actionの報告を参考にしている。

(“Detained Fast Track” [<https://detentionaction.org.uk/get-involved/detained-fast-track/>] (14. May. 2020)). また、同団体が2011年に発行したレポートでは制度の整理だけでなく、被収容者へのインタビューから被収容者の経験を明らかにしている。詳しくはDetention Action “Fast Track to Despair The unnecessary detention of asylum-seekers” [<https://detentionaction.org.uk/wp-content/uploads/2018/12/Fast-Track-to-Despair.pdf>] (14. May. 2020).

<sup>26</sup> John Vine CBE QPM (Independent chief Inspector) “Asylum: A thematic inspection of the Detained Fast Track” [[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/546246/Asylum\\_A-thematic-inspection-of-Detained-Fast-Track\\_2012.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/546246/Asylum_A-thematic-inspection-of-Detained-Fast-Track_2012.pdf)] (14. May. 2020). Detention Actionによれば、DFTが適用された難民申請者の不認定率は約99%であった(前掲注20)。

<sup>27</sup> 前掲注5。

<sup>28</sup> EU人権条約として知られる「人権と基本的自由の保護のための条約」及びイギリス国内法は、移動の自由を認め、その権利を制限する収容措置の適用に制約を設けている。難民申請者は「逃亡の恐れがある」、「公共の福祉に危険を及ぼす可能性がある」、「送還が決定している」など特別な場合を除いては収容されない。詳しくは、Home Office “Enforcement Instructions and Guidance - Chapter 55” [<http://bit.ly/2t3RRCs>] (14. May. 2020).

<sup>29</sup> 詳しくは Detention Action “DFT Legal Challenge” [<https://detentionaction.org.uk/dft-legal-challenge/>] (14. May. 2020).

<sup>30</sup> 前掲注26。

12年)の懸念表明<sup>31</sup>などが行われた。それにもかかわらず2014年には更なる迅速化を目指して運用の見直しが行われた(2014年ルール)が、翌2015年に違法であると裁判所が判決を下し、それ以降DFTは停止している。

表1：通常のプロセスとDFTの比較

	通常のプロセス	DFT
一次審査までの期間	2か月以内 <sup>32</sup> (目安)	制度：DFT到着から2日以内 運用：平均11日 <sup>33</sup>
異議申し立てまでの期間	通知後14日以内	通知後2日以内
一次審査からFFTの審査終了までの日数(平均)	6か月以内 <sup>34</sup> (目安)	制度：DFT到着から11日 (目安)
収容の有無	なし	あり

(出典:筆者作成)

### <DFTに関する行政裁判>

DFTの停止を命令した2015年の判決に先立ち2014年には、脆弱性が高い拷問の被害者や精神疾患を抱える難民申請者がDFTの適用対象となり収容されていたことが明らかになり、裁判において「選別に問題がある」ことが指摘されていた。また、同年、移民・難民の収容問題に取り組む民間団体Detention Actionが起こした裁判において、DFTの対象となった難民申請者が自動的に収容される仕組みが問題視され、逃亡の恐れがないケースは解放するように命令された<sup>35</sup>。

翌2015年にDetention Actionが提訴した行政裁判で、当時、運用されていた2014年ルールは制度的に不公平さを内包しており、越権行為(ultra vires)であるとの判断が下された。また、同年他団体が提訴した訴訟においても、拷問、性被害、人身売買の被害者が誤ってDFTの対象となり、収容されて

<sup>31</sup> UNHCR “UN Refugee Agency (UNHCR) raises key concerns with the Detained Fast Track” [ <https://www.unhcr.org/news/press/2012/2/57cd92be7/un-refugee-agency-unhcr-raises-key-concerns-with-the-detained-fast-track.html>] (14. May. 2020).

<sup>32</sup> 2007年に発行された報告書(前掲注3)を参照にした。2011年に発行された報告書(前掲注26)によれば、明示的な期限は設けられていない。現在、政府のウェブサイトにおいても、時期に関する言及はない(GOV. UK “Claim Asylum in UK: After your screening” [ <https://www.gov.uk/claim-asylum/after-your-screening>]). また、2019年2月まではインタビューから決定通知までの期間を6か月と定めていたがその目安も廃止されている(前掲注8)。実際の審査期間は年により異なるが、長期化が指摘されている。

<sup>33</sup> 平均日数については、前掲注26を参照した。

<sup>34</sup> 同脚注25。

<sup>35</sup> 判決を受けて、内務省はDFTの対象全員の収容の妥当性について評価し、逃亡の恐れがない場合は解放することになったが、大多数が「逃亡の恐れがある」とされ、解放されなかった(前掲注29)。

いた問題が認定されている。2015年7月にDFTの一時的な停止が政府から発表され、翌月までに323人の難民申請者が解放された。

その後、Detention Actionが提訴した別の裁判において2017年には、2005-14年ルールも越権行為であるとされた<sup>36</sup>。DFTが停止された後も、内務省はたびたび同様の制度の復活を図っているが、裁判所により許可されていない<sup>37</sup>。2005年からの約10年の間にDFTの制度下で難民不認定となり送還された人は10,000人を超えており、不平等な制度下で送還された人に対しては自国から裁判所に再審を求めることが認められている。

### <DFTの課題>

難民該当性がないという判断に基づくNSAの運用とは異なり、DFTは迅速に難民認定の決定を下せるとする「迅速化」が制度の目的であるが、実際には根拠がないとされる申請者に対して運用されており、不認定が前提になっていたとの指摘もある<sup>38</sup>。裁判所の判決においてDFTが「制度的に不公平である」と認定されたのは、主に以下の2点にある。

- ・ 審査までの期間が非常に限られているため、主張を裏付ける証拠確保のための十分な時間が与えられていない。
- ・ 内務省の裁量でDFTが適用された場合、逃亡の可能性がない難民申請者が収容される。

DFTの制度下で送還された10,000人を超える難民申請者に対しては、審査のやり直しを求めて控訴する権利が認められている。しかし、イギリス国外に送還された者が控訴することは容易ではない。2019年になって初めて、DFTにより不利益を被ったと裁判所（高等法院：High Court）に認定され、不服申し立てのやり直しを認められた<sup>39</sup>。

イギリス国外から控訴したウガンダ女性のケースでは、彼女のセクシャリティが難民該当性審査の重要な論点であったが、それを証明するための十分な時間が与えられなかったことが問題となった。内務省もウガンダにおけるセクシャルマイノリティーの迫害の危険を認めているが、彼女が拘束された際に部屋に男性といた点や、イギリスでのパートナーであると主張する女性とは収容所でも連絡を取れる状況であったにもかかわらず証言を得ようとしていないなどを理由に、彼女はレズビアンでないと判断した。しかし、実際は時間的制約により医師の診断書などの重要な証拠や同性パートナーの証言などを提出できなかったという。ウガンダから提訴された裁判で、原告の訴えが認められ、不公平な制度下で下された不服申し立てのやり直しのために、イギリスに入国することが認められた。裁判所は、内務省に対してイギリスに再入国するために可能な限りの支援をするように命じた。しかし、送還により彼女が受けた被害は甚大であり、報道によれば、ウガンダでセクシャリティを隠して生活することを強いられただけでなく、性暴力被害を受け、望まない妊娠・出産を経験した<sup>40</sup>。

<sup>36</sup> 前掲注29。

<sup>37</sup> 前掲注7。

<sup>38</sup> 前掲注7。

<sup>39</sup> *PN (Uganda) v The Secretary of State for the Home Department [2019] EWHC 1616 (Admin) (24 June 2019)*

<sup>40</sup> The Guardian “Home Office must help woman unfairly deported to Uganda to return to UK”, 04. July. 2019 [<https://www.theguardian.com/global-development/2019/jul/04/home-office-must-help-woman-unfairly-deported-to-uganda-to-return-to-uk-pn>], Independent, 29. July. 2019 “Gay woman unlawfully deported t

### 3. イギリスの難民認定制度の変遷から見える課題

イギリスでは難民申請者の増加を受け、難民受け入れ負担の減少と効率的な運用を目指してNSAとDFTという迅速処理制度が作られた。NSAは第三者機関の勧告や裁判所の判決を受け、ガイドラインを改正し、適切な運用体制の確立に向けた試みが行われている。実際に、安全であると指定されている国の出身者に対してもNSAの適用は限定的であり、適用判断には慎重な姿勢が見られる。しかし、2017年、2018年の判例からも明らかなように、近年でもNSAの不適切な適用事例は存在しており、2019年のガイドライン改訂によってこのような事例をなくすことができるのかは注視していくべきであろう。

一方、DFTは2015年以降停止されており、政府は制度を改正し施行を試みているが、現在まで審判所手続委員会(Tribunal Procedure Committee)により、許可されていない。これは短時間のインタビューによる振り分けでは、DFTの適用可否を判断することが困難であること、収容によって申請者が受ける不利益に対する抜本的な対策が行えていないこと、脆弱性が高い人を収容する危険性があることなど、DFTの適切な運用には様々な壁が存在するためである。

本稿ではイギリスの迅速処理制度の仕組みを概観し、その課題を明らかにしてきた。審査を迅速化・簡略化する政策は適切に運用されれば、難民申請の増加に伴う受け入れ負担を軽減できるだろう。しかし、イギリスの事例からも明らかなように適切な迅速処理制度の構築は容易ではない。また誤った判断によって難民申請者の権利が制限され、最悪のケースでは庇護対象の可能性が高い難民を送還してしまったことがわかる。前述のウガンダ人女性の事例はその顕著な例であるが、実際には彼女以外にも送還後に迫害や深刻な人権侵害の被害にあった難民申請者がいると考えられる。また、短期間であっても収容が難民申請者に与える影響や不利益について裁判所は言及しており、逃亡の恐れがない難民申請者は解放するようにイギリス政府に命令を下している。

NSA・DFTともにその適用判断が誤っていた事例があることが裁判によって明らかになっており、イギリスが行ってきた「司法審査を受ける権利の制度的な保障」だけではセーフティーガードとしての機能が不十分であったといえる。そのため、NSAにおいては判断の質の向上のためにガイドラインの改正が重ねられ、DFTは運用自体が停止されている。難民の受け入れ負担を軽減するための制度設計においては、その制度が難民申請者に与える影響を十分考慮した上で、誤った判断によって重大な難民申請者に不利益を与えることのないように慎重な制度設計が求められるだろう。

---

o Uganda blocked from flight meant to bring her back to UK” [<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/asylum-seeker-uganda-woman-home-office-blocked-flight-a9025486.html>] (14. May. 2020).

## 事例集：送還された難民・難民申請者とその後

「難民を彼らが迫害の危険に直面する国へ送還してはならない」。

ノン・ルフールマン原則として知られるこの基本原則は「難民保護の礎石」と言われ、[難民の地位に関する条約第33条\(1\)](#)に明確に規定されています。この原則は、難民認定を受けた人だけでなく、難民認定申請者（以下、難民申請者）にも適用されます。難民認定の可能性のある難民申請者を、その地位が判断される前に送還・追放してはならないということは、確立された国際難民法の原則です。また、[拷問等禁止条約](#)<sup>1</sup>のような国際的人権法や、[ヨーロッパ人権条約](#)<sup>2</sup>のような地域的な人権法は、基本的人権が侵害される重大な危険性のある国へ個人を送還することを抑止しています。

難民である人を送還した場合、出身国において深刻な迫害を受ける危険性があります。条約上の難民に該当しない場合であっても、送還先の政治・社会的状況によっては、個人の生命または身体に重大な被害が及ぶ危険性、基本的人権の侵害など深刻な被害を受ける危険性があるでしょう。国際難民法・人権法に従えば、難民申請者に対して①「条約上の難民に該当しない」という判断に加えて、②「送還しても基本的人権が侵害される重大な危険性はない」という合理的な判断がされるまでは、原則として送還してはならないのです<sup>3</sup>。

しかし、適切な難民該当性審査が行われない場合や、出身国状況の認識が誤っていた場合、難民申請者が送還され、迫害や深刻な人権侵害を受ける危険があります。実際に、送還された難民申請者がその後に殺害、拷問、拘束された事例は存在しており、送還の判断に問題があったことがこれまでも指摘されてきました。

そこで、難民研究フォーラムは、送還後に迫害を受けた、または重大な人権侵害を受けた難民申請者の事例を調査・収集しました。送還後に迫害を受けた場合、その実態を把握することは容易ではありませんが（※）、国際機関、国際NGO、研究者などの調査によって、具体的な事例が明らかにされています。これらの事例は、送還に関する決定が慎重に行われるべきことを示唆しています。

---

<sup>1</sup> 拷問および他の残虐な、非人道的または品位を傷つける取扱いに関する条約（通称、拷問等禁止条約）第3条で「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り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。」と規定している。

<sup>2</sup> 正式には、人権と基本的自由の保護のための条約。送還先で被送還者が虐待などを受ける可能性がある場合、第3条で規定されている「拷問・非人道的待遇または刑罰の禁止」の違反になるという明確な司法判断が欧州人権裁判所により出されている（Chahal v. the United Kingdom (App. no.70/1995/576/662, Judgment [CG], 11. Nov. 1996, para 107)。

<sup>3</sup> ノン・ルフールマン原則については国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）「難民の権利と義務」参照。UNHCR「難民の権利と義務」[\[https://www.unhcr.org/jp/right\\_and\\_duty\]](https://www.unhcr.org/jp/right_and_duty)（最終閲覧日2020年4月13日）。

※例えば、被送還者が送還先で殺害されたとしても、国際的なニュースにならない限り、その事件の存在を把握することすら困難です。また、被送還者が強制収容された場合も、外部への連絡手段を絶たれていればその事実は明るみにでません。そのため、被送還者が受けた迫害の実態を統計的に明らかにすることは実質的に不可能であり、多くの「知られざる事例」が存在すると考えられます。

## 【目次】

1. エルサルバドルにアメリカから送還された人が殺害された事例
2. スーダンに送還された後に政府によって拷問を受けた事例
3. コンゴ民主共和国（DRC）にイギリスから送還された人が拘禁・拷問された事例
4. スリランカにイギリスから送還されたタミル人が拘禁・拷問・レイプされた事例
5. ウガンダに送還されたレズビアン難民について、イギリス高裁が送還の判断が過誤であったと認定し、イギリスへの再入国を支援するように命令した事例
6. エリトリアに送還された難民が拷問を受ける危険性

### 1. エルサルバドルにアメリカから送還された人が殺害された事例

#### ① Camila D. (29歳)、2019年、殺害<sup>4</sup>

トランスジェンダー女性であり、セックスワーカーであったCamila Diazはトランスジェンダーに対する暴力や脅迫から逃れ、アメリカで難民申請を行った。しかし、不認定となり、ICE<sup>5</sup>により送還された。送還から14か月後の2019年1月、エルサルバドルの首都でルームメートの友人にSNSでメッセージを送った直後から行方不明になり、翌週遺体で発見された。地元メディアや友人の証言によれば、Camilaが亡くなった夜の防犯カメラに、警察官が彼女を暴行し、倒れた彼女をピックアップトラックの後ろに乗せて運ぶ姿が映っていたという。エルサルバドルにおいて、トランスジェンダーの女性はしばしば暴力の対象とされ、Camilaも過去に複数回、暴行や脅迫を受けていた。

#### ② Adriana J. (年齢不明)、2017年、殺害<sup>6</sup>

エルサルバドルの警察官であったAdrianaはギャングからの脅迫を受けたため、アメリカに避難した。しかし、国際NGO、Human Rights Watchのインタビューに答えた彼女のいとこIrene J.によれば、アメリカで収容されたAdrianaが難民申請を行うことはできなかった。その理由は、迅速な振り分け審査（expedited removal screening）において、申請自体が拒否されたからだろうとIreneは述べている。その後、2015年～2016年の間にエルサルバドルに送還されたAdrianaは、2017年に頭部と腹部に3

<sup>4</sup> PRI “ICE deported a trans asylum-seeker. She was killed in El Salvador,” [<https://www.pri.org/stories/2020-02-13/ice-deported-trans-asylum-seeker-she-was-killed-el-salvador>] (13 Apr. 2020).

<sup>5</sup> アメリカ合衆国移民・関税執行局 (U.S. Immigration and Customs Enforcement) の略称。

<sup>6</sup> Human Rights Watch. “Deported to Danger,” pp.33-34 [[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/elsalvador0220\\_web\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/elsalvador0220_web_0.pdf)] (13 Apr. 2020).

発の弾丸を受け、遺体となって発見された。

エルサルバドルでは、ギャングが一部の地域・地区を占拠し、支配下に置くほどの力を有している。ギャングに逆らったものが殺害、拉致、レイプ、強制移動などの被害にあう事例も頻発しており、国家は国民の安全を保障する有効な手立てがない状況にある。

どちらのケースにおいても加害者が（少なくとも報道された時点においては）明らかになっていないため、難民申請時に被害者が主張していた「迫害の主体」が実際に彼女たちを殺害したのか、という点は必ずしも明らかではない。また、個々の難民該当性審査や送還のプロセスは明らかになっていないため、個別の事例におけるICEの判断に重大な過誤があったとただちに断定することはできない。

しかし、エルサルバドルは世界で最も殺人事件の発生件数の高い国であり、失踪事件や性犯罪の件数も高く、治安部隊（security force）自体が、超法規的な殺害、性暴力、強制失踪、拷問などを行っているという報告もある<sup>7</sup>。Human Rights Watchによれば、2013年から2019年の間に、アメリカから送還された人が少なくとも138名殺害されている状況にあり、送還によって難民申請者の生命が脅かされているといえる<sup>8</sup>。

## 2. スーダンに送還された後に政府によって拷問を受けた事例

### ③ Ali Yahya（年齢不明）、2016年、拷問<sup>9</sup>

ヨルダンから強制送還されたAliは到着直後にKhartoum国際空港で拘束され、6日間拘留された。一度解放されるが、翌日に再拘留され16日間拘留された。拘留中、繰り返し殴られるなど暴行を受けた。ダルフル出身で紛争と虐殺により兄弟を殺害されたAliはヨルダンでUNHCRによる難民認定を受けていた。ヨルダンから他国への第三国定住が進まない中で起こった抗議デモに参加し、その際に複数のマスメディアの取材に応じており、彼の実名が複数の記事に掲載されていた。拘留中、暴力を伴う尋問を受け、海外のマスメディアに話した内容と、ヨルダン滞在中に支援を受けていたキリスト教系団体との関係を繰り返し質問された。ムスリムであるAliがキリスト教徒とともにいたこと自体が許容できないことなのだという。Aliは拘留を解かれた後、エジプトに避難し、再びUNHCRから難民認定を受けた。

スーダンに送還された人については、Aliと同様にヨルダンから送還後に拷問・虐待を受けた難民申請者の事例が報告されているほか、2016年11月22日にイスラエルから送還されたMohamed Ahmed Aliが帰国直後に拘束され、National Intelligence and Security Services (NISS)による取り調べ中に死亡した事例も報告されている。Mohamedが死亡した経緯は明らかではないが、NISSによる取り調べ中に

<sup>7</sup> Human Rights Watch “El Salvador Events of 2018,” [<https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/el-salvador>] (13 Apr. 2020).

<sup>8</sup> 前掲注6

<sup>9</sup> Waging Peace “Recent cases of post-deportation risk,” [[http://www.wagingpeace.info/wp-content/uploads/pdfs/Post-deportation\\_update\\_January\\_2017.pdf](http://www.wagingpeace.info/wp-content/uploads/pdfs/Post-deportation_update_January_2017.pdf)] (13 Apr. 2020).

受けた暴行が原因で死亡したと推測されている<sup>10</sup>。

Mohamed は自主的に送還された難民申請者であるとされているが、イスラエルが難民不認定となった難民申請者に対して、イスラエル内の施設への収容か送還（第三国への送還を含む）の二択を迫るという事例が、多くの証言により明らかになっている<sup>11</sup>。つまり、「自主的」に送還に応じるように強い圧力がかけられ、送還が実質的に強制されている。Aliの事例において、イスラエル政府が圧力をかけたかは定かではないが、イスラエルから送還後に再び他国に避難し難民認定を受けたケースも多数報告されており、イスラエルの難民認定手続きと送還に関しては批判がある。

### 3. コンゴ民主共和国（DRC）にイギリスから送還された人が拘禁・拷問された事例

#### ④ 氏名不明（年齢不明）、2011年、拘禁・拷問<sup>12</sup>

「（イギリスから送還後）「彼らは私を車に乗せるとそのまま、Kin Maziere 刑務所（Prison）に連れて行きました。私はそこの監獄に入れられました。ひどい経験でした。排泄、食事、寝るのはすべて床でなければならぬひどい生活環境だったからです。（そもそも）食事は提供されず、私たちはたまたま自分の尿を飲まなければいけませんでした。また暴力も振るわれました。」

#### ⑤ DN（年齢不明）、2016年、拘禁・拷問<sup>13</sup>

2016年12月2日にイギリスから送還されたDNは空港内で国家情報局により拘束され、尋問された。その際、DNは治療が必要なほどの拷問の被害を受けた。牢獄から抜け出した後、DNは病院に体から毒を抜くために病院に駆け込み、緊急で胃洗浄とバリウム浣腸を受けた。DNは（DRCの国家情報局から）隠れて生活することを余儀なくされている。

④の事例以外にもイギリスの民間難民支援団体（Justice first）の報告によれば、2011年に同団体がモニターしたほぼ全ての送還された難民申請者<sup>14</sup>が、拘禁、拷問、強制的な身代金の支払い、レイプやセ

<sup>10</sup> 前掲注9。

<sup>11</sup> Birger, Shoham and Bolzman, “Better a Prison Israel than dying on the way” testimonies of refugees who “voluntary” deported Israel to Rwanda and Uganda and gained protection in Europe,” 2018, [<http://assaf.org.il/en/sites/default/files/Testimonies%20report%20-%20Jan%202018%20ENG.pdf>] (13 Apr. 2020).

<sup>12</sup> Justice First (Ramos Catherine) “Unsafe Return: Refoulement of Congolese Asylum Seekers,” 2011, [<http://justicefirst.org.uk/wp-content/uploads/UNSAFE-RETURN-DECEMBER-5TH-2011.pdf>] (13 Apr. 2020).

<sup>13</sup> Ramos Catherine氏による家族への聞き取りやDRCで活動するBill Clinton Foundation for Peaceの情報に基づく。Ramos Catherine “Unsafe Return III: Removals to the DRC 2015-2019,” [<https://cityofsanctuary.org/wp-content/uploads/2019/05/Unsafe-Return-III-Removals-to-the-Democratic-Republic-of-the-Congo-2015-to-2019-Catherine-Ramos.pdf>] (17 Apr. 2010).

<sup>14</sup> イギリスから強制送還された14名、自主帰還した3名（計17名）をモニタリングした。内2名は帰国直後から行方不明となり、残りの15名のうち13名が尋問、逮捕・拘禁、身体的、精神的または性的虐待、拷問などの被害を受けた。帰還のリスクは自主帰還者にも及び、自主帰還3名のうち1名は行方不

クシャルハラスメントの被害にあった。⑤の事例のように、DRCでの被送還者に対する拘禁や拷問は2011年以降も継続的に報告されている。そもそも他国において難民申請を行うこと自体が国家への裏切り行為とみなされる危険があり<sup>15</sup>、DRCでは国外からの被送還者は反政府活動の嫌疑がかけられ取り調べの対象となる<sup>16</sup>。送還後の拘禁、拷問、失踪などの事例が多数報告されている。

#### 4. スリランカにイギリスから送還されたタミル人が拘禁・拷問・レイプされた事例<sup>17</sup>

##### ⑥ RS（年齢不明）、2011年、拘禁・拷問

イギリスから送還されたRSは2011年12月29日に軍の兵士によって拘束された。尋問の間、彼は棒で殴られ、煙草の火を押し付けられ、また頭にケロシンをかけられた（his head was doused with Kerosene）。また、逆さにつるされて水が入った桶の中に入れられたり、ホットチリが頭や胸の下に置かれたりしたという。拷問の結果、彼は2009年に（内戦に）敗れたタミル独立派のLiberation Tigers of Tamil Eelam（以下、LTTE）のメンバーであったことを自白した。彼は実質的な賄賂を支払うことで収容所から脱出し、スリランカからイギリスに再び避難し、難民申請を行った。

##### ⑦ BK（年齢不明）、2010年、拘禁・レイプ

タミル女性であるBKは、2010年に送還された直後、スリランカのコロombo空港にてCID（Criminal Investigation Department）に拘束された。彼女によれば、拘留されている間、複数の男性に幾度となくレイプされたという。レイプ被害を受けたことにより、多量の出血もあった。親戚が彼女を拘留していた警察官たちに賄賂を支払い解放され、その後再びスリランカからイギリスに戻って難民申請を行った。

⑥⑦で取り上げた2名のように、2009年に内戦が終了した後、イギリスはスリランカ人の送還を進めた。しかし、送還されたタミル人は多数派のシンハラ人と長期的に対立関係にあったLTTEとの関係を疑われ、拘束され、拷問を受ける事例が多数報告されている。上記の2名の難民申請の結果は明らかではないが、イギリスから帰国後に拷問を受けた被害者への聞き取りを行った民間団体（Freedom From Torture）のレポートによれば、拷問から逃れ、再びイギリスに避難して難民申請をした12名のうち、

---

明、1名は拘禁を経験し、もう1名も帰国から1か月後に身の危険を感じ再びDRCから避難している（前掲注12）。

<sup>15</sup> 前掲注12、p.33。

<sup>16</sup> 移民・難民申請者の送還について多数の研究業績があるMaybritt Jill Alpes博士が2019年発表した報告によれば、同氏が行った聞き取り調査において、DRCの複数の警官が「被送還者は政治亡命者とみなす」と説明し、また、政府官僚は「国外で根拠のない難民申請（unfounded asylum declaration）を行ったものは逮捕、拘禁される」と述べた。Maybritt Jill Alpes “After Deportation, Some Congolese Returnees face Detention and Extortion” [<https://www.migrationpolicy.org/article/after-deportation-some-congolese-returnees-face-detention-and-extortion>] (17 Apr. 2020).

<sup>17</sup> Human Rights Watch, “UK: Halt Deportations of Tamils to Sri Lanka,” [<http://www.hrw.org/news/2012/02/24/uk-halt-deportations-tamils-sri-lanka>] (13 Apr. 2020).

少なくとも5名には難民認定がなされた<sup>18</sup>。同団体の報告によれば、過去にスリランカでLTTEと関わりがあったかどうかではなく、イギリスから帰国したという事実だけで、イギリスでLTTEの活動に参加していた可能性を疑われ、尋問・拘留・拷問の対象になるという。

拷問禁止委員会は拷問等禁止条約第20条に基づく調査を行い、調査が行われた2016年現在においても、スリランカで継続して組織的拷問が行われていると指摘している<sup>19</sup>。調査対象は被送還者に対する拷問に限定されていないが、取り調べの際に拷問が一般的に行われていると懸念を表明している。前述のように、拷問等禁止条約は拷問が行われるおそれのある国への送還を禁止しており、スリランカにおいて帰国したタミル人がLTTEとの関係を疑われ、取り調べの標的になっているという報告に基づけば、仮に難民条約の迫害要件を満たさない場合であっても、「拷問の被害にあうおそれがないという」合理的な判断がない限りは、スリランカへの送還は認められないことになる。

#### 5. ウガンダに送還されたレズビアン女性について、イギリス高裁が送還の判断が過誤であったと認定し、イギリスへの再入国を支援するように命令した事例

##### ⑧ P.N (27歳)、レズビアン女性、2010年<sup>20</sup>

P.Nは2010年にイギリスを訪れ、ビザの期限を超えて滞在し、就労していた。オーバーステイ発覚後、收容された。同性愛者への迫害が常態化しているウガンダに帰国した場合「叔父に殺される可能性がある」ことへの恐れから難民申請をしたが不認定となり、その後送還された。P.Nが難民申請をした時点において、イギリスでは2005年にブレア政権時に導入された迅速処理システムが実施されており、難民申請者に対して証拠を収集するために与えられた時間はわずか14日間であった。そのため、P.Nは、自身がウガンダでもイギリスでも同性愛者のパートナーがいた事実、彼女の抱えるPTSD症状、同性愛の性的指向を認めた医師の診断書などを提出することができなかった。この迅速処理制度は2015年に裁判において「不平等である」とされ、廃止されたが、その間10,000人を超える難民申請者が迅速処理の結果、不認定となり送還された。この「不平等な」制度化で送還された人に対して、裁判所に訴える権利が認められ、ウガンダで自らのセクシャリティを隠しながら生活していたP.Nは2015年に提訴した。P.Nは迅速処理によって不当に送還されたとして認定された初のケースである。

ウガンダではLGBTに対する迫害が報告されており、2014年には同性間の性行為に対して終身刑を課す法律が制定され、同性愛が厳罰化された。その後、憲法裁判所により新法の施行は停止されたが、2019年現在も有効である法律においても同性間の性交行為は違法であり、宗教的・文化的な理由

<sup>18</sup> レポートが発行された2012年9月現在で5名が難民認定を受け、3名が審査待ち、残りの4名については審査結果の情報がない状態であった。Freedom From Torture “Sri Lankan Tamils tortured on return from the UK”, 2012, [<https://www.refworld.org/pdfid/505321402.pdf>] (13 Apr. 2020).

<sup>19</sup> UN Committee Against Torture “Concluding observations on the fifth periodic report of Sri Lanka,” [<https://www.refworld.org/publisher,CAT,,LKA,596f5cc24,0.html>] (13 Apr. 2020).

<sup>20</sup> The Guardian “Home Office must help woman unfairly deported to Uganda to return to UK,” [<https://www.theguardian.com/global-development/2019/jul/04/home-office-must-help-woman-unfairly-deported-to-uganda-to-return-to-uk-pn>] (13 Apr. 2020).

によってLGBTに対して嫌悪感を示すホモフォビアが根強く残っている。そのため、LGBTはしばしば迫害の対象になり、そのセクシャリティやジェンダー・アイデンティティを隠して生活する必要に迫られる。セクシャリティやジェンダー・アイデンティティが露呈することは迫害や差別を受けるリスクと密接に結びついている。しかし、ウガンダに送還された場合に、空港で行われる警察の事情聴取（尋問）で性的指向などを理由に他国で難民申請をしたことが明らかになると、実名がマスメディアで報じられるケースもあるという<sup>21</sup>。つまり、送還されること自体に自らのセクシャリティを望まない形で公開されるアウティング（暴露）の危険と、それに伴う迫害や差別の危険が内包されている。

## 6. エリトリアに送還された難民が拷問を受ける危険性

独裁政権下であり様々な人権侵害が報告されているエリトリアへの被送還者は、拘禁され、拷問される深刻なリスクに直面している<sup>22</sup>。EUの政府機関であるEuropean Asylum Support Officeの2019年のレポートによれば、ほとんどの帰国者（送還・自主帰還は問わず）はテセニー（Tesseney）近郊の地下刑務所に入れられ、スクリーニングと身元確認が行われる<sup>23</sup>。この刑務所を含むエリトリアの刑務所では拷問が行われているという報告が複数ある。

2つの刑務所にて尋問を担当していた人物の証言

氏名不明（年齢不明）、2019年<sup>24</sup>

「拷問は鞭、プラスチック性のチューブ、Electric stick（電気スティック）で打つ、炎天下に立たせる、手と足を八の字に縛る、手と足を背中側で縛る、木に縛り付ける、冷水の入ったコンテナに顔を入れさせる、手のひらやかかとを打つなどだった […]」

テセニー刑務所で刑務官として勤務していた人物の証言

氏名不明（年齢不明）、2019年<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Charity Ahumuza Onyoin “A grim return: post-deportation risks in Uganda” 2017 <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/resettlement.pdf> pp.81-84 (13 Apr. 2020).

<sup>22</sup> Human Rights Watch “Sudan: Hundreds Deported to Likely Abuse,” [<https://www.hrw.org/news/2016/05/30/sudan-hundreds-deported-likely-abuse>] (13 Apr. 2020).

[<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-deports-another-36-eritrean-migrants>] (13 Apr. 2020).

<sup>23</sup> EASO “Eritrea National service, exit, and return Country of Origin Information Report 2019,” pp.62-64. [[https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019\\_EASO\\_COI\\_Eritrea\\_National\\_service\\_exit\\_and\\_return.pdf](https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Eritrea_National_service_exit_and_return.pdf)] (13 Apr. 2020).

<sup>24</sup> UN Human Rights Council “Advance Version, Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea,” 2015, para. 1015

[[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIEritrea/A\\_HRC\\_29\\_CRP-1\\_Chapter\\_VI.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIEritrea/A_HRC_29_CRP-1_Chapter_VI.pdf)] (13 Apr. 2020).

<sup>25</sup> 前掲注24。

（被収容者が諜報部の役人に連れていかれる場面をよく目にしたといい、その状況について）「彼らはいつも警棒と銃を持って2人組でやってくる [...]。彼らは一人に名前が書かれた紙を持ってきていて、その人を（連れてくるように）言う。私たち（刑務官）はなにも質問しない。彼らは車の後ろに人を結び付けて（車で）引っ張ったり、いろいろな金属のチェーンを使って彼らを縛り付けたり、足のかかとを打ち付けたりと拷問を始める。酸欠にするためにプラスチックのバックを頭からかぶせることもある。そのまま夜通し放置したりする。だいたいこのような（拷問）は夜間に行われる。収容者は夜を嫌っている。何が起こるかわからないからだ。収容者は尿のにおいがするし、女性はストレスでしょっちゅう生理がきている。」

上記の刑務所で拷問を受けた被害者が送還された難民申請者であるかどうかは定かではないが、国連調査委員会の報告によれば、エリトリアでは出国に厳しい制限をかけており、許可なく国を離れた者は逃亡者としてみなされ、帰国と同時に逮捕・拘留される。拷問も含めた取り調べが行われ、その後も数か月から数年に渡って拘禁され、非人道的な扱いを受ける<sup>26</sup>。エリトリアを合法的に出国することは非常に困難であるため、Human Rights Watchによれば、難民が送還された場合はこのような拷問、非人道的な扱いが常態化している刑務所に送られる可能性が極めて高い<sup>27</sup>。UNHCRはこの罰はあまりにも厳しく、（許可なしに出国したという罪に対して）不釣り合いであり、それ自体が難民認定における迫害の要件を満たすとの見解を示している<sup>28</sup>。

---

#### 【送還に関する有用な文献・ウェブサイト】

##### ・ Post-deportation risks: Criminalized departure and risks for returnees in countries of origin

<http://refugeelaidinformation.org/sites/default/files/uploads/1.%20Post-Deportation%20Risks-%200A%20Country%20Catalogue.compressed%20copy%202.pdf>

VUアムステルダム大学（当時）のMaybritt Jill Alpes博士による研究プロジェクトで、パリ政治学院大学の学生6名とともに行われた調査報告。正式な許可のない出国を試みた自国民に対して罰則を与える国家に着目し、出身国に帰国した際に（1）送還された人、（2）難民不認定者、（3）許可されていない旅行者が帰国後に（a）金品の没収、（b）拘留、（c）身体的暴力などの被害にあう危険性のある国をリスト化した。

---

<sup>26</sup> 前掲注24。エリトリアへの被送還者に関する報告はパラグラフ426-437が詳しい。

<sup>27</sup> 前掲注22。

<sup>28</sup> UNHCR “UNHCR deeply concerned by deportation of Eritreans from Sudan,” [<https://www.unhcr.org/news/press/2011/7/4e2ec8a36/unhcr-deeply-concerned-deportation-eritreans-sudan.html>] (13 Apr. 2020).

・ **Rights in Exile Programme Post Deportation Monitoring**

<http://www.refugeelaidinformation.org/post-deportation-monitoring>

難民に対する法的支援・アドボカシー活動を行っているAMERA Internationalのホームページで送還に関する論文・報告がまとめて掲載されているほか、各国で送還後の支援を行うAMERA Internationalと連携する団体・個人が国別にリスト化されている。

・ **Deportation Global Information Project**

<http://postdeportation.org/>

送還と送還後に着目し、学術研究や政府・国際NGOの報告などを集約している。また、被送還者のマッピングを行い、その国に送還されたいくつかの事例が地図上で示されている。

(以上)

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

## 国連移住ネットワーク

### 入管収容代替措置に関するワーキンググループ

COVID-19 と入管収容：政府と他のステークホルダーは何ができるか？

#### 概要

国連移住ネットワークは、「移住のためのグローバルコンパクト」の実施に向けて、すべてのパートナーを支援することに取り組んでおり、この協力的枠組みが、社会のすべてが COVID-19 への集団的対応に貢献でき、またその影響から等しく守られることを確保するための貴重なツールを提供することを認識している。

このブリーフィングは、その目的に向けた、同ネットワークによる、COVID-19 パンデミックのさまざまな側面と、それらが移住者やコミュニティとどのように関連しているかについての一連の検討の一部である。本文書は、移住者収容の文脈での COVID-19 の防止と対応について、国やその他のステークホルダーに実用的なガイダンスを提供することを目的としており、有望な実践例を有用なモデルとして取り上げている。すべてのパートナーからのフィードバックを待っており、継続的にこれらの推奨事項を更新していく。

ワーキンググループは以下の者により共同で主導されている：

- Andrea Bruhn Bové, UNHCR ([bruhnbov@unhcr.org](mailto:bruhnbov@unhcr.org))
- Irene de Lorenzo-Cáceres Cantero, UNICEF ([idelorenzocaceres@unicef.org](mailto:idelorenzocaceres@unicef.org))
- Silvia Gómez Moradillo, International Detention Coalition ([sgomez@idcoalition.org](mailto:sgomez@idcoalition.org))

COVID-19 のパンデミックは、脆弱な状況や疎外されたコミュニティの人々に不均衡に影響を及ぼしている<sup>1</sup>。移住者も例外ではなく、特に入管収容中の移住者はそうである。彼らが収容されているしばしば過密状態にある施設では、誤報が一般的であり、物理的な距離を保つことが不可能であり、衛生や衛生設備が不十分であり、人材が不足している。

新型コロナウイルスが収容場所に広まると、移住者と職員の両方にとって感染のリスクが高くなり、個人防護具へのアクセスが制限される。移住者はしばしば適切な情報と医療

---

<sup>1</sup> 入管収容とは、その物理的な場所、使用された名前または正当化、または国内法におけるその分類に関係なく、ここでは、移住に関連する理由で人が自由を奪われているあらゆる状況と定義されている。入管収容代替措置は、法的に定義された用語ではないため、それぞれ独自に解釈されてきた。これらの異なったアプローチにもかかわらず、入管収容代替措置は、人権に基づき、移住／入国管理に関連する理由による収容を回避する、広範な非拘禁の措置であり実務であるという幅広いコンセンサスがある。

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

サービスを得るのに苦労している。高齢者、子ども、女性、障害者、その他の人々は、さらなる課題に直面している。したがって、COVID-19 についての被収容者間の不安の高まりのために、最近、入管収容施設で緊張が高まっていることは当然のことである。

多くの国が移住者の権利を優先し、入管施設の混雑解消を選ぶようになっている一方、残念なことに、より多くの移住者をより長期間収容したり、非合法的に強制送還するためだけに移住者を解放する国もある。この理由には、国境閉鎖、入国手続きと送還の一時停止、移住者の差別的な全面的な収容を適正手続きなしで行うことを正当化するために用いられる公衆衛生上の懸念、入管収容の代替措置を取るための限られた能力、パンデミック時に国境を越えるケース管理を行うことは不可能であることなどが含まれる。

COVID-19 の文脈での入管収容をより用いることの影響は深刻である。それは、ある者にとっては過密状態にある施設での無期限収容であり、他の者にとっては脆弱性の長期にわたる状況であり、すべての人、つまり、被収容者、職員、その家族、そしてコミュニティのすべての人々にとってより高まる感染リスクである。

この数週間で、多くの法的および政策的方針と運用ガイダンスが作成され、自由を奪われたすべての人々を保護することを含む COVID-19 危機への対応において、各国が遵守すべき国際法によって確立されたパラメーターが明らかになった<sup>2</sup>。

この文書は、これらの方針やガイダンスを基礎としてこれを補完し、収容代替措置を優先することにより、COVID-19 の予防と対応にあたって国家や他のステークホルダーを支援することを目的としている。

特に、各国およびその他のステークホルダーが「移住のためのグローバルコンパクト」の目標 13 を実行化させるのを支援することを目的としている。目標 13 において、政府は、

---

<sup>2</sup> Joint [global statement](#) issued by OHCHR, UNHCR, IOM and WHO on the effects of the COVID-19 crisis on refugees, migrants and stateless persons, calling for the release of refugees and migrants in detention; Joint [press release by the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants and the Special Rapporteur on Trafficking in Persons; Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture](#) to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic; Inter-Agency Standing Committee [Interim Guidance on COVID-19: Focus on persons deprived of their liberty](#); [Council of Europe Commissioner for Human Rights Statement](#) calling for the release of immigration detainees; UNICEF and the Alliance for Child Protection in Humanitarian Action [Inter-Agency Technical Note on COVID-19 and Children deprived of their Liberty](#); [OHCHR Guidance on the Human Rights Dimensions of COVID-19: Migrants](#); WHO interim guidance on [Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention](#); IOM, [COVID-19 Analytical Snapshot #9: Immigration detention](#), April 2020.

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

「国際法に沿った収容に対する非収容的代替案を優先し、収容を最後の手段の尺度としてのみ使用して、移住者のいかなる収容に対しても人権基盤型アプローチをとる」という制約を再確認している。これには、とりわけ、「適正手続と比例原則を保障することによって、移住者に収容が与える否定的で潜在的な持続的影響を減少させること、それは、国際人権法に沿って、収容が最短期間であること、身体的および精神的に完全な状態の保護」「収容されている、または収容される可能性のあるすべての移住者に対し、司法へのアクセス、情報へのアクセスおよび収容命令の定期的な見直しの権利を与えること」、そして、「その移住者としての地位を問わず、子どもの権利と最善の利益を常に守り尊重すること。それは、収容に代替する非拘束的な状況での実行可能な範囲の利用可能性とアクセス可能性を確保し、教育と健康管理へのアクセスを保障する社会に基礎を置いたケアの調整を支持し、家族生活と家族統合への権利を尊重し、国際移住の文脈において子どもの収容の実務を終わらせること」を含む<sup>3</sup>。

この誓約を考慮し、現在の COVID-19 パンデミックに鑑み、関連するステークホルダーと協力して活動する国連移住ネットワークは、次のことを要請する。

- 1 移住又は健康に関連する理由による移住者の収容を止め、入管収容の使用の一時停止を導入すること。
- 2 国際法を遵守した被拘禁的なコミュニティベースの入管収容代替措置を拡大して緊急に実施すること。
- 3 適切なセーフガードを講じ、収容されているすべての移住者を、非拘禁的な、コミュニティベースの代替措置へと解放すること。
- 4 代替措置が拡大し実施されるまでの間入管収容の状況を改善させること。

## 1.実践的な推奨事項

### 1.1.防止

- 新規入国者およびコミュニティ内の非正規移住者に対する、在留資格を理由とした収容令書の発付を停止すること。これには、送還前の収容命令を含む。また、入管による摘発を中止すること。
- 新規入国者のために、COVID-19 のリスクを防止し、軽減するための公衆衛生手順を確立すること。これには、健康診断・検査・検疫及び自己隔離（保護措置にわたらない、地域社会をベースとした、家族の結合を維持した状況で、かつ、その国の国民に用いられるのと同様の状況のもの）を確立することを含む。法的支援へのアクセスを確保すること。そして、関連情報を移住者が理解できる言語で、利用可能な形式で、文化的に適切な方法で提供すること。

---

<sup>3</sup> [移住に関するグローバルコンパクト](#)、目的 13。

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

- すべての移住者について、COVID-19 の予防、早期発見、早期処置を含む、健康サービスへのアクセスを確保すること。メンタルヘルス、心理社会的サポートおよびジェンダーに基づく暴力に関するサービスについても同様である。
- 高齢者、子ども、女性、障害のある人など、脆弱な状況にある移住者に特別な保護手段を適用すること。同伴者がいない、親と離別した子どもや世帯のトップである子どももしくは女性には特に注意を払うこと。
- すべての最前線で働く者が新規入国者を受け入れ検査し、彼らのために適切なケアを提供できるようにするため、臨時のトレーニング、個人防護具、心理社会的サポートを提供すること。

## 1.2. 解放

入管に収容されている全ての移住者の解放を求める一方、その結果としてホームレスや貧困状態に陥らせてはならない。また、適正手続を欠いた即時の退去強制に繋がるようなこともすべきでない。そのかわり、国家は収容代替措置を用いて、移住者を解放すべきである。彼らには、ヘルスケア・適切な住居・食品・水・衛生などの重要なサービスに、在留資格にかかわらずアクセスできるようにすること。

- 移住者および入管収容施設のスタッフの権利と健康を保護するため、収容中のすべての移住者を直ちに解放すること。
- すべての子ども達の即時解放を優先すること。これは、同伴者がいないか、離別しているか、または家族と一緒にかどうかは関係ない。また、子ども達若しくは彼らの親の在留資格のために収容されることは決してあってはならない。入管収容は、決して子どもの最善の利益となることはない。
- 退去強制が停止または事実上実行不可能な場合には、国外追放のために入管に収容されている人たちの即時解放を優先すること。これらの場合の収容は恣意的となる。
- 収容から解放された全ての移住者に対して、COVID-19 の防止と対応のための厳重な保護措置を確実に行うこと。これには、健康診断、検査、そして必要であれば健康サービスへのアクセス、自己隔離、理解できる言語でのアクセス可能な形式で文化的に適切な方法による関連情報の提供を含む。
- 入管収容の代替措置を実施する一環として、解放された移住者に課せられたあらゆる条件が、COVID-19 の実態に即したものであるかどうかを再評価すること。特に対面での手続や移住者の健康と安全を危険にさらす措置は絶対に避けること。
- 必要な場合にのみ、自由に対する最小限の制限を課すこと。この制限が許されるためには、比例性の要求を確実に充たし、かつ、個々の評価に基づくことが必要である。居住地の登録または電話またはビデオによる報告は、COVID-19 の関連では適切な選択肢である。
- 解放された移住者には、公衆衛生上の安全保障基準に準拠した交通手段へのアクセスを保障すること。そして、彼らが行くことになった場所に安全にかつ確実に到達できるようにすること。

### 1.3.配置とケース管理

- コミュニティで適切な配置のオプションが利用できるようにすること。すべてのオプションは、適切な生活水準を維持し、身体的距離・検疫・自己隔離の利用が可能か、公共交通機関の利用が限定的もしくは不要かなど、COVID-19 対策の要求に合致すること。
- 移住者が自分の居住地を持たない場合、以下の代替的な宿泊施設と配置は、上記の COVID-19 の要求に準拠している場合に選択・利用できる。
  - ✓ 親族、友人、移住者のネットワークを通じたコミュニティ内の住居
  - ✓ 補助金付きの賃貸アパートまたは集合住宅
  - ✓ 市民社会組織が運営するシェルター
  - ✓ オープンセンター
  - ✓ 国のシェルター
  - ✓ さまざまな種類の政府所有施設
  - ✓ ホテルまたはその他の空いている休暇施設; そして
  - ✓ 同伴者のいない子ども、別離している子ども及び親や主たる監護者を COVID-19 で失った子どもたちのための家族や地域社会をベースとした代替的なケア（親族によるケア、里親によるケア、自立した生活の手配、その他の家族型施設、また、最後の手段として、一時的にのみ許される質の高い住居ケアを含む。）
- 脆弱な状況にある移住者及び年齢、性別、障害に基づく特定のニーズへ特別な注意を払いながら、配置とケースマネジメントに関する決定の情報を提供するために、COVID-19 の実態に即した検査、照会、評価メカニズムを利用すること
- パンデミック中の入管収容代替措置における様々な要素を実行するため、適切な人員配置、タイムリーな処理、そして質を確保するための緊急時対応計画を作成すること。これには、テレレポート (tele-reporting) や、事案のフォローアップを音声またはビデオで行ったり、政府のソーシャルワーク能力を補完するため市民社会と提携するといった、人的資源をあまり集中的に使わないですむ、遠隔的なケースマネジメントの方法を含む。
- COVID-19 の潜在的な症状に特別な注意を払いながら、ソーシャルワーカー、弁護士、市民社会のパートナー、またはコミュニティのボランティアの援助を受けて、適切かつ包括的なケースマネジメントを提供すること
- 適正手続なしに入管手続を一時停止したり、早めたりしないこと。その代わりに、関連する法的助言およびケースマネジメントとともに、COVID-19 の実態に即した形に入管手続を適合させること。それには、対面でのやり取りを制限したり、適切かつ移住者の司法へのアクセスを危険にさらさない方法での音声またはビデオによるリモート通信方式を用いたり、ケースマネージャー、ソーシャルワーカー、弁護士が職務に従事する際に適切な個人防護具を提供することを含む。

#### 1.4. 正規化とサービスへのアクセス

- とりわけ入管手続を継続したり、正規化スキームを導入したり、一時的なビザまたは在留資格を発行または延長することにより、不法な状態及びこれに関連する収容のおそれを緩和すること
- COVID-19 危機の段階的終了によってもたらされる制限の解除または政策の変化によって、再収容やその後の強制送還にはつながらないことにつき、移住者に信頼し、納得してもらうこと
- 非正規移住者が収容および強制送還への恐怖から医療やその他の重要なサービスを求めることを避ける状況を作らないようにするため、サービスプロバイダーと入国管理局の間にファイアウォールを確立すること
- 一体性を促進したり、移住者に対する不信やゼノフォビア（外国人嫌悪）に対処したり、ファイアウォールがいかに作用しているかを説明したりするため、情報やコミュニケーションに関するキャンペーンやその他の率先した取組を促進すること。これにより、移住者が安心して、在留資格を問わず、収容や強制送還を恐れずにだれもがサービスにアクセスできるようになる。
- 解放された移住者を含め、コミュニティのすべての移住者が、在留資格に関係なく、国及び地域の、医療・住居・食料・水・衛生・教育・社会保障その他の COVID-19 への対応サービスへアクセスできる対象者となることを確実に保証すること
- 大人に付き添われていない子どもや主たる養育者と離ればなれになった子どもが、ホームレスになったり入管収容をされるリスクを回避するため、18 歳になったときに公的なケアから自動的に外される措置を延期すること

#### 1.5. 入管収容のコンディション

解放が行われ、収容代替措置が拡大、実施された場合、すべてのステークホルダーは、入管収容施設の状況を改善するために協力すべきである。特に、被収容者が COVID-19 から身を守ることができるようにするため、予防、早期発見、早期治療などの医療サービスを利用できることを確立し、彼らの権利と他の重要なサービスへのアクセスが COVID-19 への対応のために取られた手段により不法に制限されないようにすること。ステークホルダーは既に発表された詳細なガイダンスと勧告を参照すべきである。とりわけ、[WHO](#)、[機関間常設委員会 \(Inter-Agency Standing Committee\)](#)、[ユニセフと人道支援活動における児童保護連合](#)によるものを。

特に：

- 被収容者が、外部社会で利用できるのと同じ水準の医療にアクセスできるようにすること。これには施設、物品、サービスが含まれる。
- 収容場所での水、衛生、衛生設備の改善。
- 収容中の移住者が、COVID-19 に関する進展と及び自分の身を守るための健康予防対策についての情報に定期的にアクセスできること。情報は彼らが理解できる言語で、アクセ

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

可能な形式で、文化的に適切な方法で提供され、そこには、彼らの収容場所における特定の状況に即した実践的な助言を含むこと。

- 検疫と自己隔離のために十分なスペースを確保すること。COVID-19 に関連して隔離措置を講じることは、公衆衛生の目的と基準に完全に則ったものであり、差別的でなく、移住者の尊厳と重要な個人情報を保護するものであること。
- 可能な限り家族の結合を維持し、健康を理由として家族を一時的に分離する決定においては子どもの最善の利益が最優先の考慮事項であることを確認し、電話やビデオなどを通じて家族と密接に連絡を取るための別の方法を検討すること。もし、所管官庁が、乳児または幼児を親または主たる監護者から分離することが必要であり、それが子どもの最善の利益にかなうと決定した場合には、子どもは常に家族のメンバーもしくはその子どもが知っている家族の親しい友人による監護下に置かれるべきである。
- 子どもを暴力、虐待、搾取から守るための保護政策を適用すること
- パンデミックの間、国の人権機関および他の独立した監視主体が、入管収容施設にアクセスできることを保証すること
- 収容中の移住者に、家族の訪問、弁護士、ソーシャルワーカーや他の援助者へのアクセスを確保すること。これには COVID-19 の実態に即した、音声やビデオといったリモート通信手段の利用を含む。

## 2. 行動要請：これを最後に入管収容をやめること

COVID-19 のパンデミックにより、移住者の人権そして必須のサービスへのアクセスを保障しつつ人々の健康に対する不安を緩和するための実現性ある解決方法として、入管収容代替措置への機運が生まれている。重要なのは、入管収容からの解放は、移住者を不法な送還の対象にしたり貧窮させたりホームレスにしたりするものであってはならず、人権を基礎として適切な生活条件を保障する代替措置を伴わなければならないということである。

この機運は、収容に頼らずに移住者をどのように処遇することができるのかという具体例とともに、現在の危機を超えてその先を見通すための無比の機会を提供している。それは、「移住者のためのグローバル・コンパクト」、そしてその目的13が定めた行動の枠組みが構想していたものである。

各国、国連機構、市民社会組織そして他の関係者たちは、入管収容の利用を段階的に廃止するための共同の努力を倍加することが求められる。例えば、このパンデミックの最中に得られた前進を足がかりとして代替措置を構築すること、代替措置の積極的効果を文書に記録すること、学んだ教訓を思い起こすこと、最優先の事項として子どもたち、家族、そして脆弱な状況にある他の移住者たちの収容を終了させるなどである。

これには対象を絞った政策実現活動 (targeted advocacy) や仲間同士の学習 (ピア・ラーニング) が必要であり、同様に、メディアと一般公衆に積極的に働きかけて、入管収容の

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

否定的な効果そして代替措置がいかに良い結果を移住者とコミュニティそして受入国にもたらすかを強調することも必要である。それは、この機会を活かして、非正規移住を非犯罪化することや正規移住者となるための安全で秩序だった経路へのアクセスを拡大する法律、政策、規則を実現することをも意味するだろう。

### 3. 有望な実践

下記のリストは国、地方政府、市民社会及びその他のステークホルダーが主導する有望な実践を精選したもので、定期的に更新され、間もなくより地域的均衡の取れたものとなる予定である。この仮の一覧は特定の応答の積極的要素を強調する試みであり、それぞれの取り組みを包括的に評価したものではない。そのため、このリストに含まれていることがその国またはステークホルダーの応答または実践の全ての要素が積極的であるとみなされていることを意味するものではなく、またその実際の実施が完全であることを意味するものでもない。

#### 3.1. 予防

- ・ [スペイン](#) は、新たに到着した移住者と送還前収容から家族と共に解放された移住者とコミュニティに住居を提供している。地域の健康・社会サービスへのアクセスも保障されている。
- ・ [トルコ](#) の一時滞在センターは定期的に消毒されており、スタッフはパンデミックの初期段階からマスクと手袋の着用を求められている。衛生キット及び個人防護具がこれらのセンターの居住者には配給されており、共有空間はフィジカル・ディスタンス（身体的距離）を取りやすいように再構成された。早期の健康検査と定期的なフォローアップが、州の健康局から派遣された医師によって行われている。
- ・ [英国](#) は、送還が目下不可能な 49 か国の出身者を収容することを控えている。

#### 3.2. 解放

- ・ [メキシコ](#) では、連邦裁判官がメキシコ政府に対して、60歳以上の者や妊婦、慢性疾患を有する者たちを含む COVID-19 の感染の可能性が高い移住者を収容から解放することを命じるとともに、大人に付き添われていない子どもや主たる養育者と離ればなれになった子どもたちすべてを、子どもたちのためのコミュニティを基盤とするシェルターに直ちに移送するよう命じた。
- ・ [ノルウェー](#) では、目下の送還が困難であることをかんがみて、多くの人々が国家警察移住者収容センターにおける送還前収容から解放された。解放された人々は、個人の住居もしくは難民受入れセンターのいずれか定まった場所に留まることが求められている。
- ・ [スペイン](#) は、入管収容下にある全ての個人を解放すると言明し、ほとんどの入管収容施設を空にした。

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

・英国では、[法的な申立を受けて \(following a legal challenge\) 350人以上もの移住者が解放され、それ以外の全ての者たちについても再検討されることになっている。](#)

・[ザンビア](#)では、内務省がすべての移住者の入管収容からの解放を発表した。

### 3.3. 正規化とサービスへのアクセス

・[フランス](#)は、2020年3月16日より全ての居住許可の3ヶ月延長を行い、それによって、パンデミックの最中に許可が失効して脆弱な立場になりかねなかった人々にも、労働、社会的権利及び社会保障へのアクセスを保障した。

・[フランス](#)は、政府の庇護下にある全ての子どもたちの保護を、COVID-19による緊急事態が終了するまでの期間、延長した。その子どもたちには、大人に付き添われていない子どもや主たる養育者と離ればなれになった子どもたち、以前はフランスの子ども福祉サービスのケアを受けていた21歳未満の若者も含まれる。

・[ギリシア](#)では、難民申請の登録、難民に対する聴取、難民事件の上訴を含む難民に関するサービスは2020年3月13日から一時的に休止しているが、難民サービスに関する当局は、サービス休止期間中は、申請カードと居住許可は有効期間が切れても有効である旨、宣言している。

・[アイルランド](#)は、2020年3月20日から同年5月20日までに失効する移住者許可の全てが、従前と同じ条件で有効期間を2ヶ月として自動的に更新されると発表した。

・[アイルランド](#)は、法的地位に無関係に全ての労働者がアクセスできる COVID-19 パンデミック失業給付を導入した。政府は、「COVID-19 パンデミック失業給付の移住者による申請を通して入手するいかなる情報も GNIB (入管当局) ととも正義公平省 (the Department of Justice and Equality) ととも共有する計画はない」ことを確認している。

・[マレーシア](#)は、検査を受けにきた非市民 (非正規滞在者を含む) が逮捕されたり収容されたりすることはないと発表した。

・[ポーランド](#)は、労働許可、ビザあるいは一時居住許可を有する全ての移住者について、現在採られている緊急措置が終了した後30日までの期限延長を提供した。

・[ポルトガル](#)は、居住許可を申請していた全ての移住者に対して、パンデミックの間の一時的で完全な市民権を与えた。

・[英国](#)では、COVID-19に関連する旅行制限または自己隔離のために英国に滞在している者のビザが2020年1月24日以降に期限が切れる場合、そのビザの有効期限は2020年5月31日まで延長された。さらに、英国での移住者としての資格にかかわらず、全ての人が NHS (国家保健サービス) の全サービスに無料でアクセスできる。そのサービスには COVID-19 の検査と治療が、検査結果が仮に陰性であっても、含まれる。

・[スロバキア共和国](#)は、非市民の居住許可を危機対応の例外的措置として延長した。

・[タイ](#)は、移住者センターの混雑を避けるため、外国人のビザの2020年4月30日までの自動延長を例外的に認めた。

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

・[ザンビア](#)では、内務省が、入管収容から解放された移住者について、彼らは自国に帰還できないため超過滞在となりそのため収容の危険にさらされてしまうので、彼らは正規化されることになる」と発表した。

#### 3.4. 給付と住居へのアクセス

・[ベルギー](#)では、複数の都市がホームレスの人々や移住者のためのシェルターの収容力を増大させるとともに、COVID-19 に感染した人のための分離と隔離の空間を設けた。約1000名の人々が[地域のホテル](#)や[キャンプ場](#)に受け入れられている。

・[カリフォルニア](#)は、COVID-19 の影響を受けているが移住者としての資格のために失業保険給付も災害救済の受給資格もない、非正規滞在のカリフォルニア住民を支援するために7500万ドルの災害救援基金を立ち上げた。およそ15万人の非正規滞在の成人カリフォルニア住民が、1名あたり500ドルと、1世帯あたり1000ドルを上限とするCOVID-19 パンデミックによって生じた特定の必要に対処するための給付を、一時給付金として現金で受給することになる。

・[シカゴ](#)では、市長が、難民及び移住者のコミュニティに市の提供する給付やサービスに対する平等なアクセスを保障する執行命令に署名した。その給付やサービスにはCOVID-19 の災害救援も含まれている。

・[英国](#)では、法的な異議申立がなされた後、内務省が、無償の学校給食の権利を全ての子どもたちに一時的に拡大することに同意した。拡大の対象となる子どもたちの家族が、無償の学校給食を受給するための通常の収入基準を満たすことを条件とするものである。このCOVID-19 スキームによって、学校給食の権利がある子どもは、学校給食の宅配と回収、または週あたり子ども一人につき15ポンドのバウチャー（引換券）を受けることが可能になる。

#### 3.5. 市民社会による支援

・[ヨーロッパ青年財団 \(EYF\)](#) は、青年組織に対して、COVID-19 危機から生じる地域レベル及び国家レベルでの必要に応える活動のための基金への申請を呼びかけた。優先されるのは、この危機に影響された人々への連帯を示し支援を行う活動で、たとえば特に脆弱な立場の人々（ホームレスを含む）に対する支援や、健康および社会的サービスのための支援である。これは青年組織にとって、入管収容の代替措置の実施支援を含む、COVID-19 との関係で移住者が直面している特有の困難に取り組むことを助ける機会となるかも知れない。

## 4. リソース

以下のリストには、COVID-19 に関するガイダンスとポリシードキュメント、および現在の状況で役立つと思われる入管収容代替措置に関するツールと実用的なリソースが含ま

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

れています。

#### 4.1 ガイダンスとポリシードキュメント

- Joint [statement issued by the UN Network on Migration on COVID-19](#)
- 収容されている難民移民の解放を求める、COVID-19の危機の難民、移住者、無国籍者への影響に関する Joint [global statement issued by OHCHR, UNHCR, IOM and WHO](#)
- Joint [press release by the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants and the Special Rapporteur on Trafficking in Persons](#)
- コロナウィルスパンデミックに関する締約国と国家の予防メカニズムに対する [Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture](#)
- 国家間機関常設委員会 (IASC) [Interim Guidance on COVID-19: Focus on persons deprived of their liberty](#)
- 収容されている移住者の解放を求める [Council of Europe Commissioner for Human Rights Statement](#)
- UNICEF と the Alliance for Child Protection in Humanitarian Action による [Inter-Agency Technical Note on COVID-19 and Children deprived of their Liberty](#)
- [OHCHR Guidance on COVID-19 and the Human Rights of Migrants](#)
- OHCHR [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders](#) (ガイドライン 8, 「収容回避」を参照)
- Global Migration Group による [Principles and Guidelines on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations](#) (原則 8, 「入管収容を終わらせる」を参照)
- WHO interim [guidance on Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention](#)
- [IOM, COVID-19 Analytical Snapshot #9: Immigration detention](#)(2020年4月)

#### 4.2 ツールと実践的リソース

- [Guidelines for virtual monitoring of children, their families and residential care facilities during the COVID-19 pandemic, Changing the Way We Care](#)
- The Better Care Network, ACPHA と UNICEF による [COVID-19 Technical Note on Children and Alternative Care](#)
- The Global Detention Project が行っている、諸国が入管収容に関して COVID-19 パンデミックにどのように対応しているかについて最新情報をまとめた [COVID-19 Global Immigration Detention Platform](#)
- International Detention Coalition による [COVID-19 page](#)。有望な実務に焦点を当てて、入管収容とその代替措置に対するパンデミックの[主要な進展と影響](#)に関する最新情報を提供する。これには、国および地方レベルで現地で取り組んでいる IDC メンバーによって報

(日本語訳：弁護士児玉晃一、鈴木雅子、仲晃生)

告された影響と進展が含まれる。

- 入管収容代替措置のよい実践を取り上げた [UNHCR papers on Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families](#) と [Options for governments on open reception and alternatives to detention](#)
- International Detention Coalition の [出版物](#)。入管収容代替措置の実施についての積極的な実践や実践的ガイダンス例を提供する、IDCのハンドブック [There Are Alternatives](#) を含む。
- UNICEF とメキシコ政府による [Model of alternative care for migrant, asylum-seeking and refugee children](#)
- [The European Alternatives to Detention Network](#) は、成功した入管収容代替措置の実践についての証拠に基づくガイダンスを展開している。
- PICUM の出版物は、[入管収容代替措置](#)について NGO が提唱し、政府や市民社会組織がこれらの [ケースマネジメント](#)を実施するためのガイダンスを提供する。

[United Nations Network on Migration \(国連移住ネットワーク\)](#) 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」の実施、フォローアップとレビューに関し、各国に対し、効果的かつタイムリーで調整されたシステム全体のサポートを確保するために設立された。

入管収容代替措置に関するワーキンググループは、同ネットワークの下で設立された 6 つのテーマ別ワーキンググループの 1 つであり、移住の文脈での人権に基盤を置く収容代替措置の開発と実施を促進する役割を担っている。ワーキンググループは、国連機関、市民社会組織、若者、地方自治体、そして世界中の入管収容と代替案に取り組んでいる専門家の代表で構成されている。この文書の作成は、彼らの幅広い多様な経験から恩恵を受けている。

UNHCR は、ワーキンググループの権限が移住に限定されていることを認識しながら、この文書の推奨事項は、入管収容下にある難民および庇護希望者にも関連性があり適用可能であることを想起する。COVID-19 に関連する課題に対処し、公衆衛生を維持するためにとられる措置は、移住者としての資格に関係なく、関係者全員の人権を尊重する必要がある。

# 入管収容施設における「三つの密」のリスクの解消を求める会長声明

[English\(英語版\)](#)

昨今の新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて、日本政府は、本年4月7日、「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」を発出した。感染拡大の発生を防止するためには、いわゆる「三つの密」（密閉空間・密集場所・密接場面）の回避をより一層徹底すべき状況にあることは、言うまでもない（「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」）。

しかるに、入管収容施設（全国2箇所の入国管理センター及び各地方出入国在留管理局の収容場）においては、多数の被収容者が「密閉」された雑居室に「密集」・「密接」して収容されており、一人でも感染者が出た場合には同じ居室や隣接居室が一気に「クラスター」化するおそれが極めて大きい。

さらに、当連合会も繰り返し指摘しているとおり、近時、入管収容施設における収容期間の長期化傾向が顕著であり、長期収容下で基礎疾患を抱えたまま十分な治療を受けていない被収容者も少なくない状況下にあつて、感染者が発生すれば重症化し生命の危険に直結することが懸念される。

この点、国連人権高等弁務官事務所等の国際機関が本年3月31日に発出した [共同プレスリリース](#) によれば、収容施設に身体拘束を受けている難民や移民について、新型コロナウイルスの感染拡大が致命的な結果を招き得ることに照らし、遅滞なく解放されるとともに、保健医療サービスに適切にアクセスできるようにすべきであるなどとされている。

以上の点を踏まえ、法務大臣及び出入国在留管理庁長官においては、次の2点について速やかに対応されることを強く求める。

- 1 受入先のあるなど解放することが可能な被収容者については、在留特別許可、特別放免、仮放免、仮滞在等の諸制度を最大限活用することにより、速やかに収容を解き、集団感染のリスクを大幅に軽減すること。
- 2 収容を当面継続せざるを得ない被収容者についても、収容場内での感染リスクを極小化する実効的方策を講じるとともに、仮に感染した場合のための適切な医療体制を確保すること。

2020年（令和2年）4月15日

日本弁護士連合会

会長 荒 中