

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案
(2004年2月27日政府提案)に対する意見書

2004年3月

日本弁護士連合会

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案 (2004年2月27日政府提案)に対する意見書

はじめに

本年2月27日、難民認定制度全般をする出入国管理及び難民認定法改正案(以下「改正案」という)が政府より国会に上程された。当連合会は本意見書において、この法案の難民認定手続に関する部分について意見を述べる。

なお、当連合会は、難民認定手続のあり方について、その基本的な見解を「難民認定手続等の改善に向けての意見書」として2002年10月に発表し(以下「2002年10月意見書」という)、2003年3月に政府によって上程されたものの廃案となった出入国管理及び難民認定法改正案(以下「2003年改正案」という)に対しては、同年3月に意見書を発表している(以下「2003年3月意見書」という)。

第1 難民不認定処分に対する不服申立制度に関して

1 改正案の概要

改正案では、難民不認定処分に対する難民認定申請者からの異議申立手続において、新たに難民審査参与員制度を創設し、法務大臣は、異議に対する決定を行うにあたり、難民審査参与員(以下「参与員」という)の意見を聴取することとされた。

法務大臣は、異議申立てについて棄却又は却下の決定をする場合は、参与員の意見の要旨を理由中で明示することとされた。

参与員は、人格高潔で公正な判断の可能な、法律又は国際情勢に関する学識経験者の中から若干名が法務大臣によって任命されるものとされた。

参与員は、異議申立人等が口頭で意見を述べる機会を付与する権限を有し、異議申立人らの意見陳述への立会・審尋の権利を有することとなった。

2 参与員制度の基本的な問題点

当連合会は、2002年10月意見書において、法務省入国管理局が難民認定手続を所管している現状を改め、入国管理や外交政策を所管する官庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すべきことを主張した。

この意見は、現在の難民認定制度が、入国管理行政や外交的配慮によって、本来あるべき難民認定のあり方を歪める結果となっている現状を踏まえたものであった。

改正案の参与員制度は、一部ながら入国管理局職員以外の者の難民異議手続への関与を認めたものとも言うことができるが、入国管理局の難民調査官による調査に基づいて法務大臣が一次認定と異議申出に対する決定の双方を行うという現行制度の基本的構造には変更がなく、法務大臣が参与員の意見に従うか否かは何ら制度的保障がな

い。

また、参与員は法務大臣が任命することとなっている。

このような参与員制度の創設をもって、当連合会が設置を求めてきた入国管理や外交政策を所管する官庁から独立した不服申立機関が設置されたと評価し得ないことは明らかである。政府は、不服申立制度を実効性あるものとして機能させるために、独立した不服申立機関を設置すべきである。

3 参与員制度の具体的な問題点

なお、改正案の参与員制度を導入するとすれば、以下のような問題点があり、少なくともその解消のための法案の修正もしくは以下のような運用上の工夫が必要である。

(1) 参与員の人選について

参与員制度によって、第三者による専門的な判断を不服申立手続に反映させようとするならば、誰を参与員とするか、その選任方法が制度の死命を決すると言っても過言ではない。

改正案では、参与員について、人格高潔で公正な判断の可能な、法律又は国際情勢に関する学識経験者の中から若干名を法務大臣が任命とするのみである。

しかし、第三者性が必要であることを考慮するならば、一次認定を行う法務大臣が、上記の抽象的な基準のみに基づく広い裁量のもとで人選を行うべきではなく、第三者性・専門性が担保された公正な団体からの推薦を制度化することなどが必要である。

その推薦団体としては、国際的に難民保護の責務を担う国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、難民認定法や事実認定に精通する実務家を擁する当連合会などを挙げることができる。その際には推薦を受ける参与員の人数比率についても公平を期し、少なくともこれらの団体の推薦を受けた参与員が全体の3分の2以上を占めることなどを図るべきである。

また、第三者性の確保という観点からは、一次認定作業を担う法務省入国管理局職員経験者からの選任は避けるべきである。

(2) 参与員の意見形成のありかたについて

改正案は、法務大臣に対して提出する参与員の意見をどのようにして形成するかについて特段の規定をせず、個々の参与員が個別に意見を述べる制度であることを予定しているようにも解される。

しかし、難民認定手続は、出身国などの政治・社会情勢への知識、難民の地位に関する条約をはじめとする諸法規への知識、難民申請者の供述の信憑性評価などの証拠評価の経験など、様々な知識や経験に基づいて、多様な観点からの吟味が必要な作業であり、このことを一人の参与員によってよくなしうるも

のではない。

従って、参与員は、三人以上の合議体によって意見を形成するべきである。

一方、法務大臣のもとに設置された第四次出入国管理政策懇談会の「難民認定制度に関する検討結果（最終報告）」（2003年12月24日）は、不服申立制度における専門委員制度導入を提言した部分で、参与員は個々に異なる意見を法務大臣に述べることでかまわないとしている。

しかし、法務大臣が、複数の参与員の意見の中から、自らの判断に合致する参与員の意見のみを取り上げるような可能性のある制度は避けなければならないし、難民認定が様々な観点からの検討を要する判断であることを考慮するならば、同部会の中の個別意見（少数意見）として記載されているとおり、不服申立手続に關与する諮問機関である参与員は合議制組織として、合議体の議論を経て常に一つの結論を出し、その際には少数意見をも記載することとするべきである。

(3) 参与員の人数について

改正案は、参与員の人数を若干名とする。しかし、2003年の1年間でも、226人が異議の申出を行っていること、一方、参与員には、意見陳述などに立会い、証拠評価などを行うなどの役割が予定されていることからすれば、若干名とするような人数で、異議手続における有為な意見を述べることができないことは明らかである。従って、人数の制限を設けることなく、必要に応じた人員の整備を予定するべきである。

(4) 法務大臣の決定中の参与員意見の記載と決定理由

改正案は、法務大臣は、異議申立てに対して棄却または却下の決定を行う場合には、「当該決定に付する理由において、前項の難民審査参与員の意見の要旨を明らかにしなければならない」としている。

しかし、法務大臣の判断の適正さを担保し、また、参与員の専門性・第三者性を高めるためには、参与員の意見は、要旨だけではなく、具体的かつ詳細に開示されなければならない。即ち、参与員の意見は、事実認定及び法律解釈についての具体的意見を明示するべきであり、棄却又は却下の決定をする場合のみでなく、異議申立てを認める決定をする場合も意見を記載するべきであり、参与員中の少数意見も記載すべきである。

また、法務大臣が、異議申立に対する決定において参与員の意見を尊重すべきことは制度の目的からも当然のことであり、法務大臣が参与員の意見と異なる決定を行う場合には、参与員の意見と異なる結論に至った理由を決定の中で詳細かつ具体的に記載することとするべきである。

(5) 参与員事務局について

参与員が、第三者的な立場から一次審査の内容を評価するためには、法務省入国

管理局の収集した一次審査の際の資料とは別の観点から一次審査の内容の適否を吟味する必要がある。このため、改正案は、参与員が異議申立人などに口頭で意見を述べる機会を与えるよう求める権限や異議申立人の意見陳述に立会い、審尋を行う権利を認めているが、更に、参与員は、難民申請者の本国情報などについても、独立した立場からの追加的な資料収集と分析を行うことが必要となる。これらのことは、改正案にあるような若干名の参与員のみでは到底なしえず、参与員の事務を補助する者が必要である。従って、参与員の事務を補助する事務局を設置し、その人選についても、前記(1)と同様の方法などで行うべきである。

第2 いわゆる60日ルールの撤廃について

改正案では、2003年3月に政府から提案された後に一旦廃案となった前回の改正案と同様、難民認定申請を本邦に上陸後60日以内にしなければならないとする規定が削除され、申請期限を超えて申請したという理由のみで難民不認定とされることがなくなることとしている。このことは、当連合会の2002年10月意見書にも沿ったものであり、当連合会は、評価すべきものとする。

第3 仮滞在許可制度及び難民認定を受けた者への在留資格の付与について

1 改正案は、前回の改正案と同様、難民申請中の者についての仮滞在許可制度と難民認定を受けた者への在留資格の付与制度の創設を規定している。

しかし、今回の改正案も、仮滞在許可の除外事由として、本邦に上陸した日から6月を経過した後に難民認定申請を行ったものであるとき（ただし、やむを得ない事情がある場合を除く）、その者の生命、身体又は身体の自由が難民条約に規定する理由によって害されるおそれのあった領域から直接本邦に入ったものでないとき、を挙げている。難民認定を受けた者への在留資格の付与においても、上記いずれかの事由があることが明らかであるときにはこれを除外することとしている。

2 2003年3月意見書において、両制度の創設を一定の前進としつつも詳しく批判したとおり、上記二つの除外事由は、その運用次第では、難民該当性などと無関係な要件で難民申請中の者の仮滞在許可を拒んだり、難民認定を受けた者への在留資格付与を拒んだりする結果となる可能性があるため、容認しえない規定であり、改正案からは削除されるべきである。 以上