

難民認定制度の見直しの方向性に関する専門部会報告に対する意見書

2015年（平成27年）3月19日

日本弁護士連合会

法務大臣の私的懇談会である第6次出入国管理政策懇談会の下に設置された難民認定制度に関する専門部会は、2014年12月26日に「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」（以下「検討結果」という。）を公表し、これを受けて、出入国管理政策懇談会も報告書「今後の出入国管理行政の在り方」（以下「懇談会報告書」という。）を発表した。

法務省は、検討結果及び懇談会報告書（以下、あわせて「報告」という。）に基づいて、今後、第5次出入国管理基本計画の策定を行い、さらに出入国管理及び難民認定法の改正作業に入ると思われる。

当連合会も、「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」（2014年2月21日付け）などで難民認定制度などのあり方を提言してきたところであり、本意見書は、当連合会のこれまでの意見を踏まえて、「報告」に対する評価と今後の難民認定制度の改善のあり方を提示するものである。

第1 意見の趣旨

1 難民該当性の判断基準と保護対象の明確化について

難民該当性判断の規範的要素を、国際的な文書、先例及び学術研究の成果などを参照して可能な限り一般化・明確化し、また、国際的な保護を要する対象者を明確化するに当たっては、これらの基準をもれなく適用するため、法令に明記し、あるいは公表するべきである。さらに、いわゆる「新しい形態の迫害」について、ジェンダーに起因する迫害に加え、非国家主体による迫害のおそれや性的指向に起因する迫害のおそれがある場合なども難民に該当するものとして明確にするべきである。

2 補完的保護の対象と手続の明確化について

難民には該当しないものの、保護することが必要な者に対して与えられる補完的保護の対象を明確化するに当たっては、補完的保護に関するEU資格指令で採用されている規定などを参考にしつつ、これを実効的なものとするため、これらの保護対象を法令に明記し、あるいは公表するべきである。

また、手続の在り方について、補完的保護の対象を適正に判断するためには、難民認定手続において並行して判断されるべきであり、異議申立手続において

も難民審査参与員が関与して判断されることとすべきである。

3 申請者への手続保障について

特別の配慮を要する申請者に対する配慮を行い、また、これらの申請者については、インタビューに弁護士等が立ち会うことを試行的に実施することは、手続的適正のために一步前進であるが、全ての難民認定申請者について、一次手続の段階から弁護士のインタビューへの立会いを可能とするべきである。

4 手続の透明性・公平性の確保について

申請者の出身国情報や国際情勢に関する幅広い情報収集と分析を行う専従体制を整備するに当たっては、その情報を、難民認定申請者やその代理人等が閲覧することができるようにするべきである。

5 審査担当者の独立性・専門性の向上について

難民認定審査は、入管行政等から独立した審査機関によって行われるべきであるが、当面、現状の機関による難民認定審査が存続するとした場合でも、難民審査参与員制度の抜本的見直しが急務であり、常勤の難民審査参与員の採用などによる専門性の向上が図られるべきである。

また、難民審査参与員の難民認定意見を、法務大臣が何ら正当な理由も示さずに覆す事態は、直ちに改めるべきである。

6 簡易迅速処理体制や再申請の抑制策の提言について

濫用的な申請などに対する本格審査前の簡易迅速処理や、当初の申請から事情変更がない再申請などの抑制対策の検討については、1ないし5に記載した難民認定制度改善のための施策を実現して真の難民がもれなく保護される制度的な保障をすることとあいまって、このような制度の導入の是非が論じられるべきである。また、上記の制度を検討するとしても、「濫用的な申請」などの意義を明確にすると同時に、全申請者へのインタビューの実施、不服申立ての道確保することなどの手続保障が行われるべきである。

第2 意見の理由

1 「報告」に至る背景と難民認定制度改善のあるべき方向性

日本における2013年の難民申請者数は3260人に上り、申請に対する難民認定者数は同年でもわずか6名にとどまっており、2014年も難民認定申請者数5000人に対して難民認定者数は11人（うち5人は異議申立手続における認定者）にとどまっている。さらに、異議申立手続の処理期間が長期化する中、異議申立手続で難民審査参与員が認定意見を出した案件について法務大臣が不認定とするなどの問題が生じており、日本の難民受入れに対しては、

国際社会からも、その受入れ規模の減少と少ない庇護の実態について批判を受けている。このような状況を受け、国際的水準に沿った、透明性と公平性を備えた難民受入れ制度をどのようにして構築するのかが問われている中でまとめられたのが検討結果と懇談会報告書である。

難民認定制度の改善に当たっては、難民認定申請者の急増とこれに対する体制の整備が必要であることは事実であるが、難民認定申請者の庇護は、その者の生命・身体に対する危険からの保護を意味するものであるから、手続の迅速性のみを追求するあまり、真に庇護を要する者が保護対象から外れてしまうようなことは、絶対に避けなければならない。したがって、難民認定基準を国際的水準と同様のものとし、庇護の必要な者をもれなく保護することのできるような制度を構築すること及び制度の信頼性を担保するために、透明性・公平性を確保する要請こそが最も重要な要請である。

このような方向性の下で、以下、「報告」の内容を評価し、当面あるべき難民認定制度の改善策を述べる。

(1) 難民該当性の判断基準と保護対象の明確化について

「報告」は、難民該当性判断の規範的要素を、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が発行する諸文書、国際的な実務先例及び学術研究の成果などを参照し、可能な限り一般化・明確化することを提言した。

また、国際的な保護を要する対象者を明確化するために、例えば、ジェンダーに起因する迫害のおそれが認められるものなどのいわゆる「新しい形態の迫害」も含めて的確な難民条約の解釈によって難民を保護すべきことを提言している。

これらの提言は、日本の難民認定の基準を国際的な水準に引き上げることにつながるものとして評価される。

ただし、ここで挙げられた諸基準を、審査において公平にもれなく適用していくためには、これらの基準をできるだけ法令に明記し、あるいは公表する必要がある。

また、国際的な難民認定基準は、女性性器損傷（Female Genital Mutilation（FGM））などのジェンダーに起因する迫害だけではなく、非国家主体による迫害のおそれや、性的指向に起因する迫害のおそれがある場合なども難民に該当するものとしており、日本の難民認定制度においても同様の基準を法令に明記し、あるいは公表する必要がある。

(2) 補完的保護の対象と手続の明確化について

「報告」は、難民に該当しないものの、在留特別許可を行うことなどによっ

てなされている補完的保護について、「第三国国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民又は補完的保護を受ける資格のある者の統一した地位、及び付与される保護内容についての基準に関する2011年12月13日付けの欧州議会・欧州理事会指令」（EU資格指令）が「国際又は国内武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」を「重大な危害」として、この脅威に直面する者を保護の対象としていることを例に挙げ、補完的保護の対象を明確化するべきことを提言した。

この点も、紛争地からの避難民などを難民に準じる者として保護することとなるから、国際的な庇護希望者保護の水準を指向するものとして評価される。ただし、この基準を実際の審査において公平にもれなく適用していくためには、この基準を法令に明記し、あるいは公表することが必要である。

また、補完的保護について、誰が、どのような手続でこれを適正に審査するかについての制度的保障が明確に定められなければならない。この審査は、難民に準じるものとしての難民該当性と類似の判断を要するものであるから、難民認定手続の中で並行して審査がなされるべきである。

加えて、補完的保護の判断は、現行法では、難民認定手続のうち一次手続のみで必要になされることとなっているが、異議申立手続においても難民審査参与員が関与して補完的保護の要否が判断されることとするべきである。

(3) 申請者への手続保障について

「報告」は、親を伴わない未成年者、身体や精神に障がいを抱える者などの特別の配慮を要する申請者に対する配慮を行うべきこと、また、これらの申請者については、インタビューに弁護士等が立ち会うことを試行的に実施することを提言した。

この点も、難民認定申請における適正手続保障を実現するためには一歩前進ということが出来る。しかし、弁護士による申請者への法的援助は、未成年者や障がいを抱える人だけではなく、全ての難民申請者について必要不可欠なものである。また、制度を透明化し、適正な手続を保障するためには、全ての難民認定申請者について、一次手続の段階から弁護士のインタビューへの立会いを可能とするべきである。

(4) 手続の透明性・公平性の確保について

「報告」は、難民認定・不認定の事案を、個人情報を含めつつ定期的に公表すること及びUNHCRや内外の民間機関の協力の下に、申請者の出身国情報や国際情勢に関する幅広い情報収集と分析を行う専従体制の整備を提言した。

この点も、手続の透明化や、正確な判断資料に基づく公平公正な難民認定手続の実現に資するものとして評価する。

ただし、申請者の出身国情報や国際情勢に関する情報は、申請者やその代理人弁護士にも公開されることによって、申請者の背景事情についての申請者と認定を行う者との間の共通の理解が生まれ、背景事情などに関する論点の明確化がなされる。このことは、適正手続保障の観点から必要であるだけでなく、手続の迅速化にも資するものとなる。

したがって、これらの情報は、難民認定申請者やその代理人等も閲覧することができるようにするべきである。

(5) 審査担当者の独立性・専門性の向上について

「報告」は、難民調査官や難民審査参与員を増員し、難民調査官の専門性向上のための研修の実施、難民審査参与員間の判断事例の共有などを提言した。

当連合会は、難民認定審査は、現在の難民調査官や難民審査参与員による審査ではなく、出入国管理や外交政策を所管する省庁から完全に独立した第三者機関によって行われるべきものと考えており、その必要性は現在も変わらない。

当面、現状の難民審査参与員制度が存続することを前提とした場合、この提言に一定の意義は認められるが、国際的な難民認定基準と同様の水準を実現し、公平かつ透明性のある審査を実現するためには、審査に当たる難民審査参与員制度の抜本的見直しが急務である。このためには、常勤の難民審査参与員の採用などによる専門性の向上や、専門性を持った難民審査参与員を迎え入れやすくするための待遇の改善、参与員意見などについて参与員ごとの統計資料の公表などが図られるべきである。

また、近時生じている、難民審査参与員の難民認定意見を、法務大臣が何ら正当な理由も示さずに覆す事態は、独立した審査機関に代わるものとして提案された、第三者機関としての難民審査参与員制度の制度趣旨自体を否定しかねないものであり、直ちに改められなければならない。

(6) 簡易迅速処理体制や再申請の抑制策の提言について

「報告」は、濫用的な申請を本格審査の前に振り分けて簡易迅速に処理することや、当初の申請から事情変更がない再申請を抑制することの検討を提言した。

しかし、(1)ないし(5)に記載した難民認定制度改善の諸施策を実現して真の難民がもれなく保護される制度的な保障が確立されることとあいまって、このような制度の導入の是非が論じられるべきである。

なお、UNHCR執行委員会決議第30号は、明らかに理由がないか又は濫

用された難民の地位の申請の問題に対処する措置を採るに当たっては、適正手続保障の観点から、①十分な資格を有する係官による完全な個別の事情聴取、②決定が、難民認定権限のある機関によってなされること、③当該決定の再審査が認められるべきことを勧告している。

したがって、上記の制度を検討するとしても、全申請者へのインタビューの実施、不服申立ての道確保することなどは最低限の手続保障として行われるべきである。また、「濫用的な申請」や「明らかに理由のない申請」などが何を意味するか、恣意的な判断によって真の難民が排除されることのないよう適正かつ明確な基準が検討されなければならない。

2 今後の検討のあり方

以上のとおり、「報告」は、日本の難民認定制度の抱える問題について、一定の意義を持つ提言を行ったものと評価できる。しかし、これらの提言には、当連合会が上記に指摘した点も含めて、今後の議論に委ねられた部分も多く存在する。

今後、法改正を含む制度の見直しを行うに当たっては、法務省だけではなく、当連合会やUNHCR、難民支援のNGOなどとの幅広い意見交換を行うべきである。当連合会も、「報告」の積極面を最大限に生かし、難民条約締約国としてふさわしい難民認定制度を構築するために、一層尽力するものである。

以上