

出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令  
案に関する意見書

2016年（平成28年）2月17日

日本弁護士連合会

法務省は、現行の出入国管理及び難民認定法施行規則（以下「入管法施行規則」という。）について、その一部を改正する省令案（以下「本改正案」という。）を作成し、意見の公募を行っている。

本改正案は、今般の行政不服審査法の全部改正（平成26年法律第68号。以下「行服法改正」といい、同改正後の行服法を「改正行服法」という。）及び「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（同年法律第69号。以下「整備法」という。）を踏まえて、難民認定手続に係る不服申立手続（以下「難民不服申立手続」という。）の規定の整備を行おうとするものであるが、当連合会は、以下のとおり意見を述べる。

第1 改正規則58条の3第1項及び第2項について

1 改正の概要

現行の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）及び同施行規則においては、法務大臣は、難民審査参与員を任命し、3人の難民審査参与員によって構成する班を設け、意見を聞くべき班の順序を定めておき、難民不服申立手続において難民審査参与員の意見を聴取するときは、予め決めておいた順序に従って難民審査参与員の参集を求めるものとされている。本改正案による改正後の入管法施行規則58条の3第1項は、法務大臣が審査請求の裁決に当たって難民審査参与員の意見を聴取するときは、「審理手続を行う3人の難民審査参与員を指名」し、班を構成する「3人の難民審査参与員が行う事務を総括する者」（以下「総括参与員」という。）を法務大臣が「指定」としている。

2 意見

(1) 法務大臣による総括参与員の指定への懸念と参与員の独立性の確保

本改正案では、異なる専門分野の3人から構成される難民審査参与員の班の中から、法務大臣が1人の総括参与員を指定することとされている。

しかし、本改正案によれば、総括参与員の指定に係る基準は何ら示されておらず、法務大臣が恣意的に総括参与員に指定をすることなどによって、難

民審査参与員の独立性がより低下することが懸念される。

難民審査参与員の独立性を巡っては、2007年8月の拷問禁止委員会の総括所見<sup>1</sup>や2008年10月の国際人権(自由権)規約委員会の総括所見<sup>2</sup>においても勧告を受けているところである。したがって、総括参与員制度の設置には慎重であるべきであり、仮に総括参与員制度を設けるとしても、改正行服法で新設された、有識者から構成される行政不服審査会の会長は互選とされている(改正行服法70条)ことも参考にするならば、当該班の参与員3人による互選に従って選任するなどの方法を採用すべきである。

## (2) 総括参与員が総括する「事務」の範囲の限定

加えて、本改正案においては、総括参与員が総括する「事務」の範囲について、限定や定義が存在しない。このため、審査手続の相当部分が1人の総括参与員によって遂行されることとなるのではないかと、その結果、現在の実務で行われている3人の参与員による審尋や協議がなされなくなるのではないかと、との懸念が生じる。しかし、3人の難民審査参与員が申請者から直接意見を聴取した上で異なる専門分野の見地から難民該当性等についての協議を行うことは、不服申立手続の適正さや公平性を担保するために極めて重要な手続である。

現在、難民認定申請者数は多数にのぼり、審理の迅速化の要請があることは事実であるが、その解決策として、3人の参与員による聴取・協議をせず、1人の総括参与員によって聴取手続を行うような運用の変更をすれば、難民審査参与員制度の意義を失わせる危険があるから行うべきではなく、総括参与員の総括する「事務」の定義や範囲を必要最小限のものに限定して明示すべきである。

## (3) 総括参与員の権限に口頭意見陳述を行わない決定の権限を含めないこと

整備法75条では、難民認定手続について、改正行服法31条を読み替えて本来改正行服法が保障している口頭意見陳述の機会を与えないことができ

---

<sup>1</sup> 拷問禁止委員会の日本政府に対する総括所見(2007年8月7日)14項dにおいて、参与員の選考基準について「第三者的立場にある難民審査参与員の任命基準が公表されていないことを懸念する。」と述べられている。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/pdfs/kenkai.pdf>

<sup>2</sup> 国際人権(自由権)規約委員会の日本政府に対する総括所見(2008年10月28・29日)25項にて、参与員の独立性に関して「再審査に際し法務大臣に助言する難民審査参与員が独立した機関により選任されず、また拘束力のある決定を下す権限はないことから、難民不認定に対する法務大臣への異議申立ての機会が、独立した機関による再審査の性質を有しないことに、懸念を有する。」と勧告されている。

[http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights\\_library/treaty/data/Concluding\\_observations\\_ja.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Concluding_observations_ja.pdf)

る規定を置いている。その読替規定が、改正行服法が申請者に保障する手続保障を弱めるものであることは、2014年5月23日付け「行政不服審査法改正に伴う出入国管理及び難民認定法改正案に対する会長声明<sup>3</sup>」指摘のとおりであるが、その規定の運用に当たり、この口頭意見陳述や聴取手続を行わないという重要な判断「事務」もまた、難民審査参与員3人ではなく、実質的に総括参与員1人のみが行うことになるおそれがある。このことは、難民申請者に対する適正手続保障を弱めるものであって、そのような運用はすべきではなく、総括参与員の権限にこのような判断が含まれないことを特に明示すべきである。

## 第2 現行規則58条の4の削除について

### 1 改正の概要

現行規則58条の4で、難民審査参与員が法務大臣に対して「当該異議申立てに係る説明又は資料の提出を求めることができる」という条文があるが、本改正案において、これが全部削除されている。

### 2 意見

当該条文は、行政不服審査を担う参与員に対して公平かつ正確な審理を行う前提となる資料提出を求める権限を付与する規定であり、行服法改正の趣旨(公正性の向上、不服申立人の救済手段の充実・拡大)を踏まえればより一層の活用が期待される内容である。

しかるに、この段階で当該条文を全部削除するということは、難民審査参与員の調査能力・判断資料の収集能力を奪うものであり、公正・適正な判断を妨げる結果となるから、認めがたい。

改正行服法においても、当該規定に代替する規定が存するとは認められないことから、現行規則58条の4は存置されるべきである。

## 第3 まとめ

本改正案については、当連合会としては以上の懸念を表明するとともに、改正行服法の趣旨を踏まえた内容に修正することを求める次第である。

---

<sup>3</sup> <http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2014/140523.html>