# 2014年難民専門部会での議論

その背景と分析 内容面での評価と分析 現時点での2014年提言の有する意味

> 2020年10月2日 弁護士 渡 邉 彰 悟

### 主な議論と検討の方向性:2014年当時の分析

・申請に対しては迅速に応答をする必要があるが、申請数がかつてない規模で急増しており、その中には、申請者が難民性を全く主張しない事例、難民認定の要件に該当しない事情のみを主張するなどの事例や、同じ事情を繰り返し主張する再申請等が相当数存在⇒、実態を把握しつつ、事案の内容に相応した効率的な処理手続を構築する必要



• 効率性を追求するのみでは不十分であり、難民認定手続の公平 性・透明性を高めることにより、難民認定制度全体への信頼性 を向上させることが、効率性の向上にも繋がる

## 3つの論点グループに分類

- 1つ目が「**保護対象の明確化**」 ~まず、どのような者が真に庇護すべき対象かを 明らかにする
- 2つ目は「**手続の明確化**」

〜次いで,多数の多様な申請事案を*迅速*・適正に 処理するためにどのような手続を採るかを明らかに

・3つ目は「認定判断の明確化」

〜難民該当性の認定判断の内容を明らかにすることで、庇護すべき対象と、それには該当しない**対象を的確に区別**し、適正・*迅速な*難民認定を推進する

## 提言 |:保護対象の明確化による的確な庇護

- •以下の取組を行い、真に国際的な保護を要する対象者を明確化し、その的確な庇護を推進すること。
- ① いわゆる「新しい形態の迫害」の申立てについては、…的確な条約解釈により保護を図っていく
- ②国際的に保護の必要がある者に対しては、国際人権法上の規範 に照らしつつ、我が国の入管法体系の中で待避機会としての在留 許可を付与するための新たな枠組みを設ける
- ③EU 資格指令で採用されている,「補完的保護」における「重大な危害」に関する規定参考
- ④難民条約上の除外事項の適切な適用を行う

### 提言 | ①の内容

- •「**条約法に関するウィーン条約**」の「条約の解釈」に関する関連条文に基づき、難民条約の文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、的確な条約解釈により保護を図っていく
  - ⇒この内容の積極的な意義は生かされていない
  - ⇒規範のところと切り離してここだけに条約法条約を使用

#### 提言 ||:手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定

- 【現状・背景】申請数が急増する原因の一つとして、難民条約上の迫害理由に当たらない事情を申し立てる案件や、同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件、更には退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段として申請を濫用する案件
  - ⇒難民認定手続の再構築に向けた制度の見直しを、早急に進める必要

#### 提言前文

難民認定手続全体の公平性,透明性の向上を図りつつ,難 民認定制度の誤解又は悪用による不適正な難民認定申請案 件の効果的な抑止方策を併せて推進することで,真に庇護 されるべき者を迅速かつ確実に認定するための手続を構築

## 提言Ⅱの内容

- ① 難民認定申請書の様式について、諸外国の例も参考に必要な見直し
- ②特別の配慮を要する状況下にある申請者について、…特別の配慮を行うことを明確化すべき
- ③②の事案を対象に、事情聴取におけるカウンセラー、医師、看護師、弁護士等の立会いを、試行的に実施
- ④ 制度に対する誤解又は悪用による不適正な申請案件などについては、事前に保護対象を判別し、事案の内容に相応した処理を行うことで、これらを抑制する仕組みを設ける →最も進展
- ⑤専ら稼働することを目的とした申請の誘発を抑制する ⇒進展

### 提言 III: 認定判断の明確化を通じた透明性の向上

難民認定制度の透明性を高め制度への信頼性を向上させる

- ① 難民該当性に関する判断の規範的要素を,我が国でのこれまでの実務上の先例や裁判例を踏まえ,また,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も参照しつつ,可能な限り一般化・明確化することを追求するべき
- ② 難民不認定理由の付記内容を一層充実させること及び難民認定された場合の理由も付記することについて、引き続き検討
- ③認定・不認定について個人情報を捨象しつつ概要を定期的に 公表し,もって認定判断の透明性や,判断の客観性を高め
- ④申請者の出身国情報や国際情勢に関する幅広い資料の収集と 有効活用について,収集だけでなく分析を行うための専従の体 制を整備



#### 提言Ⅳ:難民認定実務に携わる者の専門性の向上

- ① 案件処理体制を確保するために難民調査官及び難民審査参与員の増員・増配置
- ② 高度な知識及び調査能力を持つ難民調査官を育成し、難民調査官の専門性をより高める難民審査参与員の不服審査実務における任務遂行に資するため、UNHCRを始めとする関係機関との積極的な連携・協力による研修(ケース・スタディーを含む)等、専門性の更なる向上に資するための人材育成プログラムの充実・強化に更に取り組む
- ③ 通訳人の質の更なる向上

## 2014年提言その後

• 難民認定制度の質の向上という面での提言はほとんど実行されていない。

#### 他方

平成27年9月15日「難民認定制度の運用の見直しの概要について」 「報告書の提言を踏まえ、真の難民の迅速かつ確実な庇護を推進するため、法務省において、難 民認定制度の運用を多角的に見直すこととしました」

7「難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応」⇒ABCD案件の振分 BCへの 就労制限 特に悪質な濫用事案への在留制限

#### 続き

- 平成30年1月12日「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」
- (1) 初回申請では、案件の内容を振り分ける期間を設け、その 振分け結果を踏まえて、速やかに在留資格上の措置(在留許可、 在留制限、就労許可、就労制限)
- (2) 難民条約上の難民である可能性が高いと思われる申請者には、速やかに就労可能な在留資格を付与し、更なる配慮を行う
- (3) 初回申請でも,難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者には在留を許可しない(在留制限)。
- (4) 在留制限をしない場合でも,失踪した技能実習生等本来の 在留資格に該当する活動を行わなくなった後に申請した申請者に は就労を許可せず(就労制限),在留期間も「3月」に短縮

### 2014年提言は結局何に使われたのか?

・明らかに2014年提言には積極面もあった。

しかし、その積極面は、一部採用されたかのように見えても、 その中身は深まっていかなかった(例えば脆弱性ある難民申請者 の取扱い、出身国情報分析官の設置)。

提言の積極面のほとんどは実行されずにほとんど未着手と言ってもいいくらいの状況

結局

## 難民認定手続きにも出入国管理を!!

- この入管の思いだけが実行されている始末。
- ・難民認定は覊束行為(ハンドブック28項参照)

にもかかわらず

・出入国管理のマインドで、裁量の及ぶ分野にしておきたい入管 の意思が実現されただけ。

## どうするか????

- 難民実務を出入国管理という枠組みからできる限り離していく。
- 難民法を出入国管理法体系から切り離す。
- COI調査機関の独立化
- UNHCR等の国際機関による認定実務の適正化への共同の取組 を実践する

これらのことこそが2014年提言に沿う方向

以上

### 難民認定実務の後退

- 認定数の減少
- ・難民審査参与員制度の機能不全(特にコロナ禍で一層この不全 状況に拍車がかかる)。3人のうちの2名の多数の認定意見の獲 得の困難
- ・難民性の強いケースほどインタビューの回数も多く、また認定 までに時間がかかっている。
- 空港での申請等の実態を覆い隠そうとする姿勢~統計発表せず
- ・出身国情報を発表しておきながら、そのCOIは認定実務には実際には生かされていない。
- 個別把握説の継続~国際的水準の規範の確立とは程遠い