第7回 難民認定制度に関する専門部会 議事概要

1 日時

平成26年5月9日（金）午前10時から正午まで

2 場所

法務省20階最高検察庁会議室

3 出席者（敬称略）

（1）難民認定制度に関する専門部会

山本部長代行，横田顧問，石川委員，滝澤委員，野口委員，西海委員，柳瀬委員，渡邊委員

（2）法務省

榊原入国管理局長，杵渕官房審議官，菊池総務課長，丸山審判課長，山下警備課長，小新井参事官，君塚難民認定室長 他

（3）オブザーバー

外務省，UNHCR駐日事務所

4 議事概要

法務省から難民認定制度の各論点について説明を行った後，議論を行った。委員から出された主な意見や質問は，以下のとおりであった。

- 人権諸条約上の保護の扱いについて，この専門部会では，難民条約の枠内で難民認定制度の見直しを検討しているのであり，保護全般の話については，限定的に議論したほうがよいのではないかな。
- 人権諸条約の中でどこまでが難民条約の解釈適用に資するものかを人権条約全体について検討してみることが必要ではないかな。
- 迫害，拷問のおそれがある場合及び非人道的な扱いを受ける可能性がある場合に送還してはいけないというノン・ルフールマンの義務を遂行することが，難民の保護の場面における補完的保護であり，在留を認めることを含めて制度，手続について考えていくべきではないかな。
- 補完的保護の意義，手段の1回性という観点からは，人権諸条約の手続と難民認定手続をインタビューをしているその機関がまとめて判断していくべきものとする。
- 補完的保護に係る判断プロセスにおいては，どのようなおそれがあり，送還の結果何が起こるのかという，「過去」ではなく「未来」の事を確認し，その審査の中でどの条約の該当性があるかということを個別に判断していくのがよいのではないかな。

- 補完的保護の制度を考えるに際しては、行政機関の応答義務の前提となる、審査対象、判断基準などの「要件」を十分に用意できるか等の一連の手続を整備できるのか、あるいはできないのかを議論していく必要がある。
- 人道配慮・在留配慮について、難民審査参与員制度の中で、参与員が義務的に判断しなければならないのか、判断する場合、要件を統一的に決めることの是非について議論してほしい。
- 難民認定と人権諸条約による保護というのは、インタビューや資料収集の中で似たような申請ルートの中にまとめられていくべきだと思うが、人道配慮による保護も同一線上で論じることについてはやや違和感がある。
- 複数回申請の問題は、その全てがひとくくりに悪いというわけではなく、中でも救い上げなくてはならないものもあるはずで、それを振り分ける手続をどのように設けるのがよいかということ議論する必要がある。
- 複数回申請の制限を導入する場合、基本的な要件としては、「新たな事情」、「新たな事情ではないが前申請の段階で主張することが困難であった事情」が考えられ、審査対象をそこに絞り、要件を満たさない場合には申請を認めないという仕組みになるのではないかな。
- 複数回申請の制限を導入する場合、「新たな事情」に関するルールを制度上明確にしておく必要があり、かつ、初回申請の段階で主張すべきことは十分に言うよう、申請者によく理解させ、必要があればその援助をするといった担保をする必要がある。また、新たな事情をどういう手続、体制で審査していくのかということがポイントになるのではないかな。
- 「新たな事情」を考えるに際しては、例えば、インターネットに自らの主張や写真を掲載する、会合を主宰するなどの活動を行うといった事情が日本に居る間に次々と重ねられていくという「難民認定の特殊性」を考慮することが必要。
- 複数回申請制限の導入に関しては、再申請をすることで難民認定された人も現実にいるため、制限に関しては、慎重に判断をしなければいけないと考えている。
- 複数回申請する人にはそれぞれ事情があり、恐怖心を抱いている場合にはその部分を手当てしなければ、制度ではじいても在留するだろう。
- 仮に複数回申請の制限の導入について判断するという場合には、基準の明確化など、様々なことが適正に行われていく中で初めて複数回申請に対する問題も十分に議論できるのではないかと考えている。事前審査についても同様で、難民該当性がないという判断をどこまできちんとできるかという問題がある。
- 複数回申請をするくらいなら裁判による救済を求めるのが筋だと思うが、多くの申請者は、裁判よりも再申請のほうが簡単だ、日本は優しくて複数回申請さえすれば次の1年後ぐらいまでは少なくとも就労ができる、などといったことを述べている状況を認識して対応する必要がある。
- 事前審査や複数回申請については先行して実施している国が多くあるが、それぞれの国では定義や不服申立て手続きなどの各プロセスに連結性があるので、日本で取り入れる場合は、部分的にではなく、基準や手続きを含めて補完的保護と合わせて全体的な導入を検討すべき。

- UNHCRの難民認定基準ハンドブックには、法的拘束力はないということが一般的な理解であり、あくまでも参照ないし考慮の範囲にとどめるのが適当であるが、その際、受け入れられるものは受け入れて、受け入れられないものについては、検討した上でその理由を明らかにするのが望ましい。
- 司法判断を難民認定実務にフィードバックするのであれば、日本だけでなく海外の判例もフィードバックできるように考えるべき。
- 本専門部会での、就労目的の難民申請が増加する中で真に保護を求める者をどう救うかという議論と、親会である第6次出入国管理政策懇談会での外国人労働者受入れの議論はリンクするの
か。
(←事務局から、政策懇談会においては、外国人労働者の受入れ、技能実習制度の見直し、留学生等の問題について議論をしており、難民と労働力の関係については議論とはなっていないが、様々な意見が有り得ると認識している旨回答。)

以上