

第211回国会・質問第132号 参議院議員牧山ひろえ議員「難民認定基準に関する質問主意書」(2023年6月20日)

答弁書第132号 参議院議員牧山ひろえ君提出に関する質問に対する答弁書(2023年6月30日)

難民認定基準に関する質問主意書

一 灰色の利益について

出入国在留管理庁は、難民認定制度の運用の一層の適正化に向けた取組の一環として、難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントを整理するなどした「難民該当性判断の手引」を策定した。

その一方で、国際標準とも言うべき国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)作成の「難民認定基準ハンドブック」には「審査官による調査が必ずしも実を結ぶとは限らず、証拠によって裏付けられない供述も存在する。このような場合において、申請者の供述が信憑性を有すると思われるときは、当該事実が存在しないと十分理由がない限り、申請者が供述する事実は存在するものとして扱われるべきである。(「疑わしきは申請者の利益に」(灰色の利益))」という記述があるが、「難民該当性判断の手引」では、このいわゆる「灰色の利益」については明確な記載がない。

「灰色の利益」は難民が置かれた立場に寄り添った、重要な原則であり、「疑わしきは申請者の利益に」という姿勢で審査を行うかどうかは、難民認定の「厳しさ」を左右する重要な点の一つだとされる。

2023年4月25日の衆議院法務委員会における出入国在留管理庁次長の答弁で、「灰色の利益」基準の採用を求めた委員質疑に対し、「事実認定に係る留意事項については、難民調査官に対する研修を通じてその周知を行うなど、的確な事実認定に資する取組を進めており、今後とも、審査の質の更なる向上に努めてまいりたい」とのみ答弁して、直接的に答弁をしなかった。

1 前記「事実認定の留意事項」には灰色の利益は含まれるのか。

一の1について

お尋ねの「「事実認定の留意事項」には灰色の利益は含まれるのか。」の意味するところが必ずしも明らかではないが、「調査における事実認定に係る留意事項」は、御指摘の「難民認定基準ハンドブック」の記載も参考にしつつ、難民認定事務取扱要領(平成17年5月13日付け法務省管総第823号法務省入国管理局長通知。以下「要領」という。)に記載したものであり、要領において「申請者に課せられた立証責任に関しては、申立事実について、合理的な疑いを容れない程度の証明がなされなければならないと解されるところ、難民認定手続という特性上、申請者の供述の一部に疑義があるとしても、申請者の供述が全体として上記の程度に信ぴょう性

があるものと認められるときは、申請者の申立事実を認定すべきである。」としている。

- 2 また、事実認定の基準として、「灰色の利益」を肯定しているのか。あくまで「こういう考え方がある」と紹介したのみか。

一の2について

御指摘の「事実認定の基準」及び「「こういう考え方がある」と紹介した」の意味するところが必ずしも明らかではないが、要領においては、「難民認定手続の特性を踏まえて、申請者の申立事実を認定する上で留意すべき事項」を「調査における事実認定に係る留意事項」として明記している。なお、難民認定手続においては、御指摘の「難民認定基準ハンドブック」を含む国連難民高等弁務官事務所発行の諸文書を必要に応じて参照しつつ、難民認定申請者の置かれた状況について配慮し、様々な事情を総合的に考慮して適切に審査を行っている。

- 3 前記の出入国在留管理庁次長答弁の中で言及されたのは、難民調査官に対する研修を通じた周知等であるが、参与員への対応はどのようなになっているか。

一の3について

お尋ねの「参与員への対応」の具体的に意味するところが必ずしも明らかではないが、御指摘の「難民認定基準ハンドブック」を難民審査参与員に配付している。

二 個別把握説について

難民認定基準として、出入国在留管理庁は「個別把握説」を採用しているとの批判が以前からなされている。「個別把握説」とは、政府などから「個人的」に把握され、狙われていなければ難民ではないという日本独自の解釈である。政府が誰を抑圧・監視対象としているかを正確に認識することは現実には極めて難しいという側面を軽視しており、その結果認定されるべき人の範囲を極端に狭めていると批判される。それだけではなく、個別把握説ではその人個人に過去に生じた事由だけが判断要素となるため、実際に当局からの接触があったか等で判断されてしまう可能性がある。つまり、過去と同様のリスクしか図り得ない。個別把握説を捨て、一見関係なくとも、その個々の事案が抱えている社会的、文化的な背景を合わせて読み解くと、過去ばかりではなく未来、すなわち今後起こりうる人権侵害を防ぐための判断が行えるのではないか。

ただし、法務省・出入国在留管理庁は難民認定について、法務委員会での質疑でも「個別把握説」の採用を明確に否定している。

過去の審査例では明らかに個別把握説に立っている判断もあり、実態にそぐわないと思われるが、難民認定基準として個別把握説を否定していることは、どのように難民調査官や参与員に周知しているか。

ニについて

お尋ねの「難民認定基準として個別把握説を否定している」の意味するところが必ずしも明らかではないが、「難民該当性判断の手引」（令和 5 年 3 月 23 日付出入管庁入第 654 号出入国在留管理庁長官通知）において、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」について、「申請者が、その属性や活動を理由として、迫害主体から個別的に認知（把握）されていると認められる場合、そのことは、本要件の該当性を判断する上で積極的な事情となり得るが、そのような事情が認められないことのみをもって、直ちに申請者が迫害を受けるおそれがないと判断されるものではない」としており、難民認定業務に携わる職員や難民審査参与員に対して、説明会等を通じて、同手引の内容について周知を図っている。

右質問する。

[了]