

第192回国会（臨時会）・質問第58号 参議院議員糸数慶子議員「我が国の難民認定申請及び迅速処理手続に関する質問主意書」（2016年12月13日）

答弁書第57号 参議院議員糸数慶子君提出我が国の難民認定申請及び迅速処理手続に関する質問に対する答弁書（2016年12月22日）

我が国の難民認定申請及び迅速処理手続に関する質問主意書

一 我が国の難民認定申請

1 難民認定申請の受理・不受理について

平成5年4月27日の参議院内閣委員会において、増島俊之総務庁行政管理局長は、行政手続法第7条の立法趣旨について「許認可の握りつぶし、いわゆる握りつぶしの事につきましては、まさにこの行政手続法で、この申請が行政庁の事務所に到達したときには遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならないという旨を規定しておりまして、また申請が形式上の要件に適合しない場合には、申請の補正を求めるか、あるいは許認可等を拒否するのかを申請者に速やかに明らかにすべきだ、そういうことを規定することを予定しているわけでございます」と述べている。しかし、難民認定申請手続には同法の適用がないため、難民認定申請書の受理を拒否したり、申請書を受け取った上で正式に申請書を受理するまでは申請がなされていないとの取り扱いが行われていたりする可能性がある。そこで、以下質問する。

(1) 難民認定申請は原則として本人のみ行うことができると運用されている趣旨を明らかにされたい。

一の1の(1)について

難民認定申請の手続を定めた出入国管理及び難民認定法施行規則（昭和56年法務省令第54号。以下「施行規則」というひ）第55条は、難民の認定を申請しようとする外国人は、原則として、申請書等を地方入国管理局に出頭して提出しなければならない旨規定している。このような申請書等の提出を含めた難民認定手続においては、申請者本人が出頭して手続を行うことを原則としているところ、その理由は、申請内容の信ぴょう性を慎重に審査する必要がある、難民の地位に関する条約（昭和56年条約第21号。以下「難民条約」という。）第1条の規定又は難民の地位に関する議定書（昭和57年条約第1号）第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民の要件に関する事情について、申請者本人からその体験を聴取することが不可欠であるためである。

(2) 難民認定申請者が申請書を提出した際に、受理を拒否することがあるのか。ある場合、過去五年間の難民認定申請処理件数と申請書の受理を拒否した件数を年ごとに示されたい。

(3) 難民認定申請者が申請書を提出し、これを担当官が受け取ったにもかかわらず、申請がなされていないとの取り扱いが行われていることがあるのか。ある場合、過去五年間でそのような取り扱いをした件数を年ごとに示されたい。

一の1の(2)及び(3)について

お尋ねの「難民認定申請者が申請書を提出した際に、受理を拒否すること」及び「難民認定申請者が申請書を提出し、これを担当官が受け取ったにもかかわらず、申請がなされていないとの取り扱い」の意味するところが必ずしも明らかではないが、本邦にある外国人から、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）第61条の2第1項の申請があったときは、当該申請に係る申請書を必ず受理して審査している。

- (4) 前記一の1の(2)及び(3)のような事実がある場合、行政手続法第7条が難民認定申請に適用されないことが原因であると思われるが、見解を示されたい。

難民認定申請手続における不受理、留保、返戻を防止するため、行政手続法第7条と同様の規定を出入国管理及び難民認定法に置くことや、難民認定申請手続についても部分的に行政手続法の適用対象とすることなどの法改正を行う必要があるのではないかと、見解を示されたい。また、難民認定申請手続における不受理、留保、返戻が行われないよう、運用を改善する取り組みを行う意思はあるのか。意思がある場合、取り組む内容を具体的に示されたい。

一の1の(4)について

一の1の(2)及び(3)についてでお答えしたとおり、本邦にある外国人から、入管法第61条の2第1項の申請があったときは、当該申請に係る申請書を必ず受理して審査していることから、行政手続法（平成5年法律第88号）第7条と同様の規定を入管法に設けたり、難民認定手続を行政手続法の適用対象とするために同法を改正したりする必要はなく、また、難民認定申請の受理手続に係る運用を変更する必要はないものと考えている。

2 未成年者の難民認定申請について

未成年者の難民認定申請は成年者に比してより困難を伴うことが想定されるが、我が国における難民認定申請手続における未成年者の難民認定申請件数やその取り扱い等の実情はまったく不明である。そこで、以下質問する。

- (1) 過去5年間の未成年者の難民認定申請件数とその年齢別内訳を年ごとに示されたい。また、いわゆる保護者のいない未成年者の難民認定申請件数も年ごとに示されたい。

一の2の(1)について

難民認定申請を受理した時点での当該申請者の年齢が①零歳、②1歳、③2歳、④3歳、⑤4歳、⑥5歳、⑦6歳、⑧7歳、⑨8歳、⑩9歳、⑪10歳、⑫11歳、⑬12歳、⑭13歳、⑮14歳、⑯15歳、⑰16歳、⑱17歳、⑲18歳、⑳19歳である場合の難民認定申請数を平成23年から平成27年までの年ごとにお示しすると、次のとおりである。

平成23年 ①32人 ②6人 ③7人 ④7人 ⑤4人 ⑥3人 ⑦4人 ⑧3人 ⑨0人 ⑩1人 ⑪1人 ⑫2人 ⑬3人 ⑭2人 ⑮2人 ⑯6人 ⑰7人 ⑱7人 ⑲14人 ⑳35人

<p>平成24年 ①31人 ②7人 ③11人 ④12人 ⑤6人 ⑥5人 ⑦3人 ⑧6人 ⑨0人          ⑩5人 ⑪8人 ⑫2人 ⑬4人 ⑭5人 ⑮4人 ⑯10人 ⑰12人 ⑱21人 ⑲27人 ⑳48人</p> <p>平成25年 ①51人 ②15人 ③24人 ④8人 ⑤18人 ⑥9人 ⑦7人 ⑧6人 ⑨7人          ⑩4人 ⑪11人 ⑫6人 ⑬5人 ⑭8人 ⑮13人 ⑯7人 ⑰22人 ⑱22人 ⑲31人 ⑳48人</p> <p>平成26年 ①94人 ②29人 ③26人 ④20人 ⑤15人 ⑥17人 ⑦12人 ⑧17人 ⑨13人          ⑩10人 ⑪6人 ⑫8人 ⑬7人 ⑭7人 ⑮11人 ⑯13人 ⑰26人 ⑱28人 ⑲52人          ⑳60人</p> <p>平成27年 ①85人 ②26人 ③33人 ④23人 ⑤16人 ⑥17人 ⑦21人 ⑧16人 ⑨10人          ⑩15人 ⑪21人 ⑫8人 ⑬9人 ⑭11人 ⑮11人 ⑯15人 ⑰24人 ⑱31人 ⑲50人          ⑳120人</p> <p>お尋ねの「いわゆる保護者のいない未成年者」からの難民認定申請数については、統計をとっておらず、お答えすることは困難である。</p>
---

- (2) 未成年者の難民認定申請について、成年者の難民認定申請と取り扱いを異にしている点があれば、その具体的内容を示されたい。

<p>一の2の(2)について</p> <p>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）においては、申請者が16歳に満たない者であるときは、当該申請者に交付する難民認定申請受付票への写真の貼付を省略することができること並びに申請者が16歳に満たない者であるとき又は疾病その他の事由により自ら出頭できないときは、当該申請者の父、母、配偶者、子又は親族が申請者に代わって申請を行うことができること及び出頭した当該申請者の父、母、配偶者、子又は親族に対して難民認定証明書又は難民不認定処分の通知書を交付することができることを記載している。また、同要領においては、同一家族のうち同伴する未成年者については、申請者ごとに作成することとされている事案概要書において、父母と同一の事項についての記載を省略することができること並びに申請者が未成年者で親、兄弟姉妹、配偶者、子、祖父母等がない場合は、事案概要書の「在日親族」及び「在外親族」には、事実上の保護者を記載することを一記載している。さらに、同要領においては、幼少等により十分に事理を弁識し得ないと認められる申請者から事情聴取を行うときは、父、母、配偶者、子、親族又は事実上の保護者を立ち合わせることができることを記載している。</p>
---

- (3) 未成年者の難民認定申請の取り扱いを定めた事務処理要領等は存在するか明らかにされたい。存在する場合、その名称を示されたい。

一の2の(3)について
-------------

お尋ねの「未成年者の難民認定申請の取り扱いを定めた事務処理要領等」に相当すると考えられるものとしては、一の2の(2)について述べた難民認定事務取扱要領がある。

### 3 難民認定申請手続、審査請求手続の代理について

難民認定申請者には弁護士等による法的支援が不可欠であるが、その現状について、以下質問する。

- (1) 難民認定申請者に弁護士等の代理人がつくことを望ましいと考えるか、見解を明らかにされたい。また、難民認定申請手続を弁護士等が代理することは法律上禁じられているか明らかにされたい。禁じられている場合、その理由を示されたい。

#### 一の3の(1)について

お尋ねの「難民認定申請者に弁護士等の代理人がつくこと」の意味するところが必ずしも明らかではないが、従来から、申請者から委任を受けた弁護士が難民認定手続に関与することを認めており、例えば、同弁護士が申請者の主張を法的な観点から整理した意見書等を提出した場合は、これを受領して審査の資料とするなどしているところである。

難民認定申請の代理については、施行規則第55条第3項は、「外国人が16歳に満たない者であるとき又は疾病その他の事由により自ら出頭することができないときは、当該外国人の父若しくは母、配偶者、子又は親族がその者に代わって申請を行うことができる」と規定している。このとおり、申請者本人が自らの事情を十分かつ適切に主張することができない場合等や自ら地方入国管理局又は地方入国管理局支局に出頭することができない場合は、例外的に、父若しくは母、配偶者、子又は親族のように、申請者本人の体験等を最も知り得る立場にある者については難民認定申請の代理が認められている一方で、その他の者については難民認定申請の代理が認められていない。

- (2) 代理人が難民認定申請手続を行うことが法律上可能である場合、過去5年間の代理による難民認定申請手続の件数を年ごとに示されたい。
- (3) 過去5年間の審査請求手続（異議申立て手続を含む。）を代理人が行った件数を年ごとに示されたい。その際、代理人を弁護士が務めた件数及び行政書士が務めた件数も併せて示されたい。

#### 一の3の(2)及び(3)について

お尋ねのような形での統計をとっておらず、お答えすることは困難である。

## 二 難民認定申請の迅速処理手続

2015年9月15日、法務大臣は、第5次出入国管理基本計画を策定し、同日、法務省入国管理局は、真の難民の迅速かつ確実な庇護を推進するため、難民認定制度の運用の見直しの概要を公表した。同日に改正された難民認定事務取扱要領は、効率的な審査の実現のためとして、難民認定申請案件を「難民条約上の難民である可能性が高い案件、又は、本国が内戦状況にあることによ

り人道上の配慮を要する案件」(A案件)、「難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張している案件」(B案件)、「再申請である場合に、正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返している案件」(C案件)及び「上記以外の案件」(D案件)の4種類に振り分け、特にB案件とC案件については申請から3か月以内に告知まですると示している。

また、難民認定申請の迅速処理手続は、他の難民条約締結国でも導入されているところであるが、例えば、イギリスでは迅速処理案件の審査でも日本の難民認定率より高い認定割合で難民認定がされており、スウェーデンでは迅速処理の審査過程で通常案件に戻される案件があり、効率性を重視するあまりに真の難民が不認定にされることのないような仕組みが確保されているところである。そこで、我が国の難民認定申請の迅速処理手続について、以下質問する。

1 案件を振り分ける運用が開始された日を示されたい。

二の1について

案件の振り分けに関する規定の新設を含む難民認定事務取扱要領の一部改正について定めた「難民認定事務取扱要領の一部改正について(通達)」(平成27年9月15日付け法務省管総第3247号法務省入国管理局長通達)は、平成27年9月15日付けで発出されており、同通達が地方入国管理局及び地方入国管理局支局に到着し次第、新設された当該規定に基づく運用を実施することとされている。

2 どのような過程を経て案件を振り分けているのか具体的に示されたい。

二の2について

難民認定事務取扱要領においては、地方入国管理局又は地方入国管理局支局において申請を受け付けたときは、首席審査官に指名された振り分け担当者が、申請書等の記載内容等により、速やかに案件の振り分けを行うことを記載している。

3 B案件、C案件及びD案件に振り分けられた案件のうち、難民認定された事例があれば、その件数を示されたい。

二の3について

B案件、C案件又はD案件に振り分けられた案件のうち、平成28年9月末までに当該案件に係る申請者が難民認定された案件の数は、0件である。

4 難民調査官によってB案件又はC案件への振り分けが確認された後に、A案件又はD案件に振り直された事例があれば、その件数を示されたい。

二の4について

お尋ねの「難民調査官によってB案件又はC案件への振り分けが確認された後」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、振り分け担当者によってB案件又はC案件への振り分けが行われた後に改めてA案件又はD案件に振り分けられた案件の件数については、統計をとっておらず、お答えすることは困難である。

- 5 案件を振り分ける運用を開始してから2016年11月末日までに振り分けた案件について、A案件、B案件、C案件及びD案件の件数をそれぞれ示されたい。その際、2015年における難民認定申請件数の上位十か国（ネパール、インドネシア、トルコ、ミャンマー、ベトナム、スリランカ、フィリピン、パキスタン、バングラデシュ、インド）については、国ごとの件数をそれぞれ併せて示されたい。

二の5について

お尋ねの件数については、案件を振り分ける運用を開始した時点からの統計はとっておらず、お答えすることは困難であるが、統計をとり始めた平成28年4月から同年8月末までに振り分けられた案件は、A案件が2件、B案件が1,526件、C案件が292件、D案件が2,951件である。

また、これらの①A案件、②B案件、③C案件、④D案件の件数をお尋ねの難民認定申請者の国籍ごとにお示しすると、次のとおりである。

ネパール ①0件 ②92件 ③83件 ④511件

インドネシア ①0件 ②601件 ③21件 ④195件

トルコ ①0件 ②84件 ③66件 ④276件

ミャンマー ①0件 ②32件 ③2件 ④197件

ベトナム ①0件 ②463件 ③53件 ④47件

スリランカ ①0件 ②8件 ③13件 ④343件

フィリピン ①0件 ②226件 ③4件 ④328件

パキスタン ①0件 ②0件 ③8件 ④93件

バングラデシュ ①0件 ②0件 ③8件 ④101件

インド ①0件 ②2件 ③6件 ④198件

- 6 難民認定申請案件の振り分けは、真の難民を迅速かつ確実に庇護することがその趣旨であると思われるが、現在、迅速かつ確実に難民認定制度が運用されていると考えるか、見解を示されたい。

二の6について

難民認定制度の運用においては、案件の内容を早期に見極め、案件の内容に応じた適正な審査を実施することにより、真に庇護を求める者を迅速かつ確実に保護することに努めている。

右質問する。