

# 申入書

2005（平成17）年6月14日

法務大臣 南野知恵子殿  
難民審査参与員各位  
法務省入国管理局長 三浦正晴殿  
法務省入国管理局審判課長 田村明殿  
法務省入国管理局総務課長 榊原一夫殿  
法務省入国管理局総務課難民認定室長 大島重史殿

全国難民弁護団連絡会議

（連絡先）

〒100-0016 台東区台東 1-10-6 サワビル 3F

いずみ橋法律事務所

Tel 03-3832-4521 : Fax 03-3832-4523

弁護士 渡 辺 彰



## 第1 申入の趣旨

- 1 難民不認定処分の理由を具体的・詳細に通知書において記載されたい。理由において、①難民認定申請に至る経過、②引用した証拠、③認定した事実、④法令の適用について、格別に論じ、具体的・詳細に記載されたい。
- 2 難民認定申請において、処分庁において参照された証拠等の書類その他の物件（難民認定申請人の提出にかかる証拠等の書類を含む）を、異議申立人（及びその代理人）に対して、申述書提出期限の少なくとも2ヶ月までに開示されたい。
- 3 難民認定申請における代理権を保障されたい。
- 4 3を認めないのであれば、
  - 1) 証拠書類・証拠物の提出期限は、少なくとも異議申立日より3ヶ月とされたい。
  - 2) 申述書の提出期限は、上記証拠の開示ののち少なくとも2ヶ月後とされたい。

## 第2 申入の理由

### 1 異議申立制度及び難民審査参与員制度の趣旨

難民認定申請制度においては、貴局の一次段階である難民認定申請は本人申請に限るとの解釈から、異議申立制度において、はじめて、代理人が関与できる。また、先月から施行された改正法によって初めて異議申立段階において第三者である難民審査参与員が関与できることとなった。

このような異議申立制度の趣旨は、「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保すること」にあると考えられる（行政不服審査法1条1項）。

### 2 難民不認定処分通知の理由の具体化・詳細化の必要性

#### (1) 従前の異議申出手続の実務

ア 従来、難民不認定処分の通知書に記載された理由は、全く具体性がなく、抽象的なものに過ぎなかった。

イ そのため、異議申出手続においても、異議申出人は、具体的な処分理由がわからず（なぜ難民不認定とされたのかわからない）、異議申出手続きにおける争点が不明なままであった。

しかも、驚くべきことに、異議申出手続における事実の調査を担当する難民調査官自身も、難民不認定処分の通知書に記載された理由以上の具体的な不認定理由を知らされていなかった（異議申出手続を担当する難民調査官から全国難民弁護団連絡会議（以下「当会議」という。）所属の複数の弁護士が受けた説明による）。そのため、なぜ、一次申請段階で当該異議申出人が難民と認められなかったのか、いかなる資料が不足し、同人のいかなる供述の信用性が認められなかったのか等、異議申出人はおろか、事実の調査を担当する難民調査官も全くわかっていないという現状であった。

つまり、従来より、異議申出人も難民調査官もともに、具体的な処分理由がわからず、争点もわからず、結果、異議申立人においては、いかなる点を補充、再反論すべきであるのか不明であり、効果的な攻撃防御方法を講ずることもできなかった。

ウ その結果、異議申立手続は、事後審でありながら、難民調査官のインタビューで、異議申立人の難民性全般について質問していたし、代理人も、異議申立人の難民性全般について立証することを余儀なくされていた。これまでは大凡

1日、場合は2日かけてインタビューを行ってきた。

(2) 迅速な審理のためには難民不認定通知理由の具体化・詳細化、そして争点の明確化が不可欠である

ア 現在、貴局は、難民認定申請手続について全く改善することなしに、従前の異議申出手続における事実の調査に比し、異議申手続の審尋時間のみを大幅に短縮することを提案されている。

上記のような従前の実務が好ましいものではないことは明白であり、当会議としても、改正法にかかる異議申立手続において、入国管理局は、その迅速性を高めること自体に異存はない。

しかし、従前の透明性・公正性を欠く手続を何ら改善しないままに、迅速性だけを実現することはできない。そのような「迅速」は単なる「拙速」に過ぎず、行政不服審査法の目的である「国民の権利利益の救済」、「行政の適正な運営」を大きく害することとなり有害である。

イ 難民不認定処分に対する異議申立においては、異議申立人が外国人であり、言葉その他の点でハンディキャップを有していること、迫害を受ける可能性がある者は供述以外の立証資料を容易に提出できないこと、それにもかかわらず難民認定申請が本人申請に限るとされており、代理人や補佐人等の力を借りることができないことから実質的な攻撃防御は異議申立段階において代理人や補佐人の力を借りて初めて可能であること、一次申請における難民不認定が密室の中で行われており透明性・公平性が何ら担保されていないこと、異議申立手続における論点は多様でかつ難民審査参与員も知識をほとんどもたない外国におけるマイノリティ等の状況等でありその理解・検討が困難であること、そして、一次難民認定申請段階で難民を誤って難民と認めないことが同人の生命・身体への侵害という取り返しのつかない損害を招くおそれがあること等に鑑み、異議申立手続の審尋には、効果的かつ慎重そして的確に行われる必要がある。

かかる必要性に配慮しつつ、手続の迅速性を実現するには、争点を明確にして効率的な審尋を行うことが必要不可欠である。このことは、以下に述べる労働保険審査会の取り扱いを見ても明らかである。仮に争点が明確化しない現状の難民認定手続を何ら改善しないのであれば、従前と同様長時間をかけて、一から難民該当性を審査するほかないが、そのような方法が、異議申立手続の実質化、迅速化の観点から望ましくないことはいうまでもない。

### (3) 労働保険審査会について

ア 労災保険給付申請手続きにおける労働保険審査会は、行政不服審査法上の手続きであり、実体的にも難民異議申立手続きと似ており、参考になる。審査会は3名からなり、審理期日には、当事者及びその代理人等が出頭して意見を述べるができるほか、審査会は、当事者や参考人を審問することができるなど、難民異議申立手続きにおける口頭意見陳述・審尋と似ている。

イ しかし、原処分庁である労働保険審査官は、詳細な決定書を作成し、これを当事者らにも送付している。例えば、UT氏を審査請求人とする決定書は、全28頁にわたる詳細なものであり、その内容は、労災申請に至る経過、引用した証拠、認定した事実、法令等となっている。

原処分の理由は、この程度明白にならないければ、効果的な争点の把握はできない。

ウ 労災認定手続きは、多くの場合、業務と疾病の因果関係の存否が論点であり、論点が単純である他、「労働」という誰もがなじみが深い分野における「過去」の事件が問題となっているのである。一方、難民認定業務は、一般人にはなじみの薄い国の、なじみの薄い事象に関して、物的な証拠もないままに、迫害のおそれの存否や当該異議申立人の供述内容の信憑性を判断し、しかも現状分析をもとに未来を予測するものであり、こちらのほうが、格段に困難な作業であることは言うまでもない。こうした困難かつ重大な結果をもたらす審理において「行政の適正な運営」を確保するためには、難民不認定通知書には、少なくとも、労働保険審査官の決定書程度には詳細な理由付けがなされていなくてはならない。

### (4) 小括

難民異議手続きの実質化・迅速化そして争点の明確化・攻撃防御方法を講じるために、労働保険審査官の決定書等を参照しつつ、難民不認定処分通知の理由において、①難民認定申請に至る経過、②引用した証拠、③認定した事実、④法令の適用について、格別に論じ、具体的、詳細に記載しなくてはならない。

3 処分庁において参照された証拠等の書類その他の物件（難民認定申請人の提出にかかる証拠等の書類を含む）の開示の必要性

(1) 証拠等の開示が攻撃防御方法を講ずるために必要不可欠である

異議申立手続きにおける攻撃防御方法を講ずるためには、上記のとおり処分

庁の処分理由を十分に知るだけでは不十分である。異議申立人が処分庁の処分理由を知ることは最低限必要であるが、これに加えて、その証拠資料を検討する機会を得て、争点を明確に把握し、これに対する攻撃防御方法を講じられるようにしなくてはならない。

(2) 労働保険審査会ではすべての証拠を再審査請求人に送付している

ア この点、既に参照した労働保険審査会では、攻撃防御を実質的に講じることができるようするために、期日4週間前には、再審査請求人に対し、請求人が提出した資料、監督署長が提出した資料、審査官が提出した資料を、冊子にして送付する扱いを行っている。

イ これら労働保険審査会から送付される資料は、労働保険審査会における審理に直接関係ないと思われる資料（例えば委任状など）、同一のものが重複して提出された資料等については印刷を省略しているが、それ以外、同審理に係わるものについては、請求人、処分庁いずれが提出したかにかかわらず、再審査請求人に送付している（例えばUT氏請求事件の資料は全247頁）。

ウ こうした慣行については、労働保険審査会における審理の実質化・迅速化のため、特に労働保険審査会の法的義務として規定されているわけではないが、20年以上前から慣行として確立している。

エ こうした資料を請求人に送付しても、労働保険審査会の3人のメンバーや、経営側・労働側参与に対しても、資料の交付をする必要があることから、新たな資料作成の労力が必要なく、数部付加して作成すれば足りる。こうした事務処理上の簡便性も、請求人に対して資料を送付する慣行が確立した理由と言われている。

難民異議申立手続きにおいても、難民審査参与委員が外部よりの第三者として関与するようになったものであり、同人らに対して事件に係わる資料をすべて交付する必要があるのだから、これを異議申立人に対しても送付することは容易である。

しかも、労働保険審査会によって送付される資料には通し頁番号が付されていることから、審査会の審理においても、資料の摘示がたやすい。例えば、審査長が、請求人に対して「資料○頁を開いて下さい。あなたの先ほどの意見と○頁の○は矛盾しませんか？」等の審問を行う場合、請求人においても当該指摘箇所をすぐに参照できるので審理がスムーズに進み、審理の迅速化・実質化に役立っている。

(3) 難民異議申立手続における口頭意見陳述・審尋における証拠開示の必要性は極めて高い

ア そして、難民異議申立手続における口頭意見陳述・審尋における証拠開示の必要性は、労働保険審査会のそれと比較しても、格段に高い。

イ すなわち、一次の難民認定申請では代理人や補佐人が不在であり、かつ、難民認定申請者は外国人であり日本の制度になじみがなく日本語が話せないことなどから、如何なる資料が一次申請段階で提出されたのか自体が、代理人・補佐人にはわからない。そうした状況下で、代理人の意見をまとめることは不可能である。従前の実務においては、異議段階での難民該当性に関する全体的なインタビューに立ちあつた後に代理人が意見をまとめて提出していたために、不十分ながら何とかまとめることができているに過ぎない。長時間にわたる難民該当性すべてについて吟味する審尋が行われる前に（あるいは行われないうちに）、証拠の開示がないままに意見をまとめることはできないのである。

ウ また、処分庁でいかなる証拠を収集し、いかなる証拠に基づき、迫害のおそれがない、あるいは申請人の供述の信用性を否定したのか等も、証拠が開示されなければ、全くわからない。難民認定申請においては、地方入国管理局において事実の調査がなされた後、法務省本省が独自に収集した資料に基づいて難民不認定処分がなされることもあるが、その場合にも具体的にいかなる資料に基づいて難民認定不認定処分を行ったのかは開示されていない。

このような状況下では、意見陳述はいわばあてずっぽうになされるものに過ぎず、ガス抜きの意味しか持たないものであつて、無意味である。難民認定手続の透明性・公平性を確保するため、難民認定手続において釈明の機会を付与することの重要性は、これまで国内外の専門家より指摘されているところであるが、これでは実質的に釈明の機会を奪われているというほかない。

エ 難民認定申請者が、言葉その他の点でハンディキャップを有していること、迫害を受ける可能性がある者は供述以外の立証資料を容易に提出できないこと、それにもかかわらず難民認定申請者の一次申請段階が本人申請とされており、代理人や補佐人等の力を借りることができないことから実質的な攻撃防御は異議申立段階において代理人や補佐人の力を借りて初めて可能であること、一次申請における難民不認定が密室の中で行われており透明性・公平性が何ら担保されていないこと、異議申立手続における論点は多様でかつ

難民審査参与員も知識をほとんどもたない外国におけるマイノリティ等の状況等でありその理解・検討が困難であること、そして、難民を誤って難民と認めないことが同人の生命・身体への侵害という取り返しのつかない損害を招くおそれがあること等に鑑み、口頭意見陳述・審尋手続を実質化し効率的・効果的に行うために、同期日前に、証拠開示をすることは絶対不可欠である。

オ 遅くとも2ヶ月前の証拠送付が必要

また、その時期については、労働保険審査会のように4週間前とすることでは足りない。申述書提出期限の少なくとも2ヶ月前には異議申立人宛送付すべきである。

なぜなら、開示された証拠に基づき本国に連絡をとり、書類を送付する等のためには、相当時間がかかる。また、概ね日本人が請求人となる労災保険給付申請と異なり、難民認定申請の申請人は外国人であり、また、参照する資料も英語他外国語の資料が多数あるのであり、これらの通訳・翻訳の必要があることから、通常の準備期間より長期の準備期間が必要である。

#### (4) 小括

難民異議手続きの実質化・迅速化そして争点の明確化・攻撃防御方法を講じるために、労働保険審査会に実務を参考にするなどして、難民認定申請において、処分庁において参照された証拠等の書類その他の物件（難民認定申請人の提出にかかる証拠等の書類を含む）を、異議申立人（及びその代理人）に対して、申述書提出期限のおそくとも2ヶ月前までに開示しなくてはならない。

### 4 難民認定申請における代理権（事実の調査における立会いを含む。）を保障すること

(1) 一次難民認定申請に代理人や補佐人が関われないという現状の下では、日本の制度に疎く、かつ、日本語を話せず、しかも、難民該当性を立証する資料を持ち出すことができない「難民」である異議申立人にとって、代理人や補佐人の援助を得て審理を遂行できる異議申立手続きが、実質的な攻撃防御を行う初めての機会となる。

しかし、すでに述べたとおり、難民認定申請者が、外国人であり、言葉や日本の制度に精通していないという点で多大なハンディキャップを有していること、迫害を受ける可能性がある者は供述以外の立証資料を容易に提出できないこと、申請における難民認定手続が密室の中で行われており透明性・公平性が

何ら担保されていないこと、現状においては難民調査官が難民条約の解釈に関する国際基準に則った専門的知見を有しているとは到底いえないばかりか、難民認定申請者の出身国情報についても精通しているとは到底いえず一次難民認定申請において適正な認定・判断がなされているとは到底いえないこと、難民を誤って難民と認めないことが同人の生命・身体の侵害という取り返しのつかない損害を招くおそれがあること等に鑑みれば、一次難民認定申請手続から代理人や補佐人が関与し、当該手続を実質化、公正化、透明化、適確化することが不可欠である。実際にも、当会議が知る限り、本年に入ってから、一次の難民認定申請段階で難民認定を受けた者はおらず、異議審においてのみ難民認定がなされているという異常な状況が続いているが、このことは、もはや難民認定申請手続が機能していないことを示している。

(2) 加えて、現在貴局が配布されている「異議申立人又は代理人の方へ」という文書によれば、同局は、一次難民認定申請の代理人・補佐人の関与を認めるという現行制度の改善を行わないまま、証拠提出期限は4週間以内、申述書の提出は2週間以内とされているが、非現実的な要求というほかに、仮に、上記文書に記載されたような短期間で証拠提出・申述書の提出を受けたいのであれば、異議申立手続が、母国から逃れてきた外国人である難民申請者にとって、「実質的にも」事後審となるように、一次の難民認定申請段階から代理権を保障するほかない。新たに代理人や補佐人を見つけて異議申立手続を委任する等するだけでも時間が経過する他、すでに述べたとおり、ようやく実質的な攻撃防御ができるようになった後、通訳・翻訳のための時間、そして母国に対する通信等を行う必要があるからである。

そうした制度改善を伴わない迅速化は「拙速化」に他ならず、「行政の適正な運営を確保」を大きく損し、難民条約の不履行、そして多くの難民たちの犯すことのできない生命・身体を日本政府の拙速さにより侵害するという最悪の結果をもたらすことになってしまう。

5 4を認められない場合は、証拠書類・証拠物の提出期限は、少なくとも意思申立日より3ヶ月、申述書の提出期限は、上記証拠の開示ののち少なくとも2ヶ月後とすべきこと

上記のとおり、難民認定手続を適正、公正かつ効率的なものとするためには、一次の難民認定申請段階において代理権を保障されるほかない。



にもかかわらず、万が一、貴局が、従前のまま、難民認定申請には代理権を認めず、事実の調査の立会いも認めないという制度運営を貫くというのであれば、既に述べたとおり2週間や4週間という時間では到底不十分であるから、申入れの趣旨に記載のとおり時間が最低限必要である。すなわち、異議申立段階に入り、実質的に攻撃防御を行うことができるようになってから、少なくとも3ヶ月は、証拠提出を行う機会が保障されなくてはならない。そして申述書の作成のためには、証拠の開示を受けてから、様々な補足資料の収集や翻訳そして異議申立人との打ち合わせが必要であるから、申述書提出期限は、証拠開示後少なくとも2ヶ月後とされたい。

以 上