

第5次出入国管理基本計画案に対するコメント

2015年7月25日

全国難民弁護士連絡会議

代表世話人 弁護士 渡邊 彰 悟

1 はじめに

2011年5月、衆議院と参議院において、それぞれ全会一致で、「...国内においては、庇護制度の充実・発展を目的として、難民認定審査の透明化、効率化に力を注いできた。このような過去の実績と難民保護の国際法及び国際的基本理念を尊重し、日本は国際的組織や難民を支援する市民団体との連携を強化しつつ、国内における包括的な庇護制度の確立、第三国定住プログラムの更なる充実に向けて邁進する。...」との決議がなされた。

また、本計画案の策定にあたって、法務大臣の私的懇談会である「第6次出入国管理政策懇談会」の下に「難民認定制度に関する専門部会」（以下「難民専門部会」）が設置され、2014年12月に「難民認定制度の見直しの方方向性に関する検討結果（報告）」（以下「専門部会報告」）が親会である懇談会に提出されている。

従って、第5次出入国管理基本計画は、少なくとも、前記国会決議にある「包括的な庇護制度の確立」を目的とし、難民専門部会の報告を参考にして策定されるべきである。

ところが、本計画案は、難民問題における基本となる適正な認定制度の確立のための極めて重要と思われる部分に触れていない一方で、抑制部分についてのみ具体的に記載されるなど、著しく偏った内容になっており、当連絡会議としても到底容認できない。したがって、以下に述べるとおり見直しがなされるべきである。

2 本計画案の問題点

- (1) 現状の分析について根本的な問題がほとんど触れていないこと
まず、計画案では現状について以下のような記述がなされている。

「我が国は、難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、昭和56年に難民条約に、同57年には「難民の地位に関する議定書」に加入し、難民認定制度及び体制の整備を行い、平成26年までに、難民認定者633人を含む3,000人を庇護したほか、昭和53年から平成17年末までにかけて、1万人を超えるインドシナ難民を受け入れてきた。

近年の我が国の状況を見ると（前記Ⅱ3参照）、難民認定数は、申請数や欧州等の諸外国の認定数に比べて少なく、その原因は、我が国と難民の出身国との歴史的関わりや、言語等文化の相違、地理的条件等にあるとの指摘がある一方、我が国の難民認定判断が厳しすぎることにあるとの指摘もある。また、難民条約の成立から今日まで60年以上が経過し、現在の国際情勢や、国際的な人権・人道概念の発展に伴い、難民条約上の難民には該当しないが、我が国として保護の対象とすべき者を明確にすべきではないかとの要請もある。」

難民政策を議論するにあたって、現状をどのように把握するのかが極めて重要であるところ、計画案は現状についてほとんど触れていないに等しい。現状認識のないところに適切な対応策は得られないというべきである。

そこで以下の点に関する分析を記載すべきである。

ア 近時の庇護の実態について

UNHCRの統計によれば、2014年の世界各国における全体の難民保護の比率は取下げ等の数を除くと約27%、補完的保護を含めた庇護率は59%に上っている。

これに対し、国内では、2013年は6人、2014年は11人が難民として認定をされているにすぎず、その内訳は一次手続において6名、異議申立手続で5名である。

そして、認定率は一次において0.1%（2013）・0.2%（2014）、異議申立手続において0.3%（2013）・0.4%（2014）という低さである。世界全体でみた27%に比較してあまりにも大きな差がある。

また、難民認定者の出身国がミャンマーやイランなどの一部の国に偏っているという事実も認められ、さらにこれらの分析もされていない。これまでトルコのクルド難民が認定されたこともない。

以上のような事実をもとに客観的な分析を行い難民認定行政の計画立案の前提にするべきである。

イ 異議申立手続における新たな動きについて

難民審査参与員が認定と判断した案件が法務大臣によって覆されたという事例が昨年から発生しており（2013年は3件7名であり、2014年は5名）、異議審査をめぐる独立性・透明性の問題も指摘されており、この点についての指摘が必要である。

ウ 国際情勢等の変化に関連した保護の明確化の要請の分析について

国際情勢や国際的な人権・人道概念の発展に関連し、国際社会においては難民条約が「生きた文書」として発展に解釈されている旨の分析も併せて記載するべきである。専門部会報告でも「新しい形態の迫害」について言及されているが、それも一つの表れとして捉えられる。

(2) 現状の分析について、申請増加が根本的な問題ではないこと

「明らかに理由がない申請の増加」についての言及方法にも問題がある。実際には、難民認定数の約1割は、一度異議が棄却された後に行政手続での難民不認定の結論が裁判で否定され、改めて難民認定がなされたという事案で占められている。また、難民認定数の約1割は、複数回申請をした結果として認定に至った事案である。

そうであるとすると、「明らかに理由がない申請の増加」が「顕著」などという感覚的かつ不正確な記載を行うのではなく、記載するにしても、全体の何割が「明らかに理由のない申請」なのか等について慎重かつ正確な分析をしてからにするべきである。

明らかに理由がない申請の増加については、異議棄却後に裁判で覆って難民性を認められる事案が難民認定数全体の1割におよび、複数回申請者の難民認定も全体の1割を占めることから、感覚的に「顕著」などと記載するのではなく、記載するにしても、全体の何割が「明らかに理由のない申請」なのか等について慎重な分析をしてからにするべきである。

専門部会報告においても紹介されていた UNHCR 執行委員会決議第 30 号（1983 年）は、ここでも参照されるべきである。そこでは「b.明らかに理由がないか又は濫用された難民の地位の申請の問題に対処する措置の必要性を認め」、「多くの締約国において深刻な問題になっていることに留意する。このような申請は、関係国にとって重荷であり、かつ、難民としての認定を求めるに十分な理由を有する申請者の利益を損なう。」とした上で、適切な手続保障の必要性の観点から、①十分な資格を有する係官による完全な個別の事情聴取、②決定が、難民認定権限のある機関によってなされること、③当該決定の再審査が認められるべきこと（簡略化することができる。）を併せて行うべきことを勧告している。

少なくとも、濫用防止の前提としてこのような認識が示されるべきである。

(3) 如何に適正な難民認定実務を実現するかについて

本計画案では、適正な難民認定実務を実現に関連して次の記載がなされている。

「(2) 今後の方針

ア 適正かつ迅速な難民認定のための取組等

難民を迅速かつ確実に庇護していくため、真に庇護すべき者とそうでない者を明確に区別し、事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行っていくとともに、審査の質の更なる向上に取り組むことで、制度が直面する諸問題の解決を図っていく。

(中略)

より適正な難民認定の判断を行うため、難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図り、申請者の出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の収集・分析体制の充実強化や、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の関係機関との連携による研修の充実・強化に取り組み、難民調査官の調査技術の向上等、専門的人材の育成を行っていく。」

本計画案が示している「適正かつ迅速な難民認定のための取組」は実質的にこれのみであり、極めて抽象的であり、しかもこれまでの運用の実態のどこを改めるかということについての実質的に切り込む内容はほとんどない。

既述の現状分析の中で指摘した難民保護が極めて低い数値で推移している実態に対して、専門部会報告の中で応えているのは、「提言Ⅰ ①」の“新しい形態の迫害“というところと、「提言Ⅲ」の「認定判断の明確化を通じた透明性の向上」のところである。

そして、この提言Ⅲの部分がもっとも重要である。

つまり、難民認定にあたっての要件の解釈にあたって、あらゆる点で日本の実務（入管）の解釈のハードルが高いこと、EU等で共通基準として打ち立てられている認定の水準よりも厳格な（難民申請者にとって厳しい）基準となっているということが問題である。

提言Ⅲ①において示された「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である」をどのように具体化していくかということこそが求められているのであり、その点をどう確立していくのか、その到達点とその手法について明示的に示されるべきである。

(4) 補完的保護について

本計画案では、「補完的保護」に関連して、次の通り記載されている。

「現行運用上、難民条約上の難民には該当しないものの、人道上の配慮が必要と認められる者については、個別に審査の上、特別に在留を許可しているところ、国際社会の動向を踏まえ、国際人権法上の規範に照らしつつ、当面我が国での待避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にすることについて、庇護希望者を装うテロリスト・犯罪者等の入国・在留の防止等、我が国の安全・治安面等へ悪影響が生じないように留意しつつ、検討していく。」

補完的保護については、専門部会報告提言 I で論じられてきた。

専門部会報告においても、その範囲や手続、保護の程度についてさらに検討課題とされていたが、計画案はその部会報告からもさらに後退し、曖昧な表現となっている。

ア 範囲について

専門部会報告では、EU 指令の 15 条を引用して「国際又は国内武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」に晒された者を保護するという方向が打ち出された。その点を本計画案で落としてしまつては、保護範囲の確立を一層曖昧なものとしかねない。この点を改めて明示すべきである。

イ 手続について

手続についても、基本的に難民の庇護を求めている者について、補完的に庇護するというものであるから、通常は難民の認定手続と同時的に実施されるべきものであり、現在の法制度の枠組みにどのように組み入れていくのかの方向性を明確にすべきであり、必要な法制度の整備についても言及がなされるべきである。

ウ 保護の程度について

保護の程度についても、本計画案の表現では現状の人道配慮の在留許可よりも難民認定者の保護に近いものであるとは到底読み取れない。人道配慮という裁量上の在留許可に比べて国際条約上の保護としてこれをとらえる以上、難民に準ずる者として保護をする必要があり、そのことを明示して今後の保護が考慮されるべきである。特に人道配慮に基づく特定活動等の場合において、家族呼寄せ等に事実上の困難が伴うことを意識した内容にまで言及がなされるべきである。

(5) 申請者の地位

本計画案は「制度の濫用又は誤解に基づいた申請について」論ずる中で次のように論じている。

「専ら我が国での就労を目的とする濫用的な申請のインセンティブとなっている正規在留者に対する就労許可について、希望があれば一律に就労を許可している現行の運用を見直し、例えば、類型的に保護の必要性に乏し

いと認められる事案等については原則として就労活動を認める在留資格を付与しないなど、一定の条件を設けて個別にその許否を判断する仕組みの検討を進める。」

しかし、この点についてはまったく認めることができない。

もともと難民申請者について正規の在留資格を有するのか有しないのかで区別をすること自体が不合理である。

もともと難民申請をする人は様々な事情で出国してくるものであって、非正規在留者を一律に咎めるべき人たちであると捉えるべきではない。この精神は刑罰に関する文脈ではあるものの、難民条約 31 条 1 項にも示されているとおりでである。

他方で、難民申請者の地位の安定はそれ自体として重要なことであり、本来正規非正規を問わずに、就労の問題、難民申請者の生存の問題が考察されるべきである。非正規滞在者に対して就労を認めるというのは制度の根幹にかかわる問題であるという認識が入国管理局側にはあると思われるが、まさにその認識が改められる時期に来ている。この点では、EU 各国においても、ほとんどが一定の期間経過後に就労を認める法制としていることと同時に、近時韓国が新たに創設した難民法において申請から 6 か月経過した難民申請者について就労を認める制度としたことが注目される。

このように、難民申請者に対して在留の付与をすることによって懸念されている根幹的問題は各国においても回避されているところであり、そもそも、この問題を考察するにあたっては、労働が人間にとっての不可欠で根源的な行為であることも前提におかれるべきである。

RHQ による保護費というシステムが存在はするものの、その支給の水準は極めて低く、また、支給対象も限られていることもあり、現在の非正規滞在である難民申請者の状態は、まさにその生存にかかわる問題を提起している。国は、この問題の解決に正面から取り組むべきであるが、本計画案は正規在留者の就労問題を制約しようとする方向を打ち出すばかりで逆行していると言わざるを得ない。

さらに、難民認定制度が「濫用的な申請のインセンティブ」を与えているかのような誤った認識を導くことはすべきではない。本音と建前がかい離した技能実習制度への単純労働力の依存に見られるように、根本的な問

題は、外国人労働力の需要に対する適切な施策の不存在にあるのであり、そのことを抜きにして難民認定制度を歪めるのは筋違いである。

(6) UNHCR との協力関係等について

本計画案では UNHCR との協力関係等について、

「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の関係機関との連携による研修の充実・強化に取り組み、難民調査官の調査技術の向上等、専門的人材の育成を行っていく」とだけ記されている。

しかし、これまでの基準の構築のところでもそうであったが、現時点での日本の難民認定実務に対する UNHCR の関与は非常に弱いと言わざるを得ない。

これまでも論じた様々な問題提起に適切に対応していくためには、やはり国際的に難民の保護を履行している専門機関である UNHCR との連携強化が不可欠である。

それは難民条約 35 条において定めている UNHCR の役割でもあり、この関係強化によって一層適切な質の確保と透明性を醸成されうる。

この点でも韓国の難民法 29 条が参考になる。

「第 29 条（UNHCR との交流・協力）の 1 法務部長官は、UNHCR が次の各号の事項に対し統計などの資料を要請する場合、協力しなければならない。

- 一 難民認定者および難民申請者の状況
- 二 難民条約および難民議定書の履行状況
- 三 難民関係法令（立法予告をした場合を含む）

2 法務部長官は、UNHCR や難民申請者の要請がある場合、UNHCR が次の各号の行為をできるように協力しなければならない。

- 一 難民申請者面談
- 二 難民申請者に対する面接参加
- 三 難民認定申請または異議申請に対する審査に関する意見提示

3 法務部長官および難民委員会は、UNHCRが難民条約および難民議定書の履行状況を点検する任務を円滑に遂行できるように便宜を提供しなければならない。」

具体的に、UNHCRとの連携強化を実現するためにも、韓国難民法の条項のような規定を設けていくことは極めて重要であり、本計画案のような抽象的な表現では、何も変化を生むことがないと言わざるを得ない。

(7) 無国籍問題について

本計画案においては、入国在留管理行政及び難民認定行政における「無国籍者」に対する課題について一切の言及がないが、無国籍者を的確に把握しこれを保護する措置を早急に検討すべきである。

日本は、1954年に採択された無国籍者の地位に関する条約（以下、「地位条約」という。）に加入していない。しかし、地位条約の第1条第1項の「この条約の適用上、『無国籍者』という用語は、いずれの国家によってもその法の運用において、国民とみなされない者をいう。」という無国籍者の定義は、国際法委員会において慣習国際法の一部をなすと結論づけられており、憲法第98条第2項により、地位条約第1条第1項の定義は日本国内においても効力を有するものである。法務省が発表する在留外国人統計上の「無国籍」として把握される者は、在留カードで「無国籍」と表示された者であると思料されるが、必ずしも上記条約上の定義と合致しない。無国籍者の条約上の定義を入管法で規定し、無国籍者の定義の明確化に努め、適正に把握すべきである。

昨今、国際社会においては、無国籍者を把握し保護するための枠組みを導入する国が増えている。特に、英国においては、難民認定手続において保護されず退去強制の対象となるものの、どの国にも送還することができない者が一定数存在することが問題視され、2013年4月に新しい移民規則が施行され、無国籍者に在留許可を与える無国籍認定手続の運用が開始された。

日本においても、無国籍者であるゆえにどこにも退去強制が実現されずに日本にとどまる者がいるが、かかる者に対して無国籍を理由として保護する仕組みが整備されていない。その結果、事実上無期限収容にさらされ

るおそれや、仮に仮放免許可を受けて収容から解放されたとしても、就労することはできず、ほぼあらゆる社会保障から隔絶され、極めて困難な生活を強いられる。したがって、無国籍者であることを理由として保護される無国籍認定手続の導入を早急に検討すべきである。

3 収容について

本日現在も約 1000 名の被収容者が全国の収容施設において収容されている。貴局の統計でも、1 年以上にわたって収容されている被収容者の数も多数にのぼることが明らかになっている。かかる被収容者の中には難民認定申請中の者の少なくない。

計画案は収容について次のように述べている。

「退去強制令書が発付されているにもかかわらず、送還に応じない者の収容が長期化し、さらに、仮放免中の者が増加していることから、これらの者の早期送還に向けた更なる取組が必要であるとともに、被収容者の体調管理等長期収容にまつわる諸問題への適正な対応にも努めていかなければならない。」

「④ 被収容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施

被収容者の処遇に関しては、従来から人権を尊重し、環境の整備に努めてきた。平成 22 年 7 月には、法曹関係者、医療関係者等外部の委員によって構成される入国者収容所等視察委員会が設置され、収容施設等の適正な運営のために、委員らが収容施設等の視察等を行い、意見を述べるなどし、被収容者にとって適切な環境整備につなげている。引き続き、更なる環境整備を図り、被収容者の処遇改善に努めていく。他方、送還に応じないいわゆる送還忌避者に対しては、平成 25 年から実施しているチャーター機を利用した集団送還をより積極的に活用する等の方策を推進して、その減少を確実に図っていく。また、退去強制令書発付後、相当期間を経過しても送還に至っていない被収容者については、実効性のある送還を実施するための方策を検討していく。」

上記計画案においては、収容に代わる措置を制度化していくことについて何ら触れていない。言うまでもなく、収容は、最も基本的な自由の一つである「身体的自由」に対する制限であり、その継続が身体や精神に与える影響は甚大である。このことは、昨年だけで、3名の被収容者が収容施設において死亡したことも明らかである。複数の国際機関は、日本の収容制度、とりわけ「全件収容主義」たる政策及び無期限の収容に対して懸念を示しており、収容は最終の手段として、最小限の期間のみ許容されるべき旨を繰り返し勧告している。したがって、他の先進各国の例に倣い、収容代替措置の制度化が必要であることは言うまでも無い。この点、平成24年4月から平成26年3月にかけて、法務省、難民フォーラム、日弁連の三者は、「空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関するパイロットプロジェクト」を実施した。かかるプロジェクトにより、12名の難民認定申請者に対して住居が確保され、三者から高い評価を受けている。このような取り組みは、法整備及び予算措置を通じて、一時的・暫定的なものから、恒久的な制度として確立されるべきである。したがって、計画案において、収容に代わる措置に関する記載が何らないことは非常に問題である。

また、計画案は、入国者収容所等視察委員会が設置され、視察を行っていることを指摘する。しかしながら、視察委員は全て非常勤であり、その報酬は、日当で約2万円、年額で約15万円である。これは、同じく視察制度を設けている英国において、8億6千万円を超える予算をかけ、様々な専門性を有する40名を超える常勤の視察官を登用していることと比較すると、視察の重要性に対する認識が薄弱にすぎると言わざるを得ない。しかも、日本の入国者収容所等視察委員会の場合、視察委員の意見は法務省において取りまとめられてから公表されるなど、完全な独立性を維持しているとは言いがたい状況である。そのため視察委員が視察にかけられる時間や労力も限られ、その実効性が限定的である。このことは、視察委員会は、繰り返し、東日本入国管理センターに対して、医療設備の充実化を求め続けたものの、実質的な措置はなされず、昨年の同センターの死亡事件に至っていることから窺える。このような状況を受け、2013年の拷問禁止委員会の勧告においても、「入国者収容所等視察委員会に対して、収容施設を効果的に監視するための十分な資源と権限を与え、収容されている移民又は庇護申請者からの不服申立てを受理し、審査できるようにするため、その独立性、権限及び有効

性を強化すること」が勧告されている。したがって、英国での取り組みや国際機関からの勧告をふまえ、我が国においても、真に実効性を有する視察制度の確立が急がれるべきである。

加えて、計画案は実効性のある送還について述べる。しかしながら、2010年3月22日に、ガーナ国籍の男性が送還手続中に死亡し、東京地方裁判所が入国警備官らの行為の違法性を認めたことは記憶に新しい。そうであるにもかかわらず、かかる事件をふまえ、被送還者の安全及び人権が保障されるよう、送還業務において実質的な改善が図られたとは到底言えない。そのような中で「実効性のある送還」が強調されては、再び同様の死亡事件がいつ起きてもおかしくない。そのため、送還の実効性を図る以前に、送還業務における有形力の行使について、その条件や方法等について法律上明記すること、視察委員を送還業務に帯同させ、送還業務を視察の対象に加えること等の改善が早急に図られなければならない。

4 最後に

今回の計画案を読みながら、痛感したことは当会議が以前から提言している独立した難民認定機関の構築の必要である。

難民認定制度の問題を、出入国管理の文脈で論じることには強い違和感がある。本来難民認定制度に関する問題は出入国管理計画とは別次元のものとして独立して検討されるべき事項である。

出入国管理を強固にしようとする入国管理局による本計画案と、庇護を求める難民等の人たちへの適正な保護とは矛盾する方向性を有するものと言わざるを得ない。

今回の計画案の難民に関する部分を読んだ第一印象は、濫用防止という出入国管理の視点からの抑制策ばかりが具体化され、その他はおざなりにされているということである。

難民認定が羈束的な処分であることは入国管理局も認めているところであるにもかかわらず、計画案で示される方向性は、羈束的な処分をいかに実現するかではなかった。私たちとしては専門部会において議論をされ報告された内容にもっと真摯に向き合い、専門部会報告を生かした意義ある計画の立案とその具体化を要望するものである。

以上