

平成27年（2015年）5月29日

「難民認定制度の見直しの方向性に関する報告」の具体的施策に関する提言

特定非営利活動法人なんみんフォーラム

全国難民弁護団連絡会議

はじめに

本書は、平成25年10月より平成26年12月まで開催された「難民認定制度に関する専門部会」（以下、「専門部会」）における議論をフォローするものである。専門部会では多岐にわたるテーマが論議され、最終報告書では4つの主題について16項目が提言された。その中でも、とりわけ、補完的保護、事前審査制度の導入、複数回申請の制限は制度上大きな転換になると見られ、十分な配慮と周到な制度設計が求められる。そのため、これら3点につき、議論の確認と制度構築の視点から、以下のとおり提案する。

## 第1 補完的保護およびその他の人道配慮

### 1 補完的保護

現行法では、難民認定とは別に、審査の結果、在留許可を与えるという人道配慮のシステムがある（法61条の2の2）。

他方、「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」）以外にも「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い、又は刑罰に関する条約」（以下「拷問等禁止条約」）やその他の保護を求める人権条約があり、現在、入管法53条3項2号及び3号の送還先の指定方法の条項において、拷問等禁止条約第3条1項及び「強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約」（以下「強制失踪条約」）16条1項に該当する者は、退去強制手続の送還先の指定について配慮されることになっている。しかし、人権条約に

は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（以下「自由権規約」）、「子どもの権利条約」などもあり、これらの条約上保護されるべき者についても、保護の対象とすることを明記するべきである。また、単に送還先の指定に関する配慮だけでなく、端的に在留許可を与えて保護することを明記するべきである。

そして、これらの人権諸条約上の保護を必要とする者について、難民認定手続きの中に包括して「補完的保護」として位置づけ、これによって、難民として及び人権諸条約に基づいて補完的に包括的な保護を実現することが求められる。

同時に、武力紛争下においては、生命・自由・安全に対する重大で無差別な脅威がしばしば生ずることがあり、このような状況下から逃れてきた者を保護する必要性は国際的にも認識されている。これまでも地域的にこのような者らを保護対象にすることを明確にする努力は積み重ねられてきた。アフリカ統一機構（OAU）難民条約では、迫害を逃れてきた者だけでなく武力紛争と暴力が一般化した状況から逃れてきた者に対して保護が与えられ、ラテンアメリカでもカタルヘナ宣言に基づいて、暴力が一般化した状況、紛争による重大な人権侵害の状況によって、生命・自由・安全が脅かされて逃れてくる者も難民の定義に包含することを勧告している。もちろん、このような者らが難民条約上の理由も含めて難民該当性要件を満たすならば難民として保護する必要はもとより、必ずしもその該当性が十分ではない場合も、補完的にこれらの者を保護の対象とすることによって、「難民」の保護を十全ならしめるということも、「補完的保護」の意義といえることができる。

これまで難民認定申請者について難民認定以外はすべて人道配慮と位置付けられ、あたかも裁量的な判断とされてきたことから踏み出して、補完的保護の範囲を明確にする意義は大きい。

この補完的保護に関する課題として以下の点が挙げられる。

(1) 補完的保護の範囲について

補完的保護は、欧州においては「重大な危害」を受けるおそれがある者とされているように<sup>1</sup>、一般には、迫害（＝「中核的な基本的権利の重大な危害」）を受けるおそれは十分にあるものの、難民条約上の要件は満たさない場合（条約上の理由に該当しない場合など）が含まれると解される。補完的保護の範囲については、少なくとも諸外国の例に見られるように、国際人権条約上のノンルフールマンの権利が含まれるべきであり、具体的には、以下の条文が含まれるべきである。

ア 人権諸条約上の保護の履行

- ・拷問等禁止条約 3条1項<sup>2</sup>
- ・強制失踪条約 16条1項<sup>3</sup>
- ・自由権規約 6条（生命の権利）<sup>4</sup>、7条（拷問等を受けない権利）<sup>5</sup>

イ 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

このイの「武力紛争の状況にある無差別暴力による生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」からの保護は、自由権規約7条の「残虐な、非人道的な…取扱い」の禁止という趣旨から読み取ることもでき（I A R L J 元議長アランマッキー氏）、またジュネーブ諸条約における文民

---

<sup>1</sup> 欧州においては、「第三国国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民又は補充的保護を受ける資格のある者の統一した地位、及び付与される保護内容についての基準に関する2011年12月13日付けの欧州議会・欧州理事会指令」（EU資格指令）において、「重大な危害」として、「出身国における申請者への拷問若しくは非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、又は刑罰」、「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」などと規定している（第15条）（専門部会提言より引用）

<sup>2</sup> 拷問等禁止条約第3条1項「締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足る実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない。」

<sup>3</sup> 強制失踪条約第16条1項「締約国は、ある者が強制失踪の対象とされるおそれがあると信ずるに足る実質的な理由がある他の国へ当該者を追放し、若しくは送還し、又は当該者について犯罪人引渡しを行ってはならない。」

<sup>4</sup> 自由権規約第6条「すべての人間は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない。」

<sup>5</sup> 自由権規約第7条「何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。」

の保護というところからも引き出すことができる。

(2) 補完的保護の義務化、難民認定審査との一回的な手続きによる運用

補完的保護の要件を具体的に法律上定め、難民認定と同じように、法務大臣による裁量の余地をなくし、義務的に保護を与えられるようにすべきである。

補完的保護の手続の在り方については、補完的保護が難民認定を補完するものであり、難民認定に係る審査と重複する点が多いことから、別途、申請を必要とすることなく、現行の難民認定手続の中で、若しくは難民認定手続と補完的保護手続を網羅した新たな「国際保護手続」として、単一の手続で判断されるべき（一回的な手続）である。その際、難民認定申請書の形式についても補完的保護を網羅するかたちに見直す必要がある。

更に、現在在留許可が制度的に義務付けられているのは一次審査に限定されており、上記のような補完的保護の位置付けからすると、不服審査手続においても、補完的保護が難民認定と同等の義務的な手続として、難民審査参与員の審査事項とされるべきである。

(3) 難民認定者と同等の在留資格が与えられるべき

現行では、難民とは認められなかったものの本国の事情等により帰国出来ない者等に対し、法61条の2の2第2項の適用により、在留資格「特定活動」（1年）が与えられることになっている<sup>6</sup>。この在留資格「特定活動」の場合、「定住者」を与えられる難民認定者と比較して、家族呼び寄せ等で困難がある。また、人道配慮による在留を認められた者は、難民認定者が利用できる日本語教育や就労支援などの公的資金によるサービスにアクセスすることができない。そこで、補完的保護は難民に準じた状況にいる者への保護であることから、補完的保護により在留が認められた者については、少なくとも「定住者」の在留資格が与えられるべきであり

---

<sup>6</sup> 但し、「難民事務取扱要領」は、入国してから10年が経過している場合は、「定住者」を与えることができるとしている。

7、社会統合における支援が公的支援により提供されるべきである。

#### (4) 補完的保護の終了について基準の明確化

難民としての地位が認定された者は、難民条約上の適用終止条項に該当することにならない限りは難民としての地位が維持されると定められており、出身国の状況の一時的変化に応じて難民の地位が不安定にならないことが保障されている<sup>8</sup>。入管法61条の2の7の1の2は、難民条約1条C(1)から(6)に掲げる行為を行ったことが判明した場合に難民の地位が取り消されると規定しており、その決定について異議を申し立てることができる(入管法61条の2の9の1の2)<sup>9</sup>。

一方で、現行では、難民とは認められなかったものの本国の事情等により帰国出来ない等として在留が許可された者については、その保護の終了についての客観的および明確な規定はない。

そこで、補完的保護は難民に準じた状況にいる者への保護であることから、補完的保護により在留が認められた者については、難民認定者に準ずる難民の地位の終止に関する基準が設けられるべきである<sup>10</sup>。

## 2 補完的保護以外の在留の許可について

上記の義務化されるべき補完的保護の他にも、人権条約上の権利により保護が与えられるべき場合がある。例えば、自由権規約17条(私生活の権利)

---

<sup>7</sup> この定住支援を提供することにより、地域社会が難民認定者や補完的保護を受けた者を受け入れる際の費用が下がり受け入れ易くなるほか、難民が社会に貢献しやすくなるメリットが考えられる。

<sup>8</sup> 『UNHCRハンドブック』112項およびUNHCR執行委員会結論第103号(LVI)(2005年)を参照。

<sup>9</sup> 難民条約1条C項は、難民の地位を受けた者が、(i) 任意に国籍国の保護を再び受けている場合、(ii) 国籍を喪失していたが、任意にこれを回復した場合、(iii) 新しい国籍を取得し、かつ、新たな国籍国の保護を受けている場合、(iv) 迫害を受けるおそれのあるために離れていた国に任意に再び定住するに至った場合、難民の地位が終止すると規定されている。

<sup>10</sup> 2011年のEU指令[2011/95/EU]の16条は、補完的保護の地位の終止について、その「地位の付与をもたらした事情が存在しなくなったか又はかかる保護がもはや必要とされない程に変化した場合」で、その事情の変化が「もはや重大な危害の真の危険に直面することはないと言える程、相当なものでありかつ一時的ではない性質のもの」と規定している。

や23条1項（家族生活の権利）、子どもの権利条約3条（児童の最善の利益）や9条1項（児童が父母の意思に反して分離されない権利）、人身取引の被害者の保護などである。また、人道的な配慮による適切な審査に基づく裁量権の行使として、在留を認められるべき者の存在も合理的に考えられる。補完的保護が義務化される場合にも、これらの考慮に基づく在留許可が排除されることなく、難民認定・補完的保護の手続きにおいて、又は別途の手続きを新たに設置する場合はそこにおいて十分な検討がなされるべきであることは当然である。

なお、無国籍者について、それ自体のみではノンルフールマンの原則に結びつかないことから、無国籍者の地位に関する条約（日本は未加入）の成立過程や意義からも難民条約と非常に関係性が深いものであるため、ここにいう「人道配慮」というよりも、補完的保護の一構成要素とすることも考えられる。

#### (1) 現行制度で改正すべき点

現行制度では、補完的保護で義務化されない難民認定申請者への在留許可を「人道配慮」というが、この「人道配慮」については、早急に以下の三点が改正されるべきである。

ア 在留資格を有している難民認定申請者についても、法律上、在留許可の判断を受けられることを保障すること

現行法上、難民性判断以外に在留を許可すべきか否かを判断すべき対象は、在留資格未取得外国人に限られる（法61条の2の2第2項）。また、難民認定申請者は、在留特別許可は難民認定申請の結果としてのみ出されることとなっており、退去強制手続における在留特別許可が制度上排除されているところ（出入国管理及び難民認定法第61条の2の2第2項、同第61条の2第4項）、法務省は、同条項は、ひとたび難民認定申請を行えば、難民認定申請手続後も適用があると解している

11)。

この結果、現在、在留資格（難民認定申請をしているために「特定活動」の在留資格を与えられている者を含む）を有している難民認定申請者は、難民該当性の他にその者に在留を許可すべきか否かの判断を受ける機会を、難民認定手続においても、退去強制手続においても奪われている。しかしながら、在留資格を有しているが故に、あるいは難民認定申請者であるが故に、その者に難民であることのほかに在留を許可すべき事情があるか否かの判断の機会を奪われるのは、手続保障の上でも極めて大きな問題であり、結果としても、本来在留を許可されるべき者が許可されないことになりかねない。

したがって、在留資格を有している難民認定申請者についても、在留許可の判断を受けられるよう法律上・制度上の保障が早急になされるべきである。

イ 難民認定申請者の在留許可に係る判断の審査が十分になされるように保障すること

現行制度上、難民認定申請者についての在留特別許可の判断は、異議申立手続においては義務ではなくその判断がなされることが保障されるのは難民認定申請手続（一次審査）においてのみである。その一方で、退去強制手続において在留特別許可が判断される際には、法文上、口頭審理において弁護士等の代理人としての活動が認められ（出入国管理及び難民認定法第48条第5項、同第10条第3項）、特別審理官の許可を得て親族及び知人が出席することも認められ（同第48条5項、同第10条第4項）、また、難民認定申請に対する異議申立手続においても、弁護士の代理権が認められ、また、参加人の意見陳述等が認められているのに対し（行政不服審査法12条、出入国管理及び難民認定法4

---

11 平成23年6月20日付通知法務省管総第3566号「在留資格未取得外国人に係る出入国管理及び難民認定法第50条第1項及び第61条の2の2第2項の適用関係について（通知）」。

8条)、他方で、一次審査においては、インタビューの立ち会いを含む弁護士等の代理権は認められておらず、親族知人等の立ち会いも認められず、その判断のための手続保障は極めて不十分である。

したがって、この点についても早急な制度改正が必要であり、難民認定申請者の在留許可の判断において、弁護士の代理権やインタビューの立ち会い、関係者の参加を認めるなどして、十分な審理がなされるようにすべきである。

ウ 「人道配慮」による在留許可においても安定した在留資格が与えられるべきこと

現行では、難民とは認められなかったものの私生活や家族生活、病気等を人道的に配慮されて在留が許可される者に対し、「日本人の配偶者」・「永住者の配偶者」・「定住者」や「家族滞在」、「特定活動」(1年)または「特定活動(医療滞在)」(6月)が与えられている。

これらの「人道配慮」により在留を許可される者は、ノンフルマン以外の理由において本国に帰国できない事情があることから、日本に定住することが見込まれるため、現行で在留資格「特定活動」を与えられる者については、「定住者」の在留資格を与えることが望ましい。

なお、現行では、人身取引被害者に対しては「特定活動(出国準備)」が付与される運用がなされているが、帰国した場合には再び人身取引の危険に直面しうることから、かかる運用は保護として不十分である。したがって、本邦における保護を十分に講じられるよう、定住者の在留資格が付与されるように確保すべきである。

さらに、「特定活動(医療滞在)」の場合、国民健康保険に加入することができない。「人道配慮」により「特定活動(医療滞在)」を与えられた者は、日本での高度医療を希望して同制度を利用する者と事情が異なることから、少なくとも国民健康保険に加入できる地位を与えるべきである。

また、公的資金により社会統合の支援が受けられるようにすべきである。

(2) 「人道配慮」の審査が手続においてしっかりなされるべきこと

補完的保護が義務化される場合、難民認定または国際保護の申請をした者に対し、まずは難民該当性の審査がなされ、次に難民に該当しないと判断した場合に補完的保護の審査がされることになるが、補完的保護にも該当しないと判断した場合に、人道配慮に基づく在留許可が排除されることなく審査がされなければならない。<sup>12</sup>

この「人道配慮」については、現行と同じく、難民認定手続の中で一回的に難民調査官が審査をし、地方入管局長が決定をするかたちが考えられるが、その際、難民認定申請者の在留資格の有無に関わらず、少なくとも上述したような退去強制手続と同等の制度上の保障がなされるべきである。

---

<sup>12</sup> 手続終了まで待てない緊急性の高い医療ニーズがある申請者については、手続中でも医療を受けられる暫定的な地位を与えることも考えられる。

## 第2 事前審査制度および複数回申請

### 1 前提としての適正な難民認定制度の確立

専門部会では、事前審査（簡易・迅速な処理）の導入および複数回申請についても論じられた。だが、制度を構築する上で忘れてはならないのは、優先的に取り組むべきは本審査の公正性・透明性・専門性の確保ということである。手続を保障し、国際的規範に則った包括的な難民保護に向けた取り組みから着手すべきであり、効率化を最優先すべきではない。この順番を誤れば難民が手続から排除される危険性もあり、取り返しの付かない事態も生じ得る。したがって、以下の「事前審査制度」及び「複数回申請」の考察は、専門部会の提言を踏まえて難民認定制度の改善が包括的に図られることを前提とする。

### 2 事前審査制度

事前審査が難民認定制度の改善に寄与するかどうかについては、より詳細な検討が必要である。同様の審査手続を導入している他国では、新たな弊害も報告されている（手続きの煩雑化、コストの増大、費用対効果など）。日本で導入する場合には、制度の目的と対象事案および手続を明確にし、透明性の確保に努めるべきである。用語を定義し、制度設計の段階で有効性の評価も行うべきと思われる。

#### (1) 目的と対象

事前審査に関する議論は、いわゆる「濫用者」の取り締まりと複数回申請者の排除を主たる目的とするわけではない。専門部会報告書（「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」）の提言Ⅱ「手続きの明確化を通じた適正・迅速な難民認定」では、「難民認定手続全体の公平性、透明性の向上を図りつつ」、制度の誤解または悪用による不適正な申請の抑止策を効果的に推進することで、「真に庇護されるべき者を迅速かつ確実に認定する」手続を構築することが提言されている。ここでは、明らかに根拠のない申請について簡易な手続きを通して迅速化を図ると

共に、蓋然性の高い難民や特別なニーズのある申請者を速やかに特定し保護する、という2つの目的が示されている。

提言Ⅱ④アによると、事案の内容に相応した効率的な審査手続きの対象には以下が含まれる。

- ① 当初から難民該当性がないことを申請者が自認している事案
- ② 難民条約の掲げる事由を何ら申し立てていない事案
- ③ 明らかに難民該当性があると推認される案件
- ④ 要配慮性の高い事案（脆弱者など）

上記のうち、①が「明らかに根拠のない申請」に該当するであろう。②は、最も注意が必要である。なぜなら、すべての難民申請者が審査の初期段階から難民となった経緯を理路整然と申し立てられるとは限らず、言語の問題や心理的精神的状态によっては誤解を招く発言をする可能性もあるからである。よほど明示的である場合を除き、総合的な難民該当性評価の後でなければ②を判断することは難しい。これを簡易な審査で行うには、とりわけ透明性と客観性の担保が求められる。出身国や申請理由を類型化して当てはめるべきではない。経験のある専門官が、難民が送還された場合のリスクを十分に想定して、慎重に判断しなければならない。専門性、透明性、客観性を確保できなければ、おそらくは不服申立てが増大し、処理プロセスの増加から新たな負担となることが予測される。効率化の推進は、究極的には難民の適正かつ迅速な保護のためであって、単に審査期間の短縮や処理案件の縮減を目的とするものではないことを忘れてはならない。

上記の目的に鑑み、簡易審査は明白な事案への対応を行うためのものであることから、この段階で中途半端な事実認定や信ぴょう性評価、振り分けなどに入り込まないよう注意する必要がある。審査の方法は個別の簡易審査とし、特別な対応を必要とする者の手続きを決定するためのものと位置づける。国際的保護を受ける資格の有無について審査し、補完的保護を

含めた国際的保護ニーズを検討する。

脆弱性については評価基準を予め設定し、できるだけ客観的に判断できるようにするのが良い。特定された脆弱者に関しては、その後の取り扱いおよび手続を定め、医療機関を含む専門家や市民団体との連携も構築しておかななくてはならない。また、事前審査で特定された事案について、本審査での優先的取り扱い手続および優先順位の判断基準も明確にし、開示することが望ましい。

## (2) 手続

難民申請はすべて受理し、すべての申請者に面接を行う。事前審査も一次審査、異議審査と同様に、手続保障が必要である。上記の提言には不認定理由の開示や不服申立ての確保も含まれている。審査での判断基準を明確にし、申請者に不利な判断がなされた場合にはその理由を明示すべきである。この時、理由の説明はあまりに簡素なものであってはならない。また、申請を受けてから結果を通知するまでの期間を定め、期間内に文書で通知すべきである。

不服申立ての手続についても法で定めるべきだが、異議申立て手続を新たに設けるか司法の判断に委ねるかは更なる検討を要する。英国のように、迅速審査の導入により、訴訟件数が急増した例もある。異議申立ての場合には、事前審査とは別の担当官（または部署）が取り扱うべきである。

収容施設で難民申請がなされた場合は、手続の間は仮放免することが望ましい。平成26年には、収容中であった3名の難民認定申請者が死亡しており、収容による生命・身体に対する危険は否定し得ない。そのため、収容に先立ち、あらゆる代替措置の活用が検討されること、収容は最終手段として、最小限の期間のみ許容されること、やむを得ず収容される場合でも、国際水準に則った人道的な処遇がなされることが、成熟した法治国家・人権擁護国家として求められている姿勢である。平成24年より実施された「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事業」においては、9件12名の難民認定申請者に民間団体による住居の提供が行われた。同事業の報告書によると、社会内での居住が難民認定申請者の身体・精神状態の安定に寄与したことが報告されている一方、逃亡や不法就労の事例は報告されておらず、収容に代わる措置を積極的に活用することの有用性が実証されている。かかる実績を踏まえ、収容中に難民認定申請に及んだ者については積極的に仮放免許可を付与し、上陸時に難民認定申請をした者については一時庇護上陸許可や仮滞在許可の制度を積極的に活用する運用を一層定着させるべく、法文上において収容は最終手段として最小限の範囲でのみ許容されることが明記されるべきである。

難民申請中で世帯収入がなく、どこからも経済支援を受けられない者は、難民事業本部に保護費の支給を申請することができる。難民申請者は、事前審査の期間中も保護費へのアクセスが認められるべきである。事前審査の結果が判明するまでは、すべての申請者が同じ条件下に置かれると考え、困窮者への支援を国の責任として行うべきである。同様に、事前審査の不服申立て（または訴訟）を行う間も審査期間中とし、保護費の受給が制約されるべきではない。保護費の受給期間は原則4ヶ月とされているが、制度の改正を機に最も効率的な期間設定が検討されることが望まれる。

### 3 複数回申請

EU指令によると、複数回申請とは、前回の申請について最終決定がなされた後に行われる国際的保護のさらなる申請をいい、申請者が明示的に申請を取り下げたケースおよび間接的な取下げの後に認定当局が第28条1項（注：間接的申請取下げまたは申請の放棄の場合の手続き）に従って却下したケースを含む、と定義されている<sup>13</sup>。

---

<sup>13</sup> 国際的保護の付与・撤回のための共通手続きに関する2013年6月26日付の欧州議会・理事会指令2013/32/EU

複数回申請への対応は、事前審査同様、一次審査・異議審査の品質向上および全体的な制度改善を前提とする。市民団体を含め関係者の多くは再申請が永遠に繰り返されることを良いと思っていないが、認定数が極端に少ない現状で一概に否定することができない。事実、これまでに難民認定または在留許可を得た者の中にも、複数回目の申請による者がかなり含まれる。例えば、平成17年から平成21年の5年間に難民の認定を受けた（異議申立てに対する決定を含む）208名中、2回目以降の申請に対して難民認定された者の数は22名であった<sup>14</sup>。また、平成22年から平成26年までの難民認定者のうち、複数回目の申請による者は少なくとも12人が把握され<sup>15</sup>、平成17年から平成26年までの10年間で難民認定を受けた303人のうち、34人（11パーセント）は再申請者であったことになる。難民として認定されることが極めて困難な現在の制度では、真の難民が再申請せざるを得ない状況がある。

また、早い段階で支援にアクセスできていない、または何らかの脆弱性がある難民が手続上不利な立場に置かれ、不認定・再申請を繰り返す場合もある。したがって、現状では、複数回申請する者を一律に濫用者として扱うことはかなり乱暴なやり方である。専門部会の提言Ⅱ④イによれば、「当初の申請後に新たな事情が生じた場合、又は、当初から存在する事実について、当初の申請手続時に主張立証しなかったことにやむを得ない事情がある場合に限り認められる」ことになっているが、日本の難民認定基準と国際的規範に差異があり、その隙間に落ちて認定されない状態にある申請者にとっては、同じ理由を申し立てて再申請を行うより仕方がない。申請者が直面する課題（言語的障壁、トラウマ、精神的・身体的疾患、代理人の欠如など）が十分に考慮されない結果不認定となっている事案についても、再申請の背景を詳細に評価する必要がある。このような申請者が適切な支援を得ていない

---

<sup>14</sup> 第176回国会・質問第86号 衆議院議員山内康一議員「複数回申請者の難民認定状況に関する質問主意書」（2010年10月25日）

<sup>15</sup> 全国難民弁護団連絡会議による統計数値。

と、本人も周囲も課題を特定できず、きちんと説明をつけられない場合がある。複数回申請に制限を設ける場合には、申請回数のみで処分を決定するのではなく、その背景事情を十分に考慮すべきである。

さらに言えば、難民申請の濫用の防止、すなわち就労目的や送還忌避のための申請の助長を防止するという点では、現状の手続の変更でも対処し得ると思われる。例えば、あまりにも難民条約上の理由なく、申請を繰り返す者について在留資格（就労許可）の更新を認めないなど、難民以外の者による申請のインセンティブを低減する方法も検討できる。一方、人道配慮の視点からは、帰国が適わない者（国籍の有無、病気治療、家族事情、日本社会への定着、障害、高齢などの理由による）で在留状況が良好な者について在留特別許可を弾力的に検討することが望ましい。現在のガイドラインの運用では積極要素・消極要素の判断にさまざまな細かい要件がついており、単身者は在留特別許可を認められにくい仕組みになっている。それが、結果的に難民申請（複数回申請）増加の要因となっていることも否定できない。

包括的な制度改善が実施された場合に、複数回申請に制約を設けるとすれば、その受理範囲には具体的に以下が考えられる。

- 新たな証拠を提出できる
- 後発的事情等により状況が変化し、その変化がCOI等により客観的に認められる
- 初回の審査が適切に実施されなかったことについて、合理的説明がある
- 初回の審査において十分な立証をできなかったことについて、客観的合理的理由がある

手続保障の点では、以下を担保すべきである。

- 申請者が希望する場合には、再申請を行う理由について口頭で説明する機会を与えられる
- 申請を受理しない理由について、書面での通知を行う

- 再申請が受理されない決定について、不服申立ての手続きが保障される

#### 4 おわりに

難民認定制度が濫用されることを防止するには、一次審査・異議審査の質の向上が不可欠であり、適正手続（デュー・プロセス）の保障、高品質の意思決定を行う独立した機関、根拠を明記した不認定理由書の提示、当局による決定事項の公開、認証を受けた高品質の通訳、代理人、独立した出身国情報取扱機関の確立等が求められる。これらに先行して簡易・迅速手続の制度化と複数回申請の制約が導入され、難民が難民として認定されず、ノンルールマンの原則が順守されないリスクが高まることに強い懸念がある。透明性のある公正な難民認定制度を構築することによって効率性と質の向上がもたらされ、それが濫用防止につながると考える。

## 《参考》

### 難民認定制度に関する専門部会の提言（11～17頁）

#### 第5 提言Ⅱ：手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定

##### 【現状・背景】

- 最近において申請数が急増する原因の一つとして、難民条約上の迫害理由に当たらない事情を申し立てる案件や、同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件、更には退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段として申請を濫用する案件が見受けられることが挙げられる。これにより、適正・迅速な案件処理に支障を来す状況となっており、真の難民を迅速かつ確実に庇護するために、効果的な処理のための方策が求められている（政策懇談会からの諮問事項）。
- 近時顕著となっている、複数回申請や、制度の濫用と思われる案件に関し、政策懇談会における議論の中では、その一つの原因として、現行入管法に定める難民認定手続そのものに制度的問題があるのではないかと、特に、再申請については、一事不再理ないしは実質的確定力と同様の考え方をもって抑制されるべきとの指摘もなされている。このような指摘も踏まえ、我が国の難民認定手続に対する国民の信頼を維持し続けていくためにも、難民認定手続の再構築に向けた制度の見直しを、早急に進める必要がある。
- 現行制度下では、どのような内容の申立てであっても、申請があれば受け付け、難民調査官による調査を行うこととされており、難民不認定に係る異議申立てにおいて行政不服審査法上の各種の権利が認められ、また、法務大臣は必ず難民審査参与員に諮問することとなっている。更には、裁判所への出訴も可能であるが、申請の結果が出た後も、あるいは司法判断が確定したとしても、現行の制度運用の下では何度でも申請を行い得ることとなっており、難民認定制度に重い負担をかける一因となっている。

前述したとおり、現状、申請の2割強が複数回目の申請で占められており(第2の4(1)参照。)、うち約65%が、新たな事情を提示することなく、前回と同様の事情を繰り返して申し立てて再申請に及んでいる状況にある(平成24年調べ)。

- 一次審査や異議審査の現場からは、申請者が全く難民性を主張しない事案や、難民認定の要件に該当しない事情のみを主張する事案、主張に明らかに根拠がない事案や、多くの申請者がほぼ同じようなストーリーを申し立てる事案、「留学」や「技能実習」等の在留資格により長期間在留した後に申請に及ぶ事案、不法滞在あるいは刑罰法令違反等により退去強制の対象となってから申請に及ぶ事案などの存在が報告されており、具体的な対応策の速やかな策定が求められている。
- 諸外国においては、明らかに根拠がない申請や、新たな事情又は例外的な事由がない再申請に対しては、却下又は簡易・迅速な処理をするなどの制度が導入されていることが一般的であり、その意味で、日本の制度は特異なものとなっているとの指摘がある。
- 前述したとおり、近年、正規在留者からの申請が急増しており、平成21年には521人であったものが、平成26年11月末現在では、約3,700人と、大幅に増加し、同月末現在の約4,500人の申請の大部分が正規在留者からの申請で占められている。

その背景には、平成22年3月に、正規在留者である申請者に対し、申請から6か月間が経過すれば、申請中は就労活動が可能な在留資格を一律に付与する取扱いとしたことが一因としてあり、再申請を行えば引き続き就労が可能な仕組みとなっているために、1回の審査期間が異議審を含めて3年程度かかる現状では、申請さえ続けていけば、長期間日本で就労が可能であると受け止める申請者が相当数存在するとの指摘がある。

- 一方で、通常、真に迫害を受けるおそれから逃れてくる者は、急迫した状況で本国を脱出してきたことも考えられるため、難民認定手続において

は、難民該当性やその他の国際的保護の該当性の主張に関し、申請者の抱える事情を的確・迅速に把握するための仕組みが求められており、全ての申請者が難民該当性を始めとする庇護の必要性を十分に主張できるよう、申請手続の見直しを図るべきではないかとの指摘がある。

- また、誤った難民不認定処分が行われたときには、申請者の本国への送還という事態を招き、本国における生命・身体に対する極めて重大な人権侵害が起り得、そのような事態になった場合には損害を回復することが不可能である等の事情を、難民認定手続の見直しにおいても考慮し、難民認定判断の質の向上とともに十分な手続保障を行うことが前提として必要であるとの指摘がある。
- さらに、親を伴わない未成年者、身体的障がい、精神的障がいや、重篤な疾病を抱える者等の、特別な配慮を要する状況下にある申請者の適切な取扱いについては、現状では、審査の現場において個々に対応を行っているところ、更に踏み込んで、医療等専門機関の協力や優先的な取扱いなど、採るべき措置を明確化するべきではないかとの指摘がある。

#### 【提言】

以下の取組及び提言Ⅲの取組を行い、難民認定手続全体の公平性、透明性の向上を図りつつ、難民認定制度の誤解又は悪用による不適正な難民認定申請案件の効果的な抑止方策を併せて推進することで、真に庇護されるべき者を迅速かつ確実に認定するための手続を構築すること。

- ① 難民認定申請書の様式について、諸外国の例も参考に必要な見直しを行い、例えば、提言Ⅰの国際的保護に関わる申請者の事情についても十分に汲み取ることができるように改めるべきである。

あわせて、難民認定申請者に対する手続案内を充実させ、その際には、民間団体等との協力なども検討するべきである。

② 親を伴わない未成年者、身体的障がい、精神的障がい又は重篤な疾病を抱える者等、特別の配慮を要する状況下にある申請者については、現状を踏まえ、例えば、親を伴わない未成年者であれば、カウンセラー等の専門家との連携を行うなど、その者の状況に応じた取扱いについて特に留意するとともに、これらの事案については優先的に事案処理を行うなど、特別の配慮を行うことを明確化すべきである。

③ ②の事案を対象に、事情聴取におけるカウンセラー、医師、看護師、弁護士等の立会いを、試行的に実施すべきである。

④ 制度に対する誤解又は悪用による不適正な申請案件などについては、事前に保護対象を判別し、事案の内容に相応した処理を行うことで、これらを抑制する仕組みを設けることについて更に検討されるべきである。

その際には、申請者の置かれた立場や、行政手続一般に認められているところの手続保障にも十分に配慮しつつ、透明性のある手順に従うことが必要である。

ア 事案の内容に相応した効率的な審査手続の検討を更に進めるべきである。例えば、当初から難民該当性がなく、申請者が稼働目的の申請であることを自認している事案や、難民条約の掲げる事由を何ら申し立てていない事案、あるいは逆に、明らかに難民該当性があると推認される案件や、②で示したような、要配慮性の高い事案を、難民認定申請の本格的な調査・審査に入る前の段階で判別し振り分けて、簡易・迅速又は優先的に処理する仕組みの導入について検討を進めるべきである。

その際には、申請者が自らの全ての事情を当初から述べることができない事案などが存在し得ることに鑑み、難民認定の権限を有する機関の担当官で、十分な専門性及び経験年数を有する者が事情聴取を行う機会を保障すること、不認定になった者に対し不服申立ての途を確保すること、難民不認定理由の開示など、手続保障への十分な配慮が不可欠であることに留意する必要がある。

イ 再度の難民認定申請は、当初の申請手続後に新たな事情が生じた場合、又は、当初から存在する事実について、当初の申請手続時に主張立証しなかったことにやむを得ない事情がある場合に限り認められる旨を明確にするべきである。その上で、アで述べた事案の内容に相応した効率的な審査手続ので「新たな事情」及び「やむを得ない事情」の有無を判別することについて、更に検討を進めるべきである。

留意点はアと同様である。

- ⑤ 専ら稼働することを目的とした申請の誘発を抑制するため、諸外国の例も参考に、申請者に対する就労許可を一定の要件や条件の下で行うことにつき、更に検討を進めるべきである。

その場合において、真に庇護を求める者の生活の安定が阻害されることのないように最大限の配慮を払うことが重要である。

#### 【議論の状況その他参考事項】

- (1) ①について

- 保護対象の明確化に伴い、申請者の抱える事情についての的確・迅速に把握するために、申請者からは申し立てやすく、難民調査官からは把握しやすくするとの観点から、申請書の様式を見直すべきである。
- なお、ニュージーランドの難民認定申請書においては、難民条約に加え、同国の法令で保護対象となっている拷問等禁止条約、自由権規約の該当条項に関係する事実を記載する欄が設けられている。

- (2) ③について

一次審査での申請者への事情聴取において、弁護士の立会いが現在認められていない理由は、法務省によれば、申請に際しては、客観的証拠資料に限られるため、申請者自身の供述という証拠方法の信用性を慎重に吟味する必要がある、申請者のみしか知り得ない事実や、他者のプライバシーに関わる事実についてありのままに供述できる環境を確保するために、第三者を交えずに事情を聞く必要性が高いことにあるとされている。

この点、プライバシー面については、弁護士には守秘義務が課されていること、何より、弁護士の立会いは、手続の透明化と客観化を図るものであり、争点整理等による迅速な案件処理にも資すること等から、難民認定手続における適正手続の充実のためには弁護士の立会いが不可欠であるとの意見があった。次述の意見に対しては、異議審査における代理人弁護士の実情と、申請者が弁護士を代理人として必要とすることとは別個の問題であり、実情から弁護士を排除することにはならないとの指摘や、対審的構造でなくとも、処分の結果の重大性に鑑みると、適正手続保障の観点から弁護士の立会いもめるべきとの見解が示された。

他方、一次審査の性質は、被疑者及び被告人に固有の権利が保障される刑事捜査手続及び刑事訴訟手続や、対審的構造を採る行政争訟手続とは異なり、当局が申請者の抱える事情を聴取するものであること、また、期日設定の必要等により申請処理期間が更に長期化するおそれがあること、及び、現在の異議審査における代理人弁護士の実情について、多くの難民審査参与員から問題が指摘されていることに鑑みると、弁護士の立会いを直ちに一般的な制度として認めることに関しては、慎重に考えるべきとの指摘があった。

一次審査における弁護士の立会いについては、まずは、特に要配慮性の高い事案について、試行的に実施し、審査手続その他に与える影響等を踏まえながら、その拡大を含めて段階的に検討されるべきとの結論に至った。

その場合には、異議審査における代理人弁護士の実情についての改善、不適切な弁護士の通報及び対応のための方策や、審査期日の設定及び迅速な手続追行への積極的な協力等について、弁護士会側の自助努力がなされ、その成果が十分に検証されることが不可欠であるとの意見があった。

(3) ④について

○ アについて

- ・ 手続の在り方を考える場合には、手続の簡易・迅速な処理の実現という課題と、申請権の濫用と思われる案件に対する対処という課題と

を、同時並行で考えていく必要がある。後者への対処として、申請者の難民該当性を根拠づける事情をおよそ申し立てていない申請については、(形式不備を理由に)不適法却下とし、申請のループを断ち切る策を検討する余地もある。一方、難民該当性については申請を受けた上で丁寧に調査判断するべきであるという観点からは、一般的には、そのような却下の扱いをするのではなく、実際的な対応として、申請を振り分けて簡易・迅速に処理する手続を設けることが適当である。

なお、事案を振り分けるための考慮要素をあまり複雑かつ多岐にわたるものにするのは、振分けの手続それ自体を複雑化させ、手続の効率性をかえって阻害するから避けるべきであり、振分けのための考慮要素は、客観的に明白な事由を中心とすべきである。

- さらに、異議審査において、口頭意見陳述を自ら放棄しあるいは本人自身が所在不明となったため、審尋が行われない事案については、日程調整が伴わず、優先処理・短縮処理が可能なことから、実務運用において、速やかに難民審査参与員の意見を踏まえ決定の判断を行う仕組みを導入することにより、異議審査の処理期間を短縮することを検討すべきである。
- 欧州では、「国際的保護の付与・撤回のための共通手続に関する2013年6月26日付けの欧州議会・理事会指令」(EU手続指令)において、加盟国は、一定の事由に該当する申請と判断される場合には、優先処理・短縮処理ができるとともに、国内法令で、明らかに根拠のない申請とみなすことができるとされており、例えば、①審査とは全く又はほとんど関係のない問題のみを提起する場合、②申請者が安全な国の出身者である場合、③申請者が虚偽の情報又は書類を提出する等により管轄機関を混乱させた場合、④迫害の申立てについて、明らかに説得力を欠き、一貫性がなく、矛盾した、ありそうにない、又は不十分な説明をした場合、⑤送還回避のみを目的として申請を行

った場合、⑥不法滞在により正当な理由なく管轄機関に出頭せず、速やかに申請をしなかった場合、⑦加盟国の国家安全保障又は公的秩序にとって危険な場合等が規定されている（第31条第8項、第32条第2項）。

- また、UNHCR執行委員会決議第30号(1983年)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。

- 他方、第一義的には質の高い、公平な審査手続の確立が急務であり、質の向上のないままに濫用的申請を抑制するという名目で制度の導入が先行されるべきではなく、事前審査制度については、公正な審査手続の確立を前提とした上で、①国際的保護基準の客観的・専門的なレベルでの確立を踏まえて、明らかな濫用等の要件について客観化し、法文上明確化すること、②①で確立された要件に該当するかどうかの判断に当たっては、全件について面談を実施すること、③一次審査において事前審査によって通常の手続に移行しないケースに関する不服申立ての在り方を明確に定めること等の意見が出され、審査の簡略化といった方法を安易に採るべきではないとの指摘があった。

#### ○ イについて

- EU手続指令前文(36)においては、「申請者が、新たな証拠又は論拠を提出することなく再申請を行う場合、加盟国に対し新たに完全な

審査手続きを実施することを義務付けるのは不相応である。そのような場合には、加盟国は一事不再理の原則に従って申請を却下することができる」とされ、同第33条第2項では、「再申請であり、EU資格指令に従い新たな要素若しくは事実認定が生じない又は申請者によって提出されない場合」等には、各加盟国が申請を不適法とすることが認められている。

- ・ 退去強制による送還回避のために申請を行う者に対する具体的対応策については、本件取組の効果を分析しながら、今後更に検討されるべき課題である。

(4) ⑤について

- 日本では、正規在留者であるうちに申請を行えば一定期間経過後に制限のない就労許可が受けられ、申請を繰り返すことにより稼働を続けられることが、同国人間の口コミなどで広がっていること、また、送出国や日本国内でブローカーが介在し、不適正な申請を助長している状況があるとの指摘があった。審査の現場においても、当初から就労目的であることを自認しつつ申請に及ぶ事案や、本国に多額の送金を行っている申請者が多くいるとの指摘があった。
- 諸外国では、申請から一定期間が経過し、申請に対する処分がなされないことにつき申請者に帰責性がない場合に、就労許可が付与されており、また、国内労働市場の保護のための条件（EU指令、英国、ドイツ等）、申請者の生活困難要件の立証（カナダ、豪州、ニュージーランド）等、各種の要件及び条件が設けられている。
- 以上をはじめとする様々な状況に鑑みると、我が国における難民認定制度の現行の運用において、正規在留者からの申請に関しては、一定の期間が経過すれば一律に就労を認めていることが、かえって稼働目的の申請を誘発しているとみられるところがある。そこで、専ら稼働することを目的とした申請を抑制するため、一定の要件及び条件の下、個々の

事情に応じて就労の可否を個別に判断する仕組みについて、申請者の置かれた状況に十分に配慮しつつ、引き続き検討が進められるべきである。

- ところで、申請者の法的地位・生活支援策に関し、現在、申請者のうち、生活困窮者と認められる者については、国の事業として、保護費（生活費・住居費・医療費）が支給されているが、このまま申請数が増加すると、支援が困難になることが予想される。
- このことに関連して、現行制度上就労が認められている正規在留者である申請者に加え、不法滞在者等の非正規在留者である申請者に就労を認めることの是非について、議論がなされた。
- この点、難民条約の精神からは、正規在留者・非正規在留者を区別して取り扱うことに合理性はなく、「就労は人間の尊厳」であることを踏まえ、一律に就労を認めるべきであるとの意見があった。加えて、申請期間中に おいて自立した生活を送ることで精神的な安定が図られるとともに、難民として認定された場合などに速やかな社会統合に繋がりやすいとの指摘もあった。
- 他方、前述した正規在留者の状況に鑑み、不法就労目的の者による濫用的な申請が誘発される可能性があること、現在、長期間日本に滞在してから、中には摘発や犯罪により退去強制手続が執られた段階で、難民性を主張する者が多くなっており、一律かつ無条件に就労を認めることには慎重であるべきとの意見があった。
- この問題については、まずは、正規在留者からの専ら稼働を目的とした申請に対する諸方策の効果を十分検証しつつ、今後の課題として、例えば、申請者の状況により個別に検討を行い適切な条件の設定を行う等、一定の条件及び要件の下で、非正規在留者についても就労を認めることの是非について、諸外国の例も参考に、我が国の国民生活への影響等を十分に踏まえ、引き続き検討を進めるべきである。