

2015年9月17日

「第5次出入国管理基本計画」及び「難民認定制度の運用の見直しの概要」に対する声明

全国難民弁護団連絡会議

1 はじめに

2015年9月15日、第5次出入国管理基本計画（以下「本計画」という。）が法務省により発表された。このうち、難民については、「7 難民の適正かつ迅速な庇護の推進」の項目で主に触れられている¹。

いま、世界がシリア難民を含めた難民の受け入れの問題に苦闘しているこの時期に発表される日本の難民認定制度の「適切かつ迅速な庇護」のあり方であるから、その内容は世界からも注目をされていた。

しかしながら、本計画及びそれに引き続き発表された「難民認定制度の運用の見直しの概要」（以下「本見直し概要」という。）によれば、およそ「適正かつ迅速な難民認定」が実現されるとは考えられないことが、より一層明らかになったと言わざるを得ない。

2 真に庇護を必要とする難民の保護に当たっての問題は、申請の急増にあるのではなく、法務省入国管理局の難民認定に対する極めて消極的な姿勢である

本見直し概要は、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない申請が「急増した結果、審査期間が長期化し、真に庇護を必要とする難民を迅速に庇護することに支障が生じている」としている。一見もっともな説明であるが、実際は、真に庇護を必要とする難民を迅速に庇護するにあたっての最大の問題は、決して申請の急増にあるのではない。2015年8月18日付石橋通宏参議院議員による我が国における難民認定の状況に関する質問に対する答弁書によれば、難民認定申請に対する異議申立を行った者全体及び異議申立てに理由がないとして棄却された者の難民認定申請から異議申立ての決定までに要した平均期間が約37ヶ月であるのに対し、難民認定を受けた者の難民申請から異議決定までの平均期間は69.7ヶ月である。つまり、異議申立てに係る決定までに、認定された者は、不認定とされた者の約2倍の期間がかかっている。ここから浮かび上がるのは、難民認定されるかもしれない者については極めて慎重に審査し、どうしても難民該当性を否定しがたい場合にのみ難民認定をするという、難民認定に対する極めて消極的な姿勢である。また、本計画の参考とするために策定された第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会が昨年12月に出した報告（以下「専門部会報告」という。）においては、迅速処理の対象として、「明らかに難民該当性があると推認される案件」が含まれていたのが、本計画においては、「制度の濫用又は誤解に基づいた申請」のみがその対象とされている。これらからす

¹ 全難連は、計画案段階において、[「第5次出入国管理基本計画（案）に対するコメント」](#)として指摘しており、その指摘内容は今般の計画にも基本的にあてはまる。

れば、本計画によっては、「真の難民」を適正迅速に庇護しようとする姿勢も、その具体的方策も全く見えないと評価せざるをえない。

3 日本の難民認定数が極めて少ないのは、「新しい形態の迫害」を認めてこなかったことでは全くなく、他国に比べて著しく厳しい基準を要求していることにある

また、「新しい形態の迫害」を認めることが強調されているが、そこで挙げられている例は、難民条約を通常用語にしたがって解釈すれば当然認められるべきであり、難民認定につき実績を有する欧米諸国において従来から認められてきた形態の迫害に過ぎない。さらに、日本において難民認定数が極めて少ないのは、この「新しい形態の迫害」を認めてこなかったことが主たる原因ではなく、「迫害の恐怖を有するという十分に理由のある恐怖」の解釈につき、他国に比べて格段に厳しい基準を要求し、事実上帰ったら確実に迫害されると言えない限りは難民と認めないとしてきたことにより根本的な理由がある。専門部会報告の中で、認定判断の明確化が提言され、その方策として「難民該当性に関する判断の規範的要素を可能な限り一般化・明確化するべきであるとし、それにあたって、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」すべきであるとしたのもかかる文脈に基づく。

4 現行の制度に関与している難民審査参与員が難民認定の判断要素を提案するという仕組みは、制度の改善に何ら結び付くものではない

驚くべきことに、本計画では、「保護対象、認定判断及び手続きの明確化」のための方策として、このような UNHCR や諸外国の蓄積の参照などは一切言及されず、本見直しの概要においては、「難民認定の判断要素に関して、難民審査参与員が法務大臣に提言をし、法務大臣がその後の難民審査の判断に用いるようにするための仕組みを構築する」ことが明らかにされた。しかしながら、難民審査参与員は、異議申立手続きにおいて法務大臣に対しその意見を述べるもので、異議申立てにおける認容数は2013年で3人、2014年でも6人に過ぎず、まさに極めて少ない難民認定数をもたらしている現行の難民認定制度の一端を担っている者である。また、難民審査参与員は出入国管理及び難民認定法上「法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者」ではあるとされるものの、難民法または難民認定の専門家では必ずしもない者も多く、難民法やその解釈につき法務省が作成した資料にしたがって難民認定を行っている者も少なくない。加えて中には「難民認定すべきだとの意見を出したことは一度もなく、迷ったことさえほとんどない」と公言している参与員もいるなど、その中立性にも疑問がある者もいる。その難民審査参与員が法務大臣に判断要素につき提言する（そもそも、難民審査参与員は全部で約80名おり、これだけの人数がどうやって提言をするかも全く不明である）という仕組みを設けたとしても、制度の改善に何ら結び付くものではないといわざるを得ない。仕組みの構築のためには、UNHCR 等難民法の専門家である第三者の意見を組み入れなければ現状の改善はありえない。

5 正規在留申請者の就労許可問題の制限は適切ではない

本見直し概要は、正規在留の申請者に対する就労許可のあり方が、申請の濫用を誘発しているという考えからその就労許可に制限を加えようとしている。

しかし、難民申請者の多くには非正規の在留状況から申請に至る者が多く存在することは明らかであり、その者らの生活状況に対する配慮はまったく見られない。RHQによる保護費の支給のシステムが支給率の面でも支給内容の面でも不十分であることは明確に認識されるべきであり、正規非正規を問わずに、難民申請者の生存をどのように保障していくのかという問題を正面から捉えるべきである。

6 おわりに―難民保護は出入国管理から切り離されるべきである

本計画及び本見直し概要によって、法務省が、我が国における難民認定数が6人（2013年）、11人（2014年）と際立って少ない原因を探ろうとする意思も、真摯に問題解決に向けて取り組もうとしている姿勢も感じられないことが明らかになった。

そもそも、条約上の義務に基づく難民保護は、出入国管理と切り離されて行われるべきであるにもかかわらず、「出入国の公正な管理を図るため」（出入国管理及び難民認定法第61条の10）に策定される「出入国管理計画」の中で難民保護の在り方を検討すること自体が不適切であって、申請抑制策に偏った第5次計画は、難民保護についての検討が出入国管理の文脈の中でしか行われない弊害の表れであるとも言える。

当会議としては、日本が難民条約締約国であり続けようとするのであれば、このような出入国管理の視点によるものでなく、条約締約国として当然に求められる難民保護の在り方についての真摯な検討を行うことを強く求めるし、現実の世界に存在する難民に対しても受け入れのための具体的な方策をどのように講じるのか現実的な対応を検討されることを強く求めるものである。

以上