

難民認定手続迅速化のための提案

2016年3月29日

全国難民弁護団連絡会議

提案の骨子

- 1 難民認定申請手続（一次申請）については、その判断権限を事実の調査を担当する難民調査官に持たせること。
- 2 異議申立手続については、難民審査参与員が単独で担当できるようにした上、その判断権限を担当する難民審査参与員に持たせること。

提案の理由

1 現状：審査期間の長期化

報道によれば、認定の可否の結果を待っている人の数が、昨年6月末段階で1万人を超えている。審査にかかる平均処理期間は、難民認定申請は四半期平均で7.3～8.5カ月（2015年）、異議申立てでは29.1カ月（2015年上半期）である。

2 判断権限移譲の必要性

（1）審理の長期化に対する法務省の改善案

法務省が主張するとおり、これほど審査期間が長期化している一因は申請者数の急増にあるものと思われる。そして、かかる事態に対応する者として、現在、法務省は、新たな運用を導入して、主として法務省の視点からすると難民該当性がないと思われるものの審理の迅速化を図っているようである。

（2）上記改善案では難民の迅速な保護につながらないこと

しかしながら、本来、難民を正しく難民として保護するという難民条約締約国として果たすべき役割からすれば、より深刻なのは、難民として保護されるべきものが極めて長期間不安定な地位にさらされているということである。実

際、法務省が新たな運用を導入する以前から、難民として認められる者は、難民として認められない者よりも審査期間が倍近くかかっている。すなわち、2014年に処理した異議申立てのうち、難民認定申請から異議申立の処理までに要した期間の平均は約37ヶ月であるのに対し、異議申立に理由があるとして難民認定をしたものの難民認定申請から認定までに要した期間の平均は約69.7ヶ月であり、認定者は申請者全体または不認定者にかかる期間のおよそ倍の期間がかかっている（第189回国会・質問第233号参議院議員石橋通宏議員の質問主意書に対する答弁書）。この事実は、難民である者を難民でないと誤って認定することよりも、難民でないものを難民として認定することをおそれ、難民該当性があると思われる者に対する調査がより慎重になされていることを示すものと言え、難民認定に消極的な法務省の姿勢を端的に示している。

実務上、難民認定者について見ると、難民認定申請及び異議申立手続のいずれも、申請者に対するインタビューが行われてから結果が出されるまで、極めて長い期間がかかっている。そして、この傾向は、認定者において顕著であり、申請者に対するインタビューから結果の告知まで、難民認定申請及び異議申立手続いずれも1年またはそれ以上かかることが珍しくない。

この点につき、法務省は、新しい難民認定要領の中で、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については、優先的に事実の調査を実施するとしているが、それでは問題は解決しない。認定者につき、結果までに長い期間がかかっている主な原因は、調査や審尋を直接担当する難民調査官や難民審査参与員の手を離れてから、地方入国管理局長や法務省入国管理局において当該事案についての審査がなされ、特に法務省入国管理局における審査に時間がかかっていることにあるからである。

(4) 特に異議申立手続きについて

異議申立手続においても、同様に、担当する難民審査参与員が判断を有する仕組みとするべきである。

1の現状で述べたとおり、審査の長期化は、特に異議申立段階において顕著であり、早急の改善が求められるところ、現在の3人1組の審理体制を単独

で審理できる体制に改めれば、少なくとも現在の3倍のスピードで審理をすることが可能である。また、難民審査参与員も、本来、難民条約についての十分な知識を有することを前提としているべきであり、その前提が満たされる限りは難民審査参与員が判断するにあたって支障はないものと考えられることは、難民調査官の場合と同様である。

(5) 適正な難民認定手続きの観点からも直接主義が要請されること

本来、難民認定の手続の要請の一つとして、直接主義がある。証拠の乏しい難民認定の手続においては、申請者の供述が重要な意味を有し、その信ぴょう性を正確に判断するためには、申請者に釈明の機会を与え、直接にその供述を聞いたものが判断することが重要であると考えられ、多くの難民認定を行ういわゆる欧米諸国においては、この直接主義が取り入れられている。しかるに、日本においては、案件が法務省入国管理局に送られた後、誰がどのように判断しているかも全く不明である。正確な条約解釈が求められ、本来透明であるべき難民認定が、このような不透明な手続きにより行われているということも全く異常であるというほかなく、このことが不正確な難民認定の主要な原因の一つであると考えられる。

(6) 小括

以上からすれば、難民認定手続及び異議申立手続いずれにおいても、その調査や審尋を担当した者が直接判断を下せるようになることが、現在の審査の長期化の抜本的改善という観点に加え、正確な難民認定という観点からも、早急に求められていることが明らかである。

3 具体的方策

難民調査官や難民審査参与員が判断権を有するための方策としては、端的に権限を委譲することが透明性の観点からも最も望ましい。

しかしながら、完全な権限委譲がすぐには難しいということであれば、既に先例がある法務大臣からの権限の委任という方策も考えられる。

すなわち、平成13年の出入国管理及び難民認定法改正により、法務大臣は、一部を除き、出入国管理及び難民認定法に規定する法務大臣の権限を各地方入国管理局長に委任することができることとなった（出入国管理及び難民認定法69

条の2)。これは、「入国管理局における業務量の増加にかんがみ、事務処理の合理化を図る」ために導入されたものである（平成13年11月16日衆議院法務委員会における森山真弓法務大臣の説明）。これにより、法務省が、高度な政治的判断が求められると説明してきた在留特別許可に関する権限も各地方入国管理局長に委任されることになった。

他方、今回問題になっている難民認定は、難民条約という条約の解釈に関する問題であり、高度な政治的判断等は不要であり、むしろ、政治的判断等は介入すべきでなく、より権限の委任は容易であると考えられる。そして、難民調査官は、難民認定の事務を司る職員であることからすれば、当然に難民条約につき十分な知識を有することを前提とするべきであり、その前提が満たされる限りは直接主義を取り入れるにあたって実際上の不都合は存しないものと考えられる。

4 まとめ

以上のおり、難民として認められるべき者を迅速に正しく認定するという観点から考えたとき、現在の、法務省の改善案では、真の難民の迅速な保護につながらないことは明らかである。

全国難民弁護団連絡会議は、2002年11月、包括的な難民関連制度改革のための提言を発表しており、その内容のほとんどがいまだ実現していないことについては失望を禁じ得ないが、昨今の状況に鑑み、改めて、直接主義の導入だけでも早急になされることを求めるものである。

以上