

## 出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案に対するコメント

2017年3月2日

全国難民弁護士連絡会議

代表世話人 弁護士 渡邊彰悟

東京都新宿区四谷 1-18-6 いずみ橋法律事務所

電話：03-5312-4826 FAX：03-5312-4543

Eメール：jlnr@izumibashi-law.net URL：<http://www.jlnr.jp/>

### I 難民の認定に係る権限等の地方入管局長への委任

#### 結論

- 1 認定の権限を法務大臣から移すことについては賛成するが、委任先は、地方入管局長でなく、調査を担当する難民調査官とすべきである。
- 2 審査請求手続（異議手続）についても、認定の権限を法務大臣から移すべきである。本来は、異議は独立した機関により判断されるべきであるが、そのような制度が実現するまでの間、委任先は難民審査参与員とし、かつ、難民審査参与員がそのための専門性を有するようにした上で、合議体でなく、単独で判断できるようにするべきである。

#### 理由

##### 1 難民認定手続（一次手続）について

本改正案が出されるに至った背景として、「近年、難民認定申請数が急増し、未処理案件の増加及び処理期間の長期化を招いており、真の難民の迅速かつ確実な保護に支障を生じさせないためには、難民認定手続の適正性を確保しつつ、難民認定手続の効率化及び合理化を図るとともに、濫用・誤用的な申請に対して適切に対応する必要があること」が挙げられている（「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令」の概要について）。

実際、平成29年2月10日に発表された法務省プレスリリースによれば、平成28年の難民申請者数は10901人であり、処理数は8193人である。このように申請者数を処理数が上回る状態はここ数年続いており、現在の難民認定手続の仕組みでタイムリーに難民認定を行うことが不可能であることが明らかになっている。

かかる状況に鑑み、当会議においては、2016年3月29日、「難民認定迅速化のための提案」として、「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を提言していたところである

([http://www.jlnr.jp/statements/2016/jlnr\\_proposal\\_20160329\[final\].pdf](http://www.jlnr.jp/statements/2016/jlnr_proposal_20160329[final].pdf)。以下「当会議提言」という)。

日本の難民認定手続が最終判断までに長期間を要する主たる原因に、調査や審尋を直接担当する難民調査官の手を離れてからの審査、特に地方入国管理局を離れた後の法務省入国管理局での審査に時間がかかっていることは当会議提言で指摘したとおりである。この点からすれば、難民認定の権限を地方入管局長に委任することは、手続きの迅速化につながるものであり、歓迎できる。

しかしながら、地方入管局長は、難民法や難民手続について、専門性を有する者であるとは言い難く、そのような者が最終判断権者になることは適切でない。また、当会議提言でも指摘した通り、適正手続の観点からすれば、事情聴取や調査を担当した難民調査官が直接に判断するべきである。加えて、難民調査官が判断をすれば、判断をより迅速に行うことが出来る。以上からすれば、委任先は地方入管局長ではなく、難民調査官であるべきである。

また、改正案によれば、但し書きで法務大臣が引き続き難民認定等を行うことを妨げないこととされ、実際、報道によれば、「今回の対策では政治的な迫害の可能性が高い案件を引き続き本省で処理し、経済的な事情など明らかに難民としての要件を満たさない申請者を不認定とする決定を地方でできるようにする」(2017年2月1日付日経新聞記事)とのことである。これが事実であるとすれば、そのような区別については以下の理由により強く反対する。まず、このような区別がなされた場合、認定されるべき案件についての迅速化については、「濫用・誤用的な申請」の迅速化の結果の副次的な影響がありうるのみで、何ら認定されるべき案件の迅速な処理に向けての取り組みがなされないことになる。また、難民の保護法益(難民の生命身体等重大な人権)からすれば、認定ではなく不認定にこそ慎重になるべきであり、少なくとも不認定の方をより不十分な手続きで行うことは許されない。したがって、委任するのであれば、案件によって区別するのでなく、一律に委任をすべきであり、かつ、一律の委任に耐えられるだけの専門性を有する者による認定がなされるべきである。

## 2 審査請求手続(異議手続)について

今回の改正案は、難民認定手続(一次手続)のみの改正案となっているが、未処理案件が多数にのぼるという問題は、審査請求手続(異議手続)

においてより深刻である。したがって、法務大臣から権限を移すことは、審査請求手続においても同様に検討されるべきである。

審査請求手続については、一次手続と同じ法務大臣が判断権を有し、独立性が担保されていないという問題点は従前から指摘されているところであり、本来、入国管理局から独立した機関が担うべきである。

上記の点を措き、仮に現在の制度を前提とする場合にも、審査請求が3人の難民審査参与員により担われているという現在の仕組みでは、いかに難民審査参与員を増やそうとも申請案件の急増に見合うペースで増やすことは現実的でないから、個々の難民審査参与員が単独で判断をできる仕組みとするべきである。もっとも、現在、難民審査参与員については、就任にあたり、難民法や難民手続についての知見を問われることはなく、かつ、義務的な研修もないから、難民審査参与員の専門性については参与員による差が極めて大きい。このことからすると、現状のままで難民審査参与員が単独で難民認定を行うことは現実的でないが、このように、難民審査参与員の専門性が制度的に担保されず、参与員による差が著しいという事態は、仮に合議制であっても不適切であることは明らかである。したがって、この点については、研修の義務付け等を通じていずれにしても早急に解消される必要があり、その上で難民審査参与員が単独で判断する仕組みを早急に導入すべきである。

## II 再申請用の難民認定申請書の様式の制定（規則別記74号の2様式）

### 結論

「真の難民の迅速かつ確実な保護に支障を生じさせないこと」が目的であり、再申請用の難民認定申請書の様式を制定すること自体には、賛成する。

ただし、以下の通り、①注意事項、②質問6のかっこ等、具体的な様式・記載の一部につき削除を求める。

### 理由

#### 1 新たな迫害事情（処分時後の事情）

新たな迫害事情は、申請者（または代理人）が初回申請において主張することが不可能な事情であり、実質的には初回申請と同様であることから、これを再申請として認める必要性は極めて高い。

具体的には、前回申請時点（ないし処分時）以降の出身国情勢の変動、申請者個人の状況（政治活動等）の変動等があげられるが、これを

想定した質問 1 から 5 は概ね賛成できる。

もともと、質問 5 (2) 『『新たな迫害事情』をあなたが知った時期は、いつですか。』とあり、新たな迫害事情を知った時期が、必ずしも主張の期待可能性とは関係せず、またこれを厳密に特定することも困難であるから不要とすべきである。

## 2 新たな資料の提出

質問 4 において「新たに主張する迫害事情」が「ない」と回答した場合にも、「6 以降の質問に答えてください」とあり、質問 6 に「今回、新たに提出する資料はありますか」との質問がある。

これは前回と同様の主張であっても初回申請時点において提出しなかった資料を提出する余地を認めるものであり、複数回申請における認定が認定数全体の 10% 前後を占めていることから、難民申請者の「確実な保護」との趣旨との関係において妥当なものであり、賛成できる。

もともと、質問 6 で「ある」と答えた場合のかつこ書において『(資料は日本語に翻訳して 2 週間以内に提出してください)』とあり、この点は後述するように削除すべきである。

## 3 その他 (冒頭の注意事項)

再申請様式の冒頭の「注意事項」につき、以下 2 点、削除すべきである。

### (1) 申請時点から資料提出期限を 2 週間以内としている点 (質問 6 かつこ書も含む)

本申請書の注意書には「提出したい資料がある場合は、本日から 2 週間以内に提出してください」とされ、また新たな資料 (新たな迫害事情の主張を基礎づけるものも含む) の提出についても、質問 6 かつこ書でも「資料は日本語に翻訳して 2 週間以内に提出してください」とされている。

しかしながら、申請時点から 2 週間以内に資料を提出することは現実的には不可能又は著しく困難である。このことは、場合によっては国外から資料を取り寄せる必要がある場合もあることを考えれば明らかである。加えて、当該資料につき日本語に翻訳したものが要求されるとすれば、当該資料の申請後 2 週間以内の提出はさらに不可能又は著しく困難になる。

注意書における上から 3 つ目のチェックボックスをチェックしない場合やチェックしたが当該期限内に提出できなかったの効果が不明であるが、仮にチェックをしなければ申請を受け付けない、またはチェックしたが当該期限内に提出できなかった場合にそれ以降の資料提出は受け付

けないとすれば、当該期限内に資料提出が不可能である場合に難民申請者は申請をあきらめたり、立証の機会を事実上奪われることとなり、「真の難民の迅速かつ確実な保護」のための迅速な処理という趣旨を没却する。また、申請2週間以内に提出できるよう当該申請を遅らせる事案、提出できなかった資料を提出するためのさらなる再申請を行う事案等を誘発することとなる。これもまた「真の難民の迅速かつ確実な保護」との趣旨に反する事態を生じさせるものである。

他方、チェックボックスにチェックをしないことや期限内に資料提出をできなかった場合にそこまでの重い効果は持たせないとすれば、このような記載は難民申請者に不要な萎縮的效果を生じさせることになるから、その場合もこのような事項を記載することは適切でない。

以上より、注意書における上から3つ目のチェックボックス、質問6のかっこ書は削除すべきである。

## (2) ネガティブな回答を先行させている趣旨が不明であること

ほぼすべての質問に関し、「いいえ」が「はい」に先行して記載されている。これは再申請自体に原則新たな迫害事情がないと予断をもって様式を制定していることの表れとも思え、その他の様式、通常の場合と同様に「はい」を先行させて記載すべきである。

## 4 専門部会の申請様式の見直しの提言の履行

なお、再申請用の難民認定申請書の様式を制定することに関し、難民認定申請書の新たな様式も制定するよう求める。

第6次出入国管理政策懇談会に設置された難民問題専門部会は平成26年12月に「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果」の提言Ⅱにおいて「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改めるべきである」と提言している。

なお、この提言は、第6次出入国管理政策懇談会が平成26年12月に「今後の出入国管理行政の在り方」と題する「報告書」においても、「課題への具体的かつ効果的な対応策については、平成25年10月に当懇談会の下に設けた「難民認定制度に関する専門部会」からの報告（「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果」）の趣旨を十分に踏まえつつ、法務省において、速やかに制度設計のための具体的な検討がなされるべきである。」（第9 難民認定制度に関する検討（28頁以下）とされている。

さらに、法務大臣が平成27年9月に策定した「第5次出入国管理基

本計画」においても「以上のほか、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」及び同懇談会の下に設けられた「難民認定制度に関する専門部会」から平成26年12月に提出された報告書上の提言内容について、その趣旨を十分に踏まえつつ、また、国際情勢を見極めながら、体制、制度及び運用の見直しに向けて更に検討を進めている。」(7 難民の適正かつ迅速な庇護の推進(31-32頁))とされているところである。

以上から、再申請用の難民認定申請書の様式の制定のみならず、難民認定申請書の様式(規則第55条第1項、規則別記第74号様式)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。

なお、同様に一時庇護上陸許可の申請書の様式(規則第18条第4項、規則別記第27号様式)の見直しも検討すべきである。