

法務大臣 上川陽子 殿
法務省入国管理局長 和田雅樹 殿

平成30年1月12日

法務省発表「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」
に対する声明

全国難民弁護団連絡会議
代表 弁護士 渡邊彰悟
事務局長 弁護士 難波 満

全国難民弁護団連絡会議（代表 弁護士 渡邊彰悟）は、本日付けで法務省入国管理局より発表された「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」に対し、迫害のおそれから逃れて来た難民を適切に保護し、日本国が難民条約の締約国としての国際義務を果たすべく、同見直しの内容の見直しを求める。

記

第1 「難民認定制度の運用の更なる見直し」の概要

法務省発表によれば、平成27年9月から実施している就労・在留制限が再申請者の抑制に一定程度の効果を発揮したとし、更なる難民認定申請の抑制を目的として新たに初回申請者への抑制措置が導入される等、下記の変更が示された。

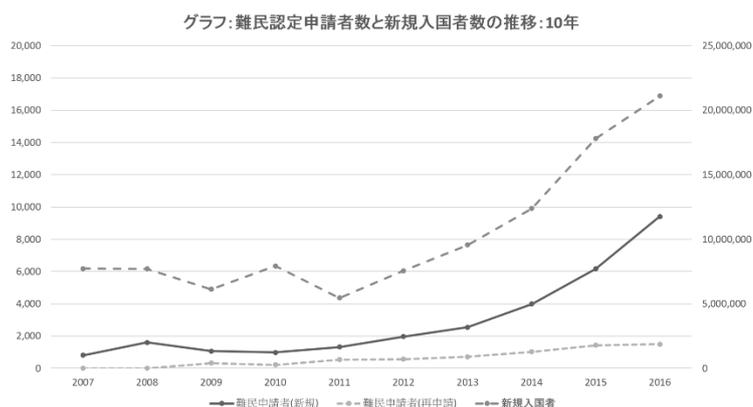
- 1 初回申請者に対する就労制限／在留制限を新導入
 - (1) B 案件に対する在留制限
 - (2) D 案件について、「本来の在留活動を行わなくなった後に申請した者」又は「出国準備期間を付与された後の申請」者に就労不可
- 2 複数回申請者に対する一律（A 案件以外）の在留制限を導入
 - (1) 2 回目の C 案件に対する在留制限（これまでは就労不可だが在留資格あり）
 - (2) D 案件でも在留制限
- 3 在留資格のある A 案件に対する申請後 6 か月前の就労許可を導入

第2 全体的な問題

難民条約の締約国として一番重要なことは、保護すべき者の保護であるはずである。法務省入国管理局は、「真の難民の迅速かつ確実な保護」のためにこれらの施策を行っている」と説明するが、そうであるとすると、出入国管理政策懇談会の下で平成26年12月、「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」が出された後3年間、このような「濫用・誤用」者抑制案しか出されず、「真の難民の迅速かつ確実な保護」に向けての直接の施策が出されていないことはなぜなのか疑問が生じる。これらの抑制案と真の難民の、迅速はともかく「確実」な保護は、もはや無関係である。結局法務省は「真の難民の迅速かつ確実な保護」など関心がなく、この度の変更案も申請数を減らすこと自体が目的となっていると言わざるを得ない。

実際、日本で不認定を受けた後に他国で庇護申請をして難民認定を受けたり、ある集団の構成員からの申請で他国ではその集団の構成員であることさえ確認できれば難民認定を出しているのに、日本では何度もインタビューして長い時間をかけて不認定としたりする例が後を絶たない。そうした人たちが再申請した時に「濫用・誤用」とされる現状こそが改善されるべきである。そこには手をつけず、申請数を減らすために難民申請を萎縮させる施策ばかり進める現状は真の難民の確実な保護に逆行するものだ。「真の難民の迅速かつ確実な保護」のためには、難民審査の質を上げるべく、待避機会（補完的保護）の導入、難民認定基準の明確化、手続きや審査の透明性の向上といったことが重点的に対応されるべきである。

また、難民申請数を減らすという観点からも、その実効性については疑問がある。下記グラフ¹から見ても、難民申請者数の増加は観光立国推進等の政府の方針の結果として増加した新規入国者数に対応しており、今後も入国者が増え続けていくなれば、たとえ抑制制限により難民申請者数が相対的に減ったとしても、実数では増加することが見込まれる。実際に、法務省がこれまでの抑制措置で「一定程度の効果」があったとする再申請者についても、その割合が減っているものの、数字自体



¹ 2007年及び2008年は、新規と複数回の難民申請者数の内訳が不明のため、グラフでは全て新規申請に含めている。

は増加している²。難民申請者の数を減らすことよりも、増えることを前提にした制度設計をすべきである。

第3 個別の問題

1 案件の振分け

現在の難民申請後の A・B・C・D への案件振り分けの運用では、難民申請者本人に対してどの案件に振り分けられたのか伝えられず、また、本人が自身がどれに振分けられたのかを確認する手段がない。

適正な手続きが確保されるためには、本人にどの分類に振分けられたのか伝えられ、B 案件や C 案件に振り分けられた場合には、振り分けた理由の教示とともに釈明の機会が与えられなければならない。

2 B 案件の種類

今回の見直しの前提である B 案件の種類が妥当とは言えない。実際、DV 案件、LGBT 案件、部族対立案件などの中でも難民条約上の理由に該当しうる案件が、短期間で不認定処分とされており、私的な争いとして B 案件にされ、難民該当性についての十分な評価がされずにふるい落とされていることが懸念される。

また、人道配慮に該当しうる場合には D 案件ということだが、たとえば、拷問禁止条約や自由権規約における保護を考慮する場合、難民条約上の理由がないとしても、拷問や非人道的な取扱い等のおそれがあれば国際保護に該当しうるが、現状では考慮されていないことが懸念される。補完的な保護／「待避機会」については D 案件と区別して対象を明確化していくべきである。

3 初回申請者に対する就労制限／在留制限を新導入

「本来の在留活動を行わなくなった後」の範囲があいまいである。D 案件については、少なくとも難民申請が妥当と判断されたはずであり、これらに在留制限を課すことは、難民保護の観点からすると合理的ではない。本来なら国際保護を受けるべき者に対し、難民申請を萎縮させてしまうおそれがある。

そもそも「難民申請ビザ」なるものはないので、自国からの迫害のおそれから他国へと逃れた者は、庇護申請とは別の何らかの目的に基づくビザ

² 2017年6月1日から再申請者用の難民申請用紙が導入されたが、再申請をしようとした庇護希望者が受付窓口で受理を拒否されたり、威圧的な態度により申請を思い留ませようとしたとの複数の報告がされており、水際でも複数回申請者数を減らそうとの対応がされていることが危惧される。

を得るほかない。このことからすると、「在留活動を行わなくなった後」には、入国時に庇護申請をする以外のすべての在留資格が含まれるおそれがある。しかし、現状では、たとえ空港等で庇護を求めているも、一時庇護上陸許可や仮滞在許可がほぼ許可されない運用がされている。仮に上陸後の難民申請を抑制する方向性が避けられないとするならば、すくなくとも空港等での申請に対し、もっと積極的に一時庇護上陸許可や仮滞在を与えるべきである。

このほか、今回の初回申請者を対象にした抑制を実施した場合、手続き中に生活状況が悪化する者の増加が懸念され、外務省が支給している現状でも不足気味の難民保護費の負担が増すことが懸念される。難民保護費とのバランスを考慮した実施が求められる。庇護希望者を帰国せざるをえない状況に追い込むことになりかねず、ノン・ルフルマンの原則にも違反するおそれがある。

4 複数回申請者に対する一律（A 案件以外）の在留制限を導入

前述の通り、日本で不認定を受けた後に他国で庇護申請をして難民認定を受けたり、ある集団の構成員からの申請で他国ではその集団の構成員であることさえ確認できれば難民認定を出しているのに、日本では何度もインタビューして長い時間をかけて不認定としたりする例が後を絶たない。また、本人が日本で迫害のおそれがないなどとして不認定処分を受けながら、他国で、本人の家族が、その本人の家族であることを理由として難民認定を受けるというケースも数多くある。

これらの例に示されるように、日本においては、難民認定が正確になされているとは到底言えない。しかしながら、今回の施策の導入により、このように迫害のおそれがありながら誤って難民でないと言われた人たちが自国に帰れず、やむを得ず再申請すれば「濫用・誤用」とされ、一律に在留制限をされることになる。

しかしながら、複数回申請者に対する在留制限等は、正確な難民認定を前提としなければ、庇護されるべき者を実質的に帰国せざるをえない状況に追い込むことにほかならず、ノン・ルフルマンの原則にも違反する結果となる。また、正確な難民認定がなされれば、再申請者も減り、結果として申請数の減少につながる。したがって、再申請の効果的で合理的な抑制策は、正しい難民認定のほかないのであり、今回政府が導入しようとする施策は誤ったものであると言わざるを得ない。

5 在留資格のある A 案件に対する申請後 6 か月間前の就労許可を導入

難民該当性が高いと判断した時点で、就労許可ではなく、難民認定すべきである。同じく、人道配慮の必要性が高いと判断した時点で、就労許可ではなく、在留許可をするべきである。

今回の法務省の変更案を前提としても、難民申請時に在留資格がない場合の A 案件についても就労許可の範囲に含めるべきである。

第 4 結語

以上の通り、難民申請者に対する就労・在留制限は、合理的な施策ではなく、日本が国際的な責務を果たさないことになりかねない。

「真の難民の迅速かつ確実な保護」のために必要なのは、かかる施策ではない。難民申請者数の増加を前提にして、適切に審査が行われるよう、難民審査制度の改善及びその質の向上、それによる正確な難民認定こそがまず実現されるべきである。

以上

本件に関する連絡先

全国難民弁護団連絡会議事務局

〒160-0004 東京都新宿区四谷 1-18-6 四谷プラザビル 4 階

電話：03-5312-4826 FAX：03-5312-4543

近時の法務省入国管理局による難民申請者数を減らす目的の主な取組み

年月日	主な動き
2013.11-14.12	入管政策懇の「難民認定制度に関する専門部会」（難民専門部会）の開催
.3.11	「難民異議申立事務取扱要領」の一部改正
.12.28	政策懇の最終報告書「 今後の出入国管理行政の在り方 」、難民専門部会の最終報告「 難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告） 」
.1.7	難民異議申立の早期処理について本省から東京入管に 事務連絡
.6.4	難民異議申立の早期処理について本省から名古屋入管と大阪入管に 事務連絡
.6.24	第5次出入国管理基本計画についてパブコメ募集（～7.25。9.15に 結果発表 ）
.9.15	「難民認定事務取扱要領」および「入国・在留審査要領」の一部改正
.9.16	「 第5次出入国管理基本計画 」および「 難民認定制度の運用の見直しの概要 」の発表
2016 .3.31	「難民認定事務取扱要領」の一部改正（「簡易進達」の導入、etc.）
.4.1	行政不服審査法（入管法読み替え）が施行され、難民審査請求制度の始動。
.4.25	簡易進達の対象範囲と運用を拡大（B案件について東京入管と名古屋入管）
.5.20	簡易進達の対象範囲を拡大（B案件の定義を拡大）
.7.5	簡易進達の対象範囲を拡大（一部C案件を含める）
.11.28	「入国・在留審査要領」の一部改正（在留期間更新等の処分通知の変更）
2017 .2.16	名古屋入管の難民審査請求事件について、東京入管の「臨時班」での処理の開始
.3.1	東京入管で濫用・誤用的な再申請者の送還促進措置の試行開始
.6.1	改正入管法施行規則の施行（簡易進達だった案件等を地方局のみで審査、複数回申請用の申請様式の導入、etc.）
2018 .1.15	「 難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し 」を発表（就労・在留制限の対象範囲を初回申請者まで拡大し、再申請者に一律で在留制限）