

## 出入国在留管理基本計画案に対する全難連からの意見

全国難民弁護団連絡会議

2019年4月12日

法務省は、2019年4月1日、出入国在留管理基本計画案（以下「基本計画案」という。）を発表し、同月12日を締切として意見募集を行っている。全国難民弁護団連絡会議は、「Ⅲ 出入国在留管理行政の主要な課題と今後の方針」のうち、「7 難民の適正かつ迅速な保護の推進」に対し、以下のとおり意見を述べる。

### 1 濫用・誤用の抑制と真の難民保護の問題について

基本計画案は、このテーマの中で、「難民認定制度については、近年の難民認定申請者数の急増や、我が国での就労や定住を目的としていると思われる濫用・誤用的な申請の存在により、案件全体の審査期間が長期化し、真の難民を迅速に保護する上で支障が生じていた。一方で、難民であるかどうかの認定判断の明確化なども課題とされていた。」と述べ、二つの「運用見直し」（2015年9月）と「更なる運用見直し」（2018年1月）を展開している。

この中で述べられているのは、「濫用・誤用的な申請」の抑制である。同時に「真の難民の迅速な保護に支障を生じさせないように」との表現がなされているが、ここにはいくつかの問題がある。

#### (1) 難民認定の質の問題と制度の公平性・透明性の向上について

第1に、真の難民保護のための取組が具体的には存在しないまま、申請の抑制のみが前面にでていう点である。2014年専門部会の提言Ⅱには「難民認定手続全体の公平性、透明性の向上を図りつつ」とあり、かつ、同提言Ⅲでは「難民該当性判断の規範的要素など、難民該当性の認定判断を可能な限り明らかにするとともに、事案の積極的な公表等を通じて行政の説明責任を果たすことにより、難民認定制度の透明性を高め制度への信頼性を向上させるべきである。① 難民該当性に関する判断の規範的要素を、我が国でのこれまでの実務上の先例や裁判例を踏まえ、また、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しつつ、可能な限り一般化・明確化することを追求するべき」となっているが、実際にはこの認定の質の問題は等閑視されている。この点をさらに明確にした政策に改めるべきである。ちなみに、基本計画案からは「透明性」「公平性」が抜けている。よもや、これらのことを考慮する必要がないということではないであろうが、第5次出入国管理基本計画においても、難民の分野で「制度の公平性・透明性の向上を図っていく」と用いられている表現であり、日本の難民の保

護の実現にとっての課題でもあるからこれらの表現が用いられるべきである。基本計画案の中には「難民への該当性を的確に解釈」との表現があるが、表現としても後退しており、曖昧と言わざるを得ない。

## (2) 庇護率・認定率の問題について

第2に、2017年のUNHCRグローバルトレンドにおいて、日本は、庇護率が10%を切る数少ない国の一つとして挙げられ、さらには、庇護率が1%を切り、とりわけ認定率が低い国として唯一あげられている。この点についても、日本の難民認定が世界においてどう位置付けられているかを示すものとして基本計画案における分析の中に示されるべきであるし、このような指摘に応えるためにも、前記の難民の質等に関する取組の内容をいま一度明示すべきである。

ところで、基本計画案では、「世界で多くの難民認定申請者を生じさせているアフガニスタン、イラク、シリアの出身者の我が国での庇護の状況を見ると、欧州等の諸外国と比べてもほぼ変わらないと考えられる」と述べられている。しかし、これらの国以外にも世界で申請者の多いナイジェリア、パキスタン、バングラデシュ、トルコ、ミャンマー、中国といった国々については、日本でこれまでに認定された例はない又は数件にとどまるか、最近は全く認定がない状況となっているものであり、この点も上記の分析において示されるべきである。

## (3) 案件の振分けについて

表：振分表

	2016年				2017年					2018年				合計
	第2四半期	第3四半期	第4四半期	計	第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	計	第1四半期	第2四半期	第3・第4四半期	計	
A案件	2 (0.1%)	0 (0.0%)	3 (0.1%)	5 (0.1%)	3 (0.1%)	6 (0.1%)	3 (0.1%)	2 (0.0%)	14 (0.1%)	8 (0.3%)	4 (0.2%)	15 (0.3%)	27 (0.3%)	46 (0.1%)
B案件	850 (32.0%)	964 (33.1%)	869 (29.2%)	2,683 (31.4%)	915 (26.3%)	1,529 (30.1%)	1,715 (31.3%)	1,969 (35.2%)	6,128 (31.2%)	1,012 (33.6%)	594 (23.1%)	219 (4.5%)	1,825 (17.4%)	10,636 (27.5%)
C案件	179 (6.7%)	168 (5.8%)	108 (3.6%)	455 (5.3%)	141 (4.1%)	106 (2.1%)	132 (2.4%)	139 (2.5%)	518 (2.6%)	73 (2.4%)	123 (4.8%)	290 (5.9%)	486 (4.6%)	1,459 (3.8%)
D案件	1,625 (61.2%)	1,783 (61.2%)	1,995 (67.1%)	5,403 (63.2%)	2,420 (69.6%)	3,441 (67.7%)	3,632 (66.3%)	3,476 (62.2%)	12,969 (66.1%)	1,922 (63.7%)	1,850 (72.0%)	4,383 (89.3%)	8,155 (77.7%)	26,527 (68.6%)
計	2,656	2,915	2,975	8,547	3,479	5,082	5,482	5,586	19,630	3,015	2,571	4,906	10,493	38,668 (100.0%)

(単位：人)

第3に、運用の見直しの中で問題となっている「振分け」について、まず客観的な振り分け状況の分析を明らかにすべきである。実際の振分けの実態は「振分表」のとおりであり、A案件が3年間で0.1%と極端に少なく、その振分けの適正さが問われている。シリアやロヒンギャの申請者ですら容易に保護を受けられないという実態にも現れているとおり、振り分けのA案件の分析も必要である。これまで有識者会議による検証をB・C案件について実施してきたとされているものの(37頁)、この検証結果をどう生かすのか、

この後どう継続し任務範囲を B・C 案件に留めずさらに A・D 案件を含めて全体に及ぼす必要のあることを明示すべきである。

## 2 運用の見直しそのものの問題点について

真の難民保護との関係は上記に述べたとおりであるが、就労制限や在留制限は、前記 1 で論じた真の難民保護が実現されていない状況においてはなすべきこととは考えられない。現状では難民として保護されるべき者らが送還の対象となってしまうこともあり得るのであって、かかる現状での運用については再度見直すべきであるし、また就労制限も、申請者の生活を脅かし、そのことによって、日本での滞在を困難にさせることで結果的に送還への事実上のプッシュとなっている。これらは、真の難民保護の実現に先んじてなされるべきことではなく、いわんや、対応策（今後の方針）で述べられている再申請の制限や送還停止効果に例外を設けることについても行うべきではない。

## 3 不服申立手続の機能不全について

基本計画案では述べられていないが、難民審査参与員制度による不服申立手続における難民認定数は、6 年連続で 1 桁、近年は 1 名又は数名にとどまっている。また、難民審査参与員がチームとして認定の意見を提出したにもかかわらず、相当の割合で法務大臣によって結論を覆されているほか、難民審査参与員による審尋中に問題発言がされたことも報じられている。

このように、現行の難民審査参与員制度による不服申立手続は深刻な機能不全に至っているものであり、基本計画案においても、これを改善するための方策が速やかに検討されるべきことが示されなければならない。

## 4 審査の質の向上のための UNHCR の役割について

UNHCR との関係については、研修や連携・協力等の点が書かれている（37 頁・40 頁）。

しかし、前記 1 で述べたとおり、申請の抑制のための具体的な取り組みは見られても、認定の質の向上のための具体的な前進は対外的に明確にされてきていない。諸外国で取組みとして難民認定が透明性があり整合性のあるものとするために、個別の案件処理を UNHCR 等と共同で行う等、いわゆるクオリティの向上と確保のための取組をして国際基準に則った決定をするようになっていったという実践がある。かかる取り組みを含めた計画を盛り込むことで、日本の難民認定制度の質を高め、国際社会での信頼も向上すると考える。このことは専門部会において「難民該当性に関する判断の規範的要素を、我が国でのこれまでの実務上の先例や裁判例を踏まえ、また、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しつつ、可能な限り一般化・明確化することを追求すべきである」と提言されていたことにも合致する。

## 5 出身国情報について

前記4の質の向上とも関係し、UNHCRも協力連携しているということになっているが、出身国情報については、一層の充実が必要である。

行政において収集した情報については、手続の透明性や公平性を確保するため、難民認定申請者やその代理人等に公開し、謄写閲覧等ができるようにすべきであり、このことによって、審査も一層客観化し公平なものとなる。かかる内容が盛り込まれるべきである。

〔了〕