

難民認定制度の見直しの方向性 に関する検討結果（報告）

平成26年12月

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

難民認定制度に関する専門部会委員（敬称略・50音順）

【委員】

木^き村^{むら}孟^{つとむ}〔部会長〕

文部科学省顧問，東京都教育委員会委員長，
第6次出入国管理政策懇談会座長

小^こ寺^{てら}彰^{あきら}

東京大学大学院総合文化研究科教授
（注：第1回会合から第3回会合まで）

山^{やま}本^{もと}隆^{りゅう}司^じ〔部会長代行〕

東京大学大学院法学政治学研究科教授

横^{よこ}田^た洋^{よう}三^{ぞう}〔顧問〕

公益財団法人 人権教育啓発推進センター理事長，
法務省特別顧問

石^{いし}川^{かわ}美^み絵^え子^こ

特定非営利活動法人 なんみんフォーラム理事

滝^{たき}澤^{ざわ}三^{さぶ}郎^{ろう}

東洋英和女学院大学国際社会学部教授

田^た中^{なか}康^{やす}郎^{ろう}

明治大学法科大学院法務研究科教授

西^{にし}海^{うみ}真^ま樹^き

中央大学法学部教授

野^の口^{ぐち}貴^き公^く美^み

中央大学法学部教授

柳^{やな}瀬^せ房^{ふさ}子^こ

特定非営利活動法人 難民を助ける会会長

渡^{わた}邊^{なべ}彰^{しょう}悟^ご

弁護士

【オブザーバー】

山^{やま}中^{なか}修^{おさむ}

外務省総合外交政策局人権人道課長

小^お尾^び尚^{なお}子^こ

国連難民高等弁務官駐日事務所副代表

目 次

第1	はじめに	1
1	難民認定制度を巡る国際的・国内的動向	
2	検討の経緯	
第2	難民認定制度の概要及び運用状況	3
1	制度の沿革	
2	我が国の難民認定制度における「難民」の意味	
3	我が国の難民認定制度の概要	
4	難民認定制度の運用状況	
第3	専門部会における議論の状況	6
1	検討の経過	
2	専門部会における主な議論と検討の方向性	
第4	提言Ⅰ：保護対象の明確化による的確な庇護	8
	現状・背景	8
	提言	9
	議論の状況その他参考事項	9
第5	提言Ⅱ：手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定	11
	現状・背景	11
	提言	13
	議論の状況その他参考事項	14
第6	提言Ⅲ：認定判断の明確化を通じた透明性の向上	18
	現状・背景	18
	提言	18
	議論の状況その他参考事項	19
第7	提言Ⅳ：難民認定実務に携わる者の専門性の向上	21
	現状・背景	21
	提言	21
	議論の状況その他参考事項	22
第8	継続的な検討課題	23
第9	おわりに	25

第1 はじめに

1 難民認定制度を巡る国際的・国内的動向

(1) 難民認定制度を巡る国際的動向

我が国において難民認定制度が発足した昭和57（1982）年以降の世界情勢を見ると、欧州地域においては民族間の対立あるいは独立を巡る地域紛争により、中近東・アフリカ地域においては内戦の長期化等により、多くの避難民が流出している状況にあり、また、近年は、中東・北アフリカ地域において政権崩壊に伴う地域紛争の勃発等により、例えば、シリア地域からは国内・国外を問わず多数の避難民が発生している等、人道的見地から緊急の対応が求められる事態が生じている。

UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）によると、国内・国外で避難生活を強いられている避難民は、平成25（2013）年時点で約5,100万人に達しているとされている。この問題に対処するため、日本は、難民などに対する人道支援を国際貢献の重要な柱の一つと位置付け、例えば、UNHCRに対しては世界で第2位の拠出を行う（平成25（2013）年）など、人々の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から保護及び能力強化を通じて人々を守ろうとする「人間の安全保障」を重視した外交を推進している。

難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）が採択された昭和26（1951）年から既に60年以上が経過しており、今日までの間、国際社会は、著しく変化する国際情勢に応じて、難民条約をその趣旨に沿って的確に解釈・適用することで、適切な庇護を確保してきた。

また、難民条約上の難民には当たらないものの、難民認定と同様の手続により難民と同様の保護を要すると考えられる者の保護のための国際社会の取組として、例えば、欧州諸国ではいわゆる補完的保護の制度を導入している（この点については第4で述べる。）。

平成25（2013）年に、世界で難民認定申請を行った者のうち、認定を受けた者の数（いわゆる「マンデート難民」の認定数を含む。）は約21.3万人であり、補完的保護を受けた者の数約7.5万人を含めると、約28.8万人が各国において保護を受けている（UNHCR統計）。

他方、現代経済社会のグローバル化に伴い、また、交通・通信手段のめざましい発達を受けて、経済的により豊かな生活を求めて、国境を越えて移動する人々の動きが活発化しており、欧米諸国等の先進国を中心とする受入国に与える様々な影響が、近年社会問題化している。さらには、平成13（2001）年の世界同時多発テロ以降、国際テロは依然としてグローバルな脅威であり、国際社会においては、その防止と根絶のため、各国が協調しつつ適切に取り組んでいくことが重要であり、出入国管理の分野においては、難民を偽装して入国を企図するテロリストないし犯罪者の入国防止が各国の入管当局に課せられた使命となっている。

(2) 難民認定制度を巡る国内的動向

前回、難民認定制度が改正された平成17年以降の国内の動向を見ると、同年には384人であった難民認定申請数は、平成25年には、3,260人と大幅に増加し、そのほとんどがアジア地域の出身者で占められている(約85.2%)。

難民認定申請については、近年、申請内容の多様化が顕著となっている中で、国の統治に当たる政府機関以外の個人又は機関・集団を主体とする迫害や、ジェンダーや性的指向に起因する種々の暴力・虐待といった迫害の申立内容の複雑化・多様化が見受けられる。

この点、先進諸国においては、難民と移民とが混ざる形で国境を超えて他国に向かおうとする「混在移動(Mixed Migration)」の現象が存在しており、そういったことが、我が国における難民認定制度の運用面に少なからず影響しているとの指摘もある。

なお、我が国においては、国土が海に囲まれているため、多くの場合、庇護希望者は、同じ国からの観光客などと同様に、空海港において正規の旅券や査証を提示して上陸許可を受けているという特徴が見られる。

以上のような状況の中で、我が国では、申請数の増加に伴い、審査期間が長期化するなど、申請に適正・迅速に対応する上で課題が生じている(現状については第2の4で詳述する。)。中には、就労や定住目的による日本での滞在継続を意図して難民条約上の迫害理由に該当しない事情を申し立てる案件、難民認定を求めて同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件、さらには退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段として申請を利用する案件などが見受けられる。

申請に対する難民認定数については、平成25年の合計は6人(一次審査段階で3人、異議審査段階で3人。人道配慮によるその他の庇護数を合わせた数は157人)であり、最近の申請数の増加傾向にもかかわらず、日本の難民認定数は諸外国と比べて少ない。このことについては、あくまで本人の個別事情や出身国の事情に照らして個々に審査した結果であるとする法務省の説明に対し、各方面から、法務省の審査が結果的に厳格に過ぎることに要因があるとし、難民認定手続の公平性・透明性に問題があるのではないかとの指摘がなされているところである。

2 検討の経緯

このような国際的・国内的な動向の下で、国際社会における我が国の重要な責務の一つである難民の庇護を適正に行っていくためには、様々な状況の変化に適切に対応することが重要であり、現行の難民認定制度・運用の見直しを検討することの必要性が認識されるようになった。

そこで、平成25年10月、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」(以下「政策懇談会」という。)は、その下に「難民認定制度に関する専門部会」(以下「専門部会」という。)を設け、次の3点を諮問し、平成26年末までに政策懇談会に検討結果を報告することを求めた。

- ① 難民認定申請が急増する中における適正かつ迅速な案件処理のための方策
- ② 人道上の観点から在留を認める処分の在り方
- ③ 難民認定申請者に対する支援の在り方

第2 難民認定制度の概要及び運用状況

1 制度の沿革

昭和26(1951)年7月にジュネーブで開催された全権会議を経て、同月18日に難民条約が採択された。難民条約は、難民問題に国際的に取り組むために、締約国に、難民を迫害が待つ所に追放又は送還しないこと及び自国に滞在する難民については積極的に諸種の権利を認めること等を義務付けているほか、UNHCRによる任務遂行に当たって各締約国が協力することを求めている(第35条)。

我が国は、昭和56(1981)年に難民条約に、次いで昭和57(1982)年に難民の地位に関する議定書(以下「議定書」という。)に加入し、これにあわせて従来の「出入国管理令」を「出入国管理及び難民認定法」(以下「入管法」という。)に改めて、法務省及び地方入国管理局に難民認定に関する組織を新設するなど、難民認定手続に係る必要な体制を整えてきた。

2 我が国の難民認定制度における「難民」の意味

入管法にいう「難民」とは、難民条約第1条又は議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民を意味し、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として本国(無国籍者にあつては常居所国)において迫害を受ける十分に根拠のあるおそれが存在し、そのために外国に逃れている者であつて、そのようなおそれのために本国の保護を受けることができず又は受けることを望まないもの(無国籍者にあつては常居所国へ戻るができず又は戻ることを望まないもの)」をいう。

したがって、現行の我が国の難民認定制度においては、「迫害を受けるおそれがある」ことが極めて重要な要素となるが、その反面、保護を必要としている避難民であっても、その原因が、例えば、戦争、天災、貧困、飢饉等にあり、それらから逃れて来る人々については、通常は、難民条約又は議定書にいう難民に該当するとはいえず、「難民」の範疇には入らないことと解釈されている(この点への対応については第4で述べる。)

3 我が国の難民認定制度の概要

(1) 難民認定手続の概要

日本にいる外国人(無国籍者を含む。以下同じ。)で、難民の認定を求める者は申請を行うことができる。この点、以前は、原則として、日本に上陸した日等から60日以内に申請を行うことが求められていたが、平成

16年法律第73号による改正入管法の施行により、申請期間についての制限は撤廃された。

難民の認定は、申請者から提出された資料（供述等）に基づいて行われるが、申請者は一般に、我が国において難民該当性の立証をすることが困難な場合が多いことを考慮し、申請者の提出した資料のみでは適正な難民の認定ができないおそれがある場合には、難民調査官が関係行政機関等に照会するなどして、申請者の申し立てる事実の有無について調査することとされている。

また、同法の施行により、不法滞在者等の在留資格未取得外国人から申請があったときは、その者の法的地位の安定を図るため、一定の要件を満たす場合には仮滞在を許可することとし、その間は退去強制手続が停止されることとされた。さらに、仮滞在を許可されなかった在留資格未取得外国人については、難民認定手続と退去強制手続を並行して行うが、申請中は送還が停止されることとなっている。

法務大臣は、難民の認定をしたときは、当該外国人に対し難民認定証明書を交付し、認定をしないときは、当該外国人に対し、理由を付した書面をもって、その旨を通知する。難民として認定された外国人が在留資格未取得外国人であるときは、本邦に上陸後6か月以内に申請をしたことなど一定の要件に適合する場合には、一律に「定住者」の在留資格が付与される。当該外国人がこれらの要件を満たさない場合であっても、在留を特別に許可すべき事情があると認められる場合には、法務大臣は、在留を特別に許可することができる。

難民として認定されなかった場合であっても、主として人道上の理由から我が国での在留が認められることがあり、在留資格を現に有しているもので、当該在留資格による在留の継続ができないとき又は在留資格未取得外国人であるとき、法務大臣は、それぞれ、在留資格変更許可又は在留特別許可を行うことができる。

難民の認定を受けた外国人は、永住許可要件の一部が緩和され（独立生計要件が不要となる。）、また、難民旅行証明書の交付による円滑な出入国や、難民条約に定める各種の権利として、社会保障の面に関し、日本国民と同じ待遇が与えられるなど、様々な権利又は利益を享受することができる。また、帰化手続についても、可能な限り容易なものにし、かつ、迅速に行われるよう努めることとされている。

(2) 難民不認定に対する異議の申立ての概要

難民と認定されなかった者又は難民の認定を取り消された者は、その処分に不服があれば、原則として、7日以内に法務大臣に対し異議申立てをすることができ、平成16年法律第73号による改正入管法の施行により、法務大臣は、異議申立てに対する決定を行うに当たっては、法律や国際情勢等についての学識経験を有する者から選任された難民審査参与員の意見を聴かなければならないとする「難民審査参与員制度」が創設された。

異議審査は、難民調査官が主宰して行われているが、平成26年の行政不服審査法の改正に伴い、平成26年法律第69号により改正された入管法においては、難民審査参与員が審理を主宰することとされ、不服審査手続において難民審査参与員は、これまで以上の役割を果たしていくこととされている（平成28年6月13日までに施行予定）。

4 難民認定制度の運用状況

(1) 難民認定申請数等の推移

前回、難民認定制度が改正された平成17年には384人であった申請数は、平成25年には、3,260人と大幅に増加し、平成26年11月末現在においては、約4,500人と、平成23年以降、過去最高を更新し続けている。申請者の出身国籍は、ネパール（約28.4%）、トルコ（約17.3%）、スリランカ（約10.1%）、ミャンマー（約8.7%）、ベトナム（約6.1%）等の、主にアジア地域で占められ（約89.8%、アジア地域にはトルコ等の中東地域を含む。）、アフリカ地域がそれに続いている（約9.0%）。

また、平成25年における申請数全体の約22%に当たる720人が、過去に申請を行ったことがあり、中には6回目の申請に及んでいる者もいる。

申請時に正規の在留資格を有する者からの申請の増加が特に顕著であり、平成17年にはわずか109人であったものが、平成25年には2,404人、平成26年11月末時点では、約3,700人と、急激な伸びを見せている。直近の特徴としては、「留学」又は「技能実習」の在留資格で一定期間在留した後に申請を行う事案が、平成25年には全体の約9.7%であったが、本年11月末時点では約22.7%となっている。

不法滞在者等の在留資格未取得外国人からの申請は、平成17年に275人であったものが、平成25年には856人となっている。そのうち、不法滞在等により収容令書又は退去強制令書が発付された後に申請を行った者は673人（約79%）で、その多くが数年単位で長期間日本に滞在してから申請に及んでいる状況である。また、初回申請の非正規在留者545人中、入国後1年を超えてから申請を行った者は全体の約67.9%（370人）で、入国後5年を超えている者を見ると全体の約46.6%（254人）、さらに、入国後10年を超えている者を見ると全体の約17.8%（97人）となっている。

なお、平成25年に仮滞在の許否を判断した人数は736人であり、許可数は95人（12.9%）となっている。

法務省では、難民として認定されるべき者等の法的地位の早期安定化のため、平成22年7月から、6か月を難民認定審査の標準処理期間とし、迅速な案件処理に努めており、おおむねこれを達成してきた。しかし、申請数の増加に伴い、平成26年度の最初の四半期の平均処理期間は約6.9か月となっており、処理期間が長期化する傾向にある。

こうした中、法務省においても、審査の迅速性・適正性の両立を図るべく、累次にわたり難民調査官の増員を行い、また、UNHCRの協力も得て難民調査官に対する研修体制を充実させる等、調査態勢及び調査能力の向上に努めてきたが、ここ数年の急激な申請数の増加もあり、依然として難民調査官の数は不足している状況にある。

(2) 異議申立数の推移

平成25年に難民の認定をしない処分に対して異議の申立てを行った数は2,408人であり、平成17年の183人に比べ、同じく急増している状況にある。法務省では、これに対応すべく、難民審査参与員の体制について、制度の創設当時6班19人であったものを、平成26年8月1日現在までに25班80人と増員し対応しているが、近年の申請数の急増に伴い、増加する申立数に処理が追いつかず、平均処理期間は平成26年7月末において約2年5か月と長期化している。

(3) 難民認定数その他の庇護数の推移

平成25年に難民として認定された者は6人で、うち3人は異議申立手続による認定者である。また、難民とは認定されなかったものの、人道的な配慮が必要なものとして在留を認められた者は151人であり、難民として認定された者を合わせた数（庇護数）は157人となっている。

なお、平成17年においては、難民認定数は46人で、うち15人は異議申立手続による認定者であった。人道的な配慮により在留を認められた者は231人で、庇護数は277人であった。

(4) 難民認定申請における申立て内容

平成25年に難民認定された者の主な申立ては、①本国において、著名なジャーナリストとして本国政府への批判を繰り返し行った、②本邦において、反政府団体を設立し積極的かつ継続的に反政府活動を行っている、③反政府活動家として難民認定を受けた者の家族として滞在しているなどの内容であった。

また、不認定者（2,499人）について、申請において申し立てた迫害の内容・理由を分析したところ、①対立政党や不支持政党の構成員・関係者等から危害を加えられるおそれ（約25%）、②本国政府から危害を加えられるおそれ（約19%）、③相続問題や借金取立てなどの私人間の争いを理由とする危害のおそれ・生活苦などの個人的事情（約18%）、④過去に難民不認定処分を受けた申請における申立てと同様の申立て（約15%）となっている。

第3 専門部会における議論の状況

1 検討の経過

専門部会は、平成25年11月6日の第1回会合から平成26年12月11日までの間に計19回開催された。

その中で、難民認定制度について、法務省からその現状や課題について説明を受けるとともに、各国における国際的保護の状況や、国内における難民支援の状況、諸外国の難民政策の動向と課題、異議申立手続の現場の実情、及び制度改善要望等について、学識経験者、難民支援の専門家、現職の難民審査参与員等から精力的にヒアリングを行い、難民認定制度を巡る現状や課題について理解を深めつつ、広く意見交換を行ってきた。

専門部会では、その後も、専門的な見地から活発な議論を続け、その議論を踏まえた上で、難民認定制度の見直しの方向性について、本報告書を取りまとめた。

2 専門部会における主な議論と検討の方向性

(1) 専門部会における主な議論

政策懇談会から示された諮問事項に応えるべく、専門部会では、難民認定制度を巡る現状を踏まえ、制度が直面する諸課題を解決するための方策について精力的に議論を行った。

専門部会においては、まず、申請に対しては迅速に応答をする必要があるが、申請数がかつてない規模で急増しており、その中には、申請者が難民性を全く主張しない事例、難民認定の要件に該当しない事情のみを主張するなどの事例や、同じ事情を繰り返し主張する再申請等が相当数存在し、それらにより、案件処理期間全体が長期化している現在の状況は、真に庇護を求める難民を迅速かつ確実に庇護するという制度の本旨に反し望ましくないと評価されるため、実態を把握しつつ、事案の内容に相応した効率的な処理手続を構築する必要があるとの意見が示された。

他方、制度設計を考えるに当たっては、効率性を追求するのみでは不十分であり、難民認定手続の公平性・透明性を高めることにより、難民認定制度全体への信頼性を向上させることが、効率性の向上にも繋がるとの意見が出された。

また、難民条約の成立から、既に60年以上が経過しており、世界情勢が変化し、申請内容が多様化している状況において、難民条約の的確な適用の要請や、難民条約に定める難民には直ちに該当しない者に対する様々な保護の要請に対して、日本として積極的に対応すべきであり、具体的にどのように応えていくべきかといった問題提起もなされた。

(2) 専門部会における検討の方向性

このような議論を踏まえ、専門部会では、まず、重点的に検討すべき事項を抽出した上で、それぞれを3つの論点グループに分類した。

1つ目が「保護対象の明確化」である。2つ目は「手続の明確化」である。3つ目は「認定判断の明確化」である。

このような論点のグループ化は、申請数が急増し、申請内容が多様化する中で、まずもって、どのような者が真に庇護すべき対象かを明らかにし、次いで、多数の多様な申請事案を迅速・適正に処理するためにどのような手続を採るかを明らかにし、更には、法務大臣による難民該当性の認定・

判断の内容を明らかにすることで、庇護すべき対象と、それには該当しない対象を的確に区別し、適正・迅速な難民認定を推進するという考え方に基づいている。

以上3つのグループの論点のほか、情報収集・分析機能の強化、難民認定実務に携わる者の専門性の向上等により、制度全体の質の更なる向上等を目指す方策についても、議論が行われた。

これらの議論の結果、専門部会は、第4以下のとおり提言することとした。

第4 提言I：保護対象の明確化による的確な庇護

【現状・背景】

- 難民条約の成立から約60年、そして我が国が難民条約に加入してから約30年余りが過ぎた。難民条約は、第二次世界大戦前のロシア難民、大戦中のユダヤ難民、大戦後の東欧難民など、主としてヨーロッパにおける難民問題を背景として成立したものであり、当時の国際情勢を前提に、様々な迫害から逃れて庇護を求めてきた者を保護の対象としてきた。
- しかし、その後、国際情勢は著しく変化し、それぞれの地域において発生した武力紛争下における被災民の保護や、戦後の世界人権宣言、各種国際人権条約の採択等に見られるような、国際的な人権・人道概念の発展に伴い、難民条約上の要件を満たす者は難民として保護するが、難民条約上の難民に該当しない者であっても、国際的な保護対象として、補完的に保護を行うべきとの要請がある。このほか、アフリカや中南米では、それまでの地域内での経験や経緯に鑑み、既に地域条約・宣言の採択によってこれらの人々を難民として保護する旨の合意が存在しているところもある。
- こうした状況において、我が国の入管法は、難民条約第33条第1項、拷問等禁止条約第3条第1項及び強制失踪条約第16条第1項に該当する者については、迫害のおそれがある国への送還を禁止する旨規定しているが、在留許可を与えることについては規定していないため、措置すべきとの指摘がある。
- また、法務大臣は、難民の認定判断に際して、申請者の事情を個別に審査した上で、庇護事情の有無の判断を行い、人道的配慮による在留許可又は在留特別許可の付与によって対応しているところ、最近の本国情勢を基礎とした人道配慮事案の多くは、シリア地域等からの紛争被災民の事案となっている。

なお、これらのシリア地域からの申請者については、まずは、その難民該当性が十分に検討されるべきであるとの指摘もある。

こうした点で、難民としての保護の範囲を的確に判断すべきことは当然であるが、その範囲の外にありながら保護の必要性の高い者を、具体的にどのような範囲において庇護するかが制度上明確にされていない点に問題があり、諸外国の例なども踏まえながら、これを明確化すべきとの指摘がある。

【提言】

以下の取組を行い、真に国際的な保護を要する対象者を明確化し、その的確な庇護を推進すること。

- ① いわゆる「新しい形態の迫害」の申立てについては、「条約法に関するウィーン条約」の「条約の解釈」に関する関連条文に基づき、難民条約の文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、的確な条約解釈により保護を図っていくべきであり、例えば、ジェンダーに起因する迫害のおそれが認められるものなどが検討されるべきである。
- ② また、近年の国際社会の動向を踏まえつつ、国際社会の一員としての我が国の立場から、例えば、世界の各地域において発生した武力紛争による本国情勢の悪化による危険、あるいは、拷問等禁止条約に規定する拷問を受ける危険などから我が国に逃れてきた者等について、まずは、難民該当性の判断を行い、その結果難民条約上の難民に該当しないと考えられた場合であっても、我が国として国際的に保護の必要がある者に対しては、国際人権法上の規範に照らしつつ、我が国の入管法体系の中で待避機会としての在留許可を付与するための新たな枠組みを設けることにより、保護対象を明確化するべきである。
- ③ その際の要件については、例えば、欧州連合の国際的保護に関するルールである EU 資格指令で採用されている、「補完的保護」(補充的保護・Subsidiary Protection)における「重大な危害」に関する規定などが、一つの参考になるう。
- ④ ②の枠組みの導入に当たっては、難民認定審査の実務において難民条約上の除外事項の適切な適用を行うことを始めとする効果的な方策を検討することを通じて、庇護希望者を装うテロリストの入国・在留を防止するなど、国際的な取組との協調を図りつつ、我が国の国民の安全・安心等、国民生活への影響に留意すべきである。

【議論の状況その他参考事項】

(1) ①について

- 例えば、アフリカの一部地域で伝統的に行われている女性器切除 (Female Genital Mutilation (FGM)) などは、「特定の社会的集団」の解釈に従い、難民条約上の迫害として庇護対象とされることについて検討されるべきである。
- いわゆる「新しい形態の迫害」を申し立てる者の難民該当性については、国の統治に当たる政府機関以外の個人又は機関・集団といった「非国家主体」による迫害のおそれや、性的指向に起因する迫害のおそれ等が積極的に検討されるべきものとして、専門部会の議論の中で挙げられたところである。

(2) ②について

- 武力紛争被災民保護のための判断要素としては、本国における紛争の発生状況、危害の現実的な危険性、本国への帰還困難性、統治機構による保護可能性、国内避難可能性などが考えられる。

- 国際人権法上の規範を基礎とする保護の対象範囲としては、現行の入管法で送還禁止が規定されている拷問等禁止条約、強制失踪条約に加え、人権諸条約、特に、自由権規約（国際人権 B 規約）に規定する「拷問及び残虐な取扱い、刑罰等の禁止」や、児童の権利条約に規定する「児童の最善の利益」などを考慮すべきとの意見があった。

他方、どのような対象者について、難民の場合と同様に、保護の要件を具体的に規定し、法務大臣の裁量の余地なく義務的に在留許可という保護を与えるかについては慎重に考える必要があり、一般論として保護の対象にすべきとしても、どのように保護の要件を規定するか、保護対象の判断に法務大臣の裁量を認めるか羈束（きそく）的な判断にするか等の問題について、今後更に検討が続けられるべきであるとの指摘があった。

- 手続の在り方について、難民認定を含む国際的保護に関しては、別途、申請を必要とすることなく、現行の難民認定手続の中で、単一の手続で判断されるべき（一回的な手続）であり、不服審査手続においても、難民審査参与員の審査事項とすべきとの意見があった。

他方、様々な種類の要件を同じ判断の主体が全て同じ手続で判断することは現実的に困難であり、また、難民認定手続に申請が集中し、かえって申請数が増加することが懸念されるため、判断される事項に応じて、必ずしも難民認定手続によることなく、最も本人に適した手続の中で判断すべきであり、難民審査参与員へ諮問する場合でも、例えば、難民該当性と近接する迫害のおそれの主張に係る本国事情に限る等、適切な範囲に限定すべきであるとの意見があった。

- 国際的な保護の必要があり、待避機会としての在留許可が付与される者に対する保護の程度及び支援の内容については、更なる議論が必要である。

(3) ③について

- 一般的に「補完的保護」とは、難民条約の解釈によっては難民と認定されないものの、各種の理由から本国への帰還が可能でないか望ましくない者に対し、国際的な人権・人道上の規範によって国際的保護の機会を付与する考え方である。
- 欧州においては、「第三国国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民又は補充的保護を受ける資格のある者の統一した地位、及び付与される保護内容についての基準に関する 2011 年 12 月 13 日付けの欧州議会・欧州理事会指令」（EU 資格指令）において、「重大な危害」として、「出身国における申請者への拷問若しくは非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、又は刑罰」、「国際又は国内武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」などと規定している（第 15 条）。
- UNHCR は補完的保護の対象者を、「必ずしも 1951 年条約上の難民でない可能性があるものの国際的保護を必要とする者で、そこには、自国の外にいる者であって、武力紛争又は重大な治安紊乱の結果として、出身

国における生命、自由又は身体の安全を深刻に脅かされている者も含む」としている（「補完的形態の保護：その性質と国際難民保護体制との関係」，EC/50/SC/CRP.18，2000年6月）。

(4) ④について

- 平成13（2001）年の国連安保理決議1373号において、難民の地位がテロリストによって濫用されないことが各国に要請されており、これは法的拘束力のある決議と解されている。
- EU 資格指令第17条においても、平和に対する罪、人道に対する罪、戦争犯罪、重大な犯罪を行った者等、難民条約上の除外事項と同様の規定に加え、国外で犯した一定の犯罪による制裁から逃れるためだけに申請を行う者や、犯罪の幫助者・扇動者等、当該加盟国の社会又は安全にとって危険である者等は、難民条約における除外条項を含む形で補完的保護の対象から除外されており、このことも参考にされるべきである。

第5 提言Ⅱ：手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定

【現状・背景】

- 最近において申請数が急増する原因の一つとして、難民条約上の迫害理由に当たらない事情を申し立てる案件や、同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件、更には退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段として申請を濫用する案件が見受けられることが挙げられる。これにより、適正・迅速な案件処理に支障を来す状況となっており、真の難民を迅速かつ確実に庇護するために、効果的な処理のための方策が求められている（政策懇談会からの諮問事項）。
- 近時顕著となっている、複数回申請や、制度の濫用と思われる案件に関し、政策懇談会における議論の中では、その一つの原因として、現行入管法に定める難民認定手続そのものに制度的問題があるのではないかと、特に、再申請については、一事不再理ないしは実質的確定力と同様の考え方をもって抑制されるべきとの指摘もなされている。このような指摘も踏まえ、我が国の難民認定手続に対する国民の信頼を維持し続けていくためにも、難民認定手続の再構築に向けた制度の見直しを、早急に進める必要がある。
- 現行制度下では、どのような内容の申立てであっても、申請があれば受け付け、難民調査官による調査を行うこととされており、難民不認定に係る異議申立てにおいて行政不服審査法上の各種の権利が認められ、また、法務大臣は必ず難民審査参与員に諮問することとなっている。更には、裁判所への出訴も可能であるが、申請の結果が出た後も、あるいは司法判断が確定したとしても、現行の制度運用の下では何度でも申請を行い得ることとなっており、難民認定制度に重い負担をかける一因となっている。
前述したとおり、現状、申請の2割強が複数回目の申請で占められており（第2の4（1）参照。）、うち約65%が、新たな事情を提示することなく、

前回と同様の事情を繰り返して申し立てて再申請に及んでいる状況にある（平成24年調べ）。

- 一次審査や異議審査の現場からは、申請者が全く難民性を主張しない事案や、難民認定の要件に該当しない事情のみを主張する事案、主張に明らかに根拠がない事案や、多くの申請者がほぼ同じようなストーリーを申し立てる事案、「留学」や「技能実習」等の在留資格により長期間在留した後に申請に及ぶ事案、不法滞在あるいは刑罰法令違反等により退去強制の対象となっ
てから申請に及ぶ事案などの存在が報告されており、具体的な対応策の速やかな策定が求められている。
- 諸外国においては、明らかに根拠がない申請や、新たな事情又は例外的な事由がない再申請に対しては、却下又は簡易・迅速な処理をするなどの制度が導入されていることが一般的であり、その意味で、日本の制度は特異なものとなっているとの指摘がある。
- 前述したとおり、近年、正規在留者からの申請が急増しており、平成21年には521人であったものが、平成26年11月末現在では、約3,700人と、大幅に増加し、同月末現在の約4,500人の申請の大部分が正規在留者からの申請で占められている。
その背景には、平成22年3月に、正規在留者である申請者に対し、申請から6か月間が経過すれば、申請中は就労活動が可能な在留資格を一律に付与する取扱いとしたことが一因としてあり、再申請を行えば引き続き就労が可能な仕組みとなっているために、1回の審査期間が異議審を含めて3年程度かかる現状では、申請さえ続けていけば、長期間日本で就労が可能であると受け止める申請者が相当数存在するとの指摘がある。
- 一方で、通常、真に迫害を受けるおそれから逃れてくる者は、急迫した状況で本国を脱出してきたことも考えられるため、難民認定手続においては、難民該当性やその他の国際的保護の該当性の主張に関し、申請者の抱える事情を的確・迅速に把握するための仕組みが求められており、全ての申請者が難民該当性を始めとする庇護の必要性を十分に主張できるよう、申請手続の見直しを図るべきではないかとの指摘がある。
- また、誤った難民不認定処分が行われたときには、申請者の本国への送還という事態を招き、本国における生命・身体に対する極めて重大な人権侵害が起り得、そのような事態になった場合には損害を回復することが不可能である等の事情を、難民認定手続の見直しにおいても考慮し、難民認定判断の質の向上とともに十分な手続保障を行うことが前提として必要であるとの指摘がある。
- さらに、親を伴わない未成年者、身体的障がい、精神的障がいや、重篤な疾病を抱える者等の、特別な配慮を要する状況下にある申請者の適切な取扱いについては、現状では、審査の現場において個々に対応を行っているところ、更に踏み込んで、医療等専門機関の協力や優先的な取扱いなど、採るべき措置を明確化するべきではないかとの指摘がある。

【提言】

以下の取組及び提言Ⅲの取組を行い、難民認定手続全体の公平性、透明性の向上を図りつつ、難民認定制度の誤解又は悪用による不適正な難民認定申請案件の効果的な抑止方策を併せて推進することで、真に庇護されるべき者を迅速かつ確実に認定するための手続を構築すること。

- ① 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に改めるべきである。

あわせて、難民認定申請者に対する手続案内を充実させ、その際には、民間団体等との協力なども検討するべきである。

- ② 親を伴わない未成年者、身体的障がい、精神的障がい又は重篤な疾病を抱える者等、特別の配慮を要する状況下にある申請者については、現状を踏まえ、例えば、親を伴わない未成年者であれば、カウンセラー等の専門家との連携を行うなど、その者の状況に応じた取扱いについて特に留意するとともに、これらの事案については優先的に事案処理を行うなど、特別の配慮を行うことを明確化すべきである。

- ③ ②の事案を対象に、事情聴取におけるカウンセラー、医師、看護師、弁護士等の立会いを、試行的に実施するべきである。

- ④ 制度に対する誤解又は悪用による不適正な申請案件などについては、事前に保護対象を判別し、事案の内容に相応した処理を行うことで、これらを抑制する仕組みを設けることについて更に検討されるべきである。

その際には、申請者の置かれた立場や、行政手続一般に認められているところの手続保障にも十分に配慮しつつ、透明性のある手順に従うことが必要である。

ア 事案の内容に相応した効率的な審査手続の検討を更に進めるべきである。例えば、当初から難民該当性がなく、申請者が稼働目的の申請であることを自認している事案や、難民条約の掲げる事由を何ら申し立てていない事案、あるいは逆に、明らかに難民該当性があると推認される案件や、②で示したような、要配慮性の高い事案を、難民認定申請の本格的な調査・審査に入る前の段階で判別し振り分けて、簡易・迅速又は優先的に処理する仕組みの導入について検討を進めるべきである。

その際には、申請者が自らの全ての事情を当初から述べることができないう事案などが存在し得ることに鑑み、難民認定の権限を有する機関の担当官で、十分な専門性及び経験年数を有する者が事情聴取を行う機会を保障すること、不認定になった者に対し不服申立ての途を確保すること、難民不認定理由の開示など、手続保障への十分な配慮が不可欠であることに留意する必要がある。

イ 再度の難民認定申請は、当初の申請手続後に新たな事情が生じた場合、又は、当初から存在する事実について、当初の申請手続時に主張立証しな

かったことにやむを得ない事情がある場合に限り認められる旨を明確にするべきである。

その上で、アで述べた事案の内容に相応した効率的な審査手続の中で、「新たな事情」及び「やむを得ない事情」の有無を判別することについて、更に検討を進めるべきである。

留意点はアと同様である。

- ⑤ 専ら稼働することを目的とした申請の誘発を抑制するため、諸外国の例も参考に、申請者に対する就労許可を一定の要件や条件の下で行うことにつき、更に検討を進めるべきである。

その場合において、真に庇護を求める者の生活の安定が阻害されることのないように最大限の配慮を払うことが重要である。

【議論の状況その他参考事項】

(1) ①について

- 保護対象の明確化に伴い、申請者の抱える事情についての的確・迅速に把握するために、申請者からは申し立てやすく、難民調査官からは把握しやすくするとの観点から、申請書の様式を見直すべきである。
- なお、ニュージーランドの難民認定申請書においては、難民条約に加え、同国の法令で保護対象となっている拷問等禁止条約、自由権規約の該当条項に関係する事実を記載する欄が設けられている。

(2) ③について

一次審査での申請者への事情聴取において、弁護士の出会いが現在認められていない理由は、法務省によれば、申請に際しては、客観的証拠資料に限られるため、申請者自身の供述という証拠方法の信用性を慎重に吟味する必要がある、申請者のみしか知り得ない事実や、他者のプライバシーに関わる事実についてありのままに供述できる環境を確保するために、第三者を交えずに事情を聞く必要性が高いことにあるとされている。

この点、プライバシー面については、弁護士には守秘義務が課されていること、何より、弁護士の立会いは、手続の透明化と客観化を図るものであり、争点整理等による迅速な案件処理にも資すること等から、難民認定手続における適正手続の充実のためには弁護士の立会いが不可欠であるとの意見があった。次述の意見に対しては、異議審査における代理人弁護士の実情と、申請者が弁護士を代理人として必要とすることとは別個の問題であり、実情から弁護士を排除することにはならないとの指摘や、対審的構造でなくとも、処分の結果の重大性に鑑みると、適正手続保障の観点から弁護士の立会いも認めるべきとの見解が示された。

他方、一次審査の性質は、被疑者及び被告人に固有の権利が保障される刑事捜査手続及び刑事訴訟手続や、対審的構造を採る行政争訟手続とは異なり、当局が申請者の抱える事情を聴取するものであること、また、期日設定の必要等により申請処理期間が更に長期化するおそれがあること、及び、現在の異議審査における代理人弁護士の実情について、多くの難民審査参与員から

問題が指摘されていることに鑑みると、弁護士との立会いを直ちに一般的な制度として認めることに関しては、慎重に考えるべきとの指摘があった。

一次審査における弁護士の立会いについては、まずは、特に要配慮性の高い事案について、試行的に実施し、審査手続その他に与える影響等を踏まえながら、その拡大を含めて段階的に検討されるべきとの結論に至った。

その場合には、異議審査における代理人弁護士の実情についての改善、不適切な弁護士の通報及び対応のための方策や、審査期日の設定及び迅速な手続追行への積極的な協力等について、弁護士会側の自助努力がなされ、その成果が十分に検証されることが不可欠であるとの意見があった。

(3) ④について

○ アについて

- ・ 手続の在り方を考える場合には、手続の簡易・迅速な処理の実現という課題と、申請権の濫用と思われる案件に対する対処という課題とを、同時並行で考えていく必要がある。後者への対処として、申請者の難民該当性を根拠づける事情をおよそ申し立てていない申請については、(形式不備を理由に)不適法却下とし、申請のループを断ち切る策を検討する余地もある。一方、難民該当性については申請を受けた上で丁寧に調査判断するべきであるという観点からは、一般的には、そのような却下の扱いをするのではなく、実際的な対応として、申請を振り分けて簡易・迅速に処理する手続を設けることが適当である。

なお、事案を振り分けるための考慮要素をあまり複雑かつ多岐にわたるものにするのは、振分けの手続それ自体を複雑化させ、手続の効率性をかえって阻害するから避けるべきであり、振分けのための考慮要素は、客観的に明白な事由を中心とすべきである。

- ・ さらに、異議審査において、口頭意見陳述を自ら放棄しあるいは本人自身が所在不明となったため、審尋が行われない事案については、日程調整が伴わず、優先処理・短縮処理が可能なことから、実務運用において、速やかに難民審査参与員の意見を踏まえ決定の判断を行う仕組みを導入することにより、異議審査の処理期間を短縮することを検討すべきである。
- ・ 欧州では、「国際的保護の付与・撤回のための共通手続に関する2013年6月26日付けの欧州議会・理事会指令」(EU手続指令)において、加盟国は、一定の事由に該当する申請と判断される場合には、優先処理・短縮処理ができるとともに、国内法令で、明らかに根拠のない申請とみなすことができるとされており、例えば、①審査とは全く又はほとんど関係のない問題のみを提起する場合、②申請者が安全な国の出身者である場合、③申請者が虚偽の情報又は書類を提出する等により管轄機関を混乱させた場合、④迫害の申立てについて、明らかに説得力を欠き、一貫性がなく、矛盾した、ありそうにない、又は不十分な説明をした場合、⑤送還回避のみを目的として申請を行った場合、⑥不法滞在に

より正当な理由なく管轄機関に出頭せず、速やかに申請をしなかった場合、⑦加盟国の国家安全保障又は公的秩序にとって危険な場合等が規定されている（第31条第8項、第32条第2項）。

- また、UNHCR執行委員会決議第30号（1983年）は、「b.明らかに理由がないか又は濫用された難民の地位の申請の問題に対処する措置の必要性を認め」、「多くの締約国において深刻な問題になっていることに留意する。このような申請は、関係国にとって重荷であり、かつ、難民としての認定を求めるに十分な理由を有する申請者の利益を損なう。」とした上で、適切な手続保障の必要性の観点から、①十分な資格を有する係官による完全な個別の事情聴取、②決定が、難民認定権限のある機関によってなされること、③当該決定の再審査が認められるべきこと（簡略化することができる。）を併せて行うべきことを勧告している。
- 他方、第一義的には質の高い、公平な審査手続の確立が急務であり、質の向上のないままに濫用的申請を抑制するという名目で制度の導入が先行されるべきではなく、事前審査制度については、公正な審査手続の確立を前提とした上で、①国際的保護基準の客観的・専門的なレベルでの確立を踏まえて、明らかな濫用等の要件について客観化し、法文上明確化すること、②①で確立された要件に該当するかどうかの判断に当たっては、全件について面談を実施すること、③一次審査において事前審査によって通常の手続に移行しないケースに関する不服申立ての在り方を明確に定めること等の意見が出され、審査の簡略化といった方法を安易に採るべきではないとの指摘があった。

○ イについて

- EU手続指令前文（36）においては、「申請者が、新たな証拠又は論拠を提出することなく再申請を行う場合、加盟国に対し新たに完全な審査手続を実施することを義務付けるのは不相応である。そのような場合には、加盟国は一事不再理の原則に従って申請を却下することができる」とされ、同第33条第2項では、「再申請であり、EU資格指令に従い新たな要素若しくは事実認定が生じない又は申請者によって提出されない場合」等には、各加盟国が申請を不適法とすることが認められている。
- 退去強制による送還回避のために申請を行う者に対する具体的対応策については、本件取組の効果を分析しながら、今後更に検討されるべき課題である。

(4) ⑤について

- 日本では、正規在留者であるうちに申請を行えば、一定期間経過後に制限のない就労許可が受けられ、申請を繰り返すことにより稼働を続けられることが、同国人間の口コミなどで広がっていること、また、送出国や日本国内でブローカーが介在し、不適正な申請を助長している状況があるとの指摘があった。

審査の現場においても、当初から就労目的であることを自認しつつ申請に及ぶ事案や、本国に多額の送金を行っている申請者が多くいるとの指摘があった。

- 諸外国では、申請から一定期間が経過し、申請に対する処分がなされないことにつき申請者に帰責性がない場合に、就労許可が付与されており、また、国内労働市場の保護のための条件（EU指令、英国、ドイツ等）、申請者の生活困難要件の立証（カナダ、豪州、ニュージーランド）等、各種の要件及び条件が設けられている。
- 以上をはじめとする様々な状況に鑑みると、我が国における難民認定制度の現行の運用において、正規在留者からの申請に関しては、一定の期間が経過すれば一律に就労を認めていることが、かえって稼働目的の申請を誘発しているとみられるところがある。そこで、専ら稼働することを目的とした申請を抑制するため、一定の要件及び条件の下、個々の事情に応じて就労の可否を個別に判断する仕組みについて、申請者の置かれた状況に十分に配慮しつつ、引き続き検討が進められるべきである。
- ところで、申請者の法的地位・生活支援策に関し、現在、申請者のうち、生活困窮者と認められる者については、国の事業として、保護費（生活費・住居費・医療費）が支給されているが、このまま申請数が増加すると、支援が困難になることが予想される。
- このことに関連して、現行制度上就労が認められている正規在留者である申請者に加え、不法滞在者等の非正規在留者である申請者に就労を認めることの是非について、議論がなされた。

この点、難民条約の精神からは、正規在留者・非正規在留者を区別して取り扱うことに合理性はなく、「就労は人間の尊厳」であることを踏まえ、一律に就労を認めるべきであるとの意見があった。加えて、申請期間中において自立した生活を送ることで精神的な安定が図られるとともに、難民として認定された場合などに速やかな社会統合に繋がりやすいとの指摘もあった。

他方、前述した正規在留者の状況に鑑み、不法就労目的の者による濫用的な申請が誘発される可能性があること、現在、長期間日本に滞在してから、中には摘発や犯罪により退去強制手続が執られた段階で、難民性を主張する者が多くなっており、一律かつ無条件に就労を認めることには慎重であるべきとの意見があった。

この問題については、まずは、正規在留者からの専ら稼働を目的とした申請に対する諸方策の効果を十分検証しつつ、今後の課題として、例えば、申請者の状況により個別に検討を行い適切な条件の設定を行う等、一定の条件及び要件の下で、非正規在留者についても就労を認めることの是非について、諸外国の例も参考に、我が国の国民生活への影響等を十分に踏まえ、引き続き検討を進めるべきである。

第6 提言Ⅲ：認定判断の明確化を通じた透明性の向上

【現状・背景】

- 難民の認定は、個々の外国人が難民条約に定められた難民の要件を具備するか否かを確認する行為であり、法務大臣は、申請者が難民条約上の要件を満たすときには羈束（きそく）的に難民の認定をしなければならないとされており、難民条約に定める「迫害」の意義及び「迫害」の主体等の条約上の要件や、難民該当性に係る立証責任及びその程度等について、我が国においては、裁判の中で解釈・判断され、我が国の難民認定実務はこれらの司法判断に沿って行われている。
- この点について、難民認定手続においてどのような認定判断がなされているかが具体的に明らかではなく、難民認定制度の信頼性向上のためには、認定判断の透明性の向上が求められているとの指摘がある。
また、難民であるか否かの判断基準が難民条約締約国ごとに異なるようなことがあってはならず、特に、近時においては、国際的保護を必要とする者がどの国においても同様に庇護を受け得るように、各国間の判断の共通化に資するための試みが様々な場においてなされており、日本の難民認定実務も、UNHCRを中心とした国際的に共通の基準を構築する動きに沿うことによって国際的に調和した判断をするべきであるが、我が国の認定実務の実態は、難民条約の解釈を始めとして、国際的に通用している水準に合致していないのではないかと、迫害の態様は複雑・多様化しており、特にジェンダーや性的マイノリティー、部族・宗派間の対立等、難民条約の適用によって保護すべき事案が存在するのではないかとこの指摘がある。
- 難民認定判断の重要な基礎となる申請者の出身国情報や国際情勢に関する各種資料は、案件を担当する難民調査官が個々の審査に当たって個別に収集しているが、収集された出身国情報をライブラリー的に活用する体制が不十分ではないかとの指摘がある。

【提言】

以下の取組を行い、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である。
- ② 難民不認定理由の付記内容を一層充実させること及び難民認定された場合の理由も付記することについて、引き続き検討を進めるべきである。
その際は、特にかかる理由の付記によってより一層認定判断の透明性を高めていくという観点が重要となる。

③ 現在は年1回の統計資料の公表に合わせて認定・不認定の事案をそれぞれ数例ずつ公表するにとどまっているところ、認定・不認定の事案について個人情報を含めつつ概要を定期的に公表し、もって認定判断の透明性や、判断の客観性を高めつつ、我が国に国際的保護を求めている者に関する状況について、国民の理解を得るよう努めるべきである。

④ より適正な認定判断の実現のため、申請者の出身国情報や国際情勢に関する幅広い資料の収集と有効活用について、収集だけでなく分析を行うための専従の体制を整備すべきであり、その情報を難民調査官や難民審査参与員等の実務に当たる者に適切に提供できる仕組みを構築すべきである。

また、情報の収集・分析に当たっては、関係行政機関、国内外の民間機関、外国政府及びUNHCRを始めとする国際機関との連携・協力関係を強化すべきである。

【議論の状況その他参考事項】

(1) ①について

○ 難民該当性に関する認定判断の規範的要素を可能な限り明確化することが、制度の透明性向上の観点から望ましいとの点については、意見が一致したが、具体的手段としての難民認定基準の策定可能性については、議論があった。また、UNHCRの諸文書に関しては、法的拘束力がないとされているが、その内容を国内法上の難民認定基準とすることについては、議論があった。

この点、そもそも、日本における難民認定行政については具体的基準が存在しておらず、公平かつ適正な難民認定のためには、難民認定行政につき基準として依拠すべきものが客観的に確立されるべきであることを指摘した上で、日本は、行政判断の基準をUNHCRの協力も得て構築し、もって国際社会の中で難民保護の役割を担っていくべきであり、それは、結果として難民の保護の範囲を明確にする結果になるとして、日本はUNHCRの諸文書の内容において国際的基準とされるものを日本における難民認定の基準として採用すべきとの意見があった。

また、難民認定に関し、国際的に明文化された基準そのものは存在しないものの、ある程度国際的に合意されている基準を、日本の難民認定実務に取り入れていくべきではないかとの意見があった。

他方、基準というときは、認定又は不認定の結論を導き出せる程度に明確かつ具体的である必要があるが、多様性・可変性が大きく完全に把握することが困難な各国の情勢及び申請者の事情を個別具体的に確認して認定を行うという難民認定の性質を踏まえると、基準を策定することには限界があるから、基準を策定することにはこだわらずに、先例となり得る事例や類型性のある事例を公表する、あるいは、④に述べる出身国情報の収集・分析の中で難民該当性に関する判断の規範的要素を抽出する等、様々な形で判断要素の一般化・明確化に取り組むことが現実的ではないかとの意見があった。

また、UNHCRの諸文書を見ると、これらの多くは、基準というよりは、審査に当たっての留意点を個々に列記したもので、基準というには抽象的であるから、難民認定を行う行政機関としては、これらの諸文書を参照しつつ、認定又は不認定の決定に資するように認定判断の規範的要素を示すことになるのではないかとの意見があった。

このように、難民認定要件の具体化ないしはいわゆる難民認定基準の策定のための方策については、今後も引き続き検討が続けられるべき課題である。

(2) ②について

- 認定理由の付記に関しては、申請者保護とは別の観点として、透明性の確保及び情報公開の観点から、付記を行う実益があるとの意見があった。

他方、透明性及び情報公開のためという趣旨であれば、個々の認定理由の付記によるのではなく、先例性又は類型性を有する事例の公表という形でも対応できるのではないかとの意見があった。

また、認定理由の記載に当たっては、相手国の政治体制について国の行政機関が一定の評価を明示することにより外交上の問題が生じる可能性もあるため、記載に当たってはその点について配慮をすべきとの意見があった。

認定理由の付記については、上記に加え、行政手続法における考え方、当該行政作用の性質、判断機関の性質や各国の例等も踏まえて、今後更に検討すべきである。

- 難民不認定理由の詳細な付記については、記載の充実が申請者の保護及び透明性の観点から重要であり、同種の事案を模倣したそつのない申請の横行等の抑止にも配慮しつつ、実際の審査実務における人的体制の整備と併せて、積極的に検討されるべきである。

(3) ③について

- 先例性又は類型性のある事例の公表は、公平性・透明性の向上及び情報公開による行政庁の説明責任の観点から、積極的に実施されることが望ましい。それをどの程度の頻度・規模で実施するかについては、申請数が膨大な数に上っている現状における案件処理への影響、行政コストとの費用対効果も考慮しつつ、更に検討されるべきである。

(4) ④について

- 各国情勢や国際情勢に関する情報の収集・分析の体制を充実させることについては、その必要性につき異論はないものの、日々変化する情勢に関する最新の情報をどのようにして確保するか、情報が偏向的にならないように情報の正確性や客観性をどのように担保していくか、各種資料の翻訳作業を翻訳の信頼性に留意しつつどのように実施していくか等、人員体制及び予算の制約の中で、実現に向けて乗り越えなければならない課題が多く、今後更に検討が行われるべきである。

- また、UNHCRは、世界中の難民問題に対処してきた経験と専門的な知見に基づいて、国際的保護に関するガイドライン、ポジションペーパー等の文書を発行しており、これらの諸文書は、日本の難民認定実務の中で、十分に参照されるべきもので、各種情報の収集に対するUNHCRの協力とあわせて、UNHCRが発行する最新の諸文書についても迅速に法務省に対して提供されることが望まれる。
- 適正・迅速な難民認定のために、また、難民法の分野でいわれる釈明の機会の保障という趣旨に鑑み、これらの収集情報が、担当部局から、申請者やその代理人に対しても開示されるべきであるとの意見があった。
この点については、行政手続法における考え方、当該情報が含まれる資料の性質や、認定手続の遂行に及ぼす影響なども勘案しながら、どの範囲で、どのように情報開示がされるべきかを検討することが、今後の課題である。

第7 提言Ⅳ：難民認定実務に携わる者の専門性の向上

【現状・背景】

- 急増する申請数と異議申立数により未処理案件が増加し、審査期間が長期化している中、法務省においても、累次にわたり難民調査官等の増員を行い、調査態勢及び調査能力の向上に努めてきたが、増加する案件に処理が追いついておらず、依然として難民調査官等の数は不足している状況にある。
- 難民調査官に対しては、これまでも、法務省における集合研修に加え、UNHCRの協力の下、実践的なケース・スタディー方式の研修や、UNHCR地域事務所等への派遣を継続的に実施しているところ、高度な知識及び調査能力を持つ難民調査官の育成のためには、更なる研修体制の充実が求められている。
- 難民審査参与員は、法律や国際情勢等についての学識経験を有する者としての専門的知見に基づき多角的に検討を行うことが期待されているが、難民問題に関する情報提供の更なる充実や、勉強会等の研修機会を設けることは、その任務遂行にとって有益であると考えられる。
- 難民は、物的な証拠を持たずに母国を出国することがあり、供述が重要な証拠となる場合が多いため、必然的に通訳人の役割が重要となり、その質の向上は、そのまま難民認定実務の質の向上に直結する。

通訳人は、各地方入国管理局であらかじめ登録している「通訳人名簿」から選定され、案件ごとに個別に日程を調整し通訳を依頼している。平成26年7月11日現在、1,070人程度の通訳人が登録されているところ、名簿への登録に当たっては、面接等により一定の日本語能力があることを確認するが、特に難民認定手続に関する知識や資格等を要求しているわけではなく、また、研修等が実施されている状況にはない。

【提言】

難民認定実務に携わる者の専門性の向上を通じて、より一層効率的かつ適正な難民認定業務を実現するため、以下の取組を行うべきである。

① 案件処理体制を確保するために難民調査官及び難民審査参与員の増員・増配置を図るべきである。

あわせて、案件処理のプロセス、資料の共有状況などの現状を分析・検証し、重複している処理等を見直すなどして、効率的な案件処理を行う体制を構築するべきである。

② 高度な知識及び調査能力を持つ難民調査官を育成し、難民調査官の専門性をより高めるため、また、難民審査参与員の不服審査実務における任務遂行に資するため、UNHCRを始めとする関係機関との積極的な連携・協力による研修（ケース・スタディーを含む）等、専門性の更なる向上に資するための人材育成プログラムの充実・強化に更に取り組むべきである。

また、難民審査参与員の判断事例を、その守秘義務にも配慮しつつ、他の参与員とも共有する仕組みを設けるなど、参与員の任務遂行に有用な取組を行うべきである。

③ 通訳人の質の更なる向上に向け、裁判所における法廷通訳人に対する取組なども参考に、通訳人に対する研修課程を構築するべきである。

また、将来的には、通訳人のレベルを客観的に評価することによりその質が担保される仕組みの導入が望ましく、これにより、事案の性質に相応した通訳人を選定できる体制を整備することについても検討されるべきである。

【議論の状況その他参考事項】

(1) ①について

- 難民認定担当部局と入国・在留審査、退去強制担当部局との間の人事異動をなくし、難民調査官の専門性を相対的に高めていくべきであるとの意見があった。

(2) ②について

- 難民審査参与員からは、実際の審尋の場において判断に悩む事例について、他の参与員はどのように判断しているのかを学ぶための場が求められているとの指摘があった。そのような場を研修会等の形式で設け、将来的には入管職員や代理人弁護士等との合同の形式に発展させていくことが有益であるとの意見があった。
- 専門部会のオブザーバーであるUNHCRからは、研修等の拡充に関する協力について賛意が表明されている。

(3) ③について

- 法廷通訳の研修への取組を見ると、初心者レベルの通訳人候補者向けの基礎研修、中級者レベルの通訳人候補者向けの法廷通訳セミナー、上級者レベルの通訳人候補者向けの法廷通訳フォローアップセミナーと、レベル別に研修やセミナー等を行うといった形でレベルに相応した通訳能力が培われており、通訳人候補者がレベル別に重層化されている。

第8 継続的な検討課題

専門部会の議論の中で、各委員からは、様々な意見の提示や問題提起がなされたが、限られた時間の中で、また、諮問事項との優先関係の中で、全ての問題を取り上げて議論することができなかった。また、難民認定制度を越えた難民政策の在り方についても、指摘があった。

これらは、当然、制度を取り巻く諸事情に関する重要な問題提起である。そこで、今後各方面において積極的に論じられるべき検討課題として、各委員から提出された意見を付記しておきたい。

(各委員から出された意見)

【案件処理体制・組織体制について】

- 申請数の急増に伴い異議申立件数も急増している中で、異議申立て案件の処理を促進するために、現在、難民審査参与員3人が1班で行っている口頭意見陳述等を難民審査参与員一人で行うことが考えられるのではないか。
- 異議審査の迅速化のため、案件をその性質ごとに分類し、専従して集中的に処理するための班を設けることや、難民審査参与員3人の判断により、審尋を、原処分に関与していない難民調査官に委ねるなどの方策について検討されるべきである。
- 難民審査参与員の選任について、選考基準を明確にするとともに、各方面からなる選考委員会を設置し、難民分野に精通し、独立性のある人材を選任するべきであり、また、難民審査参与員の認定不認定の実績を公表することで、異議申立手続の透明化及び認定水準の平準化を図るべきである。
- 難民行政の独立性の観点から、長期的には、人権・人道分野の専門性を有する第三者機関を、規制的側面の強い出入国管理行政から分離した上で、難民認定業務を移管することが望ましい。特に、異議申立てに関する業務など、特段の独立性が求められる業務を法務省の他部局や他の行政機関に移管することも考慮されるべきである。

また、案件処理に関し、統一的な基準の策定ができるのであれば、全件法務大臣が行っている申請に対する処分権限を、全部又は一部について地方入国管理局へ委ねることについても検討されるべきである。

【UNHCRとの協力関係について】

- 出身国情報の収集や、専門性向上のための研修のみならず、個別ケースを対象に、一次審査、異議審査を問わず、申請者等の個人情報保護にも配慮しつつ、一定数の事案について、難民認定に関わる者の能力向上を図る一環として、研修等の機会を使って、レビューやフィードバックをする機会を設けるべきである。

【難民認定申請者の地位・支援策について】

- 仮滞在の許可を弾力的に運用すべきである。仮滞在の許可があれば、申請者の法的地位が安定し、国民健康保険にも加入して、医療費を抑えることが可能となる。

- 不法滞在者等の在留資格未取得外国人に対し、申請中であることを理由とする在留資格を付与すべきである。
- 日本弁護士連合会委託援助業務として法テラスが実施している事業のうち、難民関係の事業については、難民条約の締約国としてその義務の履行をしていくという性質のものとして捉え、国の本来事業とすべきではないか。

【再定住政策について】

- いわゆる武力紛争被災民を保護の対象とする枠組みについては、日本に逃れてきた者を確実に庇護するという難民認定制度の問題と、周辺国へ流出した避難民を各国の判断で受け入れるいわゆる再定住の問題は、区別すべき論点であり、後者の再定住は政府全体の政策判断に属する事項であるため、前者の難民認定制度を扱う本専門部会では、問題を指摘するにとどめている。

しかしながら、我が国に直接入国した者についての難民認定による受入れと、再定住による受入れは、これまでの経緯に鑑みれば、何れにあっても我が国による難民政策の基幹をなすものであることから、両者の関係については今後とも検討されるべきものである。

【外国人受入れ政策との関連について】

- 難民認定された者の社会統合に向けた、政府全体としての更なる支援が必要である。これが不十分であるため、真の難民は日本を選ぶインセンティブが弱く、申請者の大半は難民ではないという現在のような状況につながっている。また、日本の労働力人口が減少し、対応策として外国人労働力ないしは移民の受入れの是非についての議論がある状況に鑑みると、難民を労働力として捉えることが検討されるべきではないか。現在、政府部内において外国人労働力の受入れを拡大する方向性が議論されている中において、難民の積極的な受入れがこうした議論の対象から外されているというのは整合性が取れていないのではないかと。

以上が当専門部会の議論の中で、各委員から出された意見、問題提起等を付記したものであり、これらについては、今後、各方面において積極的に議論されることが期待される。

なお、近年の申請数の急増の背景には、我が国への就労を目的とした入国の機会が限られていることにより難民認定制度が濫用されている可能性があるとして、この点が政策懇談会で現在行われている外国人労働者受入れの議論とも密接に関連するとの指摘がある。専門部会としては、各方面における外国人労働者の受入れに関する議論にこのような視点が反映され、さらには、再定住政策や外国での難民支援活動に対する資金援助を含む我が国の難民政策の今後の在り方についても活発な議論が進められることを期待する。

第9 おわりに

専門部会においては、政策懇談会から示された諮問事項について、難民認定制度の現状と問題点を踏まえ、様々な観点から集中的に検討し、その結果を「難民認定制度の見直しの方向性」として取りまとめた。

限られた時間での審議であり、かつ、検討事項が複雑で多岐に及んだため、一定の方向性を示した論点もあれば、様々な意見を整理することとした論点、今後の検討課題として問題提起を行うにとどまった論点もあった。

具体的な対応策等について、いくつかの点で、委員間に見解の相違も見られた。しかしそれは、大きく言えば、主として、現実に生じている多面的課題への実際的かつ漸進的な対応を志向する立場と、難民認定制度の公平・公正性を追求し、難民認定制度のあるべき姿を希求する立場からの、いわばアプローチの相違によるものと考えられた。

本専門部会で議論された難民認定制度の在り方に関しては、我が国の難民政策の在り方とともに、国民的議論が喚起されるべきものであり、今後も様々な場において幅広い議論が行われることが予想される場所である。

本報告書が、政策懇談会における活発な議論に資するとともに、その結果をも踏まえて、法務省において速やかな制度設計のための具体的な検討がなされ、適正かつ迅速な難民認定のための取組が推進されることに期待するものである。

以上