

「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」の具体的施策
に関する市民社会の提言（要旨）

2015年5月29日

全国難民弁護団連絡事務所
特定非営利活動法人なんみんフォーラム

はじめに

法務省大臣の私的懇談会である第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」の「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」は、保護対象の明確化や難民認定における規範の明確化を含めた保護の拡充に触れる一方で、事前審査や複数回申請の制限の導入についての提言をした。

市民社会は、今般、法律的な行為であるはずの難民認定に関連して「濫用」「悪用」「偽装」などの言葉が感覚的に多用され、それが政策の方向性を決めていくことに重大な懸念を持っている。

市民社会は、いわゆる「濫用」を防止するには、難民認定手続の質の向上が不可欠であり、これに先行した簡易・迅速手続の制度化や複数回支援製の制限の導入が、難民が保護されずに迫害国に送還されるリスクが高まるとの懸念を持っている。

市民社会は、透明性のある公正な難民認定制度を構築することによって効率性の向上がもたらされ、それが「濫用」防止につながると考える。

本提言は、上記の考えを前提に、専門部会の提言を踏まえ、補完的保護の範囲等を明確にするとともに、適正な難民認定制度の確立に向けていかなる取り組みが必要か提示するものである。

1. 「補完的保護」（≠「退避機会」）に関する提言の要旨

■ 専門部会の提言と趣旨

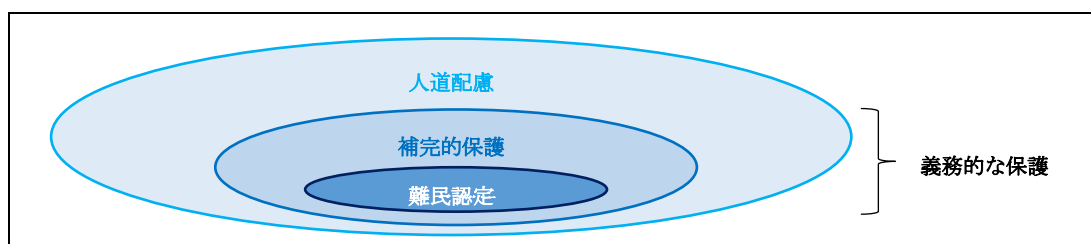
「真に国際的な保護を要する対象者を明確化し、その的確な庇護を推進する」

↓

- 国際的動向・国際人権法規範を踏まえた、「退避機会」としての在留許可を付与するための枠組みの創設
- 上記に当たっては、EU諸国における取組などを参考とする。

■ 市民社会の提言

（難民認定、補完的保護と「人道配慮」のイメージ）



(1) 包括的な補完的保護を制度化すること

● 補完的保護の対象者

- ◇ 拷問等禁止条約 3 条 1 項、強制失踪条約 16 条 1 項、自由権規約 6 条及び 7 条を含む人権諸条約上のノンルフールマンの権利が含まれること。
- ◇ 国際／国内武力紛争の被害者については、難民条約上の難民該当性を満たすなら難民として保護し、満たさない場合にも補完的保護の対象とすること。

● 補完的保護の該当要件の法制化 難民と同じように義務的に保護を与えること。

● 補完的保護の手続 補完的保護が難民認定を補充するものであることから、補完的保護を難民認定手続と一回的な手続（例えば、「国際保護申請手続」とする等）として判断し、それに際して難民認定申請書の形式等を見直すこと。

● 補完的保護で在留が認められた者の権利 補完的保護が難民認定に準ずるものであることから、難民認定者と同等の権利が与えられること。

● 補完的保護の地位の取消し又は終止 補完的保護が難民認定に準ずるものであることから、難民認定者に準ずる厳格な基準が設けられること。

(2) 上記以外の人権条約上の権利についても十分な配慮をすること

● その他の人権条約上の保護 上記補完的保護の導入後も、私生活・家族生活の権利、子どもの最善の利益、人身取引の被害者、無国籍者など、国際人権条約に基づく在留許可の判断が十分になされるとともに、裁量による人道上の配慮が排除されないようにすること。

● 「人道配慮」の手続保障等 現行の難民認定手続における「人道配慮」による在留許可について、在留許可を有する難民認定申請者についての在留許可判断が法制化され、また、少なくとも退去強制手続と同等の手続保障が確保されることなど、制度改正をすること。

● 「人道配慮」による在留を認められた者の地位 出身国に帰国できない事情を考慮し、定住のための安定した在留資格が与えられること。

2. 事前審査制度

■ 事前審査と事前振分について

背景：申請数の増加と難民申請者の複雑多様な背景

行政の課題：明らかに根拠のない申請者への対応が増大、審査の長期化

議論：事前に振り分けることは可能か？

市民社会の懸念：

- ✓ 単純化して振り分けることはほとんど不可能
- ✓ 本審査に入る前の詳細な振分けには多大な時間・コスト・労力を要する（1次審査を2回やることと同じ）
- ✓ 難民が誤ったカテゴリーに入る可能性大

■ 専門部会の提言と趣旨

「難民認定手続全体の公平性、透明性の向上を図りつつ」、制度の誤解または悪用による不適正な申請の抑止策を効果的に推進することで、「真に庇護されるべき者を迅速かつ確実に認定する」手続を構築する

- 明らかに根拠のない申請について簡易な手続きを通して迅速化を図ると共に、蓋然性の高い難民や特別なニーズのある申請者を速やかに特定し保護する
- 明白な事案への対応

■ 簡易な審査手続の対象となる者

・提言 II④アより

- ① 当初から難民該当性がないことを申請者が自認している事案
- ② 難民条約の掲げる事由を何ら申し立てていない事案
- ③ 明らかに難民該当性があると推認される案件
- ④ 要配慮性の高い事案（脆弱者など）

(注意！)

- 必ずしも明白な事案とはいえず、申請者の言語や心理的・精神的状態によっては誤解を受ける場合もあり得る
- 出身国や申請理由などで類型化（単純化）すると難民を誤認するリスクがある
- 透明性と客観性の確保が重要

■ 保障すべき手続

- 難民申請をすべて受理し、面接を行なう（個別審査）
- 判断基準を明確にし、申請者に不利な判断がなされた場合には理由を明示する
- 申請受理から結果通知までの期限を定め、期間内に文書で通知する
- 不服申立ての手続
- 収容施設で難民申請がなされた場合、手続の間は仮放免することが望ましい
- 保護費への申請

3. 複数回申請

■ 現状

行政の課題：不認定になった者が出国せずに再申請を行なう
市民社会の懸念

- ✓ 第1回目の審査で不認定になる難民がいる

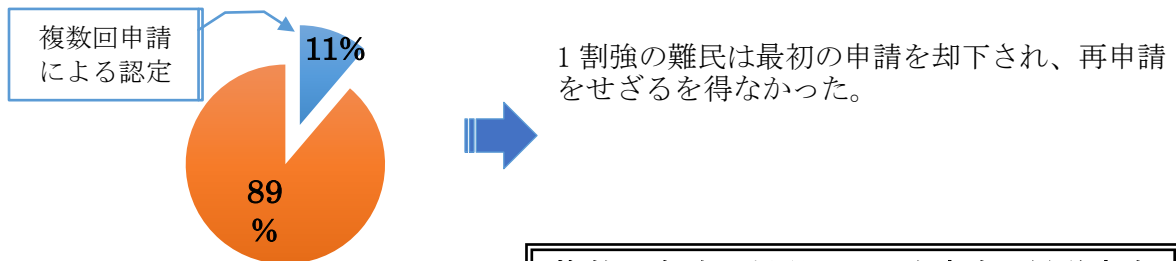
想定される理由

- ① 言語的障壁
- ② ト라우マ、拷問被害、精神疾患
- ③ 代理人の欠如、など

信ぴょう性が疑われる

- ✓ 複数回目の申請で認定される人がいる

※平成17年から26年までの10年間で認定された難民303人のうち、複数回目の申請で認定された者は34人¹



- ✓ 帰国できない者（無国籍者、本国が帰還を認めない場合など）の選択肢がない

複数回申請の制限は、一次審査・異議審査の質の向上とセットであるべき

■ 複数回数目の申請を受理できると考えられるケース

- 新たな証拠を提出できる
- 後発的事情等により状況が変化し、そのことが出身国情報等により客観的に認められる
- 第1回目の審査が適切でなかったことについて申請者本人より合理的説明がある（言語、通訳の問題など）
- 第1回目の審査において十分な立証をできなかったことについて、客観的合理的理由がある

■ 保障すべき手続

- 申請者が希望する場合に、再申請を行う理由について口頭で説明する機会を与えられる
- 再申請を受理しない理由について、書面での通知を行う
- 再申請が受理されない決定について、不服申立ての手続きが保障される

¹第176回国会・質問第86号 衆議院議員山内康一議員「複数回申請者の難民認定状況に関する質問主意書」（2010年10月25日）および全国難民弁護団連絡会議による統計数値より。