

難民認定制度運用の見直し状況に関する検証結果について

平成29年7月28日

難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議

1 総評

簡易処理の対象となるB案件(明らかに難民性の要件に該当しない定型的申請)及びC案件(明らかに新規の理由がない複数回申請)への振分けに関して、あらかじめ入国管理局から提示された平成27年9月から平成28年6月までにおいてすべての手続を完了した難民認定申請案件(合計250件)から任意に抽出した32件を検証した。提供された資料及び記録の範囲内で判断する限りにおいては、明らかに不適切・不相当と直ちに断定できる案件は見当たらず、また、案件振分けに係る要件についても概ね妥当であると見受けられたことから、今後は、下記2に述べるような課題を速やかに改善しつつ、当面はこれに基づき運用を行う一方で、難民認定申請の傾向を踏まえて適正性と効率性を共に追求しつつ不断の見直しを行っていくべきである。

今般の運用見直しは、現行法令の下での申請手続において、入国管理局の担当者が、明らかに制度を濫用又は誤用するものとして抽出した案件を他の案件に先駆けて審査を行うことを通じて早期処理を図るものであって、プロセスの一部の割愛ではなく個々の難民認定申請案件に応じたメリハリを利かせることによる処理の効率化・迅速化を推進していくものと理解している。

真に庇護されるべき人を迅速かつ確実に認定するための手続を構築するためには、我が国における難民認定申請者の出身国の傾向及び申請内容の特質を十分に踏まえた形で、事務処理の効率化を図りつつ、適正な難民認定事務の遂行を確保することが肝要である。この点において、個々の難民認定申請案件における「申立てに係る事実関係の信ぴょう性、蓋然性」、「法律及び条約(議定書を含む。以下同様。)の定義に基づいた難民該当性」及び「(難民該当性が認められない場合の)人道配慮の必要性」に関する審査をより適正・的確に実施していく上でいくつかの課題があり、それらは必ずしもB案件及びC案件に限られたものではないと思われる。こうした課題に対処することは審査結果の信頼性を高めるのみならず、現下の喫緊の課題である大量の滞留案件を減少させ効率化・迅速化を図る上で有効と判断されるので、入国管理局において所要の取組みが速やかに進められることが望ましい。

また、以上のことを踏まえて、出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する

専門部会からの提言や出入国管理基本計画（第五次）で謳われた方針及び入国管理局が平成27年9月に公表した「難民認定制度の運用の見直しの概要」に掲げた項目も念頭に、手続過程や難民該当性判断の在り方を含む制度全体にわたる改善方策についても速やかに取組が進められるべきである。

2 課題の指摘

（1）信ぴょう性及び難民該当性等の調査・確認

今般の検証作業において、振分けに関する判断の適否について検討する中で、難民認定判断に至るプロセス、特にインタビューの方法及び最新の信頼できる出身国情報との照らし合わせの状況も議論の対象となった。難民認定申請において申し立てられている迫害のおそれや出身国での保護期待可能性（第三者からの危害に対し、当該政府がその取締りや救済に当たって有効な措置が執られているか）などに関して、「申立てに係る事実関係の信ぴょう性、蓋然性」、「法律及び条約の定義に基づいた難民該当性」及び「人道配慮の必要性」に関する難民調査官の調査及び確認が申請者の申し立てた範囲に留まり、その背景事情について掘り下げないまま、当該申立ては個人的な事情に過ぎず明らかに難民該当性は認められないと判断されていると思われるようなケースが一部に見受けられたので、個々の申立てについて、難民該当性のみならず国際的な保護を要する事情についても可能な限り遺漏なく把握すべく、難民認定申請の受付時やその後のインタビューでの情報収集を工夫すべきとの指摘があった。

また、例えば、婚姻を強いられるなど男女関係のトラブルを申し立てる申請について、強制結婚に関する国内事情、迫害者に関する詳細な情報（迫害主体は一般市民なのか、又は政府当局と関係がある者か等）、条約上の迫害理由との関連等、難民条約上の要件充足の有無に加え、人道配慮の考慮要素ともなり得る事情（特に人身取引、強制婚姻、性的搾取・性的暴力等）について、更に踏み込んだ調査や確認を行うことが望ましいケースも散見されたが、かかる事情が軽視されれば、国際的な保護を要する者であるかどうかの見極めが適切に行われなくなるおそれがあり、結果として、自国内で十分な公的救済が行われぬ可能性があるため、背景事情等の調査を要する場合には、単なる親族間のトラブルとして迅速処理の対象としないように注意すべきとの指摘があった。

（2）審査記録

インタビューの調書が、問答形式ではなく叙述形式で纏められているために、例えば、条約上の迫害理由との関連性について質問し回答を得たのかが判然としないなど、難民審査に係る記録上、判断に至る過程の全てが必ずしも明確でなく、

そのために、今回の検証において、当該案件がB案件又はC案件に振り分けられたことの適否を判断することが困難であったケースが見受けられた。このような審査に関する記録の不足が、審査請求（旧・異議申立）における難民審査参与員の適切な検討に支障を来すことが懸念されるので、インタビューにおいて迫害と条約上の理由との因果関係の有無を確実に聴取するなど、難民該当性に関する検討を確実にを行い、それを審査記録として残すべきとの指摘があった。

（３）出身国情報

審査に活用された出身国情報に関し、私人間のトラブルを理由とする迫害など非国家主体による迫害の申立てを審査する際には、国内の治安維持機能・私的紛争解決機能を有する機関等による保護の可能性についても検討する必要がある。しかし、その結果、出身国における内政全般や治安情勢、警察等治安機関の活動状況等に関する一般的な情報は確認されているものの、申立てに直接関連する信頼できる出身国情報が不足していたり必ずしも最新の情報に更新されていないなど、個々の申立てと照らし合わせて信ぴょう性、蓋然性及び難民該当性等を検討する上で、その情報だけで十分であったのかが判然としないものも見受けられたので、これらの検討に資するための最新かつ正確な出身国情報及び先例の一層積極的な収集・活用を図るとともに、特定の国籍・申立内容ごとにこれらを整理・類型化するよう努めるなど、審査の質の向上のために出身国情報の更なる充実を図られるべきとの指摘があった。

（４）複数回申請

複数回申請に関して、今般の検証対象となった案件の中には、前回までの申請との間に事実関係に関する証言内容の食い違いが見られたり、本国の状況に変化があったり、あるいは申請者自身又はその周辺に関しての新たな事情が申し立てられているケースについて、今次の申請におけるインタビューで、これらの点に関し十分な弁明又は主張の機会が与えられたかどうか不明なものもあった。そこで、複数回申請への対応として、前回申請からの変更及び追加点、前回申請時に敢えて主張しようとしなかった（あるいは主張できなかった）とするのであればその理由を説明する機会を確実に提供し、それらを中心に審査できるような工夫が図られるべきであり、さらに、脆弱性を抱えた申請者については、1回目の審査で十分な供述を行えていない可能性もあることから、そのような人の複数回申請には十分な配慮を行うべきとの指摘があった。

難民認定制度運用の見直し状況に関する検証を行う過程において、さらに各有識者から以下のような意見が表明された。

- B 案件及びC 案件への振分けは、濫用・悪用対策の一環として他の案件に先駆けて審査を行っているものであり、審査プロセスの一部を省略するようなものではなく、したがって振分けそれ自体が難民該当性の判断に影響を及ぼすものではないと理解されるべきである。他方で、昨今における申請数の著しい増加を踏まえて、B 案件及びC 案件に振り分けられる対象範囲の見直しを含めて、審査プロセスの簡素合理化に向けた更なる取組が必要である。
- 「申立てに係る事実関係の信ぴょう性、蓋然性」、「法律及び条約の定義に基づいた難民該当性」及び「人道配慮の必要性」に関する判断に資するための最新かつ正確な出身国情報及び先例の整理・類型化を行う際に、出身国において潜在的な危険となり得る個人の属性にはどのようなものがあるのか、非国家主体による迫害が申し立てられている場合には、それを取り締まる法律の有無のみならず、その運用を含めて、当該国に実効的な保護を与える能力と意思があるかどうか等の点を十分に調査し、その結果を今後の審査に反映させることが望ましい。
- 多数かつ定型的な申請の一層効率的な処理を進めていく一方で、特異な申請についてはより緻密な審査を行うべきである。また、判断の的確性を確保するため、申請者の主張・立証、判断の理由を整理し、判断の過程や根拠が明確になるような書面の作成にも留意すべきである。
- UNHCR の協力の下、案件振分けに係る要件に関して、現場の振分け担当者や難民調査官によつて的確な運用が行われるよう、研修等を通じて周知徹底を図るほか、諸外国の難民認定手続に関する知見の提供をも受けながら、インタビューの手法や最新の信頼できる出身国情報の収集・分析に関し難民調査官等の更なる能力向上と所要の態勢整備を図っていくことが望まれる。