

### 第3回 難民認定制度に関する専門部会 議事概要

#### 1 日時

平成26年1月9日（木）午前10時から正午まで

#### 2 場所

法務省10階入国管理局会議室

#### 3 出席者（敬称略）

（1）難民認定制度に関する専門部会

横田顧問，石川委員，滝澤委員，田中委員，西海委員，野口委員，柳瀬委員，  
渡邊委員

（2）法務省

榊原入国管理局長，杵渕官房審議官，丸山審判課長，山田警備課長，菅宮参事官，  
妹川難民認定室長 他

（3）オブザーバー

外務省，UNHCR駐日事務所

#### 4 議事概要

我が国の難民認定制度に関し，国際法学者，法曹関係者及び国内NGO団体からヒアリングを行った。ヒアリングの概要及び委員の主な発言は，以下のとおりであった。

##### ○ ヒアリングの概要

- ・ 難民に関しては難民条約によってその要件は明確であるが，人道配慮により在留を許可される者については明確な基準がないように思われる。国際社会の規範的潮流において，難民と並んで「補完的保護」がある。これは，難民ではないが，国際的保護の必要がある者に与えられる保護の名称をいい，各国の広範な裁量権の行使によって与えられるものではなく，国際法の要請として与えられる保護である。欧州における国際的保護の枠組みとして，例えば，EU 資格指令では，補完的保護が与えられるべき者を，重大な危害を受ける現実の危険性を有する者などと定義している。他方で，難民認定申請中の者に関しても国際人権法の明確な要請があり，生存と健康を維持するのに必要な生活水準を保障されるべきこととされているが，日本は住居，健康保険，公的扶助といったところでヨーロッパ各国に比べて不十分な状況がある。非国家主体，国内避難の可能性，女性や子どもの難民申請，特定の社会的集団の構成員の概念などについて国際水準を正確に踏まえたガイドラインを作成することが専門性を高めていく上でも必要になってくるであろう。
- ・ 日本の難民認定数等の状況は，先進諸国と比較してかなり低い水準であるといえる。こ

れについては、構造的な要因、つまり認定機関の在り方が申請に与える影響を考慮しなければいけないということが言われており、大きな課題だと考えている。また、日本の難民保護の課題として、日本は、1951年の難民条約の締結以降の人権諸条約の発効、判例の蓄積、法解釈の変化といったことへの対応が不十分で、例えば、難民該当性、立証の程度等について狭い解釈が取られている。認定基準に関し、UNHCRの難民認定基準ハンドブックによれば、難民認定というのは各国の認定によって難民となるのではなく、難民であることの確認行為であるという見解であり、これに則り、各国における統一的、調和的な認定の基準が設けられることが望まれる。さらに、難民認定申請者の法的地位及び生活保障の在り方などについても検討されるべき課題であると考えている。

- ・ 適正かつ迅速な案件処理のため、異議申立案件につき、1つの案件につき審尋時間を90分以内を厳守する、追加事情なき2度目以降の異議申立ては、原則として参与員による書面審査のみとし、審尋は不要にする、案件によっては書面審査に加え、一部の事実確認だけで済む審尋があるはずで、これにより審査の効率確保を図る、参与員をある程度異議申立人の出身国別に分担する、参与員、通訳、難民調査官等の増員を図る等の方策を検討してはどうか。また、在留配慮の在り方については一定の基準を検討することも一案。難民認定申請者に対する支援策としては、専門家による先進国における難民認定者への対応策の調査研究等が有益と思われる。また、人道的な配慮を必要とする者に対する優先的な審尋の実施及び難民の法的支援と社会的権利を含んだ難民庇護基本法の制定のための準備作業を立ち上げてほしい。

#### ○ 委員からの発言

- ・ 補完的保護に関し、欧州では、難民性の事情がない者が難民認定申請できるという取扱いが行われているのか。
- ・ 補完的保護を在留特別許可に導入するには、法改正等が必要か。あるいは、条約の解釈等を見直すことで可能となるのか。
- ・ 欧州では、複数回申請への対応策として、帰国可能である「安全な国」のリストの作成を導入している国があるようだが、そのような手法についてどう考えるか。
- ・ 一次審査における不認定理由の書式を一定の様式に統一し、法解釈、事実評価をきちんと記す、とはどのようなことか。
- ・ 参与員は蓋然性の判断というものを、研修や自身の経験に基づいて判断しているのか。法務省による研修やUNHCRによる研修は実施しているのか。
- ・ 明らかに難民に該当する蓋然性がない申請者が相当数存在するという実情があるとのことだが、この10年の間だけで見ても、難民認定申請者の性質が変わってきているということか。
- ・ 参与員への案件配分はどのように行っているのか、難民条約上の除外事由があるケースも検討しているのか。出身国情報の収集担当のようなものを設置することはできるのか。

- ・ 通訳人の質の確保についてはどのように認識しているか。

以上