

第12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9月2日（火）午後1時30分から3時30分まで

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

山本部会長代行，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

井上入国管理局長，杵渕官房審議官，菊池総務課長，丸山審判課長，山下警備課長，小新井参事官，君塚難民認定室長 他

（3）オブザーバー

UNHCR駐日事務所

4 議事概要

諸外国及び我が国の難民認定制度に関し，海外情勢見識者である難民審査参与員からヒアリングを行った後，難民認定制度の各論点について議論を行った。委員等から出された主な意見や質問は以下のとおりであった。

○ ヒアリングの概要（豪州の難民政策）

豪州は移民国家であり，その中で難民政策の位置付けは，家族移民，技術移民，人道移民の3カテゴリーがあり，それぞれに数量制限がある。人道移民は，①既に国内にいる人を難民として認定する「オンショア」，難民認定制度や補完的保護に相当するもの（プロテクション・ビザ）と，②「オフショア」，我が国の第三国定住に相当するものの二本柱で構成されており，後者が圧倒的に多い。人道移民の枠は1万3,000人で，これはオンショアとオフショアの合算した数字であり，オフショアの数を調整して，全体として枠を超過しないようにしている。近年の状況として，船で豪州に密航し難民認定申請に及ぶ「イレギュラー・マリタイム・アライバルス（IMA）」と呼ばれる事案がかなり多くなっており，そのために，実際にはオフショアの枠が圧迫されている状況となっている。

異議審査過程であるが，「レフェュジー・レビュー・トライビューナル（RR T）」という審判所が設置されており，独立の審査機関となっている。

複数回申請は移民法で禁止されており，例外的に大臣裁量で認められる場合もあるが，実際にはほとんどない。送還回避のために複数回大臣裁量行使の要請を行うということがある模様。

人道移民として受け入れた者は失業率が高く労働参加率が低いということで、福祉手当、日本で言うと生活保護の支出に直結していくため、豪州は非常に懸念を抱いており、人道移民は、技術移民などとの全体的な整合性を取らなければ、無秩序に受け入れると、国家財政等に悪影響を生じるといった点が数量制限という基本的考え方に繋がっている。難民政策も含めた移民政策が、相当重要な国内問題となっており、「我々が我々の裁量でどういった移民、外国人が来るのかを決める」という現政権のスタンスが国民に相当支持されている状況。プロテクション・ビザについても厳格化の動きが出ており、補完的保護の廃止法案が議会で審議中。

国内の一部の論調として、現在の難民条約は、東西冷戦、ナチスのユダヤ人に対する迫害等を想定して作られたものなので、今日の現状と著しく乖離しているのではないかというものという指摘が出ているが、現政権の動向として、難民条約そのものを見直すことへの働きかけは特に見られない。

○ ヒアリングの概要（難民審査参与員として）

現在の難民条約は今日の状況と齟齬を来しているという感想を持っているものの、実際にケースを見ていると、それ以前の問題として、どう考えても難民該当性がなく、申請中の就労や送還忌避など、難民認定制度をうまく利用しているといわざるを得ないようなケースがほとんど。多額の報酬を得ている者もおり、また、留学生が「学校を辞めれば学費を払う必要がなくなるので、難民申請しました。」と述べるケースも。退去強制令書が発付された後に難民認定申請をした者や、刑事罰に処された者もおり、本来であれば、強制送還の対象となるのだが、難民申請をされると送還ができない。司法判断が確定しても再度申請に及んでいる者もいて、複雑な思いを抱えながらも分厚い資料を読み込んで対応している。

代理人が付く案件の特徴として、何もせず単に座っているだけの代理人が多いが、中には、申立人に質問すると抗議してくる代理人や、本人ではなく代理人が30分以上延々演説を続けたりするといったものがあり、参与員として自由な立場で審尋するという業務遂行への妨げとなっている。入管の難民不認定判断が異議審で覆るというケースはほとんどなく、各分野の専門家たる参与員が3人1組で様々な角度から検証して、それでもほとんど覆らない状況。

現在の状況として、①条約難民という亡命者に近い種類の概念、②現在の世界の戦争、内戦等による紛争避難民の存在、③制度の濫用・又は誤解により申請に及ぶ者が相当数存在するということがあり、これらが区別されずに議論されているために混乱しているのではないか。つまり、③は然るべき対応をし、①、②の部分にどう向き合っていくのかということが重要。①は難民条約そのものの定義について、これをどう現代的なものに置き替えていくのかについて、加盟国が議論を深めていかなければならないだろう。②は、日本や豪州は地理的にそうした紛争避難民が直接流入することはまれであり各国の政策裁量で判断していく形でやっていくのだろう。③のために、本来、難民として保護しなければならない人々が埋もれてしまっているのではないか。また、本来であれば送還して然るべきという状況にある者にそれができないといった出入国管理秩序への悪影響が生じている。入管当局への要望になるが、国民議論のため、事実は事実として積極的な情報公開をした上で、どういった対応をとるべきかという点につい

て国民的な議論を喚起しては如何。

(以下はヒアリングとは別の時間に設定された議題に基づき委員間で行われた議論の概要)

- 保護者のいない未成年の難民申請者のための措置や対応の指針が定められるべきではないか。UNHCRの取扱いでは、それらの者について、迅速・優先的な処理をすることになっている。また、それらの者に限らず、一次審について代理人の立会いを全般的に認めてほしいと思っている。様々な論点があることも承知しているが、弁護士が入ることにより事案を整理することができるし、弁護士側でも手続の迅速化のための努力ができる。
- 代理人の問題について、一般的に深刻な問題になり得るのは、16歳未満の者等の行為能力が認められない者や、意思能力が認められない者についてどう扱うのかという点であり、これは一般的に行政手続上も明確でないために検討は難しいかもしれないが、まずは現実に問題が起きているのか、起きているならどのような問題であるかなど、現状を踏まえるべき。
- 難民認定手続上の取扱いで、16歳未満の者に対する特別な対応が規定されているが、この「16歳」という基準はどのような考え方で定められたものであるのか。
(←当局から、入管における各種申請手続において、本人の意思に基づく申立てであることを十分に確認できる一つの境目として独自に申請ができる扱いとして定められている旨回答)
- 不認定の際の理由をできるだけ具体的に記載すべきと思っており、その理由は、本人がどれだけ納得できるかということ。どの情報に基づいてどう判断したかということが客観的でないと、本人が納得しない結果、異議申立て、再申請や裁判に及ぶということで長期化する。
- 自分としては、豪州の審判所の判断のように、不認定処分のみならず、認定処分の場合についても理由を公開することを考えてもいいのではないかと考えており、それは、難民条約、あるいは補完的保護に関わる諸条約を我が国がどのように解釈・適用しているのかということを示し、民主国家としての日本の立場ということを明らかにするという意味で、個々の申請者の保護とは別に、公にしていく意義があるのではないか。
- 認定理由を記載して公開することを考えた場合、配慮しなければならない論点に外交上の問題というものがあり、外国の政治状況について、日本の政府機関である入国管理局が認定するといった類のことをせざるを得なくなると、内政干渉との批判も生じ得るものであり、これを受け外交問題化する可能性があるということも踏まえて考えるべき。過去に特定の国の状況について、国連の報告書や総会決議なども出ている例もあるので、そのようなものがある場合にはそれに依拠して理由付けをしていくなどの工夫をしないといけないのではないか。
- 不認定の理由をいきなり全面的に開示・公開することについて困難さを感じている。それよりも、業務フローと併せ、申請に用いられる各書類の保管と共有状況の現状について共有・理解が進めばよいと考えている。情報共有・情報公開というと、一足飛びに形式を統一化すべき、公開すべきという議論になりがちだが、むしろ業務フローや情報の蓄積、共有状況等、システムの部分を見直すことによって、情報の活用が行政内部で十分に図られ、そのことが外部への説得

力にもつながると思うし、形式面の改善のみならず、実質的な記載内容についても自然と改善が図られていくのではないか。

- 一般的な行政手続の考え方では、名宛人、つまり申請者に対し不利益な決定がされたときに、その理由を示す必要があるというのが基本的な考え方。他方で、裁判の判決になると、有利・不利問わず全部公表するというもの。ここは、国によって色々制度が違うし、一概に比較はできない。また、外交上の配慮面の議論はどのレベルで対応するのか等、理由の記載に関してはもう少し緻密に検討しないと、なかなか結論は出ないと考えている。
- 通訳人の質の向上を考えた場合の基本的な考え方としては、通訳人名簿への登載の段階で不適切な者は登載しないということが当然大事。また、通訳人に対し、法廷通訳の取組のように、レベル別に研修やセミナー等を行うといった研修を行うことで、レベルに相応した通訳能力も培われ、通訳人候補者がレベル別に重層化されることになる。難民審査の一次審インタビューや異議審においても、裁判所の法廷通訳の場合と同様に事案に応じた通訳人の選定の必要性が生じることもあるのではないか。人事異動による担当者の交代があってもシステムとして事案相応の適切な通訳人がきちんと選定され、それにより適正な手続と人権保障が図られるという仕組みが確立されることが必要であると考えている。
- この専門部会では、検討事項が難民認定制度にフォーカスされているが、難民認定後の難民に対する社会統合支援も必要である。難民の社会統合に関する支援が弱く将来への不安が強いため、大半の難民は日本を選ばない。他方で、稼働目的の者には（合法的に入国し、難民申請後6か月の経過で就業ができるといった）インセンティブがあるため、現在の申請者の大半は難民ではないといういまの実態につながる。また、日本の労働力人口が減少しており、移民受入れについて議論がある中で、難民も外国人材となりうる、という視点は念頭に置いておくべき。難民政策は移民政策と切り離せない。

以 上