

第14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10月2日（木）午後3時から5時まで

2 場所

検察庁15階東京地検会議室

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

我が国の難民認定制度に関し，難民審査参与員4名（学識経験者1名，法曹実務家1名，難民支援専門家2名）からヒアリングを行った。各参与員からの発言はそれぞれ以下のとおり。

○ ヒアリング①（難民支援専門家）

- ・ 難民申請者の直接支援を行っているという立場から日常感じていることは，難民申請者が長期滞在になればなるほどアルコール依存，精神的な疾患等になる可能性が高く，病気になっても保険に入れないので治療が受けられないなどの状態になることでますます本国への帰還が困難になるという悪循環に陥っているということで，その原因は，日本では難民申請が何度でもできるということにあると考えている。
- ・ 新たな状況がなくても再申請ができる，不法滞在で捕まって退去強制の決定が出てからでも，薬物所持・売買など日本の国民に被害を与えるような事件で有罪判決が出て刑務所に入っていた人でも申請ができてしまうシステムとなっている。偽装結婚を思わせるケースもある。申請を繰り返していればいつかは認められるのではないかという淡い期待を持っている人がかなり多くいる。このような現状で，参与員として前向きに審査をすべき，本当に保護の必要がある者の審査が後回しになっているのではないかと感じている。
- ・ 難民調査に当たる入管職員の数が，ケース数に対して少ないと感じている。また，本来の入管業務と難民業務の分離が必要ではないかとも感じており，難民受入れに関しては，入管だけではなく，各省庁合同で人道保護の視点も考慮した行政システムの再構築が求められる

のではないか。

- ・ 異議審の場における代理人の実情として、審尋には来るものの実際に一言も発言しない者が多い。問題点をわかりやすく説明できるようにきちんと整理・準備をしていただきたい。また、審尋直前に膨大な資料を提出されても読みこなす時間がない。賛否はあるだろうが、特定のケースについて代理人と率直に話し合う機会を設けていただけると参与員が申請者を理解する上でも有益と感じている。
- ・ 難民申請のためにデモに参加したというケースや、罪を犯して逃げてきたケースなどの見極めが難しいと感じることがあり、この点について事例研究のような具体的なケース・カンファレンスをする機会が与えられれば有益と感じている。
- ・ 参与員の任務で一番大事なことは難民性の判断だが、人道配慮に関する意見を記載するかについて参与員によって考え方が異なっており、扱いの統一についてどうあるべきか、という点に関心を持っている。

○ ヒアリング②（学識経験者）

- ・ 自分の携わった案件として、①不法入国・不法就労し本国送金を続けて長期間不法滞在した後、警察に逮捕されてから初めて難民申請に及び、2回目・3回目と同様の再申請を繰り返す、日本に長期滞在している事例や、②過去に不法残留により摘発を受けて退去強制され、その後も入国を試みて入国拒否されているが、その際には難民申請は行わず、送還から数年後、短期滞在で入国が許可されてすぐに難民申請を行い、裁判で敗訴が確定しているものの、新たな事情を付け加えて3回目の申請に及んでいる事例、③かなりの長期間に渡り日本に在留している親子について、帰国した場合に迫害を受ける客観的危険性までは認められないが、何らかの不利益を受ける可能性は否めないことから人道配慮意見を出した事例などがあった。
- ・ 複数回申請の場合は前回の不認定の決定後に生じた「新しい事情」がある場合にのみ申請を受け付けるべきではないかということ。ただし、その場合には、本当に新しい事情が生じているかどうかについて、慎重な判断をしなければならないということも言うまでもない。際限なく複数回申請を認めている日本は諸外国の中でも異例に属する。豪州など複数回申請を認めていない国の例から学んで、具体的な方策を考えるべき。
- ・ 人道配慮に関して、参与員が意見を出すべきかどうかについては、参与員間でも見解が分かれているようだが、自分の班では常に意見を出してきた。その場合には必ず理由を付して意見書の中に記載している。しかし、判断に際して明確な基準がないため、参与員個人の考え方に左右されることが非常に大きく、3人の意見が分かれる場合が認定判断の場合に比べて多い。
- ・ 実際に人道配慮の判断は非常に困難かつ責任が重いものだと言える。仮に、参与員が義務として在留配慮の判断をしなければならないということになった場合には、ある程度の基準設定は必要であろう。ただ、あまり明確・詳細な基準を設けると予期せぬ事態や状況に柔軟

に対応できず、救済すべき人を救済できなくなる可能性があるということにも留意すべきであろう。

○ ヒアリング③（難民支援専門家）

- これまで、各国の難民救援、母国への帰還難民の支援等に関わってきた立場から、参与員に就任したときには、不認定となった申立人の難民性を見出し、時には法務省と対立することも覚悟し、難民の救済に当たることを強く思っていた。しかしながら、実際に参与員の業務に就いてかなりの年月が経つが、正直非常に失望している。不認定となった申請者の難民性を見出そうと意気込んでいたものの、制度発足と同時に就任して以来、一生懸命努力しても難民性を発見できない案件があまりにも多い。
- とりわけ、新しい事由の申立がないにもかかわらず、複数回の申請を繰り返す案件だとか、審尋の際に「自分は別に難民になりたいわけではない、日本にいて働けばいいのだ。」と堂々と述べる者もいるし、「書類に書いてあるとおりで言いたいことはない。」と述べる者もいる。失望せざるを得ないケースが非常に多い。
- 難民認定申請中の者の中には、許可を受けて就労する必要がある者もいるだろうし、一定の援助が必要な者もいるだろう。しかし、これを濫用して様々なことを目論むケースについては、適切に排除できるような具体的な方策を明確に策定していただきたいと思っている。
- 代理人に関しては（ヒアリング①の）参与員と全く同じ意見。中には申立人の事情をよく理解し、説得力のある説明をする代理人もいるが、一言も発言しない代理人や、若手のトレーニングに使われているのではないかと思うような代理人が多すぎる。代理人との話し合いの機会の設定などについては賛成である。
- 難民審査参与員の専門性等についても議論となっているとのことだが、勉強会などについては有益だと思う。ただし、参与員制度としては、多方面分野の専門家による意見交換・検討という点が重要であり、参与員を完全に難民の専門家集団に変えてしまうということはむしろマイナス面が多いのではないか。
- 実際に受け入れた難民に対し、国として彼らをどう定着させるか、どう育てていくかという視点が非常に大事。難民を受け入れて終わりということではなく、その先のことを考えていくべき。もちろん、これは大きなコストがかかる問題であるとは思いますが、これからの日本にとっては重要なことと考えている。

○ ヒアリング④（法曹実務家）

- 参与員として、これまで多くの事件を担当したが、ほとんどの参与員にとって、「難民認定相当」とした事案は全くないか殆どないというのが実情であり、また、審尋には多分野の専門家関わっているにもかかわらず、およそ「難民該当性なし」という判断に意見の不一致がないのが非常に大きな特色。
- 「難民該当性なし」とする理由は、大きく、①主張自体がそもそも難民該当事由に全く当

たらないという事例が半分、②主張自体は形式的には難民該当事由となり得るとしても迫害を受ける客観的・合理的背景が全くないというものが半分。多くの参与員の実感としては、なぜこのような案件に多くの時間と行政コストを費やして対応しているだろうかというのが率直な気持ちだろう。

- 過去の制度改正で申請者の地位の安定が図られ、就労も可能になった結果として申請者数が急増したが、問題は、彼らは日本の難民認定制度を、「6カ月間待てば就労が許可される在留資格」としか捉えていないこと。入管に飛び込んできて、「ワーキングビザをください。」というのでよく話を聞いてみると、難民申請をしたいということだった。そのような考えの外国人が非常に増えている。
- 日本の難民認定制度は危機的状態にある。制度改正の結果として、申請数がますます増え、審査期間が長期化し、難民認定の申請をすれば2、3年は在留でき就労も可能になるというような情報が国内外で広がって、ますます申請者が増加するという悪循環を来している。3人、5人と同じ時期に査証申請をして、相前後して日本に入国し、同じような理由で難民認定申請をする。以前は長期間不法滞在しての難民申請が典型的な事例だったが、最近では短期滞在で入国してすぐに難民申請する。それが、例えば選挙の時期が違っている、あるいは政党の名前が変わっているだけというような、コピーしたようなストーリーばかりのものも見られる。
- 異議申立てをしておきながら、口頭意見陳述を申し出ることなく初めから放棄するという事例が増えている。入管当局は繰り返し意思確認をしているが、「いや、大丈夫です、出席しません。」とのこと。
- このままでは難民認定制度の信用性は完全に失墜する。どのような制度でも濫用の余地は避けられないものの、難民申請における問題は、濫用事例というのが少数派ではなく、むしろ多数派ではないかということ。現在は、訴訟をする者も、代理人が付く事案もどんどん減っている。初めから不認定になることがわかっていて真面目に主張しようもしない者が相当多い。真面目に主張してもしなくても、異議申立手続を含めて、申請中の2～3年は在留できるのだ、という受け止め方をする者が非常に多い。
- 難民認定基準が厳しすぎるという議論があるようだが、彼らの主張が嘘でも通るということであっては、制度に対する信頼がなくなってしまう。専門部会では難民認定基準の明確化について議論がされているようだが、規範としての認定要件というものをこれ以上具体化するのには困難であり、相当でもないであろう。難民認定の実務で最大の問題となっているのは、申立者のストーリーが真実かどうかということの判断であって、理論的には「証明度」の問題である。これについて一定の基準を設けるとするのは、「法定証拠主義」にはよかならず、近代法には適合しない。「灰色の利益論」、立証責任の問題も、ここでは関係がない。これら難民性の判断のために国際人権状況等の専門的知見が必要ということはいささかなく、常識的判断力があれば足り、むしろ「常識的判断を欠く専門的知見」のほうがはるかに危険である。
- 日本の難民認定数は少ないという内外からの批判について、これまで参与員として見てき

た経過に鑑みて強く思うのは、制度の手續・運用を変えることによって難民認定者を増やすことができるというものではないということ。今直面しているこの危機をどう打開し克服するかが一番大きな問題で、それが制度を健全化し、信頼を取り戻す方法だろう。

以 上