

出入国在留管理政策懇談会第 4 回会合 意見提出様式

委員名： 川村真理

議題	難民及び補完的保護対象者の適正かつ迅速な保護について
意見	（１） 日本の庇護政策 難民・移民問題に対する国際社会全体の対応において、難民グローバルコンパクト（GCR）及び移住グローバルコンパクト（GCM）に基づき、移住に関する全方位的ビジョン・社会全体アプローチとともに庇護を捉えていく議論がなされている。 こうした国際社会の動向を踏まえて、日本の庇護政策の在り方について、以下、意見を述べる。 難民及び補完的保護対象者の保護は、国際難民法制度を基軸とし、迫害のおそれからの保護について主観的な主張のみならず客観的事実（出身国情報等）を踏まえて総合的な観点で事実認定を行うことが肝要であり、適正かつ迅速に手続を行うことへの不断な努力を要することはいうまでもない。 迅速判断について、すべての事案について 6 月以内に判断するように手続を改善すべきである。そのための体制確保、手続の改善、デジタル化の導入を早期に行うべきである。 入管法における難民及び補完的保護対象者の該当性判断で核となるのは「迫害のおそれ」である。GCR において、難民とは 1951 年難民条約上に定める難民である（一部地域的取組みのある地域はこれを留意）と確認している。「難民該当性判断の手引」において、迫害とは生命、身体又は自由の侵害又は抑圧及びその他の人権の重大な侵害等としている。補完的保護対象者該当性判断の核も難民該当性判断と同様に「迫害のおそれ」としたことは、保護の拡大と軸のぶれない制度構築の両面に効果があると考えられる。迫害を受けるような状況にはないものの貧困、格差、不十分なガバナンス、環境問題、その他の構造的要因等を原因とする国際移住を希望する者に対しては、まずもって GCM に基づく方策を講ずるという捉え方が議論されていることに留意すべきである。 人権条約上のノン・ルフールマン原則を補完的保護対象者該当性判断の根拠として明文規定を置くべきとの見解もあり、また、他国の法制度においてこうした規定を置いていることは確認できる。しかし、他国の法制度においては、在留許可の期間を条約難民より短くしているなどの制約があるほか、解釈適用にゆらぎがみられ、厳格化の方向に走るなど法的安定性に欠くなどの問題がある。また、迫害の概念と人権条約の解釈との重複があることや、人権条約のほうが狭い範囲の適用となる場合も生じるという問題がある。また、ノン・ルフールマン原則は、本来、退去強制手続に関連する原則で在留資格とは連動しない

い。難民条約のノン・ルフールマン原則には例外規定があり、人権条約上のノン・ルフールマン原則にはそれがないが、そもそも安全の確保が目的であるので、安全な第三国への送還も含めて各国が対応していくことは認められており、受入れることが困難な状況である国においては庇護の外部化等の対応が散見される。

我が国においては本国事情に基づく人道配慮による在留許可がなされており、現在、一時的保護に類する対応も含まれているところ、アドホックな対応となっていて不安定な運用となっている部分もあると思料される。この位置付けについてわかりやすく説明すべきである。また、大量の難民・移民の混在移動への対応を想定した、一時的保護、他国との協力関係の構築等も検討すべきである。

世界の難民問題の大半は日本から遠く離れた地で発生し、一次庇護国は出身国近隣の開発途上国である場合が多い。負担・責任分担の観点から、我が国は、第三国定住と補完的受入れをさらに拡充すべきである。

迫害を受けるおそれがあるとまではいえないが生きることに困難な状況にあり、そこから逃れるために国際移住を決意する人々をすべて網羅するように難民条約上の難民の解釈を広げるのではなく、入管法に定める就労、勉学、身分・地位に基づいた様々な在留資格での受入れの組み合わせや開発援助との抱き合わせでの施策を含めた多層的対応をとることが国際社会における難民・移民政策の潮流に合致している。したがって、我が国としては、他省庁とも連携し、人の安全・尊厳を守るための多層的アプローチを確立し、説明責任を果たしていくことが重要であると考ええる。

（２） 第３回会合での委員からの意見に対するコメント

（１）の見解を踏まえ、以下、増子委員、近藤委員の意見に対するコメントを記す。

増子委員の意見に対するコメント：

難民認定のための独立機関を設置すべきとの意見について：

最近の難民・移民の動向、国際社会の議論、上述の多層的アプローチの中の難民認定という位置づけを踏まえれば、難民認定のための独立機関を設置するのは適切とはいえず、出入国在留管理庁における政策や手続及び行政訴訟という既存のプロセスを軸に、難民該当性判断の質の向上、効率的な手続等改善すべき点について改善していくべきである。そもそも、難民認定のための独立機関を設置すべきという意見は、難民該当性判断の質の問題に対応することが最も大きな目的であると考えられるが、独立機関設置によって、事案の処理能力、効率性、在留資格の付与、ノン・ルフールマン原則関連業務等に対してマイナスの効果が生じることも想起され、効果的に機能するとの確証が得難いと思われる。

UNHCR の基準や見解に依拠した難民認定基準の設定及び法律に UNHCR の役割を規定すべきとの意見について：

出入国在留管理は主権の行使であり、現行の日本の国内法体系において、出入国在留管理の行政手続の中に国際機関の任務

を位置づけた規定を置くことはないと思う。難民条約 35 条の規定に言及されている UNHCR の監督任務は、情報収集と分析、非拘束的文書の発出、見解の提示であることは学説及び実務において認められるところであり、国家の立法上、行政上の措置との関連とは区別する必要がある。UNHCR による国家の措置に関連する業務については、国家との合意文書に基づき行われるものであり、状況の変化等によって活動内容も変化しうる。我が国も UNHCR との合意文書に基づき協力関係を構築しており、これを継続実施していくことが合理的であると思う。また、条約法条約における議論において、UNHCR の文書は証拠的価値を有する文書であるが、条約法条約 31 条 3 項(b)の後に生じた慣行にはあたらないとされている。我が国においては、「難民該当性判断の手引」策定にあたり、UNHCR ハンドブックやガイドライン等を参照しており、今後もこうした手法を継続していくことが望ましいと思う。

難民認定に関する専門部会を設置すべきとの意見について：

難民認定に関する専門部会は設置すべきでないと思う。今日の難民・移民問題の要因、国際社会の潮流を踏まえれば、全方位的ビジョンでの検討が重要であり、難民認定に特化した専門部会での議論では対応を誤るおそれがあると思う。

近藤委員の意見に対するコメント：

入管法 53 条 3 項に自由権規約 6 条・7 条の規定を明記すべきとの意見について：

自由権規約 6 条・7 条が、入管法 53 条 3 項に明記されていないことでノン・ルフールマン原則の遵守を損ねているとはいえないと思う。自由権規約の国内効力及び直接適用可能性については我が国も認めるところであり、国内法に自由権規約の明文規定がなくとも効力を有する。ただし、1 つの規定の中で直接適用可能な部分とそうでない部分が含まれることがあり、その基準は、国家の意思及び規則の明確性であることは学説及び実務をみても確認できる。自由権規約 6 条・7 条には追放・送還禁止の明文規定はなく、一般的意見や個人通報事例等で示される解釈によりノン・ルフールマン原則を導きだしている。自由権規約 6 条・7 条を国内法で規定している国もあるが、そうした国は、自由権規約の個人通報手続実施国であるなど我が国の国内法制度とは異なる。解釈適用においても各国の違いがあり、さらには 1 国の国家実行においても社会情勢の変化に応じて解釈の拡大とは逆の厳格化も生じる等、法的安定性について懸念点がないとはいえない。我が国においては、53 条 2 項の「送還できないとき」の判断において、自由権規約 6 条に言及している裁判例もあるが、7 条を根拠に送還先指定に関して判示した例はない。入管法に自由権規約の規定を明記していないことに加え、司法府が入管法 53 条に関連する事案において積極的に自由権規約に言及してこなかったのは、規則の明確性や安定性等の問題による影響があるようにも思われる。しかしながら、条約の国内における効力は、司法府及び立法府の対応でしか得られないわけではない。条約及び一般的意見等の非拘束的文書を参照し、国内法を国際法に適合させて解釈することで、行政措置において国際法に依拠した効果を導きだすことも

	可能である。また、自由権規約 7 条のノン・ルフールマン原則に係る個人通報事案では拷問又は拷問と不当な扱いの両方が関わる事案が中心となっており、これに照らせば、入管法 53 条 3 項に規定されている拷問等禁止条約 3 条の解釈に係る一般的意見 4 に基づき判断することで、自由権規約 7 条のノン・ルフールマン原則の適用と同様の効果が得られると考えることもできなくはない。人権条約及び関連する非拘束的文書等を参照し、入管法の運用上誠実に対応していくことは重要であるとの認識から、入管法改正を再度行い 53 条 3 項に自由権規約を明記するのではなく、送還先の判断に関するガイドラインを新たに策定するなどの対応をとることが望ましいと考える。
--	---

出入国在留管理政策懇談会第 4 回会合 意見提出様式

委員名： 近藤敦

議題	難民及び補完的保護対象者の適正かつ迅速な保護について
意見	（代理人の同席、録音・録画） ① 弁護士・代理人の立会いは、適正手続の基本であり、「透明性」を確保する上で、録音・録画も適正手続の保障において重要と考えられております。「難民認定申請者に対する面接の実施方法について」、アメリカ・カナダ・オーストラリア・ニュージーランド・ドイツ・フランス・イギリス・韓国では弁護士・代理人の同席を認め、アメリカ以外では録音・録画も可能ですので（2019 年 12 月 難民研究フォーラム）、参議院附帯決議第二項の「手続の透明性・公平性を高める措置」を踏まえ、日本でも導入を進めてください。なお、「親を伴わない年少者等」について弁護士等の立会いを認める取組を既に実施している点についても、16 歳未満ではなく、子どもの権利条約に基づく 18 歳未満とする必要があるのではないのでしょうか。 （法律扶助） ② 10 万円という上限のため受任する弁護士が少ない日本弁護士連合会の支援任せにするのではなく、国の制度としての法律扶助を認めてください。なお、難民申請者の裁判手続において在留資格に基づく国の法律扶助からの排除は、難民条約 16 条 2 項の内国民待遇に反するのではないのでしょうか。また、難民申請者が裁判を受ける権利を保障されず退去強制されることは自由権規約委員会によれば、「非人道的な取扱い」等を禁止する自由権規約 7 条と結びついた 2 条 3 項 (a)の「効果的な救済措置を受ける」権利侵害の問題となります（参照、近藤敦『国際人権法と憲法』230 頁）。さらに、事案は異なりますが、在留資格のない難民申請者であっても、実質的な裁判を受ける権利の侵害は、憲法 32 条違反となります（東京高判【確定】令和 3 年 9 月 22 日）。実効的な裁判を受ける権利の保障には、法律扶助は不可欠であり、くれぐれも資力が乏しいために裁判を受ける権利を保障されない人を出さない制度設計を望みます。 （理由開示における出身国情報） ③ 現行の不認定理由には「出身国に関する諸情報によると」という記載があるだけで、申請者がどのような情報のもとに不認定とされたのかがわからない状況にあるといわれています。2023 年の改正入管法に新設された 61 条の 2 の 17 に

「外国人に対し質問をするに当たっては、…国籍又は市民権の属する国において置かれていた環境その他の状況に応じ、適切な配慮をする」とあり、申請者の具体的な状況に即した出身国情報の重要性を高めています。そもそも、難民認定においては、まずは、本人の主張に基づき信憑性評価を踏まえた事実認定をし、その後、認定された事実を難民の定義に当てはめるわけですが、どちらの作業でも出身国情報を使用することになります。とりわけ、信憑性の評価においては、本人が申し立てた出来事が本当に起こったことなのかを、供述の一貫性等だけではなく、可能な限り客観的な出身国情報に照らし合わせて判断すべきとされています（UNHCR や国際難民移民裁判官協会）。不認定理由に、信憑性が無いとした理由を記載する際、客観的事実（出身国情報）との外的整合性を記載することは、不認定理由に説得力を持たせるためにも重要です。また、具体的な出身国情報の指摘がないと、申請者が審査請求に的確な反論を行うことが困難です。恣意性を排除し、適正な行政手続を確保するためには、理由の付記が必要ですが、どのような出身国情報のもとに不認定とされているのかがわからないと、恣意的に判断しているのではないかと批判を受けることになりますので、この点においても透明性・公平性の確保が望まれます。

（一時庇護透明性）

- ① 処理数に占める不許可者数の割合は、2019 年は 91.2%、2020 年は 87.5%、2021 年は 75.0%、2022 年は 83.3%、2023 年は 72.3%であり、この 5 年間では 81.0%です。制度導入後の 41 年間では 8.4%しか許可されていないのは、なぜかという疑問を一時庇護の統計をみて思う人が多いのではないのでしょうか。この点の説明をしておいた方が良いと思います。

（事務連絡）

- ③ 事務連絡（平成 30 年 11 月 16 日）各審査部門主席審査官殿 第 1 審判部門主席審査官 米山毅「セカンダリ審査又は口頭審理において『短期滞在』の在留資格を決定して上陸許可を行うことになったスリランカ人に対する取扱いについて（依頼）」が指摘した事務連絡です。この文書は、「短期滞在」で上陸申請をしたスリランカ出身者に対し、①査証記載の期間内にスリランカに帰国するか否か、②帰国困難な事情があるか否か（庇護を求めるか否か）、③虚偽の記載をした場合に当局の審査において不利益を被ることがある旨を示し、これらの内容を理解したか否かを確認する確認票に記載・署名させる運用を依頼するものです。

（補完的保護と人道配慮について）

① 条約であれ、憲法であれ、明示の規定のない、解釈から導かれる人権規定は多くあります（たとえば、プライバシー権など）。自由権規約委員会は一般的意見 20（1992 年 4 月 3 日）9 段落において「委員会の見解によれば、締結国は個人を、犯罪人引渡、追放、又は送還によって、他国に対する帰還の際における拷問または残虐な非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いまたは刑罰の危険にさらしてはいけない」といい、自由権規約の注釈書（Nowak' s CCPR Commentary, 3rd edition, 2019, p. 202 など）は、一般にノン・ルフールマン原則が条約の 7 条と 6 条に適用されると注釈しています。また、「原告は、拷問又は残虐な刑罰を受ける危険性（B 規約 7 条）を主張するが、この規定は外国人の外国における同条規定の権利を保障するものではなく、したがってそのような保障のない国に外国人を送還することが禁止されていると解することもできない」との裁判例（広島地判 2005（平成 17）年 6 月 30 日）は、自由権規約の基礎的な理解を欠き、「この規定は外国人の外国における同条規定の権利を保障するものではなく」という独自の解釈を前提に規約の誤った解釈を導いているにすぎません。締約国である日本が条約の管轄権に服する日本にいる外国人を送還することで、非人道的な取扱い等の危険にさらすことを禁止するものであることを自由権規約委員会は一般的意見 20 で明確にしてしています。ちなみに、自由権規約 7 条とほぼ同じ内容のヨーロッパ人権条約 3 条が根拠となり、EU 諸国では、「拷問または非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いまたは刑罰」の危険のある場合は保護し（Regulation (EU) 2024/1347 の 15 条 b）、送還禁止が締約国の義務とされ、たとえば、ドイツの庇護法 4 条 1 項 2 号に明示されています。また、ニュージーランド移民法 131 条は「残虐な、非人道的な、もしくは品位を傷つける扱い」の禁止を含む自由権規約に基づき保護された者の認定手続を定め、退去強制を禁じています。類似の規定はカナダ移民難民保護法 97 条 1 項 (b)、オーストラリア移民法 36 条 2A 項 (d)、イギリス移民規則 339CA 条 (iii) にもあります。

（在留特別許可に係るガイドラインについて）

② 注 4 「在留が認められず退去強制令書を発付された外国人は速やかに本邦から退去することが原則となるため、退去強制令書が発布された後の事情変更等は原則として考慮されません」という内容は、事実上、「一度、退去強制令が出ていること」を非常に積極的な消極要素とすることを意味することになります。したがって、むしろ、注 4 こそが「法務大臣の裁量権を拘束する」ガイドラインの内容となっているものと思います。出身国の危険性の状況変化や家族状況の変化も重要な考慮事項であるにもかかわらず、事情変更を原則として考慮しないことは、基本的人権の尊重や条約の誠実な遵守に反し、考慮すべきことを考慮しない裁量権の逸脱・濫用となりはしないでしょうか。

	（その他） 2023 年の改正入管法審議における付帯決議が資料と配られているのは、（増子委員の最後の意見のように）今回の懇談会が付帯決議で指摘された問題も議論する場と思うのですが、その意見への回答において「現在その施行状況を適切に把握する段階にあると考えられることから、現時点において、専門部会の設置などは考えておりません」というのであれば、いつ専門部会などを設けて議論する予定なのでしょうか。
--	---

出入国在留管理政策懇談会第4回会合 意見提出様式

委員名： 佐久間 一 浩

議題	難民及び補完的保護対象者の適正かつ迅速な保護について
意見	○ 我が国は、国際社会の一員として、人道的立場から難民を受け入れる責任を有していますが、我が国の地政学的、また長い歴史的な観点からも、現在も行っていただいているように、難民希望者に受入れを安易行うべきではなく（当人にとっては、それぞれ重大な理由なのでしょうが）、制度の厳格な運用が不可欠です。「我が国の国民の生命と財産を守る」ことが最優先であり、いわゆる「出稼ぎ難民」といった難民制度の悪用を防ぐため、申請審査の迅速化と客観的証拠の重視が求められます。 ○ 特に、経済的な利益目的や制度の悪用を目的とした再申請の繰り返しに対しては、再申請制限や送還の徹底など、厳格な対応が必要です。また、難民認定後の在留資格や支援制度についても、国民の感情にも配慮して、納得を得られるよう、制度の透明性と公正性を確保していただきたいと思います。難民制度は、「日本人の理解と納得のもとに運用される人道政策」であるべきです。 ○ 「偽装難民問題」への対応を急いでいただきたいと思います。我が国の難民認定制度への申請は、何度でも可能であり、ここがまず問題ではないでしょうか。申請中は出身国に強制送還されず、人道上の配慮が必要と判断された場合に、就労可能な「特定活動」などの在留資格が付与されるのであれば、出稼ぎ目的で来日した「偽装難民」も存在する例が多くなります。現在、難民申請から6カ月を経過すれば仕事に就くことができることから、難民認定の申請が増加している一つの要因となっているのではないのでしょうか。

出入国在留管理政策懇談会第 4 回会合 意見提出様式

委員名：増子孝徳

議題	難民及び補完的保護対象者の適正かつ迅速な保護について
意見	1 独立した難民認定機関の設置 難民認定業務においては、難民の保護という目的を達するため、「難民」に該当するか否かを公正かつ適正に審査することを要します。そのため、難民認定業務は、入管法違反を取り締まるなどの出入国管理業務とは潜在的、本質的に緊張関係にあります。 難民認定に関する事務は、入管庁出入国管理部出入国管理課内に設けられている難民認定室が担当しており、組織上、難民認定業務が入国管理業務に従属した状態にあります。また、難民調査官は入国審査官の中から指定されます（法 2 条 12 号の 2）。しかしながら、入国審査官は、上陸及び退去強制についての審査を担う法的地位を有し（法 2 条 10 号、61 条の 3 第 2 項）、実際にも、入国審査官が一時的に、場合によっては他の入国管理業務と兼務する形で難民調査官を務めており、難民保護より入国の管理に傾斜した業務がなされるのではないかと懸念や、難民認定業務に関する専門的な知識と経験の不足といった問題点が指摘されています。 不服申立手続についても、最終的な判断権者は一次手続と同じ法務大臣です。これは、原処分に関与しない者による審理を前提とする行政不服審査の基本原則（行服法 9 条 2 項 1 号）に反しています。また、その事務は退去強制手続等を担当する入管庁審判課が担っており（法務省組織令 79 条）、一次手続と同様に入国管理業務からも分離されていないという問題があります。 これらの問題を解決するため、「公正さ」のため、難民認定手続及び不服申立手続について、相互に独立し、かつ人的物的に入国管理業務から独立したうえ、専門的な知識と経験を有する組織による透明で迅速な手続の実現が不可欠であると考えます。 2 手続の透明性・一時審査のインタビューでの弁護士の立会い・録画等

法務省入国管理局（現出入国在留管理庁）は、第6次出入国管理政策懇談会の下に設置された難民認定制度に関する専門部会の報告を受けて、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」を踏まえ、親を伴わない年少者等に対してインタビューを行う際に弁護士等の立会いを認める取扱いを、平成29年（2017年）3月31日から試行しました。

しかし、弁護士等の立会いを認めた実績は、2024年に3件の実施が認められたのみで、その他の年に実施されていません。試行を始めてから7年が経過しており、本来であれば次のフェーズに進むべき段階です。

一次審査のインタビューにおける弁護士の立会いや録音録画については、手続きの透明性の観点から、令和5年の211回国会でも、国会議員から実施すべきとの意見が出ており、当時の法務大臣自身が、「透明性を高める上に、誰からも批判されないためには付いていた方がいい」と述べるなどしています。

また、「一次審査手続のインタビュー時の通訳の問題、真実発見の難しさ」を指摘した裁判例（名古屋高裁令和6年1月25日判決）もあり、透明性の観点から、インタビューでの代理人（弁護士）の立ち会い、録音録画等を実施すべきであると考えます。

3 処理期間の長期化について

例えば、一次審査について、2023年8月にインタビューが実施されたがまだ結論が出ていないケース、申請から結論まで4年1ヶ月、3年5ヶ月、申請からインタビューまで6年かかったケース、審査請求について、審査請求から口頭意見陳述まで4年9ヶ月、2年11ヶ月、口頭意見陳述から結論まで1年かかったケースが報告されており、現場の弁護士の間では、難民該当性が高いと思われる案件こそ、結論まで長期間を要しているとの認識があります。他方で、空港申請などは1～2ヶ月の短期間で結果が出ており、平均処理期間を評価するだけでは、問題の本質を分析できないと思われます。

処理期間の長期化の原因を正しく分析するには、以下のような統計データを取得すべきと考えます。

- ・ 各年の難民（一次）申請受理案件のうち、直近時点での未処理の各案件数
 - 2015年の申請受理案件 ・ 件（直近の未処理案件数）
 - 2016年 ・ 件
- ・ 各年の難民（審査請求）申請受理案件のうち、直近時点での未処理の各案件数

2015年の申請受理案件 ・件（直近の未処理案件数）
2016年 ・件

4 難民該当性の判断基準

日本の難民認定率は、他の先進諸国の難民認定率や、おおむね3割を超える世界平均とかけ離れています。この点については、国連人種差別撤廃委員会や、国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」という。）などからも、日本の低い難民認定率に懸念が示されています。

難民条約で定められた難民の要件、特に「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」（1条A（1））との部分に関し、国際的な解釈基準から乖離して、限定的な解釈が用いられているという問題が生じています。

難民申請者の供述の信ぴょう性判断においても、客観証拠の存在、供述調書に記載された過去の供述との厳格な一貫性・整合性を求められ、これらの不存在や齟齬を理由に信ぴょう性を否定される傾向にあります。

難民条約上の難民の意義を解釈する際には、国際的に認められた標準的な解釈に従うべきで、そのためには、UNHCRの「難民認定基準ハンドブック」や一連の「国際的保護に関するガイドライン」その他のさまざまな解釈上の根拠又は基準となりうるものがあります。これらの文書は、各国における難民条約の解釈指針として合理的な根拠を有しています。日本の難民認定実務においては、それらの文書には法的な拘束力はないとされ、軽視されていますが、難民該当性の審査基準として参照すべき合理的な基準であります。

5 送還停止効の例外、ノン・ルフールマン原則

(1) ノン・ルフールマン原則の源流は難民条約であり、その重要性は今でも変わりませんが、難民条約の保護からはこぼれ落ちてしまったが、保護すべき者を保護するために、国際人権条約（拷問等禁止条約、強制失踪条約、自由権規約）に基づくノン・ルフールマン原則は発展してきました。令和5年改正入管法審議における参議院の附帯決議第1項の「紛争避難民のみならず、国籍国等に帰国した場合に生命の恣意的な剥奪、拷問等を受けるおそれがある者や残虐な取扱い若しくは刑罰を受けるおそれがある者、又は強制失踪のおそれがある者など、真に保護を必要とする者を確実に保護できるように努めること」も、上記理解のもとで決議されたものです。

なお、自由権規約7条がノン・ルフールマン原則と無関係というのであれば、自由権規約委員会が日本政府に対してノン・ルフールマン原則を遵守するよう繰り返し勧告していることを整合しません（第7回の総括所見33パラグラフ（d）、第6回総括所見19パラグラフ（b））。

- (2) 令和5年の入管法改定によって導入された送還停止効の例外規定の適用によって強制送還された人数が公表されました。同発表によると、3回目以降の難民等認定申請であるとして強制送還が実施されたのが17人、無期若しくは3年以上の実刑判決を受けた者等であるとして強制送還が実施されたのが2人とのことです。

3回目以降の難民認定申請に関しては、3回の難民不認定処分を受けていながら、裁判では難民と認められたケースが2件ありました（名古屋高裁令和6年1月25日判決

https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/830/092830_hanrei.pdf、東京地裁令和6年10月24日判決、）。

これらの例のように、現在の難民認定実務のもとでは、3回目以降の申請であっても難民である可能性を否定できず、強制送還されることにより、迫害の危険に直面させてしまいかねません。難民認定の質の向上自体をまずは目指すべきです。また、送還停止効の例外の例外に位置付けられる「相当の理由がある資料」を提出したため、送還計画を中止したケースは1人であり、送還された17人が送還前に資料を提出する機会を保障されたのか定かではなく、資料を提出する機会の保障についても議論する必要があります。

無期若しくは3年以上の実刑判決を受けた者等については、初回の難民申請中であっても送還できるとする入管法61条の2の9第4項2号は、ノン・ルフールマン原則に違反する可能性が高い条文となっており、UNHCR 駐日事務所も、同号の削除を推奨しています。

送還停止効の例外を設けることについては令和5年の法改正時から議論になっており、令和5年改正入管法審議における参議院の附帯決議第4項は、「送還停止効の例外規定の適用状況について、この法律の施行後5年以内を目処として必要な見直しを検討し、その結果に基づき必要な措置を講ずること。」とあり、5項は、「送還停止効の例外規定を適用して送還を実施する場合であっても、第53条3項に違反する送還を行うことがないよう、送還先国の情勢に関する情報、専門的知識等を十分に踏まえること。」としています。

送還停止効の例外については、参議院の附帯決議を踏まえ、規定の削除を含めた議論が必要です。

6 参議院附帯決議の実施状況について

附帯決議 15 項目のうち 10 項目は難民認定・難民保護に関わるもので、かつ内容も具体的であり、重要な決議内容だと認識しています。

入管庁におかれては、同附帯決議の検討スケジュールについて現時点で示すことができるものがないとのことですが、そうであればなおのこと、専門部会などを設置して、速やかに検討することが求められるものと考えます。

7 難民認定・補完的保護申請の公費負担（法律扶助利用）

難民条約 16 条 2 項は、「難民は、常居所を有する締約国において、裁判を受ける権利に関する事項（法律扶助及び訴訟費用の担保の免除を含む）につき、当該締約国の国民に与えられる待遇と同一の待遇を与えられる。」と規定しています。難民条約上の義務として、難民認定申請等の支援を国費又は公費をもって行うべきです。

日弁連の法律援助事業は、行政と市民との間の法的紛争等にあつて、法テラスによる民事法律扶助制度や国選制度が適用されていない事案について、人権救済の観点から弁護士費用等の援助を行うものです。この法律援助事業は、総合法律支援法（平成 16 年法律第 74 号）第 30 条第 2 項に基づき、日弁連から法テラスに委託したものであり、日弁連は、この事業の財源を確保するため、基金を設け、弁護士である会員から、一般会費とは別に特別会費を徴収しています。法律援助事業のうち難民認定に関する法律援助は、難民認定申請、難民不認定処分に対する異議申立て、難民不認定処分等の取消訴訟等の支援を行うものです。総合法律支援法は、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会の実現を目的としていること及び前記難民条約 16 条 2 項からすれば、本来は、難民認定に関する法律援助は、国費又は公費をもって支援センターの本来事業（総合法律支援法第 30 条第 1 項に基づく事業）又は公的機関による委託等で実施されるべき事業と考えられます。日弁連は、将来的には事業が国費又は公費により賄われることを目指しており、そのために、法律援助事業の取組を継続してその実績を重ね、国に人権救済活動への支援の必要性をアピールしているものです。

従いまして、国において、日弁連の難民認定に関する法律援助事業をもって「扶助が行われているものと承知している」との認識を示され、同事業の実施を、難民認定申請等の支援について民事法律扶助の適用等国費又は公費をもって賄うことが不要であるとの論拠とするのであれば、甚だ不本意です。

出入国在留管理政策懇談会第4回会合 意見提出様式

委員名： 結城 恵

議題	難民及び補完的保護対象者の適正かつ迅速な保護について
意見	難民申請者の就労権について、「申請後6カ月経過後」に難民認定等申請者用の在留資格「特別活動」を付与する運用を行っているという説明がありました。これについて、平均でどれくらいの期間後、どれくらいの割合の申請者が「特別活動」の在留資格を付与されたのかを、確認させていただきたいと思います。 続いて、申請後審査に6カ月～1年はかかる状況の中で、難民申請者に対して、就労準備プログラムを提供し、それに参加することで、スキルを磨き、雇用機会を得られるような方策も必要であると考えます。（参考）オーストラリア、カナダ、ドイツ等そうすることで、審査中の期間の精神的負担を軽減し、審査に認定を受けた場合には、自立化を少しでも早くすすめることができると思われます。よろしくご検討ください。