

6 難民認定制度に関する検討結果（中間報告）抜粋

難民認定制度に関する検討結果（中間報告）

出入国管理政策懇談会は、10月28日難民問題に関する専門部会（横田洋三部会長）から提出のあった「難民認定制度に関する検討結果（中間報告）」を了承し、一部修辞した上、次の意見を付して中間報告とする。

- 1 難民を保護するための制度が不法滞在者や不法就労者、さらには、テロリスト等不正な目的を有する者に悪用されることを防止することが必要であり、この点に十分留意した制度を構築すべきである。
- 2 申請中の者について退去強制をしないことを法的に保障し、また、経済的援助等を行うことは、真に難民として保護を求める者に対してその目的の範囲内で行うべきであり、このような者の日本国内での就労は認めない等一定の条件の下に実施すべきである。

なお、以上のほか、個別の意見として「真の難民が申請期間のために保護を受けられないということと可能な限り防ぐため、6月ないし1年とする提言の中でも申請期間は出来るだけ長くすべきである。」とする意見と、申請は日本に到着した時点で直ちに行わなければならないなどの理由から「申請期間や仮の地位の規定は必要ない。」とする意見がそれぞれ述べられた。

平成14年11月1日

第四次出入国管理政策懇談会

難民認定制度に関する検討結果（中間報告）

1 はじめに

1 - 1 難民問題に関する専門部会設置の目的

今日、難民問題は社会の大きな関心を集めており、昭和57（1982）年に発足した我が国の難民認定制度の在り方をめぐっても活発な議論が展開されているほか、紛争地域等からの避難民等に対する人道的な配慮や国際的対応の在り方を問い直す声が高まっているように思われる。

そのような状況を踏まえ、法務大臣が各方面の有識者から、難民認定制度の今後の在り方について意見を聴取し、今後の法務行政に活かすため、本年6月11日、法務大臣の私的懇談会「出入国管理政策懇談会」の下に「難民問題に関する専門部会」（以下「専門部会」という。）を設け、現在、我が国の難民認定制度の中で議論の対象とされている事項のうち、いわゆる「60日ルール」、難民認定申請中の者の法的地位、不服申立ての仕組み、の3点について検討を求め、諮問した。

1 - 2 中間報告の目的

専門部会においては、本年10月15日までの間、いわゆる「60日ルール」及び難民認定申請者の法的地位の2項目を中心として、合計7回、延べ約22時間にわたり、各委員が意見を交換したほか、東日本入国管理センター及び東京入国管理局を視察して難民認定を含む入管行政の実情を見聞し、さらに、複数の在京大使館の担当職員から各国における難民認定制度の仕組みと現状等について説明を受け、我が国で難民として認定され在留している者からその経験を聴取し、国際法学者から国際法の視点から見た難民問題について講演を受けるなどして、難民問題についての理解を深めることに努めた。

その結果、専門部会における議論はいまだ完了したとはいえないものの、難民認定制度に関する法律改正のための準備期間を考慮すると、ひとまず現段階で専門部会の検討結果を取りまとめ、法務大臣に提言として提出し、参考に供することが有益であると考え、早期に実現されることが望ましいと考えられるいくつかの事項を中間報告として取りまとめることとしたものである。

4 難民認定制度における検討課題と提言

4 - 1 いわゆる「60日ルール」について

いわゆる「60日ルール」、すなわち難民認定申請を60日以内に行うという期間制限が厳格に適用されれば、難民条約上の難民に該当する者であっても、60日以内という申請期間を経過したことを理由として難民認定を受けられないという不当な結果を招きかねない。そのため、「60日ルール」の厳格な適用は行わず、申請期間内に申請されたかどうかにとらわれず、難民であるかどうかの実体審査を重視すべきであるとの批判があり、これが難民不認定処分取消訴訟における主要な争点の一つになっていると指摘されている。

他方、60日を経過した後の申請であっても、申請が遅延したことに「やむを得ない事情」があるときは申請が許容される旨の規定があるが、「やむを得ない事情」をいたずらに拡大して運用するのではルールの形骸化を招き、申請期限を無意味なものとするおそれがある。

専門部会においては、これらの批判や問題点を視野に入れながら申請期間を設けることの可否及びその期間の長短等について検討を加えたが、「欧州諸国において難民認定申請期間を設けている国（仏、スペイン、ベルギー等）と比較しても、現行の60日は期間として十分であると思われ、60日経過後の申請についても「やむを得ない事情」を柔軟に解釈して運用すれば足りるのではないか」、「真の難民であれば、申請期間に関係なく認定されるべきであるから、申請期間を撤廃してよいのではないか」など様々な立場があることを認めつつも、我が国に庇護を求める者は入国して間もない時期に申請を行うことが通常であると思われること、また、無期限に申請を認めると証拠の散逸等により適正な難民認定が妨げられるおそれがあるばかりか、濫用者を誘発するおそれもあること等から、申請期間を設けることには、現在でも合理的理由があると考えた。そして、この申請期間の問題を、難民認定制度全体の中での公平性、透明性にかかわる問題と位置付け、我が国が、今後、積極的に難民を受け入れていく姿勢を国際社会に示すメッセージとして、申請期間を現在より延長し、これを6月ないし1年とする方向で法改正されることを提言する。

4 - 2 難民認定申請中の者の法的地位

現行法の下では、難民認定を申請した者が、正規在留者であればその在留資格がそのまま保持されることが可能であるが、不法滞在者であれば退去強制事由該当者として退去強

制手続が進められることとなる。そのため、申請者が不法滞在者の場合、難民認定申請手続と退去強制手続が同時に進行することとなり、申請者が退去強制手続のため当局に収容されることについて、難民認定申請中の者を収容することは人権上問題であるとの批判があることも事実である。

また、申請者が合法的に在留している場合の在留資格内訳を見ると、大多数が「短期滞在」で在留し、当面の生計を維持するために資格外活動の許可を受けた上で就労しているが、難民認定申請中であれば資格外活動許可を受けて就労できるとの情報が流布し、我が国での就労のために難民認定申請を行う者が後を絶たないという実情にも目を向ける必要がある。

他方、難民認定申請中の者のうち衣食住に欠ける等生活に困窮する者に対しては、昭和57年7月の難民行政監察に基づき、外務省が予算措置を講じ、翌年から保護措置を実施し、平成7年以降は外務省が財団法人アジア福祉教育事業財団難民事業本部に同事業を委託して実施している。

このような実情を踏まえて専門部会において検討を重ねた結果、難民認定申請者については、安心して審査が受けられるよう、法務大臣による難民認定の許可の決定（異議申出を含む。）が下されるまでの間は、退去強制事由該当者であっても退去強制されないよう法的に保障すること、政府として衣食住の提供や保護施設の設置等必要な経済的・物質的保護措置の充実を図り（NGOとの効果的な連携も検討する。）、申請者が審査を受けることに専念できるような生活環境を確保することを提言する。ただし、経済的・物質的援助を目当てとする難民認定制度の濫用者を排除することに努力する必要がある。

4 - 3 関連する提言

難民認定申請に対する判断が遅延することは好ましくないので、真の難民を保護し、審査手続の合理化・迅速化を図り、審査が1年以内に終結することを目途とした難民調査官の大幅な増員、適正な人員配置、難民調査官の能力と専門性向上のための研修等の充実・強化、及び、適切な通訳の確保に努められることを要望する。

さらに、難民認定制度濫用者を排除する基準ないし指針として、外国において既に難民不認定処分を受けた者、明らかに安全な第三国を経由して来た者、身分事項を偽り又は偽造証明書を提出するなど不正の手段を用いて庇護を受けようとする者等を排除している欧州諸国の対応が参考にされてよいであろう。

5 今後の課題

真に政治的迫害等から逃れて我が国に難民として庇護を求めて来た者については、迅速に庇護し、必要に応じた援助を行うことが望ましい。これを実現するため、関係省庁が真の難民の円滑な受入れ体制を整備するため相互に緊密な連携を保ちつつ積極的に取り組んでいくことを希望する。

また、新たに構築される難民認定制度は、全体として合理性と透明性の高められたものであることが要請されているのであって、例えば、不認定理由の具体的で明確な告知などについて改善が図られる必要がある。

なお、難民不認定処分に対する不服申立ての仕組みが外部から分かりづらく、また、不服申立ての効果が疑問があると指摘されており、この点については今後更に検討を継続することとして、今回の報告では取り上げないこととした。