

難民認定制度見直しのための 議論の方向性の整理について

（第6次出入国管理政策懇談会 第11回会合資料）



**平成26年7月
法務省入国管理局**

専門部会における検討の方向性について(概要)

専門部会に与えられた検討課題(マネート)

① 適正かつ迅速な案件処理のための方策

難民認定申請が急増する中、真に庇護すべき者を迅速に難民認定できるよう、難民条約上の迫害理由に当たらない事情を申し立てる案件や、同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件、さらには退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段として**難民認定申請を濫用する案件の処理の方策**について、難民認定申請中の者の法的地位の在り方も含め、ご議論いただく。

② 在留配慮の在り方

難民条約上の難民とは認定しなかったものの、本国情勢等に鑑み**人道上の配慮から在留を認めるという処分の在り方**について、その後の本国情勢の改善等により、同配慮を要しなくなった場合の対応も含め、ご議論いただく。

③ 難民認定申請者に対する支援策

現在、難民認定申請者(異議申立中の者を含む。)のうち、生活に困窮し衣食住の面で支援を要すると認められる者に対しては、国の事業で生活費等の支援が行われ、また、難民支援団体による住居の提供や弁護士の紹介等が行われているところ、このまま申請者数が増加すると、いずれも支援困難となることも予想されることから、**難民認定申請中の者に対する支援の在り方**について、海外の例等も踏まえ、ご議論いただく。

専門部会におけるこれまでの議論の状況について

- 難民申請者数は増加の一途をたどり、処理に長期間かかるなど、案件処理に支障が生じており、真に庇護すべき難民を迅速に救うため、効果的な方策が必要だが、制度の濫用者を排除し、真に庇護すべき難民を迅速に救うための前提としては、まず、どのような者が庇護の対象とされるべきかについて、明確にしておく必要がある。
- 難民条約が採択された1951年から今日までの間、国際情勢は著しく変化しており、難民条約の適正な運用に基づく難民の保護はもちろん、難民保護だけでは必ずしも対応しきれない保護対象者が存在するとの指摘を踏まえ、我が国として、難民条約では保護の対象とはならないが、我が国として庇護の対象とすべき者を明確化することが必要。
- それらを前提とした上で、濫用的・明らかに根拠がない難民認定申請は、申請者の手続保障に留意しつつ、抑制されるべきであり、適正・迅速な案件処理に向けて効果的な方策を打ち出す必要がある。また、庇護希望者を装うテロリストの入国・在留を防止するなど国際的な取組みとの協調を図りつつ、我が国の国民生活(安全安心・治安面等)に悪影響が生じないように留意する必要がある。
- 難民該当性に関する具体的な基準が示されておらず、難民認定手続の透明性・公平性の確保の観点からは、この点について何らかの形で明示する必要がある。
- 難民認定申請者に対する支援策その他については、保護対象を明確にし、濫用的な申請等を抑制する方策に関する議論の方向性を見据えながら引き続き検討する必要がある。

最終報告に向けた今後の検討の方向性について

I 保護対象の明確化

- ・ 近年の人権概念の国際的な発展や、昨今の国際情勢を踏まえ、現行の難民条約を的確に適用するほか、難民条約の定義には該当しないが、国際的に保護の対象とすべき者(補完的保護)について、法改正を始めとする何らかの形でこれを導入することの可否について、テロ・治安対策等の点に十分留意しつつ、諸外国の制度も参考にしながら、引き続き検討する。

II 手続の明確化

- ・ I及びⅢの明確化と並行して、申請手続についても明確化することを通じ、申請者による難民該当性等に関する立証を支援する一方で、明らかに制度濫用的とされる申請・明らかに根拠がない申請については、事前審査制の導入や複数回申請の制限又は簡易・迅速な処理等の規制策をとることに関し、規制することの合理性・妥当性や、規制する場合の基本的要件等について、引き続き検討する。

III 基準・ガイドラインの明確化

- ・ 難民認定基準については、許認可等の性質に照らし、できる限り具体的な審査基準を置くという行政手続法における基本的な考えを踏まえるべきであるが、申請者の事情を個別具体的に確認して認定を行うという難民認定の性質や、具体的な基準を公表することによる濫用防止等の観点を踏まえ、引き続き検討する。
- ・ 「難民条約に基づく難民の認定」及び「人道配慮による在留許可」の対象範囲(認定・許否の判断基準を含む)が明確でないとの指摘を踏まえ、透明性・予見可能性を確保するため、例えば、認定・不認定事案を対外的に示すとともに、実際の判断状況を周知することなど、明確化のための具体的な方策について引き続き検討する。

IV 難民認定申請者に対する支援策など

- ・ 案件処理体制、一次審査における手続保障、通訳人の質の確保、法的支援等の個別・具体的な課題について、適正性・透明性・公平性の観点から、その在り方につき引き続き検討する。
- ・ 難民認定申請手続中の者の法的地位、生活支援、手続過程の全部又は一部についての独立機関・第三者機関の実現可能性を含む難民認定制度の抜本的見直しの在り方について、大局的な視点から提言を行うことも視野に引き続き検討する。

難民認定制度に関する専門部会について

専門部会メンバー

【委員】

(部会長) 木村 孟 文部科学省顧問
東京都教育委員会委員長
第6次出入国管理政策懇談会座長
(部会長代行) 山本 隆司 東京大学大学院法学政治学研究科教授
(顧問) 横田 洋三 公益財団法人人権教育啓発推進センター
理事長・法務省特別顧問

石川 美絵子 特定非営利活動法人なんみんフォーラム
滝澤 三郎 東洋英和女学院大学国際社会学部教授
田中 康郎 明治大学法科大学院法務研究科教授
西海 真樹 中央大学法学部教授
野口 貴公美 中央大学法学部教授
柳瀬 房子 特定非営利活動法人難民を助ける会会長
渡邊 彰悟 弁護士

【オブザーバー】

小尾 尚子 国連難民高等弁務官駐日事務所副代表
山中 修 外務省総合外交政策局人権人道課長

(敬称略。部会長・部会長代行・顧問以外50音順)

開催状況

- 第1回会合(平成25年11月6日(水))
難民認定制度の運用状況等に関する入国管理局からの説明等
- 第2回会合(同年11月18日(月))
国際機関及び国内NGO団体からヒアリングを実施
- 第3回会合(平成26年1月9日(木))
国際法学者、法曹関係者及び国内NGO団体からヒアリング
- 第4回会合(同年3月3日(月))
今後の論点整理について議論
- 第5回会合(同年3月26日(水))
論点整理
- 第6回会合(同年4月14日(月))
論点整理に掲げられた各論点について検討①
- 第7回会合(同年5月9日(金))
論点整理に掲げられた各論点について検討②
- 第8回会合(同年5月22日(木))
論点整理に掲げられた各論点について検討③
- 第9回会合(同年6月4日(水))
論点整理に掲げられた各論点について検討④
政策懇談会への報告に向けたこれまでの議論の状況まとめ①
- 第10回会合(同年7月10日(水))
論点整理に掲げられた各論点について検討⑤
政策懇談会への報告に向けたこれまでの議論の状況まとめ②
- 第11回会合(同年7月31日(木))
論点整理に掲げられた各論点について検討⑥

論点整理で掲げられた論点(総論)

1. 急増する申請の適正・迅速な処理のための方策

- ・案件の急増による処理の長期化により、本来速やかに難民として保護されるべき者の保護に欠けるおそれがあるため、適正・迅速な案件処理の具体的方策を議論する。
- ・条約難民に該当する案件を迅速に認定するための方策とともに、明らかに条約難民に該当しない案件や不認定処分となった前回申請と同様の申立てを繰り返す複数回申請案件等への抑制策を議論する。

2. 難民認定の判断・立証の基準の明確化

- ・難民該当性に関する判断・立証の基準の明確化の具体的方策を議論する。

3. 「人道配慮による在留許可」の範囲等の明確化

- ・「人道配慮による在留許可」の対象範囲や許可の判断基準の明確化の具体的方策を議論する。

適正・迅速な案件処理を行うための前提として、どのような者が真に庇護の対象であるかについて明確にしておく必要がある

○ 上記を踏まえ論点1～3について、以下のⅠ～Ⅲのカテゴリーについて再構成。

Ⅰ 保護対象の明確化

- ・近年の国際的な人権概念の発展や、昨今の国際情勢を踏まえ、現行の難民条約を的確に適用するほか、難民条約の定義には該当しないが、国際的に保護の対象とすべき者(補完的保護)について、法改正を始めとする何らかの形でこれを導入することの可否について、テロ・治安対策等の点に十分留意しつつ、諸外国の制度も参考にしながら、引き続き検討する。

Ⅱ 手続の明確化

- ・Ⅰ及びⅢの明確化と並行して、申請手続についても明確化することを通じ、申請者による難民該当性等に関する立証を支援する一方で、明らかに制度濫用的・明らかに根拠がない申請については、事前審査制の導入や複数回申請の制限又は簡易・迅速な処理等の規制策を措くことに関し、規制することの合理性・妥当性や、規制する場合の基本的要件等について、引き続き検討する。

Ⅲ 基準・ガイドラインの明確化

- ・難民認定基準については、許認可等の性質に照らし、できる限り具体的な審査基準を置くという行政手続法における基本的な考えを踏まえるべきであるが、申請者の事情を個別具体的に確認して認定を行うという難民認定の性質や、具体的な基準を公表することによる濫用防止等の観点から踏まえ、引き続き検討する。
- ・「難民条約に基づく難民の認定」及び「人道配慮による在留許可」の対象範囲(認定・許可の判断基準を含む)が明確でないとの指摘を踏まえ、透明性・予見可能性を確保するため、例えば、認定・不認定事案を対外的に示すとともに、実際の判断状況を周知することなど、明確化のための具体的な方策について引き続き検討する。

論点整理で掲げられた論点(各論)

4. 案件処理体制

- ・難民調査官・難民審査参与員の専門性をより高め、必要な人数を確保するための方策を議論する。
- ・難民認定に関する判断を全件法務大臣が行っている現在の取扱いについて議論する。

5. 一次審査における代理人等

- ・難民認定申請に対する審査(一次審査)における弁護士等の代理人等の立会の可否等の取扱いについて議論する。
- ・未成年者や女性など、脆弱あるいは特別な配慮が必要な立場にある申請者について、手続上の特別な配慮の可否や具体的内容について議論する。

6. 不認定理由の詳細な説明・開示

- ・一次審査について、不認定の理由書に記載すべき事項の内容の具体化について議論する。
- ・また、異議申立てにおける理由書・参与員意見書の記載の統一化の是非について議論する。

7. 通訳人の質の確保

- ・一次審査のインタビューや異議申立ての審尋等において用いられる通訳人の質を確保するための具体的方策について議論する。

8. 出身国情報の収集

- ・個々の案件を担当する難民調査官が収集するのではなく、専門的見地から出身国情報を収集・分析する体制が必要ではないかとの指摘を踏まえ、対応策について議論する。

9. 手続中の者の法的地位

- ・手続中の者が不法滞在者の場合の法的地位について議論する。
- ・正規在留者については、不認定・異議申立棄却となっても再申請をすれば在留を認め、就労も許容している現在の取扱いを見直すことについて議論する。

10. 申請者に対する法的支援

- ・申請者に対する弁護士等による法的支援の在り方、申請者が提出する資料の翻訳に関する取扱いについて議論する。

11. 申請者に対する生活支援

- ・不法滞在者・正規在留者を問わず、難民認定手続中の者に対して、生活支援の一環として就労を認めることの可否・適否について議論する。

12. 難民認定制度の抜本的な見直し

- ・独立機関・第三者機関の実現可能性や、条約締約国の制度運用に国際機関が関与することの是非等について議論する。

本年末までの最終報告・提言に向けて引き続き議論