

第7 次出入国管理政策懇談会

「収容・送還に関する専門部会」報告書（案）「送還忌避・長期収容問題の 解決に向けた提言」 第2（送還及び収容・仮放免に関する現状等）

2. 「オブザーバーの意見」（P18） 部分へのインプット

UNHCR駐日事務所
2020年6月9日

I. 原案全体

P18

「2. オブザーバーの意見及びヒアリングにおいて示された意見

(1) U N H C R （国連難民高等弁務官） 駐日事務所副代表（オブザーバー出席者）

本専門部会の各会合には、U N H C R 駐日事務所川内敏月副代表がオブザーバーとして出席したところ、同副代表から、提供資料等に基づき、要旨次のような意見が述べられた。

- ・公正かつ効率的な難民認定制度の確保が重要である。
- ・ノン・ルフールマンの原則（難民条約等により送還が禁止される国への送還を行わないこととする原則）を遵守するために、難民認定申請者には原則として最終決定までの自動的な送還停止効が認められるべきである。複数回申請で明らかに理由が無い場合等濫用的な申請の場合に送還停止効の例外が認められるとしても、送還停止効発生の訴えも含めた不服申立機会等の手続保障を確保すべきである。
- ・「明らかに理由がない申請」を送還停止効の例外とするのであれば、その範囲を明確かつ慎重に定義し特定すべきである。
- ・U N H C R の立場として、難民認定申請者の収容は、代替措置を検討した上で、正当な目的に照らして必要性・合理性・比例性があると個別に認定された場合の最後の手段であるべきであり、収容期間の上限の設定及び独立機関による収容決定・必要性審査が必要である。」

II. 修正案の提案

<原案>

- ・公正かつ効率的な難民認定制度の確保が重要である。

<修正案>

公正かつ効率的な難民認定制度が重要であり、それをどのように確保するかについて、外部の専門家も交えた別の場の設定も含めて検討すべきである。

<修正案の理由>

報告書案の提言にも「第三者チェック」という形で反映して頂いていますが、難民認定の質・透明性の更なる向上のため重要と考え、口頭発言で強調させて頂いた部分ですので提案いたします。

<原案>

- ・ノン・ルフールマンの原則（・・・）を遵守するために、難民認定申請者には原則として最終決定までの自動的な送還停止効が認められるべきである。
- 複数回申請で明らかに理由が無い場合等濫用的な申請の場合に送還停止効の例外が認められるとしても、送還停止効発生の訴えも含めた不服申立機会等の手続保障を確保すべきである。

<修正案>

- ・ノン・ルフールマンの原則（・・・）を遵守するために、難民認定申請者には不服審査中も含めて原則として最終決定までの自動的な送還停止効が認められるべきである。
- 既判力の及ぶ複数回申請で明らかに理由が無い申請の場合に、自動送還停止効の例外が設けられるとしても、送還停止効発生の訴えも含めた不服申立機会等の手続保障を確保すべきである。

<修正案の理由>

UNHCRの基本的な立場としては、既に案に書いて頂いているように、「難民認定申請者には原則として最終決定までの『自動的な送還停止効が認められるべきである』」というものです。よって、「『自動』送還停止効の例外（・・・）」と記載していただくことが重要です。「自動的」というのは、送還停止効が法に規定されており、司法等の独立した機関の介入を受けずして停止効が認められることです。自動送還停止効の例外を設けることは、ルフールマンが起きる可能性が高まることにつながります。よって、あくまでUNHCRとしては慎重の立場をとっているため、「認められるとしても」ではなく「設け

られるとしても」として頂きたく存じます。

また、複数回申請の場合、国家の判断で、原審で「適切に審査・判断された前提で、既判力の原則に則り（・・・）庇護申請者の個々の状況や出身国の状況に意義深く実質的な変化がない」かどうかを審査する、許容性審査が導入されることがあります¹。しかし、許容性審査の結果「許容されないとされる決定自体に対しても、もともとの決定をした当局とは別の独立した当局・裁判所・審判所に不服申立ての権利が認められるべき」であり、かつ、不服審査は「信頼のおける、正確かつ最新の情報に基づいたものである」必要があります²。

また、複数回申請で明らかに理由が無いと適切に決定された案件について自動送還停止効の例外が設けられるとしても、（既に報告書案に書いて頂いているように）送還停止効の発生を裁判所等の独立した機関に求める実効的な救済措置が確保されなくてはならず、またそのような救済措置の結果を待っている間送還停止がなされることも重要だと考えております。

上記の不服申立てや、送還停止効の発生の申立ての実効的な機会を保障するには、申請者に「不服申立てを行いそれがきちんと再審査されるために相当な期間を与えられる」ことが重要です³。

また、上記のような救済措置への権利の保障のため、同じような立場にある（無資力の）国民に対して法律扶助が提供されている国であれば、難民事件についても弁護士等による無料の法律扶助が受けられるべきと考えます⁴。

<原案>

・「明らかに理由がない申請」を送還停止効の例外とするのであれば、その範囲を明確かつ慎重に定義し特定すべきである。

¹ 例えば第二回本専門部会での提出資料「明らかに理由のないまたは濫用的な難民申請等に関する UNHCR の立場・助言等についての公開文書の抜粋」（以下、「第二回資料」）のなかの UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures (難民の国際的保護に関する世界協議/第三部会：庇護プロセス[公正かつ効率的な庇護手続き]) 31 May 2001, EC/GC/01/12 参照

² 第二回資料、Excerpts from UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians No. 27 (IPU[列国議会同盟]/UNHCR『議員のためのハンドブック No. 27－難民の国際保護と国内庇護システムの構築についての指針-』) Section 7.10 (Appeals and effective remedy) p179-180

³ Ibid., p180

⁴ Ibid., p179

<修正案>

・「明らかに理由がない申請」を迅速処理等の対象とするのであれば、その範囲を明確かつ限定的に定義するべきであり、ある申請が「明らかに理由が無い」とする決定自体も、十分な資格を有する係官による完全な個別の事情聴取を含めた適切な保障措置を伴う手続きによりなされなければならない。

<修正案の理由>

「明らかに理由が無い申請」については、UNHCR 執行委員会結論第30号をはじめとした、UNHCRの立場についての資料を提出しているところ、「明らかに理由が無い」とする定義が十分に限定的で、その旨の決定過程にも、上記のような手続き保障⁵が確保されているという前提であれば、迅速手続きの対象となることは容認されています。

また、「明らかに理由が無い申請」は、UNHCRの各文書で、難民条約上の難民の定義やその他の庇護の基準に明らかに関係しない申請または、明らかに虚偽的・濫用的な申請であると定義されているところ⁶、「当局に対して虚偽の供述を行ったという単なる事実だけでは、迫害の十分にある恐怖が無いということにはならず、庇護の必要性を損なうことはなく、よって当該申請を『明らかに虚偽的な申請』とすることはできない。申請者が、その者を難民と認定するために関連の高い、重要で実質的な性質の事項について虚偽的と思われる主張をした場合にのみ、申請は『明らかに虚偽的』とされうる」⁷ことに注意が必要です。加えて、「明らかに理由が無い可能性が高い申請は、認定される可能性は低いものの誠意をもってなされている申請とは区別されなければならない。特定の国の特定の経歴・背景の申請者につき、現在または過去に、難民認定率が大変低いということがありうる。しかし、それは、必ずしも、難民認定の要件に、それらの申請内容が『明らかに関係

⁵ 例えば、第二回資料の UNHCR 執行委員会第 30 号 (XXXIV) 1983 及び UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians No.27, Section 7.8 Accelerated procedures, p175-176 を参照。

⁶例えば第二回資料のなかの UNHCR 執行委員会第 30 号 (XXXIV)、UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum(明らかに理由の無い難民申請に関する UNHCR のポジション), 1 December 1992, 3 European Series 2, p397、及び UNHCR, Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate (The Glossary), 2020 <<https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>> p20-21 を参照。

⁷ 例えば第二回資料のなかの UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, 1 December 1992, 3 European Series 2, p397 を参照

がない」というわけではなく、それらの申請者が信義則に沿って行動していないわけではない』」⁸ことに留意すべきです。また、適正手続きの観点から、明らかに理由が無いとして申請を退ける決定に対しても、前述のように「もともとの決定をした当局とは別の独立した当局、裁判所または審判所に不服申立ての権利が認められるべき」⁹です。

<原案>

・ UNHCRの立場として、難民認定申請者の収容は、代替措置を検討した上で、正当な目的に照らして必要性・合理性・比例性があると個別に認定された場合の最後の手段であるべきであり、収容期間の上限の設定及び独立機関による収容決定・必要性審査が必要である。

<修正案>

UNHCRの立場として（・・・）必要性審査が必要である。法務省・日弁連とFRJの覚書に基づいた既存のプロジェクトも含め、市民社会との一層の連携のもと、収容代替措置の活用を更に進めることが望ましい。

<修正案の理由>

収容代替措置の活用を進めるには、市民社会と連携した、既存のATDプロジェクトの拡大が効果的だと考え、第9回でその旨発言しているため、記載頂けたら幸いです。

⁸ UNHCR, Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate (The Glossary), 2020, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html> [accessed 8 June 2020] p20-21.

⁹ 第二回会合資料の UNHCR, A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017, Handbook for Parliamentarians No. 27, Section 7.10 (Appeals and effective remedy) p179 等を参照。