

2019年4月12日

法務省出入国在留管理庁政策課御中

「出入国在留管理基本計画案」に対するパブリックコメントの提出

認定NPO法人 難民支援協会
〒101-0065
東京都千代田区西神田2-5-2 TASビル4階
電話：03-5379-6001
ファックス：03-5215-6007

認定NPO法人 難民支援協会（※1）は、「出入国在留管理基本計画案」の作成に伴う意見募集（パブリックコメント）に対し、以下の意見を申し述べる。

I. はじめに

第五次出入国管理基本計画は、難民認定制度に大きな変化をもたらした。2015年9月の「運用の見直し」では、案件振り分け制度が導入され、2018年1月の「運用の更なる見直し」では、難民申請者の生活をより厳しいものとする、就労許可や在留資格に関する制度の変更が行われた。

一方、難民保護のための取組は進んでいない。難民認定者数は、2015年27人、2016年28人、2017年20人、2018年42人と、依然として低い水準で推移している。人道配慮による在留特別許可については、2008年の360人から激減し、2018年は40人のみである。また、被收容者に占める難民申請者の割合は、東日本入国管理センターの場合、2016年の66.0%から2018年の70.1%へと増加傾向にある（※2）。第5次出入国管理基本計画のうち、濫用・誤用対策のみが先行し、難民保護のための施策の実施が十分でないことは、第7次出入国管理政策懇談会の委員から指摘もされている（※3）。

今回の出入国在留管理基本計画の策定は、この4年間を総括し、よりよい難民保護のあり方を目指す契機である。日々私たちの所に相談に来る難民申請者が、この国で人として当たり前権利を認められ、安定した生活が送れるようにするにはどうしたらいいのか。20年間の難民支援の経験に基づいた私たちの考えを、以下、基本計画の記述に沿いながら述べていく。

II. 收容について

該当箇所：6(3)イ⑤被收容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施

非正規滞在者の收容や仮放免の運用、および被收容者の処遇にあたっては、国際機関等から長年勧告されてきたが（※4）、改善がほぼ見られない。「難民認定申請者は原則として收容されない」とする国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解

(※5)、および難民申請者の収容は最後の手段であるという国際社会の原則を踏まえた内容の基本計画を定めるべきである。

III. 在留特別許可について

該当箇所：6 (3) エ 在留特別許可の適正な運用

2011年をピークに、在留特別許可数および許可率が減少している。2011年は6,879件が認められていたが、2017年は1,255件のみである(※6)。同時期、許可率は約80%から約57%に減少している(※7)。2009年以降「在留特別許可ガイドライン」が改訂されていないのにも関わらず、ここまでの変化があるのはどういった背景からか。

加えて「『在留特別許可に係るガイドライン』の見直しも検討していく」とあるが、それにあたっては「子どもの最善の利益(※8)」といった国際的な原則をガイドラインに盛り込むべきである。また、諸外国での例を参考に、ガイドラインではなく明確な基準を策定することで、透明性および予見可能性を高め、在留特別許可の件数を増やすことができるのではないか。

IV. 難民認定制度について

1. 脆弱性が高い者のインタビューの際に、弁護士等の立会いを認める取り扱いについて

該当箇所：7 (1) ア ① 保護対象、認定判断及び手続の明確化

本来、インタビューの際の代理人の立会いは、全ての難民申請者が享受すべき当然の権利である。例えば、イギリスにおいては、インタビューにおける弁護士の同伴もしくは録音が認められている(※9)。また、ドイツにおいては、弁護士もしくはUNHCRの参加が認められている(※10)。諸外国での制度を参考に、脆弱性に関わらず全ての難民申請者について、常に代理人の立会いが認められる運用がなされることを基本計画において示されたい。

また、脆弱性が高い者のインタビューに係る本取扱いについて「今後の方針」では言及されていないが、2019年以降の方針を示されたい。

2. 「真の難民の迅速な保護を図るという目的に適う一定の効果을 上げている」という表現について

該当箇所：7 (2) 現状の課題

2018年の難民認定数42人は、支援団体の経験からすると依然として不十分な数である。出入国管理政策懇談会の委員からも、「年間に30人、40人というのは、大海の一滴でないか」という指摘がなされている(※11)。迅速性についても、一次審

査の平均処理期間は2017年の約9.6月から2018年の約13.2月とむしろ伸びており、審査請求まで含めると、2017年は約27.9月、2018年は約31.2月である（※12）。よって、「効果を上げている」という評価は実態を反映しておらず、基本計画から削除されるべきである。

3. 「濫用・誤用的な申請が依然として相当数見受けられる状況」という表現について

該当箇所：7 (2) 現状の課題

難民申請者が「我が国での就労や退去強制による送還回避」といった意図を有しているか否かを判断する、明確な基準は存在するのか。存在するのであれば、具体的に説明されたい。そのような基準が存在しないのにも関わらず「依然として相当数見受けられる」と判断しているとすれば、正当性がなく適切ではない。

4. 「アフガニスタン・イラク・シリアの出身者の我が国での庇護の状況」について

該当箇所：7 (2) 現状の課題

UNHCRの「グローバル・トレンドズ2017」によると、アフガニスタン・イラク・シリアの庇護率は世界的にみてそれぞれ50.3%、60.0%、91.6%である（※13）。日本においてこの庇護状況は達成されていないと認識しているが、どのような根拠において「欧州等の諸外国と比べてもほぼ変わらない」と述べているのか。

また、アフガニスタン・イラク・シリアに限らず、世界的には多くの人々が庇護されているが、日本においては十分な庇護が行われていない出身国が多数ある。例えば（※14）：

- ミャンマー：2018年は656人が日本で申請し、難民認定を得たものが0人、本国の情勢等を踏まえて人道配慮による在留特別許可を得たものが1人だった。しかし、世界的に見れば、2017年に24,030人のミャンマー人が難民申請をしており、21,217人が庇護を得ている。庇護率は84.1%である。
- トルコ：2018年は563人が日本で申請し、認定および本国の情勢等を踏まえて人道配慮による在留特別許可を得たものは1人もいなかった。しかし、世界的に見れば、2017年に27,292人のトルコ人が難民申請をしており、7,436人が庇護を得ている。庇護率は38.6%である。

これらの国からの難民申請者が十分に認定されていない限りは、日本の難民認定制度は国際基準に達していないという批判は免れない。

5. 「新しい形態の迫害」の申立てについて

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

第5次出入国在留管理基本計画では「新しい形態の迫害」について言及されていたが、今回の基本計画からは抜けている。「新しい形態の迫害」の申立てについては「第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会（以下、専門部会とする）」の報告書においても指摘されており（※15）、今後も「新しい形態の迫害」による認定を継続するため、基本計画における言及が望まれる。

6. 保護対象の明確化について

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

保護対象の明確化にあたり「諸外国での保護状況も参考」にするとしている点は評価する。上述の新しい形態の迫害による認定もその一環と考えるが、今後もこの方針を継続し、保護対象の拡大を進めるべきである。

加えて、保護対象の明確化だけではなく、適正手続の保障についても諸外国での保護状況を参考にすべきである。例えば諸外国で認められている以下の取組が、日本の難民認定制度においては行われていない：

- 一次審査における代理人の立合い
- 叙述形式のインタビュー調書（日本の場合は問答形式）
- インタビューの録音
- インタビュー調書の開示
- 通訳の質の担保

これらの取組の実施は、難民認定制度の透明性の向上にもつながる。また、インタビュー調書の形式については、「難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議（以下、有識者会議とする）」でも指摘されている（※16）。

7. 人道上の配慮による（待避機会としての）在留許可について

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

人道配慮による在留特別許可数は、2009年以降減少傾向にある。カテゴリーごとの人数が発表されていないため、その実態は必ずしも明らかではないが、制度の改善のためには対象の明確化だけではなく、欧州連合における「補完的保護（Subsidiary Protection）（※17）」などを参考に、対象の拡大を図るべきである。

なお、基本計画には「国際人権法上の規範」と書かれているが、これが具体的に何を指すのかを例示されたい。

8. 審査の質の更なる向上について

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

研修の充実について言及されているが、これは法務省の担当官だけではなく、難民審査参与員に対しても行われるべきである。

9. 「難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議」について

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

「有識者会議委員からの意見等に基づく改善も図りつつ」としている点は評価するが、具体的にどのような改善が行われているのかが公開されていない点は問題である。また、2017年以降の案件について有識者会議は開催されておらず（※18）、振り分けの適正性の判断がされないままの案件が蓄積されている。有識者会議の今後の継続について、基本計画において明記すべきである。

10. 「濫用・誤用的申請に対する措置等を、引き続き的確に実施していく」という点について

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

濫用・誤用的申請に対する措置の一環として行われた「難民認定制度の運用の更なる見直し」に伴い、D案件に振り分けられた難民申請者の処遇が悪化している。在留期間が3月になったことで、行政サービスの利用や国民健康保険への加入が不可となった。また、就労許可が得られるまでの期間が2月延びたことで、日本での生活がより厳しいものになっている。このような措置を「引き続き実施していく」ことは適切ではなく、申請者の生活保障という観点に立った制度の見直しが望まれる。

11. 「濫用・誤用的申請の抑制策：再申請事由に制限を設けること」について

該当箇所：7 (3) ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

難民認定手続に多くの課題があり、再申請により認定もしくは人道配慮による在留許可を受ける人が実際にいる中で、再申請事由に制限を設けることは適切ではない。再申請者が「多すぎる」とすれば、それは審査の透明性および質の向上によって改善されるべきではないか。例えば、インタビューへの代理人の立会いや弁明の機会の付与が実施され、不認定理由が申請者により明確に説明されていれば、申請者自身が「なぜ不認定だったのか」を理解することができ、再申請すべきかどうかの判断を行いやすい。このような制度面での適正性が担保されていないのにも関わらず、再申請の責任を申請者のみに負わせるのは誤りである。

12. 「濫用・誤用的申請の抑制策：繰り返し申請を行うことで退去強制による送還の回避を意図する悪質な不法滞在者等には送還停止効果に一定の例外を設けること」について

該当箇所：7(3)ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

このような運用は、難民条約・自由権規約・拷問等禁止条約が定めるところのノン・ルフールマン原則に反する可能性があるものではないか。たとえ一回目の申請で不認定が出ていたとしても、「難民認定の判断が厳しすぎるのではないか等の指摘（※19）」がある現状では、政府による不認定を理由にノン・ルフールマン原則の適用を除外することは不適切である。法務省の見解を示されたい。

加えて、UNHCRによる「日本と世界における難民・国内避難民・無国籍者に関する問題について（日本への提案）更新版（※20）」には以下の通り書かれており、再申請者であっても送還停止効果に例外を設けるべきでないことは明らかである：

「再申請の受理可能性についての決定を待つ間および（受理可能な）再申請の審理を待つ間（すなわち申請から最終決定までの期間）、申請者は通常の難民認定申請者と同等の支援および処遇を受ける資格を有すること」

13. 専門部会の提言内容の実施について

該当箇所：7(3)ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

専門部会からの提言内容（※21）のうち未だ十分に実施されていない以下の点について、その進捗と今後の方針を基本計画にて明記すべきである。

- 難民認定申請者に対する手続案内の充実（提言p.13①）
- 事案の内容に相応した処理を行う際には、申請者の置かれた立場や、行政手続一般に認められているところの手続保障に十分配慮しつつ、透明性のある手順に従うべき（提言p.13④）
- 振り分けによる簡易・迅速又は優先的な処理の際には、手続保障への十分な配慮が不可欠である（提言p.13④ア）
- 申請者に対する就労許可に関する検討においては、真に庇護を求める者の生活の安定が阻害されることのないように最大限の配慮を払うことが重要である（提言p.13⑤）
- 難民該当性に関する判断の規範的要素を、可能な限り一般化・明確化するべき（提言p.18①）
- 難民不認定理由の付記内容の一層充実させること及び難民認定された場合の理由も付記するべき（提言p.18②）
- 我が国に国際的保護を求めている者に関する状況について、国民の理解を得るよう努めるべき（提言p.19③）
- 難民調査官及び難民審査参与員の増員・増配置（提言p.22①）

- 難民審査参与員の判断事例を、他の参与員とも共有する仕組み（提言 p.22②）
- 通訳人に対する研修課程の構築（提言 p.22③）
- 通訳人のレベルを客観的に評価し、事案の性質に相応した通訳人を選定できる体制を整備すべき（提言 p.22③）

以上

※1：難民支援協会とは：日本に逃れてきた難民を支援する、1999年設立の認定NPO法人です。難民認定のための法的支援、医食住などのセーフティネットを確保する生活支援、自立に向けた定住支援を行い、さらに難民とともに生きられる社会を実現するため、政策提言や広報活動を行っています。

※2：難民支援協会「東日本入国管理センターとの質疑応答（公開版）」（2018年5月9日）

<https://www.refugee.or.jp/jar/report/2018/05/09-0000.shtml>（2019年4月8日閲覧）

※3：法務省「第12回「第7次出入国管理政策懇談会」議事録」（2018年9月25日）

<http://www.moj.go.jp/content/001277266.pdf>（2019年4月8日閲覧）

※4：例えば、国際機関等から以下の勧告が出されている。

- 収容を最後の手段としてのみ使うこと：拷問等禁止委員会（2013年）、自由権規約委員会（2014年）、人種差別撤廃委員会（2014年、2018年）
- 収容期間を可能な限り短くようにすること：拷問等禁止委員会（2013年）、自由権規約委員会（2014年）、人種差別撤廃委員会（2014年、2018年）
- 入管収容の最長期限を設けること：拷問等禁止委員会（2013年）、人種差別撤廃委員会（2018年）
- 収容以外の選択肢を利用すること：拷問等禁止委員会（2013年）、人種差別撤廃委員会（2014年、2018年）
- 入国者収容所等視察委員会の独立性、権限、効果をより強化すること：拷問等禁止委員会（2013年）
- 収容の合法性について、裁判所に訴訟手続をとれるようにすること：自由権規約委員会（2014年）

※5：UNHCR「日本と世界における難民・国内避難民・無国籍者に関する問題について（日本への提案）更新版」（2017年5月）

https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/Points_for_Consideration_JAPANESE_May_2017.pdf（2019年4月8日閲覧）

※6：法務省「平成24年度版「出入国管理」」<http://www.moj.go.jp/content/000105769.pdf>（2019年4月9日閲覧）、法務省「平成30年度版「出入国管理」」<http://www.moj.go.jp/content/001276977.pdf>（2019年4月9日閲覧）

※7：e-Stat「2011年 地方入国管理局管内別 退去強制手続の受理及び処理人員」（2012年6月29日）<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000013163403&fileKind=0>、e-Stat「2017年 地方入国管理局管内別 退去強制手続の受理及び処理人員」（2018年6月29日）

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031724931&fileKind=0>

※8：子どもの権利条約第3条

※9：Home Office, Asylum Policy Instruction, Version 6.0, 2015.3.4,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/410098/Asylum_Interviews_AI.pdf, Accessed 2019.4.8

※10：Federal Office for Migration and Refugees, The stages of the Germany asylum procedure, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile, Accessed 2019.4.8

※11：法務省「第12回「第7次出入国管理政策懇談会」議事録」（2018年9月25日）

<http://www.moj.go.jp/content/001277266.pdf>（2019年4月8日閲覧）

※12：内閣参質196第140号「参議院議員石橋通宏君提出我が国における難民認定の状況に関する質問に対する答弁書」（2018年6月26日）

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/196/meisai/m196140.htm> (2019年4月9日閲覧)、法務省「平成30年における難民認定者数等について」(2019年3月27日)

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html (2019年4月8日閲覧)

※13 : UNHCR, Global Trends 2017,
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>, Accessed 2019.4.9

※14 : UNHCR, Global Trends 2017,
<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>, Accessed 2019.4.9、法務省「平成30年における難民認定者数等について」(2019年3月27日)

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html (2019年4月8日閲覧)

※15 : 第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」(2014年12月) <http://www.moj.go.jp/content/001130133.pdf> (2019年4月9日閲覧)

※16 : 難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議「難民認定制度運用の見直し状況に関する検証結果について」(2017年7月28日) <http://www.moj.go.jp/content/001230329.pdf> (2019年4月8日閲覧)

※17 : European Union, DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, 2011.12.13,
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>, Accessed 2019.4.9

※18 : 法務省「難民認定制度運用の見直し状況に関する検証結果について」
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri08_00041.html (2019年4月11日閲覧)

※19 : 法務省「出入国在留管理基本計画(案)」(2019年)
<https://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=000018598> (2019年4月9日閲覧)

※20 : UNHCR「日本と世界における難民・国内避難民・無国籍者に関する問題について(日本への提案)更新版」(2017年5月)
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/Points_for_-_Consideration_JAPANESE_May_2017.pdf (2019年4月8日閲覧)

※21 : 第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」(2014年12月) <http://www.moj.go.jp/content/001130133.pdf> (2019年4月9日閲覧)