

総務省行政管理局調査法制課御中

「行政不服審査法の改善に向けた検討会 中間取りまとめ」に対するパブリックコメントの提出

2021年11月24日
認定NPO法人 難民支援協会認定NPO法人 難民支援協会は、[「行政不服審査法の改善に向けた検討会 中間取りまとめ」](#)についての意見募集（パブリックコメント）に対し、以下の意見を申し述べる。

意見要旨

一次審査での難民不認定処分に対し、難民申請者は、行政不服審査法（行審法）に基づく審査請求を行うことができる。2020年末時点で6,600人が審査請求を行っており、行審法の見直しは、日本に逃れた難民の適切な保護の実現に向けて、重要な意味を持つものである。

中間取りまとめでは、審理手続の進行等に関する研修を審理員が基本的に受講する方針が示されているが、研修は、手続の進行等の形式面だけではなく、審理の内容に即した専門的・実践的な知識を含むものとするべきである。ただし、審理手続に必要な専門性を研修のみで身に付けることは困難であり、適切な審理員の確保のためには、審理員指名においても専門性が考慮されることが望ましい。

審査請求人への情報提供の在り方等に関するマニュアルの作成にあたっては、言語や個人情報の保護、脆弱性など、難民申請者に特有の状況が情報提供に与えている影響が考慮されるべきである。また、審理手続に関するパンフレットや案内書は、手続ごとかつ多言語で作成される必要がある。

閲覧交付の例外の明確化にあたっては、審理手続の過程で行われた調査に関する書類が、閲覧交付の例外とならない仕組みが必要である。さらに、審査庁による調査結果が常時審査請求人に提供される体制の構築など、より踏み込んだ施策の実施が期待される。

難民審査請求の場合、行審法の規定の適用除外や読み替えが、「公正性の向上」に逆行する形で行われている。最終報告書に向けた更なる検討においては、適用除外や読み替えを行う理由の妥当性を含め、手続の実態に即した議論が行われるべきである。

1. はじめに

一次審査での難民不認定処分に対し、難民申請者は、行政不服審査法（行審法）に基づく審査請求を行うことができる。2020年末時点で6,600人が審査請求を行っており¹、行審法の見直しは、日本に逃れた難民の適切な保護の実現に向けて、重要な意味を持つものである。

¹ 令和3年6月4日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質204第82号] <https://www.sangii.n.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/204/touh/t204082.htm> (2021年11月19日閲覧)

2016年の行審法改正には、出入国管理及び難民認定法（入管法）における適用除外や読み替え規定が含まれており²、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大³といった行審法改正の趣旨を「骨抜きにしかねない⁴」との懸念が改正時より示されていた。実際、行審法改正後、審査請求による難民認定率は悪化しており⁵、難民審査請求制度の改善は喫緊の課題である。

今回の意見募集は「ユーザーである国民からの視点を検討に活かす⁶」ことを目的としており、ユーザーとしての難民申請者の視点も、検討に活かす必要がある。以下、22年にわたり日本に逃れた難民を支援してきた経験より、意見を述べる。

2. 審理員の適切な確保について

【現状の課題】

難民審査請求では、法務大臣が任命する難民審査参与員が審理員を務め、法務大臣は裁決にあたり難民審査参与員の意見を聴かなければならないとされている（入管法第61条の2の9第3項）。しかし、2013年以来、難民審査請求における認容率が1%を超えた年はなく⁷、「処分庁の主張を丸呑みにした（p. 27⁸）」意見の散見は、難民審査請求にも共通する課題である。また、難民審査参与員の要件（第61条の2の10第2項）に、難民認定に関する専門性は含まれておらず、必要な知識や経験を欠いたまま、審理に臨んでいることが懸念される。さらに、「人格が高潔」である者から任命するとされているにもかかわらず、難民審査参与員による不適切な発言が報告されている⁹。

【中間取りまとめに対する意見】

見直しの方向性として、審理庁が国の機関である場合、審理手続の進行等に関する研修を審理員が基本的に受講することが示された（p. 28）。

² 行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第75条。

³ 総務省「行政不服審査法関連3法の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000297540.pdf（2021年11月19日閲覧）

⁴ 日本弁護士連合会「行政不服審査法改正の趣旨に沿った、難民不服審査制度の正常化を求める会長声明」<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200827.html>（2021年11月19日閲覧）

⁵ 2005年5月16日（難民審査参与員制度開始）から2015年までの認容率が約1.52%だったのに対し、2016年から2020年までの認容率は約0.04%であった（法務省「難民認定数者等について」、平成28年3月24日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答〔内閣参質190第90号〕<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/190/touh/t190090.htm>（2021年11月19日閲覧））

⁶ 「行政不服審査法の改善に向けた検討会中間取りまとめ（概要）」https://www.soumu.go.jp/main_content/000774952.pdf（2021年11月19日閲覧）

⁷ 法務省「難民認定者数等について」

⁸ 行政不服審査法の改善に向けた検討会「行政不服審査法の改善に向けた検討会 中間取りまとめ」https://www.soumu.go.jp/main_content/000774950.pdf（2021年11月19日閲覧）のページ数。以下、ページ数表記について同じ。

⁹ 全国難民弁護士連絡会議「難民審査参与員の問題発言・行動に対する申入書」http://www.jlnr.jp/state/ments/2017/jlnr_suggestion_20170912.pdf（2021年11月19日閲覧）

研修は、手続の進行等の形式面だけではなく、審理の内容に即した専門的・実践的な知識を含むものとするべきである¹⁰。また、政府関係者のみならず、外部有識者（難民審査請求の場合は、UNHCR職員等）による研修も、審査の公平性向上や最新の知見を得る観点から望ましい。さらに、研修の効果向上の観点から、審理員は原則常勤とするべきである¹¹。

ただし、審理手続に必要な専門性を研修のみで身に付けることは困難であり、適切な審理員の確保のためには、審理員指名においても専門性が考慮されることが望ましい。カナダで難民認定に関わる職員を対象に行われた調査では、継続的な訓練は重要でありつつも、「公正さ、柔軟で開かれた思考、分析力を備え、文化的相違の意味を正しく把握できる資質…の欠如は訓練によっては補填されえない¹²」との結論が出ている。審理員指名の時点で各審理手続の専門性に応じた知識や経験、資質といった要件を定めることにより、適切な審理員をより実質的に確保することができると思われる。

3. 口頭意見陳述権、提出書類等閲覧権等の付与について

(1) 口頭意見陳述に関する情報提供の在り方について

【現状の課題】

2020年に難民審査請求の裁決が行われた5,272人のうち、2,721人が口頭意見陳述の申立てを放棄していた¹³。口頭意見陳述に関する情報提供が難民申請者に十分に行われておらず、本人が理解しないままに、口頭意見陳述申立放棄書（難民審査請求事務取扱要領別記第8号様式）を提出していることが懸念される。

【中間取りまとめに対する意見】

中間取りまとめでは、見直しの方向性として、審査請求人への情報提供の在り方等に関するマニュアル等を作成し、審査庁に対して具体的に示すとした。また、審査請求人に対して、審理手続の全体像を案内するパンフレットを作成し、処分時に案内書を渡すとしている（p.42-43）。

口頭意見陳述に関する情報提供の在り方の改善のための施策を歓迎する。マニュアルの作成にあたっては、言語や個人情報の保護、脆弱性など、難民申請者に特有の状況が情報提供に与えている影響が考慮されるべきである。また、審理手続に関するパンフレットや案内書は、手続ごとかつ多言語¹⁴で作成される必要がある。

¹⁰ 「難民の地位の認定を申請する者は、通常、非常に脆弱な状況に置かれていることが留意されねばならない。そのような者は異国の環境にあって、しばしば母語以外の言語で、外国の当局に自らの申請を行うに当たり、技術的及び心理的に重大な困難を抱えているかもしれない。従って、このような申請は、特別に設けられた手続において、必要な知識や経験を有し、申請者の特別な困難や必要性についての理解を有している有資格者によって審査されなければならない」（UNHCR「難民認定基準ハンドブック」パラグラフ190）

¹¹ 例えば、カナダの難民認定手続を担当する移民難民委員会（IRB）では、委員の任命基準や職務専念義務、行動規範を具体的に定めている。

¹² 阿部浩己「カナダの移民・難民法制—在外研究覚書2005」79頁。

¹³ 入管庁「令和2年における難民認定者数等について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001345018.pdf>（2021年11月19日閲覧）

¹⁴ 少なくとも、難民認定申請書に用いられている28か国語（入管庁「難民認定申請書」https://www.moj.go.jp/isa/applications/procedures/nyuukokukanri03_00091.html（2021年11月19日閲覧））への翻訳は必須である。

(2) 閲覧交付の例外の明確化及び閲覧権等に関するマニュアル等の作成について

【現状の課題】

難民審査請求において審査請求人に提供される原処分に関する書類は、「処分庁による当該処分の理由となる事実を証する書類その他の物件（行審法第32条第2項）」として十分な内容とはいえない。また、難民審査参与員は、審査請求の過程で審査庁に対して事実の調査（入管法第61条の2の14）を求めることができるが、その調査結果が、審査請求人に提供されない。さらに、審査庁による審理手続過程の調査の実態が見えず、閲覧謄写請求のタイミングが分からないままに、審理の終結に至りかねない。

【中間取りまとめに対する意見】

中間取りまとめでは、見直しの方向性として、閲覧交付を拒むことができる場合の具体例の明確化が示された。また、提出書類等の閲覧権等に関する審査請求人への情報提供の在り方について、マニュアル等を作成し、審査庁に対して具体的に示すとした（p. 42-43）。

閲覧交付の例外の明確化及び閲覧権等に関するマニュアル等の作成を歓迎する。さらなる見直しの方向として、「処分庁による当該処分の理由となる事実を証する書類その他の物件」が不足と思われる場合、追加物件の提供を求めることを可能とするべきである。また、審理手続の過程で行われた調査に関する書類が、閲覧交付の例外とならない仕組みが必要である。さらに、審査庁による調査結果が常時審査請求人に提供される体制の構築など、より踏み込んだ施策の実施が期待される。

4. 行審法の適用除外及び読み替えについて

「行政不服審査法の改善に向けた検討会」の議事録や会合資料では、行審法の規定の適用除外や読み替えが行われている手続への言及が見られない。難民審査請求においては、特に下記の適用除外・読み替え規定が、「公正性の向上」の実現に逆行する結果をもたらしている。最終報告書に向けた更なる検討においては、適用除外や読み替えを行う理由の妥当性を含め、手続の実態に即した議論が行われるべきである。

- 行審法第18条3項の読み替え（入管法第61条の2の9第2項）により、難民審査請求の場合、処分の通知を受けた日から7日以内に審査請求を行う必要がある。審査請求に関する検討にあてる時間が十分に与えられなければ、口頭意見陳述に関する情報提供の在り方を改善（p. 42-43）しても、十分な効果につながらないことが懸念される。
- 行審法第29条の適用除外（入管法第61条の2の9第6項）により、入管庁から弁明書が提出されず、争点を絞った審査を行うことが困難である。また、審査請求人による「反論書」が「申述書」と読み替えられており（入管法第61条の2の9第6項）、対審的構造が真っ向から否定されている。
- 行審法第31条の読み替え（入管法第61条の2の9第6項）により、口頭意見陳述実施の例外として「申述書に記載された事実その他の申立人の主張に係る事実が真実であっても、何らの難民となる事由を包含していないことその他の事情により当該意見を述べる機会を与えることが適当でない」と認められる場合が定められている。実際、2020年に審査請求

の裁決が行われた5,272人のうち2,038人が、口頭意見陳述を放棄していないにもかかわらず、口頭で意見を述べる機会を与えなかった¹⁵。まさに「難民となる事由を包含」しているかどうかを判断するための口頭意見陳述であり、その機会が著しく制限されている状態では、「充実した審理 (p. 42) 」の達成は困難である。

以上

¹⁵ 前掲注13。