

## 第四次出入国管理政策懇談会による難民認定制度に関する検討結果

(2003年12月24日付最終報告)

### についての UNHCR のコメント

#### はじめに

1. UNHCR は、第四次出入国管理政策懇談会（以下、「懇談会」とする）による異議申出制度に関する報告について、コメントを提出する機会が与えられたことを歓迎する。懇談会は中間報告を2002年11月1日に発表し、その中間報告についても UNHCR はコメントを提出している。難民認定手続きにおける異議申出制度の改善方法に関して検討するようとの法務省からの要請を受け、懇談会はヨーロッパや他の地域の国々の実践状況について関連する事例の調査を行った。UNHCR は、出入国管理及び難民認定法の改正法案の完成段階において、懇談会による提言が法務省によって考慮されると理解している。
2. その最終報告において、懇談会は現行の異議申出制度の独立性の欠如を改善する方策として、第三者諮問機関の導入を構想している。この提案のもとでは、異議申出制度は依然として法務省の管轄下に置かれることになっている。また、異議申出に関する裁決・決定は、第三者諮問機関からの意見に基づいて法務大臣が行う。第一次難民認定審査における不認定結果の再検討には、第三者諮問機関がその必要性を認める時には、弁護士の援助の下で異議申立人の主張に関するインタビューを行うことが含まれる。第三者諮問機関は、法務大臣によって選任された（一件につき）三名の専門家によって構成される。選任基準として、人格高潔、有能、海外における職務経験、などがあげられている。
3. UNHCR は、第三者諮問機関が異議申出制度において導入される可能性があるという事実を歓迎する。これは、異議申出制度の独立性の欠如や、裁決・決定の質と迅速性の問題を改善する必要性について各方面より寄せられていた懸念に対して取り組む前向きな進歩といえる。しかしながら、異議申出制度が公平で満足のいく再審査が出来ない可能性があることから、提案された手続には依然として短所がある可能性があると言わざるをえない。

#### 適用されうる国際的基準

4. UNHCR 執行委員会や国連総会・地域的国際機構によって採択されている難民保護に関する国際的基準は、1951年に締結された難民の地位に関する条約(以下、「1951年難民条約」とする)を含む国際条約の適用において、ガイドラインあるいは「実施要項」としての役割さえ果たしている。これらの基準は国際条約と同等の法的価値を有してはいないが、1951年難民条約をどのように適用するかということに関する評価において、重要なツールとなっている。
5. 国際的な難民法基準によると、第一次審査であるか第二次審査であるかに関わらず、庇護手続は基本的な手続基準と保障措置によって規定されるべきである。国家は出身国における迫害やその他の危害を恐れる個人を保護する義務を有することから、「誰」が国際的保護を受けるべきかを決定する手続が、公平かつ効率的で、誰も誤って拒否されないことを保証するものでなければならないことは、必要かつ当然のことである。
6. 異議申出段階において、**第一次申請の審査・決定機関から独立し**、かつ内容のある決定を下すために必要な研修を受けた機関に対して、庇護希望者が彼らの主張の実体について申し出ることを可能にすることによって、庇護手続は庇護希望者の保護へのアクセス権を確保しなければならない。異議申出制度は申請の完全な再審査、つまり事実点と法律点の双方を含む再審査を行わなければならない。

## ．具体的コメントと提言

以下の所見は懇談会による報告と提言に基づいている。

### 意思決定機関

7. 庇護に関する決定は第三者諮問機関の勧告に基づいて法務大臣によって下されるよう、懇談会は提案している。懇談会は、仮に第三者諮問機関が決定権を有することになれば、手続きの一貫性に影響すると判断した。最終報告はまた、このことは(第三者諮問機関に決定権を与えること)手続きを長期化させるおそれ大きいとも述べている。最後に、最終報告は、独立性を有する意思決定機関の導入は新たな行政構造の設立を意味し、これは現行の日本における行政改革の取り組みと一致しない、と指摘している。
8. このことは、法務大臣が第三者諮問機関の勧告に関係なく、唯一の意思決定者として留まることを示唆している。また、申請の再審査とインタビューのいずれも法務大臣によって行われないのであるから、独立した機関による意思決定が、何故法務大臣よりも迅速性に劣るのかという点が不明瞭である。UNHCRの見解では、庇護申請に関

して調査・決定するために設立された機関は、出入国管理や外交政策などの考察に影響されず、人権とその他の庇護と関連する考察にのみ基づいた、そして独立性を有する意思決定を確保することが不可欠である。しかしながら懇談会による提言では、提案された異議申出制度は法務省の管轄下にとどまり、全ての庇護に関する決定を法務大臣が下すことになることから、その意思決定は第一次審査機関から独立していないものとなっている。

9. 新制度の下では、第三者諮問機関は現行の出入国管理行政を基礎とするアプローチとは異なる視点をもたらすことが期待されていると UNHCR は理解している。このことは前向きな進歩である一方、完全な独立性を有する異議申出審査機関の設立には到っていない。
10. 第三者諮問機関の意見が法務省の決定に対して拘束力を有するか否かは、最終報告の内容からは不明瞭である。その点に関して、懇談会は（補足意見として）第三者諮問機関の勧告を、法務省の決定と異なる部分も含めて開示すべきであると提案している。これは法務大臣の決定に影響を及ぼす手段となりうる一方、異議申立人のインタビューを行い、その主張を評価し、異議申出に対する決定を行う権限を有する共同決定機関を設立することにはならない。

UNHCR の提言：国際的な基準と確立された国家の慣習に基づき、第一次審査機関すなわち法務省とは異なる独立した機関によって異議申出に関する決定が行われるべきである。代替案としては、法務省の下に異議申出審査機関を設けるという懇談会による提言を考慮に入れつつ、UNHCR は、独立した専門家 2 名と法務省の代表者 1 名で構成される共同決定機関によって異議申出の審査を行う制度を提案する。このような共同決定機関の決定は多数決によるものとなるであろう。

#### **異議申出審査機関の専門家の選考**

11. UNHCR は、認定機関の性質と能力が非常に重要であることを強調したい。生命に対する権利及び拷問からの自由に対する権利を含め、個人の人権に関わることであるので、意思決定の責任は適切な組織及び十分に有能な人員が担わなければならない。更に、認定機関は専門的な組織でなければならない。意思決定を行う人々の地位及び任期は、彼らの能力と中立性を出来る限り強力に保障すべきである。もしも専門家が法務大臣によって選出されるならば、中立性の保障が損なわれる可能性がある。

UNHCR の提言：異議申出審査機関のメンバーの中立性を確保するため、メンバーとなる

専門家は、法務省から独立した当局または組織によって提出される推薦リストに基づき、法務大臣に指名されることを勧める。

## UNHCRの役割

12. (懇談会による)最終報告は、国際機関勤務経験者が専門委員として異議申出審査に参加する可能性に言及している。UNHCRの理解では、必ずしもUNHCRの現役職員や元職員がこれに含まれるわけではない。
13. 選出された専門家らは難民申請の申し立てを審査する責任を負うにもかかわらず、最終報告は、関連分野における勤務経験を持つ専門家の選考にあたり、他の国際機関とUNHCRとを同等に扱っているように見受けられる。これは、国際連合総会によって、したがって日本政府によっても与えられた、世界の難民保護というUNHCRの特定の責務(マンデート)を考慮に入れていないことになる。UNHCRの国際保護機能は、国連総会決議に基づいているのみならず、条約にも反映されており(1951年の難民の地位に関する条約第35条)また国内手続や裁判所におけるUNHCRの役割にも反映されているという点で、国際法制度の中でも特異なものである。<sup>1</sup> また、1951年難民条約第35条は、国際連合加盟国が国際連合と協力するという一般的な義務を具体化した規定である。
14. したがって、UNHCRの見解では、どの機関かに関係なく国際機関勤務経験者を専門家として選出することは、難民条約の履行を監督するUNHCRの特定の責務を無視することになるので、国際難民法に対する日本のコミットメントに矛盾することになる。<sup>2</sup>
15. 庇護申請に関する決定におけるUNHCRの参加については、以下の所見を述べたい。

---

<sup>1</sup> 当初の責務(マンデート)は1950年12月14日の国連総会決議428(v)に基づくものである。UNHCRの事務所規定は同決議に添付されている。

<sup>2</sup> UNHCRの監督責任とは、既存の条約上の義務の、原則に則った適用の保障と直接関連しているUNHCRの国際保護機能から発生した特定のものである。この役割の論理的根拠となるのは、機能的で予測可能かつ信頼できる国際協力の枠組のために、そしてかかる制度が適切に機能することを保障するためには、国際機関による監督が不可欠であるということである。難民保護の文脈においては、客観的な評価と判断に基づいた国際難民法の調和と難民問題の解決を保障することが重要である。

- (i) 庇護手続の主な目的とは、難民条約に基づいて、ある人物が国際的な保護を必要としているか否かを判断することである。規範として、この判断は入国管理関連の検討事項によって影響を受けるべきでない。
- (ii) 各国に対して UNHCR の国際保護機能を行使することに関し、UNHCR は事務所規定及び、関連国際人権法・関連国内法及び主要な判例によって補完される一連の国際的・地域的難民法及び基準に依拠している。この一連の法及び基準の体系は国際難民保護体制を構成しており、UNHCR の事務所規定、1951年難民条約及び 1967 年同議定書はその中心に位置している。監督の役割という形で UNHCR の国際保護機能を含め、この国際難民保護体制は各国から一定の法的権限を与えられている。
- (iii) この体制の根底にありその性質を定義する基本的な前提を形成する価値観とは、普遍性、中立性、そして人間性の基本的な概念である。これは、監督責任を通して国際保護体制を強化しようとする UNHCR による努力に特に関連している。
- (iv) より実践的には、UNHCR が第三者審査機関において役割を果たすとしても、最終報告で提案されている新しい枠組の中では決定権はなく純粹にアドバイザー的な役割であろう。したがって、日本政府の決定に対する干渉にはあたらない。

## 研修について

16. 最終報告は、海外勤務経験者は特定の国の状況に関する背景情報を提供できるので有益である旨を示唆している。認定機関が庇護希望者の出身国の状況について十分な情報を得ることは、正に最も重要なことである。これには、認定権者が庇護申請の審査に利用できる、正確かつ最新の法律及び事実に関する背景情報を認定機関が入手できるということが含まれている。情報源には、政府機関、UNHCR、NGO 及び学術機関等の幅広い関係者・団体が含まれる。しかし、情報は出身国や経由国における一般的な状況に関するものに限定されるべきではなく、申請内容に関連のある特定の情報も含まれるべき点が強調されるべきである。
17. したがって、権限を有する審査機関委員が、庇護申請の扱いについて適切な研修を受けよう保証することが重要である。UNHCR の見解では、認定手続のすべての段階において、庇護申請を審査し決定を下す責任のある人々は、国際難民法及び人権法に

関する専門性を含め、その職務の遂行において特に要求される専門性と知識を有しているべきである。しかし、最終報告には、異議申立ての審査をする人々の研修に関する情報が含まれていない。

UNHCRの提言：異議申出審査機関の適切な知識に関しては、メンバーは、面接の技術、通訳との作業の仕方、及び国際難民法について、また人権・人道法等の関連法律分野について、定期的に研修を受けるべきである。

### 第一次審査ならびに異議申出審査における主張の不認定

18. 庇護希望者は、不認定という決定に至るまでの考察・理由が知らされた時にのみ適切な異議申出を行うことが出来る。庇護希望者がこれらの情報を保持しない場合、何に対して反証するのか分からないまま反証する、という不可能な課題に直面することになる。UNHCRの見解では、懇談会の最終報告は、不認定の決定に対する異議申出を行うための条件に関して十分な情報あるいは指針を示しているとは言えない。

UNHCRの提言：申請が第一次審査ならびに異議申出審査において不認定となった場合、事実関係と法律的側面に関する決定の理由は明確に告知される必要がある。

### 再審査の範囲

19. 最終報告が新しい証拠を含めた事実関係と法律的な側面の再審査を行う司法審査を求める可能性について言及していることに、UNHCRは留意した。(専門部会による)最終報告は、「不服申立手続を迅速に進めるためにも、(不服申立手続の)判断対象は一次処分の当否それ自体に限定されるのが好ましい」と結論づけている。しかしながら(懇談会による)修正意見として、新しい手続は現行の基準よりも低い基準を設定すべきではないという点が挙げられている。

20. UNHCRは、仮に司法審査が事実関係や法律的な側面の完全な調査を行い、裁判所による決定が最終的なものとなり法的効力を持つまでノン・ルフルマン原則が適用されることが明確であるならば、司法審査は難民認定申請プロセスの一部となりうる可能性がある、と考えている。そして手続上の公平性の要求はより広義な意味合いで捉えられなければならない。実際には、司法審査手続は、裁判所が甚大な時間的プレッシャーを受けていることからしばしば長期間を要する。したがって、裁判所は、法律上は規定されていても、常に庇護に関する申し立てを完全に再検討しているとは限らないのである。他方、不認定となった難民認定申請者は(司法審査中)いかなる形の

法的地位も付与されないのである。また、司法審査は高額のコストを要し、そのコストを負担できる庇護希望者はほとんどいないのが現状である。

UNHCR の提言：司法審査を求める可能性はあっても、庇護手続は、異議申出に対する決定段階における迫害に対する十分な理由を有する恐怖を含めて、申請に関する全ての関連事情の再検討を行うべきである。これは、第一次審査機関には提出されなかった新しい要素を異議申出人が提出することを可能にするという意味で重要である。一次審査の決定と異議申出段階での再検討との間の時間差に鑑みてこれは必要である。

## 個別のインタビュー

21. 仮に庇護希望者が希望しない場合や「結論が明らかな場合」は「不服申立手続において必ず口頭審理が行われるとする必要はない」とする最終報告の制限的な内容について UNHCR は懸念している。これは現行の基準よりも低い基準を設定するものであり、全ての申請者はインタビューを受ける権利を有するという手続保障を弱めるものである。
22. 特定の庇護希望者にインタビューを受ける機会を与える、あるいは与えないといった自由裁量を許さずに、権限ある機関が全ての庇護希望者にインタビューを行うことが重要である。仮に審査機関が例えば身体的・精神的障害を理由として庇護希望者にインタビューを行うことが不可能だと判断した場合は、権限ある機関は法的代理人を用いるなど他の手段を通して庇護に関する主張の完全な提示を確保しなければならない。

UNHCR の提言：全ての申請者がインタビューを受ける権利を有することを法律草案に明記すること。

## 法律扶助へのアクセス

23. 最終報告では、異議申出人は法的助言者あるいは弁護士を異議申出段階におけるインタビューに同席させる権利を有するということが述べられている。UNHCR は現在の状況を承認するこの提言を歓迎する。これらの保障措置は歓迎される一方で、この法的援助に関する権利が異議申出段階だけではなく、第一次審査においても認められることがより好ましい。そして、仮に庇護希望者が法的援助に必要な費用を払う手段を有しない場合、これらの援助は無料で庇護希望者に提供されるべきである。

UNHCR の提言：第一次審査ならびに異議申出両方の段階において法的援助を受ける権利

があることを認め、そして経済的に困窮する庇護希望者は無料で法的援助を受ける権利があることを認める規定を法律草案に盛り込むこと。

### III . その他の意見

#### 難民の地位および“人道配慮”による在留資格

24. 懇談会の提言の目的は、1951年難民条約上の難民を認定する審査の異議申出手続について指標を示すことである。しかしながら、現行の手続きにおいては、難民不認定決定に対する異議申出申請とともに（退去強制手続きの異議申出における）人道配慮に基づく特別在留許可についての審査も法務省入国管理局審判課にて行われている。したがって、人道配慮による在留資格は、法務省が難民条約上の難民には該当しないと判断する者に対して、退去強制手続きにおいて付与されることができ。しかし、UNHCRの見解では、これらの人々は、難民条約第1条(A)の(難民の)定義を満たさない場合であっても国際的保護を必要とする可能性がある。
25. UNHCRの見解では、日本の法体系の中で可能な国際的保護の形態がなんであれ、その付与に到るまでのすべての庇護手続きにおいて、同様の最低限の手続き保障があるべきである。人々に国境を超えさせる事情は複雑であり、しばしば様々な理由が混在しているため、国際的保護の必要性の判断は、異なった手続き規則の適用を事実上許す別々の様式で行われるべきではない。個々の案件は、理想的には同じ機関によって、その全体を審査されるべきであり、このためには単一の手続きによる審査が一番効果的である。UNHCRはまた、単一の手続きにすることで、効率性も上がり、また、庇護審査手続きの全体費用を抑制することにもなるだろうと考える。
26. 1951年難民条約に基づく難民申請の審査は、（日本で現在適用されている）“人道配慮による在留許可”のための審査に関連し有用と考えられる情報収集を可能にするため、今回の出入国管理および難民認定法改正は単一の庇護手続きを導入する機会となりうると考える。単一の手続きの導入は、国際的保護を必要とする人々を識別する庇護手続きの効率性のかなりの向上にもなりうるだろう。

#### IV. UNHCR による提言の要旨



- 庇護申請を審査する機関は独立した専門機関であるべきである。
- 代替案として、法務省内における再審機関設置を謳った懇談会の提言を考慮すると、不認定決定の再審査は独立した専門家 2 名および法務省代表 1 名から構成され共同決定を行う機関によって行われるべきである。決定はこの共同再審委員会の多数決によるものとする。
- 一次審査、および異議申出手続きにおいても、決定の理由が事実認定および法解釈について明白に記される必要がある。
- 再審にあたる委員の中立性を確保するために、法務省は、法務省から独立した機関によって選ばれた専門家のリストにもとづいて専門家を任命するべきである。
- UNHCR は国連総会によって世界の難民保護を委任された国連機関であり、この諮問委員会への提言、もしくは委員会参加が可能となるべきである。
- 諮問委員会の委員は、インタビュー手法、通訳を介しての聞き取り作業、そして国際難民法について、また人権法や人道法等の関連法分野について、定期的に研修を受けるべきである。
- 庇護手続きの審査において、異議申出の審査決定の時点における迫害の十分理由のある恐怖を含め、申請に関連するすべての事情の再審査が可能となるべきである。
- 全ての申請者は一次審査および異議申出手続きそれぞれにおいて、インタビューの機会が与えられるべきである。
- 一次審査および異議申出手続きの双方において、資力がない場合には無料で、法的援助を受ける権利が明白に認められるべきである。
- 日本で可能な、国際的保護の付与に関する全ての手続きにおいて、同様の最低限の手続き保障があるべきである。個々の案件は、単一の庇護手続きにおいて、理想的には同じ機関によって、その申請の全体を審査されるべきである。

(非公式訳：原文は英語)

2004年2月23日