

出入国在留管理庁参事官室 御中

貴庁が現在意見募集をおこなっている、「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する件及び出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する件」(案件番号 315000075)について、以下の通り意見を提出します。

2023年10月10日

特定非営利活動法人 名古屋難民支援室
愛知県名古屋市中区丸の内 2-1-30
丸の内オフィスフォーラム 601

難民認定申請者については須く補完的保護の対象者となるかを審査するという改正法の趣旨(改正後の出入国管理及び難民認定法 61 条の 2 第 3 項)から、難民認定申請と補完的保護認定申請を共通の申請書にすること自体には賛成します。

しかしながら、今回意見募集が行われている申請書には、現行の一時庇護上陸許可申出書及び難民認定申請書にあった問題点がそのまま残っています。本意見は、保護すべき人を適切に保護するための申請書であるという最も重要な前提を踏まえ、今回の改正で変更が予定されている部分以外の点についても意見を述べることにしました。

1. 「一時庇護のための上陸許可に関する申告書」(施行規則別記第 26 号の 2 様式)について

- (1) その 1 の 2 「あなたは、最初から日本に来ることを希望していましたか」、その 1 の 3 「あなたは、本国を脱出する際に出国の手続を誰かに依頼しましたか」の質問は、一時庇護上陸許可該当性判断に直接関係するものとは考え難く、削除されるべきです。

出入国管理及び難民認定法(以下「法」又は「入管法」といいます。)第 18 条の 2 は、当初より日本への渡航を希望していたことを一時庇護上陸許可を受けるための要件としておらず、不要な質問であると考えます。また、法 18 条の 2 第 1 項 2 号にいう相当性の判断にも関係のない事項であると考えます。現に、「難民認定事務取扱要領」の 11 章 1 節第 2 の 2 に記載されている、一時庇護上陸許可の審査に当たって入国審査官が調査する事項¹にも含まれていません。

¹ 難民認定事務取扱要領に記載のある調査内容は以下の通り。(1)身分事項、(2)申請者の経歴、(3)家族状況、(4)旅券等渡航文書の取得経緯、(5)本邦への入国に至る経緯、(6)本邦入国前に一時的に滞在していた国における滞

立法当時の入国管理局も、一時庇護上陸許可は、「難民かもしれないと思われる外国人について、旅券も査証も持っておらず、入管令〔現・入管法〕上、上陸の要件を備えていない場合でも、簡易な手続により一時的な入国、滞在を認めることができるようにしようとするもの」（昭和 56 年 6 月 4 日大鷹法務省入国管理局長参議院法務委員会）と述べているとおり、一時庇護上陸許可は「簡易な」手続であることが要請されています。そのような手続において、審査に必要なない事項について申告書に記載させる必要はありません。

- (2) その 2 の 1-1 に「もしあなたが本国へ戻れば迫害を受ける理由は次のうちどれですか」との質問があり、条約上の 5 つの理由から選ばせるものとなっていますが、迫害の理由についての判断を申請人が行う必要はなく、審査を行う入国審査官において判断すべきものです。よって、当該質問は不適切であり削除されるべきです。

例えば、UNHCR 任務遂行上の難民認定手続基準²に掲載されている難民認定申請書には、条約上の理由を選択させる欄はなく、庇護を求める理由に関する質問は「あなたが本国を離れたのはなぜですか。」（質問 K-1）のみであり、申請者に条約上の理由のうちいずれに該当するかを選択させる質問はありません。オーストラリアの難民認定申請書³にも、「あなたはなぜ質問 26 で回答した国⁴に暮らすこと、又は帰国することを恐れているのですか？」（質問 28）との質問しかなく、難民申請者に自分の理由が条約上のどの理由に該当するのかが選択させていません。また、カナダの難民認定申請書⁵やニュージーランドの難民認定申請書⁶にも、条約上の理由を選択させる質問はありません。

迫害理由が条約上の 5 つの理由のどれに当たるかという問題は、迫害の典型的・法的な「評価」であって、迫害の「事実」そのものではありません。難民認定申請者に要求されているのは、過去に経験した迫害の「事実」や将来迫害を受けるおそれの「内容」を語ることであって、それについての典型的・法的な「評

在状況、(7)UNHCR からからマנדート難民として認定されているか否か、(8)国籍国又は常居所国において申請者又はその家族が人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的意見又はそれらに準ずる理由により、生命、身体又は身体的自由を害された事実の有無、(9)国籍国又は常居所国において申請者が人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的意見又はそれらに準ずる理由により生命、身体又は身体的自由を害されるおそれの有無及びその根拠、(10)我が国に庇護を求める理由、(11)本邦又は第三国への定住希望の有無、(12)本邦での難民認定申請の予定の有無、(13)法第 5 条第 1 項各号該当の有無。

² UNHCR, 'Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate' (2020) p. 130. Available at: <https://www.unhcr.org/media/procedural-standards-refugee-status-determination-under-unhcrs-mandate>.

³ 'Application form for an Offshore Humanitarian visa: Refugee and Humanitarian (Class XB) visa' Available at: <https://immi.homeaffairs.gov.au/form-listing/forms/842.pdf>.

⁴ 質問 26 には「あなたが居住したり帰国したりすることに恐怖を感じている国名は何ですか」との記載がある。

⁵ 'Basis of Claim Form (for persons claiming refugee protection in Canada)' Available at: https://irb-cisr.gc.ca/en/forms/Documents/RpdSpr0201_e.pdf/.

⁶ 'Confirmation of Claim to Refugee and Protection Status in New Zealand' Available at: <https://www.immigration.govt.nz/documents/forms-and-guides/inz1071.pdf>.

価」をすることは求められていません。なお、迫害事実や迫害のおそれという「内容」面の議論と、迫害理由という法的「評価」の区別についての理解が不十分であると思われる難民審査参与員がいらっしゃいます。そして、この迫害理由という「評価」を巡って申請者を困惑させる質問を繰り返されることが少なくなく、実務上も弊害を生んでいる質問です。

- (3) その 2 の 1-1 において「次のうちに該当する理由がない場合やこれ以外にも理由がある場合には、1-2 に迫害を受ける理由を書いてください」と指示した上で、その 2 の 1-2 において「もしあなたが本国へ戻れば迫害を受ける理由を書いてください」との質問が設定されています。一方、その 2 の 3 において、「上記 1-1 又は 1-2 の迫害を受けるとする理由、根拠を具体的に書いてください」とのほぼ重複する質問がなされている。その 2 の 1-2 とその 2 の 3 の質問文の違いは、根拠を記載すべきか否かと、具体的に記載すべきか否か、の 2 点であるが、その差が明確でなく、その 2 の 1-2 の質問の趣旨が不明瞭となっています。

前記(2)で述べた意見と合わせ読めば、質問その 2 の 1 として「あなたが本国へ戻った場合に迫害を受ける理由、根拠を具体的に書いてください」との質問をし、質問その 2 の 1-1、質問その 2 の 1-2 及び質問その 2 の 3 を削除すべきです。

2. 「難民・補完的保護対象者認定申請書」(施行規則別記第 74 号様式) について

- (1) 質問 1-1 及び質問 1-2 と質問 2(3)の関係については、上記 1(3)で述べた、別記第 26 号の 2 様式の質問その 2 の 1-1、その 2 の 1-2 とその 2 の 3 の関係と同様のことが言えます。

よって、質問 1 として「あなたが本国へ戻った場合に迫害を受ける理由、根拠を具体的に書いてください」との質問をし、質問 1-1、質問 1-2 及び質問 2(3)を削除すべきです。

特に、難民認定申請者は質問 1-1 に回答した後に重ねて質問 1-2 にも回答しなければならず、同じ質問に二度回答することになります。すなわち、質問 1-2 には条約上の理由を除外する文言がないため、条約上の理由についても再度記載する必要があるようにも読めてしまいます。申請者に理由を選択させ、質問 1-1、質問 1-2、質問 2(3)と 3 段階の質問の形式を残すとしても、今回の改正案で削除した質問 1-1 (現行質問 1) の「その他 ()」の欄を削除せず、代わりに難民認定申請者については質問 1-2 への回答を不要とすべきです。

- (2) 主に質問 2(3)及び質問 3 について、難民認定申請にける「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有する」ことの立証のためには通常、相当

量の陳述書ないし供述が不可欠です。現に、名古屋難民支援室が支援している難民認定申請者の多くは、「別紙の通り」とのみ記載して複数枚の別紙を添付しています。

質問 2(3)及び質問 3 をはじめ、「この枠内に記載できない場合は別紙を提出してください」との記載が随所にみられますが、申請書を何らの支援なく記載する申請者にとっては、通常は申請書の枠が埋まる程度に記載すれば足り、特に希望する者については別紙を提出することを可能とする趣旨であると解する危険性があります。しかしながら、案件の振分けを行っている現在の実務運用では特に申請書の記載内容が重要ですから、記述式の回答欄をより広く取るべきです。

この点について、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの難民認定申請書は、申請用紙 1 枚程度を同様の趣旨の質問に対する回答欄として用意しており、加えて必要に応じた別紙の提出についても記載しています。日本の難民認定申請書についても、記述式の回答欄をより広くしてください。

- (3) 質問 4 及び質問 5 において迫害の内容として具体的に「逮捕、勾留、拘禁その他身体の拘束や暴行等」を列挙していますが、「迫害」の概念を狭くとらえ過ぎです。「迫害」に相当する可能性のある事実について申請人が遺漏なく記載できるよう、UNHCR の見解や貴庁作成の「難民該当性判断の手引き」、他国判例も踏まえた記載に改めるべきです。

UNHCR は、ハンドブック⁷の paragraph 51 において「人種、宗教、国籍、政治的意見又は特定の社会的集団の構成員であることを理由とする生命又は自由に対する脅威は、常に迫害に当たると推論される。同様な理由によるその他の人権の重大な侵害もまた迫害を構成するであろう」と述べています。また、ハンドブックの paragraph 53 は、「申請者は、それ自体としては迫害には当たらない様々な措置（例えば様々な形態の差別）の対象になっていたり、またいくつかの事案においては他の不利益となる事情（例えば出身国における不安定な一般情勢）が関わっていたりする。このような状況の下では、関連する様々な事情が合わさることにより「累積的な根拠」(cumulative grounds) により迫害の十分に理由のある恐怖があるという主張を正当化するような心理状態をもたらし得る」と述べています。

「難民該当性判断の手引き」2(1)も、「殺害や不当な拘禁などがその典型であるが、その他の人権の重大な侵害や差別的措置、例えば生活手段の剥奪や精神に対する暴力等についても、『迫害』を構成し得る」とか「それ自体としては「迫害」に当たるとまではいえない措置や不利益等であっても、それらの事情が合わさっ

⁷ UNHCR「難民認定基準ハンドブック：難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き」（原文英語。UNHCR 駐日事務所翻訳）。

た結果として、『迫害』を構成する場合がある」と述べて、身体的拘束や暴行以外の事情も「迫害」を構成し得ることを認めています。

諸外国の判例も、迫害の概念をより広く捉えています。カナダ最高裁判所は、Ward 事件において「持続的または制度的な基本的人権の侵害であり、国家の保護の不履行を示すもの」と述べています⁸。オーストラリアの判例では「条約上の理由による迫害は、死亡や拷問から、関連する社会の他の構成員と対等に競争する機会の剥奪に至るまで、多様な形態をとりうる」と述べています⁹。このように、身体的拘束や暴行以外の要素も迫害を構成することは明白です。

よって、質問 4 及び質問 5 においては、「逮捕、勾留、拘禁その他身体の拘束や暴行等を受けたことがありますか」の文言を「命の危険を感じたり、拷問、逮捕・勾留・拘禁その他身体の拘束、暴行を受けあるいはその危険を感じたり、生計を立てる手段を失いあるいは失う危険を感じたり、人権侵害を受けたりしたことがありますか」という文言に改めるべきです。

- (4) 質問 15 「現在の生活費用について何によって賄っているのか書いてください」、質問 16 「在外親族に送金したことがありますか」、質問 19 の「第三国への渡航を希望しますか」は、難民該当性評価に直接関係するものとは考え難く、削除されるべきです。
 - (5) 質問 22 および質問 23 において、通訳に関する希望及び通訳に関すること以外での配慮の希望について尋ねていますが、理由を記載させる必要はありません。よって、質問 22 の「理由とともに」及び質問 23 の「、理由とともに」の文言は削除されるべきです。
 - (6) 質問 23 において、難民調査官によるインタビューについて難民調査官の性別を含めた要望を記載する欄が新設されたことを歓迎します。
3. 「難民・補完的保護対象者認定申請書（再申請用）」（施行規則別記第 74 号の 2 様式）について
- (1) 前記 2(5)で述べた通り、質問 9 の「理由とともに」及び質問 10 の「、理由とともに」の文言は削除されるべきです。

⁸ *Canada (Attorney General) v Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 20 Imm. L.R. (2d) 85, 733-4.

⁹ *Applicant A v MIEA* (1997) 190 CLR 225 at 258.

- (2) 質問 10 において、難民調査官によるインタビューについて難民調査官の性別を含めた要望を記載する欄が新設されたことを歓迎します。

以 上

*外国語文献の翻訳は、特に明記のない限り名古屋難民支援室によるものです。

*ウェブサイトの最終閲覧日は、全て 2023 年 10 月 8 日です。

*公表した本意見は、電子メールを使用して入管庁に提出したものの写しです。