

出入国在留管理庁参事官室 御中

貴庁が現在行っている、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令案概要」等に係る意見募集（案件番号 315000085）について、特定非営利活動法人名古屋難民支援室（以下「当団体」といいます。）が専門性を有する、一時庇護上陸許可、難民認定、補完的保護対象者認定に関する事項につき、以下の通り意見を提出します。

なお、本意見募集は、改定法そのものに対する意見を申し述べる場ではないので、提出意見は政令案等に対するものに限っています。しかしながら、今回の政令改定の前提となっている法改定には難民条約及び他の国際人権条約上国家が負う義務に反する内容が多く含まれていると考えるため、その旨申し添えます。

2024年4月19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

1 初回申請用難民・補完的保護対象者認定申請書（別記第74号様式）について

(1) 全体に関する意見

- ・項目名を網掛けにしたことにより、項目名の枠内に記載するという誤記が減ることが予想されるため、評価する。

- ・難民認定申請・補完的保護対象者認定申請と直接関連がないと思われる、現行申請書の質問 14（申請が出来ることを知った経緯）、質問 15（現在の生活費の支弁方法）、質問 16（海外送金歴）、質問 17（来日後 6 月以内に申請していない場合の理由）、の各質問について削除されたことを歓迎する。

なお、この点については、当団体が案件番号 315000075 に提出した意見で言及したものであるが、当該案件に対する回答では反映されなかったことは大変遺憾である。

（参考）当団体が、案件番号 315000075 に提出した意見の該当部分

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。

- ・代理人が申請書を記載した際の記載事項に関する説明が署名欄に追加されたことを評価する。

(2) 性別欄

- ・性別欄には「その他」を加えるべきである。

(3) 学歴欄

- ・学歴の記載が簡略化されたことについて、当団体が支援した申請者の中には、難民該当性と直接の関係がない初等教育等の記載に悩む方も多かったため、歓迎する。

- ・「中等」「高等」はそれぞれ通常理解では中等教育・高等教育を指すと解される。中等教育課程には中学校および高等学校が、高等教育課程には大学等が含まれるところ、「高等」及び「大学」という選択肢を併記することは矛盾している。そのため、「大学」という選択肢を削除すべきである。

一方、現行の申請書の英訳を見ると「中等」は「Middle school」、「高等」は「High school」と訳されており、不自然な訳となっている。「中等」が中等教育前期課程、「高等」が中等教育後期課程を指すのであれば、端的に「小学校」「中学校」「高等学校」「大学等」という選択肢とすれば足りる。

いずれにせよ、申請書案では矛盾が生じており、不適切である。

(4) 海外渡航歴・日本出入国歴欄

- ・海外渡航歴・日本入国歴について、現行の申請書では1頁から3頁にわたって複数個所に記載させる様式となっており、重複していた。これが解消されている点を評価する。

(5) 質問1

- ・現行申請書の質問2において「迫害を受けるおそれがありますか」として、申請者に迫害該当性の判断を求めていたが、申請書案では質問1において「どのようなことをされるおそれがありますか」との記載に改め、迫害該当性という法的評価を申請者に求めなくなった点を評価する。

(6) 質問2

- ・当団体が案件番号315000075に提出した意見でも言及した、現行申請書の質問1-1および質問1-2について、矛盾が解消される形で質問2に一元化されたことを歓迎する。なお、当該案件に対する回答では反映されなかったことは大変遺憾である。

(参考) 当団体が、案件番号315000075に提出した意見の該当部分

<一時庇護のための上陸許可に関する申告書について述べた部分>

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。

＜難民認定申請書について述べた部分＞

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。

- ・ 迫害の理由が条約上の理由のいずれに当たるか若しくは当たらないか、という判断は本来申請者が行う必要はなく、審査官によって行われるべきものである。そのため、質問 1 は削除されるべきである。

（参考）当団体が、案件番号 315000075 に提出した意見の該当部分

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者が行う必要はなく、審査を行う入国審査官において判断するべきものです。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にも、「あなたはなぜ質問 26 で回答した国〔注：質問 26 の内容は「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。〕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を選択させていません。また、カナダの難民認定申請書やニュージーランドの難民認定申請書にも、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、迫害の類型的・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、それについての類型的・法的な「評価」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。

(7) 質問 3

- ・ 回答欄が大幅に増えたことを歓迎する。

なお、この点については、当団体が案件番号 315000075 に提出した意見で丁寧言及したものであるが、当該案件に対する回答で反映されなかったことは大変遺憾である。

(参考) 当団体が、案件番号 315000075 に提出した意見の該当部分

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。

- ・ 迫害を受けるおそれがあると考えられる根拠となる全ての事実を記載するように求めているが、これは不適切であるから「全ての」を削除すべきである。人間の記憶は変容することが科学的に立証されているし、全ての事実を申請時に申告できると期待することは不合理である。

例えば、UNHCR「BEYOND PROOF: 欧州庇護制度における信憑性評価」(2015年、UNHCR駐日事務所訳)には「国際保護を受けるための申請をした者は、自分が経験してきたことの結果として、国家当局、出身国若しくは常居所を有していた国出身の通訳者又はその他の個人を信頼しようとしめない可能性がある。申請者の中には、出身国又は常居所を有していた国の迫害者が、仮の庇護国を含む他国に幅広いネットワークを持っていると心から信じている者がいる場合もある。さらに、申請者は、出身国又は常居所を有していた国に残された親族、友人又は仲間の生命が危険にさらされることを恐れて、一部の関連事実を開示したくないと考えるかもしれない。」(65頁)との記載がある。すなわち、恐怖心から、難民申請書を提出する段階では入管当局を信用することが出来ておらず、全ての情報を開示しようとしめないことは通常の心理状態である。このような中で、全ての情報を記載させようとするのは不合理である。

また、同文献には「心理学的研究によって一貫して明らかにされているところによれば、人生における最も重要な、最大のトラウマとなった、又は直近の出来事についての記憶でさえ、多少なりとも正確さを持って引き出しかつ想起することが困難なこともありうる。食い違いが生じること、詳細が失われること及び思い出せない部分があることは、人が記憶を記録し、維持し、かつ引き出す方法につきものの現象である。」(57頁)との記載もある。すなわち、最大のトラウマや直近の出来事といった、「覚えているであろう」と想定されがちな事項についても、正確に記述することは難しいことが知られている。加えて、記憶が失われたり思い出せないことがある、と述べられている通り、この点からも、申請書を記載する時点で全ての事情について記載することは不合理であるから「全ての」を削除すべきである。

(8) 質問4

- ・ 現行申請書における同趣旨の質問である質問5では「逮捕、拘留、拘禁その他身体の拘束や暴行等」に質問事項を限定していたが、申請書案では「何かが起こったことはありますか」として記載の対象を広くした点を評価する。

これは、迫害は生命又は身体の自由に対する侵害のみを指すのではないという国際難民法の通説に沿うものである。

なお、この点については、当団体が案件番号315000075に提出した意見で言及したものであるが、当該案件に対する回答では反映されなかったことは大変遺憾である。

(参考) 当団体が、案件番号315000075に提出した意見の該当部分

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、ハンドブックのパラグラフ 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、ハンドブックのパラグラフ 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。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。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。

(9) 質問 5

- ・現行申請書の「本国政府に敵対する組織（本邦含む）」という表現が難解であるとの指摘が、当団体が支援している申請者からも聞かれていた。今回の質問 5 では「今回の……申請に関連するものとして、何らかの組織（日本国内を含む）」と改められたことにより、質問の趣旨が明確となったので、評価する。

- ・また、現行申請書では所属のみを質問していたが、申請書案では支持についても質問の対象としている。特定の団体に所属していなかったとしても、当該団体を支持することで迫害を受けるという十分に理由のある恐怖を有するに至ることは十分考えられるため、この変更を評価する。

2 再申請用難民・補完的保護対象者認定申請書（別記第 74 号の 2 様式）について

- ・初回申請用申請書においては大幅な改善が見られた一方で、再申請用申請書については改善がほとんど見られず、大変残念である。

- ・「前回主張した迫害事情」および「新たに主張する迫害事情」という、難民条約にも入管法にもない概念を用い、申請者に個別の「新たな迫害事情」が必要であるかのような質問内容になっている。これは、案件の振り分けを簡便に済ませるための入管庁側の都合によるものであって不適切である。

そもそも、難民の地位の認定は処分時に難民であるか否かを基準としてなされるものであって、前回処分時に難民でないとの認定がなされていたとしても、改めて処分時において難民であるか否かの判断を行わなければならない、これは「新たに主張する迫害事情」のみを判断の基礎とするのではなく、申請者の状況を包括的に評価してなされなければならないので、殊更「新たに主張する迫害事情」のみを記載させるのは適正な難民認定手続とは言えない。

- ・上記 1(6)において、初回申請証申請書では「迫害」という言葉が用いられなくなり、「どのようなことをされるおそれがありますか」（質問 1）という表現に改められたことを評価したが、再申請用申請書においては「迫害」という言葉が多用されており、こちらも改められるべきである。

迫害該当性は法的評価であり、認定権者たる法務大臣が判断すべきであって、申請者に迫害に該当するか否かを判断させる必要はない。

- ・性別欄には「その他」を加えるべきである。
- ・項目名を網掛けにした点及び、代理人が申請書を記載した際の記載事項に関する説明が署名欄に追加された点は、評価する。

3 一時庇護上陸許可に関する申告書（別記 26 号の 2 様式）について

- ・一時庇護上陸許可の要件は、改定後の入管法 18 条の 2 第 1 項が述べているように、①その生命、身体又は身体の自由を害されるおそれのあった領域から逃れて、本邦へ入った者であ

ること、②その者を一時的に上陸させることが相当であること、の2点であるから、その1質問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」は不要な質問であり削除されるべきである。

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る。そのような手続において、審査に必要な事項について申告書に記載させる必要はない。

なお、この点については、当団体が案件番号315000075に提出した意見で言及したものであるが、今回も当団体の意見が反映されていないことは残念である。

（参考）当団体が、案件番号315000075に提出した意見の該当部分

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にも含まれていません。

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、審査に必要な事項について申告書に記載させる必要はありません。

- ・性別欄には「その他」を加えるべきである。
- ・現行申請書その2質問1-1, 1-2, 2, 3において「迫害」という単語を用いて、申請者に迫害該当性の判断を求めていたが、申請書案ではその2質問1において「どのようなことをされるおそれがありますか」との記載に改め、迫害該当性という法的評価を申請者に求めなくなった点を評価する。

- ・その2 質問4が「今回の……申請に関連するものとして、何らかの組織（日本国内を含む。）」と改められたことにより、質問の趣旨が明確となったので、評価する。

現行申請書では所属のみを質問していたが、申請書案では支持についても質問の対象としている。特定の団体に所属していなかったとしても、当該団体を支持することで迫害を受けるといふ十分の理由にある恐怖を有するに至ることは十分考えられるため、この変更を評価する。

- ・その2 質問8の「その他、特別な事情」が何を指すのか判然とせず、質問の趣旨が不明瞭であるから、改めるべきである。

- ・項目名を網掛けにした点は評価する。

以 上

* 公表した本意見は、2024年4月19日に電子メールを用いて提出した意見の写しです。