



日本弁護士連合会人権委員会
難民認定問題調査研究委員会
弁護士
児玉晃一
こだまこういち

難民審査参与員制度について

2004年5月に「出入国管理及び難民認定法」が改正され、2005年から難民認定申請の異議申し出の段階に第三者である参与員が関与することになりました。従来の異議手続きが、第1次審査と同じ入国管理局のみで行われることについて、チェック機能を期待できないという批判を受けての改正です。

しかし、その具体的な内容は、現時点でも極めて不明確です。運用次第では、単にお墨付きを付けるだけの制度となる可能性もあります。現時点でも、次のような問題点があります。

①人選

参与員制度を実りのあるものにするための、最大の要因は、その人選にあります。

2003年12月24日に出された第4次出入国管理懇談会（以下「懇談会」）の意見書（以下「懇談会意見書」）では「事実認定を含む法律実務の経験豊富な法曹実務家」のほかに、「海外情勢を審査・判断に正確に反映させるという観点から、地域情勢や国際問題に明るい元外交官・商社等海外勤務経験者・海外特派員経験者・国際政治学者・国連関係機関勤務経験者」「法律的知識・素養も求められることから、国際法・外国法・行政法等の分野の法律専門家等」の中から選任されることが望ましいとされています。

しかし、このような区分の仕方には問題があります。職業や経歴を限定するのではなく、難民条約と議定書の定義を明確に理解しているかどうかを選定基準の最大の要素にすべきです。たとえ、「経験豊富な実務家」や、「元外交官・商社等海外勤務経験者」、「国際法・外国法・

行政法等の分野の法律専門家」であって、一般的な海外情勢や法律には詳しくても、難民条約は読んだことすらない人もたくさんいます。仮にこのような基準のみにそって人選が行われ、難民法の専門性のない者が選出された場合には、適切な難民性の判断ができるよう、認定の国際基準に関してUNHCRなどから十分な研修を受けることが必須となってきます。

また、法改正にあたって衆参両議院では、「参与員の人選にあたり専門性を十分に確保する観点から、国連難民高等弁務官事務所、日本弁護士連合会及びNGO等の難民支援団体からの推薦者から適切な者を選任するなど留意するとともに、難民審査参与員の調査手段が十分に確保されるよう体制の整備を図ること」という附帯決議がされています。この趣旨を生かし、UNHCRや日弁連などからの推薦者を尊重するだけでなく、その後の制度の運営、特に参与員の出身国情報や難民法基準の調査方法などに関しても、UNHCRなどの助言を聴取し、尊重する仕組みを作るべきです。

②審理のあり方—直接主義およびインタビューの録音・録画

また、参与員により申請者に対して口頭でインタビューする機会を設けることは必須です。1次審査を担う難民調査官の専門性の不足は、今回の改正の契機になった要因の一つです。その調査官が作成した供述調書のみに依拠するのでは、参与員制度を設けた趣旨が大幅に減じてしまします。

さらに、通訳人を介したインタビューでは、申請者の言葉の意味を完全に伝えきることは不可能です。誤訳の有無、あるいはインタビュアーの調書要約の適否を検証するため、インタビューの全過程はビデオ録画もしくはテープ録音されるべきです。

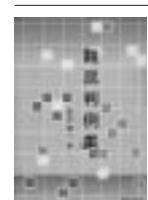
③合議

懇談会意見書の修正意見では、「不服申立手続に関与する専門委員が諮問機関として法務大臣に意見を提出するに当たっては、原則として合議によりつつ、個別の意見にも配慮するような制度とすることが望ましい。」としています。慎重な判断をするためには、合議によることは不可欠です。そして、合議の評決方法も多数決や全員一致ではなく、1人でも難民であるという判断を維持している場合には、難民と認定すべきです。難民を難民ではないと判断したときに、申請者が被る不利益はあまりに大きいからです。

④意見書の作成、公開

懇談会では、「不服申立手続に関与する諮問機関として法務大臣に意見を提出するに当たっては、諮問機関は合議制組織として常に一個の意見書を作成（少数意見があればこれを記載）するものとし、上記意見は情報公開法の定めるところにより公開されるべきである。」という意見が出されました。判断の慎重さ、適正さを担保するために、意見書の作成、公開は不可欠です。現にオーストラリアの難民再審査審判所では、インターネット上で膨大な決定例を参照することができます。

日弁連は、今回の法改正にあたって、入管からは独立した異議機関の新設を求めていました。その要望のレベルからすると、参与員制度はまだまだ不十分なものと言わざるを得ませんが、少しでも良い制度となるよう、その内容を充実させようとしています。



「難民判例集」

児玉晃一 編
現代人文社刊 1300円（税抜き）
2001年以降の難民についての裁判例の中から特に重要であると考えられる判例を紹介したものです。