

2023年出入国管理及び難民認定法—成立までの議論に着目して

2023年の通常国会において、出入国管理及び難民認定法の改正（以下、2023年改正入管法）が成立した。日本は1981年に難民条約に加入し、1982年に条約が日本において効力を生じると同時に「出入国管理令」を改め、入管法を施行した。入管法施行以来、これまで度重なる法改正が行われてきたが、難民に直接的にかかわる条文の改正は2004年に続き、2回目の大幅な変更である¹。

成立した法案は、2021年に廃案となった法案から実質的な修正は行われておらず、支援団体を中心に法案に対する反対意見が寄せられ、国会前を含む全国各地でデモが行われた。加えて、国連人権理事会の特別報告者らから「国際基準を満たしていない」として、抜本的な見直しを求める共同書簡が送られるなど、国外からも批判の声が上がっていた²。

成立した法律が抱える諸課題については、すでに複数の人権団体、弁護士会などが声明・プレスリリースを通じて指摘している³。そのため、ここでは詳述しないが、日本に逃れてきた難民の保護や処遇の悪化につながる内容が多数含まれている。最大の懸念は、出身国で迫害を受けるおそれがある難民を誤って送還する事態が起こりかねない点だ⁴。具体的な運用については、本稿執筆時点（2023年11月）で明らかになっていない部分が多く、実際に難民やその他の外国籍者に及ぼす影響は未知数である。法改正によって、難民の権利が侵害されるという批判に対して、齋藤健法務大臣（当時）は「そういうことがないようにしっかりと運用していく⁵」と述べている。この大臣答弁に沿った運用が担保されるかについて、今後の動向を注視していく必要があるだろう。

本稿は、2023年改正入管法の成立までの過程に着目し、特に国会審議において明らかになった難民認定審査や処遇にかかわる重要な点を取り上げる。法案審議過程の国会答弁は、条文に規定されていなくとも、今後の法律の運用において適切に反映されるべきものである。そのため、成立した法律の条文の分析だけでなく、審議過程を整理することは重要である。

1. 難民条約の解釈をめぐる質疑と回答

(1) 迫害のおそれ—個別把握論と現実的な危険

日本の難民認定実務においてかねてより指摘されてきた課題の一つに、難民条約の狭隘な解釈が挙げられる。中でも、「出身国の状況にかかわらず、難民申請者自身が迫害主体から個別に把握されて迫害の対象とされていなければ難民該当性を認めないとする考え方（個別把握論）が採られている⁶」との指摘は研究者や弁護士、支援団体から繰り返し指摘されてきた。2023年改正入管法の審議の過程では、衆参両院の法務委員会において、この点に関する質疑が行われた⁷。

入管庁は、「我が国では、そもそも、迫害を受けるおそれの要件の該当性判断に当たって、指摘のような考え方は採用していない⁸」と答弁し、個別把握論の採用自体を否定している。確かに、入管庁が答弁するように、2023年3月に公表された『難民該当性判断の手引』（以下、手引）においても「申請者が、その属性や活動を理由として、迫害主体から個別に認知（把握）

- 1 ただし、日本における難民の状況は、外国人一般に関係する法令や出入国在留管理庁（2019年4月1日までは入国管理局）の運用による影響を受け、変化してきた。
- 2 “Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention and the Special Rapporteur on freedom of religion or belief” (18.Apr.2023) .
- 3 例えば、日本弁護士連合会「改正入管法の成立を受けての会長声明」2023年（令和5）年7月6日。
- 4 送還停止効の例外の問題点については、山田光樹「2021年難民動向分析—日本—」『難民研究ジャーナル』12号、2023年を参照。この問題点については、本国会でも繰り返し質疑が行われたが、送還停止効の例外を適用しない「相当の理由のある資料」の基準は示されず、また「地方局全体で判断していく」と責任の所在が曖昧な答弁が行われた。また行政上の不服申立てもできない仕組みになっている（鈴木庸介議員の質問に対する答弁、第211回国会衆議院法務委員会11号、2023年4月19日。以下、国会議事録は全て第211回国会の議事録）。
- 5 吉田晴美議員、衆議院法務委員会10号、2023年4月18日の「三回目以降で強制送還してしまった方々の中に絶対に〔難民が〕含まれないと言い切れるでしょうか」との質問に対する回答。
- 6 日本弁護士連合会「出入国在留・難民法分野における喫緊の課題解決のための制度改正提言—あるべき難民、非正規滞在者の正規化、送還・収容に係る法制度」2022年9月15日、9頁。
- 7 例えば、大口善徳議員、衆議院法務委員会10号、2023年4月18日；谷合正明議員、参議院法務委員会14号、2023年5月16日の質疑を参照。
- 8 参議院法務委員会14号、2023年5月16日。

されている（中略）事情が認められないことのみをもって、直ちに申請者が迫害を受けるおそれがないと判断されるものではない」との記述がある。

しかし、これまで行政段階における難民不認定処分には、「本国政府から殊更警戒されていたものとは考えられません」や「当局から注目される存在とはみとめられません」などの理由が付されており、明らかに迫害主体から個別的に認知（把握）されているかを、迫害のおそれの判断基準に用いている事例が相当数存在する⁹。手引と国会答弁において、入管庁として、個別把握論を採用しないことが明確に答弁されたことは、実質的にこれまでの難民認定実務を大幅に転換するものであると考えられる。一方で、参議院法務委員会で参考人として意見を述べた阿部浩己氏が、手引に関して法務大臣が「難民該当性の判断において考慮すべきポイントを整理し、これをできる限り明確化したもの」と説明したことを挙げ、「結局のところ、これまでの実務が基本的にはそのまま引き継がれていくということを示すものなのでしょうか」と懸念を示している¹⁰。個別把握論を採用しないという方針が、難民認定実務の現場においても適切に運用させていくかは今後の動向を見極める必要があるだろう。

また、難民の要件である「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」の解釈をめぐっても、主に衆議院法務委員会を舞台に重要な質疑が行われた。ポイントとなるのは、「十分に理由のある」を判断する基準として手引に示されている「通常人が申請者本人の立場に置かれたならば迫害の恐怖を抱くような客観的な事情が存在する」に対する評価と、その恐怖が迫害に相当するかの判断軸となる「現実的な危険の有無」である。ここでは紙幅の関係で詳述しないが、野党議員や参考人から示された難民認定審査に「通常人」の概念を用いることの課題や、「現実的な危険」とはどの程度の可能性のことを指すのかという重要な点に対して、政府の答弁は判然としない内容であった¹¹。

(2) 信憑性評価：代理人の同席と面接の録画・録音の可否

適正な手続保障の観点から、日本の難民認定手続に向けられた指摘の中でも、特に重要なものとして一次審査における弁護士等の代理人の立会いと、面接時の録画・録音が挙げられる。どちらも難民申請者の権利を保護し、審査の適正性・透明性を担保する仕組みとして有効であるが、日本では認められていない¹²。他のG7加盟国をはじめ、欧米諸国や隣国の韓国でも弁護士の同伴は許可されており、録音・録画も行われている¹³。この点について、法案審議の過程で、参議院本会議の代表質問や衆参両院法務委員会において質疑が行われた。

まず、一次審査の面接での弁護士等の同伴について、入管庁は「直接申請者からこれらの内容を聞き取ることによって、供述内容のみならず、その供述態度等からその信用性を慎重に吟味することを目的として行う [中略]。そのために、この信用性の吟味の観点から、弁護士を含めまして同伴者の同席を基本的には認めていない¹⁴」と答弁している。齋藤大臣も「[私も]当初、立会人がいた方がいいんじゃないかなと思ったこともある」と述べつつも、「やっぱりいかにしてその人から真実を聞き出すかということをやりに当たって、そういう人 [弁護士や支援者] がいない方が率直にやり取りができて本当のことが調べやすいんだという現場の判断」だと述べ、この判断を尊重したいとの意向を示した。

面接時の録画・録音については、入管庁は「申請者と自由にやり取りをする中で供述を（中略）聞き出して、その信用性も吟味するという過程の中で、そこに録音・録画というその記録が残ってしまうというものを入れると、その自由なやり取りがしづらくなる」などの声を現場の意見として取り上げ、実施していない理由を説明した。また、本人に読み聞かせて確認したうえで供述調書を作成していることなどを理由に、録音・録画は必要だと判断していない旨回答している。一方で、齋藤大臣は、現場の意見を重要視する姿勢を示しつつも「手続の透明性の前進のためには何がいいのかというのを引き続き検討していきたい」と述べており、今後の検討の余地を残している。

9 行政段階における個別把握に関する具体的な分析は、渡邊彰悟・杉本大輔編集代表『難民勝訴判決20選』信山社、2015年、19～24頁を参照。

10 参議院法務委員会16号、2023年5月23日。

11 重要なものとして、寺田学議員、衆議院法務委員会11号、2023年4月19日の質疑、および橋本直子参考人、同12号、2023年4月21日の発言を参照。

12 ただし、親を伴わない年少者等、特に配慮が必要な申請者であると入管庁が判断した場合は例外的に弁護士等の同伴が認められる場合がある。

13 難民研究フォーラム「難民認定申請者に対する面接の実施方法について」2019年12月 [<https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2019/12/a118ace48df2f99d28b5d852ecc7f4a9.pdf>] を参照。ただし、アメリカは代理人の同席は認めているものの、録画・録音を実施していない（調査時現在）。

14 川合孝典議員の質疑に対する西山卓爾入管庁次長の答弁、参議院法務委員会15号、2023年5月18日。以下、本節における国会質疑の引用箇所は同日の同委員会内における発言。

弁護士等の同席や録画・録音が、審査の適正性と透明性の向上に資することは論をまたないが、そもそも入管庁の「供述態度等からその信用性を慎重に吟味する」という説明自体が、日本の難民認定審査の課題を端的に示している。難民法裁判官国際協会（IARLJ）が「[基本的な原則として] 信憑性評価の根拠として申請者の態度を用いることはまさにあらゆる状況において避けられるべき¹⁵」と指摘している通り、供述態度から申請者の訴えの信憑性を評価することには大きな問題がある。「申請者の供述態度が信用できるか」という評価は、審査者の主観やステレオタイプに基づく判断にしかかなりえない。「態度」を信憑性評価に加味した結果、誤った判断が下される危険性については、豊富な研究蓄積がある¹⁶。

参議院法務委員会における附帯決議においては、政府は「難民等の認定申請を行った外国人に対し質問をする際の手続の透明性・公平性を高める措置について検討を加え、十分な配慮を行うこと」とされており、代理人の立会いや録音・録画をはじめとする措置の検討状況については、定期的に確認していく必要があるだろう。加えて、審査者の主観を排して適切に信憑性評価を行うための仕組みづくりも不可欠である。

(3) 難民審査参与員制度

改正入管法の審議過程で、もっとも注目を集めたのが参与員制度の適正性である。入管庁が、法改正の必要性を説明するために公表した資料である『現行入管法上の問題点』のなかでは、廃案となった2021年の法案審議の過程で衆議院法務委員会に参考人として出席した柳瀬房子参与員の「難民の認定率が低いというのは、分母である申請者の中に難民がほとんどいないということ」を含む一連の発言が取り上げられている。柳瀬参与員の発言は、法改正の必要性を裏付ける根拠として今国会の審議でも度々取り上げられた¹⁷。

他方で、この発言を含む柳瀬参与員の発言に対する疑問を端緒に、主に参議院法務委員会で議論が加熱し、メディアでも取り上げられた。法案審議の過程で明らかになった参与員制度の課題を整理すると、①一部の参与員により構成された「臨時班」に集中的に案件が配分されていること¹⁸、②これら案件は、事前に入管庁が「迅速な処理が可能かつ相当」と判断しており、口頭意見陳述を実施しないことが前提となっていること¹⁹、③一部の参与員は適切な審査を行うことがおよそ不可能な件数を担当していたこと²⁰が挙げられる。参議院での法案審議が佳境を迎えていた5月30日には複数の参与員が記者会見を開き、柳瀬参与員の発言に対する反論に加えて、案件の配分への疑義や研修の必要性など、実際に難民認定審査にかかわる当事者から具体的な課題点と改善の提案を行ったことは重要である²¹。

しかし、国会審議や記者会見などを通じて、参与員制度の課題が明らかになったものの、政府側はこの認識を共有していない。例えば、6月1日の参議院法務委員会において、参与員制度の課題の認識を問われた齋藤大臣は、過去5年における難民不認定処分の適否が争われた訴訟において、109件中104件で国側が勝訴していることなどを根拠に、現行の難民認定審査制度に構造的な課題が存在するという認識自体を否定している。そのため、残念ながら、今後具体的な改善が図られるかは不透明である。

15 IARLJ「難民申請及び補完的保護申請の信憑性評価——裁判上の判断基準及び適用基準」2013年 [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/A-IARLJ_Credibility_final.pdf] の「A.24 態度」。なお、同協会は現在はInternational Association of Refugee and Migration Judges (IARMJ)。

16 重要な研究成果としてトロント大学のHilary Evans Cameronの著作が挙げられる。

17 例えば、田所嘉徳議員、衆議院法務委員会10号、2023年4月18日；日下正喜議員、同13号、2023年4月25日の質疑では、柳瀬参与員の発言に依拠する形で法改正の必要性を複数の与党議員が述べている。

18 2022年に参与員によって判断が行われた4,870件の約65%にあたる3,065件を、わずか13名の参与員が臨時班を編成して担当していた。

19 国会質疑を通じて、入管庁は「参与員が更に慎重に審査を要すると判断した案件については常設班に配分替えを行っている」と述べている。しかし、2023年5月に入管庁が参議院法務委員会に提示した資料によると、2022年中に「臨時班に配分されたものの、参与員の判断により、対面審査が行われたものや常設班に配分替えがされたもの」として確認できた案件は5件のみである（数値は速報値）。このことから、臨時班に配分された案件は極めて例外的なケースを除いて、口頭意見陳述が実施されていないといえる。

20 国会審議で明らかになった資料によれば、柳瀬参考人は2021年に1,378件、22年には1,231件の審査を実施している。年間で報酬が支払われた日数はそれぞれ34日と32日であり、1日当たり約40件もの審査を行った計算になる。各申請者の申請書や一次審査の供述調書、出身国情報などの資料を読み込んだうえで、個別に案件を評価するためには相当の時間を要すると考えられるため、これだけの件数をこなすことは現実的ではないだろう。なお、参議院法務委員会に参考人として意見を述べた浅川晃広参与員も「私自身、全く予断を持たずに一件一件、自分自身が難民条約の定義に一件一件当てはめて」判断をしたと述べつつも「一期日で書面で五十件やったってこともある」と発言しており、一部の参与員にとっては一期日に数十件の審査を行うことが常態化している様子が伺える。

21 全国難民弁護士連絡会議が主催した難民審査参与員による記者会見の全容は、以下から視聴可能 [<https://www.youtube.com/watch?v=N7zE4w6matk>]。

改善の足がかりとなるのは、改正入管法に付された「難民審査請求における口頭意見陳述の適正な活用を進めるとともに、難民認定に関連する知識等を十分に考慮した上で、難民審査委員の任命を行うこと」という附帯決議である。この附帯決議の実施状況について注視する必要があるだろう。

2. 野党案：難民等の保護に関する法律案

最後に、5月9日に立憲民主党をはじめとする野党（日本共産党、れいわ新撰組、社会民主党、沖縄の風）が共同提出した法案（以下、野党案）を取り上げる²²。政府案の対案として参議院に提出された野党案は、2021年と22年に参議院に提出されたが、審議入りしなかった法案と骨子を同じくするものである。2023年の通常国会では参議院法務委員会において、政府案と一括して審議された。この法案は入管庁から独立した「難民等保護委員会」の新設（3条及び31条）をはじめ、日本の難民行政を大幅に転換させることを目指していた。

難民認定審査を行う機関の独立性は、かねてより指摘されてきた重大な課題の一つである²³。政府は、一貫して難民の手続と出入国在留管理行政上の手続の密接な関連を理由に、難民認定審査について「入管庁において行うことが適当である」との見解を示してきた。一方、野党案の発議者である石橋通宏議員（立憲民主党）は5月16日の質疑において、独立した第三者機関を設置した場合においても「難民等保護委員会と法務大臣との連携、調整に係る規定」や難民等の申請に応じて「適宜入管庁に連絡、調整、対応を促す」規定を置いているため、「独立させることによる不都合というのは生じない」と述べている。参議院での法案審議に先立って行われた、衆議院法務委員会の審議では「独立した難民認定機関を設けた場合に、具体的に、入管行政の現状のどこがどのように支障を来すのか」が問われている。これに対して法務大臣は、難民認定に関連する実務として、①難民認定申請中の者や難民認定者に係る在留資格の付与、②上陸時に庇護を求める者への対応、③退去強制手続において難民性を主張する者の存在を挙げ、「我が国の出入国在留管理行政上、様々な手続と密接に関連をしている」との従来の説明を繰り返した。具体的な支障については「支障というのをどう捉えたらいいかわかりません」と述べるに留まっている²⁴。つまり、難民認定審査を入管庁が行うべきだと判断している理由については一定の回答がなされているものの、独立した機関が行うことの問題点は示されていない。

そもそも、野党案が審査機関の独立を求める背景には、「外国人の出入国管理を担う入管当局が行っており、公平性、中立性や専門性、透明性が確保されてい²⁵」ないという課題意識がある。言い換えれば、難民の手続が出入国在留管理行政上の手続と関連しているからこそ、難民保護の目的が損なわれることがないよう、2つの手続を行う主体を分離すべきであるという考え方が根底にある。

これまで見てきた通り、日本の難民認定審査においては様々な課題が指摘されている。入管庁から独立した審査機関を創設することは現実的かつ合理的な解決策であるように思われる。結果的に法案には反映されなかったものの、衆議院における与野党の修正協議のなかでは、与党側からも、法案の附則において「第三者機関の検討」を明記する修正案が示されていた。残念ながら、成立した法律には附則を含めて、今後の独立した審査機関の設置に向けた検討を促すような文言は含まれていない。しかし、送還停止効の例外の導入に伴い、審査における誤った判断によって、難民を迫害のおそれがある出身国に送還してしまう危険性は確実に高まった。国会審議で橋本参考人が述べた通り、誤った判断で難民を送還することは「無辜の人に死刑執行のボタンを押すこと」に他ならない。万が一にも、こうした悲劇を生み出さないために、専門性をもった独立機関の創設を含めた抜本的な改善が不可欠である。

山田光樹（難民研究フォーラム）

22 なお、本稿では取り上げないが、同日付けで収容や在留特別許可の適正化等を図ることを目的とした法案も提出されている（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案）。

23 特に異議審査機関に関しては、独立を求める勧告や提言が国際機関からも出ている。例えば、UNHCR「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（2023年12月24日付最終報告）についてのUNHCRのコメント」2004年2月23日；自由権規約委員会「規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査——国際人権（自由権）規約委員会の総括所見」2008年10月30日など。

24 山田勝彦議員、衆議院法務委員会11号、2023年4月19日の質疑を参照。

25 石橋通宏議員（野党案の発議者）、参議院法務委員会14号、2023年5月16日の発言。