

申 入 書

令和3（2021）年1月12日

法務大臣 上川 陽子 殿
出入国在留管理庁長官 殿
大阪出入国在留管理局長 殿
大阪出入国在留管理局■■■■出張所長 殿

〒532-0002

大阪市淀川区東三国4丁目9-13

OSAKAなんみんハウス

RAFIQ 在日難民との共生ネットワーク

〒606-8397

京都市左京区聖護院河原町1-6

京都アダチビル2階 椎名法律事務所

弁護士 仲 晃生

第1 質問事項及び申入事項

私たちは、令和2（2020）年12月18日に大阪出入国在留管理局において
難民認定申請（再度）及び在留期間更新許可申請を行った■■■■

■■■■の支援者及び代理人として、下記1「質問事項」の各項に
ついて回答を求めるとともに、下記2「申入事項」の各項のとおり申し入れる。

記

1 質問事項

- (1) 難民認定申請に関する事務は、初回及び再申請以降を含めて、申請者の住居地（住居地がないときは宿泊先等の所在地。以下「住居地等」という。）を管轄する地方局等及びそれらに所属する出張所において行うという運用（難民認定事務取扱要領（第1章第3節「第1 管轄区域」記載の運用）を維持しているのか。
- (2) 上記（1）で挙げた難民認定事務取扱要領記載の運用を維持しておらず、出張所での難民認定申請を受け付けない運用に変更したのであれば、その運用はいつから始まったもので、何を根拠とする運用の変更か。難民認定事務取扱要領と異なる運用を開始した根拠となる法令及び文書等を開示して回答されたい。
- (3) 初回申請以外の難民認定申請者には、就労を認める特定活動の在留資格の更新は一律認めない運用あるいは原則として認めず例外的な場合にのみ認める運用になっているのか。これらの運用がなされているのであれば、その根拠となる法令及び文書等を示して回答されたい。
- (4) 初回申請以外の難民認定申請者の在留資格の更新について、難民認定申請者と対応することとなる職員にどのような指導・教育・研修等を、どのような頻度で行っているのか。

2 申入事項

- (1) 出入国在留管理庁の難民認定事務取扱要領が定めホームページでも広報している、「難民認定等の事務は、同事務の対象者の住居地（住居地がないときは宿泊先等の所在地。以下「住居地等」という。）を管轄する地方局等及びそれらに所属する出張所において行う。」という運用を徹底するこ

と。

- (2) 難民認定再申請者には在留期間更新許可を一律に与えないあるいは例外的にしか与えないという運用が行われているのであれば、直ちに改めること。
- (3) 難民認定申請の回数に関わらず難民認定申請者の就労を許可する運用を行うこと。
- (4) 難民認定申請者に対応することが予想される職員の教育・研修を行い、難民認定再申請者には在留期間更新許可が与えられないという誤った指導がなされないよう徹底すること。
- (5) 以上の申入事項について、前記質問事項と同様に、貴庁の見解をお示しいただきたい。

以上

上記の質問と申入れを行うに至った経緯及び理由を、下記に記す。

第2 事実の経緯

本件難民認定申請者と同代理人弁護士仲 晃生（以下「本件代理人弁護士」という。）は、2020年12月18日午前11時過ぎ、本件難民認定申請者の住所地■■■■■■■■■■を管轄する大阪出入国在留管理局■■■■■■■■■■出張所を訪れ、難民認定申請及び在留期間更新許可申請を行おうとした。

すると同出張所の窓口担当者は、本件代理人弁護士に対して、

- ① 難民関係は同出張所では受け付けていないので大阪の本局で申請してもらうしかない

旨を教示した。

また、同担当者は、

- ② 難民認定の再申請では在留期間の更新は不許可となる

旨も教示した。

そこで本件難民認定申請者と本件代理人弁護士は、やむなく大阪出入国在留管理局本局へ急行し、同日午後、同局で難民認定申請及び在留期間更新許可申請の手続を完了した。

第3 難民認定事務取扱要領

■出張所での上記の対応に疑問を覚えた本件代理人弁護士が、本件難民認定申請者を支援している「RAF I Q 在日難民との共生ネットワーク」(以下「RAF I Q」という。)と協力して調査を行ったところ、下記の事実が判明した。

- (1) 出入国在留管理庁の「難民認定事務取扱要領」(第1章第3節「第1 管轄区域」)では、「難民認定等の事務は、同事務の対象者の住居地(住居地がないときは宿泊先等の所在地。以下「住居地等」という。)を管轄する地方局等及びそれらに所属する出張所において行う。」とされ、本件難民認定申請者の難民認定申請受付を行う権限が、大津出張所にあること。

また、同庁の難民認定申請手続を紹介するホームページでも、「難民認定申請は、申請者の住所又は現在地を管轄する地方出入国在留管理局、支局及び出張所で行うことができます。」と明記されており、同ホームページに掲載された窓口には■出張所は含まれていないものの、■出張所で受付をできない旨は示されていないこと。

(参照 <http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html>)。

- (2) 上記の「難民認定事務取扱要領」の第1章第2節「第2 執務態度」では、難民認定申請の受付を担当する職員は、難民認定申請者の置かれた境遇等に鑑み、難民認定申請者の立場に配慮した応接を心掛けるべきであり(3号)、結果を予測し得る不用意な発言や、いたずらに不安感を助長する発言をしないよう留意すべきものとされていること(4号)。

第4 本件職員の対応の問題点

- (1) ■■■出張所職員による前記第2の①の教示（「難民関係は同出張所では受け付けていないので大阪の本局で申請してもらわなければならない」）及び■■■出張所における難民認定申請受付拒否は、難民認定事務取扱要領等で権限があると明示された管轄出張所での受付を拒否し、難民認定申請を行おうとする者に不要で過大な負担を強いるものであった。
- (2) また、■■■出張所職員による前記第2の②の教示（「難民認定の再申請では在留期間の更新は不許可となる」）は、本件難民認定申請者の置かれた立場に配慮したものとは到底いえず、本件難民認定申請者の不安感をいたずらに助長するものであった。

なぜなら、「難民認定の再申請では在留期間の更新は不許可となる」などという運用は、難民条約や自由権規約の解釈から許されないものであり、出入国在留管理庁も採用していないはずの、あり得ない、あってはならないものだからである。

この点についてやや具体的に説明しておく。

まず、初回の難民認定申請で棄却されて再度の難民認定申請を行った者が訴訟手続等を経て難民認定を受けるケースがいくつも報告されている。それらの例から明らかなように、初回の難民認定申請を棄却された者が即「難民ではない」とは断言できない。

さらに、難民認定申請者のほとんどは、日本国内での就労が認められなければ難民として正当な認定を受けるまでの生計を維持することもできない。難民認定申請者にとって、就労可能な特定活動の在留期間更新許可が認められないことは、難民認定申請自体を拒絶され死地に追いやられるに等しい、非人道的で人間としての品位を傷つける処遇である。

国際人権機関もわが国政府に対して、難民申請者の就労が禁止されるべきでないことを繰り返し伝えている。たとえば、自由権規約委員会は、200

8年、日本政府に対して、「全ての難民申請者に対し、弁護士、法律扶助、通訳のほか、手続の全期間にわたる適切な国庫による社会扶助あるいは雇用へのアクセスを確保すべきである。」と勧告している（規約40条に基づく総括所見、第25パラグラフ）。申請者の雇用へのアクセスを確保すべきことはわが国の条約上の責務である。

また、憲法との関係を見ても、憲法36条と結びついた憲法13条は、非人道的な取扱いと品位を傷つける取扱いの禁止を保障内容として含み、「非人道的な取扱い」（市民的及び政治的自由に関する国際規約7条前段）が予想される国への「退去強制」を禁止するほか、宿泊その他一切の支援を受けられない難民申請者の就労を禁止してホームレスの状態に置くという「品位を傷つける取扱い」（同条前段）を禁止している（自由権規約委員会、Warsame v. Canada (2011)、O.Y.K.A v. Denmark (2017)。近藤敦「人権法第2版」109～111頁参照）。

これら憲法そして国際人権条約の観点からも、難民認定申請を再度行う者に対して在留期間更新許可を認めないことにより生計のための就労を不可能にする運用は許されないのであって、かかる運用が取られているはずなどあり得ない。

したがって、■■■■出張所職員による前記第2の②の教示（「難民認定の再申請では在留期間の更新は不許可となる」）は、本件難民認定申請者の置かれた立場に配慮したものとは到底いえず、本件難民認定申請者の不安感をいわずらに助長するものであり、難民認定事務取扱要領第1章第2節「第2 執務態度」第3号及び第4号の要請する職員の執務態度に反するものであった。

そして、このような対応が■■■■出張所職員によってなされたことは、出入国在留管理庁の実施している職員研修等が、難民認定事務取扱要領の内容を十分に浸透させるに至っていないことを容易に推測させる。

また、同様の対応が他の大勢の難民認定申請者に対しても、日本全国の出

入国管理庁・管理局・出張所等において日常的に行われていることを強く疑わせる。

以上の次第であるから、R A F I Q及び本件代理人弁護士は、貴庁らに対して、冒頭で挙げたとおり回答を求め、対応を申し入れる。