

日弁連推薦参与員アンケート結果報告書

2023年5月15日

全国難民弁護団連絡会議（全難連）

分析・広報協力 一般社団法人社会調査支援機構チキラボ

1 アンケートの趣旨

- 今国会における入管法改正政府法案の審議に際し、柳瀬房子参与員（難民を助ける会名誉会長）が、朝日新聞2023年4月14日朝刊記事¹において、自身が難民審査参与員として難民事件（異議申立て／審査請求事件）を「約4千件」を担当したことを前提とする発言をしました。
- 柳瀬参与員は、2021年4月21日の衆議院法務委員会に参考人として招致され、その際には、同日までに、難民事件（異議申立て／審査請求事件）「二千件以上」を担当し、申請者（異議申立人／審査請求人）「二千人」の口頭意見陳述等に立ち会った旨を説明しています²。
- そうすると、柳瀬氏は2021～2023年の約2年間に、難民事件（異議申立て／審査請求事件）を差し引き約2000件担当したことになりますが、これは、他の難民審査参与員の経験とは大きく異なっていると思われることから、日本弁護士連合会（日弁連）推薦の難民審査参与員に対して緊急アンケートを実施して、実態の把握に努めることとしました。
- また、行政不服審査法の手続保障として重視されている「口頭意見陳述」について、難民審査に関しては入管法（出入国管理及び難民認定法）で大幅な読替規定が置かれた結果として（入管法61条の2の9第6項）、口頭意見陳述実施率が極端に低迷している問題が指摘されています³。この機会に、口頭意見陳述の実施の実情などについても質問し、回答を得ました。

1 2023年4月14日朝日新聞朝刊（「考論」欄）「入管法改正案 国会審議入り 『保護と退去』法相強調 『送還を強化』野党批判」記事における、柳瀬氏発言

2 2021年4月21日の第204回国会衆議院法務委員会（議事録第16号）における柳瀬参考人発言

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120405206X01620210421¤t=1>

3 2020年8月27日付け日弁連「行政不服審査法改正の趣旨に沿った、難民不服審査制度の正常化を求める会長声明」

<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200827.html>

2 アンケートの方法

- 以下の要領で実施しました。

実施日	2023年4月27日質問票一斉送信、4月28日～5月2日に回答を順次受領
実施方法	各所属法律事務所宛に、ファクシミリで質問票兼回答票を送信。並行してEメールにて同内容を送信。ファクシミリまたはEメールで回答を受領
対象者	<u>14名</u> （2005年5月の難民審査参与員制度発足後2023年4月までに日弁連の推薦に基づいて難民審査参与員に任命された24名のうち、2019年度以降2023年4月までの期間が任期に含まれている14名）
回収率	<u>85.7%</u> （ <u>12名</u> ／14名）
備考	回答者 12 名中、参与員が通常所属する3人組固定の「常設班」に所属していない者（以下*印を付します。）が2名いたことから、一部の質問については、この2名を除外した 10 名の回答を集計した。

3 アンケート結果の概要

- 回答結果の概要は、以下のとおりです。

3-1 年間担当件数について：

- 柳瀬氏が約1000件担当したとするのに対し、アンケート対象参与員（常設班）年間担当件数平均は36.3件（最多50件～最少17件）でした。
- 柳瀬氏の説明を前提とするならば、事務局（入管）による配点件数に、著しい偏りがあるということになり、極めて恣意的な制度運営がなされている可能性を示唆します。

	10名（*除く）平均	12名平均	
直近1年間			
年間担当件数	<u>36.3件</u>	30.5件	「50件」1名、「45件」2名、「44件」1名、「40件」2名、「32件」1名、「30件」1名、「20件」1名、「17件」1名、「2件」1名(*),「1件」1名(*)
【D】			

3-2 口頭意見陳述の開催率について：

- 難民不服審査手続の過程で、参与員が主宰する口頭意見陳述の実施率が低迷しているとの指摘もあることから質問したところ、アンケート対象参与員（常設班）の口頭意見陳述の実施率平均は、65.9%（最多88.2%～最少48.9%）でした。
- 口頭意見陳述は、1期日（通常は午後一杯）で2件実施するのが限界であり、また常設班は月2回の招集が通常であることから、年間50件程度の口頭意見陳述開催が上限であると思われるところ、柳瀬氏（の班）が年間1000件処理したとすれば、950件は口頭意見陳述「不」実施、つまり、実施率は5%以下であったと想定されます。

直近1年間	10名（*除く）平均	12名平均	※平均値は、人数分の%数値を単純合算して算出したもの
<u>口頭意見陳述実施率（担当件数全体比）【E/D】</u>	<u>65.9%</u>	71.6%	「100%」2名（*）、「88.2%」1名、「85%」1名、「77.8%」1名、「71.9%」1名、「63.3%」1名、「62.5%」1名、「61.4%」1名、「50%」2名、「48.9%」1名

3-3 口頭意見陳述の「不」実施案件の内訳について：

- 口頭意見陳述不実施案件のうち、
 - ①難民申請者（審査請求人）自身が、口頭意見陳述開催請求を行っていたが、参与員が不開催とした案件の比率
 - ②難民申請者（審査請求人）自身が、口頭意見陳述開催請求を行っていない案件の比率
 を質問したところ、参与員10名中9名（の所属班）においては、難民申請者（審査請求人）から口頭意見陳述の開催請求が出ている案件の全件について、口頭意見陳述を開催していました。
- これに対し、柳瀬氏（の班）の実施率が5%以下だとすると、開催請求が出ている案件でも相当高い比率で不実施判断がなされている可能性があると想定されます。

直近1年間の「不」実施案件中	10名（*除く）平均	※平均値は、人数分の%数値を単純合算して算出したもの
<u>口頭意見陳述請求があったが不実施とした案件率【G/F】</u>	<u>5.0%</u>	「0%」9名、「50%」1名
<u>請求人から口頭意見陳述請求がない案件率【H/F】</u>	<u>95.0%</u>	「100%」9名、「50%」1名

3-4 審査請求事件1件あたりの所要時間について：

- 難民の審査請求事件1件あたりに要する平均時間（記録検討時間、口頭審理立会時間、評議時間、意見書起案時間等を含む。）を質問したところ、
 - ①全件の平均所要時間としての回答（8名）の平均は、5.9時間
 - ②口頭意見陳述実施別に分けた回答（1名）は、意見陳述実施案件平均は3.3時間、不実施案件平均1時間、
 - ③結論別に分けた回答（3名）は、難民不認定（審査請求棄却）案件は平均4.2時間、難民認定（審査請求認容）案件は平均8.8時間あるいは「長時間」という結果となりました。
- 柳瀬氏の説明から導かれる年間1000件という担当ケース数は、1件平均処理時間を3時間とすれば、年間3000時間となり、年間50週間としても、週40時間＋残業週20時間という過労死ライン越えのフルタイム稼働が計算上必要となる数値です。

直近1年間の、1件当たり所要時間	12名平均		
全件平均として回答	<u>5.9時間</u>	「2～6」時間1名、「3」時間1名、「4（ただし、1～10）」時間1名、「5」時間1名、「6」時間2名、「7～8」時間1名、「12」時間1名	
意見陳述有無別	口頭意見陳述「実施」案件平均として回答	3.3時間	「3～3.5」時間1名
	口頭意見陳述「不」実施案件平均として回答	1時間	「1」時間1名
結論別	「不認定」（棄却）意見案件平均として回答	4.2時間	「3」時間1名、「3～4」時間1名、「6」時間1名
	「認定」（認容）意見案件平均として回答	8.8時間 or長時間	「6.5」時間2名、「11」時間1名、「長時間」1名

3-5 柳瀬氏説明から導かれる年間1000件の処理について：

- 自由記述で回答を求めたところ、様々な意見が寄せられましたが（詳細は、別紙の通り）、中心的な意見をまとめると以下のとおりとなりました（重複回答）。

年間1000件の難民審査請求案件を担当／処理することにつき (12名中)	
信じられない	1名
正常な業務としてはあり得ない	2名
書面審理又は入管職員の口頭説明のみで結論を出しているものと思われる	1名
ほとんど記録を読んでいない又は入管職員作成の概要書のみで判断しているとしか思えない	1名
記録を精査しているのか甚だ疑問である	1名
「書面審理班」であればあり得るかと思う	1名
書面審理ばかりをしていたとしてもあり得ない件数である	3名
フルタイム勤務で、個別事情を考慮せずに思考停止すれば物理的に可能かもしれないが、適切な審査ができるとは考えられない	1名

3-6 その他の意見について：

- 自由記述で回答を求めたところ、ここでも様々な意見が寄せられました（詳細は、別紙の通り）。
- 目立ったのは、2016年改正行政不服審査法における適正手続保障の一つの目玉とされている、「原処分庁の招集」と「（原処分庁への）質問」制度について、形骸化していることに不満を持つ参与員が非常に多くいました。

その他の意見（一部抜粋） (12名中)	
口頭意見陳述放棄数が多すぎ、強制か偽計で放棄させられているのではないかと懸念している	1名
原処分庁が質問に対して実質的な回答をしないので、質問制度が形骸化している	6名
他の行政不服審査同様に、対審型構造とすべき	1名

【別紙 3-5、3-6 自由記述意見の抜粋】

3-5 柳瀬氏説明から導かれる年間1000件の処理について：

- 【答】・書面審理のみ、あるいは入管当局からの口頭説明のみで、不認定の決定をしたのだと思われる。
- ・殆ど記録を読んでいない。もしくは調査官が作成した「事案概要」に記載されている事実及び意見に従って判断しているのではないと思われる。通常ではあり得ない
 - ・通常の審査業務であればないと思う。
 - ・信じられない。通常の事件ならあり得ない件数と思う。
 - ・記録を精査しているのかはなはだ疑問である。
 - ・書面審理班があるので、そこにあればありうるかと思う。
 - ・絶対にありえない件数です。口頭意見陳述及び評議は、1期日13時30分から15時30分から16時くらいまでかかっています。評議を含めれば1期日1件の処理しかできません。・・・(中略)・・・意見書自体にも時間をかけています。
 - ・口頭意見陳述を実施していれば、月2期日×2件＝4年（年間48件）が限度だと思えます。・・・(中略)・・・実質的主張のないケースで書面審理ばかりとしても、年間1000件を処理できるというのは想像が付きません。仮に、そのような割り当てをされてそのような処理をしているとしたら、かなり偏った参与員だと思えますので、そういう方の意見を参与員の意見として採り上げるのはいかがなものかと思えます。
 - ・審査の開催日数が同程度とすれば、全件書面審理だったとしても考えられない件数。
 - ・適正手続きを果たすとの観点からすれば、明らかに不可能な件数です。仮に、口頭意見陳述が不開催であった場合でも、記録検討や評議・意見書検討の時間を考えると、十分な職責を果たしていたとは思われず非常に驚いています。
 - ・明白に難民該当性がない事案で口頭意見陳述が放棄されている事案だけを担当していれば可能性は0ではないとは思いますが、私には年間1000件の処理はできないと考えます。
 - ・年間を通してフルタイムで稼働し、個別の事情を考慮せずに、思考停止して作業に当たれば、物理的には可能かもしれませんが、しかし、物理的に可能であったとしても、適切な審査ができるとは到底考えられず、制度としても、特定の参与員に集中して事件を割り振ることが不当であることは言うまでもないと思えます。

3-6 その他の意見について：

- 【答】・審査請求しながら口頭意見陳述放棄する人の件数が多いのに意外な感を持っている。強制とか偽計にわたることで放棄させているのならよくないと思う。
- ・現行の処分庁招集制度は、殆ど意味がない。どんな質問をしても、紋切り型で、再質問しても、「さっきの通り」の繰り返し。他の行政事件のように、対立型にして、処分庁からは処分理由についての意見を提出させるべきである。
 - ・処分庁招集は実効性がない。イエスかノーかの質問にすら処分庁は回答しない。
 - ・処分庁招集の際、質問に対し予め用意した原稿をそのまま読んで答えるのみで誠に非生産的である。
 - ・(前略)・口頭意見陳述は、事案がどうあれ、印象・インパクトが違いますので、実施を拒否することはありません・(中略)・処分庁招集は、機能していないことは間違いなく、そもそも招集に出頭する入管職員は判断をした者ではなく、来庁しても「原処分の記載のとおり」「○○を述べるのは、今後の難民審査に影響を及ぼす」というシナリオしかいえないものであり・(中略)・参与員の立場としては、原決定に引きずられず、事実認定、難民該当性は、独自の立場で行っていますので、むしろ、質問をしたいところです。
 - ・事件配点については他の班のことがわからないためコメント不可。口頭意見陳述は、私の班は全件リアルで行うことにしている。書面審査のみオンライン。
 - ・原処分庁招集は、回答があまりにも不誠実で意味をなさない。改善を求めていると画餅になってしまうおそれがあると感じている。
 - ・審査請求案件の全体状況や各班での状況などについては、参与員にも明らかにされていません。参与員制度を更に実質化させるためには、少なくとも参与員には、そうした状況について明らかにし、審査請求手続きが適正になされるよう努めるべきです。

以上