

難民関連制度改革のための提言

2002年11月

全国難民弁護団連絡会議

提言策定プロジェクトについて

日本の難民保護制度の不備とその改善をしない法務省入国管理局の実務はこれまで、日本に入国した難民申請者に、2度目の迫害ともいえる多大の苦難を強いてきた。

この悲劇的現実と制度の軋轢は、1998年頃より、難民に関する訴訟の係属数の増大に表れ、また2001年にはアフガニスタン人難民の収容事件において社会的批判を浴び、さらに、2002年には中国 陽の日本領事館における事件を契機として、ついに政治的問題化した。

全国難民弁護士連絡会議（略称「全難連」。以下この略称を使用する。）は、1997年設立された、難民支援業務を担当する弁護士・弁護団のネットワークである。全難連は、個別的な難民支援業務の水準の向上を図るべく情報の共有をするとともに、難民関係の資料を翻訳・書証化するなど、国際的な難民法の蓄積の日本への導入を図ってきた。全難連に参加する弁護士は、難民の援助実務に携わる中での現実の問題を知り、他方で諸国の難民認定制度および国際的な難民法の水準を知り、難民条約の履行確保のための制度改革の必要を痛感し、抜本的な制度的改善を希求してきた。

難民に関する制度のあり方が政治の舞台でも議論されるに至ったことを踏まえ、2002年6月19日、全難連は、法律家の立場からの提言を策定するべく、難民関連制度改革に関する提言を策定するプロジェクト・チーム（以下「PT」という）の設置を決めて具体的策定に着手し、本提言を作成したものである。

全国難民弁護士連絡会議

代表世話人 弁護士 伊藤和夫

事務局 弁護士 渡辺彰悟
台東区台東 1-10-6 サワビル 6階
いずみ橋法律事務所
Tel. 03-3832-4521

目次

I 総論

II 各論

II-1 組織

- a 1次審査機関
- b 異議審査機関
- c 設備

II-2 難民認定手続

- a 申請期限
- b アクセス
- c 法的援助
- d 審査
 - (1) 総論
 - (2) 手続保障
 - ① 直接主義
 - ② 理由を知る機会の保障
 - ③ 難民の状況への配慮
 - ④ 釈明の機会の保障
 - ⑤ 適正な通訳を受ける権利
 - ⑥ 弁護士の代理権
 - ⑦ 国連難民高等弁務官事務所との連絡
 - (3) 秘密保持等
 - (4) 立証責任
- e 難民の地位の取消
- f 特別な配慮を有する申請者の取扱い
 - (1) 保護者のいない子ども
 - (2) 女性
- g 異議
- h 審査期間
- i 司法手続

II-3 申請者・認定を受けた者の地位

- a 申請者
 - (1) 拘禁の禁止、在留の保障
 - (2) 生活保障
- b 認定を受けた者
 - (1) 定住・永住支援
 - (2) 難民の家族

II-4 その他

- a 差別禁止
- b 人道上庇護を必要とする類型

I 総論

I-1 難民に関する政策の策定においては、難民の地位に関する条約、難民の地位に関する議定書の完全かつ誠実な履行を図るべきである。さらに難民及び無国籍者の地位に関する国際連合全権会議の最終文書（国際連合条約189巻37頁）における勧告を尊重するべきである。すなわち

a 領域内にいる難民に、庇護を求める機会を実効的に保障し、領域内で庇護を求めた者が難民であるとき、差別・例外なく全て難民として認めるべきである。

難民を誤ってそれと認めず保護をしなかった場合の、法益侵害の重大性および過酷な結果を踏まえ、難民保護制度は、難民でない者を排除することを第一義の目的とするのではなく、難民をすべて例外なく保護することを第一義の目的とし、難民をひとりも落とすことなく保護する実効的保護制度を目指すべきであり、濫用対策を導入する際にもこの第一義の目的を犠牲にするべきでない。

この目的のため、次の各事項が要請される。

(1) 難民認定に携わる機関が

- ・ 難民問題および難民法の国際的性格に対応した国際的性格を有すること
- ・ 出入国管理政策、治安政策および外交政策の影響を受けないこと
- ・ 難民の置かれた状況の特殊性、特に特別な配慮を要する者の特殊性に対応して、適切な調査と判断を行いうる専門性を有すること

(2) 難民認定申請手続きにおいて

- ・ 難民認定制度へのアクセス・資力に関わらず法的援助を受けうること
- ・ 保障し、領域内にいる難民に、庇護を求める機会を実効的に保障すること
- ・ 申請期限によって認定を拒否する制度の撤廃
- ・ 難民認定手続における適正手続の保障、法的援助の保障
- ・ 難民の置かれた状況に適合した手続の保障
- ・ 審査の適正を確保するために特別な配慮を要する者の状況に適合した手続の保障
- ・ 難民認定手続の適正性を審査するに十分な司法機関の専門性を確保すること

(3) 難民か否かが審査されている者の在留と生存を保障し、庇護を求める活動を十分に行い得るようにすること

(4) 難民に対する取り扱いは、人道を基礎とし、条約の定める諸措置を誠実に履行し、可能な限り日本社会への適応を支援するべきである。

(5) 難民に準じる者も相応の保護をするべきである。

I-2 手続保障など、I-1の個々の事項の保障の水準は、現在の憲法・国内一般法・国際人権法の水準を下回らないものとするほか、UNHCRの示す基準や諸外国の司法判断に示された難民条約の解釈を尊重するべきである。

【解説】

- 1 日本は、1981年、難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という）および難民の地位に関する議定書（以下「難民議定書」という）に加入寄託、翌年これら条約は発効した。

難民条約は1951年7月28日、難民及び無国籍者の地位に関する国連全権会議において採択されて成立し、難民議定書は1967年1月31日、国連総会議長及び事務総長が署名して成立したものである。以後半世紀、世界の難民問題は拡大しこそすれ、解消を見ることがなく、20世紀を顧みて難民の世紀と呼ぶ識者もいる。この現実に対して先進諸国は、難民保護のため必要な労力と費用を配分し、また多くの経験を重ねる中で難民の置かれた状況の特殊性への理解を深め、難民の保護に関する制度を発展させてきた。

- 2 我が国による難民条約・議定書加入もインドシナ難民の大量発生という新事態を契機としたものであった。しかし我が国は同条約加入時において、残念ながら、インドシナ難民にとどまらない難民問題全体についての関心が薄く、難民条約の履行のために必要な制度の整備について議論が不十分であった。

難民条約の完全かつ誠実な履行は、難民にはすべからず条約に定められた保護を保障すべき、あるいはさらに人道上の保護の範囲を広げるべきことを要請する。この要請に対し、日本の難民保護制度には、単に個々の誤った事件があるというのではなく、制度的欠陥があり、しかもこの要請と制度との軋轢は日に日に明らかになっている。

今日の制度の諸問題は、さらに各論で触れるが、難民認定制度へのアクセスの保障の欠落、申請期限のみを理由とする不認定処分によって保護から難民が排除される事態、政治的影響や恣意的判断から無防備な認定機関と認定手続、認定判断における難民の状況への理解の不足、認定後の日本社会への適応の支援の不足など全般に及ぶ。端的に言えば、制度の設計において、難民条約の理念から乖離している。

- 3 日本の難民保護制度の不備について、難民認定を所管する法務省入国管理局は実務の上でもこれを是正せず、また、司法も十分に是正機能を果たしてこなかった。その結果日本はこれまで、日本に入国した難民認定申請者に、2度目の迫害ともいえる多大の苦難を強いてきた。長期かつ期限のない収容の苦痛と収容中の不当な処遇・PTSDなどによる自殺未遂事件、長く認定を待たされる間の生存権保障の欠如と収容の恐怖、それらによる自殺者の発生、難民でありながら認定されず帰国して迫害を受けた事例の発生、など、枚挙にいとまがない。

難民の保護に関する制度の設計においては、難民条約の完全かつ誠実な履行をおこなうために必要な措置をすることが最低限の要請であることを銘記しなければならない。

難民条約自身が、難民問題の解決は、国際協力なしには得ることができないことを前文にうたっているとおり、同条約の履行は難民の保護の出発点に過ぎない。しかし、従来の日本の制度が、難民条約の履行にすらたどり着いていなかったことが、多くの悲劇を生んできたことを確認することは、制度改革の議論の出発点である。

- 4 難民条約・難民議定書の履行は、日本が同条約に加入したことによって負う法的義務であり、また人道上の最低限の要請でもある。我が国の国内事情や国内法制を理由にし

てこの要請を免除されることはない。かえって、日本はその国内法制度について、難民条約・難民議定書の完全かつ誠実な履行をなし得るよう整備する義務がある。

難民条約・難民議定書の完全かつ誠実な履行は、努力目標ではなく法的義務である。それは、同義務以上の水準の保護を難民に付与することを何ら否定しない。他方で、ある分野で条約上の義務以上の保護を難民に付与することは、別の分野における義務の免除の理由にはならない。法的義務の履行はあくまでも最低限の義務である。

それゆえ、本提言の第一の目的は、日本がなすべき制度的措置の最低限の内容を示すことにある。

また、難民条約を採択した「難民及び無国籍者の地位に関する国際連合全権会議」は、条約採択とともに採択した勧告（「同会議最終文書」（国際連合条約189巻37頁）参照）において、次のように述べている。「会議は、難民の地位に関する条約がその義務的範囲を超えて例としての価値を持つであろうこと、そして全ての国家がその領域内に難民として滞在している者であって条約の条件を満たさないものに対しても可能な限り条約の規定する待遇を与えるように導かれるであろうことについて希望を表明する。」先進諸国は、難民条約・難民議定書上の難民に該当しなくとも、出身国の保護を受けることができない状況にある人々について、条約難民に準じる保護を与える制度・措置を発展させている。特に、拷問等禁止条約第3条は、難民条約33条に類似するノンフルマンの規定を設け、該当する者の不送還を義務化している。このように、出身国の保護を受けることができず、庇護国による法的にまた人道上保護を必要とする人々についての制度をも、整備することが要請されている。

5 難民条約・難民議定書の完全かつ誠実な履行のため要請される内容

- (1) 難民条約・難民議定書の完全かつ誠実な履行はまず、日本の領域内にある難民がすべて難民としての庇護を求めることができることを含む。難民条約・難民議定書は、難民の定義を定めてこれに該当する状況の人々に一定の保護を与える義務を締約国に課し、かつ難民の定義については留保を禁じている。これは、難民条約・難民議定書が、難民の保護について、努力を求めているのではなく、例外なき保護という結果を締約国に義務づけていることを示す。

さらに、難民を誤ってそれと認めず保護をしなかった場合の、法益侵害の重大性および過酷な結果を踏まえ、難民保護制度は、難民でない者を排除することを第一義の目的とするのではなく、難民をすべて例外なく保護することを第一義の目的とすることを明記すべきである。

判断が的確であるべきことは当然としても、人の行うことであるから誤りもある。そのリスクを、難民に負わせることは、結果の重大性に鑑みると妥当でない。難民をひとりも落とすことなく保護する実効的保護制度を目指すべきであり、濫用対策を導入する際にもこの第一義の目的を犠牲にするべきでない。

- (2) 難民であるのに申請にたどり着けない者が生じる制度は、難民条約・難民議定書の完全な履行に適合しない。

すなわち、

- ・難民認定制度へのアクセス、資力に関わらず法的援助を受けうることを保障し、

領域内にいる難民に、庇護を求める機会を実効的に保障すること

- ・申請期限によって認定を拒否する制度の撤廃
- ・難民か否かが審査されている者の在留と生存を保障し、庇護を求める活動を十分に
に行い得るようにすること

が必要である。

- (3) 日本の領域内にある難民が庇護を求めたとき、すべてあまさず難民として認められ、難民としての扱いを受けるべき要請は、刑事手続における「疑わしきは被告人の利益に」と類似の原理や、手続の適正をも要請する。難民のおそれる迫害は、日本ではあり得ない残虐な刑罰や拷問である場合があり、難民認定における誤った判断による不利益の大きさは、刑事手続におけるそれに勝るとも劣らないからである。

また、認定判断過程において、難民の状況の特殊性が十分に考慮されるべきことも含む。異文化を有する者であることはいうまでもないが、さらに難民は、自己の立場についての証拠を持参することが困難である、適法な出国・入国方法を取ることが困難な場合すらある、などの特殊性があり、また心理的には高い緊張状態・不安状態におかれていることが通常であり、出身国における経験がPTSD等の特殊な精神的状態を残していることすらある。これらのことを考慮して、なお難民を残さずそれと認めることができる方法を追求しなければならない。

すなわち

- ・難民認定手続における適正手続の保障、法的援助の保障
- ・難民認定手続における、難民の置かれた状況に対応した手続の保障
- ・難民認定手続における、特別な配慮を要する者の状況に適合した手続の保障

が必要である。

- (4) また、認定判断から、治安目的や外交上の配慮の影響を排除することも含む。特に見えないところで働きがちなこれらの影響を排除するために、組織的また手続的な保障をする必要がある。難民条約は、このような影響を認めず、ただ迫害のおそれの関連のみにおいて難民を定義し、またそれ以外の事由による差別を禁じているのであって、難民の保護に関してこれらの影響を許すことは条約が認めていない。

よって

- ・難民認定に携わる機関が、難民の置かれた状況の特殊性、特に特別な配慮を要する者の特殊性に対応して、適切な調査と判断を行いうる専門性を有すること
- ・難民認定に携わる機関が、難民問題および難民法の国際的性格に対応した国際的性格を確保すること
- ・難民認定に携わる機関が、その職権行使において治安維持目的や外交的考慮の影響を受けないこと

が必要である。

またこれらのことの最終的な担保となるように、

- ・難民認定手続の適正性を審査するに十分な司法機関の専門性を確保すること

が必要である。

- (5) 難民条約・難民議定書条約の完全かつ誠実な履行は、難民に対し両条約が認める諸権利・諸措置を、最低限の保障として完全に実施するとともにこれを発展させること

を含む。

難民が認められるべき保護は、本国への送還の禁止のほか、難民条約所定の諸措置、そして日本社会への適応の援助を含む。そして日本社会への適応の援助は、前述の難民の特殊性を考慮して、体制を整備しなければ実効性がない。

すなわち

難民に対する取り扱いは、人道を基礎とし、条約の定める諸措置を誠実に履行し、可能な限り日本社会への適応を支援するべきである。

- 6 難民の特殊性を考慮した制度を構築していくにあたり、特に国連難民高等弁務官事務所などのNGOの経験の蓄積を、考慮することは適切である。

UNHCRは、難民条約第35条において、「この条約の適用を監督する」責務を与えられており、難民条約・難民議定書の締約国は、UNHCRに協力し、両条約の実施状況などについて必要な情報を提供する義務を負っている。

難民条約・難民議定書の解釈についてのUNHCRの見解は、さまざまな形で表明されるが、とくに重視すべきなのは、難民認定基準を明らかにした「難民認定手続ハンドブック」(以下UNHCRハンドブックという)とUNHCR執行委員会の「結論」であり、両者は各国の裁判所においても頻繁に引用されている。

UNHCR執行委員会は、難民条約の適用を監督するなどのUNHCRの任務遂行にあたって助言を与えることなどを目的として、1958年の国連経済社会理事会決議672によって設置された国連機関である。現在、構成国は53か国で、日本もこの国連機関の構成国である。会期は年1回であ

り、1963年から、審議の結果が「結論」という形でまとめられるようになった。「結論」の草案を作成するのはUNHCRだが、執行委員会での審議を通じ、その内容には修正が加えられる。採択は、概ねコンセンサスによる。「結論」の内容は、難民保護に関わる規範的価値をもつものが少なくなく、そこには国際社会の集成的見識が表明されており、難民条約・難民議定書の解釈に関して極めて重要な基準を提供する。

II 各論

II-1 組織

II-1-a 1次審査機関

- (1) 難民の調査及び認定は、法務大臣ではなく、難民審査官（仮称）が自己の名と責任において行うものとする。
- (2) 難民審査官の属する組織は、職権行使上、人事上及び予算上の独立性・自立性が確保されるべきである。具体的には、同組織は、法務大臣との指揮命令関係がなく、出入国管理・治安担当および外交担当機関から切り離された組織として設置するものとし、内閣府設置法ないし国家行政組織法3条に基づき組織として、内閣府等の外局として設置するべきである。
人員確保等のための段階的措置として法務省内に難民審査官が残る期間が生じる場合にあっても、その間の同機関の入国管理局からの分離、同機関が法務大臣の通達に拘束されず、同機関の職権行使に法務大臣が介入しないなどの独立性は、不可欠の条件である。
- (3) 難民審査官が入国管理局に異動・出向すること、入国管理局に在籍経験のある者が難民審査官になることは認めない。
- (4) 難民審査官については、難民審査官採用試験に合格した者の中から採用する、あるいは十分な研修期間・研修内容を法定するなど、専門性を確保する措置を執る。
- (5) 難民審査官は、難民法・国際人権法等難民に関連する法的知識、難民の有する心理面・医学面・文化面等における特性、難民の面接・審理方法等の技能等につき、十分な研修を受けなければならない。
- (6) 難民審査官は、難民認定申請者の出身国の一般的状況に関する正確で最新の情報を収集するため、UNHCRを含む様々な情報源へ照会する権限を有する。
- (7) 難民審査官は、医学的又は文化的問題点など特定の問題点に関する専門家に対し、助言を求め、あるいは鑑定を依頼する権限を有する。

【解説】

1 現状

難民の認定は、法律上法務大臣がこれを行うこととなっている（入管法 61 条の 2 第 1 項本文）。難民認定に関する事務は、法務省入国管理局総務課にある難民認定室が取り扱うものとされ（法務省組織規則 17 条 2 項）、認定にあたって必要な場合には難民調査官が事実の調査をすることができることとなっているが（入管法 61 条の 2 の 3 第 2 項）、この難民調査官は入国審査官の中から指名されたものがこれを務めている（主任審査官、特別審査官及び難民調査官を指定する訓令）。

実際には、難民認定申請が行われると、難民調査官が、事実の調査としてインタビューを行うなどしている。その後の認定に至る過程は明らかにされておらず、従来、難民認定・不認定は法務省内の難民認定諮問委員会により決定されていたと言われていたが、法務省は、近時、同委員会は開かれておらず、実質的な最終決定は法務省入

国管理局長が行っているとしている。

このように、入国管理局に難民認定行政全般を担わせた理由は、外国人を取り扱うという点で共通性があることにあるとされる。

2 問題点

しかし、難民認定が法務大臣によって行われ、実質的には入国管理局がその実務を担い、入国管理局職員である難民調査官が事実の調査を行う現行の制度は、次のような弊害が顕著である。

- (1) 第一に、難民認定業務を法務省が担っていることから、日本の難民認定手続が、出入国管理行政と密接に連携し、出入国管理という行政目的に従属したものとなりやすく、難民認定業務の独立性が担保されていないことがある。

難民認定手続にあたって調査を行う難民調査官は、入国審査官の中から指名され、数年の勤務の後、再び入国管理の他部門に移るのが通常である。すなわち、難民調査官にとっては、難民調査官の業務は、出入国管理関係の業務の中で一時的に従事する仕事にすぎず、数年後には出入国管理業務に復帰するのであるから、今後も従事するであろう出入国管理業務と同様の出入国管理の観点から事実の調査を抑制的に行うことは容易に推測しうることであって、これを抑制する人事上の配慮はない。さらに、現在、実質的に難民認定につき最終決定権限を有するのが法務省入管局長であるとされていることは、難民認定がまさに出入国管理行政に従属する形となっていることを示している。

2001年10月3日に発生したアフガニスタン難民認定申請者の収容事件は、かかる問題点が典型的に現れたものである。この事案は、難民認定申請を行ったことを契機として、同じ入国管理局の退去強制部門に正規な入国でないことなどが通知されたとみられ、難民認定中であつたにもかかわらず収容が行われたものである(2001年10月19日付日本弁護士連合会会長声明参照)。そして、これら難民認定申請者がテロ事件とは何らの関係がないことが明らかになった後もなお、難民認定申請者は原則として収容すべきでないとするUNHCRのガイドラインに反して収容が続けられた。

このように出入国管理の手続である退去強制手続と難民認定手続が相互に連絡を取り合いながら恣意的に運用される事案はその他にも見受けられ、難民認定申請者に対して退去強制手続が同時並行して進められ、更に、収容が行われたり、退去強制手続の違反審査のために呼び出された難民認定申請者に対して、退去強制手続部門からの連絡を受けて別の庁舎から出向いてきた難民調査官が難民不認定通知を交付し、そのうえで直ちに退去強制手続上の収容を行うというような運用が常態化していたり、難民認定手続への不服申立手続と退去強制手続における不服申立手続の事務が同室で行われていることがあるなど、難民認定手続の独立性が強く疑われている。

- (2) 第二に、難民認定業務に携わる者に求められる専門性が欠如していることがあげられる。

すなわち、難民認定業務は、出身国の政治状況、治安状況などについての最新の情報の収集と分析、難民認定申請者の提出する書証や供述などの信憑性の評価、難民の有する特殊性への理解など事実認定に関する知識と経験、さらには難民法に関する素養など高度な専門性を要する業務である。そのため、各国は、独自に難民認定にあつ

る者の育成プログラムを持ち、UNHCRも締約国の難民認定のために、難民認定ハンドブックや種々の研修マニュアルを作成するなどしている。

一方、前述したとおり、日本の難民調査官は、入国審査官の中から指名され、数年後には再び入国管理の他部門に移るのが通常であるため、経験の浅い難民調査官が多く、また、不十分な知識のもとで調査を行う例が多い。例えば、アフガニスタン人難民認定申請者に対する調査において、難民調査官がタリバンを民族の名称であると誤認していたり、迫害の理由であるところのハズラ民族の存在自体を知らない例があった。さらには、難民調査官の事実の調査が不十分であったことから事実の認定を誤って難民不認定処分とし、難民不認定取消訴訟の中で事実が明らかとなって法務大臣が自ら難民不認定処分を取り消し、難民と認定した例も存する。

(3) 第三に、難民調査官が事実の調査を行い、法務大臣（実質的には法務省入管局長が認定を行う現行の制度は、事実の正しい認定を困難にしていることも問題である。

難民認定は、難民条約所定の難民に該当するか否かの事実を認定する作業であるが、難民は、迫害を受けるおそれから逃れて国を出たものであるから、逃れた先で自らの難民性を立証するために証拠を準備して出国できるなどという例は稀であり、証拠が乏しいことが通常である。したがって、難民認定にあたっては、難民認定申請者の供述が極めて重要な意味を持つことになる。そのため、各国では、難民認定にあたって難民認定申請者の供述の信憑性を正確に判断するため、難民認定申請者に自らの供述等につき釈明の機会を与えることが重要かつ不可欠とされている。

ところが、既に述べたとおり、日本の難民認定にあたっては直接インタビューを行うのは難民調査官であるが、難民調査官は、難民該当性についての判断権を持たず、調査資料を法務本省に送付するのみで、直接の調査を担当しない入国管理局長などが書面のみに基づいて判断を行うこととなるから、難民認定申請者に釈明の機会が保障されていない。

実際、難民不認定取消訴訟においても、法務大臣が難民認定申請者の供述の信憑性を争うことが多くあるが、その中には、難民認定手続において難民認定申請者に釈明の機会を与えていればその疑問は氷解していたということが少なくない。前述の難民不認定処分取消訴訟中に法務大臣が自ら難民不認定処分を取り消した事案は、その一例である。すなわち、同訴訟で、法務大臣は、難民認定申請者の供述の矛盾を多く挙げ、これを難民認定申請者を難民不認定処分とした主要な根拠としていたが、難民認定申請者の本人尋問において難民認定申請者に釈明の機会を与えた結果、難民認定申請者の供述は信用できることが明らかとなり、法務大臣は難民認定申請者の供述に信憑性がないとの主張を撤回したものである。

なお、難民認定申請者は、不法入国・不法滞在のため“immigration”を恐れているものも多く、また、迫害のトラウマ等から、精神的に不安定なものも多い。そのような難民認定申請者に対し“immigration”の制服を着てインタビューに現れる難民調査官は、難民認定申請者にとって警戒の対象にしかならず、真実を話すことをためらってしまうことも多く、このことが誤った認定の原因にもなっている。

3 改善策

以上の現状を踏まえるならば、難民認定手続を法務省入国管理局が所管し、入国管

理局職員である難民調査官が事実の調査を行い、調査を行う者と認定を行う者とが異なる現行の難民認定制度は直ちに改められなければならない。

そのため、以下のとおり、1次審査を行う者として難民審査官（仮称）のポストを新設してその者が直接調査」と認定にあたるものとし、難民審査官の属する機関は、法務省や外務省から切り離し、内閣府等の外局として設置することとし、さらには難民審査官の専門性を確保すべき措置を取るなどして、正確な難民認定が可能な制度を創設すべきである。

① 難民審査官のポストの新設

正しい認定を可能とするために、新たに難民審査官のポストを新設して、その者に直接調査だけでなく認定にあたらせることとし、直接主義を確保して難民認定申請者の釈明の機会を保障すべきである。

② 難民審査官の独立性の確保

難民認定が、出入国管理行政に従属することはもちろんのこと、従属する可能性をも制度上排除すべく、難民認定手続にあたる難民審査官は入国管理局を所管する法務省から独立した機関に属するものとする必要がある。他方、事実の確認行為である難民認定行為が外交的配慮によって左右されるようなことがあってはならないから、難民審査官が属する機関は、外交業務などを所管する省庁とも切り離されることが必要である（法務省総合研究所の研修教材の中では、迫害を受ける虞れが同程度に立証された場合であっても、出身国が日本の友好国である難民認定申請者については不認定とし、出身国が非友好国である難民認定申請者については認定とするという結果になることがありうることを認めていたが、このようなことが決してあってはならないことはいうまでもない）。

したがって、難民審査官を法務大臣の指揮下に置かず、その属する機関を第三者機関として設置するべきである。第三者機関は、具体的には、国家行政組織法3条ないし内閣府設置法に基づく、内閣府などの外局機関として設置するべきであり、かつ、人事上及び予算上の独立性・自立性が確保されるべきである。

仮に、予算・関連法整備の関係等から一時的に法務省内に難民審査官が留まるような場合にも、難民審査官の属する機関を入国管理局から分離することや、難民審査官が法務大臣の通達に拘束されず、その職権行使に法務大臣が介入しないなどの独立性は、不可欠の条件である。さらに、難民認定と出入国管理の混同・従属の可能性を完全に排除するため、難民審査官が入国管理局に異動・出向すること、入国管理局に在籍経験のある者が難民審査官になることは認められるべきではない。

③ 難民審査官の専門性の確保

難民審査官には、難民法の理解・適用能力、情報の収集・分析能力、さらには語学の素養等が必要である。したがって、大卒程度の者を対象として難民審査官専門の採用試験を設けて採用を行うことが検討されるべきである。

また、難民審査官に対しては、難民法・国際人権法等難民に関連する法的知識、難民の有する心理面・医学面・文化面等における特性、難民の面接・審理方法等の技能等につき、十分な研修がなされるべきである。具体的に

は、組織内で研修を行うだけでなく、難民認定を司る裁判管等からなる国際難民法裁判官会議（IARLJ）や国連高等難民弁務官事務所（UNHCR）など組織外での研修も重要となる。仮に、難民審査官採用試験が実施されない場合には、かかる研修はさらに重要な意味をもつことになるから、研修期間・研修内容を法定するなどの措置が取られることが必要となる。

④ 調査権限

適正な難民認定を行うためには、難民認定にあたる者が、多元的な情報にあたる必要がある。したがって、別途詳述するとおり、難民に関する出身国情報、各国の決定例等を収集した情報センター（仮称）の設置は必須であるが、これに留まらず、難民審査官に出身国情報、難民の精神的・文化的特性等につき広い調査・鑑定を依頼する権限を与えることが必要である。

II-1-b 異議審査機関

(1) 異議審査機関は、出入国管理・治安政策、外交政策等からの影響を受けずに職権を行使しうる独立性・自立性が確保されるべきであり、これは緊急の課題である。そのために、

① 異議審査機関は、職権行使上、人事上及び予算上の独立性・自立性が確保されるべきである。具体的には、同機関は、法務大臣との指揮命令関係がなく、出入国管理・治安担当および外交担当機関から切り離された機関として設置するものとし、内閣府設置法ないし国家行政組織法 3 条に基づく機関として、内閣府等の外局として設置をするべきである。

さらに、異議審査機関は、1 次審査機関からも独立・優位する必要がある。

② 異議審査機関の委員が入国管理局に異動・出向すること及び入国管理局に在籍経験のある者が異議審査機関の委員になることは認めない。

③ 異議審査機関の委員は、内閣総理大臣が、両議院の同意を得て、これを任命することとする。任命にあたって委員を推薦する推薦委員会（委員に難民法・国際人権法の学識を有する者、NPO/NGO職員、弁護士を含む。）を内閣に設置することを検討する。

④ 異議審査機関の委員の任期は、4 年程度とし、解任を許さない。

⑤ 異議審査機関の職員は、国の行政省庁等から出向する者を常に定数の半数以下にとどめ、その他は、職務の遂行に必要な専門的識見又は経験を有する弁護士、NPO/NGO職員等から採用する。

(2) 異議審査機関は、国際的性格を有し、専門性の高い組織でなければならない。そのために、

① 異議審査機関の委員は、難民法又は国際人権法の学識を有する者、法曹資格者及び国連難民高等弁務官事務所法務官又は法務官補より選出・構成することとする。

② 異議審査機関の委員は、難民法・国際人権法等難民に関連する法的知識、難民の有する心理面・医学面・文化面等における特性、難民の面接・審理方法等の技能等につき、十分な研修を受けなければならない。

③ 異議審査機関は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の国際機構、国際難民法裁判官会議（IARLJ）等の国際組織、及び他国の難民認定機関及び異議審査機関との連携協力を努め、国際スタンダードやデータに接近し、国際難民法の発展に寄与する。

(3) 異議審査は、可能な限り公平かつ正確に行われ、難民である者をそれと認めないことがないようにしなければならない。そのために、

① 異議審査機関の審理は、原則として合議で行うものとし、また、合議体を構成する委員の意見が同数に分かれた場合には、異議申立人の利益となるように決定するものとする。

② 委員の構成については、ジェンダー・バランスに留意するものとする。

③ 異議審査機関の委員は、難民認定申請者の出身国の一般的状況に関する正確

で最新の情報を収集するため、UNHCR を含む様々な情報源へ照会する権限を有する。

- ④ 異議審査機関の委員は、医学的又は文化的問題点など特定の問題点に関する専門家に対し、助言を求め、あるいは鑑定を依頼する権限を有する。

【解説】

1 現状

難民不認定処分に対する異議手続は、難民不認定処分を下したのと同じ同じ法務大臣に対して行うものであり（入管法 61 条の 2 の 4 第 1 号）、実際上は、入国管理局内の難民調査官がインタビューなどを行ったうえで、法務大臣名でその結果を告知している。

2 問題点

異議申出に関する決定権限は法務大臣が有すること、入国管理局がその実務を担い、入国管理局職員である難民調査官が事実の調査を行う現行の制度の弊害は、既に 1 次審査機関のところで述べたことがそのままあてはまり、現行制度は、入国管理行政からの独立性の欠如、調査・認定にあたる者の専門性の欠如、直接主義の不採用等により正しい認定が困難であることなどの問題を抱えている。

また、1 次審査も異議審査も、最終的には同じ法務大臣が担っており、制度的に 1 次審査へのチェックが機能しえないことは明らかである。実際、これまで異議が認容された例は、難民条約加入から平成 13（2001）年までの 20 年間でわずか 7 例である。異議申出件数そのものは公表されていないので不明であるが、難民の認定をしない処分を受けた者の相当数が異議申出をしているものと考えられ、認容率は非常に低いと思われる。

さらに、東京を例に実際の運用を見ると、難民の認定をしない処分に不服がある者は、異議申出を東京入国管理局第 2 庁舎（在留資格を有しない外国人の処遇を担当する庁舎）に行い、インタビュー等の調査は第 2 庁舎勤務の難民調査官が行うが、その殆どは、退去強制手続の口頭審理を担当する特別審理官との兼任であり、インタビューは、口頭審理が行われるのと同じ部屋で行われている。そして、これらの調査結果に基づいて、一次認定の際と同様に入国管理局長を中心とする構成員で異議に理由があるか否かが判断されている。このように、異議申出手続は、出入国管理行政に埋没する形となっており、異議申出の実務を入国管理局審判課という、退去強制を司る機関、まさに外国人を「追い出す」役割を担っている部門が担当し、難民調査官も特別審理官との兼任がほとんどであるなど、出入国管理行政への従属の度合いは、1 次審査機関よりも大きいといえることができる。

3 改善策

異議審査機関は、行政上の最後の判断機関として、1 次審査機関と比しても、より高い専門性・独立性が要請される。異議審査機関が、少なくとも行政上は、迫害を逃れてきた者を救う「最後の砦」となるからである。諸外国の例を見ても、異議審査を司法機関・準司法機関など、高い専門性・独立性を有する機関が行っている例は数多く見られる（フランス、カナダ、スイス、スペイン、オーストラリア、ニュージーラ

ンドなど)。

また、国際的にはこれら異議審査を行う司法機関・準司法機関の各国のメンバーが中心となって国際難民法裁判官会議 (IARLJ) が組織され、総会の開催や、新任の認定官の研修等を行うなど活発な活動をして、難民法の発展に大きく寄与している。

さらには、高い独立性・専門性を持つ異議審査制度が整備されて高い水準の難民認定が可能となり、それが1次審査機関の能力の引上げにもつながって、結果として難民認定行政全般の能力・水準が高められることは、難民認定につき実績を持つ多くの国が既に経験してきた事柄である。

かかる観点からしても、異議審査機関の整備は緊急の課題であり、以下のような要件を備えた制度の創設が急がれる。

① 独立性

i 出入国管理行政等からの独立性

1次審査機関や、異議審査機関で指摘した問題点に鑑みれば、出入国管理行政に埋没した日本の異議審査制度は早急に改められるべきである。

そのため、まず、独立性の確保のため、異議審査機関についても、内閣府設置法ないし国家行政組織法3条に基づく機関としての、内閣府等の外局として設置するべきであり、異議審査機関の委員が入国管理局に異動・出向すること及び入国管理局に在籍経験のある者が異議審査機関の委員になることは認められるべきではない。

さらには、委員の任命にあたっては、委員を推薦する推薦委員会(委員に難民法・国際人権法の学識を有する者、NPO/NGO職員、弁護士を含む。)を内閣に設置して適切な人選が行われることを確保した上で、内閣総理大臣が、両議院の同意を得て、これを任命することとするべきである。

このほか、4年程度の比較的長期の身分の保障、職員についても国の行政省庁等から出向する者を常に定数の半数以下にとどめ、その他は、職務の遂行に必要な専門的識見又は経験を有する弁護士、NPO/NGO職員等から採用するなど、異議審査機関の独立性を確保するべきである。

ii 1次審査機関からの独立性・優位性

異議審査機関と1次審査機関である難民審査官の関係は、相互に独立していることが望ましく、また、同時に、異議審査機関は難民審査官よりも優位する必要がある。したがって、仮に異議審査機関と難民審査官を同じ局に置く場合、難民審査官を異議審査機関の下部機関として位置付けるなどして、異議審査機関の難民審査官からの独立性・優位性を確保する措置を取るべきである。

② 専門性

次に、専門性の確保のため、異議審査機関は、難民法又は国際人権法の学識を有する者、法曹資格者及び国連難民高等弁務官事務所法務官又は法務官補など難民に関する高い専門性を有する者で構成されるべきである。さらに、より高い専門性を身に付けるため研修制度の充実も求められる。

また、異議審査機関には、国際機関や各国の難民審査機関・異議審査機関等との連携を通じ、国際的な難民を巡る状況にも精通することとし、日本で難民法を発展

させる中心的役割を担うことが期待される。

③ 公平かつ正確な認定のための諸措置

さらに、異議審査は、可能な限り公平かつ正確に行われるべきであり、難民認定の保護法益の重大性（難民である者を誤って難民でないとして迫害のおそれのある国に送還した場合、その者の生命・人身の自由の侵害という、最も重要な人権の侵害が行われる可能性を惹起することになる。）に鑑み、難民である者をあやまってそれと認めないことがないようにしなければならない。

そのために、異議審査にあたっては、1次審査機関で要請した照会・鑑定に関する権限の付与に留まらず、委員の構成への配慮、合議制の原則化など、公平かつ正確な認定を確保するための措置をとるべきである。

さらに、合議にあたっては、合議体を構成する委員の意見が同数に分かれた場合には、異議申立人の利益となるように決定する制度を採用することも重要である。すなわち、難民法においては、難民認定の保護法益の重大性に鑑み、「疑わしきは申請者の利益に」との原則が国際的に承認されるに至っている。同原則は、主に、難民認定申請者の供述の信憑性にあたって用いられる原則であるが、上記の制度は、同原則を、手続においても導入しようとするものであり、実際、このような制度は、カナダやニュージーランドなど難民認定につき実績を有する複数の国で採用されている。

II-1-c 設備

- (1) 異議審査機関は、難民認定申請者の出身国に関して各国、国際機関及びNPO/NGO等が有する情報、難民条約又は議定書締約国の難民法に関する決定例・裁判例、並びに難民法や難民の特性に関する文献等の情報を収集・翻訳して管理するため、難民情報センター（仮称）を設置する。
- (2) 難民情報センターは、難民条約締約国において難民に関する資料を有する機関との間で、データベースを含む情報の交換等につき協力体制を構築する。
- (3) 難民情報センターは、異議審査機関の他、難民調査官、裁判所、難民認定申請者やその代理人、難民支援に関係するNPO/NGOもこれを利用することができるものとする。

【解説】

1 現状

現在、日本では、難民認定に関し必要・有益な情報を集めたセンターのようなものは存在せず、認定にあたって、どれほどのデータが活用されているのかもまったく不明である。

2 問題点—情報センターの必要性

難民認定を正確に行うためには、難民認定申請者の出身国情報、各国の難民に関する裁判例・決定例、難民法や難民の特性について十分な情報を収集し、それらに照らし合わせながら判断されなければならない。

まず、難民の出身国は、ある者に迫害のおそれを生じさせているものであり、したがって人権状況に問題が存すると言わざるをえないところ、そのような国において客観的・多元的な報道体制が敷かれていることは稀であり、その国に関する正確な情報を集めることは容易ではないから、予め出身国の情報を専門的に収集しておくことが必要である。

さらには、難民認定は事実の確認行為であり、難民であれば、どの国においても等しく難民であると認定されなければならないから、各国が難民に関しどのような裁判や決定を行っているかも、正確な認定につき重要な情報となる。例えば、ある者がある団体に属していることをもって特定の社会的集団に属する者として迫害のおそれを申し立てる場合、他国で、同団体に属することを理由とする難民認定申請につきどのように判断されているかという点が、日本においても参考になることはいうまでもない。したがって、これらを収集し、データベース化しておくことも正確な認定に必須である。

かかる必要性を踏まえ、諸外国では、このような情報・文献を収集したセンターが設置されている例が多い（ドイツ、オーストラリア、ニュージーランドなど）。

3 新しい制度の検討

正確な難民認定のために、情報センターの設置を急ぐべきである。

設置にあたっては、これらの情報・文献がほとんど外国語で作成されていることに鑑み、資料を迅速に翻訳する体制も整える必要がある。さらに、情報センターは各国の情報センターに該当する所とも情報を交換するなどして、国際難民法について最新

の情報へのアクセスを可能にする体制を整えるべきである。

情報センターの設置主体は、日本で難民法を発展させる中心的役割を担っていくことが期待される異議審査機関とするのが適切であると考え。但し、正確な認定にあたっては、異議審査機関以外の難民認定に関連する機関や当事者もこれらの情報等に接する機会を与えることが必要であるから、難民審査官、難民に関わる訴訟を担当する裁判官、難民認定申請者、難民認定申請者代理人もこれを利用できるようにするべきである。

II-2-a 申請期限の禁止

- (1) 申請期限など、難民申請におけるあらゆる形式的審査は禁止する。
- (2) 入管法61条の2第2項（いわゆる「60日ルール」）は削除し¹、申請期限は何ら設けない。
- (3) 難民認定申請の遅延は、信憑性判断や十分に理由のある恐怖の一要素として考慮することができるが、申請の遅れ自体は認定における決定的要素とされない。

【解説】

1 現状

入管法61条の2第2項が「前項（難民認定）の申請は、その者が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた場合にあっては、その事実を知った日）から60日以内に行わなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。」と定めて難民認定申請に期間制限を設け、多くの難民申請者に対し、この「60日ルール」に遅れたことを理由として形式的に難民不認定処分を行っている。

その上、法務省は、「やむを得ない事情」を「病気、交通の途絶等の客観的な事情により物理的に入国管理官署に出向くことができなかつた場合のほか、本邦において難民認定の申請をするか否かの意思を決定するのが客観的にも困難と認められる特段の事情がある場合」と限定的に解している。

その結果、多数の難民申請者が、「日本に入国後（又は難民となる事由を知った日）から60日以内に難民申請をしなかつた」という形式的要件によって、難民不認定とされている。

その一方で、空港や港では、難民申請へのアクセスが全く保障されておらず、難民申請の不受理、難民申請希望表明者の送還等の例が報告されており、迅速な難民申請と逆行する運用がなされているおそれが高い。

2 問題点－「難民」を難民として認めない結果となるおそれ－難民条約違反

人は認定があるから難民になるのではなく、その人が難民であるから認定される－UNHCRハンドブック第28段落。つまり、難民の地位は宣言的である。

それにも拘わらず、60日ルールを形式的に適用することは、難民条約の難民の定義に加えて「日本に入国後（又は難民となる事由を知った日）から60日以内に難民申請をすること」という要件を付加することになり、「難民」を難民として認定しない結果を生じ、難民条約に違反する。

3 改善案

- (1) それゆえ、難民認定申請の遅延は、信憑性判断や十分に理由のある恐怖の一要素として考慮することができるが、申請の遅れ自体は認定における決定的要素とされるべき

*1 東京地方裁判所平成14年1月17日判決は、法務省のこの解釈を「必然的に同項違反に基づく難民不認定処分を多発させる点で難民条約の趣旨及び法が定める難民認定制度の趣旨に合致せず、ひいては法の立法目的に反するものと考えられるし、難民の置かれている状況及び難民が採るであろうと想定される行動様式に照らすと、難民にとっての『やむを得ない事情』に合致しない解釈」とであると判示する。

ではない。申請の遅延が問題となる場合には、申請が遅れた背景事情こそが問われなければならない。

(2) 期限を「6カ月」に延長しても難民は救われない

全難連が把握している限り、例えばビルマ人難民申請者で、60日ルールにより日本政府により難民不認定処分を受け、その後、別機関によって難民として認められた12件のうち、申請期限が180日に延長されることによって救われるケースはたった1件にすぎない。申請期限を180日とすることは問題を何ら解決しない。

(3) 「難民ならば速やかに当局に対し庇護を申し出る」という幻想-難民申請は難民にとって容易ではない

難民にとって、自らが難民であることを表明することは、故国との絶縁という重大な行為である。また、それ自体危険を伴う行為であるから、日本が信頼するに足りるか否か不安を抱くのが通常である。さらに、平穩に日本で在留できているならば、さしあたり迫害を受ける危険から逃れていられるので、そのような状態を維持できなくなって初めていわば最後の手段として難民申請することは無理からぬところである(以上、東京地方裁判所平成14年1月17日判決同旨)。

そして、真正な難民が、身の安全を確信するまで申請を行わないことはよくあることである。たとえば、本国での公権力による迫害を逃れてわが国に上陸した難民申請者にとっては、日本の公権力に身を委ねて保護を求め得るものであるか否か、慎重になることは当然である。

また、難民認定を求める者の多くは「短期滞在」の在留資格でわが国に上陸しているが、上陸時の在留目的と異なる目的(難民認定申請)を申し立てれば虚偽申告を問われるおそれがある。他方、偽造パスポート等で来日し入国時に難民認定申請の目的を告げると上陸防止施設に收容され、代理人との自由な連絡も許されず密室で処理され、本国に送還される危険がある。

このような日本の制度的現状下において、難民と認められなければ本国に送還される危険のある難民認定申請を、60日以内に行うとすることには全く期待可能性がないと言うべきである。

それゆえに、逆に、空港や港等での難民申請手続を整えるなど、庇護申請者ができる限り早くその申請を提出する効果的な制度を設ける必要がある。しかし、現実には、法務省の運用は全く逆である。

*1 カナダ: Maria Esperanza Martinez v. M.C.I. (F.C.T.D., no. IMM-1040-95), Simpton, July 29, 1996; Luis Fernando Berrio v. M.C.I. (F. C.T.D., no. IMM-829-96), Dubé, October 29, 1996.

*2 日本では60日ルールにより難民不認定となったものの、UNHCRにより難民と認められたケースが8件(但し1件は難民性を理由とする不認定)、他国で難民認定されたケースが4件存在するが、180日とされて救済される事例は1件しかない。

*3 入国港での難民申請希望者に相応の考慮をする例としてニュージーランド移民法1987ss114Q, 129G(1)参照。

(4) 諸外国での実行及び国際人権基準

欧州諸国をはじめ先進国で難民認定申請に期間制限を設けている国はほとんどなく、米国は申請期間を1年間に限定しているものの何らかの在留資格を有していた場合はその資格を喪失した時点から制限期間を起算するとの解釈が採られ、欧州諸国のうち申請期間を制限しているベルギーにおいても、これと同様の定めがある。

UNHCRの難民保護 国際難民法への手引き¹、カナダ条約難民認定局(CRDD)の文書²、難民及び亡命者に関する欧州評議会(ECRE)のガイドライン³、欧州審議会における最小限の手続き基準の要綱⁴、オーストラリア難民不服審判所⁵等で、申請期限を設けるべきでないことが明らかにされている。

(5) 法務大臣自身が60日ルールにより難民不認定とされた人の難民性を認めている

たとえば、趙南氏は、中国の著名な民主化活動家で1982年には2年間労働強制農場に收容されていた経歴を持つ人物であるが、1989年の天安門事件に関して武力弾圧を批判した反政府運動と連帯した活動を行い、難民申請をしたものの、1991年、60日ルールを理由に難民不認定となった。しかし、その後、基本的な迫害の要素に何ら変化はないにも拘わらず、2001年12月6日、難民認定された。

その他、1992年12月から1993年3月にかけて難民申請をしたビルマ人3名は、60日ルールを理由に難民不認定となったものの、異議申出手続において難民認定された。この3名も、申請前60日間で特別な事情が認められたわけでもなく、異議段階で特殊な事情があったわけでもない。

*1 「トラウマなどの心理的問題から、弁護士を見つけたりその費用を支払ったりすることができないといった実際上の問題に至るまで、庇護希望者が時宜を得た形で申請を行うことを困難にする事情はたくさんある。申請を審査する際に庇護希望者に対し、申請の提出が不合理なほど遅れた理由の説明を求めることは可能である。しかし、申請の提出に期間制限を設けるべきではない。経験の示すところによれば、期間制限を厳格に執行することは難民のワルマンにつながる可能性がある。すべての難民が期限内に申請を提出できるわけではないためである。」とする。

*2 「難民の地位の申請の遅延はそれ自体決定的要素ではない」。遅延理由を考察しなければならないものの「裁判所は申請者の供述や行動を評価する際に関連ある要素として考慮する」と規定している(「判例法における条約難民の定義と解釈」1996年12月31日作成より)。

*3 「難民の申請は、正式な要件を満たしていないことを理由として、庇護手続きから除外されるべきではない。庇護を申請するために特定の言葉遣いや形式が要求されてはならず、また庇護申請の期限を設定すべきではない。」と規定する。

*4 要綱第4条は「1.庇護申請の提起は、いかなる事前の形式的行為の対象ともならないものとする。2.加盟国は、庇護申請者ができる限り早くその申請を提出する効果的な機会を与えられることを確実にするものとする。」と定める。2000年5月採択。

*5 「難民申請の遅延は不認定の決定的要素とならない」(Refugee Review Tribunal Australia, "Legal Research Issues Paper: Credibility"(Issues Paper No.14, RRT, Sydney, 1998)19.)

つまり、法務省自身が60日ルールに限界を認め、難民の判断が形式的な判断になじまないことを自認しているのである。

その他にも、① 60日を経過しても難民認定をしているケースが多数存在し、② 60日ルールを理由に不認定とされた者が、客観的には「難民」であったことが認められるケースが多数存在し(UNHCR)による保護、国による保護<ビルマ、スーダン等のケース>、③ 60日ルールを理由に不認定とされて保護されなかった「難民」が、その後退去強制されて迫害を受けたケースが存在し(クルド)、④ 同じ迫害状況にある兄弟が、他国では難民と認められ、日本では60日ルールを理由に不認定とされたというケースが存在する(クルド)。このように、60日ルールのような形式的審査が難民判断になじまないことは、すでに実務の運用及び現状で明らかになっている。

(6) 「証拠の散逸」は60日ルールを正当化しない

入管当局は、「60日ルール」の合理性の根拠として、裁判において、2記載の「難民ならば速やかに当局に対し庇護を申し出る」という幻想に加えて、「難民となる事実が生じてから長期間経過後に難民の認定の申請がされるとその当時の事実関係を把握するのが著しく困難になり、適正かつ公正な難民認定ができなくなる」と主張する。

しかし、「時間の経過」という事情によって一律かつ定型的に「難民性に関する事実の証明が不可能ないし著しく困難である」ということはできないことは明らかである。

また、事実の確定が困難であるから一律に難民該当性判断をしないということでは、国の条約上の責務を放棄するに等しい。

(7) 「わが国上陸後60日以内に難民認定申請を行うことは困難ではない」とは言えない

入管当局は、「60日ルール」の合理性の根拠として、裁判において、「わが国上陸後60日以内に難民認定申請を行うことは困難ではない」とも主張している。

難民は自国の迫害を逃れて訪れた国においても、その国の官憲に身を委ねることによって本当に生命身体の安全が確保されるのか常に不安と警戒を抱いているものであり、入国管理局にその身を委ねることを決意できなかったとしても至極やむを得ない。上記のような入管の主張は、難民のおかれた立場やその心理状況についての理解を全く欠くものである。

*1 難民認定作業において「時間の経過によって事実認定が困難になる」というのは、あくまでそのようなことが一般論としては言いうる、という程度の弱い蓋然性に過ぎない。明確な証拠により数年前の事実が容易かつ確実に認定できる場合もあれば、逆に1、2ヶ月前の出来事であっても客観的証拠もなく関係者の記憶も錯綜して事実関係を確定することが困難である場合もあり得るのであり、一定の期間が経過したら常に事実関係の確定が困難になるとは言い難いものであることも、経験則上自明のことである。

II-2-c 法的援助

(適正手続保障として)

- (1) 全ての申請者および申請を希望する者が、手続の全ての段階を通じて、弁護士および法的援助を提供する NGO と、効果的な方法で連絡を取り合う機会が与えられるべきである。
- (2) 申請者の代理人又は法的助言者は、当局との面接に同席する機会を与えられるべきである。
- (3) 申請者が、不認定の決定の後に代理人又は法的助言者から援助を得る権利を有するべきである。すくなくとも不認定決定の後の援助は、申請者が無資力の場合、無料で与えられなければならない。

【解説】

1 現状及び問題点

難民認定申請者は、言語、文化の違い、あるいは教育を十分に受けていなかったり、経済的な問題などから、外国で申請者だけの力で自らが難民であることを立証するための資料収集をすることは困難であることが多い。真実難民である者が、立証活動を十分に行えなかったという手続的な障害だけで難民と認められないことになる事態は、できる限り回避すべきである。

そこで、手続の全ての段階を通じて弁護士等による法的援助を受ける機会が必要であるが、現在は、このような制度が整備されていない。

2 改善策

そこで、少なくとも次のような点の改善がされなくてはならない。

(1) 民事法律扶助法の改正

同法2条は、対象者を「自己の権利を実現するための準備及び追行に必要な費用を支払う資力がない国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者(以下「国民等」という。)」と定め、1号で対象事件を「民事裁判等手続の準備及び追行(民事裁判等手続に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものを含む。)」と訴訟手続に限定している。

難民申請時において「難民認定申請者」という在留資格が認められるので、対象者の要件は充足するが、後者の要件はクリアできない。法改正が必要である。

(2) 弁護士・弁護士会の取り組み

上記の要請に応えるためには、弁護士会でも難民事件に対応できる弁護士を養成し、人的に対応できるような体制を整えなくてはならない。

以 上

Ⅱ-2-d-(1) 審査・総論

難民であるかどうかの行政上の判断は、難民認定手続によって統一的行うことが望ましい。

【解説】

a.<現状>

現行難民法の改正時において、閣議了解（昭和56年3月13日）「難民の地位に関する条約及び難民の地位に関する議定書の締結及びその実施について」の1項において、「条約及び議定書の実施に伴う難民の認定は、政府として統一的行うこととし、法務大臣がこれを主管するものとする」とされている。

しかし、この点について法の明文はない。

法務省は、訴訟上の主張において、60日要件を理由として不認定とされた難民について、1951年条約所定の難民の諸権利の行使毎に難民該当性が判断されることもあり得ることを述べている。

b.問題点

難民の認定は、専門性を要し、また治安目的や外交省の考慮から影響を受けないことが必要とされる判断であり、そのような特殊性に応じた手続で判断するのではないと、適正性が保てない。

c.提言の説明

難民認定手続をもって統一判断を行うことが最も合理的であるので、その旨明記すべきである。

II-2-d (2) 手続保障

難民認定申請者に適正手続の保障が及ぶことを確認するとともに、難民認定申請に対する審査、異議申立の手続において行政手続法で保障される水準を下回らない適正手続の保障を受けるべきであり、かつ難民認定手続の特殊性にかんがみ、同手続において難民認定申請者に適正手続を保障するため以下の点は最低限保障すべきである。

① 直接主義

原則として実際に難民と認めるか否かを判断をする者は、直接当該難民認定申請者を面接したものでなければならない。判断をする場合には当該申請者に面接しなければならない。

② 理由を知る機会の保障

i 難民認定申請に対する処分の理由は、1次審査から異議審査の全ての段階において、認定・不認定の如何を問わず、実質的・具体的かつ詳細に書面に記載されるべきである。特に出身国情報、当該申請者の供述の信憑性を否定する具体的な理由及びその根拠となる事実、認定した事実、条約の解釈について複数の解釈が可能な場合における認定機関の見解の根拠については必ず記載すべきである。

ii 難民認定申請に対する処分以外にも申請手続上、申請者になされる各種処分の理由は全て書面において具体的かつ詳細に記載されなければならない。

iii 難民認定申請に対し、不認定処分をした場合、1次審査機関は異議申立の権利及び裁判を受ける権利が、異議審査機関は裁判を受ける権利があることを申請者に告知する。

③ 難民認定申請の審査をする場合、難民認定申請者が直面する物理的傷害、言語上の障害、文化的障害、難民の有する心理的障害を特に考慮すべきである。また医学的障害を有する者、未成年者、女性、トラウマを有する等特別な配慮を要する者については、特別の配慮をするべきである。

④ 釈明の機会の保障

i 難民認定申請者は、自己の面接記録を含む、決定の前提とされる全ての情報について、審査機関と協議し、意見を述べる機会を与えられるべきである。

ii 面接を録音すべきである。面接の録音記録を難民認定申請者及びその代理人が再生・聴取・ダビングする権利、文書の記録や難民審査官（異議手続の場合は異議審査機関）が入手した出身国情報等の記録について、難民認定申請者が無料でその写しの交付を受ける権利を保障するべきである。

iii 面接の際、難民認定申請者に、同席の弁護士等に助言を求める機会を与えるべきである。

iv 申請者の供述の信憑性について、難民審査官（異議手続の場合は異議審査機関）が疑義を感じたときは、直ちにその点につき難民認定申請者に釈明を求めなければならない。釈明義務の違反の瑕疵は、適正手続違反として、結果たる処分の瑕疵となる。

⑤ 適正な通訳を受ける権利

- i 難民認定申請者は、自己の持つ記録を無料で日本語に翻訳してもらうことを含め、無料で、第一言語、かつ、対立性のない、十分な能力のある通訳人による通訳を受ける権利を有する。
 - ii 通訳人の選定は、難民認定申請者の希望をできる限り尊重しなければならない。
- ⑥ 弁護士の代理権
- i 難民認定手続の全ての段階において弁護士の関与を認めるべきであり、難民認定申請者は、一次審査、異議審査の全ての段階において同人の面接に弁護士の立ち会いを求めうることはもちろん、難民認定申請、異議申立その他の不服申立につき弁護士を代理人として選任することが認められるべきである。
 - ii 難民認定申請者に代理人がない場合、申請時に、弁護士を代理人とする権利があることを告知しなければならない。
 - iii 難民認定申請者に対する処分及びその理由は、本人に通知すると共に代理人が存在する場合には、その代理人に通知しなければならない。
- ⑦ 難民認定申請者は、全ての段階を通じて、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と連絡を取り合う機会を与えられるべきである。

II-2-d-(3) 秘密保持等

当該申請者が難民認定申請をした事実を含め、本人の同意がない限り、難民認定手続において得られた情報の秘密が守られなければならない。

公務員は、個別の難民認定申請者の申請にかかる審査を目的とする場合であっても、当該申請者が難民認定申請をしたことがその出身国の当局に知られる危険を生じるような行動をとってはならない。

申請の結果が不認定となった場合にも、上記の義務は継続する。

【解説】

1 現状

公務員一般の守秘義務以外に、難民の情報の秘匿についての法令はない。

2 問題点

難民に関する情報は、これが出身国当局に知られた場合、当該人および、場合によっては出身国に残る家族などの関係者の危険を増大させることもある。それゆえ、特に情報の秘密保持が要請される。

またこれが制度的に確立していない場合、申請者が調査担当官を信頼できず、必要な供述をしないことにもなりかねず、難民の保護の障害ともなる。

実際に、アフガニスタン人難民のうち特定された8名の個人情報をも、入国管理局総務課長が記者会見で公表してしまった例や、ある難民認定申請者の本国治安裁判所における判決書きを日本大使館が当該治安裁判所から取り寄せてしまった例、また他の難民についての執行停止事件にかかる決定を、法務省が別の事件の証拠として、実名を伏せずに提出する例など、秘密の保持との関係で疑問のある事件は少なくない。

3 提言の説明

難民の秘密保持の義務を明示する必要がある。

また、その範囲を、難民の特殊性に即して示す必要がある。

出身国の当局に難民に関する情報を知られた場合の結果の重大性に鑑みると、証拠・情報収集の目的よりも、秘密保持の要請が優先する。それゆえ、調査・証拠収集活動による情報の漏洩も、禁じる必要がある。

また、秘密が保持されない場合、申請者が必要な供述をしないことにもなりかねないことを考慮し、さらに、申請した事実が出身国当局に知られることが迫害の危険を増大させることがあることも考慮して、不認定とされた場合についても、秘密保持の義務が継続することが必要である。

II-2-d(4) 立証責任

- ① 難民認定申請者のみに立証責任を課す旨の規定は撤廃し、当該申請者が難民であることを裏付ける調査・確認の作業は、難民認定申請者と、難民審査官（異議申立の場合には、異議審査機関）とが協同して行う。
- ② 難民認定申請者は、難民審査官（異議申立の場合には、異議審査機関）に対し、身分事項、経歴及び迫害の根拠とされる事由について陳述しなければならない。
- ③ 難民審査官（異議申立の場合には、異議審査機関）は、難民認定申請者の出身国情報、同人の記憶する事件の有無、内容などについて調査しなければならない。
少なくとも、難民情報センターに存在する関連する情報は、積極的に調査対象としなければならない。

II-2-e 難民の地位の取消

(難民の地位を失わせる判断について、国際的性格、出入国管理・治安及び外交政策からの独立、専門性を保障するために)

難民の認定を受けている者が、難民条約第1条C(1)から(6)までのいずれかに掲げる場合、また難民の認定を受けた後に、難民条約第1条F(a)または(c)に掲げる行為を行った場合には、難民審査官が難民の地位を取り消す。

難民の地位の取消に対しては、異議審査機関に異議申立ができる。

難民の地位の取消は、難民の認定を受けた者の適正かつ公平な手続を受ける権利を確保するため、必ず面接を行い、釈明の機会を保障するなど、II-2-d②に定める難民認定手続と同一の内容の手続を保障しなければならない。

【解説】

1 現状・問題点

現行の難民認定手続においても、難民認定を受けた者が、いわゆる適用停止条項の適用を受けることになった場合、あるいは、難民認定を受けた後に、いわゆる除外条項に該当する行為を行った場合には、難民認定が取り消されるべきことが規定されている(法61条の2の2)。

難民の地位の取消の調査等の手続については、難民認定手続に準じるものとされており、また、難民の地位が取り消された者は、異議の申立ができるとされている(事務取扱要領20ページ以下)。

もともと、難民の認定の取消は、難民不認定処分と同一の効果を有するものであるから、出入国管理・治安政策、外交政策からの影響を受けずに職権を行使しうる独立性を有する異議審査機関に対する異議申立ができなければならないことは、難民認定手続の場合と同様である。

また、難民の認定の取消の審査においても、適正かつ公平な手続を確保しなければならないことも、難民認定手続の場合と同様である。

2 改善策

したがって、難民の地位の取消においても、本提言で提案するところの上記の独立性を有する異議審査機関に対する異議申立ができなければならないと、また、必ず面接を行い、釈明の機会を保障するなど、本提言で提案する難民認定手続と同一の内容の手続が保障されなければならないものである。

II-2-f 特別な配慮を有する申請者の取扱い

(特別な配慮を要する者の状況に適合した手続の保障のために)

(1) 保護者のいない子ども

- ① 「保護者のいない子ども」とは、18歳未満の者で、法的又は慣習的に子どもに対して責任を有する成人の同伴なく入国した者をいう。
- ② 保護者のいない子どもの難民認定手続については、子どもの最善の利益を確保するため、以下の手続が行われなければならない。
 - (a) 第一次審査機関は、保護者のいない子どもの難民認定申請を受理したときは、できる限り速やかに保護者を選任しなければならない。

保護者は、保護者のいない子どもの難民認定手続に関し、必要な援助を行い、かつ、その者を代理するものとする。
 - (b) 第一次審査機関は、保護者のいない子どもの難民認定手続については、できる限り速やかに審査を行わなければならない。
 - (c) 保護者のない子どもの難民認定申請者に対するインタビューを行う担当官は、少なくとも子どもの心理的、感情的及び身体的発達並びに行動について研修を受けなければならない。

担当官は、必要な場合に専門家の援助を受けることができなければならない。

(2) 女性

女性の難民認定手続については、ジェンダーに対する配慮を確保するため、以下の手続が行わなければならない。

- ① 女性の難民認定申請者に対するインタビューは、女性の担当官及び通訳によって行わなければならない。
- ② 女性の難民認定申請者に対するインタビューを行う担当官は、性暴力によるトラウマ（心的外傷）について研修を受けなければならない。

担当官は、必要な場合に専門家の援助を受けることができなければならない。

【解説】

1 現状・問題点

(1) 現行の難民認定手続においては、子どもの難民認定申請者の申請及びインタビューの取扱いについて、次の内容の施行規則ないし事務取扱要領が規定されている。

① 代理人の出頭

「申請者が16歳に満たない者であるとき…は、当該申請者の父、母…又は親族が申請者に代わって申請を行うことができる」(施行規則55条3項)。

② 立会人及び供述の代行者(難民認定事務取扱要領(以下「事務取扱要領」という。)12ページ・13ページ)

i 立会人

幼少等により十分に事理を弁識し得ないと認められる申請者から事情聴取を行うときは、父、母、…親族又は事実上の保護者を立ち合わせる。

ii 供述の代行者

申請者が意思能力を欠くと認められる場合には、父、母…、親族又は事実上の保護

者の供述をもって申請者の供述に代える。

- (2) ところで、国際人権法、UNHCR ガイドライン及び締約国の難民認定手続の実務においては、特別な配慮を必要とする者として、「保護者のいない子ども」「女性」という申請者の類型が確立され、それぞれの状況に適合した手続・ガイドラインが具体的に定められている。

しかし、上記のとおり、現行の難民認定手続においては、子どもの難民認定申請者の申請及びインタビューの取扱いについて、規則・事務取扱要領が定められているが、それ以外に保護者のいない子どもやジェンダーに配慮した内容の規定・ガイドラインは定められていない。

- (3) この点について、子どもの権利条約(CRC)3条1項は、「子どもの最善の利益」の原則を定めているところ、UNHCR のガイドラインである“Policy on Refugee Children”においては、「子どもの難民に関するすべての行動において、子どもの人権特に子どもの最善の利益が第一次的に考慮される。」と定められている。

また、UNHCR ガイドライン・締約国の難民認定手続の実務においては、女性の難民認定申請者に特に配慮すべきことが確立されているところ、ジェンダーの差異・トラウマに十分に配慮する必要がある。

したがって、日本の難民認定手続においても、「保護者のいない子ども」「女性」という特別な配慮を必要とする申請者について、それぞれの状況に適合した規定・ガイドラインを提案することにより、適正かつ公平な難民認定手続という要請が具体的な申請者の状況に即して保障されなければならない。

2 改善策

- (1) 「保護者のいない子ども」

まず、保護者のいない子どもの申請者についてであるが、UNHCR ガイドライン等を参考にして、少なくとも次の規定・ガイドラインが策定されるべきである。

① 定義

i 「子ども」

まず、「子ども」の定義であるが、子どもの権利条約1条が、原則として、「18歳未満のすべての者」を「子ども」と定めていることから、18歳未満のすべての者を含めるべきである。

ii 「保護者のいない」

次に、「保護者のいない」の定義については、UNHCR のガイドラインである“Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum”(UNHCR,1997)を参照し、「法的または慣習的に子どもに対して責任を有する」とすべきである。

ただし、実務の運用においては子どもが親に同伴されていない場合、実質的に保護者であると認められる者が同伴していない場合は、一応保護者のいない子どもとして取り扱うべきである。

② 保護者の選任の手続

i 選任の機関

次に、選任の機関については、1次審査機関である難民審査官が行うべきである。

ただし、選任された保護者の権限の範囲について、難民認定手続の範囲に限定せず、後見人の権限も付与すべきという観点からは、家庭裁判所等の機関を選任の機関

とすることも考えられる。

ii 選任の時期

選任の時期については、保護者のいない子どもの難民認定手続について、申請の段階から保護者による支援を受けることができるようにするため、できる限り速やかに選任するものとするべきである。

iii 選任の対象

いかなる者を保護者として選任すべきかについては、少なくとも子どもの保護の経験を有していなければならないが、難民のコミュニティー、あるいは、NGO から選任することも検討されるべきである。

iv. 選任された保護者の権限

選任された保護者の権限については、「子どもの最善の利益」の原則の観点から、少なくとも難民認定手続における面接の立会い、事実・意見の主張、証拠の提出等を含めるべきである。

もっとも、難民認定手続の範囲に限定せず、後見人の権限も付与すべきという議論もあり得る。

③ 審査の期間

「保護者のいない子ども」にとっては、他国における難民認定手続自体が心理的・感情的・身体的発達に及ぼす可能性のある影響を考慮すべきであり、したがって、通常の難民認定手続以上に速やかに審査が行われるべきである。

④ 特別な研修を受けた担当官によるインタビュー

「保護者のいない子どもに対する面接は、子どもの心理的・感情的・身体的発達と行動に関する知識を有する者で、専門的な資格を有し、かつ、特別な研修を受けた者により行われるべきであり、子どもと同一の文化的背景と母国語を有する者であれば望ましい。

もっとも、少なくとも、担当官は、子どもの心理的・感情的・身体的発達と行動に関する知識について研修を受けた者であるべきであり、また、専門家の支援を受けることができなくてはならない。

(2) 女性

女性の申請者については、UNHCR ガイドライン等を参考にして、次の規定・ガイドラインが策定されるべきである。

① 女性の担当官及び通訳によるインタビュー

女性の申請者については、ジェンダーに対する配慮という観点から、申請者の体験の供述に対する躊躇を少しでも軽減するため、女性の担当官及び通訳によりインタビューが行われなければならない。

② 性暴力によるトラウマ(心的外傷)についての特別な研修

特に、女性の難民認定申請者においては、性暴力の被害者が含まれる可能性があるところ、性暴力によるトラウマ(心的外傷)については、さらに、特別な配慮が必要とされることが、UNHCR ガイドライン、締約国の難民認定手続の実務においても確立されている。

したがって、女性の難民認定申請者に対するインタビューを行う担当官は、少なくとも性暴力によるトラウマ(心的外傷)について研修を受けなければならない、必要な場合には専門家の援助を受けることができなければならない。

II-2-g 異議

(難民認定の判断について、国際的性格、出入国管理・治安および外交政策からの独立、専門性の確保をするために)

(1) 難民認定申請者は、1次審査機関の決定につき、異議審査機関に対し、異議申立をする権利を有する。

(2) 異議審査機関は、1次審査結果の適否ではなく、異議申立人が難民であるか否かの判断を行う。

II-2-h 審査期間

(難民である可能性がある者に対し、人道を基礎として扱うために)

- (1) 申請の審査のために合理的な期間を、法又は規則によって定める。
- (2) 第1項の期間は概ね6ヶ月以内とする。但し、例外として、本邦外にある機関への照会を要する場合には、具体的理由を付した通知が申請者及びその代理人に対してなされることを要件として、期間の延長を認める。
- (3) 第1項の期間内に決定機関が決定を行わなかった場合には、申請者は、決定を経ないで、異議審査機関に対して異議申立をすることができる。
- (4) 異議審査機関についても、適正審査の要請を満たすことを阻害しない範囲で、迅速な処理を行うために必要な事項を定めるものとする。

【解説】

1 現状

現在の難民認定申請に対する判断は、申請から1年以上かかるケースも珍しくはなく、在留資格のない難民認定申請者はこの間、収容状態におかれ、あるいは収容と隣り合わせの不安定な身分のまま生活することを余儀なくされている。特に、難民認定がなされるケースについては判断期間が長期となる傾向にあり、真実の難民が長期間難民と認められないままになっているという実態がある。

2 問題点

このような、長期間にわたり難民認定申請者（特に、難民である者）を不安定な身分に置くべきではないし、また、申請の濫用を抑止する観点からも、迅速な判断が促進される仕組みが必要である。そこで、この要請を実現するための仕組みとして、合理的な期間制限を設けるべきである。

もっとも、設定された期限に沿う運用が形式化、目的化し、適切な審査を欠いたまま所定期限近くになると決定がなされるといった事態を招いてはならない。あくまで適正な審査体制を整えることが大前提であり、かつ、所定期限前でも判断が可能な事案については速やかに決定をしなければならないことは言うまでもない。

3 改善策

- (1) 「合理的な期間」は、判断に必要な期間と難民認定申請者の人権保障とを勘案して、申請の日から6ヶ月間程度とするべきである（第2項前段本文）。

但し、事案によっては、本国及び各国機関等への照会や、鑑定を行うなど、これ以上の合理的期間を要する場合のあることも見込まれる。このような場合には、期間の延長を認めることが考えられるが、安易な延長がなされることや延長が常態化することを防止するため、延長を必要とする理由を具体的に（照会であれば、照会先及び照会内容を）明示して、難民認定申請者及び代理人がいる場合にはその代理人に通知することを要件とするべきである（第2項前段但書）。

また、難民認定申請者の側から、証拠を用意するなどのために期間を要するとの申し出があった場合には、これを認めることが、むしろ適正な判断と申請者（特に、難民である者）の人権保障とに資するものであるから、濫用事例に対する歯止めには配

慮しつつ、期間の延長を認めるべきである（第2項後段）。この歯止めとしては、申し出の際に期間の延長を必要とする具体的理由を付すことの要求、及び、「申し出に合理的な理由のあること」を要求することが考えられるが、後者については、難民認定申請者の人権保障を担保する観点から、申し出に合理的な理由がないと審査機関が判断する場合には、そのように判断する実質的な理由を難民認定申請者に説明するべきである。

- (2) 決定のないまま期間が徒過した場合には、異議審査に自動的に移行するとする考えと、異議申立が可能になるという考えがありうる。本提言においては、現行法上の通常の形態を参考に（行政不服審査法20条2号等）、後者の考え方を援用する（第3項）。

なお、いずれの考えによっても、異議審査においては継続して事実の調査ができる（統審である）必要がある。

- (3) 異議審査機関についても第1項ないし第3項と同様の趣旨の定めを置くべきか否かについては、両論がありうる。

本提言の趣旨である、充実した独立の異議審査機関を設置するという立場からは、調査や判断の困難な事案についても異議審査機関が充実した陣容によって専門的に判断を行うことを想定していること、1次審査決定を経していない場合には取消訴訟の対象となる処分自体が存在しない状況が想定されること等に鑑み、具体的な期間の明示はせず、また、裁判所への提訴は異議審査の決定を経なければできないとすることが適当と考える。

但し、判断の迅速化の要請にも応えるため、異議審査機関の陣容、実体等を踏まえて、合理的な歯止めの規定（例えば、標準処理期間の定め、審査が長期化する場合の理由開示の制度等）を置くべきである（第4項）。

i 司法手続

(難民認定手続の適正性を審査するに十分な司法機関の専門性を確保するために)

(1) 難民に関する訴訟を担当する裁判官は、公費によって国際難民法裁判官会議 (IARLJ) の研修に参加するなど、十分な研修を受けるものとする。

(2) 難民に関する訴訟について、難民認定申請者本人の希望によって非公開法廷において行うことを認めるべきである。

Ⅱ-3-a(1)a 申請者の地位

(1) 難民認定申請中の者の拘禁を禁じ、申請中の生活を維持するため、下記の事項が定められるべきである。

① 難民認定申請者の生活維持のため、保護施設（一定期間、無料の言語教育・社会教育を受けられ、衣食住が支給される。）を設置する。

難民認定申請者が希望する場合には、保護施設に入居することができる。

② 法務大臣は、日本への到着時、在留中に関わらず、難民認定申請を行った者（ただし、在留資格を有している場合を除く。）に対し、原則として、「難民認定申請者」という在留資格を付与しなければならない。

ただし、

i 日本への到着時に難民認定申請をした場合は、原則として保護施設への入居を条件とする制度を設けることも検討する。

ii 収容中の外国人が難民認定申請をした場合は、保護施設への入所を条件とすることや、在留資格の付与の留保（ただし、審査期間を30日以内程度に短縮することを前提とする）をする制度を設けることも検討する。

iii 当局を欺くためにその旅行書類又は身分証明書を破棄し、もしくは偽りの旅行書類又は身分証明書を使用した者の身元又は国籍を判断する必要がある場合に、保護施設への入居ないし住居の指定による居住の制限をする制度を設けることも検討する。

iv これらの制度の検討においても、保証金の預託もしくは身元保証人による保証などの代替措置が可能な場合には行動制限を行ってはならず、制限の必要性の判断については難民審査官を関与させるなど、必要最小限の制限を付すこととし、在留資格付与の留保・居住制限に対しては、異議申し立ての機会を保障する。

③ 在留資格を有する者が難民申請を行ったときには、「難民認定申請者」という在留資格への変更申請があったものと見なし、法務大臣は変更許可をしなければならない。ただし、申請者が変更を望まない旨の意思を書面で表明したときにはこの限りではない。

④ 「難民認定申請者」の在留資格を有する者が本邦において行うことのできる活動には、原則として制限を設けない。

ただし、保護施設入居者は、就労が許されない。

⑤ 「難民認定申請者」の在留資格は、難民と認定された時までもしくは難民不認定の判断について司法上争うことができなくなる時まで継続する。

⑥ 難民認定申請が「明らかな濫用」であると認められるとき、異議審査機関は、難民認定申請に関する異議棄却決定と同時に、「難民認定申請者」の在留資格を取り消すよう、法務大臣に勧告することができる。

【解説】

1 現状

現行法制化では、正規の手続を経ずに日本に上陸し、あるいは上陸しようとした難民申請者には、在留資格は認められていない。

そのために、次のような悲劇というほかない事件が起きている。難民認定申請者は、日本で2度目の迫害を受けているのである。

(1) <背景Ⅰ～難民認定申請者の収容事例>

・2001年10月3日に、東京入国管理局は、それ以前に自ら出頭して難民 SIS 婦負をしていたアフガニスタン人難民認定申請者9名の自宅に赴き、強制的に収容した。

・2001年11月14日に、東京入国管理局第2庁舎収容中のアフガニスタン人難民認定申請者が、20錠前後の頭痛薬とせっけんを飲んで、自殺を図った。

彼は、直後に面会した弁護士に次のとおり語った。

「私は、アフガニスタンではハザラ人だということできじめられ、そこから逃れたパキスタンではアフガニスタン難民ということできじめられた。自分は命が大事だから、助けてもらおうと思って、平和な日本にやって来て、難民申請をした。それなのに、刑務所に入れられた。今いる部屋は、麻薬をやっているイラン人や、偽造パスポートを作った犯罪者と一緒。私は何も悪いことはしていない。誰も、私のことを人として扱ってくれない。私にも、妻と子どもがいて、自分が死んだら心配する人がいることはわかっていた。しかし、誰も人として認めてくれないのだから、今日で人生を終わりにしようと思った。」

・2002年1月には、上記9名を含む約25名のアフガニスタン人難民認定申請者が、東日本入国管理センターに収容されていた。

・2002年2月から3月にかけて、東日本入国管理センター内で延べ19名のアフガニスタン人難民認定申請者が自殺を試みた。

(2) <背景Ⅱ～難民認定申請者の生活状況>

・2001年に難民認定申請者・難民認定者の生活状況を調査した結果によれば、失業率が39%であった。

・2002年5月5月17日、難民申請中のアフガン人Aさん(27歳)が自ら命を絶ちった。Aさんは昨年2001年の7月に難民申請をし、現在結果を待っている状態だった。

Aさんは申請の結果待ちの間のストレスに加え、3月に起こした自動車事故による借金にも悩んでいた。高額になった病院の治療費が払えず(新聞によると90万円)、病院を完治しないまま抜け出した。その他にも、見舞いに来る途中の同じくアフガン人の友人が、軽い事故を起こしそのまま収容されてしまったことなどもAさんのストレスに拍車をかけたのではないかと思われる。

2 問題点

世界人権宣言第14条によると、庇護を求め享受する権利は、基本的人権であると認識されている。この権利を行使する際、庇護申請者はしばしばある領域に非正規に到着するかもしくは入ることを余儀なくされる。しかしながら、庇護希望者の立場は、入国に際し合法的な手続きに従うことができる立場にないかもしれないという点で通常の移民の立場と根本的に異なる。この点は、庇護希望者がしばしば深く傷ついた経験を持っている事実と同様、非正規入国や非正規滞在を根拠とする移動の自由の制限を決定する

際、考慮に入れられるべきである。

このことを受けて、難民条約31条1項本文は、「締約国は、・・・許可なく当該締約国の領域に入国し又は許可なく当該締約国の領域内にいるものに対し、不法に入国し又は不法にいることを理由として刑罰を課してはならない。」と規定し、同条2項第1文は、「締約国は、1の規定に該当する難民の移動に対し、必要な制限以外の制限を課してはなら(ない)」と規定する。

また、1999年2月の庇護希望者の収容に関する適用可能な基準と規範に関するUNHCRガイドライン(修正版)2「(一般原則)」は、「一般的原則として、庇護希望者を収容すべきではない。」とされている。

したがって、難民認定申請者の拘禁は禁止されるべきである。

また、難民申請手続中、申請者は生活の糧を得るための手段を確保する必要がある。自ら生計を維持する能力がない者については、生活保護などの福祉の対象としなくてはならない。

3 改善点

(1) 難民認定申請者の在留資格

上記のような要請を充たすためには、「難民認定申請者」という在留資格を創設し、申請者には例外なく付与するということが最も合理的である。

(2) 上陸手続・退去強制手続との関係

原則として、難民申請をした時点で在留資格が認められる。ただし、本邦への上陸審査地点で難民申請をしたときに、直ちに無制限な在留資格を認めて、その後の生活を申請者の自立にいきなり委ねるのは、初めて日本に来た者を言葉も地理も分からない場所に放置することになり、妥当ではない。また、申請の濫用を助長する危険もある。

さらに、既に収容もしくは上陸拒否をされて拘禁中の者についても、申請時点で何ら制限のない在留資格を認めることは、申請の濫用を招き、難民認定制度全体の信用性を低下させる危険もある。

そこで、これらの者については、全く制限のない在留資格を付与するのではなく、保護施設への入居を条件としたり、あるいは在留資格付与の留保制度を設けて対応するものとした。

(3) 在留資格を認める期間

以下の3段階が考えられる。

- a 一次審査終了
- b 異議終了
- c 司法判断確定

難民であると認められる可能性がある以上、在留資格を認めるべきである。よって、cが妥当。

(4) 手続

在留資格がない者については、現行入管法22条ノ2類似の在留資格取得制度を設ける。現行の退去強制手続とは切り離すので、在留特別許可とは全く異なる。

在留資格がある者については、在留資格変更許可手続となる。但し、現行入管法2

0条では、「相当の理由」や、短期滞在からの変更については「やむを得ない特別の事情」が要件とされるので、法改正が必要である。

(5) 地位を与える機関

以下の2機関が考えられる。

- a 一次審査機関
- b 法務大臣

申請と法的地位の取得の連動を緊密にするならa。現行法の枠組みを維持するということになればb。bでも運用上難民申請を行うと同時に法的地位を認めることができれば構わない。他の在留資格を有する者については、変更申請ということになるであろうから、それとの整合性からすればbとせざるをえない。ただし、申請があったときには羈束的に許可しなくてはならないとすることで、裁量を与えない。

(6) 法的地位の名称

別類型の在留資格とするか、既存の在留資格（「定住者」もしくは「特定活動」）を適用するかであるが、既存の資格に当てはめると更新手続が必要になる。そこで、「難民認定申請者」という在留資格を設け、審査中は更新の必要はないものとする。

(7) 行動制限

原則として、行動制限はない。就労も当然可能である。言語教育、社会教育を行うための保護施設は必要であるが、同所に入るかどうかは原則として本人の選択に委ねる。

(8) 收容回避

身元確認等が必要な場合でも住居のある者あるいは準備できる者は住居制限に留める。逃亡の具体的な危険があるときは、保証金もしくは身元保証人により担保する。逃亡の具体的な危険があり、かつ、保証金・身元保証人が全く準備できないときに限り、第1次審査機関が指定する場所を住居と指定することができる。これは、前記「ガイドライン」が「5：收容に代わる措置」として、「庇護希望者の地位が確定するまで、收容に代わる措置が考慮されるべきである。」とし、「考慮されうる收容に代わる措置」として列挙しているものの履践である。

(9) 「明らかな濫用」事例

就労のみを目的として難民申請を行い、「難民認定申請者」の在留資格取得を得ようとする者への対処は必要であろう。そこで、異議機関が「明らかな濫用」と認めた者については、異議を棄却するとともに在留資格を付与した法務大臣に対してその取消を勧告することができる。これによって在留資格を取り消された者については、退去強制手続を開始することが可能となる。その者が、異議機関の棄却決定に不服があれば、訴訟を起し、訴訟中の退去強制令書の執行（收容・送還部分とも）を停止したければ、行政訴訟法25条の執行停止手続による。

II-3-a (2) 生活保障等

難民認定申請中の者（保護施設入所者を除く）に対して、いわゆる社会福祉六法（生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、老人福祉法、母子健康法）及び雇用保険の適用対象とする（又はこれら制度の適用結果と同様の保護を保障する総合的な保護制度を新設する）ことにより、その申請中の生活を実質的に保障する総合的施策が実施されなければならない。

具体的には、少なくとも以下の点が、上記総合的施策に含まれる必要がある。

- ① ハローワーク等による就職支援を受けることができるようにすること、並びに、何らかの理由で就労を行っていない申請者については、雇用保険・生活保護の対象とすること
- ② 国民健康保険、健康保険・船員保険等への加入を認め、又はこれに代わる医療費の公費負担が行われること
- ③ 難民認定申請者の家族が、児童手当、児童福祉手当をはじめとする児童福祉政策の対象とされること
- ④ 身体に障害のある難民については、身体障害者手帳の交付をはじめとする、障害者福祉の対象とされること
- ⑤ 未成年の難民認定申請者については、高等教育を含む教育を受ける機会が保障されること
- ⑥ 公営住宅の優先提供その他の方法による住居の確保に関する支援措置が行われること
- ⑦ 難民認定申請者の生活を総合的に支援するセンターが設置されること

【解説】

1 現状

不法入国の者及び在留期限徒過後に難民認定申請を行った者が、現行制度上は、申請期間中一貫して在留資格を有しないままの状態に置かれることは、前記「第5」の通りである。そして、現行制度上、難民「申請者」に対しては、生活保護、健康保険、年金に関して、一般の在留資格を有しない外国人と全く同様の取扱いがなされている。すなわち、

- ・生活保護に関しては、1990年10月25日付厚生省による口頭指示により、入管法別表第2記載の在留資格（永住者・永住者の配偶者等、日本人の配偶者等、定住者）を有する者以外の外国人については適用しないものとされており、難民申請者についても同様に除外されている。
- ・国民健康保険に関しても、1992年3月31日付厚生省保険局国民健康保険課長通知により、外国人登録を行い、かつ1年間以上の在留資格を現に有する又は1年以上在留資格を有して在留することが見込まれる者であることが要件とされており、難民申請者のほとんどが除外されることとなっている。
- ・その他、児童福祉、身体障害者福祉についても、ほとんどの制度が1年以上の在留資格を要件として運用されており、難民申請者は対象外とされている。
- ・逆に、在留資格の有無と無関係に適用されているのは、労働者災害補償保険制度であ

る。雇用保険（失業保険）については、入管法別表第2の在留資格を有する者以外の外国人は適用除外されており、難民申請者のほとんどは対象外である。

- ・なお、義務教育については、在留資格の有無と無関係に外国人登録を条件に付与されているのが現状であるが、高等学校については、在留資格がない外国人の就学が必ずしも円滑には認められない状態にある。

2 提言の説明

- (1) 難民申請者は、通常、本国等から生命の危険を逃れて命からがら（場合により着の身着のまま）逃げてくる者であり、日本において生活の基盤を築くのは至難の業である。そして、日本の難民認定手続には通常数ヶ月間ないし数年間の期間を要しているから、その間の生活の維持が深刻な問題となる。

難民申請者の多くは、正規の旅券等を持ち出せなかったために不法入国であるか、そうでなくとも「短期滞在」の在留資格しか有しない（あるいはその期限が徒過した）状態で難民申請を行っている。そして、日本においては、難民申請中の者に対する（暫定的）在留資格を付与する制度が存在しない。そのため、多くの申請者の申請中の地位は、「短期滞在」の在留資格を有している状態又は不法滞在状態ということになるのが、現状である。

- (2) 前記のとおり、労災保険及び義務教育を除いては、社会福祉政策のほとんど全てが在留資格のない外国人を適用対象外としており、「短期滞在」在留資格の外国人についても多くの社会福祉政策が適用対象外としている。その結果、難民申請者のほとんどは社会福祉の対象外とされたままの状態、審査結果を待つことを強いられる。

しかし、そもそも、日本国民に関して社会福祉政策による保護を全く受けずには「生存」権自体が脅かされるからこそ、このような多岐にわたる政策が実施されているのであるということは、異論のないところであろう。裏を返せば、難民申請者の置かれている状態はまさに、「生存」自体が危機に直面させられている状態であるといわなければならない。現に、難民申請者の自殺や自殺未遂事件が相次いでいる。

- (3) また、これとは別の問題として、難民申請者の少なくとも一部はその申請時から「難民」であることに留意しなければならない。すなわち、難民は法務大臣による認定を受けて「難民」となるわけではなく、難民認定はあくまでも確認行為に過ぎない。したがって、「難民」認定を受けた者はそもそも申請中の期間も「難民」であったことになる。そうであれば、本来は難民条約上の保護措置の対象とされなければならなかったはずであり、審査中であつたからといって保護をしなくてよいということにはならないのである。したがって、この点からも申請中の者に対して少なくとも一定の保護、即ち社会福祉政策を保障する必要性と合理性が認められる。

Ⅱ-3-b 認定を受けた者

(難民に対する取り扱いとして、人道を基礎とし、条約の定める諸措置を誠実に履行し、可能な限り日本社会への適応を支援するために)

(1) 定住・永住支援

- ① 難民認定を受けた者に対しては、直ちに「永住者」の在留資格を付与して地位の早期安定化を図る。
- ② 難民認定を受けた者が認定後日本に永住する可能性が大きいことを前提として、短期・中期的及び長期的両方の観点から総合的な保護・支援施策を策定・実施する「難民総合支援センター(仮称)」を設置し、日本語を含む教育、職業訓練・就職、住居、難民相談員(仮称)による相談その他生活全般の総合的かつ効果的な保護・支援プログラム策定、そのための実態調査と理論的研究、プログラムの実施をする。
- ③ 各支援策につきいわゆる縦割り行政の弊害等が発生することを防止するために、インドシナ難民連絡調整会議を改組した難民保護に関する連絡調整会議(仮称)を設置し、上記難民総合支援センターがその中核となるとともに、NPO/NGO、学者及び弁護士等の参加も得て、上記の総合的な保護・支援策の実施を統括する。
- ④ 高校・大学進学、高等教育、運転免許その他の資格の取得及び職業訓練等について、可能な限りの便宜を図ることを、関係各省庁に徹底する。
- ⑤ 簡易帰化の制度を設置すべきである。

(2) 難民の家族

難民認定を受けた者が、本国等から家族呼び寄せを行うに際しては最大限の便宜を図るとともに、呼び寄せられた家族に対しては、難民認定者本人に準じて上記

(1) 記載の各施策の適用対象とする。

【解説】

日本の難民認定数は諸外国に比べると桁違いに少ない人数で推移してきた。1994年から97年までの年間全国で1～2名しか認定しなかった時期と比べれば、ここ数年は10～20人台で推移していて増加傾向が認められるものの、依然として諸外国に追いつくには程遠い状況にある。このため、今後は引き続き難民認定数の増加が課題になると予想されるが、他方で、認定数の増加は必然的に認定後の処遇の問題をクローズアップすることとなる。日本においては、難民認定を受けた者の処遇については、「内国民待遇」という閣議了解がなされたのみの状態でこの20年間推移しており、欧米諸国に見られるように認定を受けた難民に対する保護プログラムは一切策定されないままとなっている。認定数が少ないだけでなく、認定後もいわば「認定しっ放し」の状態が続いてきたのである。

しかし、近時、難民認定を受けた時点でほとんど日本語を話すことができない(日本の社会習慣にも馴染みがない)事例が数例発生したことをきっかけに、「認定しっ放し」問題がクローズアップされてきた。そこで、1997年の認定者以降の数事例につき、インドシナ難民用の保護施設である「国際救援センター」(東京都品川区)

への入所が例外的・実験的に認められたものの、退所一時金の支給の有無などについてインドシナ難民との差が埋められないままの、いわば準入所に止まっている。そして、その待遇が、逆に「差別」として国連人種差別撤廃委員会から排除勧告される事態を招いており（2001年3月）、対応はこの点でも急を要する。

なお、「難民」は難民該当性の除外事由の発生などの特殊事情がない限り、半永久的に「難民」であり続け、日本は締約国として必要な保護を与え続けることとなる。仮にインドシナ難民同様の条件で国際救援センター入所が認められたとしても、半年程度後には退所し、それ以後の何らのケアも存在しないことになれば十分な保護を与えているとは評価できないことから、退所後も様々な問題につき相談・援助を行う難民相談員（仮称）が必要である。そして、その業務については、NPO・NGO等との協力体制の構築が積極的に行われるべきである。

II-4-a差別禁止

(難民に対する保護制度全体が出入国管理・治安及び外交政策から独立し、差別なく行われるために)

(1) 政府は、難民に対して、難民認定制度へのアクセス、難民認定手続、難民認定申請中の地位および認定後の措置を含むあらゆる場合において、人種、宗教または出身国等による差別をしてはならない。

(2) 全ての難民が出身国等による差別なく、滞在・居住施設、財政支援等のサービスを平等に享受できるようにする。

(3) 政府は、すでに批准して国内法化されているあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約を国際基準に沿って誠実に履行し、難民に対する、人種、皮膚の色、世系、民族的出身、種族的出身に基づくあらゆる区別、排除、制限または優先を禁止する。

(4) 政府は、難民に対する偏見および差別の撤廃、並びに理解、寛容および友好の促進に努め、そのために特に、教授、教育、文化及び情報の分野において迅速かつ効果的な措置を執る。

【解説】

1 現状

日本の友好国出身の難民申請者を恣意的に難民不認定にしていると懸念され(トルコ系クルド人、中国など)、難民条約が出身国により差別的に適用されている。

従来、日本政府は、インドシナ難民についてその定住支援策を講じてきたが、そのほかの条約難民については原則的に同支援策の対象外としていた。

公的機関及び私人による難民を含む民族的マイノリティーに対する差別が存在しており、特に、難民申請者は、原則的に国民健康保険に加入できず、生活保護を受給できないなど、十分な生活水準および医療についての権利を侵害され、国連人種差別撤廃委員会によりその是正を勧告される状態となっている。

2 提言の理由

法の前での平等は、あらゆる人が享受できる基本的人権であり、世界人権宣言、自由権規約、社会権規約、人種差別撤廃条約、難民条約、日本国憲法等でも宣言されている。

2002年8月9日、アフガン難民申請者が在留特別許可を得た後に自殺した事件も、日本社会における難民に対する差別を一つの原因としていたと考えられる。難民(難民申請者を含む)に対し、医療に対する権利、就労における平等、アクセスの平等等を保障し、もって、難民の人権の保障を実現する他、同人らの社会参画によって日本社会をより豊かで充実したものとする事ができる。

II-4-b 人道上庇護を必要とする類型

(難民に準じる者に相応の保護をするために)

拷問等禁止条約3条の適用の有無、その他人道的観点から庇護の必要がある者の庇護付与の有無については、当該類型の特殊性に対応した専門性を有する、別個の審査機関による、審査手続を設けることが望ましい。現行在留特別許可制度による場合、難民認定手続の結果を踏まえて、難民認定機関が、庇護の必要性に関する勧告を法務大臣に対してなすべきである。

【解説】

1 現状

条約難民に該当しないが庇護の付与を必要とする者の制度は、在留特別許可制度のみがある。しかし同制度は法務大臣の裁量にかかっており、また判断基準が事前に定められた開示されていない。

特に、拷問等禁止条約を批准しながら、同条約3条の保障を図る制度をおいていないことは、法の不備でもある。

かえって、条約難民として認定されてしかるべき者が、難民として認定されないが在留特別許可を受けるという事態が生じている。

2 問題点

日本が不送還の法的義務を負う者として、拷問等禁止条約3条の適用のある者がある。ほかにも、人道上庇護を要する者について、制度の検討が必要である。

3 提言の説明

条約難民ではないが庇護を必要とする者の庇護付与制度としては、難民認定手続のなかで統一的に判断をする制度もありうるところであり、欧州諸国がいわゆる B ステイタスを付与する制度はこの例が多い。しかし、この方式は、条約難民として認められるべき者が、B ステイタスにとどめられてしまう恐れを増すと批判もある。日本の現状はまさにこの批判が妥当するところであり、このような条約難民の「格を落とす」ことがないように、条約難民ではないが庇護を必要とする者の庇護付与は別個の制度でもって行うべきである。

他方で、現状の在留特別許可制度は、その目的が退去強制事由該当容疑者の取調と送還にあるので、本来は庇護付与制度としての実効が薄い。取調が庇護付与の判断のためには不十分である、あるいは適正手続保障がない、また庇護付与の基準がないなどの大きな問題がある。

よって、今後の、条約難民ではないが庇護を必要とする者の庇護付与制度は、すくなくとも、難民認定手続において明らかとなった事実を踏まえて判断をするべきであり、退去強制事由該当容疑者の送還を目的とする取調の結果に依拠しないことが必要であり、拷問等禁止条約3条の適用を受ける者など、庇護を必要とする者の審査と保護の制度を新たに創設することが望ましい。

新制度が創設されるまでの間も、庇護の必要性の判断を、退去強制手続に委ねるべきでなく、難民認定手続における判断を、勧告の形式で出すことにより、尊重するようになるべきである。