

ISSUE BRIEF

我が国の難民認定制度の現状と論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 710 (2011. 5. 12.)

はじめに

I 難民認定制度の概要

- 1 難民の定義
- 2 難民認定手続
- 3 異議申立てと難民審査参与員制度

II 我が国の難民の受入れ状況

- 1 難民認定手続による受入れ
- 2 第三国定住の実施

III 現在の難民認定制度の論点

- 1 適正手続の保障
- 2 事実の立証
- 3 難民認定機関の独立性
- 4 難民申請者の生活保障

おわりに

我が国は、難民条約等に加え、難民認定手続を整備しているが、他の主要国と比較して、難民認定申請者数・受入数共に少ない。

難民の受入れには、難民条約の定義に該当する「条約難民」の受入れのほか、避難先の国で定住できない難民を受け入れる「第三国定住」による受入れも各国によって行われている。我が国においても、2010年から3年間、タイの難民キャンプからパイロットケースによるミャンマー難民の受入れが開始されている。

我が国の難民認定手続については、適正手続の保障が十分でない、難民認定機関の独立性が保たれていない、難民認定申請者の生活保障が十分でない等、多岐にわたる指摘を受けている。

行政法務課

いわた ようこ
(岩田 陽子)

* 本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである（現国会レファレンス課）。

調査と情報

第710号

はじめに

2010年9月に、我が国では、インドシナ難民受入れ¹以来、初めて第三国定住制度²によりミャンマー難民を受け入れることになった。これまで、難民受入数が他の主要国と比較して著しく少なく³、難民受入れに対して消極的と見られがちであった我が国にとって注目すべき出来事である。本稿では、このような我が国の難民認定制度の現状と論点について概観する。

I 難民認定制度の概要

インドシナ難民の受入れ等が契機となり、我が国では、1981年に「難民の地位に関する条約」(昭和56年条約第21号。以下「難民条約」という。)への加入が実現した。また、その翌年に難民条約及び「難民の地位に関する議定書」(昭和57年条約第1号。以下「難民議定書」という。)⁴が我が国について発効したことに伴い、従来の出入国管理令(昭和26年政令第319号)が改正され、難民認定手続に関する規定が置かれるとともに題名が「出入国管理及び難民認定法」(以下「出入国管理法」という。)に改められるなど、難民認定制度が整備された。

1 難民の定義

出入国管理法第2条第3号の2は、難民を難民条約第1条の規定又は難民議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいうものと規定している。すなわち、難民とは、「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として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を有するために国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないか、又はそれを望まないもの⁵」とされる。そのため、戦争、天災、貧困、飢餓等から逃れようとする人々は難民条約・難民議定書上の難民及び出入国管理法で規定する難民には該当しないことに留意する必要がある⁶。

なお、難民の定義は、国内においても国際社会においても明確には定まっていないが⁷、

1 「インドシナ難民」とは、ベトナム戦争終結(1975年)に前後してベトナム、ラオス、カンボジアのインドシナ3国で成立した社会主義体制の下では迫害を受けるおそれがある等の理由で国外に脱出した人々をいい、我が国は、数度にわたる閣議了解等に基づき、1978年から2005年度末までの間に11,319人の定住受入れを行った(『出入国管理及び難民認定法4(難民認定)(第6版)』法務総合研究所, 2010, pp.78-83.)。

2 第三国定住制度とは、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させるものである。本稿「II我が国の難民の受入れ状況 2 第三国定住の実施」参照。

3 我が国の2009年における難民認定数は1次審査で22人であった(法務省入国管理局「平成21年における難民認定者数等について」2010.2.26. <<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/100226-1.html>>)。同年におけるアメリカ、カナダ、イギリス及びフランスの難民認定数については、別表参照。

4 難民条約は、難民の範囲について「1951年1月1日前に生じた事件の結果として」という時間的限定が付されていた。また、締約国は、「欧州において生じた事件」の結果として生じた難民に限定するか他の地域で生じた事件も含めて適用するかを選択できることになっていた。これらの時間的・地理的制約を取り除くために、難民議定書が作られた(法務総合研究所 前掲注(1), p.4.)。

5 無国籍者については、「常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」とされている。

6 法務総合研究所 前掲注(1), p.11.

7 本間浩『難民問題とは何か』岩波書店, 1990, p.25.

広義の移民に含まれる概念とされる⁸。移民の中には、労働移民、家族移民、人道移民があるが、難民は人道移民の中に含まれる概念であり、人道移民の中には、庇護希望者、環境難民、人身取引の被害者等も含まれる、とされる。

2 難民認定手続

難民認定手続は、外国人が難民条約の適用を受ける難民に該当するかどうかを審査し決定する手続であり、法務省入国管理局が事務を行う⁹。認定権者は法務大臣であり、認定に不服がある場合には、法務大臣に対する異議申立て又は訴訟を提起することができる。

(1) 申請

認定手続は、原則として、本邦にある外国人たる本人が、地方入国管理局、支局又は出張所に出頭し、難民認定申請書等必要書類を提出することにより始まる。空港で申請することも可能であるが、我が国では、空港での申請件数は少なく¹⁰、法務省の調査によれば、平成 16 (2004) 年から平成 20 (2008) 年までの 5 年間に、地方入国管理局の各空港支局において難民認定処分を受けた者はいない¹¹。

(2) 難民調査官による事実の調査

難民条約は難民の地位の認定に関する手続を定めておらず、どのような手続を設けるかは締約国の選択に委ねられている¹²。この点について出入国管理法第 61 条の 2 第 1 項は外国人の「提出した資料に基づき」難民認定を行う旨規定しており、難民であることの立証責任は申請者にあるとされる。申請者は、急迫した状況で本国を脱出したため立証資料を所持していなかったり、精神的動揺、言語の壁等により十分な立証が行えない場合が少なくない。このため、処分を行うため必要がある場合には、難民調査官¹³に事実の調査を行わせる仕組みが採られている。

⁸ 近藤敦「なぜ移民政策なのか—移民の概念、入管政策と多文化共生政策の課題、移民政策学会の意義」『移民政策研究』創刊号、2009、pp.6-17。

⁹ 認定手続については、法務省入国管理局の下記ホームページを参考にした。

<<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html>>

¹⁰ 日本弁護士連合会は、「空港や港湾において、利用者から見えやすい位置に翻訳の可能なあらゆる言語による難民認定申請書やパンフレットを配置するとともに、日本に難民申請を求める外国人については、これに便宜を払う義務を公務員に負わせるなど、難民認定制度に対するアクセスを容易にすべきである」との要望を出している（日本弁護士連合会「新しい難民認定手続に関する意見書」2006.10.17。

<<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/061017.html>>。

¹¹ 過去 5 年間に地方入国管理局の各空港支局において難民認定申請を行った者の数は、東京入国管理局成田空港支局については、平成 16 年が 15 人、平成 17 年が 11 人、平成 18 年が 100 人、平成 20 年が 64 人、大阪入国管理局関西空港支局については、平成 16 年が 3 人、平成 17 年が 3 人、平成 18 年が 12 人、平成 19 年が 1 人、平成 20 年が 5 人、名古屋入国管理局中部空港支局については、平成 18 年が 3 人、平成 19 年が 1 人、平成 20 年が 9 人である（「衆議院議員山内康一君提出難民認定申請者の収容に関する質問に対する答弁書」（平成 21 年 11 月 20 日答弁第 67 号内閣衆質 173 第 67 号）

<http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b173067.htm>。

¹² 法務総合研究所 前掲注(1)、p.21。

¹³ 主任審査官、特別審査官、難民調査官、意見の聴取を行わせる入国審査官及び意見の聴取を行わせる難民調査官を指定する訓令（平成 13 年法務省訓令第 1 号）第 3 項の規定により、難民調査官は、一般職の職員の給与に関する法律（昭和 25 年法律第 95 号）別表第 1 行政職俸給（一）の 4 級以上の入国審査官の中から指名することとされている。

難民調査官は、申請者の申し立てる事実の有無のほか、難民条約に定める除外事由¹⁴の有無についても調査を行うこととされている¹⁵。また、難民調査官による事実の調査は、①本国（出身国）情勢の調査と②申請者個人の事情に関する調査から成る。②については難民調査官が申請者にインタビューを実施するのが一般的であり、ほぼ全件について実施されてきた。難民調査官は、事実の調査を終えたときは、事案概要書を作成する。事案概要書は所属の地方入国管理局長を通じて一件記録とともに入国管理局に進達され、難民認定に関する審査・検討が行われる。¹⁶

（3）難民の認定

難民の認定は、裁量行為ではなく、羈束行為であり¹⁷、申請者が難民条約に定められた難民の要件に該当するかどうかを確認し、要件を満たす場合は、法務大臣は難民の認定を行う。難民認定を行った場合は申請者に難民認定証明書を交付し、難民認定を行わなかった場合は理由を付した書面で結果を通知する。

難民の認定を受けて在留している外国人が出国しようとする場合には、難民旅行証明書が交付され、証明書記載の有効期間内での日本からの出国・日本への入国が可能となる。その他、難民の認定を受けた外国人には、難民条約に定められている裁判を受ける権利・公的扶助を受ける権利等（締約国の国民と同待遇）や結社の権利・初等教育以外の教育に関する権利等（一般外国人と同待遇）が付与される。

3 異議申立てと難民審査参与員制度

難民認定を受けられなかった申請者は、処分の通知を受けた日から7日以内に法務大臣に異議申立てを行うことができる。この異議申立てについては、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の異議申立制度を基本としつつ、手続の簡易・迅速性と公正性・中立性をより高める目的で「難民審査参与員（以下「参与員」）」の制度が設けられている。法務大臣は、異議申立てに対する決定を行うに当たって、参与員の難民の認定に関する意見を聴かなければならない。

参与員は、人格が高潔で難民認定に係る異議申立てに関し公正な判断をすることができ、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者から法務大臣が任命することとされており¹⁸、公益法人、NPO法人関係者、弁護士、大学教授等、様々な職業の人が参与員となっている。法務大臣は、異なる専門分野の参与員によって構成されるよう3人編成の複数の班を

¹⁴ 難民条約第1条Fに定められており、(a)平和に対する犯罪、戦争犯罪及び人道に対する犯罪に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行ったこと、(b)難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な犯罪（政治犯罪を除く）を行ったこと、(c)国際連合の目的及び原則に反する行為を行ったことを指す。

¹⁵ 法務総合研究所 前掲注(1), p.27.

¹⁶ 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『難民認定実務マニュアル』現代人文社、2006, pp.93-95.

¹⁷ 羈束行為とは、法が殆ど完全に行政を羈束し、行政行為が法の具体化又は執行に止まる場合を指し、裁量行為とは、法が、公益目的の実現をめざす行政の特殊性に鑑み、行政庁に対し、行政行為をすることがどうか、何時どういう行政行為をすることが等について、行政庁の自由裁量を認める場合を指す。田中二郎著『要説行政法（新版）』弘文堂、1972, p.163.

¹⁸ 任期は2年で再任可能である。当該制度が導入された「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」の可決に際し、衆参両院は、参与員の人選に当たっては、日本弁護士連合会、国連難民高等弁務官事務所

（UNHCR）及びNGO等の民間難民支援団体からの推薦者を含め適任者を選出するよう留意する旨の附帯決議を行っている（第159回国会参議院法務委員会会議録第11号 平成16年4月15日 p.12; 第159回国会衆議院法務委員会会議録第30号 平成16年5月26日 p.13.）。

設ける。入国管理局は、異議申立ての受理後、参与員に事件を配分し、事前説明や記録の写しの交付等を行う。異議申立人等による口頭意見陳述が行われる場合には、参与員は、異議申立人等に対して審尋することができる。参与員は、他の参与員と意見交換し、個別又は連名の意見書を作成して法務大臣に提出する。異議申立てに関する法務大臣の決定が行われると処分結果が難民申請者に告知されるが、却下又は棄却の決定を行う場合は、決定に付する理由に参与員の意見の要旨を明らかにする必要がある。参与員の意見に法的拘束力はないが、法務大臣はその意見（意見が分かれたものについては多数意見）を尊重する例とされる¹⁹。制度発足当初は19人であったが、審査期間を短縮することを目的として増員され、現在その数は55名である²⁰。

Ⅱ 我が国の難民の受入れ状況

1 難民認定手続による受入れ

法務省の発表資料²¹によると、2010年に難民申請を行った者は、1,202人であり、前年に比べて186人減少した。また、難民の認定をしない処分に対して異議申立てを行った者は、859人であり、前年に比べ297人減少した。難民申請の処理は1,455人であり、前年に比較すると393人（約21%）減少している。審査の結果、難民認定者は26人、認定しなかった者は1,336人、申請を取り下げた者等が113人である。異議申立ての処理は451人に対して行われ、認定者は13人、不認定者は325人、異議申立てを取り下げた者等は113人である。一方で、難民と認定しなかったが人道的な配慮により特に在留を認めた者は363人となり、難民認定者と合わせた庇護数は402人である。政情が不安定なミャンマー出身者からの申請が増えており、庇護者402人のうちミャンマー出身者が356人と約9割を占めている²²。

2 第三国定住の実施

第三国定住による難民の受入れとは、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させるものである。出身国

¹⁹ 法務省入国管理局「平成22年における難民認定者数等について」2011.2.25.

<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00077.html>によれば、過去に法務大臣が参与員の意見と異なる処分をした例はない。なお、これに関連して、参与員が配慮を求めたのに強制退去処分を受けたのは違法として、イラン国籍のクルド人兄妹が処分の取消し等を求める訴訟を提起している。本件は、兄妹の両親の難民不認定に対する異議申立てに関する意見書の中で、参与員が両親の在留は認めなかったものの兄妹については「在留へ特別の配慮をすることが相当」としたにもかかわらず、法務大臣が強制退去を命じたもので、原告側は「法相の諮問機関である参与員の意見に、理由なく反してはならない」と主張している（「名古屋のクルド人兄妹 強制退去 違法と提訴」『日本経済新聞』（名古屋）2010.2.4.）。

²⁰ 参与員の一覧は、法務省ホームページに掲載されている。<<http://www.moj.go.jp/content/000007285.pdf>>

²¹ 法務省入国管理局 前掲注(19)

²² 渡辺彰悟「ニッポンに生きる 第6部「共生への提言」④認定の独立行政機関を」『静岡新聞』2010.11.30.は、認定者のほとんどがミャンマー出身者であり、トルコの少数民族クルド人らは認定されず、明らかなダブルスタンダードと指摘する。国際連合人種差別撤廃委員会も、日本政府の提出した第3回～第6回報告に関する最終見解（2010年3月）の中で、我が国の難民認定に関して「特定の国からの庇護希望者には異なった優先的な基準を適用しており、他国の出身で国際的保護が必要である庇護希望者は強制的に危険な状況に戻されていることに懸念を改めて表明する」と指摘している（「人種差別撤廃委員会第76会期2010年2月15日-3月12日本条約第9条に基づき締約国より提出された報告の審査 人種差別撤廃委員会の最終見解 日本」（2010年4月6日 CERD/C/JPN/CO/3-6）外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/pdfs/saishu3-6.pdf>>）。

への自主帰還、第一庇護国の社会への統合と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つと位置付けられており、UNHCR は、この方式を各国に推奨している²³。

我が国は、国際的な責務を果たすことを目的とし、2008年12月16日の閣議了解²⁴で、第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について政府の対処方針を定め、これを受けて定められた「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」（平成20年12月19日難民対策連絡調整会議²⁵決定）に基づき、2010年度から3年間、毎年約30人ずつの受入れを開始した。今回受入れ対象となっている難民は、タイの難民キャンプに一時的に庇護されているミャンマー人のうち、UNHCR が国際的な保護が必要なものと認め、我が国に対してその保護を推薦する者のリストから、日本社会への適応能力、生活を営むに足る職に就くことができるか、という観点から政府が選考した難民である。難民条約上の難民認定は行わない²⁶。具体的には、書類選考で除外された上陸拒否事由該当者等を除く全員について、法務省担当者等が面接調査を行い、受入れ予定人数である約30人を決定して、UNHCR に通知する。第三国定住で来日するミャンマー難民は、難民キャンプにおいて、基本的な生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育から成る出国前研修と健康診断を受け、日本に到着後は入国当初の初動支援と合わせて180日間の定住支援プログラムを経て²⁷、地域社会における自立生活を開始することになる²⁸。

これらの政府の対応に関して、就労や定住後も継続した訓練が必要だという意見や、難民を地域に丸投げするのではなく、財政支援も含めた自治体や住民との連携の必要性を指摘する声がある²⁹。また、そもそも日本社会への適応能力を最優先に難民を選考したことについては、第三国定住が高齢者、危機にさらされている女性など「より弱者」にとって最適な選択肢となり得るとするUNHCRの立場と大きく異なる旨の指摘がある³⁰。

第三国定住による難民の受入れは、通常の難民受入れとは異なり、受け身の立場ではな

²³ UNHCR 『難民の第三国定住』UNHCR 駐日事務所, 2010, pp.3-8. <http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/RST_web.pdf>

²⁴ 「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」（平成20年12月16日閣議了解）内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/081216ryoukai.html>>

²⁵ 2002年8月にインドシナ難民対策連絡調整会議を改組し設置した会議で、関係省庁間で難民をめぐる諸問題を議論し、必要な対応の検討を行っている。 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/index.html>>

²⁶ 前掲注(24)の閣議了解に従って対象となる者を「定住者」として我が国に受け入れるために、定住者の地位を定めている告示「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件」（平成2年法務省告示第132号）について改正を行っている（平成22年法務省告示第37号）（法務省入国管理局参事官室「特報 定住者告示の一部改正—第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの開始について」『国際人流』2010.3, p.23.）。

²⁷ 定住支援プログラムには、日本語教育、社会生活適応指導、就職支援、職業訓練、児童・生徒の修学支援等が含まれており、初年度については、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部のRHQ支援センターにおいて実施された（財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部「日本定住難民雇用促進リーフレット」2010.10. <<http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/pro/pdf/10koyou.pdf>>）。

²⁸ 初年度に受け入れたミャンマー難民5家族27人については、千葉県八街市と三重県鈴鹿市において農業に従事することになった（外務省「第三国定住により受け入れたミャンマー難民の就職先の決定」2011.2.25. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/2/0225_09.html>）。なお、2回目の難民受入れのための面接調査が、2011年2月9日から11日までタイ北西部のメソトで行われている（「ミャンマー難民受け入れへ面接/タイで日本政府調査団」『東奥日報』2011.2.10.）。

²⁹ 「こちら特報部 定住制で来月難民受け入れ（下）地域社会の取り組みカギ 能力発揮へ 環境づくり 共に音楽、食事など『まずは楽しむことから』」『東京新聞』2010.8.1. ほか

³⁰ 「こちら特報部 日本初の難民『第三国定住』小規模『3年で90人』米加は6万人超 基準や待遇も課題」『東京新聞』2010.10.3.

く難民政策を進めることが可能であり、欧米諸国では積極的に推進されている³¹。ちなみに、最大の受入国であるアメリカでは、年間 62,011 人の難民を受け入れている(2009 年)が³²、政府、州、市政府等の自治体、NGO が協力して受入れを行っている³³。連邦政府が受入計画の策定を行い、連邦政府と州、市政府が資金提供・定住支援事業の管理を行う。到着から約 3 か月までの受入れ・生活準備の実施(国務省が資金負担)³⁴、その後の 3～8 か月にわたる就労準備の実施(保健・福祉省が資金負担)、更に 1～数年を要する継続支援(州・市政府等が資金負担)の実際の作業を NGO が行い、政府に報告を行う。また地方の NGO 団体が地域ごとに合った支援を実施し、地元での資金調達を行い、地域の住民(学校、病院、行政ボランティア、定住難民)が共に活動を支えている³⁵。

Ⅲ 現在の難民認定制度の論点

1 適正手続の保障

難民認定手続は、行政手続法(平成 5 年法律第 88 号)の適用除外となっている(第 3 条第 1 項第 10 号)。これは、基本的に国家の主権に関わる事項であるとされており、このような分野について一般国民に対する通常の処分等を対象とする法律を適用することは、法律の意図するところではないからとされる³⁶。これに対して、審査及び手続についての基準が不明確であるとして、これを改めるか、同法で定める審査基準の設置・公開、弁明の機会の付与等の確保を求める意見がある³⁷。さらに、日本弁護士連合会からは、難民調査官によるインタビューの際に弁護士の立会いが認められていないこと、難民調査官が独自に取得した資料、証拠がどのようなものか知らされず、釈明の機会が与えられていないこと等を指摘し、① 1 次審査、異議申立手続を通じて申請者が弁護士を代理人として選任する権利を法律上明記すること、② 出身国の状況に関する資料、申請者本人の状況に関する

³¹ 意欲的に第三国定住に取り組んでいる国々は、難民の受入れに政策的メッセージを込めているとされ、「アメリカは民主主義への脅威を許さないとの強い姿勢を示す。北欧諸国は病人や障害者を優先的に受け入れ、人道支援国家のイメージを発信している」と UNHCR 元駐日代表・滝沢三郎東洋英和女学院大学教授は分析している(「『生き直すため日本へ』第三国定住第 1 陣のミャンマー人家族 積極的な欧米、日本を注視」『朝日新聞』2010.8.27.)。

³² “UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011,” p.55. <<http://www.unhcr.org/4c31e3716.html>> 第 2 位のオーストラリアが 6,720 人、第 3 位のカナダが 6,582 人、他にイギリスが 969 人、フランスが 179 人となっている。

³³ アメリカの難民受入れシステムは、国外に身柄がある者を対象とする米国難民受入事業(United States Refugee Program)と国内に身柄がある者を対象とする米国庇護事業(United States Asylum Program)に分かれる(『アメリカ合衆国における第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び庇護申請者等に対する支援状況調査報告』(財)アジア福祉教育財団難民事業本部, 2005, p.3. <<http://www.rhq.gr.jp/japanese/hotnews/data/pdf/60.pdf>>)

³⁴ 国務省との契約に基づいて、10 団体(NGO 団体とアイオワ州政府)が初動支援を提供する。毎週定期的に会議を開催し、どの団体が受入れを行うか調整する。アイオワ州のホームページに NGO 団体のリストが掲載されている。<<http://www.dhs.state.ia.us/Consumers/RefugeeServices/Links/VoluntaryAgencies.html>>

³⁵ アメリカの難民受入れに関して「在日難民に関するシンポジウム 新たな難民受け入れと新宿区～第三国定住開始にあたって私たちにできることを考える～」(2011 年 1 月 22 日)における小林普子・NPO 法人「みんなのおうち」理事・副代表の報告「米国視察報告 米国における官民協働による難民の定住支援」を参考にした。その他、石川えり「多文化共生のとびら 新たに始まる難民の第三国定住と自治体の役割」『自治体国際化フォーラム』249 号, 2010.7, pp.22-24. を参照。

³⁶ 行政管理研究センター編『逐条解説行政手続法(平成 18 年改訂版)』ぎょうせい, 2006, p.72.

³⁷ 全国難民弁護団連絡会議・特定非営利活動法人難民支援協会「難民認定及び支援に関する要望書」2009.10.13. 難民支援協会ホームページ <<http://www.refugee.or.jp/library/postfile/10pointsproposal091013.pdf>>

る証拠資料、供述調書等難民認定の判断の前提となる全ての資料が開示され、申請者が意見を述べ、釈明をする機会が与えられること、③処分について詳細な理由を付記すること等の要望が出されている³⁸。

2 事実の立証

(1) 調査義務

難民であることの立証責任が申請者にあること及び難民調査官による事実の調査の内容等についてはI 2(2)で述べたとおりであるが、難民認定を行うに当たって法務大臣に補充調査を行う一般的な義務があるかどうかの問題となる。この点について、ミャンマー人に対する難民不認定処分国家賠償請求事件第1審判決³⁹では「難民該当性についての立証義務は専ら当該難民認定申請者にあり、この義務が尽くされない限りは、難民認定を受けられないものと解するのは相当ではなく、法務大臣においても、難民認定申請者自身の供述内容や、その提出資料に照らし、必要な範囲での調査を行う義務がある」と判示したのに対し、同事件控訴審判決⁴⁰は、出入国管理法の難民調査官による事実の調査に関する規定は「法務大臣に一般的に調査義務があることを定めた規定と解することはできない」と判断した。これらの判決に対しては、法務大臣の一般的な調査義務を否定した控訴審判決の解釈は国際難民法における観点からは疑問があると言わざるを得ず、法務大臣に必要な範囲での調査義務を課した第1審判決の解釈が国際難民法における議論に沿うものと言えることのできるとの指摘がある⁴¹。

(2) 「灰色の利益」論

申請者が真に努力し、また難民調査官が調査を尽くしても、申請者の主張を裏付けるだけの証拠の収集が困難な場合が少なくないとされる。このような場合に安易に難民認定を行わずに申請者を本国に送還することとなれば、難民固有の立証の困難さを無視して不可能を強要して難民の人権を侵害し、時には死の危険にさらすことになりかねない。この問題を解決するために難民法の世界で採用されている考え方として「疑わしきは申請者の利益に」という原則があり、「灰色の利益 (benefit of the doubt)」と呼ばれる。「灰色の利益」を適用することについては入国管理上の不都合の観点からの反対論が想定されるが、刑事事件における立証責任が有罪者を自由にするよりも無罪者を有罪とする方がはるかに悪いという基本的価値判断の反映であるように、難民の資格を有しない者が難民認定手続を悪用して在留するよりも、真の難民が迫害のおそれのある国に送還される方がはるかに悪いという基本的価値判断に疑いの余地はないとされる。⁴²

難民条約の統一的な解釈を推進するために UNHCR 執行委員会構成国の委託によって作成された「難民の地位に関する 1951 年の条約及び 1967 年の議定書の下での『難民の地位の

³⁸ 日本弁護士連合会「難民認定手続等の改善に向けての意見書」2002.11.12.

<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2002_30.pdf>; 日本弁護士連合会 前掲注(10)

³⁹ 東京地方裁判所平成 15 年 4 月 9 日判決 (『判例時報』1819 号, 2003.7.11, p.24.)

⁴⁰ 東京高等裁判所平成 16 年 1 月 14 日判決 (『判例時報』1863 号, 2004.9.21, p.34.)

⁴¹ 難波満「第 9 章 事実の立証に関する国際難民法の解釈適用のあり方に関する一考察—イギリスの難民認定実務における事実の立証をめぐる問題の検討を中心として」渡邊彰悟ほか編『日本における難民訴訟の発展と現在—伊藤和夫弁護士在職 50 周年祝賀論文集』現代人文社, 2010, pp.239-240.

⁴² 日本弁護士連合会人権擁護委員会編 前掲注(16), pp.63-64.

認定の基準及び手続に関する手引き』⁴³（以下「ハンドブック」という。）は、「灰色の利益」について、「申請人がその主張を裏づけるために真に努力をしても、その陳述のいくつかの部分について証拠が欠如することがあり… 難民がその事案のすべてを「立証」できることはまれであって、もしこれを要求するとすれば難民の大半は認定を受けることができないことになろう。それ故、申請人に灰色の利益を与えることが頻繁に必要なことになる」（203節）と述べている。しかし同時に「すべての手に入りうる資料が入手されて検証され、かつ、審査官が申請人の一般的信憑性について納得したときに限り与えられるべきもの」であり、「申請人の陳述は首尾一貫してもっともらしいものでなくてはならず、一般的に知られている事実と反するものであってはならない」（204節）と限定を付している。

我が国の判例は、現在のところ「灰色の利益」論を認めていないとされる⁴⁴。すなわち、東京高等裁判所平成12年9月20日判決⁴⁵では、ハンドブックは難民条約解釈の補足的な手段として参照されなければならない、原判決が申請者側の灰色の利益を認めないのは難民条約・難民議定書違反の解釈である、という控訴人の訴えに対し、難民条約及び難民議定書に難民認定に関する立証責任や立証の程度に関する規定はないから、難民該当性の立証基準に関するUNHCRの規定を補足的な手段として参照すべき必然性はないし、ハンドブックはUNHCRによって蓄積された知識に基づくものであり、ウィーン条約法条約⁴⁶で定める補足的な手段（条約の準備作業及び条約の締結の際の事情）に当たらない旨判示している。また、大阪高等裁判所平成16年2月10日判決⁴⁷では、「難民条約及び難民議定書には、難民認定に関する立証責任や立証の程度に関する規定はなく、各締結国の立法政策に委ねられていると解される。そして、ハンドブックは、各国政府に指針を与えることを目的とするものであって、それ自体に法的拘束力を認めることはできずこれを理由に、難民認定の立証責任や立証の程度に関して申請者に灰色の利益を与えるべきであると解することはできない。」と判示している。

3 難民認定機関の独立性

法務省入国管理局は、難民認定機関であると同時に入国の管理を主たる目的とする組織である。難民認定手続において重要な働きを担う難民調査官は、出入国管理を行う入国審査官から指名されている。出入国管理行政との密接なつながりが難民認定の抑制につながる可能性も指摘されており⁴⁸、難民認定審査を法務省入国管理局から独立させるべきである、という意見が多く見られる⁴⁹。特に異議申立機関に関しては、出入国管理行政からの

⁴³ 『難民認定基準ハンドブック－難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き－（改訂版）』UNHCR 駐日事務所、2008。<http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/20090210_rsd.pdf>

⁴⁴ 法務総合研究所 前掲注(1), pp.24-25. これに対して、日本の裁判実務における難民申請者の信憑性判断について「灰色の利益」を明示した裁判例はないものの、「疑わしきは申請者の利益に」の考え方は事実上取り入れられていると言ってもよいのではないかと指摘するものとして、鈴木雅子「第8章 日本における信憑性評価の現状とその課題」渡邊ほか編 前掲注(41), pp.212-213.

⁴⁵ 『訟務月報』47巻12号, 2001.12, p.3723.

⁴⁶ 条約法に関するウィーン条約。1980年発行。従来慣習法として形成されてきた条約法の諸規則を成文化したものであり、条約に関する一般国際法の大部分を反映した最も重要な法源であり、条約の基本法である。杉原高嶺ほか『現代国際法講義』有斐閣, 1992, p.257.

⁴⁷ 『訟務月報』51巻1号, 2005.1, p.80.

⁴⁸ 日本弁護士連合会「難民認定手続等の改善に向けての意見書」前掲注(38)

⁴⁹ 全国難民弁護団連絡会議・特定非営利活動法人難民支援協会 前掲注(37); 新垣修「新たな難民認定制度確立に向けての提言」『UNHCR NEWS』No.28, 2004.3, p.8.

分離を推奨する内容の勧告を国際機関から数度にわたって受けている⁵⁰。2008年5月には、国際連合人権理事会が、難民該当性を再審査する独立した機関の設置について勧告を行っている⁵¹。これに対して日本政府は、既に設立されている難民審査参与員制度が、難民申請の2次審査を行う中立の第三者機関として運営されている、という見解を表明しているが⁵²、2008年10月には、国際連合自由権規約委員会が、参与員が独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから独立した審査ではないとの懸念を表明している⁵³。

4 難民申請者の生活保障

法務省では難民認定審査案件について平成23年3月末までに、原則的には全ての案件を6か月で処理できるように努力する旨宣言し⁵⁴、平成22年7月から四半期ごとの平均処理（審査）期間を公表している。公表されたデータによると、平成22年7月から9月までは12.6か月、同年10月から12月までは14.4か月になっている⁵⁵。しかし、審査の結果、難民認定がなされず、異議申立て・訴訟提起等、経過が長引いた場合には、更に時間が必要である。難民認定者の中には、複数回の申請により認定を得る者も少なくない⁵⁶。

在留資格を有しない者、在留資格があってもその期間が1年未満の者は、国民健康保険の加入が認められていない⁵⁷。また、出入国管理法別表第2の在留資格⁵⁸を有する者以外は生活保護を受けることができず、就労にも厳しい制約が課されている。このように事実上難民認定申請者の生計の途は閉ざされており、申請期間中の生活を支えるには、外務省が財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部⁵⁹を通じて難民認定申請中の生活困窮者に支給

<http://www.unhcr.or.jp/info/unhcr_news/pdf/refugees28/ref28_p08.pdf> ほか

⁵⁰ 国内の意見として、日本弁護士連合会 前掲注(10)ほか

⁵¹ 「人権理事会決議5/1に基づいて設立された普遍的定期的レビュー（UPR）結果文書・仮訳」外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken_r/pdfs/upr_sk0805j.pdf> また、国際連合拷問禁止委員会は、2007年5月に、同様の勧告を行っている（「条約第19条に基づき締約国から提出された報告書の審査 拷問禁止委員会の結論及び勧告（仮訳）」（2007年8月7日 CAT/C/JPN/CO/1）外務省ホームページ

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/pdfs/kenkai.pdf>>。

⁵² 「UPR 結果文書・補遺・仮訳」外務省ホームページ

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken_r/pdfs/upr_skt0808j.pdf> なお、拷問禁止委員会の勧告（同上）に対する日本政府のコメントとして「拷問禁止委員会の最終見解（CAT/C/JPN/CO/1）に対する日本政府コメント（和文仮訳）」外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/pdfs/kaito.pdf>> 参照。

⁵³ 「自由権規約委員会第94回会期 ジュネーブ 2008年10月13日－31日 規約第40条に基づき締約国より提出された報告の審査 自由権規約委員会の最終見解」（2008年10月30日 CCPR/C/JPN/CO/5）外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/jiyu_kenkai.pdf>

⁵⁴ 法務省入国管理局「難民認定審査の処理期間に係る目標の設定と公表について」2010.7.16.

<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00006.html>

⁵⁵ 「難民認定審査の処理期間の公表について」2011.1.

<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00029.html>

⁵⁶ 「衆議院議員山内康一君提出複数回申請者の難民認定状況に関する質問に対する答弁書」（平成22年11月2日内閣衆質176第86号）によれば、平成17年から平成21年の5年間に難民認定を受けた208人中、2回目以降の申請によって認定を受けた者は22名であり、1割を超える。

<http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b176086.htm>

⁵⁷ 日本弁護士連合会人権擁護委員会編 前掲注(16), p.138.

⁵⁸ 「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」を指すが、これらの在留資格を有しているながら難民認定申請をする者はまれとされる（同上, p.137.）。

⁵⁹ 1979年11月に政府がインドシナ難民の定住促進のための事業を財団法人アジア福祉教育財団に委託し、同財団内に難民事業本部が設置された。 <<http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/outline.htm>>

する生活支援金（保護費）が頼りとなる⁶⁰。しかし、この保護費も、難民認定申請者の急増と審査期間の長期化により、2009年4月から9月までの間、15歳未満の子ども、妊婦、60歳以上の高齢者、重篤疾患患者を例外として、支給を求める人の半数に上る100人以上の申請者に対して支給が打ち切られる事態が生じた⁶¹。この措置はその後見直されたが、2010年4月に改めて保護費支給の基準が変更になり、難民認定再申請者は、1回目の申請の不認定処分が地方裁判所係争中の場合を例外として保護費の支給対象から外されることになった⁶²。前掲の人種差別撤廃委員会の最終見解（2010年3月）⁶³では、我が国に対して、全ての庇護希望者の権利、特に適当な生活水準や医療ケアに対する権利が確保されるべきことを勧告している。なお、難民申請者数の多いアメリカ、フランス、カナダ、イギリスにおける申請者への支援体制の状況等については別表を参照されたい。

おわりに

難民の受入れは、多様な文化を受け容れて、新たな発展を育む可能性にもつながる、我が国における外国人受入れという大きな問題の一部であり、長期的な視野で幅広い観点から検討を行うべきであろう。それは、同時に人道問題でもあり、本稿で取り上げた論点について個別の検討を進めることが望まれる。

⁶⁰ 保護費は12歳以上が月額1,500円、12歳未満は750円。宿舍借料は、単身者月額40,000円、2人50,000円、3人55,000円、4人以上60,000円。医療費は必要に応じ実費を支給する（同上、p.138.）。

⁶¹ 小川昂子「難民認定申請者への生活保護費の打ち切り」『部落解放』630号（増刊）、2010、p.115.

⁶² 山内康一「複数回申請者の難民認定状況に関する質問主意書」（平成22年10月25日質問第86号）参照。
<[http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a176086.pdf/\\$File/a176086.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a176086.pdf/$File/a176086.pdf)>

⁶³ 人種差別撤廃委員会 前掲注(22), 23 節

別表 主要国の難民認定制度の概要

	アメリカ	カナダ ¹	イギリス	フランス
難民認定機関	米国市民権・移民業務局（国土安全保障省） ²	カナダ移民・難民委員会 ³ ※独立の行政審判所	英国国境庁（内務省） ⁴	フランス難民及び無国籍保護局（OFPRA）（移民・統合・国家アイデンティティ及び共同開発省） ⁵
異議申立機関	移民控訴委員会（司法省） Board of Immigration Appeals	連邦裁判所 Federal Court of Canada	第一段階審判所（難民支援）（法務省） First-tier tribunal (Asylum support)	庇護権国内裁判所（CNDA）（國務院） Cour nationale du droit d'asile
難民申請数 ⁶	38,080	33,970	46,025	42,118
難民認定数 ⁶	19,800	11,154	9,740	3,907
難民認定率 ⁶	59.7%	53.2%	22.8%	11.1%
補完的保護 ⁶	0	0	2,800	1,141
最終保護率 ⁶	59.7%	53.2%	29.3%	14.3%
申請中の就労の可否	庇護申請後 150 日が経過しても決定が行われない場合には、就労許可申請をすることができる。	就労許可を取得することは可能。	原則として就労は認められない。難民申請から 12 か月を経過しても決定が行われない場合には、就労許可を申請することができる。	原則として就労は許可されない。OFPRA の審査が 1 年を超える場合、CNDA に異議申立てをした場合は、働くことができる。
申請中の公的支援	庇護申請者に特化した支援はない。 *ローカルコミュニティ、地域の NGO が住居の紹介等の支援を行い、言語教育に関しては、教会やボランティア団体のクラスを受けることができる。	医療支援を連邦政府が行い、それ以外の生活保護、住宅支援等は各州が行う。	無料の住居支援、毎週的生活費支給（資格のあるカップル£ 70.34（約 9,400 円 ⁷ ）、18 歳以上の片親£ 42.62（約 5,650 円 ⁸ ）、18 歳以上単身者£ 35.52（約 4,700 円）、16-17 歳 £ 38.60（約 5,110 円）16 歳未満 £ 51.37（約 4,700 円）。無料の医療サービス（国民保健サービス）、公立学校の義務教育（5 歳から 16 歳まで）は無料。	庇護申請者受入施設（CADA ⁹ ）による住宅サービス、財政支援（CADA への入居待ちの申請者に対し、申請後から申請手続が終了するまで一人当たり 1 日€10.54 又は 1 か月€316.20 ¹⁰ ）、無償の医療サービス、学校教育サービス。CNDA の公判において法的支援サービスを無料で受けられる（所得制限あり）。

（出典）各国の難民認定機関のウェブサイト、（財）アジア福祉教育財団難民事業本部作成の各国報告書等を参考に筆者作成。

¹ 現在、難民認定制度の抜本的改革に向けて準備が進められている。新しい制度への変更は 2011 年 7 月から 2012 年 1 月までの間に実施予定（Canadian Council for Refugees, “Changes to the Refugee System-What C-11 Means,” 2010.9. <http://ccrweb.ca/files/c11_summary.pdf>）。

² U.S. Citizenship and Immigration Services. 通常の場合、申請者は、米国市民権・移民業務局に難民申請書類を提出後 21 日以内にインタビューの通知を受け取る。インタビューは、同局が申請書を受領した後 43 日以内に実施される。最初の申請から 60 日以内に決定が行われる。

³ Immigration and Refugee Board of Canada. 申請者は、個人情報調査票をカナダ移民・難民委員会に提出する。委員会の職員が審査を行い、申請が確実で委員会のメンバー（難民認定に関する決定権者）によるヒアリングが必要ないと思われる場合には、委員会職員によるインタビューが実施される。インタビューがなされた場合は、職員はヒアリングなしで申請が認められるべきかどうかについて勧告を行う。ヒアリングが必要ない旨の勧告を委員会のメンバーが容認すれば、直ちに難民認定が行われる。メンバーによるヒアリングがなされた場合、ヒアリングの終わりに口頭で、又は数日後（複雑な事案では数か月後）に郵便で難民認定に関する決定が通知される。

⁴ UK Border Agency. 難民申請者に case owner と呼ばれる専任の担当者が一人つき、インタビューを行い、難民認定の決定を行うほか、申請中に享受し得る支援の調整等も行う。case owner は申請から 30 日以内に決定を出すことを目標としている。

⁵ Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. OFPRA の審査は、重要な案件で 15 日、通常の案件には数週間かかる。6 か月以内に決定がなされない場合には、書面で申請者に通知される（“Guide for Asylum Seekers: Information and Orientation,” 2009, p.20. <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Guide_DemandeurdAsile_GB_HD.pdf>）。

⁶ “UNHCR Statistical Yearbook 2009,” pp.89-92. データはすべて 2009 年（一部筆者において再計算）。難民申請数と難民認定数の数値は、アメリカとイギリスについては人数と件数を合算した数値であり、フランスとカナダについては人数である。なお、補完的保護とは、難民の地位を認定しないが、人道的な配慮等により在留を認める場合を指す。

⁷ 1 ポンド、133.50 円で計算。

⁸ 1 歳未満の乳児がいる場合は週に £ 5 追加される。妊婦及び 1 歳から 3 歳までの子どもがいる場合は £ 3 追加される。妊娠している場合は、別途 £ 300 の出産手当を受けることができる。

⁹ Centre d'accueil pour demandeurs d'asile の略称。

¹⁰ 日本円にして 1 日当たり約 1,190 円。月額約 35,721 円。（1 ユーロ 112.97 円で計算）