

芦屋大学論叢 第75号  
(令和3年7月27日)抜刷

## 日本における難民認定手続の現状と課題

安 藤 由香里



# 日本における難民認定手続の現状と課題

安 藤 由香里

## 1. はじめに

本稿は日本における難民認定申請者の現状および課題を明確にすることを目的とする。2021年5月は「出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）」にとって激動の時であった。2021年第204回国会開催中の2021年2月18日に、まず、難民等保護法案・入管法改正案からなる野党案が議員立法として参議院法務委員会に提出された<sup>1)</sup>。次に、翌日の2021年2月19日に「入管法の一部を改正する法律案（以下、入管法改正法案）」が閣議決定された<sup>2)</sup>。政府案に対して、各種団体からさまざまな問題点が指摘され<sup>3)</sup>、国連人権諸条約の義務に違反していると国連特別報告者らの共同声明が出され<sup>4)</sup>、また国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）<sup>5)</sup>も懸念を示した。その後、2021年5月18日に同法案は取り下げとなつた<sup>6)</sup>。

確かに国際人権条約の観点からみて、日本が批准している「市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約）」などに抵触する可能性が高い法案であり、国際法・国際人権法・憲法研究者有志一同が「入管法改正案の審議において国際人権機関の勧告を真摯に検討し、国際人権法との合致を確保することを日本政府に求める声明」を、2021年5月11日に発出した<sup>7)</sup>。

とりわけ以下は看過できないであろう。1) 送還停止効を外す場合、独立した機関または司法の審査なしではノン・ルフルマン原則の違反になり得る。2) 補完的保護が、難民条約の5つの理由以外のすべての条件を満たす者とする場合、国際的な補完的保護とは全く異なる。3) 収容は「必要性」「合理性」「比例性」の判断を独立した機関または司法が審査し、収容は最後の手段と国連人権諸条約の委員会は繰り返し勧告している<sup>8)</sup>。

難民認定手続を取り巻く日本的情勢は刻々と変化しているのであるが、果たしてどのような現状であり、何が課題かについて以下見ていくこととする。

## 2. 現実的なおそれの判断

難民にかかわる訴訟は非常に特殊である。行政手続で難民として不認定となった場合、司法に不服を訴え、司法判断を仰ぐことができる。しかし、その特殊性は2点において突出している。1点目は証拠である。難民不認定取消訴訟では、客観的証拠を提出できない場合が頻繁に起こり得る。身分証明書や迫害の証拠を持って移動すること自体が自らを破滅に追い込む危険性を孕んでいるため、難民認定申請者は客観的証拠を敢えて持たない者が多い。そのため、難民認定手続において、難民認定の判断権者が依拠するための重要な判断材料のひとつは、難民認定申請者が述べる供述の信憑性評価のみとなることが頻繁に起こる。2点目は「現実的なおそれ」の判断である。通常の裁判所が取り扱う訴訟は、真実探究であるため、過去の事実認定が主な裁定事項となる。これに対して難民不認定取消訴訟では、迫害を受けた過去の事実は現実的なおそれがあるかどうかを判断する情報のひとつとなるが、あくまでも判断の基準は「現実的なおそれ」が帰国した場合にあるかどうかである。現在では、「現実的なおそれ」基準が当然に適用されている英國、ニュージーランド

ド、オーストラリアであるが、当初から「現実的なおそれ」基準が確立されていたわけではない。英国では「合理的な可能性」と呼ばれ、ニュージーランドでは1991年が「現実的なおそれ」のターニングポイントであり、オーストラリアでは「現実的な見込み」と呼ばれていた「現実的なおそれ」基準は、各国の難民弁護士の果敢な挑戦、それに応えた裁判官や審判官の苦悩と努力で積み上げられた賜物であろう<sup>9)</sup>。難民認定手続は「本物」の難民を見分けて正しく保護し、「偽物」の難民を見分けて保護しないことである。その任務遂行は、通常の入国審査官から単に部署を替えるのみでうまくいくものではなく、それなりの期間、専門研修を受け、かつマインドセットなしではうまくいかない。とりわけ「現実的なおそれ」基準は、刑事訴訟や民事訴訟の基準でなく、難民の特殊性を鑑みて、難民認定申請者が述べる供述の信憑性を信憑性評価ボックスに当てはめてシステムティックに適用するのが国際基準である<sup>10)</sup>。

### 3. ノン・ルフルマン原則と難民認定の判断時期

「難民の地位に関する条約（以下、難民条約）」および国際人権諸条約に規定されているノン・ルフルマン原則とは、出身国へ送還されれば、「生命または自由が脅威にさらされる」おそれがある者、「拷問が行われる」おそれがある者、「拷問または残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰」を受けるおそれがある者を送還から保護する原則である。いわゆる「人権先進国」が、人権侵害の疑われる「人権開発途上国」へ送還したことにより、人権侵害の引きがねを引くかもしれない皮肉な現実から保護する、国際人権保護の根幹にかかわる原則である。

日本の難民訴訟における裁判例と国際人権条約における保護についての国際人権法の重要な点はいくつかみられるが、特に以下4点を指摘したい。

第一に、国際的平面では、欧州人権裁判所の1989年ゼーリング事件<sup>11)</sup>が大きな転機となった。すなわち、ゼーリング事件以後、人権と基本的自由の保護のための条約（以下、欧州人権条約）3条が残虐な取り扱いにさらされるおそれがある場合、送還できない法理を確立した。本事例は、ノン・ルフルマン原則のリーディング・ケースと一般的に言われているが、犯罪人引渡しを同条約の保護から除外する欧州人権委員会の既存の解釈を変更するものではあるが、難民認定申請を却下された者が直面する拷問等からの保護と全く同一とは考えられない。しかし、刑罰に値する犯罪人さえ拷問や残虐な取り扱いにさらされない権利を保障されているのであるから、難民認定申請者はいわんやという意味であらゆる場合に送還できない原則を確立した意味で実質的に影響を与えている。

第二に、欧州人権裁判所の1989年ゼーリング事件から1997年チャハル事件<sup>12)</sup>の一連の判例法が、拷問禁止委員会の見解および自由権規約委員会の見解で送還に関連する決定に影響を与えていると考えられる。冷戦後の国際社会の中で、東（社会主義）から西（資本主義）へ保護を求める構図から南（開発途上国）から北（先進工業諸国）へ保護を求める構図へ変化した。その中で難民認定手続の厳格化が欧州中心に進められ、送還からの代替的保護を検討する必要性に迫られた。欧州人権秩序の中で、法的拘束力を有する欧州人権裁判所のもたらす判定の重みは欧州諸国に当然重くのしかかる。裁判所と異なり法的拘束力を有さない準司法機関である拷問禁止委員会や自由権規約委員会のメンバーの大多数は、欧州出身であったり、欧州で教育を受けたりして、何らかの形で欧州人権秩序の影響を受けていると考えられる<sup>13)</sup>。また、国際法全体構造の中で分裂化を引き起こさないように、お互いが他機関の判断を気にかけている傾向も見られる<sup>14)</sup>。最近の欧州人権秩序の新しい動きとして欧州連合は、「人権」を扱うことについて欧州評議会との調整にかなり気

をかけている<sup>15)</sup>。その一例が、欧州連合司法裁判所と欧州人権裁判所、欧州委員会の定期会合である<sup>16)</sup>。従来、欧州連合と欧州評議会は明確な住み分けを行っていた。欧州連合は、欧州共同体の目的であった欧州市場の管理を主要なマンデートとし、欧州評議会は、民主主義の達成を主要なマンデートとしてきた。しかし、グローバル化に伴う人の移動は、両者の住み分けを困難にした。難民保護の文脈では、欧州における決定的なターニングポイントは2004年の欧州資格指令である<sup>17)</sup>。それまでは、欧州人権条約3条に基づく、追放・送還の禁止が欧州人権裁判所の判例法として蓄積してきた。しかし、2004年の欧州資格指令を転機として、欧州連合司法裁判所で難民に関する事件が増加してきている<sup>18)</sup>。欧州委員会が中心として発展した欧州共通庇護制度（CEAS）<sup>19)</sup>との関連で、補完的保護は目覚しく発展したと言えよう。その発展に拍車をかけたのがシリア難民の大量発生である。欧州は、難民条約では保護されない「紛争」に起因する保護を行う必要性にせまられたからある<sup>20)</sup>。

第三に、欧州人権裁判所の仕組みが欧州人権委員会と統一されて以後、非欧州市民（第三国市民＝外国人）の権利保護が強化されたと考えられる。欧州委員会よりも欧州人権裁判所は人権重視の判定を出している傾向が見られる。それは、公共の秩序や公共の福祉と欧州人権条約上の個人の権利保護をどのように解決するかという命題で、公共の福祉と拷問にさらされるおそれを比較することはできないことを明確にした。

第四に、欧州人権裁判所の間接送還事件である2000年T.I.事件<sup>21)</sup>はその後の追放・送還事件へ影響を与えており、直接送還のみならず、拷問にさらされる間接送還も禁止する実行は、その後の欧州人権裁判所の判例法、拷問禁止委員会の見解で踏襲され続けている。

拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取り扱いまたは、刑罰に関する条約（以下、拷問等禁止条約）は、自国の管轄下にない領域においても拷問が行われることを抑制するために、個人を送還してはならない国家の義務を明示している。また、欧州人権条約や自由権規約は、拷問の禁止から保護するために、ノン・ルフルマン原則を実際に適用してきた。ノン・ルフルマン原則に関する締約国の義務の中身が複雑であるのは、複数の国が関与しているからだ。また、現時点で将来起こり得る出来事、すなわち、「現実的なおそれ」を判断しなければならないとする時間的因素が、より問題を複雑にしている。

国際人権条約上のノン・ルフルマン原則は、拷問の完全な禁止が目的であり、その目的を成就するための手段としてあらゆる人を拷問から保護している。拷問のおそれがない第三国へ送還した後に拷問のおそれがある国へ送還される場合、締約国の義務とは、送還した「後に」拷問にあったかどうかを問うのではなく、第三国へ送還する時点で、その国を経て他の国で拷問にさらされることが予見できたにもかかわらず送還を行う責任を問うものであり、その可能性を審査する締約国の義務を問うものである。すなわち、拷問にさらされる可能性が高い場所へ送還してはならないことが重要なのである。

拷問のおそれがある国かどうかを立証する責任は、原則的には、被害者であると主張する通報者側にあると解されている。こうした立証責任がそれを主張する側にあるとすれば、送還先国が通報者にとって安全であると立証する責任は、送還を行う締約国側にあるとする考えがあり得ないわけではない。そして、拷問を受けるおそれがある国への送還は、拷問等禁止条約締約国の義務に違反するのであるから、通報者の安全を立証することは締約国にとって重要な義務事項である。安全とは、送還先の国が拷問を行わないだけでは足りず、その国が拷問の行われるおそれがある国へ送還しないことを含むとしなければ、拷問等禁止条約の目的である拷問からの保護は確保されない。したがって、拷問にさらされることが予見される国へ送還することは、直接送還、「間接」送還の別にかかわらず、拷問等禁止条約3条の違反となる。

「間接」送還の禁止は、現代の国際社会におけるノン・ルフルマン原則の意義と本質を示している。拷問等禁止条約の事例ではないが、拷問にさらされる国へテロリストを送還してはならないことが再確認されて

いる<sup>22)</sup>。「テロとの戦い」を主張する諸国が存在する現状だからこそ<sup>23)</sup>、「間接」送還の禁止を含むノン・ルフルマン原則の適用を徹底する必要性が、より高まっていると言えよう。

ノン・ルフルマン原則の適用に、英米法の考え方であるクリーン・ハンドである必要はない。その理由は、ノン・ルフルマン原則は、その者が正規滞在者であるか、非正規滞在者であるかどうかにかかわりなく適用されるからである。そして、追放・送還であろうと、犯罪人引渡しであろうと、拷問または残虐な取扱い等にさらされる「現実的なおそれ」があれば、あらゆる者に適用されるのである。

このように、難民条約で保護されない者を保護する発想から発展した国際人権法上のノン・ルフルマン原則は、国際人権法の発展に寄与したと言える。難民の地位の認定は、未だ各国の裁量に委ねられており、庇護権が個人の権利として認められるには難しい状況がある。そうした状況下で、今まで各国の裁量とされてきた外国人の滞在に対し国家に一定の制限を課すことになるノン・ルフルマン原則が人道的な見地からではなく、個人の権利として認められた点は見逃せない。

#### 4. UNHCR ハンドブックの意義

UNHCR ハンドブックとは<sup>24)</sup>、各国の「難民認定手続きにおいて条約を解釈する際の国際基準」および「裁判所において解釈の拠り所として扱われ」ていると、UNHCR 日本・韓国地域事務所（当時）は日本語版への序で説明している。そこでまず、UNHCR ハンドブックが作成された経緯を確認していく。

1951 年難民条約は、その前文で、「UNHCR が難民の保護について定める国際条約の適用を監督する任務を有し」、「各国と UNHCR との協力により、難民問題を処理するためにとられる措置の効果的な調整が可能となる」と定めている<sup>25)</sup>。そして、難民条約 35 条「締約国の機関と国際連合との協力」では、「UNHCR と協力」し「条約の適用を監督する責務の遂行に際し、便宜を与える」と定めている。また、1950 年の国連総会決議 428(V) で採択された、国連難民高等弁務官事務所規程（以下、UNHCR 規程）パラグラフ 8(a)は、「難民保護のための国際条約の締結および批准を促進し、その適用を監督し、かつその修正を提案する」と定めている<sup>26)</sup>。

毎年、各国代表で構成される UNHCR 執行委員会は、ジュネーヴで会合を開催し、「難民の国際的保護に関する結論」を採択している。その UNHCR 執行委員会の要請に基づき、作成されたのが UNHCR ハンドブックである。UNHCR 執行委員会は「難民の保護について政策を決定する機関」として、国連総会決議第 1166 号(XII) および国連経済社会理事会決議第 672 号(XXV) によって設立されたのであるが、UNHCR 執行委員会はどのような背景で UNHCR ハンドブックの作成を要請したのであろうか。UNHCR 執行委員会の第 28 回会合は、1977 年 10 月 4 日から 10 月 12 日に、ジュネーヴの国連欧州本部で開催された。ノルウェーが議長国、ユーゴスラビアが副議長国、ナイジェリアが報告国であり、委員会メンバーは、アルジェリア、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、コロンビア、デンマーク、フランス、西ドイツ、ギリシャ、バチカン、イラン、イスラエル、イタリア、レバノン、オランダ、ナイジェリア、ノルウェー、スウェーデン、スイス、チュニジア、トルコ、ウガンダ、英國、タンザニア、米国、ベネズエラであった。そして、オブザーバーは、アンゴラ、アルゼンチン、チリ、キューバ、キプロス、ジュブティ、エジプト、エチオピア、フィンランド、インドネシア、アイルランド、コートジボワール、日本、レソト、ルクセンブルク、マレーシア、マリ、モーリタニア、モロッコ、ニュージーランド、ペルー、フィリピン、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、セネガル、ソマリア、タイ、ヴェトナム、ザンビアであった。同会合の委員会が、難民の国際的保護に関する結論第 8 号(XXVIII)「難民の地位の認定」を採択した<sup>27)</sup>。その全文は以下である<sup>28)</sup>。

執行委員会は、

- (a) 難民の地位を認定する手続の重要性に関する高等弁務官の報告に留意し、
- (b) 1951年条約および1967年議定書にもとづく難民の地位を正式に認定する手続を設置している締約国が限られていることに留意し、
- (c) ただし、多数の政府が当該手続の設置について積極的に検討していることに満足の意をもって留意し、
- (d) 1951年および1967年議定書の締約国のうち、当該手続を設置するための措置を未だとっていないすべての政府が、近い将来その措置をとり、ならびに、当該手続にUNHCRが適切な形で参加することについて好意的な配慮を払うよう希望し、
- (e) 難民の地位を認定する手続が、次の基本的な要件を満たすよう勧告した。
  - (i) 締約国の国境または領域内において難民認定申請者が出頭する先の権限のある係官（例えば、入国審査官または国境警備官）が、関連する国際文書の範囲内に入る可能性のある事案の処理について明白な指示を受けていること。当該係官は、ノン・ルフルマン原則に従って行動し、当該事案を上級機関に付託するよう要請される。
  - (ii) 難民認定申請者が、従るべき手続の内容について必要な教示を受けること。
  - (iii) 難民の地位についての申請を審査し、第一次的な決定を下す責任を有する明白に特定された機関一可能な限り単一の中央機関一があること。
  - (iv) 難民認定申請者が、事案を関係機関に提出するために必要な便宜（能力ある通訳の提供を含む。）を受けること。難民認定申請者は、UNHCRの代表と接触する機会も与えられる。難民認定申請者は、当該機会について適切に周知されること。
  - (v) 難民認定申請者が、難民と認められた場合に、その旨を適宜告げられ、難民としての地位を証明する文書を交付されること。
  - (vi) 難民認定申請者が、難民として認められなかった場合に、既存の制度に従って、同一の機関または異なる機関（行政機関であると司法機関であるかを問わない。）に当該決定の正式な再審査を求めるため相当な期間を与えられること。
  - (vii) (iii)の権限ある機関が最初の申請について決定を下すまでの間、難民認定申請者が当該国にとどまる 것을 허가されること。ただし、当該機関が当該申請を明らかな濫用と立証した場合を除く。難民認定申請者はまた、高次の行政機関または裁判所への不服申立てが係属している間、当該国にとどまる 것을 허가されること。
- (f) またUNHCRに対し、1951年条約および1967年議定書の締約国の意見に相応の考慮を払い、難民の認定の域外効果の問題について詳細な研究を行うよう要請する。当委員会は、難民条約および議定書の締約国が他の締約国による難民の地位の認定を容認することが一般に望ましいという諸代表によって表明された意見に留意しつつ、当該研究にもとづいて、後の会期に、この問題について妥当な見解を示す。
- (g) UNHCRに対し、難民の地位を認定するための手続および基準に関する手引き—各國政府に指針を与える目的で—発行し、ならびに、難民の地位の認定に関する重要な諸決定を一個別の事案の秘密の性質および事態の特殊性を相応に考慮したうえで—配布する可能性について検討するよう要請した。

以上のように、UNHCR執行委員会は、本結論(g)によって、「各國政府に指針を与える目的」でUNHCR

ハンドブックの発行を要請した。『難民の国際的保護に関する結論(選集)』の日本語版への序では、難民の国際的保護に関する結論は、「1951年の難民条約に基づいて庇護を与える責任のある『各国』の政府機関に対しても重要な指針を与え」、「国際法上の法的拘束力はないものの、執行委員会のメンバーである各国政府代表の一致した支持を得ており、これら政府に共通の見解を反映している」と位置付けられている。日本政府代表も参加しており反対意見を表明していない。つまり、日本も一致した支持をしており、共通の見解を有していると国際的にはみなされている。しかし、これらはあくまでも、文書を発行しているUNHCRの立場であるので、UNHCRハンドブックの効果について、他国がどのような立場をとっているかを見る必要がある。

日本政府が難民政策について特に注目していると考えられる<sup>29)</sup>、オーストラリアでは、「UNHCRハンドブックは、国内法において権限のある地位を有さない。しかし、オーストラリア最高裁判所は、難民認定の実務的な指針としてみなしている」と述べられている<sup>30)</sup>。オーストラリア最高裁判所で、UNHCRハンドブックの使用について述べた事件として有名なのはChan事件<sup>31)</sup>である。そこで、Mason判事は、「私はハンドブックを条約の該当箇所の意味を解釈するための文書というよりは、難民を認定する者が使用するための実務的な指針とみなす。」と述べた<sup>32)</sup>。Chan事件を含む他事件におけるUNHCRハンドブックの使用について、オーストラリアの裁判例の分析をしたオーストラリア移民・難民法の事例・コメントでは、Chan事件よりも前の事例であるSomaghi事件のGummow判事やMorato事件のLockhart判事が、「条約解釈の手助けとしてのハンドブック使用」と述べている<sup>33)</sup>。UNHCRハンドブックに法的拘束力がないことはUNHCR自身が認めている。また、オーストラリアにおいて国内法で権限を有するわけではない。しかし、「条約解釈の手助け」あるいは「決定権者のための実務的な指針」として活用されており、真正面から法的拘束力がないと退けていない点が日本との大きな違いである。

## 5. 名古屋高等裁判所におけるUNHCRハンドブックの適用

2016年7月および9月に名古屋高等裁判所で画期的な判決が出された。日本で初めてUNHCRハンドブックを引用し、難民認定申請者の立証責任の緩和を説示した。裁判長の藤山雅行裁判官は、東京地方裁判所任官時も、国際基準を理解した判決を出していた。難民認定申請者に対する立証責任の過剰な負担は、日本の難民訴訟において重要な課題のひとつであったが、UNHCRハンドブックを参照し適用することはなされてこなかった。しかし、ネパール難民不認定処分取消等請求控訴事件（名古屋高等裁判所平成28年7月13日判決 平成27年(行コ)第71号）およびネパール難民不認定処分取消請求控訴事件（名古屋高等裁判所平成28年9月7日判決 平成28年(行)第2号）では明確にUNHCRハンドブックが参照され適用された。

本件のネパール国籍の難民認定申請者は、ネパールで非国家主体のマオイスト（毛沢東主義）から迫害をうけるおそれを主張していた。名古屋高等裁判所は、UNHCRハンドブックを参考し、「難民の地位の認定を申請する者は、通常、非常に不利な状況に置かれていることが想起されねばならない。そのような者は慣れない環境の中にあって、しばしば母国語以外の言葉で、外国の当局に自らの事案を申請するについて技術的および心理的な重大な困難を経験するかもしれない。」と判示した（パラグラフ190）。そして、「申請を提出する者に立証責任があるのが一般的な法原則である」が、「申請人は書類やその他の証拠によって自らの陳述を補強することができないことも少なくなく、むしろ、その陳述のすべてについて証拠を提出できる場合のほうが例外に属」し、「立証責任は原則として申請人の側にあるけれども、関連するすべての事実を確認

し評価する義務は申請人と審査官の間で分かちあうことになる。」とも判示した（パラグラフ 196）。さらに、すでに出国した控訴人が、国の一般的な状況や出発後の状況を国外から知ることは困難であるとし、申請者の立証責任の負担を緩和した。統いて、「処分行政庁が、在外公館や外交ルートを使い」、「申請者の出国時および処分時の国籍国の具体的な政治情勢や治安状況を把握し、立証のための資料収集をすることは容易にでき」「処分行政庁は、単に申請者の主張立証を争えば足りるというものではなく、自ら積極的な主張立証を行うことが要請されている」と判示した。これは、UNHCR ハンドブックを引用して、難民認定申請者の立証責任を緩和した日本で初めての司法判断である。日本の裁判所は難民認定申請者に対し、民事訴訟と刑事訴訟と同程度の立証基準を長期にわたって証明するよう求めてきた。しかし、本判決では、通常の民事訴訟や刑事訴訟とは異なり、難民訴訟が特殊であり、UNHCR ハンドブックを参照し、その点を明確にしたと言えよう。

## 6. 空港における難民認定手続と入管収容

日本の空港に飛行機で到着して難民認定申請をしようとするとき、入管職員から帰国するように促され、難民認定申請が困難な状況が複数あったとの声が聞こえてきた。それが事実だとすると、難民条約に違反する可能性が高い。

まず、難民条約 31 条 1 項は、「締約国は、その生命または自由が第 1 条の意味において脅威にさらされていた領域から直接来た難民であって許可なく当該締約国の領域に入国した場合は許可なく当該締約国の領域内にいるものに対し、不法に入国した場合は不法にいることを理由として刑罰を科してはならない。ただし、当該難民が遅滞なく当局に出頭し、かつ、不法に入国した場合は不法にいることの相当な理由を示すことを条件とする。」と規定する。つまり、たとえ、難民認定申請者が、真正でないパスポート（偽造パスポートなど）で入国しようとしたとしても処罰してはならず、かつ、入管収容も正当化されない。また、難民条約 33 条 1 項は、「締約国は、難民を、いかなる方法によつても、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放したまは送還してはならない。」とするノン・ルフルマン原則がある。本人が難民認定申請を希望しているにもかかわらず、難民かどうかの審査をしないで帰国を促すことはノン・ルフルマン原則に違反する可能性がある。

関西国際空港で難民認定申請を行ったアフリカの某国出身 A さんに 2021 年 3 月 22 日にオンラインインタビューを実施した。本人の承諾および支援者の承諾を得て以下掲載する。

A さんは、本国で人権 NGO 活動家として迫害を受けたため、隣国へ逃れた。しかし、2014 年から隣国外国人排斥が激しくなり、隣国にある出身国の大使館で活動家が毒殺されたと聞き、大使館へ行けず、他の偽造パスポートで関西国際空港へ到着した。関西国際空港で難民認定申請をしたい旨申し出ると同時にパスポートが偽造であることも申告したところ、関西国際空港内の上陸防止施設<sup>34)</sup>に滞在となつた。国会答弁によると、「難民認定申請は、本邦にある外国人であればこれをすることができます、上陸を拒否された者であつても、申請があれば上陸港の入国管理官署で受理している。この場合、難民認定申請があつた時点で、当該外国人に対し上陸防止のための措置（上陸防止施設等にとどめること）を執ることになる。その後、難民認定申請が不認定となつたときは、当該外国人を本邦から退去させることになるが、事案によっては不認定となる以前の段階で収容することもあり得る。」とされる<sup>35)</sup>。1998 年当時は、関西空港上陸防止施設の警備業

務は株式会社国際人流トライサービスに委託とあるものの<sup>36)</sup>、入札で決められるため現在は同社であるかどうか不明である。

Aさんは上陸防止施設に滞在しながら、収容令書のインタビューを4日間、朝9:30から夜8:30まで受けた。その際の通訳は、最初10分ほどスワヒリ語の電話通訳で、その後5分から10分ほどフランス語の通訳が来て去り、英語でインタビューが行われたそうである。Aさん曰く、最初から英語で大丈夫と伝えていたにもかかわらず、他の言語で行われたのは、出身国を確認するために英語以外の通訳をいたのはないかと推測していた。空港で難民認定申請が出来たが、その後、関西空港の入管に移送され、更に大阪出入国在留管理局に移送された後、難民認定申請のインタビューが英語で行われた。この時既に難民認定申請してから約1ヶ月半が経過していた。2ヶ月で、地方入管での一時審査による難民認定手続は不認定となつたが、それを不服として、審査請求中である。新型コロナウイルス感染症の影響であるのか難民審査参与員による口頭意見陳述は、2021年3月22日のインタビュー時点ではまだ連絡なしであった。現在、Aさんは、収容代替措置（Alternative to Detention: ATD）として仮放免中である。ATDとは、「公式、非公式にかかわらず、在留資格に関する理由で収容されないためのあらゆる法律、政策、慣行」を指す<sup>37)</sup>。日本では、空港において難民としての庇護を求める者に係る住居の確保等に関する事業として実施されている<sup>38)</sup>。仮放免中の難民認定申請者は就労が許されていないため、滞在費用が問題となる。人間として生きていくためには、当然に居住費、飲食費などがかかってくるからである。外務省の外郭団体である、公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（以下、RHQ）は、難民認定申請者のうち、調査に基づいて生活困窮者と認められる者に対して、1995年度から保護費（生活費・住居費・医療費）の支給を行っている<sup>39)</sup>。保護費は当初1,500円/日であったが、現在は1,600円/日である。つまり、1ヶ月が30日であれば48,000円を支給されるが、財源が限定されているため、保護費の支給を受けられない者の処遇が問題となっている。Aさんは保護費を申請しRHQ職員にインタビューを受け、4ヶ月後に支給となった。しかしそのインタビューでは、「本当にお金はないのか」、「本国の銀行口座残高証明を出しなさい」、家を訪問して家の中にある物について、「これはあなたの物か」など根掘り葉掘り聞かれるため、精神的に非常に辛く“Mentally Tortured”と表現していた。本国の銀行口座の残高証明を提出できないため、保護費を申請するのを断念する者もいるとのことであった。水際で申請させないように止めようとする生活保護申請と似ている状況である。

## 7. 口頭審理請求と口頭意見陳述実施の減少

難民認定申請と退去強制手続は異なる手続のため原則として、別に平行して進むこととなる。しかし、現行入管法には「送還停止効」が規定されている（入管法61条の2の6第3項）。送還停止効とは、難民認定申請中は、終局判断が出るまで退去強制手続が停止し、本国へ送還されない効力である。

退去強制事由が疑われる者は、入国警備官による違反調査後、入国審査官に引渡され、以下の三段階の違反審判手続となる。第一に、入国審査官による違反審査、第二に、特別審理官による口頭審理、第三に、法務大臣による裁決である。2019年の違反審査受理は19,853件で昨年より増加しているが、口頭審理請求件数は2,326件で、違反審査受理数の11.7%、2018年と比べ1件（0.04%）減少した<sup>40)</sup>。

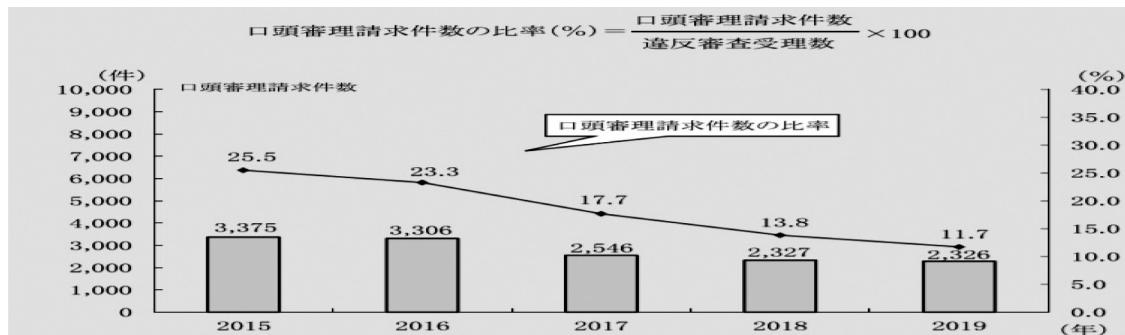
表1：違反審査・口頭審理・法務大臣裁決の受理件数および処理状況の推移（件）

区分	年	2015	2016	2017	2018	2019
違反審査	受理	13,233 (594)	14,198 (484)	14,407 (414)	16,827 (402)	19,853 (370)
	既済	非該当 5	3	2	1	—
	既済	退去強制令書発付 5,409	6,008	6,723	7,736	8,306
	既済	口頭審理請求 3,375	3,306	2,546	2,327	2,326
	未済	出国命令書交付 3,573	4,101	4,423	6,223	8,702
口頭審理	未済	その他 871	780	713	540	519
	受理	3,871 (476)	3,945 (568)	3,273 (653)	2,946 (547)	3,040 (651)
	既済	非該当 1	—	1	—	—
	既済	退去強制令書発付 77	145	159	114	95
	既済	異議申出 3,163	3,078	2,522	2,128	2,256
裁決	未済	出国命令書交付 —	—	—	—	—
	未済	その他 630	722	591	704	689
	受理	3,526 (357)	3,478 (376)	3,352 (818)	2,966 (822)	2,819 (544)
	既済	理由あり —	1	1	—	—
	既済	理由なし 3,110	2,588	2,415	2,331	2,211
未済	未済	出国命令書交付 —	—	—	—	—
	未済	その他 416	889	936	635	608
	未済	—	—	—	—	—

(注) 受理件数の括弧内は前年からの継越件数で内数である。

2020年版「出入国在留管理」54頁 <http://www.moj.go.jp/isa/content/001335866.pdf> (2021.5.31)

表2: 口頭審理請求件数およびその比率の推移

2020年版「出入国在留管理」55頁 <http://www.moj.go.jp/isa/content/001335866.pdf> (2021.5.31)

上の表を見ると、2015年は25.5%から2019年は11.7%へと口頭審理請求件数の比率が年々、減少していることが見て取れる。この理由として、被退去強制者は、退去強制の口頭審理と難民認定の不服申立（審査請求）の口頭意見陳述の違いがわかつていない場合が想定される。退去強制の口頭審理が減少しているのと同様に、審査請求の口頭意見陳述も減少している。

審査請求の申請書には口頭意見陳述の希望有無の項目がなく、申立時に、窓口で、別紙で口頭意見陳述を希望するか放棄するかを選択する仕組みとなっている。難民認定申請者は口頭意見陳述の重要性を理解しておらず、職員に放棄を誘導される場合があると支援者からきかされた。例えば、イエメン人の場合、「あなたはイエメンだからやらなくても大丈夫」と言われ、そのまま口頭意見陳述の放棄にチェックした事例があるようである。本人は手続を理解しないまま、口頭意見陳述不実施通知書（写真1参照）および手続終結通知書（写真2参照）が同時に送付され、その後に難民不認定通知が送付されてくる。その時点で事態の重要性にやっと気付き、何とかして欲しいと支援者を頼ってくる者が増加しているそうである。しかし、弁護士を通して、法務大臣、出入国在留管理局審判部門、難民審査参与員に向か、手続終結を撤回し、口頭意見陳述実施を要請したが、認められなかった事例がある。

写真1：口頭意見陳述不実施通知書

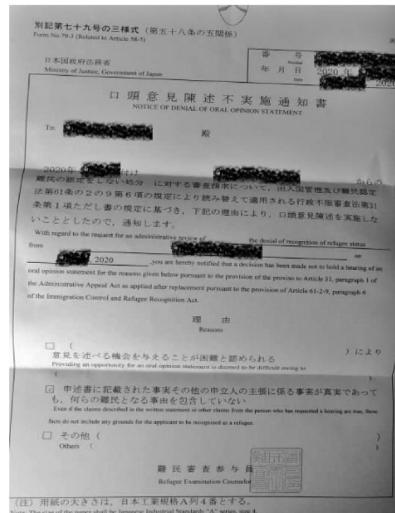
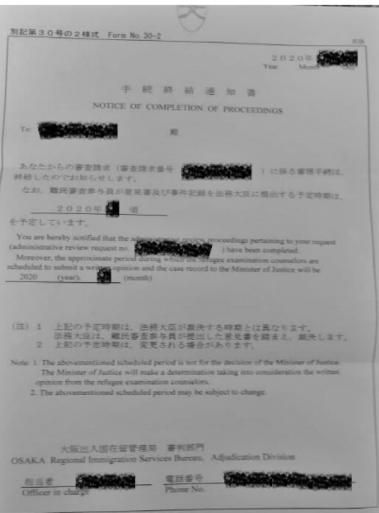


写真2：手続終結通知書



出所：難民認定申請者提供

出入国在留管理庁が毎年3月頃に出すプレスリリースによると、2019年は、「口頭意見陳述等期日を実施したのは582人、実施しなかったのは5,440人。口頭意見陳述等期日を実施しなかった5,440人のうち、口頭意見陳述の申立てを放棄した者は4,388人」である<sup>41)</sup>。2020年は「口頭意見陳述等期日を実施したのは513人、実施しなかったのは4,759人。口頭意見陳述等期日を実施しなかった4,759人のうち、口頭意見陳述の申立てを放棄した者は2,721人」<sup>42)</sup>である。このように実施希望に反して、不実施となっている者が相当数いることは看過できない。2019年の不実施率は45%、2020年の不実施率は75%と非常に増加しているのは、コロナ禍のみが理由ではないようである。

表3：口頭意見陳述の実施率

年	実施	実施希望	不実施	放棄	実施率	不実施率
2019年	582	1,052	5,440	4,388	55%	45%
2020年	513	2,038	4,759	2,721	25%	75%

出所：筆者作成

全国難民弁護団連絡会議は、口頭意見陳述が実施されていない状況について「難民審査請求手続 口頭意見陳述不実施7割」と警笛を鳴らしている<sup>43)</sup>。また、日本弁護士連合会は、「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」を2020年8月27日に発出し、「昨年1年間の難民不服審査の裁決案件6022件のうち、4388件もの案件で口頭意見陳述の機会を放棄したものとされており、その放棄の任意性に関して疑義がある。」としている<sup>44)</sup>。

## 8. おわりに

2021年5月28日、法務省入管庁は、「本国情勢を踏まえた在留ミャンマーへの緊急避難措置」を発出した。「ミャンマーにおける情勢不安を理由に本邦への在留を希望するミャンマー人については、緊急避難措置として、在留や就労を認め」、かつ「難民認定申請者については、審査を迅速に行い、難民該当性が認められる場合には適切に難民認定し、難民該当性が認められない場合でも、上記と同様に緊急避難措置として、在留や就労を認める」ことになった。在留資格については特に気になるところであり、「現在有している在留資格に基づく活動が満了した方」については、原則として、「特定活動（6ヶ月・就労可）」への在留資格変更許可申請が可能である。「活動が満了した方」とは、例えば、雇用契約期間が満了した方、技能実習を修了した方、教育機関を卒業・修了した方などが該当」となっている<sup>45)</sup>。今回は緊急避難措置であり、「600人ほどいるとみられる不法滞在の人については、同様の一連の対応は取らないが、ただちに強制送還することはしない」<sup>46)</sup>とされており、既に在留資格が失効している者について就労は認められないようである。つまり、現在有している在留資格が切れる前に更新すれば在留資格が得られるが、既に在留資格が失効した者の救済措置はなく、ミャンマーへの強制送還はしないものの、緊急避難措置の対象ではないと解釈できる。こうした措置については今後の運用を注視したい。

在留資格の「特定活動」は、さまざまであり、就労可能な特定活動から不可能な特定活動まである。今回のミャンマーへの緊急避難措置のように、シリア人も退去強制ができないため、緊急避難措置と同等の取り扱いがなされている。就労可の特定活動を有する相当数のシリア人が「ヤード」と呼ばれる解体工場で就労している。関西にもそのようなシリア人の集住地区があり、例えば、兵庫県三木市、京都府八幡市、大阪府泉佐野市などがそうである。

緊急避難措置であっても保護が必要な者を救済する取り組みは良いものではあるが、緊急措置ではなく通常の状態で保護を必要とする者への積極的な取り組みがなされることが望ましいのは言うまでもない。

本稿では、難民認定申請者の現状および課題をみてきた。現状を明らかにするとその課題の多さに押しつぶされそうになり、残された課題は山積しているが、国際人権基準にのっとった日本社会になるために今後もさらに課題を明らかにしていく必要がある。

### 注

- 1) 野党案 [https://cdp-japan.jp/news/20210217\\_0768](https://cdp-japan.jp/news/20210217_0768) (2021.5.5).
- 2) 法律案 <http://www.moj.go.jp/isa/content/001341292.pdf> (2021.5.5).
- 3) [https://drive.google.com/file/d/1mSqSS7H1Ttq0y43jTOC5nF\\_Ue6A0GriO/view?fbclid=IwAR0W6ffCEsYVvOXh7eEJrG6LcJIBYAY7h7ygkrv4ZdSDvR9Vc1mfeNz893s](https://drive.google.com/file/d/1mSqSS7H1Ttq0y43jTOC5nF_Ue6A0GriO/view?fbclid=IwAR0W6ffCEsYVvOXh7eEJrG6LcJIBYAY7h7ygkrv4ZdSDvR9Vc1mfeNz893s) (2021.5.5)  
[https://www.refugee.or.jp/report/activity/2021/04/camp\\_imlaw\\_21-2/](https://www.refugee.or.jp/report/activity/2021/04/camp_imlaw_21-2/) (2021.5.5).
- 4) [https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26325&fbclid=IwAR2TnEqjZnr0vYRU39NG3LmsxgHDvTrViX8BH38QS27xtS\\_nWF4d2AB5nGQ](https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=26325&fbclid=IwAR2TnEqjZnr0vYRU39NG3LmsxgHDvTrViX8BH38QS27xtS_nWF4d2AB5nGQ) (2021.5.5).
- 5) [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/20210409-UNHCR-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf?fbclid=IwAR1KyujOtmR7ZIXwt6ZYBtiyCzatpatTEl-6YcaIDxIR9UTEWM5L9\\_bspk4](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2021/04/20210409-UNHCR-Comments-on-ICRRA-Bill-Japanese.pdf?fbclid=IwAR1KyujOtmR7ZIXwt6ZYBtiyCzatpatTEl-6YcaIDxIR9UTEWM5L9_bspk4)(2021.5.5).
- 6) <https://jp.reuters.com/article/japan-immigration-idJPKCN2CZ0SR> (2021.5.19).
- 7) [https://drive.google.com/file/d/1mSqSS7H1Ttq0y43jTOC5nF\\_Ue6A0GriO/view?fbclid=IwAR0W6ffCEsYVvOXh7eEJrG6LcJIBYAY7h7ygkrv4ZdSDvR9Vc1mfeNz893s](https://drive.google.com/file/d/1mSqSS7H1Ttq0y43jTOC5nF_Ue6A0GriO/view?fbclid=IwAR0W6ffCEsYVvOXh7eEJrG6LcJIBYAY7h7ygkrv4ZdSDvR9Vc1mfeNz893s) (2021.5.31).
- 8) 自由権規約委員会、拷問禁止委員会、人種差別撤廃委員会。

- 9) この経過については以下を参照. 安藤由香里・Judith Gleeson, · Martin Treadwell · Linda Kirk 「『現実的なおそれ』: 英国・ニュージーランド・オーストラリアにおける立証基準の発展経緯」『難民研究ジャーナル』第7号, 2017年.
- 10) 例えば, 国際難民法裁判官協会「難民および他の国際的な保護の申請に関する認定手続の構造的アプローチ: 確立した司法基準および指針のフローチャート」を参照.  
[https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/IARLJ\\_flowchart\\_jp.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/IARLJ_flowchart_jp.pdf) (2021.5.28).
- 11) Soering v. the United Kingdom, Application No.14038/88, Judgement of 7 July 1989, Series A: Judgements and Decisions, Vol.161 (1989).
- 12) Chahal v. the United Kingdom, Application No. 22414/93, Judgment of 15 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V.
- 13) 例えば, 拷問禁止委員会の副委員長, Ms. Essadia BELMIR モロッコ出身だが, ジュネーヴ, ストラスブール, サンレモで人権を学んだ経緯を有する.  
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/Membership.aspx> (2021.5.28).
- 14) 例えば, 山形英郎「国際裁判所の多様化」『国際法外交雑誌』104巻4号(2006).
- 15) 2014年12月18日に欧州連合司法裁判所は, 意見2/13でEUが, 欧州人権条約を批准することはEU法と両立しないと表明した.[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp\\_140180\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp_140180_en.pdf) (2021.5.28).
- 16) 2014年2月のブリュッセルの会議での欧州委員会事務局長の発言. Implementing the Common European Asylum System: Towards Better Protection and Fairer Procedures, 19th February 2014. Mr. Matthias Oel, Head of Unit, Asylum and Relations with EASO, DG Home Affairs, European Commission. 2014年2月18日～28日ベルギー・ルクセンブルク科研基盤研究B「外国人の出入国および在留制度とその運用に関する国際的比較研究」(村上正直研究代表)調査.
- 17) Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted ("the Qualification Directive") なお2011年改正資格指令の翻訳は以下参照. <http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/EU%20Qualification%20directives%20japanese.pdf> (2021.5.28).
- 18) 例えば, 近年の欧州連合司法裁判所における難民関連事件については以下参照.  
[http://www.iarlj.org/general/images/ECJ-CJEU\\_Preliminary\\_References\\_4\\_14\\_2.pdf](http://www.iarlj.org/general/images/ECJ-CJEU_Preliminary_References_4_14_2.pdf) (2021.5.28).
- 19) Advanced ELENA Course "Refugee Protection and the Dublin System: Can They Ever Be Compatible?" Dublin 6-8 December 2013, organised by European Council on Refugees and Exiles.  
<http://www.ecre.org/component/content/article/412.htm> (2021.5.28). 欧州共通庇護制度は欧州委員会が主導している. 2013年12月4日～10日アイルランド欧州委員会のHPは以下である.  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm) (2021.5.28).
- 20) 欧州資格指令15条は以下3つを保護している. ①死刑, ②拷問等, ③武力紛争の被害者.
- 21) T.I. v. the United Kingdom, Application No. 43844/98, Judgement of 7 March 2000, Reports of Judgments and Decisions, 2000-III.
- 22) これは拷問等禁止条約の問題のみにとどまらない. 例えば, 欧州人権裁判所のサーディ事件 Saadi v. Italy, Application no. 37201/06, Judgement of 28 February 2008.
- 23) CIA 拷問報告書. また, テロリストとイスラムは結びつけられ, ドイツでは反イスラムのデモがドレスデンから広がっている. <http://www.dw.de/anti-islamization-protests-expand-in-germany/a-18113657> (2021.5.28).
- 24) UNHCR 難民認定基準ハンドブック "Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees"  
<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4f33c8d92&skip=0&query=handbook%20RSD> (2021.5.28).
- 25) 難民の地位に関する条約, 1951年7月28日採択, 1954年4月22日効力発生, 日本1982年1月1日効力発生.
- 26) 本間浩監修, 国連難民高等弁務官事務局『難民に関する国際条約集』1987年, 22頁.

- 27) UNHCR, Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 31 October 1977, A/32/12/Add.1.
- 28) UNHCR 執行委員会『難民の国際的保護に関する結論(選集)』UNHCR, 1999.
- 29) 法務省入国管理局難民認定室長の移民政策学会 2014 年度冬季大会「ミニシンポジウム 日本の難民制策の現状と将来ー「混合移住」の圧力のもとで」の「世界と日本の難民問題、難民申請激増の背景・課題およびその対策、外国人受け入れの基本方針」報告, 2014 年 12 月 13 日 大阪大学.
- 30) John Vrachnas, Mirko Bagaric, Penny Dimopoulos, Athula Pathinayake, *Migration and Refugee Law: Principles and Practice in Australia*, Third Edition, Cambridge University Press, 2012, footnote 12, p.193.
- 31) High Court of Australia, Chan v Minister for Immigration and Ethnic Affairs [1989] HCA 62; (1989) 169 CLR 379 (9 December 1989).
- 32) *ibid*, Justice Mason C.J., para 20.
- 33) Mirko Bagaaric, Kim Boyd, Penny Dimopoulos, Sue Tongue, John Vrachnas, “*Migration and Refugee Law in Australia: Cases and Commentary*”, Cambridge University Press, 2007, p.236.
- 34) 内閣衆質一四二第五〇号平成十年七月二十八日によると、「上陸防止施設としては、新東京国際空港第二旅客ターミナルビル内上陸防止施設（以下「成田空港第二 P T B 上陸防止施設」という。）、牛久法務総合庁舎内上陸防止施設（以下「牛久上陸防止施設」という。）、関西国際空港旅客ターミナルビル内上陸防止施設（以下「関西空港上陸防止施設」という。）および茨木法務総合庁舎内上陸防止施設（以下「茨木上陸防止施設」という。）の四施設がある。」その後、大阪府茨木市の施設は閉鎖された。  
[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b\\_142050.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/b_142050.htm) (2021.5.31).
- 35) 同上.
- 36) 同上.
- 37) <https://idcoalition.org/alternatives-to-detention/> (2021.5.31).
- 38) <https://refugeestudies.jp/2020/11/research-atd/> (2021.5.31).
- 39) <https://www.rhq.gr.jp/support/> (2021.5.31).
- 40) [http://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03\\_00002.html](http://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03_00002.html) (2021.5.31).
- 41) 出入国在留管理庁「令和元年における難民認定者数等について」2020 年 3 月 27 日  
<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005069.pdf> (2021.5.31).
- 42) 出入国在留管理庁「令和 2 年における難民認定者数等について」2021 年 3 月 31 日  
<http://www.moj.go.jp/isa/content/001345018.pdf> (2021.5.31).
- 43) [http://www.jlnr.jp/refugeenews/index.html#\\_Toc60301145](http://www.jlnr.jp/refugeenews/index.html#_Toc60301145) (2021.5.31).
- 44) <https://www.nichibennen.or.jp/document/statement/year/2020/200827.html> (2021.5.31).
- 45) [http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/10\\_00036.html](http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/10_00036.html) (2021.5.31).
- 46) <https://www.asahi.com/articles/ASP5X35C1P5XUTIL001.html> (2021.5.31).

