

# 日本の難民認定手続きの問題点

02,11,30 弁護士 空野佳弘

## 1, 入管による收容

難民条約31条

UNHCR執行委員会見解

收容令書による收容 入管法39条～44条

期間30日 延長30日可

39条「收容することができる」

退去強制令書による收容 入管法51条～53条

52条5項「送還可能の時まで、・・・收容することができる」

同6項 特別放免

期間の制限なし

收容を解くための制度

仮放免 入管法54, 55条

執行停止 (行政事件訴訟法25条)

執行停止について

①執行不停止の原則

②本案訴訟係属

③積極要件 「回復の困難な損害」「緊急の必要」

④消極要件 「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」  
「本案について理由がないと見えるとき」

## 2, 認定の機関

取締機関が保護機関を兼ねていること

不服申し立ても同じ法務大臣がする

非専門性

3, 申請期間「60日ルール」

4, 適正手続き

代理人の関与

判断の前提資料の開示

判断の理由の明示

5, 立証の基準と立証責任

疑わしきは申請人の利益に

難民調査官の調査義務

6, 難民申請者の法的地位

7, 認定後の定住支援

## 難民認定手続等の改善に向けての意見書

## 意見の要旨

日本政府が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を遵守し、領域内にいる難民を差別・例外なく難民として認めるため、日本では、以下の点の難民認定制度の改善が必要である。

- 1 難民申請期限の徒過という形式的な理由のみによって難民申請を不認定とするいわゆる60日ルール制度を撤廃すること
- 2 法務省入国管理局が難民認定手続を所管している現状を改め、入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すること
- 3 難民認定手続における適切な調査と判断を行うことのできる専門家としての難民認定官を採用し、育成すること
- 4 難民認定手続における適正手続保障の実現のため、以下の諸方策などを講じること
  - ①審査における聴取への立会など弁護士の代理人としての活動を認める
  - ②判断の前提となる全ての資料に対して意見を述べたり釈明をする機会を申請者に与える
  - ③難民認定の結果について詳細な理由を付記する
- 5 難民申請中の者に対して原則として審査終了までの間の在留資格を付与するなど、難民申請中の者の法的地位を確立すること
- 6 空港や港の一般旅客に見えやすい位置に諸外国語による難民認定申請書やパンフレットを配置し、庇護を求める外国人について難民認定機関に通知することなどによって申請に便宜をはらう義務を公務員に負わせるなど、庇護希望者の難民認定制度に対するアクセスを容易にすること
- 7 難民認定を受けた者の日本社会への定住支援のため、各省庁やNGOから構成する総合支援機構を設置し、生活全般にわたる保護・支援プログラムを策定・実施すること

メッセージ

開かれた視野が求められる庇護政策改革

緒方貞子 前国連難民高等弁務官

国連難民高等弁務官任期の最後に、私はヨーロッパの人々に次のように訴えました。「今なお多くの人々が人権侵害の蔓延する国々から逃れています。このうちのほんの一握りしか難民として認定されません。各国が難民保護における協力や責任分担を回避してきたため、難民保護には否定的な面が目立ってきました」。同じことが日本についても言えると思います。日本における認定数を見れば、難民の保護にあたって日本は先進国の中ではるかに遅れを取ってきました。

もちろん難民援助事業に対する財政支援は重要であり、日本はその点では多大な貢献をしています。しかし、日本国内に難民を受け入れて保護するという、もう一つの難民支援のあり方も同時に追求していかなければ、日本の協力はアンバランスなものとなってしまいます。その結果、多くの人々が犠牲となり、日本の評判にも悪い影響を与えることになるでしょう。

私は、高等弁務官としての10年間の経験から、人道問題には政治的解決が不可欠であると考えています。そのため、最近日本においても難民保護政策について政治レベルで具体的な議論が行われていることを大変喜ばしく思います。既に内閣府に難民対策連絡調整会議が設置され、条約難民に対する支援の拡充が決定されたことは非常に良いことです。さらなる前進が期待される今、庇護政策の改善に積極的に取り組んでおられる弁護士グループや、超党派のUNHCR国会議員連盟の活動を、私はとても心強く思っております。

日本が難民条約に加入して以来20年間で認定した難民の数は合計で300人にも至りません。また、インドシナ難民の場合を例外として、日本は、海外の難民キャンプで耐え難い生活を強いられている難民に対して、受け入れの枠組みを設ける努力をしてきませんでした。その結果、日本が国内で保護してきた難民の数は少なく、この点で日本の負担は極端に少なくなっています。これとは対照的に、日本はいわゆるエンターテイナーを毎年10万人近く合法的に受け入れています。日本の出入国管理においては、エンターテイメントが難民に対する思いやりよりもはるかに優先されているのでしょうか。この事実は、私たちに深刻な問いを投げかけます。それは、日本が難民条約を支えている精神や価値観を真に理解し、実践してきたのだろうかということです。

これまで日本の難民保護がこのような状況であった背景には、私たちの価値観や偏見の問題があるのではないのでしょうか。日本人は、日本が単一民族の島国であるという錯覚のもとに暮らしてきましたが、これはあくまでも錯覚であり、人・モノ・情報などが広く行き交うグローバル化した今日の世界においてはとうてい維持し続けられないでしょう。私たちは島国根性や外国人に対する偏見や差別を打ち捨て、外の世界の問題を自分たちの問題としてとらえる必要があります。

そして、政府は日本の国際的・人道的な役割を維持するためにも、難民の受け入れにより積極的になるべきです。そのためには、申請期限や異議申立て手続き、難民に要求される立証責任などについて、法手続きに則って改善していく必要があります。しかし、規則を変えるだけでは十分ではなく、それを運用する立場にある人々が開かれた視野を持って柔軟に対応することが不可欠です。庇護制度を蝕む障害として、虚偽の申立てを行って在留期間を延ばそうとする濫用者の例が常に挙げられますが、制度を運用する側の濫用もあり得ます。例えば、難民認定に関わる職員や空港の入国審査官が、人道的精神よりも管理思考を優先して庇護希望者に対応するような場合、それは庇護制度の濫用にあたるのではないのでしょうか。関係者の方々が、人道的な視点を日々の職務遂行に広く反映させることが何よりも重要です。

私たちは、外国人に対する偏見や排斥に取り組み、難民も日本において権利を有するということを真摯に受け止めなければなりません。皆様には、法曹の専門家として、弁護士法第一条に定められた、すべての人の基本的人権の擁護という素晴らしい使命があります。難民条約が形だけのものに終わることなく、実際に難民の権利が保障されるようにする上で、皆様は重大な役割を担っているのです。

日本で作られようとしている新しい法規則が、今までの障壁を取り除き、難民に温かい手を差し伸べることになるよう、強い期待をこめて見守っています。より良い難民保護のための、皆様の日々のご尽力に、心よりエールをお送りいたします。