

世界難民の日関西集会
「難民認定制度—その社会的機能と日本の実情」

2013年7月14日

阿部浩己（神奈川大学法科大学院）

はじめに

「難民申請の審査を終えて最も喜ばしい瞬間は、申請者の恐怖と苦痛の真実性を理解し受け止めて、難民として認められたということを申請者に告げられる時である。迫害を受けていた以前の生活に戻されることはなく、安全なのだと言われる時である。とても力強い瞬間であり、以前のような恐怖に縛られる生活が終わり、本当に安全なのだということが法律の専門用語を超えてゆっくりとあるいは瞬時に申請者によって理解され、そうして審査に加わっていた者から涙がこぼれおちることもしばしばである。

難民審査員は、そのような時、自分たちが自国の代弁者であり、保護の付与はカナダの人々が行ったものであると理解する。難民審査員は、こうした経験を通じ、世界を恐れ奪われた人々を保護する意思と能力を持ち、決定に先立って十分にその主張に耳を傾ける先見性を備えた国を誇りに思うようになる。その情動は何気ないものではない。カナダの集合的寛大さを示す先端部分を担っているような感覚である。カナダの難民法と庇護制度が体現する自由主義は、その構築者たち全員によって共有されている。議会、裁判所、移民難民審査委員会、政府、代理人弁護士、そしてカナダの人々である。

カナダの庇護制度は評価に値し、維持すべきものである。知性、誠実さ、そして共感というカナダの難民法に埋め込まれたものがそこにあり、それは移民難民審査委員会の聴聞室に日々現われ出ている。たしかに移住と安全保障の圧力が増し、どこの国であってもその庇護制度の有効性を揺さぶってはいる。だが、問題の解決は難民の大量の域外排除にあるわけではあるまい。賢慮ある改革をすれば、庇護制度はそれだけ改善される。伝統と原理はある。能力もある。カナダにとって、より優しくより分別ある方向に世界を導く再びのチャンスである。」（Peter Showler, *Refugee Sandwich: Stories of Exile and Asylum* (McGill-Queen's University Press, 2006), pp.234-235)

1 「難民」とは誰か～欧米（「国際社会」）の潮流

- ・ 難民の支配的モデル…政治活動家（東西冷戦下におけるイデオロギー的運用）
- ・ 冷戦の終結による支配的難民モデルの動揺（「南」からの直接移動の増大）
⇒ 難民認定手続きの厳格化
+ 非正規移動の安全保障化（犯罪化…「不法滞在」「偽装滞在」）

- + 難民ラベルの細分化…申請時期、出身国、在留資格等による別異処遇
- + 難民の域外排除（査証、入管業務の域外化・民営化、海上での入域阻止）
- ・ 規範的対抗
 - 「迫害」概念の人権化、「社会的集団」の拡張…新しい難民モデルの構築
 - ←ハサウェイの知的貢献
 - カナダ連邦最高裁判所、ニュージーランド難民不服審査機関等の実務的貢献
 - 人権・民主主義という理念の訴求力
- ・ 難民の特殊性（入国管理の例外としての特殊性）を強調するか…非難民の排除正当化
国際人権法の中に難民を位置づけ直すか(難民研究から強制移動研究へ)
- …難民保護の希薄化

2 「難民」とは誰か～日本の実情

- ・ 単一民族神話→官製多文化共生モデル…「社会の安全」確保（良い外国人）の重視
⇒「国際的に孤立した（非東アジアの）独裁政権を打倒するために政治活動に従事してきた男性指導者」という支配的な難民モデル（人道配慮モデル）の確立
- ・ 支配的モデルの動揺→人権保護を基底に据えた新しい難民モデル未確立
←学術的貢献稀薄、実務機関が人権重視の制度文化の下にない、脆弱な市民社会

3 難民認定手続きの専門性

- ・ 難民認定…難民の法律要件を事実にあてはめるだけの作業なのだが…
←申請者の供述から主要事実を抽出する能力…信憑性の評価、証拠の重みの評価
十分な出身国情報の入手
難民の法律要件を適切に解釈する能力
…非国家主体による暴力、良心的兵役拒否、テロの場合など
⇒十分な研修がなされないと…主要事実ではなく周辺の事実関係における供述の不一致（記憶の混同）を重視し、供述全体に信憑性がないという判断を導く恐れ
私人間の紛争は一律に迫害にあたらぬという解釈を導く恐れ、兵役拒否が思想・良心・宗教の自由の重大な侵害にあたる恐れがあることへの配慮を欠く恐れ、テロ組織に所属しているというだけで難民除外要件を適用する恐れ
- ・ 難民調査官に対する研修…UNHCRによる研修はある
難民審査参与員に対する研修…ない（特定の事案をもとに、どの事情を核心的事実と判断するか、どのような態度でどのような質問をすべきか、矛盾した供述についてどのように処すべきか、原審の供述調書の信用性をどう判断すればよいか、出身国情報との付き合い方をどのように行うべきか、「十分に理由のある恐怖」とはどの程度のも

のをいうのか、などについて、私自身も研修を受けたい。)

→異議申立に理由がある場合と理由がない場合のそれぞれについて、どのように意見書を書くのかについても研修必要…現在は個人(各班)の裁量に任されている←ニュージーランドやオーストラリアのようにある程度の統一性と信頼性の外観をもったフォーマット(法律要件とその解釈を示し、事実を認定し、難民かどうかを判断する、という内容の文書)が必要では?

・難民申請数の増加とその対応

欧米諸国の入国管理政策の厳格化

日本の難民認定手続の存在の周知

日本の外国人在留管理政策の強化→在留のために難民認定手続に訴えざるを得ない

+専門的助言の不足…在留資格を取得しうる他の可能性の教示(弁護士、行政書士等)

←難民調査官の役割分担の見直し、参与員の増員

…少数の難民申請を想定した制度なので、限界あり

4 迅速で公正な fast and fair 難民認定手続きを求めて

・(原則)難民認否は人間の生命・自由直接影响到を与える判断なので、適正手続きが保障された独立した機関で(政府の政治的外交的影響を受けずに)判断する体制が必要

・現状では独立機関の設置は容易でない⇒現在の制度の枠内でも可能なことの追求

*公開性と責任意識の強化(なにより、自戒を込めて)

→UNHCRによる研修機会の拡大(参与員にも。一般論ではなく認否作業の実際を)

各国難民認定機関と日本の難民認定機関との人的交流機会の拡大

原審における代理人の立会い…供述調書のチェック

異議申立への代理人の立会い増やす…意見書の公開を求める

各国における難民認定実務(認否判断)の情報頒布

難民審査参与員の任命手続きの透明化…再任にあたり参与員の業績評価

日本の難民認定実務についてグローバルな場での議論の対象とする

研究者らによる日本の難民認定実務、参与員制度の調査研究、学術的評価

*難民認定率…トルコ出身者、スリランカ出身者にみる各国比較

日本には「真正の難民」は来ないのか、日本の難民認定がおかしいのか、

欧米の難民認定がおかしいのか、すべてがおかしいのか

あるべき制度についての議論と提言の積み重ね

・立憲主義の強化…国の制度(権力制御)は人権保障のため!という原則

国際立憲主義へのコミットメント…「人権条約の勧告には法的拘束力はないので、従う義務はない」という不見識を繰り返させないために、個人通報制度を受諾し、独立した国内人権機関を設置するための運動を継続する。