

# 論 説

## 日本の難民認定手続き

——改善への提言

難民問題研究フォーラム

### 目 次

- はじめに
- I 難民認定手続きへの道のり
  - 1 難民保護法制の欠如
  - 2 インドシナ難民問題の発生と入管法の制定
  - 3 難民条約の性格と入管政策への影響
- II 難民認定をめぐる一般的諸問題
  - 1 明瞭でない難民概念
  - 2 情報収集の重要性
  - 3 異文化コミュニケーション等の難しさ
  - 4 濫用防止策の陥穽
- III 難民認定手続き設置時の議論
  - 1 難民認定機関と認定処分の性質
  - 2 異議の申し出
  - 3 難民調査官
- IV 難民認定手続きの実際
  - 1 申請書の提出と事情聴取

2	難民調査官の実態
3	認否の判断と申請者の処遇
4	実績
5	異議の申し出
6	一時庇護
7	司法審査
V	改善への提言
1	基本的視角
2	提言

注

## はじめに

「難民問題研究フォーラム」(以下、フォーラムと略称)は、難民問題を多角的に研究することを目的として、一九九四年四月に発足した。世話人は、宮崎繁樹・明治大学総長(当時)、構成委員およびオブザーバーは別記のとおりである。

フォーラムは、研究テーマとして次の四つを設定した。

- 一 日本の難民認定手続き
  - 二 諸外国の難民保護法制
  - 三 国連における難民問題
  - 四 難民問題と日本の外交
- フォーラムは、このうち、当面の課題として第一の「日本の難民認定手続き」をとりあげ、検討を重ねてきた。次

に記すように、会合をほぼ月一回のペースでもち、毎回、報告担当者からの問題提起と相互の討議によって、現状の認識と問題点の把握に努めた。また、報告担当者として、フォーラムの構成員・オブザーバ以外に、法務省などから難民認定の専門家を招き、公正さの確保も心掛けた。会合日、報告者（肩書きは、当時）、報告テーマは次のとおりである。

一九九四年 四月二六日 森啓充（国連難民高等弁務官駐日事務所首席法務官）

「日本の難民認定制度の問題点」

六月 三日 渡辺和也（国連難民高等弁務官事務所法律顧問リゲスト）

「包括的行動計画（CPA）について」

六月二四日 岩井信（アムネスティ・インターナショナル日本支部）

「日本の難民認定制度の問題点」

七月一五日 本間浩（駿河台大学教授）

「日本の難民認定制度をめぐる諸問題の展開と相関関係」

九月二〇日 水上洋一郎（法務省入国管理局難民認定室長リゲスト）

「日本の難民認定の実際」

一〇月一八日 吾孫子都（国際基督教大学大学院）

「オックスフォード大学難民研究所夏期セミナー報告」

一一月二四日 阿部浩己（神奈川大学助教授）

「フォーラム報告書案の検討」

一九九五年 一月二〇日 久保敦彦（神奈川大学教授）

「難民認定基準に関わる諸問題」

二月二四日 中村義幸（明治大学教授）

「適正手続きの観点から見た難民認定手続きの問題点」

三月二四日 山神進（法務省入国管理局入国在留課審査指導官IIゲスト）

「難民問題の今日状況と課題」

本報告書は、こうした一連の会合の成果をとりまとめたものである。本報告書は、日本の難民認定手続きの設置経緯とその実態を明らかにし、制度改善への指針を示すことを目的にしている。

本報告書の検討対象は難民認定手続きに限定している。外国からの難民の受入れや難民援助のありかたなどは、フォーラムの今後の検討課題として残されている。また、本報告書は、難民が大量に到来する緊急事態を念頭におくものではない。周辺の国・地域で政情が不安になり、一度に大量の難民が漂着する事態に備えて特別のシステム作りを取り組むべきである、という主張がみられる（たとえば、「難民大量入国、想定し対策を」出入国管理政策懇が報告書」朝日新聞一九九四年二月二八日付け朝刊）。フォーラムもその趣旨には賛同する。ただ、そうした緊急事態とは別に、現在でも、迫害からの保護を求めてやって来る者が日本には少なからずいる。そうした個別の庇護希望者をどう処遇するかという問題は、突発的に発生する大量難民にどう対応するかという問題とは、一応切り離して考えなくてはならない。本報告書はそうした認識のもとに、日本の難民認定手続きを分析するものである。

難民問題研究フォーラムのメンバー（報告書作成当時。肩書きは現在のもの。）

〔委員〕

世話人 宮崎繁樹（明治大学名誉教授）

阿部浩己（神奈川大学助教）

伊藤和夫（弁護士）

岩井 信（アムネスティ・インターナショナル日本支部）

久保敦彦（神奈川大学教授）

小泉康一（大東文化大学専任講師）

佐藤安信（弁護士）

杉田時男（弁護士）

中村義幸（明治大学教授）

萩野芳夫（関東学院大学教授）

本間 浩（駿河台大学教授）

「オブザーバー」

佐藤以久子（神戸大学大学院）

高橋宗瑠（アムネスティ・インターナショナル日本支部）

原田恵美

森 啓充（国連難民高等弁務官事務所）

横田洋三（東京大学大学院教授）

「事務局」

阿部浩己（神奈川大学助教）

吾孫子都（国際基督教大学大学院）

## Ⅰ 難民認定手続きへの道のり

### 1 難民保護法制の欠如

迫害を逃れ出て来た者に領域内で庇護を与える事例は、日本でも、明治以降少なからずみられた。しかし、戦前のもとより戦後制定された出入国管理令のもとでも、庇護希望者の受入れはもっぱら個別的・政治的に決せられ、その処遇について律する法制度が整備されることはなかった。裁判においても、迫害からの保護を求める者は、緊急避難や政治犯罪人不引渡し原則といった法理に訴えざるをえないのが実情であった。

戦後の亡命事件として大きな反響を呼んだ尹秀吉事件をきっかけに、市民や研究者の間で難民問題に対する関心が高まり、請願あるいは議員立法提案として衆議院に「政治亡命者保護法案」が提出されたこともあった。しかし、そうした試みは成就せず、また、政府から数次にわたって提出された出入国管理法案にも、難民の入国・在留に関する規定は盛り込まれなかった。一九六〇年代後半には、生命・身体への危険が憂慮される中で、台湾独立運動に従事する青年の強制送還が実施されるという事件もおき、亡命者の受入れに後向きな日本政府の姿勢が浮き彫りになった。

すでに一九五一年に難民条約が採択されていたが、日本政府はこの条約を「ヨーロッパの事態を対象にしたもの」と認識し、批准・加入に向けた動きはみせなかった。一九六七年に時間的制限を撤廃し、地理的制限の撤廃をめざして難民議定書が作成された後、外務省や総理府は各国における難民の取扱いに関心を示し、その調査・研究に着手したが、条約の締結にまで結びつくことはなかった。外国人の定着居住を厳しく制限する入国管理の基本政策とともに

に、政情不安な国ぐにと隣接する地政学的あるいは外交的な事情が、亡命・難民に対するきわめて抑制的な態度をもたらしていた。経済発展に至上の価値をおく社会のありかたが、難民保護法制の整備を拒む一因として機能していたことも否定できない。

## 2 インドシナ難民問題の発生と入管法の制定

日本では、難民問題は、「外国の難民キャンプで助けを求めている者への援助の問題」として定式化され、日本に庇護を求めてきた者の処遇あるいは自国領域への難民の受入れといった視点は容易に一般化されなかった。一九七五年からベトナム・ボートピープルが徐々に日本に到来するようになったが、彼(女)らにしても、当初は不法入国者・密航者同然に処されたのであり、国連難民高等弁務官事務所(U.N.H.C.R.)による生活費等の負担と外国による受入れの保障がなければ上陸を許可されなかった。しかも上陸許可期間は厳しく制限され、その間に第三国への出国が促された。

ボートピープルの受入れを拒む日本の姿勢は、ほどなく、西側諸国、なかでもアメリカ政府からの強い批判に直面することになる。そうした「外圧」を受けて、日本政府は一九七八年四月、閣議了解によってベトナム難民の定住受入れを決定する。その後、受入れ対象はインドシナ難民一般に広げられ、海外からの受入れも含めて、定住枠も漸次拡大されていった。その一方で、ボートピープルへの対応が遅れたことにより、日本の難民政策の貧困さが内外で露呈され、その象徴として難民条約・議定書への未加入問題が大きくクローズアップされるようになった。そこで、難民問題への積極的な取り組みを示す意味からも条約への加入が得策と考えられ、関係省庁間で締結に向けて検討作業が開始された。その結果一九八一年に難民条約・議定書への加入が実現し、これに伴い、旧来の入管法令も「出入国管

理及び難民認定法」(以下、入管法)として改正されることになった(条約・議定書、入管法とも一九八二年一月一日発効)。

入管法は、難民条約・議定書の「実施に伴い難民認定手続を新たに規定」する目的で提案され可決された。難民条約は難民認定手続きについてなんら定めていない。しかし条約を実施するにあたり、保護の対象になる難民を確定することは不可欠の作業である。現にこれまで、条約の締約国たる西欧諸国は、ほぼ例外なく難民認定手続きを設け、難民と認定した者に難民条約上の保護を及ぼしてきた。日本のとった国内措置も、それと基本的に軌を一にしている。これにより、日本にも難民認定手続きをはじめ導入されることになった。

すでに述べたように、難民認定手続導入の直接のきっかけはインドシナ難民の発生であった。しかし、インドシナ難民は、実際には、その後も閣議了解にもとづき、もっぱら政策次元で受け入れられた。つまり、インドシナ難民は、日本に難民認定手続きをもたらしはしたものの、ごく一部を除き、みずからその手続きを経ることはなかったのである。インドシナ難民は特別枠で定住を認められ、彼(女)らには、難民条約も「準用」されるにとどまった。

### 3 難民条約の性格と入管政策への影響

難民の保護は人道的性格をもつものといわれる。しかし現実には、難民問題は常に政治的性格を帯びており、そもそも難民条約自体、対共産圏向けの色彩を濃厚に備えていた。そうした政治性は、実際の難民認定にあたって顕著に現れた。UNHCRの言葉を借りれば、「西側の民主主義諸国では、東欧の国民は政府に迫害されているという合意が出来上がっていたが、それはとりもなおさず何とか脱出した一部の人びとが自動的に政治亡命を許されることを意味した<sup>(1)</sup>」のである。難民認定手続きは、共産圏を逃れ出てきた人びとを対象に、きわめて政治的に運用されていた。

日本政府は、難民条約に加入しようとした際、その第一の理由に、「難民問題に対するわが国の国際協力を一層促進する」ことをあげていた。<sup>(2)</sup> ここでいう「国際協力」の意味は必ずしも明確ではないが、少なくとも、条約加入により、難民分野において西側諸国と共同歩調をとるという姿勢が明確に示されたことは確かである。ただ、だからといって、日本政府は、西側諸国がそうしたように、この条約を共産圏出身者向けに運用しようと考えていたわけではない。難民条約の持つ政治性によって、日本をとりまく特殊地政学的、外交的な事情が変更されるようなことはなかった。なにより、外国人の入国を厳格に管理するという基本政策は維持されたままであった。条約への参加により西側の一員としての立場は鮮明にしたものの、政府は、日本をとりまく固有の事情を重視し、庇護の付与には依然として警戒の念を崩さなかった。「直ちに亡命への門を広げる考えはない」——法務省は、難民条約加入直前に、そう述べていた。<sup>(3)</sup>

むろん、そうではあったものの、条約加入によって難民認定手続きが整えられたことは、日本の入管法史上、間違はなく画期的なことではあった。在留特別許可の便法に頼るほか難民受入れの余地が皆無に等しかった従前の入管法制には、「現代の鎖国」という歓迎されざる評価すら与えられていた。<sup>(4)</sup> そうした評価を拭い去る意味でも、新設された難民認定手続きには大きな期待がかけられた。

## II 難民認定をめぐる一般的諸問題

### 1 明瞭でない難民概念

「難民」という語は、さまざまな意味合いで用いられている。しかし、難民条約は、つぎのような定義に該当する者のみを難民としている。すなわち、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的

意見を理由に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、：国籍国の保護を受けることができないもの」である。「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」というところに、難民概念の中心がおかれている。入管法も、この難民条約上の定義をそのまま採用するものとなっている。

難民条約は、一般にイメージされる「難民」よりかなり狭い難民概念を採用している。ただ、だからといってその概念を精確に把握できるかといえ、決してそういうわけではない。まず第一に、難民条約の運用にかかるこれまでの実例をみると、いかに人権侵害が蔓延している国であろうと、そこから逃れ出て来た者すべてが難民と認められているわけではない。「十分に理由のある恐怖を有する」と判断されるには、人権侵害の標的として「選別」されていることが求められる。しかし、どの程度選別されている必要があるのかは必ずしも明らかでない。

第二に、人権侵害の標的として選別されたからといって、ただちに「迫害」の存在が肯認されるわけではない。「すべての人権侵害を庇護供与の根拠とすることも、それ自体個別国家の選択として不可能な道ではない。しかし、これは理論上可能であるにすぎず、難民条約の解釈としての許容範囲を逸脱し、また実際例も存しない<sup>(5)</sup>」とされる。どのような人権侵害があれば迫害にあたるかといえるのか、その明確な基準は存在しないのが実情である。

難民条約上・入管法上の難民は「迫害を逃れてきた者」であり、豊かさを求めて出国したいいわゆる「経済難民」や「不法移民」とは異なる。難民は「追い立てられた者」、経済難民や不法移民は「(豊かさに)引きつけられた者」として、概念上は截然と区別すべきものとされる。けれども、難民認定の現実の場では、この判断にはしばしば困難が伴い、事はそれほど単純でない。迫害を受けていた者であっても、出国の直接の動機が切迫した経済事情にあるという場合もある。出国を促した経済事情が政治的に引きおこされていたという場合もある。今日、庇護希望者の多くは、「追い立てられた者」でもあり、「(豊かさに)引きつけられた者」でもある。難民認定は、そうした複雑な様相

を呈する庇護希望者について、白か黒、すなわち難民であるかどうかの判断を迫るきわめて困難な手続きにほかならない。

## 2 情報収集の重要性

難民申請者は、本国で被った処遇を根拠にみずからが難民であると供述する。もつとも、難民申請者は必ずしも補強証拠や証言を携えて出国するわけではない。苛酷な状況におかれていた者であるほど、それを裏づける証拠の保持は期待できない。理論的には、現地に調査員を派遣したりあるいは在外公館を通じて政府が直接に供述の真否を確認することが考えられる。しかし、すべての難民申請についてそれを行なうことは、実際は不可能に近い。仮にそれができたとしても、よほど有名な事件あるいは著名な人物にかかわるものでないかぎり、有意義な成果は得られまい。何より、迫害が厳しければ厳しいほど、現地での真相究明には困難が伴うものである。

したがって、「個々の外国人が本国に戻れば迫害を受ける可能性がどの程度あるかについては、「最終的には」<sup>(6)</sup>「個々のケースにおいてその本人の供述の信ぴょう性（クレディビリティ）の存否を判断するしかない」<sup>(6)</sup>ことになる。審査する側には、「物的証拠なしで、申請人の供述の信憑性をいかに的確かつ公正に判断するかが求められ」<sup>(7)</sup>ることになるわけである。

その場合に欠くことができないのは、難民申請者の本国に関する情報、とりわけ人権状況に関する正確な知識である。私たちは、一般に、知識が不足している問題（国）については、特定の単純化されたイメージをふくらませる傾向にあるが、残念なことに、そのイメージは、根拠を欠いた誤ったものであることが少なくない。Aという国では迫害があってもおかしくないとか、Bという国から難民申請があるのはおかしい、といった、単純化された（誤った）

イメージに支配されているかぎり、供述の信憑性を正しく判断することはできない。そうした事態を回避するためにも、審査する側には、出身国に関する正確な情報が十分確保されていなくてはならない。

出身国に関する情報は、申請者の供述が正しいかどうかを見極めるという意味で重要な役割を果たす。またそれは、難民認否に必要な証言を申請者から引き出すという点でも重要である。審査する側が出身国の情報を正確に掌握していることにより、供述内容の矛盾や欺瞞性を見抜くことができ、半面で、一見すると一貫性のない供述内容に整合性をつけることもできる。

欧米諸国では、近年、専門家からなる情報センターが設置され、適正な難民認定手続きに資する体制が整えられている。現在では、官民を問わず、人権情報収集活動が世界的に活発に行なわれており、情報源には事欠かない。情報分析の客観性を確保するため、欧米の情報センターでは、自国外務省からの情報といえどもいまや相対化されて評価されている。難民認定過程から外交的考慮を排除するという意味で、きわめて重要なことである。

### 3 異文化コミュニケーション等の難しさ

庇護希望者は、避難国とは異なる文化圏からやって来る。したがって、審査する側がもっぱらみずからの文化的尺度にもとづいて対応したのでは、供述の信憑性判断は困難になる。感情表現はもとより質問への応対にしても、それぞれの文化ごとに態様の違いがあることは十分に認識されなくてはならない。また、これは必ずしも文化の違いではないかもしれないが、非常に抑圧的な政権を逃れて来た者が官憲に対して過度なまでの恐怖心を抱いている、ということもある。警察はいうまでもなく、弁護士といえども容易に信用できないような状況下から出て来た者もいるであろう。そうした人たちが、審査を担当する係官に多くを語らないことがあっても決して不思議ではない。

ちなみに、心理学的研究が明らかにしているところによれば、苛酷な迫害を受けた者であればあるほど、みずからの体験を語ることに困難を覚えるのが通例であるという。あまりの恐怖体験ゆえに「心的外傷後ストレス障害」にみまわれ、記憶障害に陥り、一貫性ある供述を行なえない者もいる。

言語の問題も重大である。審査する側とされる側の意思を正確に伝達するには良質の通訳が不可欠である。信憑性の判断にあたり、通訳の質は決定的重要性をもつかもされない。見逃してならないのは、いかに有能な通訳であっても、適切に翻訳できない言葉・概念に直面する場合があるということである。たとえば、「兄弟姉妹」の概念は、日本とアフリカの文化圏とは同じ意味内容をもつものではない。またベトナム語では「迫害」と「拷問」が同一の意味をもちうる。このため、「迫害はあったか」という質問が、「拷問はあったか」と翻訳され、誤った判断につながるおそれもある。難民性の判断にあたっては、言語の問題にも細心の注意を払う必要がある。

#### 4 濫用防止策の陥穽

難民認定手続きは、行政手続きの一つである。しかし、他の多くの行政手続きが申請に対する処分をしてはじめて所与の利益を生じさせるのに対し、難民認定手続きの場合、申請そのものが一定の利益を生じさせる性質をもっている。すなわち、明文で保障されているかどうかは別にして、難民申請を行なった者は、少なくとも処分（難民認否）がなされるまでの間、正規の在留資格を欠いても避難国にとどまることを許され、移動や就労の機会になんらかの形でアクセスできることになる。そこに、この手続きが濫用される余地が生じる。欧米でもっとも激しく議論されているのは、難民認定手続きのもつ、この潜在的な「吸引力」をいかに弱めるかという点にはかならない。近年では、「濫用を防ぐ」目的で、難民申請者の就労を許可しなかったり、あるいは移動の自由を厳しく制限したりする例

が広くみられるようになってい

が、迫害を受けていない者に難民申請を思いとどまらせるかぎりにおいて、濫用防止策は正当である。問題は、そうした防止策が、実際には、真正な難民申請者にも等しく及んでしまうことである。防止策は、濫用者と真正な難民を区別して適用されることはない。明白な濫用者を除き、申請受理の段階で両者を選び分けることは不可能である。その結果、より大きな被害をこうむるのは真正な難民ということになる。難民申請中の地位が不安定であればあるほど、より大きな精神的ストレスを感じるのは真正な難民のほうなのである。

難民申請者に厳しい処遇を与えることにより、確かに多少とも濫用を抑制する効果は生まれるかもしれない。しかし、それが安息の地を求める真正な難民にも同じようにふりかかるのでは不合理である。濫用防止策をとる場合には、いかにその「標的」を限定するかに知恵を絞るべきであり、それが難しいのであれば、濫用防止策のありかたそのものを抜本的に考え直す必要がある。

### III 難民認定手続き設置時の議論

#### 1 難民認定機関と認定処分の性質

日本に難民認定手続きを導入する際には、どのような議論がなされたのだろうか。<sup>(8)</sup>

まず、難民認定をどの機関が行なうかについて。この問題については、当初、個別認定方式と統一認定方式が考えられた。前者は個々の保護措置を講ずる際にその担当行政庁がそれぞれに難民認定を行なう方式であり、後者は特定の国家機関が統一的に認定業務を担う方式である。前者の方式では行政庁によって判断が異なるおそれがあること、また各国の例をみても統一的な認定方式が一般的であり、UNCHCRも中央機関による統一的な認定方式を支持して

いること、などを考慮して、最終的に後者の方式が採用されることになった。

もつとも統一認定方式を採用するにしても、独立した認定機関を設けるやりかたと、既存の行政機関に認定業務をゆだねるやりかたとが考えられる。この点について各国の方式は分れており、日本でも各省庁間で相当な議論がなされたが、結果的に行財政上の理由から新たな機関を設けることは困難とされ、また既存の機関の中では、難民も外国人であることから出入国管理行政を所管する法務大臣がもつとも妥当であると判断され、現行の手続きに落ち着くことになった。「日本の難民認定機関が、法務省内の小規模な一機関としてしか、その設置を認められなかったのは、国家公務員総定員法や行政改革政策によって新しい機関の設置にブレーキがかけられたからである。この外見上の印象は、経済大国日本のなかで難民認定制度がいかに軽視されているかということ(9)を語っている」という評価がなされている。

国会の審議では、認定業務を公正な第三者機関にゆだねてはどうかという意見が出された。その機関には法務省に加えてUNHCRや外務省等の参加が示唆され、さらにNGOの参加についても言及がなされた。これに対し政府委員として答弁に立った当時の入国管理局長は、概ねつきように答えた(10)。第一、難民の認定は、自由裁量行為ではなく、個々の外国人が難民の要件に該当する事実を具備しているかどうかを判断する行為にすぎない。したがって、認否が恣意的になることはない。しかも、不認定処分に不服があれば裁判に訴えることもでき、それにより恣意性の排除はさらに保障される。第二、必要な場合、新たに設けられる難民調査官は、公務所または公私の団体に照会をおこなうことができるが、UNHCRや外務省、NGOなどは、その照会先に含まれると考えられる。

ここで、難民の認定が自由裁量行為ではないとされている点は重要である。この点を敷衍して、法務大臣官房参事官(当時)はつぎのように述べていた。「難民の認定行為は、…事実の当てはめ行為であって、そこには自由裁量の

余地がほとんどない点で、法務大臣の広範な自由裁量に委ねられている出入国管理行政と性格を異にし、更に、…難民と認定することとこれの受入れは全く別の問題であるので、難民の認定と出入国の管理は異質の行政である<sup>(11)</sup>。

出入国の管理が法務大臣の広範な自由裁量の下にあるという認識自体に多少とも議論の余地があり、また難民の認定には自由裁量の余地が「ほとんどない」という表現には微妙なニュアンスが含まれているが、これらの点にはここでは立ち入らない。ここでは、難民の認定が、通常の入管行政とは異なるものと位置づけられている点を確認しておく必要がある。難民の認定は自由裁量行為ではなく、「事実の当てはめ」とされている。これは、難民認定に関する国際的な認識にも合致するものである。もつとも現実には、すでに述べたように、難民の概念が一義的に定まっているわけではなく、したがって事実の存否だけでなく、難民概念そのものについても評価（解釈）の余地がある。そこに「事実の当てはめ行為」といっても、実際上の難しさがある。

ただそうだとしても、難民認定が羈束的性質をもつものと了解されていることは間違いなく、そうであるならば、法務大臣は、難民の要件に該当する者であれば必ず難民と認定しなくてはならないことになる。いうまでもなく、難民の要件とは、難民条約に定められているものにはかならない。それ以外の要件（たとえば政治的、外交的配慮）は、本来的に、難民認定過程からは排除されるべきものとなる。

また、難民認定が「自由裁量行為でない」とされる結果、司法審査の余地もかなり広げられるはずである。入国、在留にかかる法務大臣の処分が争われるとき、処分の性質上、裁判所がそれを違法と判断することはあまりない。せいぜい、不当の判断どまりである。これに対して、難民認定については、裁判所みずからがただちに事実の存否や法務大臣による解釈の適否について判断し、当該処分を適法・違法と判断することが可能になる。もとより、法務大臣は確定した司法判断に拘束される。となれば、難民認否については、他の入管処分とは異なり、裁判に訴えること

がきわめて有効な救済手段になりうる。むろん、訴訟を提起する財政的裏付けとともに、司法府と弁護士が難民認定の性質を十分に認識していることがその前提条件になることはいうまでもない。

## 2 異議の申し出

難民不認定処分に対する異議の申し出は、原処分を行なった法務大臣に対しておこなうものとされた。その理由として、「処分をした行政庁に上級行政庁がないとき又は処分をした行政庁が主任の大臣であるときにおける不服申立は、処分をした行政庁に対し行う」ことが行政不服審査法に定められている点などが指摘されている<sup>(12)</sup>。

ところで、行政不服審査法は外国人の出入国に関する処分を適用除外にしているが、難民の認否は入管行政とは異質の行政であることから、これに含まれず、本来は行政不服審査法の適用があつてしかるべきものである。ただ、同法が定める六〇日の異議申出期間は難民不認定処分については長すぎると考えられた。「難民の認定に関する処分の当否は早期に決着をつける必要があること、難民であるか否かは本人が最もよくこれを知り得る立場にあること」から、難民不認定処分については七日でよいと判断されたのである。そのかぎりでは行政不服審査法にもとづく不服申立手続きは排除されることになった。難民不認定処分についての異議の申し出は、行政不服審査法ではなく、入管法(六一条の二の四)によるべきものとされたのである。

けれどもそこで定められたのは、あくまで異議申し出期間についての特則にすぎない。行政不服審査法の全面的な不適用が意図されていたわけでは決してない。再び法務大臣官房参事官(当時)の言葉を借りれば、つぎのようにいえる。「入管法六一条の二の四は」異議申出期間についてのみの特則を定めたものであるから、異議の申出に関するその他の手続や行政庁の教示等については、一般法たる行政不服審査法の規定の適用があるものと考え「られ」る<sup>(13)</sup>。

こうして、利害関係人の参加、口頭審理機会の提供、参考人の陳述および鑑定の要求、原処分の執行停止、相当な理由の付記などについては、難民認定手続きについても、行政不服審査法の適用があつてしかるべきである。

### 3 難民調査官

入管法は、難民申請者の提出した資料にもとづいて難民認定を行なうよう法務大臣に求めている（六一条の二）。これをもって、難民申請者の側に立証責任が課せられていると主張する向きもある。しかし、難民認定は、申請者が難民の要件を具備しているかどうかを確認する行為にすぎないところ、すでに述べたように、申請者は必ずしも十分な証拠を提出できるわけではない。したがって、申請者から提出された資料が不十分な場合に、その事実をもってただちに不認定の判断を下すのでは不相当である。申請者によって提出された資料が不十分な場合には、それを補うため、審査する側が職権で関連情報を収集しなくてはならない。そうあつてはじめて適正な難民認定が可能になる。難民調査官は、こうした認識のもとに設置された。難民認定にかかる立証責任は、申請者のみに課せられているのではなく、むしろ、申請する側と審査する側とで分担されるべきものと考えられなくてはならない。

難民の認否は、最終的には、申請者の供述の信憑性をいかに判断するかにかかっている。難民調査官はそうした判断に必要な情報を収集する。調査方法については、とくに制限はない。法文は、申請者の事情聴取や関連文書の提出要請などに言及しているが、専門家に意見を求めることも、もとより禁じられまい。また、公務所や公私の団体への照会についても規定されているが、照会先の中には、国会での審議にもあつたように、外務省やUNHCR、NGOが当然に含まれるであろう。難民除外事由の存否を確認する上では、警察庁との連携が必要なことはいうまでもない。

調査方法や照会先に制限がないことそれ自体は、決して否定的に解されるべきものではない。ただ、申請者の事情聴取や関係団体への照会などについて、適切な指針が示されないならば、調査が恣意的になる危険性もある。

難民調査官は、必要な情報を収集した後、申請者の供述の信憑性について判断することを求められている。難民認定は、事実の評価や異文化コミュニケーションなどの面できわめて高度な判断力を要する行為である。もとより、諸外国での難民認定の実情や、国際法をはじめとする関係諸規定、さらに国際情勢などにも通じていなくてはならない。その意味で、難民調査官はまさしく「十分な経験及び識見」を必要とする専門職である<sup>(14)</sup>。法務大臣は、そのような能力と資格を備えた人材を入国審査官の中から難民調査官に指定するものとされている（入管法二条の一二の二号）。

ただ、入管法上もその施行規則上も、認定プロセスについては具体的な規定がない。最終的に法務大臣の名で難民認否処分が行なわれることは明示されているが、実際に事情聴取にあたった難民調査官の判断が認定プロセス全体の中でどの程度の重みをもつのかは明らかでない。難民調査官と、難民認定業務に実質的な責任を負う難民認定室との関係についても明文での定めはない。端的に言って、日本の難民認定プロセスは、法令上はきわめて不透明といわざるをえない。この点は、異議申し出があった場合の審査についても同様である。

#### IV 難民認定手続きの実際

##### 1 申請書の提出と事情聴取

難民申請は、地方入国管理局に申請者みずからが出頭し、必要事項を記載した難民認定申請書を提出して行なう。申請書は各地方入国管理局に備えつけられている。ただし、申請書を作成できない特別の事情がある者は、申請書に

記載すべき事項を入国審査官または難民調査官に陳述してもよいことになっている。このほか、難民に該当することを証する資料および写真の提出と、旅券、外国人登録証明書などの提示も求められる（入管法施行規則五五条）。ちなみに、難民申請は無料である。

入管法上、難民申請を行なうことは、申請者の「権利」として定式化されている。法務省は、「この権利が抑えられているという事実はない<sup>(15)</sup>」と断じている。しかし、実際には、申請の受理を拒まれたという苦情が数多く聞かれる。たとえば、日本弁護士連合会作成の手引きにも、「地方入国管理局で難民認定申請の受理を扱ったことがない係官が応対にでる場合、不慣れ、不勉強から過剰な拒絶反応を見せる場合がある。この場合、弁護士・助言者としては断固申請を受理させる努力が必要である。かたくなに申請受理を拒否する時は申請不受理取消訴訟を提起することを表明し責任者である上司と面会すること、そして必ず受理させることが肝要<sup>(16)</sup>」と述べられている。「断固申請を受理させる努力が必要」というくだりに、難民申請段階での問題点が浮き彫りにされているように思われる。

むろん、受理に先立って行なわれる申請者への窓口指導（行政指導）は、行政手続き一般にみられ、決して不合理なものではない。しかし、それは権利行使を妨げるほど執拗なものであってはならない。難民申請は権利なのであり、それを受理しないという応答は法的には根拠がない。申請はすべて受理されなくてはならず、提出資料が不備または不十分な場合には、受理後に補正を要求するか、もしくはそれを根拠に不認定処分を行なう、という形で処理されるべきである。こうした認識は現場に徹底しておく必要がある。

申請者は、申請書を提出した後、やがて入管局への出頭を命じられ、そこで難民調査官から直接に事情聴取を受けることになる。難民調査官は、すべての地方入管局に配置されている。現在、全国で三五名ほど、最も小さな地方入管局でも二名は確保されているとされる（ほとんどは、入国審査官と兼務）。しかし、実際に申請処理にあたっている

難民調査官の数は、それよりもかなり少ない。最も多くの難民申請を受けつける東京入管局でも、実際にはわずか一名の難民調査官しか業務に従事していない。このため、申請が受理された後、申請者の事情聴取まで一年半以上も費やすという事態がおきている。人事異動の際には、引継ぎのための報告書作成などが優先され、認定業務は滞らざるをえない。これは、難民調査官個人の問題ではなく、明らかに制度的・構造的な問題である。

難民調査官は、事情聴取の結果を調査にまとめ、それを本人に閲覽または読み聞かせ、誤りがないことを確認させた上で署名させることになっている（入管法施行規則五七条）。多くの場合、この事情聴取に、代理人の立ち会いは認められない。代理人には、署名前の調書内容の確認も許されない。その理由として、法務省は次のような点を指摘している。<sup>(17)</sup> 第一に法律上の規定がない、第二に迫害事実は本人が最もよく知っている、第三に難民調査官による事実の調査は適正に行なわれている。

第三点が最も実質的な理由と考えられるが、この点について前述した日弁連作成の手引きには、「必要以上の時間をかけて連日のインタビューがなされている」こと、さらに「極めて偏見に基づく非常識な押し問答」がなされ、「供述調書作成能力の欠如」がみられる、といった問題点の指摘がなされている。<sup>(18)</sup> ちなみに、アムネスティの報告書でも、事情聴取時間が長時間で連日にわたるとの指摘や、難民調査官の質問方法に問題があるとの指摘がなされている。<sup>(19)</sup> 事情聴取に不可欠な通訳の確保も、容易ではないようである。

## 2 難民調査官の実態

すでに述べたように、難民調査官には高度の専門的知見が要求される。その業務内容も通例の入管行政とは本質的に異なる。したがって、入国審査官が難民調査官に指定された場合には、国際法をはじめとする関連法規範や国際関

係、異文化コミュニケーションなどについて相応の研修や訓練を受け、職務内容について十分に理解を深めておく必要がある。

ところが、入管法が制定された前後には特別の研修が難民調査官にほどこされたようであるが、以後それがなされなくなり、調査官の中には研修を受けないまま認定業務にあたる者が出てきた。むろん、難民調査官向けの研修以外に、たとえば高等科研修などの中で難民問題に関して時間が割かれてはきたが、それは短時間で、内容的にもとうてい十分とはいえない。その程度の研修で難民認定の本質に関する理解を深めるのは、至難のわざである。ちなみに、法廷で証言した元難民調査官は、UNHCR作成の難民認定の手引きについて、邦訳があるにもかかわらず、その存在を知らず、UNHCR執行委員会の活動にいたっては、まったく知識を欠いていた。<sup>(20)</sup>この例をとつても、現場の調査官への研修・訓練不足は否めなかった。もっとも、一九九五年に入ってから難民調査官向けの研修が久し振りに実施された。そこにはUNHCRの参加も招請されるなど、きわめて注目すべき前進がみられた。今後は、研修を継続するとともに、事情聴取のやり方や供述調書の作成方法などにもいつそうの関心を払い、その内容をさらに充実させていくことが望まれる。

難民調査官は専門職であるにもかかわらず、現実には、入国審査官が二年程度の任期で配置されている（小規模な地方入管局では、ほぼ例外なく、入国審査官が難民調査官を兼務している）。事前に十分な研修・訓練がなされないと、調査官が通常の入管行政の感覚をひきずっているおそれがあり、このため、事情聴取のやり方を含め、認定業務の適正な実施に悪影響が生じることも考えられる。仮に難民認定の本質についての理解を現場で深めても、ようやく理解が深まった頃に配置替えでは、せっかくの経験が制度的に蓄積されない。現状では、認定行政の中に通常の入管行政的感覚が濃厚に投影されている懸念がある。これまでのように十分な研修がなく、しかも在任期間わずか二年では、認

定に必要な高度な知見を難民調査官に要求するのは酷である。

難民調査官は、職権で公私の機関に情報を求めることができるが、実際に情報収集にあたっているのは入管局難民認定室である。難民調査官は難民認定室から必要な情報を提供されることになっている。難民認定室は外務省、UNHCR、内外の出版物、新聞、雑誌などさまざまなルートから情報を入手しているとされる。しかしその収集実態は必ずしも明確でなく、なによりそれらの情報が客観的かつ専門的に分析されているのかは不明である。ちなみに裁判で明らかにされたあるケースでは、在外公館を通じて提供された外務省の情報に決定的な重要性がおかれていた。<sup>(21)</sup>

### 3 認否の判断と申請者の処遇

難民調査官によって調査が進められた後は、地方入国管理局としての意見が固められ、それが本省の難民認定室に送付されていく(ここで、再調査が命じられることもある)。難民認定室は、提出された意見・報告書を参考にしながら、みずからの意見をまとめ、これを難民認定諮問委員会にかける。この委員会は、入国管理局長、法務大臣官房審議官、総務課長、政策課長、入国在留課長、審判課長、警備課長、登録課長、入国管理調整官などによって構成される合議制の組織である。難民認否にかかわる実質的な決定は、ここで行なわれることになっている。

この委員会の存在はほとんど知られていない。その法的な位置づけも不明瞭である。法律や政令によって設置されているわけではないので、国家行政組織法第8条の定める「合議制の機関」に該当しないことは確かである。しかし、この委員会は難民認定に決定的な権限をもつ重要な組織でもあり、その位置づけは、政令ないし省令などにより法的に明確化される必要があるように思われる。

憂慮されるのは、難民調査官・地方入国管理局から送付されてきた意見が必ずしもそのまま採用されるわけではない

ということである。難民調査官の肯定的判断が、難民認定室・難民認定諮問委員会によって覆されることもある。難民認定にとって決定的な要素が信憑性の判断にあるとすれば、申請者から直接に事情を聴取している難民調査官の判断を一方的に覆すことには少なからぬ問題がある。

また、諮問委員会の判断をへて最終判断が下される現在の制度のもとでは、責任の拡散をもたらすおそれもある。難民の認否は、申請者の生死にもかかわる重大な処分である。認定業務は、最大限の緊張感と責任感をもって全うされなくてはならない。そのためには責任の所在の明確化は不可欠である。みずからの判断に相応の重みが伴っていないとの印象を、難民調査官に抱かせるようなことがあってはならない。また、諮問委員会を構成する各委員にも、職務の重大さにふさわしい能力と責任感の保持が当然求められる。しかし、現行の制度がそれを確保するのに十分なものといえるかについては疑問が残る。

なお、UNHCRは、受理されたすべての難民申請について告知され、その見解を自由に表明できるようである。しかし、それがどの程度の影響力をもっているのかは定かでない。現実には、UNHCRによって難民と認定された者が法務省によって認定を拒否された例がある。法務省の公式見解でも「難民の認定はわが国の主権に基づいて行うものであり、UNHCRの意見に拘束されるものではない。難民条約第三五条においては、同条約締約国のUNHCRへの協力義務が規定されているが、これは、難民性についてのUNHCRの判断が締約国の判断に優越することまでを定めたものではない」と断じられている<sup>(22)</sup>。ちなみに、同条は難民条約の適用を監督するUNHCRの責務についても規定しているが、法務省の見解にはこの点への言及はみられなかった。

難民申請については、とくに標準処理期間のようなものは設定されていない。概ね三、四か月から一年半程度で申請に対する処分がなされているが、長いケースでは三年もかかったものがある。このケースでは、申請者の出身国に

おける情報収集に時間がかかったとされるが、あまりに長すぎた感は否めない。結果的に本国の情勢が変化して不認定となったが、これでは、難民性終止事由の発生を待っていたと批判されてもおかしくない。知りえた中でもっとも長いケースでは、申請から五年半たってもまだ処分がおこなわれないものもある。その一方で、短いものとしては一週間で難民不認定処分が下されたケースもある。

処分が下されるまでの間、難民申請者の地位は不安定である。入管法は、「難民」もしくは「難民申請者」という在留資格を認めていない。難民の認否と在留の許否は別問題とされているのである。そもそも日本では、難民として認定されたからといって、当然に在留が許可されるわけではない。ただ、国際的慣行をみてもそうだが、一方で難民と認定しながら、他方で在留を認めないという選択は現実には難しい。現に日本でも、難民と認定された者には、定住資格が認められるのが通例である。

しかしながら、定住が許可されるまでの在留資格は微妙である。これまでのところ、正規の在留資格を有する者が難民申請をおこなった場合には、在留期間の更新が認められている。資格外活動許可を得て、就労も認められるようである。問題は、在留資格を欠いている者が難民申請をおこなった場合である（難民申請権は、合法、不法を問わず日本にいる外国人に認められている）。この場合、難民申請は違反調査の端緒になり、形式的には退去強制手続きが開始されることになるが、実際には、手続きをいったん停止し、難民認定手続きの結果をまつ、という対応が取られているとされる。そして、本人が難民として認定された場合には、在留を特別に許可し、その後、定住資格に移行することが可能になっている。

ただ、法形式上そうした対応がとられているにしても、難民申請者が正規の在留資格を欠いているという事実は残り、これは、さまざまな場面で、申請者に負担を強いるものとなっている。たとえば、難民申請者が「不法」滞在者

日本における難民認定の申請・認定状況

年	申請数	認定	不認定	取り下げ
1982	530	67	40	59
1983	44	63	177	23
1984	62	31	114	18
1985	29	10	28	7
1986	54	3	5	5
1987	48	6	35	11
1988	47	12	62	7
1989	50	2	23	7
1990	32	2	31	4
1991	42	1	13	5
1992	68	3	41	2
1993	50	6	33	16
1994	73	1	41	9
1995年6月末	22	1	8	10

4 実績

一九八二年に入管法が施行されてから一九九四年までの二二年間で、一一一〇件の難民申請がなされ、そのうち二二〇七名が難民として認定された(別表参照)。その内訳を見ると、インドシナ出身者が圧倒的に多く、一五七名を数えている。もっとも、難民としての認定は、一九八〇年代半ば以降ほとんどなされなくなっている。

の一斉摘発に巻き込まれるという危険性がある。その場合、申請者が資格外労働に従事していたとすれば、本人の責任が追及されるだけでなく、雇用者の側も、入管法上当然にその責任を追及されることになる。それを恐れ、在留資格を欠く者には、難民申請者といえども雇用を差し控えるという状況が生まれている。また、在留資格を欠くために、医療を含むさまざまな社会的サービスも容易に受けることができな。その結果、最低限の生活水準の確保すら困難になる者もいる。日本で難民申請する者には、とくに在留資格を欠く場合、そうした苛酷な「代償」が求められている。

難民不認定処分には理由が付されるが、当初それは、申請者が難民条約一条に定める難民にあたらぬという旨のきわめて簡潔なものであった。これでは不認定理由の記載がないに等しいとして、その処分の違法性を問う訴訟も提起された。その結果、記載される不認定理由の内容は多少改善された。しかし、現在でもそれは、申請者の申立ての要旨を述べ、それを立証するに足る証拠・資料がないと記載する程度にとどまっている。結論に到達した根拠や過程は具体的に示されていない。一般的に、認否判断にあたっては証拠の有無をかなり重視しているようである。

難民不認定理由として、近年とくに関心を集めているのが、いわゆる「六〇日ルール」である。入管法六一条の二の第二項によれば、難民申請は、申請者が日本に上陸した日から六〇日以内に、または申請者が日本にいる間に難民となる事由が生じた場合には、その事実を知った日から六〇日以内に行なわなければならない。ただし、やむをえない事情があるときは、この限りでない。この「六〇日ルール」は、速やかな難民認定をおこなうために必要なだけでなく、「速やかに難民であることを主張して保護を求めなかった」という事実自体が、難民非該当性を物語っている」という認識にもとづいて導入されたものとされる。日本の地理的事情からみて、入国管理署に赴くには六〇日あれば十分と考えられていた。<sup>(23)</sup>六〇日という期間は、申請期間としてはかなり長い。

「六〇日ルール」は、例外事由も伴って、難民申請者に非常に寛大な申請期間を設定しているようにみえるかもしれない。しかし、日本の難民認定手続きは外国人に周知されていないため、申請期間に制限があるということ自体があまり知られていない。しかも、不正規在留者の場合、難民申請をすることによって逆に本国に送還されるのではないかとこの恐怖心が非常に強い。このため、なかなか難民申請に踏み切れないまま六〇日を超過してしまう者もいる。真正な難民なら速やかに名乗り出るべきであるという意見もあるが、日本では、難民認定手続きが不透明であることに加え、難民行政が非常に厳格に運用されており、そのことが申請者の懸念をいっそう増幅させている。

「六〇日ルール」が申請受理を拒む理由として現場で援用されたこともあった。だが、法務省みずからが述べるように、六〇日を経過していいよといまいと、申請自体は受理されなくてはならない。むしろ問題は、難民申請処理にあたり、「六〇日ルール」が形式的に審査され、実体審査に入ることなく不認定処分が下されていることである。この点について、先の元難民調査官はつぎのように述べている。<sup>(24)</sup>

「難民認定申請手続きにおきましては、まずその申請が法定の申請期間内であるかどうか、その法定の申請期間が経過していた場合、それについてはやむを得ない事情があったかどうかについて、まず判断されます。その期間の問題をクリアしたものについて、難民認定該当性の実態調査を行うことになっていきます」。

この元難民調査官は、難民認定にあたって判断基準として守らなければならない内部取り扱い要領があることを明らかにしているが、その中にこうした「六〇日ルール」の位置づけが明確に記されているようである。

「六〇日ルール」には例外が認められている。しかし、その例外事由も、病気、交通の途絶など、きわめて限定的な事由に限って認められる傾向にある。もっとも一九八〇年代半ばまでは状況は違っていたようで、難民行政に詳しく法務省に批判的な実務家でさえ「『やむを得ない事情は』目下のところ、極めて緩やかに解されており、この点は入管当局の取扱は評価して良いだろう」と述べていたほどである。<sup>(25)</sup>「六〇日ルール」の厳格な運用を目の当たりにして、日本での難民申請を断念する庇護希望者も出てきている。

「六〇日ルール」を理由として難民申請を門前払いすることにより、きわめて不合理な結果がもたらされかねない。難民認定手続きは、本来、申請者が難民であるかどうかを判断するための手続きである。形式的に六〇日の期間を越えたというだけで不認定処分が下されるのであれば、難民であるにもかかわらず難民とは認められない、という奇妙な結果がもたらされかねない。「六〇日ルール」そのものの適否は別として、少なくともこの要件は、申請者の主張

の信憑性を測る一要素として相対化されるべきであり、難民申請者の実体に応じて、例外事由も柔軟に解釈されてしかるべきである。そうでなくては、適正な難民認定とはいえない。ちなみに、六〇日という申請期間は、日本が独自に設定したものであり、難民条約などから当然に出てくるものではない。このルールの運用の実態は、難民認定に対する日本政府の姿勢を相当程度浮き彫りにするものにほかなるまい。

## 5 異議の申し出

難民不認定処分を受けた者は、その旨の通知を受けた日から七日以内に法務大臣に対して異議の申し出をすることができる。異議の審査は、同じ証拠を別の角度から見直すことに本来の趣旨があるはずだが、この手続きには、これまで再審の願い出としての性格がもたされてきている。このため、新たな証拠の提出を求められることが多い。

異議の申し出は、実際には、地方入国管理局を通じて行なう。申し出があった際に事情聴取等を担当するのは、不認定処分にかかわらなかつた難民調査官である。この場合の事情聴取には代理人の立会いが認められることになっている。現に法務省は、「代理人たる弁護士から立会いの要請があれば、これを認めており、これまで立ち会いを拒否した事例はない」と述べている。<sup>(26)</sup>もつとも、実際には調査官の裁量で立ち会いを拒否された例もあり、この点で、現場への徹底が求められる。

不認定処分するときと同じように難民調査官による調査の後、地方入管局としての意見が本省に送られていく。ただし、送付先は難民認定室ではなく、審判課である。審判課は、みずからの判断を固めると、それを難民認定諮問委員会の稟議に付し、承認を求める。難民認定諮問委員会は、不認定処分に当たったときと同じメンバーによって構成される。もつとも、正確にいえば、原処分るときから時がたっているため、人が変わっているということがある。しか

し、異議の申し出に対して難民認定諮問委員会が関与していることは、この手続きの有効性に疑問を投げかけずにはいない。さらにいえば、不認定処分を行なった法務大臣が再び異議の申し出の審査にもあたるといふ制度自体が法技術的に問題である。もとより現状では、審判課にしても、上陸・在留特別許可や訴訟といった通常の業務の処理に追われ、難民認否の判断に十分な人的・物的資源をさける状態にはないよう<sup>(27)</sup>にみうけられる。

異議の申し出の処理に要する期間は、難民申請処分の場合と同じように多岐にわたっている。短いものでは二、三か月、長いものでは四年を越えたものもある。異議の申し出は九四年末までに三五〇件あったが、これまで一件も認められていない。<sup>(27)</sup>ちなみに、異議の申し出には、入管法制定時に予定されていた行政不服審査法の適用も準用も認められておらず、独自の手続き的保障も確保されていない。

異議の申し出は在留を法的に保障するものではない。もっとも在留資格を欠く者に対する強制送還は、異議申し出についての判断が下されるまでの間、差し控えられている。けれども、在留資格がないために生じる生活上の困難は、難民申請中の不正規在留者の場合と変わらない。

## 6 一時庇護

難民認定手続きとは別に、入管法一八条の二は一時庇護上陸許可について定めている。入国審査官は、船舶等に乗っている外国人で難民に該当する可能性がある者について、緊急措置として上陸を許可できるものとされている。この規定は主にボートピープルを想定して作られたものであり、現に、この規定にもとづいて多くのボートピープルの上陸が認められてきた。しかし、それ以外の庇護希望者の場合、一時庇護上陸許可の取得は著しく困難であった。

この規定は、難民かもしれないと思料される外国人の上陸をとりあえず認め、その身の安全をはかることを目的に

している。緊急性が求められることから、その判断も入国審査官かぎりで行なえるものとされている。しかし実際の運用は、必ずしもそうになっていない。ボートピープル以外の者については、上陸許可の判断を上級レベルでおこなうことも多かったようである。このため、結論が出るまでに相当の時間が費やされることもあった。たとえば、一九八五年九月に来日した三名のアフガンスタン人のケースでは、一時庇護上陸許可の申請を行なってから結論が出るまで一か月もの期間が要された。その間、彼らは、上陸許可を受けていない者として、空港等の宿舎で身柄を収容された。<sup>(28)</sup>

一時庇護上陸許可制度の運用の実態はきわめて不透明である。入国審査官によって一時庇護を認められなかった者に対して、不服申し立ての手続きは制度的に確保されていない。むしろ、行政事件訴訟法にしたがって出訴することは可能だが、現実問題としてそれは難しい。入国審査の時点で一時庇護を求めても、それが退けられ、ただちに上陸拒否処分に処せられてしまうと、制度の適正な運用がなされたかについてのチェックはきわめて困難になる。ちなみに、一時庇護上陸審査は、包括的行動計画（CPA）の実施にともない、ボートピープルに対しても厳しく運用されるようになった。その影響で、上陸許可基準が厳格化の方向に向かっているとすれば、それは制度本来の趣旨とは相いれぬ結果をもたらしかねない。

## 7 司法審査

行政手続きにおいて難民としての処遇を認められなかった者は、裁判に訴えることができる。入管法制定後の争訟の動向は、二つのパターンに分かれている。一つは、難民として認められるべき者に在留特別許可を与えなかった法務大臣の判断が裁量権の逸脱にあたるとして、その違法性を申し立てるパターン。もう一つは、ストレートに難民不

認定処分取消しを求めるパターンである。後者のパターンは近年になって漸増してきているが、それでも裁判場で難民性が争われる事例は依然として僅少である。

財政的裏づけが確保できないこと、弁護士が難民認定の性質について十分理解していないこと、申請者自身が身元の公開を恐れていること、などがその背景にある。だが、それ以上に留意すべきは、裁判所の姿勢である。さきに入管法制定時の事情の検討の中で、難民認定が羈束的性質のものであること、したがって司法的救済の余地がかなりあること、を論じた。<sup>(29)</sup>しかしこれまでの実例をみると、難民申請者にとって、裁判は決して有効な救済手段にはなっていない。<sup>(29)</sup>現に難民不認定処分の取消しが認容されたケースは現在まで皆無である。その結果、訴訟を提起しようとする動機はいっそう減じられている。

憂慮されるのは、そうした司法の姿勢が、難民認定に対する不正確な理解から生まれていることである。これまでの裁判例から、次のような問題点を指摘できる。

第一、客観的証拠への過度の依存。裁判所は、難民として認められるためには「当該人が迫害を受けるおそれがある」という恐怖を抱いているという主観的事情のほかに、通常人が当該人の立場に置かれた場合にも迫害の恐怖を抱くような客観的事情が存在していることが必要である<sup>(30)</sup>という基本認識を示している。なかでも「客観的事情」には格別の重きをおき、その存在を証明する証拠の提示を厳しく求めてきている。「本件における：供述内容については、その正確性を担保するに足りる客観的な証拠は全くな<sup>(31)</sup>い」という説示や、「申し立て人の供述があるのみでこれを客観的に裏付ける資料は皆無であ<sup>(32)</sup>る」といった説示に、そうした点が端的にうかがえる。なお、いくつかの裁判では、原告の主張が証拠不十分としてしりぞけられた後、国側（法務省）の提示した証拠（難民調査官の作成した供述調書や、在外公館を通じて入手された外務省の情報）<sup>(33)</sup>がそのまま採用されている。

客観的証拠の有無に固執する姿勢は、難民性の適正な判断に資するものではない。証拠の収集という点で、難民申請者は圧倒的に不利な状況におかれていることを忘れてはならない。確かに、諸外国の裁判例をみると、難民であることを申し立てる側に詳細な証拠の提出が求められたこともあった。けれども、近年では、難民性の判断が最終的には申請者の主張の信憑性の判断にかかっていること、そして、申請者の証言が最良の証拠であることが裁判の場でも適切に理解されるようになってきている。そして裁判所は、信憑性を判断するメルクマールをみずから示し、それにもとづいて申請者の主張の当否を判断するようになってきている。

客観的証拠はあくまで参考資料であり、決定的なのは信憑性の判断である。そのことが明確に認識されなくてはならない。同時に、少なくとも、「当初」氏名経歴すら偽って供述し「た」ことをもって、供述を「たやすく真実と受け取れない」<sup>(34)</sup>などと短絡的に結論することがないよう、十分な配慮が払われる必要がある。

第二に、立証責任をめぐる問題がある。裁判所は、「難民に該当することについての主張、立証責任は、申請者が負う」<sup>(35)</sup>と明快に述べている。しかし、既に述べたように、難民認定には、通常の刑事ないしは民事上の立証基準をあてはめることはできない。難民認定は立証困難な事情のもとでの「事実のあてはめ」なのだから、申請者側だけに立証責任を課するのは不適當である。確かに、申請者の側には、みずから難民であることを示す一応の責任はある。しかし、それを補う責任は国側にあるのであり、だからこそ難民調査官がおかれているのである。立証責任は、本来、「誤った決定がなされる危険性を極小化する」ため当事者間で分かち合うものである。申請者が立証できないから不認定処分を容認する、という論理では、誤った決定の危険性を極小化することにはならない。

第三に、難民認定の本質をめぐる問題がある。難民認定は、申請者が難民としての要件を備えているかどうかを判断する、すぐれて羈束的な行為である。それが結果的に外交上の軋轢を生じさせることがあったとしても、それは認

定の副産物にすぎない。法務省も明言するように、<sup>(36)</sup>認定過程そのものには外交的考慮は入ってはならないのである。ところが、最近のケースにおいて裁判所は、「政治情勢が不安定な国について、<sup>(37)</sup>難民となる事由が生じたかを客観的に把握するのは、それ自体極めて困難であり、かつ、高度の政治的判断を要する」と言い切っている。難民の認否が「高度の政治的判断を要する」と性格づけられているのである。これは重大な誤りである。難民認否は確かに困難な行為ではある。しかしあくまでそれは「事実のあてはめ」もしくは「羈束裁量行為」なのであって、高度の政治的判断はまったく必要とされない。

難民認定を政治的行為と性格づけると、司法審査の余地はいちじるしく狭められることになる。そこまで明瞭に断言せずとも、裁判所はこれまで、難民認否については行政の判断をそのまま認めることが少なくなかった。難民認定を政治的行為とみる認識がそこに伏在しているとすれば、そうした誤った認識は根底から是正されなくてはならない。

第四に、解釈をめぐる問題がある。解釈の詳細については別の機会にあらためて論ずる予定なので、ここでは理解が不十分な例をいくつか列挙するにとどめておく。まず、「軍隊脱走や密出国について処罰されることは当然であるが、これは難民とは無関係である<sup>(38)</sup>」という判示だが、これは迫害についてのきわめて不正確な理解にもとづいている。「軍隊脱走や密出国について処罰される」ことを理由に難民と認められる場合も十分ありうる。

また、「申立人の日本への密入国の動機は日本で稼働して金儲けをするという出稼ぎ目的であると一応認められるから、申立人が迫害の恐怖の故に国籍国である中国を離れたとは到底言え「ない」<sup>(39)</sup>」という指摘だが、難民であつても出国の直接の動機が「金儲け」にある場合もある。さらに、「難民条約にいう『迫害』とは、当該国の政府当局による行為に関連するものを意味するものと解すべきであり、宗教上の反対派による攻撃を受けるおそれがあることか

ら直ちに迫害があるとすることはできない<sup>(40)</sup>」という理解も、迫害主体についての不十分な認識にもとづくものといわざるをえない。

このほか、日本の裁判所は、諸外国の裁判所と違って、UNHCR執行委員会の「結論」やUNHCR作成のハンドブックについてもまったく関心を示していない<sup>(41)</sup>。総じて、司法府には、難民認定の本質についての理解を深める余地がかなりあるように思われる。

## V 改善への提言

### 1 基本的視角

日本の難民認定手続きに対しては、これまで、認定数が少ないという批判がなされてきた。確かに欧米諸国と比べれば、その数は圧倒的に少ない。しかしそのことをもって、ただちに認定手続きが十分に機能していないという結論を導くわけにはいかない。そもそも申請数自体が少ないのであり、認定率という面からいけば、日本の実績を下回っている欧米諸国も少なくないのである。

むしろ、認定率という指標も不完全なものである。日本の場合、認定率を算出する際の母数が極端に小さいことに加え、認定された者の圧倒的多数はインドシナ難民である。非インドシナ難民に限ってみれば、認定率はかなり低い。認定された者の出身国の分布は、難民認定率という指標からはうかがいしれない。特に中国からの難民申請が容易に認められない事実を見逃してはならない。

認定手続きの成否を判断するには、「迫害を受けるおそれのある者が現に難民と認定されているかどうか」が決定的な指標のように思えるかもしれない。理論的にはそのとおりだが、これも、実際の指標として採用するには難があ

る。難民認定は、迫害を受けるかどうかを予測する作業である。迫害を受けるおそれは一定の方程式に従って科学的に算出されるものではなく、審査する側が、経験的に養われた判断能力を駆使して予測するものにすぎない。通例、予測があたっているかどうかは事後に検証してみればわかるが、難民認定の場合には、そうした検証はほぼ不可能である。したがって、審査する側が行なった予測の正誤は確認されなままにおかれる。となれば、迫害を受ける者が正しく難民と認定されているかどうかは、厳密には「分からない」ということになる。「迫害を受けるおそれが十分にある」と予測して難民と認定した者であっても、実際には迫害に遭わないかもしれない。それはだれも検証できないのである。

認定手続きの成否は、「結果」ではなく、「過程」に着目して判断されるべきである。「過程」が信頼を得ていれば、そこから導かれる「結果」も必然的に説得力をもつことになる。重要なことは、難民として保護を求めてきた者を正しく難民と認定するのにふさわしい手続きが整備され、そうした手続きが適正に運用されていることである。それが難民認定手続きの成否を左右する決定的な指標になるものと思われる。

ただし、それはあくまで真正な難民申請者を、それも、できる限り真正な難民申請者だけを保護するものでなくてはならない。難民の保護を強調するあまり、難民でない者までを保護の対象に取り込むようなことになれば、認定手続きに対する信頼は大きく損なわれることになる。「迫害を受けるおそれのある者」を専門的知見をもって的確に保護すると同時に、手続きの濫用を極小化することに相応の関心を払う必要がある。

欧米では、これまで難民の保護に力点がおかれた半面、手続きの濫用を阻止できなかったとして、現在、手続きを厳格化する方向で見直しが進められている。これに対して日本の場合、難民申請に対するハードルを高くすることによって手続きの濫用を効果的に抑止してきた。その意味で、政策目的の一端は十分に達成されてきた。けれども、

その一方で、難民の保護という側面では改善の余地を多々残している。欧米とは対照的に、日本ではまさにその点に批判が向けられている。今後の方向性としては、難民の保護を目的とする制度・運用面の改善にいつその重きをおくべきである。むろん、濫用の防止にもこれまでと同様に十分配慮を払う必要があるが、それは、難民の保護という目的と両立するよう、より洗練されたものでなくてはならない。

## 2 提言

右の基本的視角をふまえ、フォーラムは、つぎの提言をおこなう。

### (1) 難民調査官の専門化

難民申請は、通常の入管行政から明確に区別され、特別の訓練を受けた専門家によって処理されなくてはならない。入管法はそのような認識にもとづいて難民調査官を設けたが、これまでのところ、所期の目的は達成されていない。難民調査官は難民申請のみを扱う専門職として特化され、各地方入管局に適正数配置されるべきである。少なくとも、難民申請が最も多く行なわれる東京入管局には、申請を迅速に処理するのに必要な数の難民調査官が確保されなくてはならない。

難民調査官には、適切な研修がほどこされなくてはならない。とりわけ、難民調査官が通常の入管行政を担う入国審査官の中から指名される現在の制度のもとでは、難民認定の本質についての理解を促す上で、研修の実施は決定的重要性をもつ。もとより、研修は、一時庇護上陸許可を扱う入国審査官にも必要とされる。

研修のなかでは、国際難民法、国際人権法、憲法、入管法などについての理解を深めるだけでなく、迫害概念や立

証責任の問題についても詳細に研修を行ない、世界各国、とりわけアジア、アフリカ諸国の人権状況について相応の時間を割り当てるべきである。その一方で、難民調査官にとって最大の課題である、事情聴取のしかたや調書の作成方法についても綿密な指導がなされなくてはならない。申請者と直接に面接し言葉を交わす難民調査官は、申請者の主張の信憑性を判断する最も重要な立場にある。異文化コミュニケーションについての知識や心理学的素養を身につけなくては、到底そうした役割をになうことはできない。難民調査官は、法解釈に精通する以上に、現場での応対方法について適切に指導され、それを身に付けなくてはならない。

研修は、必要に応じて適宜行なわれるべきである。法務省の担当係官だけでなく、外部からも講師を招請し、より開かれた研修にすべきである。UNHCRはいうまでもなく、NGOからの参加も望ましい。

また、難民調査官らの利用に供するため、難民概念や信憑性の判断基準などを明示した「手引書」が作成されるべきである。それは、難民調査官が現在具備している内部取り扱い要領とは違い、UNHCRハンドブックやUNHCR執行委員会の「結論」など、関連する国際基準に十分な配慮を払ったものでなくてはならない。また、その「手引書」は外部に公表され、適宜改善されるべきである。

## (2) 必要な人権情報の確保

申請者の主張の信憑性を正しく判断するには、当人の出身国について可能なかぎり多くの情報を入力しておく必要がある。情報が欠けている場合には、誤った固定観念のもとで誤った信憑性判断がなされる危険性がある。難民認定にあたって、申請者には当人しか知りえない情報を提供することが求められるが、その一方で、審査する側にも、当人の周辺の情報を確保する努力が求められている。

現在、難民認定室はさまざまな情報源から必要な情報を入手しているとされるが、そのなかでも外務省の情報をとくに重視しているようである。現に、外務省の情報のみに依拠して認否の判断をしたケースもある。しかし、外務省の情報収集能力には限界があり、また、外務省から関連情報が提供された場合でも、それが正確である保証はない。情報源を外務省に頼ることにより、認否判断が偏向するおそれもある。少なくともそれは、判断が政治的に偏向しているのではないかとの懸念を招きかねない。

情報は、別の情報源から得られた情報によって検証されるべきである。その意味で、情報源は多様でなくてはならず、外務省からの情報は、多様な情報のなかの一つとして相対化されるべきである。もとより、情報源を多様化するだけでなく、入手した情報を正しく分析することも忘れてはならない。

本来であれば、難民認定に資する情報の収集・分析・提供は、独立した第三者機関によって専門的におこなわれるべきである。そしてその機関には、審査する側だけでなく、申請者側も同じようにアクセスできなければならない。だが現下の事情がそうした第三者機関の設立を許さないのであれば、難民認定室の中に特別のユニットを設け、そこが当面右のような情報処理機能を担うべきである。その場合、外部の機関、たとえば各種研究機関やNGOとの連携を制度的に確保することが重要である。とくに世界的に高い信頼を得ているNGOの情報には、相応の価値がおかれなくてはならない。多様な情報源から情報を入手する制度を確立し、得られた情報を正しく分析したうえで認定権者（難民調査官を含む）に提供することにより、難民認否の適正化が促進されることになる。

(3) 認定過程の透明化と行政手続法の準用

日本の難民認定手続きは、認否にいたるプロセスが不透明である。<sup>(42)</sup> 少なくとも、どのような過程を経て認定が行な

われるのか、誰が決定権をもっているのか、といった、基本的な枠組みは外部に明確に示されるべきである。本来であれば、認定過程の詳細を法令で定めてもおかしくない。

不透明であることがもたらすデメリットは、数多い。認定過程に政治的・外交的配慮が働いているのではないか、といった懸念は、認否の結果からだけでなく、プロセスが不透明であることによっていっそう増幅されている。増幅されるのは、不透明なプロセスによってみずからの運命を左右される難民申請者の不安にしても同じである。

手続きが適正に運用されているという信頼感をかちとるには、認定過程を透明化することが不可欠である。透明化の実現へ向けた方策はさまざま考えられる。たとえば、公正な第三者機関に認定をゆだねることが考えられる。だが、これは現在のところ現実味がなく、また、必ずしもそこまでする必要もないかもしれない。現状に即して最も現実的な方策は、認定過程において実質的な決定権限をもっている難民認定諮問委員会に公正な第三者を入れることである。第三者は、難民問題の専門家であってもよく、UNHCRの代表であってもよい。たった一人外部からの参加を得るだけで、認定過程全体に対する信頼感はいちじるしく高まることになる。

また、不認定理由を明確化することによっても、透明性は高まる。なぜ不認定にいたったのか、その過程と理由を詳細に記述することによって、その結果には説得力が備わる。現在の不認定理由は漠然としたものにとどまっており、そこに私たちを納得させる説得力は備わっていない。逆に、記載されない別の理由で不認定になったのではないかという懸念すら呼んでいる。なぜ不認定になったのかを可能なかぎり具体的に記載することにより、そうした疑念を払拭すべきである。

認定手続きの透明化は、行政過程の公正・透明化をめざす近年の社会的要請にも合致する。そうした社会的要請は、一九九三年十一月一二日に公布された行政手続法で具体化されたが、難民の認定は、外国人の出入国、帰化とな

らんで同法の適用除外とされた。その理由として、「いずれも国家の自由裁量に属する行為である」という指摘がなされている。しかし、すでに論じたように、難民の認定は決して自由裁量行為ではない。難民の認定は、事実のあてはめ、もしくはは羈束裁量行為なのであって、自由裁量色の強い入管行政一般とは、明らかに性質が異なる。この点で、難民の認定、外国人の出入国、帰化を並列的に適用除外にした行政手続法の論理には疑念を禁じえない。適用除外をただちに解除できないにしても、難民認定手続きには、透明性の向上をめざす行政手続法の準用が考慮されるべきである。

(4) 「六〇日ルール」の柔軟な運用

現行の難民認定基準の中で特に問題とされるのは、「六〇日ルール」の運用実態である。現状では、「六〇日ルール」が、認定手続きの中で「許容性要件」の働きをしている。この条件を満たしていないと判断される申請は、実体審査をへることなく、不認定とされているのである。その結果、難民としての実体を備えているにもかかわらず難民とは認定されない、という不合理な結果が生じることにもなる。これでは、適正な難民認定が行われている、とはいえない。

UNHCR執行委員会の「結論一五（一九七九年）」がいうように、申請に期限を設けること自体は許されても、その期間内の申請でなかったことを理由に実体審査を回避することがあってはならない。六〇日を越えた申請であっても、その難民性の実体についての審査は行なわれるべきである。その際、期限を越えた申請であるという事実は、申請者の主張の信憑性を測る一要素として相対化すればよい。

また、現状では、「六〇日ルール」の例外事由はきわめて厳格に解釈されているが、これも、難民申請者の実体に

応じて、柔軟に解されてしかるべきである。申請者をとりまく客観的事情を柔軟に解すべきはもちろんのこと、申請者の主観的事情についても相応の配慮を払う必要がある。なお、六〇日を越えていることを理由に申請自体を受理しないという行政の対応が法的に容認されないことは改めていうまでもないが、この点は現場に徹底しておく必要がある。

(5) 難民申請者の処遇改善

難民申請を行なった者に対しては、暫定的に在留を保障する必要がある。在留資格を欠く者が難民申請を行なった場合、少なくとも処分ないしは裁決までの間、退去強制がなされないことを法的に保障しなくてはならない。また、在留資格を欠くため就労が困難になっている現状をふまえ、すべての難民申請者に、条件付きもしくは無条件で就労を許可すべきである。就労が許可できないのであれば、行政の責任において、最低限の生活条件を申請者に保障すべきである。

現状では、真正な難民申請者が被る「代償」はきわめて大きい。だが、その「代償」は本来、手続きを濫用している者のみが払うべきものである。真正な難民申請者が現在のような不利益を被るのはきわめて不合理なことといわなくてはならない。むしろ、濫用防止措置が無差別に適用されるのと同じように、難民申請者の処遇改善措置がとられれば、それもまた無差別に実施されることになる。その結果、難民認定手続きを濫用する者が増えるのではないかとの危惧が生まれよう。確かにそうした危険性はある。しかし、その危険性は、申請から処分までの期間を効果的に短縮することにより極小化することができる。難民申請が一定の利益を生じさせるにしても、処分までの期間を短縮することにより、その利益は小さなものとどまる。利益が小さなものとどまれば、難民認定手続きのもつ「吸引

力」は増大されることはない。また、審査する側に高度な判断能力が備わっていれば、濫用の危険性にいっそう有効に対処することができる。

申請者の処遇を改善する一方で、それが大きな「吸引力」を生み出さないためには、迅速性の確保が死活的に重要である。具体的な期間としては、申請から処分までで六か月程度、さらに異議の申し出に対する裁決までを入れても九か月程度で行政手続きを終えることが望ましい。いうまでもなく、認否の判断は適正になされなくてはならず、迅速性が求められるからといって適正さ・正確さが犠牲になってはならない。この点は、いくら強調しても強調しすぎることはない。だからこそ、真の専門家たる難民調査官の育成が緊要なのである。もとより、真正な難民申請者にしても、その地位を一刻も早く確認され、不安定な境遇からは迅速に救い出されるべきである。

(6) 異議審査のための公正な第三者機関の設置と行政不服審査法の適用

有効性に深刻な疑問符のつく異議申し出に対する審査手続きの改善は、焦眉の急である。認定手続きと同様に、改善策の一つは異議申し出に対する審査を公正な第三者機関にゆだねることである。異議申し出に関しては、おそらくそれが最良の方策であろう。だが、その実現可能性は低い。ただし、裁決の権限を法務省が保ちながら、公正な第三者機関に諮問的意見を求める制度を設けることは、必ずしも非現実的ではあるまい。法務省は法務省として以前と同様に異議申し出の審査にあたる一方で、決定に際して、第三者機関から提供される諮問的意見を参考にすると、いう制度である。当該第三者機関には、難民問題の専門家以外に、UNHCRとNGOの代表が含まれることが望ましい。諮問的意見は必ずしも採用される必要はない。しかし、審査に必要な情報を第三者機関に提供し、その意見を求めることにより、認定過程の透明性は飛躍的に向上する。それは認定手続きに対する信頼性を高めずにはいない。

第三者機関の設立のいかんにかかわらず、異議申し出に対する審査をになう審判課の機能強化は最低限なされなければならぬ。一定の人員を異議申し出の審査に割り当てられるような状態を恒常的に確保することが求められる。いうまでもなく、審査にあたる者が難民認定の本質を正確に理解しているべきことは当然の前提である。

また、入管法が制定されたときに了解されていたように、難民不認定処分に対する異議の申し出には、行政不服審査法の適用があつてしかるべきである。

#### (7) 司法府の関心の喚起

これまで、難民認定に関しては、司法的救済がまったくといっていいほど有効に機能していない。難民認定の本質を正確に把握していない判断が少なからずみられることは、きわめて遺憾であり、また憂慮すべきことである。

むろん、問題は裁判所の側だけにあるのではない。弁護士側の側にしても、その問題認識において、是正されるべき点は多々ある。しかし、少なくとも、弁護士の中には、難民認定のエキスパートがいる。そうした人たちが中心になって、日本弁護士連合会は、近時、難民認定のための実務マニュアルを公刊するにいたった。難民認定に対する理解が漸進的に深められていることは間違いない。法務省も、近年、難民関係の国際会議あるいは国際セミナーに積極的に人員を派遣するようになっており、それが、難民認定実務に好影響を及ぼすことが期待されている。難民認定に携わる法務省の担当係官と、研究者、実務家との接触もみられる。そうした接触を通じ、「外部」の声が法務省内に還元されることも考えられる。

ところが、裁判官に関しては、難民認定についての研修もなく、難民関係の国際会議への参加もまず見られない。常日頃、研究者や実務家と難民認定に関して意見を交換する機会もほとんどないのではないか。そうした環境が、難

民認定の本質についての理解を著しく困難にしていることは想像にかたくない。裁判所は人権擁護の砦である。司法的救済が有効に機能しないのでは、日本における難民保護は貫徹しない。事は、きわめて重大である。

難民認定に対する司法府の関心をいま以上に高める必要がある。具体的には、UNHCRや研究者、実務家などの協力を得ながら、司法府がみずから、難民認定に関する特別の研修を実施することが望まれる。また、国内外の難民会議・セミナーに適宜裁判官を派遣することも望ましい。それとともに、個々の裁判官には、「外部」の研究者や実務家と積極的に接触し、難民認定に対する認識を自発的に深めていくことが期待される。

注

- (1) 国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書』（読売新聞社、一九九四年）一四頁。
- (2) 官報（号外）九四国会衆議院会議録第二九号一〇一八頁。
- (3) 朝日新聞一九八一年三月一三日付夕刊（三版）二頁参照。
- (4) 宮崎繁樹「出入国管理及び難民認定法・外国人登録法の概要」自由と正義三四卷一号二〇頁。
- (5) 久保敦彦「難民保護に関する現今の法的諸問題」国際法外交雑誌八二卷六号二八頁注三。
- (6) 山神進「難民問題の現状と課題」（日本加除出版、一九九〇年）六四頁。
- (7) 森啓充「難民保護の現場から」連載第二回「難民四〇頁。
- (8) 山本達雄「難民条約と出入国管理」法律のひろば三四卷九号二〇—二二頁参照。
- (9) 本間浩「難民問題とは何か」（岩波書店、一九九〇年）一六三頁。
- (10) 第九四国会衆議院法務外務社会労働連合委員会議録一号一八、二八—二九頁。
- (11) 山本、前掲論文（注8）二三頁。
- (12) 小島恭次（難民認定室長）「日本 難民及び庇護希求者の不十分な保障」と題するアムネスティ・レポートについての所見」一頁。
- (13) 山本、前掲論文（注8）二四頁。
- (14) 山神、前掲書（注6）一〇〇頁。

- (15) 小島、前掲文書(注12)八頁。
- (16) 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『日本における難民認定手続実務マニュアル』(こうち書房、一九九六年)六四頁。
- (17) 水上洋一郎(法務省入国管理局難民認定室長)『日本…いまだ不十分な難民の保護』と題するアムネスティ・リポートについての所見」二頁。
- (18) 日本弁護士連合会人権擁護委員会編、前掲書(注16)七一頁。
- (19) アムネスティ・インターナショナル『日本…いまだ不十分な難民の保護』(一九九四年)六頁。
- (20) 平成三年(行ウ)第一二六号第一七回口頭弁論(平成六年四月一五日)証人調書二五二—一五九段参照。
- (21) 東京地判平成元・七・五行裁集四〇巻七号九一—三頁。
- (22) 小島、前掲文書(注12)一一頁。
- (23) 山神、前掲書(注6)一〇八頁。
- (24) 前掲証人調書(注20)一〇九段。
- (25) 柳川昭二「難民認定の実務上の問題点」法律扶助協会編『日本における難民認定をめぐる諸問題』(一九八六年)所収、四二頁。
- (26) 小島、前掲文書(注12)一〇頁。
- (27) ただし、一九九五年二月二八日、クウェート出身のパレスチナ人からの異議申し出が初めて認められた。難民不認定処分に至る過程で明らかになった問題があったこと、不認定理由が「六〇日ルール」によらなかったこと、中東問題の専門家から適切な情勢分析が得られたこと、本人が無国籍者であったこと、類似の状況を逃れ出た弟がアメリカで難民として認定されていたことなど、いくつかの条件が本人に有利に重なった結果であった。
- (28) 伊藤和夫「難民認定制度の現状と問題点」法律扶助協会編『難民の法的地位に関する研究会』(一九八九年)所収、一八頁参照。
- (29) ただし、難民性を有するイラン人に在留特別許可を与えなかった法務大臣の裁決が違法とされた例がある(東京地判昭和六一・九・四判時一二〇二号三一頁)。
- (30) 東京地判平成元・七・五(前掲注21)九二〇頁。
- (31) 同右、九二二頁。
- (32) 東京地決昭和五九・二・二四訟月三〇巻一〇号一九八五頁。
- (33) 大阪地決平成五・四・一判夕八三七号、東京地判平成元・七・五(前掲注21)。
- (34) 東京高決昭和五九・五・七訟月三〇巻一〇号一九八二頁。

- (35) 東京地判平成七・二・二八判時一五三三三号四七頁。
- (36) 小島、前掲文書(注12)一頁、水上、前掲文書(注17)四頁。
- (37) 東京地判平成七・二・二八(前掲注35)四七頁。
- (38) 東京高決昭和五九・五・七(前掲注34)一九八二頁。
- (39) 大阪地決平成五・四・一(前掲注33)二四四頁。
- (40) 名古屋地判平成六・三・二八(平成五年行ウ第七号)。
- (41) たとえば、東京地判平成七・二・二八(前掲注35)五〇頁参照。
- (42) 川島慶雄「日本における難民保護制度とその運用」阪大法学四三卷二・三号四五六頁。

※難民問題研究フォーラムは、神奈川大学法学研究所とは別個の組織であるが、研究所員二名(久保、阿部)がフォーラムに参加し、そのうち一名(阿部)のもとに事務局がおかれていることから、今回、本年報に本論文を掲載する機会を得た。法学研究所長以下、所員の皆様のご好意に記して感謝申し上げます。