

特集 難民「保護」を考える

論文

続・日本の難民認定制度の現状と課題

関 聡介 弁護士（東京弁護士会）、成蹊大学法科大学院（実務家教員）

key words

2005年施行改正入管法（出入国管理及び難民認定法）、難民審査参与員、人道配慮 / Immigration Control and Refugee Recognition Act (Revised in 2005), Refugee Examination Counselor, Humanitarian Consideration

はじめに

本稿は、ちょうど10年前の2002年夏に執筆した論稿「日本の難民認定制度の現状と課題」¹の、いわば続編として位置づけられるものである。2002年といえば、その年の5月に中国・瀋陽の日本国総領事館においていわゆる駆け込み事件²が発生し、それを契機に急速に難民認定制度の改革論議が盛り上がった時期として、ご記憶の方もおられるかもしれない。

日本の難民認定制度は、1982年に創設されてからこの改革論議までの間、大きな手直しもされずに20年間を経過していた。そこに、上記論議が巻き起こり、これを契機として、2005年5月16日に初めての大きな改正法（以下「2005年改正法」）³が施行されるに至ったものである。

2005年改正法施行により、前掲論稿（以下「2002年論稿」）で述べた「現状と課題」にも多くの変動が生じたが、反面、改正前後にわたって改善の兆しが見られない問題点も依然として存在する。

そこで、本稿では、敢えて2002年論稿と可能な限り同様の構成を採りつつ、それから10年を経た2012年時点における「現状と課題」について、改めて確認してみることとしたい⁴。

1. 日本の難民認定制度の現状概観

1982年1月1日から開始された日本の難民認定制度は、前述のとおり2005年5月15日までは大きな改革がなされることもなく運用されてきた。2002年論稿では、「現状概観」として、①欧米諸国と比べて日本の難民認定数が極端な低水準で推移してきたことに加え、②手続全般（認定手続の透明性、弁護士の代理権等）、③申請段階（上陸時の申請、申請期間制限等）、④審査体制（難民調査官や通訳人の資質、立証責任等）、⑤不服審査体制（異議申出手続の実効性）、⑥処分段階（処分理由の開示）、⑦申請中・認定後の地位（申請中の在留資格・収容・生活保障等、認定後の処遇全般）といった手続段階の全般にわたり、多くの問題点が存することを指摘した。これらの点について、その後の10年間にいかなる変化が生じたであろうか。

結論から述べるならば、まず、①認定数自体は2002年当時よりは若干増加した状態にはあるものの、それ以上に申請数が急増しており、認定率は低迷し続けている（とはいえ、近年の傾向として、難民不認定とされながら「人道配慮」という名目で在留資格は付与される事例が相当数に上っている点は特筆すべきであろう）⁵。また、②認定手続全般や④審査体制についての改善は、残念ながら限定的であったと言える。

しかし、他方、③申請段階については、何と言っても、従前の申請期間制限規定（2005年改正法施行前の出入国管理及び難民認定法〔入管法〕61条の2第2項⁶。「60日要件」または「60日ルール」と呼ばれていた）が2005年改正法で撤廃されたのが、最大の変化であろう。また、⑤不服審査体制についても、2005年改正法で新たに難民審査参与員制度が導入される等の大きな変化が発生した。そして、⑦の申請中・認定後の地位に関しては、2005年改正法により難民認定手続と退去強制手続との関連付けの規定が新設され、申請中の地位については仮滞在制度の新設も含めた再整理が行われたことや、認定・不認定処分時の在留資格の付与制度についても規定の新設が行われたことに伴い、実務上は大きな変化が生じている。

このように、見るべき変化に乏しかった1982年以降の20年間と比べ、2002年以降の10年間には、かなり大きな変動が発生したと言える。以下においてはその変動内容を確認しつつ、なお残る問題点や新たに発生した問題点を指摘することとする。

2. 日本の難民認定制度全般の問題点

（1）認定数を巡る問題

日本の難民認定申請案件の数は、表1にあるとおりに推移してきた。

一見して明らかなおとおり、1990年代までは申請数自体が年間数十名から3百数十名程度までと低迷しており、認定数も年間1人～十数名程度という極端に低い水準に止まっていた。それと比べれば、2002年以降の10年間は、相対的には、申請数・認定数ともに相当程度増大したと言える。

しかしながら、認定数は依然として年間50人にも達しない低水準に止まっており、認定率とともに、むしろ再び頭打ち（ないし下降）傾向を示していることに注意を要する。

また、認定者の国籍内訳をみると、近時はミャンマー（ビルマ）国籍の認定者が全体の9割を占めるという異常な傾向が続いており⁷、逆に言えばミャンマー以外の国籍の認定者は毎年ほんの数名程度に止まっているという問題に改善の兆しが見られないのは、深刻かつ不健全な事態といわざるを得ない。

表1 日本の難民認定申請案件の数(2011年12月31日現在)

a 難民認定申請数及び処理数の推移

年別	(一次)	(一次・異議)	(一次)	(一次)	(一次・異議)
	申請数	認定	不認定	取下げ等	人道配慮による在留
1982年	530	67(0)	40	59	
1983年	44	63(0)	177	23	
1984年	62	31(0)	114	18	
1985年	29	10(0)	28	7	
1986年	54	3(0)	5	5	
1987年	48	6(0)	35	11	
1988年	47	12(0)	62	7	
1989年	50	2(0)	23	7	
1990年	32	2(0)	31	4	
1991年	42	1(0)	13	5	7
1992年	68	3(0)	40	2	2
1993年	50	6(0)	33	16	3
1994年	73	1(0)	41	9	9
1995年	52	2(1)	32	24	3
1996年	147	1(0)	43	6	3
1997年	242	1(0)	80	27	3
1998年	133	16(1)	293	41	42
1999年	260	16(3)	177	16	44
2000年	216	22(0)	138	25	36
2001年	353	26(2)	316	28	67
2002年	250	14(0)	211	39	40
2003年	336	10(4)	298	23	16
2004年	426	15(6)	294	41	9
2005年	384	46(15)	249	32	97
2006年	954	34(12)	389	48	53
2007年	816	41(4)	446	61	88
2008年	1,599	57(17)	791	87	360
2009年	1,388	30(8)	1,703	123	501
2010年	1,202	39(13)	1,336	93	363
2011年	1,867	21(14)	2,002	110	248
合計	11,754	598(100)	9,440	997	1,994

b 異議申立(申出)数及び処理数の推移

異議新規 受理数	異議処理数		
	理由あり (難民認定)	理由なし (棄却・却下)	取下げ等
22	0	0	0
7	0	1	22
55	0	4	21
23	0	35	3
5	0	13	0
29	0	17	6
53	0	15	5
26	0	43	6
23	0	12	1
10	0	17	8
36	0	19	1
28	0	14	7
33	0	16	16
39	1	35	10
35	0	19	10
41	0	20	25
159	1	46	16
158	3	113	24
61	0	142	6
177	2	95	18
224	0	232	34
226	4	200	15
209	6	155	23
183	15	162	18
340	12	127	33
362	4	183	34
429	17	300	34
1,156	8	230	70
859	13	325	113
1,719	14	635	231
6,727	100	3,225	810

※ 法務省プレスリリース「平成〇年における難民認定者数について」の各年版の情報を総合して作成。
 (注1) 認定のカッコ内は、難民認定とされた者の中から異議申立て(申出)の結果認定された数であり、内数として計上されている。
 (注2) 人道配慮による在留は、難民不認定とされた者(異議につき理由なしとされた者も含む)のうち、人道配慮することとされた者の数であり、在留特別許可のほか「定住者」「特定活動」などへの在留資格変更許可数などが含まれる。

(2) 難民認定手続の透明性

かねてから「不透明」であると批判されてきた日本の難民認定手続であるが⁸、その本質的状況は改善されていない。

確かに、近時、情報公開制度の活用により、入管内部の取扱要領等の一部が開示されるようになり、これにより手続プロセスの一端は明らかになった⁹。また、近年は、異議手続段階に進むと、当該難民申請者（異議申立人）の難民申請手続（一次手続）や退去強制手続で作成された供述調書等の写しを、やはり情報公開手続によって取得できる取扱いとなった点は、一歩前進と言える。

さらには、異議段階の手続には、難民審査参与員制度が導入されたことにより、参与員の意見の内容が当事者に対して一部開示される取扱いとなった（入管法61条の2の9第4項。この点の問題点について、後記6（2）参照）。加えて、法務大臣が参与員の意見に従って異議の決定をなしている旨が、法務省のサイト上で公表されている¹⁰。このような意味で、一定程度の透明化が実現したとの評価が可能である。

とはいえ、「法務大臣」名でなされている一次の処分（難民認定／不認定）が現実にはどのような意思決定プロセスを経て決められているのかという点は、相変わらず不透明である¹¹。また、難民認定や人道配慮による在留資格／在留特別許可の付与（入管法61条の2第1項、第2項）に関する判断基準や判断プロセスは、明らかになっていない¹²。

(3) 弁護士代理・立会

一次手続については、2005年改正法施行後も大きな変化はない。すなわち、一般論としての弁護士の代理権は、否定されていないものの、個別の場面において代理人としての行為は制限されている¹³。また、難民調査官による申請者に対するインタビューについても、代理人弁護士の立会は認められない実務が続いている。

他方、難民不認定処分を受けた後の不服審査手続（異議手続）については、2005年改正法により、名称が「異議申出」から「異議申立て」に改められ、行政不服審査法（行服法）が適用されることが明らかにされた。それにより、「代理人」の存在に関しても明確化された（行服法12条参照）。具体的手続としては、従前行われていた異議段階での難民調査官によるインタビューに代わって、「口頭意見陳述」「審尋」が参与員の同席の下で行われるようになったが、そこに代理人が出席して自ら意見を陳述し、審尋に立ち会うことが、実務上も定着している¹⁴。

(4) 立証責任・立証基準

難民認定手続においても、立証責任を第一次的には難民申請者が負担していることに争いはないであろう（UNHCR『難民認定基準ハンドブック』196項）。

とはいえ、難民は着の身着のままで迫害を逃れ、到着国で庇護を求めるのが通常である。そうであるとすれば、難民申請者に対して形式的に立証責任を負担させれば、真の難民のうちの相当数が、立証に失敗

したことを原因として難民としての保護を受けられないという、およそ条約の趣旨からかけ離れた結果を招来してしまうことも、また自明と言える。

そこで、立証責任の分配及び立証基準（立証の程度）については、難民が通常置かれる特殊性に鑑みて修正されなければならないところ、日本においては認定機関たる法務大臣側にそのような意識が乏しく、むしろ訴訟においても国が難民申請者に対して立証責任を全面的に押しつける建前論を展開するのが通例となっている¹⁵。

この点については、2005年改正法によっても特段の手当てはなされておらず、実務においても改善の兆しは見出しがたい。その結果が、極端に低迷した難民認定率となって現れているとも言え、背後に、過大な立証責任を果たせなかった結果として庇護を受けられなかった難民申請者が相当数存在することを示唆している。

（5）手続期間

一次手続の申請期間については、前述の申請期間制限（「60日要件」）が撤廃されたことが、近年の最大の変化である。

他方、一次手続の審査期間については、2010年7月に法務省が標準処理期間の新規設定を発表した¹⁶。これにより、6ヶ月間という標準処理期間が定められ、その後も法務省のサイト上で定期的に遵守状況が開示されるようになった¹⁷。

これに対して、異議手続については、まず、異議申立ての期間についての規定が、2005年改正法施行前からの「7日間」という内容のまま引き継がれ（入管法61条の2の9第2項）、行服法（45条＝60日間）の特則となっている。しかし、難民の場合には、言語や文化のギャップから異議申立てを行うか否かの判断はむしろ通常よりも困難であり、にもかかわらず異議申立て期間が極端に短い期間に制限されているのは明らかに不合理である¹⁸。

また、異議の審査期間については、一次手続に設定されたような標準処理期間が、依然として定められていない。前述のとおり、2005年改正法施行後の異議申立て制度には、難民審査参与員という第三者の関与が認められたことに特徴があるが、参与員の人数の点での制約もあり、異議手続の事件処理は改正後徐々に滞留し、本論稿執筆時時点では、その滞留は極めて深刻な状況に陥っている¹⁹。

3. 難民認定申請時の問題点

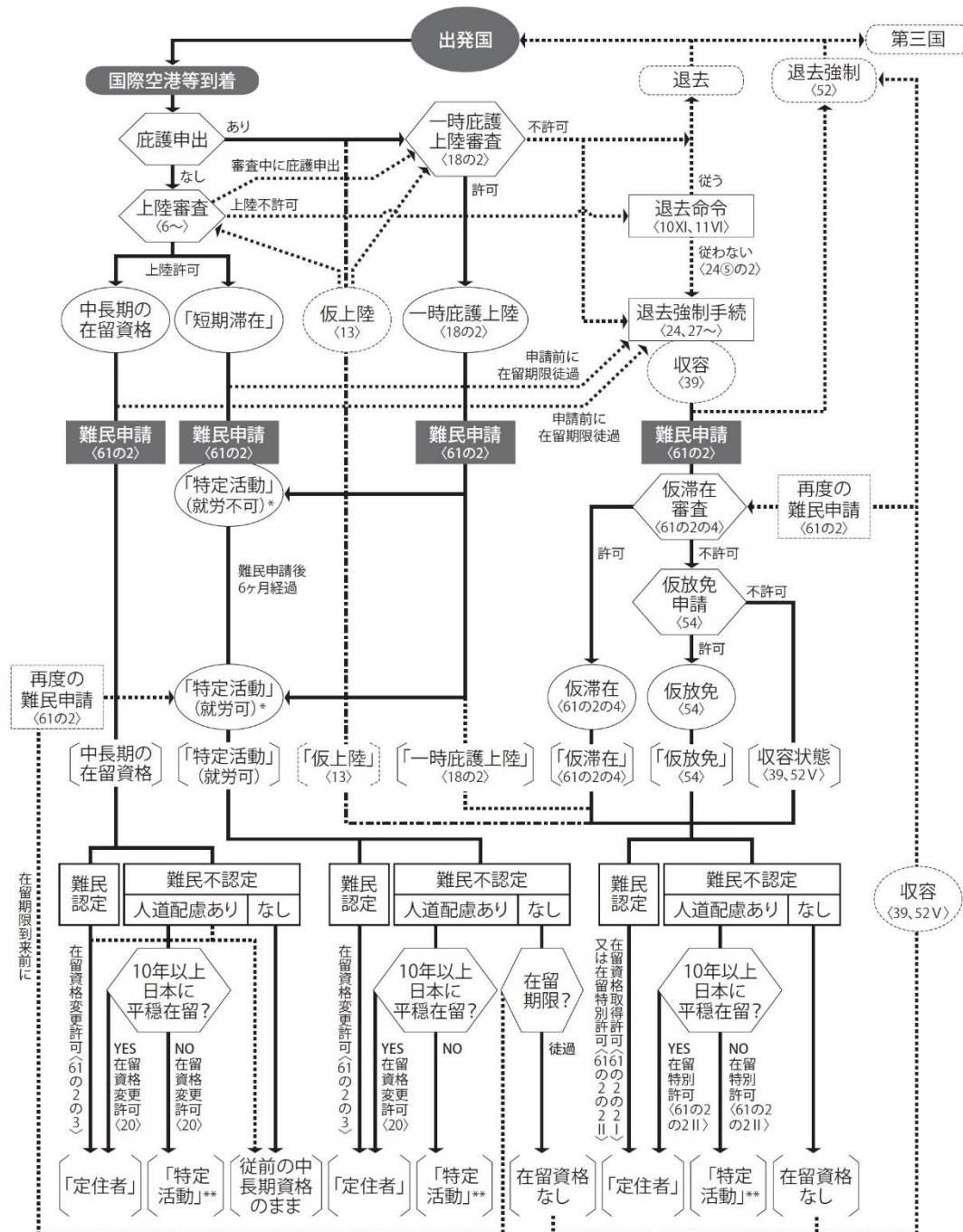
（1）上陸時の申請を巡る問題

単純に考えれば、他国へと迫害を逃れてきた難民は、当該他国に到着次第速やかに庇護を求めることが予想される。

これが2005年改正法施行以前の申請期間制限、すなわち「60日要件」の発想であり、現在の実務でも上陸後相当期間を経過しての申請については、申請遅れに関する事情説明を難民調査官から求められるのが

通例である。また、改正法で新設された仮滞在（61条の2の4）や在留資格の付与（61条の2の2）においては、上陸後申請まで6ヶ月間を経ている案件を不利益に取り扱っている。

図 難民申請手続と在留資格との関係



* 活動指定内容につき、本文注 22 参照。

** 活動指定内容につき、本文注 44 参照。

（筆者作成。現在の実務を前提にし、細部は適宜省略している。なお、〈 〉内は入管法の各条文）

しかし、現実には、国際空港等における難民申請数は伸び悩んでいる。

その原因としては、①仮に空港等で庇護を求める意思表示をしても直ちに難民申請を行うことができる環境にないのではないか、②空港等で庇護を求めるよりも、ひとまず上陸してから居住地を管轄する地方入管局で難民申請する方が有利だとの認識が広がっているのではないか、といったことが考えられる。

まず①であるが、実務上は、一般の上陸許可申請の手続の過程にある外国人から庇護を求める趣旨の言動があった場合には、手続を一時庇護上陸（入管法18条の2）の審査に切り替え、その後難民認定申請を受け付ける取扱いには一応なっているようであるが、この取扱いが現場においてどの程度徹底されているのかは不明である²⁰。

他方、②については、現在の実務上の取扱いにおいては、ひとまず上陸してから難民申請する方が有利であることは否定できない。すなわち、上陸時に庇護を求めて一時庇護上陸手続に移行しても、現実の一時庇護上陸許可数は著しく低迷しており、許可を得られる確率は低いといわざるを得ない²¹。また、仮に一時庇護上陸許可を得たとしても、就労は禁止されており、生活の困難に直面せざるを得ない。これに対し、観光目的や親族訪問目的だと称してひとまず「短期滞在」等の在留資格を得て上陸し、その後同資格の在留期限までに地方入管局で難民認定申請をした場合、在留資格は「特定活動」²²に変更許可され、異議手続にかかる決定に至るまでの期間は、在留期間更新許可がされ続ける実務となっている。しかも、難民認定申請から6ヶ月間を経れば、就労することも可能な許可（特定活動の指定活動内容の拡大）がなされることとなるのである。そうすると、一般論としては、空港で庇護申し出をするよりは、ひとまず何とか上陸許可を得て上陸してしまい、それから改めて難民申請する方が遙かに有利な地位に置かれるという“逆転現象”が生じていることは否めない。制度設計として不合理だとの誹りは免れないであろう。

なお、上陸時の申請に関しては、以上のような制度と入管実務の改善を進めるとともに、上陸手続中の弁護士や支援者等とのアクセスをあわせて充実することが並行して求められているというべきである²³。

（2）申請期間制限を巡る問題

2002年論稿においては「60日要件」が大きな問題とされていたが、既に述べたとおり、2005年改正法において申請期間制限規定自体が削除されたので、ここは大きな前進と言える。

ただ、前述の通り、仮滞在及び難民認定／不認定処分に伴う在留資格の付与との関係で、上陸後「6ヶ月」の制限規定が残ってしまったのは誠に残念なことではある。

（3）再申請を巡る問題

2002年論稿においては触れていないが、近時注目を集めつつあるのが、いわゆる「再申請」の問題である。

現行の入管法の規定上、申請回数についての制限はない。したがって、異議段階で棄却／却下決定を受けた者や、難民不認定処分取消請求訴訟で敗訴した者が、再度（2回目、3回目……）の難民申請を行うことは法律上制限できないし、実務上も制限されていない。その結果、近年は、難民申請数のうち相当な割

合を再申請案件が占めるに至っている²⁴。

限られた行政資源を有効に活用する観点や申請者間の公平維持の観点からは、この再申請について制限すべきとの意見もあろう²⁵。

しかし、①異議まで含めれば依然として数年間（訴訟まで含めればさらに長期間）を要する手続の進行中に本国情勢や申請人を取り巻く環境に新たな事由が発生することも多く、その意味では再申請を一概に不合理であるとは決めつけられない事案が多いこと、②不認定処分や異議棄却決定の際に申請者を納得させるような理由が開示されないこと、③現に、2回目、3回目の難民申請で難民認定を受ける事案も少なからず存在すること²⁶、④難民認定を受けることを事実上断念していわゆる再審情願による在留資格の取得に目標を絞った当事者にまで、実務上は再審情願をさせずに難民の再申請を強制していること²⁷——等々の状況を踏まえれば、再申請を目の敵にするような単純な見方に与することはできない。

むしろ、再申請が多数に上る現状は、あまりにも認定要件が厳しく、かつ手続プロセスも不透明で当事者の納得が得られないという現在の日本の難民認定制度の問題点が形を変えて噴出してきている現象であると考えの方が妥当と言えまいか。難民認定制度を正常化することこそが、再申請を減少させる最良の処方箋であると思われる。

（4）在外難民に対する庇護の問題——再定住

2002年論稿執筆時においては、前述の中国・瀋陽の“駆け込み事件”がクローズアップされており、「在外公館における庇護の問題」という小項目でのコメントを行ったが、その後の10年間においては、この在外公館における庇護問題について目立った動きがないままに推移した。

むしろ、近時注目を集めているのが「再定住（resettlement）」（第三国定住）の問題である²⁸。これは、一旦は迫害を逃れて難民キャンプ等に避難したものの、その場所では問題やニーズの中長期的解決が図ることができない状況となった庇護希望者につき、さらに本格的な庇護を提供するために第三国などに再度移動した上で定着を促進することを指す²⁹。

国際社会からのニーズに応える形で日本もようやくこの問題について重い腰を上げることとなり、2010年9月及び10月に、タイの難民キャンプに滞在していたミャンマーからの難民を「第一陣」として受け入れた。これ自体は画期的な出来事ではあったものの、受入人数がごく小規模に止まっていること、家族単位での受入れに事実上限定していること、日本到着後の職業訓練や子どもの教育などの過程で様々なトラブルが発生したこと等を踏まえれば、未だ緒に就いたばかりという状態である³⁰。

また、既に領域内に到着している難民申請者に対してすらも前述の通り十分な庇護を与えているとはいえない現状下において、わざわざ領域外からの再定住の受入れを、しかも最小規模において実施するという行為には、国際社会に対するアピールを主眼としたシンボリック行為であるとの印象をぬぐえない。

いずれにせよ、この再定住については、今後数年間の受入れの帰趨を注視して行く必要があるだろう。

4. (一次) 審査の機関・体制をめぐる問題点

(1) 難民調査官

入管の現場職員は、大別すれば、入国審査官と入国警備官、そして技官などに分けられるが、難民の調査にあたる難民調査官は、一定の等級以上に達した入国審査官の中から指名される³¹。そもそも入国審査官自体、一般の国家公務員試験によって採用されているから³²、難民調査官も、特に語学や国際情勢・国際人権法等についての知識や能力が担保された人材登用システムとはなっていない。

したがって、むしろ入国審査官として一定年数の経験を積んだ職員の中からひとまず難民調査官を指名した上で、研修や勤務しながらの訓練（OJT）を通じて知識や能力の向上を図るとというのが実情であり、人材登用の根本的な仕組みに問題が残る。

2002年論稿では、難民調査官の人数不足及び力量不足について指摘した。その後の10年間で難民調査官に人数自体は相当程度増員され（専任の難民調査官も東京を中心に大幅増員されたが、他方で、空港支局等においては依然として一般の入国審査と兼任の難民調査官しか配置されていない）、研修体制もそれなりの充実化が図られていることが認められるものの、根本的な人材登用の問題と専門性の深化の問題は残念ながら解決されたとはいえない。

(2) 調査時の立会通訳と供述調書

難民申請者は日本語を母語としない場合が大部分を占めるため、難民調査官による「事実の調査」（入管法61条の2の14）の一環として申請者へのインタビューを行うにあたっては、入管が手配した通訳人が同席するのが通常である。

しかし、この通訳人については資格要件がなく、資質や能力が客観的に担保されていない³³。この問題は、刑事事件の捜査手続の場合と同様であったが、2002年論稿後の10年間も同じ状況が続いており、改善の兆しは全く見られない。

また、インタビューの際に作成される供述調書も、刑事事件とほぼ同様の形態のものである。すなわち、通訳を介してなされた質疑を日本語でしか記録せず、しかもその大部分は「物語調」の記載（調査官の質問と申請者の回答を記録するのではなく、終始申請者が喋り続けたかのような文章で書き起こすもの）であることは、刑事事件における警察官調書や検察官調書と驚くほど似通っている。

とはいえ、刑事事件の取調べについては、この10年間で大きな変化が生じた。それは「可視化」試行の実現である。未だ一部であるとはいえ、取調べのDVD録画が一部実現しており、現にその映像記録が裁判の判断に供される事件も決して珍しくなくなって来ている。

この可視化の要請は、むしろほぼ全件を要通訳事件が占める難民事件のインタビューにこそ最もよく当てはまるはずである。にもかかわらず、難民事件のインタビューでは何らの可視化も実現していない。その結果として、難民調査官の不適切な質問や立会通訳人の誤訳、さらには不正確な調書への取りまとめが発生したとしても、後日それを客観的に検証する方策は残されていないのである。

5. 異議審査の機関・体制をめぐる問題点

(1) 異議制度の改革

2005年改正法の目玉の一つが、異議制度の改革であった。

既に述べたとおり、それ以前は「異議申出」制度とされていた難民不認定処分に対する不服審査手続が、「異議申立て」制度と改称された上で見直され、行服法の適用があることが明確化された。そこに至る改革論議においては、従前は形骸化していた不服審査制度を実効化すべく、独立第三者機関による審査制度に変更されるべきだとの意見も有力に主張されていたが³⁴、結局は、「難民審査参与員」という第三者を手続に関与させるという中途半端な形態に止まってしまった。

(2) 難民審査参与員

難民審査参与員は、「人格高潔であって、……異議申立てに関して公正な判断をすることができ、かつ、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者のうちから、法務大臣が任命する」こととなっているが（入管法61条の2の10）、実際の選任過程は不透明である。

2005年5月16日の制度発足時には初代参与員19名が任期2年として任命された上で、3名1組の固定班に編成され、東京に5班、大阪に1班が置かれた（1名は予備）。その後、その後2年毎の任期満了期を中心に再任・退任・新任が繰り返され、2012年8月1日現在では56名の陣容となっている（表2）³⁵。

参与員は非常勤であることから（入管法61条の2の10第4項）、他に定職のある人物か定年退職後の年金待遇にある人物へと選任対象が事実上絞られてしまい、難民異議手続に全面的に注力して専門性を高めることがそもそも期待しにくいという問題点がある³⁶。現実の人選を見ても、法律家は定年退職後の元裁判官や元検察官が相当数を占め、学者も60歳代以上の人物が多数を占めるという状態にある。

非常勤であることは、1班が取り扱える事件数が自ずと限られるという結果にもつながっており、それが異議事件の滞留現象の一因となっている³⁷。

なお、難民異議審査の事務局は依然として専ら入管職員が担っており、参与員に対する各種研修や資料提供を通じた情報操作の危険性や、参与員の班への恣意的な事件配点の危険性が除去される仕組みとはなっていない。この点でも独立第三者機関との落差は大きい。

(3) 異議手続における口頭意見陳述・審尋

行服法が適用されることとなった結果、異議段階では原則として口頭意見陳述・審尋が開かれ、参与員もこれに立ち会う実務となった（行服法48条、25条1項但書。入管法61条の2の9第5項・6項）。

実務上は、3人組の参与員の班は、毎月2回程度、特定曜日の午後に参集して1～2件程度の口頭意見陳述・審尋をこなすという形態が定着している。そして、各班には異議担当の難民調査官が配置され、口頭意見

	2012年8月現在(任期～2013年5月15日)		参与員発足当時(2005年5月16日)	
学者	1	阿部浩己／神京川大学法科大学院教授	1	安藤仁介／同志社大学教授
	2	安藤仁介／京都大学名誉教授		
	3	白杵知史／明治学院大学法学部教授		
	4	奥脇直也／明治大学法科大学院教授		
	5	川口和子／上智大学名誉教授		
	6	栗林忠男／慶応義塾大学名誉教授		
	7	小森光夫／千葉大学名誉教授		
	8	鳥居淳子／成城大学名誉教授	2	鳥居淳子／成城大学名誉教授
	9	西立野園子／東京外国語大学名誉教授		
	10	東壽太郎／津田塾大学名誉教授		
	11	廣部和也／成蹊大学法科大学院教授、弁護士(東京弁護士会所属)		
	12	三井誠／同志社大学大学院司法研究科客員教授		
	13	三好正弘／愛知大学名誉教授		
	14	森川俊孝／成城大学法学部教授		
	15	葉師寺公夫／立命館大学大学院法務研究科教授		
	16	山田哲也／南山大学総合政策学部教授		
	17	山本哲史／東京大学大学院総合文化研究科特任准教授		
			3	新垣修／志学館大学教授
			4	岩沢雄司／東京大学教授
元裁判官 (含・現弁護士)	1	櫻井登美雄／元静岡家庭裁判所長、弁護士(第一東京弁護士会所属)	1	下方元子／元大阪高等裁判所判事
	2	下方元子／元大阪高等裁判所判事		
	3	福岡右武／元前橋家庭裁判所所長、弁護士(第一東京弁護士会所属)、早稲田大学大学院教授		
	4	松山恒昭／元大阪高等裁判所判事、弁護士(大阪弁護士会所属)		
	5	村上敬一／元東京高等裁判所判事、弁護士(第一東京弁護士会所属)	2	村上敬一／元東京高等裁判所判事
	6	森脇勝／元名古屋地方裁判所長		
元検察官 (含・現弁護士)	1	有田知徳／元福岡高等検察庁検事長	1	坂井一郎／元福岡高等検察庁検事長
	2	坂井一郎／元福岡高等検察庁検事長、弁護士(第一東京弁護士会所属)		
	3	杉本一重／元神戸地方検察庁検事正		
	4	鈴木芳夫／元広島高等検察庁検事長、弁護士(第一東京弁護士会所属)		
	5	玉井直仁／元水戸地方検察庁検事正、弁護士(第一東京弁護士会所属)		
	6	寶金敬明／元最高検察庁検事、駿河台大学法科大学院教授		
	7	渡邊一弘／元札幌高等検察庁検事長、弁護士(第一東京弁護士会所属)		
			2	河内悠紀／元大阪高検検事長
弁護士	1	上柳敏郎(第一東京弁護士会所属)		
	2	紙子達子(東京弁護士会所属)		
	3	小林明隆(東京弁護士会所属)		
	4	永野貴太郎(第二東京弁護士会所属)		
	5	名嶋聡郎(愛知県弁護士会所属)		
	6	安田まり子(第一東京弁護士会所属)		
			1	市川正司(東京弁護士会所属)
			2	花水征一(東京弁護士会所属)
元外交官、 官僚	1	浅見眞／元ケニア大使、特定非営利活動法人日本ハビタット協会理事		
	2	伊藤哲朗／元セネガル大使、東海大学法学部特任教授		
	3	佐藤裕美／元モロッコ大使、元財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部長		
	4	丸山俊二／元チェコ兼スロバキア大使	1	丸山俊二／元チェコ兼スロバキア大使
			2	甲斐紀武／元チュニジア大使
			3	松本進／元衆議院法制局局長
NGO・ 各種団体	1	足立房夫／社団法人協力隊を育てる会会長		
	2	有馬みき／元国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)駐日事務所法務官補佐		
	3	大森邦子／社会福祉法人日本国際社会事業団常務理事		
	4	熊岡路矢／NPO法人日本国際ボランティアセンター理事		
	5	酒井真喜子／特定非営利活動法人UNWomen(国連女性機関)日本国内委員会理事		
	6	高橋敬子／社会福祉法人さばうと21事務局長		
	7	中川英明／元特定非営利活動法人アジアキリスト教教育基金理事・事務局長		
	8	新津久美子／元赤十字国際委員会駐日事務所ポリティカルアドバイザー		
	9	星野昌子／元社団法人神奈川人権センター理事長	1	星野昌子／元社団法人神奈川人権センター理事長
	10	松永知恵子／社会福祉法人さばうと21顧問		
	11	柳瀬房子／NPO法人難民を助ける会会長	2	柳瀬房子／NPO法人難民を助ける会会長
マスコミ・ その他	1	桑江勝巳／元NHK情報ネットワーク国際放送部長		
	2	長縄友明／元松下電器産業法務本部法務審議役、元大阪経済大学経営学部客員教授		
	3	野村彰男／元朝日新聞論説副主幹、元国連広報センター所長、国際交流基金日米センター所長		
	4	山田浩三／元読売新聞編集局専任部長	1	山田浩三／元読売新聞編集局専任部長
	5	山田寛／元読売新聞アメリカ総局長、嘉悦大学非常勤講師		
			2	石橋義明／元アメリカ松下電子工業取締役
			3	田中信義／元NHKチーフディレクター
			4	中山猛／元東京海上火災参与
合計	56		19	

11

陳述・審尋を主宰する。

口頭意見陳述・審尋は、通常は1期日で実施され、①異議申立人（申請者）の人定質問に引き続き、②異議申立人の意見陳述、③代理人（弁護士等）の意見陳述、④参与員それぞれからの質問（審尋）、⑤担当難民調査官からの質問（審尋）、⑥異議申立人の最終意見陳述、⑦代理人の最終意見陳述、という手順で、合計2時間程度で終了するのが通例である³⁸。

筆者の経験では、口頭意見陳述・審尋に臨む参与員の態度は千差万別である³⁹。

また、通訳人については、一次手続同様に入管が用意した通訳が同席することから、前述の一次手続のインタビューにおける通訳問題（前記4（2））と同様の問題が存する。

なお、口頭意見陳述及び審尋の調書は、同席する入管職員がその場で（必死に）パソコンに打ち込むという形で入力・作成される実務となっている。「非公開の手続」であるとの理由で当事者の録音・録画を禁止しているが、事務局までが一切録音をとらずに前時代的な方法で調書を作成する頑なな姿勢には、むしろ正確な（不都合な？）記録を残したくないという入管当局の強固な意志を感じざるを得ない⁴⁰。

（4）参与員による意見提出と決定

口頭意見陳述・審尋が終了すると、参与員は法務大臣に対して意見を提出する（入管法61条の2の9第3項、入管法施行規則58条の3以下）⁴¹。

その後の決定までのプロセスについては、次項（2）参照。

6. 処分（一次／異議）をめぐる問題点

（1）（一次）処分

難民認定にかかる処分は、認定・不認定にかかわらず法務大臣名でなされることとなっている（地方入管局長への権限委任を定めた入管法施行規則61条の2の規定においても、入管法61条の2にかかる権限は委任対象外とされている）。実務上は、地方入管局から全件が本省（法務省入国管理局）の難民認定室に集められた上で処分内容の決定がなされているが、具体的な意思決定プロセスは明らかとは言えない。

難民認定処分がなされる場合、申請者に対しては難民認定証明書を交付する（入管法61条の2の2第2項、入管法施行規則55条5項、規則別記75号様式）。同証明書の様式を見れば明らかとなっており、難民認定に至った理由を記載する欄は全くなく、認定の結論となった場合の認定理由の開示は全くなされない実務が、2005年改正法施行後も続いている。

他方、不認定処分がなされる場合には、不認定通知書が交付される（入管法施行規則55条6項、規則別記76号様式）。同通知書には不認定理由の告知欄が従前からあったものの、1990年代までは実質的な理由はほとんど書かれていなかった（2002年論稿参照）。その後批判を受けて徐々に記載が具体化しており、2005年改正法施行後は、理由部分だけでA4サイズ1～2頁程度の記載がなされる実務に変わりつつある。とはいえ、具体的な証拠の信憑性評価などについての記載は相変わらずなされておらず、判断の正確性を担保し、

不認定処分を受けた申請者を納得させるというレベルには達していない状況にある。

(2) (異議) 決定

異議にかかる処分（決定）も、その結論（異議認容／棄却・却下）にかかわらずやはり法務大臣名でなされることとなっている（入管法施行規則61条の2参照）。

前述の通り、難民審査参与員は法務大臣に対して異議事件についての意見書を提出するが、この意見が法務大臣をどの程度拘束するかということについては条文上は明らかではない。この点については、2005年施行後の実務上の取扱いでは、一貫して法務大臣は難民審査参与員の意見に従っていることが公表されているが（前記2（2）参照）、いつ実務上の取扱いが変わらないとも限らず、明文化が求められる。

異議事件については、全件が本省（法務省入国管理局）の審判部門に集められた上で決定がなされているが、参与員による意見提出後、法務大臣による決定までの具体的意思決定プロセスは必ずしも明らかとは言えない。前述のとおり、参与員の人数と任命形態の限界がいわばボトルネックとなって異議事件の口頭意見陳述・審尋の滞留を招いていることも事実であるが、さらに参与員の意見提出後の本省審判部門段階でも大量の事件が未済となって滞留していることが認められる。これらが二重の滞留原因となって、異議段階の手續全体が抜本的な見直しを避けられない状況に陥っていると言える。

異議が認容された場合には、異議に理由がある旨の「理由」が示されただけの決定書と難民認定証明書が交付されるのみで、具体的な判断理由は開示されない。

これに対して、異議が棄却・却下された場合には、決定書にその理由が示されることとなり、実務上はA4サイズで1～4頁程度の理由が告知されている。なお、異議の棄却・却下の場合にはこれとは別に参与員の意見の要旨の告知も必要であるが（入管法61条の2の9第4項）、実務上は決定書の理由付記がこれを兼ねるような形で意見の要旨告知が行われている⁴²。

(3) 難民認定／不認定に伴う在留資格の付与（「人道配慮」を含む）

2005年改正法のポイントの一つに、これまで相互の関係が条文上は不明確であった難民認定手続と在留資格との関係につき、初めて明文において連携を図ったという点が挙げられる。

具体的には、入管法61条の2の2第1項、第2項の条文である。

ここでも「6ヶ月」「直接来日」の要件が中途半端に残っているためにわかりにくい規定ぶりになっているが、2005年改正法施行後の実務は、①難民認定を受けた外国人が認定時点で中長期在留資格を有しない場合には、在留資格変更許可（何らかの在留資格を有する場合）または在留特別許可（何らの在留資格も有しない場合）を難民認定処分の告知時に行い、「定住者」（3年間）⁴³の在留資格を付与する取扱いをしている。また、②難民不認定処分を受けた外国人に「人道配慮」を行う場合には、その者が不認定処分時に既に10年間以上平穩に日本で居住していた場合には「定住者」を、それ以外の場合には「特定活動」⁴⁴を、在留資格変更許可または在留特別許可をもって付与する取扱いである。

上記のような「人道配慮」による在留許可は、近年相当数に上っており、年によっては難民認定数の10

倍にも達する状況にある（前掲表1参照）。そして、法務省が、この「人道配慮」数を難民認定数に加えて「庇護数」としてカウントし、実質的な庇護数や庇護率は国際水準からしても問題がないとの立場をアピールする姿勢を見せていることは、前述のとおりである。

しかし、①本来は補完的保護として位置づけられるべき人道配慮による在留許可が、難民認定数の10倍にも達する状況は、明らかに「補完」の域を超えており、むしろ正面から難民認定すべきであった事案が相当数を占めているものであろうと想定されること、②「人道配慮」数には、迫害の危険性と無関係の事情（例えば、日本人と婚姻したこと）がむしろ主たる理由となって在留（特別）許可がなされた事案も相当数含まれていると考えられること等々、この法務省のアピール内容は額面通り受け取ることができない問題点を包含する。

7. 申請中の地位をめぐる問題点

（1）申請中の在留資格——「特定活動」「仮滞在」「仮放免」

日本においては、従来から難民申請手続の審査に長期間を要する一方で、難民申請中の在留資格についての規定整備が不十分であること等を原因として、長期間にわたって“不法滞在”状態で難民申請の結果を待ち続けたり、入管収容施設に長期収容状態に置かれたまま結果を待たざるを得ないという過酷な状態に置かれる申請者が相当数を占めていた。

この点については、2005年施行改正法によって大きな前進が見られた。

すなわち、①「仮滞在」制度の創設により、従来であれば“不法”の状態の結果を待たざるを得なかった申請者の一定部分が仮の地位を与えられて在宅状態で過ごすことが可能となったこと、②「短期滞在」等の在留資格がある状態で難民申請に至った申請者につき、従前は少なくとも一次不認定処分後は短期滞在の期間更新が不許可とされ、異議段階では収容され、しからずとも“不法滞在”状態で決定を待たざるを得なかったものが、異議の決定までは「特定活動」の在留資格を更新され続ける実務に変更されたこと、③さらには、上記②の「特定活動」については、（一次）申請から6ヶ月間が経過すれば就労可能な活動内容が指定される取扱いになったことが、2005年改正法施行後の前進と評価できる。

とはいえ、問題が残っていないわけではない。

まず、①の仮滞在については、多数の除外条項（入管法61条の2の4第1～9号）が設けられている。とりわけこのうち6号（入国後6ヶ月経過してから難民申請した者、迫害国から直接来日していない者）及び9号（逃亡のおそれ）要件が大きな障害となって、実務上の許可率は低迷しており、立法段階で期待された効果は実務によって相当程度骨抜きにされてしまった感がぬぐえない⁴⁵。

他方、②③の「特定活動」については、申請後6ヶ月間は就労が禁止された活動指定がなされているが、この間の生活費支給の制度が半ば機能不全に陥っているために、申請者は半年間の兵糧攻めに耐えなければならないのが実情である⁴⁶。

これらの制度の対象とならなかった申請者は、依然として“不法滞在”状態のままでの申請活動を余儀なくされている。ただ、実務の傾向としては、入管収容施設への長期収容は回避する方向に進みつつあり、

これに伴って、少なくとも異議にかかる決定までの間は、収容が回避された在宅状態で手続が進む難民申請事案が近時は相当数を占めるようになっていられると思われる。この点に関連して、弁護士が身元保証人あるいは協力申し出者となった事案についての仮放免許可を積極的に行うとの取り組みも2010年9月より開始されており、長期収容の回避に一定程度寄与することが期待される⁴⁷。

(2) 申請中の社会保障

2012年7月9日の改正入管法・改正住民基本台帳法施行等に伴い、外国人登録制度が廃止され、外国人住民票制度と在留カード制度が創設された。

これに伴い、在留期間が3ヶ月を超える在留資格（「短期滞在」以外）を有する外国人や、「仮滞在」許可者、一時庇護上陸者は、外国人住民票の登録対象となった（表3）。その結果、難民申請中の外国人の相当部分が新たに外国人住民として登録され、居住する市区町村の行政サービスを受けやすくなったと認められる。

表3 2012年7月9日以後の在留カードと外国人住民票の対象者

在留資格	在留資格種類		在留カード	外国人住民票
あり	「特別永住者」		□ (特別永住者証明書)	○
	「(一般)永住者」		○	○
	その他 の資格	期間>3月	○	○
		期間≤3月	×	×
	「短期滞在」		×	×
なし	(仮放免なども含む)		×	×
特殊な場合	仮滞在		×	○
	一時庇護上陸		×	○
	経過滞在*		×	○

* 日本で出生した場合や、日本で日本国籍喪失した場合で、当該事由発生から60日間以内

他方、3ヶ月以内の期間の在留資格しか有しない申請者や、“不法”状態（仮放免も含む）にある申請者は、外国人住民票の登録対象外とされ、在留カードの付与対象外でもあるために、行政サービスからも疎外されがちな状態に置かれてしまっている⁴⁸。

上記の2012年7月の制度改革の影響は今後の実務の動向を見なければ判断できないものの、難民申請者の中でも就労可の者と不可の者、外国人住民票登載者と不登載者といった格差が新たな問題として浮上し

てくる可能性が大きいと言える。

8. 難民認定後の地位をめぐる問題点

(1) 認定後の在留資格

難民認定後の在留資格としては、実務上は、それが入管法61条の2の2第1項に基づくものであろうと、第2項に基づくものであろうと、「定住者」（3年間）が付与される取扱いとなっている。

さらにその後の問題としては、永住許可（在留資格「永住者」）について、明文にある以外の要件緩和や、帰化の取扱い問題⁴⁹が残る。

(2) 認定に伴う保護措置等

難民認定を受けた場合に、難民条約が定める便宜や保護措置（難民旅行証明書の発給等）を受けることができるのは、当然である。

それに加え、諸外国では、難民に対する衣食住や教育、職業訓練等の便宜が供与されている例が多い。

2002年論稿で報告したとおり、日本の場合、難民認定者に対するこのような便宜供与は長年にわたって全く存在せず、単に「内国民待遇」するという抽象的な位置づけが認められていたに過ぎなかった。

しかし、2002年の閣議了解⁵⁰以降は、近時は少しずつ改善が図られている。

2006年以降は、RHQ支援センターを受け皿として、日本語教育、社会生活指導、職業訓練及び職業紹介が実施されるようになっている。

また、これとは別に、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が日本国内の大学との提携を進め、難民認定者（ないし「人道配慮」対象者）に対して大学教育を供与するプロジェクトも徐々に浸透しているところである。

これらの点については、一定程度の進展が見られるとの評価が可能であろう。

まとめに代えて

2012年までの10年間の日本の難民認定制度の改革と実情を概観してきたが、冒頭述べたとおり、それ以前の20年間に比べれば格段に大きな変化があったと評価できるし、改善が進んだ部分も存在する。

しかし、諸外国の制度と比べれば、未だに極めて不十分と評価せざるを得ない部分も多々残っている。

2005年改正法には3年後に見直しが行われるべきとする附帯決議が付されており⁵¹、本来であれば2008年夏には見直しが行われなければならなかったが、放置されたまま現在に至っている。また、民主党は、その政策集「INDEX 2009」に難民認定制度の抜本的改革の目標を掲げていたが⁵²、マニフェスト同様にその実現は遠のいている。

今後10年間にどのような変化があるかということの予測は難しいが、難民認定制度の動向には常に十分

に注意を払って行きたいと考えている。

- 1 拙稿「日本の難民認定制度の現状と課題」『自由と正義』53巻8号、2002年、68～79頁。
- 2 在瀋陽日本国総領事館において、2002年5月8日に発生した事件。いわゆる脱北家族とされる5名が、同総領事館に駆け込もうとしたところを、中国の武装警官に取り押さえられたが、その際、武装警察が総領事館敷地内に無断進入していたことも含め、日本側の庇護希望者に対する対応が問題となった。
- 3 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成16年法律第73号、2004年6月20日公布）が段階的に施行されたものであり、難民関係の規定は2005年5月16日に一括施行された。
- 4 2005年改正法施行後の状況を俯瞰的に論じた論文として、岩田陽子「我が国の難民認定制度の現状と論点」『国立国会図書館 調査と情報—ISSUE BRIEF』710号、2011年（<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0710.pdf>）参照。また、2007年段階までの状況を報告したものとして、拙稿「難民認定制度とその実態」外国人権法連絡会編『外国人・民族的マイノリティ人権白書』明石書店、2007年、102～110頁参照。同様に、2010年段階までの状況を報告したものとして、拙稿「難民認定制度の現状と法改正の必要性」外国人権法連絡会編『外国人・民族的マイノリティ人権白書2010』明石書店、2010年、188～194頁参照。
- 5 法務省は、難民認定数と人道配慮による在留資格付与数とを合算して「庇護数」「庇護率」として算出し、日本の難民認定数や認定率が国際水準と比して著しく低いとの批判に対する反論として用いている（各年の法務省プレスリリース「平成〇年における難民認定者数等について」参照）。
- 6 2005年5月16日施行改正前の出入国管理及び難民認定法61条の2
1項 法務大臣は、本邦にある外国人から法務省令で定める手続により申請があつたときは、その提出した資料に基づき、その者が難民である旨の認定（以下「難民の認定」という。）を行うことができる。
2項 前項の申請は、その者が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知つた日）から六十日以内に行わなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。
3項（略）
- 7 年間認定数に占めるミャンマー（ビルマ）人の割合は、2010年95％（ミャンマー人認定数37人／年間認定数39人）、2011年85％（18人／21人）となっている（前掲注5のプレスリリースのうち、平成22・23年の分を参照）。なお、より長期間のミャンマー人の占有割合につき、全国難民弁護団連絡会議（全難連）のサイトを参照（<http://www.jlnr.jp/stat/index.html>）。
- 8 難民問題研究フォーラム『日本の難民認定手続き——改善への提言』現代人文社、1996年、39頁。
- 9 筆者が情報公開手続で入手したものとして、法務省の内部規範である「難民認定事務取扱要領」「難民異議申立事務取扱要領」がある（なお、一部墨塗りでの開示）。
- 10 「法務大臣は、異議申立てに対する決定に当たって、難民審査参与員の意見を聴かなければならないと出入国管理及び難民認定法に定められている。過去に法務大臣が難民審査参与員の意見（意見が分かれたものについては多数意見）と異なる決定をした例はない」（法務省プレスリリース「平成23年における難民認定者数等について」2012年2月24日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00085.html））。なお、法務大臣が従っているのは、参与員の意見のうち、難民の認定／不認定の結論部分であって、在留資格の付与（いわゆる「人道配慮」）については、参与員の意見に従っているかどうかは明らかにされていないことに注意を要する。
- 11 かつては、一次・異議段階ともに、法務省入管局幹部によって構成される「難民認定諮問委員会」で意思決定がなされていた時期が

あったが（難民問題研究フォーラム・前掲注8、23頁、29頁；江口敏樹「日本における難民保護」アムネスティ・インターナショナル日本支部『難民からみる世界と日本』現代人文社、1998年、150頁）、現在は同委員会は存在しないとされる。現行の実務では、法務省・前掲注9の「要領」などによれば、一次段階の実質的な意思決定は法務省入管局総務課難民認定室、異議段階の意思決定は法務省入管局審判課によってなされていると認められる（法務省組織令52条、54条参照）。なお、法務省・前掲注9の「要領」に基づき、現行の意思決定の流れを整理したものとして、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年、25～26頁参照。

- 12 入管法69条の2、入管法施行規則61条の2、法務省・前掲注9の「要領」によれば、難民認定 / 不認定の処分は、地方入管局長の進達（場合により訓諭）に基づき法務大臣が自らの名義で行うのに対し、在留資格（在留特別許可）付与の処分は、原則として地方入管局長に権限委任されており、地方入管局長が難民調査官作成の事案概要書に基づいて判断してその名義で処分を行うこととされている。
- 13 難民認定手続は、異議手続部分は「異議申立て……等行政庁に対する不服申立事件に関する行為」（弁護士法3条1項）に、一次手続部分は「その他一般の法律事務」（同）に、それぞれ含まれることは明らかである。なお、この点に関する法務省との協議経過について、日弁連人権擁護委員会編・前掲注11、28～29頁参照。
- 14 他方、行政書士については、弁護士法72条（非弁護士の法律事務の取扱い等の禁止）を理由に、実務上、入管側が立会を拒む例が散見される。
- 15 この日本における立証責任と立証基準をめぐる問題点の指摘したものとして、日弁連人権擁護委員会編・前掲注11、53～64頁；鈴木雅子「日本における信憑性評価の現状とその課題」渡邊彰悟・大橋毅・関聡介・児玉晃一編『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年、200～221頁；難波満「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巡る問題の検討を中心として」同上、222～243頁参照。
- 16 法務省プレスリリース「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年7月16日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00006.html）。
- 17 執筆時現在最新の公表として、法務省プレスリリース「難民認定審査の標準処理期間に係る目標の達成状況について」2012年4月15日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00082.html）。
- 18 筆者の認識する限り、入管の窓口実務では、この不都合を回避するために、一次の不認定処分を告知した際に即時その場で異議申立書を書かせて出させてしまっている事例が多い（当然のことながら、理由部分の詳細は追完扱い）。
- 19 筆者の担当事件でも、異議申立てから口頭意見陳述・審尋まで1年間以上要している事件が多く、口頭意見陳述・審尋終了から異議にかかる決定までさらに1～2年を要している状況にある。全国難民弁護団連絡会議・前掲注7のサイトにも異議の審査期間に関する分析資料がある。
- 20 一時庇護上陸許可制度については、①その許可数が年間0～数件に止まっていること、②その審査中は並行して難民申請をさせず一時庇護上陸の結果が出てから初めて難民申請を受理する実務が主流であること、③さらに、一時庇護上陸が不許可となった外国人に対しては、改めて通常の上陸許可申請を行う機会さえも付与されず、法的地位が明確でないままに退去（帰国）させられる実務であること、といった多くの問題点が存在する。
- 21 筆者が法務省担当者から聴取したところによれば、通常の上陸手続の過程で当事者外国人から庇護を求める旨の言動があった場合には、直ちに一時庇護上陸申請手続へと切り替える取扱いが一般的な入管実務とのことである。ただし、当該言動が上陸手続の第2段階である特別審理官の認定以降になって行われた場合は、この切り替えの取扱いはなされず、通常の上陸手続がそのまま進められるとのことである。なお、一時庇護上陸許可制度は難民認定制度発足時から一貫して低調であり、1982年の制度発足以来2010年

- 末までの29年間で、インドシナ難民以外で許可がされたのは、1982年22件、1983年3件、1984年1件、1986年1件、1998年1件、2001年1件、2002年6件、2007年4件だけに過ぎなかった（1982年を除くと、28年間合計17件）。このうち2006年から2010年までの5年間は、合計110件の申請があり許可が合計4件に過ぎないので、許可率はわずか3.6%である（法務省入国管理局の白書「出入国管理」各年度版[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan42.html]のそれぞれ第1部第1章及び第3章記載の「在留資格別新規入国者の推移」表及び「一時庇護上陸の許可」の説明を参照）。
- 22 「特定活動」は、法務大臣（権限を受けた地方入管局長）が別途指定書をもって指定する活動内容が在留資格の内容をなすという特殊な在留資格であるが、難民申請後6ヶ月以内の場合には「本邦に在留し難民認定申請又は異議申立てを行っている者が行う日常的な活動（収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。）」との指定がなされる。申請後6ヶ月を経過すると、指定は「本邦に在留し難民認定申請又は異議申立てを行っている者が行う、本邦の公私の機関に雇用されて行う報酬を受ける活動（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）第2条第1項に規定する風俗営業若しくは同条第6項に規定する店舗型性風俗特殊営業が営まれている営業所において行う報酬を受ける活動又は同条第7項に規定する無店舗型性風俗特殊営業、同条第8項に規定する映像送信型性風俗特殊営業、同条第9項に規定する店舗型電話異性紹介営業若しくは同条第10項に規定する無店舗型電話異性紹介営業に従事して行う報酬を受ける活動を除く。）」との内容へと変更される。
- 23 2012年2月より、収容代替措置（ATD=Alternative to Detention）模索の一環として、法務省入管局・特定非営利活動法人なんみんフォーラム（FRJ=Forum for Refugees Japan）・日本弁護士連合会の三者協議が開始され、空港到着時の収容の回避と一時庇護上陸許可実数の向上等を念頭に検討を重ねている（法務省プレスリリース[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00084.html]；なんみんフォーラムのサイト[<http://www.frj.or.jp/>]参照）。また、東京弁護士会・第一東京弁護士会・第二東京弁護士会が2012年9～11月の3ヶ月間、羽田空港において「空港当番弁護士」の試行を行っている（『読売新聞』2012年9月1日夕刊、Nakata,H. "Foreigners barred at Haneda can get legal aid"『ジャパントイムズ』2012年9月4日、『西日本新聞』2012年10月21日朝刊）。
- 24 筆者が法務省担当者から聴取したところによれば、2011年の全難民申請受理数のうち再申請案件が占める割合は、ほぼ3割とのことである。
- 25 とりわけ、「特定活動」（就労可）の在留資格を付与された状態で異議の棄却・却下決定まで手続を進めた申請者が、決定告知時において「特定活動」の在留期限前であれば、訴訟提起せず（あるいは訴訟提起と並行して）直ちに再申請を行えば、その再申請の異議の決定が出るまでは「特定活動」がそのまま更新され続けるという実務の取扱いは、再申請せずに訴訟提起した事案（「特定活動」は更新不許可となる）等との比較上、不公平感・不合理さが否めない。
- 26 2005～2009年の5年間の難民認定者208名中、複数回申請者は22名を占める（山内康一衆議院議員提出「複数回申請者の難民認定状況に関する質問主意書」に対する2010年11月2日付内閣衆質176-86号答弁書）。それ以前の時期でも、たとえば、著名な中国民主活動家である趙南氏は、3回目の難民申請で認定されている（拙稿「趙南事件——60日ルール」渡邊・大橋・関・児玉編・前掲注15、51～62頁参照）。
- 27 明文にないが長年確立されている入管実務として「再審情願」がある。これは、既に退去強制令書が発付されている事案について、新事情の発生など、退去執行が人権上・人道上「酷」であるような事情が発生した場合に、法務大臣に対して在留特別許可（+主任審査官による退去強制令書の職権撤回）を求める手続である。難民申請をしながらも不認定が確定し、他方で日本人と婚姻したような事案においては、往々にして当事者は、難民認定を受けることを断念し、むしろ日本人配偶者との婚姻やその間の子どもの誕生等を理由にした在留特別許可を希望することがある。このような場合に、通常の婚姻案件と同様に再審情願の申立てを地方入管の審判部門に提出しようとしても、一度でも難民認定手続を経た経歴のある当事者の事案は、全て難民調査官が審査を担当するとの理由で通常の再審情願は受け付けられず、形式的にでも再度の難民申請を行うように指示されるのが、現在の実務であり、明らか

に再申請の件数を水増しする結果を招いている。

- 28 2011年秋の臨時国会においても、衆議院で「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議案」(第179回国会衆議院決議第2号)が採択され、「.....2010年にはパイロット・ケースとしてタイからミャンマー難民を受け入れるプログラムも開始され、アジアで初の第三国定住による難民の受け入れ国となった。.....日本は国際的組織や難民を支援する市民団体との連携を強化しつつ、国内における包括的な庇護制度の確立、第三国定住プログラムの更なる充実に向けて邁進する」と高らかに謳い上げている(http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm)。参議院でも同様の決議がなされた(第179回国会参議院決議第1号「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取組に関する決議」)。この点について、UNHCRのサイト「難民保護・再定住・支援への誓い新たに——世界初の国会決議を採択」(<http://www.unhcr.or.jp/html/2012/01/post-12.html>)参照。
- 29 再定住(第三国定住)の意義につき、UNHCRサイト(<http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>)；UNHCR執行委員会結論67号(1991年)「保護の手段としての再定住」(<http://www.unhcr.or.jp/protect/committee/67.html>)参照。また、再定住をめぐる様々な問題を扱ったものとして、本ジャーナル1号、2011年、掲載の各論文参照。
- 30 本稿校正段階での情報によれば、2012年度の第三国定住による受入れについて「第三陣として受け入れることとしていた3家族とも、来日を辞退する旨の申し出があり、今年度の受入れはゼロ」との発表がなされた(内閣官房副長官補室「第三国定住による第三陣の受入れについて」2012年9月25日)。同月26日の朝日新聞朝刊報道も、当該ミャンマー(ビルマ)難民3家族16人は、出発前に「日本での生活に不安がある」等の理由で「全員辞退」してしまったと報じている。これを受けて、FRJ(前掲注23参照)が、「早急に原因を究明すると共に難民支援のあり方を検証すべきである」(なんみんフォーラム「FRJプレスリリース」2012年10月1日)との声明を発表するなど、波紋が広がっている。
- 31 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)3条「難民調査官は、一般職の職員の給与に関する法律別表第一行政職俸給(一)の4級以上の入国審査官で別に指名するものとする。」
- 32 「入国審査官になるためには、入国警備官採用試験のような独自の試験は設けておらず、まずは人事院が主催する国家公務員採用Ⅰ種、Ⅱ種又はⅢ種試験を受験し、最終合格した者の中から、各地方入国管理局の面接を経て入国管理局職員として採用されることになります。当初は、法務事務官として採用されますが、勤務経験を重ねることにより入国審査官になることができ、そのための特段の試験はありません」(法務省入管局の受験案内サイト<http://www.immi-moj.go.jp/keiziban/sinsakan/sinsakan.html>)。
- 33 難民調査における通訳の適正確保状況につき、中村哲治衆議院議員提出「改正出入国管理及び難民認定法の運用に関する質問主意書」に対する2004年12月10日付内閣衆質161-70号答弁書参照。なお、あるべき通訳の資質や能力について、拙稿「外国人相談「通訳」に求められる条件と課題」シリーズ多言語・多文化協働実践研究8『越境する市民活動と自治体の多文化共生政策——外国につながる子どもの支援活動から』東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター、2009年、88～98頁(<http://www.tufs.ac.jp/blog/ts/g/cemmer/No08%2088-98.pdf>)参照。
- 34 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年11月12日(http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2002/2002_31.html)。なお、難民審査参与員の人選について、第159回国会参議院法務委員会2004年4月15日附帯決議参照(「政府は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。(中略)六 難民審査参与員の人選に当たっては、専門性を十分確保する観点から、日本弁護士連合会、国連難民高等弁務官事務所及びNGO等の民間の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こと」)。なお、衆議院法務委員会においても、同年5月26日に同様の附帯決議がなされている。
- 35 直近の難民審査参与員の名簿は、法務省のサイトで公開されている。
(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri08_00009.html)。本文中の表2は、同サイトの公開内容を出身母体別

に整理し直したものである。

- 36 難民審査参与員と同様に専ら非常勤委員からなる入国者収容所等視察委員会（入管法61条の7の2以下。2010年7月1日施行改正法により新設）の委員選任要件が、「人格識見が高く、かつ、入国者収容所等の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、法務大臣が任命する」（入管法61条の7の3第2項）と規定されたことをもって、必ずしも熱意を有するとは言えない委員が任命されてしまった難民審査参与員制度の反省を踏まえた要件設定であるとする見方もある（児玉晃一・関聡介・難波満編『コンメンタール出入国管理及び難民認定法2012』現代人文社、2012年、法61条の7の3解説）。
- 37 参与員の各班が1ヶ月に2回程度参集して口頭意見陳述・審尋にあたるのが通例であることからすれば、休暇期間等を除いて各班の年間参集回数は20回程度と考えられ、参集1回あたり2件処理したとしても、年間処理件数は1班最大40件程度に止まる。そうすると、現在18班編成になっていると思われる参与員が処理できる件数は年間最大合計720件程度に止まらざるを得ないところ、この数年の異議申立て件数は年間1,000件を超えている（本文の表1参照）。現に、2012年段階では、異議申立て後口頭意見陳述・審尋の期日が入るまでに1年間以上も待たされる例が珍しくない状態になってしまっているのは、前掲注19でも述べたとおりである。
- 38 口頭意見陳述・審尋の具体的実施方法につき、日弁連人権擁護委員会編・前掲注11、122～128頁参照。
- 39 筆者が代理人として立ち会った案件の中には、明らかに適性を欠くと判断せざるを得ない態度をとる参与員もいた。具体的には、事前に記録をほとんど読まずに頓珍漢な質問を連発していた例、記録ファイルをほぼ全く持参せずに手ぶらに近い状態で手続に臨んでいる例、異議申立人に対して敵意丸出しで威嚇的・侮辱的質問をする例、円満な家庭生活の秘訣などについて延々と説教する例など、枚挙にいとまがない。他方で、専門的知見と事前の詳細な検討に基づいた鋭い質問を行う参与員から感銘を受けることも複数回あった。
- 40 裁判所では、裁判手続がたとえ非公開で行われたとしても、調書そのものは録音をとって正確に記録するのが通例である。なお、難民異議手続においても、口頭意見陳述・審尋の調書ができた段階で、当事者に対しては閲覧・訂正申立ての機会が付与されるものの、口頭意見陳述・審尋から1～数ヶ月後の機会付与であり、当事者も正確な記憶の反映ができない状態である。
- 41 参与員3名の意見が割れた場合には、法務大臣が多数意見の方を参与員の意見として取り扱っていることが確認されている。しかし、少なくとも1名の参与員が異議申立人の難民該当性を認めている場合に、多数決で「不認定」を参与員としての意見としてしまうことについては、「灰色の利益」の観点からも大いに疑問が残る。また、参与員の意見は書面で提出されるが（入管法施行規則58条の7）、この意見書原案の起案を、各班に配属された担当難民調査官に委ねている参与員（班）が相当数に上っているとの情報があり、これが事実であれば、独立した第三者の手続関与という参与員制度の中核部分が骨抜きにされているといわざるを得ない。
- 42 入管法61条の2の9第4項により、異議棄却及び却下の場合には、参与員の意見の要旨が開示される。実務上は、異議の棄却等の通知書の理由付記と兼ねて開示される扱いである。具体的には、異議の棄却・却下の決定書の理由欄の末尾に、「なお、難民審査参与員も上記同様の意見を述べています」と付記することにより、入管法61条の2の9第4項の告知も兼ねてしまうという実務が定着している。好意的に見れば、異議の棄却・却下の理由についても、法務大臣が参与員の意見をそのまま採り入れていると評価することも可能であろう。
- 43 2012年7月12日施行改正により、定住者の最長期間は「5年間」に改められた。これに伴い、難民認定者に対して付与される「定住者」の期間も一律5年間に改められる（た）可能性があるが、筆者はまだ確認していない。
- 44 人道配慮の在留（特別）許可の事例では、「特定活動」の指定内容（前掲注22参照）は、日本での就労を行う場合には、「国籍の属する国又は常居所を有していた国において生じた特別な事情により当分の間本邦に在留する者が本邦の公私の機関に雇用されて行う報酬を受ける活動」、就労を行わない場合には、「国籍の属する国又は常居所を有していた国において生じた特別な事情により当分の間本邦に在留する者が行う日常的な活動（収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。）」とすべきことが内

規で定められている（「難民認定事務取扱要領」）。

- 45 2011年の1年間の仮滞在許可判断数689人中、仮滞在許可者は71人（許可率10.3％）に止まっており、不許可者のうち「6ヶ月要件」が不許可理由として含まれている者は455人に上っている（法務省プレスリリース「平成23年における難民認定等について」2012年2月24日 [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00085.html]）。
- 46 難民申請者に対する「保護費」支給事業は、外務省から「（公財）アジア福祉教育財団」難民事業本部（Refugee Assistance Headquarters = RHQ）が受託しているが、財源不足のために保護費支給が年度途中で途切れるという事故が近年発生しているほか、申請後保護費支給が始まるまでに2ヶ月程度以上を要するのが常態化しており、その間の生活費支弁方法の手当てがなされていないという点で制度上設計ないし運営上の欠陥がある。
- 47 法務省プレスリリース「出入国管理行政に関する日本弁護士連合会との間の合意について」2010年9月10日付け（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00012.html）参照。
- 48 なお、改正法（平成21年7月15日法律第79号）附則60条1項には、「法務大臣は、現に本邦に在留する外国人であって入管法又は特例法の規定により本邦に在留することができる者以外のもののうち……仮放免をされ当該仮放免の日から一定期間を経過したものについて、この法律の円滑な施行を図るとともに、施行日以後においてもなおその者が行政上の便益を受けられることとなるようにするとの観点から、施行日までに、その居住地、身分関係等を市町村に迅速に通知すること等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との定めがあるが、難民申請中の者も多い仮放免許可者に対する行政サービスの確保については、懸念が残る。
- 49 難民条約34条で、「難民の当該締約国の社会への適応及び帰化をできる限り容易なものとする」と定められているにもかかわらず、帰化申請の窓口（各地の法務局国籍課）においては、この規定の存在がほとんど認識されておらず、難民がその認定前の時期において“不法入国”であったとか“不法滞在”であったことを理由に帰化申請を拒絶しようとする事例が多い（筆者の担当した複数の難民認定者の帰化申請事案では、難民条約の規定の存在を法務局担当者に指摘した結果、無事に帰化が許可されている）。
- 50 閣議了解「難民対策について」2002年8月7日（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/konkyo.html>）。同閣議了解において、難民認定者に対する「定住の支援」（「日本語習得のための便宜供与、職業紹介又は職業訓練」など）を行うこと及び内閣に「難民を巡る諸問題」についての連絡調整機能を有する「難民対策連絡調整会議」を設置することが定められた。
- 51 第159回国会参議院法務委員会2004年4月15日附帯決議「政府は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。（中略）九 仮滞在許可制度、難民認定における不服申立制度等、難民認定に関する各種制度について、その運用状況を勘案しつつ三年後を目途に検討を行うこと」。なお、衆議院においても、「3年」という具体的目処はないものの、同様の趣旨の見直しを求める附帯決議が付されている。
- 52 民主党政策集「INDEX 2009」のうち、「法務」分野の「難民認定委員会の創設・難民の生活支援」の項においては、「先進国中もっとも冷たく厳しいと言われる日本の入管・難民認定行政、難民への生活支援、難民申請者への処遇を改めるため、『難民等の保護に関する法律』を制定します。わが国が1981年に批准した難民条約の趣旨にのっとり適正かつ迅速な難民認定を行うために、難民認定行政を法務省から切り離し、内閣府外局に難民認定委員会を設置するとともに、難民認定申請者や在留難民等の生活の支援に関する法的規定を整備します。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が認定した難民は、原則として受け入れることとします」と謳われている。