

国内における難民保護の法体制とその展望
—2004年入管法改正からの考察—

法学部4回生 島田美紗子

目次

I. 序論

1. 難民問題と世界の中の日本
2. 近年の国内法改正
3. 論旨

II. 歴史的背景

1. 国際社会における法整備の歴史
2. 日本の難民認定における法整備の歴史
3. 指摘されてきた問題点
4. 改正にかかわる動き

III. 法改正とその考察

1. 改正内容
 - A) 60日条項の撤廃
 - B) 仮滞在許可制度の創設
 - C) 一律在留許可制度
 - D) 不服申し立て制度の見直し
- 2 考察—課題と展望—

IV. 結論

I序論

1、難民問題と世界の中の日本

A) 世界の難民の現状

国連高等難民弁務官事務所 (UNHCR) によると、2005年末の段階で、UNHCRの「援助対象者 (people of concern)」は世界で約2,080万人、そのうち難民は約840万人いるとされる。これら難民のうち3分の1近くがアフリカ大陸に集中しており、なんらかの援助を必要としている。¹

一般に難民とは「戦争、天災などのため困難に陥った人民。特に、戦禍、政治的混乱や迫害を避けて故国や居住地外に出た人」とされており、通常このような意味で受け入れられている。²

しかし法律上の難民の定義は一般的なものより狭義である。「難民の地位に関する条約」第1条A(2) (以下、難民条約。1951年国連全権会議で採択) 及び「難民の地位に関する議定書」1条2項 (以下、難民議定書。1961年採択、1967年発効) は、法定難民として以下のように定義している。

「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または政治的意見を理由に迫害を受けるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及び常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」³

この条約上の定義の解釈に基づいて、各国における難民認定、受け入れが行われる。

B) 諸外国の難民受入数

難民の受け入れ、特に定住受け入れ国として有名なカナダでは、2005年、約47,000件の難民申請のうち (2004年からの繰越しを含む) 約12,000件が難民認定を受けた。同じく難民を多数受け入れているオーストラリアでは約11,000件の申請のうち (同じく2004年からの繰越しを含む) 約1,700件が、アメリカ合衆国では約300,000件の申請のうち約20,000件が難民として認定

¹ <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12> UNHCR hp (2006/08/31)

² 新村出編「広辞苑 (第5版)」(岩波書店、2005年) 難民認定実務マニュアル、日本弁護士会連合会人権擁護委員会、2006年、現代人文社 参照。

³ 難民条約では「1951年に1月1日以前に生じた事件の結果として、かつ、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または政治的意見を理由に迫害を受けるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」と定義。難民議定書によって、「1951年に1月1日以前に生じた事件の結果として、かつ」及び「これらの事件の結果として」という文言が取り除かれた。

された。⁴

C) 日本の難民保護の現状

2003年には14人、2004年には21人、2005年には61人の難民認定申請者を難民として認定した。これらは申請者数約250～300人に対しての数字である。1989年から1997年にかけて認定者1、2人といった現状が続いていたことと比べると、増加が見られるが、決して多いとは言えない現状である。⁵

難民支援の方法については、1) 国外援助（救援物資、医療支援、資金援助、定住促進のための技術協力、開発協力など）、2) 国内援助（難民認定、受け入れ、定住支援、本国帰還支援など）がある。日本は国外支援においては、UNHCRへの資金協力が米国について世界2位など大きな役割を果たしているといえる。国内における難民認定、受け入れに関しては、1982年制定の「出入国管理及び難民認定法」に基づいて、入国管理局がその実施機関を務めてきたが、認定基準が非常に厳しく、UNHCRにおいて難民と認定されたいわゆる法定難民についても日本国内においては難民と認定せず、本国に強制送還するケースが少なからずあり、UNHCRを始め諸外国、NGOなどから批判を受けてきた。本論では、国内支援の一部であるこの難民認定に焦点を絞って論じる。

2. 近年の法改正

近年の世論の高まりなどを受けて2004年、国会において出入国管理及び難民認定法（以降入管法とする）が改正され、問題点として指摘されていたいくつかの点が改善された。この背景には、2002年の瀋陽日本領事館事件や、9,11事件後の日本政府によるアフガニスタン人収容事件などにより日本の難民保護体制の問題点が改めて浮き彫りになったこと、これを受けて世論が活発化し、難民受け入れ態勢の改善を図る声が大きくなったことがある。さらにこうした世論の動きは、近年成長を遂げているNGOの活動によるところが大きい。

入管法改正の主な内容としては、1) 従来の60日ルールの撤廃、2) 難民認定申請者の仮滞在許可制度、3) 難民認定者の一律在留許可制度、4) 不服申し立て制度の見直し（第三者参与制度）などがあげられる。⁶これら改正の主な内容については、後に詳しくとりあげることにする。

3. 論旨

本論では、近年の日本国内の法改正について考察するに当たりまず、難民保護に関する国際法上の取り組みと、それに基づく国内法整備の歴史、条約と国内法の関係など、難民保護をめぐる法体制とその歴史的背景について簡潔に考察する。ついで日本の難民保護体制について指摘されてきた問題点と、近年の法改正の主な内容、これにより期待される変化について考察し、またこの変化の促進剤となった世論などの一連の動きについても取り上げる。最後に、日本の国内における難民保護体制の今後の課題と展望を述べることにする。

II. 歴史的背景

⁴ <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12> UNHCR hp (2006/08/31)

⁵ ibid.

⁶ <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan21.html> 入国管理局 hp (2006/08/31)

1. 国際社会における法整備の歴史

国際社会においては、1951年に国連ジュネーブで難民条約が採択された。この難民条約の成立当初の焦点はロシア革命後のロシア難民を初めとするヨーロッパの難民にあり、主な目的は、1) 国際難民機関を閉鎖し、代わって各国が難民保護の主体となること。2) 上記1) より、1951年1月以前の難民は各国が保護し、それ以降の難民は国際難民機関の後身であるUNHCRが保護の責任を負うこと、3) 難民保護の最終目的を、それまでの本国帰還から、各国での受け入れ定住とすること、の3本の柱であった。しかし1956年以降、ヨーロッパ以外からの難民が増加したため、1951年以降のいわゆる新しい難民、UNHCRが保護の責任を負う難民について、各国がその保護、受け入れをどうしていくのか、条約をどのように適用するかといった問題が生じた。この1951年という期限設定については、1967年に採択された難民議定書により条約の適用範囲が拡大され、現在はこの期限設定には実質的意義はほとんどない。難民条約については、このように採択後に目標の方向転換があったこともあり、その内容について、難民の定義はあるが、認定機関や手続きについては基本的に各国の裁量に委ねられている。よって日本国内での難民保護については、基本的に日本の国内法に委ねられてきた。⁷

2. 日本の難民認定における法整備の歴史

日本では、1982年の難民条約批准に伴い、出入国管理法及び難民認定法が制定され、幾度かの改正を経て今日に至る。日本の難民保護制度を振り返ると、大きく三つの時期に分けられる。

第一期は第二次世界大戦以前で、この時期には日本は難民保護に関する特定の制定法は持たず、ただ天皇大権を根拠として政治的裁量により保護できるという姿勢をとっていた。当時は難民の保護というよりもむしろ国家利益に焦点が置かれ、資金的余裕のある者など日本に利益をもたらす者を受け入れていた。

第二期は難民条約批准以前の第二次世界大戦後である。初めポツダム勅令として出された出入国管理令が、その後、法律として引き継がれ、現在の入管法の原型ができた。出入国管理令においては、運用しだいで難民保護に関わることも可能ではあったが、難民の資格を理由として難民を保護するような直接的な規定はなかった。

そして第三期は日本が難民条約に加入し、入管法が制定された1982年以降である。国内で直接的に難民を保護する制度を持つようになったのはこの入管法制定以降であり、日本は難民保護に関して国際社会の流れに大きく遅れをとっていた。⁸この日本の難民保護体制の転機のきっかけとなったのは、ベトナム戦争後の、インドシナ難民の大量流出である。1975年のベトナム戦争終了後、大量の難民が国外へ流出し、日本にもいわゆる「ボートピープル」といわれる人々が多く流れ着いたことから、日本では初め、インドシナ難民を条約難民とは別枠で、閣議了解により一定枠で受け入れた。この後、この一定枠の拡大、そして難民条約加入を求める声の増加、また米政府からの圧力もあり、日本は1981年に難民条約に加入、1982年に実施することとなった。前述のとおり、これに合わせて1982年に「入国管理法及び難民認定法」として、国内法を整備した。これは1951年に国連ジュネーブで難民条約が制定されてから、30年の遅れとなった。

⁷ 「難民と人権—新世紀の視座—」 難民問題研究フォーラム 2001年 現代人文社 『日本の難民制度—国際法の立場から—』本間浩 p17-20 参照。

⁸ <http://homepage3.nifty.com/musubime/document/lawdoc/nanmin.htm> 難民の地位に関する条約 第33条参照 (2006/08/31)

1967年の、国際連合（以下国連）による、難民の領域内での庇護宣言（庇護を求める者の国境での入国拒否の原則禁止、国への追放、強制送還の禁止）については、日本は賛成の意を示したが、実際の基本姿勢はそれまでと変わらなかった。

3. 指摘されてきた問題点

以上より、日本の難民認定の手続きは入管法に基づいて行われる。入管法は制定後、幾度かの改正を経て現在に至るが、次のような問題点が指摘されてきた。

まずA) 組織上の問題点。つまり難民認定手続きが入国管理局により行われることによる、手続きの不適性などのさまざまな問題、そしてB) 難民認定の実体面の問題、難民認定の立証責任の問題がある。さらにC) 難民申請者の法的地位の問題も指摘されてきた。

A) 組織上の問題点

上述の通り、難民条約上には難民認定の手続きの方式は詳細に規定されておらず、各国の方式にゆだねられている。日本では入国管理局（以下入管）がその任務に当たることになっているが、入管は同時に出入国管理をつかさどり、不法滞在者に対して強制退去の手続きをとる機関でもある。したがって、入管がいわば受け入れる役割と追い出す役割を同時にバランスよく果たせるのかという問題が指摘されており、この懸念は明らかに現実のものとなってきた。⁹ また難民認定制度においては、判定に対する異議申し立ても同じ入管に出すことになっている。難民認定の第一次判断も、異議申し立てに対する判断も、最終的に同じ法務大臣の名で行われることになっており、このことが手続きの不透明さを生じさせている。この点については後述するが、意義申し立ての際の不透明さの解消を図るため、2004年の入管法の改正により、異議申し立ての審査の際に第三者が審査員として参加することとなった。¹⁰

B) 難民認定の実体面の問題、難民認定の立証責任の問題

また難民認定制度の実体面での重要な問題点として指摘されてきたのが、60日ルールである。60日ルールとは、難民は日本に入国した日、あるいは自らが難民であることを知った日から60日以内に難民認定の申請をしなければならないとするもので、このルールが多くの難民申請者の前に立ちのぼる大きな壁となってきた。¹¹ 難民の保護という基本概念のもとで、60日ルールという制限は日本における難民認定の手続き上の深刻な課題として認識されてきた。この60日ルールについては、後述するが、2004年の入管法改正によって撤廃されることになる。

また難民該当性の立証責任、立証基準について、司法当局は、申請者がその立証責任を負い、しかも高度の蓋然性で立証する必要があるとしてきた。立証責任が申請者側にあるとする根拠は入管法61条の2第1項であり、申請者の提出した資料に基づき認定判断が行われると定められていることから、申請者に証明責任があるとされる。¹² この基準は一般原則としては国際的にも認められており、ハンドブックには「申請を提出するものに立証責任があるのが一般の法原則である」（196ページ）とする。しかし、迫害から逃れてきた申請者が、自らの難民性を立証する証拠を持って入国する、または入国後にそうした証拠を入手できる場合が多いとは考えにくい。よって国際的には、審査側もある程度の立証責任を分担するという見方がなされており、ハンドブックでは、「立証責任は原則として申請人の側にあるけれども、関連する全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」（196ページ）と

⁹ 「難民と人権—新世紀の視座—」 難民問題研究フォーラム 2001年 現代人文社 『日本の難民実務の現状—弁護士の立場から—』 渡辺彰悟 p.29 参照。

¹⁰ <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan21.html> 入国管理局 hp (2006/08/31)

¹¹ 「出入国管理及び難民認定法（省令等）」1990年 財団法人入管協会 出入国管理及び難民認定法 第61条の2。

¹² 「国際人権法」法科大学院ケースブック、薬師寺公夫、小畑郁、村上正直、坂元茂樹、日本評論社 第13章 「難民該当性の立証」 pp.187-189。

している。¹³難民法の権威であるグッドウィン＝ギルも、「立証責任は・・・難民申請者にあるが、難民申請者の関連要因と信憑性を確認し、評価するもの義務を負うものは皆、その義務を負うことになる」としている。¹⁴（立証基準については脚注参照¹⁵）¹⁶¹⁷¹⁸

この点については、上述した改正内容の一部である審査参与員制度の導入により、立証責任の分担が認められたと言える。

c) 難民申請者、難民認定者の置かれる法的地位

難民認定申請時に超過滞在または不法入国により在留資格の無い者が難民申請をした場合、在留資格が付与されることがないので、その法的地位が不法滞在のままとなってしまうという問題も指摘されてきた。これらの人々は難民認定の手続き中にもかかわらず強制退去の対象となるが、これは難民条約上に定められるいわゆるノンフルールマンの原則、つまり人権侵害を受ける恐れのある国への送還を禁止する原則に明らかに反する。¹⁹また難民認定申請時に在留資格を適法に有する者に関しても、難民認定の第一次審査が不認定となった場合この在留資格の更新は拒否されることになるので、不認定処分に対する異議申し立てをする場合、不認定処分取り消し申請者は超過滞在という法的地位におかれることになる。もともと難民認定の申請者が適法な在留資格を有して日本に入国しうる可能性は低いと考えるのが妥当であるから、受け入れを検討すると同時に強制退去の手続きを進めるといふこのやりかたは、矛盾したものとして非難されてきた。

また難民認定を受けた者についても、難民認定と同時に在留資格が与えられるわけではなく、あくまでも難民認定の後に特別在留許可を受ける必要があった。難民条約第4章では、難民認定を受けた者に関しては、福祉面において基本的に自国民と同様の保護を与えなければならないとされており、この点についても改善の必要性が指摘されていた。²⁰

¹³難民認定実務マニュアル、日本弁護士会連合会人権擁護委員会、2006年、現代人文社 P53.

¹⁴Goodwin-Gill, Guy S., *The Refugees in International Law*, Second Edition, Oxford University Press, 1998, pp34-35 難民認定実務マニュアル p53 参照.

¹⁵立証基準については、国内では、難民認定処分は受益処分と捉えられているため、処分を受ける申請者がその受益要件を高度の蓋然性で証明する必要があるとされる。しかし、難民条約1条A(2)にいうところの「恐怖」とは未来予測的なものであることから、高度な蓋然性での立証が可能また不可欠であるのか、疑問が提示される。難民法の権威であるグラール・マッセンは、難民申請者の国籍国において10人に一人が迫害を受けることが確実な場合、その国を逃れてきた者が「迫害を受けるおそれがある十分に理由のある恐怖」を有するのは当然、とする。また難民条約の保護法益の重大さからも、認定手続きの厳密性の確保よりも法益の確実な保護を目指すべきである。難民を多く受け入れてきた締約国各国では、「高度な蓋然性」は必要ではなく、迫害を受ける可能性がごくわずかではない限り、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある可能性」はあるとしている。

¹⁶「国際人権法」「高度の蓋然性」について以下 p187 より抜粋。

「行政訴訟法7条は『行政事件訴訟に関し、この法律に定めがない事項については、民事訴訟の例による』と規定しており、民事訴訟法の原則が事実の証明について当てはまることになる。つまり、司法の倫理は、・・・申請者がその受益要件のすべてを高度の蓋然性で証明すべきだということである。」

¹⁷ Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, 1996, p180. 難民認定実務マニュアル、日本弁護士会連合会人権擁護委員会、2006年、現代人文社 P56 引用

¹⁸ Federal Court of Appeal (Vancouver, British Columbia), *Joseph Adjei v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* 27 January 1989, 57 DLR (4th) 153 (FC:CA) 参照

¹⁹ <http://homepage3.nifty.com/musubime/document/lawdoc/nanmin.htm> 難民の地位に関する条約 第33条参照 (2006/08/31)

²⁰ *ibid* 4章

さらに、上記のような法制度の未成熟の表れとして、難民認定申請者の收容の問題がある。難民は、国内において保護を受けるべきである。難民認定申請者は、難民であるかも知れない可能性を有する人々であり、難民認定審査中は、彼らが難民どうかは明らかでない。また難民不認定処分が下った場合でさえも、申請者が国内において保護を受ける必要が本当はないのかどうかは必ずしも明らかではないのであり、よって難民認定申請者を、強制退去を前提として收容することには根本的な矛盾がある。²¹

4. 改正にかかわる動き

2004年の改正の背景には、上述の法律上の問題点への長年にわたる批判に加えて、世論を騒がせた二つの主要な事件、そしてNGOの活動の活発化がある。

A) 瀋陽日本領事館事件

この事件は、2002年に中国瀋陽にある日本総領事館に北朝鮮からの亡命者5人が駆け込みを謀り、領事館の敷地に無断で立ち入った中国の武装警官に取り押さえられたものである。逮捕された亡命者が北朝鮮へと送還される可能性があったにも関わらず、日本側が亡命者の取り押さえや敷地への立ち入りに対する抗議を行わなかったことで、国際社会から強い批判を受けることとなった。またNGOによって事件の始終が撮影され、その映像が大々的に報道されたことが、さらなる話題性を呼んだ。²²

B) アフガニスタン人收容事件

2001年アメリカで起きた9.11同時多発テロの約3週間後、東京入管で、アフガニスタン人難民申請者9人が強制收容されるという事件がおきた。

これらのアフガニスタン人のほとんどは、タリバン政権から長年にわたり迫害を受けてきたシーア派ハザラ人であり、日本政府に対してすでに難民申請を行っていたにも関わらず、突如強制收容された。9.11事件によりテロへの懸念を深めた日本政府が、これら難民申請中のアフガニスタン人とテロリストとの関係を疑ったためにおきた事件であるが、難民申請者を、難民認定申請までもない段階で拘束するというのは異例の事態であった。また彼らにつけられた通訳（パシュトゥーン人またはタジク人）がハザラと長年対立している民族であったため、拘束された彼らはさらに不利な状況におかれた。この事件は、難民認定者に対する日本政府の対応の未熟さを端的に表すものとして強い批判を受け、多くのNGOがアフガニスタン難民、さらには日本における難民認定申請者の地位の安定のために行動を起こした。²³

これらの事件は日本の難民保護の現状を広く世に知らしめるものとなり、世論の注目を集めるのに貢献した。こういった事件などにより、日本の難民保護制度をもっと充実させるべきであるとの認識が高まり、またNGOなどの活動も受けて、2004年の入管法改正につながった。

C) NGOの進化

日本では、現在、特に前述の二つの事件以降、日本における難民の認定、保護についての人々の関心が高まり、現状の打開が求められている。これについては、NGOが果たした役割を見過ごすことはできない。瀋陽の領事館事件では、NGOの撮影した映像が世界中で放映されたことによ

²¹ 「難民と人権—新世紀の視座—」 難民問題研究フォーラム 2001年 現代人文社 『日本の難民実務の現状—弁護士の立場から—』 渡辺彰悟 p27-40 参照。

²² <http://ja.wikipedia.org/wiki/> 瀋陽総領事館北朝鮮人亡命者駆け込み事件 Wikipedia (2006/08/31)

²³ <http://www.ref-net.org/isseisyuyo.htm> (2006/08/31)

り、より多くの人がこの事件について知ることとなった。また成長を遂げている日本のNGOの果たしてきた役割も大きいといえる。従来日本のNGOは、欧米のNGOに比べて組織や運営、行動力に関して未熟で、国際舞台で活躍できるNGOはほとんどないのが現状だった。しかし近年、NGO、政府、企業が協力する「Japan. Platform」などを筆頭に、世界の舞台で力を発揮する日本の組織が生まれてきている。アフガニスタン人収容事件においては、収容後多くのNGOが収容解除、そして入管法の改正に向けて活動してきた。²⁴

III. 法改正とその動き

1. 改正内容とその期待

上述の流れを受けて、2004年12月に、出入国管理法及び難民認定法の一部が改正された。この改正は、今後の日本の難民認定制度の改善に向けて評価に値するものであり、UNHCRもこの改正内容を歓迎するコメントを出している。²⁵この改正の内容を簡潔にまとめる。

A) 60日条項の撤廃

今回の改正により、難民認定の申請期間の期限は撤廃された。60日条項とはいわゆる60日ルールと呼ばれてきたもので、改正前は、原則として本国から上陸した日または自分が難民であると知った日から60日以内に難民認定の申請をするよう義務付けられていた。しかし難民認定申請者には難民申請の手続き方法、また申請手続きの存在すら知らない者も多い為、この60日ルールは不当なものとして長い間非難されてきた。2004年の入管法改正前からすでに、この60日条項を理由に申請の受理自体が却下されることは少なくなっていたが、この改正により、60日を過ぎた申請を理由とした不認定はなくなることになり、難民認定申請者に課せられる不当なハードルがひとつ取り除かれたことになる。²⁶

B) 仮滞在許可制度の創設

改正後、難民認定申請中の者の法的地位の安定を図るため、仮滞在許可制度が創設された。改正前は、上述のとおり、申請中の者には滞在許可ならびに在留資格の更新許可が下りなかったため、彼らは法的に非常に不安定な地位に置かれ、強制退去手続きの対象になり、また福祉や医療、就労や教育の面でも困難を強いられた。2004年の改正によって、仮滞在の許可を受けた者については退去強制の手続きを停止し、難民認定手続きが先行して行なわれることとなった。ただし、1)本国に入ってから6ヶ月以上経過してから難民認定の申請を行なった場合、2)第三国から入国した場合、3)逃亡のおそれがある者、4)法令違反したことがある者などには原則として仮滞在の許可は認められないことになっている。²⁷この規定については改正前と比較すると大きな進歩が見られるが、十分とはいえない。難民の生命や身体という保護法益を考えると、入国から6ヶ月以内に申請しなかったことを理由に許可を与えないことは、妥当とはいえない。また、UNHCRは、「逃亡のおそれがある」庇護希望者に許可を与えない可能性を示唆する規定が、難民申請者の拘禁という結果を招くことを懸念している。²⁸さらに法令違反により

²⁴ 『『こころざし』は国境を越えて NGO が日本を変える』原田 勝広 2001年 日本経済新聞社 参照
日本のNGOについては、1995年の阪神大震災のときの救援活動をきっかけに、大きな成長が見られる。震災直後の救援活動をとおり、それまでにはなかったNGO間のネットワークも作られるようになり、救援活動終了後はそのネットワークを通じて国際的な活動が見られるようになってきた。

²⁵ 「支援者のための難民保護講座」本間浩監修、特定非営利活動法人難民支援協会編、2006年、現代人文社、pp179-194.

²⁶ <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan21.html> 入国管理局 hp (2006/08/31)

²⁷ *ibid.*

²⁸ 「支援者のための難民保護講座」,p185.

刑罰を受けた者には、政治犯も含まれる可能性があり、政治犯については難民認定審査過程で審査されるべきであるので、難民申請の最終決定が下るまでは申請者は国内にとどまることを許可されるべきである。²⁹

C) 一律在留許可制度

また難民として認定された者の法的地位の安定を図るため、一律在留許可制度が創設された。これにより、難民として認定された者で一定の要件を満たす者については、一律に在留許可が与えられることになる。ただしこの場合も、1)本国に入ってから6ヶ月以上経過してから難民認定の申請を行なった場合、2)第三国から入国した場合という条件が付されている。³⁰難民条約が保障する権利として、難民認定を受けた難民は必然的に受入国への合法的滞在資格を得るはずであり、合法的滞在資格がない場合、労働や社会保障などさまざまな面で不利益が生じる。³¹今後こうした要件を削除または大幅に緩和して、難民認定者については文字通り一律に在留許可が与えられるようにされることが望ましい。

D) 不服申し立て制度の見直し

難民認定手続きの適正さ、中立性を高めるため、難民認定却下の不服申し立ての審査手続きに、難民審査参与員として第三者を審査に関与させることとなった。また難民性の立証について、難民認定の基礎となる証拠が海外にあることが多く収集が難しい、また難民認定申請者は自ら証拠となる情報を収集するのが難しい場合が多いため、審査側がより証拠の収集に努める必要があること、また海外情勢を審査に的確に反映させる必要があることなどから、1)事実認定の経験豊富な法曹実務家、2)地域情勢や国際問題に明るい元外交官・商社など海外勤務経験者・海外特派員経験者・国際政治学者・国連関係機関勤務経験者、3)国際法・外国法・行政法などの分野の法律専門家などから選任されることとなった³²。この改正によって、これまで指摘されてきた、難民認定の第一次審査と不服申し立ての審査を同じ入管が取り扱うことによる、審査の不透明性の解消を図る目的である。またこの見直しによって、難民認定の立証責任について、申請者側に全ての立証責任があるのではなく、審査側もある程度立証責任を負担するという認識が明らかに示されたといえ、これは歓迎すべきことである。しかし審査の透明性については、そもそもの入管の制度（出入国管理全般と難民認定を取り扱う）自体に問題があると指摘する声もある。また参与員については、より現場に近いところで活躍しているNGO関係者などの参加が必要とする声もあり、今後実際どのような人が審査参与員を務めるのか、またその効果について、継続的な注目が必要である。

今回の入管法の改正については、上記以外にもいくつかの課題が残されている。たとえば今回の改正には、難民認定の手続きを改善する目的だけではなく、増加しつつある不法滞在者を減少させるという目的もあり、そのために不法滞在者の罰金の引き上げ、上陸拒否期間の見直し、在留資格取り消し制度の創設などといった、不法滞在者の摘発を強化したり、不法滞在者の自発的な本国への帰還を促したりするための改正も行われている。³³つまり保護を必要とする難民については十分な保護を保障できるよう務め、それ以外の不法滞在者についてはその数をできる限り減少させるという日本政府の方向性が伺える。しかし、難民認定に関する法制度の不備、手続きの不適正さの改善には現実的には未だ時間がかかると予測される現時点で、不

²⁹ 「支援者のための難民保護講座」,p185。尚、政治犯は許可を与えない場合から除くとされているが、政治犯であるか仮滞在許可の付与時点で判定できるかには疑問がある。

³⁰ *ibid.*

³¹ 「支援者のための難民保護講座」,p180

³² <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan21.html> 入国管理局 hp (2006/08/31)

³³ *ibid*

法滞在者の取締りを強化し、本国への強制送還または自発的な帰還をさらに進める場合、本来難民として保護されるべき人々を、彼らが迫害を受けている国に帰してしまう危険性の増加は否めないのではないかという批判がある。

IV. 課題と展望

日本は長年、難民条約に加入していながら難民の保護、国内定住受け入れについて非常に消極的であるとして非難されてきた。日本は、資金面の協力では、UNHCRへの資金支出がアメリカに次いで第二位であるなど、積極的な貢献を行ってきたが、国外の難民保護における現地での救援活動や、国内での難民保護、定住については非常に消極的であり、難民条約に加入した1982年から難民認定者数は減少を続け、1989年～1997年間の難民認定者数は年平均2人という現状であった。しかしその後NGOの活動などもあり、1998年～2005年の間では認定者数は平均年25人になり、特に2004年には入管法が改正され、入管法改正後の2005年には認定者数は61人となった。³⁴このように難民の受け入れについては、国内法整備、受け入れ制度の充実の必要性の認識が高まり、難民認定の門戸は徐々に開かれつつあるといえる。

しかし、入管法改正については、まだまだ多くの課題が残されている。難民認定申請者の仮滞在許可制度については、入国後6ヶ月を経過した申請についても柔軟な対応がとられるべきであるし、難民認定者の一律在留許可制度についても現在の要件は厳しすぎるという批判がある。また特に難民認定却下の際の不服申し立て制度については、第三者の審査参与制度が設けられたが、不服申し立ての審査を第一次審査と同じ入管が行うこと自体の問題については、今後継続して見直しが進められるべきである。さらに受け入れ後の福祉や就労、居住といった面での難民の社会権の保障についても更なる充実が要求される。

国際社会の一員として、また特に国際社会において経済的、政治的に影響力を持つ一国として、日本は難民の保護、受け入れにおいても大きな役割を果たすことが求められているのであり、それには金銭的援助だけでなく、難民の受け入れ、保護、現地での救援活動といった具体的な行動が求められる。今回の改正に続き、今後も国内法整備の更なる見直しと、難民保護についての認識が深まることが望まれる。

以上 (10,454 字)

³⁴ <http://www.refugee.or.jp/refugee/stat/jp.html> (2006/08/31)

参考文献:

「国際人権法概論」畑博行・水上千之編 1997年 有信堂

『『こころざし』は国境を越えて NGOが日本を変える』 原田勝広 2001年 日本経済新聞社

「今後の出入国管理行政のあり方について—坂中論文の複製と主要論評—」 坂中英徳 1989年 日本加除出版

「出入国管理及び難民認定法」 財団法人入管協会 1990年

「支援者のための難民保護講座」本間浩監修、特定非営利活動法人難民支援協会編、2006年、現代人文社

「難民と人権—新世紀の視座—」 難民問題研究フォーラム 2001年 現代人文社 『日本の難民実務の現状—弁護士から—』 渡辺彰悟

「難民と人権—新世紀の視座—」 難民問題研究フォーラム 2001年 現代人文社 『日本の難民制度—国際法の立場から—』 本間浩

「難民認定実務マニュアル」日本弁護士会連合会人権擁護委員会、2006年、現代人文社

「難民問題とは何か」 本間浩 1990年 岩波新書

「私の仕事—国連難民高等弁務官の十年と平和の構築」緒方貞子 2002年 草思社