

～1982年施行から32年を経て～

2014年6月15日
弁護士 渡邊彰悟

難民認定実務の現状と課題

現状の難民認定の状況

年	一次手続								異議手続							難民認定 合計	人道 配慮
	申請数	条約 難民 <small>(勝訴後の認定)</small>	難民認定 率	不認定	取下等	処理数	未処理数 (年末)	申立数	条約 難民	難民認定 率	棄却	取下等	処理数	未処理数 (年末)			
1982	530	67	40.4%	40	59	166	364	22		-	0	0	0	...	67		
1983	44	63	24.0%	177	23	263	145	7		0.0%	1	22	23	...	63		
1994	73	1	2.0%	41	9	51	107	33		0.0%	16	16	32	...	1	9	
1995	52	1	1.8%	32	24	57	102	39	1	2.2%	35	10	46	...	2	3	
2003	336	6	1.8%	298	23	327	182	226	4	1.8%	200	15	219	...	10	16	
2005	384	31(1)	9.9%	249	32	312	336	183	15	7.7%	162	18	195	...	46	97	
2006	954	22(1)	4.8%	389	48	459	831	340	12	7.0%	127	33	172	287	34	53	
2011	1,867	7(3)	0.3%	2,002	110	2,119	819	1,719	14	1.6%	635	231	880	2,600	21	248	
2012	2,545	5(3)	0.2%	2,083	110	2,198	1,166	1,738	13	1.3%	790	193	996	3,342	18	112	
2013	3,260	3(1)	0.1%	2,499	140	2,642	1,784	2,408	3	0.3%	921	211	1,135	4,615	6	151	

2012年国際比較

UNHCR資料による

		条約難民	補完的保護	不認定	合計	認定率%
世界合計		210,061	50,662	428,318	904,056	
日本	一次	5	60	2083	2258	0.2
	異議	13	52	790	1048	1.5
Aus.	一次	5,245	0	6,150	11,929	46.0
	異議	3,122	0	3,293	6,638	48.7
ドイツ	新規	8,072	5,706	29,431	48,663	18.7
	再開	692	2,670	1,269	13,163	14.9
USA	IN	14,350	0	1,120	38,212	92.8
	BO	10,918	0	9,211	44,352	54.2
UK	一次	6,522	1,250	13,216	24,145	31.1
	異議	2,192	0	5,447	8,229	28.7
韓国	行政	60	31	375	837	12.9

難民受入れにおける日本の貢献度 -G7諸国内での比較

庇護国	比率			順位(177カ国/地域中)			データ				
	難民数: 一人当りのG DP(PPP)比 *	難民数: 人口1000人 当たり	難民数: 1000平方キ ロメートル当 り	難民数: 一人当りの GDP(PPP)比	難民数: 人口1000人 当たり	難民数: 1000平方キ ロメートル当 り	人口 (千人)	GDP(PPP) (億)	国土面積 (千km ²)	一人当たり のGDP	難民人口 (人)
カナダ	4.37	5.05	17.2	54	27	82	33,573	1,300.41	9,826.70	38,733.3	169,434
フランス	5.75	3.15	358.8	47	41	29	62,343	2,130.13	547.34	34,168.0	196,364
ドイツ	16.72	7.23	1668.0	26	18	9	82,167	2,918.47	356.00	35,519.0	593,799
イタリア	1.81	0.92	182.5	61	72	40	59,870	1,817.53	301.13	30,357.8	54,965
日本	0.07	0.02	6.2	111	132	101	127,156	4,356.32	373.52	34,259.6	2,332
イギリス	7.44	4.38	1104.4	43	34	12	61,565	2,228.00	243.90	36,189.2	269,363
アメリカ	6.00	0.88	29.6	46	73	74	314,659	14,441.43	9,305.30	45,895.5	275,461

日本の現在の難民認定の全体的特徴

- 1 認定数の圧倒的な少なさ**
- 2 人道配慮と認定との区別が不透明**
- 3 政治的要素の加味**
- 4 ビルマとビルマ以外のダブルスタンダード
(ビルマが適正だったというのではない)**
- 5 国際的な基準とかけ離れた解釈と運用**
- 6 出身国情報が不十分**
- 7 最大の根元的問題 ～入国管理局による実務**

認定手続きについての現状の分析 ①

1 一次審査について

- ・史上最低の認定率を更新中
- ・不透明で客観性のない基準～理由の不開示, 不認定理由の内容
- ・代理人の立会いが認められていない運用
- ・入管職員である難民調査官による調査と判断
- ・国際基準の無視

認定手続きについての現状の分析 ②

- 2 異議申立審査(参与員制度の下での)
 - 難民認定実務の専門家ではない
 - 法務大臣による選任
- ▪ チーム格差
- ▪ 認定基準の不透明, 客観性がみえない
- ▪ 参与員認定意見を法務大臣が逆転 2014年4件7名

難民認定と政治的配慮

難民認定制度と出入国管理の混在の結果

- ① クルド 2004年4月15日名古屋地裁 難民取消等 勝訴
その後、不認定＋在留許可
- ② 中国 etc

* 難民認定に裁量なし。

難民は「難民であるが故に難民と認定される」もの
(UNHCRハンドブック28項)

裁判所で法務省が主張している基準 (1)

	裁判所での法務省の主張	条約締約国で一般的に受け入れられている解釈
迫害	生命および身体的な自由への抑圧	国の保護の懈怠を明らかにする、基本的人権の持続的または組織的侵害(ハサウェイ)
十分に理由のある恐怖	本国政府が申請者を迫害の対象としていることが明らかになるような <u>個別</u> <u>的で具体的な事情</u> があること、すなわち、申請者が本国政府によって迫害の対象として <u>個別に把握</u> されていることを要する	現実的な見込み、現実的な可能性など
迫害の主体	政府当局、または私人の場合は政府当局が放置・助長する特別の事情がある場合	多くの場合、迫害は国家機関によって行われるが、国家により容認され、効果的な保護を与えることを拒否し、若しくはそれができないときは、地域住民や個人による、深刻で差別的な、又はその他の攻撃的な行為も迫害とみなされ得る

裁判所で法務省が主張している基準(2)

	裁判所での法務省の主張	条約諸国で一般的に受け入れられている解釈
立証責任	申請者にある (民事訴訟の原則どおり)	原則として申請人にあるが、事実を確認して評価する義務は申請人と審査官の間で分かち合う(UNHCRハンドブック・196節)
立証基準(事実の立証)	合理的な疑いを超える程度 (民事訴訟の原則どおり)	合理的な程度まで(to a reasonable degree)立証で足り、蓋然性が優越(more probable than not)する証明すら求めるものではない
条約上の理由-特定の社会的集団の構成員	同様の社会的背景, 習慣, 社会的地位を有し, かつ, 一定の結合関係を有しており, 同一の集団に属しているとの共通の認識ないし考え方を有する複数の者が存在していることを前提に, そうした者の一員であることをいうもの	迫害のおそれ以外に共通の特性を共有する者、あるいは、社会により一つの集団として認識される者の集団をいう。ここにいう特性とは、多くの場合、生来の、変更不可能な特性若しくはアイデンティティ、良心又は人権の行使の根源をなすものを指す

難民認定基準の確立へ

国際基準（迫害・信憑性・立証責任・立証責任等）に乖離する諸理由

- 1 システムの問題
出入国管理優先の入管 ～開国に向かない
- 2 司法が役割を果たさない。国際条約の優位性を認めない。
- 3 出身国情報の収集体制の未確立
- 4 難民政策の不存在 外国人政策も包括的でない。
- 5 多文化共生という意識が醸成されていない
＝条約への無関心

難民申請者の置かれている状況

- 1 正規滞在者
在留資格が更新され、6か月が経過すると就労も許可される。
 - 2 非正規滞在者
 - (1) 仮滞在許可 2013年は736人中95人許可
 - (2) 仮滞在不許可→基本仮放免か収容継続
 - (* 仮滞在許可がでると行政手続終了時まで、退令手続不開始)
 - 非正規ではいずれも就労はできない。
 - RHQ保護費(住居以外の日1500円)による
(参考) 東京都単身者30歳の生活保護支給額
8万3700円/月+家賃補助最大5万3700円
- ⇔非正規滞在者の難民申請者は人間として扱われていない。

申請中の状況

在留資格	正規滞在	非正規滞在		
		仮滞在	仮放免	収容
在留カード	あり	なし	なし	なし
住民票	あり	あり	なし	なし
健康保険	あり	あり	なし	なし
就労許可	あり	なし	なし	—
保護費	可	可	可	—
法律扶助	あり(但し、法テラスにおける本来事業ではなく、日弁連の資金による委託援助事業にとどまっている)			

難民認定申請者の申請時在留状況(法務省HPより)

① 難民認定申請者の申請時の在留状況

(人)

	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
正 規	521	668	1,159	1,777	2,404
不正規	867	534	708	768	856
総 数	1,388	1,202	1,867	2,545	3,260

(注)

本統計上、「正規」は難民認定申請時に在留許可を有していた者(特例上陸許可期間中の者を含む。)であり、「不正規」は在留許可を有していない者を指す。

審査期間は??

- 1 一次手続

- 2013年7月～9月平均処理期間は **5.9か月**

- 2 異議申立手続

- 2012年における平均処理期間は **779日**

難民申請者の生活・生存

- 難民申請者で非正規滞在ということで不利益な取り扱いをすべきではない。
 - 難民申請者に非正規滞在ということで「ペナルティ」を科すのは難民申請者という状況からしても不合理。
参照 1951年難民条約第31条
→ 何らかの法的地位を与えるべき
- 就労禁止による影響
 - 人としての尊厳を損なう
 - 在留資格の正規化後に社会統合が困難
 - 正規滞在と非正規滞在での格差は不合理
 - 保護費の支給時期の限定が問題に拍車をかける

難民申請者の地位の安定に向けて

1 原則 収容はしない

2 生存・尊厳を守る

保護費の大幅見直し + 就労を認める制度の導入

3 退令手続との峻別

⇔仮滞在許可制度はいらない

保護費のシステムは根本的に見直す

難民認定者に対する支援

1 社会的適応の包括的支援 言語, 就職

2 帰化

難民条約第34条【帰化】

「締約国は、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」

→実際には過去の非正規状態が影響する。

3 家族統合の実現

* 1951年難民の地位に関する条約を採択した全権会議

「社会の自然かつ基礎的な単位である家族の統合は難民の不可欠な権利」

* UNHCRハンドブック第6章

→実際には生計状態が影響を与えている

これからの難民認定制度に向けて

- 難民を適正に保護するシステムの構築
国際水準の受け入れとともに（UNHCRの役割）
- 難民認定手続きを支援する態勢の構築
- 難民を受容する社会の構築
- 包括的な難民政策・外国人政策の構築

変革の活力はあるのか

あ る ！

