

難民と国際法－国際人権保障の実践

講演者：駒 井 知 会
（マイルストーン総合法律事務所 弁護士）

報告者：吉 村 祥 子
（関西学院大学国際学部教授）

1. 弁護士としての業務

私の業務は、外国人関係の事件が約 9 割を占めています。難民認定申請手続、異議申立手続も多く扱っています。また、退去強制手続その他の入管手続も多く扱っています。

例えば、日本に長く暮らし日本で家族や生活の基盤を作った外国人が薬物使用等で逮捕された場合、刑事訴訟の判決で執行猶予がついたとしても、日本では退去強制事由に当たります。そのとき、配偶者や子を置いて帰ることはできないので、退去強制手続の中で在留特別許可を求めることがあります。このようなときには、家族の絆が固いという証拠などをたくさん入管に提出して、在留特別許可を求めていくことになります。

また、様々な事情でオーバーステイになった人々の在留特別許可を求めて手続や訴訟を行ったり、無国籍の方々をサポートする手続や訴訟に参加したこともあります。

2. 日本における難民問題

日本が「難民」を「難民」として認めない国だという状況は、私が弁護士になろうと思った 15 年ほど前から殆ど変わっていません。難民認定の手続には通常何年もの年月がかかり、その手続中の人たちのうち、少なからぬ数の人々が収容されている現実もあります。収容されなくても、難民認定の結果を長期間待たされる中で生活に困窮している難民認定申請者はたくさんいます。

難民の地位については、難民の地位に関する条約（以下、「難民条約」といいます）と難民の地位に関する議定書（以下、「難民議定書」といいます）に定められています。その中に、「人種、宗教、国籍も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恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者」等について、難民として認めて保護することが定められているのです。また、難民条約にも規定されているノン・ルフルマン原則（この原則は国際慣習法化していると考えられています）によれば、難民を迫害が予想される地域に追いやってはならないとしています。日本も勿論、これらの条約・議定書等を締結している国の一つです。

ところが、2014 年に日本が難民として認定したのは僅かに 11 人、難民認定率で言うと約 0.23% で、1000 人に 3 人も認定されていません。海外の状況を見ると、2013 年の数字ではイギリスは 35.2%、カナダは 44.1%、韓国でも 8.2% ですから、日本の認定率がいかに低いかお分かりいただけると思います。これに対して、全国難民弁護団連絡会議は「2014 年の日本の難民認定状況に関する声明」という抗議声明を出しています。

3. 難民認定の手続き

日本に逃げてきた人々は、入管で難民認定申請を行います。申請は原則として自分の力でしなければならないことになっています。申請すると、入管で難民調査官が申請者にインタビューし、難民か難民でないかというレポートを上司に送付して、決定を待ちます。ここまでが一次手続です。この手続で難民認定される人はほとんどおらず、7日以内に異議を申し立てると、今度は「難民審査参与員」という、入管職員とは一応切り離された身分を持つ3人の担当者たちがインタビューして認定・不認定を決めます。一次手続の結果が出るまでに半年はかかり、1~2年ぐらいたたされる人もいます。異議を申し立てると、結果が出るまでに4~5年かかることも珍しくありません。

一次手続に関しては、弁護士ができることは、異議手続に比べれば大幅に制限されています。一次手続では、弁護士がインタビューにも立ち会えませんから、書面を書いたり証拠資料をそろえて入管に出すことぐらいしかできません。それに比べて、異議手続ではインタビュー（口頭意見陳述及び難民審査参与員による審尋）に弁護士が立ち会うことができます。これで難民認定が受けられればいいのですが、或いは、在留特別許可を受けることができればまだしもという場合もあるのですが、駄目だったら訴訟せざるを得ないという場合も勿論あり得ます。

4. 難民認定制度の実務と問題点

難民認定申請を行いたくても、人によっては、難民認定申請をするだけでも、一次手続に入るだけでも、とても大変なことがあります。難民認定申請書は、家族の情報や居住歴、職歴を書き入れるだけでなく、過去のつらい出来事を説明したり、仮に帰国した際に申請者を待つであろう状況を予測して予測の根拠と共に説明することをはじめ、求められる記入事項がとても多いのです。22カ国語のバージョンが用意されていますが、難民の中には、学校教育を受けていないために、母国語でも字を書くのが大変な人もいます（通訳を通じて入管内で難民認定申請を行うことを手伝ってもらえることもあります。が、大部分の申請者たちは、自力で難民認定申請書を手書きで記載することを求められます）。

弁護士のサポートを受けるまでに時間のかかる人もいます。難民認定申請者の中には、日本でどこに行けば弁護士に会えるのか、弁護士に会って何をどう相談すればいいかも知らない人が多いのです。

そもそも、どこで難民認定申請を行えばよいのか、その窓口を探すこと自体でとても苦労する人々もいます。入管に行けば難民申請できるという情報を知ること自体も、日本語が出来ず、若しくは難民認定申請について十分な知識を持っていない彼らにとっては、時にとても大変なことなのです。

一次手続のインタビューは、弁護士が立ち会えないので、何が行われているか外部から窺い知ることが極めて困難ですが、難民調査官に十分話をきいてもらえなかったり、尊厳を傷つけられたという訴えも耳にします。また、通訳の質が客観的に担保されていないためか、後でインタビューの調書を本人と一緒にチェックしてみると、「言っていないことが書かれていた」「言ったことが書かれていない」ということも珍しくありません。そして、証拠の翻訳の問題もあります。入管も裁判所と同じく、原則として外国語の文書のみでの提出を原則として受け付けません。仮に自らが難民であることを示す重要な証拠があるとしても、日本語の翻訳文をつけて提出することが求められるのです。時に祖国から日本に命からがら逃げてきて、言葉も習慣も異なる日本において生活費を得ることもままならず、明日の食べ物への心配すらしている難民認定申請者が、高額な翻訳費用を一体どこから出せるのでしょうか。大切な証拠、時に命懸けで運んできた証拠である外国語文書に翻訳文をつけることが出来ずに茫然としている難民認定申請者は、少なくありません。極めて多様な問題状況を抱えたまま難民認定手続の一次手続は進み、判断までに6カ月以上、時に2年近くかかっても、結果、ほとんど難民認定されることはないの

す。

難民認定手続のうち、異議手続の中で用意されている「難民審査参与員制度」は、比較的最近、約10年前にできた制度です。元官僚、研究者、NGOの人や弁護士などを含む、入管外部の人たちがインタビュー（難民審査参与員）になって、3人1組でインタビュー（審尋）します。但し、このインタビューの事務局は全て入管職員が担当しています。入管職員がインタビューをリードし、難民認定申請者の難民性を否定する材料を殊更に探すような質問をしてくることもありましたが、そもそも難民審査参与員の人数も足りていないので、難民認定申請者は、この段階でも長い間、何年という単位で待たされます。

さらに、たとえ参与員が難民性を肯定する意見を出しても、法務大臣が覆すことがあります。法律では、参与員の意見に大臣の決定が拘束されるという決まりはありませんが、参与員の意見は考慮しなければならないとされています。先ほどの「声明」でも、法務大臣が参与員の多数意見を覆した事例に言及がなされました。一度も申請者と会ったこともない法務大臣が、一体何を根拠に、難民審査参与員の意見をひっくり返したのか、大きな疑問が残ります。

4-1. 難民定義の極端な狭さ

日本で難民が認められない理由のひとつには、保護を与えるべき対象たる「難民」の定義についての解釈が、国際的なスタンダードから遠く外れて極端に狭いことが挙げられます。また、難民の立証責任に対する見解が非常に厳しく、難民に収集不可能な証拠の提出を求めたり、或いは、申請者の供述を適正に信用しないという問題もあります。

日本の多くの裁判例や入管の判断事例では、難民認定申請者に、生命の危険や捕まってしまう虞がある状況でなければ「迫害」と認めません。しかし、これは国際的なスタンダードとあまりに懸け離れています。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、生命または自由への脅威だけでなく、人権の重大侵害も迫害であり、偏見に満ちた行為や脅威も迫害に当たるケースがあるとしています。差別的な措置自体が当事者の内心に将来の生存への危惧感を醸成するのであれば、迫害に当たるというのが国際基準です。

たとえば、ロヒンジャ（ロヒンギヤ）というビルマ（ミャンマー）に暮らす少数民族がいます。ビルマ政府は、彼らを国民として認めていません。彼らには国籍が認められておらず、移動の自由も婚姻の自由もありません。ロヒンジャの人たちは日本にも辿り着いて庇護を求めているのですが、めったに難民認定されず、訴訟でもほとんど認められていません。日本の裁判所は、1992年に約25万人ものロヒンジャが流出しても、約50万人のロヒンジャがビルマに残った点を指摘して、そこまで酷い迫害ではないだろうと言いました。つまり、ロヒンジャの約3人に1人が逃げ出さなければいけないようなことは殆ど末期症状ですが、これを、それでも「50万人は残っているじゃないか」と裁判所は言うのです。また、ロヒンジャにも、強制労働を受けたことがない人や、親族が本国にいる人もいるから、難民ではないと言いました。彼らの置かれた人権状況と生存環境に少し想像力を働かせれば、どのような結論を出すべきかは自ずから明らかだと思うのですが。

4-2. 立証と供述の信用性の問題

そもそも、迫害から逃げてくる人たちのうち、どれだけの人々が、十分な証拠を持って逃げてこられるのでしょうか。UNHCRは、証拠を持って逃げてこれられないのは当たり前であり、立証できる証拠がなくても、説明が信じられると思われれば、難民として認定しようと言っています。そして、供述の信用性をきちんと判断するようと言っています。

私がイギリスのオクスフォード大学で、難民認定手法の初歩として習ったのは、申請者の供述は、枝

葉末節ではなく大筋での矛盾の有無に着目すべきだということです。そして、通訳のクオリティ、供述者の体調や心理状態、質問の仕方などにも十分な配慮をしながら供述内容を検討していかなければ、供述の先にある事実は見えてこないのです。ところが、日本の入管や裁判所は、供述者の心理状態・体調に十分に思いを致すことなく、或いは、質問者の質問方法の適否を考慮することなく、ただ供述や証言の極めて些末な違いをとらえて「一貫性がない」「申請者若しくは原告の供述の信用性は低いものと評価せざるを得ない」と言うことがままあります。このような態度は、難民認定申請者に、時に「人」を超えた能力を求める結果となります。

4-3. 収容の問題

日本では、難民認定申請をしても収容されている人が結構います。しかし、日本の収容施設は残念ながら、被収容者がインターネットや電子メールなどが使える環境にありません。外部との貴重なコンタクト手段としての電話は有料な上にブロックによっては数が不足しており、電話を使える時間帯も制限されている中、長時間の通話はなかなかできません。そして、施設内から外に電話を架けることができて、外から被収容者に連絡を取ることができないのです。外部の人間との面会にも多くの制約があります。長期収容の人も多いため、外部との連絡が制約された環境下で心理状態がどんどん悪化する人も少なくありません。インターネットも使えず、外部との連絡が制約されて証拠収集もままならない、不安ばかりが募る中で、難民認定の手続をしていかなければならないという状況は、表現をどこまでも控えめにしても、「極めて不当」だと考えられます。

日本には、約 20 カ所の収容施設があります。収容令書があれば実務上極めて容易に身体拘束することができ、年間で延べ約 40 万人、2013 年末の時点で約 1000 人が収容されていました。収容施設では、死亡事件が続いています。自殺者・自殺未遂事件も後を絶ちません。医療体制の不備も、国内外の諸方面より長く指摘されています。非常に劣悪な環境で、いつになったら出してもらえるかという当ては全くないまま、難民認定申請者を含む方々に対して長期収容が行われています。

最近、偽装難民の報道がされることがあります。勿論、難民認定申請者の中には偽装難民もいるかもしれませんが、各国の難民認定率を考えたとき、日本だけが極端に偽装難民が多いという実感は、まるでありません。当然認められるべき人が認められていない結果の、この異常な日本の低認定率であることが容易に想像できると思います。本当の難民たちを確実に・迅速に保護するシステムを作ってほしいです。

5. 難民の息遣いを身近に

難民とは、決して抽象的な存在ではありません。難民認定されずに絶望して精神の均衡を失う人も出ます。難民認定申請をして認定されるのを待つ 5~6 年の間（もっと長いこともあります）、家族のためにも、とにかく自分は絶望と戦いながら、何とか正気を保って生き延びなければならないと自分に言い聞かせ続ける人々、時には、別の国に避難して貧しい生活を強いられている家族・子ども達を生かすために懸命に働かなければならないこともありますので、自分が食べる物を少なくしてでも仕送りしなければならない人たちもいます。その間、無情に流れていってしまう時間を「人生のうち全く無駄で無意味な時間」として、日本に逃げざるを得なかったことを悔み苦しむ人々、経済的にも心理的にも厳しい状況の中、何年も何年も苦しみながら難民認定されることを待っている人たちが、私たちの社会にいることをぜひ知ってください。

私の知っている難民認定申請者には、在留資格を確保した後、いつか祖国が安全になったとき、祖国に帰って、祖国に暮らす人々の役に立ちたいと言って、懸命に勉強している人もいます。そういう人たちと一緒に泣き笑いしながら生きていくことが、私の生き甲斐になっています。皆さんもそういう人た

ちと会う機会があったら、同じ目線で泣いたり笑ったりしていただけると嬉しいと思います。

質疑応答

(Q1) 日本の難民認定が少ないのは、国家側がコントロールしているのだと思いますが、どういう事情があるのでしょうか。それと、難民認定法上の手続や難民申請者に対する扱いは、憲法違反だらけだと思いました。刑事事件の被疑者でさえ、何らかの手続き上の保障が憲法上なされています。実際、憲法訴訟などは起きているのでしょうか。

(駒井) 難民に庇護を与えるという発想が、なぜ日本には希薄なのか、とても不思議です。日本政府は、もしかしたら、難民認定することで、その人が逃げてきた国が人権侵害をしている国だと批判していると思われたくないのかもしれませんが。日本としては、難民条約を熱心に遵守することで、あまり他国の人権状況に非難めいたことを言いたくないのかもしれませんが。しかし、仮にそうだとしても、難民認定すべき申請者に最低限の庇護も与えないのは大きな問題だと思います。また、自戒の念を込めまして、入管職員や裁判官や関係者に国際法・国際難民法・国際人権法を更に学ぶ機会が増えたのなら…と感じることもあります。

更に、入管は、極めて容易に身柄を拘束します。そして「無期限収容」という極めて重い処分が当たり前になされているのです。難民認定申請者の収容に関する決断も、入管のほぼ独壇場です。入管事件を扱い、これらの入管収容に疑問を呈する弁護士は増えてきましたが、それもまだごく最近の話です。

戦わなければいけないのはおっしゃるとおりです。難民認定申請をしている人に限らず、特に逃亡する恐れのない人たちに関しては、そもそも収容すべきではないのです。仮放免許可申請をしても、1〜2カ月待たされて、殆ど理由もなく不許可決定が来るのが少なくないのですが、先鋭的な弁護士はこの仮放免不許可決定の取消請求訴訟を丁寧にやっていこうとしています。難民認定申請者の置かれた状況・入管収容についても、必要な場合は臆せず憲法訴訟をやっていくべきです。本当に少なからぬ場面で基本的人権が侵害されています。

(Q2) たとえ官が難民と認めても民が認めなかった場合、つまり難民として受け入れたとしてもコミュニティの中で迫害を受けてしまった場合、彼らにとってゴールはどこにあるのでしょうか。

(駒井) 私の理想は、日本の社会が彼らを受け入れて、多様性を認めて一緒にやっていくことです。ただ、日本は、現状、彼らにとってなかなか住みづらい場所であるようです。比較のお金持ちの国のようだけれど、他者と考える者に冷たいところがある。私たちは、社会として「難民」を保護しなければなりませんし、その人たちを暖かく迎え入れて安心を与えるべきだと思います。実は、彼らの多くはとても苦勞してきた人たちだからこそ、私たちこそ、彼らから学ぶことがとても多いです。

私たちの社会は、結局、難民をフェアに受け入れていく方向に向かうしかないと思いますし、皆さんでそのように社会を変えていってください。