

# 「難民認定及び在留難民等の保護に関する法律」(案)の概説

## 【目次】

### I 本法(案)の特色と意義

### II 本法(案)の概説

#### 1 本法に掲げる目的の意義

#### 2 本法に定める手続上の処遇および一定の保護措置の適用対象者とその範囲

### III 難民認定手続

#### 1 難民認定手続の総体に関わる基本的原則

#### 2 難民認定申請から認定・不認定の処分までの各段階における手続及び申請者の処遇

##### (1) 難民認定申請

##### (2) 申請の提出と、その受理の法的効果としての申請者の処遇

〈1〉申請の提出と申請受理証明書および仮滞在許可証明書の発給

〈2〉申請者に対する処遇(i)———宿泊所の提供および移動の自由

〈3〉申請者に対する処遇(ii)———生活支援などの処遇

##### (3) 難民認定に要する期間

##### (4) 難民調査官による事情聴取

##### (5) 難民調査官による事実調査

##### (6) 難民審判官による審査および認定

##### (7) 難民に「準ずる難民」(以下、準難民と略称する。)の認定

##### (8) 難民および準難民の認定または不認定の処分に伴う取扱いに伴って執られる措置

##### (9) 難民または準難民の不認定と仮滞在許可の失効および退去強制手続の開始

##### (10) 難民および準難民の認定の取消し

#### 4 異議の申立

##### (1) 異議申立の申請

##### (2) 異議申立の審査および裁決

#### 5 難民若しくは準難民の、不認定若しくは認定取消しの裁決に対する裁判所への提訴

##### (1) 提訴およびその期限

##### (2) 提訴が生ずる効力

### IV 難民認定庁の組織及び権限

#### 1 難民認定庁の組織全体の鳥瞰

##### (1) 難民認定庁の行政組織全体の中の位置とその機関としての特色

##### (2) 認定庁の任務とその目的のための所掌事務

##### (3) 認定庁の構成機関

#### 2 難民認定庁長官の地位、人選、任務および権限

##### (1) 認定庁長官の地位および人選

##### (2) 認定庁長官の任務および権限

- 3 難民認定審判官および異議申立審判官の任務、人選、任務および権限
  - (1) 難民認定審判官および異議申立審判官の任務および権限
  - (2) 難民認定審判官および異議申立審判官の人選
- 4 難民調査官の任務、権限および組織
  - (1) 難民調査官の任務
  - (2) 難民調査官の特別職的位置づけ
- 5 難民問題協議会の役割
  - (1) 難民問題協議会の役割および権限
  - (2) 難民問題協議会の構成
- 6 認定庁長官の統括下におかれる難民認定事務局および在留難民等生活支援事務局の任務および権限
  - (1) 二つの事務局が認定庁長官の統括下におかれることの意味
  - (2) 難民認定事務局の任務および権限
  - (3) 在留難民等生活支援事務局の任務および権限
- 7 認定庁職員の服務および秘密漏洩に対する科罰
  - (1) 認定庁職員の服務および秘密漏洩に対する科罰
  - (2) 認定庁職員の服務規定

## V 難民及び準難民以外の「他の難民」としての特別受入れ

- 1 「他の難民」の特別受入れ制度の意義
  - (1) 反省材料としてのインドシナ難民受入れ制度
  - (2) インドシナ難民受入れ制度の問題点
- 2 本法の「他の難民」特別受入れ制度の構造
  - (1) 本法上の「他の難民」の概念とその身分の確認
  - (2) 特別受入れの根拠および理由
  - (3) 人数枠
- 3 特別受入れを認められた者の処遇
  - (1) 出入国管理上の処遇
  - (2) 「他の難民」の受入れ地域
- 4 「他の難民」としての受入れが認められなかった場合の取扱い

## VI 在留難民等に対する生活支援

- 1 基本理念
  - (1) 基本理念を掲げる意義
  - (2) 本法における基本理念
- 2 生活支援施策の作成および内容
  - (1) 生活支援施策作成および推進のための体制
  - (2) 生活支援施策の内容
- 3 生活支援施策の実施に関する地方自治体の役割
  - (1) 生活支援施策の実施について地方自治体の役割に関する規定をおく意義

(2) 地方公共団体の役割

4 生活支援施策の実施への民間団体の関り

(1) 民間団体の関りの重要性

(2) 本法における国または地方公共団体と民間団体との間の協力関係

VII 在留難民等生活支援審議会

1 在留難民等生活支援審議会の目的

2 在留難民等生活支援審議会の権限および同審議会への協力

(1) 権限

(2) 関係行政機関等からの協力

(3) 審議会の構成員

---

【本文】

I 本法(案)の特色と意義

本法の難民保護法としての特色は、第1に、現行法においては出入国管理を主務とする法務省入国管理局に委ねられていた難民認定手続を、内閣府の外局として新設する難民認定庁に移管する。難民認定庁は、難民認定手続の遂行を主務としつつ、難民認定申請から認定を得て本邦に受け入れられることが決定した後までの手続進行の各段階に応じて、それと有機的に結びつけることができる当該者に対する生活支援施策を策定し、施行する。現行法では、難民認定手続とそれに関連する入管上の取扱いが定められているにすぎない。

第2に、難民認定申請に対する審査および決定が公正かつ適正に行われるように、手続に工夫を加えてその公正性および適正性が制度的に担保されるようにしている。まず、最初の手続として、難民調査官による事情聴取を重視し、それに法定代理人および通訳の参加を認めて、申請者の意思ができるだけ正確に把握されるようしている。次に、その申請に対する審査および決定(処分)は、これらの事項に関していかなる権力からも独立した権限が与えられ、かつ難民認定に関して専門的能力を有する認定審判官に委ねられる。認定審判官による決定に不服のある者は、異議申立を行って再審査を申請することができる。異議申立は、いっそう高度な専門的能力を有する異議申立審判官によって審査され、決定(裁決)が下される。さらに、その決定に不服がある者は、裁判所に提訴することができる。

第3に、当該者に与えられる処遇としては、認定申請者に対しては、原則として申請時から6箇月間、政府指定宿泊所に入居することが求められる。そこでの生活は、国の責任と財政的裏づけの下に実際には民間団体の支援を受ける。ただしその間、就労は許可されない。宿泊所からの出入りは、認定庁からの召喚に応じられ得るような時間と地域範囲という制約付きではあるが原則として自由である。

申請時から6箇月間以内に手続が完了しない場合、その6箇月以降、就労許可が与えられる。就労許可を得て就労による収益を得た者が、それを性格費に充てることができるのであれば、その分だけ国の負担は軽減されることになる。

難民等として本邦での受入れが確定した者については、本邦での定着が容易になるように、生活支援策が策定され、また制度的に検討される。この生活支援策の推進も、国の責任で行われるのである

が、当該者の居住する地域の地方公共団体の協力が必要となり、さらに、とりわけ生活支援活動を行う民間団体による協力が不可欠となる。

第4に、本法による保護を受けるのは、本法上の難民、すなわち難民条約上の難民ばかりではない。難民条約上の難民の場合の迫害理由に準ずる理由によってその生命、身体、自由または自由が危険に晒されるおそれのある者も、準難民として本法上の保護を受ける。難民と同様の保護の対象をこのように広げたのは、生命、身体、自由または自由が危険に晒されるという点において難民の場合と変わりが無いからである。ただし、このような者に対して難民条約第28条に基づく難民旅券を発給しても、その有効性について他の難民条約加盟国から同意を得られるとは限らないので、難民の範囲に含めずに、準難民とする。

また、世界のいずこかで、戦争、内戦、大規模の自然災害若しくは飢餓などの理由による大規模流出者が生じた場合、人数枠を設定してそれらの者を一時的に受入れる制度を開設する。その受入れの開始は、内閣総理大臣の宣言によって確定されるが、人数枠は、その当時のわが国の財政状況、国際情勢、各国間における難民受入れ分担の合意の成立などの諸要因を考慮して定めることになる。

## II 本法(案)の概説

### 1 本法に掲げる目的の意義

この法律は、次の事項を目的とする。

- ① 難民の認定についての公正で適正な、かつ迅速な手続を定めること。
- ② その手続によって認定される難民及び準難民、またはその他の難民の受入れに関する原則を定めること。
- ③ その手続および原則を適正に執行するために難民認定庁を設置し、およびその権限を確定すること。
- ④ 現行出入国管理及び難民認定法において難民認定申請の審査中に与えられる仮滞在許可制度を改定すること。
- ⑤ 在留難民等に関する生活上の支援（以下「生活支援」という。）に必要な措置等に関する原則を確定して、よって難民等の権利および権益の保護を図ること。並びに、
- ⑥ 国際協力として、戦争、内戦、大規模の自然災害若しくは飢餓などの理由による大規模流出者を一時的に受入れる制度を開設し、もって難民問題を解決するための国際社会の取り組みに寄与すること（第1条）。

この法律において、難民認定庁という難民認定のための機関が、内閣府の外局として設置され、難民認定不認定について、認定庁に所属する認定審判官および異議申立審判官によっていかなる権力からも独立して審査が行われ、決定が下される。このような制度および上記の認定手続によって、審査および決定の公正性および適正性が担保されるよう、意図されている。

また、認定手続に有機的に結び付けられる形で、手続の段階ごとに一定の処遇が与えられる。認定申請者に仮滞在許可が与えられることにおいては、現行法と変わりが無いが、申請から原則として6ヶ月間は、政府指定宿泊所に居住してそこで生活することが求められ、その宿泊所からの、一定の条件付ながら自由に入出入りすることが許される。申請から決定に至り、さらに難民の認定後も、生活支援が与えられるよう、生活支援原則が設定される。

さらに、世界のいずれかで生じた戦争、内戦等の政治的混乱、大規模災害若しくは大規模飢餓の理

由で大量難民を、一定の人数枠を条件として一時的に受け入れる制度を開発しようとしている。

## 2 本法に定める手続上の処遇および一定の保護措置の適用対象者とその範囲

この法律において「難民」とは、難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）第 1 条または難民の地位に関する議定書（以下「難民議定書」という。）第 1 条の規定により難民条約の適用を受ける難民である。

また、「難民」のすべての資格要件を必ずしも具備していない場合であっても、以下の定めに該当する者は「『難民』に準ずる難民」（以下「準難民」として、条約難民と同様の地位を与えられる。

難民条約第 1 条 A (2) に規定する理由に準ずる理由により生命、身体又は身体の自由を害されるおそれのある領域から逃れて本邦に来た者。ただし、難民条約第 1 条 A (2) に規定する理由に準ずる理由には、拷問等禁止条約第 1 条に定める「拷問」を含むものとする。

さらに、上記のいずれにも該当しない場合であっても、以下の者は「その他の難民」（以下、「他の難民」として、人道上、国益上及び国際協力上の配慮から発せられる内閣総理大臣の宣言があること、および受入れ人数枠が設定されることを条件に、一時的な受入れを認められる。

- ① 戦争、内戦、暴動、大規模な人権侵害若しくは公の秩序を著しく乱すその他の事情により、または大規模の自然災害若しくは飢餓状態の理由により、生命、身体若しくは身体の自由を害されるおそれのある領域から逃れて本邦にきた外国人、または、
- ② 第三国にある国連難民高等弁務官事務所の支援を受けている難民キャンプに逃れてそこに滞留している外国人、若しくは第三国において国連難民高等弁務官事務所による難民支援を受けて同国に滞留している外国人。

さらにまた、難民、準難民または他の難民の、家族または親族であつて、本邦に来て家族結合を要請する外国人は、人道上の配慮から法務大臣の特別在留許可権限に基づき本邦への受入れを認められることがある。なお、その受入れについては前項上の人数枠は係わりないものとする(第 2 条)。

## III 難民認定手続

### 1 難民認定手続の総体に関わる基本的原則

ア. 難民認定の前提として、本法では、第 1 に、わが国による難民認定を求める外国人が「本邦にある」こと、第 2 に、当該外国人から難民認定申請が出されることが要件とされる。このことは、現行「出入国管理及び難民法」第 61 条の 1 に定める同様の原則に沿っている。しかし、本法では、難民認定が、従来の法務省ではなくて難民認定庁という新設の機関によって行われること、難民認定申請の提出については難民認定庁規則に定める手続によることが規定される(第 3 条)。さらに、認定にあたっての「公正かつ適正」という要件は、難民認定庁側に課される責務であり、それがどのような制度又は原則によって担保されるかは、後述する。

イ. なお、「本邦にある」という要件の意味は、現行法においても必ずしも明瞭ではないが、講学的に説明すれば、一国が他国から逃れきた同国籍民（同国の地を常居所としていた無国籍者を含む。）を難民として保護することは、その受入れ国の領域主権を、法的根拠として不可欠な一要素とする。したがって、難民認定申請者を難民と認定した場合に、その者に対する難民保護を国際法上確実にするには、その前提として、当該者がその受入れ国領域に、入国および在留の合法違法の如何に関わらず達しているものでなければならない。当該者が第三国に逃れ、例えば同国に駐在する外交使節館

に難民認定を求めた場合、それを法律上の難民認定申請として受理し、その機関を通じて<sup>1</sup>難民認定を行っても、その第三国に身柄がある当該者について難民保護を行うことは、一般国際法上の原則としては一般的には認められない。要するに、少なくとも理論上では、難民認定が難民保護に結びつかないことが国際法上起こることがある、ということになる。

しかし見方を転ずれば、難民と認めて受入れの意向を示す国と当該者の身柄のある第三国との間で、その受入意向を示す国に当該者の身柄を安全に送ることが合意されるならば、その駐在外交使節館での難民認定の求めを正規の難民認定申請とし、同外交使節館を通じてその本国の難民認定機関の審査および審査結果としての処分を行うことは可能である。受入れ意向を示す国は、そのような合意の取り付けに向けて当該者の身柄のある国に働きかけることが必要となる。なお、その合意が成立しない場合でも、在外公館としては、他国の地にあることによる国権行使の制約下にあっても可能の限り、当該者の人権擁護という観点から当該者の身柄の安全に配慮しなければならない。とりわけ人権保障を国是とするわが国の場合、公務員の憲法遵守義務(憲法第 99 条)は、日本の国外においてもなお課され続ける。したがって、日本の在外公館は、難民保護を求めて逃げ込んできた外国人について、駐在国の主権による制約を受けながらも可能な限り、日本国憲法に定める基本的人権尊重の原理に発する具体的措置を配慮しなければならない。

ウ. 難民認定の求めから始まる難民認定手続の全般において、それを求める当該外国人の意思および主張を正確に把握することは、難民認定手続を適正かつ公正に運用するための基礎的条件である。ところが、当該外国人が専らその母国語または現地語で自らの意思および主張を表すことができるだけで、日本語ばかりではなく国際的に通用性の高い言語も使用することができない場合、とりわけ難民認定手続上において、当該者の意思および主張が正確に把握されず、そのため誤解されてしまって、結果として適正かつ公正性を欠く判断が下されることがないとはいえない。このように懸念される事態が生じないようにするためには、難民認定手続全般において当該外国人の使用言語による支障が生じないようにすることは、難民認定機関の責務である。確かに、日本の社会一般では通訳および翻訳が容易ではない言語が存在する。その場合、そのような言語について、例えば通訳または翻訳に適切な能力を有する者が認定機関内にいないときには、外部の適任者を探す、という対応が求められる。

このことが、本法においては、難民認定手続全般に関わる基本的な原則として掲げられている(第 4 条第 2 項)。認定手続の、事情聴取手続段階など個々の段階において、認定申請者が通訳および翻訳に関して与えられる権利とその内容については、それらの段階ごとの規定によって定められる。この点は後述する。

なお、通訳および翻訳について適切に行われているかどうかを精査する責任も、難民認定庁に課される。通訳または翻訳を委ねられた者が、認定申請者と微妙に異なり、または対立する立場にあって、当該申請者に不利な通訳または翻訳を行うことがないではない。このような場合に対する適切な配慮が、難民認定庁にその責任として求められる。

## 2 難民認定申請から認定・不認定の処分までの各段階における手続および申請者の処遇

### (1) 難民認定申請

ア. 法形式上厳密に言えば、難民認定手続は、難民認定申請の提出に始まる。しかし、前述のようにその申請提出の前提条件として、申請の意思を有する当該外国人が「本邦にいる」ことが要件と

---

<sup>1</sup> 外交的庇護といわれる取扱い是一般国際法原則の国の権利として認められるに至ってはいない、と 1950 年国際司法裁判所が庇護事件およびアヤ・デ・ラ・トーレ事件判決において判定している。

される。さらに、本邦に到達していても、難民認定申請という手がかりについて情報を知り、または知らされていないければ、その申請を提出する機会がなかった、と主張し得ることになる。したがって、難民認定手続は、事実上難民認定申請提出前から始まる、と見ることができる。この点について本法では、難民認定申請提出前から、わが国による難民認定を求める意思を表明し、またはその意思を有すると推認される者に対して、警察、地方自治体等の公務所は、難民認定申請という手続がある旨を教示しなければならない、とされる（第4条第4項）。

その教示があったかどうかは、当該者が何らかのルートにより申請提出に漕ぎ着けることができた段階で、時間を遡って吟味されることになる。関係公務所がその責務を怠った場合、当該申請者の申請時期が遅れたことについて一定の配慮がなされる他、その懈怠が難民認定手続にどのような法的結果を生ずるかについては個別に検討されることになる。また、当該関係公務所は一定の責任を負わされる。

イ. 難民認定申請には、上述のように当該申請者が「本邦にある」ことが必須要件になるのであって、申請の提出そのものについては、本邦への入域がわが国の入国管理法令上合法的であったのか違法であったのかは関わらない。また、わが国の入国管理法令に基づいてすでに上陸許可または在留許可を得ている者が、その許可が有効である期間内に難民認定申請を提出することができる（第4条第1項）。このことにより、例えば、合法的在留中に本国で軍事クーデタなどの政変が生じ、当該者が難民認定申請を提出する、という場合に対応することができる。

ウ. 認定申請は、申請の意思を有する当該外国人自身が行うのでなければならない、代理人による申請は認められない。難民認定申請の多くは、身柄一つで、または証拠物件をほとんど携帯し得ずに、本邦にたどり着く。そのため、難民認定申請の審理においては、当該申請者の陳述に対する信憑性に関する判断が非常に重要となる。当該申請者の陳述の機会、後述のように難民調査官による事情聴取、難民審判官による審尋および異議申立審判官による審尋において当該申請者に対する対面応接の形で与えられる。仮に申請そのものは代理人によって行われ、事情聴取または審判官による審尋の段階で初めて申請者自らが顔を見せるとすれば、適正かつ公正な審理および審理結果としての処分または裁決を図るという法的要請に必ずしも十分に応えられない。

エ. 認定申請は難民認定庁に提出される。提出された認定申請は原則として当然に受理される。同庁の裁量によって、認定申請の受理が拒否されたり引き伸ばされたりしてはならない。申請者について、日本国社会にとっての重大な危険のおそれの理由による取調のため、警察、検察庁または法務省による身柄の拘束が必要とされる場合であっても、認定申請は認定庁によって受理される。認定庁による受理が引き伸ばされることがあるとすれば、例えば、申請者自らの都合による場合や、認定申請が難民認定庁規則に定める要件を欠いている場合である。

難民認定申請は、難民認定庁以外の、法務省入国管理局、警察、地方自治体等の公務所にも提出されることがある。しかし、これらの公務所による申請の受け取りは、窓口としての受け取りであって、当該申請はそこから直ちに移送される。移送するか否かについて裁量的判断は許されない。そこから移送された申請が難民認定庁に到達したときに、当該申請は受理されたものとする。その到達による受理について、難民認定庁は当該申請者および移送を行った公務所に通知する（第4条第2項）。

オ. 申請は、原則として、難民認定庁規則に定める様式の書面によって行う。様式については現行法令を参考にすることができるが、なお改定の必要があるかどうか、吟味しなければならない。書面上の項目の翻訳は必要で可能の限り多数の言語でなされるよう、配慮する必要がある。

ただし、申請者のやむを得ない事情により、様式書面による申請が困難である場合、その他の書面

または口頭によって申請を行うことができる。「やむを得ない事情」を判断する場合、おそらく行政不服審査法の同じ用語に関する伝統的な解釈を論拠としたのであろうと推察される国側の従来の説明のように、「やむを得ない事情」とは、交通機関の不通や歩行が困難なほどの重病の場合に限定される、というのではなく、日本の社会事情や日本語についてほとんど知識がないことなど認定申請者の多くが抱えていると推察される特殊な状況も考慮に入れた衡平な見方の下に判断されるべきである。

また、申請者の中には、本国内ばかりではなく出国の際、さらには本邦に到達するまでの経路上において、性的暴力などの暴行を受けたことによる心傷の症候（トラウマ）に陥り、または本国国境警備官などの官憲による暴力を受けたことからわが国の出入国管理官などの係官を見て同様に恐怖感を抱くようになったために、本邦到達後も自らの意思を十分に伝えることができないと推察されるものがある。このような者については、その認定申請の意思を、難民認定庁およびその他の公務所は汲み取らなければならない(第4条3項)。

カ． 認定申請の提出期限を法律上に定めることについて、本法では、難民認定の本質に沿った見方に基づいて認定申請期限に関する規定をおかないことにしている。このことの論拠は次の通りである。

2004年改定前の出入国管理及び難民認定法では、認定申請は本邦上陸後（合法違法の如何に関わらず）60日以内に提出されなければならないとされ、その期間後に認定申請が提出されても原則として受理されないとされた。しかもこの原則が厳格に解釈されることが多く、人権擁護の砦であるはずの裁判所の判決においてもこの厳格解釈がしばしば支持された。改定後の現行出入国管理及び難民認定法では、明示的な期限規定はおかれなかったものの、不法入国・在留中の認定申請者に認められる仮滞在許可について、迫害のおそれのある領域から直接、本邦に到達したことおよび本邦上陸後6ヶ月以内に認定申請を提出することが条件とされている。認定申請が上陸後6ヶ月後に提出された場合、仮滞在許可は与えられない。このような間接的な形で、申請提出期限が付されている、と見ることができる。

わが国の法令ばかりではなく諸外国の法令においても、認定申請の提出期限がおかれているが、申請提出期限を法令規定におくことの意味は、行政効率の維持・促進にある。例えば不法入国者が入国後相当長期間経た後に出入国管理法違反の疑いで身柄が拘束されたときに初めて難民認定申請を出し、それに応じて難民か否かの処分まで当該者の滞在を認めなければならないとすれば、不法入国者の滞在を長期間認めざるを得なくなって不法な入国者・在留者を迅速に国外排除することができなくなる。また、このことを利用しようとする不法入国者がつめかけることになるおそれがある、というのであろう。

しかし、申請者に迫害のおそれがあるとすれば、そのおそれは、法定上の申請提出期限によって消滅するわけではない。申請提出期限後であっても迫害のおそれが存続していることもあり得る。それにもかかわらず提出期限を法令上に定めることは、人権に対する重大な危険に晒されている外国人を難民保護の形で救済するという人権救済の意味よりも、出入国管理等に関する行政効率を優先させることになる。人権尊重を国是とする憲法体制下において、このような行政優先の考え方は、本質的に支持し難い、といわざるを得ない。

因みに、欧州の多くの国の法令上の申請提出期限は、わが国の旧出入国管理及び難民認定法上のそれと比べてはるかに短期間である。しかし実際には、法定上の期限に遅れて提出された認定申請も受理する一方で、期限に遅れた理由を質し、その理由について認定機関側を納得させる合理的な釈明がないのであれば、原則として認定の処分においてそのことを当該申請者にとって不利な要因の一つと

評価する。もちろん、その理由の釈明に納得しえる程の合理性がない場合でもなお、難民としての要素を認めざるを得ない例外的な場合がある、という方式が経験則として確立されている。

要するに、本法において認定申請期限に関する規定をおかない理由は、次の点にある。第1に、認定申請に法定上の提出期限をおくことが、本質的に法的矛盾を生ずる。第2に、本邦に不法に上陸しまたは在留するようになって長期間経た後に出入国管理法違反の理由で逮捕された際に初めて提出された難民認定申請であっても、欧州諸国で経験則として確立されている上記の方式に倣った同様の原則を導入すれば対応しえる。第3に、本邦に不法に上陸した者で難民認定を求めるものは、直ちに原則として後述の政府指定の宿泊所に入居することになると想定されるので、不法上陸後相当長期間経てから初めて認定申請を提出するという事例は、大幅に減少するであろう、と予測される。

## (2) 申請の提出と、その受理の法的効果としての申請者の処遇

### (1) 申請の提出と、申請受理証明書および仮滞在許可証明書の発給

ア. 認定申請が提出され、受理されると、申請受理証明書が認定庁から申請者に渡される。申請受理証明書には、認定申請についての審理結果として下される処分、裁決または裁判所判決が確定するまでの間、当該申請者は迫害のおそれのある本国領域はもちろん、いかなる国の領域にも強制退去または強制送還されないことが、記載されていなければならない。いわゆるノン・ルフルマン (**non-refoulement**) 原則の、公文書による保証である。そればかりではなく、申請受理証明書が渡される際にも、その旨が口頭で伝えられる(第5条第1項および第3項)。

イ. また、申請書の受理に伴って、本邦に上陸しまたは在留している当該申請者に対して、原則として直ちに、仮滞在許可が法務大臣によって与えられる。仮滞在許可は、認定期間中の上陸および在留の特別許可を意味する(第7条第1項)。仮滞在許可の名称は、現行出入国管理及び難民認定法において用いられている。その名称の由来は定かではないが、従来、難民認定申請者の多くが不法上陸、不法在留の状態でありながら難民認定申請を行ったことから、本邦での在留を法的に承認せざるを得ない、としながらも、通常の合法的在留と区別しなければならない、と判断されたことも、その名称の理由の一つになっているのであろう<sup>2</sup>。

仮滞在許可は、出入国管理権限を有する法務大臣が決定するのであって、難民認定庁の権限下にはない。法務大臣の出入国管理権限の行使については、従来、法務大臣の非常に広範な裁量に委ねられる、と説明され、裁判所もその説明を、それに精査を加えることなしに支持してきた。そうなると、難民認定申請が受理され、受理証明書が発給されても、仮滞在許可は与えられないこともあり得ることになる。それに対して本法では、出入国管理に関する法務大臣の権限の本質を認めつつも、法に基づいてかつ法の定める目的の範囲内で、その権限に制約を課することができる、という立場に立つ。すなわち、申請者が本邦にいることという本法の定めに対応するために、法務大臣が仮滞在許可を与えるのは「原則として直ちに」であるとし、その限りで法務大臣の権限に制約を置いている。この制約条件によれば、通常、法務大臣は、認定申請が受理された者に対して即座に仮滞在許可を与えるのであるが、具体的な例外事例として、本邦上陸前の重大な犯罪であってもわが国の社会にも不利益を生ずるおそれがある場合やわが国の安全に脅威を生ずるおそれがある場合には、当該申請者を拘束して取調べを行う必要があるためその目的の限りで法務大臣が仮滞在許可を与えないことがあり得る。

<sup>2</sup> 因みに、ドイツでは、不法入国してきて庇護を受ける権利を主張するものに与えられる入国許可は **Bleiberecht** といわれ、正規の在留許可である **Aufenthaltsgestattung** と区別されている。

ウ。 法務大臣の仮滞在許可を与えられた者に対して、法務省入国管理局は仮滞在許可証明書を発給する。この証明書は、認定または不認定の決定が確定するまでの間、更新される(第7条第1項)。また、仮滞在許可証明書発給のときから、難民の認定または不認定の決定が確定されるまでの間、当該申請者に対して執られる退去強制手続は、すでに進行中のものを含めて、休止させなければならない(第7条第4項)。

エ。 以上の原則は、違法な上陸または在留の状態にある認定申請者に適用されるのであって、合法的に入国して合法的に在留している者が、認定申請を提出し、その受理を得た場合には、仮滞在許可を必要としない。ただし、認定申請の提出時には合法的であった在留資格が、認定に関する決定が確定するまでの間に期限切れとなる場合、法務省入国管理局は当該申請者に対して仮滞在許可証明書を発給しなければならない(第7条第4項)。

## (2) 申請者に対する処遇(i)——宿泊所の提供および移動の自由

ア。 不法に上陸または在留する者で第4条第1項または第2項に基づき認定申請を行ったものは、申請受理後直ちに、政府指定宿泊所に原則として入居することを求められる。入居期間は、当該申請に対する処分が確定するまで、異議申立が申し立てられている場合にはその申立に対する裁決が確定するまでとする。ただし、病気、身体的障害などやむを得ない事情のある者の場合、他の適切な施設に入所することができるよう、配慮される。

なお、本邦への上陸許可または在留許可をすでに得ている外国人であって難民認定申請をした者については、上記の政府指定宿泊所への入居は必要とされない(第6条第1項)。したがって、国内移動の自由についても、政府指定宿泊所入居者に課される後述の制約条件は、原則として課されない。

この規定上の内容は、現行出入国管理及び難民認定法には規定されていないという意味で全く新しい制度である。認定申請者の政府指定宿泊所入居という方式は、すでに欧州諸国の多くで採られている。この制度によって、第1に、ともかくも申請に対する決定が下されるまでの間、生活費の中でもとりわけ住居費の高いわが国で暮らなければならない申請者の負担は軽減される。第2に、難民資格がないにもかかわらず相当長期間不法在留して、不法上陸・在留であることが露見して拘束されたときに初めて難民認定申請を提出するというような、不法上陸・在留者による難民認定手続の乱用を減少させることが期待される。第3に、申請者の所在確認などについての把握が容易であるため、難民認定手続の迅速化に効果がある、と考えられる。

イ。 政府指定宿泊所の指定方法や宿泊所の置かれる場所の選定に関する基準は、難民認定庁規則の定めに基づいているのであるが、宿泊所には、国の管理施設の他に、地方公共団体管理施設、NGO、宗教団体若しくは企業等多様な団体の管理下施設または個人所有施設が想定される。その指定の事前手続には、国の管理施設の場合には管理権の設定または移転、その他の施設の場合には借り受けまたは委託など多様な方法が考えられる。また、その指定宿泊所に使用される施設の一部に、難民認定庁の出先出張事務所を併設することもあり得る。いずれにしても、指定宿泊所の場所は、後述のように事情聴取や認定審判官または異議申立審判官による審尋などのために当該申請者の出頭が求められる場合に公務所(第10条第2項)への通行が容易な地域となるよう、配慮される。

ウ。 申請者が出先についての宿泊所管理者への通知等の手続を経た上で、自らに割り当てられた宿泊所から出かけることおよびそこに帰ることができる。宿泊所からの出入りを原則的に禁止されることはない。宿泊所からの国内移動は原則的自由であるが、その際には申請者は仮滞在許可証

明書を携帯していなければならない。ただし、移動先の地域および移動期間は、事情聴取、認定審理および処分決定、または異議申立審理および裁決など認定手続上求められる認定庁指定の公務所からの一定期間内に予定される召喚に、容易に応ずる範囲に制限される。

この制約条件については、法務省入国管理局が仮滞在許可証発給の際に当該難民認定申請者に対して留意させ、その条件を履行しない場合に下される難民認定上の不利な結果の予測を教示しなければならない(第7条第3項)。

その他の出入国管理上の処遇に関する原則で申請者に適用されるものは、出入国管理法の定めの中枠内で、かつ難民認定庁規則の定めるところによるものとする(第7条第5項)。

### 〈3〉 申請者に対する処遇(ii)——生活支援などの処遇

ア. 不法入国・在留の状態での認定申請を提出する者に関する法規として、現行出入国管理および難民認定法で定める原則は、主として難民認定手続および仮滞在許可に関するものであって、そのような申請者の生活がどのように維持され、またはそれをどのように維持することが許されるのか、という点に関する原則は、全くおかれていない。このような法制の下では、わが国の難民認定を求めようとする者は不法入国で本邦に入ってきて不法就労によって生活費を捻り出し、不法在留が露見して当局によって拘束を受けるときに初めて難民認定申請を提出することになるのは、もつともものこと、といわざるを得ない。これでは、もともと難民資格要素のない不法在留者による難民認定申請制度の乱用の場合と区別することがいっそう難しくなっていた。難民認定制度は、不法在留者がわが国で稼ぐことができるようにする手管の糸口になっていた。

それに対して本法では、申請が受理された申請者に対して、認定審査の決定が確定するときまでの間その生活を支援するため、国は、上述の一時期の宿泊所を提供する他、日常生活に必要な便宜の供与その他の措置を講ずるよう、努めることを定める。他方では、仮滞在許可証明書の発給を受けてから最初の6ヶ月間、就労は許可されない(第8条第1項)。この制限原則は、難民認定申請提出の名の下に本邦での就労による利得を得ようとする者をできるだけ排除することを目的とする。

イ. 生活支援をどの程度にするかは国の財政事情次第によるが、少なくとも最小限の生活維持に必要な内容が供与されなければならない。さしあたり、わが国の生活保護法に基づく手当てのうちから、食費、住居費、光熱費、保険医療費など国が直接負担すべき費用を除いた金額に相当する費用が、想定される。その他の生活支援に関する施策については、第45条の規定を適用して、第30条に定める難民問題協議会の検討結果を基礎として内閣総理大臣が、関係行政機関長と協議し、かつ難民認定庁長官および第52条に掲げる在留難民等生活支援審議会の意見を聴いてその作成を行い、閣議の了解を求めるものとする。

ウ. 上記の措置の実施について、国が自らこれを行う他、在留難民等の生活の援助などを行う民間の団体を特定して、同団体による助成を求めることができる。その助成に伴って民間団体に必要とされる経費は、国が負担する(第8条第2項)。

国によって特定される民間団体は、後述(第49条)の在留難民等生活支援業務民間団体がこれを兼ねることもできるが、それらに限られない。民間団体の特定の方法については、後述の、生活支援業務の民間団体指定に関する規定(第49条第2項および第4項)が準用される。

### (3) 難民認定に要する期間

ア. 現行出入国管理及び難民認定法では、認定申請からそれに対する処分決定に至るまでの期

間について時間的限定は付されていない。処分決定までに時間がかかるままに長期間、不法入国または不法在留の状態認定申請を提出した者は、就労許可を与えられることなしに本邦で生活しなければならないことになる。この状態は当該申請者にとってはもちろんのこと、社会一般にとっても不安を生ずる。それに対して、本法には、申請提出から処分決定までに、次のような期限を付した。

難民の認定に関する処分は、難民の認定の申請があった日から6箇月以内にしなければならない(第9条第1項)。

要するに、認定に要する時間に期限を付して、その期限を遵守するのは、認定庁側の責任とするのである。このことによって、次のような利点が生ずる。第1に、処分決定に至る時間を一定限度内までにすることによって、手続を迅速化し、難民認定手続の乱用を試みる者が謀る、不法入国・在留のままの不法就労の摘発逃れを諦めさせることで手続乱用者を減少させることができる。第2に、処分決定までの時間を限定することで、申請者で本邦の在留許可を得ていないものが政府指定宿泊所に居住することにより生ずる財政負担を限定することができる。

イ. このような時間的限定をおいてみても、申請者の側が一定期間内に出頭せず、自ら説明もしない場合には、処分決定の時期が延びることになりかねない。その場合には当該者の非協力を評価に入れて、出頭なしでの記録現状に基づいて処分を決定する。この点は、次の第10条第7項で明記される。

それに対して、事案が複雑で、検証が容易でない場合、6箇月の期間内に処分決定にたどり着くことができないことがあれば、認定庁側の事務処理上の困難その他やむを得ない理由で処分決定に至らないこともあり得る(第9条第1項但し書)。これらの場合、難民認定庁は、当該申請者に対し、前項の期間内に当該処分をすることができない理由及び当該処分に要すると見込まれる期間を、書面により遅滞なく通知しなければならない(第2項)。

上記6箇月内に当該処分をすることができない場合、当該申請者は、その仮滞在許可が原則として、最初の期間経過後も継続するように更新されるとともに、法務大臣に対し就労許可を求めることができる(第3項)。

#### (4) 難民調査官による事情聴取

ア. 難民認定手続においては、当該認定申請者が出身国でおかれていた状態に関する事実関係およびその申請者がその状態にかかわったことをめぐる事実関係を要件事実としてどのように判定するか、という点が、ほぼ決定的といえるほど重要である。ところが、申請者の多くは、自らが主張しようとする事実関係について立証するための証拠資料を携帯することができなかつたまま、本邦に達する。それだけに、認定機関の側が当該申請者の陳述を得てその信憑性を判定することが非常に重要であり、また容易ではないことになる。

そこで本法では、難民認定手続の開始に際し、難民調査官が当該難民認定申請者に対して事情調査を行う(第10条第1項)。現行出入国管理及び難民認定法では、出入国管理局の出先機関による事情聴取はともかくとして、難民認定手続としては書類審査が中心であり、そのため難民調査官が関係人に対し出頭を求め、質問をし、または文書の提出を求めるのは、事実調査のために必要であると判断する場合である(現行法第61条の2の14第2項)。その必要があるかどうかは、難民調査官の裁量的判断による。したがって、当該申請者に対する事情聴取なしで審査が進められることが、少なくとも法的にはあり得る。これに比べてドイツでは、事情聴取なしで不認定に至った連邦難民

認定庁の決定が連邦憲法裁判所によって違憲と判定されたことから、1993年に改定された庇護手続法では、事情聴取は手続上不可欠とされることになった<sup>3</sup>。証拠物不足（Beweisnot）状態にある申請者にとって、事情聴取手続は不可欠である。事情聴取を行うかどうか、難民調査官の裁量によって左右されることには、認定の適正性および公正性の観点から疑義がある、といわざるを得ない。

イ. 事情聴取を行うために、難民認定庁は当該申請者に対して召喚状を送付する。召喚を受けた申請者は、認定庁指定の公務所に出頭しなければならない。保護者の伴いのない子どもの申請者は、出頭の際、法定代理人を伴うことができる(第10条第1項)。

送付される召喚状には、次のような趣旨の注意事項が記載される。その注意事項には、当該申請者が理解することができる訳語が、可能の限り付記される。

- ① 当該申請者は代理人の立会いを求め、自らの陳述に対する同代理人の補助を求めることができる。
- ② 当該申請者が召喚に応じず、そのことについての十分な釈明もしない場合、事情聴取は行われない。その場合、1ヶ月間を限度として文書による事情説明の機会が与えられる。それでもなお、当該申請者が自ら説明しない場合、難民認定庁は、当該申請者の非協力を考慮に入れて、当該申請者の出頭なしでの、記録の現状に基づいて処分を決定する(第10条第3項、第5項、第6項および第7項)。

ウ. 事情聴取の際、当該申請者は、自ら迫害のおそれの根拠となる事実関係を提示し、必要な陳述を行わなければならない。その陳述を立証する資料がある場合には、それを提出しなければならない(第10条第4項)。

この規定は、現行出入国管理及び難民認定法における次のような誤解に対する反省に立脚している。現行法では、難民認定が当該申請者の提出した資料に基いて行われる、と表記されている(現行法第61条の2の1)ため、難民認定が当該申請者の提出資料にのみ基いて行われるのであって、当該申請者の陳述は認定上の評価価値がない、というような誤解を招き易い。難民条約の難民定義規定(第1条A(2)項)上、迫害のおそれへの恐怖という概念に付されている「十分に理由のある」という形容句は、「客観的な」という意味であって、その客観性を担保する証拠として、当該申請者の提出資料がその一部を成すことには間違いがないが、それに限られるのではない。ほとんどの申請者が自らの陳述を立証する資料を携帯していない。それだけに、当該申請者の陳述の中から、どれ程の信憑性を得られるか、という点が、いっそう重要となる。本法の上記規定は、そのような意味の比重を示唆している。したがって、事情聴取の、認定手続における重要性を表す。

エ. 必要とされる陳述には、その居住地、旅行経路、他国での滞在、およびすでに他国若しくはわが国での難民認定手続を開始し、または遂行中であるかどうかの事実、についての陳述が含まれる。また、特定の国への強制退去または強制送還を妨げるその他のすべての事実関係および状況に関する陳述も含まれていなければならない(第10条第4項第2文)。

事情聴取において当該申請者が陳述し、かつ難民調査官がその陳述を求めるべき最少不可欠の内容を、この原則は明示する。法務省令としての現行難民認定取扱規則においても、上記規定の第1文の原則と同様の原則が定められているが、その規則は、専ら難民調査官が現行入管法の枠内で事情調査する際の、難民調査官の実務上の観点から設定された準則を意味しているのであって、難民調査官が事情聴取項目を、例えば粗雑に扱った場合に当該申請者が自らの権利として難民調査官による取扱に異議を主張し得るわけではない。本法では、最少必要限の項目を法律上に明記すること

<sup>3</sup> R. Marx, *Kommentar zum Asylverfahrensgesetz*, 1999, pp.327-328.

によって、申請者がその権利として異議を主張することができる余地の確保を、明らかにしようとしている。

上記項目のうち、旅行経路および他国での滞在については、わが国が当該申請者に難民としての保護を供与する必要があるのかどうか、という点に関わる。わが国が、迫害のおそれのある申請者本国の地から直接到達することが実際には困難な地理的条件にあるため、申請者は第三国を経ることにならざるを得ない。その第三国での滞在が、すでにその第三国で実質的に難民保護を受けていたことを意味すると見ることができるのであれば、当該申請者に難民としての保護を供与する必要はない(第二次庇護否定の原則)。

したがって、わが国の難民認定手続においては、とりわけ第三国での滞在時に当該申請者がおかれていた状況についての吟味が、重要となる。

また、特定の国への強制退去または強制送還を妨げるその他のすべての事実関係および状況の項目は、難民認定そのものに関することはもちろんであるが、さらに、難民とも準難民とも認定されず退去強制の処分が確定された場合に、法務大臣が当該者の退去先について迫害または拷問のおそれの有無に留意するという原則(第16条第2項第2文および第3文)の適用にも関る。

オ. 申請者が代理人の立会いを求め、自らの陳述に対する同代理人の意見による補助を求めることができることについては、すでに言及した。

カ. 陳述の際の通訳については、難民調査官がその必要如何を判断することができるが、適正な通訳者によつて的確に通訳されるよう、配慮する。さらに、当該申請者が自ら通訳者を付することを求め、若しくは通訳者の変更を求めることができる(第10条第5項)。適正な通訳者を確保することは、実際の事例においてはしばしば困難になることがある。

陳述は、それに関する応接部分を含めて記録として録音される。録音の目的は、とりわけ誤訳による陳述内容の取り違えを防止することにある。多様な地域から本邦に来た申請者の言語の中には、わが国では馴染みのないものもあり、また申請者もその通訳者も日本語の理解が不十分であることから、誤訳による取り違えの危険は少なくない。そこで、当該申請者若しくはその代理人からの請求があるときは、当該申請者自ら、またはその代理人に資するために録音記録の利用が許可される(第10条第4項第3段)。

カ. 難民調査官による事情聴取が終了した直後から、申請者が新たな事情を、代理人や申請者生活支援にあたっている民間団体の職員に述べ始めることがある。通常、このような事後的な陳述を認定手続上の陳述として追加的に認めるとすれば、手続の進行が遅れ、または手続上の混乱が生ずる。しかし、難民認定申請者が心理的傷害や、本国以来の役人に対する恐怖感を抱いているために、難民調査官の前では十分に陳述し得ないこともあり得る。そこで、本法では、陳述が事後的になったことについてやむを得ない理由がある、と難民調査官が判断する場合には、すでに終了した事情調査によって得られた陳述の記録に事後的な陳述を追加するように顧慮する。

## (5) 難民調査官による事実調査

ア. 事情聴取における申請者の陳述および同人から提出された資料のみでは適正な難民認定ができないおそれがある場合、その他、難民認定に関する処分を行うために必要がある場合には難民調査官が事実の調査を行う(第11条第1項)。この原則は、現行出入国管理及び難民認定法第61条の2の14の規定に沿っている。申請者の陳述および提出資料から難民調査官による事実調査は必要がある、と裁量的に判断される場合に、その事実調査が行われる、という考え方も、現行法の規

定に沿っている。ただ、事実調査の必要性如何を判断するのが、現行法では法務大臣であるのに対して、本法では難民認定庁である。難民認定庁という組織名になっているが、具体的には担当難民調査官の判断が最も重要視されることになる。

事実調査についての、とりわけ不必要な、または不適切な判断が、許容される裁量権の範囲を逸脱する場合、その判断の違法性が争われることがある。この点では、現行法と本法との間に違いはない。ただし、現行法では、難民調査官による事実調査とそれに続く難民認定不認定の処分までの手続過程が、一体的かつ内部的に法務省出入国管理局の管轄下におかれるため、難民調査官による事実調査についての必要不必要の判断は、その一体的な手続過程に埋没する。それに対して、本法においては、難民調査官の、事実調査の仕方または事実調査を不必要とした判断が、後の手続過程において、難民調査官から独立した権限を有する難民審判官および異議申立審判官によって精査されることになる。したがって、この精査によって、事実調査の必要不必要についての難民調査官による違法な、または不適切な判断が、規制され得ることになる。

イ. 難民調査官が事実調査のために出頭を求め、質問して応答を求め、または文書の提示を求めることができるのは、「関係人」に対してである(第 11 条第 2 項)。「関係人」は、多くの場合申請者本人であるが、それに限らず、代理人、証人または参考人も含まれる。この点も、現行法と同様である。なお、申請者が出頭を求められたときに、代理人を伴い、本人に代わって代理人に意見を述べてもらうこと、および通訳が必要な場合には通訳者を付し、または通訳者の変更を求めることができることを本法上に規定する(第 11 条第 3 項)ことで、申請者のこれらの求めが、申請者の法律上の権利であることを、本法は明らかにしている。

ウ. 難民調査官は事実の調査に関して公務所または公私の団体若しくは専門家に、難民認定庁の名において照会し、必要な報告を求めることができる。照会に関する手続は、難民認定庁規則に定める。その規則には、当然事ながら、申請者を含む個人のプライバシー保護への配慮が規定される。

エ. 事実の調査そのものおよびその目的のための照会について、若干の注意が必要である。

第 1 に、照会は、事実の調査に必要な、適正かつ公正な判断に資するために行われるのであるが、照会に対する回答または報告が、照会先の機関または専門家個人の立場に立脚していることがあることに、留意されなければならない。例えば、申請者の本国に駐在する外交使節館からの回答または報告の場合も同様である。外交使節館は本来、外交機能の目的で情報を収集しているのであって、多民族国家の辺境地域についての情報の収集などについては必ずしも十分でない場合もあり得る。このことに留意すれば、照会先からの回答または報告の評価について、他の情報とのつき合わせ等の方法で可能の限り客観化を目指すことが必要である。

第 2 に、いくら正確な情報を得るためとはいえ、事実調査のために当該申請者の本国にいる家族関係者の許での調査などの原因で当該申請者とその家族等関係者に影響を及ぼすおそれが生ずることがないように、配慮しなければならない。このように配慮を欠く事態がわが国で二度と生じないように、本法では、留意点を明示している(第 11 条第 4 項)。

## (6) 難民認定審判官による審査および認定

ア. 難民認定の審査および認定不認定の処分の決定について、本法では、現行の出入国管理及び難民認定法では全く見られないという意味において新しい制度を設定している。すなわち、当該申請者の難民認定申請について、難民認定庁の難民認定審判官が処分を決定する。難民認定審判官

は、法定の手続に従って審査および処分決定を行うにあたって、いかなる権力からも独立し、かつ難民条約の前文に掲げる難民保護の精神に則って、公正かつ適正に、これを行わなければならない(第12条第1項および第5項)。

イ. 難民認定審判官の身分の面からの独立性については後述することにして、その機能または権限の面からの独立性にのみ敷衍すれば、難民認定審判官は認定審査および処分決定においては、例えば難民認定庁長官や内閣総理大臣、法務大臣を含むいかなる権力からも独立した権限を与えられる。そのような独立性のために、審判官の判断が独善性に陥る危険がないとは言い切れない。そこで本法では、認定の適正性の向上を図るため、実際に懸案中の個別の事案に干渉することなく、認定審判部内において、認定基準およびその適用のあり方などについて合議によって検討することは差し支えない、とする規定(第32条第1項但し書き)をおくことで、独善性の危険に対する安全弁が用意されている。また、本法にいう、難民認定庁規則において明確化される認定基準も、独善性の危険に対する安全弁となる。

ウ. 上述のように、本法では、難民認定不認定を公正かつ適正に判定するために必要とする基準を、難民認定庁は難民認定庁規則に定めるとし、その定めにあたっては、難民の認定に関する国連難民高等弁務官事務所の意見その他諸外国の難民認定経験を参照して、人権尊重および人道主義の立場に立つ、と方向付ける(第13条)。難民の認定に関する国連難民高等弁務官事務所の意見の主たるものとしては、『難民認定基準ハンドブック——難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き——』および『難民の国際的保護に関する結論』がある。前者は、難民認定に関して諸外国の判例等において経験的に確立された先導的な基準が国連難民高等弁務官事務所の下で収集され整理されたもので、1979年に刊行された(1988年に改訂版刊行)。後者は、国連難民高等弁務官事務所の一機関としての国連難民高等弁務官事務所計画執行委員会における年々の討議およびその結果採択された『結論』の累積が刊行されたものである。

これらは、わが国の政府内および一部の裁判所判例に指摘されるように条約としての効力はない。しかし、これらの基準が、勧告的効力しかないという理由で、これらに従う必要はない、という見方に対しては、次のように反論する。第1に、わが国も難民条約に加入することで、国連難民高等弁務官事務所の任務の遂行に際し同機関への協力を約束している(難民条約第35条第1項)。第2に、国連難民高等弁務官事務所において発表された基準は、諸外国の判例等において経験的に確立された先導的な基準であって、例えば人道的立場からの、現実を越えた理想的な基準ではない。それゆえに、難民認定に先導的な経験を重ねている諸国からは、国連難民高等弁務官事務所によって刊行された基準の一部に疑問の声が投げられてさえいる。このように現実的な基準と評価されるものに対して、後退するような観点からこの基準を軽視し、または無視することには、国際社会を納得せしめる程の合理的な理由が必要である。

エ. 難民審判官は、難民認定に関して専門的識見を有するものでなければならない(第32条第1項)。難民審判官に求められる資質および難民審判官の選出の仕方については、後述する。

オ. 難民審判官の扱う認定審査および認定不認定の処分の決定に関する手続は、次の通りである。

難民認定審判官は、当該申請者が提出した証拠資料、難民調査官による事情調査の記録および難民調査官による事実報告書を基礎にして、当該申請について審査を行う(第12条第2項)。ここまでは、書類のみの審査である。そのうえで、審判官が必要と判断するときは、難民調査官に追加の事実調査を求め、さらには、自ら、当該申請者に対して審尋を行う。そればかりではなく、当該申請

者の側からも、審判官による審尋の機会を要請することができる。

このように、第一次審査である難民認定審査では書類審査を中心にしたのは、この第一次審査過程において、原則として認定申請時点から6箇月以内という期間の中で、できるだけ数多くの申請に対する審査を、公正性および適正性という本質を維持しながら、かつ迅速に行うことが必要であるからである。しかも、審尋の機会は、その手続が認定審判官の必要性判断によって行われるだけでなく、当該申請者の要請によっても行われることがある、という条件の付加によって担保されている。

カ. その審尋の際、当該申請者は法定代理人を伴うことができ、その代理人は当該申請者に代わって意見を述べることができる。通訳が必要とされるときは、審判官は通訳者を付することができる、また当該申請者からも通訳者を付することを要求し、または通訳者の変更を求めることができる。さらに、公務所または公私の団体若しくは専門家に照会して必要な事項の報告を求めることができる(第12条第3項および第4項)。その場合の手続および留意すべき点については、難民調査官による事実調査の場合と同様である。

#### (7) 難民に「準ずる難民」(以下、準難民と略称する。)の認定

ア. 難民認定審判官が難民と認定するのは、難民条約第1条A(2)項に定める理由により迫害を受けるおそれがあるためその生命、身体の自由および自由が危険に晒されるおそれがある者、すなわち難民条約第1条A(2)項上の定義に合致する難民、条約難民ともいわれる難民である。しかし、本法では、それとは別に、認定審判官は、当該者を条約難民と認定しない場合でも、難民条約第1条A(2)項に定める理由に準ずる理由、その他人道に違背する理由によりその生命、身体の自由および自由が危険に晒されるおそれがある者について、人道上の配慮から、上記の難民に「準ずる難民」(略称、準難民)と認定することができる、として認定審判官の認定による難民保護の対象者の範囲を広げている。

難民条約第1条A(2)項に定める理由により迫害を受けるおそれという概念を、実際の運用上どのように解釈するかによって、条約難民と認定される者の範囲は異なってくる。この点に関して、わが国ではこの概念が厳格に解釈される傾向にある。解釈論的には、この概念をいっそう柔軟かつ寛大に解釈すべきである、という見方が成り立つ可能性がある。その論理は下記の通りである。

難民条約第1条A(1)項上の難民のほとんどが、難民条約成立時にすでに締結されていた難民保護に関する条約または協定上の難民、例えばロシア難民、アルメニア難民、ユダヤ人難民、第二次大戦中またはその直後からの共産主義国または共産主義化された国を逃れ出た難民であって、これらの条約または協定のいずれにおいても、難民定義規定はおかれていなかったが、これらの難民が国外に逃れた理由は第1条A(2)項に定める理由よりも多様である、と推察される。したがって、この条項に続いておかれたA(2)項上に規定されている迫害理由としての「人種、宗教、国籍、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」という諸事項は例示にすぎず、厳密な意味の概念が列挙されたものではないと見ることができ、したがってこれら以外の迫害理由もあり得る。また、そのような捉え方をとらないとしても、少なくとも第1条A(2)項に定める理由としてのそれぞれの概念を柔軟または寛大に解釈することが要請される。柔軟かつ寛大な解釈が確立されるのであれば、準難民の概念を導入することの意味はさほど大きなものではない、といえる。

しかし、上記の解釈に対しては論理的可能性があるというに留まる、と反論を受ける余地がある。その可能性のレベルにある限り、実際上の解釈は、解釈を扱う機関によって異なることがあり得、

したがって解釈をめぐる混乱が生ずるおそれがある。

それに対して、第1条 A(2)項に定める理由が実定法上、厳格に解釈されるとしても、なお、難民条約の基本的な精神として、条約難民に必ずしも完全に該当しない者に難民条約上の処遇を実定法上で与えることが要請される。難民条約を作成した 1951 年の国連全権会議の最終文書では、条約難民に該当しないものに対し条約上の待遇を可能な限り与えるに際し条約を参考とすることが、希望として表明されている(最終文書IVE)。

イ. そこで、1969年に締結されたアフリカ統一機構条約加盟国間難民条約では、「外部から侵略、占領、外国の支配または出身国若しくは国籍国の一部若しくは全体における公の秩序を著しく乱す事件の故に」避難所をもとめて国外に去ることを余儀なくされた者も、難民条約上の難民と同様の処遇を与えられる難民であると定められた(第1条第2項)。

ドイツの現行庇護手続法(1993年改定)では、難民(憲法第16a条の庇護権の有資格者)と認められなくても、拷問等欧州人権条約上違反とされる理由その他、生命、身体または自由への相当の危険があるという理由がある者については、退去強制を禁止し、国際法上若しくは人道上の理由、またはドイツの政治的利益擁護の理由から、原則として最長6ヶ月とする期限付きの在留が許可される、と定められた(同法第24条第2項、外国人法第53条および第54条)。当該申請者に上記の理由があると認められるかどうかを判断するのは、難民認定機関である連邦難民認定庁である。

フランスでは、難条約上の難民、国連難民高等弁務官事務所規程第6条上の難民およびフランス憲法にいう「自由のための行動への迫害」を理由とする難民のいずれとも認定されない者について、領土的庇護として内務大臣の幅広い裁量権の下に、迫害国への強制退去禁止および期限付きの在留許可が認められていた(1998年シュヴェヌマン法)が、2003年の改定法では、EUとして補完的庇護の制度を各加盟国において導入する方針(EU理事会指令案)に先立って、領土的庇護制度に替えて補完的保護制度を導入した(1952年法の改定法第2条II2項2・1)。「補完的」の意味は、難民条約上の難民概念に認められる限界を補完することである。それによれば、次の要因を立証することができた者には補完的保護が与えられる。その要因とは、死刑、欧州人権条約に規定される拷問または非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰、国内的または国際的武力紛争状態に起因する一般的暴力による民間人の生命または人格への直接的かつ個人的な重大な脅威に晒されていることである。補完的保護が認められる者に与えられる在留許可は、期限1年とされるが、更新が可能である。注目すべき点の一つは、領土的庇護の供与不供与が内務大臣の幅広い裁量権の下に判断されていたのに対して、補完的庇護供与の要件としての資格審査、そのための上述の立証に対する信憑性審査、および法的・行政的保護は、難民・無国籍者保護フランス事務所という難民認定に関わる機関が行うのであって、内務大臣は原則として干渉することができない。

これらの諸例を見れば、本法で、第1に、第1条 A(2)項に定める理由という認定要件を必ずしも完全に具備していなくとも、難民条約第1条 A(2)項に定める理由に準ずる理由、その他人道に違背する理由によりその生命、身体、自由および自由が危険に晒されるおそれがあると認める者に、人道上の配慮から、準難民として難民条約上の処遇を与えること、第2に、その認定が、従来のように法務大臣の在留特別許可権限の本質としての、広範な裁量権に委ねられるのではなくて、難民認定庁審判官が思料する人道的な配慮に基づいて行われることは、人権意識の高い国際社会の潮流に沿っている、ということができる。

なお本法では、難民条約の難民定義要件を具備していると認め難くとも拷問等禁止条約にいう拷問のおそれが認められる者については、とりわけ準難民として保護の対象にするよう、注意規定が

おかれる。そしてまた、認定審判官は、当該者をそのような準難民と認定したときは、拷問等禁止条約第3条に、拷問等のまっている地域への強制退去禁止というノン・ルフルマン原則が規定されていることに応じてわが国において必要な措置がとられるようにするために、その認定結果を法務大臣に直ちに通知する(第14条第1項)。

では、以上のように説明される準難民は移民とどう違うのか、また後述の「他の難民」とどう違うのか。準難民概念は移民の概念と次の点において異なる。第1に、難民条約第1条A(2)項に定める理由に準ずる理由、その他人道に違背する理由が当該申請者にあることという準難民の場合の要件は、移民の場合には必要とされない。この要件が明瞭といえない部分を含んでいると指摘されるとしても、第2に、当該申請者の生命、身体、自由および自由が危険に晒されるおそれがあることという準難民の要件は、明瞭であり、しかも難民審判官によって客観的に認定される。

また、後述する本法上の「他の難民」は、戦争、内戦等の事情で短期間にまたは間歇的に、本国から大量に流出していることにおいて特色がある。それには、条約難民または準難民の要件を具備していると推察される者もそのようには推察され得ない者も含まれているが、その流出人数の大量性のため個々人についての上記の要件具備如何について審査することが、技術的に困難であり、または国の政策として回避される。又、準難民の要件の認定が認定審判官によって決定され、それに基づき原則として事実上当然に本邦に受け入れられるのに対して、「他の難民」の受入れが、内閣の決定に基づく内閣総理大臣の宣言によって確定される点においても、両概念間に大きな隔りがある。

#### (8) 難民および準難民の認定または不認定の処分に伴う取扱いに伴って執られる措置

ア. 難民審判官が、当該申請者を難民と認定した場合、または難民としては認定しないが準難民と認定した場合、難民認定庁は、難民認定庁規則に定める規則に従って、当該申請者に対し、認定理由を開示する書面とともに難民認定証明書を交付する。

また、難民審判官が、当該申請者を難民としても準難民としても認定しなかった場合、難民認定庁はその旨を書面により、かつ理由書および法的救済手段についての注意を喚起する文書を添付して、当該申請者に対し送達する(第15条第1項)。

現行入管・難民認定法の下でも、難民不認定の処分が下された場合に、理由が付されることになっているが、本法では難民、準難民のいずれについても認定しない場合ばかりではなく両者のいずれれかと認定する場合にも、その理由が開示される。そのことは、第1に、難民または準難民の認定不認定のいずれの処分決定も、何らかの思惑に基づく恣意的判断によるのではなく、公正かつ適正に下されたことを、当該申請者に対してはもちろんのこと、対社会的にも示唆するためである。第2に、認定不認定の理由を対社会的に開示することによって、本来、難民資格を有しないと自覚しつつも難民認定手続を利用して不法入国を何とか合法化しようと謀る者に対して、その意図を抑制するためである。

イ. したがって、理由の表示の仕方は、当該申請者の申請が本法および難民条約のどの条項に合致しているから難民と認められるとか、またはどの条項に合致していないから難民と認められないというような、形式的または表面的なものであってはならない。そうではなくて、当該者の提出証拠資料および難民調査官による調査事実、さらには事情聴取の際や難民調査官による事実調査若しくは難民認定審判官による審尋の際に提示された当該申請者の陳述、証人の証言、専門機関や専門家の意見などを、難民認定審判官がどのように評価したのか、が明示され、そのことを通じて、

難民認定申請を意図する者に判断基準が示唆される内容でなければならない。

開示される理由の書面は、申請者その他関係者のプライバシー保護に配慮した上でその閲覧が一般的に可能なものとして、本法第 29 条第 7 項に基づいて設置され認定庁長官の管理権限の下におかれる資料センターによって管理される。

ウ. 法的救済手段についての注意を喚起するのは、難民認定審判官による難民または準難民の不認定という処分に対して、当該申請者が異議申立の提起により再審査を申請する機会を提供することを目的としている。難民認定庁が法的救済手段についての注意を喚起しなかった場合、難民認定庁は責任を問われる。

エ. 難民または準難民の認定または不認定の結果に伴う証明書の交付または書面の送達という事実を難民認定庁が法務省入国管理局に直ちに通知しなければならない(第 15 条第 2 項)、とするのは、次の理由による。すなわち、申請者の多くの場合、出入国管理法令違反に対する手続が本法に基づき認定不認定の結果までの一時期、休止の状態にあるといえその嫌疑が続いていることには変わりなく、申請者の立場を護って法務省側の手続の開始が本法に従って正規に行われるようにするためである。

オ. 難民審判官が準難民と認定した者について、当該申請者の準難民資格が継続される限りにおいて、または準難民と認めた理由が続いている限りにおいて、無期限の在留資格を与える。

現行出入国管理・難民認定法では、形式的には、条約難民と認定された者についてであっても、その在留資格は法務大臣の特別在留許可を基礎としている。すなわち、法務大臣の裁量的決定に委ねられている。しかし実質的には、人道的配慮からの特別在留許可を認めることが難民認定手続の一環に位置づけられるようになり(出入国管理及び難民認定法第 61 条の 2 の 2 第 2 項)、しかも特別在留許可を認めないという処分に対しては異議申立審査過程で、異議申立審査参与員という法務省の観点からすれば第三者の視点からの再吟味が加えられることとなった。また、難民と認定された者は原則として当然に在留許可を与えられることが想定され(難民認定者に対する難民認定証明書の発行など)、難民認定者に対する在留許可は法務大臣の特別在留許可権限の行使の仕方として確立されている、と見ることができる。

以上の点から見れば、難民認定者に無期限の在留資格を認めることは、現行法の下で実質的に確立されている制度を、狭義の法律上の制度上におき直すにすぎない。それは、難民認定者の受入れを認める国際社会の従来<sup>4</sup>の潮流に沿っている。

しかし、準難民についても原則的に無期限の在留資格を認めることには説明を要する。難民と準難民との間には、難民条約第 1 条 A(2)に掲げられている理由とそれに準ずる理由という本国からの逃亡に至った理由に違いがあるものの、生命、身体または自由への危険に晒されている点において差異はない。それにもかかわらず、前者については無期限の在留許可を認め、後者については期限付きの在留許可しか認めない、という差異のある区別をつけることは、本質的に十分な合理性があるとはいえない。

確かに、ドイツ、フランスを含む多くの諸国の例に見られるように、難民条約第 1 条 A(2)に掲げられている理由の存在を認められない者であっても人道的配慮に基づく広義の難民と認められる者には、与えられる在留許可に期限が付せられることがある。戦争、内戦など重大な政治的混乱の状

<sup>4</sup> 難民の受入れが難民の権利かそれとも国の権限下にあるのかについての、世界人権宣言第 14 条の原則をめぐる草案段階からそれ以降に繰り広げられてきた論議の推移については、本間 浩『国際難民法の理論とその国内的適用』(現代人文社 2005 年 11 月)31-43 頁

況下の危険、その他、一時的と予測される重大な人権侵害措置が、流動的であって、時間の経過につれて緊迫した危険状態の沈静化が想定される場合、その状況から逃れて来た者に与える在留許可に期限を付すことは、出入国管理の面から見ればそれなりに合理的である。しかし、在留期限満了のとき危険状態がなおも続いている場合には、期限付き在留許可を更新するのである。期限付き在留許可制度が、期限満了までの間毎という期間毎に当該在留者の本国の状況を検討する点において制度的なメリットがあるとはいえ、本法の場合のように、準難民に無期限の在留資格を与えるが、その無期限の意味は、準難民と認めた理由が続いている限りにおいてであり、その理由が続いているかどうかを検討する仕組みが制度的に担保されているかぎり、他国において人道的配慮による広義の難民に与えられる期限付きの在留許可と技術的な差異は生じない。本質論的に見ても、本法の制度のほうが優っている。

#### (9) 難民または準難民の不認定と仮滞在許可の失効および退去強制手続の開始

ア. 難民と認定しないという決定、さらに準難民と認定しないという決定のいずれもが確定した場合、当該申請者は、その確定の日まで有効とされていた仮滞在許可を失う。その確定に伴って、当該申請者は、遅滞なく、仮滞在許可証明書を返納しなければならない。

また、法務大臣側からも、直ちに、当該申請者に対して仮滞在許可証明書の返納を命じる。その際、返納に応じない場合には、本法第 41 条に従って、1 年以下の懲役刑または 20 万円以下の罰金刑が科されることについての注意を、当該者に対して喚起する（第 16 条第 1 項）。

イ. 難民または準難民の不認定という処分は、当該者がその処分の日から 30 日以内に異議申立を行った場合(第 19 条)、異議申立についての裁決が確定される日まで、未確定とされる。さらに、難民または準難民の不認定という裁決に対して不服があるため、その裁決を知った日から 6 箇月以内に裁判所に提訴する場合には、裁判所の当該判決が確定される日まで、未確定とされる。

ただし、その裁決があったことを知らない場合でもその裁決の日から 1 年を経過したときは、提訴することはできない。その場合、難民または準難民の不認定という裁決は、裁判所への提訴許容期間としての 6 箇月を超過しているので、その裁決は確定していることになる。ただし、当該者がその 6 箇月後 1 年以内に提訴した場合、そのことにやむ得ない事情その他考慮すべき事情があるときは、法務大臣は、裁判とその判決の確定に要する期間、特別在留許可を与えるよう、配慮すべきである。

ウ. 仮滞在許可証明書の返納が命じられたときに、同証明書発給のときから執られていた退去強制手続の休止措置は、終了する。

開始された退去強制手続の結果、退去強制の処分が確定され、かつ、出入国管理の関係法規(第 47 条第 3 項、第 48 条第 9 項、第 49 条第 6 項、または第 63 条第 1 項)に基づいて法務大臣により退去強制令書が発布された場合、法務大臣は、直ちに同令書を執行するのではなくて、当該者の出国に関して、合理的に判断される限りの、必要期間の猶予を認めるとともに、退去先の国において迫害または拷問のおそれがないかどうかについて吟味しなければならない。その吟味の結果、迫害または拷問のおそれが、なお残っている、と判断される場合、退去強制令の執行を停止しなければならない。さらに、そのような配慮を重ねて、認定庁長官が当該者の退去先の国またはその領域に関して、その国または領域において迫害または拷問のおそれがあるか否かについて慎重な吟味を加えるよう、法務大臣に対して要請することができる(第 16 条第 2 項)。

## (10) 難民および準難民の認定の取消し

ア. すでに得られていた難民及び準難民の認定の取消しに関して、公正かつ適正な原則が設定され、かつ公正かつ適正に適用されることは、難民及び準難民の公正かつ適正な認定とあいまって、難民保護制度に対する国民の信頼を確保するうえで重要な意味を有しているし、また難民保護に対する国民の負担感を軽減する。

本法では、難民認定庁長官からの認定取消し請求があったときに、認定審判官が、一定の事案が生じているかどうかを審査し、その審査結果に基づいて当該認定の取消しについての処分を下す(第17条第1項および第2項)。認定取消し如何の決定に、認定審判官の、認定において培った公正かつ適正な判断力を関らせることにより、取消しの処分決定における公正性および適正性が確保されることが意図されている。

イ. 上記の一定の事案とは、次の通りである。

- ① 本質的な部分において偽りその他不正な手段により難民または準難民の認定を受けていたこと。
- ② 難民条約第1条 C(1)から(6)までのいずれかに掲げる場合に該当することとなったこと。
- ③ 難民の認定を受けた後に、難民条約第1条 F(a)から(c)までに掲げるいずれかの行為に相当する行為を行ったこと。

①にいう「本質的な部分」は、難民資格要件の本質に関わる部分という意味であって、別の見方をすれば、それからは、難民資格要件の認定上瑣末な部分が除かれる。

不正な手段の一例として、偽造旅券を挙げることができるが、偽造旅券で本邦に上陸していたことが露見したからといって、直ちに、かつ例外なしに、認められていた難民認定を取り消すべきではない。独裁的強権政府に対する反政府行動の理由で迫害を受けるおそれがあるために本国を脱出しようとする場合、正規の旅券の発給を得ることは困難であり、偽造旅券に頼らざるを得ないことになる。それにもかかわらず、偽造旅券を用いて本邦に上陸したことを、難民または準難民の認定の取消し理由とするのは、酷である。どのような場合に、どのような不正手段使用を認定取消しの理由とするかについては、個々の事情ごとに慎重な検討が必要とされる。

なお、本法第40条では、偽りその他不正な手段により難民または準難民の認定を受けた者に対して、3年以下の懲役刑ないし禁固刑、若しくは30年以下の罰金刑が科され、またはその懲役刑若しくは禁固刑または罰金刑が併科される、と定める。

認定手続の第1段階である難民資格または準難民資格の審査において、当該申請者が偽りまたは不正手段の根拠にしていることが判明した場合、否認の処分を決定し、上記の罰則規定を適用するに至らない。もっとも、上述のように、本邦への渡来のために偽造旅券を用いざるを得なかった特別の事情がある場合には、それ自体としては難民または準難民と認定することに対する消極的な理由とならない。

上記の罰則規定が適用されるのは、当該者に与えられた難民または準難民の認定の理由または根拠が、偽り等不正手段であることが認定後に判明した場合である。その場合も、偽造旅券の使用について上述のような特別の事情があるときには、罰則規定の適用は避けるべきである。そのような特別事情のない場合、偽りその他の不正手段を用いたことに罰則規定が適用される。問題は、そのような罰則規定が適用される場合に、当該者に与えられていた認定も取り消すべきかどうかである。その偽りまたは不正手段の使用が、後述の③に掲げられる重大な犯罪と見なされ、または他の重大

な犯罪に結びついている場合は別にして、偽りまたは不正手段の使用それ自体だけでは重大な犯罪とはいえないとすれば、上記の罰則規定が適用されても認定は取り消されるべきではない。

②に掲げられる場合とは、次のいずれかである。

- ・ 任意に国籍国の保護を再び受けている場合。
- ・ 国籍喪失後、任意にこれを回復した場合。
- ・ 新たな国籍を取得し、その国の保護を受けている場合。
- ・ 迫害のおそれの恐怖から定住国を離れ、またはその国の外にあったが、その国に任意に再び定住するに至った場合。
- ・ 難民認定の根拠となった事由が消滅したため、国籍国の保護を受けることを拒むことができなくなった場合。ただし、過去における迫害に起因するやむを得ない事情があるために国籍国の保護を拒否する場合は別とする。
- ・ 無国籍者の場合、難民認定の根拠となった事由が消滅したため、常居所国に帰ることができる場合。

③にいう難民条約第1条 F(a)から(c)のいずれの原則も、本来、難民認定申請の当初から難民条約の適用対象とされない場合を規定しているのであって、それらの原則においては、すでに得られた認定を取り消す場合に適用されることは念頭におかれていない。しかし、本来、難民条約の適用を除外される場合に該当する事情の存在が、難民または準難民の認定後に判明した場合、その存在の理由によって認定を取り消すことは、当然のことである。難民条約第1条 F(a)から(c)までに掲げられているのは、次の場合である。

- ・ 平和に対する犯罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪に関して規定する国際文書に定めるこれらの犯罪を行ったこと。
- ・ 難民としての避難国への入国許可以前にその避難国の外で重大な犯罪（政治犯罪を除く）を行ったこと。
- ・ 国連の目的および原則に反する行為を行ったこと。

③にいう原則はいずれも、茫漠としているが、例えば、戦争犯罪および人道に対する犯罪に関しては、1998年ローマで締結された国際刑事裁判諸規程とその適用を通じて、それらの犯罪概念の骨格が次第に明らかになってきているし、避難国外での重大な犯罪についても、各国における難民認定不認定の決定上の経験の積み重ねから、その「重大」性の認定基準が確立されるようになってきている。

ウ. 難民及び準難民の認定の取消しの手続としては、まず、認定取消しの審査請求を、専ら認定庁長官が行う。認定庁長官は、認定を得た個々人について上記のような事案が生じていることが明らかになっていると自ら判断し、または同様の事案が生じていると判断する法務省若しくは外務省の関係部局の要請を受けて、認定取消しの審査請求を起こす（第17条第2項）。次に、その請求を受けて認定審判官が審査を開始し、処分を決定する。その審査および処分の決定に要する手続については、難民認定庁規則に定めるところによるが（第17条第1項）、その実質的内容は、新たに難民または準難民の認定を行う際に適用される第12条に定める手続の準用である（第17条第3項）。したがって、審査および処分決定の手続過程に代理人および通訳者が関ることが、認定過程の場合

と同様に認められる。

エ. 認められていた難民または準難民の認定を取り消すという処分が認定審判官によって下された場合、難民認定庁は当該外国人に対して、理由を付した書面により、その旨を通知し、当該者に関する難民認定証明書または準難民認定証明書が効力を失う旨を通告する。その処分が確定した旨の通知を受けた当該者は速やかに、難民認定証明書または準難民認定証明書を難民認定庁に返納しなければならない。また、法務大臣は、直ちに、当該者に対して仮滞在許可証明書の返納を命じる。その際、返納に応じない場合に科される罰則規定の適用について注意を喚起することについても(第17条第4項)、難民または準難民の不認定の場合に適用される原則と同様である。

オ. 上記の従って認定を取り消された者に対して法務大臣による退去強制令書が発布された場合に適用される当該者出国までの期間の猶予、退去先の国または領域での迫害のおそれの有無についての吟味、迫害のおそれが残っていると判断される場合の強制退去令の執行の停止、退去先の国または領域での迫害のおそれの有無についての吟味に関する認定庁長官から法務大臣への要請についても、難民または準難民の不認定の場合に適用される原則が準用される(第18条)。

### 3 異議の申立

#### (1) 異議申立の申請

ア. 本法における異議申立制度は、難民認定審判官による難民若しくは準難民の不認定処分、またはすでに与えられていた難民若しくは準難民の認定の難民認定審判官による取消し処分に対して異議を有する者に、異議申立の機会を与え、その申立により、上記の不認定の処分を再審査し、その再審査の結果によりその不認定処分に対する裁決という上位機関による決定に至ること(第19条第1項)を目的にしている。

難民認定または難民庇護に関する多くの国の法令において、異議申立制度は重視されている。それは、難民認定に関して再審の機会を設けることによって難民認定の公正性および適正性を確保することを制度的に担保し、難民認定機関側の恣意的裁量または政治的裁量を排除することができる、という考慮に起因している。再審査においてなお上記の公正性および適正性を確保するためには、異議申立の審査および裁決を行う審判官は、その審査および裁決において、他のいずれかの権力機関からの独立はもちろん、第一次の処分を下した審判官からも独立した権限を与えられているのでなければならない。

確かに、ドイツなど若干の諸国において異議申立制度が法改正において削除されている。しかし、それらの国において法改正前には、再審における公正性および適正性の確保という点において高度な異議申立審査制度がおかれていたことを見逃してはならない。それにもかかわらず、法改正により異議申立制度が削除されたのは、次のような事情による。1980年代以降漸増するようになり冷戦の崩壊後の1990年代に激増した難民認定申請者が、第一次の処分において不認定とされた後、異議申立制度により再審を訴える、という事例が急増したため、高度な専門的識見を有する異議申立審判官という限られた人員で構成される異議申立審査機関はパンク状態に陥ってしまった。そこで、異議申立審査機能を、例えばドイツの場合州毎におかれているほどの数に達する行政裁判所に吸収させるようにしたのである。したがって、異議申立制度を削除したことは、その制度の意義を認めなくなったのではなく、異議申立審査機能を重視するが故に、異議申立の激増に現実的かつ迅速に対処する必要からその機能を行政裁判所に吸収させたのである。

以上の経緯は、異議申立制度のあり方を考えるうえで、第一次の処分決定の段階で認定申請者を

いかに納得させる決定を下すか、認定申請者に紛れ込んでいる難民認定手続乱用者を手続の公正な運用を通じていかに迅速に排除していくか、という課題があることを示唆している。別の見方をすれば、その課題は、第一次の処分決定に関する認定機関の高度な審査能力をいかに確保することができるかという問題と裏合わせになっている。

イ. 現行の出入国管理及び難民認定法上の異議申立制度は、その改正前の法規上異議申出制度において、異議を認めるか否かに対する裁決の決定権が、第一次の処分において難民否認の決定を下した法務大臣に再度委ねられることの矛盾からの修正という考え方に立脚している。その修正目的のために、難民審査参与員の肩書きでの外部からの視点を異議申立の審査に導入し、法務大臣が異議申立を認めるか否かについて決定権を有してはいるものの、その決定に当たっては参与員の意見を聴き、当該決定に付する理由において難民審査参与員の意見の要旨を明らかにしなければならないことになった（現行法第 61 条の 2 の 9 第 3 項及び第 4 項）。改正法におけるこの制度は、改正前法における制度よりは、問題点の修正に一步前進した、と評価することができる。

しかし、最終的な決定権がなお、法務大臣にあるとされているため、法務大臣が参与員の意見を異議申し立てに対する自らの決定にどのように反映させる、という点については、問題が残っているとわがざるを得ない。とりわけ、参与員の意見が分かれた場合、この問題が表面化することがあり得る。また、参与員間の意見に別れまたは対立が生じないようにするため法務大臣が参与員の人選に恣意的な工夫を加えるとすれば、参与員の意見の公正性が疑われることになる。さらに、異議申し立てが認められなかった者が裁判所に提訴し、当該者が参与員の意見を争うことになった場合、当該者に対する相手当事者となるのは、直接的には法務大臣である、ということになる。

ウ. 本法では、不認定の処分または認定取消しの処分に対して異議のある者は、当該処分のあった日から 30 日以内に、その異議を難民認定庁内の異議申立審判部に申し立てることができる。ただし、やむを得ない理由があるときは、この申請期限を越えて提出された申請でも受理される。「やむを得ない理由」があるかどうかを判断する際には、難民認定申請における特殊性も留意される。この期限内に異議申立の申請を行わなければ、当該処分のあった日から 30 日後に、当該処分は確定することになる。

その他の手続き事項については、難民認定申請における特殊性に留意しつつ、行政不服審査法の規定を準用する（第 19 条第 1 項）。

エ. 上記の期限内に異議申立の申請を行った者の処遇としては、当該者が仮滞在許可を得ていた場合には、その許可は異議申立に対する裁決が確定するまでの間延長される。その期間内の宿泊所の提供および生活支援については、難民認定申請者の場合の原則が準用される。ただし、第一次の段階の認定申請の日から異議申立に対する裁決の確定までの期間が 6 箇月を越える場合には、就労許可を法務大臣に求めることができる。前述のように、認定申請者が政府指定宿泊所の提供、およびそこでの生活支援を受けることができるのは、原則として 6 箇月間である（ただし、認定庁側のやむを得ない理由により処分および裁決が遅延する場合は 6 箇月間に限定されず期限は延長される）。

その 6 箇月を越えるときに就労許可を得て、就労からの収益によって宿泊費および生活費を稼ぎ、その費用で政府指定宿泊所の外での生活を送ることができる。ただし、本邦内移動の自由については、第一次の認定の場合と同様に、異議申立の審査のための召喚に容易に応じることができるように地域の範囲と日数が制限される。その制限を越える場合には、申立人はその旨を難民認定庁に連絡し、召喚の通知を出先でも受けることができるよう連絡先を届けておかなければならない。

確かに、就労許可を得た申立人が、職を得て自らの収益によって政府指定宿泊所外で生活することができるのであれば、国の側の負担もそれなりに軽減される。しかし、実際には、本邦に上陸して6箇月しか経ていない者が職を得ること難しい、という事例は少なくないであろう。そのような者については、6ヶ月経過後も政府指定宿泊所での生活を送ることを認め、その分の費用を国が負うことにならざるを得ない。

## (2) 異議申立の審査および裁決

ア. 難民認定庁によって受理された異議申立について審査し、裁決を下すのは、異議申立審判官である(第20条第1項、第21条第1項)。同審判官は、その審査および裁決にあたって、いかなる権力からも独立し、かつ難民条約の前文に掲げる難民保護の精神に則って公正かつ適正に、その任務を遂行しなければならない(第20条第2項、第21条第2項)。

イ. 審査手続において、異議申立審判官は当該の異議申立人を召喚し、その者に対して審尋を行う。その審尋は異議申立人の個々に対して行われなければならない。異議申立審査においては、審判官による対面陳述聴取という方法が重視される。この点において、認定審判手続の場合と異なる。認定審判手続の場合、難民認定審判官は、基本的には、当該申請者提出証拠資料、難民調査官の事情調査記録および難民調査官の事実報告書という書類を基礎にして審査を行うのであって、そのうえで当該申請者に対する審尋を行うことがあるのは、認定審判官が必要と判断するときのみであり、審尋が行われるかどうかは、難民認定審判官によるその必要性の判断如何によって左右される。

審尋の差異の手続については、難民認定手続における審尋に関する原則(第12条第3項)が準用される。通訳が必要なときは、第10条第5項第2文および第3文の規定が準用される。その他、審査に必要な、かつ適切な手続については、難民認定申請における特殊性に留意しつつ、行政不服審査法の規定が準用される。

ウ. 異議申立審判官が当該異議を認めると決定した裁決については、理由の開示とともに、裁決書が当該申立人に送付される。異議を認めないと決定した裁決については、裁決書が、理由書および、法的救済手段についての注意を喚起する文書を添付して当該申立人に送達される。異議を認めると決定した裁決書も、異議を認めないと決定した裁決も、直ちに、法務省入国管理局に通知される(第21条第3項、第4項)。休止していた入国管理手続を迅速に終了させ、または再作動させるためである。

異議申立を認めない裁決が確定するのは、最長期間としてはその不認定に対する裁判所への提訴期間終了のときであるが、当該不認定裁決の確定時に開始される退去強制手続、退去までの期間猶予、退去先での迫害または拷問のおそれの吟味、およびその吟味に関する難民認定庁長官から法務大臣への要請については、第一次の難民または認定申請に対する不認定および準難民不認定の際に執られる措置と同様の配慮がなされる(第21条第5項)。

エ. 異議申立審判官の身分および人選方法については、後述するが、異議申立審判官は、難民認定に関していっそう高度の専門的識見を有するのでなければならない(第33条第2項)。難民審判官に求められる資質および難民審判官の選出の仕方については、後述する。

## 4 難民若しくは準難民の、不認定若しくは認定取消しの裁決に対する裁判所への提訴

### (1) 提訴およびその期限

ア. 難民若しくは準難民の、不認定若しくは認定取消しの裁決に対して不服のある者は、裁判所に訴えを起すことができる（第22条第1項）。

現行出入国管理及び難民認定法では、不認定若しくは認定取消しの裁決を受けた者が、それを不服とする場合に、裁判所に提訴することができる旨の規定はおかれていない。それでもなお、一般的な基本原則により裁判所への提訴ができることは、あらためて説明するまでもない。しかし、日本の社会、ましてや日本の法制に馴染みのない難民認定申請者にとっては、第一次段階の難民若しくは準難民の認定否認処分若しくはその認定の取消し処分、さらには第二次段階の異議申立否認の裁決、という行政機関での決定を、その公正性および適正性への法的疑義という観点から司法機関において再度、争うことができる、という道筋が、法律上に明示されていることは、非常に重要であり、日本国での難民認定の公正性および適正性を、当該者に対しても、社会に対しても印象付けることになろう。

イ. 提訴期限は、当該裁決があったことを知った日から6箇月以内である。その期限を越える場合、原則として提訴は認められない。また、当該裁決の日から1年経過後には、当該裁決があったことを知らなかったという理由を申し立てても、提訴は認められない。ただし、やむを得ない理由がある場合には、当該裁決を知ってから6箇月後であっても、当該裁決のあったことを知らずに1年経過後であっても、提訴が認められることがある（第23条第2項）。提訴に関する以上の原則は、行政事件訴訟法上の原則に沿っている。

当該裁決があったことを知っていたかどうかの判定上、公文書送達に関する一般原則に基づく手続および要件が具備されている限り、当該裁決があったことを知り得たものとみなされる。

ウ. 上記の裁決に対する裁判所への訴訟に適用されるべきその他の手続については、行政事件訴訟法上の規定が準用される。

## (2) 提訴が生ずる効力

ア. 裁決があつて、さらにその裁決に不服があるとしてその裁決について裁判で争うことになると、多くの事例の場合、その裁判の判決が確定する日までに仮滞在許可も、在留許可も失効してしまう。その場合には第7条第2項第2文の規定が準用されて、仮滞在許可は延長または更新されるし、または在留許可が失効している者に対しては仮滞在許可が与えられる（第23条第1項）。

イ. 第一次段階の難民認定申請の日から、処分および裁決を経て裁判所判決の確定の日までの間に、認定申請日から6箇月を越える場合、就労許可が与えられ、またはすでに与えられていた就労許可は延長される（第23条第2項）。職を得て政府指定宿泊所の外で生活することができること、または職を得られないため政府指定宿泊所内で生活せざるを得ず、そこで一定の処遇を与えられることについては、裁決を受ける者の場合と同様である。

## IV 難民認定庁の組織および権限

### 1 難民認定庁の組織全体の鳥瞰

#### (1) 難民認定庁の行政組織全体の中の位置とその機関としての特色

本法に定める難民認定庁は、行政組織全体の中で内閣府の外局として位置づけられる。内閣府が外局を設置する場合には、内閣設置法（平成19年法律第89号）第49条第3項に基づいて、法律が制定されなければならない。その法律が本法であり、本法によって難民認定庁が設置されるのである。

## (2) 認定庁の任務とその目的のための所掌事務

ア. 認定庁はその任務として、第 1 に、公正、適正かつ迅速に難民認定を行い、第 2 に、難民の認定に必要な関連事項について内閣府を含む他の諸官庁に対し意見を提示し、またはそれらの諸官庁と協議し、第 3 に、難民認定申請者、難民認定を受けた者、その他の難民として日本国の特別受入れを受けることになった者など、在留難民等の生活支援に関する政策を策定し、その政策の推進に寄与する（第 26 条）。

イ. その任務の遂行のために、いっそう具体的は、次のような事務を掌る(第 27 条)。

① 難民の認定またはその取消しに関する第一次段階としての処分および第二次段階としての裁決に関すること(第 1 号)。

② 難民認定基準の策定に関すること(第 2 号)。

策定された基準は難民認定庁規則に明記される。

③ 難民認定に関する調査、資料の収集に関すること(第 3 号)。

④ 難民の認定に係る相談に応ずること(第 4 号)。

相談者は、主として認定申請者になる、と想定されるが、申請者の家族や代理人、難民支援に関する NGO、関係自治体など、さまざまになるであろう。

⑤ 難民の認定に必要な関連事項について意見をまとめて、内閣府を含む他の主管庁に対してそれを提示し、またはそれらの諸官庁との協議のため必要とする場合、適宜、会合を行うこと(第 5 号)。

従来の縦割り行政に乗った難民認定制度に替えて、この原則は次の⑥の原則とともに、難民認定・保護問題に行政上横断的に対応するための原則である。

⑥ 本法に定める在留難民等の正確支援に関する政策を推進し、在留難民等の生活に関して新たに必要とされる政策の策定に寄与すること(第 6 号)。

⑦ 前各号に掲げるものの他、法令に基づいて認定庁に委ねられる事項(第 7 号)。

## (3) 認定庁の構成機関

ア. 認定庁を構成する機関としては、認定庁長官、難民問題協議会、認定審判部、異議申立審判部、認定部事務局、並びに在留難民等生活支援審議会および生活支援事務局からなる。その他、認定庁長官が必要と判断するときに随時、開催される諮問会議という機関もある。

イ. 難民問題協議会は、難民認定問題を初めとする難民問題全般を検討するという、いわば上位の総会的役割を担う。ただし、懸案中の具体的な難民認定事件の審査や処分若しくは裁決に、干渉など影響を与えてはならず、難民審判官および異議申立審判官の権限の独立性を侵害することは許されない。その検討結果は法的拘束力を有しないが、認定庁はそれを尊重しなければならない。認定審判部は認定審判官が、異議申立審判部は異議申立審判官が、それぞれ中核となる機関である。認定部事務局は、認定調査官および認定に関わる事務一般を掌る係官から成り、認定庁長官の直接的な統括の下におかれる。同様に、認定庁長官の直接的な統括の下におかれるのは、在留難民等生活支援事務局である。同事務局の上部に、在留難民等生活支援審議会がおかれる。同審議会は、内閣総理大臣または関係各大臣の諮問に応じて、生活支援施策および推進計画の執行に関する事項を調査し、審議する。

## 2 難民認定庁長官の地位、人選、任務および権限

### (1) 認定庁長官の地位および人選

ア. 認定庁長官は認定庁を代表する(第 29 条第 1 項)。そのことは、対外的には第 1 に、認定庁内機関上の地位を通じてではあるが、関係諸官庁の代表、UNHCR の代表、難民保護活動民間団体代表および難民問題有識者が参加する後述の協議会および審議会を運営し、第 2 に、国会に対する難民認定状況の報告や UNHCR に対する難民条約第 35 条に基づく報告書作成に関して実質的な責任を負う。また、対内的には主として次の事項について統括する。第 1 に、庁議の総裁、第 2 に、認定審判官および異議申立審判官に関連する予算を含む認定庁全体の予算および事務の策定、第 3 に、難民調査官の調査遂行に関する統括、認定審判官および異議申立審判官の人事を除く認定庁全体の人事に関する事項である。

イ. 認定庁長官の人選については、人格高潔、国際情勢および難民問題に関して識見を有するという資格を有する者の中から、内閣総理大臣が任命する。その任命については、両議院による同意を得ることが条件とされる。任期は 5 年とする(第 29 条第 2 項)。規定上の明文があるわけではないが、再任は禁じられない、と見るべきであろう。

### (2) 認定庁長官の任務および権限

ア. 認定庁長官は庁議を召集し、総裁する。その会議開催条件および議決条件については、認定庁規則で定める。認定庁規則の作成についても、長官が提案し、庁議がこれを議決する。認定庁規則には、認定手続に関する細則、認定庁の運営および所掌事務に関する定めのほか、法律または政令の特別の委任による事務に関する定めが含まれる。また、すでに述べたように、難民認定基準も認定庁規則によって定められる(第 29 条第 3 項、第 4 項)。

イ. 難民庁長官は、後述の難民問題協議会の開催を決定し、かつその運営を主導する。また、在留難民等生活支援審議会の運営も主導する。さらに、難民に関連する事項について専門的に検討するため、必要と判断するときには諮問会議を開催し、その意見を聴くことができる。諮問会議に参加するのは、難民保護に関する活動を行う民間の団体および難民保護問題に関する有識者とする(第 31 条)。

ウ. 認定庁長官は、難民認定に関しては、難民認定審判官および異議申立審判官の審査および決定に干与することは許されないが、第 1 に、個々の難民認定事案および異議申立事案の審査および決定に直接関する事実関係調査を行う難民調査官の調査事務を統括する。その事務の遂行に必要と認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出その他の協力を求めることができる(第 29 条第 5 項)。第 2 に、すでに認められていた難民または準難民の資格を取り消すための認定審判官による審査を請求することができる(第 17 条第 2 項)。その申請は、法務省および外務省の関係部局の要請に基づくこともあるが、認定庁長官が自らの判断で行う場合、実際には、難民調査官の示唆を手がかりにすることになる。

エ. 長官は、難民審判部および異議申立審判部の事務を掌る認定部事務局および後述の在留難民等生活支援事務局を統括する(第 29 条第 6 項)。

オ. 長官は、難民認定および在留難民等生活支援に資するための資料センターを開設し、運営し、さらに行政、司法および司法の各部門による資料の利用ばかりではなく、一般の利用にも供する。

また、関係資料の収集に努めるだけでなく、情報の確保のため、外部の公的な専門機関若しく

は民間機関、またはそのいずれかの専門家個人との間にネットワークを構築し、認定または生活支援に関する政策の策定に資するよう、それを整備しておく(第 29 条第 7 項)。

カ. 国会に対する難民認定状況の報告については、それを実質的に行うのは難民認定庁長官ではあるが、手続的には、内閣総理大臣を経由するものとする。また、難民条約第 35 条に基づいて UNHCR に提出するための報告書の作成についても、実質的責任は認定庁長官にあるのであるが、それは内閣総理大臣に提出され、同大臣から UNHCR に提出される(第 29 条第 8 項、第 9 項)。

キ. 長官は、難民調査官および事務職員の能力向上のため、研修を行う(第 29 条第 10 項)。わが国では、難民認定、さらには難民保護に関して、必要かつ適切な能力を有する人材が不足しているので、研修の充実・向上を図ることは、火急の要請である。

### 3 難民認定審判官および異議申立審判官の任務、権限および人選

#### (1) 難民認定審判官および異議申立審判官の任務および権限

ア. 難民認定審判官が、難民若しくは準難民の認定不認定またはすでに認められていた認定の取消しの有無について、また異議申立審判官が、異議申立の承認不承認について、審査し、決定を下すにあたって、いかなる権力からも独立した権限を保障される。このことについては、前述した。

ただし、実際に懸案中の個別の事案に干渉することなく、上記の審判官の部内それぞれにおいて、認定基準およびその適用のあり方など、認定の適正性向上に適切な事項について合議によって検討することは差し支えない(第 32 条第 1 項)。このことは、審判官が上述の意味で独立した権限を有するとされるだけにその判断において独善に陥るといふ懸念が全く生じないとはいえないことに対して、それを防止することにも、効果的である。

イ. 難民認定審判官および異議申立審判官の身分保障は、その認定に関する権限行使における独立性の確保を裏付ける要因の一つである。その保障は、審判官が罷免される場合を限定することによって明示される。すなわち、罷免されるのは、①禁錮以上の刑に処せられたとき、または②認定庁により、心身の故障のため職務の執行ができないとみとめられたとき、または職務上の義務違反その他審判官たるに適しない非行があると認められたとき、である(第 34 条)。罷免のための手続としては、罷免理由に該当する事態が生じた場合、認定審判官の場合は認定庁長官が、異議申立審判官の場合は内閣総理大臣が、当該審判官を罷免する(第 35 条)。

ウ. 給与等の待遇に関しては、認定庁規則の定めによるが、その細目で認定庁長官の裁量的判断に委ねられる項目については、その判断によって決定される。

#### (2) 難民認定審判官および異議申立審判官の人選

ア. 難民認定審判官と異議申立審判官では、人選の方法を異にする。難民認定審判官の場合、人格の高潔性および難民問題に関する識見の専門性を有する者について名簿を作成し、その名簿に名前が記載された者の中から認定庁長官が任命する。その任命の条件として、両議院の同意を必要とする。名簿の作成方法については認定庁規則による。任期は 5 年とし、その更新も可能とする(第 32 条第 2 項)。

名簿方式にしたのは、難民認定審判官が第 1 段階の審査として、異議申立審判官の場合よりもはるかに多くの申請審査を扱わなければならないだけに、適任者をできるだけ多く見出す必要があり、その候補をリストアップしておくことが便宜的であるからである。また、認定申請件数の急増というような、状況の変化に対応し得るようにしておくためにも、リストアップは便宜的である。

イ. 異議申立審判官については、人格の高潔性ととも、難民認定問題に関する識見において高度な専門性を有する者の中から、内閣総理大臣が、両院の同意を得ることを条件にして任命する。認定審判官の場合以上に識見の専門性が高度であることが、要件とされているが、その高度性の要件の基準について一般的に合意される定義を設けることは難しい。結局、関係省庁、UNHCR、学会および難民保護活動民間団体の意見を聴き、それらの意見を相対化してできるだけ客観的な判断の根拠を得て、人選を行う他はない。いずれにしても、人材はいつそう限られる。

任期は5年とし、それを更新することも可能とする(第33条第2項)。

#### 4 難民調査官の任務、権限および組織

##### (1) 難民調査官の任務および権限

ア. 難民認定不認定または与えられている認定の取消し如何の判断において、個々の事案における事実関係の評価は、決定を左右するほど重要である。その評価を下すのは認定審判官および異議申立審判官であるが、その評価の対象となる事実関係は、当該申請者が事情聴取の際または難民調査官による調査の際に陳述した内容および難民調査官の調査内容と、提示された証拠資料によって示される。

イ. それだけに、難民調査官が、自らが行う事情聴取および調査において当該者に対してどのように陳述させるか、どのような陳述を引き出すか、という点が注目される。難民調査官の調査の統括および命令は、認定庁長官が行うのであるが(第36条第1項、第2項)、難民調査官が行う当該申請者に対する陳述のさせ方および引き出し方は、恣意的であってはならず、また難民認定に不可欠な要点を外れることがあってはならない。また、難民調査官は、当該申請者の陳述、他の者による証言などに基づいて、若しくは自らの判断で、または認定審判官若しくは異議申立審判官からの追加調査の要求によって(第36条第3項)、開始する調査においても難民認定に不可欠な要点を外すことがあってはならない。したがって、難民調査官が上記の作業を公正かつ適正に行うためには高度の能力が必要とされる。その能力の獲得は経験の積み上げと自己研鑽による他はない。

##### (2) 難民調査官の特別職位置づけ

難民調査官は認定部事務局に所属することになるが、上記のような意味で高度の能力が要求されるだけに、難民調査官には一般職とは別の、特別職的な位置づけが必要となろう。

#### 5 難民問題協議会の役割および構成

##### (1) 難民問題協議会の役割および権限

ア. 難民問題協議会は認定庁のすべての機関の中で総会的な役割を担い、難民認定をはじめとする難民問題全般について政策、状況および処理方法を検討し、その検討結果を認定庁長官に提言する。その提言は認定庁長官に対して拘束力を生ずるわけではないが、認定庁長官の政策策定およびその実施上重要な意味を有するものとする。ただし、その提言が、実際に懸案中の個別具体的な難民認定事件の審査および処分等の決定に干渉することにならないよう、留意されなければならない(第30条第1項)。

イ. 難民問題協議会の開催は、認定庁長官が決定し(第30条第3項)、同長官が会議の運営を主導する。

## (2) 難民問題協議会の構成

ア. この総会的な機関は、その構成員に特色がある。まず、認定庁長官の他、関係諸省庁からは内閣府、外務省、法務省、財務省、総務省、厚生労働省および文科省それぞれの閣僚が代表となる。これらが常時の諸省庁代表である。この他に、認定庁長官が、検討すべき問題によって必要と判断するときは、他の省庁代表などを構成員に加えることができる。

イ. 第2に、UNHCR 事務所代表が常時の構成員として協議会に参加する。現行の出入国管理及び難民認定法をはじめ、わが国のいかなる法律にも UNHCR の関わりを明示する規定はおかれていないが、本法においては、この協議会を通じて UNHCR がわが国における難民認定および難民保護の政策に重要な見識を具申することが期待される。そのことによって、例えば、難民認定基準や立証責任問題についての UNHCR の見解を詳細に知る機会を得ることになる。

ウ. 第3に、難民保護活動を行う民間団体および難民問題に関する有識者が協議会の構成員となる。民間団体および有識者の人数は、上記の常時の構成員である各省庁の代表の総人数と機械的に全く同じである必要はないが、極端に近郊を欠くことのないように配慮して、長官が決定する(第30条第2項)。

## 6 認定庁長官の統括下におかれる難民認定事務局および在留難民等生活支援事務局の任務及び権限

### (1) 二つの事務局が認定庁長官の統括下におかれることの意味

難民認定部の事務と在留難民等の生活への支援施策・計画実施のための事務という異なる業務を担当する二つの事務局が、認定庁長官の統括下におかれる(第37条第1項、第47条第1項)。このことは、難民認定申請から難民認定を得た状態に至るまでの一連の過程において生ずる認定手続上の諸問題と、その一連の過程において同時に生ずる当該者の生活に関連して生ずる諸問題(後述の「他の難民」として特別受入れの対象となった者の生活に関連する諸問題も併せて関連付けて)を接合してそれらに対処せざるを得ない、という考え方の下に、上記の二つの事務局の間には、密接な関連付けや、潤滑・迅速な連携・協力の確保が不可欠である、という捉え方に発している。見方を転ずれば、認定庁長官は、二つの事務局が密接かつ潤滑に連携してそれぞれの業務を遂行するように配慮しなければならない。

### (2) 難民認定事務局の任務および権限

ア. 難民認定部事務局には事務局長がおかれ(第37条第2項)、同事務局長は、長官の命を受けて認定部の事務を掌握する(第3項)。認定部の事務については長官の補佐役となるのである。

認定部事務局には、事務一般を取り扱う一般職係官の他に、難民調査官も所属する。しかし、事務局長は難民調査官の調査業務そのものに干与せず、調査業務そのものを除くそれに関わる事務一般について管理する。

イ. 認定庁はその事務局の地方機関として、所要の地に地方事務所をおく。所要の地は認定庁規則で定める(第38条第1項、第2項)。認定業務や生活支援活動に適切な地が考慮される。

### (3) 在留難民等生活支援事務局の任務および権限

在留難民等生活支援の業務については後述するが、この業務のための事務局にも、事務局長がおかれる。同事務局長は、生活支援事務局の業務を掌握するとともに、「生活支援施策および推進計画」に関するすべての事項について、認定庁長官の助言を得て実施する(第47条第2項)。

認定庁長官の下に二人の事務局長をおくことになるが、業務の違い、それぞれの業務の範囲の広さおよび負担の重さを考慮すれば、二人事務局長制は認めざるを得ない。

## 7 認定庁職員の服務および秘密漏洩に対する科罰

### (1) 認定庁職員の服務および秘密漏洩に対する科罰

認定庁職員は、職務上知ることになった秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする(第 39 条第 1 項)。この原則に違反して秘密を漏らした場合には、1 年以下の懲役刑または 10 万円以下の罰金刑に処せられる(第 42 条)。

この原則には、異議申立審判官および認定審判官も従わなければならない。

### (2) 全職員の服務原則

ア. 全職員は、その在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、または積極的に政治運動をしてはならない(第 2 項)。

服務に関するその他の事項については、国家公務員法が準用される(第 3 項)。

イ. 異議申立審判官および認定審判官がその在任中、他の業務または営利事業に従事して金銭等の利益を得るという兼職は、一般的には国家公務員法の定め枠内で認められることがある。しかし、異議申立審判官および認定審判官の人材難やそのレベルの能力帯有者になるのに時間がかかることを考慮すれば、これらの審判官職を大学教員や弁護士など法律実務家が兼務することを、少なくとも当分、認めざるを得ない。そこで、異議申立審判官の場合は内閣総理大臣の許可を、認定審判官の場合は認定庁長官の許可を、それぞれ得ることによって、兼職が認可される(第 4 項)。

ウ. 給与についてはすでに一部、触れたが、全職員の給与は、別に法律で定める。

## V 難民及び準難民以外の「他の難民」としての特別受入れ

### 1 「他の難民」の特別受入れ制度の意義

#### (1) 反省材料としてのインドシナ難民受入れ制度

ア. 難民条約上の難民またはそれに準ずる難民は、難民認定庁の認定審判官による処分の名での決定を通じてその資格が確定され、さらに、不認定処分に対して異議のある場合でも異議申立審判官によりその異議を認められることを通じてその資格が確定され、原則として当然に本邦への受入れが認められる。さらに、本法では、これらの難民とは別の範疇の者を、「他の難民」と称して、かつ別の法的手続きを通じて、本邦への受入れることができる、と定めている。出入国管理及び難民認定法上の難民認定手続を経ない者を、条約難民とは別の難民として受け入れることは、わが国ではすでにインドシナ難民の受入れを通じて経験している。

イ. インドシナ難民のわが国への到来は 1975 年 5 月に始まった。当初の段階では、海上漂流中の第三国船舶による救助、または漂流を経た末の漂着を通じてわが国に到来したベトナム流出者が中心であった。ただし、ベトナム流出者の多くは、本邦を「踏み石」にして米国など第三国へ移動することを希望していた。しかし、米国が受け入れの窓口を狭める政策に転換して以来、これらの流出者が日本国による受入れを選択せざるを得なくなってきた。また東京サミットの機会に米国は、インドシナ半島からの流出者を世界の多くの国が自国内に受け入れるよう、要請した。その要請に呼応して UNHCR はインドシナ難民国際会議を開催し、各国による受入れに関する要請および原則を採択した。ベトナム、カンボジアおよびラオスのいずれからの流出者もインドシナ難民として、

受入国が設定する人数枠までそれぞれの国によって受け入れられることとなった。わが国においても、インドシナ難民の定住受入れ制度を閣議了解という法的根拠の基に設定し、わが国の受入れを求めるようになったベトナム難民の定住受入れを認めるばかりではなく、インドシナの近隣諸国の難民キャンプ等にいるカンボジア難民、ラオス難民を含むインドシナ難民を本邦に引き取ってその定住受入れを認めるようになった<sup>5</sup>。

## (2) インドシナ難民受入れ制度の問題点

ア. このインドシナ難民受入れ政策には、さまざまな問題が指摘される。第1の問題は、インドシナ難民の「難民」概念をどう規定するか、である。インドシナ難民の受入れに際し、それらの者に対して難民条約第1条A(2)項上の定義に定める難民資格要件の具備如何について審査および決定は行われなかった。せいぜい、出身国の問い質しが行われたにすぎなかった。このような対処は、過去のロシア難民、アルメニア難民、ドイツ(ユダヤ)難民などの場合に、多くの国で採られた。しかし、短期間に大量の流出者が生じ、それらの者を多数受け入れることを各国の一般政策にするにしても、それぞれの国の受入れ容量に限界があるとすれば、受入れ対象に一定の線引きをおかざるを得ないし、また、受入れが国民の負担感を生ずるのであれば、受入れを国民に納得せしめる正当性の理由が必要となる。

そこで、海上漂流を経験したベトナム難民については、かなり多くの流出者が海上で命を落としたと推定され、そのような危険にもかかわらず本国を流出してきたこと事態が、流出せざるを得ない程の生命、身体的自由または自由への危険のおそれがあったと推定される、という理由で推定難民と称されたことがあった。このような論理の真意は、インドシナ難民に対する受入国での処遇が、難民条約上の難民に与えられる処遇とほとんど差異がないようにすべきである、という見方に発していた。結局、その論理は、難民条約に定める迫害のおそれの推定に根拠を置くことを意味する。しかし、その理由付けは、法技術的にも、実体的にも疑義を生じていた。

イ. 第2に、インドシナ難民の定住受入れの法的根拠は閣議了解におかれた。その根拠の性格は随時性および必要によって可変容易な柔軟性にある。しかし、反面、その定住受入れ制度はインドシナ難民のみに適用され、同様の状態にあると推定される他地域または他国からの流出者には適用されなかった。そのため、他地域からの流出者にとっては不平等感を生じていた。インドシナ難民の西側諸国による分担受け入れ、という国際的枠組みは、共産主義勢力の伸張に対する防御という政治的思惑を背景にしていただけに、政治的色彩の濃いものであった。わが国のインドシナ難民受入れ政策の実質的理由も、米国主体の国際社会への協力であって、わが国の主体的な、かつ専ら人道主義的理念に立脚しているのではなかった。

ウ. 第3に、人数枠の設定が、累計で500人、1000人というように、人数枠が満杯になりそうになる都度、増やされて、最終的には1万人にまで達した。他国が宣言した人数枠は、最初から大きな数字であった。確かに、大きな人数枠の設定が、本国からの流出者をいっそう多くする誘引(いわゆるpull要因)になった、という指摘があった。その点から見れば、わが国政府の人数枠設定の仕方は、比較的には現実的、实际的であった、といえるかもしれない。しかし、他国から見れば、わが国がその経済的实力にもかかわらず、インドシナ難民の受入れには消極的である、という印象を残した。

<sup>5</sup> その経緯等を政府の視点からまとめた文献としては、内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局(編)『インドシナ難民受入れの歩みと展望——難民受入れから20年——』(1996年3月)

本法の特別受入れ制度は、以上の問題点に対する反省的な考察に基づいている。

## 2 本法の「他の難民」特別受入れ制度の構造

### (1) 本法上の「他の難民」の概念とその身分の確認

ア. 本法では、「他の難民」を二つの範疇に分けている。一つは、戦争、内戦、暴動、大規模な人権侵害若しくは公の秩序を著しく乱すその他の事情により、または大規模の自然災害若しくは飢餓状態の理由により、生命、身体若しくは身体を自由を害されるおそれのある領域から逃れて本邦に来た者である(第43条第1項ア)。戦争、内戦、暴動、大規模な人権侵害若しくは公の秩序を著しく乱すその他の事情による生命、身体若しくは身体を自由への危険という理由の主旨は、1969年締結のOAU難民条約では難民条約の難民と同様の地位が与えられる難民の理由として定められ、また、多くの欧米諸国では難民条約上の難民以外の、広義の難民の法定上の理由として定められている。大規模な飢餓の理由は、フランスの現行法に定める補完的保護制度の前身ともいべき領土的保護制度のなかで認められていた。大規模な自然災害は、例えば、今後においていっそうおそれられている地球温暖化に伴う国土水没化などを含む自然災害による大規模な居住地喪失が生じた場合に、そこからの流出者を受け入れるための理由となる。これらの理由による大量流出者について、広く国際社会による救助協力の一環として受入れ、保護することを日本の国際的責任とする。このことを法律上に明示している。

なお、本規定において、「生命、身体若しくは身体を自由を害されるおそれのある領域」としてそのような「国家」としなかったのは、国によっては民族対立等の事情で中央政府の統治が地方に及ばない状態にあることを考慮に入れるからである。

当該外国人がこの範疇の難民に属するかどうか、という身分の確認については、吟味が行われるが、難民条約上の難民の場合のような厳密・詳細な審査は行われない。

イ. 「他の難民」のもう一つの範疇は、すでに本国から出て第三国にあるUNHCR事務所の支援を受けている難民キャンプに逃れてそこに滞留している者、若しくは第三国においてUNHCR事務所による難民支援を受けて同国に滞留する者である(第43条第1項イ)。本国を逃れて来た大量難民のその近隣諸国での一時的保護は、1956年以降UNHCRの主要な活動として国際社会によって認知され、高く評価されるようになってきているが、しばしばその近隣諸国も経済事情、民族対立事情など不安定要因を抱え、そこでのUNHCRの難民保護が困難になり、またはキャンプ設置地周辺の地方に問題を生ずることがある。そのような場合、広く国際社会の多くの諸国が、その第三国滞留難民を自国領域内に引き取って保護を与えることが、UNHCRの活動を支える点で非常に重要である。

この範疇の難民に属するかどうかは、原則として、すでにUNHCRの保護を受けていたことが当該者について確認するだけに留まる。

ウ. その他、難民、準難民または「他の難民」のいずれでなくても、いずれかの難民の家族または親族であって、本国出国の合法違法の如何に関わらず本邦に来て家族結合を要請して本邦への受入れを求める者について、法務大臣はその特別在留許可権限に基づいて人道的配慮から受入れを認めることができる。その場合、「他の難民」の特別受入れに付されている人数枠は関りないものとする(第43条第2項)。

欧州諸国では、難民の家族の入国許可を求める訴訟等において、憲法等法律に定める家族結合の原則規定の適用如何が争われることは少なくないが、本法では、家族結合の要請を人道上の配慮と

して認める。

なお、家族および親族の範囲に関しては、国によって異なる。わが国の法律に定める家族（=小家族）の範囲の外、どの範囲までを家族および親族とするかについては、欧米諸国における解釈と同様に、当該者が難民、準難民または「他の難民」に依存する関係にあるかどうか、によって判断される。

## (2) 特別受入れの根拠および理由

ア. 「他の難民」の特別受入れの法的根拠は、内閣総理大臣が内閣の決定を前提として発する宣言にある。このことは、欧米の多くの諸国で特別受入れの法的根拠が大統領または首相の宣言にあるという形式と足並みを揃えただけで、実質的にはインドシナ難民受入れの決定の際の法的根拠と変わらない、といえるかもしれない。

しかし、その法的根拠を法律上に明記したことは、それなりに積極的な意義を有している。第 1 に、前述のように多様な原因で本国を逃れざるを得なかった大量の人々の一部の受入れを法律上に明記することは、大量難民の分担受入れに関する国際社会の協力の要請にわが国が応えることを明示することになる。第 2 に、従来の手法では、特別受入れがインドシナ難民にのみに認められ、その他の領域からの流出者についてはそれが認められず、専ら難民条約上の難民の要件に該当することが求められ、不公平感を生じていた。本法では、どの領域からの流出者についてであっても、その特別受入れが内閣総理大臣の宣言を根拠に認められる可能性が開かれている。

イ. 内閣総理大臣は、特別受入れの宣言を発出するか否かについてその恣意的に判断してはならない。宣言発出の論拠は、人道上、国益上および国際協力上の配慮におかれる。その論拠自体、茫漠としていて、具体的事例では司法的判断によって是非の結論を下すことは必ずしも容易ではないが、国民一般を説得し得る内容でなければならないことには疑問の余地はない。

## (3) 人数枠

ア. 人数枠は、流出者の人数規模、流出期間などの諸要因によって変わることはもちろんであるが、他方では、受入国側の受け入れ容量次第でもある。その容量は、受入国の財政・経済状態、社会状態、政治事情などによって左右される。また、国際連帯の精神の下での諸国間責任分担（**international burden-sharing**）の考え方に基づいて多くの諸国間で、大量難民受入れに関する分担引き受けという仕組みが構築されるかどうか、さらには、それぞれの国がその仕組みを受け入れの前提要件とするかどうか、によって、人数枠の規模は変わってくる。流出者が特定の国にのみ集中的に流入する場合、その国では、あらためて大量難民受入れの分担引き受けという仕組みの構築を諸外国に働きかけることが必要になる。

イ. 人数の掲げ方については、上記の観点から自国の受入れ容量の面から勘案して、掲げる人数枠を定める、という方法もあれば、わが国がインドシナ難民の定住受入れの場合に採ったように人数枠が満杯になる都度、その枠を大きくする、という方法もある。この方法の積極的な意味と消極的な意味については、すでに述べた。いずれにしても慎重な考慮が必要である。また、人数枠の人数の確定について国民の理解を得るように、政府は国民を説得しなければならない。

## 3 特別受入れを認められた者の処遇

### (1) 出入国管理上の処遇

第1項の「他の難民」および第2項に定めるその家族または親族の受入れには必要とされる入国許可、在留許可など出入国管理上の条件、および在留許可書の発給について、法務大臣は難民認定庁長官と協議して決定することができる。「他の難民」として受入れが認められた者には、「他の難民」としての在留許可証が発給される(第43条第3項)。

「他の難民」に与える出入国管理上の処遇が、難民および準難民に与える処遇と異なるのは、「他の難民」のなかに、各国における従来経験によれば本国での上述(第43条第1項ア)のような状態から逃れたものの流動的であったその状態が安定に向かえば本国に帰還することを希望する者がかなり多数いることによる。このような一時避難者の受入れの場合、期限付きの在留許可を与え、本国での状況に安定化に向けての変化が生じない限りその在留許可を更新する、という方法が便宜的である。したがって、本国を逃れて来た理由またはその状態変化への予測の違いによって、「他の難民」に与える出入国管理上の在留許可に付される期限が異なってくる。

## (2) 「他の難民」の受入れ地域

「他の難民」が集団で流入してくることがあり、その集団状態の維持を尊重することが受入れ後の当該者たちの心理的、社会的安定性の確保に効果的であることがある。しかしまた、社会一般からの孤立状態を招いてしまうなど、多様な事態が複雑に絡む事態の発生が考えられる。それだけに、当該者たちの受入れ地域については、慎重な配慮が必要となる。さらに、当該者がその生活上直接接するのは、地域社会である。そこで本法の規定では、地域については内閣総理大臣が、難民認定庁長官の意見を聴き、関係省庁の長及び関係地方公共団体の長と協議したうえで、決定するようにする(第43条第4項)。

生活に必要な他の処遇に対する支援については、後述する。

## 4 「他の難民」としての受入れが認められなかった場合の取扱い

「他の難民」としての受入れが認められなかった者にも、退去強制処分が確定し退去強制令が発布された場合でも出国に関して認められる必要期間の猶予に関する原則、退去先の国での迫害または拷問のおそれの有無について吟味してそのおそれがなお残っていると判断される場合の退去強制令執行の停止に関する原則、およびその吟味に関する難民認定庁長官から法務大臣への要請については、第16条2項の規定が準用される(第43条第5項)。

## VI 在留難民等に対する生活支援

### 1 基本理念

#### (1) 基本理念を掲げる意義

現行の出入国管理及び難民認定法に対しては、その法案段階から難民保護法としては不十分であると指摘され、日本国には難民保護法が存在しないと酷評された。その最も重大な理由の一つは、難民認定手続を定める出入国管理及び難民認定法があっても同法の定めはその手続だけであって、難民認定申請から難民認定後に至るまでの当該者に対する生活支援に関する法律規定がおかれなかったことにある。要するに、難民認定手続が法律上確定されても、当該者はその認定手続に従って申請から審査、さらに認定を受けるまでの間、入国不許可または在留不許可のまま、せいぜい収容センターに強制的に押込められるのでなければ、どうやって生活し得るのか。この点に対応する法律規定がなかった。

本法では、申請者、認定手続中の者、難民または準難民の認定者、「他の難民」、およびこれらの家族・親族、これらを在留難民等として該当者に対する生活支援に関する規定をおき、上記の点に応えようとしている。したがって、生活支援施策は認定申請段階から認定後にまで及ぶ。

## (2) 本法における基本理念

本法では、次のような基本理念を掲げる。

第1に、在留難民等が本邦の地域社会において安定した日常の社会生活を営むことができるよう、在留難民等の生活のための支援に関する施策が図られなければならない。

第2に、本邦に定住する意思を有する在留難民等がその定住を実現することができるようにするため、国は、地域社会の理解と協力を得つつ総合的かつ計画的に推進するものとする（第44条）。

この理念の中で、在留難民等の生活支援が地域社会に影響を及ぼすことを示唆し、その影響ゆえに地域社会の理解と協力を求めている。

## 2 生活支援施策の作成および内容

### (1) 生活支援施策作成および推進のための体制

ア. 前条の基本理念（以下、「基本理念」という。）に従って、国は、在留難民等の生活の支援に関する総合的な施策を策定し、かつ実施するものとする。（第45条第1項）

イ. その策定及び実施のための体制として、内閣総理大臣は、在留難民等生活支援のための施策及びその推進計画（以下「生活支援施策及び推進計画」という。）の作成について、関係行政機関の長と協議し、難民認定庁長官及び本法第50条に掲げる在留難民等生活支援審議会の意見を聴いて、その作成を行い、閣議の了解を求める（第2項）。その閣議了解があったときは、内閣総理大臣は、その「生活支援施策及び推進計画」を難民認定庁長官及び在留難民等生活支援審議会に報告し、かつ公表する（第3項）。

この手続は、在留難民等生活支援推進計画の変更の場合にも準用する。

ウ. 上記の施策の作成およびその推進計画を実施するための事務を処理する機関として、難民認定庁に在留難民等生活支援事務局をおく（第47条）。この事務局については前述した。

### (2) 生活支援施策の内容

生活支援施策およびその計画的な推進のための事項として、総合的には次の項目が含まれる（第46条）。

① 生活支援に関する基本的な方針

② 特に下記の施策およびその推進に関する計画事項が含まれる。

ア. 健康診断、医療の提供その他の保健若しくは医療の確保、およびその実現を図るために必要な施策。

イ. 日本語の習得の援助その他、日常の社会生活を円滑に営むことができるようにするための施策。

ウ. 住居の提供および居住の安定に必要な施策。

エ. 職業訓練の実施、就職の斡旋その他雇用の機会の確保を図るために必要な施策

オ. 就学の円滑化、高等教育を希望する者に対する就学条件の充実その他教育を受けること

が可能となるために必要な施策

カ． 社会一般及び学校教育における難民問題への理解の徹底化および人権意識の向上

キ． 母国語教育の希望がある場合、その教育への便宜の供与

- ③ 以上の各号に掲げる施策および計画事項を総合的または連携的に実施するための施策および計画事項
- ④ 生活支援を行う民間の団体との協力および連携に関する事項
- ⑤ 前各号に掲げる事項のほか、生活支援に関する施策の、総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

### 3 生活支援施策の実施に関する地方公共団体の役割

#### (1) 生活支援施策の実施について地方公共団体の役割に関する規定をおく意義

従来、わが国の社会では、難民保護問題は国の責任であって、地方公共団体など地域社会はそれにはほとんど無関係である、と見られ、一部の地域社会またはその中の民間支援団体のみがそれに直接関わる、という状況であった。しかし、本法の制度下においては、認定申請を行った者でさえ、仮滞在許可を得て政府指定宿泊所から、一定条件付とはいえ自由に外出することができるだけに、地域社会と触れ合う機会が増える。ましてや申請後6箇月経過してもなお、不認定の処分または裁決に対して争う者が、就労許可を得て政府指定宿泊所の外に居住することになれば、地域社会との接触はいつそう密になる。そうすると、地域社会の中での地方公共団体の役割は、具体的な生活支援施策の実施の面において当該者にとっても地域社会にとっても重要になる。

#### (2) 地方公共団体の役割

地方公共団体は、国の作成した施策及び計画に応じ、かつ在留難民等の生活支援に関して当該地域の実情に即したいつそう具体的な政策及び計画を策定し、実施するものとする(第48条第1項)。地方公共団体が打ち出す当該地域の実情に即した政策および計画という点に、地方公共団体の心遣いと柔軟かつ闊達な発想が期待される。

そのためにも、地方公共団体は「生活支援施策及び推進計画」のための自らの施策および計画立案、並びにそれらの実施について、国との緊密な連携を確保することが必要であり、その目的のために、在留難民等生活支援事務局と協議する(第48条第2項)。

### 4 生活支援施策の実施への民間団体の関り

#### (1) 民間団体の関りの重要性

在留難民等の生活支援に関して民間団体が果たす役割は、在留難民等にとっても、国または地方公共団体が策定した生活支援施策およびその推進計画の実施という面においても、非常に重要である。民間団体はその支援活動上、在留難民等に直接接しながら、その要請または生ずる問題に即して柔軟かつ緻密に対応することができるからである。また、その対応を通じて得た経験または問題点の所在を知らせることによって、国または地方自治体の生活支援施策およびその推進計画をいつそう充実化し、または改善することに資することができる。

しかし、民間団体の関りにそのような利点があるだけに、国または地方公共団体はその生活支援施策およびその推進計画の実施上、実際にはそれを民間団体に丸抱えさせることになりかねない。在留難民等の生活支援は第一義的に国の責任であり、民間団体の生活支援活動が補助的であること

が、忘れられ、または軽視されることがないではない。民間団体には、それぞれに専門性を発揮し得る分野があるが、同時に財政基盤の脆弱性、専門的人材の不足などいくつかの面では限界がある。それゆえに、国及び地方公共団体は、在留難民等の生活のための支援に関する施策を実施する地方公共団体及び生活支援を行う指定民間団体を支援するため、財政上の措置その他の措置を講ずることが(第 51 条)、不可欠となる。国及び地方公共団体は、民間団体のこのような利点と限界に配慮して、自らが負担すべき支援活動費および民間団体への支援金、並びに民間団体間の組合せおよび調整に配慮しなければならない。

## (2) 本法における国または地方公共団体と民間団体との間の協力関係

ア. 国または地方公共団体は、在留難民等のための生活支援施策を実施するに当たって、在留難民等のための生活支援業務を行っている民間の団体を指定して、在留難民等のための生活支援施策の実施に関して同団体と連携することができる(第 49 条第 1 項)。

本法において、国または地方公共団体と民間団体との間の協力関係の基本が、連携関係であることを明示している。このことは、在留難民等の生活支援の責任が第一義的には国にあること、国は民間団体それぞれの自立性を尊重しつつその活動を要請することを意味している。

イ. 上記の目的で民間団体を指定するのは認定庁長官であるが、同長官は、指定されるべき団体について在留難民等生活支援審議会の意見を聴き、生活支援事務局長に諮ったうえで決定する(第 2 項)。指定された団体は、在留難民等生活支援事務局に登録される。在留難民等生活支援事務局長は、その登録について、難民認定庁長官を通じて内閣総理大臣及び当該地方自治体に報告する(第 4 項)。

ウ. 指定された団体は、在留難民等のための生活支援施策の実施に関して、国または地方公共団体との緊密な連絡の確保に努める。

エ. 生活支援に職務上関係のある者は、その職務を行うに当たって、在留難民等の心身の状況、そのおかれている環境等を踏まえて、在留難民等の人権に十分な配慮をしなければならない(第 50 条第 1 項)。

この原則は、民間団体の生活支援活動に関わる者のみに適用されるのではなく、在留難民等の生活支援に関わる国および地方公共団体の関係者全員にも及ぶ。ただ、生活支援に職務上、直接および頻繁に関わるのは、民間団体の関係者である。その理由によって、その条文を配置した。

上記の留意原則に沿って、指定民間団体に所属する者を含む生活支援に職務上関係のある者が在留難民等の人権への尊重に関する理解を深めるようにするために、国または地方公共団体は、これらの者に対してその理解を深めるのに必要な研修および啓発を行う(第 50 条第 2 項)。

## VII 在留難民等生活支援審議会

### 1 在留難民等生活支援審議会の目的

難民認定庁に、在留難民等生活支援審議会(以下「審議会」という。)をおく(第 52 条第 1 項)。在留難民等生活支援審議会は、すでに述べた「生活支援施策及び推進計画」の執行に関する事項を調査し、審議する(第 53 条)。

### 2 在留難民等生活支援審議会の権限および同審議会への協力

#### (1) 権限

本審議会は、上記の目的に沿って「生活支援施策及び推進計画」の執行に関する事項を調査し、審議する。単に審議するばかりではなく調査を行う点に、特色がある。ただし、その調査および審議は、内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて行う。審議会が審議し、または調査し得る事項は、本法の規定によりその権限に属せられた事項である（第 53 条第 1 項、第 2 項）。

## (2) 関係行政機関等からの協力

審議会は、その所掌事務を遂行するために必要と思料するときは、関係行政機関の長、関係地方公共団体の長その他の関係者に対し、資料の提供、意見の開陳、説明その他の協力を求めることができる(第 54 条)。

## (3) 審議会の構成員

審議会の構成員は、内閣府、外務省、法務省、財務省、総務省、厚生労働省及び文科省それぞれの閣僚、難民認定庁長官、並びに地方公共団体の代表、国連難民高等弁務官事務所の代表、難民保護に関する活動を行う民間団体の代表、及び難民保護問題に関する有識者とする(第 52 条第 2 項)。民間の団体の代表及び有識者の人数については、上記の各省代表の総人数と極端に均衡を欠くことのないように配慮し、生活支援事務局長が、認定庁長官との協議のうえで、決定する(第 3 項)。

さらに、検討すべき問題によって必要と思料するときは、他の官庁代表などを本審議会の構成員に加えることができる。他の官庁代表及び他の地方公共団体の代表については、同事務局長が認定庁長官と協議し、その協議結果を認定庁長官が内閣総理大臣に提案する。それ以外の他の代表については、同事務局長の提案を受けて認定庁長官が決定する（第 52 条第 4 項）。

UNHCR 代表および民間団体が構成員として加わる点においては、難民問題協議会の場合と同様である。しかし、地方公共団体代表が参加する点が難民問題協議会の場合と異なる。

また、難民問題協議会は難民認定庁の中で組織的には最高位の協議機関であって、その検討事項は、難民問題全般にわたり、在留難民等の生活支援問題にも及ぶ。これに対して、在留難民等生活支援審議会は、組織的には難民問題協議会の下位に位置するが、在留難民等生活支援問題に関する審議および調査に関していっそう専門的である。

【本間 浩 文責】