

2023年5月25日

参議院法務委員会 参考人意見陳述

全国難民弁護団連絡会議代表

弁護士 渡 邊 彰 悟

本日は参考人として招請をいただき感謝申し上げます。

私は1992年にミャンマー人難民の問題に触れ、30年以上にわたり難民の事件にかかわり、そして現在は全国難民弁護団連絡会議の代表を務めています。

はじめに

私からは、日本が難民条約締約国としての義務をいかに履行できていないのか、その実態を明らかにしたいと存じます。

率直に申し上げます、私が30年間入管の難民行政とお付き合いする中で、その実質的な変化を感じたことはありません。資料1-1の統計にもみられるとおり、90年代は、毎年一人という年も多く、異議は全く機能しない、数字の上でも明らかな難民鎖国の状態がありました。

このときも、難民申請者は、危険が待ち受ける母国への送還をおそれて生活をしていました。

そして、いまも、命をも奪われるかもしれない本国に送還されてしまうのだろうか、そんな不安な日々の中で難民申請者は暮らしています。仮放免出頭の際には、再び收容されそのまま飛行機に乗せられるのではないかという不安で一睡もできずに出頭する、そんな声をずっときいてきました。

その人たちにとって最後の頼みの綱は送還停止効でした。その最後の頼みの綱を切ろうとするのが今回の閣法です。受け入れることは絶対にできません。

<統計から>

資料1-1は、条約加入後の全体の難民認定数の統計です。日本の難民保護がずっと低調であることがわかります。難民鎖国と呼ばれた状況に基本的な変化はありません。

ん。2005 年以後難民審査参与員が登場しますが、2010 年代は一次の認定率は 1% 未満、不服申立ての段階でも、2013 年以後 1%に満たない状態です。2022 年は日本大使館関係のアフガニスタン人が多く、難民認定者の 4 分の 3 をアフガニスタン人が占めていたことが数字に影響している特殊な事情であって、大きな変化があったとみることはできません。

資料 1-2 は、ミャンマー人保護の 2016 年以後の統計で、日本と G7 等の国と比較しています。日本ではクーデターの前年まで完全にゼロ、ミャンマー情勢に鑑みればあり得ない状況です。G7等の諸国は同時期にも、平均的にみてもアメリカで 20% 以上、そのほかではほぼ 30%を超える認定となっています。2021 年 2 月のクーデター以後日本でも 2 年で 58 人の認定が出ましたが、他国と比較してもいかに日本の保護ができていないのかがわかります。この大きな要因は、入管が所掌しているがゆえの限界ですが、そもそも出身国情報も理解されていないことに起因します。2016 年は NLD 政権が誕生した時ですが、軍の圧倒的な権力が維持されていました。ところが入管は NLD 政権以前からミャンマーは民主化されたのだとの認識にたつて保護を止めてしまっていました。ロヒンギャはもちろん、少数民族への圧倒的で衝撃的な人権侵害の国連等での報告がありながら、その情報は無視され、ミャンマー難民は 2021 年のクーデターが起きるまで忘れ去られかのようなようでした。クーデター後の保護も十分とはいえません。緊急避難措置はあくまで一時的な保護ですが、ようやく今年になって保護された人もおり、“緊急”と言えない状態がありました

資料 1-3 は、トルコ出身者の日本と他国の難民認定状況です。日本はずっとゼロ行進ですが、G7等各国では高い認定率での保護が実現されています。2016 年以後でみるとフランス 25%が最低ラインで、カナダは 72%の認定率となっています。

この二つの国の受け入れ状況をみても、いかに入管が難民を保護できていないかがわかります。

この点に関連して、最近の複数回申請者の実態についてもご説明します。**資料 3** をご覧ください。2020 年から 2022 年の複数回申請者数を示しています。2021 年 2022 年は 1200 人を超えました。ただ、この申請者の内訳をみると、やはりトルコ・ミャンマーの占める割合の高いことがわかります(2021 年は 57%、2022 年は 30%)。これは、複数回申請者の中に保護を必要としている人たちがいること、この人たちを適正に保護

できていないことを示しています。もう一度資料 1-3 のトルコの他国の認定状況をみてください。これだけ認定されていれば、再度の難民申請をする必要はありません。複数回申請者が増加し割合が増えているのは、濫用でもなんでもなく、ただただ帰国することによる迫害のおそれを回避する必要がある申請者が存在するということです。

< 参与員制度の問題 >

難民審査参与員制度についても、2013 年以後毎年 99%以上の不認定率となっており、その機能不全ぶりが明らかです。2013 年は法務大臣が参与員の認定意見を覆して逆転不認定とした判断が多く示された年でもあります。2013 年から 2015 年の 3 年間で 29 件中 13 件、4 割のケースで逆転判断がされました。

< 判決結果から >

参与員制度の問題を理解するために、資料 2-1 の最近の難民勝訴判決を 10 例示しました。いずれも参与員が不認定とした案件が裁判所によって間違っているとされたわけです。

今年に入ってから、3 件の勝訴判決が出ています。

2 番目のウガンダ大阪判決 LGBT ケースに着目してください。

- ① LGBT ケースについて適切な判断ができていないことがわかります。
- ② しかも、このケースは、参与員側の判断で、口頭意見陳述、つまり対面の聞き取りを、実施しないで不認定にしています。実施しなかった理由が資料 2-2 にあります。そこには「... 申立人の主張にかかる事実が真実であっても、何らの難民となる事由を包含していない」という驚愕の理由が示されており、難民性の判断を参与員が専門的にできていなかったかがわかります。

参与員の発言として、「難民がほとんどいない」ということを述べられ、それが閣法的前提とされていますが、絶対にそんなことはありません。実際に、ロヒンギャやカチン等の少数民族の人たち、トルコクルドの人たち、そして様々な国で迫害を抱えて逃れてきている人たちが私たちの前にいるのです。その人たちの存在がみえていないのでしょうか。

＜難民認定機関としての禁じ手をうった入管＞

入管は、単に申請内容を正確に受け止められないだけでなく、難民認定機関としてはあるまじき本国での調査活動を行いました。資料 4-1～4-3 見てください。

当然ですが、申請者は、自分たちの申請内容が、本国の当局に伝えられるとは思っていません。そんなことがされるのであれば、申請はしないでしょうし、申請内容が本国当局に伝われば迫害のリスクが一層強くなります。入管はトルコ・クルド申請者の個人情報トルコ当局に開示して、申請内容の調査をしてしまったのです。

資料 4-9 にみられるように、UNHCR は、このような調査活動に対して、難民条約締約国は「出身国当局とのいかなる情報の共有、さらには出身国にその国民が庇護申請をした事実を通知することも控えなければならない」と強く注意を喚起しました。

ところが、入管は平成 24 年 5 月付け難民審査資料トルコ編の中に、かかる調査の内容をそのまま残し(資料 4-4)、2020 年に行われた訴訟でも、証拠として提出しています。禁じ手をうったことへの反省もなければ、みずからの調査によって後発的なリスクを生じさせてしまった人たちへの保護も実施しないままです。この人たちの中に複数回申請者も含まれます(資料 4-7 参照)。

このような調査を入管が実施したという事実は、入管が難民調査の任にふさわしくないことを端的に示しています。出入国管理という姿勢が前面に出てしまうというだけではなく、申請者が訴えている迫害の理由となる事情を本国の迫害主体に開示し、更なる迫害のおそれを発生させた機関のどこが難民認定機関としてふさわしいというのでしょうか。

また、資料 8 をご覧ください。入管は、チャーター便を使って難民申請者を送還し、その際に、現行法にある送還停止効を免れるために、難民不認定を通知する日と送還執行の日を同じ日になるよう調整しました。これについて裁判所は「難民不認定処分に対する異議申立棄却決定の告知を送還の直前まで遅らせ、同告知後は事実上第三者と連絡することを認めずに強制送還したこと」が裁判を受ける権利を奪っているもので違憲であるとの判断を下しました(資料 8)。

送還停止効がある現状においてすら、入管はこのように脱法的に憲法に反する行動をとっていました。難民申請者の人たちは難民の結論の告知をされる機会に収容され送還されることが怖いと口々に語っています。このチャーター便事件のように、実際に

告知と同時に拘束され空港に連れて行かれ送還された事例を知っているからです。

<上陸時の庇護希望について>

さらに、上陸時において保護を希望する者に対する取り扱いにおいても大きな問題があります(資料 5)。

入管は真の難民は空港で申請するあるいは上陸後直ちに申請するものだと主張しておりますが、実際に空港での一次庇護上陸許可申請も含めた庇護申請の入管による受付数は、この数年間極端に少なくなっています。既に紹介したウガンダケースも入管から「上陸不適合」とされて、すぐに難民申請をしましたが、退去強制の手続きが始まり、收容され、一次不認定と退去強制令書が同時に出ています。このような、上陸時に庇護申請者を拒絶する態度が、空港での申請を減少させているのです。入管は、「適正な難民認定実務の履行」を口にしますが、具体的な行動はその謳い文句に反しています。

<あるべき難民認定実務>

以上述べてきたような多くの問題を内在的に抱える入管のもとで、閣法では、“3回目の申請の際に難民認定など行うべき相当の理由がある資料を提出した者は、送還停止効は解除されない”としていますが、申請者を何としても送還したいと考えている入管が「相当の理由」を的確に判断できるとは思えません。実際に、どんなに出身国情勢が変わっても、新たな証拠を出しても、前の不認定処分のおりとしか再申請の不許可理由には書かれないこともあります。

阿部参考人が述べていたように、難民認定は事実の確認行為です。裁量判断でも政治判断でもありません。入管も含め、その点に争いはありません。当然判断過程の透明性も要求されます。

ところが、実際にこの難民認定行為を誰がしているのかについては、まったくわかりません。そこにはまったく透明性はありません。一昨年の入管法改正法案の審議において、元法務政務官であった方が、入管から上がってきた認定意見を客観的証拠がないから覆したと述べられていました。一昨年の法案審議の時の衆院法務委員会議事録資料 6-3 の 9 頁の中に述べられています。これはいったいどういうことだったので

しょうか。命からがら本国から逃れてくる申請者は客観的証拠をもっていない、その前提の中での的確な難民不認定が求められています。これが難民法のもっとも基本となる認識であることは当然ですが、より根本的に制度的な問題として指摘できるのは、難民認定の判断が申請者にとって見える形で運用されることがなく、透明性を欠いている証でもあるということです。現行制度のもとでは、難民調査官には判断権限がなく、結局難民の最終的な決定が入管庁の霞が関の中で決まっている構図も、間接審理、書面審理であって、申請者にとって釈明する機会も与えられないこととなります。どれほど調査官の素晴らしい育成が行われようと、研修を受けていない誰か、入管庁本庁や法務省の幹部の一存で決定されるシステムが変わらない限り、「難民の認定等を適正に行う」「保護すべき人を保護する」ことの実現は不可能です。

独立した難民認定機関の創設することのないままに、つまり、適正な難民認定実務の確立のないままに送還停止効を外すという閣法は受け容れられません。

いま日本に求められるのは、難民を本国に送還される恐怖からの確に解放し、難民が日本で精神的・物理的抑圧を受けないシステムを構築することです。そのためにいまずべきことは送還停止効の解除ではなく、難民の最後の砦となるための制度の構築です。独立した認定機関こそが最後の砦にふさわしく、その創設がいま求められています。私たちは、日本にとって、それが、難民条約の前文にある「難民問題の社会的及び人道的性格を認識して、この問題が国家間の緊張の原因となることを防止するため可能なすべての措置」そのものだとは確信しています。

ありがとうございました。

以上