

難民認定における申請者の手続的権利保障

行政手続段階を中心に

山 本 理 絵

(法学専攻 リーガル・スペシャリスト・コース)

はじめに

第一章 申請者の法的地位の保障 平成16年入管難民法改正の効果と問題点

第一節 平成16年法改正における主な改正点とその効果

第二節 改正以前の課題

第三節 改正後の残された課題

第二章 日本における難民認定手続とその要件

第一節 難民認定手続の法的根拠とその仕組み

- (1) 難民認定の法的根拠
- (2) 難民認定手続の仕組み
- (3) 難民の定義

第二節 認定における要件

- (1) 難民認定における立証基準
- (2) 難民条約における各要件の解釈

第三章 難民認定の特殊性と申請者の立証責任

第一節 行政手続法の適用可能性

第二節 難民認定手続における処分の性質

- (1) 難民の特性
- (2) 手続段階における異質性
- (3) 認定処分による受益性
- (4) 行政処分としての特異性

第三節 立証責任の配分 名古屋地裁平成15年3月7日判決をふまえて

- (1) 立証責任の概念
- (2) 立証責任の負担

第四章 難民調査官の役割と調査のあり方

第一節 難民調査官の役割

第二節 難民調査官の調査結果とその影響

第三節 法務大臣の調査義務と難民調査官

第五章 申請者の手続的権利保障

第一節 難民認定手続の透明化

第二節 信憑性判断のために求められる保障

おわりに

はじめに

我が国は、1981年に難民条約に加入し、国内法である出入国管理及び難民認定法（以下、入管難民法とする。）を整備してからまもなく30年を迎える。これまで長らく、日本は「難民鎖国」だと言われ続けてきた。その原因の一つに挙げられるのが、手続の不透明さである。もちろん、既定の提出書類は存在する。しかし、いざ、難民認定の申請を行おうと思っても、自らの難民該当性を主張するために、何をどの程度証明しなければならないのかが不明確なのである。入管難民法は、平成16年に大幅な改正が行われ、難民認定制度が大きく変更され、新たに整備され改善された問題もある一方、今なお残るまたは新たに発生した問題もある。そこで、本稿では、難民認定制度を概観し、改正による変更点をふまえたうえで、これらの課題について論じたい。

これまで、難民認定について論じた論文は数多く存在するが、そのほとんどが国際法の観点からによるものであった。そのため、難民認定手続は行政手続の一つであるにもかかわらず、行政法からのアプローチに欠けていた。よって、本稿では、行政法の観点から難民認定手続を中心として、国際法の観点も取り入れて論じることとした。

難民認定手続には、他の一般行政手続とは異なる特殊性が多く見られる。本稿においては、難民認定手続の現状を調査していくうちに明らかとなった問題点を、その特殊性を指摘した上で検討していく。そして、行政法の観点を中心として、手続上の何が難民認定手続を困難にさせているのかを明らかにし、申請者の手続的権利保障のあり方を検討したい。

なお、本稿を執筆する上で、調査の方法として、情報公開制度を利用し

て法務大臣に対する情報開示請求を行うとともに、難民支援を行う財団及びNPO法人の職員にインタビューを行った。情報開示請求で得られた文書は、難民調査官が用いる「難民認定実務取扱要領（平成23年度版）」であり、これを適宜参照する。

第一章 申請者の法的地位の保障 平成16年入管難民法改正の効果と問題点

入管難民法はこれまでに幾度となく改正が繰り返されてきた法令であるが、その中でも、難民認定手続に関連して重要な改正が平成16年の法改正である。なぜなら、法整備後、これまで大きな改正がされてこなかった難民認定制度が見直され、制度の撤廃・新設など、その制度内容が大きく改められたからである。本章においては、平成16年の法改正によって変更された点と変更による効果をふまえたうえで、改正前に問題として指摘されてきた点や改正後も残る問題点について論じる。

第一節 平成16年法改正における主な改正点とその効果

難民のより適切かつ迅速な庇護を図る観点から、平成16年の法改正によって難民認定手続に関して変更された点は主に次の5点である。60日ルールの撤廃、仮滞在許可制度の創設、難民認定申請をし、仮滞在許可を得た者に対する退去強制手続を開始・進行しないこと、及び、仮滞在許可を得なかった者に対する送還の停止、難民認定処分を受けた一定の者に対する定住者の在留資格の自動的付与、及び、難民不認定処分に対する異議申立手続への難民認定参与員の関与である¹⁾。本改正による効果として、改正前は切り離されていなかった難民認定手続と退去強制手続が分離され、それによって仮滞在許可制度が新設されたことが挙げられる。このことから、難民申請者の申請中の法的地位が確立されることとなり、難民申請者に対する保護が以前より手厚くなったと評価できる。

第二節 改正以前の課題

いわゆる「60日ルール(60日要件ともいう)」とは、日本の難民認定制度創設時から改正入管難民法の施行まで存在してきた、本邦への上陸日から60日以内に難民申請をしなければならないという、申請期間についての制限規定のことである²⁾。以前の難民認定手続においては、この「60日ルール」が難民認定申請者にとっての大きな壁となっていた。なぜなら、当時の入管当局はこの「60日ルール」に基づき、60日を過ぎた申請について、申請期限を過ぎているという理由のみで難民の認定を行わない処分を下していたからである。つまり、申請が60日以内でなければ、難民該当性の有無の判断に踏み込むことなく難民不認定となっていたのである³⁾。これによって、難民と認定されるべき難民該当性のある者が、難民と認定されないという問題が指摘されていた。加えて、改正前「日本の難民認定数は、難民条約の締約国である諸国の中で突出して絶対数が少なく、異常ともいふべき状況にあったが、多くの事案が60日要件で門前払いの不認定処分を受けていた事情からすれば、まさに60日要件こそが難民鎖国という日本の状況を生み出した元凶であったと言っても過言ではない。」⁴⁾とさえいわれていたのである。

また、改正前の入管難民法では、退去強制手続と難民認定手続は別個のものとしておらず、難民認定手続と退去強制手続が同時に進行する事態が発生していた。このため、難民認定を申請したものの、認定・不認定の処分が出る前に退去強制事由に該当してしまい、収容されるケースが多発していたのである。これは、法改正以前には、日本が「難民」もしくは「難民認定申請者」という在留資格を認めていなかったことも関係している。さらに、在留資格を有しない不法入国者や不法滞在者は法的地位が不安定であり、難民申請を行っても自動的に退去強制手続が進むため、雇用機会に恵まれなかったり、医療を含む社会的サービスを受けられない等の問題も指摘されていた⁵⁾。

他方、仮滞在許可制度は、難民認定申請をした外国人で在留資格を取得していない者に対し、難民認定手続が終了するまでの間、法務大臣が仮滞在の許可を付与するもの⁶⁾であり、仮滞在の許可を得た者には収容はない⁷⁾。よって、この制度は、在留資格を有しない難民申請者の申請期間中の法的地位を安定化させるものだといえる。

第三節 改正後の残された課題

平成16年の法改正は、前節の問題点を改善するものであり、研究者からも一定の評価を得ているが、一方でなお残る問題も指摘されている。それは、難民認定申請者の手続的権利保障が不十分であるというものである。具体的には、信憑性判断について不透明すぎるという問題や、認定申請手続中におけるインタビューの回数が少なすぎるという問題が指摘されている。信憑性判断については、難民認定・不認定処分が出される際に不認定処分の時のみ理由が開示されるため、どのような場合に信憑性があると判断されているのかが明らかでない⁸⁾。インタビューについては、少ない場合1回しか機会が設けられず、そのようなインタビューで適正な判断ができるのか疑わしい。また、仮滞在許可制度によって申請者の法的地位が保障されたといわれているが、実際に仮滞在許可件数をみると、その件数の少なさから本当に保障されているといえるのか疑問が残る⁹⁾。加えて、異議申立手続においては難民参与員が認定判断に参加することとなるが、参与員制度においても不認定とされた処分が裁判でひっくり返され認定判断を得る事件が数件存在することから、参与員の信頼性に疑問の声も上がっている¹⁰⁾。

第二章 日本における難民認定手続とその要件

難民の保護は、国際社会に求められた責務であり、難民条約に基づいて条約批准国はそれぞれ国内法を整備し、難民認定手続を経て難民の保護を

行っている。本章では、我が国の難民認定手続がどのように整備・運用されているのかを概観し、条約の文言から難民と認められるために必要な要件を、行政実務や学説及び裁判例、「難民認定基準ハンドブック」におけるそれぞれの解釈ごとに論じる。「難民認定基準ハンドブック」は、UNHCR¹¹⁾ 駐日事務所発行の「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 (改訂版)」のことを指す(以下、ハンドブックとする)。これは、難民条約に基づいて本条約の統一的な解釈を推し進めるために、UNHCR 執行委員会構成国の委託によって、UNHCR が作成したものである。

第一節 難民認定手続の法的根拠とその仕組み

(1) 難民認定の法的根拠

我が国は、1981年に難民条約に加入し、翌年の法改正を経て、難民認定に関する規定を持つ入管難民法が制定された。これが日本の難民認定における基準法となっているが、難民認定については入管難民法第61条の2に規定があるのみである。すなわち、第61条の2では、「法務大臣は、本邦にある外国人から法務省令で定める手続により申請があったときは、その提出した資料に基づき、その者が難民である旨の認定を行うことができる」と規定されている。これが難民認定の根拠規定とされる。

(2) 難民認定手続の仕組み

次に難民認定手続がどのように進められるのかについて述べる。

第一次手続は、難民認定申請者が申請書¹²⁾を提出するところから、法務大臣がその申請に対して認定、不認定の処分を決め、その通知を行うところまでを指す。第一次手続においては、まず、難民認定申請をすると、地方入管首席入国警備官等(地方入管難民調査部門)によって受理(受理台帳への記載と申請受理票の交付)される。その際、退去強制対象者からの申請を受理した場合には、首席入国警備官へ通報することとなっている。

次に、地方入管局長が本省（法務省）入管局長に申請書の写しと受理報告書を送付した後、基礎調査（関係記録精査，問題点整理，出入国・在留状況等の照会）や調査計画策定がなされる。その間、インタビュー（供述調書の作成）や、その他の事実の調査，証拠資料・証拠物の提出などが行われる。以上で得られた供述や資料に基づき、地方入管担当難民調査官によって調査報告書¹³⁾の作成がなされ、事案概要書¹⁴⁾が作成される。続いて、それらを地方入管局長へ報告し、地方入管局長が処分にかかる意見を記入して、本省入管局長宛てに進達（案件によっては請訓）する。そして、本省入管局によって審査と処分の決定がなされ、第一次処分（認定又は不認定）と地方入管局長への通知（法務大臣又は地方入管局長名義）を経たうえで、第一次処分の告知（難民認定証明書）交付または不認定通知書、（不認定の場合）異議申立手続や行政訴訟の教示が地方入管局長により行われる¹⁵⁾。

第二次手続は、第一次手続における処分に対して異議がある場合に、異議申立を行い、法務大臣がその異議に対して理由がある、または、理由がないとの決定をするものである。第二次手続においては、地方入管首席入国審査官（地方入管審判部門等）に異議申立が受理されると、申述書用紙及び口頭意見陳述申立書が交付される。その際、退去強制対象者からの申請を受理した場合には、首席入国警備官に通報する。そして、地方入管首席入国審査官が原処分担当部門の首席入国審査官に記録送付を依頼する。地方入管局長は、法務省入管局長に異議申立書の写しと受理報告書を送付する。地方入管事務局長は、難民調査官と担当参与員（班）に事件を配分する。基礎調査，担当参与員への事件概要説明，口頭意見陳述・審尋実施時期検討，審理計画策定，必要があればインタビューや事実の調査が行われている。その後、地方入管担当難民調査官が事件概要書の作成を行い、担当参与員への説明も行う。口頭意見陳述と申述書の提出は異議申立人もしくは代理人が行う。難民審査参与員や担当難民調査官の前で、口頭意見陳述をし、難民参与員による事実や供述に基づく協議及び意見の提出を経

て、担当難民調査官は意見書を添付したうえで地方入管局長へ報告する。地方入管局長は、事件概要書、口頭意見陳述・審尋調書、担当参与員の意見書の写し、及び関係記録を添えて本省入管局長宛てに進達する。そして、法務大臣によって、異議に対する決定が行われ、決定の告知が地方入管首席入国審査官等によってなされる¹⁶⁾。

以上が難民認定における一次的及び二次的手続の概要であるが、以下では上記手続の中で基準とされる、難民条約における難民の定義の各要件を各解釈主体によって分けて示すこととする。

(3) 難民の定義

難民の定義について、入管難民法第2条3号の2は、「難民条約1条の規定又は難民議定書1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう」と規定している。

難民条約1条は、同条約にいう「難民」の定義を定めたものであるが、一般的な難民の定義を定めたものが同条A(2)、C、及びFである¹⁷⁾。難民議定書1条2項において、「この議定書の適用上、『難民』とは、……難民条約第1条A(2)の『1951年1月1日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』という文言が除かれているものとみなした場合に同条の定義に該当するすべての者をいう」¹⁸⁾旨が定められている。したがって、難民議定書及び入管難民法のいう「難民」とは、「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又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそ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ることができない者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者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者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者」をいうとされる¹⁹⁾。

本条約に基づいて作成された UNHCR のハンドブックは、各国の難民認定手続において条約を解釈する際の国際基準として用いられ、また、裁判所において解釈の拠り所として扱われるものである。しかし、日本の行政解釈では、同ハンドブックに法的拘束力は認められないとされる²⁰⁾。また、平成16年法改正前の裁判例ではあるが、裁判例においても「難民該当性に関する UNHCR の規定を補足的手段として参照すべき必然性はない」と判示したものが存在する²¹⁾。一方、米国においては、「UNHCR のハンドブックは、難民議定書の解釈にあたって重要な指針を提供する。ハンドブックは、議定書が規定する義務の内容の明確化に有用であると広く解されている」と述べた判決があり、ハンドブックの位置づけは日本とは対照的であるとの評価も存在する²²⁾。

第二節 認定における要件

(1) 難民認定における立証基準

難民認定手続における「立証基準」とは、難民申請者がその主張の真实性について、認定機関を説得するためにどの程度まで立証しなければならないかの基準をいう。したがって、難民認定を申請する者にとってその基準の対象は、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」であると解される²³⁾。また、難民該当性が認められるためには、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」が「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又は政治的意見を理由」とするものでなければならないとされている²⁴⁾。以下では、それらの要件を具体的に検討していく。

(2) 難民条約における各要件の解釈

① 「迫害」

「迫害」の概念について、行政解釈では通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑

庄と解しており、裁判例²⁵⁾においてもこの解釈が採用されている。一方、学説においては、他国の行政解釈や裁判例によると、生命又は身体の自由以外の法益の侵害も迫害に含まれると解されているため、日本においてもそのように解釈の範囲を広げるべきとの意見がある²⁶⁾。ハンドブックはさらに広い解釈を採っており、人種、宗教、国籍、政治的意見又は特定の社会的集団の構成員であることを理由とするならば、生命又は自由に対する脅威だけでなく、その他の人権の重大な侵害もまた迫害を構成すると示している²⁷⁾。

□ 「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」

次に、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」がどのような意味かについては、行政解釈と裁判例、ハンドブックにおいて主観的事情と客観的事情が必要と示されている²⁸⁾。まず、主観的事情とは、当該人が迫害を受けるおそれがあるという恐怖を抱いているという事情であり、客観的事情とは、通常人が当該人の立場に置かれた場合にも迫害の恐怖を抱くような事情をいう。また、ハンドブックは、「ある国の政府によって民族浄化が図られていることが明らかであるなどの場合はともかく、そうでなければ、当該政府が特に当該人を迫害の対象としていることが明らかになるような個別で具体的な客観的事情があることを要する」とまで述べている²⁹⁾。学説においては、先に述べたような、「本国で迫害の対象として個別に把握されていることが明らかになるような事情が必要であるという現在の行政解釈は狭きに失する」という批判がある³⁰⁾。また、客観的証拠はあくまで参考資料であり、決定的なのは信憑性の判断であるとの指摘もある³¹⁾。しかし、入管難民法上も同施行規則上も、認定プロセスについては具体的な規定がないため法令上はきわめて不透明との指摘がなされている³²⁾。

Ⅷ 「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又は政治的意見を理由」

難民該当性が認められるためには、迫害を受けるおそれがあるという十

分に理由のある恐怖が、「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又は政治的意見を理由」とするものでなければならない。また、さらに踏み込んで、特定の社会的集団の構成員であることについては、女性が特定の社会的集団に該当するという解釈が行政解釈及び裁判例で概ね採用されている³³⁾。学説では、条約上の迫害の理由は、迫害の危険に寄与するものでなければならないが、唯一あるいは主要な原因でなくともよいと解されている。例えば、ハズラ人がタリバンから、単に民族及び宗教を理由に迫害されていたとは認めがたいと判示した裁判例³⁴⁾に対して、学説は、国内紛争状態では民族的・宗教的要因はしばしば戦闘員が残虐な行為を行う動機の一部となるのであるから、民族的・宗教的要因は迫害の理由となるべきであるとの意見が主張されている³⁵⁾。ハンドブックでは、申請人自身が怖れている迫害の理由を知らないこともしばしばありうるのであって、申請人が自らの事案において詳細にその理由を特定しうる程度に分析する義務を持つわけではないとして、理由を広くとらえる立場にあるといえる³⁶⁾。

（二）「国籍国の外にいる」

行政解釈においては、国籍国を持つ者は国籍国の外にいること、無国籍者は常居所を有していた国の外にいることと定義されており、また、迫害のおそれがあるためにこれらの国から逃れた場合だけでなく、国籍国又は常居所国を離れた後に迫害のおそれが生じた場合も含むと解されている³⁷⁾。学説及び裁判例では詳細に述べたものは見当たらない。ハンドブックにおいては、「この要件は、国籍を有する難民申請者の迫害の恐怖はその国籍国に関連するものでなければならない」ことを示しており、「しかし、必ずその者が非合法にその国を去ったり又は十分に理由のある恐怖の故に国を去ったものでなければならないことを意味するものではない」と記載されている³⁸⁾。

ホ 「その国籍国の保護を受けることができない者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者」

行政解釈では、難民該当性が肯定されるためには、本国の保護を受けられない者であるか、または本国の保護を受け入れることを拒否する者でなければならないと解される。学説においても、「難民条約は、国家が自国の市民を重大な危害から保護しない又はできない場合に国際社会が代わって保護する、代理/代替保護の理念に礎を置くため、たとえ国家の制度が整っていても、また、たとえ政府の意思があったとしても、非国家主体から受ける迫害の恐れが十分に理由のあるものであるなら国家の保護はないというべきである」³⁹⁾とされ、行政解釈と同じように解釈していると考えられる。裁判例については、詳細に判示したものは見当たらない。ハンドブックにおいては、本国の保護を受けられない場合として、戦争、内戦、その他の重大な騒乱が発生している場合や、当該人に対して保護が拒否されている場合(旅券の発給や有効期限の延長の拒否、本国への入国拒否等)を挙げている⁴⁰⁾。

第三章 難民認定の特殊性と申請者の立証責任

次に、難民認定手続が一般の行政手続と異なって、どのような特徴を持つのかについて述べたうえで、それがどのように立証責任と関連するのかを考察する。

第一節 行政手続法の適用可能性

一般の行政手続においては行政手続法が適用されるが、難民認定手続においては行政手続法が適用除外となっている(行政手続法第3条第1項10号)。同項7号~16号までの処分は、処分等の主体と相手方との関係が特殊であるものや、相手方に関し一般国民とは異なる特殊性が認められるため適用除外とされていることから、難民認定においてもこれにあてはまる

として除外事項に区分されているのである。

しかし、学説においては、難民認定は自由裁量色の強い他の入管行政処分（外国人の出入国や帰化等）とは異なり羈束裁量行為であるため、難民認定手続には透明性の向上をめざす行政手続法の準用が考慮されてしかるべきとの指摘もある⁴¹⁾。

第二節 難民認定手続における処分の性質

(1) 難民の特性

難民は、次の点で移民や不法滞在者とは異なる。難民は、本邦に逃げてくるのであり、行き先の選択の余地が限られている。また、正規の渡航証明証を用意することが難しいだけでなく、母国に連絡することや訪問することが難しい。そして、帰国することができないのである。それはつまり、母国での保護が受けられないことを意味する。よって、難民申請者は本来的に自らが難民であることを証明できるような客観的な証拠を持って国籍国を脱し、日本で申請をすることが困難であるといえる。

(2) 手続段階における異質性

難民認定手続は行政手続の一つであるが、申請そのものが一定の利益を生じさせる性質を持つ点で、他の多くの行政手続が申請に対する処分をしてはじめて所与の利益を生じさせる点と異なる。具体的には以下の利益が挙げられる⁴²⁾。在留資格を有する者は難民認定手続中は在留期間が更新される、外務省予算による保護措置を受けられる、在留資格を有しない又は在留期間を超えて滞在する者（不法入国者、不法滞在者）は、仮滞在許可を受けることができる（入管難民法61条2の4に規定されている適用除外要件を満たさない場合⁴³⁾、仮滞在許可を受けた者は退去強制手続が停止される⁴⁴⁾、仮滞在許可を受けていない者についても、難民認定手続が継続している間は退去強制令書による送還の効力は停止される⁴⁵⁾。

(3) 認定処分による受益性

難民認定処分を受けた申請者は、滞在や就労の面で利益を得ることができる。具体的には、難民認定を受けた外国人は、永住許可要件の一部緩和、難民旅行証明書の交付、国民年金、児童扶養手当、福祉手当などの受給資格が得られるなどの権利又は利益を受けることができる⁴⁶⁾。

以上の二段階において利益を得ることができるため、難民認定手続及び難民認定処分は受益的と考えられる。

(4) 行政処分としての特異性

難民認定及び不認定処分は、事実のあてはめ行為であり、自由裁量ではないとされている⁴⁷⁾。事実のあてはめ行為であるのならは羈束裁量といえるのではないと思われるが、はっきりと羈束裁量処分に該当するともいえない。本来、一般的な行政手続において、羈束裁量処分は明確な基準を持っており、その基準に当てはめることで処分の判断がなされるものである。しかし、難民認定手続においては、判断時に必要となる明確な審査基準が存在しない⁴⁸⁾。基準は存在しないけれども裁量はないという点で、他の一般行政手続と性質を異にするため、一概に羈束処分であると断言することもためらわれるのである。これらの特殊性が難民認定手続に存在するために、後述する立証責任や調査義務、審査基準を検討するうえで他の行政手続と全く同様に解することができず、難民認定手続に限った検討が必要となるのである。

第三節 立証責任の配分 名古屋地裁平成15年3月7日判決をふまえて

(1) 立証責任の概念

立証責任の概念については、国際難民法上、二つの概念が存在すると考えられる。まず一つ目は、「難民認定手続における証拠の提出及び調査のあり方といった場面を念頭においた、難民認定手続において事案の解明に協力すべき申請者と認定機関の義務はどのようなものか」という観点からの

もの（以下、難民認定手続における証拠の提出及び調査のあり方を念頭においた立証責任という）⁴⁹⁾である。二つ目は、裁判において、「審理が尽くされてもおお真偽不明のときにその事実の存在又は不存在が仮定されて裁判がなされることにより当事者の一方が被る危険ないし不利益」という内容を指す、客観的立証責任のこと（以下、客観的立証責任という）である⁵⁰⁾。国際難民法上、立証責任を主に指すのは前者の概念である。また、UNHCRの見解においても、「難民である事実を証明するために証拠を提出する義務を『立証責任』と言う」⁵¹⁾と述べられていることから、前者の概念を指すものと解される。しかし、日本においては、立証責任の概念について、前者のみならず後者の場面でも議論されてきた。ここに問題があるのである。つまり、明確に使い分けられることのないまま二つの概念が使われることによって、文献や資料の中でも両者の混同による食い違いが起こり、解釈をややこしいものにしていたのである。後者の客観的立証責任の場面においても議論がされてきた背景としては、日本の難民認定実務において、国際難民法の解釈適用が難民関係訴訟を中心に議論されてきたことから、立証責任の概念が訴訟実務において取り上げられやすかったことが指摘されている⁵²⁾。

(2) 立証責任の負担

日本の難民認定処分については、その性質を受益処分ととらえているところに大きな特徴がある。名古屋地裁平成15年3月7日判決⁵³⁾は、「一般に、抗告訴訟における主張立証責任については、その適法性が問題とされた処分の性質によって、分配原則を異にするのが相当である。（中略）国民が特別な利益・権利を取得し、あるいは法令の義務を免れるいわゆる受益処分としての性質を有する場合には、当該国民がその根拠法令が定める要件が充足されたこと（申請却下処分が違法であること）の主張立証責任を負担すると解するのが原則であり、これに根拠法令の仕方や要件に該当する事実に対する距離などを勘案して、総合的に決するのが相当である。」

として、一般的な原則を示した。そのうえで、「難民の認定処分は、本来、当然には本邦に滞在する権利を有しない外国人に対して、その資格をもって滞在することを認め、あるいは出入国管理上の特典、(法61条の2第1項⁵⁴⁾、法61条の2の3第1項⁵⁵⁾の規定など)申請者の提出した資料が第一次的判断資料とされていること、難民であることを基礎づける事実は、申請者の生活領域内で生ずるのが通常であることなどを総合すると、条約上の難民に該当する事実の主張立証責任は、申請者が負担すると解するのが相当である」と判示している⁵⁶⁾。つまり、難民認定によって在留許可等の利益を得られるととらえ、受益処分であると解しているのである。受益処分であるならば、主張立証責任は、その利益又は権利を取得する者が負担するのが原則なのであるから、難民認定処分においてもこの原則が適用されることとなり、立証責任は申請者側に求められることになる⁵⁷⁾。

加えて、行政事件訴訟法第7条によると、「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」と規定されている。このことから、事実の証明においてもこの原則があてはまると解されているようである。

しかし、このような立証責任の原則を、難民認定手続においても当然のごとく適用してよいのだろうか。第三章第二節で挙げたように、難民認定手続においては様々な特殊性がある。にもかかわらず、それらを考慮することなしに、安易に、一般抗告訴訟と同様に立証責任を解することはできないはずである。

難民認定手続における証拠の提出及び調査のあり方を念頭においた立証責任について、日本の裁判例や行政解釈は、難民の多くが自らの迫害性を立証できるような証拠を持って本邦に入るわけではないため、申請者側のみに立証責任を負わせることが妥当ではないことは認めている⁵⁸⁾。しかしながら、やはり、第一義的には申請者が立証責任を負うと解されており、行政が負う立証責任の程度は、その補足的な部分のみにとどまるという見解が一般的なようである⁵⁹⁾。UNHCRの見解においても、第一義的には申

請者が立証責任を負うとされているが、難民固有の事情をふまえ、行政側も積極的に立証することが原則であるという考えに立っている⁶⁰⁾。

それに対して、日本における客観的立証責任の議論については、原告が「申請者の陳述以外の資料の不足により真偽不明の状態が生じた場合であっても、これを申請者の不利益に帰せしめることは許されない」⁶¹⁾と主張した裁判において、「難民認定は、特別な利益・権利を与える処分であり、これに、難民であることを基礎付ける事実は、これを主張する者の生活領域内で生ずるのが通常であることを考慮すると、難民条約等上の難民に該当する事実の主張立証責任は、これを主張する者が負担すると解すべきである」とした判決がある⁶²⁾。ここで、第三章第三節(1)に論じた立証責任の概念の中で、指摘した問題が表れている。原告側は客観的立証責任について主張しているのに対し、裁判所の用いる立証責任の概念は、難民認定手続における証拠の提出及び調査のあり方を念頭においた立証責任の意味で使われているように思える。すなわち、当該判決からは、難民認定手続において、いかに立証責任の概念が区別されていないのかを知ることができるだろう。

第四章 難民調査官の役割と調査のあり方

本章では、難民認定処分の根幹となる事実の調査を行う難民調査官について述べたい。難民調査官については、入管難民法第61条2の14が規定しており、法務大臣は、難民の認定に関する処分を行うため必要がある場合には、難民調査官に事実の調査をさせることができると定められている⁶³⁾。

第一節 難民調査官の役割

「難民認定事務取扱要領」によると、難民調査官は、自らが調査した事実及び申請者側の主張・立証内容その他資料一式に基づいて、事案概要書を作成し、法務省入管局に送ることとなっている。その事案概要書に基づ

き、当該事件の結論、すなわち認定するか否か、在留資格を付与するか否かについての審査・検討が行われる⁶⁴⁾。

第二章第一節⁽²⁾において述べたとおり、現場で直接的な調査を担当するのは担当地方入管所属の難民調査官である。その業務の内容として、本国(出身国)情勢の調査と、当該申請者個人の事情に関する調査の、大きく二つに分類することができる。難民支援を行う日弁連の実務マニュアルによると、申請者に対するインタビューはこれまでほぼ全件につき、少なくとも1～2時間、多くて数日間で数十時間実施されてきたようである⁶⁵⁾。

難民調査官の情報収集について、法務省入国管理局は、「情報収集は主に難民認定室が行っており、その収集実態については、UNHCR等から入手する国連その他の資料、内外の出版物、新聞、雑誌等の記事等様々なルートから情報を入手しており、可能な限り客観的かつ専門的な分析を行っている」と述べている⁶⁶⁾。また、「難民調査官は、本来、法務大臣が認否の判断を行うために必要な事実の調査を行い、事実を確定するものであり、難民であるかどうかの該当性の判断を下す権限までは付与されていない」とも述べているため、調査官は調査の権限を有するのみであると解されている⁶⁷⁾。

第二節 難民調査官の調査結果とその影響

難民調査官が、申請者の難民該当性を判断するうえで不可欠となる事実の調査を行うことはすでに述べたとおりである。手続上は、難民認定及び不認定処分を行うのは法務大臣とされているが、難民調査官が用いる「難民認定事務取扱要領」を見ると、実質的に難民該当性の判断を行うのは地方入管局長であることがわかる⁶⁸⁾。地方入管局長は、難民調査官の行った事実の調査に基づく調査報告書及び事案概要書に基づいて判断すると考えられるが、この調査報告書及び事案概要書を作成するのは担当調査官である。事案概要書には、難民該当性に関する意見及び評価や、在留資格に係る許可に関する意見及び理由を記入する欄もあり、調査官個人の意見を述

ることができる⁶⁹⁾。その事案概要書を地方入管局長が確認する際に、記入の仕方や表現の根拠などの形式的な指導、及び、内容の実質的な指導が行われて、最終的な概要書が出来上がるとされる⁷⁰⁾。役所の事務の一つとしてこれらの書類も稟議されるため、一人の意見ではなく複数人が関わって決められることは確かである。しかし、書類の記入は担当調査官が一からすべて行い、地方入管局長はあくまで調査官が作成した書類の確認を行うことが業務となっているのであるから、難民該当性判断を左右するのは難民調査官の調査であるといえる。

調査の権限について、それを調査の必要性の判断と解するのであれば、その判断を行う者は大きく三段階に分けられる。まず、難民調査官が第一の判断権者となる。調査官は、その難民認定申請が濫用にあたる等明らかに調査が必要でないと思える場合には調査を行わないであろうし、ある程度調査を行った後にそれ以上の調査の必要がないと判断する場合も想定される。よって、その必要性の有無を判断していると解される。次に、地方入管局長が第二次的判断権者となる。地方入管局長は、前述のとおり、難民調査官から供述調書並びに事案概要書を受け取り、調査官との話し合いの場において確認及び指導を行う。そのため、この段階で地方入管局長が、調査官の行った調査に対して不足を指摘し、やり直させることが可能となることから、調査の必要性を判断していると解され、第二の判断権者となるといえる。さらに、第三次的な判断権者として、法務大臣が挙げられる。最終的に難民認定及び不認定処分の決定を行うということは、これ以上の調査が必要か否かを判断した結果としてなされる決定であるからである。ただし、行政実務上、第三次的判断の比重はほとんどないと考えられ、やはり、第一次的な調査官による必要性の判断に委ねられる部分が大きいと考えられる。形式的にも、「難民認定事務取扱要領」において、調査が必要ないという判断は調査官に委ねられていることが明確に記されている⁷¹⁾。これらのことから、難民不認定判断の第一は調査官によってなされていることが明らかであり、調査官の調査が難民該当性判断を左右し

ているということができる。

第三節 法務大臣の調査義務と難民調査官

入管難民法の条文には、「法務大臣は、(中略)難民調査官に事実の調査をさせることができる」と規定されている。本条では「できる」という表現が使われているが、これは法務大臣もしくは難民調査官に調査義務を課したものと解することができるかが問題となる。

ここでは、法務大臣の調査義務について判断した、いわゆる「Z事件」と称されている裁判例⁷²⁾を紹介する。本件は、平成16年法改正以前のものであるが、調査義務に関して判断した唯一の裁判例である。

本件は、もともと平成10年に法務大臣による難民不認定処分及び退去強制手続における異議申出の棄却裁決、並びに東京入国管理局成田空港支局主任審査官による退去強制令書発付処分を受けたミャンマー(ビルマ)国籍の原告Zが、被告Y(国)に対して、平成11年に東京地裁にこれらの処分の取消を求める訴訟を提起したものであった。審理中は、ニュージーランドの難民の地位控訴局の局長を呼んで、適正手続や供述の信用性の判断、立証責任、立証基準などについて、国際的なスタンダードを証言させるなど、充実した審理がなされていた。しかし、一審判決の出される直前になって、法務大臣が難民不認定処分を取り消して難民認定処分を行ったため、国賠訴訟に切り替えたという特殊な事案である。

第一審(東京地判平成15年4月9日)⁷³⁾では、その判決において、裁判長は、「難民認定に当たる法務大臣としては、当該難民認定申請者が置かれた状況に正当な配慮を与えた上で、その供述や提出資料について公正かつ慎重な評価、吟味を加え、必要があれば、補充的な調査を遂げた上で難民該当性についての判断を行うべき義務があり、このような義務は、申請権を与えられた当該難民申請者に対する法的義務でもある」と述べ、法務大臣の調査義務について肯定した。しかしながら、本件の控訴審(東京高判平成16年1月14日)においては、被控訴人(原告Z)が、改正前法61条

の2の3第1項の規定をもって、難民認定権者である法務大臣の積極的かつ十分な補充調査義務を課した規定であると主張したのに対して、「しかしながら、この規定の趣旨は、(中略)一般にはそのため(供述証拠の信ぴょう性を検討、判断するため)の資料が不足しているため、難民問題の専門家である難民調査官に、必要な資料の収集をさせることによって、難民認定の判断がより適正に行われることを期するための規定と解すべきである。したがって、これをもって、法務大臣に一般的に調査義務があることを定めた規定と解することはできない。」と判示した。

それに対し本東京高裁判決を、調査義務について否定したものであるととらえる主張がある。難波満弁護士は、論文の中で、国際難民法の議論においては、「申請に関連する事実、特に、出身国の人権状況に関する証拠については、認定機関も資料を収集すべき義務を負うとされている。そうとすれば、法務大臣の一般的な調査義務を否定した東京高裁の解釈は、国際難民法における観点からは問題があると言わざるをえず、法務大臣に必要な範囲での調査義務を課した東京地裁の解釈が国際難民法における議論に沿うものと言うことができよう。」⁷⁴⁾と述べている。また、渡井理佳子教授は、高裁判決について、「難民調査官の事実の調査を義務とは見ななかった点で、一審とは立証責任の所在について判断が分かれたことになる。条約は、確かに具体的な難民認定手続を締約国の裁量に委ねているが、一審のように解してこそ、その趣旨が生かされるのではないかと考える。」⁷⁵⁾と述べ、批判している。

しかし、そもそも、「一般的調査義務」とは何を指すのだろうか。言い換えれば、行政機関の調査義務は、当事者の立場によって解釈の仕方が異なっているのではないか。たとえば、弁護士(申請者側)が求める調査義務と行政(国側)が主張する調査義務には差がある。弁護士は、行政機関に対して、申請者が難民であるかを判断するために申請者が証明できなかったようなことも調査するべきだと考える。つまり、一からすべてを調査することも義務の内容ととらえるはずである。一方で、行政機関は、申

請者が迫害のおそれを主張することを前提としており、それは申請者が体験したことは申請者が一番よく知っているはずだという考えに根拠づけられる。もちろん、難民の立証の困難性については行政側も一定の理解を示しているため、調査を一切行わないことが難民認定手続上適切ではないことは明らかである。よって、行政機関は一から調査する義務というよりは、申請者が主張したことの補充という意味において調査義務があると解しているのではないかと考えられる⁷⁶⁾。このように、調査義務といっても、その内容の解釈は当事者の立場によって異なり、その違いが明確に指摘されないまま調査義務という用語が使われている。そのため、より深い議論がなされずに問題が放置されてきた現状がある。

難民認定及び不認定処分が自由裁量によるものではなく、しかし、羈束裁量処分であるとも言いきれないことはすでに述べた。このように、難民認定処分が、一般的な羈束裁量処分と言えないという特殊性を持つことも、法務大臣の調査義務を論じる上で重要な考慮要素となる。一般的な羈束裁量処分においては、専ら基準に当てはめる行為のみによって処分の判断が行われるため、個別の事情を考慮する義務はほとんど生じない。例外としてその義務が課されることもあるが稀である。しかし、難民認定にかかる処分においては、一般的な羈束裁量処分とは言えず、申請者が迫害のおそれを感じる理由や事情は各申請者によって異なることから、個別の事情を考慮する義務がその多くを占めることになるのである。個別の事情を考慮する義務は当然ながら行政側に課された義務であるため、こういった特殊性をふまえても、法務大臣に調査義務が課されることの正当性が存在するといえよう。

次に、一定の調査義務が法務大臣に求められるとして、それが難民調査官にまで及ぶのが問題となる。法律上、難民調査官に対して調査義務を課した規定は存在しない。事実の調査は、入管難民法第61条2の14に基づき行われるものであるが、「本規定により、難民調査官に、難民の認定等の処分に関し、法務大臣の指示・命令を受けて事実の調査を行う権限が与

えられる⁷⁷⁾。」これは法務大臣が調査官に調査権限を委譲する規定ではないため、調査官自身に法務大臣の調査義務と同じ義務を課することはできないと考えられる。しかし、法務大臣の権限とされている一方で、その調査を実際に行っているのは調査官であり、調査内容の詳細や必要性を知っているのは調査官である。つまり、形式的な権限は法務大臣にあっても、実質的にそれを行使しているのは調査官だといえる。これをふまえると、調査官に対する調査義務規定は存在しないが、法務大臣の負う調査義務を実現すべく、調査官も同等の義務を負うものと解すべきであろう。

第五章 申請者の手続的権利保障

本章においては、以上の各章で述べてきた難民認定手続の内容や問題をふまえたうえで、私見として、難民認定手続のあり方について論じたい。

第一節 難民認定手続の透明化

本来、難民認定手続は行政手続の一つであるため、行政手続法の適用がなされるべきものであることはすでに述べた。行政手続法が適用されれば、審査基準の公開や標準処理期間に基づく見込みの知らせ、及び、不認定理由の詳しい提示などがなされることとなる。これらの手続的保障が申請者に必要と考える理由として、すでに述べてきたように、難民認定手続の特殊性がある。生命の危険すら抱えている難民認定申請者にとって、自らが難民と認定されるかは重大な関心事項である。にもかかわらず、日本で難民と認定されるのかを知る目安がなければ、難民にとって困難をきたすことは容易に想像できる。行政機関は審査基準が存在しないことを明確に述べているが、審査基準がなければ、認定権者も何をもって認定すべきかはっきりしないであろうし、難民該当性について判断する者によって偏りが生じないとは言い切れない。審査基準を作りそれを公開することは、難民認定申請者にとって、何を、どのように、どの程度、証明する必要が

あるのかを知らせる役割を持つだけでなく、行政機関にとっても、偏りのない公平な難民該当性の判断を実現するためにも必要なのである⁷⁸⁾。

また、第三章第二節(4)で述べたように、難民認定処分は事実のあてはめ行為であり自由裁量ではないため、本来は、審査基準が設けられているべきものである。性質としては羈束裁量行為であるが、あてはめる基準を持たないことが理由となって羈束裁量と一概に言えないのであるから、基準を整備して形式を整え、性質との一致を図る必要がある。

その一方で、難民認定手続において基準を作ることがいかに困難であるかは一定理解できる。個別具体的に審査しなければならないことや、難民該当性判断に申請者の主観的要素が含まれることなどの難民認定における特殊性を鑑みれば、行政手続一般で用いられる数量基準や客観的基準といった基準を具体的に設定することはできないだろう。しかし、交告尚史教授は論文において、建築基準法48条各項が求める審査基準について、定型的な要素を抽出することが難しいということと、当該許可は特例中の特例のため審査基準を作ること躊躇を覚えるということの2点を理由として、審査基準が作られていない例を挙げている。そして、「審査基準がないなかでどのようにして決定に至るのが関心事となるが、担当者の行政職員が、臭いや音などの住環境上の諸要素を列挙して、それを1つずつ確認していくということのようである。そうであれば、それらの諸要素を考慮事項として示すことで、審査基準に関する行政手続法の要請に応えることはできるであろう。」⁷⁹⁾と述べ、審査基準を作ることが困難な場合でも一定の基準は作れるという可能性を示している。これをふまれば、難民認定手続において基準を作ることに対し、その特殊性による困難さは残るであろうが、全く基準を作れないわけではないことが伺えるだろう。上述した基準の必要性も考慮すれば、いかに困難であろうと、一刻も早く基準の設定と公表が行われるべきである。

第二節 信憑性判断のために求められる保障

難民の特殊性として第三章第二節(1)でも挙げたが、難民はその生命・身体にかかわる緊急性から、自らが難民であると示す客観的証拠を持ち合わせていないことがほとんどである。一般的に考えてみても、命からがら逃げてきた人が、自らの危険性を証明するような文書等の証拠を持って国外に脱出できたとは考えにくい。そのため、難民該当性の判断においては本人の供述に頼らざるを得ない部分が圧倒的に多くなる。

難民の定義から、難民要件として「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」を有することが挙げられているが、「迫害を受けるおそれ」は過去のことを指すのではなく未来を指す。誰も未来を完全に知ることはできないのであるから、そのおそれの判断は極めて難しいものとなる。「十分に理由のある恐怖」についても、恐怖を有するのは申請者本人であって、どの程度の事情で本人がその恐怖を感じるのかは人それぞれであるといえる。つまり、難民認定手続においては、どうしても、こういった予測的で主観的な要素の占める割合が大きくなってしまふのである。以上のような難民認定手続の性質をふまえると、いかに、その供述の信憑性の判断が重要となるのかが理解できるであろう⁸⁰⁾。

供述の信憑性を判断するためには、調査官が申請者本人と面談することが必要となることは明白である。実際、難民認定の実務においては、事実の調査を行うために、担当調査官が申請者に対してインタビューを行っている。しかし、その時間や回数は申請者によって異なり、数時間しか行われないケースもあるという。申請者にとって、担当調査官と直に会って話す機会はとても重要なものだということは容易に想像される。なぜなら、彼らは、担当調査官の調査に基づいて難民と認定されうかが決まり、それは自らの今後を左右するものだと考えるはずだからである。調査官は、調査において疑問点が生じた場合にインタビューを行い、申請者に確認することができる。その一方で、申請者側から担当調査官に対してコンタク

トを取る方法として可能なのは、意見書の提出のみである。意見書という紙の媒体を通してでは、申請者が感じている恐怖が十分に伝わるとは思えない。文字では恐ろしさが読み手に伝わりにくい場合も多いであろう。また、翻訳する者の能力や主観に左右されることも完全に否定はできない。このような状態では、申請者に対して、口頭で陳述する機会が十分に付与されていないといえるのではないか。

口頭で陳述する機会が十分に与えられない原因として、難民認定における適正手続を保障するという観点が乏しかったことが挙げられる。枠組みとして、申請者が担当調査官に対して、直接事情を説明する機会を保障することが、適正な難民認定手続には必要であると考えられる。

また、現在の難民認定手続制度においては、申請者にとって不利となる事実が難民調査官によって発見されたとしても、申請者はそれを知る術を持たない。そして、申請者は、自分に不利な事実を調査官が知っていることを知る由もないのであるから、その事実に対して反論することもできないのである。第四章で取り上げたZ事件においても、「行政手続中、原告である申請者に防御の機会は与えられず、彼は、裁判になって初めて反対証拠の内容や不認定の根拠を知った」⁸¹⁾といわれている。これでは、申請者が自身の難民該当性について十分に話せているとは到底考えられない。日本の難民認定手続においては、その不利な事実を、難民該当性判断の考慮要素に入れないという保障もないのであるから、少なくとも、それに対する反論の機会は保障されなければならない⁸²⁾。保障の方法は、口頭での反論及び書面での反論が挙げられる。どちらの方法によっても十分に保障ができると考えるが、不利な事実の発見とその内容を申請者に伝え、それに対して反論する機会を制度として設けることが求められよう。

お わ り に

本稿では、これまであまり議論がなされてこなかった行政法の観点から、

難民認定手続制度について問題点を整理し検討してきた。難民認定手続がいかに特殊性を持った行政手続であるか、また、その特殊性のために難民認定手続がどうあるべきなのかは本論で検討したとおりである。実際に難民認定基準を明確化し、申請者に対する保障をより手厚くすることは、難民該当性を有しない単なる不法滞在者にも難民認定処分をしてしまう可能性を大きくし、結果として制度の濫用をまねいてしまうことも考え得る。しかしながら、真に難民該当性を有し、迫害の恐れを感じている申請者を保護することが難民条約の目的であり、それを実現することが条約加盟国の責務であることは間違いない。手続的保障を手厚くすることによって生じるであろう日本政府に対する不利益を案ずるよりも、今、迫害の危険を感じている申請者の生命・身体的自由という利益の方が重視されなければならないはずである。今後、本稿のように行政法的手続的権利の保障の観点からも議論が進み、一刻も早くより適正な難民認定手続が実現されることを期待したい。

- 1) 村上正直「難民認定申請者の収容」浅田正彦編『21世紀国際法の課題 安藤仁介先生古稀記念』（有信堂高文社、2006年）139頁。
- 2) 改正前入管難民法61条の2
 - 1項 法務大臣は、本邦にある外国人から法務省令で定める手続により申請があったときは、その提出した資料に基づき、その者が難民である旨の認定（以下「難民の認定」という。）を行うことができる。
 - 2項 前項の申請は、その者が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から六十日以内に行われなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。
- 3) 関聡介「趙南事件」渡邊彰悟ら編『日本における難民訴訟の発展と現在』（現代人文社、2010年）51頁。
- 4) 関・前掲注3）55頁。
- 5) 難民問題研究フォーラム『日本の難民認定手続 改善への提言』（現代人文社、1996年）25頁。
- 6) この制度に関し、入国管理局は「仮滞在許可の判断は、難民認定申請者から提出のあった難民認定申請書等の書類により行いますので、別途、仮滞在許可のための申請は必要ありません。」と述べている。入国管理局ホームページ 各種手続案内 難民の認定 <http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/index.html>（最終閲覧日2012年1月20日）
- 7) 村上・前掲注1）139頁、142頁。

- 8) 鈴木雅子「日本における信憑性評価の現状とその課題」渡邊彰悟ら編『日本における難民訴訟の発展と現在』(現代人文社, 2010年) 215頁。不認定理由については, 法務省入国管理局「難民条約加入25周年記念企画 難民認定行政 25年の軌跡」(2006年) 30頁以下の巻末資料を参照されたい。
- 9) 法務省発表の統計によると, 平成22年における仮滞在許可者は65人であった(前年比7人減)。仮滞在の許可の可否を判断した人数は558人であるから, 約1割程度しか仮滞在許可が認められなかったことがわかる。許可されなかった主な理由として, 本邦に上陸した日(本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては, その事実を知った日)から6か月を経過した後に難民認定申請をしたことや, 既に退去強制令書の発付を受けていたことが挙げられている。法務省ホームページ 報道発表資料「平成22年における難民認定者数等について」2011年2月25日付 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00077.html (最終閲覧日2012年1月7日)。
- 10) 2011年10月24日に行った, 財団法人アジア福祉教育財団 難民事業本部関西支部の職員の方々へのインタビューより。
- 11) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees)。
- 12) 添付資料1参照。
- 13) 添付資料2参照。
- 14) 添付資料3参照。
- 15) 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『難民認定実務マニュアル』(現代人文社, 2006年) 25頁。
- 16) 前掲注15)25頁。
- 17) 難民条約1条Cは, いわゆる適用停止(終止)条項であり, 同条Fはいわゆる適用除外条項となっている。前掲注15)33頁。
- 18) 前掲注15)33頁。
- 19) 前掲注15)34頁。
- 20) 坂元茂樹「日本の難民認定手続における現状と課題 難民該当性の立証をめぐる」松井芳郎他編『グローバル化する世界と法の課題: 平和・人権・経済を手がかりに』(東信堂, 2006年) 398頁。
- 21) 判決文では, 「難民条約及び難民議定書には, 難民認定に関する立証責任や立証の程度に関する規定はないから, 難民該当性に関する UNHCR の規定を補足的手段として参照すべき必然性はない。(中略)ハンドブックは UNHCR の難民条約発効以来25年間以上にわたって UNHCR によって蓄積された知識に基づくものであり, 補足的手段に当たらないといふべきである」と述べられている。東京高判平成12年9月20日訟月47巻12号3723頁 (LEX/DB 文献番号 28070097) 参照。
- 22) 坂元・前掲注20)400頁。
- 23) 前掲注15)55頁。
- 24) 前掲注15)45頁。
- 25) 東京地裁平成元年7月5日行裁例集40巻7号913頁 (LEX/DB 文献番号 27806151), 東

難民認定における申請者の手続的権利保障（山本）

京高判平成2年3月26日行裁例集41巻3号757頁（LEX/DB 文献番号 27807435）。

- 26) 前掲注15)36頁。
- 27) 国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所「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（改訂版）」（2008年）16頁51項。
- 28) 前掲注25)東京地判平成元年7月5日，東京高判平成2年3月26日。前掲注27)12頁38項。
- 29) 前掲注15)40頁。
- 30) 前掲注15)40頁。
- 31) 前掲注5)11頁，32頁。ほかに，「個々の外国人が本国に戻れば迫害を受ける可能性がどの程度あるかについては，個々のケースにおいてその本人の供述の信憑性の存否を判断するしかない」と述べたものもある。山神 進『激変の時代 我が国と難民問題 昨日 今日 明日』（日本加除出版，2007年）79頁。
- 32) 前掲注5)19頁。
- 33) 東京地判平成16年2月26日裁判所ウェブサイト（LEX/DB 文献番号 28091225），名古屋地判平成16年4月15日裁判所ウェブサイト（LEX/DB 文献番号 28091802）。
- 34) 東京地判平成17年9月27日公刊物未登載。
- 35) 前掲注15)46頁。
- 36) 前掲注27)19頁66項。
- 37) ここでいう常居所とは，ある人が相当期間滞在しているか又は相当期間滞在するであろうと認められる場所をいい，我が国の民法でいう住所とほぼ同義とされている。
- 38) 前掲注27)24頁90，91項。
- 39) 阿部浩己「難民条約における迫害の相貌」渡邊彰悟ら編『日本における難民訴訟の発展と現在』（現代人文社，2010年）第2部第1章64頁。
- 40) 前掲注27)26頁98，99頁。
- 41) 前掲注5)40頁。
- 42) 前掲注5)13頁を参照，より詳細なものとして，前掲注15)136-150頁がある。
- 43) 入管難民法第61条の2の4第1項。
- 44) 入管難民法第61条の2の6第2項。
- 45) 入管難民法第61条の2の6第3項。
- 46) 法務省入国管理局「難民認定手続案内（日本語版）」：<http://www.immi-moj.go.jp/te-tuduki/index.html>（最終閲覧日2012年1月7日）。
- 47) 「〔入管難民法61条の2第1項の〕規定は，法務大臣を日本における難民の認定を統一的行う機関として法律で指定したものであり，その認定は条約に該当する難民であるか否かを羈束的にするものです。国の安全や国の利益等を勘案して難民と認めるか認めないかの（自由）裁量の権限を，法務大臣に与えたものではありません。」山田謙一，黒木忠正著『よくわかる入管法（第二版）』（有斐閣，2010年）213頁。
他に，山本達雄「難民条約と出入国管理」法律のひろば34巻9号20頁（1981年）がある。
- 48) 法務省入国管理局と情報開示請求について電話で確認した際に，「審査基準を示す通知・通達・その他以下文書は不存在である」との回答を得た（2011年11月7日）。
- 49) 難波満「事実の立証に関する国際難民法の解釈適用のあり方に関する一考察」渡邊彰悟

ら編『日本における難民訴訟の発展と現在』(現代人文社, 2010年)第2部第9章225頁。

- 50) 難波・前掲注49)225頁。
- 51) UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims* (1998)。
- 52) 難波・前掲注49)239頁。
- 53) 名古屋地判平成15年3月7日裁判所ウェブサイト(LEX/DB 文献番号 28082307)。
- 54) 申請者の提出した資料に基づいて法務大臣がその者を難民と認定することができる旨を規定している。
- 55) 申請者の提出した資料のみでは適正な難民の認定ができないおそれがある場合その他難民の認定又はその取消しに関する処分を行うため必要がある場合には、法務大臣は難民調査官に事実の調査をさせることができる旨を規定している。
- 56) 坂元・前掲注20)394頁。
- 57) 岩沢氏は、難民認定手続における立証責任の負担について、他国との比較をしている。「多くの国の裁判所は、難民が置かれる状況の特殊性にかんがみて、難民認定案件の立証基準は民事の場合よりさらに低くてよいとする。」しかし、「日本の裁判所は、……低い立証基準の採用に消極的である。」と述べ、日本の立証基準の解釈が他国と異なることを指摘している。岩沢雄司「日本における国際難民法の解釈適用」ジュリスト1321号21頁(2006年)。
- 58) 行政解釈として、法務省入国管理局は、難民問題研究フォーラムに宛てた所見の中で、「当局としては、迫害を逃れて来る難民が証拠資料を提出することは困難な場合が多いことは十分承知しているので、申請人の主張について、本国情勢に関する情報の収集、関係者の証言の聴取などの事実の調査を積極的に行い、立証の不足を補う等の十分な配慮を行っている。」と述べている。前掲注5)44頁。
 裁判例として、第四章で扱うZ事件がある。Z事件地裁判決(東京地判平成15年4月9日)において、「難民認定申請に当たっては、第一次的には、難民認定者自身が、自らが難民であることについての証拠を提出すべき」としたうえで、法務大臣に対して、「必要な範囲での補充調査を行う義務があるものと解すべき」だと判示している。判時1819号24頁(以下、Z事件地裁判決とする)。
- 59) 逐条解説の中では、「(難民認定法61条の2第1項は)その提出した資料に基づきと定められているから、難民であることの立証責任は申請者の側にある。」と述べた上で、「迫害のおそれから逃げて庇護を求める者の置かれている厳しい状況を考慮すると、難民に該当することの立証責任は申請人にあるとしても、申請人の立証のみに基づいて難民認定の可否を決定することは適当ではない。」としている。坂中英徳、斎藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説(改訂第三版)』(日本加除出版, 2007年)717頁。
- 60) 前掲注27)54頁195項, 196項。
- 61) 難波・前掲注49)238頁。
- 62) 名古屋地判平成16年3月18日判タ1248号137頁(LEX/DB 文献番号 28091578)。
- 63) 入管難民法第61条の2の14
 法務大臣は、難民の認定、第61条の2の2第1項若しくは第2項、第61条の2の3若しくは第61条の2の4第1項の規定による許可、第61条の2の5の規定による許可の取消し、

難民認定における申請者の手続的権利保障（山本）

第61条の2の7第1項の規定による難民の認定の取消し又は第61条の2の8第1項の規定による在留資格の取消しに関する処分を行うため必要がある場合には、難民調査官に事実の調査をさせることができる。

2 難民調査官は、前項の調査のため必要があるときは、関係人に対し出頭を求め、質問をし、又は文書の提示を求めることができる。

3 法務大臣又は難民調査官は、第1項の調査について、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。

64) 難民認定事務取扱要領第3章第3節第2「事案概要書の作成」35頁、第3「報告」、第4節36頁。

65) 前掲注15)94頁。

66) 前掲注5)46頁。

一方で、「調査官によって報告書の質に差がある。」とも言われており、「また、出身国情報にしても政府の力が及ばない地域の状況がどうかなど、情報収集努力が足りない。」との批判もある。公正・的確な難民審査を求める NGOs「難民審査に関する UNHCR の法務省への速やかな改善要請について（実施依頼）」（2011年10月15日）1頁。

67) 前掲注5)46頁。

68) 難民調査官が記入する調査報告書（別記第14号様式）及び事案概要書（別記第15号様式）は、調査を終えると速やかに地方入管局長に報告され、地方入管局長は事案概要書意見欄に処分にかかる意見を記載した上で、本省入管局長に進達される。（難民認定事務取扱要領36頁参照）事案概要書には、難民該当性に関する意見及び評価、在留資格に係る許可に関する意見及び理由を記入する欄が設けられている。（別記第15号様式参照）本概要書の記入を行うのは地方入管局長までであり、本省入管局長及び法務大臣は記入する欄がないため、実際に難民該当性の有無について判断するのは地方入管局長であると解される。

69) 添付資料3参照。

70) 法務省入国管理局難民認定室へ電話で問い合わせたところ、得られた回答である（2011年11月22日）。

71) 難民認定事務取扱要領第3章第2節第2「面接による事情聴取」18頁。

72) 東京高判平成16年1月14日判例時報1863号34頁。

73) Z事件地裁判決、児玉晃一『難民判例集』（現代人文社、2004年）78頁。

74) 難波・前掲注49)240頁。

75) 渡井理佳子「行政判例研究 ミャンマー（ビルマ）人に対する難民不認定処分国家賠償請求事件」自治研究第80巻第11号159頁（2004年）。

76) 小早川教授は、行政庁の調査義務について、「自由制限的処分のみならずそれ例外の処分の場合を含めて、しかも、関係人の申請をまって処分を行うこと（申請主義）が立法上予定されている場合をも含めて、要するにおよそ立法の規定にもとづきその執行として行われるすべての行政処分について存在すると考えられる。」と述べている。その調査の程度については、「処分の基礎とされるべき事実に関して行政庁がどの程度までのどの程度の確信が得られるまでの調査を行えば足りるかということは、必ずしも一律の基準が存在するわけではなく、それは、関係する立法の規定ないしはその趣旨に応じて異なる

りうる。」と述べたうえで、例として、「たとえば、立法が申請主義をとっている場合、行政庁による事案の調査検討は、申請人提出にかかる申請書その他の資料の審査を基本として行われることになるが、それ以上の調査の要否に関しては、行政庁の調査義務の程度が多少とも軽減されていると解すべき場合も少なくない」ことを指摘している。小早川光郎「調査・処分・証明 取消訴訟における証明責任問題の一考察」『雄川一郎先生献呈論集・行政法の諸問題』中巻（有斐閣、1990年）267頁。

- 77) 前掲注59)787頁。
- 78) 久保氏は、日本の難民認定制度について、「制度運用の当初から極力具体的に基準を提示して認定に当るのが法治原則の要請でもあり、実務の安定的遂行にも資すであろう。特に、認定から裁量要素を除き、これを事実確認行為であるとするならば、認定基準の明示は予めなされていなければならない。」と述べ、基準の明示の必要性を主張している。久保敦彦「難民保護に関する現今の法的諸問題」国際法外交雑誌82巻6号（1984年）649頁。
- 79) 交告尚史「行政判断の構造」磯部 力、小早川光郎、芝池義一編『行政法の新構想 行政法の基礎理論』（有斐閣、2011年）283頁。
- 80) 岩沢氏も、「信憑性評価は難民認定において極めて重要な位置を占めるのであって、申請者の供述内容は慎重に吟味しなければならない。」と述べている。岩沢・前掲注57)20頁。
- 81) 新垣 修「難民認定における適正手続 釈明の機会と「疑わしきは申請者の利益に」の原則について」法律時報75巻3号62頁（2003年）。
- 82) 新垣氏は、Z事件に関連して、「事実問題について、原告の側に釈明の機会を確保しつつ、行政処分をやり直す可能性がないなら、弁明の機会が与えられなかった信憑性の部分（原告の主張の中核部分）については原告の利益とし、真実として受諾することが公平かつ適正である。」と述べている。新垣・前掲注81)63頁。

英語

1 もしあなたが本国に戻った場合に、道警を受ける理由は次のどれですか。
 For what reason will you be persecuted when you go back to your country? Check an appropriate box.
 人種 Race 国籍 Nationality 特定の社会的集団の構成員であること Membership of a specific social group
 宗教 Religion その他 ()
 政治的意見 Political opinion その他 ()

2 上記の迫害を受ける理由、逮捕を具体的に書いてください。
 Give a detailed description of the reason for persecution in 1.

3 あなたは上記の理由により逮捕、拘留、拘禁その他の身体上の拘束・暴行等を受けたことがありますか。
 Have you ever been arrested or physically detained in another way or assaulted because of the reason in 1?
 はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には具体的に書いてください。
 If you answered "Yes," give a detailed description of the detention or the assault.

期間 Period	場所 Place	行為者 Detained or assaulted by	行為の内容 Description	理由 Reason

英語

4 あなたの家族は上記1の理由により逮捕、拘留、拘禁その他の身体上の拘束・暴行等を受けたことがありますか。
 Have your family members ever been arrested or physically detained in another way or assaulted because of the reason in 1?
 はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には具体的に書いてください。
 If you answered "Yes," give a detailed description of the detention or the assault.

氏名 Name	関係 Relation-ship	期間 Period	場所 Place	行為者 Detained or assaulted by	行為の内容 Description

5 あなたは本国政府に敵対する組織（日本語を含む）に属していますか。
 Have you been a member of an organization (including a Japanese organization) hostile to the government of your country?
 はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には、その期間、組織名、役職、活動内容について書いてください。
 If you answered "Yes," specify the period, the organization name, and your position, and describe the activities.

期間 Period	組織名 Organization name	役職 Your position	活動内容 Description of activities

6 あなたは本国政府に敵対する政治的派名を表明したり、行動をとったことがありますか（本日以後にいつか行動を含む）。
 Have you ever expressed a political opinion or acted in a manner hostile to the government of your country? (including actions that you have taken since coming to Japan.)
 はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には、具体的に書いてください。
 If you answered "Yes," give a detailed description of the opinion.

難民認定における申請者の手続的権利保障（山本）

英語

7 上記の理由によりあなたに対して逮捕状の発付又は手配がなされていますか。
Has an arrest warrant been issued for you because of the reason in 1?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には、具体的に書いてください。
If you answered "Yes," give a detailed description of the warrant.

年月日 Issued on	発令名 Issued by	罪状 Charge

How did you come to know the above fact?

8 あなたが本国に帰国するとすれば、いかなる事態が生じますか。その具体的な内容及び理由を書いてください。
What do you expect will happen if you go back to your country? Give a detailed description of the expected situation and the reason.

9 来日前、刑法犯として逮捕されたことにより警察に逮捕され、検察官に起訴されたことがありますか。
Have you ever been arrested by police and accused by prosecutors of a criminal offense before coming to Japan?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には、その刑事裁判の結果を書いてください。
If you answered "Yes," describe the outcome of the criminal trial.

年月日 Date	裁判所名 Court name	罪名 Charge	判決内容 Judicial verdict

10 あなたは他の国に庇護を求めたことがありますか。
Have you ever sought asylum in another country?

はい (国名) Yes (Country) いいえ No

「はい」と答えた場合には、その手続及び結果はどうかを。
If you answered "Yes," give a description of the procedure and the outcome.

英語

11 あなたは、上記1から10までに記載した内容を裏付ける資料を提出することができますか。1 to 10 above?
Can you present materials to support the answers given to questions 1 to 10 above?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には、資料の内容や提出できる時期等について具体的に書いて下さい。
If you answered "Yes," specify the period when you can present such materials and describe the materials.

年月日 Date	入国歴 Point of departure (Place of departure)	年月日 Date	入国歴 Point of arrival (Place of arrival)	運送業者名 Carrier	船名又は船名 Flight or vessel name

12 あなたが迫害を受けるおそれのある国から帰国した日からは日本に上陸するまでの経緯について具体的に書いてください。被害の国を理由とした場合には、すべて書いてください。
Give a detailed description of how you arrived in Japan after escaping from the country where you might have been persecuted. If you passed through any other countries before coming to Japan, name all the countries.

今朝の日本への入国について該当するものにチェックしてください。
How did you enter into Japan? Check an appropriate box.

直行 Directly from your country 第三国経由 via a third country

第三国経由の場合は、該当するものにチェックしてください。
If you came to Japan via a third country, check an appropriate box.

乗換え You just transited the country. 滞在 You stayed in the country.

第三国に滞在した場合は、その国名、滞在期間、滞在目的、滞在場所等について書いてください。
If you stayed in the country, give a description of the country, the duration of stay, the purpose of stay, and the place.

国名 (Country)	滞在期間 (From ~ to ~)	滞在目的 (Purpose of stay)	滞在場所 (電話番号) (Place (Telephone number))	生活状況 Living situation

13 あなたは、日本で難民認定申請ができることを、いつ、どこで、どのようにして知りましたか。
How, where, and when did you come to know that you can apply for refugee status in Japan?

英語

14 現在の生活費用について何によって賄っているのか書いてください。
 Currently, how do you pay for your living expenses?

はい Yes いいえ No

給与 By salary 預金 By a bank deposit その他 Others

会社と家族の両方に書いてください。
 If you answered "By salary," give a description of your salary.

会社名 Company	給与の額 Salary	月給・日給の別 Monthly or daily
		<input type="checkbox"/> 月給 Monthly basis <input type="checkbox"/> 日給 Daily basis

預金と答えた場合に、書いてください。
 If you answered "By a bank deposit," give a description of your bank deposit.

金融機関名 Banking institution	預金残高 Deposit balance	口座の種類・番号 Account type and number

その他と答えた場合で、第三者から金銭的支援を受けている場合に、書いてください。
 If you answered "Others," give a description of the support.
 支援団体又は支援者名
 Supporter (group or person)

() () ()	支援金額 Amount	(月/月) (半/年) (円/年) (every year)
Period (from to)		

15 在外親族に送金したことがありますか。
 Have you ever remitted money to your family members living outside Japan?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合に、書いてください。
 If you answered "Yes," give a description of the remittance.

氏名 Name	続柄 Relationship	送金額 Remittance	金融機関名 Banking institution

英語

16 来日後、外国大使館、国連 (UNHCR) に庇護を求めたことはありませんか。
 Have you sought asylum at a foreign embassy or UNHCR before coming to Japan?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合に、書いてください。
 If you answered "Yes," give a description of the situation.

年月日 Date	機関名 Organization name	結果 Outcome

来日後、外国大使館、国連 (UNHCR) に庇護を求めたことはありませんか。
 Have you sought asylum at a foreign embassy or UNHCR after coming to Japan?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合に、書いてください。
 If you answered "Yes," give a description of the situation.

年月日 Date	機関名 Organization name	結果 Outcome

17 来日後6月以内に難民認定申請を行っていない人は、申請が遅れた理由を書いてください。
 If you had not applied for refugee status within 6 months after you came to Japan, explain the reason for the delay.

はい Yes いいえ No

18 来日後、刑法犯を犯したことにより警察に逮捕され、検察官に起訴されたことがありますか。
 Have you ever been arrested by the police and accused by prosecutors of a criminal offense after coming to Japan?

はい Yes いいえ No

「はい」と答えた場合には、その刑事裁判の結果を書いてください。
 If you answered "Yes," describe the outcome of the criminal trial.

年月日 Date	裁判所名 Court name	罪名 Charge	判決内容 Judicial verdict

難民認定における申請者の手続的権利保障（山本）

英語	<p>19 日本に滞在することを希望しますか。 Would you like to stay in Japan?</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> はい Yes <input type="checkbox"/> いいえ No</p> <p>「はい」と答えた場合は、その理由を詳細に書いてください。 If you answered "Yes," give a detailed description of the reason.</p>
	<p>20 本館に滞在できない事情があれば、別紙に書いてください。 If you cannot go back to your country for some reason, give a description of the reason. Note: If you require additional space, prepare and present a separate sheet.</p>
	<p>21 領事調査官がインタビューする場合は、通訳は必要ですか。 Do you need an interpreter when an investigator interviews you?</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> はい Yes <input type="checkbox"/> いいえ No</p> <p>必要とする場合は何語を希望しますか。 If you answered "Yes," specify a language.</p> <p style="text-align: right;">Language: _____ 語</p> <p>その他通訳に関して希望する事項があれば、書いてください。 If you have any other requests to make regarding interpretation, describe them.</p>
	<p>以上の記載は、事実と相違ありません。 I certify that the information in this application is true and correct.</p> <p style="text-align: right;">申請人（代理人）の署名 _____ Date: _____ 年 ____ 月 ____ 日 Applicant's (or representative's) signature _____</p>

資料2 難民認定事務取扱要領別記第14号様式【調査報告書】

別記第14号様式

調 査 報 告 書 年 月 日 ○○入国管理局長 殿 入国審査官 難民調査官 印	下記の者に係る難民認定申請（難民の認定の取消し・難民旅行証明書交付申請・難民旅行証明書返納命令）に関し、調査した事項を次のとおり報告します。
氏 名	
生年月日	年 月 日生 男・女
国 籍	
報 告 事 項	

資料 3 難民認定事務取扱要領別記第15号様式【事業概要書】

別記第15号様式

II 難民該当性に関する意見

第1 意見

第2 評価

III 在留資格に係る許可に関する意見

第1 意見

第2 理由

事業概要書 (申請番号)

平成〇〇年〇〇月〇〇日
〇〇入国管理印
地方(支)局長
難民調査官

I 事業概要

第1 申請人の身分事項等

- 1 国籍： (男、女)
- 2 氏名： 年 月 日生 (歳)
- 3 別名： (本国：)
- 4 職業： 本邦
- 5 入国前の居住地：
- 6 本邦での居住地：
- 7 本邦における在留状況：
- 8 職業：
- 9 外国人登録証明書：〇第〇〇〇〇〇〇〇〇〇号
- 10 在日親族：
- 11 在外親族：
- 12 同居人：

第2 申請人の経歴等

- 1 本国における経歴等
- 2 第三国における経歴等
- 3 本邦における経歴等

第3 申請人の迫害のおそれの理由に関する申立て

第4 申請における提出資料の概要