

難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言

2014年（平成26年）2月21日

日本弁護士連合会

日本の難民認定制度については、出入国管理及び難民認定法（以下「法」又は「入管法」という。）の改正（2005年5月施行）により、一定の制度改革が実施されたが、当連合会は、上記改正の前後にわたり、数次にわたって難民認定制度の改善を求める意見を公表してきた*1。

今般、法務大臣の私的諮問機関である第6次出入国管理政策懇談会の下に難民認定制度に関する専門部会が設置され、制度の再改革に向けた検討が開始されたことを踏まえ、当連合会は、本意見書において、上記改正法施行後の難民認定制度の現状を分析・検討し、依然として残る課題を指摘した上で、解決策の提言を行うものである。

提言の趣旨

第1 適正かつ迅速な難民認定のための方策

1 一次手続をはじめとする手続全体について

(1) 適正に難民認定を行うための組織の確立

政策的配慮や外交的配慮に影響されない、出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すべきである。その際には、出身国情報の調査、国際的水準に沿った供述の信憑性判断や難民該当性の判断に精通した、専門性を有する「難民認定官」を採用し、継続的育成をすべきである。

(2) 難民認定手続における、判断の透明性・客観性確保

① 難民該当性の具体的判断基準を公表し、判断の公平性、透明性を保持すべきである。

*1 いずれも、当連合会のホームページに収録。

① 「難民認定手続等の改善に向けての意見書」（2002年10月23日）

② 「難民認定手続改正案に対する意見書」（2003年3月24日）

③ 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（2004年2月27日政府提案）に対する意見書」（2004年3月25日）

④ 「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部改正に対する意見」（2005年3月17日）

⑤ 「新しい難民認定手続に関する意見書」（2006年10月17日）

⑥ 「難民認定申請者の生活状況をめぐる制度の改善に関する意見書」（2009年6月18日）

- ② 難民認定処分の具体的理由を開示し、また、不認定処分についてはより詳細な理由を開示すべきである。
 - ③ 審査を行うに当たって用いた資料を全て開示すべきである。
 - ④ 人道配慮に基づく在留特別許可等（いわゆる「補完的保護」）の具体的付与基準を公表し、判断の公平性、透明性を保持すべきである。すなわち、難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）以外の人権諸条約その他の法令によって本国に送還してはならないこととなる者については必ず在留特別許可を付与すべきことを法令に明記し、それ以外の人道上の配慮を行うべき場合についても基準を定めるべきである。
- (3) 難民認定手続における、申請者の手続的権利の拡充
- ① 難民調査官によるインタビュー及び異議申立てにおける口頭意見陳述・審尋の全過程を録画・録音すべきであり、また、手続終了後は、これを直ちにかつ自由に閲覧・謄写できるようにすべきである。
 - ② 少なくとも、申請者に不利となる可能性がある重要な証拠については、反論や説明を行う釈明の機会を提供すべきである。
 - ③ 弁護士の代理人としての地位を認め、インタビューへの同席を難民認定申請者（以下「難民申請者」又は「申請者」という。）及び代理人弁護士の権利として認めるべきである。
 - ④ 出身国情報に関する資料センターを設置して資料を充実し、これを難民申請者の側も閲覧し、利用することができるようにすべきである。
- (4) 難民認定手続における、脆弱な立場の者への保護
- 子ども、女性、高齢者、心身の障がいを抱えている者、拷問の被害者など、脆弱な立場にある者への特別な配慮については、法律上明記すべきであり、とりわけ、インタビューにおいては、代理人弁護士のみならず、医師や臨床心理士等の専門家、その他、申請者が信用できる者を同席させることを認めるべきである。
- (5) 難民認定手続における、通訳の質の担保
- 通訳人の公的資格制度を導入するなど、通訳の質を担保するための制度的基盤を確立すべきである。
- (6) 難民認定手続（以下「認定手続」という。）の迅速化
- 処分までの所要期間の短縮が必要であるが、申請回数制限や審査の簡略化といった方法を安易にとるべきではない。
- また、やむを得ない事由により標準処理期間内に処分を行うことができない場合においては、申請者に対して、その旨を事前に告知するとともに、大凡の見込み期間を告知するよう努めるべきである。

2 異議申立手続について

(1) 難民審査参与員の選考の透明性・独立性の確保

難民審査参与員（以下「参与員」という。）の選考委員会を新たに設置し、選考基準を明確にした上で公表して、参与員の選考を行うべきである。

(2) 参与員の業務内容にかかる情報開示

- ① 参与員ごとの審査数及び難民認定数を開示すべきである。
- ② 参与員の多数意見、少数意見の全文を開示すべきである。
- ③ 参与員に対する事件配点の手続を開示し、配点の公平性を担保すべきである。

(3) 異議事件の滞留の解消

- ① 参与員の人数の大幅増員や常勤化など、参与員の事件処理体制を抜本的に見直し、異議事件の滞留状態を速やかに解消すべきである。
- ② 参与員が法務大臣に意見を提出してから2か月以内を目途に処分を決定し、処分の決定後は速やかに申立人に処分内容を告知すべきである。

(4) 参与員の専門性の確立

参与員に対し、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）職員や研究者による継続的な研修を実施するとともに、過去の参与員による意見書例及び裁判例の相互研究などの機会を充実させるべきである。

(5) 参与員の認定意見の尊重

法務大臣は、参与員の認定意見を尊重するという運用を変更するべきではない。

第2 申請者の地位、収容及び送還

1 申請者の地位について

(1) 就労の制限について

在留資格がない難民申請者（仮滞在・仮放免許可者等）についても、申請後少なくとも6か月間が経過した場合には就労を認めるよう、施行規則の改正及び運用の変更をすべきである。

(2) 保護費について

難民申請者の生活援助につき保護費制度を充実させるとともに、現行の法外事業から、法律に基づく事業として継続的かつ安定的に制度が運用されるよう求める。

(3) 法的援助について

難民認定申請（以下「難民申請」又は「申請」ともいう。）手続、異議申立（以下単に「異議」ともいう。）手続及び難民不認定処分を争う訴訟手

続について、申請者の在留資格の有無にかかわらず、国による法律扶助の対象とするよう求める。

(4) 仮滞在許可制度について

仮滞在許可の除外事由（上陸後6か月を超えた難民認定申請，逃亡のおそれ等）の解釈や運用を見直し，原則として仮滞在を許可とする運用を徹底すべきである。

2 申請者の収容及び送還について

(1) 収容について

2012年から実施している収容代替措置(ATD)を積極的に活用し，住居のない者を含め，申請者の収容をできる限り回避すべきである。

(2) 送還について

送還を拒否する者の提訴（難民不認定処分への取消訴訟を含む。）期間中及び訴訟係属中の送還執行をしないことを明確にするべきである。

3 出入国港での難民申請について

(1) 出入国港における情報の告知及び一時庇護上陸許可について

入国審査官等の出入国港勤務の公務員に対し，庇護を希望する意思を何らかの形で表明した者への難民認定制度の告知義務等を法令上課すべきである。また，一時庇護上陸許可申請の許否の運用及び判断基準を見直して許可を広く認めるとともに，上陸時の庇護申請者に対しては，一時庇護上陸許可申請だけでなく難民申請を行うことも促すべきである。

(2) 出入国港における収容及び難民認定手続について

出入国港における難民申請者の収容につき，その収容の必要性・相当性に関する解釈及び運用を見直すとともに，収容代替措置の活用などによりできる限り回避すべきである。

第3 難民認定者及び人道配慮者の地位

1 難民認定された者（以下「難民認定者」という。）の地位について

(1) 難民認定者に対しては，教育（高等教育を含む。），職業訓練及び衣食住の提供など，少なくとも将来の日本社会における生活と社会的活躍の基盤の構築に十分な期間及び内容のサービスの提供を，制度的に保障すべきである。

(2) 難民認定者の家族統合については，国際人権（自由権）規約（23条）及び子どもの権利条約（9条，10条）等の趣旨にも鑑みて，これを十分に保障しなければならず，家族による日本査証の取得及び日本の在留資格取得・維持に特別な配慮を行うべきである。

(3) 難民認定者の日本国籍取得（帰化）に当たっては，できる限り容易かつ迅

速に、また手数料及び費用をできる限り軽減するなどの難民条約34条の規定内容が実質的に確保されるべく、申請窓口（各地の法務局）において上記条約の遵守に遺漏がないように周知徹底が図られるべきである。また、中長期的には、国籍法の関連規定の整備が行われるべきである。

2 人道配慮を受けた者の地位について

- (1) 難民不認定とはされたがいわゆる人道配慮により在留資格の取得が認められる者（「人道配慮者」）に対しては、「特定活動」の在留資格が付与されている事案が多数を占めるところ、同付与以前も含む通算の日本在留期間が一定の年数に達した場合には、「定住者」への在留資格変更が原則として認められる取扱いとすべきである。
- (2) 人道配慮者に対しても、その準難民的地位に鑑みて、各種社会保障制度の適用を含め、可及的に難民認定者同様の地位や権利の保障が及ぼされるべきである。

提言の理由

上記33項目にわたる提言を行うに至った理由につき、以下、まず前提としての難民認定制度の現状分析を行った上で、各提言項目について説明を行うこととする。

はじめに

1 難民認定・人道配慮による在留許可件数・許可率

(1) 難民申請案件の件数及び近年の傾向

冒頭で述べた改正入管法に基づく新しい難民認定制度が施行された後の7年間（2006～2012年）における、日本の難民認定（以下「一次」ともいう。）の申請状況及び処理状況、並びに、不認定処分に対する異議申立て）の申立て状況及び処理状況は、以下の表のとおりとなっている。

	一次				異議				一次・異議 合計		
	申請数 a	処理数 b	認定数 c	認定率 d=(c/b)	申立数 e	処理数 f	認定数 g	認定率 h=(g/f)	総処理数 *2 i=(b+f)	総認定数 j=(c+g)	総認定率 k=(j/i)
2006	954	459	22	4.8%	340	172	12	7.0%	631	34	5.4%
2007	816	544	37	6.8%	362	221	4	1.8%	765	41	5.4%
2008	1599	918	40	4.4%	429	351	17	4.8%	1269	57	4.5%
2009	1388	1848	22	1.2%	1156	308	8	2.6%	2156	30	1.4%
2010	1202	1455	26	1.8%	859	451	14	3.1%	1906	40	2.1%
2011	1867	2119	7	0.3%	1719	880	13	1.5%	2999	20	0.7%
2012	2545	2198	5	0.2%	1738	996	13	1.3%	3194	18	0.6%

2012年における一次と異議を合計した処分数に対する難民認定者数（18人）の割合は、わずか0.6%（正確には0.56%）であり、近年における認定率の最低値を更新した。

なお、一次申請のうち、過去に難民申請を行ったことがある者による申請（以下「再申請」という。）数は573人であり、一次申請数全体の約23%を占めた*3。

(2) 人道配慮による在留許可件数（2012年）及び近年の傾向

*2 一次の件数と異議の件数を合計したものを総数とする。

*3 異議申立て件数のうちの再申請者の数及び割合は公表されていない。

2012年に、人道配慮*4を理由に在留を許可された者（以下「人道配慮者」という。）は、112人であった（一次及び異議の内訳は不明。）。これに難民認定者数である18人を加えた「庇護数」（130人）の、処理数全体（3194人）に対する割合は4.1%であった。

	総処理数 (前掲i)	人道配慮数 l	人道配慮率m =(l/i)	総庇護数 n=(前掲j+1)	総庇護率 o=(n/i)
2006	631	53	8.4%	87	13.8%
2007	765	88	11.5%	129	16.9%
2008	1269	360	28.4%	417	32.9%
2009	2156	501	23.2%	531	24.6%
2010	1906	363	19.0%	403	21.1%
2011	2999	248	8.3%	268	8.9%
2012	3194	112	3.5%	130	4.1%

人道配慮者数も、2009年の501人をピークとして減少してきた。前述のとおり、難民申請数自体は、全体としては横ばいないし増加傾向にあるにもかかわらず、人道配慮の許可数は逆に大幅に減少しており、許可率は急低下している。

なお、人道配慮に基づく在留の許可件数には、日本人や定住外国人との婚姻関係を主たる理由として「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」の在留資格が付与された事案や、日本政府は保護を与えず第三国（例えばカナダ、ニュージーランドなど）が保護することとなって渡航の便宜のためだけに一時的に在留が許可された事案等の件数も、一部含まれていることに留意する必要がある。

(3) 難民不認定処分に対する司法判断とこれに対する対応

異議棄却後に提起された難民不認定処分に対する取消ないし無効確認訴訟により、少なくとも20件について、難民該当性を肯定する司法判断がなされている（別表<2>）。

ところが、上記のような司法判断（難民不認定処分の取消等）が確定した場合にも、法務大臣は必ずしも速やかに当該当事者を難民認定せず、それどころか、人道配慮による在留許可すら与えない事例も存在する。

*4 難民としては認定しない処分をなす一方、人道上の配慮を理由に、在留特別許可等により中長期の在留資格（「特定活動」等）を付与するという取扱いを指す。入管法61条の2の2第2項参照。いわゆる「補完的保護（complementary forms of protection）」の一種として位置付けられる。

(4) 世界における難民認定率等

以上の日本の状況と比較対照すべき、2012年における各国の難民認定率（主に行政段階）は、以下の表のとおりであった（同年の日本の総認定率は、前記のとおり0.6%。）*5。

なお、国内にいる難民の数と、1人当たりGDP、人口及び面積との比率のいずれもにつき、日本はG7諸国の中で他国から大きく引き離されて最下位となっている。

	手続 段階	単 位	処理				合計	比率*	
			条約 難民	補完的 保護	不認定	取下等		難民認定 率(%)	庇護率(%)
世界の合計			210,061	50,662	428,318	205,221	904,056		
日本	一次	人	5	60	2,083	110	2,258	0.2	3.0
日本	異議	人	13	52	790	193	1,048	1.5	7.6
韓国	行政	人	60	31	375	375	837	12.9	19.5
オーストラリア	一次	人	5,245	0	6,150	534	11,929	46.0	46.0
オーストラリア	異議	件	3,122	0	3,293	223	6,638	48.7	48.7
ニュージーランド	一次	人	91	0	235	0	326	27.9	27.9
ニュージーランド	異議	人	66	0	71	15	152	48.2	48.2
フランス	一次	人	3,133	1,185	41,617	0	45,935	6.8	9.4
ドイツ	新規	人	8,072	5,706	29,431	5,454	48,663	18.7	31.9
ドイツ	再開	人	692	2,670	1,269	8,532	13,163	14.9	72.6
イタリア	一次	人	1,917	6,627	13,898	0	22,442	8.5	38.1
英国	一次	人	6,522	1,250	13,216	3,157	24,145	31.1	37.0
英国	異議	件	2,192	0	5,447	590	8,229	28.7	28.7
英国	再開	人	13	30	30	90	163	17.8	58.9
カナダ	一次	人	10,294	0	14,448	4,697	29,439	41.6	41.6
米国	IN*	件	14,350	0	1,120	22,742	38,212	92.8	92.8
米国	E0*	人	10,918	0	9,211	24,223	44,352	54.2	54.2

* "IN"は、国土安全保障省の国籍移民課、米国内の庇護手続を審査。"E0"は、司法省の移民再審査執行部、退令手続中の庇護手続を審査。

* 各比率は、UNHCRの計算。

2 審査の機関及び体制

(1) 一次審査

一次手続にかかる審査においては、難民調査官が難民認定等に関する事務を行う。

難民調査官は、難民申請を受け付け、面接による事情聴取等の調査を行った

*5 UNHCR Global Trend 2012

後、事案概要書等を作成して地方入国管理局等の長に報告するものとされている*6。

このように一次手続において重要な役割を果たす難民調査官については、一定の等級以上の入国審査官から指名されるものとなっており*7、従前から、人数や研修の体制の不足といった問題点に加えて、難民保護より出入国の管理に傾斜した業務がなされるのではないかとの懸念や、難民認定業務に関する専門的な知識と経験の不足といった問題点が指摘されてきた*8。その後、難民調査官の人数や研修の体制については、一定の改善が見られたものの、上記の出入国管理との関係や専門性の不足といった問題点については、解決されないままに現在に至っている。

また、難民調査官による上記の報告後の手続についても問題が存する。

上記の報告を受けた地方入国管理局等の長は、事案概要書に一件記録を添えて、本省（法務省）入国管理局長宛に進達し、その後、本省入国管理局長から法務大臣による処分に関する通知を受けることとなっているものとされている。この進達後、法務大臣による処分に至るまでの過程が極めて不透明であるという点についても、従前から問題点として指摘されてきたが、この点についても、現在に至るまで解決されていない。

(2) 異議審査

異議手続にかかる審査については、2005年5月の新しい難民認定手続の施行以降、引き続き法務省入国管理局の所管とする一方、公正性、中立性及び透明性を高めるという趣旨から、参与員が第三者機関として手続に関与する体制が採られてきている。

参与員は、人格高潔であって、異議申立てに関して公正な判断をすることができ、かつ、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者のうちから、法務大臣が任命するものとされている（入管法61条の2の10）。人選については、UNHCRや当連合会から一定数の参与員が推薦されているほかは、従前から問題点として指摘されてきたとおり、その選考過程、選考基準等は明らかにな

*6 以下の手続の流れは、法務省「難民認定事務取扱要領」による。

*7 難民調査官は、難民の認定等に関する事実の調査を行わせるため法務大臣が指定する入国審査官であり（出入国管理及び難民認定法2条12号の2）、一般職の職員の給与に関する法律別表第一行政職俸給表（一）の4級以上の入国審査官で別に指名するものをもって充てるものとされている（「主任審査官、特別審査官、難民調査官、意見の聴取を行わせる入国審査官及び意見の聴取を行わせる難民調査官を指定する訓令」）

*8 日本弁護士連合会「難民認定手続等の改善に向けての意見書」（2002年10月23日）参照。

っていない*9。

2013年12月12日現在、参与員の人数は75名であり、2年を任期とする非常勤とされている（入管法61条の2の10第4項。なお、再任を妨げない。）。報酬については、口頭意見陳述・審尋等の出席のための日当のみであり、1日当たり2万2900円とされている。

異議審査の事務局は、地方入国管理局内に設置されており、入国管理局職員のみによって構成されている。事務局は、参与員に対する研修を実施したり、資料や情報を提供したりするとともに、参与員に対する事件の配点を行っている。

異議審査においては、原則として口頭意見陳述・審尋が開催され、参与員もこれに立ち会う運用となっている（入管法61条の2の9第5項・6項）。現在の実務では、参与員は、3人の固定メンバーで班を構成し、2週間に1回程度特定の曜日の午後に参集し、各回1～2件程度の口頭意見陳述・審尋に出席した後、法務大臣に対して意見を提出している（同条3項）。

従前、法務大臣が参与員の多数意見と異なる判断をしたことはなく、法務省入国管理局が毎年発出している難民認定数等についてのプレスリリースにおいても、「過去に法務大臣が難民審査参与員の意見（意見が分かれたものについては多数意見）と異なる決定をした例はありません」とされてきた。しかし、2013年になって、参与員の全員又は多数が異議申立人を難民であると認めたにもかかわらず、法務大臣が難民と認めないという異なる判断を行った事例が発生した*10。

3 審理期間及び審理中の地位

(1) 平均審理期間

法務省の発表によると、2013年7月～9月の一次手続の平均処理期間は5.9か月であった*11。

他方、2012年における異議手続の平均処理期間は779日であり、平均して2年を大幅に上回っている*12。この異議申立てについては、2(2)記載の

*9 日本弁護士連合会「新しい難民認定手続に関する意見書」（2006年10月17日）参照。

*10 全国難民弁護団連絡会議2013年12月16日付け「近時の難民審査参与員の意見と異なる法務大臣の決定に関する声明」、2013年12月17日の谷垣禎一法務大臣の記者会見。

*11 法務省「難民認定審査の処理期間の公表について」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00029.html

*12 情報公開により入手した法務省内部資料による。

とおり参与員の人数が相当程度増員されたとはいえ、1 (1)の表で示したとおり、異議申立数が処理数を遙かに上回る状態が長年にわたって続いている。そのため、異議段階での事件の滞留は、顕著である。

(2) 仮滞在許可

仮滞在許可とは、難民申請者のうち在留資格を有しないものについて、法的地位の安定化を速やかに図ることを目的として、このような者から難民申請があった場合に、入管法61条の2の4第1項に定める要件に該当する場合を除き、その者に仮に日本に滞在することを許可する制度である。

法務省の発表によれば、2012年に仮滞在の許可の可否を判断したのは701件であり、そのうち仮滞在を許可されたのは74件(人)であった。不許可理由の主なものは、上陸時から6か月を経過した後であることを理由とするものが410件であり、既に退去強制令書が発付されていることを理由とするものが310件であった(複数理由で不許可になったものは重複計上)。

(3) 申請中の生活状況

難民申請時に在留資格「短期滞在」を有していた者については、在留資格「特定活動」(就労不可)への変更・更新が許可され、さらに、申請時から6か月を経過した時点以降は「特定活動」が更新されつつも資格外活動許可によって就労が許可される運用となっている。

他方、在留資格を有していない難民申請者については、上記の仮滞在許可が付与されたとしても、「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」の禁止という条件が必要的に付され、就労が禁止されている(出入国管理及び難民認定法施行規則、以下「入管法施行規則」又は「規則」という。)56条の2第3項3号)。また、仮放免許可を受けた者(入管法54条)についても、(明文はないものの)就労を禁止ないし制限する実務上の取扱いが行われている。

外務省は、このような生活に困窮する難民申請者の援助のため、「難民行政監察結果報告書」(1982年7月、行政管理庁行政監察局)による勧告を受け、公益財団法人アジア福祉教育財団の難民事業本部(以下「RHQ」という。)に委託して保護費事業を実施しているが*13、必ずしも継続的かつ安定的な予算措置が講じられていない状況にある。

(4) 難民申請者に対する法的援助

*13 難民申請者のうち、RHQの判断で生活困窮者と認められる者に対し、1995年度から保護費(生活費・住居費・医療費)の支給が行われているが、生活費が1日当たり1500円とされるなど、生活保護を下回る支給水準に止まっている。

総合法律支援法は、法律扶助に関する業務の範囲から行政手続を除外し、さらに援助対象を「国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者」に限定している（同法30条1項2号）。

その結果、難民申請手続（一次・異議）手続は全て民事法律扶助の対象外となり、難民不認定処分に関する訴訟も在留資格を有するごく一部の者を除き、民事法律扶助の対象外となっている。

このため、現在は同法30条2項に基づき、当連合会及びUNHCRがその資金を拠出した上で日本司法支援センター（法テラス）に委託して難民法律援助事業を実施している*14。

(5) 収容及び送還

難民申請者のうち、申請時に在留資格がなく、仮滞在許可も受けられなかった者については、手続中は送還のみが停止され、収容は停止されない（入管法61条の2の6）。また、難民不認定処分取消等の訴訟中の者については、仮滞在制度の適用及び送還の停止条項もない*15。

仮滞在許可を受けていない申請者が収容されるか仮放免許可を受けられるかは、運用に委ねられているのが実情であるが、不法残留等の理由で摘発され、収容後に難民申請をした場合などは、1年間以上仮放免の許可を得ることができず、収容されたまま難民認定手続が進められることが多い。

また、送還に関連しては、2009年10月29日、訴訟提起の意思を明確にしていたミャンマー人に対し、提訴期限前に本人の意思に反した送還が強行されたほか*16、これまでも異議棄却・却下後に直ちに送還が執行された事例が存在している。この点については、2010年9月9日付け法務省入国管理局と当連合会の合意により、弁護士が行政訴訟等を提起中ないし準備中の一定の事案について、送還予定の2か月前に、送還予定時期を弁護士に告知する運用がなされる一定の改善が行われた。

(6) 出入国港における庇護申請者の審理中の地位

出入国港等における上陸時の難民申請は、2011年には35件、2012年には74件であり、2013年には難民申請者2545名中101名となっているものの、依然として少数にとどまっている。その理由として、入国管理局（地方入管の空港支局等）が、成田空港において、難民支援団体等の掲示を

*14 同援助事業に対しては、UNHCRも年間150万円の援助金を拠出している。

*15 送還の停止のためには、行政事件訴訟法25条に基づき、退去強制令書の送還部分の執行停止決定を得る必要がある。

*16 ビルマ難民弁護団2009年11月4日抗議書

行うようになったものの、庇護を求める者に対し適切に難民申請の機会を与えていないことが懸念されている。

ところで、日本での庇護を求める者（後述のとおり、これらの者は必ずしも難民申請に至らないため、以下「庇護申請者」という。）が、来日時に入出国港で庇護申請の希望を告げた場合、通常の上陸手続を離れて、「一時庇護上陸許可申請」（入管法18条の2）の手続に誘導されるのが、実務上の取扱いである。一時庇護上陸許可は、その要件として、難民である蓋然性（同条1項1号「その者が難民条約第1条A(2)に規定する理由その他これに準ずる理由により、その生命、身体又は身体の一部を害されるおそれのある領域から逃れて、本邦に入った者であること。」）が求められるなど、入管法の規定上も厳格な基準が設けられている。申請数が少なくとも年間数十件に上るのに対し、実際の許可事例は多くとも年間0～数件程度である。

一時庇護上陸が許可されない場合、庇護申請者は上陸を拒否され、退去しない場合には退去強制手続により帰国を命じられることになる。一時庇護上陸許可申請は、難民申請とは別個の手続として運用されており、申請も別々であることから、一時庇護上陸許可を申請した者に対しては、ノン・ルフールマンの原則（non-refoulement。迫害のおそれのある国・地域への送還禁止。難民条約33条）の適用が保障される制度的担保がない。一時庇護上陸許可も難民申請も、同じく庇護を求めるための制度であり、難民申請者は、その両者の申請が可能であるにもかかわらず、一時庇護上陸許可を申請した者の多くが、不許可となった後、難民申請に至らないまま出身国に帰国してしまっている。また、帰国をせずに難民申請をした場合であっても、一時庇護上陸を不許可とされた庇護申請者には正規の在留資格は与えられず、仮滞在許可が与えられる確率も低いため、これらの庇護申請者は非正規滞在者として扱われた状態で難民認定手続が進められるのが通常となっている。

4 難民認定と人道配慮による在留許可の差異

(1) 判断基準

難民条約に基づく難民該当性の判断は、事実の確認であって裁量性は認められないが*17、人道配慮による在留許可は裁量判断とされ、手続的な保障も存在しない。特に、異議手続においては、難民該当性の判断については少なくとも

*17 UNHCR「難民認定基準ハンドブック」28項。難民認定手続をどのように設けるかについては締約国に委ねられるものの、「難民」とは難民条約1条Aに定義された者を指し（入管法2条3号の2）、難民認定そのものが事実の確認であることについては争いがない。

も従前は法務大臣が難民審査参与員の意見を全件尊重する運用がなされてきたが（前掲2(2)参照）、人道配慮による在留許可の許否については、必ずしも参与員の意見を尊重するものではないという運用がなされている。

(2) ノン・ルフールマン原則

難民認定者については前述のノン・ルフールマン原則（難民条約33条）が明確に適用されるのと異なり、人道配慮者に対しては同原則の適用の有無が不分明となっているといわざるを得ず、地位が安定しない。

(3) 在留資格

難民認定者に対しては、「定住者」の在留資格が与えられる運用となっている一方で、人道配慮者は、許可時において在留期間が10年間を超えている場合を除き、「特定活動」の資格が与えられているに過ぎない。

この「特定活動」の資格の場合には、生活保護の受給及び家族の呼び寄せが困難であり、永住許可の要件（入管法22条）についても、難民認定者に対しては認められる居住要件の緩和（入管法61条の2の10）の対象外とされるなど、不利益・不都合は少なくない。

(4) 帰化要件

難民認定者の場合、難民条約34条の適用により、一般の帰化の要件である5年間の居住要件（国籍法5条1項1号）を満たす必要がない。

他方、人道配慮者の帰化には通常どおり5年間の居住が必要であり、さらに、在留特別許可（入管法61条の2の2第2項）に基づく人道配慮者の場合、帰化事務を担当する法務局が、従前の非正規滞在を、素行善良の要件（国籍法5条3号）に関する消極要素とみなしており、人道配慮による在留特別許可後5年間の居住ですらも足りないといわれることが多い。

(5) 属人法の適用

難民認定者の場合、適用法は日本法となる（難民条約12条）。

これに対し、人道配慮者の場合は、適用法は引き続き本国法である。そのため、婚姻等に困難が生じる場合がある。例えば、本国法上求められる必要書類を提出できず、婚姻が受理されないといった不都合・不利益が想定されるところである。

(6) 永住要件

永住許可を得るためには、「独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること」（入管法22条2項2号）が本来必要であるところ、難民認定者についてはこの要件を満たす必要がない（同法61条の2の11）。

これに対し、人道配慮者は、この要件を満たさなければならないことから、「永住者」になることにつき、より大きな困難が存する。また、素行善良要件

(同法 22 条 2 項 1 号) も、帰化の場合と同様に問題とされる可能性がある。

(7) 難民旅行証明書

難民旅行証明書（難民条約 28 条，同条約附属書，入管法 61 条の 2 の 1 2）は，難民認定者以外には発給されないことから，人道配慮者はその発給の対象外とならざるを得ない。

具体的提言

第1 適正かつ迅速な難民認定のための方策

1 一次手続をはじめとする手続全体について

(1) 適正に難民認定を行うための組織の確立

政策的配慮や外交的配慮に影響されない、出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すべきである。その際には、出身国情報の調査、国際的水準に沿った供述の信憑性判断や難民該当性の判断に精通した、専門性を有する「難民認定官」を採用し、継続的育成をすべきである。

【現状と課題】

難民認定手続は、本来は、難民条約締約国としての日本国が同条約を適正に履行すべく、難民をもれなく認定して日本で保護することを目的としている。したがって、出入国・在留管理の手続（以下「出入国管理手続」という。）とは、その目的を本質的に異にする。

現状では、難民認定手続と出入国管理手続は同一の機関（法務省（入国管理局）及びその下部機関）によって処理されているため（法務省設置法4条32～34号、21条参照）、難民審査にあたっては、不法入国・不法上陸の阻止や難民申請を利用して就労しようとする濫用者の排除に力点を置くあまり、もれなく難民を認定するという本来の目的から乖離する危険をはらんでいる。とりわけ、難民調査官には認定処分に関する実質的決定権限がなく、本省（法務省入国管理局）において実質的な最終判断がなされていると認められるところ、本省では、現に出入国管理業務を行っている者あるいは直近まで同業務に携わっていた者なども関与してその判断がなされているものと考えられる。したがって、難民認定業務が、国境管理の観点や政治的判断によって歪められる危険性は、類型的に高いといわざるを得ない。

難民調査官は入国審査官の中から指名され*18、数年間の勤務の後、再び出入国管理手続を司る他部門に移るのが通常である。そのような中では、複雑かつ高度な技術を有する出身国情報の調査、難民申請者の手続保障とその供述の信憑判断（1(3)参照）、「迫害」や「十分に理由のある恐怖」等の「難民」の要件（難民条約1条、入管法2条3号の2）の該当性判断等について、

*18 「主任審査官、特別審理官、難民調査官、意見の聴取を行わせる入国審査官及び意見の聴取を行わせる難民調査官を指定する訓令」（平成13年1月6日法務省訓令第1号）参照。

専門性を養うことは困難である。結果として、難民認定手続に関する経験の浅い難民調査官が多く、不十分な知識のもとで調査を行わざるを得ないことが多い。

そこで、難民を難民として正しく認定するために、根本的には、当連合会がこれまで指摘してきたとおり、政策的配慮や外交的配慮に影響されない、入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立することが必要である。

また、上記の新たな第三者機関を設立するに際しては、前述した難民認定手続における複雑性及び特殊性に鑑み、専門性を持った難民認定官の採用及び継続的育成が必要である。

なお、現状では具体的な難民認定にかかる判断プロセスが明らかになっているとはいえず、適正な難民認定が行われているか否かの検証の妨げとなっている。したがって、難民申請がなされてから処分に至るまでの具体的な判断・決定過程が開示されるべきである。

(2) 難民認定手続における、判断の透明性・客観性確保

- ① 難民該当性の具体的基準を公表し、判断の公平性、透明性を保持すべきである。
- ② 難民認定処分の具体的理由を開示し、また、不認定処分についてはより詳細な理由を開示すべきである。
- ③ 審査を行うに当たって用いた資料を全て開示すべきである。
- ④ 人道配慮に基づく在留特別許可等（いわゆる「補完的保護」）の具体的付与基準を公表し、判断の公平性、透明性を保持すべきである。すなわち、難民条約以外の人権諸条約その他の法令によって本国に送還してはならないこととなる者については必ず在留特別許可を付与すべきことを法令に明記し、それ以外の人道上の配慮を行うべき場合についても基準を定めるべきである。

【現状と課題】

① 難民認定に伴う判断基準の透明化について

具体的な事案において、当該申請者が「難民」に該当するかどうかについては、申請者本人の事情及び出身国の事情等を踏まえて判断しなければならない。したがって、いかなる者が「難民」に該当するのか、具体的事案においてどのような要素を考慮し判断を下すのかについて、その審査基準等が何ら示されないままに結論が下されているのであれば、その判断は

直感への依存防止や、先入観や予断の遮断が保障されていない制度であるとの評価は免れない。当然のことながら、申請者側においても、十分な主張・立証をすることが困難となる。現状の難民認定手続の審査では、具体的にどのような要素をどの程度考慮しているのか、判断基準が何ら示されていない。

そこで、少なくとも件数が比較的多い類型の難民申請者からの主張については、各国における裁判例やUNHCRの見解等を踏まえつつ、難民認定の基準を設定し、これを公表するべきである。この点、英国国境庁が難民申請者の出身国ごとに作成している「Operational Guidance Note」*19が参考になる。このような基準の制定及び公表により、判断過程の透明性及び予測可能性が確保されると同時に、この基準が参与員等により不断に検証されるとともに、公平性が担保されることが求められているというべきである。

② 認定処分理由の開示の有無及びその程度について

現状では、難民認定処分がなされる場合は判断理由が一切示されず、単に、難民認定証明書だけが交付される取扱いとなっており、このことが、難民認定の判断基準の検証を妨げる大きな要因となっている。

難民認定が実際に政策的配慮や外交的配慮に影響されずに客観的かつ公正に行われているか、さらに、いかなる場合に認定がなされ、いかなる場合には不認定となるのかを知るには、具体的な事例の検証が必須である。しかし、現行の実務の下では、難民不認定処分が下される場合にしか理由が開示されないため、どのような場合に認定がなされているのかが不明であり、かかる検証が不可能となっている。また、不認定理由も、以前に比べれば記載は詳細になっているが、いまだに記載の具体性は十分とはいえない。

そこで、認定理由を具体的に示し、不認定理由についてはより詳細なものとするべきである。とりわけ、申請者の供述の信憑性が欠けることを不認定理由とする場合には、信憑性否定の具体的根拠を明らかにすべきである。なお、この改善は現行法制下でも可能であるが、安定した運用のためには法改正などを行って、制度的保障を担保すべきである。

③ 判断の根拠となった資料の開示について

現状では、申請者の供述と申請者提出資料以外にどのような証拠に基づ

*19 <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/countryspecificasylumpolicyogns/>

いて判断されているのかが示されないので、申請者は弁明や反論ができな
い。出身国情報等においてもどのような資料を根拠にしているのかが不明
であるため、反論や意見の提出が困難である。

そこで、認定処分又は不認定処分を行うに当たって用いた資料を全て開
示すべきである。この改善についても、安定した運用のために法規範化
することが望まれる。

④ 人道配慮に伴う判断基準の透明化について

現状では、人道配慮に基づく在留許可等の補完的保護についても、いか
なる場合に付与されるのかについて、その考慮要素や判断基準は何ら明ら
かにされていない。これでは、「難民」の判断同様、在留許可の判断も、直
感への依存防止、先入観や予断からの遮断が、制度的に保障されていない
との批判は免れない。また、申請者側においても、人道配慮による在留資
格取得に向けての十分な主張・立証をすることが困難である。

現在、入管法53条3項2及び3号において、拷問等禁止条約3条1項
に規定する国、強制失踪条約16条1項に規定する国への送還が許されな
いことは明記されているが、これらだけでなく、国際人権（自由権）規約、
子どもの権利条約など難民条約以外の人権条約などにより送還が許されな
い結果、在留特別許可などの補完的保護を与えなければならないと判断さ
れる場合を法令上明確にするべきである（2010年10月17日付け当
連合会「在留特別許可のあり方への提言」参照）。また、上記以外の人道上
の理由により送還が望ましくないと判断される場合についても、その基準
を定め、難民調査官や参与員に周知徹底させ、判断の透明性と公平性が担
保されるようにするべきである。

(3) 難民認定手続における、申請者の手続的権利の拡充

- ① 難民調査官によるインタビュー及び異議申立てにおける口頭意見陳述
・審尋の全過程を録画・録音すべきであり、また、手続終了後は、これ
を直ちにかつ自由に閲覧・謄写できるようにすべきである。
- ② 少なくとも、申請者に不利となる可能性がある重要な証拠について
は、反論や説明を行う釈明の機会を提供すべきである。
- ③ 弁護士の代理人としての地位を認め、インタビューへの同席を難民申
請者及び代理人弁護士の権利として認めるべきである。
- ④ 出身国情報に関する資料センターを設置して資料を充実し、これを難
民申請者の側も閲覧し、利用することができるようになるべきである。

【現状と課題】

① インタビュー過程の可視化について

現状では、一次手続の難民調査における事情聴取（インタビュー）においても、異議手続での口頭意見陳述・審尋においても、録画・録音が実施されていない。そのため、後日、裁判となった場合において、本人と難民調査官等との間でいかなるやりとりがなされたのか、通訳人の通訳に不適切な点がなかったのか等について、客観的な検証の手段が存しない。難民認定手続においては、申請者の供述の信憑性判断が結論を左右することが多いことに鑑みると、供述の客観的記録は非常に重要である。

近時、刑事手続において取調べの可視化が求められているところであるが、かかる可視化の要請は、難民認定手続においても全く変わることがないどころか、なお強いとすらいえる。インタビューや審尋等の全過程を録画・録音した上で、当事者が直ちにかつ自由に当該記録データを検証できるようにすることにより、手続過程における問題点及び誤訳の問題等を少なくとも事後的に確認・是正することが可能となる。これにより、信憑性をめぐる不必要な誤解及び紛争の解消が期待され、難民認定手続全般の正確性の向上と迅速化に資すると考えられるところである*20。

② 釈明の機会の提供について

現状では、難民申請者の供述の信憑性を判断するに当たり、供述の変遷や客観的証拠との矛盾、供述の合理性などの問題点について、難民申請者に反論や説明を行う釈明の機会を与えることなく、難民申請者に不利益な判断がされることも多い。

しかし、このような判断は、難民申請者にとって不意打ちとなるものであって、難民認定手続における難民申請者の手続的権利の保障を著しく損なうものである。

また、難民申請者に反論や説明の機会を与えないまま判断を行うことは、思い込みなどによる事実誤認につながりかねず、難民認定手続における適切な事実認定という観点からも重大な問題がある。

*20 この点、韓国の難民保護法8条3項が「事務所長等は、必要と認めるときは、面接過程を録音又は録画することができる。ただし、難民申請者の要請があるときは、録音又は録画を拒否してはならない。」と定めている点が参考になる。韓国の出入国管理法は、日本の出入国管理及び難民認定法をモデルとして起草されたとされているが1992年の同国の難民条約加入及び1993年の出入国管理法改正後、難民保護体制の不備と、独立した難民法の制定の必要性が主に民間の難民支援団体から主張され、2012年に独立した前記難民保護法が公布された。かかる経緯より、日本における制度改正に際しても、韓国難民保護法の規定は参考になると考えられるため、以下の項目においても同法の条文を参考までに引用する。

この点、難民法裁判官国際協会（I A R L J）による「難民申請及び補完的保護申請の信憑性評価－裁判上の判断基準及び適用基準－」（2013年）においても、「武器対等の原則」として、「申請者に不利となる可能性がある重要な証拠であって申請者に説明又は反論の機会が与えられていないものは、信憑性評価において考慮されるべきではない」とされているところである。

よって、少なくとも、矛盾又は問題のある重要な証拠であって、自己の主張の中核的要素を損なう可能性があるものについては、反論や説明を行う釈明の機会を提供すべきである。

③ 代理人弁護士の立会いについて

現状では、一次手続では弁護士による代理人としての地位が十分に認められておらず、代理人として、難民申請書の提出、インタビューへの同席等が認められていない。そのため、弁護士の活動は、事実上、書面提出を行う等の活動に限定されている*21。

しかしながら、難民のインタビューは、「特殊な雰囲気」*22 の中で行われるのであり、難民申請者の心理的負担は多大である。そうであるからこそ、インタビューに代理人が同席し、圧迫的な質問や明らかな誤解や誤導などがあつた場合に指摘するのはもちろんのこと、申請者の精神的安定が保持されるよう努め、申請者と調査官との間の意思疎通が円滑に行われるよう補助する役割は重要である。また、このように、手続の早い段階で弁護士が代理人として就任し、実質的な関与が可能になれば、的確な主張及び立証活動を通じて、適正かつ効率的な難民認定手続を進めることに寄与するし、結果的には審査期間の短縮化にも寄与することが期待される。

したがって、一次手続においても、インタビューへの立会いを含め、弁護士の代理人としての地位が十分に認められるべきである。

この点、韓国の難民保護法12条が「難民申請者は、弁護士の助力を受ける権利を有する。」と明記していることが、参考になる。

④ 出身国情報の共同利用について

*21 また、入国管理局が、複数のミャンマー人申請者の事案で、難民申請者本人又は同人が所属する団体に弁護士関与をやめるように本人に働きかけていた例がある（毎日新聞2011年1月20日朝刊報道参照）。

*22 東京高裁平成24年4月26日判決（平成22年（行コ）第228号事件） 「・・・難民調査という特殊な雰囲気の中で、代理人弁護士の付添といった援助もなく、通訳を介して調査が行われていたことや、難民認定がされなかった場合の難民調査において供述した内容によって将来自分が被る可能性のある不利益への不安等の心理的状況などを考慮すれば、ある程度の供述の変遷がみられたとしても、そのことが前記根幹部分に係る被控訴人の供述の信用性を直ちに否定するものとはいえない。」

正確な出身国情報を得ることは、公正な難民認定のための不可欠な条件である。申請者の供述の信憑性判断も、出身国情報があつて初めて実質的に可能となる。

日本の難民認定実務においては、この出身国情報を含む全ての立証責任が申請者にあるとされているが、申請者が単独で出身国情報を収集することは通常極めて困難である。また、出身国情報のほとんどが英語で提供されているという言語上の問題があり、仮に代理人がつく場合であっても、言語上の問題から、その収集及び提出が壁になっている*23。なお、法務省は、近時、一部の出身国について英国内務省及び米国国務省の報告書の翻訳文を掲載するようになっているものの、その他の出身国情報については、公開されていない。

そこで、出身国情報に関する資料センターを設置して資料を充実し、これを申請者の側も閲覧し、共同利用することができるようにするべきである。これは現行法下でも可能である。なお、出身国情報をすぐに得られる状況にあれば、それと照らし合わせて申請者の供述の信憑性や申請が根拠あるものであるかという点につき、迅速な判断を行うことが可能となるので、出身国情報の充実は、前述の審査期間の短縮の観点からも有用であると考えられる。

(4) 難民認定手続における、脆弱な立場の者への保護

子ども、女性、高齢者、心身の障がいを抱えている者、拷問の被害者など、脆弱な立場にある者への特別な配慮については、法律上明記すべきであり、とりわけ、インタビューにおいては、代理人弁護士のみならず、医師や臨床心理士等の専門家、その他、申請者が信用できる者を同席させることを認めるべきである。

【現状と課題】

子どもや女性、高齢者など一般的に脆弱な立場にあるといわれている者はもちろん、難民申請者の一つの属性として決して珍しくない、心的外傷後ストレス障害（PTSD）等の心身に障がいを抱えている者、拷問の被害者などにとって、インタビューに単独で臨むことの精神的負担は殊更重い。この

*23 入管法施行規則62条

法又はこの省令の規定により法務大臣、地方入国管理局長又は入国審査官に提出するものとされる資料が外国語により作成されているときは、その資料に訳文を添付しなければならない。

ような者が単独で、又は専門性を有しない者の付添いのみでインタビューに臨んだ場合、十分な主張を行うことができないおそれが特に高いばかりか、インタビューがさらなる心身の不調の発生要因にもなりかねないといえる。

現状では、これらの者について、難民認定手続上、特別の配慮を求める法規範は存在せず、運用としても実施されていない。

そこで、子ども、女性、高齢者、心身の障がいを抱えている者、拷問の被害者といった特別の配慮を要する者については、代理人弁護士及び保護者等の同席はもちろんのこと、それらの者の心身の状況について監視し、必要に応じて援助を提供することが可能な、医師や臨床心理士等の専門家をも同席させることを認めるべきである。これらの者の立会いは、難民申請者の精神的安定の確保・維持に資するのみならず、インタビュー手続の正当性及び公正並びに正確性の担保としても有用と考えられる*24。この点、国連難民高等弁務官事務所「難民認定基準ハンドブック」（以下「UNHCRハンドブック」という。）208項は、精神障がいを抱える難民申請者への対応について、「このような場合においては、審査官は可能な限り専門家の医学上の助言を得なければならない。医学上の報告は、精神病の性質及び程度についての情報を提供し、かつ、自らの事案を提出するにつき申請人に通常要求される要件をみたす能力があるかどうかについて評価するものでなければならない。その医学上の報告の結論は、審査官のその後のアプローチを決定することになろう。」と述べ、専門家の関与を求めている。

(5) 難民認定手続における、通訳の質の担保

通訳人の公的資格制度を導入するなど、通訳の質を担保するための制度的基盤を確立すべきである。

【現状と課題】

① 通訳の資格制度化について

難民申請者の大部分は日本語を第一言語とはしないため、難民認定手続の過程では通訳人の役割が必然的に重要となる。

ところが、難民認定手続における通訳人には資格要件がなく、その能力や執務態度に関しては何らの制度的な担保も存在しない実情にある。そのため、誤訳により、申請者が質問を誤解したり、申請者の供述が誤って調

*24 韓国難民保護法13条 難民審査官は、難民申請者の申請があるときは、面会の公正性に支障のない範囲内において、信頼関係のある者の同席を許可することができる。

書化されたりすることも少なくない。

たとえ些細なものであっても、誤訳が供述の信憑性判断を左右し、結果的に難民認定の判断を左右し得ることはいうまでもない。

したがって、申請者にとって、能力等が客観的に担保された通訳人による通訳を受けることは、最低限の手続的権利である。他方、国としても、そのような通訳人を用いることにより、判断の誤謬を予防し、判断過程の正当性を担保することが可能になる。

ところが、現状では、前述のとおり通訳人の資格要件は存在せず、その通訳の正確性を担保するための制度的基盤は何ら確立されていない。

そこで、通訳人の公的資格制度を導入するなど、通訳人の質を客観的に担保するための制度的基盤を確立することが急務である*25。

(6) 難民認定手続の迅速化

処分までの所要期間の短縮が必要であるが、申請回数の制限や審査の簡略化といった方法を安易にとるべきではない。

また、やむを得ない事由により標準処理期間内に処分を行うことができない場合においては、申請者に対して、その旨を事前に告知するとともに、大凡の見込み期間を告知するよう努めるべきである。

【現状と課題】

現状の難民認定手続の所要期間をみるに、例えば、2013年4月～6月にかけての難民申請から難民認定又は不認定の一次処分までの平均処理期間は5.8か月であった（法務省の発表による。）。他方、難民申請（一次）から異議に対する決定までの平均処理期間は公表されていないが、当連合会の会員からは、2年から3年間以上経っても、口頭意見陳述及び審尋が実施されていないケースが多数報告されている実情にある。

法務省は、2010年7月に難民認定手続（一次審査）の標準処理期間を6か月間と定め、その達成に努めてきた。しかしながら、中には、同期間を経過しても、判断はおろか、インタビューも実施されていない案件も少なくない。この間、難民申請者は、いつ申請が認められるか否か分からないといった不安定な状況に置かれ、とりわけ、非正規滞在者である申請者は、一層脆弱な地位に置かれたまま長期間を過ごすことを余儀なくされることとなる。

*25 韓国難民保護法14条 法務長官は、難民申請者が韓国語で十分な意思の表現を行うことができないときは、面接過程において、大統領令で定める一定の資格を備えた通訳人に通訳させなければならない。

このような状況を改善する観点からは、難民認定手続の迅速化の要請がある。しかし、難民認定手続自体の適正が犠牲にされることがあってはならない。例えば、再度の難民申請についても、本国情勢の変化、来日後の日本における活動状況や新たに判明した事実などによって、その申請に理由があることは当然予想されるところであり、申請回数のような形式的な基準で申請を制限するべきではない。また、十分な文書作成能力のない申請者などについては、難民申請書には記載されていなかった具体的事実が、難民調査官のヒアリング等によって明らかになることもままあることであり、書面のみによって審査を行うような方法も採用されるべきではない。したがって、このような方法で審査が簡略化されるということがあってはならない。

他方、難民調査官や参与員の増員を図ることが考えられるが、単なる増員という対応のみでは、安定的な質を伴う改善になり得ないということに留意が必要である。増員も、難民調査官や参与員の専門性の確保のための諸施策と並行して行われるべきである。

以上の観点から、認定手続の適正を確保しつつ、異議手続においても標準処理期間を制定するなどして、審査期間の短縮を図る措置を実施することが必要である。また、手続の長期化が申請者の精神的不安を助長する大きな要因となりかねないことに鑑み、やむを得ず、手続が標準処理期間内に終了しない場合は、その旨を事前に告知するとともに、処理のための見込み期間を伝えることによって、手続の計画性、予測可能性を確保するべきである*26。

2 異議申立手続について

(1) 参与員の選考の透明性・独立性の確保

参与員の選考委員会を新たに設置し、選考基準を明確にした上で公表して、参与員の選考を行うべきである。

【現状と課題】

参与員の人数は、2013年12月12日現在75名であるが、参与員の

*26 韓国難民保護法18条4項 難民認定等の決定は、難民認定申請書を受理した日から6か月以内に行わなければならない。ただし、やむを得ないときは6か月の範囲内で期間を定めて当該期間を延長することができる。

同条5項 第4項ただし書の規定により当該期間を延長するときは、従前の期間が満了する7日前までに、難民申請者に通知しなければならない。

人選は法務大臣が行うこととなっている（入管法61条の2の10第2項）。参与員制度創設時の改正法の附帯決議でUNHCRや当連合会などからの推薦を入れることとしたものの、その数は限定的で、その他は法務大臣の自由な裁量のもとでの人選が行われてきた。

難民認定の審査には、難民条約をはじめとした難民法の知識や出身国情報の評価・分析、事実認定、信憑性判断の実務経験が必要不可欠である。しかし、法務大臣がかかる参与員としての適性をどのような基準に照らして判断した上でこれを任命しているのかという点のみならず、そもそも参与員選任の具体的基準が存在するのか否かさえ不明であり、参与員の人選手続は極めて不透明である。

そもそも、一次難民認定手続と異議手続の最終判断決定者が法務大臣であり、不服申立手続であるところの異議手続の実効性・公正性・中立性を担保するために参与員制度が設置された経緯からすると、法務大臣が自由裁量で参与員の人選を行うこと自体改善されるべきである。

また、現状では、参与員の報酬に照らして、業務量、審査・検討に要する時間にかかる負担が大きいことから、参与員は、定年等を経た高齢な人や、他の日常業務を抱えた人が中心となって担っている。その他には、時間的なやりくりが多少は可能で経済的な犠牲を払える研究者や弁護士の一部が、ボランティア精神で参与員を務めるという実情にある。

本来であれば、UNHCRなどで実際に難民認定に関わっている実務経験者などが参与員の有力な候補となりうるが、非常勤で不十分な待遇条件の問題から、そうした人材が参与員となるのは事実上困難である。

参与員の選任過程が不透明である上に、参与員に就任できる条件が事実上極めて限定されているという上記の状況下では、参与員の選任が適正に行われることは期待しがたく、そうである以上、参与員制度そのものの公平性、正当性が担保されていないといわざるを得ない。

この点、国際人権（自由権）規約委員会の日本政府に対する総括所見（2008年10月3日。別表<1>の4）参照）25項においても、参与員の独立性に関して「法務大臣に助言する難民参与員は独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから、法務大臣に対する難民不認定処分に関する不服申立てをしようとしても、独立した審査ではないことを懸念する。」と勧告されている。

さらに、拷問禁止委員会の日本政府に対する総括所見（2007年8月3日。別表<1>の5）参照）14項d）においても、参与員の選考基準について「第三者である難民参与員の任命基準が公表されていないことにも委員会は

懸念を有する」と述べられているところである。

以上から、選考基準を明らかにするとともに、参与員選考委員会を設置して選考過程の客観性確保に努めることにより、独立性の高い機関の構築に努める一方、参与員の待遇改善を図った上で、その選任が行われるべきである。

(2) 参与員の業務内容にかかる情報開示

- ① 参与員ごとの審査数及び難民認定数を開示すべきである。
- ② 参与員の多数意見，少数意見の全文を開示すべきである。
- ③ 参与員に対する事件配点の手続を開示し，配点の公平性を担保すべきである。

【現状と課題】

① 参与員ごとの審査数及び難民認定数開示について

参与員は3人1班で審査を行っているが、現状では、各参与員が何件の事案に携わったのか、また、何件難民認定・不認定の意見を書いたのかという点が明らかでなく、各参与員がどのような判断を行ったかを把握することができない。参与員によって認定・不認定の判断に偏りがあるか、適正であるかについて、現状では全く検証することができない。参与員制度が不服申立手続の実効性を担保するために設置された経緯からすれば、制度の公平性が担保されているか否かの継続的検証が必要であることは明らかであり、そのためにも各参与員の判断状況に関する統計値の開示は不可欠である。

② 参与員の多数意見，少数意見の全文開示について

3人1班の参与員の意見が内部で分かれた場合には、多数決により班としての意見が取りまとめられるのが、現行の実務である。このような場合にあっては、参与員の多数意見と少数意見の全文を当該難民申請者（異議申立人）が告知されることはない。異議において棄却ないし却下の決定を受けた異議申立人には、行政訴訟でその決定の是非を争う機会が保障されているところ、少数意見の全文を把握することができなければ、各参与員の間で、どのようなポイントについて、意見が分かれたのかを知ることができない。また、参与員の多数意見の全文を把握することができなければ、多数派（2名）の参与員がどのようなポイントを重視して判断を下したのかを知ることができない。

参与員の多数意見及び少数意見の開示は、異議手続の構成を担保する前提となるとともに、異議申立人に訴訟の前提条件となる対等な攻撃防御方

法を付与するものとして位置付けられるから、裁判を受ける権利（憲法82条）の実質化という観点からも、その保障は重要である。よって、多数意見、少数意見の全文を開示すべきである。

③ 参与員に対する事件配点手続の開示と配点の公平性の担保について

現状では、参与員の各班に対してどのような手続と基準によって事件が配点されているのかが明らかではない。特定の出身国について特定の参与員チームに配点しているのか、再申請の事件について以前担当したチームに配点しているのか等、どのような基準に則って事件を配点しているのか不明である。

異議手続の公正を担保するために、配点手続についても明らかにするとともに、事務局による恣意的な配点が制度的に防止される措置が講じられるべきである。

(3) 異議事件の滞留の解消

- ① 参与員の人数の大幅増員や常勤化など、参与員の事件処理体制を抜本的に見直し、異議事件の滞留状態を速やかに解消すべきである。
- ② 参与員が法務大臣に意見を提出してから2か月以内を目途に処分を決定し、処分の決定後は速やかに申立人に処分内容を告知すべきである。

【現状と課題】

① 参与員の事件処理体制の抜本的見直しと異議事件の滞留の解消について

「はじめに」2(2)でも述べたとおり、現状では、参与員は2013年12月12日段階で75名に増員されているものの、2年間任期の非常勤であり、平均して月2回程度、日当22,900円で審尋を行うという体制である。

平均的な参与員の班は、月2回参集し、各2件ずつ（1日あたり合計で平均3～4時間程度）の口頭意見陳述と審尋を行っている（ただし、最近ではさらに参集頻度が増えている場合もあるようである。）。

この審尋期日以外の事前準備や期日後の意見書作成にどの程度時間を使うかは、参与員により大きく異なると思われるものの、本来であれば、各事案について、事件資料の確認・出身国情報の分析等の審尋前準備、審尋、審尋後の評議、意見書の作成に至るまで多くの時間と労力を費やさざるを得ないはずであり、現在の体制では、事件処理能力に自ずから限界があるといわざるを得ない。

「はじめに」3(1)で述べたとおり、異議事件の滞留は深刻な状況に陥っ

ており、これにより異議申立人（難民申請者）が長期間にわたって不安定な地位に置かれていること、異議申立て件数が依然として増加傾向にあることに鑑みれば、参与員の体制の抜本的見直しは急務といわざるを得ない。

この点、適正な異議手続の結論を早期に得るためには、参与員の人数を大幅に増加させることが一つの解決策ではあるが、前記2(1)において記載したように、現状の待遇の下では参与員は、他の仕事と兼務する人、高齢の人などが多くならざるを得ない。そのような体制の下では、一人の参与員が処理できる事件数は限られざるを得ない。したがって、各参与員が審査に専念することができるよう、参与員の待遇を改善し、常勤化するなどの改善をすることが必要である。

② 速やかな処分の決定及び告知について

現状では、参与員が法務大臣に意見を提出した後、相当な長期間が経過した後に処分が決定される事例が多数報告されている。さらに、処分決定日から告知日まで相当期間経過している事例が多数報告されている。

異議事件の著しい滞留の原因は、前記2(3)①に関連して上述した難民審査参与員の事件処理体制の限界の問題のみならず、参与員の意見提出後に法務大臣が処分及び告知を速やかに行わないという問題にも起因している、と認められる。

処分及びその告知の遅延は、異議申立人に不安定な地位を長期間強いることにほかならないのであるから、参与員の意見提出から原則として2か月以内に処分を決定し、速やかに告知すべきである。

(4) 参与員の専門性の確立

参与員に対し、UNHCR職員や研究者による継続的な研修を実施するとともに、過去の参与員による意見書例及び裁判例の相互研究などの機会を充実させるべきである。

【現状と課題】

難民条約は国際社会において統一的に解釈・適用されるべきであるところ、同条約の履行監督機関であるUNHCRは「難民認定基準ハンドブック」等難民認定に関わる指針を多数公表している。

とはいえ、現実の難民認定の審査判断を行うにあたっては、上記のハンドブック等の指針に通暁するのみならず、難民法に関する最新の知識や、出身国情報の評価・分析、事実認定等の実務経験が必要不可欠である。

仮に、特定の出身国の同種の事案について、諸外国においてなされる判断

とかけ離れた判断をすれば、国際社会からの批判は免れられない。よって、諸外国における判断例も参照する必要がある。

このように、難民認定の審査や判断には最新の知識・情報や高度な専門性が必要とされるため、継続的な研修は極めて重要である。

参与員による異議棄却・却下の判断が裁判で覆ったケースは、当連合会において現段階までに確認している限りでも、既に22件に上っている（別表<2>参照）。したがって、どのようなポイントにおいて、裁判所との判断が分かれたのか等について分析検討する機会を設け、その結果を参与員の審理に反映させる仕組みが必要である。

(5) 参与員の認定意見の尊重

法務大臣は、参与員の認定意見を尊重するという運用を変更するべきではない。

【現状と課題】

そもそも、参与員制度導入を含む2005年施行の難民認定制度の改正は、中国・瀋陽の日本総領事館で発生したいわゆる駆け込み事件を直接の契機としての改革論議の高まりに端を発するものである。すなわち、上記事件をきっかけに、あまりにも認定数・認定率が低い日本の難民認定手続に対して改革を求める声が急速に高まり、法改正へと繋がったという経過が存する。

上記改革を巡る論議の中では、少なくとも難民認定手続のうちの不服審査手続については、独立した第三者機関の設置を求める意見もあり、当連合会もその旨の意見を述べたところであった。

結果として、従前どおり原処分者である法務大臣への異議という形式が維持されたものの、第三者の関与の一形態として、改正法は参与員制度を導入し、参与員の意見を十分に尊重することにより、異議手続の公平性・中立性を担保するとしたものである。

また、国は、別表1に記載した国際人権（自由権）規約委員会や拷問禁止委員会等から、独立した第三者機関による難民認定審査をするべきとの勧告を受けているにもかかわらず、これに対して、参与員制度によって制度の公平性・中立性が維持されているとしつつ、「難民審査参与員制度は2005年5月から施行されているが、これまでのところ、法務大臣が難民審査参与員意見（意見が分かれたものについては多数意見）と異なる判断を行った事例はない。」（第2回政府報告に関する拷問禁止委員会からの質問に対する日本政府回答）などと報告して、第三者機関の設立をしないことを正当化してき

た。

このような制度改革の経緯に鑑みれば、第三者である参与員の意見は、最大限尊重されるべきであることは当然である*27。

具体的には、少なくとも参与員の班の多数意見が難民認定すべき（異議を認容すべき）との意見であった場合には、法務大臣はこれを尊重して従うべきである。法務省は、2012年まで、このような運用を行ってきた。しかし、前述のとおり、2013年、このような運用を覆し、参与員の全員ないし多数が難民認定の意見を出したにもかかわらず、法務大臣が難民不認定の結論を変えなかった事案が発生した。

参与員制度の前記の制度趣旨、これまで条約機関などに対して行ってきた説明に鑑み、このような運用の変更は、参与員制度の制度趣旨を根本から揺るがすものといわざるを得ない。制度創設時に説明された運用に立ち返るとともに、今回、このような運用の変更をして不認定の結論を維持した理由を詳細に説明するべきである。

*27 第159回国会・衆議院法務委員会における野沢法務大臣答弁（2004年5月21日）「一次審査は当然私どものところでやるとして、二次審査を独立した第三者機関でやったらどうかという御指摘はございますが、公正さや中立性、透明性を重視する立場からそういう御意見が出てこようかと思いますが、今回、難民審査参与員制度というものを設けまして、その皆様方から十分な御意見がいただけるということでございまして、複数の外部の専門家や多様な観点からの意見をいただくということでこういった点は十分に担保できるのではないかなということでございまして、異議申し立て手続の公正性、中立性は、これまでと違って格段に高まるものと考えておりまして、一次審査、二次審査を同一機関で行うことに問題はないのではないかと考えております。」、同答弁（同年5月26日）「難民審査の参与員は、今回のこの入管法の改正の中でも実は一番大事な部分だと私は認識しております。この参与員さんのお仕事は、法務大臣が、先ほどから御議論いただいておりますように、学識経験等を有する方の中から適任者を選任しまして、そのような方々に一次審査の記録を精査していただくとともに、異議申立人の意見の聴取や審尋等を直接行っていただいた上で、専門的な知識経験に基づき多角的な御意見を述べていただくものでございますから、法務大臣としては、当然その意見を十分に尊重して判断することになります。」

第2 申請者の地位，収容及び送還

1 申請者の地位について

(1) 就労の制限について

在留資格がない難民申請者（仮滞在・仮放免許可者等）についても，申請後少なくとも6か月間が経過した場合には就労を認めるよう，施行規則の改正及び運用の変更をすべきである。

【現状と課題】

「はじめに」3(1)で述べたとおり，難民認定手続きにかかる審査期間については，一次手続の平均処理期間が6か月を下回っている一方，異議手続の平均処理期間は2年を大幅に上回っている状況にある。

ところで，難民申請時に在留資格「短期滞在」を有していた者については，異議申立手続の結果が告知されるまで在留資格「特定活動」への変更及び更新が許可され，申請時から6か月間を経過した以降は就労が許可される運用となっている。

しかしながら，在留資格がない難民申請者のうち，仮滞在許可者については入管法施行規則56条の2第3項3号により，仮放免許可者については同規則49条3項及び48条2項4号又は入管実務における運用により，いずれも就労が禁止されており，また，後記のとおり，保護費の支給についてもその期間が短く，金額も少ないという問題点があることから，少なくない難民申請者が生活に困窮している状況にある。

この点，国際人権（自由権）規約委員会の日本政府に対する総括所見（2008年10月3日。末尾に添付の別表<1>の4）参照。）25項においても，「難民認定手続きにしばしば相当な遅延があり，その期間に申請者は働くことができず，社会的な支援が限定されていることを，懸念をもって留意する」として，全ての庇護申請者に対して雇用にアクセスする機会を確保すべきであると勧告されている。

また，当連合会も，「難民認定申請者の生活状況をめぐる制度の改善に関する意見書」（2009年6月18日。）（以下「2009年意見書」という。）において，難民申請中又は難民関係訴訟の係属中の者が自らの生活に要する費用を自弁することを可能にするため，法務省入国管理局において，少なくとも申請時から6か月間を経過した以降は，仮滞在及び仮放免に就労禁止条件を付さないようにするとともに，国会において，これらの者が就労することができることを法律で明示的に定めるべきであると述べているところであ

る。

よって、在留資格がない難民申請者についても、申請後少なくとも6か月間を経過した場合には就労を認めるよう、法令及び運用の変更を行うべきである*28。

(2) 保護費について

難民申請者の生活援助につき保護費制度を充実させるとともに、現行の法外事業から、法律に基づく事業として継続的かつ安定的に制度が運用されるよう求める。

【現状と課題】

「はじめに」3(3)で述べたとおり、現在の保護費制度は「難民行政監察結果報告書」(1982年7月、行政管理庁行政監察局)において、生活援護の体制整備がなく、予算措置も講じられていないとの勧告を受けてできた制度であるが、法律的な裏付けを持つ制度でないため、申請者の急増等に対応できない。

また、保護費支給を受けるためには東京と大阪に2か所しかない難民事業本部への申請やインタビューが必要であるが、支給までに数か月かかっているのが現状である。そのため、その間の生活支援につき、費用の面でも人的にもNGOがこれを担わざるを得ない現状にある。

さらに、保護費の支給について、訴訟中の者を適用除外している現状は、就労の問題とともに解決されるべき事項である。

この点、人種差別撤廃委員会の日本政府に対する総括所見(2011年4月6日。別表<1>の3)参照)23項においても、「委員会はまた、すべての庇護希望者の権利、特に適当な生活水準や医療ケアに対する権利が確保されることを勧告する」と述べられている。

また、当連合会も、2009年意見書において、政府に対し、保護費の支給が継続的かつ安定的並びに公平かつ平等に実施されるよう十分な予算措置を緊急に講ずること、原則的な支給期間を延長すること、難民関係訴訟の係属中の者についても支給の対象とすること、支給される保護費の基準を少なくとも生活保護基準と同等のものとするを求めているところである。

よって、予算規模の拡大及び審査の簡易迅速化等の運用の改善を図るとと

*28 韓国難民保護法40条2項 法務部長官は、難民認定の申請日から6か月が経過したときは、大統領令で定めるところにより、難民申請者に就業を許可することができる。

もに、そもそも法外事業であるために規模の限界などがあることから、法律に基づく事業として安定的な制度運用とすることが必要である。

(3) 法的援助について

難民認定申請手続，異議申立手続及び難民不認定処分を争う訴訟手続について，申請者の在留資格の有無にかかわらず，国による法律扶助の対象とするよう求める。

【現状と課題】

難民申請者は，母国から迫害を逃れるためにいわば着の身着のまま日本にきた者であるから，旅券や査証を得ていることはむしろ少ないところ，「はじめに」3(4)で述べた難民申請者に対する法的援助制度の状況からすれば，ほとんどの者が民事法律扶助の対象外となってしまうのが現状である。

他方，難民認定を受けるためには，本人の経験を詳細に立証することや出身国の実情などを立証することも求められることから，行政手続である申請段階での法的援助を受けることが極めて重要な意味を持つことになる。

このように，難民申請者の置かれた状況からすれば，法的援助を受ける必要性は極めて高いにもかかわらず，国などによる法律援助がなされていない点については，前掲の国際人権（自由権）規約委員会の総括所見（2008年10月3日）25項でも改善が求められているところである（別表<1>の4）参照）。

この点，海外では多くの国々が，難民及び非定住外国人に対して法律援助を実施しており，先進国においては，難民及び亡命者については，ほとんどの国が法律援助の対象としている*29。

(4) 仮滞在許可制度について

仮滞在許可の除外事由（上陸後6か月を超えた難民認定申請，逃亡のおそれ等）の解釈や運用を見直し，原則として仮滞在を許可とする運用を徹底するべきである。

【現状と課題】

「はじめに」3(2)で述べたとおり，2012年の仮滞在許可者は，同年中

*29 外山太士「外国人と法律援助」（財団法人法律扶助協会『日本の法律扶助—50年の歴史と課題—』所収，2002年）参照

に判断を受けた701人のうち74人に過ぎず、不許可のうち410人については、上陸時から6か月を経過した後に難民申請をしたことが不許可理由に含まれていた。また、逃亡のおそれを理由として仮滞在が不許可となる難民申請者も少なくない。

当連合会は、「新しい難民認定手続に関する意見書」（2006年10月17日）（以下「2006年意見書」という。）において、仮滞在許可制度の運用等を改善するよう意見を述べてきたところであるが、上記の状況に鑑みれば、在留資格のない難民申請者の法的地位の安定化という仮滞在許可制度は必ずしもその機能を果たしていないといわざるを得ない。

よって、仮滞在許可の除外事由としての上陸後6か月を超えた難民申請等の解釈や運用を見直し、仮滞在の許可を広く認めるべきである。

2 申請者の収容及び送還について

(1) 収容について

2012年から実施している収容代替措置（ATD）を積極的に活用し、住居のない者を含め、申請者の収容をできる限り回避すべきである。

【現状と課題】

難民該当性の立証責任が申請者にあるとする現在の入管実務の下では、難民申請者は自ら、本国情報や自己の難民該当性を立証する資料を収集しなければならない。そのため、立証活動に大きな制約が課される収容期間中に難民認定手続を行うことは、真実に難民である申請者を、資料収集の不足により難民に該当しないと判断してしまう危険が大きい。

被収容者が仮放免や仮滞在許可を受けられない大きな理由として、仮放免等の後に居住できる住居の欠如がある。特に、来日したばかりの空港での申請者に代表されるように、日本と何らのつながりももたない申請者の多くは、仮に仮放免等を受けてもその後の住居や生活のあてを有しないため、仮に他の要件を満たしていても仮放免等の許可を受けられず、収容が長期化している。これらの収容者の収容を回避するためには、NGO等からシェルターの提供等の援助を受け、その前提で積極的に仮放免等を許可する制度ないし運用が必要である。

上記のような収容代替措置（ATD=Alternative to Detention）に関しては、法務省、当連合会及びNGOの代表団体であるNPO法人なんみんフォーラム（FRJ）の三者が2012年に覚書を締結し、仮放免や仮滞在の

要件をほぼ満たしているものの安定した住居を有しない申請者に対して、法務省よりFRJに対してシェルター提供等の支援を要請し、住居等を確保した上で仮放免ないし仮滞在等の許可をする運用がパイロット的に行われている。しかし、パイロット開始以降現在まで、パイロット件数はまだごく限られているのが現状である。

申請者の不必要な長期収容を回避するためには、パイロットの仕組みを十分に活用して対象件数を増やすとともに、予算措置を含むより恒久的な制度へと発展させていかなければならない。

この点、拷問等禁止委員会の日本政府に対する総括所見（2013年6月28日）9項においても、「庇護申請者の収容が最後の手段としてのみ使われ、収容が必要な場合でも収容期間を可能な限り短くするようにして、強制退去を控えた収容の期間に上限を導入すること」とともに、「出入国管理及び難民認定法に定められた収容以外の選択肢をさらに利用するようにすること」が勧告されているところである（別表<1>の1）参照。

よって、2012年から試行している収容代替措置（ATD）を積極的に活用し、住居のない者を含め、難民申請者の収容をできる限り回避すべきである。

(2) 送還について

送還を拒否する者の提訴（難民不認定処分への取消訴訟を含む。）期間中及び訴訟係属中の送還執行をしないことを明確にするべきである。

【現状と課題】

「はじめに」3(5)で述べたとおり、訴訟提起の意思を明確にしていたにもかかわらず、提訴期限までに送還が執行される事例が存在するが、裁判を受ける権利（憲法82条）を行使することも難民認定手続の最終段階として予定されていることからすれば、ノン・ルフールマン原則（難民条約33条、拷問等禁止条約3条）の違反となる可能性も高い。

また、執行停止の決定が出るまでは申請者が送還の危険にさらされるため、この危険を恐れるあまり、異議棄却・却下決定後すぐに再申請をする者もある。

法務省入国管理局においては、2010年12月9日以降、被退去強制者の送還予定時期について、通知希望申出書を提出した代理人弁護士に対し、約2か月前に通知する制度の運用を開始しているが、弁護士に相談する以前の時点や、弁護士に相談している場合でも受任前の時点では、同制度の対象

とならない等といった問題が残っている。

この点、前掲の拷問等禁止委員会の総括所見（2013年6月28日）においても、「条約3条に定められるとおり、拷問にさらされる可能性のある国への送還を禁止する出入国管理及び難民認定法53条3項の効果的な履行が欠如している」との懸念が示されているところである（別表<1>の1参照）。また、国際人権（自由権）規約委員会の総括所見（2008年10月3日）においても、委員会は、「改正入管法が、庇護申請者を拷問の危険のある国へ送還することを明示的に禁止していないこと・・・を、懸念をもって留意する。」「拒否された庇護申請者が、退去強制令書の執行を延期する申請への否定的な決定につき不服申立てを行える前に送還されたとの報告事例を懸念する。」とした上で、「庇護申請者を拷問や他の虐待の危険のある国へ送還することを明示的に禁止するため、出入国管理及び難民認定法を改正することを検討・・・すべきである。」としているところである（別表<1>の4参照）。

よって、少なくとも、送還を拒否する者の提訴（難民不認定処分の取消訴訟を含む。）期間中の送還執行をしないことを明確にするべきである。

3 出入国港での難民申請について

(1) 出入国港における情報の告知及び一時庇護上陸許可について

入国審査官等の出入国港勤務の公務員に対し、庇護を希望する意思を何らかの形で表明した者への難民認定制度の告知義務等を法令上課すべきである。また、一時庇護上陸許可申請の許否の運用及び判断基準を見直して許可を広く認めるとともに、上陸時の庇護申請者に対しては、一時庇護上陸許可申請だけでなく難民申請を行うことを促すべきである。

【現状と課題】

「はじめに」3(6)のとおり、出入国港での難民申請は少数であり、入国管理局が庇護を求める者に対し、適切に難民申請の機会を与えていないことが懸念されている。

また、一時庇護上陸許可（入管法18条の2）についても、既に述べたとおり、実際に許可される事例は多くとも年間数件程度であり、上陸時に庇護の意思を明確にしたとしても、ほとんど許可されていないのが現状である。一時庇護上陸許可は、難民に該当する可能性のある者に対してとりあえずの緊急措置として上陸を認めるものであり、その趣旨からすれば、より広く一時庇護上陸許可が認められる運用がなされるべきである。

また、実際にも、上陸を拒否して帰国させる、あるいは、一時庇護上陸許可申請のみさせて、それを認めずに帰国させる事例が報告されていること、難民申請を行った者については難民審査官や参与員による審査の機会が与えられることからすれば、出入国港において庇護を希望する意思を何らかの形で表明した者に対しては、難民認定手続に関する情報を告知することを更に徹底し、一時庇護上陸許可申請と同時に難民申請を行うことができることを庇護希望者に伝え、その申請を促すべきである。

(2) 出入国港における収容及び難民認定手続について

出入国港における難民申請者の収容につき、その収容の必要性・相当性に関する解釈及び運用を見直すとともに、収容代替措置の活用などによりできる限り回避すべきである。

【現状と課題】

出入国港での難民申請者は、本邦内に親族や自国のコミュニティが存在するような場合を除いて、来日時点では日本に何らのつながりも縁故もないのが通常である。そのような申請者は、本邦内に住居のあてがないことなどから、一時庇護上陸許可や仮滞在許可を受けられないことが多い。

難民申請者の収容は、人道上の問題が大きいのみならず、適正な難民認定手続自体を害するおそれがあることに鑑みれば、厳に避けるべきであるところ、前記のとおり、2012年以来、NGOによる住居の提供を受けて、本邦につながりをもたない空港申請者に対しても、収容を回避する取組（ATD）がパイロット・プロジェクトとして行われている。

現在は、難民申請者が保護費の受給を開始するまでの費用を全て民間が負担しているが、将来的には、これらの費用を予算化して国費で賄うべきであるほか、取組の枠組を拡大し、空港での難民申請者は原則として収容しない運用とすべきである。

空港における難民申請については、前記のとおりほとんどの場合在留が認められず、身体拘束の下で手続が進むことから、適切な支援を得ることが困難であり、また収容令書による収容期間内に手続を終えるため、事情聴取等が拙速に行われている可能性がある。

この点、近時、公表された国際人権（自由権）規約委員会の一般的意見35（案。CCPR/C/107/R.3）18項においても、「不法に締約国の領域に入国をした庇護申請者は、その者の入国を書類に残し、その者の主張を記録し、疑

いがあるのであれば、個人を識別するため、初期の短期の間、収容されうる。それ以上長期に、その者の申請が審査されている間収容することは、その者に特有の事情、例えば、逃亡をする個別的なおそれ、他者に対する犯罪の危険、国家の安全保障に対する行為の危険があるような場合でなければ恣意的となろう」(仮訳)とされているところである。

一時庇護上陸許可や収容代替措置の活用により、できるだけ身体拘束のない状態で適切に難民認定手続を行うことが求められる。

第3 難民認定者及び人道配慮者の地位

1 難民認定された者（「難民認定者」）の地位について

- (1) 難民認定者に対しては、教育（高等教育を含む。）、職業訓練及び衣食住の提供など、少なくとも将来の日本社会における生活と社会的活躍の基盤の構築に十分な期間及び内容のサービスの提供を、制度的に保障すべきである。
- (2) 難民認定者の家族統合については、国際人権（自由権）規約（23条）及び子どもの権利条約（9条、10条）等の趣旨にも鑑みて、これを十分に保障しなければならず、家族による日本査証の取得及び日本の在留資格取得・維持に特別な配慮を行うべきである。
- (3) 難民認定者の日本国籍取得（帰化）に当たっては、できる限り容易かつ迅速に、また手数料及び費用をできる限り軽減するなどの難民条約34条の規定内容が実質的に確保されるべく、申請窓口（各地の法務局）において上記条約の遵守に遺漏がないように周知徹底が図られるべきである。また、中長期的には、国籍法の関連規定の整備が行われるべきである。

【現状と課題】

(1) 難民認定者の地位について

難民条約の各締約国においては、難民認定者に対して、衣食住のみならず、各種の教育や職業訓練などの機会が提供されている。隣国・韓国においても、2013年7月施行の難民法において、難民支援施設が法定され、具体的な実施施設の建設が早速実施に移された*30。

これに対し、日本においては、国内法上、難民認定者に対するこの種の支援措置の提供は法令によって義務付けされているわけではない。実際のサービス提供は、公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部へ運営を委託して実施されており、予算・期間・内容の点で十分ともいえない。したがって、高等教育を含む教育、職業訓練及び衣食住の提供など、少なくとも将来の日本社会における生活と社会的活躍の基盤の構築に十分な期間及び内容のサービスの提供を、制度的に保障すべきである。

(2) 難民認定者の家族統合について

難民認定者の家族統合については、国際人権（自由権）規約及び子どもの

*30 藤原夏人「韓国における難民法の制定」(『外国の立法』253号(2012年9月)128頁以下)参照。難民支援施設の建設については、同論文脚注(73)参照。

権利条約等の趣旨にも鑑みて、これを十分に保障しなければならない。

しかし、入管法上も実務上も、難民認定者に対しては「定住者」（日系三世や、日本に長期在留した実績のある一般外国人などと共通）の在留資格が付与されるのが原則である。

その結果、難民が家族を呼び寄せようとした場合、入管窓口実務では、一般の定住者による呼び寄せの場合と同様に取り扱われ、呼び寄せ側の資力要件等を問われるのが通例となっている。すると、未だ生活基盤を十分に構築できていない難民認定者は、結果として家族についての在留資格認定証明書や査証の取得が困難な状況に追い込まれ、家族呼び寄せに支障を来すことが多い。

これは、明らかに難民の家族統合の阻害要因になっており、早急に改められなければならない。

具体的には、難民認定者が家族統合のために呼び寄せを行う場合には、一般の定住者による呼び寄せとは異なる、緩和された基準により在留資格認定証明書交付や査証発給が行われる取扱いがなされるべきであり、これが制度的にも保障されるべきである。

(3) 難民認定者の日本国籍取得（帰化）について

難民認定者の国籍取得については、難民条約34条は、締約国に対して、難民の帰化をできる限り容易なものとし、帰化の手続が迅速に行われるため、また手続の手数料及び費用をできる限り軽減するようあらゆる努力を払うべきことを義務付けている。

しかるに、現実に難民認定者が各地の法務局において帰化申請を行おうとすると、過去の“不法”入国歴・滞在歴、在留期間の短さその他難民認定に至る経過上やむを得なかった当時の事情を形式的な理由として、帰化申請自体を受け付けようとしめない窓口実務が見られ、その原因は、上記難民条約34条の規定の存在と趣旨が周知されていないことにあると認められる。

そこで、同条の趣旨に従った取扱いが実質的に確保されるべく、各地の法務局の窓口に対する周知徹底が図られるべきである。

また、根本的な対策として、上記条約の要請を踏まえた国籍法の関連規定の整備が行われるべきである。

2 人道配慮者を受けた者の地位について

(1) 難民不認定とはされたがいわゆる人道配慮により在留資格の取得が認められる者（「人道配慮者」）に対しては、「特定活動」の在留資格が付与さ

れている事案が多数を占めるところ，同付与以前も含む通算の日本在留期間が一定の年数に達した場合には，「定住者」への在留資格変更が原則として認められる取扱いとすべきである。

(2) 人道配慮者に対しても，その準難民的地位に鑑みて，各種社会保障制度の適用を含め，可及的に難民認定者同様の地位や権利の保障が及ぼされるべきである。

【現状と課題】

(1) 人道配慮者の地位について

日本においては，難民不認定処分がなされる場合においても，在留特別許可などにより中長期の在留資格を付与する処分が行われる，「人道配慮」の事例が存在し，その数は近年は難民認定数の10倍以上にも上るなど，実務上無視できない存在となっている。

このような人道配慮を受けた者に対しては，「定住者」又は「特定活動」の在留資格が付与されるのが通例である。「定住者」は処分時において既に10年間以上の在留実績を有する申請者を対象としていることから，それ以外の大多数の人道配慮対象者に対しては「特定活動」の地位が付与されている

*31。

この「特定活動」は，入管法別表第1の5に定められる特殊な在留資格であり，その活動内容は法務大臣が個別指定する内容に限定されることから

*32，日本での生活に関する制約が「定住者」よりも多い。

難民審査に要する期間は一般的に長期を要しているとはいえ事案によって様々であって，たまたま処分時点での日本在留期間が10年以内か否かという偶然の事情により，人道配慮で与えられる地位にこのような大きな差が発生することは，合理的とはいえない。したがって，少なくとも，一旦「特定活動」が人道配慮によって付与された当事者についても，少なくとも（同付与以前も含む）通算の日本在留期間が10年間に達した場合には，「定住者」への在留資格変更をほぼ画一的に許可する取扱いを徹底することなどにより公平化が図られるべきである。

*31 法務省の内部規範である「難民認定事務取扱要領」参照。

*32 日本での就労を行う場合には，「国籍の属する国又は常居所を有していた国において生じた特別な事情により当分の間本邦に在留する者が本邦の公私の機関に雇用されて行う報酬を受ける活動」，就労を行わない場合には，「国籍の属する国又は常居所を有していた国において生じた特別な事情により当分の間本邦に在留する者が行う日常的な活動(収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。)」とすべきことが内規で定められている(「難民認定事務取扱要領」)。

(2) 難民認定者と人道配慮者との格差の可及的解消について

「はじめに」4(1)～(7)として述べたとおり、人道配慮を受けた者（以下「人道配慮者」という。）の地位は、難民認定者と比較して様々な点で不利益な立場に置かれているといわざるを得ず、とりわけ「特定活動」が付与された人道配慮者についてその傾向が強い。

同じ人道配慮者である以上は「定住者」と「特定活動」とで取扱いに差違を設ける合理性は乏しく、「定住者」同様の社会保障が及ぼされるような制度的保障がなされるべきである。

また、人道配慮者は、その迫害の理由や程度などにおいて難民該当性が認められなかったものの、その事情に鑑みて人道的に退去強制するべきではないと考えられて保護された者である。したがって、少なくともその準難民的地位に鑑みて、可及的に前記1記載の趣旨と同様の保護が及ぼされるべきである。

以 上

別表<1>

日本の難民認定制度に関する国際条約機構の所見・報告等の抜粋

◆ 1) 拷問禁止委員会 総括所見 (2013年5月29日)・抜粋

C. 主な懸念事項及び勧告

ノン・ルフールマン原則と退去強制を控えた収容

9. 委員会は以下の事項を懸念する：

- (a). 出入国管理及び難民認定法に基づく退去強制を命じられた庇護申請者に対して長期の、場合によっては期限の定めのない収容を行っていること、及び、こうした収容決定に対して独立した再審査がないこと；
- (b). 庇護申請者に対する収容以外の措置を制限的にしか行っていないこと；
- (c). 入国者収容所等視察委員会が効果的に任務を果たせるための資源と権限が不足していること、及び、同委員会の委員が法務省及び入国管理局により任命されること；
- (d). しばしば過剰収容となり、通訳を雇用する資源を欠く児童相談所に保護者を伴わない子どもを収容すること；
- (e). 条約第3条に定められるとおり、拷問にさらされる可能性のある国への送還を禁止する出入国管理及び難民認定法第53条第3項の効果的な履行が欠如していること（第3条、第11条及び第16条）。

委員会の前回の勧告（パラグラフ14）及び日本への訪問調査を受けた2011年の移住者の人権に関する特別報告者の勧告（A/HRC/17/33/Add.3, パラグラフ82）に照らし、締約国は以下のことをすべきである：

- (a). 移民又は庇護申請者の収容及び退去強制に関するすべての立法及び運用を条約第3条の下での絶対的な原則であるノン・ルフールマン原則に一致させる努力を継続すること；
- (b). 庇護申請者の収容は最後の手段としてのみ使われ、収容が必要な場合でも収容期間を可能な限り短くするようにして、強制退去を控えた収容の期間に上限を導入すること；
- (c). 出入国管理及び難民認定法に定められた収容以外の選択肢をさらに利用するようにすること；
- (d). 特に、効果的な収容所の監視ができるようにするための適切な資源及び権限を与え、収容された移民又は庇護申請者からの不服申立てを受け、審査することができるようにすることにより、入国者収容所等視察委員会の独立性、権限、効果をより強化すること；
- (e). 1954年の無国籍者の地位に関する条約及び1961年の無国籍者の

削減に関する条約への加盟を検討すること。

◆ 2) 人権理事会 移住者の人権に関する特別報告者ホルヘ・ブスタマンテの報告
(2011年3月21日)・抜粋*32

一般的背景：日本における移住の事実

7. 難民に関しては、1981年に1951年の難民の地位に関する条約を批准して以降、法律によって難民認定および難民の地位の付与が規定されている。しかし、実際には、政府は難民の認定について非常に躊躇している。2009年には、わずか30人の庇護希望者にしか難民の地位が与えられず、一方で、501人に人道的な理由で在留許可が認められた。

◆ 3) 人種差別撤廃委員会 総括所見(2010年4月6日)・抜粋*33

C. 関心事項及び勧告

23. 委員会は、難民認定手続における進展を評価をもって留意するが、いくつかの報告によれば、特定の国からの庇護希望者には異なった優先的な基準を適用しており、他国の出身で国際的保護が必要である庇護希望者は強制的に危険な状況に戻されていることに懸念を改めて表明する。また、一般国民の難民問題に関する理解不足のほか、庇護に関する情報を適切に入手できないこと、手続についての理解不足、言葉及びコミュニケーションの問題及び文化の分断など難民自身に認識されている問題に関して懸念を表明する(第2条及び第5条)。

委員会は、締約国が標準化された庇護手続及びすべての難民による公的サービスに対する平等な権利を確保するために必要な施策を講ずることを改めて勧告する。これに関連して、委員会はまた、すべての庇護希望者の権利、特に適当な生活水準や医療ケアに対する権利が確保されることを勧告する。また、委員会は、本条約第5条(b)に基づき、何人も各人の生命や健康が危険にさらされると信じるに足る十分な理由がある国に強制的に送還されないことを確保することを要請する。委員会は、この点において国連難民高等弁務官事務所との協力を求めることを勧告する。

*32 全国難民弁護団連絡会議の仮訳による。

*33 外務省サイトに掲載された仮訳による。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/pdfs/saishu3-6.pdf>

◆ 4) 国際人権（自由権）規約委員会 総括所見（2008年10月30日）・抜粋
C. 主な懸念事項及び勧告

25. 委員会は、2006年改正出入国管理及び難民認定法が拷問の危険がある国への難民申請者の送還を明文で禁止していないこと、申請の数との関連で難民認定の割合が低いままであること、難民認定手続にしばしばかなりの遅延があり、その間申請者は就労を禁じられ、かつ、限られた社会扶助しか受けられないことに、懸念を持って留意する。委員会はまた、再審査に際し法務大臣に助言する難民審査参与員が独立した機関により選任されず、また拘束力のある決定を下す権限はないことから、難民不認定に対する法務大臣への異議申立ての機会が、独立した機関による再審査の性質を有しないことに、懸念を有する。最後に委員会は、難民不認定となった者が退去強制命令の執行停止申立てに対する不利な決定に対して異議を申立てる前に強制送還されたという報告事例に、懸念を有する（規約7条、13条）。

締約国は、拷問その他の虐待の危険がある国への難民申請者の送還を明文で禁止するため、出入国管理及び難民認定法を改正することを検討し、また全ての難民申請者に対し、弁護士、法律扶助、通訳のほか、手続の全期間にわたる適切な国庫による社会扶助あるいは雇用へのアクセスを確保すべきである。締約国はまた、法務大臣によって「テロリスト容疑者」とみなされた難民申請者も利用しうる完全に独立した不服申立機関を設置すべきであり、そして行政手続の終了後難民申請者がその難民不認定の決定に対する不服申立てをなしうる前に直ちに強制送還されないことを確保すべきである。

◆ 5) 拷問禁止委員会 総括所見（2007年8月7日）・抜粋*34

ノン・ルフールマンの原則

14. 委員会は、締約国の国内法の特定の規定及び締約国の運用が条約第3条に適合していないこと、及び特に以下の諸事項について懸念する。

- a) 2006年に改正された出入国管理及び難民認定法が、拷問の危険性のある国への退去強制を明示的に禁止していないこと、また、二次的な審査を行う当局が、条約第3条の適用について制度的に調査するようになっていないこと。
- b) 難民認定申請を二次的に審査する独立機関が欠如していること。
- c) 上陸防止施設及び入管収容センターにおける収容の状況について、暴行、退去強制のための身体拘束装具の非合法的使用、虐待、性的嫌がらせ、適切な医

*34 外務省サイトに掲載された仮訳による。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/pdfs/kenkai.pdf

療措置へのアクセスの欠如に関し、数々の申立てがあること。特に、委員会は、入管収容センターにおける不当な取扱いとして認められた事案が今日まで1件のみであることを懸念する。

- d) 入管収容センター及び上陸防止施設に独立した監視制度が存在しないこと、特に、入管職員による侵害があった場合に被収容者が不服を申し立てる独立機関が欠如していること。また、委員会は、第三者的立場にある難民審査参与員の任命基準が公表されていないことを懸念する。
- e) 法務省が、難民認定申請者に対して最初の申請段階において法的代理人を選ぶ権利を認めていないこと、及び政府の法律扶助は非居住者には事実上制限されていることに照らし、入管職員が下した決定を二次的に審査する独立機関が存在しないこと。
- f) 司法による審査の機会を与えることが、すべての庇護申請者に対して十分に保障されている訳ではないこと、及び行政手続終了後直ちに退去強制が執行されたとの申立てがあること。
- g) 庇護申請の却下から退去強制までの間、庇護申請者が不当に長期間収容されていること、特に、期間の定めなく長期に収容されている事案があるとの報告。
- h) 2006年の入管法改正において設けられた仮滞在許可制度が厳格であって限られた効果しかないこと。

締約国は、外国人移住者の収容及び退去強制に関するあらゆる措置及び運用が、条約第3条に完全に適合するよう確保すべきである。特に、締約国は、退去強制対象者が拷問を受けるおそれがあると信じるに足りる相当な根拠がある国への退去強制を明確に禁止し、庇護申請を二次的に審査する独立機関を設置すべきである。締約国は、庇護申請及び退去強制手続において適正な手続を確保すべきであり、また、入管収容施設における取扱いに関する不服申立てを二次的に審査する独立機関を、遅滞なく設置すべきである。締約国は、退去強制を待つまでの収容期間の長さに期限を設けるべきであり、特に脆弱な立場の人々についてはそうすべきである。また、退去強制令書発付後における収容の要件に関する情報を公開すべきである。

別表<2>

異議が棄却・却下された事案の判断が、訴訟において覆されて難民該当性が肯定された事例の一覧*35

	出身国/民族	性別	出生年	来日	一次		異議			一審		二審		難民認定
					申請	不認定日	審尋地	審尋日	異議棄却日	一審係属裁判所及び事件番号	地裁判決日	控訴審係属裁判所及び事件番号	高裁判決日	
1a	ミャンマー/モン&バー	男	1971年	1996年4月	2004年6月	2005年2月	東京	2005年10月	2006年1月	東京地裁 平成18(行ウ)409、 同415	2008/1/16	-	-	2008年2月
1b	ミャンマー/バマー	女	1966年	1996年12月	2004年6月	2005年2月	東京	2005年10月	2006年1月			-	-	2008年2月
2	ミャンマー/バマー	男	1967年	1998年3月	2005年3月	2005年7月	東京	2005年12月	2006年3月	東京地裁 平成18(行ウ)491	2008/2/8	東京高裁 平成20(行コ)107	2008/8/27	2008年10月
3	ミャンマー/チン	男	1951年	1992年9月	2005年2月	2005年4月	東京	2006年1月	2006年4月	東京地裁 平成17(行ウ)408、 平成18(行ウ)274	2007/9/26	東京高裁 平成19(行コ)354	2008/10/23	2008年12月
4	ミャンマー/バマー	女	1970年	1998年11月	2004年3月	2006年4月	東京	2007年2月	2007年4月	東京地裁 平成19(行ウ)359	2008/8/22	東京高裁 平成20(行コ)320	2009/2/19	2009年3月
5	ミャンマー/バマー	男	1968年	1997年5月	2004年5月	2005年11月	東京	2006年6月	2007年1月	東京地裁 平成19(行ウ)486	2008/9/9	東京高裁 平成20(行コ)329	2009/4/30	2009年8月
6a	ミャンマー/シャン	女	1969年	1999年12月	2004年3月	2005年11月	東京	2006年5月	2006年9月	東京地裁 平成18(行ウ)596、 609	2008/3/28	東京高裁 平成20(行ウ)36	2009/5/27	2009年8月
6b	ミャンマー/中国系	男	1968年	1999年1月	2004年3月	2005年11月	東京	2006年5月	2006年9月	平成19(行ウ)115、 116			2009/5/27	2009年8月
7	ミャンマー/バマー	男	1967年	1998年9月	2004年4月	2005年11月	東京	2006年7月	2007年1月	東京地裁 平成18(行ウ)328	2008/6/27	東京高裁 平成20(行コ)267	2009/4/30	2009年8月
8	ミャンマー/バマー	女	1954年	1992年10月	2004年7月	2006年4月	東京	2006年5月	2007年4月	東京地裁 平成19(行ウ)649、 同650	2009/1/20	東京高裁 平成21(行ウ)48	2009/9/16	2009年11月
9a	ミャンマー/バマー	女	1966年	1993年2月	2006年6月	2006年8月	東京	2007年7月	2007年10月	東京地裁 平成20(行ウ)273	2010/1/29	-	-	2010年3月
9b	ミャンマー/バマー	男	1948年	1992年2月	2006年7月	2006年8月	東京	2007年7月	2007年10月			-	-	2010年3月
10	ミャンマー/カチン	男	1972年	2004年7月	2005年11月	2005年12月	東京	2006年4月	2006年7月	福岡地裁 平成19(行ウ)8	2010/3/8	-	-	2010年

*35 全国難民弁護団連絡会議作成。

					一次		異議			一審		二審		難民認定
	出身国/民族	性別	出生年	来日	申請	不認定日	審尋地	審尋日	異議棄却日	一審係属裁判所 及び事件番号	地裁判決日	控訴審係属裁判 所及び 事件番号	高裁判決日	
11	ミャンマー/ロヒン ギャ	男	1968年	2006年1月	2006年1月	2006年7月	東京	2007年3月	2007年5月	東京地裁 平成19(行ウ)493外	2010/10/29	-	-	2010年12月
12	ミャンマー/ロヒン ギャ	男	1979年	2006年6月	2006年6月	2006年8月	大村	2007年1月	2007年4月	東京地裁 平成19(行ウ)493外	2010/10/29	-	-	2010年12月
13	ミャンマー/チン	女	1980年	2005年10月	2005年12月	2007年9月	東京	2008年4月	2008年9月	東京地裁 平成21(行ウ)126	2010/11/12	-	-	2010年12月
14	エチオピア	女	不明	2007年7月	2007年7月	2007年8月	東京	不明	2008年12月	東京地裁 平成21(行ウ)132	2010/10/1	-	-	2010年12月
15	ミャンマー/ビルマ	男	1978年	2002年10月	2006年7月	2007年11月	大阪	2008年4月	2009年2月	名古屋地裁 平成20(行ウ)36	2010/12/13	-	-	2011年
16	ミャンマー/ロヒン ギャ	男	1986年	2006年5月	2006年5月	2006年6月	大村	2006年10月	2007年1月	福岡地裁 平成19(行ウ)38	2010/4/22	福岡高裁 平成22(行コ)17	2011/3/24	2011年
17	ミャンマー/ロヒン ギャ	男	1969年	2006年6月	2006年6月	2006年8月	大村	2006年12月	2007年2月	東京地裁 平成19(行ウ)45	2010/3/23	福岡高裁 平成22(行コ)13	2011/4/28	2011年
18	スリランカ/タミル	男	1960年	2006年9月	2006年10月	2006年11月	茨木	2007年3月	2007年5月	大阪地裁 平成19(行ウ)146	2011/3/30	-	-	2011年11 月再度不 認定+人 道配慮在 特
19	ミャンマー/チン	女	1980年	2003年10月	2005年2月	2007年7月	東京	2008年5月	2008年9月	東京地裁 平成21(行ウ)144	2010/6/8	東京高裁 平成22(行コ)228	2012/4/26	2012年5月
20	ミャンマー/チン	男	1976年	2006年3月	2006年3月	2008年9月	東京	2009年10月	2008年7月	東京地裁 平成23(行ウ)73	2012/4/13	-	-	2012年5月
21	ウガンダ	男	不明	2006年4月	2009年1月	2009年1月	東京	不明	2010年7月	大阪地裁 平成21(行ウ)154	2012/2/23	大阪高裁 平成24(行コ)54	2013/2/27	2013年4月
22	ミャンマー/ロヒン ギャ	男	1976年	2006年5月	2006年5月	2006年6月	東京	2007年4月	2007年10月	東京地裁 平成19(行ウ)493外	2010/10/29	東京高裁 平成22(行コ)397	2012/9/12	2012年11月