

## 2013年後期 庭野平和財団 活動助成 報告書

### 若手法律実務家の難民保護活動を応援

コード番号：13-A-237

特定非営利活動法人名古屋難民支援室

#### 第1 活動の目的

日本では保護されるべき難民が適切に保護されていないといっても過言ではない。日本政府は、国外にいる難民・避難民への支援には気前良く資金を拠出し、人権又は人道支援国として国際的なイメージの向上を目指す一方で、国内に逃げて来た難民に対してはほぼ門を閉ざしている。UNHCRへの拠出金額が米国に次いで2番目に多い日本は、2013年の世界平均の難民認定率（処分数に対する難民認定数の比率）が約32%であるのに対して、国内の難民認定手続き（一次審と異議審の合計）における難民認定率が0.3%（難民認定者6人）と、難民条約に加盟している諸国の中でもその低水準が際立っている。この日本の特異性について、難民制度を就労目的や退令回避目的で悪用する者、いわゆる「濫用」者が急増しているからなどと説明されることがあるが、難民と移民が混在する混在移住の問題は日本に限られたものではない上、この説明ではまるで近年難民申請数が急増する以前には難民たちが適切に保護されていたかのような印象を与えるが、客観的な数字からはそのような印象が的外れであることが推察される。日本の難民認定審査が従来から厳しかったことに加え、「濫用」対策というフィルター越しに申請者を見る入国管理局において、日本に逃れてきた難民たちが自力で難民として保護されることは非常に困難だといえる。しかし、代理人の立ち会いが認められている異議審でさえ、代理人の法律支援を受けられている申請者は全体の10%未満に過ぎないのが現状であり、多くの難民申請者が難民として保護される権利が擁護されていないことが推測される。

この問題は、特に中部地域において強く懸念される。難民申請数の増加は、名古屋入国管理局の管轄内で最も上昇率が高い。2006年には年間の申請数は19人であったが、225人（2011年）・373人（2012年）・517人（2013年）と年々増加している。しかも、名古屋入国管理局において難民審査を担当する難民調査部門は、偽造文書の真偽を調査する実態調査部門に併設されており、濫用者対策というバイアスのない難民認定の審査は非常に困難であるといえる。このような背景の下、日本国内で保護を求

める難民への支援を専門にした団体が不在であった中部地域において、名古屋難民支援室（以下「支援室」）が2012年7月に開設され、地域における難民支援の専門家集団とし、地域の団体とのネットワークを構築しながら支援体制構築を模索してきた。

支援室が設置されてから1年間で40人に法律支援や生活支援などを提供・コーディネートしてきたが、その間に法律家による支援にまでつながられた事例はなかった。難民認定申請の手続が複雑な上、難民該当性の立証活動は特別な専門性が必要であることから、法律家による法的支援なしに難民認定を受けるのは極めて困難である。更に、手続きが行政手続段階だけで約3年、訴訟までいくと更に数年という長期間に及ぶのが一般的である。難民への法律支援の困難さゆえ難民事件の経験のあるベテラン弁護士と若手弁護士等の共同受任というかたちが理想的ではあるが、日本弁護士連合会による法律援助の下での法律相談や入管の出張相談などで難民事件の相談を受ける弁護士は増えているものの、難民への法律支援には政府による歳出はなく、自己資金で行っている日本弁護士連合会の難民向け法律扶助は基本的には弁護士1人分しか支給されないため、法律家の間で難民支援に関して蓄積された知見を共有していくことが難しい状況になっている。

本活動では、難民支援に関心のある又は法律相談を通じて難民事件を受任した若手の法律家を対象にし、難民法に精通したベテラン法律家を指導者としてマッチングし、難民認定申請者一人ひとりに対して行う法律支援を応援することで、次世代の難民法律支援の専門家を育成することを目的とした。

## 第2 活動の内容と方法

まず、支援室に難民認定申請者から相談があった際には、はじめに簡単な基本的情報や保護を求める理由を聴き取り、必要に応じて法律家を紹介した。その際ベテランと若手のペアで支援をお願いし、少なくとも初回は、ベテランと若手の法律家が申請者と打合せを実施することを想定し、通訳及び会場費のサポートを支援室で行った。初回打合せ以後は、随時、ベテランが若手のサポートに当たった。また、関係者間の調整や資料収集、翻訳及び会計等の事務作業を行う補助者を確保し、円滑な支援のための体制を整えた。

さらに、他団体とのネットワークやウェブサイトを充実させることにより、東海地域において保護を求める外国人が支援にアクセスできる体制を整えた。難民支援に既に携わっている弁護士や行政書士等に加え、今後専門知識を活かしながら難民支援に携わりたいと考えている法律家に、本活動への協力を打診すると共に、通訳の確保にも努めた。これは年間通して行ったが、特にはじめの2か月は、集中的に広報活動に取り組んだ。

最後に、助成期間終了前1か月は活動を振り返り、報告書を作成することで、成果や反

省点を可視化し、今後の活動の改善を図った。この活動を通して、ベテランの法律家からノウハウを学び取った若手が成長するきっかけを作ると同時に、この活動が他地域へと拡大してくための最善の方法を検討した。

## 1 支援室による聴き取りとリスク評価、法律家へのリファールまたはマッチングの実施

本活動で若手とベテランの法律家をマッチングする上で、個々の難民申請者について法律家による法律支援が必要かつ相当であることが前提となる。支援室における初期評価で迫害を受けるリスクや事案の複雑性から優先順位を付け、明らかに根拠がない申請をしている申請者については対象外とした。

本活動の支援対象者は、支援室に法律または生活の相談に来た難民申請者のうち、支援室で法律家による支援が相当かつ必要と判断した者、または既に法律家による支援を受けて事案が係属中である者とした。後者の場合、ベテランが受けている場合には関心のある若手を新たにマッチングし、若手が受けている場合にはベテランを指導員としてマッチングした。

中部地域の難民問題への対応を一義的な目的としたため、若手の法律家は中部地域で活動する者に限定したが、指導者たるベテラン法律家については、名古屋難民弁護団や全国難民弁護団連絡会議の協力を受けて、事案ごとに出来るだけ専門性の高い者をマッチングするようにした。

通訳者については、必要に応じて支援室で調整したが、費用負担については概ね日弁連の法律扶助を利用した。

さらに、関東弁護士連合会が企画した「世界難民の日」の難民一斉法律相談会に協力し、支援室が要支援者と見なした者を相談会に参加させ、ベテランと若手がセットになった法律家の支援につなげるべくした。

## 2 若手法律家とのリスク評価の実施

10月に本活動の対象となった若手法律家2名と一緒に、それまでに蓄積した難民法律支援に関する知見を還元してもらい、今後の法律家による法律支援につなげていく目的から、支援室に相談に来た13件について、リスク評価を行う事案検討会議を実施した。

## 第3 活動の実施経過

2013年11月

- ・ 支援室で個別事案の相談

～2014年10月

- ・ 個別事案のリスク評価、対象案件の選択

- ・ 弁護士への打診
- ・ 難民コミュニティへの打診
- 2014年6月                      ・ 「世界難民の日」全国一斉法律相談会
- 2014年10月                    ・ 事案検討会議
- 2014年11月～12月          ・ 本活動報告書の作成

## 第4 活動の成果

### 1 成果の概要

本事業により、8件（14人）の日本で保護を求める難民が弁護士や行政書士の専門的アドバイスを受けることができた。難民認定申請の手続が複雑な上、難民該当性の立証活動は特別な専門性が必要であることから、法律家による法的支援なしに難民認定を受けるのは困難な中で、名古屋難民支援室が2012年に設置されてから一年間、直接法律家による支援までつなげられた事例がなかったところ、本事業を通じて14人の難民が、弁護士または行政書士の相談を受け、適正な法律支援を受けることが出来た。また、支援室としては、難民の保護活動を行う法律実務家の支援をするノウハウを蓄積し、また、ニーズについて抽出して今後 法律家と 協力 する上での基盤強化につながった。

#### （1）支援対象者の出身地域・国籍別内訳

|            |                     |
|------------|---------------------|
| アジア6件（7人）  | 中国1件（2人）、ネパール4件（4人） |
| アフリカ1件（1人） | ウガンダ1件（1人）          |
| 中東1件（6人）   | アフガニスタン1件（6人）       |

#### （2）支援対象者の手続段階別内訳

|      |                  |    |
|------|------------------|----|
| 行政手続 | 難民認定申請（一次手続）     | 1件 |
|      | 難民不認定処分に対する異議手続  | 7件 |
| 裁判   | 難民不認定処分等に対する取消訴訟 | 1件 |

※1件は、難民不認定処分に対する異議手続と同時に難民不認定処分等に対する取消訴訟を提起していたため、合計9件になる。

#### （3）支援対象者の法律家へのマッチングの内訳

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 新規相談案件で支援室から法律家へマッチング           | 2件 |
| 既に法律家がついていた案件への若手もしくはベテランのマッチング | 6件 |

#### （4）各案件の概要と支援内容

中国1件については、支援室に一次手続の段階で相談に来ていた案件で要支援と判断し

相談に乗っていた案件であったが、一次手続において不認定処分となり、異議の申立てをする上で、関東弁護士連合会が企画した「世界難民の日」の難民一斉法律相談会に協力し、ベテランと若手弁護士がセットになった法律支援にリファールした。本件では、難民自身が自らの難民該当性を十分に説明していると述べていた事案であるが、弁護士からは、主張を一方的に述べていて理解されるほど日本の難民認定手続は甘くないこと、一次手続の情報開示を行い、日本政府の考えを理解した上で主張・立証内容を整理する必要があること、および、異議手続の口頭意見陳述・審尋の重要性などについてアドバイスがされた。本報告書の作成時点において、異議申立手続が続いている。

ネパールの4件については、既に法律家が異議申立手続を受任している案件に若手をマッチングして支援を行った。個別案件については個々の難民の事情を担当弁護士が聴き取り、全員が母国において王党派の党員や支持者としてネパール共産党毛沢東主義派（通称マオイスト）からの迫害を受けるという点が共通していたため、この点について、マオイストからの迫害の実態等ネパールの情報収集を行った。日本の難民認定機関である法務省が、難民に関する出身国情報として米国国務省報告及び英国内務省報告の一部を日本語訳してウェブサイトに掲載しており、法務省が自ら翻訳して掲載している米国国務省は少なくとも法務省において信用性を認めていると考えられる。そこで、申請者らの難民該当性を基礎づける資料として、約10年前に母国で迫害を受けてから現在に至るまでの期間の米国国務省報告のネパールの年次報告の申請者の主張内容に該当する部分を抜粋し、法務省の翻訳がない年の報告について、支援室が協力して翻訳を行い、立証資料の作成を行った。本件は、助成対象期間中に4件とも異議の口頭意見陳述・審尋が行われ、全てに弁護士が立ち会いをした。ネパールについては、日本において未だ難民認定事例がなく、本事業の事案においても異議棄却となったが、今後は訴訟段階における法律支援が予定されている。

ウガンダ1件については、行政手続き（難民異議）と取消訴訟が併行して行われており、いずれについても同時に受任していた案件であったが、ベテラン弁護士2人が受けていたところに若手2人をマッチングした。日本国内で難民関係の訴訟は異議手続きの終了後に行われることが一般的であるが、本件では、訴訟戦略上、前段階から訴訟が行われた事件である。弁護士の難民法に関する研究に加え、一か月に一回程度約4～6時間かけて本人と打合せを行い、主張内容や調書内容の整理のほか、供述内容に沿った出身国情報を収集・分析および翻訳を行い、さらに難民該当性を基礎づける個別の客観資料を入手するなどした。本報告書の作成時点において、異議は棄却され、訴訟が続いている。

アフガニスタンの1件については、家族ケースであり、家族メンバーの国籍や在留資格が特殊であったことから、家族メンバー全員が法的に安定した生活を送れるようにする方法についての相談に加え、子どもたちの教育や家族全員の日本語教育、住まい等の相談があった。家族のメンバーの法的な安定という面で、難民認定申請の是非について、在留資格との関係において、的確なアドバイスを行うために、在留資格にも詳しい東京の行政書

士に相談し、中部地域で難民案件にも今後積極的にプロとして取り組んでいきたいという若手の行政書士と共に相談に乗った。本件については、在留資格との関係を踏まえ、難民認定申請以外の方法で法的に安定して日本で滞在する方法を選択することにより解決した。

## 2 若手法律家の育成

本事業を通じて8件（14人）のケースにつき、5人の若手弁護士及び1人の若手行政書士が、難民案件についての経験がある弁護士や行政書士とペアになって難民案件の相談に乗り、アドバイスをした。本事業の狙いであった「若手法律実務家の難民保護活動を応援」という点からは、6人の若手法律実務家の難民保護活動への協力を得られた。

本事業からも、ベテランの指導者としての法律家と若手の法律家がペアになり、難民保護活動を行うことは、大変意義深いことであると確認できた。それは上に挙げた例の通り、難民の適正手続の確保の観点から、法律家の支援の必要性が明らかである一方で、難民の保護活動の複雑性と奥深さに加え、難民を保護する法的根拠の限界が個々のケースごとに複数見られ、若手が初めから単独で難民保護を行うことは非効率かつ困難であると改めて認識したからである。

難民認定は法的行為であるため、第一に難民法とは何かについて、条文の要件の解釈を行う必要がある。次に難民個々が持つ事実を聴き取り、最後に聴き取った内容を難民法に当てはめる。本事業により、この法的三段論法をマスターしている法律の専門家の中で、難民の保護活動に関心・情熱を持っている若手法律家6人が、既に難民案件を複数回担当してきた法律家とペアになって難民保護活動に取り組むことで、難民弁護活動独特のノウハウや難民法に関する知識と専門性を獲得する機会を作ることが出来た。

## 3 事案検討会議の実施

本事業により、ベテランの法律実務家とペアになって難民案件の法的保護活動をしてきた若手の法律実務家2人と共に、10月に事案検討会議を実施した。本会議は、支援室に相談に来た難民のうちリスク評価について法律実務家の意見を聞く必要があると事務局が判断した13件（スリランカ5件、イラン、カメルーン、ザンビア、中国、トルコ、ネパール、ナイジェリア、パキスタンそれぞれ1件）の検討を行った。本事案検討会議の実施により、ベテラン法律実務家とペアになって行った難民案件の相談や受任を通じて得た経験をいかし、追加で聴き取りを行うべき内容や出身国情報など調査すべき事項の整理をした上で、リスク評価を行った。

## 4 他団体との連携

他団体や専門家と連携することにより、中部地域において保護を求める外国人が支援にアクセスできる体制を整えた。近年難民申請者数が急増している中部地域で有効な対応策として、本事業を実施したため、若手の法律家は中部地域で活動する弁護士や行政書士に

依頼した。また、指導者となるベテラン法律家については、名古屋難民弁護団や全国難民弁護団連絡会議の協力を受け、出身国別に出来るだけ専門性の高い者をマッチングした。

## 第5 今後の課題

### 1 難民支援を行う法律実務家の育成の継続

本事業では、難民の弁護活動を通じて6人の若手法律家の育成を行うことができた。しかし、難民の弁護活動は、現状では一次及び異議の行政手続で平均3年、裁判を提起した場合にはさらに数年を要する。また、難民法についての十分な知識と理解が必要であるだけでなく、難民の聴き取りは申請者がトラウマを抱えていて一度に多くを聴けない場合や、通訳を介して行うため、時間がかかる。加えて、その供述内容を立証する資料や証拠書類の選択、収集、翻訳と非常に時間や労力、根気そしてマンパワー（人的資源）が必要である。従って、この中部地域で増え続ける難民申請者に対応するためには、本事業で難民案件に関わった6人の若手法律実務家が今後難民案件に関して経験のあるベテラン法律家になり、若手法律家をもっと増やしていく必要がある。

### 2 法律実務家が難民保護活動を行うバックアップ体制の強化

本事業を通じて、支援室としても、難民保護を行う法律実務家をどのようにバックアップすべきかのノウハウが身に着いたとともに、法律支援におけるニーズを抽出することができた。

まず、日本では、一次手続の難民認定申請の際に提出が求められる難民認定申請書及び、異議手続で提出する異議申立書並びに申述書については、母国語で書いて出すことができるが、そこに記したことを立証する証拠資料は、基本的にはすべて日本語訳を付けて提出することが求められる。一方現状は、日本に逃れて来る難民の多くが日本に身寄りもなく、知り合いもおらず、日本語の勉強をしてから逃れて来る人などはもちろんいない。また、申請者の多くは、大量の証拠書類について翻訳料を支払う資力はない。立証資料は、本人の供述を裏付ける大切な証拠であると共に、個々の難民該当性の理由によって、出身国の政治的な内容や宗教的内容、民族や社会のマイノリティの状況等非常に特異なものであり、日常生活で使うことがないような情報を正確に翻訳する必要がある。したがって、質の高い翻訳者とのネットワーク構築と協力の依頼は非常に重要である。また、弁護士等の代理人と打合せを行い、供述を聴き取る際も、通訳が、大事な役割を果たす。現在支援室が協力を依頼できる通訳者はとても限定的であるため、難民の母語である少数言語を含め、出来るだけ多様で、質の高い通訳を法律実務家との打合せの際に紹介できるよう、通訳者とのネットワーク構築は大きな課題である。

次に、日本は難民条約が定める難民の定義をそのまま国内法に取り入れていること及び難民の保護が国際的な性格を有することから、日本に逃れて来た難民を保護する義務を果

たすためには、難民法の解釈を世界水準に合わせるよう努力をしなければならない。そのためには、日本でどのような判断が行われており、その判断を諸外国の類似事例と比較して異なる点を見出しその差異を縮めていくこと等、難民法の研究は欠かせない。弁護士等と共同で研究や勉強会の開催を継続・発展させていくことも課題である。

さらに、書類やその他の証拠によって自らの陳述を個別の客観資料によって補強できる難民は例外的であり、多くの場合に迫害から逃れて来る者はごく少数の必需品のみを所持して庇護国に到着するという難民の特性を考慮すると、本人の供述の信ぴょう性を補強し、難民該当性を基礎づけるための出身国情報などの客観的な証拠の収集が重要となる。そのため、支援室としての確な出身国情報を能率よく提供することが求められる。この件については、各地域や国の専門家や学者等の協力も得ながら今後体制を強化していくことは、法律実務家の支援体制に波及効果を持たせる上でも必要となる。加えて、難民は自らの難民該当性を日本政府に対して主張・立証しなければならない一方で、精神的にトラウマになるような経験のため過去の体験を正確に思い出すことができない場合や、自由に発言できない場合もある。そのような難民申請者は、精神的カウンセリングの必要があるのはもちろん、難民該当性の立証においても、供述が一貫しない理由やインタビューの際に考慮が必要である理由を裏付けるため、精神科医の診断書などは、重要な証拠となる。また、母国で身体的迫害を受けた場合は、その傷跡が身体に残っていることもあり、それを立証資料として提出することも日本政府の難民該当性判断を助ける。そのため、医療分野の専門家や医療支援を行う団体との連携強化も重要である。

### 3 法律実務家が難民支援を行う上での環境整備

「難民事件は重い刑事事件よりも大変だ。」これは難民事件に長年関わってきた弁護士が口にした言葉である。難民案件は、証拠書類が少ない中で難民該当性を立証しなければならないため、本人の供述と難民申請者の出身国の情報が非常に重要である。それらを聴き取り、調べ、本人の供述と出身国情報を左右に並べて整理することを想像しただけでも非常に時間がかかることは明らかである。しかし日本では、難民の弁護活動を支える環境が全く整っていない。現在は、国費による難民への法律支援体制はなく、日本弁護士連合会の会員である弁護士が自ら費用を集め、その資金で難民の法的支援をおこなっているが、その費用も難民一人につき弁護士一人分しか出ない。さらには、その一人分の費用も難民の代理人が負担する労力と時間には到底見合っていない。弁護活動を行っても、それに見合う費用が得られなければ、持続可能でない。本事業を続ける中で、法律実務家が難民支援を行う重要性を示し、法律実務家が難民支援を行う上での環境を整備し、将来的には、難民が専門家の保護を受けられることが保障されるような仕組みを築くことが長期的な課題である。