アムネスティ・インターナショナル 調査報告書 1993 年 3 月

日本における難民の保護

国際的な義務を果たさない日本政府

[日本政府に対する勧告]

1. はじめに ――――――――――――――――――――――――――――――――2
2. 日本における難民認定制度：法的枠組とその背景 ――――――――――――3
　2.1.「一時庇護のための上陸の許可」 ――――――――――――――――5
3. 日本における難民と難民としての保護を求める人々 ――――――――――― 5
　3.1. 中国からきた学生等 ――――――――――――――――――――――6
　　3.1.1. J のケース ――――――――――――――――――――――― 6
　　3.1.2. 趙南のケース ――――――――――――――――――――――― 7
　　3.1.3.「特定活動」 ――――――――――――――――――――――― 8
　　3.1.4. 洪健兵のケース ――――――――――――――――――――――― 8
　3.2. 日本の「不法」滞在のビルマ人 ――――――――――――――――― 9
　3.3. 難民としての保護を求めるイラン人たち ――――――――――― 10
　3.4. パキスタンのアフマディー教徒 ――――――――――――――― 11
　3.5. 船で到着する中国人（いわゆるボートピープル） ―――――― 12
　　3.5.1. 林桂珍 ――――――――――――――――――――――――― 12
　　3.5.2. 大友 1 号 ――――――――――――――――――――――――― 13
4. 難民認定手続の不公正，申請者に対する不十分な保護 ――――――――― 13
　4.1. 難民認定申請をする際の困難 ――――――――――――――――― 14
　4.2.「60 日ルール」の厳格な適用 ――――――――――――- ――― 16
　4.3. 難民認定手続に関する助言や説明の不足 ――――――――――― 16
　4.4. 難民認定担当者の熟練度および公平性 ――――――――――― 17
　4.5. 法的助言および援助を受ける権利 ――――――――――――― 19
　4.6. UNHCR の役割 ――――――――――――――――――――――― 20
　4.7. 実効性のない不服申立制度 ――――――――――――――――― 20
　4.8. 難民の身柄収容と「仮放免」制度に関連する問題 ――――――― 21
5. 日本政府に対する勧告 ――――――――――――――――――――――― 22

1　はじめに

国連の 1951 年の難民条約と 1967 年の難民議定書①の締約国として、日本は、難民や難民としての保護を求める人々[1)②]に対して、国際的にいくつかの義務を負っている。中でも最も重要なのは、重大な人権侵害を受けることが予想される国に対してはどのような人も送還してはならないという義務、そして難民としての保護を求める人のうち、難民として強制送還から保護されるべき人を特定する義務である。この報告書は、日本政府が、難民や難民としての保護を求める人々に対する国際的な義務を果たしていないことを、さまざまな点から明らかにするとともに、特に、難民としての保護を希望して日本にやってきた人々すべてが、自らの主張を公正かつ満足のいく形で審査されるという点について、日本政府が十分な保障をしていないことを問題にしている。

日本は、1981 年に難民条約とその議定書に加入した。しかし、日本に到着し、出身国への強制送還から保護されるべき人々に対して、日本政府が十分に義務を果たしてきたとはいえない。具体的にいうと、日本政府は、恣意的な逮捕や拘禁、拷問、その他生命や身の安全への深刻な脅威から逃れて日本にやってきたすべての人々に対して、難民認定を申請し審査を受ける機会を保障してはいない。たとえ難民認定の申請書を提出したとしても、秘密主義的で、政治的な配慮を加えられた恣意的な認定過程を経ねばならず、制度上保障されている権利や彼らの置かれている弱い立場に対しても、十分な配慮は払われていない。自分が難民であると主張している人のなかには、アムネスティの判断では明らかに逃れてきた国々で深刻な人権侵害を受ける危険性のある人がいるが、そうした人々が何ヵ月も身柄拘束されている。また、明らかに難民として認められるべき人であるにもかかわらず難民申請が不認定となり、法的に不安定な身分のまま、つねに強制送還の危険と隣合わせで、30 日毎に在留期間を更新しなければならないこともある。

日本の厳しい難民政策とその運用は、日本政府が、難民や難民としての保護を求める人々が大勢日本に押し寄せることを恐れ、厳重な入国管理規則をゆるめたくないからだとも言われている。その結果、歴史的に、日本は移民国家にはなってこなかったというのである。アムネスティは、日本国籍を持たない人の日本への入国を認めるか認めないかについて、日本政府の権限一般を問題とするものではない。また日本の出入国管理行政全般についてもアムネスティの活動範囲を越えた問題である。ただ、この報告書では、日本が果たさなければならない国際的な義務に照らし、日本における難民と難民としての保護を求める人々への対応を検討するものである。場合によっては、これらの義務は、出入国管理に関する国の一般的な権限を越えることもある。ただし、日本政府が国連難民高等弁務官事務所（以下 UNHCR）③に対して多大な財政的寄与をしていること、他のアジア諸国の難民キャンプにいた何千人ものベトナム難民を受け入れ日本で定住させてきたことなどは、この報告書の問題関心を越えるものであることを付言しておく。この報告書では、日本に到着し難民申請の権利を行使する人々に対して日本政府が負うべき義務についてのみ検討する。

日本の近隣諸国の人々は広範囲の深刻な人権侵害にさらされており、もし彼らが日本にやってきて難民として保護してほしいと訴えたら、そのすべての人々を保護しうることはできないというのが実情かもしれない。しかし、だからといって、日本が国際的な義務を十分に尊重しなくてもよいという理由にはならない。日本よりも物質的、経済的に豊かではない多くの国々でも、広く組織的におこなわれている人権侵害を逃れてきた何万もの人々を保護しているのである。「難民問題」は、人々が保護を求めて

他国に逃れる原因となった抑圧政策をやめさせるべく、そうした国々に対して国際社会が圧力をかけること、そしてその間、保護を必要とする人々に対しては適切な保護を与えることを通じて、はじめて真の解決が得られるとアムネスティは考えている。したがって、日本政府が、他国における人権問題をより積極的に外交政策の中心に置き、そうした政府に人権問題を提起していくことが、総合的な難民政策に不可欠な要素なのである。

この報告書の多くは、アムネスティの調査員が 2 週間にわたって日本に滞在し、集めた情報をもとにしている。滞在中、アムネスティは政府担当者、弁護士、学者、そして多くの難民や難民としての保護を求める人々と会った。またこの報告書は同時に、アムネスティ日本支部の会員が長年にわたって蓄積してきた情報、知識、経験にも大きく依拠している。1981 年に日本が難民条約に加入して以来、アムネスティ日本支部は、難民としての保護を求める人々や難民に関する日本政府の対応に注意を払ってきている。日本における難民の保護については、日本支部が第一義的に担当している。これは、自国における人権問題には、基本的に各支部は活動しないというアムネスティの原則④の例外である。

2　日本における難民認定制度：法的枠組とその背景

難民や難民としての保護を求める人々に関する国際法の基本原則は、1951 年の難民条約に記されている。それによると、難民として認定される個人とは、「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のため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」自分の国籍国もしくは常住国に帰することを望まない人のことをいう。[2)]

第 33 条には、難民に関して国家が負うべき最も基本的な国際的な義務が定められている。

「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、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のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還（ルフール）してはならない」

この条項は「強制送還の禁止原則（ノン・ルフールマンの原則）」として知られるもので、現在では一般的な国際法の規範として広く認知されている。この原則は、難民条約の締約国であるかどうかに関係なくすべての国に適用され、数多くの国際基準や条約にも反映されてきた[3)]。難民条約は難民認定の手続についての規則を明示してはいないが、締約国は何らかの難民認定制度を設置しなければならないとされている。UNHCR は、「条約ないし議定書の締約国が自国の規定によって難民を認定するべきなのはあきらかである」としている[4)]。またそうであるためには、難民認定制度は公正で満足のいくものでなければならず、送還されてきた国に戻された場合、危険に直面する人をすべて見つけだし、かつ保護を与えなければならない。

1981 年に日本が難民条約に加入したとき、国内法を条約に適合させるため「出入国管理令」が改正され「出入国管理および難民認定法」となり、その中に難民を保護するという義務を果たすために新たな章がつくられた。これが第 7 章の 2（61 条の 2 から 61 条の 2 の 8）であり、1982 年に発効された。ここでは、日本にいる個人は、法務大臣に難民認定を申請できるとしている。政府関係者の執筆による

『出入国管理および難民認定法 解説』には、難民の認定を申請することができるのは、合法、非法を問わず、物理的に（日本の）領域内にいる外国人」に限られる。この法律では、申請は日本に上陸した日（もしくは日本に滞在中に難民となる状況が生じた事実を本人が知った日）から60日以内におこなわなければならないとしている（いわゆる60日ルール）。しかし「やむを得ない事情」があるときはこの申請期限の規定は適用されない。難民として認定されなかったものはその理由を知らされる権利があり、7日以内に法務大臣に対して異議を申し出ることができる。

この「出入国管理および難民認定法」は、難民申請の審査についてどのような手続が必要なのか詳細を規定していない。ただ、法務大臣の管轄下にある入国管理局の職員である難民調査官が申請書に記載された事実調査のために任命され、申請者に事情聴取を実施し、質問し、関連資料の提出を求める権限を持つと規定されている。また、法務大臣もしくは難民調査官が他の担当者ないし官公庁、公私、の団体などに関連情報を求めることもある。

法務省の担当者がアムネスティに語ったところによると、難民としての保護を求める人は、地方入国管理局⑤で申請書に記入するよう求められる。地方入国管理局は全国 8 ヵ所に設置されているが、申請のほとんどはそのうちの東京入国管理局で取り扱われる。地方入国管理局の難民調査官は、必要な情報を入手するため、必要なだけ事情聴取を実施する。また申請者は、難民申請の内容を証明する文書の提出も求められる。申請が公式に受理されると、法務省難民認定室に通知され、そこが難民調査官に対して出身国に関する一般的な情報を提供する。難民調査官は、申請者より入手した情報にもとづき供述書を作成し、申請者の署名を得て他の資料とともに難民認定室に送付する。その際、難民調査官と地方入国管理局長は、そのケースについてそれぞれの意見を添付する。もし難民認定室が、情報が不十分でないと判断したときには、難民調査官に文書を送り返し、さらに事情聴取が必要となることもある。

法務省の難民認定室は外務省に対して、難民申請の件で情報を求めることがある。外務省は、難民認定室に対してできる限り申請者の出身国の一般情報を提供するよう努めていると言っている。また個別のケースについても、出身国の日本大使館に詳細の確認やその他の情報収集を要請することもある。大使館は、詳細を確認するために相手国政府に連絡を取ることもある。外務省によれば、難民としての保護を求める人の身元がわからないようにしているというが、そうした調査をする際の秘密保持に関して、大使館職員のためのガイドラインなどは存在しないことも認めている。外務省が個別のケースについて「意見」をまとめ、法務省の難民認定室に伝えることもある。

難民認定室がそのケースに関するすべての関連情報を収集すると、難民申請に関する意思決定がなされる。アムネスティ代表と会った法務省係官は、実際に誰がこれを決定するかについての回答を拒絶した。「出入国管理および難民認定法」によれば決定の権限は法務大臣にあるが、まれに法務大臣が意見を求められることがあるとしても、実際は別の担当者（1 人もしくは複数）に権限委任されていることは法務省も認めている。しかし、実際に決定する人が誰かについては一切の回答を拒絶している。また、東京入国管理局の職員によれば彼らの意見はいつも通るわけではないということだが、難民調査官と地方入国管理局長による意見がどの程度の重みを持っているのか、その意見と結果に食い違いがあるのかについても、回答を拒絶している。

法務省は確認を拒んだが、アムネスティが入手した情報によれば、難民認定をする機関は法務省のいくつかの部局の長によって構成される委員会で、難民認定室長や入国管理局の警備課、審判課などの課

長がふくまれると思われる。個別のケースを認定する際には、この委員会が会合をひらき、その決定を承認するよう入国管理局長に決裁を求めるようになっているようである。

異議の申出は、「出入国管理および難民認定法」によれば法務大臣に対してすることになっているが、実際は難民認定室から審判課に送られると法務省は述べている。異議の申し出をした人からはさらに事情聴取がなされるが、普通現在は以前に担当した難民調査官とは違う係官によっておこなわれる。難民不認定となったことについて、立法以来、これまで（1992 年 8 月現在）に 263 人が異議の申し出をし、すべて認められなかった、と法務省は答えている。しかし、それ以上の異議の申し出についての情報提供は拒否している。

2.1「一時庇護のための上陸の許可」

「出入国管理および難民認定法」18 条の 2 によれば、日本の港（空港も含む）に到着したものの、通常であれば入国を認められない人に対して、最長 180 日間（施行規則 18 条 4 項）、一時庇護のための上陸許可を与えることができるとしている。これは、港湾の入国審査官が「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、身体又は身体の自由を害されるおそれのあった領域から逃れて日本に入った者」として判断した場合である。政府によれば、この条項が入れられたのはベトナムのいわゆる「ボートピープル」渡来のような事態を想定していたからで、事実その頃、数多くのボートピープルが日本の海域に到着していた[5)]。この規定が活用されれば、身の安全のために逃れてきた人々が無事に帰還できるまで、あるいは、本人が希望するならば難民の申請をするまでの間、一時庇護のための上陸を認めて、到着港で強制的に送り返されるといった事態から保護することができるはずである。

3　日本における難民と難民としての保護を求める人々

1981 年に日本が難民条約に加入してから、千人余が難民申請をしている。1992 年 8 月現在、政府の統計によれば、968 人の申請のうち 200 人が難民として認定され、557 人が不認定となり、残りは取下げか継続審査中とのことである[6)]。認定、不認定を問わず申請者の出身国をあかすことについては、身元を保護するためという理由で政府は拒否した。ただ非公式の情報によれば、ベトナム難民が 156 人（およそ 75%以上）であり、その他、イラン人 23 人、アフガニスタン人 9 人、3 人のビルマ人などがいる。

しかし、この数字が日本での状況を正確に反映したものであるとは、アムネスティは考えていない。正式に難民申請をしていない人々が何百人も存在しており、それもしばしば場合、難民認定手続が不公平なため結局は送還されてしまうと恐れていたり、もしくは申請を思いとどまらせようとする政府によって阻まれているからである。

難民が日本でどのように扱われているか、以下いくつか実例を紹介する。これらは、日本の難民政策とその実際について、深刻な問題点をあらわにしている。

3.1　中国からきた学生等

中国での 1989 年 6 月の民主化運動に対する厳しい弾圧の結果、留学や就学在留資格で日本に滞在していた数百人あるいは数千人の中国人留学生たちは、中国へ 帰国することに恐怖を持った。彼らの多くは、学生生活動家たちのめざすものに共感を感じていたり、自ら、日本で結成された民主化運動支援の政治的な組織に参加していたのである。また多くの場合、中国人留学生たちは民主化運動弾圧に抗議するデモに参加しており、在日中国大使館関係者が推進の活動を記録しているのではないかと恐れていた。当時、留学や就学在留資格で滞在していた中国人は大体 6 万人にのぼるが、その内どれくらいが帰国することに恐れを抱いていたか、正確に把握するのは不可能なことである。ただ、この中国人のうち数百人が、日本でのデモに参加した。

1992 年 8 月 20 日中華人民共和国国務院が発行した文書によれば、「反体制組織に参加した者や、中国の安全を脅かしたり、本国の名誉を傷つけたりして本国の利益を損なった者」なども含め、在外中国人学生は、「反体制組織から脱退し、中国の憲法その他の法に対抗するような反体制活動を止めるならば、中国への帰還を『歓迎される』」となっている。しかし、この文書の明らかに懐柔的な調子に反して、「中国人留学生がそう希望すればその在留期間を延長する」規則違反、国家機密保護規定違反、反革命犯罪などにより拘禁される危険性が、いまだに存在している。また、起訴も裁判もないまま、警察だけの判断により、最高 4 年間の行政拘禁を受ける危険性も存在している。アムネスティは、こうした例をいくつか知っている。

日本は「G7」（最先進工業国 7 ヵ国のグループ）の一員として、1989 年 7 月 15 日、アルシュ・サミット[6]で、1989 年 6 月 4 日の天安門広場で始まった弾圧[7]に対応して、「中国人留学生がそう希望すればその滞在を延長する」ことを誓約した。しかし、カナダやオーストラリアなど他の国々が中国人留学生の滞在延長を認める措置を設けようとしたなか、日本政府は一貫して、留学生に適用する特別な措置の必要性を認めようとしなかった。日本政府は、中国人留学生たちの国外退去を中止することについては、すべてケース・バイ・ケースで決定していくとの態度をとりつづけたのである。失効直前の在留期間の更新を当局が拒否し、中国人留学生がそれぞれ帰国するよう言い渡されたこともある。これらの人のなかには、民主化運動で顕著な働きをし、中国で深刻な人権侵害にあう恐れが明らかな人も含まれていた。

3.1.1　J のケース

民主化運動で非常に行動的に活動していた J は大学の研究員であり、胡耀邦・元共産党総書記の死後、自分の大学で活発に演説をしたり、デモを指導したりしていた。彼は 1989 年 5 月 23 日に 5 ヵ月の研修ビザで日本にむけ中国を出国したが、89 年 8 月、天安門事件後の一連の逮捕に巻き込まれるだろうから帰国すべきでないと記した手紙を、中国から受け取った。彼の在留期間は 1989 年 10 月に切れることになっていたので、J は多くの政府当局者に助言や援助を求め、その話のなかではっきりと、政治的理由から帰国することに恐れを抱いていることを述べる。彼は外務省の人権難民課と東京入国管理局の担当者の両方に話をした。しかしそのいずれにおいても彼は援助を拒まれ、中国に帰るほかないといわれた。彼には、難民申請ができるということは一切教えられなかった。ある時、J は保証人の助けを得て、在

留期間の更新申請のため入国管理局へ行った。彼は、自分が在留期間の更新を申請するのは、中国帰国後に政治的理由で迫害を受けることを恐れているからであると、申請書に明記した。申請は受理され、彼のパスポートには「申請中」の印が押された。彼は 1990 年 5 月に中国へ帰国するようにという通知を受けるが、それまでは「申請中」で滞在していた。彼は弁護士の助けにより難民申請できることを知る。離脱すべき日の前日、申請書を出した。そして1990年5月29日に事情聴取を受けたが、6月5日、いわゆる60日ルールのため申請は審査されないという手紙を受け取った。中国に送還されることを恐れたJは、さまざまな困難の末、受け入れてくれる第三国を見つけ、日本を離れた。

3.1.2 趙南のケース

趙南は 42 歳の中華人民共和国国民で、1988 年 9 月に就学ビザで来日した。彼は 1978 年から 79 年にかけての民主化運動『北京の春』[8]に、『四五論壇』誌発行人として参加、後に『探索』誌（現在は発禁）の編集者・魏京生[7]が逮捕されてからは同誌の編集者となった。このような活動のため、彼は1982年から84年の2年間、強制労働キャンプに送られた。彼は、在外中は政治活動に参加しないとの政府にあてた誓約書に署名したうえで、ようやく日本で勉強することを許可してもらった。しかし 1989 年 5 月、中国の学生による民主化運動を支援する京都・大阪・神戸の中国人留学生組織で、活発に活動するようになった。天安門広場での殺戮が起こり、彼は日本語・中国語両方の定期刊行物に、中国政府を批判する多数の文章を発表した。そして 1990 年 9 月には、天安門事件後、1989 年に中国逃亡者たちがパリで結成した『民主中国陣線』[9]の日本支部主席に任命された。『民主中国陣線』は非暴力の政治結社であって、「中国に民主体制を築き上げる」ことを目的としていると主張している。だが、1989 年に民主中国陣線が設立されてから、中国政府は幾度となく、この組織が「国家の利益と安定を損なっている」と非難し、民主中国陣線のメンバーの活動は「憲法違反である」としている。

彼の就学在留資格にもとづく在留期間は 1990 年 9 月に切れることになっていたので、語学学校の同意を得て、6ヵ月の更新を申請した。しかしこの申請は1990年10月25日に拒否され、彼のパスポートには 1990 年 12 月 26 日までに出国しなければならないことを示す印が押された。10 月 25 日、趙南は入国管理局の担当者に対し、自分は政治活動のため中国に帰国することに恐れを抱いており、難民認定申請をするつもりであるとはっきりと述べた。中国へ帰国することについて趙南が抱く恐れは、そもそも天安門事件をきっかけとしたものであったが、1990 年夏に彼がシュー・リン（Xu Lin）の米国議会外交委員会に対する証言を読んだとき、この恐れははっきりとしたものになった。シュー・リンは在ワシントン中国大使館から逃亡した人であるが、中国政府から大使館スタッフに対して、在外中国人学生を監視するよう指示があり、目立つ活動家は帰国後処罰されることになっていると証言した。さらに趙南は、中国政府が作成した在日民主活動家リストに自分の名前があることを、ある筋から 1990 年 9 月に知った。彼は 1990 年 12 月 6 日、正式に難民認定申請をしたが、中国に帰国することに関して恐れを抱くような状況が起こった日から60日以内に申請しなかったことを理由に受理されなかった。このケースについての裁判所提出資料では、趙南はシュー・リンについて読んだときか、1990 年に自分の名前がリストに乗っているときいたときに申請すべきであったと政府は主張している。在留期間の更新が拒否された 10 月 25 日以降に、難民認定を申請せざるを得なかった（この日からだとしても、12 月 6 日の彼の申請は 60 日以内となる）とか、とにかく 1990 年 9 月に在留期間の更新を申請した際に、中国に帰国す

ることについて抱いている恐れをはっきりと述べていた、ということについて、政府は明らかに無視している。このケースは、現在、裁判所に係属中である。

3.1.3 「特定活動」

1989 年から 90 年には他にも同様のケースがいくつかあり、アルシュ・サミットでの誓約を守ろうとしない日本政府のあからさまな態度を見て、日本の弁護士のグループが、在留期間が切れて中国への送還を恐れている中国人留学生たちのために活動することになった。日本には、通常は滞在が許可されないものの、人道的見地からそれが許される「特定活動」[8)] という在留資格がある。1990 年より、40 人近い中国人留学生がこの在留資格を申請した。そのほとんどが民主中国陣線の会員で、弁護団の助けを受けている。最初に「特定活動」が認められたのは 1991 年 6 月で、以来 30 人の留学生に認められ、他のケースについては審査中である。この「特定活動」は 6 ヵ月有効であるが、これまでのところアムネスティの知るかぎりでは、更新にあたって問題が生じたことはない。

たしかにこの在留資格は、中国人留学生を中国への強制送還から守るのに有効であるように見える。しかし、これは行政措置として認められているため、留学生たちが帰国するのに安全な状況にならないうちに取り消されないという保証はない。この点に関してさらに心配なのは、留学生の代わりに申請をおこなった弁護士によると、「特定活動」の在留資格を認めるにあたっては、その人が中国へ帰国すると人権侵害を受ける恐れがあるかどうかについての調査がもとになることを、政府は公式に認めていない。にもかかわらず、実際にはそうした恐れを証明することに申請書の記載の大半は費やされる。しかも「特定活動」の申請準備には専門の弁護士の助けが必要であり、さらに、中国人留学生の中には、この申請ができることを知らない人も少なくないと考えられる。こうした理由から、この制度は正式な難民認定の代わりとしては不十分である。この申請に携わった弁護士は、難民申請をしても無駄だと思ったからこの申請をしたにすぎないと述べている。趙南は 1991 年 9 月に「特定活動」が認められたが、難民として認定せよ、という主張を法廷で続けてきた。どうして「特定活動」をもって十分だとしないのか、とアムネスティが尋ねたとき、彼はこう答えた。

「この在留資格は難民を保護するために設けられたものではなく、法務省の行政手続きであるので、我々は彼らに恩恵を受けている気になる。政治的庇護は世界中で規格となっており、私の難民認定申請は論理的かつ法的なものである。日本には政治難民の権利を守る義務があるが、私の申請が断られて政治的かつ意図的理由により不認定となった以上、私は自分自身のためだけでなく後に続く人々のためにも闘わなければならない。私は、自分の闘いが日本政府のおこなっていることへの抗議として大きな意味のあるものだと確信している。」

3.1.4 洪健兵のケース

洪健兵は 1990 年 9 月 17 日、日本の電源開発会社を訪問する中国国家計画委員会の公式代表団の一員として、来日した。彼は 1989 年 4 月から 6 月をはじめの間、中国の民主化運動で活発に活動していた。取締りの後、彼は 1990 年 6 月と 8 月に、反政府文書の発行に参加していた人と秘密裏に会っていた。

中国を離れるとき、もうすぐ当局が自分の活動について知るだろうと確信する理由があり、彼はすでに日本で難民申請をすることを決めていた。10 月 1 日に代表団の他のメンバーが帰国したあと、彼はこの訪問を受け入れていた日本の会社の従業員に、難民申請をしたいと伝えた。その後彼は日本の外務省の役人 2 人の訪問を受け、そこでも彼ははっきりと、日本に難民として認めてもらいたいと伝えた。この役人たちは 20 分ほど、彼の中国での政治活動について質問をしたが、結局中国へ帰るよう言った。翌朝、外務省の役人 1 人を含む数人が洪健兵の部屋を訪れ、彼を空港につれていくといった。もし何かにやっかいなことを起こせば、警察に電話するとも言った。彼らは洪健兵をタクシーに乗せ、荷物をトランクに押し込んだ。移動ははじめて数分後、洪健兵は赤信号でとまったタクシーから飛び降りた。彼についてきていた 2 人は 30 分ほど彼を追い、タクシーに戻そうと説得しようとした。洪健兵が拒否すると、彼らの態度は軟化し、彼をホテルにつれかえるといった。ホテルには、外務省から新たに何人かの人がきて、中国へ帰るよう説得した。彼が拒否すると、2 人の役人がホールを隔てたところに待って、彼は自分の部屋にひとり残された。洪健兵は民主中国陣線の東京事務所に電話をし、その援助のもと、ホテルを脱出し、数日後には弁護士の助けを得て、難民認定を申請した。彼は、外務省の役人に何回もはっきりと日本で難民申請がしたいと述べたが、にもかかわらず、彼らはこの件についてまったく動きをとらず、法務省に申請することについて助言を与えたり説明することもなかった。

洪健兵の難民認定申請は 1992 年 4 月に不認定となり、これに対する異議申出は 1992 年 9 月に棄却された。不認定の理由は、彼の主張を裏付ける証拠がなく、また、「具体的な書証」を提出しなかった、というものである。UNHCR 東京事務所が彼を難民と判断したことや、洪健兵が日本の民主中国陣線とともに顕著な活動をしていたという事実があるにもかかわらず、不認定処分となったのである。しかも、彼の難民申請が拒絶されたのちに、彼の弁護士が彼の代わりに申請した「特定活動」は、1992 年 10 月に拒否された。洪健兵は、残留するために短期滞在許可なら申請できるが、もしそれが拒否されたなら中国に帰国するしかないといわれた。アムネスティは、洪健兵がもし中国に返されたら、拷問や恣意的な拘禁をうける恐れがあると確信する。

3.2　日本の「不法」滞在のビルマ人

日本には 4700 人のビルマ人が「不法」に滞在していると推測される。その圧倒的多数が観光や就労ビザ、または留学ビザなどで日本に入国し、在留期間がきれてもビルマ（ミャンマー）に帰国していないようである。その内のどのくらいの人が政治的な理由でビルマに帰国したくないのか、正確に知るのは不可能である。しかし、在日ビルマ人協会会長のウイン・ナイン博士によると、そのほとんどが、ビルマで戒厳令が敷かれ、民主化運動の弾圧で数百人の市民の殺害や数千人のビルマ人の恣意的な拘禁が起きた 89 年のかの年以後に日本に入国したとのことである。在日ビルマ人協会には 569 人の正会員がおり、協会がビルマの現軍事政権に反対し、海外での同様の団体とつながりがあるところを考えると、これら 569 人はビルマに帰国すれば全員危険にさらされるにちがいない。そのうえ在日ビルマ人協会の会員でないビルマ人も大勢、日本でビルマの軍事政権に反対する活動に参加している。アムネスティが得た情報によると、在日ビルマ大使館はいわゆるブラック・リストを作っており、それには 500 人以上の名前が載っているようである。この情報は確認できないが、海外のビルマ大使館がそういったリストを作成するという情報は過去にも得ているし、各大使館においてビルマ軍情報部の活動がかなり活発な

ことは周知の通りである。いずれにしても、海外在住のビルマ人でビルマの軍事政権に反対する活動をおこなっている人が帰国すれば、恣意的な拘禁や拷問にさらされるであろうことは予測にかたくない。

「不法」に日本に滞在していて、ビルマに帰国するのを恐れているビルマ人は、二つの理由によって、日本の政府に難民認定の申請をするのを躊躇している。まず第一に、彼らの多くは、もしも難民の申請をしたら日本政府がそれをビルマ大使館にお知らせ、ビルマにいる家族に危害が加えられるのではないかと恐れている。アムネスティが事情を聞いたあるビルマ人は、難民認定を申請した 2 ヵ月後に、ビルマにいる父親が息子の政治活動について警察に尋問を受けたと述べた。また、別のあるビルマ人は、自分の難民認定の申請がビルマ大使館に伝わっていると主張した。第二の理由は、「不法」に滞在している彼らが難民認定の申請をしようと入国管理局に出頭したら、収容されてビルマに強制送還されるのではないかと恐れていることである。アムネスティが得た情報によると、1990 年には 299 人のビルマ人が、91 年には 187 人のビルマ人が強制送還させられている。なおこれらの数字は未確認で、このうちの何人がビルマに直接送還され、何人がタイなど他の第三国に出国させられたのかは不明である。

公式な統計などが公開されないので、「不法」なビルマ人が強制送還されたり、ビルマ大使館が何らかの手で彼らの難民認定の申請を調べているといった主張の裏付けは容易ではない。しかし、92 年の 12 月に「不法」滞在のビルマ人 14 人のグループが、自分たちの権利である難民認定の申請をするのがあまりにも恐ろしいため、あらかじめ日本弁護士連合会の人権擁護委員会に人権救済の申立[10]をしたのは重要な事実と思われる。「不法」滞在であっても、難民認定の申請ができるという彼らの権利は、日本の法律でも明確に保障されている。しかしそれにもかかわらず、彼らは自分たちだけで入国管理局に接触するのが恐かったのである。ちなみにアムネスティの得た情報によると、この 14 人以外には、難民認定の申請をしたビルマ人は今まで 7 人しかなく、認定されたのは 3 人にすぎない。この 3 人は、ウイン・ナイン博士とその 2 人の親戚で、1989 年 6 月に申請をおこない、1992 年 3 月になってようやく難民として認められた。

3.3 難民としての保護を求めるイラン人たち

難民としての保護を求めるイラン人 22 人が、88 年に「カメーン」というグループを結成した。難民認定の判断が恣意的かつ不公正に行われているなかで、保護を獲得することを目的につくられた在日イラン人のためのグループである。このグループの代表によると、日本にいるイラン人で難民としての保護を求める人は 88 年には約 600 人いたが、実際に難民認定の申請書を提出した人ははるかに少ない。「カメーン」は国際的な組織などに訴状を送るなど、この問題への関心を集めるために東京の UNHCR 事務所でも示威行動をおこなった。

アムネスティが話を聞いたイラン人たちは、全員 UNHCR によってその難民性を認められていたが、日本政府は全員を難民不認定処分とした。そのうちのシロス・ラヒーマンは、偽造パスポートで 88 年に日本に入国した。彼にとっては、出国する唯一の手立てがパスポートの偽造であった。入国後すぐ入国管理局に行って難民申請をしようとしたが、申請書への記入さえ許されず、その場で収容された。18 ヵ月もの間収容され、日本政府はその間に彼の申請を審査した。89 年に彼は「仮放免」になった。

「仮放免」とは、退去強制令書を受けて収容されている人に対して許されるもので、難民申請が不認定処分となっても自発的な帰国を拒否する何人かのイラン人に対しておこなわれたことがある。「仮放

免」を得るには保証金や身元保証人が必要で、「仮放免」を受けている者は県外への移動が禁止される。そのうえ「仮放免」の期間は普通 30 日しかなく、その都度更新が必要となる。申請者が 30 日ごとに更新のために出頭するが、その時いきなり収容される可能性もある。たとえばホセ・ラヒジは、84 年に難民認定の申請をしてから 2 年半も収容され、その後また 2 半の間の「仮放免」になった。ある日「仮放免」の更新をしに出頭すると、何の理由も告げられずに突然また 3 ヵ月も収容された。イラン人の申請者は30日ごとに出頭するとき、入国管理局の当局者からイランに帰るよう圧力を受けることがしばしばだと言う。また、毎回決まってイランに強制送還するぞと脅迫されるというイラン人もいる。そのうえ（3 ヵ月を超える）在留外国人すべてに携帯の義務がある「外国人登録証」の「在留資格」の欄には何も書かれていなかったり、「仮放免」されている人の中には「在留資格なし」と書かれる人もいる。

アムネスティが会った難民としての保護を求めるイラン人の多くは、在日の大使館を通じて、第三国に難民として受け入れられている。しかしこれは「仮放免」状態のまま、強制送還されるのではないかという恐怖に常にさいなまれている生活を、時には何年間も強いられた後のことなのである。

3.4　パキスタンのアフマディー教徒

アムネスティはまた、日本にいる何人ものアフマディー教徒[11]からも事情を聞いた。アフマディー教徒はイスラム教を自称する少数派で、その信者はパキスタンで厳しい差別と弾圧にさらされている。パキスタンの刑法によると、アフマディー教の信仰を告白し、実践し、布教活動をするものは刑法上の罪になる。平和的な宗教活動をしたというだけで監禁されてきた。91 年中頃には、パキスタンの刑法が改正されて、予言者マホメットの名を汚したものはすべて死刑になることになった。マホメットの名に言及したアフマディー教徒は、死刑に直面している。日本には約 150 人のアフマディー教徒がいるといわれ、そのうち約 80 人が難民認定の申請をしている。うち 35 人が不認定処分となり、残りは審査中である。

申請が不認定処分となったアフマディー教徒の多くは、イラン人と同じような目に遭っている。すなわち申請が不認定となった後に収容され、その後「仮放免」となっているのである。何人かは、入国管理局に出頭して不認定を告知されたその場で収容されている。また、マグスード・アマド・アンジェム、ダウド・アマド、アニース・アマドをはじめとする人々に対して退去強制令書が出されたが、彼らが難民不認定処分を争う訴訟を起こし、その裁判が継続中であったにもかかわらず収容された。彼らは収容されている間、弁護士に釈放の可能性は非常に低いと言われた。結局彼らは、日本で無期限に収容されたままでいるよりはパキスタンで投獄される危険を冒す方がましだと考え、パキスタンに帰国する道を選んでいる。[12]

3.5　船で到着する中国人（いわゆるボートピープル）

ここ数年、中国（多くは福建省）から船で日本に着く「不法入国者」が増えている。その多くはプロのブローカーに大金を払い、不法出国を斡旋してもらっているようである。アムネスティに入ってくる情報では、これら中国人の多くは難民としての保護を求める人ではなく、よりよい仕事に就こうとして

日本に渡ろうとした人であると言われている。しかし日本政府は、弁護士など彼らを支援する人が彼らと面会することを拒否したり、極秘のうちに処理したりしようとするため、政治的な理由で中国を脱出した人が含まれていたとしても、難民認定の申請をする機会すら保障されていない。ここ数年間、何百人もの中国人が船で日本に到着したあと、中国に送り返されている。日中両政府間にはおそらく合意があり、それにより中国政府は送還される人々を引き取るために船を送っているものと思われる。

3.5.1 林桂珍

林桂珍は、89 年 9 月 27 日に 231 人の中国人と一緒に福建省から船で日本に着いた。日本に到着すると同時に彼らは全員収容され、中国への強制送還の準備として大村入国者収容所に移された（大村入国者収容所は九州長崎の近くにあり、船で日本くる「不法入国」の中国人や、UNHCR と協力してすすめたベトナム難民に対する「難民資格審査」[9] で難民として認められなかった人を収容するところである）。89 年 10 月 10 日に林桂珍は、大村入国者収容所に収容されている「不法入国」中国人のドキュメンタリーを作っていたテレビ取材班によって、偶然にも撮影された。彼女はその映像のなかで、自分が政治的な理由で中国から逃げてきたこと、そして日本で難民申請をしたい旨をはっきりと表明した。

このドキュメンタリーは 89 年 11 月 5 日に放映され、番組を見て心配した人々が福岡県弁護士会の人権擁護委員会に連絡した。弁護士たちは続く 5 週間の間に数度にわたって林桂珍に会いたいと申し出たが、当局者は面会を許さなかった。1 度は直接大村収容所に行って面会を要求したが、林桂珍自身が面会を拒否しているからといわれ、当局者に帰された。なお弁護士の面会を拒否した事実はないと、後に林桂珍は強く主張している。東京の UNHCR は、89 年 11 月 30 日に弁護士の 1 人から林桂珍について行動するように要請を受け、初めて事件を知った。UNHCR による事情聴取は、89 年 12 月 8 日、大村収容所から車で約 2 時間の距離にある福岡入国管理局で行われた。事情聴取のためにわざわざ福岡まで連れていかれたわけだが、これは収容所で事情聴取するという従来のやり方とは大きく違っていた。なぜ福岡で事情聴取が行われたのか、UNHCR も判らないと言っている。なお事情聴取の最中、入国管理局の係官が立ち会った。UNHCR によると、その事情聴取で林桂珍は中国に帰りたいと示唆し、UNHCR はそれに基づいて 90 年 4 月 11 日に「89 年 12 月 8 日の事情聴取の結果、このケースについては難民であると判断するにいたらなかった」と法務大臣にあてて書簡を送った。

弁護士たちは、89 年 12 月 15 日になってはじめて林桂珍との面会が認められたが、それも東京の法務省との長い交渉の末であった。林桂珍が弁護士たちに話したところによると、収容中、入管の係官に幾度も難民認定の申請をしたいと言ったにもかかわらず、日本にいる資格はない、強制送還すると何度も言われた。弁護士たちと会うまでは、難民申請の手続きについての情報は一切与えられずにいた。その後法廷で、係官は林桂珍が難民申請を希望していたことを知らなかったと証言した。林桂珍がこの希望をはっきりと表明したテレビ番組が全国で大々に放映されたにもかかわらず、である。弁護士たちは 89 年 12 月 20 日、正式に難民申請書を提出した。

難民申請をする前から、もうすでに林桂珍に対する退去強制令書が出されており、弁護士たちはこの命令を出したことと、難民不認定処分の両方を争って、2 つの訴訟を起こした。しかし難民不認定処分に対する裁判が継続中の 91 年 8 月、弁護団や人権擁護団体の抗議の真っ只中、林桂珍は中国に強制送還された。東京の UNHCR は林桂珍が強制送還される前日、裁判の結果を待つのがより適切な手続きであ

ると考える」と法務大臣に書簡を送った。強制送還の数日後、緒方貞子国連難民高等弁務官はインタビューで林桂珍のことを聞かれ、「わたしたち UNHCR としては、法廷でのプロセスが続いているあいだに強制送還するということは望ましくないと思う」と語った。

その後確認されたところでは、林桂珍は中国に帰国したときに逮捕され、2 年間の労働教養処分を受け、所外執行されている⑬。

3.5.2　大友 1 号

92 年 10 月 25 日に中国人 142 人を乗せた漁船「大友 1 号」が横浜港に係留された。米国に向かおうとしていたといわれるが、日本の漁船との接触事故があり、日本の海上保安庁に救助された。船の 142 人は、後になって港内の倉庫に移されたものの、最初は船を下りることすら許されなかった。面会を要請した弁護士に会うことも許されなかったし、日本の国会議員をはじめ関心を持った人々が会おうとしても係官に拒否された。アムネスティ日本支部は 10 月 31 日に法務省に公開書簡を送り、142 人の中国人の内に、もしも中国に帰されたら深刻な人権侵害にあう恐れのある人がいるかどうか判断するために、個別の事情聴取をするように要請した。しかし法務省はこれを拒否し、それどころか、最初から中国への身柄引渡を前提に中国政府と話を推進していた。船に乗ることを許された数人のジャーナリストは、中国人たちは出かせぎ目的で中国を脱出したと話している、と伝えた。しかし、自社の船で「大友 1 号」に近付いたあるテレビ取材班の映像には、中国に帰ったら殺害される、殺される、と叫んでいる中国人が何人か映っていた。

11 月 29 日、中国人たちは船で長崎に移送され[10]、大村で収容された後、他国からの「不法入出国者」と一緒に中国政府に引き渡された。報道機関による限られた代表取材以外に、弁護士や警官以外の人と話ができた中国人は 1 人もいないので、彼らのなかに難民申請を希望する人がいたのか、深刻な人権侵害にあう恐れのある人がいたのかを知るすべはない。

4　難民認定手続の不公正、申請者に対する不十分な保護

1951 年の難民条約でも明らかなように、ある人が出身国以外の国から強制的に送り返されないかどうかは、その出身国でその人が直面するかもしれない危険の程度によって判断される。この判断は、出入国管理政策や、外交政策に影響されるものであってはならない。ことの重大さを考慮すると、この判断は、最大限慎重に行われるべきであり、その手続も、申請者にとって公正な事情聴取を受ける権利を保障するものでなければならない。これらの権利には弁護士を選任する権利や通訳をつける権利、不認定処分に対する有効な不服申立の権利が含まれる。難民認定をする人は、専門知識と公正さとを兼ね備え、国際法に十分配慮して、明らかにされた関連事実にもとづいて決定をおこなわなければならない。そして、その決定は十分に信頼し得るものでなければならない。

日本政府もその一員である各国政府代表で構成される UNHCR 執行委員会は、難民認定に関するいくつかの「基本的条件」[11] を定めており、すべての国の難民認定制度はこれらの国際基準を満たすものでなければならない。などの条件を採択する際、執行委員会は同時に UNHCR に対し、難民認定制度に関する詳細なガイドラインを規定した「難民認定に関する手続きおよび基準の手引（以下、UNHCR ハ

ンドブックと略)」を作成するよう要請した。これは 79 年意にはじめて発行された。89 年の「インドシナ難民に関する包括的行動計画」に合意した一員として、日本ははっきりとこの「UNHCR ハンドブック」の権威と正当性を認めている。したがって、日本の現行の難民認定政策は特にこれらの基準、そして国際的な人権条約に合致していなければならないのである。

日本の現行の難民認定制度は、いくつかの点で国際的な基準を満たしていない、とアムネスティは考える。日本では、自国で深刻な人権侵害にさらされる危険があるために難民として認定されることを求める人々に対する保護は不十分であり、日本が国際的な義務を果たすには、現行の制度の抜本的な改革が必要である。アムネスティのこの主張は、これから述べるさまざまな事実を考慮した結果である。そのなかでも特に懸念すべき点は、日本での難民認定にまつわる秘密主義である。一定の情報を得ることはできるが、肝心の、実際に認定の判断を下す担当が誰か（どこか）を明かすことを、政府は頑なに拒否している。これでは、手続が恣意的かつ政治的で、日本の国際的な義務にかなっていないと判断せざるをえない。

4.1　難民認定申請をする際の困難

日本で難民としての保護を求める人が最初に直面する関門は、難民認定申請 を実際に受理してもらうことである。これは、申請者が合法的に在留する人か不法に在留する人かを問わず、また申請が入国した空港等でなされるか、入国後になされるかにかかわらず、日本で難民認定を申請する人すべてが直面する関門である。入国管理局に来て自分の出身国に送り返されることの恐怖を告げれば、誰でも難民認定申請者として受理され、その難民申請について事情聴取を受けることができると東京入国管理局の係官は主張した。同様に、法務省係官や大村入国者収容所の警備課長も、出国港に到着した者ないしは入国時に身柄拘束された者が難民として保護を求めた場合には、彼らの難民申請は法務省に引き継がれ、通常の難民申請手続により処理されると主張した。しかしながら、アムネスティが得た証拠では、実際にはこのような公式の説明通りにはおこなわれていないようである。

前述した洪健兵、林桂珍、J らのケース、大友 1 号に乗船していた中国人のケースなどをみても、現在の日本の難民認定制度が不適当なものであることがわかる。難民として保護を求める意思を係官に表明した人々が、日本の法や国際法の下で保障されている自分たちの権利を、難民認定に関して十分に行使できるよう保障されていないのである。さらに、林桂珍など船で日本に到着した中国人の場合などでは、政府は、強い決意をもって、潜在的に難民としての保護を求めていると考えられる人々の難民申請をくじかせたり、妨害してきたのである。

入国港において難民申請をする人々に関して言えば、「出入国管理および難民認定法」第 18 条の 2 に規定されている一時庇護のための上陸許可の制度は、船で日本に到着するベトナム難民以外には適用されたことがないようである。アムネスティが知り得るかぎり、1982 年以来、一時庇護上陸を許可された 4,394 人（政府統計による）は、全員がベトナム難民である。一時庇護上陸の規定は、日本の港に到着した難民としての保護を求める人々が、難民条約に規定する理由ないしはそれに準じた理由により本国へ送還されることの恐怖を申し出た場合すべてに適用されるべきである。アムネスティは、港ないし空港で到着時に難民としての保護を求めたベトナム人以外の人々については、十分な情報を集めることが

できなかった。しかしながら、港ないし空港に到着した段階で、一時庇護の規定にあるような理由のため出身国に帰国することが危険である恐れを示したにもかかわらず、身柄収容され、一時庇護を認められなかったケースがあるようである。成田空港の入国管理官は東京入国管理局に所属し、東京入国管理局の担当官はアムネスティに対して、「一時庇護上陸の制度」について空港の係官は熟知しており、この規定は空港で難民申請をする人にも適用されると述べた。

難民認定を求める権利が実際には妨害されていることを示すケースが、そのほかにも多数存在する。匿名希望のあるアフガニスタン難民は、1984 年 2 月に偽造されたパキスタンの旅券を所持して来日した。そして、2 週間後に警察署に行って、警察官に自分は難民だから難民申請をしたいと述べた。だが偽造旅券を持っていたために、この人は 23 ヵ月間入国管理局に収容され、なぜアフガニスタンに帰国したくないのかという理由について尋問されたものの、難民申請の書類を渡されたのは、収容後約 12 ヵ月後の事であった。難民条約第 31 条は、以下のように規定している。

「締約国は、その生命又は自由が第 1 条の意味において脅威にさらされていた領域から直接来た難民であって許可なく当該締約国の領域に入国しましたは許可なく当該締約国の領域内にいるものに対し、不法に入国しましたは不法にいることを理由として罰則を科してはならない。ただし、当該難民が遅滞なく当局に出頭し、かつ不法に入国しましたは不法にいることの相当な理由を示すことを条件とする。」

この難民は、アムネスティに対して「日本が難民条約にはいっていることを知っていたので、日本では安全だと思いました。こんなにひどいとは思いませんでした」と述べている。

東京にある財団法人法律扶助協会[14]は、UNHCR と取決をして難民としての保護を求める人々ために法律相談や法律扶助事業をおこなっており、これまでに約 150 人の難民としての保護を求める破頭を援助してきた。法律扶助協会に関わる弁護士は、いくつかのケースで東京入国管理局が難民申請の受理を拒否したと報告している。東京入国管理局に申請をおこなった難民としての保護を求める人々の中には、彼らが逃げてきた国に帰るように言われ、難民申請の用紙を渡されなかった人もいる。このような場合、法律扶助協会が、入国管理局に抗議の手紙を書くと申請は受理された。

コダバクシ・M・レッツァというイラン人は、アムネスティに対して次のように述べている。1988 年に日本に来てから 2 週間後、まだ短期滞在の在留資格にもとづく在留期間が有効であったうちに難民申請をした。入国管理局の係官に 2 回にわたって合計 5 時間事情聴取されたが、最後になって難民申請はできないからイランに帰らなくてはならないと告げられたと述べている。しかし、彼が法律扶助協会の弁護士とともにもう 1 度入国管理局に行くと、申請は受理されたのである。同様に、趙南および何人かの中国人留学生は、留学・就学在留資格にもとづく在留期間を更新するために入国管理局に行き、係官に対して、在留期間の更新は本国に帰国すると人権侵害の恐れがあるためであるということを説明した。しかし、難民申請の権利について、入国管理局の職員から説明はなかった。日本にある UNHCR の事務所も、入国管理局が何人かの難民認定申請者の申請の受理を渋ったケースがあったことを確認している。

4.2 「60 日ルール」の厳格な適用

関連した問題として、60 日以内に難民申請をしなければならないという規定の運用の問題がある。すでに説明したように、この規定によって難民認定を要望する人はすべて、日本に入国後ないしは、本国に帰国することを恐れる事情が生じたことを知った日から 60 日以内に、難民申請をしなければならない

ことになっている。アムネスティは、難民認定を希望する人やその弁護士数人から事情を聞いたが、難民認定を申請しようとする人が入国管理局に行くまでに60日の期間が経過してしまっている場合には、しばしば入国管理局は、難民申請の受理すら拒否することがあると述べている。もっとも、別の弁護士やUNHCR東京事務所は、過去2年間でこのような問題は減少しつつあると述べている。ただ、アムネスティと会った法務省の担当者自身、申請が60日以内でないことを根拠にして申請を受理しないことができるかどうかについて、明確な回答はしなかった。法務省の担当者は「すべての申請」について文書を見ているが、「やむを得ない事情のないことが明らかな時」は難民審査官が申請者を受け入れないこともあるかもしれないと語った。一方、東京入国管理局の係官は、60日以内という規定にかかわらず、すべての難民申請は受理されていると主張した。

60日以内に申請しなければならないという規定により、必ずしも申請がすべて受理を拒否されているわけではないとしても、趙南やJのケースを検討してみると、60日を過ぎてなされた申請の審査にあたって、当局はこの規定を過度に厳格に解釈して、申請者の利益を考慮せず不認定としている。趙南およびJのケースでは、彼らの（留学生・就学生としての）在留期間の更新申請が拒否されたのはまったく予想外であったために、中国に帰国しなくてもならなくなるかもしれないことが突然判明し、難民申請をすることとなったのである。中国に帰れば人権侵害にあうことがわかった時点で、直ちに難民申請すべきだったと言うことはできるかもしれない。しかし、彼らが入国管理局に出頭して在留期間の更新の申請をしたときに、政治的理由で中国に帰ることを望まないという理由を表明したにもかかわらず、2人とも入国管理局では自分たちの難民認定申請をする権利について知らされなかったと述べている。

UNHCR執行委員会は、「難民としての保護を求める人々がその難民申請を一定の期間内にしなければならないと定められている場合にも、そのような期間を遵守せず、ないしはその他の形式上の要件を履行しないことを理由として、難民申請を審査の対象から除外してはならない」と定めている[12)]。他国で同様の申請期限を定めているところも、通常は申請が遅れても審査し、申請が遅れたことは申請者の信ぴょう性を判断するひとつの要素にするにすぎない。日本の法律は「やむを得ない事情があるときは、この限りでない」と緩和措置を定めているが、日本の裁判では日本政府はこの文言を狭く解釈し、病気など物理的に60日以内の申請が不可能であったことのみを指すとしている。

4.3 難民認定手続に関する助言や説明の不足

UNHCR執行委員会によれば、難民としての保護を求める人々は「難民認定の手続について必要な説明を受けるべきである」としている。アムネスティが法務省係官に対して、難民としての保護を求める人々が自分の権利および認定を受けるための手続について、何らかの援助・説明をしているかどうかをたずねたところ、法務省の係官は「難民認定手続案内」というパンフレットを見せた。この小冊子は「難民認定手続についてわかりやすく説明したもの」で、「難民の認定を受けようとする外国人や関係者に広く利用」されるためにつくられている。

英語版と日本語版があるこのパンフレットには、難民申請をする場合の入国管理局のリクエストおよび難民としての保護を求める人々を援助する団体の住所・電話番号のほか、ごく簡単な難民申請の方法の説明および関連する書式が掲載されている。法務省係官の説明では、このパンフレットは、難民申請の方法等について情報を求める人々に渡されるとのことであり、同様の説明が東京入国管理局の係官に

よっても繰り返された。しかしながら、アムネスティが出会った難民のひとりこのパンフレットを渡されたことはなく、難民申請のケースを取り扱ったどの弁護士もこのパンフレットに馴染みがないようであった。このパンフレットは、1982 年に印刷されたものであり、それ以来増刷されていない。

4.4　難民認定担当者の熟練度および公平性

UNHCR ハンドブックは、以下のように規定している。「難民認定を申請する者は、通常、非常に不利な状況に置かれていることが想定されねばならない。そのような者ははじめての環境のなかにあって、母国語以外の言葉で外国の当局に自らの事案を申請することについて、技術的及び心理的な重大な困難を経験するかもしれない。従って、その申請は、必要な知識および経験を有し、申請人の格別の困難さ及び必要性を理解できるような資格ある人間により、特に定められた手続のなかで審査されねばならない。」（下線は執筆者による）

難民申請に対して妥当な判断をするためには、難民認定をする人や面接担当官は、国際難民法や国際人権法についての専門的な知識を持ち、さらに難民認定を希望する人の出身国の実情について、全般的で偏りがなくかつ信頼のおける情報を得ることができる状態になっていなければならない。難民認定意思決定について誰が実質的な決定権を持っているかを明らかにすることを日本政府が拒絶しているため、アムネスティは、意思決定権を持つ人々がこのような知識と経験をはたしてどれほど持っているのかを判断することができない。しかしながら、公正な難民認定制度の前提は難民認定をする人の公平性であり、日本政府が決定権者を秘密にしているかぎりは、本当に公平な判断をしているかどうかについて疑問を持たざるを得ない。

難民に対するすべての事情聴取をおこない、おおのケースについての意見を述べる難民調査官は、決定的な役割を担っている。なぜならば、彼ら難民調査官が作成する調査結果が最終的決定のための基礎になるからである。法務省の係官は、アムネスティに対して、難民調査官は内部研修の一環として国際難民法に関する研修を受けており、時には彼らのために外部の専門家による特別の研修コースも設けられていると説明した。入国管理局の担当者によれば、難民としての保護を求める人々から事情聴取する際の難民調査官用のマニュアルがあるが、「部内用」ということで、アムネスティは、このマニュアルを見ることは許されなかった。したがって、このマニュアルがはたしてどこまで適切に事情聴取の実施や報告書作成にあたって指示をしているのか、さらにこのマニュアルが難民認定に関する国際的な基準に関してどこまで配慮しているのかは、判断できなかった。

UNHCR ハンドブックは、難民に対する事情聴取や難民認定の判断について、詳細な指導項目を規定しており、懇切丁寧に難民条約の適用基準を定めている。このハンドブックは、日本語にも翻訳されている⑮。法務省の係官は、アムネスティに対して、UNHCR ハンドブックを「参照し、これを尊重する」と述べたが、同時に、かならずしもすべての難民調査官がハンドブックを持っているわけではないとも述べた。彼らの説明では、もし、あるケースで参考になる部分があれば、ハンドブックのその部分をコピーして難民調査官に渡すのだそうである。実際に難民に対する事情聴取を実施する入国管理局の担当者は、このハンドブックの扱いおよびその内容について、漠然とした説明にしかなかった。アムネステ

ィに対する彼らの説明は不明確で、難民調査官がはたしてこのハンドブックを、職務遂行にあたり実際に参考にしているのかどうか判明しなかった。

難民としての保護を求める人々の出身国での人権状況に関して、難民調査官がはたして網羅的かつ公平で信頼できる情報を何時でも得られるのかどうかについて、アムネスティが満足する回答は得られていない。何人かの難民申請者は、事情聴取をおこなう難民調査官は、彼らの本国での人権侵害ないしは一般的政治情勢についてあまり良く知らないようだと述べている。難民としての保護を求める多くのイラン人は、「イランには民主主義があるのだから、国に帰りなさい」といわれている。さらに、難民としての保護を求める人々の本国に関する情報が必要な場合には、ほとんどの場合、そのような情報を外務省から得ていることを法務省係官自身も認めている。もちろんこのような情報が役に立つということは認めるが、もし難民としての保護を求める人々の出身国の情勢に関する唯一の情報源が外務省であるとすれば、難民認定の意思決定者が難民としての保護を求める人々の出身国の情勢を完全に把握することは不可能だろう。法務省の係官との会見の結果、アムネスティは、法務省には、非政府団体（NGO）やその他の世界中の情勢について報告する各種団体など、可能な限り幅広い情報源から最新の情報を収集する信頼すべきシステムは存在しない、という結論に達した。

出身国に関する情報不足に関連した問題として、「難民申請者自身が自分の主張を裏付ける適当な文書を提出しなくてはならない」という日本政府の基本的な立場の問題がある。日本の法律はたしかに、難民申請者が自分の主張を証明するために証拠を提出する責任を負っていると規定している。しかしながら UNHCR ハンドブックも指摘しているように「その論述のすべてについて証拠を提出できる場合のほうが例外に属するであろう。――立証責任は、原則として申請者の側にあるけれど、関連するすべての事実を確かめ評価する義務は申請人と審査官の間で分かちあう」ものである。アムネスティは、難民としての保護を求める人々が、法務省から自分のすべての主張を裏付ける文書を提出するよう言われ、さらに多くの場合、提案の文書を日本語に翻訳するように言われたという趣旨の、日本政府に対する苦情の声を、各地で何度も聞きされた。そのうえに、公式の文書以外は、証拠として認めてもらえないという傾向もあるようである。

バングラデシュから難民としての保護を求めて来日したアブ・サルワール [13] は、同国に特別権限法（SPA）という法律が確かに存在する証明の提出を求められた。この法律は、「公共の安全ないしは公共の秩序の維持を害し、ないしはその恐れのある行為」をする者を当局が起訴も裁判もないままに拘禁できると規定している。この人は、証拠として同法律について説明しているアムネスティ年次報告書のバングラデシュの部分をコピーして提出した。しかしそれでは不十分だといわれ、この法律自体の実際のコピーを日本語に翻訳して提出するように言われたのである。

最後に、何人かの難民申請者が、事情聴取の方法について批判していることを紹介しておく。彼らは、事情聴取が彼らの難民申請に役立つ情報を得るためではなく、彼らの説明に信頼できないことがあることを裏付けるためにおこなわれていると考えている。アムネスティは、アブ・サルワールのために日本政府の手紙をだしたが、彼は難民調査官から、日本での難民の保護に関するアムネスティ国際事務局員の調査活動について、知っていることを教えるように言われたのである。別の難民申請者は、事情聴取は威圧的な方法でおこなわれていると述べ、申請者の中には、乱暴な言葉づかいをされたと述べている人もいる。これら難民申請者の申立を裏付けるのは困難であるが、アムネスティは、実際に担当係官に

会った感想として、彼らが難民に関する国際的な基準について十分な知識と経験を持っていないように思われ、憂慮している。

4.5　法的助言および援助を受ける権利

難民としての保護を求める収容されていない人々は、法的助言および援助を求めることができ、日本弁護士連合会の事務局へ行けば、難民申請の手続について若干なりとも知っている弁護士を紹介してもらうことができる。同様に、東京の UNHCR 事務所と連絡をとった難民としての保護を求める人々は、UNHCR の事情聴取を受けたうえで、財団法人法律扶助協会を紹介され、そこで UNHCR が資金を提供してなされる無料の法律相談および援助を受けられる。法律扶助協会は、UNHCR との取決に従って、今までに約 150 のケースを積極的に取り上げ、200 人以上の難民としての保護を求める人々にアドバイスを与えてきた。

難民としての保護を求める人々のケースを受任する弁護士たちは、自分たちが難民申請手続の中で有効な役割を果たすことができないことにフラストレーションを感じている。彼ら弁護士は、難民としての保護を求める人々に助言を与えることはできるが、難民調査官のおこなう事情聴取に同席することは許されておらず、また事情聴取の際に難民調査官により作成される難民申請者の供述書に申請者が署名するまえに点検することも許されていないのである。事実、アムネスティは、この供述書は、裁判にならないかぎり、通常は弁護士が手に入れることはできないと知らされた。法務省の係官は、アムネスティに対して、難民認定は法的なプロセスではないため、事情聴取に弁護士が同席する必要はないと告げた。つまり、最終的な不服申立は裁判所にすることができ、そこでは弁護士の果たす役割があるというのである。法務省の係官によれば、不認定という法務大臣の決定に申請者が異議を申し出て、再び事情聴取を受ける場合には、弁護士がこの再度の事情聴取に立ち会えるとのことである。しかしながら、それを許すかどうかは難民調査官の裁量に全面的に任されており、アムネスティが知るかぎり、再度の事情聴取への立会が認められた例はごく少数である。

難民としての保護を求める収容された人々は、場合によっては弁護士の助言および援助を受ける機会を全く奪われる。林桂珍やその他の小船で中国からたどり着いた人々のように、帰国すれば重大な人権侵害を受けると考えられる難民としての保護を求める人々で収容されている人に弁護士が話をしようとしても、これは当局から認められてこなかった。

日本が批准している「市民的及び政治的権利に関する国際規約」[16]の第 13 条は、合法的にこの規約の締約国の領域内にいる外国人は、「自己の追放に反対する理由を提示すること及び権限ある機関又はその機関が特に指名する者によって自己の事案が審査されることが認められるものとし、このためにその機関又はその者に対する代理人の出頭が認められる」（下線は執筆者による）と規定している。難民 であるかどうかを認定するための事情聴取は、それ自体出国強制のための聴取とは異なるが、その事情聴取の結果としてその人が強制送還させられる結果につながる可能性があることは明らかである（その人が重大な人権侵害を受ける危険性のある国へ送還される可能性もある）。したがって、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第 13 条に従って、弁護士が事情聴取に立ち会い、難民申請者が署名する前にその供述書を点検することが許されなくてはならない。

4.6 UNHCR の役割

法務省によれば、東京にある UNHCR の事務所は、通常受理されたすべての難民申請について告知を受け、いずれのケースについても自由に見解を表明することができるとのことである。しかし UNHCR による勧告がすべて日常的に取り入れられているかどうかについては、法務省の係官は回答を拒否している。彼らの言によれば、UNHCR の意見は、すべてケース・バイ・ケースで処理されているとのことである。しかしながら、UNHCR が保護を要すると考えたにもかかわらず難民不認定となり、法務大臣にあて書簡を送った例を、アムネスティは知っている。ごく最近の例では、UNHCR が保護を必要とする難民であると日本政府に伝えていた洪健兵が、1992 年 4 月に難民不認定処分となった例がある。

1951 年の難民条約第 35 条の下で日本政府は、UNHCR と協力する義務があり、条約の適用を監督する UNHCR の職務を援助する義務がある。この義務を忠実に守るために、UNHCR が難民としての保護を必要としていると明確に主張した人に関して、日本政府は保護しなければならない。

4.7 実効性のない不服申立制度

間違った決定がもたらす可能性を考えると、公正な手続として、不認定処分に対する有効な審査も設けられねばならない。アムネスティは有効な審査とは、独立した、公平で、権限のある機関への不服申立が保障されなくてはならないと考えるものである。不服申立の審査機関は、不認定された側の反応や反論を最大限に考慮して、不認定処分理由の根拠を積極的に審査すべきである。これら不認定の理由は、すべて具体的に示されるべきである。さらに、UNHCR 執行委員会の勧告に従い、不服申立審査機関による最終的な決定がなされるまでの期間、難民として保護を求める人々はその国に留まることを許されるべきである [14)] 。

日本における現行の不服申立の規定としては、不認定処分に対する異議申出が法務大臣により審査されることのみである。アムネスティの聞いたところでは、運用上、再事情聴取は、最初にケースを取り扱った難民調査官とは別の人によりなされ、資料が難民認定室に送られ、最終判断のために意思決定者にまわされる。最初の担当と、異議申出の審査が同一機関によってなされるので、場合によっては、同一部局や同一人物が関わることもあるかもしれない。実際、地方入国管理局には 1 人の難民調査官しかいない。これは、決して有効な不服申立と言えない。最初の決定をした同じ法務省が、同僚によってなされた間違いを積極的に、もしくは効果的に発見できるとは思われない。現在まで、法務大臣への異議が認められた例は一つもない。最初の決定をした機関に不服を申し立てなければならないという制度の不都合は、多くのケースにおいて難民申請者が異議の理由として新たな証拠の提出を求められていることにも表れている。ある例では、異議の申出をするために入国管理局に出頭した難民申請者が、係官から「新しい事実がない限り、君は我々の時間を無駄にしているんだ。日本の法律をバカにしているのと同じだ」と言われたと伝えられている。同じ事実を新鮮な観点から見直すことにこそ、不服申立制度の意義がある。新たな事実を同じ観点から見ることではない。

申請が不認定となった場合には、難民申請者は、文書によりその理由を告げられる。しかしながら、このような不認定の理由書をいくつか検討した結果、アムネスティとしては、これらは有効な不服申立をおこなうにははなはだ不十分なものであると考える。不認定の理由は、非常に短く（数行以上であることはほとんどない）、提出された証拠が不十分であることを根拠にして不認定とする傾向にある。たとえば「要請されたにもかかわらず、貴殿は難民認定申請を裏付けるために充分な証拠を提出しなかった」などという文言がアムネスティが調査した例のほとんどに共通した理由であった。すでに説明したように、難民申請者が自らの主張を事実を示すすべての文書の証拠で裏付けることは、困難なことである。アムネスティは、文書で告げられた不認定処分の理由が、効果的に不服申立を戦うための充分な根拠を提供していないことに憂慮している。

難民不認定処分に対しては、裁判所に訴えを提起することも可能である。しかしながら、多くの難民申請者にとっては、このような可能性も形式的なものでしかない。弁護士の援助がなくてはこのような訴えの提起は不可能であるが、UNHCR と法律扶助協会との取決ではこのような訴訟提起のための弁護士費用は援助されないことになっているからである。さらに言えばアムネスティが出会った弁護士たちの多くは、事件を司法手続きにのせることについてあまり情熱を傾けていなかった。というのは、彼らの見解では、裁判所は法務大臣の決定を実際に再審理することについて非常に腰が重いからである。林桂珍のケースを見てわかるとおり、この裁判所への訴えの提起には退去強制命令の執行を停止する効力はなく、訴えを審査中に政府は退去強制を実施することもありうる。

4.8　難民の身柄収容⑰と「仮放免」制度に関連する問題

日本では、難民としての保護を求める人々の身柄収容の問題は、2 つの場合に問題となる。最初、入国港に到着して難民としての保護を求める人々がいくつかの理由で身柄収容されることである。一般的に法は国民以外者にも適用されるが、難民としての保護を求める人々について特別の条項があるわけではない。小船で日本に到着した林桂珍やその他の中国人は、難民申請の意思を持っているかどうか意にかかわらず、到着と同時に身柄収容された。2 番目は、すでに説明したアフガニスタンやアフマディー教徒、イランの難民のケースのように、偽造した文書により入国しその後在留期間が切れたり、難民申請が不認定となったりして、強制送還されるまでの間、身柄収容される場合である。

UNHCR 執行委員会の勧告によれば、難民として保護を求める人々の身柄収容はなるべく避けるべきであり、以下のような特別の理由がある場合に限られるべきなのである。すなわち、身元確認のため、または意図的に官憲にその判断を誤らせる目的で偽造文書を使用した場合に対処するため、または国の安全ないしは公共の秩序を守るためなどの場合である [15)]。さらに国連の被拘禁者保護原則規則 [16)] によれば、拘禁されているすべての人には司法その他の機関において身柄収容の合法性を争う権利が認められなければならない。司法その他の機関とは、「その地位及び任期が、能力、公平性及び独立性について、可能な限り強力な保障を与える機関」のことである。

難民認定を求める個々のケースに関し、身柄収容しているそれぞれの根拠をアムネスティは十分収集することはできなかった。しかしながらアムネスティは、不認定処分となった難民認定を求める人々の身柄収容について憂慮するものである。このような身柄収容は、間もなく送還される立場にあることを

理由としているようであるが、アムネスティが事情聴取した人々の多くは難民として認められるべきであり、強制送還の危険から守られるべき人々なのである。さらに、難民としての保護を求めて身柄収容された人は、その身柄収容の合法性を争うことは可能ではあるが、小船で日本に到着した林桂珍やその他中国からの難民としての保護を求める人々の二ように、彼らには実質的に法的助言や援助を受ける道が閉ざされているために、このような身柄収容の合法性を争うことは、実際には否定されている。

５　日本政府に対する勧告

難民および難民としての保護を求める人に対する日本の出入国管理政策とその運用は多くの点で問題があり、国際的な義務に合わせるため根本的な改革を必要としている。

アムネスティは、出入国管理政策一般と日本に到着し保護を必要としている人々に対する義務とに日本政府がはさまれ、直面している問題を認識している。しかし、難民や難民としての保護を求める人を守る必要性こそが最大の使命である。難民の保護は国内政策によって左右されるような慈善行為ではない。国際法によって義務づけられた行為なのである。

Ａ　全般

アムネスティは、独立した諮問委員会を早急に設置するよう日本政府に要請する。この委員会は専門知識を有する独立した委員から構成され、日本における難民保護制度の全体を総検討するものである。必要ならば外部の人材にも協力を求め、日本政府に対して現行の政策と運用の改革案を提示する。日本国内および国外には、難民問題について専門知識を有する学者や国際的に活躍する弁護士、市民団体（NGO）がおり、彼らの意見は日本の政策と運用が国際基準に合致するよう改善させることについて、日本政府に寄与するであろう。

アムネスティはさらに、以下の特に憂慮すべき点について早急に改善措置を取るよう日本政府に要請する。

Ｂ　難民認定制度の活用

１、 入国港において難民としての保護を求めるものに対して、その難民申請が適切な当局によって充分、実質的に審査されるよう保障されるべきである。ボートや飛行機で到着し、帰国を恐れる意思を表明したものは、難民認定制度について助言と説明がなされるべきで、ただちに UNHCR と弁護士に連絡できるよう許可されるべきである。弁護士と関連団体のリストが、入国港に到着して保護を求めている人々に提供されるべきである。

２、 入国港の入国管理官は、帰国したら危険に直面する者を特定できるよう適切に研修をつんでいなければならず、適当な場合には「出入国管理および難民認定法」第 18 条(2)の「一時庇護のための上陸許可」を与えて、そうした人々が日本の領域に入国を許可されるよう保障されなければならない。

３、 上記１と２に関する入国港の入国管理官への指示を公表すること。

４、 難民申請しようと入国管理局に来たものや、もしくは何らかの方法で帰国の恐怖を表明したものは、すべて、公式にその難民申請が受理されるべきであり、その後の難民認定制度の手続に関して助言と説明が与えられるべきである。また独立した助言のできる弁護士と関係団体のリストが与えられなければならない。

５、 「60 日ルール」の適用は緩和されるべきで、日本を出国しなければならないと気付いた時も(たとえばビザの更新が却下された時)、十分に理由のある恐れが生じた状況であると解されるべきである。さらに難民申請の内容を審査する際、期限内に申請しなかったことがその却下の理由になってはならない。

C 公正で満足のいく難民認定制度

６、 すべて、難民の事情聴取をする担当者や難民認定を決定する者は、UNHCR が作成した「難民認定の手続き及び基準に関する手引（ハンドブック）」の「事実の立証」に関する条件（195 から 219）に記されている指示によって研修を受け、従うべきである。入国管理官をはじめすべての関係する担当者は、難民としての保護を求めるものがおかれている特別な状況を考慮すべきである。難民申請に際して言葉上などの障害があるかもしれず、また自己に関する文書を持って逃れることが困難であったことや、過去の経験により当局を警戒し自由に話すことを恐れ、自分自身の事例について充分かつ正確に説明することが困難である者もいるかもしれないことを理解すべきである。

７、 難民申請を審査することのできる、権限を有した公開の独立した機関を設置すべきである。これは難民申請を審査し、認定をする特別な権限を持っている専門機関でなければならない。この独立機関の意思決定権者は国際難民法と国際人権法に精通していなければならない。この機関の権限、公平性および独立性が最大限保障されるよう、委員の地位と資格が確保されなければならない。

８、 難民申請の審査の際にこの独立機関の意思決定権者は、資料センターの協力を受けて、難民としての保護を求める人の出身国もしくは送還されるであろう国の人権状況について、さまざまな情報源からの徹底的で客観的な情報を提供されていなければならない。

９、 難民としての保護を求める人はすべて、難民認定のどのような段階においても弁護士を有する権利を持ち、UNHCR に連絡し接触する権利が守られねばならない。難民としての保護を求める人の弁護士は、申請理由に関する供述書の内容について、署名してそれが担当官に提出される前に助言することが認められねばならない。政府は UNHCR と協力して、すべての難民申請者が法的助言と支援を受けることが可能になるよう保障しなければならない。

10、 すべての難民としての保護を求める人に、適切な通訳を提供しなければならない。さらに、難民としての保護を求める人に極端な負担を与えるような場合には、提出資料の翻訳を当人負担にするという現行政府の対応はやめるべきである。

11. すべての申請事例において、第 1 次審査の決定権者とは異なる上位の機関に対して不服を申し立てる権利が存在すべきである。この不服申し立ては、いかなる場合においても退去強制に対する送還停止効を持つべきである。申請が拒否されたすべての庇護申請者は、実効的な不服申し立てを開始できるよう、申請が拒否された理由を詳細に記した書面による理由書を受け取るべきである。

D 難民としての保護を求める人や難民の身柄拘束

12、 本当に必要でない限りにおいて、また国際法が正当と認める理由以外では、決して難民としての保護を求める人を収容しないよう公式に誓約すべきである。

13、 難民としての保護を求める人が身柄拘束されている場合は、入国時か入国後かは問わず、身柄拘束の理由の正当性について司法その他の機関に争うことができなければならない。この機関はその権限、公平性そして独立性が保障されるよう地位と資格が確保されていなければならない。この義務を果たすためには、難民として保護を求める人で収容されている人はすべて、この権利を告知され弁護士と連絡することが許されなければならない。

14、 必要な措置が実施され公正で満足のいく難民認定制度が設置されるまでは、その難民申請が不認定となった人を身柄拘束するときには、国際法で正当化されている理由のかなっていると政府が証明しなければならない。

15、 現在、仮放免を受けているすべての難民認定を求めている人は、その難民申請が再審査され、自国において深刻な人権侵害に直面する危険性のある人は、別の滞在資格を与えられて強制送還から確実に保護されるべきである。

注と訳注

(訳注①) **195 1 年の難民条約と 1967 年の難民議定書**

前者は 1951 年 7 月 28 日に国連全権会議で採択された「難民の地位に関する条約」（1954 年に発効）。この条約は「51 年 1 月 1 日前に生じた事件の結果として」難民になったものに適用され、また第二次世界大戦のいわば戦後処理の一環として成立した背景があり、こうした時間的、地理的制約をはずす後者の「難民の地位に関する議定書」が 1967 年に発効した。

(訳注②) **難民としての保護を求める人**

日本では asylum-seekers を「庇護請求者」と訳す場合もあるが、この報告書では基本的に「難民としての保護を求める人」と訳し、文脈によって「難民申請者」などと訳している。

(注 1) **難民の定義**

「難民」（refugees）と「難民としての保護を求める人」（asylum-seekers）という言葉は、同義に用いられる場合もある。しかしこの報告書では基本的には、保護を求める者（asylum-seekers）と保護される資格のある者（refugees、難民）と分けて使用する。

(訳注③) **国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）**

国連総会の決議に基づき、「国際的保護」および「物質的援助」を通じ、難民問題の恒久的解決をもたらすことを任務として、1951 年に設立された。UNHCR の主部はジュネーブ（スイス）にあり、世界中約 100 ヵ所に現地事務所がある。

(訳注④) **アムネスティの自国条項**

国境を越えた活動を確保し、また全国のアムネスティ組織を保護するために、アムネスティの各支部は自国の個別の問題について直接活動をせず、アムネスティが全体として取り組むというルール。難民保護や死刑制度の廃止、人権条約の批准促進などはこのルールが適用されず、各支部も積極的に活動することになっている。

(注 2)「難民の地位に関する条約」第 1 章第 1 条 A の(2)。

(注 3)「拷問等禁止条約」の第 3 条、「超法規的、恣意的処刑、略式処刑の効果的防止と調査に関する国連原則」第 5 条、「強制失踪者保護国連宣言」第 8 条などを参照。

(注 4)「難民認定に関する手続及び基準の手引（英文）」45 ページ、国連難民高等弁務官事務所、1979、（山神進『難民条約と出入国管理行政』日本加除出版、1982 に抄訳が収録されている。）

(訳注⑤) **地方入国管理局**

全国 8 ヵ所（東京、大阪、名古屋、広島、福岡、仙台、札幌、高松）に地方入国管理局があり、難民申請ができる。また横浜、成田、神戸、那覇の地方入国管理局の支局やその他の出張所でも難民申請はできる。この地方入国管理局を統括する機関として本省の入国管理局がある。なお、現在法務省入国管理局長には外務省出身者がなっている。

(注 5) この条項に関する政府の公式解説によれば、「一時庇護のための上陸の許可は、難民の認定を受けたものをその対象とするものではなく、難民かもしれないという蓋然性に基づいて付与するものであるので、逃れてきた理由を難民条約に定める理由に確定的に限定することをしないものである。……戦争、内乱等に関しての個別の事情についても、状況によっては、これにあたる場合がある」。

(注 6)　認定された 200 人のうち 161 人が、日本が難民条約に加入して最初の 3 年間（1982 年から 84 年）に認められている。

(訳注⑥) **パリのアルシュ・サミット**

1989 年 7 月中旬、パリ近郊のアルシュで開催された第 15 回主要先進国首脳会議。7 月 15 日に「中国」「テロリズム」「人権」「東西関係」の 4 つのテーマについて政治宣言を採択、「中国に関する宣言」では、各首脳は中国での人権を無視したきびしい抑圧を非難し、中国政府とその中止を呼びかけるとともに、二国間関係の凍結、武器輸出の停止、中国人留学生が希望すればその滞在を延長する、といった合意事項を発表している。

(訳注⑦) **天安門事件**

民主化を要求して、李鵬総理や最高実力者・鄧小平の退陣を求める連日のデモや集会に対して、中国政府は 5 月 20 日、北京市内に戒厳令を発令、6 月 3 日深夜には広場に軍を投入し、翌 4 日明け方まで学生や市民に向け断続的に発砲を続けた。これがいわゆる「天安門事件」である。軍は広場の外でも発砲をし、アムネスティの調べでは北京市内で少なくとも千人が殺害され、多くの逮捕者が出た。この事件を契機に、中国各地にひろがっていた民主化運動への弾圧がはじまった。

(訳注⑧) **民主化運動「北京の春」**

中国で 1965 年から 10 年間続いた大衆政治運動「文化大革命」終結後の 1978 年夏ごろから、北京にあったバス車庫の壁「民主の壁」を中心におこった民主化運動。「文革」期におこなわれていた不条理を批判し、民主化の実現や人権の確立などを求めて、「大字報」（壁新聞）や「民刊」（自主出版物）の発行などが全国的に活発におこなわれた。当局は当初これらの活動に寛容であったが、運動が中国共産党指導体制までも脅かすことになったと判断すると、1979 年 3 月には中心的存在の魏京生を逮捕。その後 81 年 4 月までには主な活動家は逮捕され「北京の春」は鎮圧された。

(注 7) **魏京生**

アムネスティは彼を、ただみずからの政治的信条のゆえに、暴力を用いていないにもかかわらず囚われた「良心の囚人」であるとして、中国政府に彼の即時無条件の釈放を要求している。1979 年に 15 年の刑を宣告されている。

(訳注⑨) **民主中国陣線**

1989 年天安門事件以後、海外にいる民主化運動活動家たちによって結成された組織。天安門広場での学生リーダーのひとりウアルカイシや、政治学者の厳家其らを中心に、1989 年 9 月にパリで結成された。日本支部は同年 12 月に結成された。

(注 8) **「特定活動」**

在留資格についての公式の解釈によると、これは「一般的には許されない領域の活動に従事しているものの、人道その他の特別な状況から居住を許されるべき人」に適用するとされている。

(訳注⑩) **日本弁護士連合会人権擁護委員会に対する人権救済の申立**

日本弁護士連合会人権擁護委員会は 1949 年に日弁連が創立されると同時に設置された内部委員会であり、人権侵害事案の調査、研究、提言などの人権救済活動をおこなってき。人権侵害の被害者からの申立（人権救済の申立）を受けて事実を調査し、その調査にもとづいて人権侵害の当事者などに警告・勧告などをおこなうこともその役割の一つである。

(訳注⑪) **パキスタンのアフマディー教徒**

現在南アジア一番にひろがるアフマディー教団は、ミールザー・アフマド・カーディーアーニーによるイスラム教の現代的再解釈の流れを受けたイスラム改革運動である。その教義にスンナ派と相容れない部分があったため特にスンナ派ウラマー（宗教的指導者層）の反発を買い、パキスタンなどで迫害の対象となった。アハマディアと表記されることもある。

(訳注⑫) 1993 年 2 月 2 日付で別に 1 人認定されている。

(注 9) **難民資格審査（スクリーニング）**

この手続は、1989 年 6 月ジュネーブで開催された「インドシナ難民国際会議」で採択された「包括的行動計画」のもとで定められている。包括的行動計画には、ベトナムを脱出したすべての人は、1989 年 6 月以降いわゆるアジアの「第一次庇護国」に到着し、難民資格を審査されることになっている。

(訳注⑬) **労働教養処分（所外執行）**

中国の「行政処分」のひとつ。通常の司法手続を通すまでもなく、比較的「罪」の軽い「反革命分子」や「不良行為」をはたらいた人を、行政当局に設置されている「労働強制管理委員会」の決定により、裁判なしで最高 4 年間拘禁できる。情状によっては、実際には拘禁はせず、当局の監視下におく「所外執行」とされることがある。原文にある release は「所外」に出されたということである。所外での態度が「不良」とされた場合は再収監される可能性がある。

(注 10) 142 人の内、実際に中国当局に引き渡されたのは 141 人で、大友 1 号が横浜港に係留中にボートから逃れようとして海に落ち行方不明になっている 1 人がいる。

(注 11) UNHCR 執行委員会決議 8 (1977)「難民資格の認定」、及び同委員会決議 30 (1983)「明白な難民不認定事例、もしくは難民資格・庇護への申請濫用問題について」

(訳注⑭) **財団法人法律扶助協会**

資力の乏しい人のために、無料法律相談や法律扶助（裁判・弁護士費用の立替えや弁護士の紹介）などの総合的な法的援助サービスをおこなっている法人。最近では資力に乏しい「外国人労働者」の労災などの事件への援助や国選弁護の対象とならない刑事事件の被疑者への援助などもおこなっている。1991 年度には、1300 名以上の人が法律扶助の適用を受けた。

(注 12) UNHCR 執行委員会決議 15 (1979)「庇護国のない難民」第一段落。

(訳注⑮) 山神進『難民条約と出入国管理行政』（日本加除出版、1982 年）に抄訳が収録されている。

(注 13) アブサルワールは、人権活動家でエルシャド前バングラデシュ大統領に反対している「バングラデシュ学生連合」の事務局員であった。政府寄りのイスラム原理主義団体ジャーマアテ・イスラーミーの地域リーダーが、同団体の事務局員が殺害されるに至った 1988 年 9 月の襲撃事件に関して、彼と他の 17 人を告発したことにより同年 10 月 3 日シラジャニで逮捕された。アムネスティは、アブ・サルワールの逮捕には政治的な意図があったと憂慮している。彼は 1985 年から 1986 年、そして 1987 年にもそれぞれ暴力を用いない政治活動をおこなったために拘禁されている。1987 年には、アムネスティは彼が「良心の囚人」であるとして活動した。

(訳注⑯) **市民的及び政治的権利に関する国際規約**

自由権規約、国際人権 B 規約とも略される。1966 年に国連総会で「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」と自由権規約についての個人通報選択議定書と共に採択された人権条約。世界人権宣言を条約化したものともいえ、国際的な人権保障の核になる条約である。1989 年には、この条約の第二選択議定書として死刑廃止条約が採択されている。

(注 14) 「高位の行政当局もしくは裁判所に不服申立てが係争中の場合には、難民申請者はその国に滞在しつづけることが認められなければならない。」UNHCR 執行委員会決議 8 (1977)「難民資格の認定」

(訳注⑰) detention は、身柄拘束全般を指す用語であるが、本報告書では、刑事手続に関連する身柄拘束を「拘禁」、難民の身柄を拘束するものについては法の規定にしたがい「収容」ないし「身柄収容」と訳している。

(注 15) UNHCR 執行委員会決議 44 (1986)「難民および難民としての保護を求める人の拘禁について」

(注 16) 国連総会決議 43/173。1988 年 12 月 9 日、投票なしに採択。