

COI クエリ調査はなぜ必要とされるのか: 企業の社会的貢献の文脈から

東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター(CDR)

2013年7月5日(金)

【はじめに: 増加する申請者と増えない認定者数】

平成24年度における難民認定申請者数は2,454人であり、前年の1,867人を大きく上回りました。この数は近年急激な増加傾向にあり、平成15年の336と比べても、この10年で8倍にも及ぶ伸びを見せています。

一方で、認定された人の数(認定数)はわずかに18人、うち、異義申立段階における認定が13人に過ぎません。認定数を処理数との比率で見た場合、平成24年はその前年度までの申請の積み残しを含めて2,198件(一次段階)及び996件(異義申立段階)の計3,194件が処理されていますので、 $18/3,194=0.56\%$ が認定率ということになります。また、難民と認定されなかったものの、人道上の配慮を理由に在留特別許可を与えられた人が112人いますので、認定者18名とあわせて120名が難民認定申請の末に日本に保護された(領域への滞在を認められ、つまり庇護された)ということ、 $120/3,194=3.76\%$ を庇護率ということになります(法務省入国管理局「平成24年における難民認定者数等について」平成25年3月19日)。

これらの数字は、難民として保護されることが少なくとも結果的には大変困難であるということを示しています。また、申請者の多くは認定されない、ということ、つまり審査した側に言わせると、難民でもない申請者があまりに多い、ということになります。審査には調査を含めて様々な人が関わり、時間と労力を使っています。日本の国家予算が用いられているわけですから、難民でもない人のために難民認定審査が行われているとしたら、税金の無駄遣いと考える人がいても不思議ではないでしょう。

しかしこれといった対策は、今のところ講じられてはいないのが現状です。日本では、難民認定申請の受理可能性(admissibility)はほとんど審査されることなく、つまり申請すれば受理されます。そして不認定となった後においても再び申請を繰り返すことさえ禁止されていません(無制限の再申請)。

【難民鎖国かどうかは数で決まるわけではない】

こうした状況のうち、とかく注目が集まりやすいのが、認定率の低さであり、そこを指摘して「難民鎖国」という言葉さえ使われます。日本は困っている申請者を難民と認めることもしない、難民に冷たい国である、というわけです。しかし考えてみると、難民認定というのは、申請者のうち誰が難民条約の難民の定義に該当するのを見極める作業であって、難民に暖かいか冷たいかに左右される審査ではないですし、そうであってはならないのです。この認定率を根拠に、日本の難民政策の一定の部分を判断する(効率や制度の是非を問う)ことはできるとしても、日本の難民政策が難民に冷たいものであるかどうかというのは、また別の問題ということになるはずです。

それにしても、なぜ日本の難民認定制度は、申請の受理可能性の審査を行わず、また、何度でも申請を認めるようなことをするのでしょうか。制度の濫用を防ぐためには、まるで難民の定義に関わりのない申請や、一度決定を下された申請者を再び審査する現行制度を改めるべきではないでしょうか。なぜ、その点は顧みられることがないのでしょうか。これには、難民条約の第33条が関わっています。難民条約の締約国は難民を生命及び身体の自由に危険の及ぶ地域へ送還してはならないことになっているのです。ここに、昨日までの状況が今日変わり、昨日までは生命及び身体の自由の危険のなかった地域が、今日は危険に陥っているかもしれない、という配慮が必要となります。つまり申請者は、難民であるかもしれないという可能性がある以上、如何なる場合であっても審査対象から外されるべきではない、という考え方が、申請の受理可能性を問わないという基本姿勢に反映されているのです。この基本姿勢を見る限りでは、日本は難民鎖国どころかむしろ難民の権利に十分すぎるほど配慮している国、ということはいえないでしょうか。

ところが問題は、そのような基本姿勢を貫こうとすると、結局のところ難民認定審査が目的外利用されてしまう、というジレンマに直面することになる点にあります。ヨーロッパ諸国はこの点に悩まされた結果、現在までにさまざまに難民認定申請者を自国の領域から遠ざけ、そもそも難民認定申請をさせないことを試みるようになりました。いわゆる「域外手続(extra territorial processing)」と呼ばれる手法を通じて、難民条約の義務が自国について発動することのない領域で、ことを済ませようとするわけです。たとえば領海の外で

救助(拿捕)した船に乗っていた人が難民認定申請しようとする場合には、領海内や領土内で行う場合と異なる制度を用意します。また、自国領域に向けて離陸しようとする航空機の乗客については、その搭乗審査の段階で、つまり物理的な入域前に入国審査を事前に行うのです。

その他、難民認定審査を担当する国を、ヨーロッパの中で申請者が最初に上陸した国に設定するというルールからも明らかなおり、難民認定申請の受理可能性は当然審査されます。こうした手法の一つ一つの法的評価はともかく、結局のところ諸国は難民を審査にかける前に遠ざけようとしており、それは日本がすべてを受け入れた上で審査を実施している状況と比べれば、そちらの方がよほど鎖国であって日本は開国とさえ言える状況であることが明らかになってきます。

【日本は申請には寛容、審査には厳格】

このように、極端に言えば誰でも難民認定申請できてしまう日本は、すでにその時点で他国との認定率比較を行うことについて、不利な立場に立たされています。難民であることを偽装する人が多く混ざっているとまでは言いませんが、率を計算する上での分母が、とにかく無防備に誰に対しても開放されているのです。せめて審査は厳格に、ということになるのでしょうか。もっともな対応ということもできます。

難民認定審査の要素は、(1)事実認定と(2)法の解釈適用という二段階に分けることができます。このうち、日本は(2)については比較的大らかというべきか、柔軟に対応してきたと考えられます。日本の厳格さは、(1)にあります。この申請者の主張のうち、何が事実であるのか。逆に言えば、この申請者の主張のうち、どの部分を事実として採用できない、つまり信用できないのか。通常、事実認定はそれぞれの主張を支持する証拠を通じた証明の程度(証明度)が、それを審査する人の内心にある納得のライン(立証基準)に達するか否かで判断されます。証明度は主張をどの程度支持するか否かの感覚であり、日本の場合は自由心証主義ということで基本的に判断する人の心の自由に任せられているものの、その自由は論理則と経験則に基づくものでなければならず、したがって常識に大きく外れた感覚は受け入れられないことになっており、結局のところ客観的な要素が含まれるために、これを「上げ下げせよ」ということには無理があり

ます。したがって、事実認定の厳格さの程度は、立証基準にのみ左右されることになるのです。立証基準には、日本の民事訴訟の場合(そしてそれに準ずる行政訴訟の場合も)は「高度の蓋然性」という基準が採用されることが判例を通じて明らかにされてきました。難民認定審査の場合もそれにならうべし、というのが法務省の基本姿勢です。「高度の蓋然性」とは、「通常人なら誰でも疑いを差し挟まない程度に真実らしいとの確信を得る」程度を意味するとされています(最高裁昭和23年8月5日判決)。

申請者の主張を事実と認めうるか否かについては「通常人が疑わない程度」の確信のあるなしで見極める、というのですから、その主張の中に含まれる「迫害」の真偽をめぐってそれが問われるとなると、かなり厳しいこととなります。法の支配が確立し、法治主義に基づいてあらゆる政治や行政が公明正大かつ人権尊重の制度の中で実施されているような国であれば、そもそも迫害などないはずです。つまり迫害に相当するような行為が、闇から闇へと行われ、公式記録には残らない、または、建前の政治や行政とはまるで異なる現実があるからこそそこに迫害があるのだとすれば、いずれにしても記録には残らないどころか、あってはならないことがあるというわけですから、これを「通常人が疑わない程度」まで証明してみせよ、という方が無理ではないでしょうか。ところが日本の場合、従来、これを求めてきたわけです。

諸外国はどうか、というと、英米法諸国の場合は一般的に「蓋然性のバランス」というラインを立証基準として設定しているのですが、難民認定審査については、迫害そのものではなく「迫害の恐れ」が問題なのだから、迫害の有る無しについては「蓋然性のバランス」で見極めを行うことはしない、という立場です。極端に言えば、「迫害が確実に起きる時にだけ人は恐怖するのではない、迫害の恐れとは迫害がわずかであっても起きるかもしれないという確率に対する恐怖なのだから」という立場なのです。このような考え方を彼らは「真の危険性審査(real chance test)」と呼んでいるのです。

同じ難民条約でありながら、日本では「真の危険性審査」は採用されてきませんでした。ところが近年、状況は変化し始めています。

【難民の出身国情報の意味: 証拠不十分でも認定はありうる】

近年、日本の裁判所においても、真の危険性審査と同様の審査を行うべきで

あるとの趣旨の判決が出るようになってきているのです。つまり迫害があることについて「通常人なら誰でも疑いを差し挟まない」と言えないまでも、「迫害があるかもしれない」といえるかが問われるようになったのです。この「かもしれない」の判断は、前述の英米法諸国においては「供述の信憑性評価(credibility test)」に基づいて行われています。話の一貫性を、個別の供述間に食い違いがないか(内的一貫性)、また、本人が言っていることが、客観的に言われていることとの間で食い違いがないか(外的一貫性)にわけて判断するのです。後者の「客観的に言われていること」こそ、いわゆる「難民の出身国情報(Country of Origin Information, COI)」であり、これを信頼できる高品質なものとして豊富に入手できているか否かが、難民認定審査を左右することになるわけです。

日本においても、異議申立の段階で、2005年から審査に加わることになった「難民審査参与員」は、申請者(異議申立人)に審尋の機会を付与し、上記のような信憑性評価を実施しています。参与員は「人格が高潔であって、…異議申立てに関し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」(入管法 61 条の 2 の 10 の 2 項)ことになっているので、特に「国際情勢に関する学識」の中に、「難民の出身国情報」は含まれていそうですが、これはあくまで一般論であるため、難民審査参与員であってもやはりそこは個別のケースに応じた「出身国情報」の収集が必要になってきます。

つまり迫害の証拠不十分であっても難民認定はありうる、そのために必要とされるのが「難民の出身国情報」である、というわけです。

【企業の社会的責任: 民間企業の専門性が活かされる場所】

このような「難民の出身国情報」については、法務省の難民調査官も調査収集するとしても、現実的に考えれば、やはり専門的かつ多様な視野からの出身国情報提供が重要になってくるわけです。一体誰に、そのような能力はあるのでしょうか。少なくとも、「多様な視野」という部分については、多様な人々による貢献が欠かせないように思われます。法律、政治、経済、社会、文化、宗教、軍事、…分類の方法も様々にある多様な要素によって世界は成り立っています。誰が貢献すれば良い、というものではなく、開かれた情報源の確保が重要になってくるのです。

この点、企業は注目すべき情報源です。現在、CDR は LexisNexis(法律専門データベース構築・運用)の社員有志の協力を得て、審査担当者や申請者の代理人に COI クエリへの回答報告書を提供するというサービスを無償で実施しています。COI クエリとは、審査を行う上で必要な情報を、申請者の個人情報の秘匿を確保しながら一般的な質問(クエリ)として構成したもの(つまり難民出身国の一定の要素に関する質問)です。たとえば「ミャンマーにおける 1988 年当時のヤンゴン周辺の大学における学生の取り締まりの具体例に関する情報の有無」や「トルコにおけるキリスト教徒に対する各種制約に関する情報の有無」などといった形で構成されます。

既に複数名の難民審査参与員や申請者の代理人(弁護士の先生方)からは、回答報告書が非常に役に立ったとの感謝の言葉を頂いており、このサービスの有用性は口コミで広まり、新たな COI クエリが次々と問い合わせられています。例えばこのように、LexisNexis の場合はその事業上持ち得た専門能力を社会に還元することに成功しており、企業の社会的貢献の新たな一形態を具体化したと評価することができます。

COI クエリは、一定の調査期間(たとえば 2 週間など)を設定して、安定的に調査に取り組むのが回答側の理想ではありますが、場合によっては 2 日や 1 週間といった短期での依頼も少なくなく、そうした場合にも限られたリソースの中で対応可能な形を柔軟に模索しながら継続されています。

このサービスが定着し、然るべき制度として日本の難民審査制度の中に組み込まれることを目指して、CDR は今後もその学術的専門性と中立性を活かした立場から、難民の出身国情報の提供に取り組んでゆきます。数ではなく質で難民保護を改善してゆく取り組みを、国だけでなく民間や学界など様々な社会の構成単位が協働して追求してゆくことこそが、日本が難民鎖国ではないことの証明となると信じて、CDR は果たすべき役割を模索しながら努力を積み重ねています。

了