

開催にあたって

## 今こそ難民の受け入れを考えよう！

### <難民鎖国日本 シリアから保護を求める人たちも難民ではない？>

UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)によると、2013年44カ国の先進国において難民申請件数が28%急増し、北米、欧州、東アジアと太平洋地域で難民申請を行った人の数は61万2700人でした。日本も例外ではなく日本に保護を求めた難民申請者は3,260人(前年比715人増・約128%増)と過去最大数でした。

しかし、何年もかかる異議申立や裁判によるケースも含めて、難民認定者は法務省発表では1997年以来最小のわずか6名でした。6名のうち3名は異議申立後の認定、難民不認定取消裁判を行っても1名しか認定されませんでした。

異議申立について法務省以外の人たちの意見を聴くとして2004年から設けられた難民審査参与員の難民認定意見を法務大臣が「受け入れない」とした事例が4件(7人)に上ることが明らかになっています。世界中が支援を行っているシリアの人たちも一人も難民と認定されていません。法務省の審査(1次)では認定率が0.1%という「先進国」の中ではありえない低さになっているのです。

### <保護を求める人たちに難民申請活動と生活の保障を!>

昨年だけで3000人を超す66カ国の「祖国での迫害を逃れて保護を求める人たち」がこの日本で不安定な生活を送っています。の中には、単身での子どもや女性、母子、母国や周辺国が危険な中で心や体の病気にかかっている人も含まれています。また日本での生活が長期化し10年を過ぎた人もいます。

言葉や文化に違いがある申請者が、難民条約に基づいて十分な申請活動を行うためには、申請書を作成する段階から様々な支援が必要です。また、それとともに日本での生活が維持されなければなりません。しかし、日本では申請者の保護は不十分で、滞在期限を超えたとか、許可なく仕事を行ったとして入国管理局に収容される人もいます(2012年242人移住連調べ)。

難民申請者に就労許可を付与すること、また最低限の生活保障と子たちへの健康と教育を保障することが必要です。

### <国連(UNHCR)基準の新しい難民制度を創ろう!>

日本は2011年UNHCR60周年に当たり衆参両院で「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議」を全会一致で決議しました。また今年も1月～3月期だけで総額1億2580万米ドルの資金供与をUNHCRに行い難民支援を表明しています。

しかし、日本に保護を求める難民に対しては依然としてその扉は閉ざしたままと言える状況の中で、法務省は昨年10月から難民認定制度の運用見直しに向けての検討を始めました。

法務省の説明では、難民条約の迫害理由に当たらない案件や同じ事情で難民を繰り返し主張する複数回申請などの処理を取り扱うとしていますが、難民認定率が0に近い認定判断にこそ大きな問題があるはずです。

難民が望んでいることは祖国で家族とともに平和に暮らすことです。難民条約はそれが可能になるように各国が協力して保護するための取り組みです。多くの皆さんが難民問題に関心を持ち、自国で迫害を受けた人たちが再び日本で迫害を受けるかのような状況を終わらせ、一日も早く難民が保護される人権・人道に基づく難民制度を日本で実現できるよう、ご協力をお願いいたします。

2013年に日本が難民と認定して保護を決めた人は前年より12人減って6人にとどまった。1997年以来16年ぶりの1桁だ。申請者の数は3260人と過去最高だったので、先進国のなかで際立って厳しいと指摘されてきた難民認定の基準がさらに厳格になったといえる。

たとえば悲惨な内戦が続くシリアを逃れた人たちへの対応だ。欧米の多くの国がおおむね難民と認めているのに、日本はゼロだ。主要7カ国(G7)のほかの国では、毎年の難民認定者数は1000人を超えている。米国や英国のように万単位の国もある。日本は3桁も4桁も少ない。

日本の門戸はなぜこうも狭いのか。政府は明快な説明をしていない。難民認定のあり方については国連難民高等弁務官事務所(U N H C R)がガイドラインを出しているが、政府は「法的な拘束力を持つものではない」として事実上ないがしろに

している。最初の審査をする入国管理局が難民と認定しなかった人たちは不服なら再審査を受けられるが、そのための「第三者機関」である難民審査参与員という仕組みも十分に機能しているとはいえない。特に13年は、参与員の多数による判断を谷垣禎一法相が初めて覆し、門戸を一層狭くした。政府は、法相が参与員の多数意見と異なる判断をしたことはない、と国際社会にアピールしてきたが、それは通用しなくなった。参与員については国連で独立性に疑念が寄せられたこともある。

法務省は昨年から難民認定のあり方を見直す作業を進めているが、狙いは申請者の増加に対応した手続きの効率化にあるようだ。「難民鎖国」といった批判をはね返し、難民に温かい国にしようとする意欲は伝わってこない。

国会は11年、世界の難民問題への取り組みでわが国が「主導的な役割を担う」との決意を表明した。谷垣氏が総裁を務めていた自民党も含む全会一致だった。言行不一致ではないか。

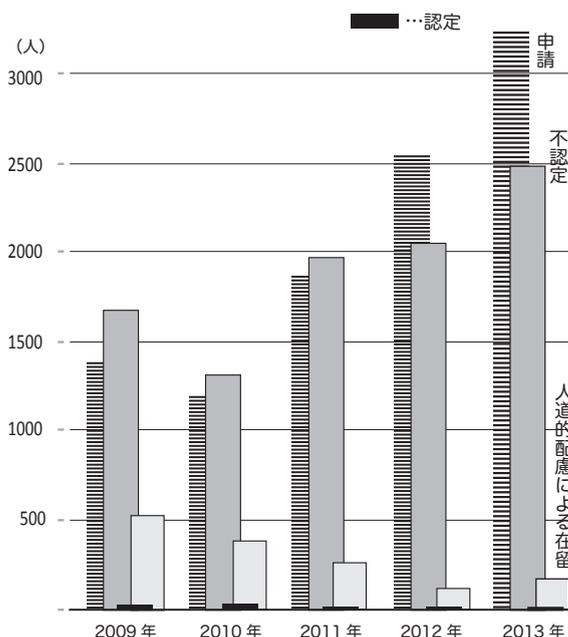
◎ 2013年の難民認定率の低さや難民認定制度のあり方に対して、内外の諸団体から声明やアピールが発表されていますので紹介します。インターネットですべて見ることが出来ます。

- APRRN Calls for Immediate Review of Japan's Domestic Refugee Protection Systems (アジア太平洋難民の権利ネットワーク(APRRN) 声明 (14/4/18)  
<http://www.aprrn.info/1/index.php/resources/aprrn-statements/264-aprrn-calls-for-immediate-review-of-japan-s-domestic-refugee-protection-systems>
- アジア太平洋難民の権利ネットワーク(APRRN)  
「日本の難民保護制度に関する声明(和訳)」(14/4/25 難民研究フォーラム)  
<http://www.refugeestudies.jp/resources/2014/04/aprrn.html>
- 全国難民弁護団連絡会議(全難連)声明 (14/4/2)  
[http://www.jlnr.jp/statements/2014/jlnr\\_statement\\_201404\\_j.pdf](http://www.jlnr.jp/statements/2014/jlnr_statement_201404_j.pdf)
- なんみんフォーラム(FRJ) (14/3/31)  
<http://frj.or.jp/2014/03/31/法務省発表「平成25年における難民認定者数等」に/>
- RAFIQの見解 (2014/3/22)  
<http://rafiq.jp/siryou/2013nanminninteisu.html>
- 難民支援協会「難民認定者数6人 過去最低水準 ～1997年以来の一桁認定～」(14/3/20)  
<http://www.refugee.or.jp/jar/release/2014/03/20-2000.shtml>

日本の難民認定数等（法務省入国管理局発表資料）1982年—2012年（単位：人）

	申請	認定	不認定	人道的配慮による在留
1982年	530	67	40	0
83-87	237	113	359	0
88-92	239	20	169	9
93-95	175	9	106	15
96-98	522	18	416	48
99-01	829	64	631	147
02-04	1,012	39	803	65
05-06	1,338	80	638	150
07	816	41	446	88
08	1,599	57	791	360
09	1,388	30	1,703	501
10	1,202	39	1,336	363
11	1,867	21	2,002	248
12	2,545	18	2,083	112
13	3,260	6	2,499	151

＜過去5年間の難民認定数＞

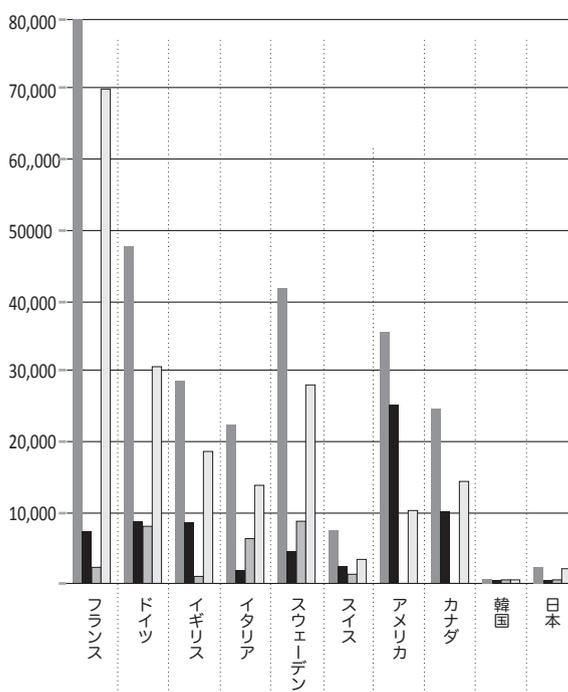


(注)

- ① 5年、3年、2年の各期間表示では、その期間の合計数を示す。
- ② 申請数には取下げとなったものも含み、認定等の数はその年に審査された処理結果であり、申請数の内訳ではない。
- ③ 「人道的配慮による在留」は、難民不認定とされた者のうち、人道的配慮が必要なものとして特に在留を認められた場合。

欧米・韓国の難民認定数等（UNHCR集計）2012年（単位：件）

	判定数	認定	補完的保護	却下
フランス	79,968	7,384	2,562	70,022
ドイツ	47,840	8,764	8,376	30,700
イギリス	28,700	8,747	1,280	18,693
イタリア	22,442	1,917	6,627	13,898
スウェーデン	41,822	4,620	9,088	28,114
スイス	7,494	2,507	1,585	3,402
アメリカ	35,599	25,268	—	10,331
カナダ	24,742	10,294	—	14,448
韓国	578	79	31	468
日本	2,213	18	112	2,083



- (注) 判定数は認定、補完的保護、却下の合計で取下げは含まない。  
 また、各項目には、2012年以前の申請に対するもの、異議申立、訴訟によるものも含む。

A I J・大阪難民チーム

## 上位10カ国 国籍別難民認定申請者数の推移

(人)

	平成23年		平成24年		平成25年	
	国籍	人数	国籍	人数	国籍	人数
1	ミャンマー	491	トルコ	423	トルコ	658
2	ネパール	251	ミャンマー	368	ネパール	544
3	トルコ	234	ネパール	320	ミャンマー	380
4	スリランカ	224	パキスタン	298	スリランカ	345
5	パキスタン	169	スリランカ	255	パキスタン	241
6	バングラデシュ	98	バングラデシュ	169	バングラデシュ	190
7	ナイジェリア	52	インド	125	インド	165
8	インド	51	ナイジェリア	118	ガーナ	114
9	イラン	49	ガーナ	104	カメルーン	99
10	カメルーン	47	カメルーン	58	ナイジェリア	68
—	その他	(47カ国) 201	その他	(40カ国) 307	その他	(56カ国) 456
総数		1,867		2,545		3,260

## 上位10カ国 国籍別異議申立モノ数の推移

(人)

	平成23年		平成24年		平成25年	
	国籍	人数	国籍	人数	国籍	人数
1	ミャンマー	444	トルコ	296	ネパール	407
2	スリランカ	231	ミャンマー	272	トルコ	406
3	トルコ	213	ネパール	257	ミャンマー	318
4	ネパール	191	スリランカ	206	パキスタン	245
5	パキスタン	142	パキスタン	197	スリランカ	201
6	インド	79	バングラデシュ	131	ガーナ	138
7	バングラデシュ	72	インド	77	バングラデシュ	137
8	ナイジェリア	48	カメルーン	62	インド	126
9	ウガンダ	43	ナイジェリア	49	ナイジェリア	112
10	イラン	39	イラン	37	カメルーン	71
—	その他	(40カ国) 217	その他	(37カ国) 154	その他	(35カ国) 247
総数		1,719		1,738		2,408

法務省 <http://www.moj.go.jp/content/000121502.pdf> など 各年法務省発表より

## 難民条約63年、日本加入33年と制度改定に向けた動き

1951	難民の地位に関する国連全権委員会議で「難民の地位に関する条約(難民条約)」を採択。(7月26日)
1978	閣議により日本に一時滞在するベトナム難民の定住許可が認められる。(4月)
1981	難民条約国会承認(6月5日) 加入書寄託(10月3日)公布(10月5日)
2000	国連総会で「6月20日」を「世界難民の日」とすることを決定。(12月)
2004	難民認定法一部改訂(施行2005年5月、附帯決議で3年後の改訂…実施されず)(5月) 60日ルールの廃止、参与員制度の導入、仮滞在など
2005	マンダート難民のトルコ系クルド人を強制送還(1/19)
2006	大阪で初めて「世界難民の日」集会を行う。この年以降毎年開催。
2007	UNHCR高等教育プログラム(大学入学)制度を開始(12月)
2008	難民申請者数が1000人を初めて突破(おもにビルマ難民)。
2009	世界難民の日関西集会で「新たな難民制度案」を発表(6月21日) 難民認定3分の1に激減 1～9月、申請は最多に…認定率の激減
2010	成田で強制送還中のガーナ人死亡 (3月23日) 入管で仮放免を求めて難民申請者らが給食拒否(西日本入管3月、東日本入管5月)。 入国者収容所等視察委員会設置(7月) 第三国定住のパイロット・プロジェクトを開始5家族27名が来日(9月28日)(3年で90人予定)
2011	日本の難民条約加入30周年、1951年難民条約採択60周年 (11月) 衆参両院において難民関連決議が全会一致で可決。
2012	2011年の難民認定率が過去最低 (2月)一次0.3%、異議手続き1.6% 法務省入国管理局、日弁連、なんみんフォーラム(FRJ)が覚書締結 (2月) 新入管法実施(7月) 第三国定住、第三陣ゼロ (9月)ホームレスとなる難民申請者が増加
2013	難民フォーラム「新難民法の提言」発表(6月) 韓国新難民法施行(7月) 法務省 難民認定制度の運用に関する検討について公表(10月) 法務省 難民認定制度に関する専門部会開催(11月) 難民申請者3000人を超す。難民認定率0.1パーセント 参与員の意見に反して法務大臣が7名難民不認定に。
2014	日弁連 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。(2月) 衆議院 行政不服審査法一括改定可決。(参与員が審理員を兼ねる。)(5月23日) 日弁連 行政不服審査法改定に伴う出入国管理及び難民認定法改定案に対する会長声明 (5月23日)

\*全国難民弁護士連絡会議、難民支援協会、ウィキペディア、難民事業本部、RAFIQの資料から作成

\*資料については RAFIQのHPに集めていますので参照ください。トップ→資料→難民問題関連資料→制度改革に向けて  
<http://www.rafiq.jp/siryu/law2009/index.html>

## 難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議案 (第一七九回国会、決議第二号) (衆議院 2011年11月17日)

二〇一一年は、一九五一年の『難民の地位に関する条約』採択から六十周年、また日本の同条約加入から三十周年という節目の年にあたる。特に、日本は条約加入後、今日に至るまでの三十年間、国際社会の一員として世界中の難民や避難民の支援に臨み、人間の安全保障の概念を強調することによって、難民それぞれについて人道支援と平和構築を中心に据えた取り組みを行ってきた。二〇一〇年にはパイロット・ケースとしてタイからミャンマー難民を受け入れるプログラムも開始され、アジアで初の第三国定住による難民の受け入れ国となった。

また国内においては、庇護制度の充実・発展を目的として、難民認定審査の透明化、効率化に力を注いできた。

このような過去の実績と難民保護の国際法及び国際的基本理念を尊重し、日本は国際的組織や難民を支援する市民団体との連携を強化しつつ、国内における包括的な庇護制度の確立、第三国定住プログラムの更なる充実に向けて邁進する。同時に、対外的にも従来どおり我が国の外交政策方針にのっとった難民・避難民への支援を継続して行うことで、世界の難民問題の恒久的な解決と難民の保護の質的向上に向けて、アジアそして世界で主導的な役割を担うべく、右決議する。

[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/ketsugian/g17913002.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/ketsugian/g17913002.htm)

2012年2月10日

### 法務省入国管理局、特定非営利法人なんみんフォーラム、日本弁護士連合会により締結された 難民認定手続等に関する市民団体との協力関係に係る 覚書

法務省入国管理局総務課長 佐々木 聖子  
特定非営利活動法人なんみんフォーラム代表理事 大森 邦子  
日本弁護士連合会事務局次長 中西一裕

法務省入国管理局は、難民の地位に関する条約（難民条約）に基づく難民認定制度が始まった昭和57年以降、同制度を運用するとともに、迫害国への送還禁止（ノン・ルフールマン）や難民旅行証明書等の交付等難民に対する保護措置の重要な部分を担っている。

なんみんフォーラムは、日本に逃れてきた難民を支援する団体・NGOのネットワーク組織として設立され、難民認定手続に関わるアドバイスや収容施設におけるカウンセリングを始めとする難民支援を行うとともに、難民認定行政の在り方に関する意見表明を始めとする難民問題の解決のための政策提言を行っている。

日本弁護士連合会は、難民認定行政の在り方に関する意見書をこれまで複数発表するなど、難民がより適切に保護されるよう尽力している。また、個々の会員は難民認定に関する行政手続や難民不認定処分に関する行政訴訟に取り組んできた。

難民行政に関する法務省入国管理局のこれまでの取組に関しては、相当程度の評価がある一方、難民認定手続の現状や難民認定申請者の収容等に関しては様々な批判もある。法務省入国管理局は、こうした批判の適切な理解と受容に努めるとともに、民間の立場で難民保護を推進する者との協議を通じて具体的改善点を見いだすことや、民間団体等と協働することによって、同局のみでは対応困難な改善策の実現に積極的に取り組んでいきたいと考えるものである。

なんみんフォーラムと日本弁護士連合会は、難民条約の精神にのっとり、官民の連携による支援施策を構築し、実施することを通じて、日本及び世界における難民保護の推進に寄与したいと考えるものである。

そこで、法務省入国管理局となんみんフォーラムは、両者の協働を通じて具体的に改善可能な事項について、その実現・実施に向け協議・協力することに合意し、日本弁護士連合会は、三者の協働も視野にその協議に参画することとし、具体的には、下記の事項に取り組むものとする。

#### 記

- 1 難民認定手続を始め法務省入国管理局が所掌する難民行政全般に関する改善点を探る協議
- 2 難民認定手続中等の者に対する難民支援団体による住居の提供等に関する情報交換協力
- 3 その他三者の今後の協議により定める事項

<http://www.frj.or.jp/moj.html>

## 国連機醇による日本政府に対する社告

### 1. 自由権規約委員会 2008年10月 日本政府報告に対する勧告(関係部分)

締約国は、庇護申請者を拷問や他の虐待の危険のある国へ送遷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し、またすべての庇護申請者に対し、弁護士、法的扶助、通訳、全ての手続き期間中における適切な国による社会的支援又は雇用にアクセスする機会を確保すべきである。法務大臣によって「テロリストの可能性がある」と思われた申請者をも対象とする完全に独立した不服申立て機関を設立すべきであり、拒否された申請者が、庇護申請への否定的な決定につき不服申立てを行う前であって行政手続きの結論が出た後直ちに送遷されないようにすべきである。

### 2. 人種差別撤廃委員会 2010年3月 日本政府報告に対する論告(関係部分)

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事を改めて勧告する。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倍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。

### 3. 人権理事会 2013年3月 普遍的定期的レビュー(UPR)

第2回日本政府審査・結果文書における理事国の勧告(関係部分例)

- ・強制送達までの収容の最大期限を導入するため、入管法の改正を検討すること。(南アフリカ)
- ・難民を含む外国人の人権を保護し、彼らに対する法律上及び慣習上の差別を防止する努力を継続すること。(スーダン)

これらに対して日本政府はいずれにも「フォローアップすることに同意する」と回答している。

なお、前者について、日本政府は審査で次のように発言したと記録されている。

「入管の収容施設に関して、入管法上、退去強制令書が発布された者については、速やかに送還しなければならないこととされている。健康状態等の理由により直ちに送還することが出来ないときは、仮放免許可を弾力的に運用し、身柄の拘束を解く措置を採っている。2010年、法務省と日本弁護士連合会は、収容にまつわる諸問題について、より望ましい状況を協議するための合意に達した。日本は長期収容を減少させるための努力を行っている。」

### 4. 拷問禁止委員会 2013年6月 第2回政府報告に対する論告

(ノン・ルフールマンと送還待機収容部分) (アムネスティ日本・大阪難民チーム仮訳)

- 前回の勧告及び移住者の人権に関する特別報告者による2011年の訪日調査と勧告に照らして、締約国は、
- (a) 移住者または庇護希望者の収容と送還に関するすべての法令と実務を、拷問等禁止条約第3条のノン・ルフールマンに関する無条件の原則に適合させる努力をすべきである。
  - (b) 庇護希望者の収容は、最後の手段として、必要な場合に、可能な限り短期間の適用であることを確実にすべきであり、また送還待機収容の最長期間を導入すべきである。
  - (c) 出入国管理及び難民認定法に規定されている収容に替わる措置を更に活用すべきである。
  - (d) 外部視察委員会の独立性、権限、有効性を強めるべきである。とりわけ、収容所の効果的監視を確保するために適切な財渡と権限を与え、また収容所の移住者または庇護希望者の不服申立を受け、評価することを静めることによって、強化すべきである。
  - (e) 1954年の無国籍者の地位に関する条約、1961年の無国籍の削減に関する条約への参加を検討すべきである。

## 2013年アメリカ人権報告書 一日本 (暫定訳)

■ 全文はここで…Country Reports on Human Rights Practices for 2013 Japan  
<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dliid=220199#wrapper>

### 2013年人権報告書 一日本 エグゼクティブ・サマリー(関係部分)

#### d. 移動の自由、国内避難民、難民保護および無国籍者

##### 国内避難民

2011年3月の地震、津波および福島第一原子力発電所の事故の後、(中略)8月12日の政府の調査データによると約290,000人の避難者のうち、105人が避難所に避難しており、274,000人が仮設住宅に住んでいる。

##### 難民の保護

###### ◎庇護へのアクセス

日本の法律は、庇護の付与あるいは難民の認定を規定しており、日本政府は既に日本に在住する難民を保護する制度を確立している。3月に政府は国連第三国定住プログラムに参加するビルマ難民の選考基準を緩和した。

難民と庇護申請者は、難民審査参与員制度の下での異議申し立て審問への参加を弁護士に依頼することができる。法的支援を求める多くの難民および庇護希望者は、政府の援助による法的支援を受けることができなかったが、日本弁護士連合会が、金銭的な余裕がない申請者に対して無償で法律支援を行うプログラムに、引き続き資金を提供した。2012年には2,545人の難民申請者があり、日本が難民認定を開始して以来、最多となった。当局が難民と認定した数はわずか18人であり、これに人道的な配慮が必要として在留を認めた112人を加えた総庇護数は2011年度の半数以下である。庇護を受けた130人のうちおよそ80パーセントがビルマ人であり、難民グループによると、ビルマ人は優遇されていた。NGOは難民認定または人道配慮数の減少は、ビルマに対する入国管理局職員の認識の変化によるものと考えた。すなわち、同国がより自由で民主的な国家へと移行していることから、庇護の必要性が低下したというものである。2012年に難民の認定を受けた18人のうち、当局は当初、13人の認定を認めなかったが、異議申し立てを受けて難民と認定した。

政府と日本弁護士連合会、および日本の信頼できる難民支援NGOで構成されるネットワーク「なんみんフォーラム(FRJ)」は、成田空港に到着し、仮上陸または仮滞在の許可を得た難民認定申請者に対し、住居、社会福祉および法的サービスを提供する試験的プロジェクトを延期した。FRJはその年に10人の庇護希望者が関与する7つの事例の監督を行い4人の庇護希望者の関与する3件の事例を終結させた。FRJは9月の時点で残っていた6人の庇護希望者から成る3件の事例への取組みを継続した。

###### ◎ルフールマンの原則

政府は、生命や自由が脅かされると考えられる国への国外退去あるいは送還から、難民をある程度保護した。難民グループは2013年に、日本政府が庇護申請を判断する際の証拠の基準が高いことについて、引き続き懸念を表明した。在日ビルマロヒンギャ人協会は難民認定をされていない、いわゆる仮放免または一時的滞在が認められた者が47名いることを確認した。申請の却下された後、9月時点で33人の在日ロヒンギャ人が法務省に難民認定の再申請をした。更に、1件は最高裁に持ち込まれ、他1件が東京地裁にかけられることになっている。

年間の庇護希望者についてのルフールマン返還の事例報告はなかった。

###### ◎難民の虐待

アムネスティ・インターナショナルは、収容施設に収容されている庇護希望者および難民の虐待を主張した。

###### ◎雇用

難民認定申請者は、有効な短期滞在ビザを所持し、ビザの有効期限内に収入を得る活動に従事する許可(資格外活動許可)を申請しない限り、通常就業が認められていない。許可を得るまでの間、政府が出資する公益財団法人、アジア福祉教育財団の一部門である難民事業本部が、少額の給付金を支給する。しかし、予算上の制約および申請者数の増加により、多くの申請者がこの給付金を受けられない状態が2013年も続いた。

###### ◎基本的なサービスへのアクセス

難民は依然として、他の外国人と同様、住居、教育、雇用の機会を制限される差別を受けた。上記の就業する権利を得る条件を満たす人を除き、難民認定が未決、または異議申し立て手続き中の人は、社会福祉を受ける権利がなく、過密状態の政府のシェルターや、労働法の監督対象にならない違法な雇用、またはNGOの援助に頼るしかなかった。

あるNGO団体は入国管理センターは非常勤の精神科医や臨床心理学者を施設内に置く、収容者をもっと頻りに一般の病院に差し向けるなどの医療アクセスの改善があったと言及した。

###### ◎一時的な保護

政府はまた、難民と認定されない可能性のある個人を一時的に保護した。2012年にこうした保護を受けた人は112人で、対2011年比で半分以下の減少となった。

## 難民制度改革提案のポイント

■2009年の世界難民の日に向けて検討してきた「新たな難民制度の主要構成事項」の要点を取りまとめたものです。

1. 難民制度は、人種、宗教、政治的意見などを理由に迫害されるおそれのある人たちを保護することを目的とし、その基本となるのが難民としての認定であり、認定の可否は申請者の人生のみならず、場合によっては生命をも左右する重大な決定である。  
一方、海外から逃れ保護を必要とする申請者は日本語での意思疎通が困難であるうえ、難民制度など知る由もなく、難民であることを立証する文書なども所持せず、さらに生活を支える資金もないというのが通例である。これらを考慮すれば、難民の認定と支援はもっぱら日本国民を対象とする行政手続きや制度とは異なる仕組みや判断基準が必要である。
2. 空港や自治体などで、難民制度に関する情報(相談窓口、手続、認定基準、支援制度)を匿名で得ることができ、また難民認定を求める意思があると認められる者には、正規の申請手続のために30日を限度とする滞在が許可され、この手続を了した者には申請活動を行うため、行政手続き及び裁判に要する期間、滞在が許可される。
3. 難民の認定及び申請活動や生活上の支援を所掌する新たな行政組織を内閣府の外局として設置する。この組織は、人道的な立場に立ち審査・審判の公正さを確保すると同時に機能的に運用される必要があるため、比較的少人数構成の行政委員会形式とする。
4. 認定に関する判断を行う者は委員会によって任命されるが独立してその権限を行使する。第1次の認定判断を行う者を審査官とし、広く人権問題を理解し、出身国情報の収集・分析能力などを有し、自ら事情聴取も行う。また異議申立てではなく決定に対する不服申立ては、審判官によって審理され、申請者と審査官を対峙させる対審的な方法を通して裁決される。  
審査・審判の判断基準は難民条約を所轄する国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)が明らかにしている条約の解釈基準等に沿ったものとする。
5. 難民の定義に該当しない場合で、人道上の措置を必要とする者の要件は法律で定め、難民認定判断と同時に決定される。また、第三国定住難民の受入れと難民認定とは共通の考え方にに基づき総合的に取扱われる。
6. 難民認定申請者が申請活動を支障なく行うことができよう、住居、医療をはじめ生活維持に必要な支援を行うとともに、申請手続きに関する代理、相談、弁護士斡旋、通訳・翻訳等の法的・事務的支援を行う。就業能力を有する場合、自立的な申請活動を経済的に支えるものである限りにおいて就業許可の対象とされる。  
難民等の認定を受けた者に対しては、国民と同等の生活条件を確保できるよう各種の支援制度を整える。

■難民制度の改革を広げる関西の会

[連絡担当] ・RAFIQ (在日難民との共生ネットワーク) Mail: rafiqtomodati@yahoo.co.jp

大阪府高槻市大手町6-24 Fax 072-684-0231

・(公益社団法人)アムネスティ・インターナショナル日本 大阪難民チーム Mail: refugee-osaka@amnesty.or.jp

大阪市中央区道修町3-3-10 大阪屋道修町ビル302 Tel. 06-6227-8991

# 難民保護法検討のための論点整理

■特定非営利活動法人なんみんフォーラム (2013年6月)

この法律は、日本国憲法の基本原理である基本的人権の普遍性に則り、国際協調主義に基づいて、難民の保護を行うことを目的とする。日本は、難民保護の国際法および国際的基本理念を尊重し、日本が加入する「難民の地位に関する条約」をはじめとする国際条約に基づいて難民の国際的保護および人道支援を行い、国際社会に貢献することを目指す。

## 1. 難民認定制度の改善

### 適正な難民認定が行われる制度の確立

- (1) 空港をはじめとして、庇護へのアクセスを広く担保する。日本の領域にいる限りはノン・ルフールマンの原則を尊重する。
- (2) 庇護申請の際には代理人へのアクセスの保障、適切な通訳人の確保、読み書きが不十分な人への配慮を行なう。通訳人については、第三者の意見も踏まえて定期的な評価を実施する。
- (3) 外部の法的助言および代理人を得られる権利を法律上明記し、予算措置をする。また代理人や支援者の助言を得て申請するための十分な時間を確保する
- (4) 事実の認定にあたっては、難民申請者が置かれた特異な状況を考慮し、出身国情報など客観的情報と合わせて適切に判断する。また、母語による証拠も受け付ける
- (5) 保護の対象者として、難民条約上の難民に加え、拷問被害者や無国籍者、人身取引の被害者など、その他国際保護を必要とする人について法律上明記する(補完的保護)。
- (6) 難民認定が適正な手続きで行われることが担保されるよう、法律の中にUNHCRのガイドラインなど国際基準を含める。
- (7) すべての段階において、難民調査官などによるインタビューに代理人、補佐人などが立ち会うことを認め難民認定の判断の前提となる資料をすべて開示し、庇護希望者に釈明の機会を与える。また処分の詳細な理由を提示する。
- (8) 異議審査は、一次審査とは独立した機関が実施する。
- (9) 認定に携わる人の選定基準および業務遂行に関わる事柄について公表するなど透明性を図る。
- (10) 難民認定手続きを通常の入出国管理行政から切り離し、難民保護の専門性を担保する。

## 2. 庇護希望者の法的地位の保障

### 審査期間の在留にかかる法的地位の保障

- (1) 難民認定申請を希望する者(「庇護希望者」)に関し、裁判およびその申請中の準備期間を含む審査期間において、法的身分(何らかの在留資格)を保障する。
- (2) 庇護希望者は、原則として収容しない。収容しなければならない場合であっても、収容代替措置を適用し、予算措置も含めて制度化する。

©UNHCR/J.Kohler



©UNHCR/H.Caux

### 3. 庇護希望者の生活保障

#### 庇護希望者の生活面の課題を解消する制度・施策の実現

- (1) 難民申請者の最低限の生活を保障する。在留資格の有無にかかわらず、社会保障/福祉制度の対象とする。難民申請者の子どもについては、健康と教育を保障する。
- (2) 審査期間の目安を超えた場合に就労を許可する。
- (3) 日本語教育、社会適応教育など、生活のための研修の機会を提供する。

### 4. 難民の社会統合

#### 条約難民もしくは人道配慮に基づく在留許可者の社会統合のための制度・施策の実現

- (1) 早期に社会統合が実現するよう、条約難民や人道配慮に基づく在留許可者に対して、日本語教育や職業訓練を含む支援策を提供する。
- (2) 生活困窮者、および精神障害や疾病等のある生活弱者に対してはとりわけ個別・寄り添いを強化した個別支援を提供する。
- (3) 家族統合に関する権利を保障し、迅速に手続きを進める。
- (4) 地域における難民受け入れ促進のため、自治体や民間団体、難民による自助団体などの参加を奨励する。

### 5. 公平な保護施策

#### 第三国定住難民と条約難民、人道配慮に基づく在留許可者とで、法的側面および生活面での支援策、社会統合のための制度・施策が同水準にする

- (1) 第三国定住難民の受け入れを法律に明記する。
- (2) 受け入れに当たっては、法的地位や支援の最低基準を定める。
- (3) 条約難民および人道的配慮に基づく在留許可者について、第三国定住難民と同様の生活・社会的統合のための制度・施策を提供し、格差を生じさせないようにする。

# 土曜評論

難民支援協会事務局長 石川 えり

残念ながら、世界で難民は増えている。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)によると、シリア内戦の影響もあり、住み慣れた土地を追われた人々は2012年末現在、世界中で45

20万人に上る。日本に助けを求め、逃れてくる難民も急増している。

ところが、日本政府は難民に門戸を閉ざしている。特に昨年は象徴的な年だった。日本で難民認定を申請した人は3260人と過去最多で、10年前の約10倍に達した。一方、法相が難民と認定したのは、わずか6人とどまった。認定率は史上最低の0.18%。他国と比較するまでもなく、極めて低い。内戦が続くシリアからの難民

## 難民認定率 過去最低



いしかわ・えり 76年東京都生まれ。上智大卒。難民支援協会に99年の設立時からかわり、08年から現職。共善に「支援者のため」の難民保護講座」など。

申請者でさえ、日本では全員が不認定となっている。これに対し海外諸国は、国際社会の責任として、積極的な受け入れを進めてきた。例えばスウェーデンは、シリアからの難民申請者には10日以内に永住権を与えている。シリア難民について日本政府は、難民認定しなくても、人道的な配慮で在留を特別に許可

## 保護の観点で手続きを

し、保護していると説明する。しかし、認定難民と違い、安定的な在留資格を付与していないなど、問題が多い。とりわけ、今なお紛争が続くシリアから家族を呼び寄せることを事実上、認めておらず、関係者を深く失望させている。

日本で難民が認定されない大きな原因として、難民を「保護」ではなく「管理」の対象と捉えた手続きがある。審査基準は国際水準とかけ離れた厳格さで、審査の中立性・公平性・透明性も確保されていない。

また、難民申請の結果を待つ間のセーフティネット(生活保障)が不足しており、認定後の定住に関する支援も十分でないなど、課題は山積している。

私が所属する認定NPO法人の難民支援協会は、年間約50カ国、600人以上の難民から相談を受けている。空港で難民申請を受け付けてもらえず、強制送還されそうになった人。持ち金が尽きてホームレスとなり、寒空の下、公園で野宿する人。不認定とされ、裁判で闘っている人…。迫害から逃れ、たどり

着いた日本で直面するのは、厳しい現実だ。寄付で支えられたNPOによる支援も、ここ数年で限界に近づきつつあり、危機感を持っている。

多くの難民は、社会に貢献したい、地域社会とつながって生きていきたいという希望を持っている。東日本大震災の後、仲間とともに募金活動をしたり、被災地へボランティアに出向いたりした難民がいた。彼・彼女らの「何かしたい」という思いは、母国に帰れないからこそ、自身が日本社会の一員であるという、強い意識と責任感に根ざしている。

そのような難民を受け入れ、共生していくために、入り口となる難民認定手続きの適正な運用は喫緊の課題である。また、難民認定を通常の出入国管理から切り離し、難民保護の専門性を担保することを強く求めたい。同時に私たちが、この現状を多くの方に知っていただき、改善できるよう、関係者と連携し尽力していきたい。

