

# 難民法改正問題報告

2003年3月21日

大阪アフガニスタン難民弁護団

弁護士 上 将 倫

## 第1 「難民」とは

簡単に言うと、政治的意見、思想、信条、民族又は宗教等の理由で、国籍を持つ国で迫害される危険があるため、そのことについて恐怖を持っている人たちのことです。

法律（難民条約）に則して言うと「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の一員であること、または政治上の意見を理由に、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、国籍国の外にいる者であつて、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」

（参考）

- ア 亡命者と難民との関係
- イ お金を持っていたら難民じゃないのか。
- ウ 脱北者に対する政府関係者の考え方
- エ 不法入国・不法滞在との関係

## 第2 国際難民法

### （1） 国際難民法の制定

1917年 ロシア革命で150万人の難民がヨーロッパに流出

→ 難民問題が社会問題化

難民保護の必要性が叫ばれるようになる。

第2次大戦後

国連主導で、難民保護が進められる。

1948年 国際難民機関の設立

1952年 国連高等難民弁務官事務所（UNHCR）設立

1954年 難民の地位に関する条約（難民条約）が採択される。

1967年 難民の地位に関する議定書が採択される。

### （2） 具体的内容

種々の定めがなされているが、最も重要なものは、ノン・ルフールマン原則。

難民条約によると・・・

- ① いかなる理由であれ、難民を迫害の危険のある国に送還してはならない。
- ② 合法的に滞在する難民は、公序または国家の安全を理由とする場合の外は国外に退去させてはならない。

①を特にノン・ルフールマン原則といい、裁判等では通常こちらが争われる。

### 第3 日本の難民法

#### 1 難民法の存在形式

「出入国管理及び難民認定法」という法律に、ほんの少しだけ規定がある。

← 難民法が入管に縛られる元凶はここ。

#### 2 歴史

ベトナム戦争によるインドシナ難民の大量発生

↓

1979年以降 政府がインドシナ難民保護の政策を打ち出す。

1981年 難民条約に加入

これに併せて、国内法を制定したのが、「出入国管理及び難民認定法」

#### 3 難民法運用の実績

##### (1) 難民認定申請の異常な少なさ。

2001年のデータ

アメリカ 5万9460人

フランス 4万7290人

ドイツ 11万8300人

日本 353人

(理由)

法務省の見解

地理的要因や言語、歴史的要因の結果である(何のこっちゃ?)

UNHCRの見解

- ・ビザをなかなか出さない。
- ・空港における入国拒否(難民申請する余裕を与えずに送還する)
- ・全件収用主義
- ・中国船の摘発・送還→事実上の不受理・不認定

##### (2) 認定率の低さ

#### 2001年のデータ

カナダ	58パーセント
アメリカ	43パーセント
ドイツ	28パーセント
イタリア	16パーセント
イギリス	11パーセント
日本	7パーセント

#### 4 難民法の問題点

##### (1) 不法入国・不法滞在者についての全件収容主義

法務省・入管は、入管法は不法入国者・不法滞在者はすべて収容すべしという建前を採っている、という立場に立っている。

→ 人道上の問題。難民を犯罪者扱いする。

2001年のアフガン人大量収容事件

「迫害から逃れてきた難民が、日本で再び犠牲者となった。」

～ルベルス高等弁務官の言葉～

収容された難民は、絶え難い精神的苦痛を受け、自殺未遂事件が頻発。

仮放免されても、収容への恐怖は続く。

##### (2) 60日ルール

難民申請者は、日本に入国後60日以内に難民申請しなければならない。

→ 多くの難民が、この規定を理由に不認定処分となっている。

迫害から逃れて、命からがら逃げてきた外国人が、右も左も分からない日本で、難民申請手続きを知り、60日以内に難民申請をすることは著しく困難。

難民にとって、自らが難民であることを表明することは、母国との絶縁を意味する大変勇気のいること。

難民が身の安全を確保するまで、難民申請を控えることはよくある。

この規定を文字通り運用すると難民条約に違反する疑いがある。

##### (3) 審査機関の問題

・ 難民調査官のほとんど全てが、入管の入国審査官を兼ねている。

→ 公平性の観点から大問題

不法滞在者を強制送還するのが、入国審査官の仕事である。

そして、難民の大多数が不法滞在者である。

このような難民調査官に公平な難民調査は期待できない。

→専門性の観点から大問題

難民調査は、入国審査の片手間で行われる。

難民条約や難民制度について何も知らない調査官

難民の出身国について、何も知らない調査官

- (4) 難民申請へのアクセスを保証する制度がない。
- (5) 難民認定されても、在留資格が得られるとは限らない。  
難民申請中に強制送還されることだってありうる。
- (6) 難民の生活支援について方策がとられていない。

#### 5 瀋陽事件後の展開

事件後、日本の難民政策に対する内外の厳しい批判に晒された。

市民団体による積極的なロビー活動。

政府はついに、重い腰を上げた、かに見えた。

法務省内に法務大臣の私的懇談会「出入国管理政策懇談会」で検討。

各政党も次々と難民法改正案を発表。

#### 第4 改正難民法案

政府は、今年3月4日の閣議で、「出入国管理及び難民認定法」改正案の提出を閣議決定。

間もなく、国会での審議に入る。

##### ア 改正難民法案の内容

- ① 仮滞在の制度の新設（→全件収容主義の廃止？）

難民申請中の者に在留資格を与える制度

- ② 60日ルールの廃止

##### イ 改正難民法案の評価

- (ア) (一応) 評価すべき点

上記2点

- (イ) 問題点

- ① 仮滞在制度について

例外が問題

- ・ 日本に上陸した日から6か月以内に難民申請を行うこと  
→半年なんてあつというま。60日ルールならぬ6か月ルールの新設？
- ・ 迫害の危険がある国から直接入国したこと。  
→そうでないケースが大多数。制度も無意味なものにする。

何の意味があるのか不明。脱北難民封じか？

- ・ 逃亡の恐れがないこと。  
→ 運用次第では全件収用主義になる。

② 60日ルールについて

全ての期間制限を撤廃すべき。難民は、いつ難民申請しても難民である。

③ 第三者機関の設置に触れられていない。

当初は、自民党案にすらあった第三者機関の設置が法務省によって葬り去られた。

→ このままでは、難民審査の実態は変わらない。

④ 難民申請へのアクセス方法の充実が図られていない。

空港、在外公館等に難民が申請しやすいシステムを作るべき。

⑤ 在留資格の問題

改正案では、難民と認められても在留資格を得られない場合がある。

- ・ 入国から6か月以内に難民申請していないとき
- ・ 迫害の危険がある国から直接日本に来ていないとき

これらの場合は、在留資格を与えることも与えないこともできる。

→ 入管による濫用の危険大。

⑥ 難民の生活充実のための規定がない。

## 第5 私見

このままの難民法改正案では、運用次第では、今までと何ら変わらない実態を残す可能性が大である。

法務省は、この改正で内外の批判をかわしつつ、難民法改正議論に終止符を打ちたいに違いない。

しかし、そのようなことでは、難民の保護は全く実現されないどころか、また、新たな被迫害者を作り出すだけである。

日本の難民政策は、再び、その国際的評価を下げるであろう。

いかに改正案を大幅修正させるかが問題である。

以上

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER  
FOR REFUGEES

国連難民高等弁務官  
日本・韓国地域事務所



NATIONS UNIES

HAUT COMMISSARIAT  
POUR LES REFUGIES

〒150 - 0001  
東京都渋谷区神宮前 5-53-70  
国連大学ビル 6階

Telephone 03-3499-2011  
Facsimile 03-3499-2272

資料

2003年1月8日

### 「難民認定制度に関する検討結果（中間報告）」についての見解

2002年5月の瀋陽の日本領事館事件を機に、政府は難民制度の抜本的見直しをはじめ、8月には内閣に「難民対策連絡調整会議」が設けられた。さらに11月には法務省の出入国管理政策懇談会が「難民認定制度に関する検討結果（中間報告）」をまとめた。この中間報告はいくつかの具体案を含め、日本が今後難民を積極的に受け入れていく姿勢を示している点で評価できる内容である。これに関し、UNHCRの見解を述べたい。

- 難民認定申請者への衣食住と保護施設の提供について  
この施策により、従来から不十分さが指摘されていた難民認定申請者への基本的援助が拡充されるだろう。UNHCRとしては、保護施設に生活する者の移動の自由についても、他の多数の先進国と同様に保障されるよう希望したい。
- 難民認定申請者の法的地位の保障について  
中間報告では、申請中の者が国外退去されないよう法的に保障すると謳っている。申請者が申請中に退去強制されないだけでなく、一時的な在留資格によって法的地位が保障され、退去手続きの対象とならないようにすることが最重要である。他の多数の先進国では、難民認定申請者に申請中の在留資格が付与されている。日本においても、国際基準に従い、認定申請中の退去手続きの停止と不必要な収容（拘禁）の回避が望まれる。
- 申請期間の6ヶ月または1年への延長について  
従来の60日から期間を延長するという提言は歓迎される。申請期間の延長に加え、個々の事情に応じた柔軟な運用を期待したい。

出入国管理政策懇談会・難民問題に関する専門部会では引き続き、難民不認定への不服申立て制度の改定について検討中であるが、他の先進国の事例を参考に、一次審査機関から独立した不服申立て制度の確立が求められる。これが確立され、かつ、日本の難民認定制度の公正性・透明性が高まってはじめて、濫用者・テロリストを速やかに排除しつつ、真に保護の必要な難民を保護できる制度が実現するだろう。難民認定審査における個人情報の開示が必要要件であるため、テロリスト等が難民申請をする可能性は低いといえよう。