

日本の保護のために必要な事

(1) UNHCR のガイドラインなど国際基準に基づいた認定基準

日本難民認定数が少ない要因に認定基準に国際基準が使われていないことがあげられます。UNHCRではこの基準のために「難民認定基準ハンドブック」を発行しています。またUNHCRの執行委員会では多くの議論を行っており、その内容が公表され国際基準になっています。難民認定法の中にハンドブックの内容を基準にし、明記が必要です。

特に日本では難民条約1条の「迫害」の解釈を身体の問題に限定しています。裁判所の判例でも「通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧を意味するもの」としています。

「迫害」の解釈はいろいろ議論されていますが、精神的苦痛、権利の侵害、差別など人権条約で守らなければならない条文などが含まれており、各国ではこの基準で認定の判断になっています。極端に少ない難民認定数の原因にこの「迫害」の限定的な解釈があるのではないかと思います。また「国」以外からの迫害された認定者が非常に少ないことも問題となっています。

(2) 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

現行では「出入国管理及び難民認定法」と外国人の管理をする法律と、人権条約の基づき難民を保護する法律が一緒になっていることからの問題が多い法律です。このことにより入国管理局が難民の審査を担っていることが問題です。

① ドイツ庇護手続法5条

(1) 庇護申請については、連邦難民認定庁が審決を下す。同庁は、この法律に基づき、外国人法上の措置及び決定についても権限を有するものとする。

② フランス庇護法1条

外務省の下に、「フランス難民及び無国籍者保護局 (Office français de protection des refugies et apatrides)」(訳注:以下「局」という。)と称する、法人格を有し、財政及び管理運営上の独立性を有する公施設法人を置く。

(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。

③ 拷問禁止委員会（CAT）最終見解（2007年8月3日）

14. 委員会は、締約国の国内法及び運用において、一部の条項が条約第3条に適合していないことに懸念し、特に次の点について懸念を有する。

H) 2006年の入管法改正において設けられた仮滞在許可制度が厳格であって限られた効果しかないこと

④ フランス庇護法 庇護手続法 第55条[庇護手続期間特別]在留許可

1 庇護を申請する外国人には、庇護手続の遂行のために連邦領域における在留が[暫定的かつ特別に]許可される。（[庇護手続期間特別]在留許可）。ただし、当該者が特定の州又は特定の場所に在留することを求める請求権は認められない。安全な第三国からの不法入国の場合、当該外国人は庇護申請の提出によって在留暫定許可を取得する。

(3) 空港をはじめとして、庇護希望者へのアクセスを広く担保し、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こと

認定手続は、原則として、日本にいる外国人本人が、地方入国管理局、支局又は出張所に出頭し、難民認定申請書等必要書類を提出することにより始まります。空港で申請することも可能ですが、空港での申請件数は少なく、法務省の調査によれば、平成16（2004）年から平成20（2008）年までの5年間に、地方入国管理局の各空港支局において難民認定処分を受けた者はいません。

①難民条約では 第33条【追放及び送還の禁止】

「ノン・ルフールマンの原則」（フランス語で送還しないという意味）

1項「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または政治的意見のためにその生命また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または送還してはならない。」

②難民条約第 31 条

2 締約国は、1 の規定に該当する難民の移動に対し、必要な制限以外の制限を課してはならず、また、この制限は、当該難民の当該締約国における滞在が合法的なものとなるまでの間または当該難民が他の国への入国許可を得るまでの間に限って課することができる。締約国は、1 の規定に該当する難民に対し、他の国への入国許可を得るために妥当と認められる機関の猶予及びこのために必要なすべての便宜を与える。

③UNHCR 難民認定基準ハンドブック／UNCHR 執行委員会結論第 8 号 (XXVIII) 1977 年 - 難民の地位の認定

(i) 国境又は締約国の領域内において申請人が申し出ることとなる権限ある官吏（例えば移民官又は国境警察官）は、関連する国際文書の範囲内に入るかもしれない事案を扱うについて明確な指示を与えられていなければならない。また、そのような官吏はノン・ルフールマンの原則に従って行動し、かつ、より上位の機関にそのような事案を送付することを要請されるべきである。

④UNHCR 執行委員会結論第 82 号 (1997 年) - 庇護の保障に関する結論

難民の地位の認定についての公正かつ実効的な手続および保護上の必要措置を受けることなしに国境において入国拒否を受けることがないことを含めて、各国がその領域への難民の入国を許可する必要性。

⑤韓国難民保護法第 5 条

6 難民申請者は、難民認定可否に関する決定が確定するときまで（難民不認定決定に対する行政審判や行政訴訟が進行中の場合にはその手続が終結する時まで）、大韓民国に在留することができる。

(4) 庇護希望者は、原則收容しない。收容しなければならない場合であっても收容代替措置を適用し、予算措置も含めて制度化する

在留資格がない時に申請した人はほとんどが「不法入国」「不法滞在」という入国管理法上の違反が優先され、入国管理局に收容されています。收容することで難民である立証ができなくなっています。

⑥+UNHCR 執行委員会 難民の国際的保護に関する結論

第 44 号 (XXXV II) - 1986 - 難民および庇護希望者の拘禁

B. 拘禁は、随伴する苦痛に鑑みて、通常は回避されるべきであるという意見を表明した。必要な場合、拘禁は、身元を確認し、難民の地位もしくは庇護の申請の基礎となる要素を確定し、難民もしくは庇護希望者が庇護を申請しようと意図する国の機関の判断を誤らせる目的で旅行および／もしくは身分証明書を破棄もしくは不真正文書を使用した場合に対処し、または、国の安全もしくは公の秩序を保護するために、法律で定められた理由にもとづいてのみ行うことができる。

F. 難民および庇護希望者の拘禁状態が人道的でなくてはならないことを強調した。特に、難民および庇護希望者は、可能なときは常に普通犯として拘禁された者とは分離して収容され、および、身体の安全を脅かされる地域には拘禁されない。

(5) 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。
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

難民条約は難民の地位の認定に関する手続を定めておらず、どのような手続を設けるかは締約国の選択に委ねられています。この点について「難民認定法及び出入国管理法」では難民であることの立証責任は申請者にあるとされています。申請者は、急迫した状況で本国を脱出したため立証資料を所持しておらず、母国での迫害の精神的な影響や日本語ができる方もほとんどおらず十分な証言が行えない方が多くいます。

① UNHCR 難民認定基準ハンドブック／UNCHR 執行委員会結論第 8 号
(XXVIII) 1977 年 - 難民の地位の認定

(iv) 申請人は、有能な通訳を付されることを含めて、関係当局に事案を提出するに当り必要な便宜を与えられなければならない。申請人は、UNHCR の代表と連絡をとる機会をあたえられ、かつ連絡をとることができる旨をしかるべく通知されなければならない。

②人権委員会 (HRC) 報告 (2011 年 3 月 21 日)

49. 入管法によると入国管理局の収容所での収容は非正規移住者および有効な証明書や法的地位を持たない庇護希望者に関する規則であるが、場所の都合上、多数の非正規移住者が暫定的に釈放されている。しかし、相当数の非正規移住者と庇護希望者がかなりの長期間、司法へのアクセスを限定されつつ収容されている。弁護士は在留特別許可の申請手続への参加を認められ

ているものの、そのような参加は制限的である。在留特別許可申請が不許可となった場合、当該者は収容されて送還を待つことになる。

③拷問禁止委員会 (CAT) 最終見解 (2007 年 8 月 3 日)

14. 委員会は、締約国の国内法及び運用において、一部の条項が条約第 3 条に適合していないことに懸念し、特に次の点について懸念を有する。

e) 法務省は難民認定申請者に対し、異議申立ての際の法的代理人を選任させず、非正規滞在者に対する政府による法的援助が事実上は限定的である事実を踏まえ、入国管理局職員による裁定を再審査する独立した機関の欠如。

④ドイツ庇護手続法第 13 条 庇護申請

(1) 文書、口頭又は当該外国人の意思が表されるその他の方法から、当該外国人が政治的迫害からの保護をドイツ領域内に求めていること又は外国人法第 51 条第 1 項にいう危険のおそれのある国への強制退去その他の送還からの保護をドイツ領域内に希求していることが察知される場合、庇護申請は行われたものとする。

(6) 難民が立証責であるような配慮と専門の難民調査官、母国語での資料の提出。「灰色の利益」を適用する。

難民自身に立証責任があるが、難民の特異性から本人が立証できないこともあり、現状では弁護士や支援者が出身国情報などの収集や翻訳を行っています。

母国語での難民申請はできますが、異議申し立ての資料は日本語に翻訳しなければならず難民への大きな負担になっています。

また、厳格な個人資料を求められており、証拠を持っていない人も多く「疑わしきは難民の利益に」（灰色の利益）という UNHCR の認定基準の適用が必要です。

① UNHCR 「難民認定基準ハンドブック」

196. 申請を提出する者に立証責任があるのが一般の法原則である。しかしながら、申請人は書類やその他の証拠によって自らの陳述を補強することができないことも少なくなく、むしろ、その陳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。大抵の場合、迫

害から逃走してくる者はごく最少の必需品のみを所持して到着するものであって身分に関する書類すら所持しない例も多い。こうして、立証責任は原則として申請人の側にあるけれども、関連するすべての事実を確認し評価する義務は申請人と審査官の間で分かちあうことになる。事実上いくつかの事案にあっては審査官が利用し得るすべての手段により申請を裏づけるのに必要な証拠を抛出することになることもある。しかしながら、このような独立した調査が必ずしも成功するとは限らず、立証できない陳述も存在する。このような場合において、申請人の説明が信憑性を有すると思われるときは、反対の十分な理由 (good reasons to the contrary) がない限り、申請人は灰色の利益 (benefit of doubt) を与えられるべきである。

② UNHCR 「難民申請における立証責任と立証基準について」 (1998年12月16日)

7. (6.) 証拠法の一般的な法原則によれば、立証責任は主張する者にある。したがって難民申請においては、自らの主張の真実性と難民該当性の主張が依拠している事実の正確さを立証する責任は申請者にある。立証責任は、申請者が難民該当性の主張に関連の高い事実について真実の説明 (truthful account of facts relevant to the claim) を行うことで解除される。するとその事実を基礎として適正な判断が可能になる。難民本人の置かれた状況の特異性に鑑みて、審判官はあらゆる関連事実を確認し、評価する義務を共有する。審判官が申請者の出身国の客観的状況に知悉し、公知の関連事項を了知しており、申請者が関連情報を提供するように導き、裏づけができ得る陳述された事実を適切に確認しようとするのであれば、概ねその義務は履行される。

(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

日本で難民申請を行った場合、最初のインタビューは代理人の同席が許されていません。また訓練を受けた母国語の通訳がつかないこともあるので、難民の申請理由が十分に伝わらない事があります。特に難民申請者が未成年や精神障害や疾病のある方への配慮として代理人が必要です。

難民不認定理由書は、A4用紙1枚程度が多く十分な説明になっていません。また検討した資料の開示はありません。

② 韓国難民法

第13条（信頼関係がある者の同席） 難民審査官は、難民申請者の申請がある時には、面接の公正性に支障をきたさない範囲で、信頼関係がある者の同席を許容することができる。

第16条（資料などの閲覧・複写）1 難民申請者は、本人が提出した資料、難民面接調書の閲覧や複写を要請することができる。

2 出入国管理官は、第1項にともなう閲覧や複写の要請がある場合、遅滞なくこれに応じなければならない。ただし、審査の公正性に顕著な支障をきたすと認めるに足る明らかな理由がある場合には、閲覧や複写を制限することができる。

3 第1項にともなう閲覧と複写の具体的な方法と手続きは、大統領令に定める。

(8) 異議審査は、一次審査とは独立した機関が実施する

異議審査は法務大臣が任命する「参与員」の3人チームで判断されています。この制度は2004年の法改定の時に導入され、期待が持たれましたが、2012年にはわずか13人しか決定されていません。

諸外国のように法務大臣から独立した専門の機関での審査が望まれます。

①拷問禁止委員会（CAT）最終見解（2007年8月3日）・14項b及びe

14. 委員会は、締約国の国内法及び運用において、一部の条項が条約第3条に適合していないことに懸念し、特に次の点について懸念を有する。

b) 難民認定の該当性を再審査する独立した機関の欠如；

e) 法務省は難民認定申請者に対し、異議申立ての際の法的代理人を選任させず、非正規滞在者に対する政府による法的援助が事実上は限定的である事実を踏まえ、入国管理局職員による裁定を再審査する独立した機関の欠如。

②日本弁護士連合会意見書（2006年10月17日）

1 入国管理や外交政策を所管する官庁から独立した異議申立機関の設置
難民認定制度全体を実効性のあるものとして機能させるため、法務省入国管理局（以下「入国管理局」という）の所管する異議申立手続を改め、入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した異議申立機関を設置すべきである。

(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

増大する難民支援者の中で難民調査官も増えています。2004年の法改正のときの付帯決議に基づき、人の一生に関する判断を行う認定業務についての情報は随時公開しなければなりません。

①衆議院法務委員会 附帯決議（2004年5月26日）

五 難民審査参与員制度については、専門性を十分に確保する観点から、国連難民高等弁務官事務所、日本弁護士連合会及びNGO等の難民支援団体からの推薦者から適切な者を選任するなど留意するとともに、難民審査参与員の調査手段が十分に確保されるよう体制の整備を図ること。

②参議院法務委員会 附帯決議（2004年4月15日）

六 難民審査参与員の人選に当たっては、専門性を十分確保する観点から、日本弁護士連合会、国連難民高等弁務官事務所及びNGO等の民間の難民支援団体からの推薦者を含め適任者を選出するよう留意すること。

③衆議院法務委員会 附帯決議（2004年5月26日）

四 難民認定手続のより一層の充実を図るため、難民調査官に対する国際情勢等に関する定期的な研修の実施、難民調査官の十分な人数の確保等に努めるとともに、手続の客観性及び透明性が確保されるよう適切に措置すること。

③ 参議院法務委員会 附帯決議（2004年4月15日）

五 難民認定手続が適正・迅速に行われるよう人的体制の拡充を図るとともに、難民調査官等の一層の能力向上を図るため、面接調査の手法、人権関連法規、国際情勢等の専門技術や知識の習得について、定期的な訓練や研修等を実施すること。また、手続の客観性・透明性確保のための適切な措置を講ずること。

(10) 難民申請者保護の法律がない。

難民申請者保護の法律がほとんどなく、唯一の「仮滞在制度」について適用されるのは 100 人以下です（2012 年 74 人）。在留資格がある時に難民申請を行った人には「特定活動」（6 か月の在留資格更新可）の資格が与えられますが、これは難民認定法上の資格ではありません。

難民申請者の最低限の生活を保障すること、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こと、難民申請者の子どもについては、健康と教育を保障することが人道上からも必要になっています。

審査期間の目安を超えた場合に就労を許可することも必要です。

① 憲法第 25 条

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない

② 社会権規約

第 9 条

この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。

③ 児童の権利条約

第 26 条

1 締約国は、すべての児童が社会保険その他の社会保障からの給付を受ける権利を認めるものとし、自国の国内法に従い、この権利の完全な実現を達成するための必要な措置をとる。

④ 社会権規約

第 6 条 1

この規約の締約国は、労働の権利を認めるものとし、この権利を保障するため適当な措置をとる。この権利には、すべての者が自由に選択し又は承諾する労働によって生計を立てる機会を得る権利を含む。

アメリカ	連邦政府の規則（REGULATIONS）により、難民申請後 180 日を経過した後に就労許可を得ることができる。
カナダ	申請中でも、労働許可を取得すれば就労可能。
イギリス	1 年間 1 次審査の結果が出ない場合に就労許可を申請することができ、また生活困窮者はガイドラインに則って

	生活支援を受けることができる。
スペイン	申請から6ヶ月以内に決定が下されない場合で、申請者が希望し認められた場合には、就労許可が付与される。
ニュージーランド	1家族につき1人に対し就労許可が与えられる。
韓国	法務部長官は、難民認定申請日から6ヶ月が過ぎた場合には、大統領令に定めるところにより、難民申請者に就職を許可することができる。

(11) 認定後の社会統合のために政策がない

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・施策の実現が必要です。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ことが必要ではないでしょうか？ この問題についてはインドシナ難民受け入れの教訓から学ぶことも多くあるはずです。

一人一人に寄り添った支援ができるように国や地方自治体、支援団体などと連携した施策に実施が望まれます。

①現行の制度

	第三国定住（インドシナ難民に準拠）	条約難民	人道配慮
法的地位	難民認定なし 定住者3年（2012年7月入管法改正により5年に）	難民認定（難民旅行証明書・送還禁止明記・帰化優遇） 定住者5年	難民認定なし 特定活動1年以上 （明確な基準なし）

(公的な) 定住支援	6 か月集合研修（日本語＋社会適応研修）＋ 6 か月職場適応訓練	基本的に第三国定住 と同等（夜間の受講も 可）ただし、東京以外 での受講不可	なし
家族統合	現状なし（不明？）	経済的自立（家族を養 えること）が条件	不可能ではない が、在留資格「特 定活動」の場合さ らに難しい

②UNHCR 執行委員会結論 88 号(1999 年執行委員会第 50 回委員会)

(a) 家族の再統合、家族統合、難民の子どもと青少年に関する結論第 9 号 (XXVIII)、結論 24 号 (XXXII)、結論 84 号 (XLVIII) および結論 85 号 (XLIX) パラグラフ (u) ならびに (x) を再確認し、家族は、社会における自然で基礎的な単位であり、社会および国家からの保護を受ける権利があることを再び強調する。

(b) 難民家族統合のニーズが、とりわけ以下の点によって、保護されるべきことを強調する。

(i) 難民として逃れた結果離散した家族の統合を含む、家族統合の原則の尊重を保障する手段

(ii) 入国を許される家族を認定する際に、寛大な基準の適用を考慮

(iii) 主たる申請者が難民と認定された場合、家族の他の構成員も通常認定されるべきという条項もしくは運用。また、家族の構成員が持つ難民の主張を個別に提出する可能性を与えること。

(iv) 家族統合の課題を難民に関わるあらゆる業務の初期段階に優先すること。

(v) 扶養家族を養育する能力を強化するために成人した家族の自立を促進するプログラム

③各国サービス内容(2012年)

国名	第三国定住・条約 難民・人道配慮の サービス格差	サービス内容の概要
オーストラリア	なし	・6か月～12か月のケースワーク(就労支援や社会適応支援)+国民と同等の収入補助、語学研修(AMEP, 基本510時間)・その後5年までSettlements Grants Program利用可。
スウェーデン	なし	・基本24か月のケースワーク(就労支援や社会適応支援)+国民と同等の収入補助、語学研修(SFI)
カナダ	なし(*民間スポンサー制度利用の場合はスポンサーが負担)	・基本12か月(必要な場合は36か月まで)のケースワーク(RAP: 就労支援や社会適応支援)+国民と同等の収入補助、語学研修
アメリカ	なし	・ケースワーク、収入補助(基本8か月)、就職支援、語学研修・その後5年までOffice of Refugee Resettlement(ORR)の各種プログラム利用可。

これからの難民と私たち

なぜ難民受け入れなのか？

日本では難民の受け入れに反対している人が大勢います。難民の受け入れを増やすことによって「治安が悪化する」などの意見も聞かれます。これらの意見は「外国人」に対する偏見に根ざしています。しかし、そもそも日本は1981年に難民条約を批准し、難民を受け入れる責務を持った難民受入国であることを忘れてはいけません。

もしあなたが、ある日突然迫害を受けそれまでにすんでいた土地を離れて言葉も文化もまったくわからない国に逃げなければならないとしたらどうでしょうか？その国でなかなか受けられず、生活も保障されずもしかしたら迫害を受けた土地に戻されるかもしれない、収容されるかもしれないという恐怖にさいなまれるとしたら、どのような気持ちになるでしょうか？

国際法である難民条約を批准した国は、国際的に難民受け入れの責務があります。受け入れの拒否は国際的な責任を果たしていないことになり、日本の国際的な名誉・地位を傷つけることとなります。

難民本人にとっては、受け入れを拒否されて祖国に送還された場合生命の危険を脅かされるという深刻な問題に直面する可能性があります。難民申請中の庇護希望者も在留資格を持たないために生活保障を受けられなかったり、収容などにより身体の拘束や自由を奪われたりする事で、生存の権利が奪われることとなります。これらは基本的な人権を奪うことにあたり人道上の問題があります。

難民の人々は、平和な祖国と家族との安全な生活を望んでいる人たちです。難民の人々は、まず、あなたがこの問題に関心を持ってくれることを必要としています。私たちに希望を見出す以外ないのです。だからこそ一人でも多くの市民が日本の難民の受け入れ問題に関心を寄せ、できることから「やってみよう」と思っているのです。ひとりひとりの「やってみよう」がやがて大きな力になり多くの難民たちがよりよい生活を送れるようになっていくかもしれません。