

法務省入国管理局入国管理企画官室 御中

「第4次出入国管理基本計画（案）に関する意見」

難民支援協会は、「難民が、日本で、自立した生活を安心して送れるよう支援する」をミッションに日本に逃れてきた難民に対する支援を行っている NPO 法人です。1999 年の設立以降、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の事業実施パートナーとして、法的手続・生活の両面を含む包括的な難民支援を行ってきました。その経験に基づき、より良い難民保護制度の実現に向けて、意見を述べさせていただきます。

この間法務省入国管理局で実施されている難民調査官や難民審査参与員の増員等を通じた審査期間の迅速化等、制度改善への施策は率直に評価いたします。しかし、日本の国際的な地位や経済規模に鑑みて、日本の難民受け入れ状況は十分なものとは言えません。

そのため、より良い難民保護制度の実現には抜本的な改善が必要であると考えますが、それは難民等の利益のためだけでなく、多文化共生社会の実現による日本社会の発展や難民保護に係る行政の効率化、さらには国際社会への貢献拡大による外交的メリットなどの観点からも考慮に値することだと思われまます。ご高配の程、よろしく願いいたします。

1 「4 難民の適正かつ迅速な庇護の促進（1）適正かつ迅速な庇護の促進」について

現在、難民認定手続は長期化傾向にあり、平均で 2 年以上を要している。審査期間の長期化は迫害を逃れて日本にやってきた難民にとって多大な精神的負担となっているほか、その間の限定的な支援や不安定な地位と相俟って、彼らに最低限の生活の維持もままならないような状況を強いている。また、未成年者をはじめとした特別なニーズを持つ難民認定申請者（以下、「申請者」）への配慮も十分ではない。この状況を改善していく上で、以下の点を制度化する必要がある。

（1）制度の迅速化に係る施策

● 標準処理期間の設定

難民認定手続に関する一定の標準処理期間（6 ヶ月等）を設定し、それをやむを得ず超える場合には、就労資格の付与や生活の支援策を講じるべきである（下記（2）も参照のこと）。また、その期間内に公正かつ適切な審査が行なえるよう、審査内容や方法を見直し、難民調査官等の十分な研修・訓練を行なった上で、必要であれば更なる増員等の措置をとるべきである。

● 就労の機会および生活保護へのアクセスの制度化

外務省が困窮する申請者に対して行なっている保護措置の制度は、期間（原則的には 4 ヶ

月)・内容(生活保護の2/3程度)ともに十分ではない。また、申請場所も限られ、手続も煩雑で支給決定までに2ヶ月以上を要する場合も多いなど、様々な課題が存在する。そのため、支給を受けている申請者もごく一部で、十分に彼らを保護しているという状況にない。

このように申請者に対する支援は非常に限られているが、申請時に有効な在留資格を持たなかった申請者は、長期に渡る手続期間中、就労許可を得ることができない上、生活保護や国民健康保険などの社会福祉制度を利用することもできない。しかし、出身国での迫害を逃れてやってくる難民の多くが正規の渡航・出入国関連手続を踏むことができないという事実や日本では難民認定制度に関する情報提供が十分でなく、迅速な手続へのアクセスが困難である場合が少なくないという現状に鑑みて、在留資格に係らず、申請者の最低限の生活を保障するセーフティネットを整備することは、難民条約の精神や基本的人権の保障という観点からも、不可欠のものとする。

そのため、本人の責めによらない理由により、一定期間(たとえば6ヶ月)を経過しても難民認定申請の結果を得られない者には、就労を認めるよう制度改善を行う。これは、まだまだ厳しい国家財政を考慮した上でも、支援に依存しなければならない状況の人を減らし、合法に就労する人口を増加させ税収を増やすという意味でも適切な措置であると考えられる。また、働きたくても働けない状況にある申請者に対しては、一般の生活保護を適用できるように関係行政機関に働きかけるべきである。

また、迫害から命からがら逃れてきた難民等の中には、過去の迫害に起因する医療ニーズを抱えるものも少なくない。そうした中、長期にわたる手続期間に健康保険に入れないというのは、在留が認められたのちにも大きな障害が出る可能性があり、最低限、日本人と同様の国民健康保険への加入は許可されるべきである。諸外国では、一定の条件を満たせば、100%医療費を支給している国もあり、喫緊の課題と考えている。

(2) 制度の適正化に係る施策

● 基準の明確化、透明性の確保

難民認定に関する審査および手続きについての基準が不明確なため、行政手続法(3条1項10号)の適用除外を改めるか、もしくは行政手続法で定める基準を確保する。具体的には、審査基準の設置及び公開(5条)、標準処理期間の設置及び公開(6条)、弁明の機会の付与(29条)を含む。

● 法的支援制度の確立

全ての申請者について、日本弁護士会連合会と協力の上、国選弁護人のような制度を設け、適切な法律相談、法律扶助および法的代理にアクセスできるようにする。また、難民認定手続に精通する弁護士の数不足している現状や限られた財政資源に鑑みて、専門的な知識や経験を有するNGO職員や法科大学院の学生等が、研修の修了など一定の要件を満たせば、難民認定手続において正式に活動できるような制度(Accredited person 制度)を導入する。

- 特別なニーズを持つケースへの配慮

主たる保護・養育者から分離された子ども（Separated children）や保護・養育者のいない子ども（Unaccompanied Minor）、性的およびジェンダーに基づく暴力（SGBV）の被害者、高齢者、精神障害を有する者など、特別な配慮を必要とするグループへの対応方法を整備する。特に、諸外国に見られるような、外部の専門家（UNHCR、NGO、児童福祉の専門家等）を含む委員会を設置して、難民認定申請手続に参加できるようにし、申請者の最善の利益が確保されるようにする。

- 申請者の収容の原則禁止と仮滞在制度の適正運用

申請者の収容が深刻な課題として残っている。2004年の法改正で仮滞在制度が新設されたが、事実上機能していない。年々許可率が減少し、2009年には約7%となった。また、空港で難民認定申請をしたケースの多くが「逃亡のおそれ」という理由で却下されている。また、国内で申請したほとんどのケースにおいて、仮滞先に係る審査に数ヶ月かかっている。この制度の本来の趣旨にそぐわないと言える。早急に制度運用の見直しを図られるべきである。

また、近年、「収容代替措置（Alternative to Detention）」について国際的にも活発な議論がなされているが、より効果的・効率的なシステムについて真剣に検討されるべきである。これは、収容のためにかかる費用と本人が受ける不利益双方から考えられなければならない、市民社会との連携が不可欠である。

2 「4 難民の適正かつ迅速な庇護の促進（2）第三国定住による難民の受入れ」について

（1）政策決定プロセスの透明化と多くのステークホルダーの参加促進

政策決定のプロセスが、従来のように法務省内部のみ、あるいは政府内部で議論され決定されるのではなく、広く多くのステークホルダーが議論に参加するべきと考えている。特に、難民自身の声をきちんと聞く機会を設け、また草の根で難民等を支援している市民団体の参加も必須だと考える。また今後は、地域での取り組みが欠かせないことから、地方公共団体からの参加も、各政府機関、UNHCR、研究者等と併せて必要と考える。そして、そうした議論が一般社会の支持を得られるように、参加者による議論は、適宜公開され広く意見を求めるような取り組みも重要であろう。

3 「その他（4）外国人登録制度の適切な運用」について

在留カードおよび住民基本台帳の導入に当たっては、多くの難民認定申請者が在留資格を持たないことに鑑みて、難民等の利益が十分に考慮されるべきである。

以上