

難民支援協会が考える難民保護のあり方

(2003年5月)

第1部:総論

1:難民政策の基本理念

【1-1:難民保護と難民政策3原則】

本国におけるさまざまな迫害・人権侵害から逃れてきた難民及び庇護希望者は保護されなければならない、そのための難民政策は、公正な難民認定手続と適切な生活支援を大きな柱とする。両者は不可分の関係にあることが十分に認識された上で、実効的な難民政策が立案、実施されなければならない。難民政策は、難民及び庇護希望者の自立を支援し、また地域社会との共生に主眼を置いたものでなければならない。

難民政策の実施にあたっては、以下の3点を基本原則として留意し、施策の推進にあたる。

- ①当事者性＝基本的人権を有する個人としての難民及び庇護希望者の置かれた状況、立場、視点を十分に考慮した施策の推進
- ②非差別性＝難民認定手続・生活支援などにおける出身国(国籍国)などを理由とする差別の禁止(その他、人種、皮膚の色、性別、性的指向、言語、宗教、政治的意見、年齢、障害、HIV/AIDSなどの感染症などを理由とする差別的取り扱いも禁じられる)
- ③総合性＝いわゆる省庁縦割り行政による弊害から脱却し、難民認定手続と生活支援の不可分性から必要とされる省庁横断的な総合的アプローチによる難民政策の実施

【1-2:市民社会との協働】

難民政策のさまざまなプロセスへの NGO/NPO などの市民社会の主体的な参加や関与を通じた、いわゆる「協働」の実現は、合意され、明示されたルールにより運営され、開かれた社会づくりが必要とされる今日において、日本社会の不可欠の課題である。難民政策の立案、実施及び評価にあたっては、市民社会との積極的かつ恒常的な協働によりこれを推進する。また、そのための具体的な協働のあり方を早期に検討する。

【1-3:国際社会との協働】

国際的な難民政策との不可分性に基づき、関連する国際機関(国連難民高等弁務官事務所[UNHCR]、国連人権高等弁務官事務所など)及び諸外国の関連機関との連携・協力を努め、国際社会との協働を推進する。併せて、日本も締約国である難民条約の国際的実施の発展へ向け、積極的に貢献する。

【1-4:難民政策における人権基準の適用】

難民政策の実施にあたっては、その人権政策としての側面を十分に考慮する。具体的には、憲法や関連する法律、国際人権法などの人権基準の直接的・間接的な適用により、難民及び庇護希望者の人権保障を確保する。特に、実効的な適用が求められる主要な国際人権基準には、難民条約及びUNHCRによる勧告・ガイドラインのほか、以下の宣言・条約が含まれる。

世界人権宣言

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約

市民的及び政治的権利に関する国際規約

あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約

女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約

拷問及びその他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰を禁止する条約(拷問等禁止条約)

子どもの権利に関する条約

また、難民及び庇護希望者の人権保障にあたっては、国会にて審議中の人権擁護法案に基づき設置が予定されている人権委員会との効果的な連携を確保する。

【1-5:効果的な研修及び広報の実施】

実効的な難民政策の実施にあたっては、国、地方公共団体及び民間関係者に対する効果的な研修の実施は不可欠である。国及び地方公共団体は、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 及び関係 NGO/NPO などの関係諸機関と連携しながら、効果的な研修プログラムの作成及び実施に努めなければならない。

また、国及び地方公共団体は、適切かつ積極的な広報措置を講じることにより、難民に関する施策を広く周知させ、難民及び庇護希望者を含むすべての者の関連する情報へのアクセスを容易にしなければならない。

2: 難民保護法制の整備

【2-1: 難民認定法の制定】

出入国管理手続及び難民認定手続は、本来、その目的を含め、異なる性格を有する手続であり、同一の法制度及び行政組織による実施は適切ではない。したがって、出入国管理及び難民認定法を改正し、独立した難民認定機関(後述)を設置するとともに、難民認定手続(後述)のみを定める難民認定法を制定する(出入国管理法との分離)。

【2-2: 難民支援基本法の制定】

難民及び庇護希望者の自立促進のための生活支援を目的とした難民支援基本法(仮称)を制定する。同法には、生活支援の理念・枠組み、独立した難民支援機関(後述)及び難民支援センター(同)の設置を定める。

また、共生のための自立支援を基礎とする難民政策においては、外国人としての難民を保護するための法整備(難民を含む外国人一般を対象とした外国人差別撤廃法の制定など)も必要である。

【2-3: 自治体における難民支援条例の制定】

難民及び庇護希望者の自立のための支援は、自治体による施策との連携が不可欠であることから、関係する各自治体において、難民支援条例を制定し、より効果的な難民政策の実施を確保する。

3: 難民保護のための組織整備

【3-1: 難民認定委員会】

新たに制定する難民認定法に基づき、難民認定機関として難民認定委員会(仮称)を設置する。同機関は、独立した業務遂行を確保するために、国家行政組織法第3条に基づく機関とし、法務省が所轄する外局とする。同委員会委員は内閣総理大臣が任命する。

同機関の設置が困難な場合には、少なくとも独立した再審査(異議申出審査)機関(後述)をまず設置する。同機関も、同様に国家行政組織法第3条に基づき法務省が所轄する外局とする。同機関の構成員は内閣総理大臣が任命する。

【3-2: 難民再審査委員会】

上記難民認定委員会に、再審査(異議申出審査)のための機関として、難民再審査委員会(仮称)を併設する。独立した審査を行うために、同機関の構成員である委員を新たに選任し、内閣総理大臣が任命する。

【3-3: 難民支援委員会及び難民支援センター】

新たに制定する難民支援基本法に基づき、難民及び庇護希望者の支援機関として難民支援委員会(仮称)を設置する。同機関は、総合的な施策の実施及び独立した業務遂行を確保するために、国家行政組織法第3条に基づく機関とし、内閣府が所轄する外局とする。また、直接的かつ効果的な生活支援を目的とした難民支援センター(後述)を地域毎に設置する。

【3-4: 難民支援情報相談センター】

難民及び庇護希望者、難民関係諸機関、支援団体などの関係者の利用のために、難民保護や難民認定手続に関する一般的な情報(各国情報等も含む)、及び生活支援に関する情報提供などを目的とする難民に関するあらゆる情報を集積する機関として新たに難民支援情報相談センターを設置する(【4-2-8】【5-2-7】参照)。同センターは、前記難民認定委員会と難民支援委員会の共同運営による中央組織とする。情報システムは、ネットワーク化により国内各機関に共有される。

【3-5: 難民政策調整本部】

内閣法の改正などの必要な措置を講じることにより、現在の難民対策連絡調整会議を改組し、新たに難民政策に関する行政諸機関の連絡調整機関として、内閣府に難民政策調整本部(仮称)を設置する。同本部は、関係省庁、上記難民認定委員会、難民支援委員会に加えて、市民社会との協働の観点から、NGO/NPO、専門家、関係自治体などにより構成する。

【3-6: 難民庁設置の検討】

難民認定手続と生活支援の不可分性及び総合的な施策の実施の必要性の観点から、上記難民認定委員会及び難民支援委員会を統合した難民庁(仮称)の設置について、今後の検討課題とする。

第2部:各論

4:難民認定手続

日本の難民認定手続については、従来から様々な問題点が指摘されてきた。具体的には、難民認定数の絶対的な少なさの問題、申請期間制限と門前払いの根拠となる「60日ルール」の問題、再審査（異議申出）手続の実効性の問題、申請中及び認定後の在留資格をはじめとする処遇の問題、そして、申請者の収容の問題などが、改善を要する点として指摘を受けてきたところである。

2002年5月に起きた中国・瀋陽の日本総領事館での亡命（“駆け込み”）事件などをきっかけに、これらの問題点を含む日本の難民認定手続全体について各方面において見直しに向けた検討が行われているが、当協会においても、従来、直接に庇護希望者や難民への支援活動を行う過程で様々な具体的問題点を認識してきた。そこで、第4章においては、この問題点のうち難民認定手続に関する部分を具体的に指摘し、その対策を検討することとしたい。

まず、①難民申請段階についていえば、難民申請へのアクセスの整備の必要性を痛感している。日本の国際空港等に到着した庇護希望者が難民認定制度にアクセスすることは、現状では必ずしも容易ではない。国際空港等での各国語にした案内体制や案内文書等の整備、弁護士や NGO/NPO へのアクセスの整備等が行われる必要がある。②また、現状では国際空港等で難民申請希望を表明しながら上陸不許可とされて収容（・送還）される者や、申請中の生活維持に困難を来す者が少なからず認められる。難民申請を行った者に対する上陸許可、在留資格及び申請中の生活援助の付与の保障が行われるべきである。このことは、申請者の収容についてもこれを厳格に制限する基準が構築されることを意味する。③さらに、難民申請手続そのものにおいては、審査機関の独立性とその専門的能力の向上、審査過程の透明性、難民の置かれた特殊性を考慮した立証責任の軽減が実現されることが求められている。④そして、現在は原処分（以下「第1次処分」）と同一人である法務大臣に対する異議申出という制度で実施されている再審査手続も、それを実効化させるために、第三者機関によって行われる体制が構築されるべきである。⑤これらの過程を経て行われる第1次処分及び再審査にかかる処分に関しては、特に不認定の場合にはその理由が十分に開示されなければならないが、現状ではこれが明らかに不十分な状態であって、改善を要する。⑥そして、難民認定後には、難民条約第3章・第4章の趣旨を十分に実現できるだけの具体的保護措置が講じられなければならない。

上記の②⑥の点に関しては主として第5章で検討するが、本章では、それ以外の点を中心に、以下で個別に改善策を検討し、提言する。

4-1:難民認定法の制定とその理念

【4-1-1:難民認定法の制定】

前記【2-1】で述べたとおり、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）から難民認定関係の規定を分離して難民認定法を制定し、出入国管理法との分離を図ることにより、両者が別個の観点から実施される手続であることを明確にする。同法には、新たな難民認定手続とともに、独立した難民認定機関の設置を定める。

【4-1-2:難民認定法の理念】

新たに入出国管理規定から切り離して制定する難民認定法は、出入国管理業務からの独立のみならず、手続の透明性・専門性・公平性・独立性を確保する観点から制定されるものとする。具体的には、前記の難民認定委員会の設置を中核とした、独立性の高い新たな難民認定手続と審査体制を構築するとともに、その審査過程を透明化し、審査機関の適正な運営が外からのチェックによって担保される仕組みを作ることを基本理念として、具体的制度設計がなされるべきである。

なお、庇護希望者に対しては、不法入国、不法滞在等を理由にした逮捕、勾留等の身柄拘束をなすことができないという原則及び同理由による刑事手続を進めることができない(難民条約31条、入管法70条の2参照)という原則を難民認定法において規定し、併せて例外的に身柄拘束が許される場合を厳格に法定する。

【4-1-3:いわゆる「濫用」防止に関して】

難民保護の充実の必要性を指摘する意見に対しては、しばしば難民認定制度の「濫用」の危険性を理由とする反論がなされることがある。確かに、制度の「濫用」は、これを可能な限り防ぐ必要がある。しかし、「濫用」の防止を重視するあまり、難民の保護が十分に果たせない結果となればまさに本末転倒である。まず、最優先されるべきは実効的な難民の保護であり、それを満たした上で、できる限り「濫用」を防ぐ手段を講じるということが、難民条約が締約国に要請するところであることを再度確認する必要がある。

これとは別に、「濫用」の議論を行う際には、まず「濫用」の定義が共有されなければならない、ということも指摘したい。例えば、難民認定の処分がなされる前に「行方不明」となった申請者や、不認定処分後に「行方不明」となった者を機械的に「濫用」者に分類して議論がなされている場合が見受けられるが、後述するように現状の制度下では難民申請者の生活保障(支援)制度が未整備であって、しばしば長期化する申請期間中に住居を転々と移転せざるを得ない申請者が存在すること、難民認定申請中にも進行する退去強制手続の帰趨に不安や恐怖を抱き、あるいは難民不認定処分を受けたことに絶望するなどした結果として、収容及び退去強制を恐れて出頭しなくなる申請者が存在することなどを考慮する必要がある。これらの様々な個別事情を分析することなくして最初から制度を「濫用」する者として分類し、それを前提として議論を進めることは、難民保護の本質を見誤らせる危険を有すると考える。

【4-1-4:行政手続法の適用】

行政手続法第3条第10号の適用除外規定は、速やかに撤廃されるべきである。難民認定手続においても、「処分…に関する手続に関し、…行政運営における公正の確保と透明性(行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであること…)の向上を図ること(行政手続法第1条第1項)は、当然の要請である。むしろ、今般の難民認定手続の改善論議に、従来の難民認定手続につき公正と透明性が十分に確保されていないという指摘が多く含まれていることは、難民認定制度にこそ行政手続法の定める規制を及ぼすことが強く求められていることを意味している。

4-2:難民認定委員会及び難民再審査委員会

【4-2-1:難民認定委員会】

難民認定機関である難民認定委員会の設置については、【3-1】で述べたとおりである。

難民認定委員会は、第1次処分に至るまでの申請から処分までの手続全般を管掌する。また、【4-3-1】記載の身元確認事務と難民申請意思確認事務、【4-2-8】記載の「難民支援情報相談センター」を難民支援委員会(【5-2】参照)と共同運営する事務、そして、庇護希望者のアクセスを向上し、かつ、一般の人々に難民に関する理解を深めてもらうための広報事務を、司るものとする。

【4-2-2:難民再審査委員会】

再審査機関である難民再審査委員会の組織の概要については、【3-2】で述べたとおりである。

難民再審査委員会は、難民認定委員会が行った第1次処分の適否・当否を再審査し、再審査請求に理由があると判断する場合には、自ら難民認定処分を行う権限を有する。

【4-2-3: 難民認定委員会及び難民再審査委員会の委員の任命方法等】

【3-1】【3-2】で述べたとおり、難民認定委員会は国家行政組織法第3条に基づく機関として、法務省が所轄する外局として設置する。また、難民再審査委員会は、難民認定委員会に併設する。

そして、両機関の委員は、いずれも衆参両議院の同意を得て内閣総理大臣がこれを任命することとし、これにより人事面での独立性を高めるものとする。なお、両機関の委員の任命は別個に行い、再審査委員会の認定委員会に対する独立性にも配慮するとともに、委員の選定にあたっては、多元性及びジェンダーバランスを考慮する。

【4-2-4: <第1次審査>難民認定委員、難民専門調査員、事務局】

第1次審査においては、高度な専門的知識を有し、独立かつ公平な立場で、適正な難民認定手続を実施するという観点に立って、認定作業は法務大臣から独立し、内閣総理大臣から任命された「難民認定委員」によって実施されるものとする。具体的には、(第1次)審査は単独の難民認定委員がその審査を担当し、後述の難民専門調査官にも調査を指示しながら、認定作業を実施する形式とする。なお、難民へのインタビューは難民認定委員自らが行うものとする。また、難民認定委員は任務を行う中で、UNHCRの基準や同執行委員会の結論、各国の事例・判例を含めた国際的な動向にも精通し、認定の判断基準の構築にあたっては国際的な基準を積極的に考慮すること。

難民認定委員の調査を補佐するために、事務局に難民専門調査員を置く。難民専門調査員は、法務省入国管理局の人事からは完全に独立させ、全て専任とした上で現在の難民調査官よりも増員するとともに、十分な研修を行う。

各申請案件については、一人の難民認定委員がこれを担当し、1件あたり平均延べ1週間程度の時間を費やして必要な調査・審査を行う。したがって、年間350件の申請件数であることを前提とすると、7名の認定委員が必要となる。申請件数が増加した場合には、認定委員数を速やかに増員する。

処分は担当難民認定委員の意見を尊重して、難民認定委員会名でこれを行う。

また、難民認定委員や難民専門調査官が調査のためにも利用する難民支援情報相談センター(【4-2-8】参照)を整備するべきである。

【4-2-5: <再審査>再審査委員】

難民再審査委員会の再審査委員は、学者、国際機関職員及び弁護士等の法務省から独立した委員が加わった構成とし、また、事務局も第1次処分にかかる事務局と分離することにより、実質的にもその独立性を担保する。再審査は担当委員3名の合議制でこれを行い、処分は合議結果を尊重して委員会名で行う。

また、難民認定委員会と同様に、再審査委員会にも難民専門調査員を配置し、事務局も設置するが、これらについては、再審査の独立性の実効的確保の観点から、難民認定委員会から独立したものとする。

【4-2-6: 難民認定委員会・再審査委員会の通訳人】

難民認定委員等のインタビューの際に立ち会ったり資料を翻訳したりする通訳人の能力(言語能力、難民制度に対する知識・理解、本国情勢に関する基本的知識、通訳倫理)に関する資格制度を新設してその資質を客観的に担保する。また、東京外国語大学及び大阪外国語大学その他の大学と協力して、専門の通訳人の養成を実施するべきであり、通訳人登録後も一定期間毎に一定時間・内容の研修を義務づけ、これを怠る通訳人へ

の依頼を停止するべきである。さらに、通訳人の待遇(報酬)を、最低限、裁判所や検察庁の通訳待遇の水準まで改善し、人材の確保を行うべきである。

また、これとは別に、後日の訴訟等において通訳の適正が争われた場合にその検証を可能にするために、インタビューの録画・録音等による記録化が図られるべきである。

【4-2-7: 難民認定委員会及び難民再審査委員会の予算】

難民認定委員会及び難民再審査委員会の予算は独立してこれを計上し、かつ、予算の編成にあたってはその自主性及び独立性を尊重しなければならない。さらに両委員会相互間の独立性にも留意するものとする。

【4-2-8: 難民支援情報相談センター】

難民認定手続の審査及び処分レベル向上及び申請者の情報へのアクセスの向上の観点から、専門家による難民に関する情報を集積した難民支援情報相談センターが設置されるべきである。同センターは、難民支援委員会との共同運営による中央情報組織とし、日本や各国の事例(先例・判例等)、本国情報(本国調査は特に地域研究者との連携によって実施すること)、UNHCRのガイドラインや同執行委員会の結論、生活支援情報を含む難民に関するあらゆる情報を集積する。検索システム等は、ネットワーク化により各地域の難民支援センター(【5-3】参照)にも共有されるものとする。また、これらのセンターやシステムについては、申請者も、自由に利用・アクセスできるものとする。

4-3: 難民認定手続

【4-3-1: 難民申請①～入国・上陸時の難民申請と上陸許可・在留資格付与】

現在形骸化している一時庇護上陸許可制度(入管法18条の2)を十分に機能させるほか、難民申請を活動内容とした在留資格を新設することにより、成田空港等の国際空港等に到着した際庇護を求める者に対して、上陸許可と在留資格の付与を保障するべきである。

具体的には、また、国際空港等で、何らかの形で庇護を求めた者については、直ちに難民申請意思判断の専門部門(難民認定委員会【3-1参照】の出先機関とする。入国管理局の上陸審査部門から独立したものとし、難民認定委員会職員を配置する。)に移した上で難民認定申請の意思の有無を判断し、申請意思の存在が確認された者については、直ちに上陸審査部門において(原則として自動的に)難民申請を活動内容とする上記在留資格を付与して上陸を許可する。なお、この場合において、現行法の入管法5条の上陸拒否事由が当該庇護希望者について存在するとしても、やむを得ない特別の事情に限り、かつ、そのような事情の存在を入国管理局が難民認定委員会に対して証拠を付して明らかにした場合に限って上陸不許可が許されるにすぎないものとする。そして、この基準に従って上陸拒否が行われ、退去命令後に退去強制手続に移行した場合でも、後記【4-4-2】の基準が適用されるべきである。

他方、身分確認書類を所持していない者については、難民認定委員会が指定する施設において48時間を限度として身元確認及び必要な調査を行うことができるものとする。

また、上記難民申請意思判断部門における庇護希望の意思表示の有無の判断基準を定め、これを職員等に周知徹底するとともに、その判断の適正担保と後日の検証の容易化の観点から申請意思調査手続の調書等作成を義務づけるとともに録画・録音等の方策を講じる。なお、仮に現行制度下で運用される場合には、少なくとも上陸審査手続中の特別審理官の口頭審理については、その全過程の録画・録音等の方策が講じられるべきである。

さらに、前記のとおり、庇護希望者に対する不法入国、不法滞在等を理由にした逮捕、勾留等の身柄拘束をなすことができないという原則及び同理由による刑事手続を進めることができない(難民条約31条、入国法70条の2参照)という原則を、関係機関に周知徹底するべきである。

また、上陸審査場付近に、庇護希望者が十分に認識可能な難民申請手続に関する案内表示を明示するとともに、難民申請のパンフレットと申請書(多言語版)を常置する。加えて、多言語にした通訳の配置や少数言語を中心とした通訳人名簿の整備と緊急出動体制を整えるとともに、難民申請を支援するNGO/NPOや弁護士のリスト(多言語)を、上陸審査時等に庇護希望者本人に交付し又はその内容を通訳人を通じて本人に告知する体制を整えるべきである(これらの点は法令に定めを置くべきである。)

【4-3-2. 難民申請②～すでに日本在留中の者の難民申請】

すでに上陸して日本に在留中の外国人が難民申請を行うにあたって、現在の体制では、アクセスが必ずしも容易とは言えない。「60日」を徒過した案件でも、多くの場合には、申請場所や申請方法がわからなかったということが徒過の理由としてあげられている。

そこで、申請へのアクセスを抜本的に改善するとともに、出入国管理業務との分離を明確にするために、申請場所を難民認定委員会及び各地方自治体(従来、外国人登録事務で実績がある)に変更する。各地方自治体は、申請を受理し、直ちに一件書類を難民認定委員会に送付する。なお、各地方自治体等においても、難民申請関係書類の常置、通訳の手配体制、支援団体等や弁護士のリストの整備やその内容の告知の体制につき、【4-3-1】の国際空港等に準じた整備を行うべきである。

申請時に在留資格がある外国人の場合には、当該地方自治体は、申請受理後直ちに難民認定委員会に通知を行い、難民認定委員会は難民支援委員会(【5-2】参照)に通知を行う。通知を受領した難民支援委員会は当該申請者を支援する難民支援センター(【5-3】参照)を指定し、その指定を当該センター及び当該申請者に対して通知する。申請者が支援を希望する場合には、当該センターに入所することもできるが、支援を希望しない場合には在宅のまま手続を行うことになる。なお、難民認定委員会は、当該申請者が希望する場合には、同委員会所属の難民専門調査員を通じて当該申請者に対して難民申請者用の在留資格への変更手続を行う。

他方、申請時に在留資格を有しない外国人の場合にも、当該地方自治体は、申請受理後直ちにその事実を難民認定委員会に対して通知する。通知を受けた難民認定委員会は、当該申請者に対して身元確認施設へ直ちに外向くことを指示する。自力で身元確認施設へ外向くことが困難と認められる申請者については、難民認定委員会において、送迎や交通費支給等の方策を講じる。身元確認施設に申請者が出頭した場合には48時間を上限として収容した上での身元確認作業を実施し、その後直ちに難民専門調査員が難民申請者用の在留資格を付与する。他方、難民認定委員会から通知を受けた難民支援委員会は、上記身元確認作業の終了時まで当該申請者が入所すべき難民支援センターを指定し、難民認定委員会を通じて当該申請者に対して身元確認作業終了後当該センターに直ちに外向いて入所することを指示する。自力で当該センターへ出頭することが困難と認められる申請者については、当該センターにおいて、送迎や交通費支給等の方策を講じる。

【4-3-3: 申請期間制限】

いわゆる「60日ルール」(入管法61条の2)によって、原則として入国後60日以内の難民申請が要求され、これを徒過するとそれのみを理由に難民不認定とされてしまうのが現状であるが、申請期間徒過のみを理由に難民不認定とすることは、難民条約の「難民」の定義を締約国が独自に改変することを意味するものであるから、申請期間制限規定自体を廃止するべきである。

【4-3-4:在外公館における庇護希望者の取り扱い】

中国・瀋陽の日本総領事館での亡命(“駆け込み”)事件で明らかになったとおり、在外公館に庇護希望者が訪れた場合に備えて、少なくとも十分な調査と正確な判断を担保するシステムの整備と、調査の期間中在外公館において当該庇護希望者を滞在させる取り扱いの徹底が必要であることから、在外公館における庇護希望者の取り扱い要領を直ちに作成すべきである。また、同要領を作成するにあたっては、人道的見地を遵守するとともに、日本が難民条約、拷問等禁止条約その他の国際人権条約(【1-4】参照)につき間接的にでもその趣旨に違反するような結果を招くことがないようにする、という観点を第一とするべきである。併せて、在外公館において難民申請を受理するか否かについても、十分な議論を尽くして取り扱い要領に反映する。

【4-3-5:審査・処分手続の原則①～手続・判断過程の透明性】

難民認定手続及び再審査手続に対する判断については、適正な審査手続と審査内容と担保し、かつ申請者が審査や判断の適正につき不安や疑念を抱くことがないようにする観点から、審査や判断の過程を明らかにするとともに、弁護士や専門性を有する学者及び難民支援NGOの立ち会いも認める。後日、訴訟が提起された場合等には、審査や判断の過程を明らかにする文書や録画・録音体等を証拠として提出できるように客観的な記録化がなされるべきである。

【4-3-6:審査・処分手続の原則②～立証責任、立証基準】

難民は、一般的に証拠の持ち出し等が困難な状況に置かれていることが多く、かつ、避難国到着後も本国等から証拠を取り寄せることが関係者のさらなる危険を招来することが懸念される場合も多いということに鑑み、難民申請者に対して全面的かつ高い程度の難民該当性の立証を強いることによって難民に対して不可能ないし著しい困難を強いることのないように、その「灰色の利益」(UNHCR「難民認定基準ハンドブック」195～205項)の付与が明文化されるべきである。併せて、難民の主張・立証活動のために、弁護士やNGO/NPO等の援助を受けられる機会を保障するほか、本国情報を入手するための難民支援情報相談センター(【4-2-8】【5-2-7】参照)の利用を可能にするべきである。また、多くの難民の判断で主要な証拠となる、申請者本人の供述内容の信憑性の評価方法を確立しなければならない。

【4-3-7:審査・処分手続の原則③～処分における理由の明記・開示】

第1次処分及び再審査にかかる(第2次)処分においては、難民該当性に関する申請者の主張立証内容に対する評価(供述の信憑性評価や証拠評価等を含む。)及び本国情勢に関する評価等を具体的に処分通知書に記載し、申請者にこれを開示することにより、処分内容の適正及び申請者に対する説明義務が担保されるべきである。また、本人のプライバシーを損なわない限りで、一般にも公開されるべきである。

また、第1次審査の不認定処分(以下「第1次不認定処分」)に関しては、不認定理由の具体的開示により再審査手続を実効化させるという観点から、他方、再審査の不認定処分に関しては原処分(第1次処分)の見直しを実効化させるという観点から、それぞれ十分な理由記載がなされなければならない。なお、仮に申請期間規定(60日ルール)が直ちに廃止されない場合には、廃止までの間、申請期限徒過が不認定処分に影響を与えている事案においては、申請期限に関する起算点とその判断根拠、期限徒過に関する「やむを得ない事情」に関する評価内容をも具体的に記載し、開示されなければならない。さらに、難民認定処分の際にも、ある程度具

体的な認定理由を申請者本人あてに開示するべきである。また、本人のプライバシーを損なわない限りで、一般にも公開されるべきである。

【4-3-8:〈第1次審査・再審査〉審査期間、主張立証機会の保障】

審査期間の長期化を防止するために、申請から処分までの期間を法定する。ただし、拙速な処理となることを防止するために、審査体制の強化を同時に行うとともに、申請者側の主張立証の機会を保障するべきである。

具体的には、申請から第1次処分までの期間を「6ヶ月間」とする努力規定を置く。6ヶ月を超える場合には、6ヶ月毎に申請者本人及び代理人に対して、手続の進捗状況と遅延理由とを書面で開示するものとする。他方、申請者に対する不意打ちを防止するため、申請者に対して、主張・立証の提出期間を十分な余裕を持って告知し、またその期限において申請者が正当な事由(本国からの書類到着の遅延等)を示して期限の延長を求めた場合には、これを認めなければならないものとする。

再審査についても上記に準ずる。

【4-3-9:〈第1次審査・再審査〉弁護士・(申請者側)通訳人・NGOの関与】

前記のとおり、申請者が、その環境の面でも資力・能力等の面でも、自らの力による主張・立証が困難な場合が多く、援助を受ける必要が大きいことに鑑み、難民認定手続の全ての段階において、申請者が弁護士を代理人として選任する権利を保障し、手続の各段階において代理人選任権を告知することとする。また、国際空港の上陸審査場等に、申請案内とともに、弁護士・申請者用通訳人やNGO/NPOへのアクセスの案内と連絡体制(裁判所が勾留手続の際に行っている、当番弁護士制度の告知と依頼連絡と類似のもの)を整備すべきである。

【4-3-10:〈再審査〉審査の体制とその前提条件である原処分の体制】

前記のとおり、第1次不認定処分の際に具体的かつ詳細な不認定理由が書面で明らかにされなければならないものとするほか、第1次審査にかかる資料(供述調書、申請者提出資料、処分者側が判断の前提で収集した資料)一切を、再審査委員会に引き継がなければならないものとする。また、第1次審査にかかるインタビューについては、全てこれを録画又は録音し、再審査委員会に引き継ぐものとするべきである。そして、再審査の結果として原処分が維持される場合には特に、その具体的理由と、再審査における申請者の主張・追加立証に対する評価が具体的に示されなければならないものとする。

4-4: 申請中、訴訟係属中の在留資格及び退去強制手続との関係

【4-4-1: 申請中の在留資格】

申請者の地位を不安定にしないために、難民申請後少なくとも再審査手続の結果が出るまでの間は、前記の難民申請用の在留資格(あるいはこれに準ずる在留資格)を付与する。また申請後4ヶ月間は、移動の自由が確保された難民支援センター(【5-3】参照)に原則として入所することとする。その後は自立可能な申請者に対しては就労資格を、自立困難な申請者に対しては生活保護、これに代わる生活費・住居(費)・医療等の援助を付与し、又は引き続き難民支援センターへの居住を保障するものとする。なお、「濫用」を懸念する意見が出されることが予想されるが、「濫用」防止は、審査期間の短縮と、審査(真の意味での濫用事例の見極め)能力の向上によりすべきであって、保護を要する申請者が「濫用」を理由に保護対象から外されることがないようにする。

【4-4-2: 退去強制手続との関係】

現状では、難民申請中に(暫定的)在留資格を付与するシステムがないために、難民申請中にもかかわらず退去強制手続が開始され、収容されることもある。すなわち、退去強制手続においては現行実務上全件収容主義がとられているため、特に(第1次)不認定処分とほぼ同時に収容される事例が、従来から少なからず見られる。さらに、2001年秋のアフガニスタン難民の一斉収容の案件は、(第1次)審査中であるにもかかわらず収容されており、申請者が収容を恐れて申請を躊躇したり、落ち着いて立証活動に専念できないという事態をも招いているところである。

そもそも難民保護の最も基本であるノン・ルフールマン原則(難民条約33条)に向けての難民認定手続と、本国への強制送還を原則とする退去強制手続が並行して進められる点に矛盾があるといわざるを得ない。

そこで、難民申請中(再審査(異議申出審査)中も含む。)は、退去強制手続を停止し、申請中には収容されることがないことを保障するべきである。そして、何らかの事情で収容が先行した事例については、難民申請後速やかに仮放免又は特別放免により身柄拘束を解くと同時に退去強制手続の進行を停止するべきである。

なお、再審査による不認定処分がなされた場合には、同処分の告知日から1ヶ月後に申請者用の在留資格は終了する。この1ヶ月間には自主出国することができるものとする。

【4-4-3: 訴訟係属中の在留資格】

申請者用の在留資格の終了までに難民不認定処分の取消請求訴訟の提起がなされた場合には、速やかに別の在留資格(具体的には、「短期滞在」在留資格に、就労のための資格外活動許可を付したもの)への変更許可を行う。申請者用の在留資格の終了後に取消訴訟が提起された場合(現行の行政事件訴訟法上の出訴期間は3ヶ月間)、いわゆる特別受理の手続により、申請者用の在留資格の終了日に遡って、上記に準じた在留資格変更手続を行うものとする。訴訟係属中の者への在留資格及び資格外活動許可の付与については議論があるところと思われるが、訴訟中も最低限の生活の維持は必要であることと、その維持が裁判を受ける権利の実質的保障にも関わることから、上記程度の地位を保障することは避けられないと考える。

5 難民生活支援

日本においては、これまで、難民に関わる議論や検討はもっぱら認定手続を対象に行われてきたと言っても過言でない。難民及び庇護希望者の生活支援や権利一般(以下、本章ではこれらを総称して「難民生活支援」と表記する。)に関しては、在留資格及びそれに関連する移動の自由の制限(拘禁や収容)という問題を除いては、ほとんど議論の対象とされず、検討は進んでいないままであった。そのため、難民認定を受けた後や難民認定申請の結果が出るまでの数年間にわたって、生活のために不可欠な経済的・社会的権利や支援さえ受けることができないままにいる者の存在が指摘されながら、抜本的な解決が図られないままに推移してきている。

このような日本の現状を踏まえ、2001年3月、国連の人種差別撤廃委員会は「すべての(条約)難民が、このようなサービスを平等に受けることができるよう確保するために必要な措置をとることを勧告する。」「すべての庇護希望者が特に、十分な生活水準及び医療についての権利を有するよう確保することを締約国(日本)に勧告する。」と最終所見を発表した。この指摘内容は、2002年5月に起きた中国・瀋陽の日本総領事館での亡命(“駆け込み”)事件を機に難民政策の見直しが行われる中、自民党が「わが国の取るべき難民対策の基本的な方針」(同年7月30日)として、公明党が「難民対策の見直しに関する政策提言」(同年7月2日)として、さらに民主党が「国内難民認定・生活支援中間まとめ」(同年8月1日)として、それぞれ発表した難民政策方針においても反映されているところである。

このような動きの中で、日本政府は同年8月7日、難民生活支援も内容として含む「難民対策について」を閣議了解し、これを受けて政府関係者のみの構成による連絡調整会議を設置した。1981年難民条約加入(82年発効)後初めて、難民生活支援に向けた動きが始まったことは歓迎すべきことであろう。しかし、難民条約加入後20年間にわたって忘れ去られてきた権利を当事者が現実享受できるまでには様々な具体的施策が必要であることは明らかであり、閣議了解による調整会議の設置はその実現に向けた第一歩を踏み出したにすぎないというべきである。

昨今の「男女共同参画社会基本法」、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法」、「ホームレスの自立の支援等に関する臨時措置法」等の成立にみられるように、社会的弱者の権利を実質的に確立するためには、法整備と専門家による具体的政策の立案及び政策実施過程への専門家の参加が不可欠であることは、今や共通の認識になりつつある。他方、行政改革や地方分権の時代において、地域社会や地方自治のあり方が問われる過程でも、市民と企業や NGO/NPO などの民間団体の施策への参画及び政策の連携が21世紀社会の必要不可欠な要素であることが認識されている。

このような時代の流れは、難民生活支援問題を考える際にも、当然反映されなければならない。難民を隔離するのではなく住民としてとらえるという視点は、難民生活支援においても常に意識されるべきである。そのような視点に基づいて、専門家による立案と実施及びモニタリング、事業の開拓等を地域社会で行うことによって地方自治体内や地域での交流を推進し、地域に応じた問題解決能力を育成することができるであろう。また、関連する政府機関と地域社会との協力関係の構築及び責任の所在・意思決定の明確化を通じて、市民や民間団体の参加の機会と地域社会でのセーフティネットの構築を積極的に行う必要があると言える。

以上の視点から、①実務家や識者などの専門家の参加による難民支援基本法(仮称)の制定、②これに基づく具体的政策の立案、提言を行う難民支援委員会(仮称)の設立、③地域にある様々な機関(公共職業安定所、保健所、福祉事務所、入国管理局等)や NGO/NPO、民間支援団体等との連携・協力を通じて、必要な支援を地域で実施する難民支援センター(仮称)の設置(支援委員会が評価を実施)を実現することによって当事者や地域社会にとって真に必要な実質的支援や体制が確立できるものとする。

最後に、難民生活支援を考える上で重要な点として触れておきたいのが、難民認定手続との関係である。

難民認定を公正・透明な手続として確立し、審査の長期化を回避しない限り、難民への効果的な支援活動はできないと考える。他方で、申請期間中や認定後の生活支援の確立は、適正な難民認定手続の前提となる。したがって、難民生活支援制度の整備は、難民認定制度の整備と並行して進められなければならない。

5-1: 難民支援基本法の制定とその理念

【5-1-1: 難民支援基本法の制定】

難民及び庇護希望者の生活を支援することを目的とした難民支援基本法(仮称)を制定する。同法には、生活支援の理念・枠組み、独立した難民支援機関(後述)の設置を定める。

【5-1-2: 難民支援基本法の理念】

難民生活支援基本法の制定にあたっては、【1-2】で述べたとおり、「当事者性」、「非差別性」、「総合性」を基本原則として留意するとともに、手続の透明性・専門性・公平性を確保するものとする。

【5-1-3: 難民支援に定められるべき支援内容】

施策の推進にあたり、以下の支援内容が盛り込まれなくてはならない。

1: 情報、法律支援

1) 情報へのアクセスと提供

情報には以下の要素が含まれる。

- ・出身国情報及び難民認定手続、法的地位についての情報
- ・日本での日常の生活についての情報

情報は、本人の理解できる言語で書かれている文章等でなければならない。

また、非識字者への支援がなされなくてはならない。

2) 通訳提供(通訳へのアクセスを含む)

3) 法律支援(法律扶助制度や弁護士へのアクセスと提供)

2: 最低限必要な支援

4) 居住の提供

居住の提供には以下の要素が含まれる。

- ・緊急避難一時施設(シェルター)
- ・必要な期間、継続的に住むための居住施設

身柄の拘束(拘禁)は居住の提供にはあらず、居住の提供の際には移動の自由が認められなければならない。

5) 金銭的支援

難民及び庇護希望者が貧困状態に陥り、場合によっては生命の危険におかされることがないよう食費その他日常生活に必要な物品代等の手当の支給がされるべきである。支援金は必要な者に迅速に実施する必要がある(即日支援が可能な体制)、手当の支給にあたっては日本人と同等の水準(生活保護等)で、かつ可能な限り現金によってなされるべきである。

6) 健康診断を含む十分なヘルスケアの提供

ヘルスケアが受けられるべきであり、感染症の予防の観点からも健康診断がなされるべきである。難民に特有と言われる自国での迫害・拷問経験及び戦闘等の体験に起因する身体的、精神的な症状(罪悪感や家族の心配、送還の恐怖などの未来への不安感、新たな文化への適応問題等も含むいわゆるトラウマが典型)へのカウンセリングなどの特別の治療が提供されるべきである。また、「特別な配慮が必要な者」(後述)に対する医療サービスの提供がなされるべきである。

7) 日本語 / 言語トレーニング

日本語(言語)を理解する能力は、地域住民と良好な関係を築き、仕事を探し、住居を確保し、健康状態を維

持するというような日常生活のあらゆる事項について不可欠な要素であるため、言語のトレーニングのサービスが付与されるべきである。

8) 就労の斡旋(就労に関する情報提供も含む)

就労の実現にあたっては、本人の能力や希望に適した就労斡旋が行われるべきである。

9) 教育

子どもは、できるだけ早い段階から教育制度を利用できなければならない。また、難民及び庇護希望者の中には祖国において迫害ゆえに教育を受けることができなかつた者も含まれている。成人であつても教育を必要とする者へのサービスが付与されるべきである。教育を受けることにより受け入れ社会からの排除を防ぎ、自立を促進することができる。

3: 法的地位

10) 在留資格の付与

難民及び難民申請中の者に対して在留資格を付与する。収容された後に難民申請をした者(前記のとおり仮放免・特別放免で)以外の全ての難民申請者には、申請者用の在留資格を付与しなくてはならない。また、難民申請者の置かれた状況に適した新たな在留資格の新設も検討するべきである(【4-4-1: 申請中の在留資格】)。

11) 就労の許可

就労は上陸後可能な限り早期に認められるべきである。就労は受け入れ国の財政負担を軽減し、自立を促進し、社会からの排除を防ぐ。就労が認められない場合は居住、支援手当、ヘルスケアなどの生活の保障が全員に対してなされるべきである。

4: その他の生活支援

12) 特別なニーズへの支援提供

保護者のいない子ども、拷問被害者、高齢者、障害を持つ者、妊婦を含む女性、日本国内において同国籍者が少数な者や難民であることから同国籍者からの支援を得られない者(マイノリティ)等に対しては個別のニーズに応じた支援を提供する必要がある。

13) 宗教・文化への配慮

14) 家族の再統合(家族統合)の促進

難民の家族呼び寄せには難民の特殊性に配慮し、呼び寄せ支援が実施されるべきである。家族の再統合は、できる限り促進されるべきである。

5-2: 難民支援委員会

【5-2-1: 難民支援委員会の組織】

新たに制定する難民支援基本法に基づき、難民及び庇護希望者の支援機関として難民支援委員会(仮称)を設置する。同機関は、総合的な施策の実施及び独立した業務遂行を確保するために、国家行政組織法第3条に基づく機関とし、内閣府が所轄する外局とする。

【5-2-2: 難民支援委員会の構成】

難民支援委員会は、委員長及び委員(少なくとも委員長を含め5名以上)をもって構成する。委員は難民の生活支援に関し優れた見識を有する者のうちから内閣総理大臣が任命する。難民支援委員会委員は、研究者、NGO/NPO、ソーシャルワーカー、弁護士などから選出し、ジェンダーバランスに配慮することにより社会の多元性を確保しなければならない。また、委員には難民支援センター長(後述)の中から選出された代表1名を含む。委員会は難民及び庇護希望者の意見を聴く機会をもつことに努める。

【5-2-3: 難民支援委員会の事務局】

難民支援委員会には、その業務を行うために事務局を置く。事務局職員は、NGO/NPO 職員、ソーシャルワーカー等から採用し、ジェンダーバランスを配慮し、社会の多元性を反映した職員構成となるようにする。また、

事務局職員の中に、調査や事業開拓、研修企画などの専門性を必要とする難民生活支援に関する調査官や担当官を養成するための研修プログラムの整備や実施、確保しなければならない。また難民の専門的識見又は経験を有する通訳要請職員を置き、各難民支援センターの通訳人の研修や養成、評価を実施する。

【5-2-4:難民支援委員会の予算】

難民支援委員会は、同委員会及び難民支援センターの予算を独立して計上し、かつ予算の編成にあたっては、難民支援委員会及び各難民支援センターの自主性及び独立性を尊重しなければならない。

【5-2-5:難民支援委員会の機能】

難民支援委員会は以下の機能を備えるものとする。

(1) 支援方針の立案 及び相談の実施:

- ① 難民への支援事業に関する「条約難民支援基本方針」の策定、難民支援センターの運営・事業に関する「庇護希望者支援基本方針」の策定を通じ、施策の具体的立案を行う。
- ② 難民支援センターとの協働事業についての促進及び評価、見直しを行う。
- ③ 支援に従事する職員、関係者、また支援者等への研修の計画及び実施を行う。
- ④ 難民認定委員会と共同で難民支援情報相談センター(【5-2-7】参照)の運営の基本方針の策定及び具体的立案、相談の実施を行う。

(2) 調査、提言:

難民支援委員会は支援及び事務を遂行するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、監視又は調査に必要な資料その他の資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。また、難民支援委員会は必要があると認めるときは、国及び関係行政機関、地方自治体等に対し、政策の提言を行わなければならない。

(3) 広報及び研修:

難民支援委員会は、難民及び難民の生活に関する市民の関心及び理解を高めるため、教育及び意識喚起に関する広報事業の実施及び促進に努めなければならない。また、人材の研修及び広報のために必要な国際的な難民の保護を理解、推進するために難民の保護を目的としている国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)をはじめとする国連機関とも連携し、協力しなければならない。

【5-2-6:難民支援委員会の業務】

難民支援委員会は、各難民支援センター(仮称)及び関係者との協働によって以下の事業を実施しなければならない。

(1) 難民支援センターの実施事業の評価及び見直し

- ・少なくとも年に2回、各難民支援センターの代表者の参集を得た会合(以下、「支援センター代表者会合」)を開き、実施状況、情報の共有に努める。ただし、同会合の内容及び運営方法等については、各難民支援センター代表者の意見を尊重してこれを決定するものとする。

加えて、同会合で難民支援センター長の中から代表を毎年度1名選出し、代表者は難民支援委員会との協力・連携を推進する。

- ・難民支援委員会は、難民支援センターの実施事業等の運営状況につき、難民及び難民申請者、また関係団体から定期的に、及び随時に、意見を聴取するものとする。同委員会が、難民支援センターの実施事業等に関して改善すべき問題点を把握した場合には、支援センター代表者会合においてこれを報告して

必要な協議する。なお、緊急の要すると同委員会が判断した場合には、支援センター代表者会合に報告するに先立って、同委員会は当該センターに対し改善命令その他必要な措置を講ずるものとする。

(2) 難民支援方針【5-2-5】(1)の①、②、④の見直し

- ・難民支援委員会は、難民支援方針を定期的に見直すものとし、見直しの際には、難民及び庇護希望者、難民支援センターの代表から意見を聴取し、現場のニーズにするものとする。また、難民支援情報相談センター【5-2-7参照】の方針の見直しは、難民審査委員会との共催において実施する。

(3) 報告

- ・年毎に委員会の活動内容、委員会及び委員会事務局の構成、活動支援状況、予算及び決算、特記すべき事案の具体例等を盛り込んだ年次報告書を作成し、国会へ提出する。

(4) 各難民支援センターの規模及び設置場所の選定と事業委託の承認

- ・難民支援センターの規模(地域コミュニティにとって受け入れられやすい規模等)の設定
- ・難民支援センターの設置場所(大都市と大規模国際空港の近辺等)の検討及び設置事業。
- ・難民センターの事業を委託する NGO/NPO の選定と承認。

(5) 各難民支援センターへの入所対象者の振り分け

- ・難民認定委員会と連携し、難民申請を行った者の各難民支援センターへの振り分けを実施する(【4-3-1】参照)。
- ・入所先を指定する際、家族と一緒に暮らせるよう最大限の配慮を行うものとする。

(6) 調査及び研究事業

- ・難民の生活支援又は難民保護に関する調査(海外調査も含む)と研究。

(7) 難民支援事業の推進

- ・難民支援基本方針を遂行するために必要な高等教育や技術訓練等に関する難民支援事業の開拓。
- ・当事者のニーズに十分に配慮した事業開拓をすることを前提とし、各難民支援センターで実施される事例なども反映できるよう支援センター代表者会合等での連携を図る。
- ・難民支援センター及び難民支援情報相談センターで通訳人となる者への研修、養成を実施する。難民支援委員会は通訳人との間で守秘義務等の契約を結ぶ。

【5-2-7:難民支援情報相談センター】

【4-2-8】で記載したとおり、難民及び庇護希望者、また行政の窓口担当者や支援団体などの関係者が活用できる難民保護や難民認定に関する情報、及び生活支援に関する情報の収集と発信及び情報提供を実施する中央機関として難民支援情報センターを設置する。難民支援情報相談センターの設置及び運営については難民認定委員会と難民支援委員会が共同で行うものとし、両委員会共同で運営の基本方針の策定及び具体的立案等を行う。

5-3:難民支援センター

【5-3-1:難民支援センターの組織】

難民支援委員会は「条約難民支援基本方針」、「庇護希望者支援基本方針」に基づき、難民及び庇護希望者への直接支援及び自立の支援を実施する機関として難民支援センターを地域に設置する。直接的かつ効果的な生活支援を目的とした同センターは、多様なアクターの参加や地域との共生が不可欠であるため、地域のコミュニティにとって受け入れやすい実情に応じた規模でなくてはならない。地域によって異なるが、30人以下の規模で検討することが望ましい。難民支援委員会から承認・委任を受けた NGO/NPO 及び民間支援団体が

管理、運営を行う。

【5-3-2: 難民支援センターの構成】

難民支援センター長は難民の生活支援に関し優れた見識を有する者のうちから難民支援委員会が任命する。センター会合及び理事会の情報は一般に公開する。少なくとも年に2回、各難民支援センターは支援センター代表者会合(【5-2-6(1)】参照)に参加し、実施状況、情報の共有に努める。また、各難民支援センター長は、同会合内容及び運営方法等につき、各センターの実情を反映すべく意見を述べ、またその運営に積極的に参加する。加えて同会合で難民支援センターの代表を毎年度1名選出し、代表者はその年度、難民支援委員会のメンバーとなる。

【5-3-3: 難民支援センターの職員の専門性・多元性の確保】

難民支援センターには、その業務を行うために事務局を置く。事務局職員は、職務の遂行に必要な専門的識見又は経験を有する地方自治体の職員、NGO/NPO 職員、ソーシャルワーカー等から採用し、ジェンダーバランスに配慮し、社会の多元性を反映した職員構成となるよう配慮する。加えて、地方自治体等からセンターに移行ないし出向、又は退職後に再就職する職員は常に定数の半数以下にとどめ、その他は NGO/NPO、ソーシャルワーカー等の支援活動経験者等から採用するものとする。また、事務局職員の中に、専門的識見又は経験を有する通訳人を置く。通訳人は難民の置かれている立場を理解し、難民支援委員会と守秘義務等についての契約を結ぶ。

【5-3-4: 難民支援センターの入所対象者・非対象者】

(1) 対象者

- 1: 庇護を求めた時点で就労することのできる在留資格を有していない者。日本ですぐに自立した生活を始めることに困難が認められ、かつ入所を希望する者。
- 2: 難民及び庇護希望者で緊急に避難場所が必要な者のうち、自治体にある一時保護施設等を迅速に利用できない者。

(2) 非対象者

- 1: 庇護を求めた時点で就労資格を有するかもしくは留学等の在留資格で日本での生活を既に行っている者、家族が既に日本で生活し、住居の確保がされてなど自立した生活をする事ができ、センター入所を希望しない者。
- 2: 難民認定手続の再審査で不認定通知が出された者
※ただし、難民認定審査が第2部5章: 難民認定手続の提案のとおり機能することを条件とする。

【5-3-5: 入所期間と入所規定】

入居期間は原則として最長半年間とする。

入所後4ヶ月を経過した時点より難民申請者は求職活動を行うことができる。また、希望者は難民支援センターにおいて求職についての支援を受けることができる。就職が決定した者は就労資格を付与され、退所をすることができる。ただし、就労が決まらない、又は病気等特別な理由により退所が困難な場合は、当該支援センター長が、改めて退所期限を設けて入所期間を延長することができる。

入所中の移動の制限はない(外部に出ることができる)。基本的に就寝はセンターで行うが、外泊希望者は届け出を提出する。また入所中は必要な場合等を除き就労することはできない。

【5-3-6:各難民支援センターの入所中の支援】

各難民支援センターの事務局職員(【5-3-3】)は、入所人数に応じて適切な人数を確保しなければならない。

以下の支援内容を提供する。また支援の実施においてはできる限り母語で理解ができるよう通訳を配置し、地域にある資源を積極的に活用する。

(1) 宿泊施設:

移動の自由を確保された、宿泊施設を提供する。

(2) 生活手当:

食費と生活費の提供。

(3) ヘルスケア:

入居時に健康診断を行う。また、必要な場合は継続して治療が必要な者は提携する外部医療機関での診察・治療を行うことができるようにする。

(4) ガイダンス、相談サービス、情報誌「ガイドブック」の提供:

入居にあたっての説明(ガイダンス)。日本での生活・社会適応のための説明会の実施。「ガイドブック」などを通じての情報提供、個々のニーズを聞き取った上で、個々の自立計画の策定及び実施。

(5) 資料室、自習室:

難民申請者が自身の迫害に関する資料を集められるようパソコン・新聞・雑誌などを配置した部屋を設置する。また、難民申請者が日本語等の学習を行うことができる部屋を設置する。

(6) 職業訓練・日本語教室(基本的にセンター外で提供する):

希望者に対して日本語教育と職業訓練(パソコン等)を無償で受ける機会を保証する。日本語教育の受講にあたっては地域の日本語学校や夜間中学校と連携し、また職業訓練については地域の職業訓練学校と連携して行うことが望ましい。

(7) 法律相談支援:

法律扶助制度を活用した弁護士による法律相談の提供。難民支援センターは法律相談に際してプライバシーの確保された部屋を設置する。

(8) 求職情報・支援:

ハローワークの活用、センター独自の雇用先開発により求職情報を提供する。必要があれば希望する就職先へ同行し、通訳・説明等を行う。

(9) 保育施設:

親の庇護希望者(難民申請者)が他の入居者と同等にサービスを受けられることができるように就学年齢に達していない子どものための保育サービスを提供する。

(10) 宗教・文化的活動:

難民の属している宗教に関する活動や文化活動を尊重し、地域にある宗教施設等を紹介する。

(11) 教育:

就学年齢の子どもへの義務教育を保障し(基本的にセンター外で提供する)、かつ教育を望む成人の難民申請者へ対しても夜間中学校への通学等を通じて教育を受ける機会を提供する。

【5-3-7:各難民支援センター退所後の相談事業】

難民申請者が居住する地方自治体や公共施設等において支援が実施されるために、難民支援センターの

職員が庇護希望者と当該自治体との橋渡しを行なう。難民に関する情報提供やソーシャルワーク等の相談窓口となり能力の向上に努める。各難民支援センターを退所後、庇護希望者で引き続き最寄りの受け入れセンターでの支援の必要性があると判断した場合に限りセンターから情報や支援を受けることができる。

【5-3-8:各難民支援センターでの条約難民への支援】

各難民支援センターでは、条約難民への相談窓口を設置し、難民認定された者に対し、難民支援委員会が策定した「条約難民支援基本方針」に基づき、認定直後にガイダンスを実施し、情報の提供を行い、継続した支援を行う。加えて難民が居住する地方自治体や公共施設等において支援が行われるために難民支援センターの職員が橋渡しとなり、あるいは難民に関する情報提供やソーシャルワーク等の相談窓口となることによって、当該自治体等の支援能力の向上に努める。