

ウクライナ難民の受け入れから考える — より包括的で公平な難民保護制度とは

2022年3月25日
認定NPO法人 難民支援協会

昨日、日本政府はウクライナからの避難民を受け入れると表明しました。迅速な受け入れ表明と受け止めています。一方、現在日本には、様々な国や地域から紛争や迫害を逃れ、難民として保護を求めている人々がいます。

▼ウクライナだけでなく、紛争や人権侵害を理由に他の国や地域から逃れた方々も、国際的な基準に沿った難民認定などにより安定した在留資格を付与され、収容や母国への送還のおそれなく、人間としての尊厳を回復し、安心して暮らしていくことが必要です。

Japan Association
for Refugees

同時に、難民として日本に逃れてくる人々にとって、言葉や文化の違いにじみ、働いて生活を成り立たせるのはとても厳しいことです。また難民となった理由である母国での紛争や迫害の状況が、短期間で改善する見通しはないことが想定されます。

▼日本に受け入れられた人々に対して、長期的な見通しをもって日本で安心して暮らしていくよう、衣食住の確保や医療へのアクセスをはじめ、日本語学習・子どもの就学などの生活支援、安心して働けるための就労支援等、包括的な定住支援を行うことが必要です。

Japan Association
for Refugees

(3月3日の難民支援協会Twitter発信より)

ウクライナからの避難民の受け入れが日本政府によって表明され、就労可能な「特定活動1年」の在留資格の付与¹や、省庁横断的な連絡調整会議²の設置などが発表されました。これまでにない迅速な意思決定で、日本に受け入れられたウクライナ難民が、長期的な見通しをもって日本で安心して暮らしていくよう、包括的な定住支援が今後も検討されることを期待します。

同時に、現在日本には、様々な国や地域から紛争や迫害を逃れ、難民として保護を求めている人々がいます。今回のような保護の広がりを日本における難民受け入れの基盤ととらえ、難民認定制度の改善や、庇護を希望する全ての人を包括した支援制度の確立につなげる必要があります。

昨年度、難民支援協会が支援を行った難民の出身国は50以上にのぼります。2021年、アフリカだけでも複数の国でクーデターや紛争が発生したことなど日本ではあまり報じられない世界情勢があり、「自身の母国の問題が世界から見放されている」と嘆き憤る難民の方々を日々目の当たりにしています。

日本の難民認定制度には様々な課題があり、難民として認定されるべき人が認定されないままに、安定した法的地位を得ることなく暮らし、収容や送還のおそれ直面する場合も少なくありません。公的支援が不十分で、明日の衣食住や医療アクセスへの不安も抱える中、中長期的な展望を描くことはできません。

本来、人の命は出身国や地域によって選別できないはずです。包括的で公平な難民保護制度の確立に向けた日本政府の取り組みとして、難民支援協会は、以下の3点を提案します。

1. 国際基準に則った難民認定基準の策定

日本をはじめ難民条約に加入する国は、条約上の難民の定義³に基づき難民認定を行っています。難民条約は今から70年以上前に採択された条約ですが、その後の世界情勢や人権規範の変化を踏まえた難

¹ 出入国在留管理庁「日本に在留しているウクライナのみなさんへ」

https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/ukraine_support.html (2022年3月17日閲覧)

² 内閣官房「ウクライナ避難民対策連絡調整会議」

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ukraine_hinanmin_taisaku/index.html (2022年3月23日閲覧)

³ 第1条A(2) 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って、その国籍国の保護を受けられない者また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

民定義の解釈の発展により、保護対象の広がりを見てきました。しかし、日本では難民条約の限定的な解釈により、難民として認定されるべき人が、認定されていない状況にあります。

現在、政府は「難民該当性に関する規範的要素の明確化」を策定中としています。2021年7月にUNHCRと入管庁が交換した協力覚書⁴では、新たな協力の例として、この「明確化」に対してUNHCRが意見を提示することが示されました。条約上の難民の定義に用いられる用語の解釈をUNHCRの意見を反映させる形で明らかにし、硬直した日本の難民認定基準を発展させる機会として「明確化」が実施される必要があります。

【紛争から逃れた人への難民条約の適用】

国際基準に則った難民認定を行わない姿勢は、今回のウクライナのように、紛争から逃れてきた人を保護するにあたっても、問題とされてきました。例えば、シリアでの内戦から逃れてきた方々は他国では広く難民認定されていますが、各国と比較すると日本で難民認定された方は少数です。

シリア出身者の難民認定状況⁵（2011～2020年）

	難民認定数	決定数	難民認定率
ドイツ	440,595	718,240	61%
フランス	10,979	27,001	41%
イギリス	10,747	12,628	85%
アメリカ	4,873	5,803	84%
カナダ	4,322	4,653	93%
オーストラリア	650	829	78%
日本	22	98	22%

決定数＝難民認定や不認定等の結果が出た人の数

出典：UNHCR Refugee Data Finder、全国難民弁護団連絡会議データから作成⁶

UNHCRは「難民条約は国際的または国内的武力紛争やその他の暴力から逃れる者を保護する⁷」とし、各国における審査にあたっての指針⁸を示しています。この指針に照らして日本の難民認定基準を見直すにあたっては、特に以下の点が重要です。

①限定的な「迫害」解釈の見直し

⁴ 出入国在留管理庁「UNHCRとの協力覚書（MOC）の交換について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001353095.pdf>（2022年3月22日閲覧）

⁵ 補完的保護数（日本においては人道配慮による在留許可数）を含めた庇護率は下記の通り：オーストラリア78%、カナダ93%、フランス86%、ドイツ94%、日本98%、ニュージーランド89%、イギリス86%、アメリカ84%。人道配慮による在留許可とは、難民とは認められない場合に、本国情勢等を踏まえて特別に在留を認める制度。ただし、その基準は明確に定められておらず、人道配慮による在留許可の対象者への権利保障や支援は、後述の通り、条約難民と比べて限定的である。

⁶ 難民認定率は、その年の認定数を、同年の認定数と不認定数の合計で割った百分率として算出しています（日本については、法務省発表データから「認定数÷（処理数合計－申請/不服申立てを取り下げた者等の人数）」として算出。各國については、UNHCR Refugee Data Finder掲載データ項目から Recognized ÷ (Total decisions – Otherwise closed)として算出）。認定数をその年の「申請数」で割った数値を認定率とするのは、申請から認定結果が出るまでの差分が反映されていないため比較として正確ではなく、国際的に上記の算出方法が採用されている。

⁷ UNHCR “A guide to international refugee protection and building state asylum systems Handbook for Parliamentarians N° 27, 2017” <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>（2022年3月17日閲覧）

⁸ UNHCR「国際的保護に関するガイドライン12：1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)および／または1967年難民の地位に関する議定書および難民の地位に関する地域的文書における定義における武力紛争および暴力の発生する状況を背景とした難民申請」https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Guidelines-on-International-Protection-No.12_JP.pdf（2022年3月17日）

難民定義における「迫害」について、UNHCR は

「生命、自由その他の重大な人権の侵害の脅威は、1951 年条約の難民の定義における迫害に該当する。また、より小規模な態様の危害であっても、累積すると迫害に該当しうる。差別についても、当該差別により、当該対象者にとって耐え難いまたは相当程度の不利益をもたらす場合には、迫害の水準に達することになる（中略）また、どのような事情が迫害に該当するかは、当該申請者の性別、ジェンダー、意見、健康状態、感情および心理構造といった個別の事情にも依拠することになる⁹」

としています。一方で、日本では「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¹⁰」との解釈が繰り返し示されています。申請者1人1人の事情や、構造的な要因を考慮せず、迫害の程度に必要以上の過酷さや身体的であることを求める判断が行われており、解釈の見直しが必要です。

② 「個別把握」を求める解釈の見直し

迫害を受ける「おそれ」の判断にあたり、UNHCR の基準では、

「難民条約は、難民が迫害の対象として「個別に把握 (singled out)」されなければならないとは提唱していない。難民が有する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は、その他多くの者によって共有されることがある¹¹」

ことが明言されていますが、日本政府は「ある国の政府によって民族浄化が図られていることが明らかであるような場合はともかく、そうでなければ、当該政府が特に当該人を迫害の対象としていることが明らかになるような個別的で具体的な事情があることを要するものと解すべきである¹²」としています。紛争から逃れた人などに対して、迫害の対象であることが明らかになるような個別的な事情を求ることは、難民認定の対象を狭める誤った解釈です。

③ 迫害を受ける理由は「寄与要因」であれば足りること

難民条約が示す迫害を受ける5つの理由（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）について、UNHCR は

「条約上の事由は、単に寄与要因 (contributing factor) であることで足りるものであり、迫害を受けるおそれの主要なまたは唯一の原因である必要はない¹³」

としています。迫害を受けるおそれの主要な原因ではなくても、そのおそれに寄与する要因のうちに、難民条約上の迫害の5つの理由が含まれていれば、因果関係を認めるということです。

⁹ 前掲注8パラグラフ11。下線は難民支援協会による。

¹⁰ 2018年3月20日東京地判 https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/331/088331_hanrei.pdf など。この事案では、2012年に日本に逃れて難民申請を行ったシリア出身の4人について、2013年に出された難民不認定処分の取消が争われた。反政府デモに参加していたことなどを理由に難民認定を求めるも、原告側が敗訴となり、2018年10月25日の東京高裁にて控訴棄却とされた。

¹¹ 前掲注7。

¹² 前掲注10。

¹³ 前掲注8パラグラフ34。

条約上の理由と迫害の原因が無関係¹⁴でない限り、因果関係が成立するとされている点は、紛争から逃れた人の難民認定¹⁵や、補完的保護との関連を検討するにあたり、重要な点です。

上記に挙げた解釈は、紛争だけではなく、様々な状況から逃れた人を認定するにあたっても、同様に適用されるものです。このような難民条約の解釈の広がりを取り入れることが、難民保護を目的とした、より適正な認定審査につながります。

2. 2021年通常国会政府提出法案における「補完的保護」の定義の見直し

難民条約上の難民には該当しないが、国際的な保護を必要とする者を保護する制度として、各国で「補完的保護」が導入されています。日本においては、2014年の「難民認定制度に関する専門部会」による提言¹⁶を受け、2021年の通常国会に政府が提出した「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案」（以下、法案）において、現行の「人道配慮による在留許可」に代わる制度として補完的保護の創設が規定されました。しかし、国際社会において確立した補完的保護の本来の目的を踏まえない内容であり、適切な保護にはつながらないと考えられることから、その見直しが必要です¹⁷。

例えば、「難民認定制度に関する専門部会」の提言が「一つの参考になろう」としたEUにおける「補充的保護」では、「国際又は国内武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威¹⁸」や、日本も締約国である、拷問等禁止条約や自由権規約といった国際人権法が禁止する「拷問若しくは非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、又は刑罰」を「重大な危害」と定義し、これらを被る現実の危険が示される場合を保護対象としています。

一方、法案では、補完的保護対象者は「難民以外の者であって、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第1条A(2)に規定する理由であること以外の要件を満たすもの」（第2条3号の2）と定義されていました。国際人権条約に基づく保護という観点ではなく、また、紛争や無差別暴力からの保護が明記されていません。さらに、難民条約上の理由以外は難民認定と同じ基準を用いるとの方針は、上述の狭い迫害解釈や個別把握が補完的保護にあたっても適用されることを意味し、ウクライナから逃れる人も含め、紛争から逃れてきた人の保護が実現されないことが懸念されます。本来の目的を踏まえた、補完的保護の導入が必要です。

3. 日本での庇護を希望する人に対する包括的で公平な支援制度の確立

様々な国や地域から逃れて保護を求める人々に対して、これまで日本政府はインドシナ難民や難民条約上の難民としての受け入れ、人道配慮による在留許可や第三国定住といった形で対応してきました。

¹⁴ J.C. Hathaway "The Michigan Guidelines on Nexus to a Convention Ground"

<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1076&context=other> パラグラフ13。

¹⁵ 「現行入管法上の難民というのは、難民条約の適用を受ける難民でありますから、ですから、迫害を受けるおそれがある理由というのがですね、人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること、政治的意見という、この条約上の五つの理由である者に限られることになる」との法務大臣答弁（2022年3月1日衆議院法務委員会）は、条約上の理由と迫害の原因の関係性に関する限定的な理解に基づくものであることが懸念される。

¹⁶ 第6次出入国管理政策懇談会 難民認定制度に関する専門部会「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003065.pdf>（2022年3月17日閲覧）

¹⁷ 法案には、その他にも、難民申請者の送還を可能にする規定など、日本に逃れた難民の保護や処遇の悪化につながる内容が多く含まれていた。詳しくは、難民支援協会「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する意見」https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2021/02/opinion_imlaw21/ を参照。

¹⁸ ただし、「生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威が存在することは、申請者が、その者に固有の事情によって、具体的に（specifically）標的にされているとの証拠の提出を条件としない」とされている。欧州司法裁判所 “Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie” <http://www.refworld.org/docid/499aaee52.html> 判決による。

また、2020 年末時点で、2万人以上の方が、日本での保護を求めて難民申請を行っています¹⁹。ウクライナから逃れた人への支援制度を検討するにあたっては、これらの日本での保護を求める人に包括的かつ公平に対応できているか、という視点が欠かせません。

難民受け入れの枠組み

	難民認定手続			第三国定住
	条約難民	人道配慮による 在留許可	難民申請者	
人数（2020年）	47人	44人	3,936人	0人
在留資格	定住者5年	特定活動1年 (例外あり)	特定活動(最長6月) 又は なし(収容・仮放免等)	定住者5年
就労	○	○	不可の場合あり	○
国民健康保険	○	○	不可の場合あり	○
生活保障	定住支援プログラム(日本語教育、生活ガイダンス、就業支援、生活援助費等) (半年又は1年)	×	不可の場合あり	定住支援プログラム(日本語教育、生活ガイダンス、就業支援、生活援助費等) (半年)
定住支援		×	×	
家族統合	○*	×**	×	家族単位での来日が基本

* 配偶者と未成年の子どもが対象。

** 例外的に呼び寄せが認められた事例あり。

加えて、ミャンマー・アフガニスタン・ウクライナ出身者については、出身国ごとに現在下記の措置がとられています。

①本国情勢を踏まえた在留ミャンマーへの緊急避難措置²⁰

2021年5月28日開始。「情勢不安を理由に本邦への在留を希望するミャンマー人」について、特定活動1年(就労可)又は特定活動6月(就労可又は週28時間以内の就労可)による在留を認める。なお、難民申請者については、審査を迅速に実施し、難民該当性が認められない場合でも、緊急避難措置として在留や就労を認めるとしている。生活保障や定住支援に関する対応は取られていない。

②本国情勢を踏まえたアフガニスタンの方への対応²¹

タリバンによるカブール制圧を受け、2021年8月、既に日本に在留しているアフガニスタン人について、引き続き日本国内に留まることができるよう、個別に判断を行うことと、本人の意思に反する送還は行わないことが発表された。また、日本政府の支援を受けて入国し、入国時に許可された短期滞在(90日)等の在留期間を超えて滞在を希望するアフガニスタン人について、身元保証人による支援等を条件として、特定活動1年(就労可)への在留資格変更申請を受け付ける措置が、2022年2月より開始されている。対象者への支援に関する方針は示されていない。

¹⁹ 令和3年6月4日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答〔内閣参質204第82号〕(令和3年6月15日)

²⁰ 出入국在留管理庁「本国情勢を踏まえた在留ミャンマーへの緊急避難措置」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/10_00036.html (2022年3月17日閲覧)

²¹ 出入國在留管理庁「本国情勢を踏まえたアフガニスタンの方への対応」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/10_00065.html (2022年3月17日閲覧)

③本国情勢を踏まえたウクライナの方への対応²²

2022年3月、既に日本に在留しているウクライナ人について、引き続き日本国内に留まるができるよう、個別に判断を行うことと、本人の意思に反する送還は行わないことが発表された。また、避難を目的として入国したウクライナ人については、短期滞在での入国後、滞在を希望する場合は特定活動1年（就労可）への在留資格変更申請を受け付けるとされている。対象者への支援について、「政府一体となり、国民の皆様の御理解も得ながら、関係省庁において必要な支援を行っていく²³」とされている（2022年3月24日時点の情報に基づく）。

平均4年4か月²⁴を要する難民認定手続きにおいては、難民申請者の多くが、法的地位が不安定なまま、公的な支援も不十分な状況に置かれています。例えば、2020年の難民申請者のうち約5%²⁵は在留資格をもっておらず、その多くが収容もしくは在留資格や就労、国民健康保険への加入が認められない仮放免者として暮らしています。難民申請者の約11%²⁶を占める複数回申請者についても、2018年1月の「難民認定制度の更なる運用の見直し」以降は、原則在留資格を認めない運用が行われています。また、難民申請者に対する公的支援として実施されている「難民認定申請者に対する保護措置（保護費）」の年間の受給者数は350人ほどに留まり、申請から支給開始まで平均約92日を要するなど²⁷、支援を必要とする難民申請者に十分対応できているとは言えない状況です。

特定の国からの庇護希望者に限った対応について、国連の人種差別撤廃委員会から日本政府に対して

「特定の国からの庇護希望者には異なった優先的な基準を適用しており、他国の出身で国際的保護が必要である庇護希望者は強制的に危険な状況に戻されている（中略）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ことを改めて勧告する。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²⁸」

との指摘が行われていることは、今回のウクライナから逃れた人への支援制度を検討するにあたり、非常に重要な点です。

支援制度の検討にあたっては、難民条約が定める権利を基礎として、安定した在留資格の付与、働く権利の保障、住居や教育へのアクセス、日本語教育などの定住に向けた支援、社会保障や公的扶助、移動の自由といった点が考慮される必要があります。また、難民条約や国際人権条約に基づく送還の停止や、難民申請へのアクセスの保障、非正規の手段での入国・滞在を罰しないことが明確に定められなければなりません。このような省庁横断的な施策の検討の場として、インドシナ難民や第三国定住難民の受け入れに関しては内閣に置かれた「難民対策連絡調整会議」が活用されてきました。また、UNHCRは「難民に関する事項すべてに責任を持つ専門部局の設立²⁹」の検討を求めています。

²² 前掲注1。

²³ 2022年3月18日（金）午前 内閣官房長官記者会見

https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202203/18_a.html (2022年3月24日閲覧)

²⁴ 出入국在留管理庁「令和2年における難民認定者数等について」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001345018.pdf> (2022年3月17日閲覧)

²⁵ 前掲注19。

²⁶ 前掲注19。

²⁷ 前掲注19。

²⁸ 人種差別撤廃委員会第76会期（2010年2月15日－3月12日）「本条約第9条に基づき締約国より提出された報告の審査：人種差別撤廃委員会の総括所見」<https://www.mofaj.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/pdfs/saishu3-6.pdf> パラグラフ23。下線は難民支援協会による。

²⁹ UNHCR「日本と世界における難民・国内避難民・無国籍者に関する問題について（日本への提案）更新版」https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/Points_for_Consideration_JAPANESE_May_2017.pdf (2022年3月18日閲覧)

難民は、難民の定義を満たした段階で難民となるのであり、難民であるが故に難民と認定されます。認定の故に難民となるのではありません³⁰。既存の取り組みやその改善点を踏まえつつ、ウクライナも含め様々な国や地域から日本に逃れて保護を求める人々を分け隔てなく公平に支援する制度が確立されるべきです。

難民が発生する状況は、ウクライナに限らず世界各国で発生しています。ウクライナから逃れた人にに対する日本政府の積極的な姿勢が、様々な国や地域から逃れた方々への保護や支援につながることを強く望みます。

³⁰ UNHCR 「難民認定基準ハンドブック」https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/HB_web.pdf パラグラフ 28。