

日本の難民保護のあり方に関する、支援団体からの提案

2022年5月17日

認定NPO法人 難民支援協会

日本の難民認定審査は極めて厳しく、1982年の個別難民の審査開始以来、難民認定された人の数は915人に留まります。難民認定審査には平均4年5か月を要し（2021年／一次審査と不服申し立ての合計）、その間の生活保障や、非正規滞在の難民申請者の収容も大きな課題です。

日本政府は、ウクライナからの避難民の受け入れを表明し、在留資格の付与や生活費の提供など、多様な支援を行っています。このような積極的な受け入れ姿勢や支援の輪を、様々な国や地域から逃れ、日本で保護を求める人（2021年は50か国2,413人が難民申請）に広げることが望まれます。

昨年4月に当会が行ったTwitterキャンペーン「#難民の送還ではなく保護を」では、期間中に2万件近くの賛同が寄せられました。難民や難民申請者の送還の禁止は難民保護の最も重要な点であり、難民認定制度の改善を優先することなく送還停止効の例外規定を含む法案を再提出することは、紛争や人権侵害から逃れた人への保護の広がり逆行する動きです。

国会では「難民保護の国際法及び国際的基本理念を尊重し…国内における包括的な庇護制度の確立…に向けて邁進する」との決議が、2011年に採択されました（参考資料 p.2）。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が「包括的な庇護制度」の構成要素とする難民法の制定や、難民を専門的に扱う部局の設立（参考資料 p.2）に向けた取り組みが、今こそ求められます。

他国での人権侵害から逃れた人に対する姿勢は、その国の人権意識の現われでもあります。国際的な保護を必要とする人を保護することができる制度の確立に向けて、**貴党の選挙公約集（マニフェスト）に下記提案を盛り込んでいただき**、また選挙終了後はその実現にご尽力くださいますようお願い申し上げます。

1. 難民として保護されるべき人を保護するための法制度の確立

（1）難民保護に特化した法律や機関の設置：入管法のうち難民認定に関する規定を独立させ、難民保護を目的とする法律を制定する。また、難民認定業務や難民保護を専門的に行う機関を設立し、入管行政からの独立を図る。

（2）難民認定基準の国際化：UNHCRのガイドライン等、国際社会において確立された基準を踏まえた難民認定を行うことを法律で定める。また、認定基準を不断に見直し、各国の先進的な取り組みや人権規範の発展に応じた難民認定を行う。国際基準に則った難民認定基準の策定を前提に、国際人権法上の規範に基づく保護を行う仕組みとして、補完的保護制度を創設する。

- (3) **難民認定手続の適正な運用**：難民調査官によるインタビューへの代理人の同席や録音・録画を認め、難民認定の判断に用いた資料と詳細な判断理由を申請者に提示するなど、手続の適正性や透明性確保のための取り組みを行う。
- (4) **難民認定に携わる人の専門性の強化**：難民認定に必要な知識や経験、心理・文化的な特性を有する者を難民調査官や難民審査参与員として採用し、十分な研修を受けた上で、審査に望むこととする。
- (5) **難民申請者の暮らしを守る制度の確立**：難民申請中の法的身分を保障し、国民健康保険などの社会保障制度の対象とする。また、ウクライナ避難民への対応との整合性の観点から、難民申請者への就労許可や金銭的支援といった、最低限の生活を保障するための仕組みを設ける。

2. 外国人の収容を最後の手段とするための法制度の確立

- (1) **収容の目的の設置**：「身元確認」や「すぐに実行されるという妥当な見込みがある送還からの逃亡を防止するため」など、国際基準に則った収容の目的を法律で定める。
- (2) **収容期間の上限の設置**：無期限の収容は恣意的拘禁にあたるとの国際的な原則を踏まえ、収容期間に上限を設ける。また、収容期間は、収容の目的を達成するために必要な、可能な限り短い期間とする。
- (3) **司法審査の導入**：収容に関する個別審査（収容の開始や、一定期間を超えて収容を継続する場合の要否の決定）を裁判所が行うことで、収容制度の公正性を担保する。
- (4) **仮放免や収容代替措置の活用**：仮放免を積極的に活用し、収容の長期化を防止する。また、収容代替措置を外国人の権利保障を目的とする形で実施し、子どもや難民申請者等、対象者の状況に応じたケースワークや、公的支援による生活保障を行う。

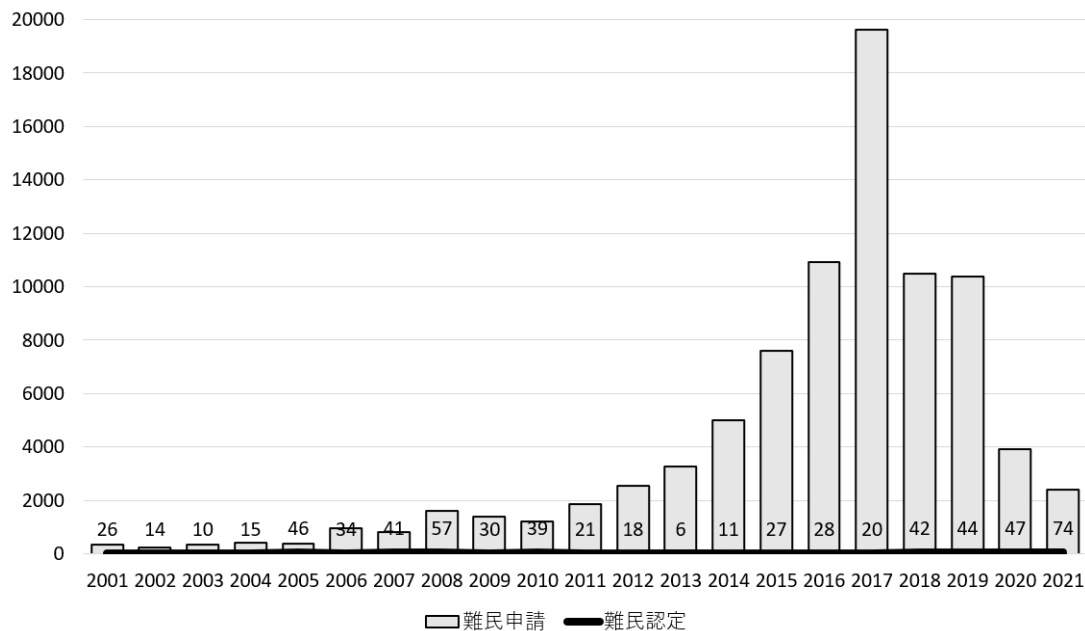
以上

日本の難民保護のあり方に関する、支援団体からの提案：理由書

1. 日本の難民認定状況

日本が難民条約に加入し、難民認定手続きが導入された1982年以降、8万7,000人以上が日本で難民申請を行いました。そのうち、難民として保護された人の数は915人に留まります。2021年は、約2,400人が日本で難民申請を行い、74人が難民認定されました。また、580人が人道的な配慮を理由に在留を認められました。その多くをミャンマー出身者が占めています。

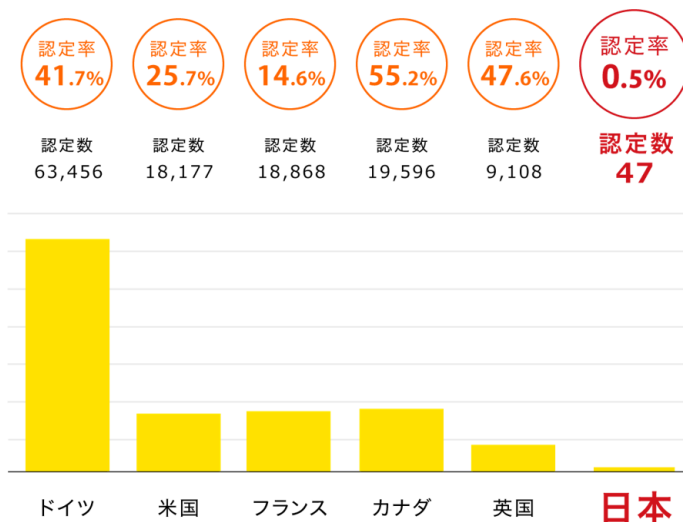
難民申請・認定状況



グラフ：入管庁発表資料より作成

各国の認定状況と比較しても、日本の難民認定率の低さが目立ちます。トルコやミャンマーといった、各国で多くの方が認定されている国の出身であっても、日本では多くの方が難民不認定となっています。

世界と日本の難民認定状況(2020)



トルコ出身者の難民認定数(2019)

	難民認定数	決定数	難民認定率
ドイツ	5232	11567	33.8%
米国	1400	1627	41.3%
フランス	888	3238	36.7%
カナダ	2011	2094	73.7%
英国	761	1049	51.6%
日本	0	871	0.0%

決定数＝難民審査の結果がでた年間の人数

ミャンマー出身者の難民認定数(2019)

	難民認定数	決定数	難民認定率
ドイツ	27	80	33.8%
米国	148	358	41.3%
フランス	18	49	36.7%
カナダ	14	19	73.7%
英国	16	31	51.6%
日本	0	245	0.0%

決定数＝難民審査の結果がでた年間の人数

表：UNHCR “Refugee Data Finder”、入管庁発表資料より作成

2. 日本の難民保護のあり方に関する決議や見解

(1) 国会決議 (2011年)

…難民保護の国際法及び国際的基本理念を尊重し、日本は国際的組織や難民を支援する市民団体との連携を強化しつつ、**国内における包括的な庇護制度の確立**、第三国定住プログラムの更なる充実に向けて邁進する。同時に、対外的にも従来どおり我が国の外交政策方針にのっとり難民・避難民への支援を継続して行うことで、世界の難民問題の恒久的な解決と難民の保護の質的向上に向けて、アジアそして世界で主導的な役割を担うべく、右決議する。

―難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議（第179回衆議院本会議、決議第二号／第179回参議院本会議、決議第一号）より

(2) 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）による日本政府への提案（2017年）

（上記国会決議における）**「包括的な庇護制度」**とは次の要素から成ると考えます。

- 難民および難民認定申請者の権利と義務を明確に規定する**難民法の制定**および**難民を専門的に扱う部局の設立**
- 難民認定手続中の**難民認定申請者の処遇**を適切なものとするためのさらなる努力
- 難民認定申請者は**原則として収容されない**、ならびに収容の代替措置（ATD）がさらに拡大運用され、申請者が収容されない、あるいは収容を解かれること
- より**公正かつ効率的な難民認定手続の確立**および専門部会の提言の速やかなる施行において考えられるUNHCRとの連携
- 難民として認定された人が日本社会に円滑に統合していくことを支えるための、包括的な統合支援の枠組作り
- 国際保護の必要性がないと考慮された人の処遇を定めた法的枠組みの確立

―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」（2017年5月）より

(3) 第7次出入国管理政策懇談会（法務大臣の私的懇談会）による指摘（2020年）

「適正手続保障の観点から、代理人の立会いを認める範囲など、申請者の置かれた立場に配慮した一次審査における適切な事情聴取の在り方を検討する必要がある」「行政の公正性や適正性を維持する観点から、**難民認定業務の専門性・独立性**をより高めるために、その組織の在り方について検討することを求めたい」

―第7次出入国管理政策懇談会「報告書「今後の出入国在留管理行政の在り方」」より

(4) 人種差別撤廃委員会による指摘（2010年）

「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」

―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」より

3. 日本の難民保護のあり方の課題

(1) 難民認定制度の課題

① 認定基準の課題

日本では審査の様々な面において、UNHCRなどの国際的な見解に沿わない、認定基準や解釈が用いられています。例えば、難民の定義の一要素である「迫害」について、法務省は「人権の重大な侵害」や「差別の累積」といった国際的に認められている要素を含まない、厳格な解釈を行っています。また、迫害を受ける「おそれ」を判断するにあたって、本国政府からすでに個別に把握されていることが重視される点も、日本独自の誤った解釈です。

さらに、迫害のおそれを裏付ける「客観的な証拠」の提出が過度に求められる点も課題です。国際的な指針では、「難民の置かれた特殊な状況による困難を鑑みて、証拠による裏づけをあまりに厳格に求めてはならない」とされており、日本政府の立場はこれに反します。

現在、日本政府は「難民該当性に関する規範的要素」について、運用方針的なものを作成しているとしています（2021/4/21衆議院法務委員会政府答弁など）。これまでの誤った解釈を踏襲することなく、国際基準に則った指針となるか、注目されます。

事例：シリア出身のジュディさん

シリアで反政府デモに参加したことで身に危険が及び、2012年に日本へ逃れたジュディさん。難民不認定となり、裁判でも敗訴となりました。「反政府活動に加わったというだけでは迫害を受ける恐れがあるとは認められない」というのが、敗訴の理由です。しかし、これはUNHCRの見解や他国の判断と異なるもので、実際に、ジュディさんの弟は同時期にイギリスに逃れ、難民認定されています。日本の難民認定が、本来あるべき姿からかけ離れていることを示す事例です。

――難民支援協会「シリア難民のジュディさん、難民認定を求める裁判で控訴棄却」より

② 適正手続きの課題

難民認定手続きにおける、透明性や公正性担保のための取り組みが不十分な点も、課題です。例えば、難民申請の一次審査における入管職員との面接では、他の先進国では認められている、代理人の同席が認められていません。

各国比較：一次審査におけるインタビューの実施方法

	1. 弁護士同伴の可否	2. 録音・録画の有無
オーストラリア	○	○
カナダ	○	○
フランス	○	○
ドイツ	○	○
日本	×	×
ニュージーランド	○	○
韓国	○	○
イギリス	○	○
アメリカ	○	×

表：難民研究フォーラム調べ（2019年）

（２）難民申請者の生活保障の課題

① 法的身分の課題

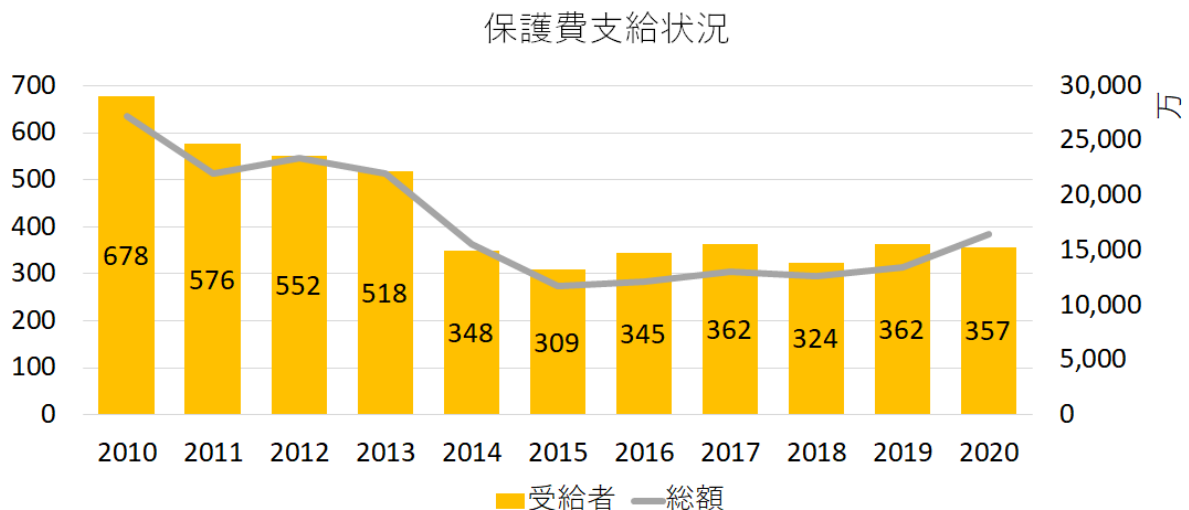
難民申請者の中には、申請中の法的身分（在留資格）が保障されず、非常に不安定なまま、時には入管収容されたまま、手続きを行っている人がいます（例えば、昨年の難民申請者のうち、約〇%にあたる〇人が非正規滞在者でした）。在留資格がある人でも、就労が認められない場合や、就労が認められる場合であっても、難民申請から原則８か月間待たなければならなければならないなど、その間、国民健康保険に加入することができないなど、最低限の生活すらままならない状況です。

② 保護費の課題

難民申請者は、外務省が行う「保護費¹」を申請することができます。しかし、対象は１回目の難民申請を行っている人が原則とされ、支給額・予算額ともに十分ではありません。申請から支給開始までに平均約３か月を要するなど、生活を支える制度として、機能していない現状です。

難民認定申請者保護事業：外務省の委託を受け、難民事業本部（RHQ）が実施

- 対象：生活に困窮する難民認定申請者。ただし、2010年4月より、複数回申請者については、１回目申請の不認定処分等に対する取消訴訟を行っている者（難民認定申請中であることが前提）のみが対象。
- 内容：生活費１日1,600円（子ども半額）、住居費４万円（単身）、医療費 実費
- 待機期間：平均約92日、受給期間：平均14カ月（2020年度）



グラフ：質問主意書への回答より作成

¹ 1982年の「難民行政監察結果に基づく勧告」において、「衣食住に欠ける等保護を必要とする者に対し、必要な援護を行うための予算措置を講ずる等援護体制を整備する必要がある」とされたことを受けて、始まった制度。難民認定手続き中の生活について、UNHCRも「在留資格に関わらず必要な経済的、さらに衣食住および医療を含む基本的なニーズが満たされる」べきとしている（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」（2017年5月）より）。

③ ウクライナ難民への対応から見える難民申請者への公的支援の改善点

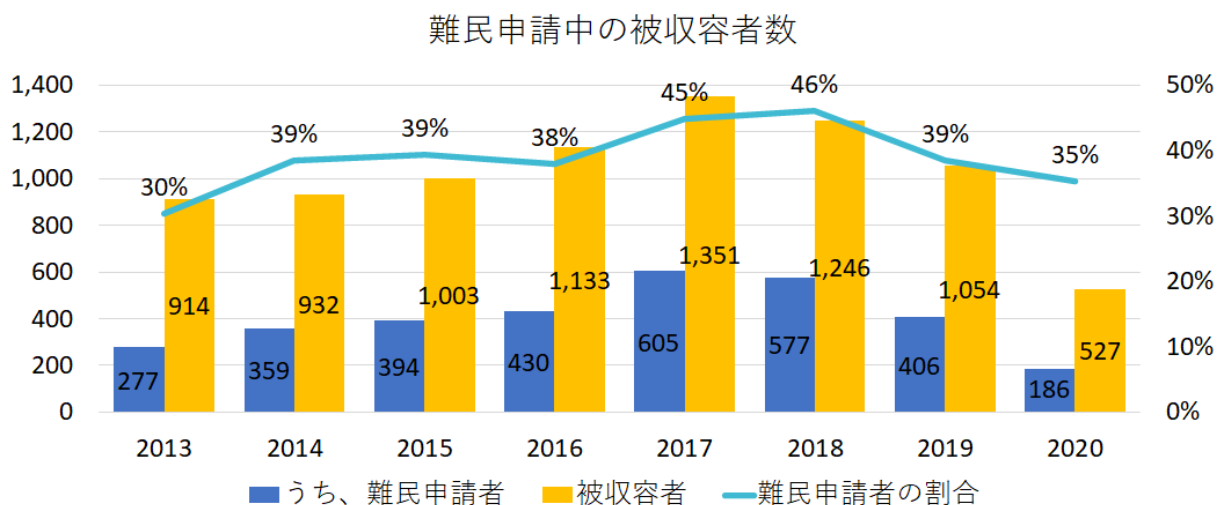
「難民は、難民の定義を満たした段階で難民となるのであり、難民であるが故に難民と認定されず。認定の故に難民となるのではない（UNHCR「難民認定基準ハンドブック」パラグラフ28）」との難民保護の原則を踏まえ、難民申請者に対しても、ウクライナ難民と同様の生活支援が行われる必要があります。

	難民申請者への支援（保護費）	ウクライナ避難民への支援
対象	生活に困窮する難民申請者（2020年度は357人。2020年の難民申請者は約4,000人）	身元引受のない者
生活費（1日あたり）	1,600円	一時滞在施設：1,000円＋食事提供 一時滞在施設から出た後：2,400円
住居支援	住居費として月4万円（単身世帯／敷金礼金のための一時扶助なし）を支給、もしくは難民認定申請者緊急宿泊施設に入居（2020年度の入居者は9人）	一時滞在施設の後に、自治体や企業などが提供する住居で生活
その他	支援開始まで平均92日（2020年度） 医療費は必要に応じて国が実費を負担。	一時滞在施設から出る際、生活必需品購入のための一時金として16万円を支給。 医療費・日本語教育費などは必要に応じて国が実費を負担。

表：質問主意書への回答、政府発表資料より作成

（3）難民申請者の収容の課題

UNHCRは「難民認定申請者および難民の収容は原則として避けられるべきであり、正当な目的がある場合にのみ最終手段として用いられるべき²」としています。しかし、日本では難民申請者の収容を「最終手段」とするための取り組みは十分に行われておらず、近年の収容の長期化（2018～19年にかけて、被収容者の約半数が6か月以上の長期にわたり収容されていた）とあいまって、入管収容施設で「第二の迫害」ともいえる状況を経験する難民申請者が後を絶ちません。



グラフ：移住連省庁交渉のデータに基づき作成

² 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」（2017年5月）

収容により、出身国で受けた迫害のトラウマに苦しむ難民申請者もいます。また、難民申請に必要な証拠を集めることが一層困難になったり、弁護士や支援者に自由にアクセスすることができず、法的なアドバイスを十分に受けることができないままに難民申請の結果が出てしまうなど、難民認定手続きにも悪影響を与える可能性があります。

事例：エチオピア出身のブルクタウィットさん

反政府的な発信をするジャーナリストなどが日常的に起訴され、野党関係者が不当に投獄・拷問される状況が続くエチオピアで、野党メンバーとして活動をしていたブルクタウィットさん。二度に渡り逮捕・拘留されたことを受け、日本に逃れました。しかし、空港で入国を拒否され、エチオピアに送還されそうになります。力の限りの抵抗で送還は中止されましたが、そのまま収容されることに。約1年後に仮放免されるも、難民不認定を機に、再び収容されます。空港に移送されましたが、再度の難民申請により送還を間際で食い止めることができました。その後、裁判で勝訴し、難民認定を受けたブルクタウィットさん。収容中は、強制送還の恐怖から、過度のストレスで耳が聞こえなくなり、記憶障害にも襲われました。

——難民支援協会「自由への道－エチオピアと日本の狭間で」より