

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	我が国の難民認定制度（短報）
他言語論題 Title in other language	Refugee Recognition System in Japan
著者 / 所属 Author(s)	秋山 瑞季（Akiyama, Mizuki） / 国立国会図書館調査及び 立法考査局 行政法務課
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	820
刊行日 Issue Date	2019-05-20
ページ Pages	79-90
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	我が国における難民の受入れに関する現状を概観するとともに、難民認定制度をめぐる諸課題について紹介する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

我が国の難民認定制度

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 秋山 瑞季

目 次

はじめに

I 難民認定制度の概要

- 1 制度の創設
- 2 難民の定義
- 3 難民認定手続の概要

II 我が国の難民受入れの状況

- 1 難民認定手続による受入れ
- 2 第三国定住による受入れ
- 3 シリア難民の受入れ

III 難民受入れに関する論点

- 1 難民認定機関
- 2 難民認定手続の適正化
- 3 難民認定申請者の収容
- 4 難民の社会統合

おわりに

キーワード：難民、難民認定制度、第三国定住、シリア難民、収容、社会統合

要 旨

昨今外国人の受入れに関する議論が活発となる中、本稿では我が国の難民受入れの現状を概観し、その課題を紹介する。

我が国では、これまで難民条約に基づき認定される難民のほか、第三国定住によって難民を受け入れてきたが、近年新たな動きとして、シリア難民を留学生として受け入れる取組が始まった。また、第三国定住に関しても、受入れ対象の拡大等に向けて検討が開始されている。

難民認定制度をめぐっては、認定機関の独立性の確保や難民の確実な保護等、様々な課題が指摘されている。また、難民認定申請者の収容に関しても懸念の声が上がっている。

はじめに

平成 30（2018）年 12 月、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」（第 197 回国会閣法第 1 号）が法律として成立した⁽¹⁾。本法は、新たな外国人材の受入れのための在留資格を創設するほか、出入国在留管理庁を新設するものであり、外国人の受入れについて世間の関心が集まっているところである。

このような中、我が国の難民政策に関しては、依然として難民受入数が少なく、その消極的な姿勢を国際社会からも指摘されている⁽²⁾。他方、近時、第三国定住による難民の受入れ事業の見直しを検討する動きや、新たにシリア難民を留学生として受け入れる取組も見られる⁽³⁾。

本稿では、我が国の難民認定制度の現状を概観し、難民受入れに関する諸課題を紹介する。

I 難民認定制度の概要

1 制度の創設

インドシナ難民の大量流出を契機として、我が国は、昭和 56（1981）年、「難民の地位に関する条約」（昭和 56 年条約第 21 号。以下「難民条約」）に、昭和 57（1982）年、「難民の地位に関する議定書」（昭和 57 年条約第 1 号）に加入した。難民条約への加入に当たり、「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」（昭和 56 年法律第 86 号）により、出入国管理令（昭和 26 年政令第 319 号）に難民の認定等に関する章が加えられ、同令の名称が「出入国管理及び難民認定法」（以下「出入国管理法」）に改められるなど、難民認定制度が整備された。

2 難民の定義

出入国管理法第 2 条第 3 号の 2 は、難民について、「難民の地位に関する条約…（中略）…第一条の規定又は難民の地位に関する議定書第一条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう」と規定している。すなわち、難民とは、「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として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外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないか又はそれを望まない者」⁽⁴⁾とされる。

3 難民認定手続の概要

難民認定手続は、法務大臣が、外国人の申請により、その者が難民に該当するか否かを審査

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 31（2019）年 4 月 1 日である。

(1) 平成 30 年法律第 102 号

(2) 例えば、UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, 2018, p.45. <<https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>> なお、UNHCR（国際連合難民高等弁務官事務所）とは、1950 年に設置された世界の難民の保護及び支援を行う国際連合の機関である。

(3) 本稿Ⅱ 2 及び 3 参照。

(4) 畠山学『出入国管理制度ガイドブック』日本加除出版, 2017, p.250.

し決定する手続である⁽⁵⁾。難民の認定は、申請者から提出された資料に基づいて行われる（出入国管理法第 61 条の 2 第 1 項）。処分を行うために必要がある場合には、難民調査官に事実の調査を行わせる仕組みがとられている（出入国管理法第 61 条の 2 の 14）⁽⁶⁾。

難民認定を受けた外国人には難民認定証明書が交付され、永住許可要件の一部緩和⁽⁷⁾、難民旅行証明書の交付が認められる。また、難民条約に定められた難民に対する各種の保護措置を確保するため、我が国では、初等教育、国民年金、児童扶養手当、健康保険等について、日本国民と同一の待遇を受けることができることとされている。

難民認定を受けられなかった申請者は、処分の通知を受けた日から 7 日以内に、法務大臣に対し審査請求を行うことができる⁽⁸⁾。審査請求においては、手続の簡易・迅速性と公正性・中立性を高めることを目的とし、難民審査参与員（以下「参与員」）が関与する仕組みがとられている。出入国管理法は、参与員を、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 11 条第 2 項に規定する「審理員」とみなし、同法の規定を適用することとしている（出入国管理法第 61 条の 2 の 9 第 5 項）。参与員の提出した意見に法的拘束力はないが、法務大臣は参与員の提出した意見を尊重して、審査請求に対する裁決を行う。

また、難民不認定処分に対しては、その処分の取消しを求める訴訟を提起することもできる。

Ⅱ 我が国の難民受入れの状況

1 難民認定手続による受入れ

法務省の報道資料⁽⁹⁾によると、平成 30（2018）年に難民認定申請を行った者は 10,493 人であり、前年に比べて 9,136 人（約 47%）減少した。難民認定申請の処理数は 13,502 人であり、前年同期と比べて 2,129 人（約 19%）増加した。審査の結果、難民と認定した者は 38 人、難民と認定しなかった者は 10,541 人であり、申請を取り下げた者等は 2,923 人である。また、不服申立てで「理由あり」とされ難民認定した者は 4 人、難民と認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者は 40 人であり、難民認定手続の結果、我が国での在留を認めた者は合わせて 82 人となっている。

ここ最近の 10 年間（平成 21（2009）年～平成 30（2018）年）における、我が国の難民認定申請状況及び処理状況並びに不認定処分に対する不服申立ての申立て状況及び処理状況は、表のとおりである。

(5) 認定手続については、「難民認定制度」法務省入国管理局ウェブサイト <<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html>> を参考にした。

(6) 難民調査官による調査は、大きく①本国情勢等の調査と、②個別事情の調査に分類できる。②については、申請者からの事情聴取（インタビューと供述書作成）が中心とされる（日本弁護士連合会人権擁護委員会編『難民認定実務マニュアル 第 2 版』現代人文社、2017、p.85.）。

(7) 我が国に在留する外国人が永住許可を受けるためには、①素行が善良であること、②独立の生計を営むに足りる資産又は技能を有すること、の 2 要件を満たさなければならないが、難民の認定を受けて在留する外国人は、このうち②の要件を満たさない場合であっても、法務大臣の裁量により永住許可を受けることができる（「難民認定制度」前掲注 5）。

(8) 平成 26（2014）年の行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）の全部改正により、従来異議申立てと審査請求の 2 つがあった不服申立手続が審査請求に一本化された。これに伴い、難民認定に関する異議申立てが審査請求に改められた。

(9) 法務省入国管理局「平成 30 年における難民認定者数等について」2019.3.27. <http://www.moj.go.jp/nyuukoku/kanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html>

表 我が国の難民受入れの状況

年	難民認定申請			不服申立て			人道配慮 (注1)
	申請数	処理数	認定数	申立数	処理数	認定数 (注2)	
2009	1,388	1,848	22	1,156	308	8	501
2010	1,202	1,455	26	859	451	13	363
2011	1,867	2,119	7	1,719	880	14	248
2012	2,545	2,198	5	1,738	996	13	112
2013	3,260	2,642	3	2,408	1,135	3	151
2014	5,000	3,169	6	2,533	1,520	5	110
2015	7,586	3,898	19	3,120	2,275	8	79
2016	10,901	8,193	26	5,197	2,936	2	97
2017	19,629	11,373	19	8,530	4,391	1	45
2018	10,493	13,502	38	9,021	8,171	4	40

(注1) 難民とは認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者の数を指す。

(注2) 不服申立ての結果、「理由あり」とされ難民認定した者の数を指す。

(出典) 各年における「難民認定者数等について」法務省ウェブサイトを基に筆者作成。

2 第三国定住による受入れ

第三国定住とは、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けている難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させるものであり、難民の出身国への自発的な帰還及び最初に保護を求めた国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の1つとして位置付けられている⁽¹⁰⁾。

我が国では、平成20(2008)年12月の閣議了解⁽¹¹⁾等に基づき、平成22(2010)年度から平成26(2014)年度まで、パイロットケースとして、タイ国内に一時滞在しているミャンマー難民の受入れを行った。平成27(2015)年度からは、平成26(2014)年1月の閣議了解⁽¹²⁾及び難民対策連絡調整会議決定⁽¹³⁾に基づき、本格実施として、マレーシア国内に一時滞在しているミャンマー難民を対象に受入れを開始した。平成30(2018)年9月末現在、受け入れたミャンマー難民は、両者を合わせて44家族、174人である⁽¹⁴⁾。また、平成30(2018)年10月の難民対策連絡調整会議において、近年の難民を取り巻く国際情勢等に鑑み、引き続き第三国定住による難民の受入れ事業(以下「第三国定住事業」)を実施していくに当たって受入れ対象の拡大等を検討するため、「第三国定住による難民の受入れ事業の対象拡大等に係る検討会」の設置が決定され

(10) UNHCR『UNHCR 第三国定住ハンドブック』2012, p.3. <https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/ref_unhcr_Resettlement_Handbook_2012_JPN.pdf>

(11) 「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」(平成20年12月16日閣議了解) 内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/081216ryoukai.html>>

(12) 「第三国定住による難民の受入れの実施について」(平成26年1月24日閣議了解) 同上 <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/140124ryoukai.pdf>>

(13) 「第三国定住による難民の受入れに関する具体的措置について」(平成26年1月24日難民対策連絡調整会議決定) 同上 <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/pdf/h260124.pdf>> 難民対策連絡調整会議は、難民をめぐる諸問題について、関係行政機関の緊密な連携を確保し、政府として必要な対応を検討するため、内閣に設置された会議である。

(14) 「法務大臣閣議後記者会見の概要」2018.10.23. 法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01060.html>

た⁽¹⁵⁾。この検討会では、有識者等の意見を聴取し、受入れ対象の拡大の要否、拡大する場合の範囲について検討を行い、令和元（2019）年 6 月頃までに具体的な内容をまとめる予定とされている⁽¹⁶⁾。

現行の第三国定住事業をめぐっては、受入れをミャンマー難民に限定していることや、日本社会への適応能力を持つ者を政府の選考基準として優先している⁽¹⁷⁾ことから、本来保護ニーズの高い孤児や病人等が除外されていることなど、受入れ対象の狭さが指摘されている⁽¹⁸⁾。また、受入れ後の定住支援についても改善を求める声がある。難民は入国後、公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部の RHQ 支援センターで日本語教育、社会適応訓練、職業紹介等の約半年間の定住支援プログラムを受ける⁽¹⁹⁾が、日本語教育が半年では短すぎるとの指摘がある⁽²⁰⁾。

また、現行では、同プログラムの職場体験等を通じ、難民の希望を踏まえて就労先が決定され、これに応じて定住先も決定される運用となっている。このため、過去に受入れを経験した自治体からは、就労先が決定される時期によっては、難民に関する情報が不足し、実際に定住が始まるまでの間に十分な準備が困難であったとの意見が上がっている⁽²¹⁾。この点につき、パイロットケース終了後の平成 26（2014）年度以降の第三国定住事業の方向性を検討するため難民対策連絡調整会議の下に設置された有識者会議は、平成 26（2014）年 1 月にまとめた報告書において、定住先である地方自治体の負担を軽減し、充実した支援体制を構築するための改善策を講じることを求めている。同報告書では、将来的に自治体主導で定住支援プログラムを実施することや、自治体と国との間で、また受入れ自治体相互で経験やノウハウを共有する仕組みを構築すること等も提言されている⁽²²⁾。

3 シリア難民の受入れ

安倍晋三首相は、平成 28（2016）年 5 月 20 日、「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」において、内戦が続くシリアから逃れた難民を留学生として受け入れるという政府の方針について説明した⁽²³⁾。これは政府による中東支援策の 1 つで、シリア危機により就学機会を奪われたシリア人の若者に教育の機会を提供し、将来のシリアの復興を担う人材を育成することを目的と

(15) 「第三国定住による難民の受入れ事業の対象拡大等に係る検討会について」（平成 30 年 10 月 22 日難民対策連絡調整会議決定）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/daisangoku_kakudai_kentoukai/konkyo.pdf>

(16) 「難民受け入れ、国が拡大検討 第三国定住制度」『朝日新聞』2018.11.1.

(17) 平成 20（2008）年 12 月の閣議了解は、受け入れる難民の定住許可条件の 1 つとして「日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの」という要件を設けており、我が国社会における自立可能性を受入れの条件としている。

(18) 滝澤三郎「「第三国定住」の現状と課題」『国際人流』29(5), 2016.5, pp.7-8.

(19) 「事業」アジア福祉教育財団難民事業本部ウェブサイト <<http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/business.htm>>

(20) 滝澤 前掲注(18), p.8.

(21) 「第 10 回 第三国定住に関する有識者会議 議事要旨」2013.4.16, pp.5-6. 内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai10/gijiyousi.pdf>> 特に、保育園の確保や教員の配置等が問題となった。

(22) 「第三国定住に関する有識者会議 報告書」2014.1. 同上 <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/pdf/houkoku.pdf>>

(23) 「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部会合（第 1 回）議事概要」2016.5.20. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sdgs/dai1/gijigaiyou.html>> なお、2016 年 3 月 30 日にスイスのジュネーブで、シリア難民受入れに関する閣僚級会合が開かれ、UNHCR は、参加国に対し、2018 年までにシリア難民のおよそ 10% に当たる 50 万人を第三国定住、人道ビザ、家族統合、奨学金等の仕組みによって受け入れるよう訴えていた（「シリア難民受け入れに関する閣僚級会合」2016.3.30. UNHCR 駐日事務所ウェブサイト <<https://www.unhcr.org/jp/11613-pr-160330.html>>）。

するものである⁽²⁴⁾。国際協力機構（JICA）による技術協力制度及び文部科学省の国費外国人留学生制度を活用し、平成 29（2017）年から 5 年間で最大 150 人の留学生を受け入れることとしている⁽²⁵⁾。

この取組に対し、我が国が能動的に難民対策に乗り出した点で意義が大きいとする意見がある⁽²⁶⁾一方で、受入れ人数が少ないことや、あくまで「留学生」として受け入れるものであり、その地位が難民認定を受ける場合と比べ本質的に暫定的なものである等の指摘がある⁽²⁷⁾。欧米諸国では、多くのシリア難民を第三国定住により受け入れている例が見られ、我が国も第三国定住の活用を検討することを求める意見がある⁽²⁸⁾。

シリア難民をめぐることは、我が国では初めて、民間主導で難民の受入れを行う取組も始まっており、平成 29（2017）年から、特定非営利活動法人難民支援協会が日本語学校等と協力し、トルコ在住のシリア難民を留学生として受け入れている⁽²⁹⁾。

Ⅲ 難民受入れに関する論点

1 難民認定機関

現在、我が国では、難民認定手続と出入国管理手続は同一の機関（出入国在留管理庁）によって処理されている。このため、難民認定業務が国境管理の観点や政治的判断に影響される可能性があることから、出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すべきとの意見がある⁽³⁰⁾。また、不服申立てに係る審査についても、出入国在

⁽²⁴⁾ 外務省「G7 伊勢志摩サミットに向けた我が国の主な貢献策」2016.5. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000158289.pdf>> このほか、安倍首相は、「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」において、中東地域の社会安定と包摂的成長のため、平成 29（2017）年からの 3 年間で、約 2 万人の人材育成を含む約 60 億ドルの支援を行うこと等を説明した。

⁽²⁵⁾ 政府は、留学生の配偶者や子どもの帯同も認める方針であり、5 年間で家族を含め計 300 人規模の受入れを行う見通しである（「シリア難民 300 人受け入れへ」『朝日新聞』2017.2.3.）。JICA による技術協力制度の活用により、UNHCR の協力のもと、平成 29（2017）年に第一陣として 19 人が来日した。語学研修を終えた後、計 11 大学に入学し、最大 3 年間就学する予定となっている。また、同制度の活用の場合、留学中、本人に月約 14 万円、配偶者に月 1 万 3000 円、子ども 1 人当たり月 6,500 円が支給される（「シリア難民 学ぶ喜び 19 人来日、大学院へ受け入れ、政府が支援」『読売新聞』（大阪版）2017.9.15;『朝日新聞』同）。

⁽²⁶⁾ 「シリアからの留学生受け入れ本格化、難民対策に新たな選択肢」『日本経済新聞』2017.8.26.

⁽²⁷⁾ 『朝日新聞』前掲注⁽²⁵⁾; 本田麻奈弥「日本における難民認定の実情」大久保史郎ほか編著『人の国際移動と現代日本の法—人身取引・外国人労働・入管法制—』日本評論社、2017、p.402.

⁽²⁸⁾ 「（難民 世界と私たち）日本留学、シリアにとまず灯 「150 人受け入れ」現地の若者は」『朝日新聞』2016.5.25; 滝澤三郎「難民にどう向き合う（下）シリア危機、「開国」の好機に、法務省、認定柔軟化を（経済教室）」『日本経済新聞』2015.10.30. なお、諸外国におけるシリア難民の受入数については、“Resettlement and Other Admission Pathways for Syrian Refugees,” 2018.5.1. UNHCR website <<https://www.unhcr.org/573dc82d4.pdf>> を参照。

⁽²⁹⁾ 平成 29（2017）年及び平成 30（2018）年に計 10 人が来日した。2 年間、各地の日本語学校で学ぶこととなっている。学校側の協力で学費は免除されるが、住居など生活費は自己負担となっている（「シリア助ける一歩 日本から難民 留学生として民間団体が受け入れ」『朝日新聞』2018.10.30.）。カナダでは、民間による受入れプログラム（Private Sponsorship of Refugees Program）が積極的に活用されており、2017 年の難民受入数 26,980 人のうち、約 63%にあたる 16,873 人を同プログラムにより受け入れた（新島彩子「カナダの民間難民受け入れ（プライベートスポンサーシップ）プログラムの調査に関する報告—トロントでの市民社会の活動を通して—」『難民研究ジャーナル』6 号、2016、pp.135-145; Immigration, Refugees and Citizenship Canada, 2018 Annual Report to Parliament on Immigration, 2018、p.39. <<https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report-2018.pdf>>）。

⁽³⁰⁾ 日本弁護士連合会「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」2014.2.21、p.1. <https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140221_2.pdf>

留管理庁が所管しており、難民認定手続と不服申立手続の最終判断決定者はいずれも法務大臣である。難民認定申請者の保護へのアクセスを保障するためには、難民認定申請の決定機関から独立し、かつ実質的な決定を下すことのできる不服申立機関を確立する必要があるとの指摘がある⁽³¹⁾。

不服申立機関の独立性をめぐっては、参与員制度が導入された以降も、国際機関から懸念が示されてきた。2008 年 10 月には、自由権規約委員会⁽³²⁾が、参与員が独立して任命されておらず、拘束力のある決定を出す権限がないことから、独立した審査ではないと懸念を表明した⁽³³⁾。これに対し、日本政府は、同委員会に対する 2012 年 4 月の第 6 回報告において、法務大臣は 2011 年 7 月末現在に至るまで、参与員が提出した多数意見と異なる判断を行った事例はないとした上で、難民認定申請を二次的に審査する公正中立な第三者機関である参与員制度が設けられ、その意見を尊重する運用を行っているとの見解を示していた⁽³⁴⁾。

しかし、平成 25 (2013) 年、参与員が難民相当と判断した事例につき、平成 17 (2005) 年の制度導入以降初めて、法務大臣が参与員の意見に反して難民と認めない判断を行った⁽³⁵⁾。その後も、同様の事例が複数回報告されている。これに対し、不服申立制度の中立性を損ない、参与員制度導入の意義であった外部性・第三者性を大きく減殺するものであるとの指摘がなされている⁽³⁶⁾。

また、近時、裁判所で難民不認定処分を取り消す判決が確定した事例であっても、法務大臣が治安状況の改善等を理由とし、再度不認定処分を行う事例が確認されており、難民認定に当たって司法判断が尊重されていないとの懸念が示されている⁽³⁷⁾。

2 難民認定手続の適正化

難民認定制度をめぐっては、難民認定申請数の急増に加え、我が国での就労や定住等を目的として難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる事案の増加などによっ

(31) UNHCR, “UNHCR’s COMMENTS ON THE BILL TO REFORM THE IMMIGRATION CONTROL AND REFUGEE RECOGNITION ACT OF JAPAN,” para.20. <<https://www.refworld.org/pdfid/42b7f4894.pdf>>

(32) 自由権規約委員会は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（昭和 54 年条約第 7 号）第 28 条に基づき、同規約の実施を監視するために設置された機関であり、締約国から提出される報告を検討し、また、一般的な性格を有する意見を締約国に送付する。

(33) “Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: Concluding observations of the Human Rights Committee Japan,” CCPR/C/JPN/CO/5, 18 December 2008, para.25. 翻訳は、「規約第 40 条に基づき締約国より提出された報告の審査 自由権規約委員会の統括所見 日本」2008.10.30. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/jiyu_kenkai.pdf> を参考にした。

(34) “Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: Sixth periodic report of States parties Japan,” CCPR/C/JPN/6, 9 October 2012, paras.244-246. 翻訳は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約第 40 条 1 (b) に基づく第 6 回政府報告（仮訳）」2012.4. 同上 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023051.pdf>> を参考にした。

(35) 全国難民弁護団連絡会議によると、不認定となったのはミャンマー国籍の男性で、平成 21 (2009) 年に異議を申し立てた結果、参与員 3 人のうち 2 人が「難民該当性が認められる」と判断していた（「難民認定 法相覆す 民間の意見 異例の否定」『朝日新聞』2013.12.17.）。

(36) 渡邊彰悟「日本の難民認定手続の実際」『法律時報』86(11), 2014.10, p.10.

(37) 「司法判断骨抜き」不認定に批判 名古屋入管『毎日新聞』2017.6.14. 全国難民弁護団連絡会議によると、裁判で勝訴した後に再び難民不認定となった例は、平成 30 (2018) 年 6 月時点で計 4 人とされる（「私は難民」再び法廷で闘う」『朝日新聞』2018.6.30, 夕刊）。

て、審査期間が長期化し、真の難民の迅速な庇護に支障が生じる等の問題が発生していた⁽³⁸⁾。法務省では、平成 22 (2010) 年 3 月以降、正規滞在者から難民認定申請があった場合に、難民認定申請中の生活の安定に配慮し、難民認定申請から 6 か月経過後、原則として我が国での就労を認める運用を行っていたが、これが誤った形で我が国での就労等を意図する外国人に伝わり、いわゆる濫用・誤用的な難民申請の増加の一因となったとされている⁽³⁹⁾。

平成 25 (2013) 年 10 月に法務大臣の私的懇談会である「第 6 次出入国管理政策懇談会」の下に「難民認定制度に関する専門部会」が設置され、平成 26 (2014) 年 12 月に報告書が法務大臣へ提出された⁽⁴⁰⁾。報告書の提言を踏まえ、法務省は、平成 27 (2015) 年 9 月、「難民認定制度の運用の見直しの概要」⁽⁴¹⁾を公表し、我が国での就労等を目的として難民認定申請を繰り返すような申請者については、迅速に申請を処理するとともに、就労を許可しない措置や、更には在留すること自体を認めない措置をとることとした⁽⁴²⁾。しかし、これらの措置は、初回申請者には適用されなかったため、初回申請者による濫用・誤用的な申請の抑制にはつながらなかった。

そのため、法務省は、平成 30 (2018) 年 1 月に「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」⁽⁴³⁾を公表し、申請案件の振り分け結果を踏まえて、初回申請でも、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者には在留を許可せず、また、在留制限をしない場合でも、失踪した技能実習生や退学した留学生等、本来の在留資格に該当する活動を行わなくなった後に申請した者には就労を許可しないといった措置をとることとした⁽⁴⁴⁾。

法務省入国管理局は、これらの施策を「真の難民の迅速かつ確実な保護」のために行っているとしているが、難民を支援する団体からは、濫用・誤用的な難民申請に対する対応を中心とした申請の抑制等に向けた対応が進められる一方で、真の難民の確実な保護に向けた具体的な施策については十分に実施されておらず、申請数を減らすこと自体が目的となっているとの指摘がある⁽⁴⁵⁾。また、今回の運用により就労制限や在留制限の対象となる者の中には、本来難民として保護すべき者が含まれている可能性もあり、形式的な判断によりこれらの者まで排除

(38) 審査に係る平均処理期間として、平成 22 (2010) 年の難民認定申請 (一次審査) は 13.9 か月、不服申立ては 19.9 か月、平成 27 (2015) 年上半期の難民認定申請は 8.1 か月、不服申立ては 29.1 か月、平成 29 (2017) 年 1～9 月の難民認定申請は 9.9 か月、不服申立ては 23.4 か月であった (法務省入国管理局「難民認定制度の運用の見直しの概要」2015.9, p.2. <<http://www.moj.go.jp/content/001158326.pdf>>;「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」[p.5.] 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001244610.pdf>>)。

(39) 法務省「第 5 次出入国管理基本計画」2015.9, pp.43-44. <<http://www.moj.go.jp/content/001158418.pdf>>;「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」同上, [p.6.]

(40) 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)」2014.12. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001130133.pdf>>

(41) 法務省入国管理局 前掲注(38)

(42) なお、これに関連し、法務省では平成 27 (2015) 年 9 月から、難民認定申請書記載の内容等から案件を A～D の 4 つに分類し、手続の処理に差別化を図る仕組みを導入している (日本弁護士連合会人権擁護委員会編 前掲注(6), pp.85-86.)。

(43) 「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」前掲注(38)

(44) 法務省は、運用の更なる見直しの実施からおおむね半年を経過した平成 30 (2018) 年 8 月、「難民認定制度の運用の更なる見直し後の状況について」法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001268335.pdf>> を公表した。平成 30 (2018) 年上半期の申請数が 5,586 人となり、前年同期の 8,561 人と比べて 2,975 人 (約 35%) 減と大幅に減少したことを受け、運用の更なる見直しが、就労等を目的とする者による濫用・誤用的な難民認定申請の抑制に一定程度の効果を上げているとしている。

(45) 全国難民弁護士連絡会議「法務省発表「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」に対する声明」2018.1.12, p.2. <http://www.jlnr.jp/statements/2018/jlnr_statement_20180112_j_final.pdf>

してしまうおそれや、就労制限等の措置により難民申請中の生活が困難となること等について懸念が示されている⁽⁴⁶⁾。

3 難民認定申請者の収容

不法滞在者等の在留資格未取得外国人⁽⁴⁷⁾は、難民認定申請を行った場合、所定の場合を除き、仮滞在許可を受けることができる（出入国管理法第 61 条の 2 の 4）⁽⁴⁸⁾。仮滞在許可を受けると一時的に退去強制手続が停止され、仮滞在期間の経過等により当該許可が終了するまでの間は、適法に本邦に滞在することができる。しかし、仮滞在許可を得られなかった場合には、退去強制手続が開始される。難民認定手続（審査請求段階を含む。）が継続している場合には、退去強制令書による送還の効力は停止されるが（出入国管理法第 61 条の 2 の 6）、退去強制令書等に基づく収容は可能であり、仮放免（出入国管理法第 54 条）を受けなければ、収容が行われることとなる。

収容をめぐるのは、難民認定申請者に限らず、退去強制手続に服する外国人一般に共通する点も多いが、その妥当性や収容施設内における処遇等に関し、様々な問題が指摘されている。収容施設では、被収容者の死亡事故や自傷行為⁽⁴⁹⁾、待遇改善を求めたハンガーストライキも発生しており⁽⁵⁰⁾、内外から懸念の声が上がっている。

収容に関する問題の 1 つとして、長期収容が挙げられる。退去強制令書に基づく収容期限には上限がない⁽⁵¹⁾ため、収容が長期に及ぶ場合がある。法務省によると、平成 29（2017）年末時点で、全国の入管施設の収容者は 1,351 人であり、このうち、576 人（49.8%）が、法務省が「長期」とする退去強制令書発付後 6 か月を経過している者であった⁽⁵²⁾。日本弁護士連合会や難民を支援する団体からは、長期収容が被収容者の精神及び身体に与える悪影響や、収容中に難民該当性を立証する資料を収集することの困難性等の理由から、長期収容の是正を求める声が上がっており⁽⁵³⁾、収容や仮放免の可否を裁判所が審査する制度を導入すべきであるとの指摘もなされている⁽⁵⁴⁾。また、出入国管理法による収容は、あくまで強制送還を実効的に行うことを目的としているのであり、送還が禁止されている難民認定申請者の身体的拘束を続けることは、

(46) 「法務省、難民申請者の就労制限 保護すべき人 排除の懸念」『京都新聞』2018.1.22; 赤阪むつみ「難民申請者の生存のために—新たな運用の見直しで何が起こるか—」『Migrants network』198 号, 2018.6, pp.22-23.

(47) 在留資格未取得外国人とは、「別表第一又は別表第二の上欄の在留資格をもって本邦に在留する者、一時庇護のための上陸の許可を受けた者で当該許可書に記載された期間を経過していないもの及び特別永住者以外の者」をいう（出入国管理法第 61 条の 2 の 2 第 1 項）。

(48) 平成 30（2018）年に仮滞在の許可の可否を判断した 977 人のうち、仮滞在許可者は 38 人であった（「平成 30 年における難民認定者数等について」p.8. 法務省ウェブサイト <<http://www.moj.go.jp/content/001290416.pdf>>）。

(49) 平成 19（2007）年以降、全国の収容施設で発生した死亡事故計 13 件のうち、病死が 7 件、自殺が 5 件、死因不詳が 1 件であった。また、近年収容施設で発生した自傷事故件数は、平成 25（2013）年に 40 件、平成 26（2014）年に 59 件、平成 27（2015）年に 51 件、平成 28（2016）年に 30 件、平成 29（2017）年に 44 件となっている（第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 10 号 平成 30 年 5 月 9 日 p.17.）。

(50) 「外国人収容者ハンス ト 歪んだ入管政策に警鐘」『東京新聞』2019.1.17.

(51) 坂中英徳・齋藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説 改訂第 4 版』日本加除出版, 2012, p.713.

(52) 第 196 回国会参議院法務委員会会議録第 17 号 平成 30 年 6 月 14 日 p.9. なお、これには難民申請中でない者も含まれる。

(53) 日本弁護士連合会 前掲注(30), pp.35-36; 「「長期収容改善を」 支援団体が報告会 つくば」『毎日新聞』（茨城版）2018.12.17.

(54) 「不法滞在、長期収容が急増 17 年末 36% 国、「仮放免」抑制」『毎日新聞』2018.5.21.

国際人権法上の恣意的拘禁の禁止との関係で問題があるとする意見がある⁽⁵⁵⁾。難民認定申請者の収容をめぐるのは、複数の国際機関からも数度にわたって勧告を受けている。一例として、人種差別撤廃委員会⁽⁵⁶⁾は、2018年8月の第10回・第11回政府報告審査に関する総括所見において、期間を定めない難民認定申請者の収容に懸念を示し、「庇護希望者の収容が最後の手段としてのみ、かつ可能な限り最短の期間で用いられるべきであり、収容以外の代替措置を優先するよう努力すべき」との勧告を行った⁽⁵⁷⁾。

さらに、収容施設内での処遇についても、医療体制の不備、被収容者の外部関係者との面会・通信手段に対する制約、運動施設・文化施設の不足など、様々な課題が指摘されている⁽⁵⁸⁾。

このうち医療体制について取り上げると、現在、全国に17ある収容施設のうち、平成30(2018)年5月時点で、常勤の医師が配置されているのは東日本入国管理センターのみとされる。5つの施設では非常勤医師が配置されているが、その他の施設では医師が置かれていない⁽⁵⁹⁾。収容施設では、被収容者が体調不良を訴えても速やかに診療を受けることができなかったとの事例が報告されており、外部の医療機関への受診も制限されているとの指摘がある⁽⁶⁰⁾。収容施設において収容者の死亡事故が相次ぎ発生したことを受けて、日本弁護士連合会は、死亡事故の発生原因の調査及び公表、再発防止策の策定、適切な医療体制の構築等を求める声明を公表している⁽⁶¹⁾。また、収容施設における医療体制をめぐるのは、入国者収容所の運営の改善向上を図るため平成22(2010)年に設置された入国者収容所等視察委員会⁽⁶²⁾も、診療体制の充実や、被収容者と医師等とのコミュニケーションの改善、外部医療機関との連携強化等の必要性を指摘している。

(55) 「在留資格ない外国人 長期収容容認の文書」『朝日新聞』2018.12.31; 日本弁護士連合会「出入国管理における身体拘束制度の改善のための意見書」2014.9.18. <https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140918_2.pdf> この点に関連して、難民認定申請者の収容の可否に関する国際難民法及び国際人権法上の規則を検討したものとして、村上正直「難民認定申請者の収容」浅田正彦編『21世紀国際法の課題—安藤仁介先生古稀記念—』有信堂高文社、2006、pp.125-170。

(56) 人種差別撤廃委員会は、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」(平成7年条約第26号)第8条に基づき、同条約の実施を監視するために設置された機関であり、締約国から提出される報告を検討し、提案を行い、また、一般的な性格を有する勧告を行うことができる。

(57) “Concluding observations on the combined tenth and eleventh periodic reports of Japan,” CERD/C/JPN/CO/10-11, 26 September 2018, paras.35-36. 翻訳は、「人種差別撤廃委員会 日本の第10回・第11回定期報告に関する総括所見」2018.8.30. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000406782.pdf>> によった。なお、収容代替措置の一例として、オーストラリアでは、収容の対象となる者について、大臣が決定した特定の居住地において収容施設以外の一般的な居宅に居住することを可能とする制度が導入されている(“Alternatives to detention.” Australian Human Rights Commission website <<https://www.humanrights.gov.au/alternatives-detention>>; 浅川晃広『オーストラリア移民法解説』日本評論社、2016、pp.164-165.)。

(58) 駒井知会「イギリスの収容施設訪問に関する報告—日本の入管収容施設への問題提起として—」『移民政務研究』6号、2014、pp.180-181。

(59) 第196回国会衆議院法務委員会議録第10号 前掲注(49)、pp.17-18。

(60) 指宿昭一「現場報告—入管と人権 (9) 収容者の医療問題—診療を受けられず、死亡例も……」『時の法令』2041号、2018.1.15、pp.59-61。

(61) 「東京入国管理局における被収容者の死亡事件に関する会長声明」2015.1.14. 日本弁護士連合会ウェブサイト <<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2015/150114.html>>; 「東日本入国管理センターにおける被収容者の死亡事件に関する会長声明」2017.4.12. 同 <https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2017/170412_2.html>

(62) 入国者収容所等視察委員会は、任期1年(再任を妨げない)の非常勤の10名以内の委員で構成され(出入国管理法第61条の7の3)、収容施設を視察し、その運営に関して施設長に意見を述べることを職務とする(出入国管理法第61条の7の2第2項)。現在、東日本地区と西日本地区にそれぞれ設置されている。同委員会の活動状況や過去に出した意見等は、「入国者収容所等視察委員会の活動状況」法務省ウェブサイト <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri02_00028.html> からアクセスできる。

4 難民の社会統合

難民政策をめぐることは、難民申請や認定手続など審査過程に関する議論が注視されがちであるが、受入れ後の難民の社会統合も重要な論点の1つである⁽⁶³⁾。外国人の受入れに関して、政府はこれまで「移民政策はとらない」との立場を維持してきた。外国人はいずれ帰国することが前提とされているため、外国人の日本語訓練、子弟の教育、職業訓練などの社会統合支援が十分に整備されておらず、このような中で難民が早期に自立していくことの困難性が指摘されている⁽⁶⁴⁾。これまで我が国で受け入れた難民についても、多くが不安定で低賃金の職場で働き、社会的経済的に下層に属していることが指摘されている⁽⁶⁵⁾。

現行では、難民条約に基づき認定された難民及び第三国定住によって受け入れた難民に対して約半年間実施される定住支援プログラム以外に、難民の社会統合に関する特別な支援プログラムは用意されていない。今後、難民の定住支援を長期的にフォローアップする仕組みや、個々の難民の置かれた実情に合わせた社会統合政策を設計していく必要性を指摘する意見がある⁽⁶⁶⁾。さらに、人道配慮により在留許可を付与された者や、留学生として受け入れた者など、国際的な難民保護の枠組みの外に置かれた人々の社会統合も課題となり得ることが指摘されている⁽⁶⁷⁾。また、難民の社会統合の実現にとっては、政府の取組のみならず、地方自治体や企業、NGO、学校など、様々な関係者の積極的な関与が重要であるとされる。近年では、民間組織や大学によって、特徴ある支援も行われるようになってきている⁽⁶⁸⁾。地域社会において難民がより適切に暮らしていけるよう、様々な関係者の連携が進むことが求められている⁽⁶⁹⁾。

おわりに

2018年12月、国連総会において「難民に関するグローバル・コンパクト」⁽⁷⁰⁾が採択された。これは世界が一体となって難民保護を促進していくための国際的な取決めであり、我が国も合意している。「難民に関するグローバル・コンパクト」は、①難民受入国の負担軽減、②難民の

(63) 人見泰弘「戦後日本の難民政策—受入れの多様化とその功罪—」移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア—日本の歩みと課題を問い直す—』明石書店、2018、p.106。

(64) 滝澤三郎「世界の難民の現状と我が国の難民問題」『法律のひろば』69(6)、2016.6、p.23。

(65) 滝澤三郎「日本の「難民政策」の課題と展望」『国際問題』662号、2017.6、p.41。

(66) 人見泰弘「難民受け入れと就労—エスニック・コミュニティと経済的自立への道」滝澤三郎・山田満編著『難民を知るための基礎知識—政治と人権の葛藤を越えて—』明石書店、2017、pp.140-141。

(67) 人見 前掲注(63)

(68) 株式会社ファーストリテイリングは、アジア福祉教育財団難民事業本部等と連携し、我が国で認定を受けた難民とその家族を国内のユニクロで雇用しており、平成30(2018)年10月末時点で55名が勤務している（「難民支援」ファーストリテイリングウェブサイト <<https://www.fastretailing.com/jp/sustainability/community/refugees.html>>）。また、UNHCRとの協働により、国内11の大学・大学院で「難民高等教育プログラム」が実施されており、難民のための推薦入試制度や学費免除措置、奨学金の給付などが行われている（「難民推薦入学11校に増加へ 19年度から新たに3校」『日本経済新聞』（電子版）2018.6.13. <<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO3170853013062018000000/>>）。

(69) 石川えり「日本における難民の状況と社会統合の課題」墓田桂ほか編著『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014、pp.138-139。

(70) United Nations, “Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II Global compact on refugees.” UNHCR website <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf> 2016年9月、国連総会で難民と移民の保護を促進するための「ニューヨーク宣言（New York Declaration for Refugees and Migrants）」が採択され、難民と移民、それぞれを柱にしたグローバル・コンパクトを作成することが決定された。

自立促進、③第三国定住の拡大、④安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備について、国際社会に責任分担を求めている⁽⁷¹⁾。世界の難民危機が収束の兆しを見せない中⁽⁷²⁾、我が国も、今後、より積極的な姿勢で難民政策に取り組んでいくことが期待される。また、難民の受入れをめぐっては、本稿で取り上げた以外にも、難民認定基準の明確化、難民認定実務に携わる者の専門性の向上、難民認定申請者の手続的権利の充実など、様々な課題が指摘されている⁽⁷³⁾。今後、各課題の解決に向けた検討を進めていくとともに、我が国の社会全体で難民受入れに関する議論が深まることが望まれる。

(あきやま みづき)

(71) 「難民に関するグローバル・コンパクト」 UNHCR 駐日事務所ウェブサイト <<https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees>>

(72) UNHCR によると、内戦などで国を追われた難民や国内の避難民及び難民申請者の総数が 2017 年末で 6850 万人に達し、過去最高を記録した (UNHCR, *op.cit.*(2), p.2.)。

(73) 野口貴公美「入管法における難民認定制度—行政法学の視点から—」『法律時報』86(11), 2014.10, pp.16-21; 川口直也「日本における難民事件の実情—担当してきた実際の事件に基づいて—」『法学セミナー』63(12), 2018.12, pp.57-62.