

日本の難民受け入れ政策¹

世界をリードする日本の責任

一橋大学 佐藤哲夫研究会

2005年12月

宇佐美紀子 上垣礼子 鬼頭華子 佐藤陽介
島田菜穂 多田真紀子 三宅千穂

¹本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、佐藤哲夫教授（一橋大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

日本の難民認定制度はとても厳しく、日本に難民認定される人が先進諸外国に比べて極端に少ないことはよく言われている。日本の難民受け入れ政策がこのように発展していないのは、いくつか理由が考えられる。日本人の人権意識の低さからくる問題への関心の低さ、外国人を受け入れることに対する社会の抵抗感、財政的な負担、治安面での不安など・・・しかし難民を受け入れることでメリットもある。人権が守られるより住みよい社会ができる、国際社会への貢献により世界での日本のプレゼンスが増す、国内での外国人犯罪を防げる、ということが考えられる。また、難民を受け入れることは国際社会から強く求められていることでもある。日本は多くの国と共に、難民や人権に関する条約に参加しており、国際機関は多くの難民受け入れについての要請をしている。その内容は難民を迫害の恐れがある地域に送り返してはいけない、という基本的な原則から、難民申請者の権利保障まで多岐に渡るものであり、その水準は基本的な人権保護がなされるように、というレベルである。欧米の先進諸国では難民認定制度、受け入れ体制が法律でしっかり定められているが、日本はそのような国際基準に到底及んでいない。日本の制度は、難民認定手続の独立性のなさ、専門的知識と経験不足、難民認定の責任の所在が不明確、不認定の理由が通知されない、経済的・社会的な保障がなされないなど多くの不備を抱えている。

これらを踏まえ、私たちはより良い難民受け入れ政策が可能になるために必要な、①公正・中立な難民認定制度・機関の実現、②難民の権利保障の実現、③それを実施するために不可欠と思われる国民への啓蒙活動を提言する。この提言を実行していくにあたって、前に挙げた治安、財政負担、地域社会との関係の問題、さらに制度乱用が起きるのではないかと懸念が出てくる。しかし、3つの提言をバランスよく実行することで、これらのリスクは小さくなり、日本にとって必要な、新しい難民受け入れ政策への道が開けるだろう。

目次

はじめに

第1章 政策提言の背景

- 第1節 人権的観点
- 第2節 外交的観点
- 第3節 国内治安の観点

第2章 国際的に見る難民受け入れ政策

- 第1節 国際基準
 - 第1項 難民として受け入れる範囲
 - 第2項 難民認定手続の水準
 - 第3項 受入国に求められる権利保障のレベル
- 第2節 事例—政策の効果
 - 第1項 イギリスのケース
 - 第2項 ニュージーランドのケース
 - 第3項 社会価値の発展

第3章 現代日本の難民受け入れ政策の抱える問題

- 第1節 日本における難民認定制度
- 第2節 難民認定制度・機関のあり方の中立・公正性の観点から
 - 第1項 独立した難民認定法の不存在
 - 第2項 独立した難民認定機関の不存在
 - 第3項 異議審査機関の独立性の不完全さ
 - 第4項 難民認定手続における種々の不明確性
- 第3節 難民・難民申請者の権利保障の観点から
 - 第1項 難民認定手続過程における問題点
 - 第2項 難民認定後における問題点

第4章 政策提言

- 第1節 【提言1】公正・中立な難民認定制度・機関の実現
 - 第1項 独立した庇護法の制定
 - 第2項 独立した難民認定機関の設置
 - 第3項 異議申し立て機関の独立性の向上
 - 第4項 明確な責任の所在、認定・不認定理由の開示
- 第2節 【提言2】難民の権利保障の実現
 - 第1項 難民ないし難民申請者の社会的権利を保障するために委員会の設置
 - 第2項 難民の社会的権利を保障するための包括的支援を行う難民支援センターの設置
 - 第3項 難民ないし難民申請者の社会的権利を保障するための立法

- 第3節 【提言3】国民への啓蒙活動
 - 第1項 啓蒙活動が必要な理由
 - 第2項 啓蒙活動によってもたらされる効果
 - 第3項 啓蒙の方法
- 第4節 提言実施に伴うリスク
 - 第1項 制度の濫用
 - 第2項 治安への影響
 - 第3項 財政的負担の増加
 - 第4項 日本の地域社会に受け込めるか
- 第5節 総括

参考文献・データ出典

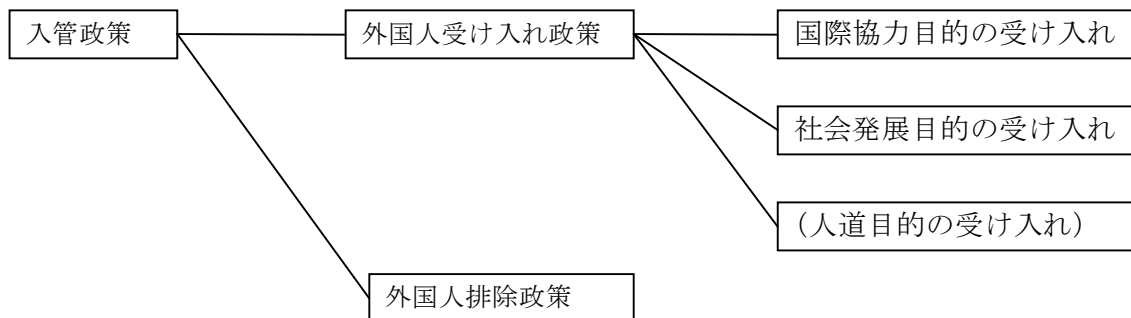
はじめに

多発する地域紛争や混乱から、世界に多くの難民が発生していることはよく知られている。国際的に見ても、それは重大な問題であり、早急な解決が必要である。各国はそれぞれの利害や国際協力、責任分担などさまざまな観点から難民問題にかかわり、国連ではその専門機関である UNHCR を中心に問題解決に当たっている。また条約などで規定もされており、それによって難民を保護し、問題の解決を図ろうとしている。一方日本を見てみると、UNHCR に対して世界第二位の拠出をして積極的に難民問題の解決に取り組んでいるが、国内に入ってくる難民については政府、世論どちらもとても消極的である。しかし、人権尊重が広まり、さまざまな側面でグローバル化する世界。人の移動もますます増え、今まであまり日本になじみの無かった、さまざまな背景を持った人たちとも関係していかななくてはならなくなるだろう。今、国内の難民問題についても関心を持ち、お金を出すだけではない、人権や国際協力の側面から日本と世界の間を繋いでいくことはとても重要であると考えられる。

第1章 政策提言の背景

私たちは日本の難民政策の改善を提言しようと研究を進める過程で、難民問題の持つ重要性や改善する必要の急迫性がいかに日本国内で意識されていないかということを知った。

そこでまず始めに、日本の入国管理政策の全体像とその中での難民政策の位置を確認する。日本の入管政策は下図のようになっている。この政策は、好ましい外国人の受け入れ政策と、好ましくない外国人の排除政策を両方使うことによって、出入国管理行政の外国人の適正な受け入れを確保するという趣旨のもと掲げられている。ここで、好ましい外国人とは（イ）専門的、技術的分野における外国人労働者、（ロ）高度人材である。¹



ここで注目されるのは、人道目的を受け入れ政策の第3の柱に据える視点が現行の日本の入管政策にはみられない、という点である。難民は人道目的だけでなく受け入れ政策の中で様々な目的・役割に関連しているわけだが、このような日本の現状が、特に難民政策における消極的態度に如実に現れている。これは人道目的の受け入れがコストをもたらすという点、人道目的の受け入れを隠れ蓑にして単純労働者や犯罪者が流入してしまう危険性といった点を勘案した結果であるといえる。

では以下に、なぜ難民問題の改善が重要なのか、日本国にとってどのようなメリットが期待できるのかについて詳細に述べていきたいと思う。

¹ 法務省入国管理局：第3次出入国管理基本計画<概要>平成17年3月29日
<http://www.moj.go.jp/PRESS/050329-1/050329-1-1.html>

第1節 人権的観点

国内紛争もなく、日本人が難民として国を出ていくこともない日本。それゆえ世界各地で大量に発生している難民に対し、あまりにも関心が向けられていない。日本に難民としてやってきた人々に対する対応も不十分で、人権も満足に保障されない。果たしてそれでいいのだろうか。もちろん、日本国内の安全や、国益という観点からは単純に難民受け入れを推奨することが一概にいいとはいえない。しかし、日本が難民制度をより充実したものによって救われる人々がいる。より人間らしい生活を送ることができるようになる人々がこの世界にはいるのである。日本人であろうとなかろうと、人間の生死を左右するような問題は慎重な判断が求められて然るべきであり、基本的な人権はより多くの人に保障されるべきものである。

先日（2005年11月2日時点）鳥取県人権侵害救済条例が可決され、各メディアを中心に様々な反応が起こっている。それに多少関連するものとして、先の国会で人権擁護法案を巡る議論が活発化し、賛成・反対各種の議論が飛び交っていたことは記憶に新しい。また、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）との日本人拉致を巡る様々な交渉を行う上で日本側が「人権」を軸にした主張を進めていることもよく知られている。世界的な潮流においても人権と関わりが深い「人間の安全保障」の概念が発表され、2年ほど前に前国連難民高等弁務官の緒方貞子氏を議長とした人間の安全保障委員会が活動を進めていたなどの状況が見られる。このような事例を通して、日本においても人間一人一人に認められるべき権利としての「人権」という概念は、それが肯定的に受け入れられているかどうかは別として、一般的なものとして浸透しつつあると言えよう。

また、難民問題に関心を寄せ、積極的に改善していくことで逆に国内の人権意識を高めより洗練することも期待できる。つまり、人権意識による世論の沸きあがり待つのではなく、国の立法・政策を通してそれを促進することも可能である。『内閣府の「人権擁護に関する世論調査」（2003年2月）で・・・（1997年7月）の調査結果と比較すると、「日本国籍を持たない人でも、日本人と同じように人権を守るべきだ」（65.5%→54.0%）と答えた者の割合が低下し・・・』¹この調査によると「外国人」に対する人権意識はむしろ低下してしまっている。国際的な要請として「人権」に基づく難民保護が求められているにもかかわらず、それを可能とする社会的な基盤がまだしっかりと出来上がっていないのである。難民政策の改善は、伝統的に世界各国に比べて低いといわれてきた日本人の人権意識の変化をもたらすきっかけにもなり得る。日本人の国際的舞台での今後の活躍を考えると、そうやって人権意識を育てていくことも求められてくるのではないか。

第2節 外交的観点

難民政策を国際基準に照らしてより正当性のある仕組みに改善していくことは、おそらく異常に少なすぎる現在の日本の難民受け入れ数を増やすことにつながるだろう。したがって国の財政負担は増える。ここで難民問題の解決によって、日本国の外交面からそのリスクを超えるだけのメリットがあるということを示したいと思う。

まず、日本の難民政策が国際的舞台でいかに批判されているかを認識しなければなるまい。国際的に権威あるアムネスティ・インターナショナルの2005年5月年次報告は『日本政府の難民認定は、昨年の指摘にもかかわらず、なおも国際的な水準を満たしていない。』と厳しく指摘した。²また、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）などからも、日本の難民認定は名指しで相次いで非難されている。

¹遊佐春奈『犯罪者の仮面を被らされた者たち Vol. 2』2005年03月22日
<http://www.journalistcourse.net/blog/archives/2005/03/vol2.html>

²“Amnesty slams Japan on refugees”
<http://www.japantimes.com/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050526a5.htm>

これらは、日本国内のメディアでは小さくしか伝えられていないが、国際社会では各国で報道され、日本の難民政策のずさんさについては周知となっているのが現状である。

トルコが少数民族を差別していれば、そのことを理由にEU加盟が認められないように、今日の国際社会では人権意識の希薄な国家は信頼を得られないし、よって力も持てない。日本は、アジア地域における歴史問題を解決して地域のリーダーとしての地位を確立したい、安保理の常任理事国に仲間入りして国際的発言権を強めたいといった当面の外交目標を持っている。それらの達成に向けて、何を優先的に行っていくべきなのか、今一度立ち止まって考えてみる必要がある。それらの達成に向けて外交交渉を展開する上で、難民問題に象徴される日本の人権意識の低さが相手の外交カードとなっていることは否めない。声高に「人間の安全保障」¹を掲げていても、中身が伴っていないのは何のインパクトもなく、メッセージ性も生まれないのではないかと。

また、内戦などが多発している今日において、難民は国際社会のどこかで引き受けなければならない全体の負担であるといえる。国際社会全体の負担は、世界第2位の経済大国であり、これから先も確固たる地位を占めようとする日本は積極的に受け入れる姿勢が求められる。これまで難民負担を積極的に負ってきた欧州諸国に庇護疲れによる難民認定の制限などの傾向が見られる今日だからこそ、逆に日本が人権意識を高めて難民政策を改善し国際社会の負担を負おうとする姿勢を見せれば、注目を浴びることが期待できる。日本の外交的観点から、相手国のカードをつぶし、国際社会にアピールできるチャンスを見逃すべきではないといえる。

第3節 国内治安の観点

最後に、国内の治安に関しても、難民政策の改正がよい影響をもたらすということを述べたいと思う。

近年、在留外国人による犯罪の増加、凶悪化が犯罪白書などで指摘されている。そもそも日本における外国人登録者数は平成15年末の時点で約192万人に達し過去最高となり、日本の総人口に占める割合も1.5%で同じく過去最高となった。²しかも、その増加傾向は今後も続くと思われる。その中で、不法滞在者とされている在留外国人は平成17年1月1日現在で約21万人と推計されている。また、日本に不法入国し潜伏している外国人が約3万人いると見られるため、これを合わせると日本における不法滞在者数は約24万人に上ると考えられる。在留外国人の増加に伴い、不法滞在者の数も増加していると言えるのである。そして、近年増加傾向にあると言われている外国人犯罪は、そうした不法滞在者に対しての日本の対応の結果であるとも考えられる。『外国人の犯罪事情は、2000年2月施行された「改正入管法」と無関係ではないと思う。改正前、不法入国は三年が時効であったが改正で新たに盛り込まれた「不法在留罪」によって、いつでもどこでも摘発されることとなった。行き場を失った不法滞在者に常に強制送還の恐れを抱かせ、袋小路に追い詰めることが、むしろ犯罪を助長しているとも言える。』³

この現状の問題点としては法的保護を受けられない「不法滞在者」という地位の人々に対して強制送還を基本として取締りを強めることで、却ってそういった人々の犯罪へのインセンティブを高めてしまっているということになる。

そして、この状況は難民申請者、難民認定者にも当てはまる。特に生命の危険のために帰国することが困難であり避難先としての日本において生活していくしかない状況に置かれている難民が犯罪に走

¹ 国家の安全保障に対応した言葉で、人間の視点から問題を捉え、人間の生存・生活・尊厳を守るための取り組みを強化しようとするもの。'90年代半ばにはじめて国連で取り上げられ、日本も賛同し外交の柱の1つにしている。

² 法務省入国管理局：第3次出入国管理基本計画<概要>平成17年3月29日
<http://www.moj.go.jp/PRESS/050329-1/050329-1-1.html>

³ 『日本人のちから』第14号(2004年11月)「出稼ぎ労働者を受け入れよ」森田靖郎
http://www.tkfd.or.jp/publication/reserch/chikara14_5.shtml

ってしまうインセンティブは他の理由で不法滞在となっている外国人に比べても決して低くないように思われる。そういう意味で「国際的に保護されるべき対象」としての難民に対しては、日本国内の治安面からの要請としても、特別に法的な保護が必要であると考えられないだろうか。

また「不法滞在」であるという法的な位置づけの不明確さのために、難民を始めとする不法滞在者に対する日本人からの理解も得にくくなるという現状もあろう。「外国人＝犯罪者」という負のイメージがこのような意識を助長していることは明らかであろう。

もちろん、不法滞在者への取り締まりはある程度なされてしかるべきであろうが、こうした状況を改善するためにも、難民に対してはその法的な位置づけを明確にし、国民の理解を促進していくことが必要であろう。そのことが、結果として外国人の犯罪を減らし、国内の治安にいい影響をもたらすということも期待できるのである。

以上のことから、日本の難民政策は国際的水準から大きく乖離しており、そのことが様々な観点から日本の国益に反した政策を展開しているという現状が浮かび上がる。その意識を踏まえたうえで第二章以降において、具体的にどのように改善していくかを検討していく。

第2章 国際的に見る難民受け入れ政策

難民保護に関して、世界ではどのような取り決めがされていて、どのような扱い方をしているのだろうか。ここでは日本が達することを求められている難民保護のレベルを明らかにするために、国際組織の発言や、欧米の難民受け入れ先進国の実行などを分析していくことにする。

第1節 国際基準

始めに国際基準を検討していく。難民受け入れに関して国際基準として考えられるものには、難民条約、人権関連条約といった国際法、難民保護に関して国際的な活動を行っている国連難民高等弁務官事務所(UHCR)の発言やガイドライン、UHCR 執行委員会(EXCOM)の出す結論の内容というものがある。国際法から、難民や申請者のさまざまな権利や、受け入れる国の義務などが導き出され、UHCR のガイドラインや EXCOM の結論は、各国に協力・実施してもらうためにそれらをまとめ、より具体的にし、強化している。EXCOM は 1958 年に国連の経済社会理事会の決議によって設置され、UHCR の年次計画の進展や、予算の使用状況について、さらに次年の援助計画や予算の策定について検討を行う機関であり、難民の保護など重要事項に関する結論も採択する¹。ここには日本政府も含む 60 ヶ国以上の難民受け入れ国や難民問題の解決に関係している国が理事国として参加しており、EXCOM の結論はこれら理事国政府のコンセンサスで採択されるものである。結論に拘束力はないが、このようなことからその結論は国際的な合意と見ることができ、重要性、国際基準として守っていく必要性がうかがえる。

難民受け入れに関して求められている国際基準について、以上のものを使って、難民として庇護を与えるべき人の範囲、認定の手続き、庇護国へ求められる難民認定者と申請者への権利保障の3段階に分けて確認していく。

第1項 難民として受け入れる範囲

難民はさまざまな困難から逃れるために、国境を越えて移動してきた人たちである。国境を越えて移動してくる人々の目的、抱える困難はさまざまなレベルが考えられる。国に戻れば死の危険がある人から、より良い収入や生活を求めてやってくる人までいろいろな事情でやってくる。どこまでが難民として受け入れるべきなのか。

まず、難民条約での定義では、難民とは「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」とされている。「迫害を受けるおそれが

¹ UNHCR HP http://www.unhcr.or.jp/news/pdf/refugees28/ref28_p14.pdf

あるという十分に理由のある恐怖」という概念を核とした普遍的に適用可能な定義がされている。しかし 90 年代以前は冷戦とも関連して、難民と認定する基準である迫害は国家からの迫害が主に考えられており、難民認定の理由の大半は政治的迫害が占めていた。冷戦終結後は個人の人權をさらに尊重していこうという時代の要請が高まり、国家以外からの迫害を受ける人々、外国からの侵略・占領や国内紛争など政治的迫害以外の理由で国外に移動を強いられる人々や、国内避難民・帰還民についても国際的な保護が問題となり、人權の普遍性に照らして庇護権を行使することがこれまで以上に具体的に求められ始めた。これに関連して UNHCR は、非国家主体による迫害であっても当該国家がそれを取り締まることを怠っているか又は迫害を防ぐ能力に欠ける場合には、そこから逃れた人々を難民として認めるべきであるとして¹、柔軟な解釈を求めている。その国にいと生命・自由に対する脅威、人權の重大な侵害が起ってしまうという人は難民として受け入れ、保護しなくてはならないということである。

各国の実行としても、UNHCR の基準のように難民の定義を広げ、広く難民を保護している。例えば EU では、迫害の主体や方法に関わらず、難民の地位の付与を保障する確固とした原則規定をもつ基準を採択している。これにより国家以外の主体による迫害や、ジェンダー・年齢に起因した迫害なども、慎重・公平に考慮され難民として受け入れようとしているようである²。カナダでは、難民条約は差別無き人權保護をその支柱としているとして、難民条約が本来迫害行為として想定していない「私的」な集団である家族やエスニック集団、個人による行為であれ、差別と認められる場合はその行為を迫害と推定した事例がある³。

さらに、このように難民条約が規定する国際保護の範囲を広げても、保護を求めるもっともな理由をもった人で難民認定されない人は存在している。難民と認定されなくても彼(女)らの在留を認める補完的保護の付与に関しても、UNHCR は、「難民条約によって必ずしもカバーできない危険や理由から逃れてきている者への法令にのっとった補完的保護の付与を強く支持している」⁴とし、各国に実行を呼びかけている。こちらについても各国で広く行われており、条約で規定された難民だけでなく「B ステータス」、「副次的保護」、「事実上の地位」、「人道的地位」⁵といったものを設けさらに広く難民の人權保障がされようとしている。

第 2 項 難民認定手続の水準

難民条約では、加盟国の難民認定手続きの方式に関する具体的な規定はなく、各国の裁量に委ねられている。しかし、難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされるおそれのある国へ強制的に追放したり、帰還させてはいけないというノン・ルフルマンの原則(難民条約第 33 条)、庇護申請国へ不法入国した不法に在ることを理由として難民を罰してはいけないという規定(難民条約第 31 条)によって、最低限の基準は定められている。さらに、UNHCR のガイドラインによって、難民条約でカバーしきれていないが手続きで保障されるべきことについても国際基準が示され、遵守を求められている。

UNHCR の「難民の地位の判断についての手続きと基準に関するハンドブック」⁶は難民条約加盟国における難民認定に関して最も重要だとされており、ここでは次のような難民認定手続きに関する必要事項を挙げている。

- ・ ノンルフルマン原則に従って行動する専門的知識を備えた難民審査をすること
- ・ 申請者は認定制度に関して必要な説明や指示を受けられること

¹ UNHCR 『難民認定基準ハンドブック—難民の地位の認定基準及び手続きに関する手引き—(改訂版)』2000 年、法律扶助協会 65 段落

² 法務省入国管理局主催 難民審査参与委員会合 UNHCR 駐日事務所代表公演録より http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/050804_rep_j.pdf

³ 長島美紀「ジェンダーに基づく迫害の視点」法学セミナー2004 - 12no.600

⁴ UNHCR 駐日事務所代表公演録より

⁵ 各国が補完的保護として設けている、難民ではないがそれに準じる地位の名称。付与される基準や、地位を得ることで受けられる処遇水準は国によって異なる。

⁶ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=3ae6b3314>

- ・ 難民認定の決定に責任を有する位置づけが明確な単一の機関が行うべきであること
- ・ 優れた通訳を含め申請者が難民申請に必要な便宜と UNHCR の代表者との連絡の機会の提供がされること
- ・ 認定された場合には、すみやかな通知と認定証明書の発給をすること
- ・ 不認定の場合には、行政機関か司法機関に異議申し立てをするための十分な時間が与えられること
- ・ 明確に乱用していると立証されない限り、第一次申請・異議申し立て期間中のその国での申請者の滞在を認めること

事実の立証に関しては、難民申請者の立証責任を認めてはいるが、実際に迫害から逃れてくる人たちに、十分に自分の迫害状況などを示せる資料などをそろえさせることは困難なことが多いので、申請に関わる事実を確認し評価する義務は申請者と審査官の間で分かち合うように求めている。また難民申請者の拘禁に関してのガイドラインでは、一般原則として難民申請者の拘禁を避けること、やむを得ず拘禁するとしても、国内法に基づいて難民申請者の人権を尊重し差別無く実施する必要があることを定めている。

EXCOM の結論¹でも、難民認定手続に関する各国に求める基準が出されている。ノン・ルフルマンに関しては、正式に難民と認定されているかどうかを問わず、出身国に送還されると迫害を受けるおそれがある者についてノン・ルフルマン原則を国境および国家領域内双方において遵守する基本的重要性を再確認し、国際的保護に関する一般的結論では、1951 年条約および 1967 年の議定書に従ってすべての庇護希望者が、あらゆる人権の尊重、ノン・ルフルマン原則、難民の地位を認定するための公正かつ実効的な手続および保護上の必要措置にアクセスすることができること、これらの手続の適用なしに国境において入国拒否を受けないことが要求されている。拘禁に関しては、不法入国または不法滞在の理由のみによって拘禁されている庇護希望者たちは、通常の犯罪者として拘禁されているものとしれば一緒に拘禁されている事実を懸念をもって留意し、このような拘禁は望ましくなく、可能な限りいつでも避けられなければならないことを述べており、これらの重要な原則は繰り返し表明されている。

このようなガイドラインは法的な拘束力はないが、人権意識が高く難民受け入れ制度の進んでいる欧米では手続的な制度が整えられることでいくらかは実現されている。例えば EU の最低基準案では、難民申請者の理解できる言語で、自身の持つ権利・義務を伝えることが明記されている。ドイツ²では、難民認定手続は、90 条からなる『庇護手続法』で詳細に規定されている。難民認定を行う連邦難民認定庁は独立性の高い権限を与えられており、さらにその決定は外国人局の退去強制に関する権限を拘束するなど、庇護に関わるあらゆる事項について効力を生ずる。これは、手続は難民認定の決定に責任を有する位置づけが明確な単一の機関が行うべきであることという項目を満たしている。また審査官の審査を支援するために世界各地の地域分析を組織的に行う部門および資料センターが設置され、専門的知識を備えた難民審査ができるようにしている。このシステムがあることで、事実の立証責任に関して申請に関わる事実を確認し評価する義務は申請者と審査官の間で分かち合うことになるという原則を補足することもできている。オーストラリア³では再審査を行う難民再審査審判所が設置されており、ここで行われる手続は、口頭聴聞はテープで録音され申請者もテープのコピーを取得することができる、決定書には決定内容およびその理由を付すことも決められているなど、難民認定手続に必要とされる、独立・公平・透明な審査・決定能力を有する機関である。口頭聴聞は担当審査官、口頭聴聞官、アドバイザー、参考人、通訳者で行われるが、通訳者はオーストラリアの難民認定制度における難民再審査審判所の役割、移民や難民に関する専門知識、申請者の出身国・地域の状況の把握が必要としているほど手続に気を配っている。このように欧米の先進諸国では難民認定手続について、UNHCR の求める基準に沿った適切な判断や取り扱いが可能なように制度が整えられている。

¹ UNHCR の HP より UNHCR 執行委員会難民の国際的保護に関する結論（選集）

<http://www.unhcr.or.jp/protect/committee/index.html>

² 本間浩「ドイツにおける難民保護制度」2003 年 法律時報 75 巻 2 号

³ 大原晋「オーストラリアの難民認定制度」2003 年 法律時報 75 巻 2 号

第3項 受入国に求められる権利保障のレベル

難民条約では難民の庇護および定住を確保するため、第三章において難民の職業について、第四章において福祉について定めている。そして、難民と認められた者に対し無差別に一定の積極的な保護と待遇を、国民と同レベル、最恵国待遇レベル、一般外国人と同レベルのいずれかであたえるよう規定している。身分証明書・旅行証明書の発給など行政上の措置に関する規定もあり、難民の基本的な権利の保障に関わる基盤を確立している。¹法的地位、職業につく権利、裁判を受ける権利、財産権、労働、社会保障、住居や配給について一定の待遇を受ける権利等があり、これらを保障することで難民が社会へ適応することが容易になる。このように難民条約では難民認定者については規定されているが難民申請者については触れられていない。しかし現在では、難民申請者についてもその保護の必要性が議論され、国際基準で求められている。²

国際社会はより人権を重視するようになってきているので、世界人権宣言や社会権規約、自由権規約などの国際人権法も頻繁に取り上げられ、その重要性はますます大きくなっている。そこでは、すべての個人に、食料・衣服・住居を含む適切な生活水準を保障すべきであるということ、身体および精神の健康を享受する権利、労働の権利、法律による平等な保護を受ける権利などが認められている。UNHCRも、働く権利は人間の尊厳を構成する欠くことのできないものであり、とりわけ申請が長期にわたる場合には保障すべきであるとしている。医療に関しては、庇護希望者に関しても必要な場合に無料の治療が受けられるべきだとしている。また、心理的なケアやカウンセリングについてもその必要性を述べている³。EXCOMでは難民申請者の受け入れ方についての結論の中で、難民申請者は必要な場合に適切な政府やNGOにアクセスし、プライバシーが尊重されながら、食料、衣服、住居、医療を含む基本的ニーズが満たされるべきと述べている。国際基準では社会保障について、難民認定者には積極的な保護と待遇を、申請者に対しても食料、衣服、住居、医療を含む基本的ニーズについて必要な生活保障が求められているのだ。

難民受け入れ先進国では難民申請者への保障も実施されている。初等教育と医療については普遍的な権利としてEU15カ国ではすべての国で保障されている。住居、就労、精神医療などについても15カ国中多くの国で補償されている。難民申請者の生活保障に関しては就労許可を与えるか、金銭もしくは物的援助を与えるかのどちらかもしくは両方が行われている。さらに語学教育についても全EU加盟国で実施されている。⁴アメリカでも認定審査が6ヶ月以上かかった場合には就労許可を出し、生活支援に関しても政府の委託を受けたNGOネットワークが支援しているようである。⁵このように、国際的には、難民についての生活支援は当然に、さらに進んで申請者にまで広がっている。

第2節 外国の事例—政策の効果

次に、国際社会に提示される難民条約等の精神を考慮に入れながら政策を立案している国々に関して取り扱っていく。島国という日本と地理条件にあるイギリス⁶とニュージーランドを具体的材料として取り上げ、それぞれの国の難民政策とその政策の効果を見ていく。

第1項 イギリスのケース

イギリスは古くから難民を受け入れ、2003年には49,405件の難民申請を受理しており、難民政策を進化・発展させてきた歴史を持つ国である。まず手続きに関しては上陸時もしくは上陸後に申請を受

¹ 板垣文子「日本の難民保護政策」一橋大学

² 石川えり「難民申請者の経済的・社会的権利の保障」2003年 法律時報75巻3号

³ 石川えり「難民への生活支援」2004年 法学セミナー2004-12no.600

⁴ 石川えり「難民申請者の経済的・社会的権利の保障」2003年 法律時報75巻3号

⁵ 「難民受入れのあり方を考えるネットワーク」 <http://www.ref-net.org/>

⁶ "Refugees and Asylum Seekers in the UK", Immigration Advisory Service, 2004

け付け、19 ページに及ぶ陳述書を申請者が提出する。その後内務省の移民・国籍委員会によってインタビューが行われ、同委員会に対して再審請求ができる。この間申請者には法律扶助が提供され、最終的に条約難民、人道的保護、任意許可、却下のいずれかの結果を難民申請者は得ることとなる。

一方難民認定手続き中の生活保護に関しては、内務省国家庇護支援局が緊急に民間部門への委託でロンドン以外の地区に住居を提供している。また就労許可が出ないため、独身者に毎週 38.96 フラン、夫婦の場合には 61.11 フランを提供して申請中の生活を保障している。

このように難民申請中においても人権保障の意図を組み入れた政策の展開によって、どのような成果がイギリスにもたらされているのか。イギリス難民評議会が難民申請者による経済的また文化的貢献を指摘している。たとえば世界的にも有名な Marks and Spencer 社は難民としてイギリスに再定住した者が設立した企業であり、イギリスの経済発展に大きな影響を与えている。また文化の面では例えば不妊ピル、トイレットペーパー、魚とポテトのフライなど多くの品々がこれまで難民申請者によって持ち込まれ、今やイギリスの文化を形成する重要な部分となっている。

イギリス政府にとって万単位に及ぶ難民と難民申請者の地位保障の問題は、決して容易に社会的に受容されている問題ではない。実際選挙のたびに各政党が独自の難民政策を公約しており、中には条約からの脱退さえ訴える政党も存在している。しかしながらグローバル化の背景の中、もはや難民申請者の越境移動を完全に抑制することはどの国家も現実的に可能ではなく、非自発的移動を強いられる厳しい状況を背負う難民申請者を不法滞在者として放置しておくことへの危機感を持つ人々の多さは積極的な NGO 活動の規模にも現れている。

第 2 項 ニュージーランドのケース

ニュージーランドは 1960 年に難民条約に加盟し、90 年代に大きな制度改革・政策転換がはかられ以降毎年約千件の難民申請を受理している。1985 年、インド人難民申請者の不認定処分を違法とし認定手続きについても制度改革を命じたベンパル判決が高等法院から出され、申請者の保護、知識や技術の不足など多くの問題点に関して条約の精神からして当時の制度は公正・適切ではないという指摘がなされたことが転機となった。その後市民団体、難民保護団体、法曹関係者、UNHCR 等多方面から声があがり、90 年代にはいつ選挙公約に難民認定制度の改正が提言され、現在の制度が実現した。

現在の難民認定制度は一次審査を政府機関である労働省の移民サービス部難民地位課が行い一次審査で不認定となった場合は、異議申し立てが可能である。異議申し立ては内閣の権限下にあるが法律専門家から構成されている独立性の高い行政機関である難民の地位控訴局が管轄している。上陸時あるいは上陸後に申請を受け付け、背景的事情の記載も含む申請書を提出しインタビューを受けた後、最終的に条約難民、人道的配慮による滞在許可、却下のいずれかの結果が下される。一次審査から一貫して法律扶助が受けられる。

また生活面では健康診断の無料実施、医療補助金制度、政府の助成金によって NGO が運営する住居、語学教育の実施、生活保護の提供などがあり、就労許可も申請者に与えられる。難民申請中も申請者が安定した社会生活を送ることができるようになっている。

イギリスと同じようにニュージーランド社会に貢献する難民は多く、特によく指摘されるのが第二世代の活躍である。ニュージーランドでは難民が祖国に置いてきた家族を呼び寄せることができ、家族生活を再開することができる。その結果、第二世代である子供達が勉学に励み医者や弁護士などになって社会に貢献しているケースが少なくない。また難民認定を受けた人々が NGO などで、新たに再定住する難民の支援活動に非常に積極的に参加し受け取った貢献を社会に還元していることも多い。

第 3 項 社会価値の発展

社会の価値の向上というのも難民政策によってもたらされた重要な成果である。例えばノーベル平和賞を受賞したダライ・ラマなど歴史上数多くの亡命者が存在してきたが、これらの人々は新たな文化や平和を追求する知恵、その豊富な才能や能力を受け入れた社会に提供してきた。そして祖国の平和が実

現した際には祖国と受け入れ国との重要な架け橋となる。難民は単なる負担ではなく、数字には表れないポジティブな影響を社会に与えてくれるという認識がイギリスやニュージーランドのような難民政策の発展を促しているのかもしれない。

第3章 現代日本の難民認定制度の抱える問題

第1章において私達は、現在日本の難民認定制度は改変されるべき岐路に立たされているとの立場を確認し、そして第2章においては我々が目指すべき難民認定制度の国際的な基準がいかなるものであるのかを概括してきた。では、日本の難民認定制度を国際基準に近づけるべく、同制度を改変するためには、具体的にはどの部分をどのように改変すべきなのであろうか。本章では、現在の日本が抱える難民認定制度の現状を分析し、その問題点について考察する。

まず、現在の日本における難民認定制度がどのような機関によってどのような流れで行われているかを概観する(第1節)。そして次に、現状の分析・把握を以下の二つの観点——難民認定機関・制度のあり方の中立・公正性の観点(第2節)と難民の権利保障の観点(第3節)から行っていく。前者においては、手続の中立・公正性から要請される難民認定機関・制度のあり方に対して日本の難民認定制度の持つ問題点を考察していく。また、後者においては難民ないし難民認定申請者に本来保障されるべき権利について日本の難民認定制度が保障しきれていないと思われるものを列挙し、このことによって起きる弊害を同時に考察する。

第1節 日本における難民認定制度

日本における難民認定手続きは、申請、事情聴取、認定不認定結果通知、そして異議申し立てという四段階で構成されている。

まず、第一段階として難民申請には地方入国管理局に申請者みずからが出頭し、必要事項を記載した難民認定申請書を窓口にて提出する。この申請書は他の資格手続きの申請書とは異なり入国管理局のホームページからダウンロードはできず、直接地方入国管理局に備え付けられたものを取りにいかなければならない。また入管法施行規則55条によって申請書のほかに、難民に該当することを証する資料、写真、パスポート、外国人登録証などの提示も求められる。手数料は必要とされない。

次の段階として申請者は入国管理局への出頭を命じられ、難民調査官から事情聴取を受けることになる。難民調査官はすべての地方入国管理局に配置され、全国で35名ほど存在し入国審査官との兼務である場合が多い。入管法施行規則57条によると難民調査官は、事情聴取の結果を日本語で調書にまとめ、それを本人に閲覧または読み聞かせ、誤りがないことを確認させた上で署名させることになっている。申請者が日本語を理解しない場合には通訳人が採用される。この事情聴取には代理人の立会いは認められず、署名前に調書の内容を代理人が確認することも許されない。

第三段階は認定不認定の判断と通知である。難民調査官による事情聴取の後には地方入国管理局としての意見が固められ法務省の難民認定室に送付される。難民認定室は提出された意見・報告書を参考に自ら意見をまとめ、これを難民認定諮問委員会にかける。この諮問委員会は入国管理局長、法務大臣官房審議官、総務課長、政策課長、入国在留課長、審判課長、警備課長、登録課長、入国管理調整官などによって構成される合議制の組織で、難民の認定不認定の実質的決定を行っている。判断が下されると認定もしくは不認定の通知書を受け取る。

最後に、難民認定を却下された人がその結果に異議を申し立てて、再審を要求できるという異議申し立て制度がある。実際に難民である人が難民と認められないという最悪の事態を避け、公平・正確な認定を保障するため、異議申し立て制度が効果的に機能することが必要である。

2004年に難民法が改正されて新しい異議申し立て制度が整った。これに従い、現在の異議申し立て制度についてその制度の概要を見ると以下のようなになる。改正後の出入国管理および難民認定法第61条の2の9によると、法務大臣から難民不認定の処分が下り、それに対して不服がある場合、その通知を受けた日から7日以内（やむをえない理由があるときは延期可）に異議申し立てを行うことができる。異議申し立ての窓口は異議申立人の住所または現在地を管轄する地方管理局、支局および出張所で行う。必要な書類として異議申立書、異議申し立ての理由を立証する資料（陳述書も可）を提出すれば手続きは完了し、もう一度審査されることになる。異議申し立てについて、理由ありと認める場合は難民認定書を交付し、理由なしとする場合は申し立てを却下できる。その際も最初の難民認定と同様決定権は法務大臣にあるが、決定の際に難民審査参与員の意見を聞かなければならないとなっている。出入国管理法及び難民認定法第61条2の10によると、難民審査参与員とは、「人格が高潔であって、異議申し立てに関し公正な判断ができ」かつ「法律または国際情勢に関する学識経験を有する者」で、法務大臣が認定し、任期は2年（再任あり）となっている。実際に任命された難民審査参与員は、法曹実務家、元外交官、商社等海外勤務経験者、海外特派員経験者、国際政治学者、国連機関勤務経験者などである。

第2節 難民認定制度・機関のあり方の中立・公正性の観点から

ここでは、難民認定制度・機関が中立・公正な手続を保証するに十分に機能しているかを検討し、そこに存在する問題点を見ていく。

第1項 独立した難民認定法の不存在

日本の難民に対する法律的枠組みにおける問題点のひとつに、日本が独立した難民の庇護について定めた法律を有していないことが挙げられる。このことは、UNHCRからも次のように指摘されている。

「枠組みとなる重要な点から説明すると、日本には独立した「庇護法」が存在しません。『出入国管理及び難民認定法』の中に、難民の認定などについて定めた規定が一条あるのみです。これに対してスイスでは123条からなる、『庇護法』が存在し、難民認定手続きや、庇護申請者、行政側の権利と義務について十分に定めています。同様に、ドイツの難民認定手続きは、90条からなる『庇護手続き法』で詳細に規定されています。さらに、これらの法律は、他の国内法規や欧州全体の規定によって補足されています。これらの発達した制度と比べると、日本の法律は十分に詳細ではなく、結果として庇護制度を表面的にしかカバーしていません。」¹

日本の法律では、『出入国管理法及び難民認定法』の施行規則としての『出入国管理及び難民認定法施行規則』55条から64条において難民認定手続に関して規定をしている。ここで問題となるのは、出入国管理法に難民認定法が組み込まれてしまっていることによって、日本における難民認定手続きが出入国管理行政と密接な関連性を有することとなり、その独立性が損なわれてしまうという点である。このことによる最も大きな弊害は、難民認定手続が出入国管理という行政目的に従属してしまうという点であり、このことは難民認定手続の中立・公正性に対する信頼性を大きく損なわせてしまっている。² こ

¹ UNHCR ホームページ <http://www.unhcr.or.jp/protect/proj08.html>

² 大橋毅『全国難民弁護団連絡会議「難民関連制度改革のための提言」について』法律時報 75 卷 3 号 57～59 項 参照

のことによって、難民認定を申請しに入国管理局（以下入管）を訪れた人が非正規滞在を理由に強制退去手続に恣意的に乗せられてしまうようなケースが起こってしまう。一例として、アフガニスタン難民申請者の一斉収容事件が挙げられる。同事件は9. 11の同時多発テロの約3週間後の2001年10月3日、9名のアフガニスタン人難民申請者が一斉に強制収容された事件である。これらのアフガニスタン人のほとんどは、タリバン政権他から長年にわたる迫害を受け続けてきたシーア派（宗教的少数者）ハザラ人（民族的少数者）として、日本政府に対してすでに難民申請を行っていたにも拘わらず、突如強制収容されることとなった。このように、難民申請者を、難民認定申請まもない段階で拘束するというような事態が発生してしまったのである。¹

また、上記のケースにもみられるように、難民認定手続きが出入国管理行政と密接な関連性を有することによって、外交的配慮に難民認定が左右されてしまうという弊害も生じている。人道に関わる難民という問題の性格上、難民認定に関しては、受入国と申請者の出身国との関係への政治的考慮が立ち入る余地があってはならないが、現状は政治的な理由や配慮により、多くの申請者が難民認定を受けられていないという状況が存在する。クルド難民への対応などはこの問題を端的にあらわしているといえよう²。

第2項 独立した難民認定機関の不存在

この問題は、難民認定手続きを行う機関が出入国管理局、すなわち法務局に限定されており、外部機関の関与が遮断されてしまっているという問題である。本来難民認定業務は申請者の供述の信憑性を判断するものなので、認定業務を行う人は難民条約などの国際法をはじめとする関連法規や出身国の情報に関連する国際関係、異文化コミュニケーション、ジェンダーに関する理解、難民の精神状態に対する理解などについて相応の研修・訓練を受け職務内容について十分に理解された上で行われている必要がある。しかしながら、このように専門的知識と経験が必要であるべき難民認定業務に関わる人間（難民調査官）が、実際には出入国管理官の中から指名され、かつ数年で他部門に移ってしまうという構造のため、不十分な知識の下での調査となってしまう。アムネスティ・インターナショナルの報告書では「調査官の質問方法に問題がある」との指摘がなされている。また、この構造は、専門知識を身につけるインセンティブに良い影響を及ぼさないことも想定される。

また、病気や犯罪・麻薬等、他国からの危険の流入を防ぐ防波堤としての役割を担っている入国管理官が難民認定作業にあたるとなると、申請者に対しても「防波堤」としての意識が強くなり、抑圧的な態度で事務を遂行してしまう危険性がある。

さらに、日本弁護士連合会作成の手引きに述べられているように地方入国管理局で難民認定申請の受理を扱ったことがない係官が対応に出る場合、不慣れ、不勉強から過剰な拒絶反応を見せる場合がある。手引きでは「かたくなに申請受理を拒否するときは申請不受理取り消し訴訟を提起することを表明し責任者である上司と面会すること、そして必ず受理させることが肝要」と書かれるように、申請者への行政指導は一般的な手続きを逸脱した執拗なものであることがある。難民申請は申請者の「権利」であり、このような窓口での対応は法的根拠を欠いている。

第3項 異議審査機関の独立性の不完全さ

異議申し立てを審査する機関は、その性格において第一次審査手続きのチェック機能が要請されるという点から、第一次審査機関との相互独立性が問題となる。これまで、異議申し立ての手續も第一次審査と同様に入国管理局が行っていたため、この機能が働いていないとの指摘が多かった。そこで、2004年に改正された「入管法及び難民認定法」において新たに導入された難民審査参与員の制度が注目される。この制度は、異議申し立ての審査手続きに第三者の民間人らに関与させることで、公正性・中立性を高める狙いがある。ここでは2つの問題点が指摘される。最初に問題となるのは難民審査参与員の人

¹ 難民支援協会HP [08/Nov/2005] <http://www.refugee.or.jp/jar/documents/pr/011009.html>

² UNHCRによれば、2003年までに認定を受けた難民申請者は中国出身者が4人のみ、そしてトルコ出身者に至っては一人も認定されていない。

選についてである。条文では、「人格が高潔で法律または国際情勢に精通している人」となっているが、どんなに優秀な国際法の専門家でも、難民条約自体に明るくなければ適切な難民性の判断はできないのではないだろうか。第二に、難民を難民でないと判断してしまうことをより確実に避けるためには、難民参与員の独立性が保たれる必要がある。しかしながら、難民参与員がその判断に際して接する資料はごく選択された情報に限られており、また、最終的な決断は法務大臣に委ねられている。現制度においては、法務大臣はその決断に際し参与員の「意見を聞かなければならない」と定められているだけであり、決断自体に何か影響を及ぼせるとは限らない。彼らのもつ影響力をいかに高めていけるかという点が問題である。

次に、実際の異議申し立て制度によって難民認定者がどれくらいいるのかについて試みる。難民認定法の改正による新しい異議申し立て制度が施行されるのは 2005 年からなので、まだ統計がない。ここでは参考までに改正前の日本の異議申し立ての統計を見る。

平成 16 年の統計によると、異議申し立てをしたのが 209 人、そのうち処理したのが 184 人であるが、審査の結果理由ありとされたもの（難民認定された者）はたった 6 人であった。難民認定制度が始まった昭和 57 年から平成 16 年までの間の全体の統計を見ても、処理数 1557 人に対して理由ありとされたものは 17 人とどまっている。自分は難民であるという認識を持って、難民不認定の決定に不服を持ち異議を申し立てた人の中で、残りの大多数の人はやはり難民とは認定されずに、法的に不安定な地位に置かれ、人権が侵害されてしまっていたのだ。このような現状を改善する必要性を感じた結果、上で述べたような新たな異議申し立て制度が創設され、難民審査参与員を審査に関与させることで少しでも公正性を高めて、難民認定されるべき人が確実にされることが期待されている。

最後に、異議申し立て制度の仕組み全体について、独立性を高めていく必要性について触れたい。第三に、異議申し立ての審査をして決定を下すのは、出入国管理や外国政策に影響されず、人権その他の難民保護に関する事項にのみ基づく判断ができる、独立した機関であることが望ましい。実際欧米諸国は、UNHCR や NGO が参加して審査するというように、第一次審査とは完全に独立しているので、日本も国の政策を考えても不可能なことではないはずだ。

第 4 項 難民認定手続における種々の不明確性

ここでは、難民認定手続に見られる様々な不明確性について見ていく。これは、責任の所在、第一次審査における認定ないし不認定理由の記載がそれぞれ明確とはなっていないことを指す。

責任の所在について現在の制度では難民調査官、難民認定室、難民認定諮問委員会のどこにあるのか明瞭ではなく、より高度の権限を有する諮問委員会は法的位置づけが明確ではない。この委員会は法律や政令によって設置されているわけではないので、国家行政組織法 8 条に定める「合議制の機関」に該当しないことは確かである。しかし現状ではこの委員会が難民認定に決定的権限を持っており、政令ないし省令などで法的位置づけが明確化される必要がある。

第一次審査の結果の通知書に関して認定もしくは不認定の理由の記載がされていない。これが日本における難民認定そのもの、言い換えると難民の地位法の発展を阻み、異議申し立てなどその後の手続きでの争点を不明確にし、かつ申請者に負担を課す原因である。究極的には難民保護には適正手続きの実現の他に難民の地位法の発展が不可欠であるにもかかわらず、わが国においてはこうした事情によって難民の地位法に関する議論されることが少ない。

このような不明確性は、難民認定制度の中正性・公正性を阻害する大きな要因を構成しているといえよう。

第 3 節 難民・難民申請者の権利保障の観点から

ここでは、難民ないし難民申請者の経済的・社会的権利の保障について論じる。日本における難民ないし難民申請者の権利保障の現状を概観し、そこに存在する問題点を指摘する。まず、難民認定手続過程における問題点を、次に、難民認定後における問題点について見ていく。

第 1 項 難民認定手続過程における問題点

難民認定手続過程における、権利保障上の問題点は、次の 3 点に大別される。すなわち、難民申請者が自身の持つ権利について十分に知らされていない、あるいは言葉の壁によって情報へのアクセスが困難である、といった情報の欠如の問題と、法的地位の不安定性の問題、そして精神的および身体的の不調に対する理解とケアが不十分であるという問題である。

①情報の欠如

まず、情報の欠如の問題から見る。難民認定手続過程において、情報の欠如がとりわけ深刻な影響を与えるのは、難民認定申請の段階であろう。というのも、現行制度においては、異議申し立て段階までは弁護士の立会権、代理権が認められていないからだ。言語や制度の理解が十分ではない段階で、難民申請者が自分一人で自分の迫害を立証する証拠を探し、「難民に該当することを裏付ける資料」を作成することは難しい。さらに、日本の難民認定制度においては申請者が立証責任を負わなければならないため、この段階での法律の専門家によるアドバイスの存否は、時に難民認定の成否を決めるといっても良い。現在、難民認定申請に関するアドバイスは殆ど NGO が行っているが、やはり弁護士という法律の専門家の法的助言があってこそ、真に十分な支援を受けた上での申請であり、適切かつ公正な難民認定手続きの一環であるといえるだろう。

ここで、こうした公的扶助を行う制度の設立要求が、適正手続、という観点からもなされうることを指摘しておく必要がある。適正手続については、日本国憲法第 31 条¹において規定されており、同条では「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命もしくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」と定められている。法文からは、手続が法律で定められるところによる、としているように読めるが、通説では法律で定められた手続が適正でなければならないということも意味するとされる。²ここで言う「法律で定める手続が適正である」、とはとりわけ「告知と聴聞³」を受ける権利を保障することを指す。

したがって、難民申請者にとって必要な情報、もしくは情報へのアクセスが欠如しているという問題は、難民申請者の社会的権利保障の国際基準という観点からも、適正手続という観点からも見直されるべきであると言える。

②法的地位の不安定性

次いで、法的地位の不安定性という問題を見る。この問題もまた、難民認定申請の過程で生じる問題である。

まず、上陸時の申請に関わる問題がある。日本においては、ほとんどの難民申請者は空港や港に降り立った時点での難民申請を行うことが出来ず、短期滞在の在留資格を取得して入国した後に難民申請を行ったり、ブローカー等を通じた非正規な手段で入国したりしている。本来は、一時庇護上陸許可の制度⁴により、難民である可能性が見受けられるものに一時的な上陸・滞在を認められているはずであるが、同制度は実質ほとんど機能しておらず、許可が下りたのは毎年ゼロ若しくはほんの数件にしか至っ

¹ 31 条は「その他の刑罰を科せられない」とあるように直接的には刑事手続の規定である。しかし、その趣旨は行政手続にも準用されると一般的には解されている。さらには行政手続に適用される、とする説も有力である。よって難民認定手続に関しても、適正手続の要請が働くと思われる。

² 芦部信喜『憲法（第三版）』岩波書店、2002 年、222 項参照

³ 「告知と聴聞」とは、公権力が国民に刑罰その他の不利益を課す場合には、当事者にあらかじめその内容を告知し、当事者に弁解と防禦の機会を与えなければならないというものである。（同上 223 項参照）

⁴ 一時庇護のための上陸の許可（法第 18 条の 2）

ていない。このため空港で難民申請の意思表示をしても、ほとんどの者は、そのまま上陸不許可となり長期収容されてしまうのである。

次に、難民申請者向けの在留資格が存在しないという問題がある。日本の出入国管理制度の下では庇護希望者向けの在留資格は存在しない。さらに、申請段階では正規在留であった申請者でさえも、異議申出の段階での在留資格の更新が認められず不正規在留に陥ってしまうことが多々起っている。

最後に、難民申請者の仮滞在許可制度に関わる問題がある。仮滞在許可制度とは、不法滞在者等の在留資格未取得外国人から難民認定申請があった場合、その者の法的地位の安定を図るため、仮に日本に滞在することを許可され、その間は退去強制手続が停止されるというものである。この制度は 2004 年の入管法の改正により導入されたものであり、これまでの難民申請者の待遇から考えると大変な進歩であるといえる。しかしながら、同制度には以下のような問題も見られる。

(a) 厳しい条件

仮滞在許可を受けるには厳しい条件が課せられているため、この条件を満たすことが難しいとされる。出入国管理及び難民認定法施行規則第 56 条の 2 によれば、仮滞在許可が認められるには「当該外国人が本邦に上陸した日(本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日)から 6 か月以内に難民認定申請を行ったものであるとき又は難民条約上の迫害を受けるおそれのあった領域から直接本邦に入ったものであるときなどの一定の要件」を満たすことが必要とされる。これらの厳しい条件を満たすことが出来るのは、在留資格が不正規の者の内わずか 3 分の 1 程度とみられる。つまり、残り 3 分の 2 は「仮放免許可」を与えられない限り不正規滞在として難民認定申請の間収容されてしまうことになる。

(b) 不許可の場合の長期収容の危険性

在留許可が不正規の者が仮滞在不許可となった場合、難民申請の手続が終了するまでは退去強制手続の中の送還部分の執行が停止されるが、収容の可能性は残ってしまっている。このような、許可が下されなかった者の申請全期間中の収容は、UNHCR の拘禁に関するガイドラインや執行委員会結論に反するだけでなく、さらには難民条約 31 条の刑罰の禁止に抵触する恐れもある。

(c) 仮滞在となった場合の条件の問題

仮滞在が許可された場合、下記のような条件のもとで生活することが義務付けられている。入国管理局によれば、「仮滞在許可を受けた者は、住居や行動範囲が制限されるほか、本邦における活動についても、就労は禁止され、また、難民調査官から出頭の要請があった場合には、指定された日時、場所に出頭して、難民認定手続へ協力する義務が課されるなど、種々の条件が付されます。」¹ というように、就労の禁止、出頭要請の遵守が義務付けられている。そのため、難民申請者の生活は物価の高い日本において極めて困窮なものとなってしまっている。

以上のように、申請者の法的地位が不安定であることによって、彼らの生活は、迫る在留期限と難民認定を受けることが出来るかどうか分からないという不安で窮地に立たされてしまっていると言える。

③精神的および身体的不調に対する理解とケアが不十分

最後に、精神的身体的不調に対する理解とケアが不十分であるという問題を見る。3-0 で確認した、難民認定手続きのすべての段階、しかしとりわけ事情聴取の段階において、しばしば次のような指摘がなされる。すなわち、難民調査官や通訳が申請者の精神状態、あるいはジェンダーに関する問題を十分に理解していない、という指摘である。

多くの申請者は、その経験から、そしてその後他国において法的に不安定な状態に置かれることから、高い緊張状態・不安状態に置かれており、PTSD を残していることもある。したがって、こうした難民申請者の特殊性への理解およびケアがない状態では、十分な権利保障がなされたとは言いがたい。

¹ 入国管理局—手続案内[25/sep/2005], <http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/index.html>

第2項 難民認定後における問題点

日本における権利保障の現状を論じるにあたっては、難民認定手続だけでなく認定後のことにも目を向ける必要がある。というのも、認定されてもそれによって保障される権利が不十分であれば、難民は認定前と同様に何らかの問題や不安を抱えて生活することになるからである。認定前と比べて難民の置かれている状況がある程度改善されてこそ、難民認定の意義があるのであり、そうでなければただ認定数を増やしたり認定手続を簡素化したりしても意味がない。

現在、日本で難民認定を受けた外国人が享受できる権利または利益は主として次の三つである。すなわち、第一に永住許可要件の一部緩和、第二に難民旅行証明書の交付、第三に難民条約の定める各種の権利、である。

しかし、難民認定が以上のような効果を持つにも関わらず、認定を受けた難民が生活に困難を生じて UNHCR や NGO を頼って助けを求めることが多くある。また、日本に辿り着いたものの、日本への定住を望まず、アメリカなどの第三国への定住を希望する者が多いという実態もある。これらは、難民が暮らしやすい環境が整っているとはとても言いがたい状況に日本があることを示していると言えよう。それではどのような点に問題があるのだろうか。日本に来た難民を支援する NGO 団体「難民支援協会」に寄せられた相談とそれへの対応¹を参考に、難民が認定後に抱える問題を検討する。

まず大きな問題として情報へのアクセスがある。本来受けられる制度の存在や情報の入手方法を知らないために、義務を怠るということやサービスを受けられずにいるといったことが起こるのである。たとえば、国民健康保険へ加入できることを知らずに何年も経過してしまった、あるいは、難民認定された以上、在留資格の更新は必要ないと考えて更新手続を行わなかったために不法滞在とされてしまった、などのケースだ。(もっとも、後者のケースは、2004年の改正難民認定法の施行により解決されるものである。) 難民にとって見知らぬ土地、慣れない言語の中での生活なのだから、必要な情報も入手方法が分からないのは当然であり、たとえ情報を得られても日本語での書類記入など手続に手間取ることも大いに考えられる。難民条約に規定される各種の権利を保障するということは、丁寧な情報提供と実際にそのサービスを得られるまでのアフターケアにまで責任を持つということをも意味する、と言える。

このことと関連して、難民への日本語教育についても再考する必要がある。日本で生活する難民からは、働きながら日本語の勉強がしたいという希望がよく聞かれる。その背景として、仕事と日本語の勉強の両立が時間的にも金銭的にも困難な状況がある。人によって日本での定住年数や日本語の習熟度は様々であり、求める日本語の習熟レベルも一様ではなく、基本的な生活のための日本語習得を必要としている人もいれば、業務上の必要性などからより高度な日本語を学びたいという人もいる。問題は、そういった個人個人の語学レベルや生活環境(学習時間を確保できる時間帯や、居住地域など)に合わせた対応がなされていないことにある。確かに難民に対して単なる生活の保障だけでなく語学のサポートまですることは、受入国にとって負担が大きいかもしれない。しかし難民に対する適切な日本語教育は、前述のような手続時に生じうる困難を防ぐことにも繋がるのであり、また、彼らが職業につくにあたって大いに役に立つ。日本語の上達により地域社会にも溶け込みやすくなるので、なにか問題が生じたときに身近な人の助けで解決できることも増えるだろう。難民による犯罪を防止する助けにもなりうる。

日本語教育と同様に、難民自身やその子女に対する義務教育及び高等教育支援の重要性も指摘される。義務教育を受ける年代に難民として日本にやってきた子どもは、本国では初等教育を受ける機会がなく基本的知識がないため日本の授業についていけない、あるいは、本国でも教育を受けてきたものの、それまでの習熟レベル及び日本語の習熟レベルと見合った学年に編入されず、授業についていけない、といった問題を生じることがある。やはりここでも、単に年齢的に相応な編入先を選ぶのではなく、本人の学習レベルや適応状況等に応じた対応が求められると言えよう。

¹ 難民支援協会ホームページ http://www.refugee.or.jp/refugee/ref_data.html

もう一つ、何らかの対応が求められているのが難民に対する精神的なケアである。上で述べたような難民条約で保障される各権利には、確かに最低限の権利が含まれ、最低限の保護が保障されているが、難民として認定された者を精神面からサポートするような具体的な制度は設けられていない。しかしながら、迫害等によって国を追われて日本に来た者がトラウマ等何らかの精神的な疾病を患うことは大いに考えうる。実際、難民支援協会が 2001 年から 2002 年にかけて難民申請者 75 名、認定者 25 名の計 100 人を対象に行った調査によると、彼らの 7 割以上が心身の不調を訴えている¹。難民の基本的な人権を保障し、生命の安全を確保するという難民条約の理念に照らして考えれば、精神的なケアを図ることは難民支援において欠くことのできない重要な側面であると言える。

¹ 石川えり(2003年)「難民申請者の経済的・社会的権利の保障」『法律時報』75巻3号69頁

第4章 政策提言

第3章では現在の日本の難民認定制度が持つ問題点を考察してきた訳だが、それらを解決し、難民受け入れ制度を改善していくために、日本が今後実施していくべき政策を本章では提示する。第3章で見えてきたように、日本の現状においては、難民認定制度に対して二つの側面から様々な問題点が指摘されている。そこで、本章ではまず、2つの観点それぞれに対してとるべき政策を検討する。第一節においては難民認定機関・制度の公正・中立性の観点から提示される問題に対してとるべき政策を、第二節においては難民の権利保障の観点から提示される問題に対してとるべき政策を検討する。また、第三節においてはこれら二つの提言を実行するにあたり、その実効性を高める為にとられるべき政策として、国民への啓蒙活動について検討する。そして最後に、第4節においては政策実施にあたって考慮されるリスクについて検討することで、これら政策の実施可能性について考察していく。

第1節 【提言1】 公正・中立な難民認定制度・機関の実現

本節においては、公正・中立性を達成すべく日本がとるべき政策を3章2節に従い提示していく。現在日本が上記を実現するにあたって具体的にとり得る諸政策をまとめると以下のようになる。

- ① 独立した「庇護法」の制定
- ② 独立した難民認定機関の設置
- ③ 異議申し立て機関の独立性の向上
- ④ 明確な責任の所在、認定・不認定理由の開示

以下、それぞれの政策について個別的に検討していく¹。

第1項 独立した庇護法の制定

日本の難民認定法は、現在入国管理法に組み込まれてしまっており、そのために難民認定業務が出入国管理という行政目的や外交的配慮に左右されてしまうという事態が生じている。そのため、難民認定業務の中立性・公正性が保ちにくい制度になっている。さらに、難民問題がさらに複雑化してきた今日、日本も他の多数の先進国と同様、難民に特化した詳細な法律を整備する時機にあるといえる。より詳細で、より適正な難民認定の手續を規定する「庇護法」を制定することは、偽装難民問題などの問題に対処する上でも大きな役割を果たすと考えられる。

よって、独立した「庇護法」の制定を行うことが求められる。

¹ 提言に至った理由の詳細については第3章を参照のこと

第 2 項 独立した難民認定機関の設置

前述の難民認定法の独立性の問題に関連し、難民認定手続を実際に行う実施機関も入国管理局ないし法務省の下に設立されている。このため、難民認定を行うのも入国管理局の人間となっていて、専門的な人材が育たないという問題が生じている。

上記のような能力を備えるためには難民法学者や UNHCR との協力のもと、さらに専門的な訓練が行われることが必要である。しかしこのことは、調査官個人の問題というより認定手続きの制度・構造上の問題である。すなわち、難民調査官の職を入国審査官の通常の人事制度から独立させることが必要である。そのためには、独立した難民認定機関を置くことが必要となる。具体的には、出入国管理や外交業務を管轄する省庁と予算面、人事面で独立している、第三者機関として設置されるべきである。

また難民申請者は難民性の高い者ほど出身国から難民であることの証拠や証言を備えて出国することが困難になるという特殊な事情がある。こうした中で難民申請者の出身国に関する情報は、とりわけ人権状況に関する正確な知識は欠くことができない。特に難民認定の作業は信憑性(クレディビリティ)の判断の作業であり、出身国に関して特定の単純化されたイメージという情報ではまったく役に立たない。近年多くの国が導入しているように、適切に出身国情報を収集するための情報センターもしくは図書館が同機関に設けられるべきである。

さらに、同機関の積極的なイニシアチブのもと、申請者に対する適切な対応を地方局の窓口の職員レベルまで徹底して教育することも必要である。

第 3 項 異議申し立て機関の独立性の向上

異議申し立て制度は、一連の難民認定手続の中でもその果たすべき役割は大きい。2004 年に改正された入国管理法および難民認定法により幾分の改善は見られたものの、その効果は未知数であり、今後のさらなる向上によって、第一次審査に対するチェック機能を向上させていかなければならない。

そこで、第一に、難民審査参与員(以下参与員)の任命の条件として、「難民条約と議定書の定義を明確に理解しており、国際難民法に精通している」ということを新たに加えるべきである。UNHCR や日弁連、難民問題に関わる NGO、NPO 団体の推薦を尊重すると、そのような適切な人選ができるうえ、入国管理局との独立性も確保でき、より公正性が生まれるのではないか。

第二に、参与員の独立性を高めることが必要となる。具体的には難民審査参与員が意見を公平適切に作成するために、選択された一部ではなく、全記録、書類、資料を自由に閲覧できるようにすべきである。また、参与員のもつ影響力を高めていくために、具体的に法務大臣が参与員の意見に拘束されるよう、法制度を整えていくべきである。

また、第三点として独立した異議申し立て機関の代わりに日本がとり得る異議申し立ての形として、独立した難民参与員の合議体によって意見を作成し、少数意見も必ず記載し、一人でも難民であるという判断を維持する場合は難民認定をするということの制度化を提言したい。なぜなら、現在の日本の状況においては、参与員制度という新たな制度の導入が図られており、これを活かすような制度を作ることが求められる。そこで、このように参与員の判断の公正・中立性を高めることによって、難民を難民ではないと判断することをより確実に避けられるのではないか。また、第二点で示したように参与員の意見に法務大臣が拘束されるよう法整備が整えられた場合には、両政策は相乗的な効果を持ち得ることとなり、異議申し立て手続の一層の中立・公正性と独立性が同時に保障されることとなる。

第 4 項 明確な責任の所在、認定・不認定理由の開示

責任の所在の不明確性の原因となっていたのは、難民認定諮問委員会の法的位置づけの不明確性であった。そこで以下を提言する。すなわち、難民認定機関に責任を持たせることとする。一元化された主体に責任を持たせることと、責任の所在を明確化することによって「顔の見える」難民認定手続が行われるようになり、手続に対する中立性・公正性が一層推進されることが可能となる。

また、認定・不認定の理由が開示されないという問題に関しては、通知書には認定、不認定どちらの場合にもその判断の理由が明確に示されるべきである。このことによって、その後の異議申し立ての手

続などにおいての争点が明確となるため難民申請者にとっては大きな助けとなる。また、理由の開示を行うことによって不当な不認定などに対する第三者の監視の目が行き届きやすくなり、難民認定手続の一層の中立・公正化が図られるという効果も十分に期待できる。

第2節 【提言2】 難民の権利保障の実現

本節においては、難民ないし難民申請者の権利保障を達成すべく日本がとるべき政策を3章3節に従い提示する。政策は、以下の通りである。

- ①難民ないし難民申請者の社会的権利を保障するための委員会の設置¹
- ②難民の社会的権利を保障するための包括的支援を行う難民支援センターの設置²
- ③難民ないし難民申請者の社会的権利を保障するための立法

以下、それぞれの政策について個別的に検討する。

第1項 難民ないし難民申請者の社会的権利を保障するための委員会の設置

難民ないし難民申請者の権利を政府の責務で保障するという観点から、難民支援政策は政府内で第一義的に扱われるべきである。したがって、権利保障の包括的な支援を実施する主体として、他省庁にまたがる課題を調整する役目を負った内閣府が所轄する外局としての委員会が設置されることが望ましい。本委員会は、高度な専門性、民主的な意思決定手段を有し、政府からの予算によって運営される。

本委員会は、難民認定過程での社会保障が困難である事実を想起し、空港職員および難民調査官を対象に、難民申請者に対する適切な対応の訓練を実施する下部機関を設ける。また、以下に見る難民支援センターに対して予算の配分とモニタリングを行う。

第2項 難民の社会的権利を保障するための包括的支援を行う難民支援センターの設置

本難民支援センターは、日本全国の主要都市に複数設置され、各地方自治体もしくは NGO/NPO によって運営される。3章2節で見たように、難民の権利保障にあたっては、難民認定過程から難民認定後まで一貫した支援が行われることが重要である。したがって、本センターでは、庇護希望者の上陸時における受け入れから、難民申請、認定、定住もしくは自主帰還まで一貫した支援—社会的権利の保障と、手続も含む相談業務—が行われることが望ましい。具体的には、以下のようなものがありうる。

- ・難民申請者の宿泊施設の設置
- ・仮滞在許可者に対する金銭的・物的な援助
- ・センター退所を見込んだ職業訓練と日本語教育の提供

第3項 難民ないし難民申請者の社会的権利を保障するための立法

難民や申請者の権利保障を確実にするためには法律を作ることにも必要だと考えられる。難民受け入れが進んでいる先進国でも、社会保障も含めた難民に関する立法がなされることで充実した保障が可能になっている。

立法の内容としては、まず、人権関連条約で述べられているような人間が生きていく上で必要な社会的・経済的権利を難民に保障しなければならないということや、労働や福祉に関しての差別の禁止など、一般的な難民への姿勢である。次に、上で提言した機関に関連したことも立法で定められる必要がある。

¹ 石川えり『難民申請者の経済的・社会的権利の保障』法律時報 75 巻 3 号 70-71 頁参照

² 同上

確実に運用するために、委員会が難民の社会保障に関して主導的な立場にあることや、難民と日本の関係をよりよいものにする、社会保障をして難民をサポートすることなど、委員会やセンターの理念を明記することが必要である。上に提言した機関は、政府に勧告するだけでなく、難民や申請者が生活する中で必要な支援や訓練を国の予算を使って実際に行う機関であるという面でも、法律で規定することが必要である。

これらは提言1で述べた独立した庇護法に含むことができる。

第3節 【提言3】 国民への啓蒙活動

3つ目の提言は、第1・第2の提言をより効果的に実現していくために必要な政策である。そこで以下において、なぜ第1・第2の提言を実施するにあたって啓蒙活動が必要とされるのか、また啓蒙活動を行うことによってさらにどのような効果をもたらすことが可能となるかを順次検討していく。そして、啓蒙活動を行うにあたって、どのような内容をどのようにアピールしていくべきであるかを提言する。

第1項 啓蒙活動が必要な理由

現状において、国民の難民に関する認識はとても低いものであると言わざるを得ない。事実、国民の多くが難民と移民との区別さえも明確に出来ていないと言えよう。従って、現代日本においての市民社会レベルにおいては、第1・第2の提言を実践したとしてもその効果を最大化できるような体制が整っていないということが出来る。なぜなら、国民にとって「難民」という言葉は極めて不慣れな言葉であり、難民受け入れ政策を改変すると言ったところで、彼らの理解は簡単には得られないからである。

では、なぜ彼らの理解を得る必要があるのか。それには以下の理由が挙げられる。

一つは、政策を実施していくにあたって日本政府にとって、政策を実現していく際にまず考慮しなければならないのは国益であるという点である。国益とは、国民にとっての利益になって初めて国益であると言うことが可能となる。なぜ今難民政策を改善する必要があるのかを国民が認識し、彼らの納得を得ることで初めて、ある政策は国益を真に実現するものであると言うことが出来る。なぜなら、いくら難民政策の改変がよりよい日本を作り、かつ国際貢献の一角を担うことが出来るとは言っても¹、それが国民の意識下においても「良いことだ」と認識されていない限り、その政策が国民の反発を招き、政策の実現にとっての国内的阻害要因となってしまうかねないからである。また、逆に、難民についての正確な認識と改変への意思を国民が共有することで、難民政策改変のプッシュ要因としても大きな役割を果たすことが可能であると言える。

第2項 啓蒙活動によってもたらされる効果

次に啓蒙活動を行うことがもたらす効果について見ていく。政策の実行段階において、その政策がなぜ必要であるのかという政策の趣旨を国民全体が認識していることで、その政策の最も効果的な実行が図れることにつながるといえよう。なぜなら、政策を実際に実行していくのは、入国管理局職員だけではなく、我々をも含む国民全てであるからである。

例えば、第1の提言を実行していくのに際して、空港職員は難民が空港に到着した際に彼らに対して適切な対応をとることが求められる。同時に、第2の提言の実行に際して、難民が日本での生活においてスムーズに社会に溶け込むことができるようなサポート体制を築く上で、市民社会側からの協力・協調体制を築くことが求められる。さらに、市民社会レベルで難民に関する正確な知識を持つことで彼らに対する偏見が取り払われ、不当な強制収容などの扱いに対する市民からの監視の目が働くようになる。このことによって、市民を政府の難民政策に巻き込んでいくことが可能となる。

¹ 難民政策の改変とは、ここでは第1・第2の提言の事を指す。これらの提言についての検討はここでは行わず、『提言に伴うリスク考察』にて行う。

以上のような理由から、第1・第2の政策を実施していくにあたって、その効果を最大限にもたらしめるためには、啓蒙活動を国民に対して行っていく事が必要であるという。

第3項 啓蒙の方法

最後に、どのような内容がどのように啓蒙されていくべきかを述べていく。前述のように、国民の認識においては移民と難民との区別が明確にはついていない状態であり、また、そうした誤解と近年の外国人による犯罪の増加などの要素が合わさって、難民をも含む外国人の日本への流入を危惧する感情が日本人の間には広がっている。

よって、このような認識と事実との違いを国民に対してアピールし、国民の難民に対する認識を正確なものにすることが求められる。第一に、移民と難民とは性質の異なるものであることを示す必要がある。国民の間では、外国人はほとんどが経済的な理由で来日し、不法滞在者により引き起こされた犯罪が日本の治安を悪化させているという認識があるため、外国人の流入は極力避けるべきであるという認識が持たれがちである。そこで、難民は移民とは異なり国際社会全体でサポートしていく必要のある存在であるという点がまず共有されるべきである。

第二に、保護されるべき難民とそうでない人を取りこぼすことなく見分けるように制度を改善することで、難民の不法滞在化を防ぎ、犯罪の温床とも認識されている不法滞在者を減らすことが可能となるという点を示す必要がある。公正な制度への改変は決して危険因子を増加させるものではなく、むしろ危険因子を減少させるものであるという点が強調されるべきである。

第三に、難民のサポートが国際貢献の一つとしての役割を果たすことも可能であるという認識を国民にアピールすることも、国民が難民政策改変に対して良いイメージをもつことに有効である。国民の好印象は、国民が受動的に承諾するのではなく、能動的に政策の実行に関わることを促す。

次にどのように啓蒙されていくべきかについて検討していく。ある事象をアピールしようとしても、マスコミや世論は話題性や事件性がなければ滅多なことではスポットライトをあてることはない。このことは、難民問題における大きな障壁の一つである。難民政策は事件などが起こらないように実行されるものであり、事件性によるアピールが難しいからである。しかしながら、近年瀋陽における事件などの大きな事件だけではなく、日本国内においても、難民に対する不当な扱いによる強制収容所内での自殺など、様々な痛ましい事件が実際には起こっている。問題は、このような事件を我々は往々にして知らないということなのである。さらに、難民問題には持続的なサポートが必要とされているため、人々が持続的に関心を持つことが不可欠である。しかしながら、瀋陽での事件を我々がすぐに忘れてしまったように、日本人は難民問題を一過性の単なる事件でとしか捉えていないのである。

そこで、啓蒙活動においては、実際の難民の声を国民に積極的に伝え、また交流の機会を公に設けることによって国民が難民と接する機会を設けることが必要とされる。加えて、こうした機会を利用して、前述のような内容を国民に正確に伝えることが重要である。このように単発ではなく、継続的にアピールを行っていくことにより、一過性のものとしてではなく持続的な注目を集めることが可能となる。

第4節 提言実施に伴うリスク

以上のような政策提言を実行していくにあたり、それが伴うリスクを考察することが不可欠である。なぜなら、これまで日本において積極的な難民受け入れ政策がとられてこなかったのにはそれなりに理由があるはずであり、政策転換に伴って何らかの困難が発生する可能性が大いにあるからだ。以下では、難民受け入れを進めていく中で起こりうる事態とそれに対する対応を検討し、その上で政策実現の有用性を改めて確認したい。

第1項 制度の濫用

難民受け入れに伴うリスクとして第一に、受け入れ制度の濫用による外国人労働者の増加という問題が考えられる。実際には難民ではない者が偽装難民として日本に流入することにより労働力が過剰となり、労働市場から疎外される日本人が出てきてしまう恐れがあるのだ。確かに難民と難民を装う外国人とを見分けるのは容易ではなく、特に「経済難民」なのか、本国に戻れば本当に「迫害の恐れのある」難民なのかの判断は、かなり専門的な知識をもってしても難しいだろう。現在の消極的な受け入れ制度はこういった懸念を反映したものである。そのため、難民の積極的受け入れは、制度濫用の拡大につながるのではないかという意見も一見もつともである。しかしながら、難民制度の改善が制度の濫用に直結するわけでは決してない。むしろ、受け入れ規準をより適正で誰から見ても信頼性のおけるものへと整えることは、制度濫用の減少をもたらさう。逆に言えば、前に述べたような不適正で不透明な現行の制度がその濫用を引き起こしているのであり、それを改正することが偽装難民の問題を解決する糸口になると考えられるのだ。したがって、難民認定機関及び認定者の専門性を高めるとともに、手続の透明性を確保して公正な認定が行われるよう監視するシステムを整えることが求められるのである。これにより、真正な難民は確実に難民として認定し、また一方では制度を悪用して難民の地位を得ようとする者は排除することがより容易になる。そうすれば、このリスクの回避は可能だと言えるのではないだろうか。さらに、難民でない者の排除を第一義的目的とするのではなく、難民をすべて例外なく保護することが難民保護制度の第一義的目的であることを考えても、認定判断の誤差のリスクを難民側に追わせることは妥当ではない。真に難民である者を誤って送り返してしまった場合の法益侵害の重大性と過酷な結果に鑑み、濫用対策のためにこの第一義的目的が犠牲にされてはならないと指摘されている。

ちなみに制度の濫用対策について参考となる政策をしている国としてアメリカがある。アメリカの庇護政策の特徴は、合法滞在の身分で難民申請した者は報酬を与える分、退去強制手続開始以降や不法入国により庇護申請した者にはペナルティーとして拘禁を課すなど、「アメとムチ」をうまく使い分けている。これにより「偽装難民」を排除しつつ、真の難民の保護を徹底しようとしているのである。アメリカでは国外からでも申請が可能であるなど、申請制度そのものや在留資格の付与についてなどがそもそも日本と違うため、一概に比較はできないが、見習うべき点はあるのではないだろうか。

第2項 治安への影響

考えられなければならない第二のリスクは、受け入れ制度改善は、日本に滞在する外国人による犯罪の増加など日本社会の治安悪化をもたらすのではないかということだ。この問題に関しては警察庁の統計資料¹等を参考に調べた結果、次のことがわかった。まずは来日外国人²全体の検挙件数と人員であるが、平成15年上半年における検挙件数は18,579件、人員は9,084人で、前年同期比で3,156件(20.5%)、1,501人(19.8%)人増加しているとある。ちなみに平成15年の前年にあたる平成14年は1年間の検挙件数、人員が過去最多を記録していたそうなので、15年度がその記録を上回っていることから検挙件数、人員ともに確実に増加傾向にあることがわかる。首相官邸のホームページにも、日本の急速な国際化にともない、来日外国人による犯罪が増えているとの記述がある。次に来日外国人の中の不法滞在者に着目すると、総検挙人員中に不法滞在者が4,904人であり54%を占めている。刑法犯検挙人員に占める不法滞在者の比率は4,016人中758人で18.9%である。そのうち、凶悪犯は239人中80人で33.5%となっており、不法滞在者による凶悪犯罪が割合的に多くなっていることがわかる。

これらのデータから考えるに、不法滞在者の増加は確かに凶悪な犯罪の発生率を高くし日本の治安を悪化させる。だが認定難民と不法滞在者を混同してはならず、難民認定数を増やすことがすなわち外国人の凶悪犯罪を増加させるのだという認識は誤りである。認定数の増加は「日本にいる外国人」の数を

¹警察庁 来日外国人犯罪の現状（平成15年上半年）

第1 統計からみる来日外国人犯罪の特徴 <http://www.npa.go.jp/kokusai2/15a/1.pdf>

²来日外国人とは、日本にいる外国人から定着居住者（永住者等）、在日米軍関係者及び在留資格不明者を除いた者をいう。

増加させはするが、それは不法滞在者の増加とイコールではない。逆に、現状では不法滞在者となることを余儀なくされた難民に法的地位を与えることであり、不法滞在者を減少させようという政策なのである。さらに在留を認めた難民に対して教育・医療・就労の権利の保障など最低限の生活をしていけるだけの対応をしていこうという政策なのである。日本にいる外国人の増加そのものを憂慮して、在留資格を与えるべきものにまで与えないようなことであれば、安定した地位を持たないために社会での生活が困難で犯罪に走ってしまう者を増加させてしまう。増加の一途を辿る不法滞在者だが、彼らが日本社会に入ってくるのをひたすら拒むのではなく、在留を認るべき者は認めることで不法滞在者の数を減少させ社会秩序の安定を図ることが大切なのだ。この点をしっかりと理解していれば、難民受け入れ制度改善が日本社会の治安悪化をもたらすという否定的な考え方は妥当性がないことが分かるだろう。むしろ積極的な受け入れに、現在の外国人犯罪の問題を打開する可能性が期待できるのである。

第3項 財政的負担の増加

次にリスクというよりも明らかなコストとして問題になるのが、難民審査の改善にかかる費用と社会保障の充実化にかかる費用の負担である。難民審査を現状よりも公正性及び専門性の高いものへと整備するには、制度の改善そのものにお金がかかるだけでなく、さらに審査一件一件にかかる費用も増加することが見込まれる。社会保障に財政的負担が伴うのは言うまでもなく、それが財政を圧迫する恐れがある。ただでさえ財政難にある日本でこれらの政策を進めていくためには、難民受け入れ政策を充実させることによるメリットをしっかりと認識し、示していくことが肝要である。そうでなければ負担だけが増えることとなり、国民の支持が得られず、財政的にも世論の上でも追い詰められることになりかねない。それでは、これらのコストを上回るだけのメリットを示すにはどうしたらよいのであろうか。それには冒頭でも述べたように、国際社会における日本の地位向上という観点から見ていくことが大事である。現在日本は難民受け入れの基準が厳しい国として名高く、人権保障という立場から非難的となっている。この点が外交カードとして用いられ、対外政策面で不利に働くことがあることは否めない。しかしながらこうした非難は、欧州をはじめ各国で難民受け入れが制限される傾向もあることの裏返しでもある。というのも、イギリスなどの受け入れ先進国は、人権面からの高い理想の追求と、難民申請者の急増による財政圧迫という現実とのジレンマに陥っている。このように難民受け入れにおいてキャパシティをオーバーしつつある世界の中で、日本が難民に対して寛容な態度を示すことはかなりのアピール力を持つに違いない。もしも日本のようなアジアの端の島国ではなく欧州の国などで難民受け入れを拡大するならば、押し寄せる難民は大変な数となり、相当の財政負担が予想される。実際イギリスの例は象徴的であり、難民申請者に対する手厚い手続保障と生活支援がその財政的コストゆえに難民の急増に対応しきれず機能不全に至った例を見ることができる。だが難民申請者数そのものが他国と比べて少ない日本であれば、認定基準を現状よりも国際基準に見合う程度に改めることによる負担は、経済規模を考えてもそれほど深刻になるほどではない。それよりも、その少しの負担で国際社会にプラスの印象を変えられるという効果は大きい。ゆえにこうした政策は、多少のコストはかかるとしてもそれに見合うだけのリターンがあると考えられるのである。

第4項 日本の地域社会に溶け込めるか

最後に、難民認定を受けて日本で生活できる難民が増えたとしても彼らがうまく社会にとけこめないという問題が発生するのではないかというリスクがある。逆に言えば、日本社会は難民を適切に受け入れることができるのかということである。これは日本においては一番のリスクと言えるかもしれない。現状分析の部分でも触れたとおり、現在日本にいる難民は認定を受けた後も何らかの問題を抱えて生活することが多い。それには社会保障が不十分なせいもあるが、他国と異なり地域社会によるサポートがほとんどないことが大きな一因であると考えられる。外国人受け入れの歴史が浅いことにも由来するだろうが、グローバル化の進む世界の中でいつまでも閉鎖的な態度をとり続けるわけにはいかないだろう。このリスクの回避は、国民への啓蒙という第3の政策提言がどれほど実効力をもって進められるかにかかっている。日本はたしかに「閉鎖的」な国民性であると言われることが多いが、一方で情に厚い

という気質でもある。難民だという人が身近で困っていたら助けずにはいられない、という気になる人も少なくないはずである。そのため、難民は決して遠い世界の話などではなく、もっと身近な問題なのだ日本人一人ひとりに認識してもらうことが鍵となる。今は NGO のみに対応が任されるかたちとなっている認定を受けた後の難民へのサポートも、日本人の意識が変われば、国としても地域社会としてもより充実した支援体制を整えやすくなるであろう。

第5節 総括

これまでの章で、自分たちの問題意識がどのようなところに端を発しているのかを説明し、その後難民問題に関する国際社会の動向を示してきた。そして実際に日本の難民受け入れの現状を分析した。これらを受けてこの章では、問題点を明らかにした上で政策提言を行った。日本の現状がどのように国際基準から外れているのか、どういった観点から改善が必要とされているのかということを確認することで、日本の難民政策改善の必要性に対する認識を高めることがこの章の大きな目的であり、この論文全体の趣旨でもある。難民認定において申請者の不安定な法的地位など制度上の問題、あるいは不十分な社会保障の問題であるなど、実際に難民が経験した事態に基づきつつ述べることで、問題の重要性及び切迫性を伝えたつもりである。ただし、むやみに政策改善を訴えるばかりではただでさえ日本国民の関心の薄いこの問題に対して理解は得られないと考え、受け入れを推奨することにより発生が危惧される事態を考察し、それへの対応策とそうした危険をはらみつつもこの問題に対処していくことの意義を示した。政策の実施が人権保障という点のみならず、日本の国益にも適うものだということが、私たちの提言の大きなポイントである。日本の人々がこれらのことをよく理解し、難民の積極的な受け入れ政策を現実的なものとして受け止められるかが、今後の政策の行く末を左右する鍵になるであろう。その意味で、受け入れ制度に関する二つの提言の実現に向けて動くとともに、第三の提言である啓蒙的な活動をいかに進めていけるかが大切である。

参考文献

《参考文献》

難民問題研究フォーラム（2001年）『難民と人権—新世紀の視座』現代人文社
アムネスティ日本支部（1998年）『難民から見る世界と日本』現代人文社
難民問題研究フォーラム（1996年）『日本の難民認定手続き・改善への提言』現代人文社
UNHCR 国連難民高等弁務官事務所編（2001年）『世界難民白書 2000 人道行動の 50 年史』時事通信社

長島美紀（2004年）「ジェンダーに基づく迫害の視点」『法学セミナー』2004 - 12no.600
本間浩（2003年）「ドイツにおける難民保護制度」『法律時報』75 卷 2 号
大原晋（2003年）「オーストラリアの難民認定制度」『法律時報』75 卷 2 号
板垣文子（2004年）『日本の難民保護政策』一橋大学
石川えり（2004年）「難民への生活支援」『法学セミナー』2004-12no.600
石川えり（2003年）「難民申請者の経済的・社会的権利の保障」『法律時報』75 卷 3
大橋毅（2003年）「全国難民弁護団連絡会議「難民関連制度改革のための提言」について」『法律時報』75 卷 3 号
芦部信喜（2002年）『憲法（第三版）』岩波書店 222 項
Immigration Advisory Service, 2004, "Refugees and Asylum Seekers in the UK"
Refugee Council, 2004, "Volunteer introduction pack"

外務省 HP：約第 40 条に基づき日本から提出された報告の検討 B 規約人権委員会の最終見解
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c2_001.html

『日本人のちから』第 14 号(2004 年 11 月)「出稼ぎ労働者を受け入れよ」森田靖郎
http://www.tkfd.or.jp/publication/reserch/chikara14_5.shtml

法務省入国管理局 HP：第 3 次出入国管理基本計画<概要>平成 17 年 3 月 29 日
<http://www.moj.go.jp/PRESS/050329-1/050329-1-1.html>

難民支援協会 HP
http://www.refugee.or.jp/refugee/ref_jp.html
<http://www.refugee.or.jp/jar/documents/pr/011009.html> (2005/11/08)

遊佐春奈『犯罪者の仮面を被らされた者たち Vol. 2』2005 年 03 月 22 日
<http://www.journalistcourse.net/blog/archives/2005/03/vol2.html>

“The Japan Times ONLINE” “Amnesty slams Japan on refugees”
<http://www.japantimes.com/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050526a5.htm>

人間の安全保障委員会 HP
<http://www.humansecurity-chs.org/japanese/index.html>

UNHCR HP
<http://www.unhcr.or.jp/news/press/pr050118.html>
http://www.unhcr.or.jp/news/pdf/refugees28/ref28_p14.pdf
<http://www.unhcr.or.jp/protect/proj08.html> (2005/09/25)

「法務省入国管理局主催 難民審査参与委員会合 UNHCR 駐日事務所代表公演録より」

http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/050804_rep_j.pdf(2005/11/09)

「Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees」

<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=3ae6b3314>(2005/11/09)

「UNHCR 執行委員会難民の国際的保護に関する結論（選集）」

<http://www.unhcr.or.jp/protect/committee/index.html>(2005/11/09)

「難民受入れのあり方を考えるネットワーク」

<http://www.ref-net.org/> (2005/11/09)

警察庁 来日外国人犯罪の現状（平成 1 5 年上半期） 第 1 統計からみる来日外国人犯罪の特徴

<http://www.npa.go.jp/kokusai2/15a/1.pdf>

入国管理局一手続案内[25/sep/2005]

<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/index.html>(2005/09/25)