

難民条約加入40周年：難民保護法制定に向けた支援団体の声

2021年7月16日

特定非営利活動法人なんみんフォーラム（FRJ）



2021年、通常国会（第204回国会）へ上程された「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（以下「入管法改正案」）の同国会での成立が見送られました。今年は、難民条約発効から70年、日本の同条約加入から40年という節目の年でもあります。この機にあたり、日本に逃れてきた難民を支援する団体／NGOのネットワークとして、なんみんフォーラムは、難民保護法の制定を改めて求めます。以下に、その背景と考えを述べます。

— 要約 —

日本の庇護制度には依然多くの課題があり、保護を求める人が確実に保護される状況とは言えません。通常国会での入管法改正案の成立が見送られ、難民条約発効から70年、日本の同条約加入から40年という節目の年にあたり、保護を求める者が確実に保護され、基本的権利と必要な支援へのアクセスが保障されるよう、より一層取り組みを強化することへの舵きを期待します。よって改めて、わたしたちは、難民保護法の実現を呼びかけます。なんみんフォーラムは、支援団体の意見を集約して、2013年6月に「難民保護法検討のための論点整理」を発表しています。現行の「出入国管理及び難民認定法」（入管法）のうち、難民に関する規定を独立させ、難民保護に関する国際規範に準拠した国内法をもって、難民認定手続、難民としての地位の保障、社会統合政策など、包括的な取り組みを進めることを提案したものです。今回、この提案を、より多くの方に知っていただければと思い、2021年現在の視点を織り込んで、「難民保護法検討のための論点整理：解説編」を作成しました。難民保護法の制定を通して、難民保護に関わる制度や施策を発展させていく礎が、日本社会で広く共有されることを願います。

入管法改正案の成立見送りを受けて

入管法改正案は、難民申請中の者の送還を一部可能にする規定や、国際的解釈と矛盾した補完的保護対象者の設定など、国際保護に関する重大な問題を孕みました。また、全件収容主義や無期限収容など、入管収容制度の抜本的見直しはなされないまま、収容しない措置として「監理措置」の新設がうたわれるに留まりました。新制度の内実も、民間人や民間団体を「監理人」として配置し、難民申請者を含む非正規滞在の人々への罰則や管理・監視の強化に終始し、生活保障や医療へのアクセスといった点が看過されるおそれがありました。なんみんフォーラムが行なった調査では、実際に支援者の約9割が「監理措置」を評価しておらず、「監理人」を引き受けることが困難と考えていることが明らかとなりました。

今回の法改正は、2020年6月の第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」による報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」に端を発します。一部は、2014年12月の第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」による報告書「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果」に基づくものとして、庇護制度の改善を期待する声が支

援団体の中にもありましたが、残念ながら、「前進」というには困難な内容が多分に含まれました。更に、繰り返される入管収容施設での死亡事案、「難民認定制度に関する専門部会」による難民保護に資する提言の多くが実施されていない現状は、市民社会の危機感をより高めました。入管法改正案の閣議決定後、2021年3月5日に、なんみんフォーラムは意見書を発表し¹、監理措置については支援者や支援団体等への意見聴取を行いました²。私たちは、日本へ保護を求める者が確実に保護され、基本的権利と必要な支援へのアクセスが差別なく保障されることを望みます。そのために、官民連携の真の意義を問い、国会審議での論点をはじめ、現実の課題に真摯に目を向けて、難民保護のあり方を根本から見直していく機会として、今回の事実上の「廃案」を受け止めます。

改めて難民保護法制定を目指す重要性

遡ると、10年前の2011年11月、衆参の本会議では、難民保護への国を挙げた取り組みをうたった決議が全会一致で採択されています。その中では、「**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。**」と明言されています。この決議の精神に基づいた政府の取り組みへの期待を込め、なんみんフォーラムは、支援団体の意見を集約して、2013年6月に「**難民保護法検討のための論点整理**」（以下、「論点整理」）を発表しています³。現行の入管法のうち、難民に関する規定を独立させ、出入国管理とは異なる「保護」の視点に立脚すること、そして権利保障の観点から様々な規定を設けて、包括的な制度や施策を実施していくことを提案したものです。

それから8年経ちましたが、審査基準の国際基準との乖離や、適正手続の不足、手続き中の法的地位の保障など、日本の難民認定制度には依然多くの課題があり、保護を求める人が確実に保護される状況とは言えません。国会では、2004年と2021年に難民保護を目的とした法案が議員立法により提出されていますが、成立には至っていません。また、社会統合のための施策は短期的にも中長期的にも十分でなく、公平性にも欠いており、国や自治体、様々なレベルで取り組みが必要です。

2021年という年は、難民条約が国連で採択されて70年目であり、日本の難民条約加入から40年目を迎えます。この節目にあたり、改めて、難民保護法の実現に向けて、わたしたちの提案を多くの方に知っていただければと思い、「**難民保護法検討のための論点整理：解説編**」（以下、解説書）を作成しました。

国際社会の歩みとともに、私たちが目指すもの

2020年、紛争や迫害、人権侵害などにより故郷を追われた人の数は、新型コロナウイルスのパンデミックにも関わらず、全世界で8,240万人にまで増加しました。その約4割は他国に逃れ、約3割は子どもたちです。また、この1年間に故郷に帰還できた難民は25万1,000人と、前年比21%

¹ なんみんフォーラム「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」<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/4123/>

² なんみんフォーラム「ご報告：監理措置に関する意見聴取結果」<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/4247/>

³ なんみんフォーラム「難民保護法検討のための論点整理」<http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/135/>

減を記録しました⁴。厳しい現状の中で、先進国と呼ばれる国々が受け入れている難民は、全体の2割以下の規模に過ぎず、特定の周辺国が、必ずしも財政や資源が潤沢でない中で受け入れているのが世界の実情です。こうした不均衡を鑑みて、責任の分担と共有の国際的指針である「難民に関するグローバル・コンパクト」（GCR：Global Compact on Refugees）が、2018年に181か国の圧倒的多数の賛成で採択されました⁵。今年12月には、GCRに根ざした具体策を確認する高級事務レベル会合が予定されています⁶。日本の難民受け入れにかかる取り組みの充実は、国際的な貢献としても期待されています。

もう一つ、GCRが重視しているのが「社会全体でのアプローチ（whole of society approach）」の導入、つまりは国家だけではない、社会全体による責任の分担です。解説書には、多様なアクターの参画の意義など、2021年の新たな視点も盛り込みました。

日本が目指す難民保護の指針を明文化し、制度や施策を発展させていく礎を社会全体で共有することが、難民保護法制定にかける私たちの願いです。社会の関心を広げ、様々なステークホルダーとの連携の中で、難民保護の基本理念を具現化していけるよう、なんみんフォーラムはこれからも活動を続けていきます。

本件に関するお問い合わせ：

特定非営利活動法人なんみんフォーラム（FRJ）

〒165-0034 東京都中野区大和町1-53-11

Tel: 03-6383-0688 Fax: 03-6383-0699

Email: info@frj.or.jp www.frj.or.jp

⁴ UNHCR “Global Trends in Forced Displacement – 2020” <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>

⁵ UNHCR日本「難民に関するグローバル・コンパクト」 <https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees>

⁶ UNHCR Global Compact on Refugees Digital Platform “High-Level Officials Meeting” <https://globalcompactrefugees.org/article/high-level-officials-meeting>