

NPO法人なんみんフォーラム(FRJ) 難民保護法検討のための論点整理:解説編

2021年7月作成

※本資料では、FRJが2013年6月に作成した「難民保護法検討のための論点整理」の解説を行います。「論点整理」本文は、[こちら](#) よりご覧いただけます。

本資料の見方

「論点整理」からの引用(論点概要)

「論点整理」からの引用(具体的な論点)

解説(各論点に関連する現行制度の課題や、具体的な提案を、2021年現在の視点で述べています)

参考資料(各論点に関連する最新の統計、国際的な規範、各国での取組などを紹介しています)

参考資料(同上)

(導入) 難民保護法の目的

この法律は、日本国憲法の基本原則である基本的人権の普遍性に則り、国際協調主義に基づいて、難民の保護を行うことを目的とする。日本は、難民保護の国際法および国際的基本理念を尊重し、日本が加入する「難民の地位に関する条約」をはじめとする国際条約に基づいて難民の国際的保護および人道支援を行い、国際社会に貢献することを目指す。

解説: 難民条約加入から40年が経ちますが、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。わたしたちは、その打開策として、難民保護を目的とする法律の制定を提案します。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、権利保障の観点から、様々な規定を設けます。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。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ます。

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(1) 空港をはじめとして、庇護へのアクセスを広く担保する。日本の領域にいる限りはノン・ルフールマン原則を尊重する。

解説: 庇護を求めて日本に来た外国人は、空港で「一時庇護上陸許可」を申請することができます。しかし、その申請件数は年々減少しており、庇護へのアクセスが十分に担保されているとはいえません。制度の透明性のなさや、要件の厳しさも課題です。空港で庇護を求めた人が退去強制の対象となり、收容されることもあります(論点2(2)参照)。難民や難民申請者を送還することは、国際法上の原則である「ノン・ルフールマン原則」によって禁止されています。また、非正規の手段による入国を理由に難民を罰することは、難民条約によって禁止されています。難民条約の理念に沿った、法制度の確立が求められます。

難民条約第33条1項(ノン・ルフールマン原則): 締約国は、難民を、いかなる方法によっても、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のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない

港湾での庇護状況		2015	2016	2017	2018	2019
一時庇護上陸許可	申請	171	110	98	55	36
	許可	4	1	2	2	1
難民認定申請		173	152	133	統計なし	

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(2) 庇護申請の際には代理人へのアクセスの保障、適切な通訳人の確保、読み書きが不十分な人への配慮を行う。通訳人については、第三者の意見も踏まえて定期的な評価を実施する。

解説:難民認定手続において、適切な通訳は欠かせません。弁護士会による調査では、インタビューを受けた人の約半数が通訳人のスキルや態度に問題ありと答えており、行動規範の作成や第三者評価の実施などがが必要です。また、難民申請者の多様な文化・教育的背景や、性別、年齢、精神面の問題、身体的障がいなど、様々な事情に配慮した審査が行われる必要があります。

関東弁護士連合会「[難民認定手続の運用に関する調査報告書](#)」より

通訳人のスキル等について

- ①特に問題はなかった, 又は若干の訂正が必要だった程度: 59人
- ②問題があった: 50人
- ③インタビューなし(未了含む), 回答不能, 無回答: 18人

②の具体的な回答:語学力の低さ(通訳の間違いなど)、罵倒・大声・悪口・冷笑など(通訳人から「帰れ」との発言など)、時間不足等(話を聞かない, 通訳が短いなど)、通訳人の交替要求に対応してくれない

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(3)外部の法的助言および代理人を得られる権利を法律上明記し、予算措置をする。また代理人や支援者の助言を得て申請するための十分な時間を確保する。

解説: 現行の難民認定制度では、一次審査において、代理人をつけることが原則認められていません。難民調査官などによるインタビューに、代理人が立ち会うこともできません。インタビューでは、迫害や差別など、トラウマを伴う経験を述べなければならず、代理人が立ち会うことにより、心理的負担の軽減が期待されます。また、多くの経験や専門的な知識を積んだ代理人からの助言により、難民認定の適正性の確保が期待されます。

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](#)」より: 難民保護の国際的な原則をふまえて、公正かつ効率的な手続を構成する以下の中心的要素が確保される必要があります。すなわち(略)全段階における法的支援および代理人の確保(略)です。

難民研究フォーラム「[難民認定申請者に対する面接の実施方法各国比較](#)」より:
一次審査のインタビューにおける弁護士同伴
【可】オーストラリア、カナダ、フランス、ドイツ、ニュージーランド、韓国、イギリス、アメリカ
【不可】日本

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(4) 事実の認定にあたっては、難民申請者が置かれた特異な状況を考慮し、出身国情報など客観的情報と合わせて適切に判断する。また、母語による証拠も受け付ける。

解説: 難民の認定は、申請者が主張する事実と、それを裏付ける客観的な情報を考慮して行われます。しかし、申請者が客観的な証拠を持って逃れることは難しく、過度に高い立証基準が定められるべきではありません。また、適切な判断のためには、申請者と審査官の証拠提出責任の分担や、灰色の利益といった、UNHCRが定める原則の遵守が必要です。訳文での証拠の提出が課される点も、改められるべきです。

UNHCR「[難民認定基準ハンドブック](#)」より: 申請者の供述が信憑性を有すると思われるときは、当該事実が存在しないと十分理由がない限り、申請者が供述する事実は存在するものとして扱われるべきである。(「疑わしきは申請者の利益に」(灰色の利益))

難民申請者が置かれた特異な状況への考慮の例: 東京地判 2010年11月12日「難民調査という特殊な雰囲気の中で、代理人弁護士の援助もなく母語でないミャンマー語の通訳を介して調査が行われていること、もし難民認定がされなかった場合に難民調査において供述した内容によって将来自分が被る可能性のある不利益への不安等の心理状況などを考慮すれば、その程度の供述の変遷がみられたとしても、そのことが前記根幹部分に係る原告の供述の信用性を直ちに否定するものとはいえない」

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(5) 保護の対象者として、難民条約上の難民に加え、拷問被害者や無国籍者、人身取引の被害者など、その他国際保護を必要とする人について法律上明記する(補完的保護)。

解説:補完的保護とは、難民条約上の難民に該当しない者のうち、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「重大な危害」を受けるおそれがある者を国際的に保護する仕組みです。紛争や無差別暴力から逃れた者のうち、難民に該当しない者の保護にも活用されています。一方、現行の難民認定制度における「人道配慮による在留許可」は裁量的なものであり、国際的な保護との関連は明確ではありません。補完的保護対象者の保護と、認定手続の明文化が必要です。

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\(報告\)](#)」より:武力紛争による本国情勢の悪化による危険,あるいは、拷問等禁止条約に規定する拷問を受ける危険などから我が国に逃れてきた者等について(略)難民条約上の難民に該当しないと考えられた場合であっても、我が国として国際的に保護の必要がある者に対しては、国際人権法上の規範に照らしつつ、我が国の入管法体系の中で待避機会としての在留許可を付与するための新たな枠組みを設けることにより、保護対象を明確化するべきである。その際の要件については(略)「補完的保護」(略)が、一つの参考になろう。

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(6) 難民認定が適正な手続きで行われることが担保されるよう、法律の中にUNHCRのガイドラインなど国際基準を含める。

解説: UNHCRは、難民条約の規定の適用を監督する責務をもち、難民条約の締約国は、その責務の遂行のために、UNHCRと協力することを約束しています。しかし、現行の難民認定制度では、UNHCRによる「難民認定基準ハンドブック」や「国際的保護に関するガイドライン」、日本に対する「見解」が十分に尊重されているとは言えません。法律においてその遵守を定めることで、国際基準に沿った保護の実現が期待されま

難民条約第35条1項(締約国の機関と国際連合との協力): 締約国は、国際連合難民高等弁務官事務所またはこれを承継する国際連合の他の機関の任務の遂行に際し、これらの機関と協力することを約束するものとし、特に、これらの機関の条約の適用を監督する責務の遂行に際し、これらの機関に便宜を与える。

UNHCR「[難民認定基準ハンドブック](#)」より: ハンドブックは、難民条約の解釈に向け、より一貫性のあるアプローチを促進するために ... UNHCRが1979年に作成したものです ... 「拘束力」があるものではありませんが、難民の定義および関連する手続要件の解釈において、権威ある文書として政府当局や裁判所により認識され、引用されています ... ハンドブックに記されている「難民の地位を認定するための基準」は ... 高等弁務官事務所により蓄積された知識に基づくもの ... 難民の地位の認定に関する諸国の実務、高等弁務官事務所と締約国の権威ある当局とのあいだの意見交換 ... も考慮されている。

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(7)すべての段階において、難民調査官などによるインタビューに代理人、保佐人などが立ち会うことを認め、難民認定の判断の前提となる資料をすべて開示し、庇護希望者に釈明の機会を与える。また処分の詳細な理由を提示する。

解説：論点1(3)で述べた通り、インタビューへの代理人の立ち会いは原則認められていません。また、難民不認定の場合、申請者の主張や証拠を否定するために入管が用いた情報など、詳細な理由は提示されません。本来であれば、認定・不認定の判断の前に、申請者にとって不利な証拠が本人に提示され、入管に対して説明をする機会が与えられなければなりません。手続の公平性・透明性の確保のための仕組みの構築が求められます。

難民法裁判官国際協会「[難民申請及び補完的保護申請の信憑性評価－裁判上の判断基準及び適用基準－](#)」より

○申請者に対しては、明らかに一貫性を欠くと思われる点について説明する機会が与えられなければならない。

○裁判官・審判官は、申請者が自己の主張を裏付けるものとして提示した過去又は現在の事実を認定しないことについて、証拠に基づき、実質的、客観的かつ論理的な理由を示さなければならない(略)申請者が提出した証拠の不採用又は採用に関する理由が判断で示されない場合、当該判断が瑕疵のあるものとなる可能性があることは自明である。

論点1 難民認定制度の改善

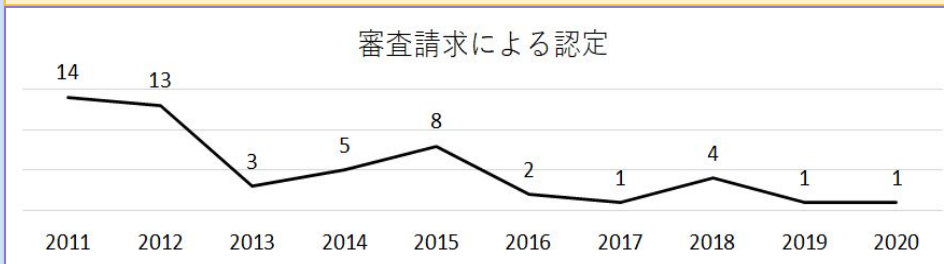
適正な難民認定が行われる制度の確立

(8) 異議審査(※)は、一次審査とは独立した機関が実施する。

(※)2016年施行の改正入管法により、従来の「異議申立」が「審査請求」に改められました。

解説:一次審査で不認定の場合、審査請求をすることができますが、その判断は一次審査と同じ法務大臣が行います。法務大臣は、判断に際して難民審査参与員の意見を聴きますが、参与員は法務大臣が任命する上、参与員の意見に反する判断が行われた事例もあり(参与員の全員又は多数意見に反し、過去13人が不認定とされている(参考))、一次審査との独立性は担保されていません。参与員による問題発言も報告されています(※)。審査請求による認定は10人未滿で推移しており、制度の抜本的な見直しが求められます。

(※)全国難民弁護団連絡会議「[難民審査参与員問題ある言動 実例集](#)」より:人格への攻撃、侮辱、名誉を傷つける不適切な発言／職務責任自体を放棄する不適切な発言／威嚇、脅迫、無関心、怠慢等の不適切な態度／予断、偏見や難民への無理解を示す不適切な発言／出典を示さない質問等の不適切・不公平な発言など、多数報告されている。



グラフ:入管庁発表資料より作成

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(9) 認定に携わる人の選定基準および業務遂行に関わる事柄について公表するなど透明性を図る。

解説: 難民申請を行うと、難民調査官による「事実の調査」が行われます。申請者とのインタビューや、供述調書の作成、出身国情報の調査といった、難民認定にあたり重要な役割を担う難民調査官についても、不適切な言動が報告されています(※)。難民や人権について専門的な知識を有する人を選定するための基準の策定や、出入国管理部門との人事異動の廃止、申請者の置かれた状況への配慮等を定める倫理規範の策定といった対応が求められます。調査後の認定・不認定にかかる判断根拠や決定者などの提示について、制度の透明性確保の観点からも改善が望まれます。

(※) 関東弁護士連合会「[難民認定手続の運用に関する調査報告書](#)」、全国難民弁護団連絡会議「[難民調査官の資質、技能、知識や態度が問題となった事例](#)」参照。また、元法務大臣政務官が、国会にて「客観的証拠がないことを理由に、難民認定のサインを拒否した」旨述べており、認定に携わる人が、難民認定の基本的な知識を身に付けていないことが明らかとなった([第204回国会衆議院法務委員会第16号](#)、井野委員による発言)

2014年の [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の報告書](#) は「難民不認定理由の付記内容を一層充実させること及び難民認定された場合の理由も付記することについて、引き続き検討を進めるべきである。..特にかかる理由の付記によってより一層認定判断の透明性を高めていくという観点が重要となる。」と提言している。

論点1 難民認定制度の改善

適正な難民認定が行われる制度の確立

(10) 難民認定手続を通常の入出国管理行政から切り離し、難民保護の専門性を担保する。

解説: 現行制度では、難民の認定は法務大臣が行い、そのための調査は入管庁が担っています。しかし、出入国管理と難民認定は、全く異なる目的や性格をもつ業務であり、同一機関が担うべきではありません。難民保護を専門とする組織の設立が必要です。また、申請者に対して退去強制手続がとられたり、送還のための収容が行われる現状は、難民条約の理念に反します。出入国管理行政から難民認定手続を分離し、管理ではなく保護の視点で申請者に向き合う姿勢が望まれます。

2011年に全会一致で採択された国会決議(第179回国会衆議院決議第2号、参議院決議第1号)は、「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」としている。この「包括的な庇護制度」の一要素として、UNHCRは「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」を挙げている(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](#)」より)

2020年の法務大臣私的懇談会による報告書も、「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」と述べている(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)

論点2 庇護希望者の法的地位の保障

審査期間の在留にかかる法的地位の保障

(1) 難民認定申請を希望する者(「庇護希望者」)に関し、裁判およびその申請中の準備期間を含む審査期間において、法的身分(何らかの在留資格)を保障する。

解説: 審査期間は長期化する一方、難民認定制度の運用の見直し(2015,18年)により、申請者の法的身分は一層不安定になっています。在留資格をもたない庇護希望者について、仮滞在の許可率は5%を切る状況が続いており、法的地位の安定化という制度本来の目的は果たされていません。異議申立棄却後、出訴期間中にもかかわらず、送還された事例も報告されています(※)。全ての庇護希望者が、安定した法的地位をもって審査に望むための仕組みが求められます。

(※) 関東弁護士連合会「[被送還者の人権と尊厳を無視した強制送還実施に反対する意見書](#)」参照。また、2021年には、難民申請者が異議申立棄却の告知直後に送還された事例について、裁判を行う機会を実質的に奪ったため「違法」とする判決が出ている(なんみんフォーラム「[名古屋チャーター便送還事件概要 -送還停止効の例外規定導入にかかる懸念](#)」より)

	2016	2017	2018	2019	2020
平均審査期間(一次審査と審査請求の合計/月)	28.8	27.9	31.2	34.9	52.2

論点2 庇護希望者の法的地位の保障

審査期間の在留にかかる法的地位の保障

(2) 庇護希望者は、原則として收容しない。收容しなければならない場合であっても、收容代替措置を適用し、予算措置も含めて制度化する。

解説:「收容は最後の手段としてのみ用いられるべき」というのが、入管收容に関する国際的な合意です。そもそも送還されるべきではない難民申請者が收容されている現状は、国際基準を踏まえたものとはいえません。2020年には、国連の作業部会が日本の入管收容は「国際法違反」との指摘をしています。不要な收容を回避し、外国人の権利を保障することを目的とした「收容代替措置」の制度化を含む、收容制度の抜本的な見直しが必要です。

FRJでは、法務省・日本弁護士連合会(日弁連)との覚書に基づき、2012年より收容代替措置を実施している。空港で庇護を希望した者を対象に、收容を回避／解放し、FRJによる住居の提供やケースワーク、日弁連による法的支援を行う。2019年10月時点での実績は、FRJ「[日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業の実施状況について](#)」参照。

	2016	2017	2018	2019	2020
被收容者数(全国)	1,133	1,351	1,246	1,054	527
難民申請中の被收容者数	430	605	577	406	186

表: 移住連省庁交渉より作成

論点3 庇護希望者の生活保障

庇護希望者の生活面の課題を解消する制度・施策の実現

(1) 難民申請者の最低限の生活を保障する。在留資格の有無にかかわらず、社会保障／福祉制度の対象とする。難民申請者の子どもについては、健康と教育を保障する。

解説: 難民申請者への生活支援は法律での規定がありません。「保護費」の対象や金額は限られ、最低限の生活保障はできていません。2020年の政府統計では難民申請者の5%(215人)は在留資格をもちません。在留資格のない人は原則就労許可がなく、3月以下の在留資格をもつ人を含めて国民健康保険等の住民サービスを受けることができず、医療アクセスも課題です。地域差はありますが、子どもの不就学を防ぐための法制度や施策は十分でない点も課題です。2020年の難民申請者の約14%は子どもで、そのうち約40%は在留資格を持っていませんでした。法的地位や国籍、経済力に関わらず、子どもたちが教育や健康にアクセスする権利を保障することが望まれます。

【保護費概要】

- 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 1,600円/日(子ども半額)、住居費 4万円/月(単身)、医療費: 実費で支給
- 実施状況(2020年): 受給までの待機期間平均 92日、受給期間平均 14ヵ月、受給者数 357人

論点3 庇護希望者の生活保障

庇護希望者の生活面の課題を解消する制度・施策の実現

(2) 審査期間の目安を超えた場合に就労を許可する。

解説: 難民認定制度の運用の見直し(2015,18年)により、案件振分けが導入されました。以前は、正規滞在の難民申請者は申請から6か月で就労が許可されていましたが、現在は、案件振分けの結果により、就労不可となったり、就労許可となるまでの期間が延長されたりしています。また、非正規滞在の難民申請者は、就労は許可されません。公的支援と就労を補完しあい、難民申請者の生活を保障する視点が必要です。

案件分類	A 条約難民 または人道配慮 の可能性が高い	B 難民条約上の 迫害に明らかに 該当しない	C 再申請+ 正当な理由なく 前回と同じ主張	D それ以外
件数 (2020年1~12月)	45	73	382	3,436
割合	1.1%	1.9%	9.7%	87.3%
新方針における処遇				
初回申請	在留可 就労可	在留不可 就労不可	—	一部に 在留期間短縮 就労不可
複数回申請	速やかに就労可能な 「特定活動(6ヶ月)」		在留不可 就労不可	在留不可 就労不可

論点3 庇護希望者の生活保障

庇護希望者の生活面の課題を解消する制度・施策の実現

(3) 日本語教育、社会適応教育など、生活のための研修の機会を提供する。

解説：難民となった人々は、異なる文化・慣習や言語の中で、ほとんどの場合、ゼロから生活を立て直さなければなりません。現在、難民申請者の日常生活や社会生活、日本語の修得に関する研修機会を提供するような公的制度はありません。自治体や地域のNGOによるサービスにアクセスできることもありますが、充実度に地域差があり、十分とはいえません。難民認定は行政手続段階で平均約4年4ヶ月(2020年)を要します。難民申請中の段階から、日本社会での生活課題を解消できるような機会の確保が重要です。難民となっても、出身国では仕事や家族、友を持ち、地域と共に生活してきた人々です。審査期間の長期化に伴う機会喪失は、メンタルヘルスにも深刻な影響を及ぼしかねません。早期から生活面の支援取り組むことにより、より効果的な社会適応が期待され、保護を受けた後の定住支援をより円滑に進めることができます。

難民認定＝宣言的な性質：難民は滞在国やUNHCRによる難民認定の効力によって難民となるのではなく、その者が難民であるから難民と認定されるのです。言い換えれば、認定は宣言的な性質を持ち、ある者が難民であることを正式に認め、確認することを意味します(UNHCR「[難民認定](#)」より)

【来日初期の難民の方からよく聞かれる質問】

- 銀行口座の開設、新しい携帯の購入方法は？
- 住居を探すには？
- 住民登録の方法は？
- 郵便物はどうしたら送付できますか？
- ハラルフードはどこで買えますか？
- 入管や市役所から郵便物が届いたけど読めません。手伝ってもらえませんか？

論点4 難民の社会統合

条約難民もしくは人道配慮に基づく在留許可者の社会統合のための制度・施策の実現

(1) 早期に社会統合が実現できるよう、条約難民や人道配慮に基づく在留許可者に対して、日本語教育や職業訓練を含む支援策を提供する。

解説: 難民認定されると、政府による「定住支援プログラム」を受けることができますが、法律での規定はありません。都内で実施されており(※)、希望する人は生活のための日本語教育、生活ガイダンス、就職支援を含む、1年または半年(年2期)のコースを受講します。職業訓練は含まれませんが、援助金による支援制度があります。今後に向けては、地方に住む人、早期の就労や自立を目指す人、学齢期や進学を希望する子どもや若者やその親、特別な配慮を要する人など、個々の難民の状況・ニーズに応じた、多様で柔軟なプログラムが求められます。また、人道配慮に基づく在留許可者は政府による定住支援が一切ありません。よりインクルーシブな支援策を望みます。

例えばドイツでは、地域の実施機関により、難民を含む移住者全般に対して「統合コース」が提供されます。言語コースとオリエンテーションコース(計3万時間超)から成り、後者はドイツの歴史や文化、法制度、信仰の自由など、ドイツ社会が重視する価値観に関するガイダンスを含みます。若者や女性、子どもをもつ親、十分に読み書きができない人など、多様な学習者に応じたコースがあります。(参考: ドイツ移民局 [Integration Courses](#))

(※)2021年6月現在、新型コロナウイルスの影響によりオンラインで実施されています。

論点4 難民の社会統合

条約難民もしくは人道配慮に基づく在留許可者の社会統合のための制度・施策の実現

(2) 生活困窮者、および精神障害や疾病等のある生活弱者に対してはとりわけ個別・寄り添いを強化した個別支援を提供する。

解説: 難民は、必ずしも貧しく、無力で、助けを求めただけの人ではありません。それぞれが新しい場所で新しい生活を築くための努力をしています。しかし、過去の辛い体験などから、うつ病やPTSDなどの精神疾患に苦しむ場合もあります。難民認定手続中であれば収容や強制送還のリスク、さらには家族と会えないことや、故郷に帰れないこと、ホスト社会に受け入られているのか、といった継続的な不安や恐怖、ストレスと向き合って生きています。時にはそれらが心的リスクとなり、専門的なケアを必要とすることもあるでしょう。また、日本社会に生きる全ての人と同じく、様々な背景から困窮状態に陥ることもあります。社会適応の過程や社会参加のあり方は一様ではありません。尊厳ある生活の保障と個人に寄り添った支援が求められます。

例えば、オーストラリア政府は支援団体へ委託し、社会的孤立・障がい・家庭内暴力などの問題を持つ人に対し、メンタルケアや法的支援を含む専門的なサポートを提供する”Specialised and Intensive Services (SIS)”を提供しています。これは、入国して5年以内の人道的配慮や難民認定に関連する滞在許可を持つ人などを対象としています。
(参考: オーストラリア国務省 [Specialised and Intensive Services](#))

論点4 難民の社会統合

条約難民もしくは人道配慮に基づく在留許可者の社会統合のための制度・施策の実現

(3) 家族統合に関する権利を保障し、迅速に手続きを進める。

解説: 家族統合の権利は「難民が享受すべき基本的人権の一つ (UNHCR)」です。国際人権条約で定められた個人の権利であり、子どもの最善の利益の観点からも重要です。現行制度では、条約難民の場合、家族を呼び寄せることができますが、難民としての地位ではなく、付与される「定住者」という在留資格に基づくものです。紛争地域等から家族を呼び寄せる際の様々な困難に対する配慮や、制度的な支援はありません。また、経済的な安定が求められ、認定後すぐに呼び寄せを行うことが難しい点も課題です。補完的保護(論点1(5)参照)を受けた者について、UNHCRは「正式な法的地位を付与され、迅速な家族統合の基本原則等を含む必要とされる市民的、政治的、社会的および経済的権利を付与されるべき」としています。しかし、人道配慮に基づく在留許可では、条約難民と比べて法的地位が不安定で、家族の呼び寄せは制度的に保障されていません。日本で保護された人たちが速やかに家族と暮らせるよう、その権利を尊重した制度・施策が求められます。

<実際の事例>

Fさんは母国の政情が安定すれば、帰国するつもりでしたが、情勢は悪化。日本で難民申請をして、家族と日本で暮らすことを決意し、その後認定されます。数回の申請を経て、家族を呼び寄せの許可を得ますが、子どもも多く多額の費用の工面に追われます。Fさんが家族と会えたのは母国を離れてから10年後でした。

論点4 難民の社会統合

条約難民もしくは人道配慮に基づく在留許可者の社会統合のための制度・施策の実現

(4) 地域における難民受け入れ促進のため、自治体や民間団体、難民による自助団体などの参加を奨励する。

解説：2018年に、日本を含む180加盟国の賛成を受けて国連で採択された「難民に関するグローバル・コンパクト(GCR)」は、「社会全体で取り組む難民支援」の推進を掲げました。政府、企業、教育機関、NGO、宗教団体、国際機関、自治体、当事者といった、多様なアクターが参画できる仕組み作りと、それにより個々の難民のニーズに対応した、より柔軟で総合的な難民受け入れ体制が構築されることが期待されます。難民は受け入れ先の社会に適応することが求められますが、それは宗教や文化的背景、言語など、その人のアイデンティティを構成する要素を失うことと同義ではありません。誰もが自分らしく地域社会の一員として活躍できるよう、心のケアを含めて、当事者や自助団体との協力・連携を整備することが重要です。

GCRの理念に基づき、2019年12月に国際会議「第1回グローバル難民フォーラム(GRF)」がジュネーブで開催されました。それに先立ち日本では、難民支援に関わる様々なアクターによる円卓会議が実施されています。2020年9月からは、日本UNHCR・NGO評議会のイニシアチブによる「マルチステークホルダー(MSC)勉強会」が始まり、「高等教育と難民」「就労と難民」といった、多様なテーマについて、継続的に協議を行っています。

論点5 公正な保護施策

第三国定住難民と条約難民、人道配慮に基づく在留許可者とで、法的側面および生活面での支援策、社会統合のための制度・施策を同水準にする

- (1) 第三国定住難民の受け入れを法律に明記する。
- (2) 受け入れに当たっては、法的地位や支援の最低基準を定める。
- (3) 条約難民および人道配慮に基づく在留許可者について、第三国定住難民と同様の生活・社会的統合のための制度・施策を提供し、格差を生じさせないようにする。

解説：日本には複数の難民受け入れスキームがありますが、法的地位や定住支援策にかかる公平性が十分に担保されていません。2010年に閣議了解によって開始された第三国定住制度(※)は、法律の明記がなく、「定住者」としての在留資格を付与するにとどまり、条約難民のような難民としての地位(帰化要件の緩和や難民旅行証明書の交付など)の保障や、ノン・ルフールマン原則の遵守が規定されていません。定住支援についても、人道配慮に基づく在留許可者は対象外であるなど(論点4(1)参照)、スキームにより当事者が利用できる支援の水準が違います。受け入れの経緯や立場は異なっても、多文化共生社会のあり方を包括的、中長期的に捉え、格差のない生活・社会的統合のための制度・施策が必要です。そして、国際情勢と国際社会からの要請に応えられるよう、更なる受け入れの充実が望まれます。例えば、アジア地域に限らず、よりグローバルな第三国定住のニーズへ対応することが挙げられます。

※第三国定住は、UNHCRの審査で国際的保護が必要と認められ、すでに出身国を逃れて難民となっているものの、一次避難国では十分な保護を受けられないなどの理由で他国(第三国)に行くことを希望する者を、第三国が受け入れる制度です。