



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)

2015年7月

国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所
〒107-0062
東京都港区南青山 6-10-11
ウェスレーセンター
Telephone: 03-3499-2011, Fax: 03-3499-2272
www.unhcr.or.jp

はじめに

UNHCR は世界各地の難民、国内避難民、無国籍者の保護と支援において、日本の政府、そして国民の皆様から継続的、かつ多岐にわたる貢献を受けてきました。世界中で多発する人道危機に対応する上で必要不可欠な日本からの支援に深い感謝の意を表明します。

昨年は、日本国内において難民の保護を推進するため、数々の重要な取り組みがなされたことにも感謝します。これまで行われてきた第三国定住パイロット事業を2015年度から正規の第三国定住難民受け入れ事業に移行する決定や、国内の難民認定制度の見直しを目的として法務省の下に専門部会を設置したことなどが挙げられます。特に専門部会の設置に際しUNHCR が積極的に貢献できる機会をいただきましたことに感謝いたします。

これからも日本がリーダーとして世界の人道支援の牽引役を担うことが期待されます。同時に、国際保護を必要とする全ての人々が、1951年難民の地位に関する条約（以下、難民条約）やその他関連する国内法および国際法に謳われている権利を享受できるように、日本が国内の庇護制度をさらに強化していくための多様な取り組みが継続して行われることを期待します。

日本政府や関係者にとって人道支援対応の検討の一端となればと願い、ここにUNHCR が直面する課題の総括とそれらに対する提案を記しました。特に以下の4分野においてさらなる取り組みが必要であると考えます。これらの提案が、国内外の難民、国内避難民、無国籍者の保護と支援の強化においてご活用いただけると幸いです。

1. パートナースhipと啓発活動
2. 包括的な庇護制度の確立
3. 第三国定住
4. 無国籍

1. パートナースhipと啓発活動

日本はUNHCRの主要ドナー国であり、2014年の日本の拠出額は1億8161万2466米ドルに達しました。長期にわたり日本は国際協力において重要な役割を担い、その多大な貢献は敬意を持って評価され、優れた実践例として位置づけられています。特に、日本の人道支援方針や開発援助大綱は、強制移動に対する政策を進展させるための要です。また「人間の安全保障」を柱としたこれらの政策は国際機関やパートナーとの協力関係を強め、強制移動などのグローバルな問題の解決に寄与しています。さらに、日本は緊急人道支援と開発の連携を促進するにおいて不可欠なパートナーシップ構築において重要な役割を担っています。

UNHCRが必要としている2015年度予算は現在69億米ドルです。新たに大規模な人道危機が多発している状況を受け、UNHCRとパートナーが必要とする予算額は著しく増加し続けています。UNHCRは人道的ニーズへの対応において、日本が中核的な役割を担い、難民、国内避難民、無国籍者に対する保護や支援において日本のリーダーシップがさらに発揮されることを期待しています。

以上のような観点からパートナーとの協力体制構築の一環として、UNHCRは引き続き資金や物資・技術協力、また人材などによる日本の人道的な貢献の活用を促進していきたいと考えています。人道支援、平和構築、開発の分野においてUNHCRは政府機関をはじめ、国連や国際機関、JICA、市民社会やNGOなどと共に協力体制をさらに強化していくべく努力を続けています。

必要な支援確保につなげるための努力の一環として、UNHCRは強制移動や人道危機についての問題や対応策、また日本からの人道的支援が何百万人もの難民、避難民の苦しみを緩和することに貢献してきたことなどについて広く伝え、啓発し、社会的関心をより高める必要があると考えます。またUNHCRは「世界難民の日（6月20日）」やUNHCR難民映画祭などを通して情報発信を強化し、メディア、大学、文化団体、学生や民間の団体、国連UNHCR協会など多岐に渡るパートナーと協働で活動を行い、共に啓発に取り組んでいます。

難民保護に関する世論を喚起することは、難民、避難民についての理解を促進するだけではなく、難民問題への日本の貢献についての認知度を上げることにもつながります。日本政府がUNHCRや他の関連機関と連携し、難民についての認識が効果的に向上する環境づくりにおいて主導的役割を担うことを願います。

2. 包括的な庇護制度の確立

2011年11月、難民条約の採択から60年目、日本の同条約への加入から30年目に際して、日本の国会は「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」を採択しました。この決議において、日本政府は新たに「国内における包括的な庇護制度の確立」を誓約しましたが、UNHCRは「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

上記の決議に鑑み、日本が真に包括的な庇護制度を確立するためには、受け入れ体制、難民認定、そして定住支援に関する課題に取り組み、適切そして特化された法的枠組を形成する必要がありますと考えられます。また、そのような枠組が、特に難民および補完的保護を受けた者に対して日本の社会福祉制度の適用を保障することを推奨します。新たに起案されるべく難民法は、入国管理を制定する法律から分離され、難民認定申請者および難民の権利と義務を明確に規定し、難民事項に関わる様々な当局の責任に関しても言及するべきです。

近年の日本での難民申請者の数の増加を鑑みるに、難民に関する事項すべてに責任を持つ専門部局の設立を検討することが大切です。現在複数の省庁、政府部局に任せられている難民関連の業務を一本化し、統合させることで、庇護に関わる課題への対応がより包括的、効率的、そして保護に重きを置いた取り組みになると考えます。

難民認定手続き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

上述のとおり、難民法は日本が加入している難民条約のもとに生じる義務を明確に規定し、その一端として難民認定申請者が日本の国境（空港や港）あるいは領域内で迫害からの保護

を求める意思を明確にした時点から、必要とされる支援を国家が提供するという責任を確認するべきです。

処遇条件全般に関連する事項として以下のものが挙げられます。

- 認定手続中、最終決定が行われるまで、難民認定申請者には適切な文書が交付されること。
- 難民認定手続中は、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ように、現行の難民認定申請者への支援に関する枠組みが見直されること。
- 処遇条件には、年齢、ジェンダーおよび多様性に対する理解が反映され、特別なニーズのある申請者に対して適切な支援が確保されること（特に、保護者がいない子ども、監護者から分離された子ども、性暴力の被害者、トラウマを抱えた者、拷問の被害者、および障がい者は、個々の必要に応じた適切な支援を受ける）。
- 再申請の受理可能性についての決定を待つ間および（受理可能な）再申請の審理を待つ間（すなわち申請から最終決定までの期間）、申請者は通常の難民認定申請者と同等の支援および処遇を受ける資格を有すること。
- 難民認定手続が6ヶ月を超える場合、難民認定申請者は就労を許可されること。

難民認定申請者は原則として收容されない、ならびに收容の代替措置（ATD）がさらに拡大運用され、申請者が收容されない、あるいは收容を解かれること

難民条約と1967年難民の地位に関する議定書は、国際難民保護が与えられるべき者を定義するとともに、重要な原則を規定しています。その中には、国際保護を必要とする者に対して不法な入国または滞在を理由として刑罰を科してはならないということが含まれています。

上記の原則に基づき、難民認定申請者および難民の收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です。そして、子どもは原則として收容されるべきではありません。同時に收容代替措置が検討され、特に脆弱性のある人々についてはこの措置が優先的に考慮されるべきです。難民認定申請者が收容される場合、最低限の手続保障および適切な医療の提供等、最低限の処遇基準が遵守されなければなりません。

入国管理局、なんみんフォーラム（FRJ）、日本弁護士連合会（JFBA）三者による覚書の締結などの進展を踏まえ、收容代替措置運用のさらなる拡大とそのために必要とされる財政的支援の確保が期待されます。

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

公正、効率的かつ透明性のある難民認定手続の確立は、難民条約および同議定書、ならびに他の関連する国際規範の下で国際保護を享受すべき者を迅速に識別するために必要不可欠です。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、（1）異議申立て手続の独立性、（2）全段階における法的支援および代理人の確保、（3）独立かつ最新の、関連性および信頼性のある出身国情報の収集、（4）手続に関与する全当事者、とりわけ判断権者に対する継続的な研修および能力育成、（5）複数回申請および補完的保護に関する、明確な基準および手続

保証を含んだ法律上の規定の導入、（６）公正かつ効率的な難民認定手続を維持するための十分な人的、および金銭的支援の割り当て、そして（７）難民認定に関する決定の質を常に確保するための仕組み、です。

一般原則として難民条約上の該当基準が正しく解釈、適用されることが十分に保障されなければなりません。このためには、難民認定手続において UNHCR のガイドラインおよび国際基準ならびに国際原則が十分に検討され、適用されるべきです。

日本政府が難民認定手続においてさらに公平性・効率性を高め、現存する未処理案件を処理していくために、UNHCR は以下の分野において法務省と緊密に協力する用意があります。

（１）難民認定実務に携わる者を対象とした、包括的な研修および専門性のさらなる向上に資するための育成プログラムの提供、（２）法務省内において出身国情報や国際情勢に関する情報の収集および分析を行うための専従の体制を整備する際、技術的な助言・研修の提供、（３）研修および能力育成の一環として、一次審査、異議審査を問わず個別ケースの協同レビュー。

この点に関して、専門部会で合意された提言を法務省が迅速に実行することが勧奨されます。

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み作り

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確保するために、あらゆる必要な措置が講じられるべきです。特に重要なことは、政府が難民の帰化手続を促進し、国籍取得にかかる費用を縮小するための必要最大限の努力を行うことです。政府が、異なる省庁および地方自治体との間の責任分担を明確にした、包括的な社会統合支援計画を作成することを提案します。中央政府、地方行政、難民を受け入れる地方自治体、市民社会の諸団体、そして難民との間の緊密な協力関係を形成することが重要と思われま

す。人道配慮に基づき日本での在留を特別に許可された人は、すでに一定の資格を有しますが、社会統合に向けた国の支援等を含む、さらに包括的な権利が提供されるべきです。

補完的保護を受けた者は、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です。

家族統合の権利は難民が享受すべき基本的人権の一つであることに鑑み、日本政府は社会福祉の問題と難民とその家族の再統合の問題を区別して考慮するよう推奨します。

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

国際保護を求めていた人で、公正な手続によってその申立てを十分検討した結果、難民条約上の難民の地位の資格を有せず、人権や人道的理由による国際保護の必要性も認められない人の扱いは、難民認定制度の信用性の維持において重要な役割を果たします。

日本国内において保護を受ける資格がなく、その他の在留の権利も有しない、不認定とされた難民認定申請者の処遇について、公正かつ透明性をもって規定する法的枠組みおよび有効な制度を確立するべきです。そのような法的枠組みには、難民認定手続の最終段階におけるカウンセリングの提供、援助付の自主帰還、そして有効かつ透明性のある帰還のモニタリング制度を設立するための規定をも含むものとします。このような者の扱いを律する基本原則には、

彼らが人道的に、人権および人としての尊厳を十分尊重する形で扱われるということが含まれます。

3. 第三国定住

難民の緊急事態に対応することのできる柔軟な第三国定住事業作り

日本政府は2010年にアジア初の第三国定住パイロット事業を開始し、過去5年間でタイのキャンプから83名のミャンマー難民を受け入れてきました。2014年1月に閣議了解により、パイロット事業に続き2015年度から正規の第三国定住事業を開始することが合意されました。UNHCRは同決定を歓迎するとともに、政府が必要とするあらゆる支援を提供する用意があります。UNHCRは政府が、事業の人道的側面を考慮し、選考基準の適用に関しても可能な限り柔軟に第三国定住事業を実施することを勧奨します。

世界における難民状況が、現在進行形で起きているシリア危機を含め、新しい難民緊急事態の増加により、緊迫した状況にある中で、シリア周辺諸国において難民が継続して保護されるためにも、日本政府が国際的な負担・責任配分の重要な表明手段の一環として、人道的な配慮からシリア難民を受け入れることを前向きに検討することを切望します。人道的な受け入れは、査証発行の緩和や家族再統合や労働移動計画を含む様々な形態をとることが可能です。

4. 無国籍

2つの無国籍条約への加入と日本国内における無国籍の状況の実態調査、および無国籍者の認定制度の導入

UNHCRが2014年11月に開始した今後10年間で無国籍をなくすための世界的キャンペーンを支持する一環として、日本が2つの無国籍に関する条約に加入することが望まれます。国際条約への加入は、同キャンペーンへの明確かつ重要な貢献とみなされ、周辺諸国が日本に続いて条約に加入することを促す効果も期待されます。

日本における無国籍の状況を明確に把握し、無国籍者の数を概算するために、UNHCRと協働で、無国籍の実態調査を行うことを推奨します。さらに、無国籍者の認定と登録を標準化するためには、無国籍に特化し、かつ一元的な無国籍者認定手続の設置が考慮されるべきです。