



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

2017年5月

国連難民高等弁務官事務所 (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。

昨今、日本国内における難民の保護を推進するために、日本政府によって数々の重要な取り組みがなされてきたことにも感謝いたします。これらの取り組みには、シリア人留学生150人をその家族とともに受け入れる奨学金プログラムの決定や、国内の難民庇護をめぐる様々な課題について UNHCR と協議する定期会合の開始などが含まれます。また、急増する難民認定申請に効率的に対処することを目的とした難民認定手続上の振り分け審査の適正性を検証するために新たに設置された難民認定制度運用の見直し状況に関する有識者会議の審議に、UNHCR が積極的に関わらせていただく機会を与えられたことにも感謝いたします。

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。

本提案は、2015年7月に公開された「日本への提案」を、今日の状況に照らし合わせて更新したものであり、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。これらの提案を、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. パートナーシップと啓発活動
2. 包括的な庇護制度の確立
3. 第三国定住
4. 無国籍

1. パートナーシップと啓発活動

日本は UNHCR の五大ドナー国の一つであり、2016年の日本の拠出額は1億6472万6114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2017年度予算は現在74億5000万米ドルです。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。ドナー国の援助疲れやいくつかの主要ドナー国からの拠出額減少が予想される昨今、UNHCRが世界各地における難民支援、人道支援を現在の規模で維持することはより困難になりつつあり、同時に日本への期待も増しています。日本政府は、2016年の難民と移民に関する国連サミットや、2018年の難民に関するグローバルコンパクト(国際協定)策定へ向けた UNHCR の働き等、国際的な場における難民、移民に関する議論に積極的に参加しており、UNHCRはこうした日本政府の取組に感謝しています。

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、人道支援と開発援助の連携、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つながります。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日本政府が UNHCR や他の関連機関と連携し、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」を全会一致で採択しました。この国会決議は、「国内における包括的な庇護制度の確立」を日本政府に呼びかけていますが、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き難民法は、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。さらに、難民認定申請の審査に責任を負う法務省が、難民認定と難民保護ならびに出身国情報調査の分野を担う職員を自ら養成する能力を強化することは非常に重要です。

難民認定手続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収容されない、ならびに収容の代替措置(ATD)がさらに拡大運用され、申請者が収容されない、あるいは収容を解かれること

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収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収容されるべきではありません。同時に収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。難民認定申請者が収容される場合、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。

UNHCR は、日本政府が、UNHCR の「入管収容に関するグローバル戦略2014-2019年」に2017年から参加する意向を表明したことを歓迎します。UNHCR としては、このグローバル戦略における、次の3つの目標、すなわち、(I)子どもの収容を終わらせること、(II)ATD の利用が法律上も運用上も確保されること、(III)収容が必要かつ不可避な場合には、収容の状況が国際基準に沿ったものとなること、の達成に向けて、関係当局と協力していく所存です。

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)手続に参与する全当事者、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全てを対象とした、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および、法務省自らが難民認定と難民保護に関する包括的な研修を行う能力を育成するための法務省内の研修機関・関連部局との緊密な連携(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。この点に関し、政府による包括的な社会統合支援スキームを構築することを提案いたします。また、UNHCR は第三国定住難民を含め、難民を受け入れる意思や力量を有している地方自治体が存在していることも承知しています。従って、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考えます。

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するが、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。

最後に、政府は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最大限の努力をおこなうことが重要です。

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を維持する上で重要な要素の一つとなります。

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および有効な制度を確立すべきです。そのような法的枠組には、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、基本的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、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。そして、2014年1月の閣議了解により、2015年度からパイロット事業に続く形で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。この正規の第三国定住事業を通じて、マレーシアから40人の難民が2015年と2016年に受け入れられ、第三国定住事業を通じて受け入れられた難民の総数は123人になりました。UNHCR は第三国定住事業を実施するために日本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。また、世界において変化しつつある再定住のニーズを鑑み、ミャンマー難民を対象として主眼に捕らえた現在の事業から、次の段階に進むことを検討することを強く勧めます。まず最初の穏当なステップとしては、各年の受入枠である30人を満たすことが考えられるでしょう。UNHCR は政府が、世界的な第三国定住のニーズを考慮して、第三国定住事業の拡大を検討するとともに、事業の人道的側面を考慮し、また、UNHCR の再定住に関する政策に合致するような形で、選考基準に関しても可能な限り柔軟に適用して再定住事業を実施することを勧奨します。

これまで、再定住難民を率先して迎え入れる自治体の欠如と予算不足が、現行の再定住事業の拡大を検討する際の課題とされてきました。そのような課題を乗り越えるために、第三国定住受け入れ国の中でも、庇護国から直接定住先の自治体に受け入れが任される形式をとっている良き事業実施例を参考に検討を進めることを推奨します。事業実施に関する方針を示し、技術的なアドバイスを提供するなどの中央政府のサポートがあれば、特に深刻な労働者不足に直面するような地域などにおいては、多くの自治体が難民を受け入れる用意があり、また受け入れる余地を有しているとUNHCR は考えています。

UNHCR はG7伊勢志摩サミットの際に日本政府によって発表された150人のシリア学生およびその家族の奨学事業を通じた受け入れ表明を歓迎します。そのような受け入れの表明は、国際連帯と責任分担の重要な意思表示であり、シリア周辺諸国において難民が継続して保護される状況を保全することにも寄与するとUNHCR は考えています。UNHCR はそのような人道的な受け入れが

査証発行の緩和や家族再統合、広い意味での労働移住事業を含む様々な形態をとって拡大されることを期待しています。

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は2010年10月に、1954年の無国籍者の地位に関する条約と1961年の無国籍の削減に関する条約の締結キャンペーン、また2014年には「I Belong Campaign」と題し、2024年までの10年間で無国籍を撲滅するキャンペーンを開始しました。1954年条約の締結国は、2010年からの6年半で65から89カ国、1961年条約は37から68カ国と、大幅に増加しました(2017年5月19日現在)。締約国でない国でも、無国籍認定手続の設置や国籍法の改正など多くの国で重要な進展が見られています。UNHCRによる研究報告書によれば、日本が2つの条約を締結するためには、なんら抜本的な法改正は必要ないことから、日本も2つの無国籍に関する条約に加入を検討し、こうした国際的な潮流に参加することが期待されます。

無国籍条約の締結が検討される間にも、国籍法や出入国管理および難民認定法等の関連する国内法を実施するにあたり、1954年条約の無国籍者の定義(慣習国際法)が採用され、UNHCRの指針を反映した広く包含的な解釈がなされることが望まれます。無国籍者の把握と登録を標準化し、無国籍者の保護をするために、無国籍の地位認定のために特化された一元的な手続の設置が積極的に検討されるべきです。正式な無国籍認定の設置を待つまでもなく、無国籍者や国籍未認定の者在留資格が無く他国への(再)入国の見込みも無い者については、一貫して在留資格が付与され、收容から保護され、就労資格や他の基本的権利が確保されるべきです。国籍法2条3号の日本で生まれた場合において「父母ともに知れないとき、又は、国籍を有しないとき」に日本国籍を付与する規定および8条4号の簡易帰化の規定の適用を徹底し、弾力的なものにすることが求められます。

日本による無国籍条約への加入と無国籍へのとりくみの強化は、上記の世界的キャンペーンへの明確かつ重要な貢献とみなされ、周辺諸国が日本のリーダーシップに続くことを促す効果も期待されるのです。