

難民認定手続等の改善に向けての意見書

2002（平成14年）年11月12日
日本弁護士連合会

意見の要旨

日本政府が難民の地位に関する条約及び難民の地位に関する議定書を遵守し、領域内にいる難民を差別・例外なく難民として認めるため、日本では、以下の点の難民認定制度の改善が必要である。

- 1 難民申請期限の徒過という形式的な理由のみによって難民申請を不認定とするいわゆる60日ルール制度を撤廃すること
- 2 法務省入国管理局が難民認定手続を所管している現状を改め、入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すること
- 3 難民認定手続における適切な調査と判断を行うことのできる専門家としての難民認定官を採用し、育成すること
- 4 難民認定手続における適正手続保障の実現のため、以下の諸方策などを講じること
 - 審査における聴取への立会など弁護士の代理人としての活動を認める
 - 判断の前提となる全ての資料に対して意見を述べたり釈明をする機会を申請者に与える
 - 難民認定の結果について詳細な理由を付記する
- 5 難民申請中の者に対して原則として審査終了までの間の在留資格を付与するなど、難民申請中の者の法的地位を確立すること
- 6 空港や港の一般旅客に見えやすい位置に諸外国語による難民認定申請書やパンフレットを配置し、庇護を求める外国人について難民認定機関に通知することなどによって申請に便宜をはらう義務を公務員に負わせるなど、庇護希望者の難民認定制度に対するアクセスを容易にすること
- 7 難民認定を受けた者の日本社会への定住支援のため、各省庁やNGOから構成する総合支援機構を設置し、生活全般にわたる保護・支援プログラムを策定・実施すること

意 見 書

はじめに

日本は、1981年、難民の地位に関する条約（以下「難民条約」と言う）及び難民の地位に関する議定書（以下「議定書」と言う）に加入し、翌年、これら条約は発効した。

難民条約は1951年、議定書は1967年、それぞれ国際連合の枠組みの中で採択された。国際社会は難民保護のため必要な労力と費用を配分し、また多くの経験を重ねる中で難民の置かれた状況の特殊性への理解を深め、難民の保護に関する制度を発展させてきた。

我が国もインドシナ難民の大量発生という新事態を契機として難民条約に加入したものの、これまでに認定された難民からインドシナ難民を除くと、未だに20年間で200名に満たない難民認定数であり、1994年から1997年の4年間は毎年1名という認定者数に過ぎなかった。

また、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」と言う）61条の2の規定するいわゆる60日ルールを厳格に適用し、形式的な申請期間制限違反のみを理由とする不認定が多数見られた。他の理由による不認定の場合も含め、日本の難民認定手続において不認定とされた者について、国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」と言う）が難民として保護の必要な者であることを認める事例も見られる。

この状況を見る限り、日本は難民の保護に積極的ではなく、かえって「難民鎖国」と形容されるような事態にあったことは否めない。

しかし、2001年10月3日のアフガニスタン難民申請者の収容事件や、2002年5月7日に発生した瀋陽の日本総領事館における朝鮮民主主義人民共和国民の駆け込み事件などを契機に、難民保護についての日本のあり方全般が問われ、難民認定法の改正が議論されるに至った。

本意見書は、難民条約の完全な履行のために必要な、法改正を含む難民認定手続、難民保護制度の改善について意見を述べるものである。

1 申請期間徒過のみを理由として難民不認定とする60日ルールの廃止

(1) 現状

入管法61条の2第2項は、難民認定申請について、「その者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とっては、その事実を知った日）から六十日以内に行わなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。」と規定している。

現在の難民認定手続において、法務大臣は、この規定を文字通り申請期限を定めたものであるとして、これを1日でも徒過すればその者を難民として認定しないとする運用を行っている。但書の「やむを得ない事情」についても、病気、交通の途絶等で60日以内に申請することができなかった場合等をさし、難民認定制度やその申請方

法を知らなかったことなどは「やむを得ない事情」にあたらぬとする立場を取ってきた。

この数年、数件については、60日を徒過し、かつ、法務大臣の主張するような「やむを得ない事情」がないにもかかわらず難民認定したと思われる事案も存在するが、60日を徒過したことを理由とした不認定処分に対して提起された取消訴訟においては、法務大臣は、依然として前記の立場を主張し、難民該当性についての実質的判断なくして不認定処分を行ったとしてもそれは何ら違法ではないと主張し続けている。

(2) 問題点

難民とは、難民条約1条及び議定書1条の難民の定義に該当するものであり、難民条約は、ここに規定する難民全てをもれなく難民として認定して条約に規定する保護を与えることを求めている。入管法2条3号の2が、難民の定義を、難民条約1条の規定又は議定書1条の規定により難民条約の適用を受ける者を言うとしているのも、このためである。難民条約の締約国がいかなる難民認定手続を定めるかは各国の裁量に委ねられていることは事実であるとしても、難民認定手続は、ある者が難民条約で定義される難民に該当するという事実を確認する行為であって、締約国に対して、難民であるにもかかわらず難民としての保護を与えない結果となる制度を認めていないことは言うまでもない。難民認定手続において申請期限を設け、これを徒過した者については難民該当性の有無の判断をすることなく申請期限徒過のみを理由として難民不認定とすることができることは、難民条約が規定する難民の要件に申請期限を徒過しないことという新たな要件を付加するに等しく、難民条約に反することは明白である。

実際上も、日本においては、日本が難民条約に加入していること、また、難民認定申請制度を有していることは日本人、外国人を問わず一般的な知識として普及していない。また、とるものもとりにあらず本国での迫害をのがれて入国してきた外国人全てに対して、60日以内に難民認定手続を知り、担当官署に対して難民認定申請を行うことを求めることはおよそ現実性がない。難民にとって、自らが難民であることを表明することは、母国との絶縁を意味する重大な行為である。そして、真の難民が、身の安全を確信するまで申請を行わないことはよくあることであり、本国での公権力による迫害を逃れてわが国に上陸した難民申請者にとっては、日本の公権力に身を委ねて保護を求め得るものであるか否か、慎重になることは当然である。

また、欧州諸国をはじめ先進国で日本と同様の意味において難民認定申請に期間制限を設けている国は少なく、申請期限を設けていても、それを認定にあたっての不利益な一事情として考慮するにすぎないものなどが多い。米国は申請期間を1年間に限定しているものの何らかの在留資格を有していた場合はその資格を喪失した時点から制限期間を起算するとの解釈が採られ、欧州諸国のうち申請期間を制限しているベルギーにおいても、これと同様の定めがある。

UNHCR作成の「難民保護 国際難民法への手引き」、カナダ条約難民認定局(CRDD)の文書、難民及び亡命者に関する欧州評議会(ECRE)のガイドライン、欧州審議会における最小限の手続基準の要綱、オーストラリア難民不服審判所の審判等

では、申請期限を設けるべきでないことが明らかにされている。

(3) 改善策

現行の60日の申請期限について、これを6か月ないし1年程度に延ばすという方策も議論されているが、難民の定義に実質的に新たな要件を付加するものであることに変わりはない。また、現実にも、難民申請者で、60日ルールにより日本政府により難民不認定処分を受け、その後、UNHCRによって難民として認められた12件のうち、例えば申請期限が6か月に延長されることによって救われるケースはわずか1件にすぎない。申請期限を延長することでは何ら問題は解決しない。

このような状況の中で、東京地方裁判所平成14年1月17日判決は、60日ルールのみを理由として行われた難民不認定処分を、難民条約に違反するものとして取り消した。

以上により、申請期限を設け、難民該当性の審理、判断を行うことなく難民不認定とする現行制度は改めなければならないし、その根拠とされている入管法61条の2第2項は削除されるべきである。

2 新たな難民認定審査機関の設置

(1) 現状

難民の認定は、法律上法務大臣がこれを行うこととなっている(入管法61条の2第1項本文)。難民認定に関する事務は、法務省入国管理局総務課にある難民認定室が取り扱うものとされ(法務省組織規則17条2項)、認定にあたって必要な場合には難民調査官が事実の調査をすることができることとなっているが(入管法61条の2の3第2項)、この難民調査官は入国審査官の中から指名されたものがこれを務めている(主任審査官、特別審査官及び難民調査官を指定する訓令)。

実際には、難民認定申請が行われると、難民調査官が、事実の調査としてインタビューを行うなどしている。その後の認定に至る過程は明らかにされておらず、従来、難民認定・不認定は法務省内の難民認定諮問委員会により決定されていると言われていたが、法務省は、近時、同委員会は開かれておらず、実質的な最終決定は法務省入国管理局長が行っているとしている。

難民不認定処分に対する異議申立手続は、同じ法務大臣に対して行うものであり(入管法61条の2の4第1号)、実際上は、入国管理局内の難民調査官がインタビューなどを行ったうえで、法務大臣名でその結果を告知している。

このように、入国管理局に難民認定行政全般を担わせた理由は、外国人を取り扱うという点で共通性があることにあるとされる。

(2) 問題点

しかし、難民認定が法務大臣によって行われ、実質的には出入国管理局がその実務を担っていることから、次のような弊害が顕著である。

第一に、日本の難民認定手続が、出入国管理行政と密接に連携し、出入国管理という行政目的に従属する場面が見受けられる。

2001年10月3日に発生したアフガニスタン難民申請者の収容事件は、2001年10月19日付当会の会長声明で示したとおり、難民申請を行ったことを契機と

して、同じ入国管理局の退去強制部門に正規な入国でないことなどが通知されたとみられ、難民認定申請中であつたにもかかわらず収容が行われた事案である。そして、これら申請者がテロ事件とは何らの関係がないことが明らかになった後もなお、難民申請者は原則として収容すべきでないとするUNHCRのガイドラインに反して収容が続けられた。

このように出入国管理の手續である退去強制手續と難民認定手續が相互に連絡を取り合いながら恣意的に運用される事案はその他にも見受けられ、難民申請者に対して退去強制手續が同時並行して進められ、更に、収容が行われたり（日弁連2001年1月29日付日弁連総58号事件勧告書の事案など）、退去強制手續の違反審査のために呼び出された難民申請者に対して、退去強制手續部門からの連絡を受けて別の庁舎から出向いてきた難民調査官が難民不認定通知を交付し、そのうえで直ちに退去強制手續上の収容を行うというような運用が常態化していたり、難民認定手續への不服申立手續と退去強制手續における不服申立手續の事務が同室で行われていることがあるなど、難民認定手續の独立性が強く疑われている。

第二に、難民認定は、難民条約所定の難民に該当するか否かの事実を認定するものであり、締約国と申請者の出身国との関係への外交的考慮が立ち入る余地はないが、現状の法務省が認定手續を担当する制度では外交的配慮によって難民認定が左右される可能性が高い。

現に、ミャンマーを出身国とする平成12、13年度の申請者合計126名に対して認定28名であつたのに対し、トルコを出身国とする者（そのほとんどはクルド民族出身者である）については、平成12、13年度の申請者合計268名に対し、認定は0名である（いずれも法務省入国管理局発表）。

また、法務省総合研究所の研修教材の中では、迫害を受ける虞れが同程度に立証された場合であっても、出身国が日本の友好国である申請者については不認定とし、出身国が非友好国である申請者については認定とするという結果になることがありうることを認めていた。

第三に、難民認定業務は、出身国の政治状況、治安状況などについての最新の情報の収集と分析、難民申請者の提出する書証や供述などの信憑性の評価など、高度の専門的な知識と経験が必要な業務であり、各国は、独自に難民認定官の育成プログラムを持ち、UNHCRも難民認定官のために、難民認定ハンドブックや種々の研修マニュアルを作成するなどしている。

一方、日本で難民認定手續にあたって調査を行う難民調査官は、出入国管理官の中から指名され、数年の勤務の後、再び入国管理の他部門に移るのが通常である。従つて、経験の浅い難民調査官が多く、不十分な知識のもとで調査を行う例が多い。

また、難民調査官にとっては、難民調査官の業務は、出入国管理関係の業務の中で一時的に従事する仕事にすぎず、数年後には入国管理業務に復帰するのであるから、今後も従事するであろう出入国管理業務と同様の出入国管理の観点から難民認定を抑制的行うことは容易に推測しうることであつて、これを防止する人事上の配慮はない。

更に、直接インタビューを行った難民調査官は、難民該当性についての判断権を持

たず、調査資料を法務本省に送付するのみで、直接の調査を担当しない入国管理局長などが書面のみに基づいて難民該当性の判断を行うこととなるから、供述の信憑性などの判断においてその適正さが担保されていない。

第四に、特に異議審査手続については、過去20年間に異議が認められた事例はわずかに7例のみである。実際上も、一次的認定にかかわる難民調査官と同様の出入国管理局出身の難民調査官がインタビューなどを担当し、この資料に基づいて、一次認定の際と同様に入国管理局長を中心とする構成員で異議に理由があるか否かが判断されており、制度的にも一次的難民認定手続へのチェックが機能しえないことは明らかである。

(3) 改善策

以上の現状を踏まえるならば、難民認定手続を法務省入国管理局が所管することを定める現行法は直ちに改められなければならない。そして、難民認定手続は、出入国管理や、外交業務などを所管する省庁の指揮下に置かず、第三者機関として設置されるべきである。日弁連は、1981年の人権擁護大会における宣言でも、難民認定は、入国管理局以外の公正な第三者機関が所管すべきことを提言しているが、既述の難民認定の実情を見るならば、この提言の実現は正に喫緊の課題となっている。第三者機関は、具体的には、国家行政組織法3条ないし内閣府設置法に基づく、内閣府などの外局機関として設置するべきであり、かつ、人事上及び予算上の独立性・自立性が確保されるべきである。

更に、出入国管理関係部門から独立し、かつ、高度に専門的な難民審査手続を迫行するためには、入国審査官から難民調査官を指名して調査にあたらせている現状を改め、入国審査官経験者以外から難民認定官を採用し、調査だけでなく認定の判断にもあたらせること、組織内及びUNHCRなどでの組織外での研修を通じて難民認定官を専門家として育成することが必要である。

特に、異議審査機関については、難民法等の国際人権法についての学識を有する者、法曹資格者、国連難民高等弁務官事務所の法務官ないし法務官補などで構成された専門性の高い者で構成し、出入国管理、外交関係などの関係省庁から独立した機関であることが強く要請される。

3 適正手続保障のための諸方策の必要性

(1) 現状と問題点

難民認定手続は、一次の認定手続と不認定処分に対する異議手続の二つの手続からなる。難民調査官の調査は、本人に対するインタビューと本人から提出された証拠、難民調査官が独自に行った調査の結果などに基づいて行われる。現在の運用では、一次審査手続においては、弁護士の代理人としての地位が認められておらず、インタビューへの弁護士の立会が認められず、代理人弁護士名での書証の提出を拒まれることもある。また、難民調査官が独自に取得した資料、証拠などがいかなるものでも示されず、申請者の側にはこれに対する釈明の機会も与えられていない。

インタビューの際の調書は通訳人を介して日本語で作成されるが、通訳の選定に対して意見を述べる機会が与えられておらず、例えば多数民族からの迫害を受けている

ことを主張している少数民族の申請者について、同国人の多数民族出身者を通訳にあてることがあったり、調書についても同じ通訳により読み聞かせを行うのみで、母国語への翻訳あるいはインタビューの録音などの措置は取られていない。

処分結果に示される理由も、60日の期間制限を超えての申請を理由とする不認定の場合には「貴殿からの難民認定申請は、出入国管理及び難民認定法第61条の2第2項所定の期間を経過してなされたものであり、かつ、あなたの申請遅延の申立ては、同項但書の規定を適用すべき事情とは認められない」とするのみであり、60日の期間制限ではなく実質的難民該当性を審査したとされる場合でも多くの書証や陳述書を提出しても例えば「これを立証する具体的な証拠がないので」というひとつの理由が付されるに過ぎない場合が多い。理由において判断の過程、証拠の評価などが示されることで当該手続の審査の具体的な内容・状況が示され、手続の公正さの担保となるが、その点からも上記の理由付記がその意義を有していないことが明らかである。

特に一次審査の結論についての理由は異議手続をより有効なものとして機能させるうえでも重要であるが、上記の現状では、どのような証拠資料について、どのような点に疑義が生じたのか、あるいはどのような点について立証の不足があったのかが全くわからず、申請者は、異議手続においても全ての事情についてあらゆる証拠提出の負担を負うこととなっている。

また、異議の段階でもすべての一次審査時の資料が申請者に開示されるわけではないので、申請者は、やはりどのような立証活動をするべきかが明らかにならない。

(2) 改善策

難民認定手続は、誤った不認定の処分が起きたときには申請者の本国への送還という事態を招来し、本国での生命・身体的自由等の極めて重大な基本的人権に対する侵害が起こりうるということ、そのような事態になったときにはその損害を回復することは不可能であること、などの事情に鑑み、難民認定手続においても適正手続の要請が及ぶべきことは当然である。そこで、

第1に、1次審査、異議手続を通じて、申請者が弁護士を代理人として選任する権利を法律上も明記し、代理人がインタビューに立会い、証拠を提出すること、処分結果の通知を受けること等の権限を明記するべきである。

第2に、難民認定の基礎となる出身国の状況に関する資料、申請者本人の状況に関する証拠資料、供述調書など、判断の前提となる全ての資料が申請者に開示され、これに対して申請者が意見を述べたり釈明をする機会が与えられなければならない。

第3に、インタビューに際して、申請者に、第一言語で、利害対立のない通訳人による通訳を受ける権利を保障し、申請者の通訳人選定に関する希望をできる限り尊重し、調書を第一言語で記載することやインタビューをテープ録音するなどの方法により通訳の適正を担保するべきである。

第4に、難民不認定の理由をできる限り詳細に示すことが必要である。

その他、適正な審査のために必要な審査期間の設定、直接難民を面接した者が難民該当性に関する判断をすることを原則とすることなど、適正手続の実現のための制度改善が求められる。

4 難民認定申請中の者の法的地位の確立

(1) 現状及び問題点

多数の難民申請者は、本国政府の迫害からのがれて取るものもとりあえず出国してくるのであるから、正規の旅券等を取得することが困難で、従って不正規に入国せざるを得ない状況にあり、あるいは、短期滞在の在留資格で上陸することが多いため申請時においては超過滞在にならざるを得ないことが多い状況にある。しかし、日本の現在の実務によれば、難民認定申請を行ったとしても、これらの者に在留資格が与えられることはなく、難民認定手続と並行して退去強制手続が開始されることになる。

また、申請時に短期滞在の在留資格を有する者については、第一次処分がなされるまでは在留資格の更新を受けられるが、難民不認定処分を受けた場合は、異議申出を行ったとしても、その後は更新が不許可とされ、やはり超過滞在になってしまう。

また、不正規入国した者、申請時に超過滞在の状態にあった者については、退去強制手続が並行して開始されることになるため、同手続による收容を受ける危険にさらされることになり、あるいは、不法入国、不法残留罪により刑事処分を受ける可能性を有することになる。実際にも、前述の2001年1月29日付日弁連総第58号勧告書の難民申請者收容事件や2001年10月3日のアフガニスタン難民申請者一斉收容事件のように、第一次処分すらなされていない申請者が收容され、あるいは、難民申請者が不法入国、不法残留罪により逮捕・勾留され、起訴される事例があった。

現在の実務では、不法入国や不法滞在の状態にある申請者については、仮放免許可を行うという場合が多いが、第一次不認定処分と同時に退去強制令書を発付して仮放免を終了し、收容を行うという事例も見られている。

また、難民申請者が退去強制令書により收容された場合は、同令書による收容の期限が定められていないことから、1年以上の長期間にわたり收容される事例や、近時のアフガニスタン難民申請者のように收容に伴って精神的な障害を生じる事例が発生している。

しかし、難民条約31条1項は難民について、「締約国は、許可なく当該締約国の領域に入国し又は許可なくその領域内にいる者に対し、不法に入国し又は不法にいることを理由として刑罰を課してはならない」と規定し、同条2項は、「締約国は、難民の移動に対し、必要な制限以外の制限を課してはならない」と規定している。また、難民条約33条は、迫害を受けるおそれのある領域に向けた送還の禁止を定めている。

UNHCR執行委員会結論第44号・庇護希望者の拘禁に関するUNHCRガイドラインによれば、一般的原則として庇護希望者を拘禁すべきではないとされている。

したがって、難民申請者に対する退去強制手続を開始し、收容を行うことは、これらの規定・ガイドラインに反すると言わざるを得ない。

東京地裁平成13年11月6日決定（平成13年度重要判例解説310頁）は、アフガニスタン難民に対する收容令書による收容が難民条約31条2項に違反するとして收容令書の執行停止を認め、また、東京地裁平成14年3月1日決定（判例時報1774号25頁）は、退去強制令書の收容部分は難民条約31条2項に違反し、同令書の送還部分は同条約33条に違反するとして、退去強制令書の收容部分も含めて執行停止を認めている。

次に、難民認定調査には長期間を要しているところ、不正規入国や超過滞在の状態にある申請者はもちろん、短期滞在の在留資格を有している申請者についても、就労が認められないことが多く、生活保護、健康保険制度等を初めとする社会福祉制度の多くも適用されないのが現状である。このため、多数の難民申請者は衣食住や医療を確保するという必要最小限の生活を享受することすら困難な、困窮した状況にある。

(2) 改善策

日本が難民条約に加入し、難民認定手続を定めていることは、難民申請者が難民認定手続のために日本に在留することを当然に予定している。そのような難民申請者を、不正規入国をしたり、超過滞在となってしまうことを捉えて、入国管理上は滞在の認められない退去強制手続の対象者であるとして扱うことは、難民条約の趣旨からも避けるべきである。

従って、日本に到着した時点であると、在留中であるとかかわらず、難民認定申請を行った者に対し、原則として難民申請者という在留資格を付与するなどして申請中の者の地位を安定させ、難民認定について司法審査が行われている場合は原則として司法審査が終了するまでその地位が継続するものとするべきである。

ただし、本国で迫害を受ける虞れがないと認識しながら日本への入国あるいは在留のみを目的として形式的に難民申請を利用しようとする者を防止するために、日本に到着時の難民認定申請の場合は保護施設への入所を条件としたり、退去強制手続等による収容中の者の難民認定申請の場合は、保護施設への入所を条件としたり在留資格付与の留保（ただし、審査を一定の短期間に行うことを前提とする）を行うなどすることは検討に値する。

次に、申請者が少なくとも必要最小限の生活を享受することが可能となるよう、申請者が申出を行った場合は、衣食住、医療等を提供する保護施設に入所できるものとし、難民申請者に対して生活保護、健康保険等の社会福祉制度を適用すること、あるいは、これらの制度が適用された場合と同様の生活を保障する政策を行うことなどの総合的施策が実施されるべきである。

5 難民認定制度へのアクセスの保障

(1) 現状と問題点

日本における難民申請者はこれまでのところ、実際には空港や港から本邦に上陸した後、難民認定申請を行っている者が多い。それは上陸時における空港や港での申請受付体制が整備されていないことと関連する。

空港や港などの一般旅客の見える場所には、各国言語で記載された難民申請書あるいは難民申請にかかるパンフレットは配置されていない。

例えばニュージーランドでは、空港における業務に従事する公務員に対して、何らかの庇護希望を表明する表現・態度がある場合には広く難民認定手続にのせるようにとの通達が存在するが、日本では、空港などの入国審査官その他の公務員に対して、何らかの庇護を希望する意思を表明した者がある場合に、難民認定制度を告知して申請のために便宜を図るべきことは、法令上明記されておらず、実際には空港で庇護希望を表明した者に対して難民認定制度が正しく告知されないままに送還されそうにな

ることがある。

空港に難民調査官が常駐して調査にあたる体制も存在せず、難民の可能性があると
思料される者に対して簡易な手続により一時的な上陸・滞在を認める一時庇護上陸
(入管法18条の2)の制度があるものの、かかる一時庇護上陸許可がなされたケー
スはこの数年の間、毎年ゼロないし1例に過ぎない。このことも原因となって、空
港で庇護希望を表明しても、しばらくの間空港近くの上陸防止施設に収容された後、入
国者収容センターに併設された上陸防止施設に移送されてそのまま収容が継続するこ
とが多い。

(2) 改善策

難民認定制度を制定したとしても、外国人が制度とその内容を知り、制度への信頼
を持たなければ難民認定制度は画餅に帰することとなる。従って、難民条約の誠実な
履行のためには、難民認定制度へのアクセスを容易にすることが求められる。

従って、空港や港の一般旅客に見えやすい位置に諸外国語による難民認定申請書や
パンフレットを配置して庇護を希望する者が容易に難民認定制度の存在とその内容
を知ることができるようにするべきである。

また、空港や港その他で外国人に接触する可能性のある業務に従事する公務員に対
しては、何らかの表現、態度などで庇護を求める外国人が存在するときには、当該外
国人に難民認定制度の存在を告知したうえで当該外国人の存在を難民認定機関に通知
することなどによって申請に便宜をはらうことを義務づけるなどの方策を取るべきで
ある。

6 難民認定を受けた者への支援策の充実

(1) 現状

日本における難民認定数が他の先進諸国と比較して極めて少ないことは既述のとおり
であるが、難民認定を受けた者については、その認定後の地位について、内国民待
遇という閣議了解がなされたのみであり、日本語習得のための便宜供与、職業紹介・
訓練、住居等の具体的な保護・支援プログラムは実施されないままとなっていた。

もっとも、いわゆるインドシナ難民については、定住支援策が実施されており、国
際救援センターでの受入れによる日本語の教育、職業紹介等が行われてきたが、条約
難民についてはこのような措置が実施されることはなかった。

その後、1997年の難民認定者について上記センターへの入所が認められ、以後、
引き続いて、個別具体的な特例措置として、同センターへの入所が認められてきたが、
インドシナ難民との待遇の制度的差異は放置されたままになっており、そのため、2
001年3月には、国連人種差別撤廃委員会からのこの点の改善を求める勧告がなさ
れていた。

本年5月に発生した瀋陽総領事館事件を契機として、政府部内において難民をめぐ
る諸問題への対応が検討され、その結果、本年8月、閣議了解として、条約難民に対
しても、インドシナ難民と同様に、上記センターでの受入れによる日本語教育、職業
紹介等の定住支援策が実施されることになった。

また、インドシナ難民に限らず、難民をめぐる諸問題に政府全体として必要な対応

を検討するためとして、従来のインドシナ難民対策連絡調整会議が難民対策連絡調整会議に改組された。

(2) 問題点・改善策

上記のとおり、条約難民に対しても、インドシナ難民と同様に上記センターへの受入れによる定住支援策が実施されることになったが、入所期間が180日間とされているところ、その後の保護措置が存しないことになれば、十分な保護を条約難民に与えていることとなるとは言い難い。

認定を受けた者が認定後日本に永住する可能性が高いことからすれば、短期、中期及び長期の観点から総合的な保護・支援施策を策定・実施する、難民の総合支援機構を設置し、日本語教育、職業訓練・紹介のみならず、相談員による相談その他生活全般の総合的かつ効果的な保護・支援プログラムを実施すべきである。

また、上記難民対策連絡調整会議についても、難民支援に携わるNGO、学者、弁護士等も参加し、上記の難民総合支援機構も参加してその中心となり、上記の総合的な保護・支援施策の実施を統括するものに改組すべきである。

更に、難民認定を受けた者については、速やかに永住者の在留資格を付与して地位の早期安定を図るとともに、難民条約34条が「締約国は、難民の当該締約国の社会への適応及び帰化をできる限り容易なものとする」と定めていることに鑑み、簡易帰化の制度の設置を検討し、また、本国等からの家族の呼び寄せについて最大限の便宜を図る等して、難民が日本社会で安定して生活できるために必要な最大限の支援を行うべきである。

7 まとめ

国は、難民条約の完全な履行のため、本意見書の諸意見を踏まえ、難民認定制度に必要な法令の改正を行い、また、運用の改善をされたい。