

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パイロットプロジェクト事業報告書

平成27年3月11日

法務省入国管理局
特定非営利活動法人 なんみんフォーラム
日本弁護士連合会

第1 事業経緯

1 平成24年2月10日、法務省入国管理局と特定非営利活動法人なんみんフォーラムは、法務省入国管理局が所掌する難民認定手続等に関し、両者の協働を通じて具体的に改善可能な事項について、その実施に向け協議・協力することに合意し、また、日本弁護士連合会は、三者の協働も視野にその協議に参すること合意し、三者間で覚書を締結した。

具体的には下記の事項に取り組むものとされている。

- 1 難民認定手続を始め法務省入国管理局が所掌する難民行政に関する改善点を探る協議
 - 2 難民認定手続中等の者に対する難民支援団体による住居の提供等に関する情報交換等
 - 3 その他三者の今後の協議により定める事項
- 2 上記を受けて、三者協議会を置き、実務レベルの協議を行うため、三者協議会の下に「収容代替措置に関するパイロットプロジェクト作業部会」が設置され、同プロジェクトが開始された。

第2 パイロットプロジェクト事業概要

1 事業実施主体

法務省入国管理局、特定非営利活動法人なんみんフォーラム、日本弁護士連合会の協力により運営。

2 実施期間

平成24年4月から平成26年3月まで

3 事業の実施手続

成田国際空港において難民該当性を主張する者のうち、住居の確保が困難な者について、法務省入国管理局から特定非営利活動法人なんみんフォーラムに住居の確保を依頼。特定非営利活動法人なんみんフォーラムは、本人との面会を経て受入れの可否を決定。受入れ可とされた者について、一時庇護上陸許可又は仮滞在許可がされ、その後は、特定非営利活動法人なんみんフォーラムが必要に応じて日本弁護士連合会の協力を得て、本人に対する各種サポートを行う。

4 対象となった者及びその結果

(1) 対象者の人数

9件12名

(本事業開始前に同様の措置をした1件4名を含む。)

(2) 対象者の出身国

4か国

- (3) 対象となった者が受けた許可の種類
仮放免許可，仮滞在許可及び一時庇護のための上陸許可
- (4) 本措置を受けた者で，その後所在不明となった者（平成26年12月末日現在）
なし。
- (5) 本措置を受けた者に係る難民認定手続の状況（平成26年12月末日現在）
- | | |
|--------------|----|
| 難民と認定された者 | 1名 |
| 難民と認定されなかった者 | 9名 |
- （異議申立中の者を含む。また，9名のうち4名は人道配慮による在留許可を受けた。）
- 難民認定手続中又は出国した者 2名

5 その他

「収容代替措置に関するパイロットプロジェクト作業部会」において，特定非営利活動法人なんみんフォーラム作成に係るポスター及びリーフレットをそれぞれ成田国際空港に掲示，東京入国管理局及び名古屋入国管理局に備え付けることを協議。

第3 事業に対する三者の評価

1 法務省入国管理局

平成24年2月10日付け覚書は，難民認定申請者の収容を含む難民認定手続について，民間の立場で難民保護を推進する団体との協議を通じて具体的改善点を見出すことや，民間団体等と協働することによって，当局のみでは対応困難な改善策の実現に積極的に取り組んでいきたいとしている。

標記プロジェクトは，上記趣旨に基づき平成24年4月から正式に開始し，当初同年9月までの予定であったところ，その後平成26年3月まで延長して試験的に実施されたものであるが，適用対象に関しては，当局から，一時庇護のための上陸許可又は仮滞在許可相当である者について，脆弱性を有する者等の要件を満たす者等の限定をせず，住居の確保が困難な者について特定非営利活動法人なんみんフォーラムに連絡することとした。

当局から住居の確保を依頼した者について，平成26年12月末日までに逃亡して所在不明となった等の事例はなく，本プロジェクトにより当局の難民認定申請手続等に特段の支障は生じておらず，かつ，難民認定申請を支援する人々からは，難民認定申請者に対するメンタルケアを含む難民認定申請手続のサポートが容易となったという所感もあると承知している。

今後とも、標記覚書の趣旨にかんがみ、難民認定業務の適正な運用を図っていく上で、関係団体との協力関係を維持していきたい。

2 特定非営利活動法人なんみんフォーラム

本パイロットプロジェクトでは、平均的な運用として、① 住居の提供、② 法的支援（法的アドバイスおよび弁護士の受任援助）、③ 社会福祉的支援、④ 日常的な生活支援等を実施した。これらは、なんみんフォーラムのネットワーク下にある複数の団体が協力して行ったものである。また、難民申請手続きに関する支援では、日本弁護士連合会（日弁連）と協力体制を築くことができた。

受け入れを決定した案件については収容等を回避して、難民認定手続きを進めることが可能になったほか、女性、未成年者、精神的に不安定な者など脆弱者に対して早期に対応でき、難民申請の手続きも時間をかけて準備できた。また、難民申請者への情報提供として、空港に貼付するポスターと入管局に設置するリーフレットを作成した。これは、支援団体へのアクセスを容易にし、難民申請を希望する者に適切かつ迅速な支援を提供することを目的とするものである。

プロジェクトを通じ、庇護希望者が収容されず、早い段階から支援を受けること、難民認定申請の準備を十分に行うことの重要性を改めて認識した。予算や人員に限りのある小さな取り組みではあるが、官民が協力するプロジェクトとして海外でも高く評価された。またプロジェクト期間中、法務省、日弁連と定期的に協議できたことは有意義であった。今後もこの取り組みを継続し、難民の保護についてさらに知見を蓄積できるよう努力したい。

3 日本弁護士連合会

(1) パイロット事業に関する評価

国際空港等到着時に庇護を求めた外国人を想定した制度である一時庇護上陸制度（出入国管理及び難民認定法18条の2）の許可件数が、2009年以降年間0～10件程度に止まっていたところ、本パイロット事業の対象案件の中でこの一時庇護上陸許可ないし仮滞在許可の活用により収容等が回避ないし短縮された案件が複数発生したことを、まずもって評価する。

また、対象案件について、とりわけ①当事者の心身の状態の安定と、②難民認定申請等の手続準備の便宜向上の二点において、大きなメリットがあったことが収容代替措置（ATD）の効果として高く評価されるべきと考える。

他方で、ATDにより逃走した事例や、隠れて就労した事例などは報告

されておらず、本パイロット事業におけるA T Dのスキーム自体に大きな問題点はなかったといえる。

したがって、本パイロット事業により、A T Dの有効性・有益性が一定程度確認されたと考える次第である。

パイロットの対象ケース数については、実施期間を踏まえれば、残念ながら少数に止まったといわざるを得ない。

パイロットの対象とすることが相当でありながら対象外とされてしまうようなケースの発生を防ぐためには、パイロット対象にするか否かの判定を行うための基準の策定等が必要と考えられる。

(2) 三者間での連携について

本パイロット事業の成果は、三者協議なくして得られなかったものである。法務省、N G O団体、弁護士会の三者が緊急の案件に備えて態勢を整え、現に案件が来た場合は迅速に連絡を取り合って対応し、その後も状況や結果等を逐一報告し合って情報共有したからこそ、一定の成果を得ることができたものである。

とりわけ、難民認定申請者につきA T Dによって収容等が回避ないし短縮されることは、従前我が国が国際機関から受けた勧告にも沿うものであり、その点でも好ましいと考える。

具体的に見ると、法務省から紹介されたケースについては、F R Jがこれを漏れなく受け入れて必要な対応を適切・迅速に実施し、また、必要に応じて弁護士が代理人として難民認定申請などの法的側面の支援をすることによって、収容等の状況下において難民認定申請の主張立証の困難に直面したり、日本に庇護を求めることを断念するようなこともあり得た当事者が、長期の収容等を回避し得たことは、三者の連携による貴重な成果であると考えられる。

したがって、今後も三者協議を継続し、収容代替措置を中心として難民行政に関する改善点を探るとともに意見交換を行っていく必要があると思料する。

(3) 今後の見通しなど

本パイロット事業終了後も、成田国際空港のA T D案件の紹介は続いており、また、それに加えて東京国際空港（羽田）のA T D紹介案件も発生している。このような案件の紹介自体は、引き続き行われるべきものと考えられる。

入国者収容所東日本入国管理センター収容案件への適用拡大が議論されているところであるが、今後は更に、他の国際空港や収容施設への対象拡大なども視野に入れつつ議論を進めるとともに、A T Dの対象案件の選定

から具体的な方法に至るまでの一連のプロセスの更なる適正化や透明化、そしてATD実施のための予算の確保方法などについて、なお議論を一層深めて行くことが肝要であると考え次第である。

第4 本プロジェクト終了後の取扱い

本プロジェクト終了後もパイロット期間中と同様の措置を継続し、拡大の可能性についても三者協議会の中で検討していくこととしている。

第5 参考資料
空港ポスター

Asylum

پناه پناهندگی اللجوء
庇护 ခိုလှုံ့ခွင့်လျှောက်ခြင်း: 비호
Asile Asilo Sığınma Эшцита

**If you are SEEKING ASYLUM in Japan,
you can apply for REFUGEE status
with the Immigration Office.**

For ASSISTANCE, please call the following numbers.

REFUGEE HOTLINE (Monday to Friday 10AM-6PM)

0120-477-472 (toll free)

03-5379-6003

FRJ
Forum for Refugees Japan

[The number is provided by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) & Japan Association for Refugees (JAR) | This poster is provided by FRJ. FRJ is a national network of refugee serving organizations. If you have any questions about this poster, please contact FRJ at info@frj.org This material is funded by CARITAS JAPAN

リーフレット

Japanese/English

Asylum

پناه پناهندگی اللجوء
 庇護 難民申請
 Asile Asilo Sığınma Эшита

なんみんしんせい
難民申請
 そうだんあんない
相談案内

FRJ

特定非営利活動法人 なんみんフォーラム
 Forum for Refugees Japan (FRJ)

●難民支援協会 Japan Association for Refugees (JAR)
 〒180-0004 東京都新宿区西谷1-7-10 第三農舎ビル6階
 Daikin Shikakura Building 6F, 1-7-10 Yobayashi, Shinjuku-ku, Tokyo
 Tel: 0120-477-472 (フリーダイヤル)

東京入国管理局からJARに行く方法
 Access from Tokyo Immigration Bureaus to JAR

東京入国管理局 Tokyo Immigration Bureaus
 (七ツ湯分、池田動物園分行, 200 PF)
 (池田動物園分行: Shinjuku Station, 200PF)
 ↓
 品川駅 Shinagawa station
 (電車山手線【有楽町線】: 乗車料: 0 駅)
 (山手線 品川駅: 乗車料: 160円)
 (池田動物園分行: 乗車料: 0 駅)
 ↓
 神田駅 Kojima station
 (電車中央線(有楽町線): 新宿方面: 2 駅)
 (池田動物園分行: 乗車料: 0 駅)
 ↓
 西ツ谷駅 Yobayashi station

●カトリック東京国際センター
 Catholic Tokyo International Center (CTIC)
 〒141-0021 東京都品川区上大崎4-8-22
 4-8-22 Kami-dakoji, Shinagawa-ku, Tokyo
 Tel: 03-5759-1061

●日本国際社会事業団
 International Social Service Japan (ISSJ)
 〒113-0034 東京都文京区湯島1-10-2 湯島アスカビル3F
 Ohtsukinoyu Bldg 3F, 1-10-2 Yushima, Bunkyo-ku, Tokyo
 Tel: 03-5840-5711

発行元:なんみんフォーラム(FRJ)
 〒166-0034 東京都新宿区大塚1-63-11 Tel: 03-6383-0688
 発行年月: 2014年8月発行
 フォント: 明朝-新ゴシック, カリタスジャパン
 Published by Forum for Refugees Japan (FRJ)
 〒166-0034
 Published on March 2014
 Printed and translated with the support of Caritas Japan

日本は難民条約の締結国です。
 もしあなたが難民なら、日本はあなたを保護してくれます。
 庇護をもとめるために、入国管理局に難民認定申請をすることができます。

「難民」とは？

- 1) 「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」を理由として、
- 2) (出身国で) 迫害を受ける恐怖があり
- 3) (出身国で) 迫害を受けることが客観的にわかり
- 4) 出身国の外にいて、
- 5) 出身国の保護を受けられない、または、恐怖があるために保護を受けることを望まない人のことです。

なんみんフォーラム(FRJ) Forum for Refugees Japan
 わたしたちFRJは、日本に逃れてきた難民などの人々を支援する団体/NGOのネットワーク組織です。

FRJの加盟団体
 【正会員団体】アムネスティ・インターナショナル日本、カリタスジャパン、難民・移住労働問題キリスト教連絡会(CCRMW)、カトリック東京国際センター(CTIC)、名古屋難民支援会(DAN)、日本国際社会事業団(ISSJ)、難民支援協会(JAR)、日本カトリック難民移住移動者委員会(JCaRM)、日本福音ルーテル社団(UJELA)、全国難民弁護士連絡会議(LNRF)、イエズス会社会司牧センター、無国籍ネットワーク、さぼろと21、RAFIQ(在日難民との共生ネットワーク)、難民自立支援ネットワーク(REN)、(2014年3月現在、15団体)
 【スペシャルメンバー】国際難民高等弁務官駐日事務所(LINHCR)

※わからないことがあれば、ぜひ私たちFRJの団体に相談してください(⇒5ページをご覧ください)

Japan is a signatory state of the Refugee Convention.
 If you are found to be a refugee, the Japanese Government will protect you.
 To seek asylum, you can apply for recognition of refugee status at the Immigration Bureau.

A 'Refugee' is a person who:

- 1) For the reasons of 'race', 'religion', 'nationality', 'membership of a particular social group' or 'political opinion';
- 2) has a fear of being persecuted in his/her country of origin
- 3) and the persecution in his/her country of origin is objectively recognizable;
- 4) is outside the country of one's nationality;
- 5) and is unable to or, owing to such fear, is unwilling to avail him/herself of the protection of that country.

Forum for Refugees Japan (FRJ)
 is a network of NGOs and other organizations supporting refugees and asylum seekers who have fled to Japan.

Member organizations of FRJ
 【Full member organizations】 Amnesty International Japan, Caritas Japan, Christian Coalition for Refugee and Migrant Workers (CCRMW), Catholic Tokyo International Center (CTIC), Door to Asylum Nagoya (DAN), International Social Service Japan (ISSJ), Japan Association for Refugees (JAR), Catholic Commission of Japan for Migrants, Refugees and People on the Move (JCaRM), Japan Evangelical Lutheran Association (JELA), Japan Lawyers Network for Refugees (JLNR), Jesuit Social Center, Stateless Network, Support21, RAFIQ Japan-the Network aiming at the Coexistence with the Refugees in Japan, Refugees Empowerment Network (REN), (15 members as of March, 2014)
 【Special member】 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Japan

For more information please feel free to contact individual FRJ member organizations. (See page 6)

難民認定審査の手続について

1) 難民認定申請

難民調査官による事実の調査

↓

法務大臣による決定

- ① 難民認定・在留許可
- ② 難民不認定・人道配慮による在留許可
- ③ 難民不認定・在留許可なし

2) 異議の申し立て (結果を知らされた日から7日以内) (②と③の場合にできます。)

難民審査参与員による口頭意見陳述等 *代理人が立ち会うことができます。

↓

法務大臣による決定

- ① 難民認定・在留許可
- ② 難民不認定・人道配慮による在留許可
- ③ 難民不認定・在留許可なし

3) 裁判 もし難民認定しない決定が納得できない場合、在留資格のあるなしに関わらず、その決定の取消しを求め訴訟をおこなうことができます。

権利と義務

日本に在りては、日本の法律を等らなくてはなりません。もし在留資格を持っているが在留資格を持っていない、住民として登録され、一定の行政サービスを受けることができます。

収容

在留資格を持たないで日本にいる場合は、退去強制手続の対象となります。難民認定申請をすると、条件を満たしていれば在留が許可され、退去強制手続がとまらず、在留中は、難民認定申請の手続きの中で、必ず判断されるため、在留中の申請をする必要はありません。在留が認められない場合は、難民認定手続とは別に退去強制手続が進められるため、難民認定手続中でも収容される場合があります。収容された場合、仮放免を申請することができ、仮放免が認められれば仮放免許可をもって一定期間収容所の外で生活することができます。

*わからないことがあれば、ぜひ私たちFRJの団体に相談してください(⇒5ページをご覧ください)

Refugee Recognition Procedures

1. Application for Refugee Recognition

Fact finding by refugee inquirers

↓

Decision by the Minister of Justice:

1. Refugee recognition: Permission for residence
2. Denial of refugee recognition: Permission for residence on humanitarian grounds
3. Denial of refugee recognition: Denial of residence permit

2. Appeal (in cases 2 & 3 above, appeal may be filed within 7 days of the receipt of notification of decision.)

Oral hearing: Refugee adjudication counsellors may participate in the hearing.
*Lawyers are allowed to accompany the person seeking refugee status.

↓

Decision by the Minister of Justice:

1. Refugee recognition: Permission for residence
2. Denial of refugee recognition: Permission for residence on humanitarian grounds
3. Denial of refugee recognition: Denial of residence permit

3. Court Procedure If you are not satisfied with the decision in your case, you can file a lawsuit in the court seeking revocation of the immigration decision, irrespective of legal resident status.

Rights & Obligations

During your stay in Japan you should respect Japanese laws and regulations. Those with a proper resident status or permission for provisional stay are subject to resident registration, and are entitled to a certain range of government services.

Detention

Those staying in Japan without resident status are subject to the deportation procedure. Upon filing an application for refugee status, provided that you meet certain conditions, you will be granted permission for provisional stay and the deportation procedure will be suspended. You need not apply specifically for the provisional stay permit since the eligibility will automatically be assessed in the course of the refugee status application procedure. In case a provisional stay permit is not granted, you may eventually be detained even if you are still in the refugee recognition process. This is because the deportation procedure proceeds independently, parallel to the refugee status determination procedure. When detained you may apply for a provisional release, and the permission for provisional release will allow you to live outside the detention facility for a certain period of time.

For more information please feel free to contact individual FRJ member organizations. (See page 6)

相談窓口

ここに書いてある団体に相談するのは無料です

■ 難民の手続きや申請のことなど法律のことで困ったら？

● 難民支援協会 (JAR)
 営業時間 (対面言語): 月～金、朝10時～夜6時 (日・英・仏)
 Tel: 0120-477-472 (フリーダイヤル)、03-5379-6003

● イエズ社会福祉センター *要予約*
 相談受付時間 (対面言語): 月～金、朝9時～夜5時 (日・英・スペイン語)
 相談窓口 Tel: 03-5215-1844
 (相談には、英語、フィリピン語、スペイン語、ポルトガル語、韓国語の通訳の手配が可能です。)

■ 日本での生活に困ったら？

● カトリック東京国際センター (CTIC)
 相談受付時間 (対面言語): 月～金、朝1時～4時 (日・英、フィリピン語、スペイン語、ポルトガル語、韓国語、イタリア語)
 相談窓口 Tel: 03-5759-1061

● 日本国際社会事業団 (ISSJ)
 営業時間 (対面言語): 月～金、朝9時30分～夜6時 (日・英)
 Tel: 03-5840-5711

● 難民支援協会 (JAR)
 営業時間 (対面言語): 月～金、朝10時～夜6時 (日・英・仏)
 Tel: 0120-477-472 (フリーダイヤル)、03-5379-6003

■ 住んでいる場所が、東海地方 (名古屋の近く) だったら？

● 名古屋難民支援室 (DAN) *要予約*
 営業時間 (対面言語): 月～金、朝10時～夜6時 (日・英)
 Tel: 070-5444-1725

Counselling Services

The following organizations provide free counselling services

■ Need help on legal matters, such as refugee recognition procedures including the application?

● Japan Association for Refugees (JAR)
 Office Hours: Mon-Fri, 10am-6pm (Japanese, English, French)
 Tel: 0120-477-472 (Toll free), 03-5379-6003

● Jesuit Social Center *Reservation required*
 Counselling Hours: Mon-Fri, 9am-5pm (Japanese, English, Spanish)
 Tel: 03-5215-1844
 (We can arrange counselling through interpreters in English, Filipino, Spanish, Portuguese and Korean)

■ Need help on living matters?

● Catholic Tokyo International Center (CTIC)
 Counselling Hours: Mon-Fri, 1pm-4pm (Japanese, English, Filipino, Spanish, Portuguese, Chinese and Italian)
 Tel: 03-5759-1061

● International Social Service Japan (ISSJ)
 Office Hours: Mon-Fri, 9:30am-6pm (Japanese, English)
 Tel: 03-5840-5711

● Japan Association for Refugees (JAR)
 Office Hours: Mon-Fri, 10am-6pm (Japanese, English, French)
 Tel: 0120-477-472 (Toll free), 03-5379-6003

■ For those who live in the Tokai Region (near Nagoya):

● Door to Asylum Nagoya (DAN) *Reservation required*
 Office Hours: Mon-Fri, 10am-6pm (Japanese, English)
 Tel: 070-5444-1725

覚書

難民認定手続等改善に向けた法務省入国管理局、なんみんフォーラム、日本弁護士連合会の覚書

平成 24 年 2 月 10 日

覚 書

法務省入国管理局総務課長 佐々木 聖 子
特定非営利活動法人
なんみんフォーラム代表理事 大 森 邦 子
日本弁護士連合会事務局次長 中 西 一 裕

法務省入国管理局は、難民の地位に関する条約（難民条約）に基づく難民認定制度が始まった昭和 57 年以降、同制度を運用するとともに、迫害国への送還禁止（ノン・ルフールマン）や難民旅行証明書の交付等難民に対する保護措置の重要な部分を担っている。

なんみんフォーラムは、日本に逃れてきた難民を支援する団体・NGO のネットワーク組織として設立され、難民認定手続に関わるアドバイスや収容施設におけるカウンセリングを始めとする難民支援を行うとともに、難民認定行政の在り方に関する意見表明を始めとする難民問題の解決のための政策提言を行っている。

日本弁護士連合会は、難民認定行政の在り方に関する意見書をこれまで複数発表するなど、難民がより適切に保護されるよう尽力している。また、個々の会員は難民認定に関する行政手続や難民不認定処分に関する行政訴訟に取り組んできた。

難民行政に関する法務省入国管理局のこれまでの取組に関しては、相当程度の評価がある一方、難民認定手続の現状や難民認定申請者の収容等に関しては様々な批判もある。法務省入国管理局は、こうした批判の適切な理解と受容に努めるとともに、民間の立場で難民保護を推進する者との協議を通じて具体的改善点を見いだすことや、民間団体等と協働することによって、同局のみでは対応困難な改善策の実現に積極的に取り組んでいきたいと考えるものである。

なんみんフォーラムと日本弁護士連合会は、難民条約の精神にのっとり、官民の連携による支援施策を構築し、実施することを通じて、日本及び世界における難民保護の推進に寄与したいと考えるものである。

そこで、法務省入国管理局となんみんフォーラムは、両者の協働を通じて具体的に改善可能な事項について、その実現・実施に向け協議・協力することに合意し、日本弁護士連合会は、三者の協働も視野にその協議に参画することとし、具体的には、下記の事項に取り組むものとする。

記

- 1 難民認定手続を始め法務省入国管理局が所掌する難民行政全般に関する改善点を探る協議
- 2 難民認定手続中等の者に対する難民支援団体による住居の提供等に関する情報交換等
- 3 その他三者の今後の協議により定める事項