

2010年難民動向分析 ー日本ー

民主党は、野党時代にまとめた『民主党政務集INDEX2009』において「難民等の保護に関する法律」の制定を掲げ、それに伴い内閣府外局に「難民認定委員会」を設置することで難民行政を入国管理局から切り離すことや、難民申請者の生活支援に関する法整備を進めること等を提言していた¹。政権交代後に法相に就任した千葉景子がかねてから難民問題に関心を示していたこともあり、2010年は難民行政の進歩が期待された年であった。しかしながら、政府は抜本的な難民行政改革に着手できず、①1次審査期間の目標値（6カ月）の設定、②出身国情報の整備・公開、③UNHCRとの連携強化という3点をとりあえずの成果とするにとどまった²。第三国定住制度の開始があった一方で、日本在住の難民をめぐる状況に大きな変化は見られず、従来からの課題が指摘された1年となった。

1. 申請者数、認定者数等

1981年の難民条約加入以来、日本の難民行政を統計的に大きく特徴づけているのは2点であり、すなわち申請数、認定数の少なさ及び認定率の低さと、ミャンマー国籍者その他の国籍者との間の差異である。2010年の申請者は1202人で2年連続の減少となった。認定数は39件で、異議申立手続きと合わせた処理数合計が1906件なので、認定率は2%になる。また、空港での申請数は相変わらず停滞しており、9月16日時点での成田空港における申請数は僅か29件であった。近年、人道配慮による在留許可の増加が一定の評価を得ているが、本来難民認定されるべき人が人道配慮の対象となっていること、人道配慮の基準が曖昧で政治的裁量に左右されやすいこと、人道配慮による在留許可者の法的地位が脆弱で、難民認定者が得られる利益の多くを享受できないこと等が問題視されている。更に、人道配慮による在留許可者363人のうち319人（88%）、そして認定者39人のうち37人（95%）がミャンマー国籍者であり（残り2名はエチオピアとエリトリア国籍）⁴、ミャンマー以外の国籍者をめぐる庇護状況は全く前進しておらず、むしろ悪化しているとの評価もある。なお、難民申請から結果が出るまでの審査期間の長さが従来から問題視されてきたところ（2008年の平均審査期間は1次審査で472日、異議申立て手続きまでで766日）⁵、2010年7月、法務省は1次審査を6カ月以内に終わらせるという目標を設定し⁶、2011年3月にはほぼ目標は達成されたとの見解を示した⁷。ただ、この6カ月の目標値は1次審査期間のみを対象としており、異議申立手続きを含む平均審査期間は公開されていない。審査期間の短縮に必要とされる審査の質の向上が追い付いていないとの懸念もあるところ、申請から異議申立手続き全体を通した、迅速かつ公正で質の高い審査が求められている。

2. 各論

2004年入管法施行以降、在留資格を持つ難民申請者の生活状況には改善が見られている。難民申請によって授与される特定活動の在留資格は3カ月から6カ月に変更され（少なくとも異議申立の結果が出るまでは延長可能）、難民申請から6カ月後には変更申請をすれば、通常、就労許可付きの特定活動の在留資格が得られる。また、入国したばかりの庇護希望者については、外国人登録証と住所がなくても（少なくとも東京入国管理局では）難民申請を受理するという実務が定着した。難民申請中の国民健康保険の加入も多くの自治体で認められるようになってきた⁸。しかしながら、在留資格のない難民申請者をめぐる状況は改善しておらず、特に被收容者や、仮放免中の難民申請者の生活は困難を極めている。收容、不安定な申請中の地位、そして保護費の枯渇が特に大きな問題として在留資格を持たない難民申請者の前に立ちはだかっており、在留資格を持つ申請者の状況が僅かではあるが改善している分、両カテゴリーの格差拡大が顕著である。

(1) 收容

2010年は、特に收容問題が大きな課題として改めて注目される年となった。2009年10月末時点で、日本全国の入国管理局／入国管理センターに收容中の難民申請者及び難民不認定取消訴訟中の者は331人で、そのうち少なくとも23人が1年以上に亘り收容されていた⁹。また、2010年2月16日の時点で3人の未成年（16歳1名、17歳2名）の難民申請者が收容されていた¹⁰。收容の長期化が問題視される中、2月と4月に東日本入国管理センター（茨城県牛久）で被收容者の自殺事件が起こり¹¹、他に数件の自殺未遂事件が報告された。2010年3月22日にはガーナ国籍のAbubakar Awude Suraj氏が、2年間に亘る長期收容後、強制送還執行中に成田空港で死亡するという事件が起きた（2011年6月現在、その真相は明らかになっていない）¹²。こうした状況の中で、西日本入国管理センター（大阪府茨木）では3月に、東日本入国管理センターでは5月に多くの難民申請者を含む被收容者が仮放免手続き及び医療・診療体制の改善等を求めて集団でハンガーストライキを決行し、自らの窮状を訴えた¹³。このハンガーストライキに呼応してアムネスティ・インターナショナルを含む複数のNGOが政府法務省批判を表明し、更にこの一連の動きはメディアにも広く取り上げられ、国会議員による東日本入国管

理センター訪問にまで発展した¹⁴。その結果、法務省は7月に収容の長期化を回避するために仮放免を弾力的に活用することを公表し¹⁵、9月には日本弁護士連合会（日弁連）との間で収容問題に関する協議の場を持つことに合意した¹⁶。その後、弁護士が関与すれば仮放免が許可されやすくなるという実務が確認されている。また、日弁連は定期的に数十人の被収容者に面会し、懸念のある被収容者の仮放免を積極的に進めている。なお、3月末に来日した国連人権理事会の移民に関する特別報告者のホルヘ・ブスタマンテ（Jorge Bustamante）氏は、2011年3月の報告書で庇護希望者の収容問題に言及し、収容の代替措置の立法化、収容所での医療水準の改善、病人と未成年者及びその父母を収容しないこと等を日本政府に勧告した¹⁷。また、拷問禁止委員会の勧告に基づき2009年の入管法改正で設置された「入国者収容所等視察委員会」制度が2010年7月から施行されたが、今のところ目立った成果は見られず、今後の動向が注目されている。

(2) 仮滞在

在留資格を持たない難民申請者の地位を安定させる目的で導入された仮滞在制度は、相変わらず限定的な機能しか果たしていない。2010年において、仮滞在は558人中65人（11.6%）にのみ認められた。不認定理由としては、6カ月以内に難民申請を行っていないこと（374人）、退去強制令書の発付を既に受けていること（246人）、そして「逃亡の恐れ」があること（人数は未公表）という3点が典型的であった。

(3) 保護費（難民申請者に対する政府の支援金）

近年の難民申請者数増加により、2008年以降、政府の保護費予算が慢性的に不足する事態が生じている。保護費支給を執行している、外務省外郭団体の財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（RHQ）は、限られた予算内に支出が収まるような支給基準を設定する必要性に常に迫られてきた。そして2010年、この予算不足を背景とする支給基準の厳格化とそれに伴う入念な支給審査のため、保護費を受けられない、または打ち切られる申請者が続出した。保護費枯渇問題は、特に保護費を唯一の収入源とする在留資格のない難民申請者に深刻な影響を与えている。中でも長期収容後に仮放免を受けた申請者は、長期収容のため外部社会とのつながりが断絶されている傾向が強く、保護費以外に収入を得る見込みのない場合が多い。なお、難民審査期間の短縮は、保護費枯渇問題の解決策として実施されたという経緯もあるが、1次審査期間のみを対象としているため実質的にはほとんど効果をあげていない。

以上のように、自ら日本にたどり着いた難民をめぐる問題は山積しているところ、第三国定住難民受け入れ制度だけでなく、難民制度一般を全体として改善していくことが政府には求められている。

- 1 民主党『民主党政政策集INDEX2009』2009年、14頁（<http://www1.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf>）。
- 2 黒岩宇洋法務大臣政務官の発言、第176回国会参議院法務委員会4号、2010年10月28日。
- 3 申請数、認定数、処理数、人道配慮による在留許可数に関しては、法務省入国管理局「平成22年における難民認定者数等について」2011年2月25日を参照。空港申請者数及びミャンマー国籍者以外の認定者については、難民支援協会で確認できた情報に基づく。
- 4 全国難民弁護士連絡会議事務局「難民認定統計2010年（出身国別）」2011年6月。
- 5 西川克行法務省入国管理局長の発言、第171回国会参議院法務委員会3号、2009年3月17日。
- 6 法務省入国管理局「難民認定審査の処理期間に係る目標の設定と公表について」2010年7月16日。
- 7 法務省入国管理局「難民認定審査の標準処理期間に係る目標の達成状況について」2011年4月15日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00082.html）。
- 8 古藤吾郎「難民たちは、国民健康保険に入れるのか、入れないのか」難民支援協会編『外国人をめぐる生活と医療』現代人文社、2010年。
- 9 内閣総理大臣鳩山由紀夫「衆議院議員山内康一君提出難民認定申請者の収容に関する質問に対する答弁書」答弁第67号内閣衆質173第67号、2009年11月20日（[http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_tnsf/html/shitsumon/pdf/b173067.pdf/\\$FILE/b173067.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_tnsf/html/shitsumon/pdf/b173067.pdf/$FILE/b173067.pdf)）。
- 10 千葉景子法相の発言、第174回衆議院予算委員会第三分科会2号、2010年2月26日。
- 11 『朝日新聞』2010年2月10日および『朝日新聞』2010年4月10日。
- 12 なお、Suraj氏は難民申請者ではなかった。
- 13 『共同通信』2010年3月11日および『共同通信』2010年5月11日。
- 14 「ハリストが収束」『朝日新聞』2010年5月26日。
- 15 法務省入国管理局「退去強制令書により収容する者の仮放免に関する検証等について」2010年7月30日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri09_00006.html）。
- 16 法務省入国管理局「出入国管理行政に関する日本弁護士連合会との間の合意について」2010年9月10日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00012.html）。
- 17 国際連合広報センター、2010年3月31日プレスリリース（http://www.unic.or.jp/unic/press_release/1548）。