

2012年難民動向分析 ー日本ー

1. 申請者数、認定数等

(1) 難民認定申請者数

法務省の発表によれば、2012年の難民申請件数は2,545件であり、過去最多となった1。昨年と比較すると678件、約36%の増加であり、2年連続で申請件数は大幅に増加した。

国籍別にみると、ミャンマーからの申請件数が123件減少し、国籍別申請件数ではミャンマーに代わりトルコが最多となった。ミャンマーを除く各国出身者の件数は全般的に増加しており、トルコは189件、パキスタンは129件、スリランカは96件、インドは74件、ネパールは69件の増加となっている。件数の比較的多い国からの申請件数の増加が著しい。法務省の発表では、申請件数の少ない国は「その他」にまとめられてしまうため、正確な比較はできないが、たとえばナイジェリアでも70件以上増加しているなど、申請件数の上位出身国以外の申請件数も増加の傾向にあると推測される²。また、申請者の国籍では上位7カ国がアジアの国々であり、全体の約 77%を占めている。

(2) 難民認定数

過去最高を記録した申請件数に対し、難民として認定されたのは18件にとどまり、難民認定数を処理数で割った「難民認定率」は、一次審査手続きで0.2%、異議申立て審査手続きで1.3%と低水準となった。特に、一次審査手続きでの認定率の低さは、昨年の0.3%をさらに下回った。さらに、全国難民弁護団連絡会議（以下、全難連）によれば、一次審査手続きでの難民認定者5名のうち3名は、一度は難民不認定とされ、難民不認定処分の取り消しを求める行政訴訟において難民申請者側が勝訴したため、その後再度難民認定申請を行って一次審査で認定されたという案件である。したがって、純粋に一次審査手続きのみで難民地位が認定された件数は、実質的には2件にとどまる³。これは、処理数から見ると認定率0.1%を下回る水準である。また、難民認定を受けた18名のうち、15名がミャンマー国籍である。ほか3名のうち、1名はルワンダ国籍であることが報道により確認されている⁴。

難民認定数および認定率の減少とともに、人道配慮による在留許可件数の減少も目立った。2012年に人道配慮による在留が許可されたのは112人となっており、2011年の248人から比べると半数以下に落ち込んでいる。2009年に501人と過去最多を記録して以降、3年連続で減少している。

2010年に設定された、難民認定手続きに関する6カ月の標準処理期間は、昨年も達成された。しかし、比較的迅速に処理される一次審査手続きに対し、異議申立て手続きの長期化は改善されていない。全難連の報告⁵によれば、異議申立て手続きの未処理件数は3,342件となっており⁶、2012年の処理数（996件）のペースで今後も進行すると仮定すると、すべての件数の処理に約3年4か月かかり、2012年の異議申立件数（1,738件）だけを処理するのにも約1年9か月かかる計算となり、今後も手続きの長期化は避けられないものと予想される。

2. 各論

(1) 収容

法務省の発表によれば、2011年の1年間で入国者収容所や地方入管局の収容所に新たに収容された者の総数は13,430名であった⁷。2年連続で減少し、2009年の26,155名と比較すると半減している。

しかし、2012年11月5日時点で6か月以上の長期間収容されている者は335名であり、前年11月11日時点の151名から2倍以上となっている。そのうち、1年以上、1年半以上収容されている人数はそれぞれ75名（前年41名）、24名（前年12名）となっており、前年から大幅に増加していることがわかる。

制度上、退去強制令書の発付を受けた非正規滞在外国人に対して、期限を定めない収容が法律上可能となっている。そのため長期間収容されるケースも少なくなく、問題とされることが多い⁸。2010年7月、法務省は長期収容が増加したことを受け、仮放免制度を弾力的に活用することで長期収容を回避するよう取り組むと発表している⁹。

(2) 生活

昨冬は、難民申請中に所持金がつきてホームレスに陥るケースが続出した。生活に困窮した難民申請者に対しては、政府から最低限の保護費が支給される制度があるものの、支給決定の審査に長期間を要し、申請から受給開始まで1か月から2か月程度がかかっている。そのため、多くの申請者がその期間に所持金を使い果たしてしまい、厳冬の中公園等に寝泊りせざるを得なくなったケースが、難民支援協会が確認するだけでも50件を超えた。

2012年7月に「出入国管理および難民認定法」と「住民基本台帳法」の改正法が施行され、外国人登録制度が廃止されて新し

い留管理制度が導入された。これまでの外国人登録制度では、在留資格の有無にかかわらずすべての外国人が登録の対象とされており、自治体が行政サービスを提供する基礎となっていた。しかし、新たな在留管理制度では、滞在資格を持たない外国人は登録の対象外とされているため、教育や医療などに関する行政サービスの提供が停止される懸念が指摘されていた¹⁰。それを受け、入国管理局が、在留資格を持たない難民申請者等の居住している自治体に対して一定の情報を通知することで、彼らが行政サービスを引き続き受けられるようにするための運用がなされることになった¹¹。しかし実際には、難民支援協会にはすでに、母子保健にかかわるサービスが受けられないなどの報告が入ってきている。

3. 第三国定住

タイ難民キャンプからミャンマー難民を受け入れる3年間の第三国定住パイロットプログラムは、2012年9月末に第3陣として3家族16人を迎える予定であった。しかし、タイ出国直前に3家族全員が来日を辞退し、追加募集も行われなかったため、プログラム3年目は受け入れゼロに終わった¹²。結局、3年間で来日したミャンマー難民は、日本政府が予定していた90人の半数、9家族45人となった。

2012年3月に閣議決定の一部改正がなされ、パイロットケースの2年間の延長、対象キャンプの追加（これまでのメーラに加え、ヌボ、ウンピラムの3キャンプ）、受け入れ制度の一部改正が決定された¹³。また同時に、パイロットケースの現状と課題を検証し今後の方針を策定する官民連携の一環として、難民問題・受け入れ・支援に精通した民間有識者7人と政府関係者、オブザーバー（UNHCR、IOM、RHQなど）らによって構成される、第三国定住に関する「有識者会議」が難民対策連絡調整会議の下に設置されることが決定された¹⁴。有識者会議では、日本や諸外国における第三国定住の政策立案・実施に関する政府（中央省庁、定住先の地方自治体）や国際機関職員などからの報告、意見交換、定住難民や定住自治体の視察などが行われ、よりよい第三国定住制度に向けた協議が進められている。

第三国定住難民を受け入れる地方自治体の中では、難民の受け入れと定住を促進する体制の整備を進めるところもある。たとえば、第1陣3家族を受け入れた三重県鈴鹿市では、2012年から「地域定住支援員」を配置していて、今後は定期的な通訳の派遣や、難民が生活の中で関わる各機関との連携や地域定住研修の実施、精神面でのサポート、多文化共生などの調査・研究などを行う「第三国定住難民支援コーディネーター」の設置を検討している¹⁵。

- 1 法務省入国管理局「平成24年における難民認定者数等について」2013年3月19日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00094.html）。
- 2 法務省入国管理局「平成23年における難民認定者数等について」2012年2月24日（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00085.html）より算出。
- 3 全国難民弁護団連絡会議「2012年の日本における難民認定者数等に関する声明」（http://www.jlnr.jp/statements/2013/JLNR_statement_201304_jp.pdf）。
- 4 2012年9月27日「毎日新聞」。
- 5 全国難民弁護団連絡会議「難民認定数等の推移」2013年4月（http://www.jlnr.jp/statements/2013/JLNR_statement_201304_jp_annex1.pdf）。
- 6 全国難民弁護団連絡会議「難民認定数等の推移」2013年4月（http://www.jlnr.jp/statements/2013/JLNR_statement_201304_jp_annex1.pdf）。
- 7 法務省入国管理局への資料開示請求に対する、2012年11月20日の回答資料より。
- 8 Committee against Torture “Concluding observations on the second periodic report of Japan, adopted by the Committee at its fiftieth session” (6-31 May2013) Committee against Torture（http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT.C.%20JPN.CO.2-%20AUV_en.doc）。
- 9 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）。
- 10 日本弁護士連合会「新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書」2009年2月19日（<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090219.pdf>）。
- 11 「出入国管理および難民認定法附則」第60条。（日本弁護士連合会「新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書」http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/004/_jicsFiles/afieldfile/2012/07/09/1323374_2_1.pdf）。
- 12 高橋弘司「記者の目：第三国定住難民、希望者ゼロの衝撃」『毎日新聞』2012年11月28日。
- 13 内閣官房「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」2012年3月29日一部改正版。また、2013年3月にさらに閣議決定が一部改正され、対象キャンプの更なる追加（メラマルアン、メラウウ）、自立定住後の家族呼び寄せの検討が決定されている（内閣官房「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」2013年3月8日一部改正版）。
- 14 内閣官房「難民対策連絡調整会議決定」2012年3月29日。
- 15 内閣官房「第三国定住に関する第3回有識者会議（7月3日、鈴鹿市）」（議事録）。