

2013年難民動向分析 — 日本 —

2011年に衆参両院で「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」が全会一致で可決されてから2年以上が経過した。しかし、2013年の難民認定手続の結果は、1997年以来16年ぶりの1桁認定であり、国を挙げた難民保護を謳った決議から逆行するかのよう、過去最低を3年連続して更新し続けている。また2013年は、法務大臣が異議申立手続において、難民審査参与員（以下、参与員）の多数意見を、2005年の制度開始以降初めて覆す事例も報告された¹。このような現状は、1桁認定が続いた1990年代に回帰したと言わざるをえず、難民支援に関わる国内外の実務家、NGO等支援関係団体は衝撃をもって受け止めている²。

1. 申請者数、認定者数等³

(1) 難民認定申請者数

2013年に難民認定申請を行った者は3,260人であり、前年に比べ715人増加した。これは難民認定制度が発足した1982年以降最多となっている。出身国別の申請者数をみると、昨年に引き続きトルコが最多の658人、ネパール544人、ミャンマー380人、スリランカ345人、パキスタン241人と上位7カ国は依然アジア地域の国々が占めている。前年に比べるとトルコとネパールだけでもそれぞれ200人以上増えており、全体的にアジア地域出身の申請者数が増加している中、ミャンマーは2年連続して減少の一途をたどっている。この後、ガーナ114人、カメルーン99人、ナイジェリア68人などのアフリカ諸国出身の申請者が続くが、この人数は2012年とほぼ同数である。

また、特筆すべき点として、3年を経過しても未だ収束する見込みがたたないシリア紛争によって、シリア難民が世界中に逃れており、日本でも2013年末までに52人のシリア難民が難民認定申請を行った⁴。しかし、本報告の脱稿時点（2014年8月）までにシリア出身者からは1人として難民認定を受けた者はおらず、代わりに法務省はシリア人申請者ほぼ全員に対して人道的配慮による在留特別許可を付与しており、それによってシリア出身者の（補完的）保護を図ろうとしているようである⁵。

このように申請者数の増加と難民認定数の減少を受け、異議申立の人数も2,408人（前年比670人増）と3年連続して過去最高を更新している。そのため、異議申立手続の長期化が2012年同様に続いていると考えられる⁶。

(2) 難民認定数

2013年の難民申請処理人数は2,642人（一次審査：1,507人、異議申立：1,135人）であった。難民認定者は6人（前年比12人減）であり、認定率にすると0.16%となり、過去最低だった昨年の記録をさらに下回った。手続段階別でみると、一次審査で認められた者は3人であったが、この内の1人は裁判所によって難民不認定処分が取り消され、その後再度難民申請を行って認定された者であり、法務省入国管理局が純粋に一次審査のみで難民と認めた者は2人ということになる。異議申立の段階での認定は3人に留まり、2005年の難民参与員制度導入以後最も低い水準となった。難民認定を受けた者の国籍は法務省からは発表されていないが、大阪の難民支援団体によるとウガンダ国籍の難民が大阪高裁で勝訴し、その後難民認定を受けたことが確認されている⁷。

なお、人道的な配慮が必要な者として在留を認められた者は151人（前年比39人増）であり、法務省は難民認定者6人を加えた157人を庇護数として公表している。庇護数は前年と比べて27人増えているものの、そのうちの52人はシリア出身者で占められており、他方、ここ数年これまで日本での庇護数の大部分を占めてきたミャンマー出身の庇護数は減少している。具体的には、ミャンマー出身の認定者数および人道配慮により在留を認められた者はそれぞれ2010年37人/356人、2011年18人/214人、2012

年15人/89人、2013年3人/81人となっている。

難民認定者数の減少の理由として、本国情勢にかんがみてミャンマー出身者の難民認定数・庇護数が急減していることが挙げられる。一方で庇護数が一定程度維持されているのは、その穴を埋めるかのように新しくシリア出身者が人道配慮に基づく在留許可を多数得るようになったからである。このような、特定の出身国に偏った庇護数の「増減」や、「難民認定者6人」というセンセーショナルな結果だけをもって、日本における難民保護の新たな懸念と読み取ってよいのかという点については議論の余地がある。すなわち、ミャンマー出身者以外の難民認定者の数は、以前から年間数人という極めて低調な数字のまま推移をしつづけているのであり、日本の難民政策に対する憂慮は実のところ以前から変わらず存在する。

そして2013年は、冒頭で述べたように法務大臣が参与員の多数意見を覆す事例が3件に上った。難民審査参与員制度は、難民認定制度発足後初めての法改正として、異議申立手続の公正性、中立性、透明性を高めるために2005年5月から導入された制度である。参与員は、法務大臣の諮問機関と位置づけられており、参与員の提出した意見には法的拘束力はないとされているが、制度の趣旨に照らし、法務大臣は参与員の意見を尊重すべきものとされてきた⁸。実際、参与員制度が施行されてから2012年までは法務大臣が参与員の多数意見と異なる判断をしたことはなかった。しかし、2013年には初めて、参与員の多数が難民認定すべきという判断を下したのに反し、法務大臣は難民ではないと決断づけた案件が3件発生し、それにより7人が難民認定を受けられなかった。今回の法務大臣の判断は、制度の趣旨に反し異議申立の客観性及び透明性を損なうものとして、日本弁護士連合会や市民団体は提言や懸念を表明している⁹。

(3) 地方での難民申請者の増加

近年は、難民申請者数が増加するとともに、名古屋を中心とした東海地域で生活する難民申請者も増加している。政府統計によると、2010年まで2桁であった名古屋入国管理局における難民認定申請者数が、その後225人（2011年）、373人（2012年）、517人（2013年）と急増している¹⁰。このような現状を受けて、名古屋周辺で暮らす難民・庇護希望者への法的及び生活面での支援を行うために、難民支援協会と全国難民弁護士連絡会議との連携事業として「名古屋難民支援室」が2012年7月に開設され、直接支援を提供しながら難民支援のためのネットワーク構築、難民問題への理解促進に努めている¹¹。また2014年には名古屋入国管理局管内での異議申立数の増加が著しい状況に鑑み、参与員名古屋班が2班に増やされ、難民異議申立事務局が設置された¹²。

2. 各論

(1) 収容¹³、仮放免

2013年11月の法務省からの回答によれば、2012年の1年間で日本全国の入国管理局や入国管理センターに新たに収容された者の合計は19,002人（前年比5,572人増）で、2010年から2年連続で減少していた人数が、再び増加に転じた。2013年10月末時点で、6カ月以上の長期収容されている者の総数は302人（前年比33人減）、1年以上が66人（前年比9人減）と若干減ったものの、1年半以上収容されている人数が73人（前年比49人増）となっており、長期間収容が減少しているとは言い難い。そのような中、東日本入国管理センター（茨城県牛久市）において、2014年3月29日と30日に、被収容者2名が相次いで死亡する事態が起こった¹⁴。いずれも医師不在時に起きたと報道されており、難民支援関係団体により収容施設における医療体制の確保、見直しが訴えられている¹⁵。

また仮放免の運用については、申請から処理をするまでの期間として30日を目安とされてきたが、実態は長期化し60日以内となっており、2010年に法務省が発表した長期収容を回避する取り組み¹⁶の成果が見えにくい状況といえる。

(2) 生活、保護費

3年連続での難民申請者急増を背景に、迫害を逃れて何とか日本にたどり着いても、セーフティネット（公的支援）からこぼれ落ちホームレス状態に陥ってしまう難民が後を絶たない¹⁷。難民認定申請中でなおかつ生活に困窮した難民には、外務省による難民申請者への保護費が支給される制度があるが、2013年も審査期間の長期化は改善されておらず、申請から受給開始まで、来日したばかりのケースでも1.5カ月から2カ月ほど、ある程度日本に生活の基盤ができてくる来日直後以外のケースになると2カ月以上かかっている¹⁸。特に冬は、保護費審査結果が出るまでの待機期間が難民にとっては非常に厳しいサバイバル期間になる。難民支援に関わる様々な団体では、シェルター（一時的な住居）や食糧や衣服など物資提供を行っているが、支援対象者が増加を続ける中で十分な対応ができず、シェルターも恒常的に不足状態が続いている。加えて、難民申請者の増加に伴って、女性の難民認定申請者数も増加している¹⁹。脆弱性の面から妊娠、出産を含む女性特有のニーズを抱える女性も増えており、より多様な支援も必要となってきた。

申請中の就労機会は制限されるため、難民認定申請の結果が出るまでの間、多くの難民申請者にとっては生計のための主な経済的収入源は前述の保護費と考えられるが²⁰、2013年3月現在、320名のみしか保護費が支給されていない²¹。つまり2013年の申請者数を考えても、1割に満たない人にしか支給されておらず、残り9割以上の難民申請者はこのセーフティネットを受けずに暮らしていることになる。引き続き難民の最低限の生活を確保するための制度改善を早急に求めていく必要がある。

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が2010年度から開始されたが、3年目である2012年は受け入れ家族無しとなった。この事態を受け、難民対策連絡調整会議の下に設置された「有識者会議」（2012年5月8日に第1回開催）では、第6回から8回にかけて第三国定住難民の受入れ基準に係る議論を行った。その結論を踏まえて政府において検討を行った結果、対象キャンプの更なる拡大（メラ、ヌポ、ウンビウムに加え、メラマルアン、メラウウの2キャンプ追加）、家族概念の拡大等の措置が決定し²²、2013年度は第4陣として4家族18名を受け入れた²³。本事業によって、4年間で合計13家族67名を受け入れたことになる。

なお、「有識者会議」は2013年12月9日まで17回にわたり開催され、2014年1月に「第三国定住に関する有識者会議報告書」（以下、報告書）が提出された。これまでの事業実施状況をふまえてパイロットプログラム終了後の受け入れ方針についてまとめられ、以下の閣議了解にも多く反映されている。

2014年1月24日付で「第三国定住による難民の受入実施について」が閣議了解された。閣議了解において、2014年度末をもって5年間実施してきたパイロットプログラムを終了することが明記された。その上で、2015年度からも第三国定住難民の受入れを引き続き実施するということとされ、閣議了解に明記はないものの、日本政府は今後も第三国定住による難民受け入れ事業を恒常的に実施していくことが見込まれる。また、閣議決定により、受入れ対象者の範囲がさらに拡大した。第1に、これまでのパイロットプログラムによって来日した難民の、タイの難民キャンプに残っている親族も、第三国定住受け入れの対象者に含むという家族呼び寄せの内容が入り、家族統合の観点から注目に値する。第2に、受け入れ対象国にタイだけでなくマレーシアが加わったことで、今後キャンプ難民だけでなく都市に滞在している難民も受け入れていくことが決定された²⁴。有識者会議の報告書にも述べられている通り、これまでパイロットプログラムで対象地域としてきたタイの難民キャンプとは異なる生活環境や家族・民族構成を持つ難民を受け入れていくことになるため、受け入れ側の関係者間でのさらなる協力が欠かせないものとなっていこう。

- 1 「社説：法相は難民に冷たくないか」『日本経済新聞』2014年5月17日朝刊。
- 2 全国難民弁護団連絡会議「2013年の日本の難民認定状況に関する声明」2014年4月2日
[http://www.jlnr.jp/statements/2014/jlnr_statement_201404_j.pdf] (2014年6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25年における難民認定者数等について」2014年3月20日を参照。
- 4 難民支援協会「日本に逃れてきたシリア難民の話」[<http://www.refugee.or.jp/refugee/syria.shtml>]。
- 5 公明党遠山議員による「衆議院予算委員会にてシリア難民の受け入れと難民の家族統合に関する質問および答弁」2014年2月26日。
- 6 日本弁護士連合会「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」2014年2月21日によれば、2012年における異議申立手続の平均処理期間は779日であり、平均2年を大幅に上回っているとされている。
- 7 RAFIQ11周年記念総会報告2012年10月14日 [<http://rafiq.jp/event/121014RAFIQ11.html>] (2014年6月28日)。
- 8 全国難民弁護団連絡会議「近時の難民審査参与員の意見と異なる法務大臣の決定に関する声明」2013年12月。
- 9 日本弁護士連合会「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」2014年2月21日。
- 10 政府統計e-Statより、2014年7月NPO法人名古屋難民支援室作成資料
- 11 名古屋難民支援室 (DAN) ホームページ [http://www.door-to-asylum.jp/whats_dan.html] (2014年6月28日)。
- 12 全国難民弁護団連絡会議「2013年難民10大ニュース」2014年1月31日 [<http://www.jlnr.jp/refugeenews/tenbiggestnews.html>] (2014年6月28日)。
- 13 収容施設別の被収容者数、収容期間、新規入所者数等に関しては、法務省入国管理局への資料開示請求に対する、2013年11月20日の回答資料を参照。
- 14 東京弁護士会「東日本入国管理センターにおける2件の被収容者死亡事故に関する会長声明」2014年4月23日
[<http://www.toben.or.jp/message/seimei/2-1.html>] (2014年6月28日)。
- 15 なんみんフォーラム「提言：入国者収容所における救急救命体制の確保を」2014年4月25日。
- 16 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] (2014年6月28日)。
- 17 難民支援協会ニュースリリース「難民申請者数が過去最多：2600名を超える ホームレス状態となる難民の状況を懸念」2013年11月25日。
- 18 同上。
- 19 難民支援協会調べ。
- 20 古藤吾郎「滞日難民申請者の脱貧困をめぐる困難と葛藤——ソーシャルワークの現場から」『難民研究ジャーナル』2号、2012年、61～71頁。
- 21 アジア福祉教育財団「平成24年度事業報告書」2013年6月17日。
- 22 内閣官房「第三国定住に関する有識者会議報告書」2014年1月。
- 23 難民対策連絡調整会議「第三国定住による難民の受入れ事業の今後の方針について」2014年1月22日。
- 24 閣議了解「第三国定住による難民の受入れ実施について」2014年1月24日。

大月侑美（認定NPO法人難民支援協会）