
特集：日本における移民政策の課題と展望

難民政策の推移 NGOから見た10年間

石川えり 特定非営利活動法人 難民支援協会

キーワード：難民，出入国管理及び難民認定法，NGO

日本における難民をとりまく状況は、この10年間で大きな変化に直面した。具体的には、①申請者数の増加（90年代初頭は数十人だったのが、2008年には1,599人と初めて1,000人を突破した）及び多国籍化（ベトナム、ラオス、カンボジアのインドシナ三国からミャンマー〔ビルマ〕、トルコ〔クルド人〕、スリランカ、ほかアフリカの多様な国など30ヶ国を超えている）、②2004年に初めて実現した入管法（難民部分）の改正、③市民社会の出現である。このような変化は、日本に保護を求める難民自身、難民認定の審査をする法務省入国管理局のみならず、不認定処分の取り消しを判断する司法府、立法改善を求められる立法府、日本政府の難民条約の履行をモニタリングする国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、一人ひとりの支援をするNGOなどの市民社会など多様なアクターがお互いに関係し合ってきた結果ともいえる。本稿では、これらの変化について主なアクターとその動きを紹介しながら、NGOの視点からそれぞれ状況を紹介していく。

1 はじめに

本稿においては、日本における難民受入れの変遷を、90年代後半からの動きを中心に紹介することとする。筆者は日本に来た難民支援を実施するNGO「特定非営利活動法人難民支援協会」（以下、難民支援協会）で働くスタッフであり、この論考もそういった視点に立ったものである。

2 難民の定義

まず、本稿において扱う難民を定義することとする。難民に関する国際的な取極めとしては1951年に採択された「難民の地位に関する条約」（以下、1951年難民条約）と1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」（以下、1967年難民議定書。また、本稿においては特に断りなき限り1951年条約と1967年議定書を併せて難民条約という）がある。それらは2008年1月現在では日本を含む147ヶ国が1951年条約と1967年議定書の両方またはどちらかに加入もしくは批准しており、難民を定義する共通の概念として国際的にも国内的にも受け入れられているといえる。一方、批准していない国へも難民は流出しており、例えばタイにおいてはミャンマー（ビルマ）から多くの難民を實際上受

け入れている。

国境を越えて避難する人たちの中の誰を難民として定義するかは、1951年条約1条A(2)項及び1967年議定書1条に定められており、それによると「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に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」とある。

若干複雑ではあるが、簡潔に言うと、

- ① 迫害を受けるおそれのある国籍国(当該者の国籍のある国)の外にいること
- ② 迫害を受けるという「十分に理由のある恐怖」を有していること
- ③ その恐怖が人種・宗教・国籍・特定の社会的集団の構成員・政治的意見のいずれかの理由によるもの
- ④ その恐怖の故に国籍国の保護を受けることができない、またはそれを望まない

という4つの条件すべてを満たす者が難民条約上の難民であるということになる。よって、1999年8月末に東ティモールで独立選挙後起きた民兵による争乱から逃げ、国内の山中へ逃げた東ティモール人や、犬養道子氏著の『人間の大地』で描かれている干ばつに苦しみキャンプで亡くなっていく子どもなどは、難民条約上の難民には当てはまらない。詳しい説明は後述するが、それぞれ国内避難民、飢餓難民と言われる。当然のことながら、そもそも困窮している人を救う／守るという人道的かつ人権保障の観点に基づいて作られた条約がこのままで良いのだろうか、という批判もある。

諸外国では、難民と正式には認定されないものの、さまざまな理由から帰還が可能でない／望ましくない人の在留を正規化するため、行政・法制度を整備している国が存在する。年齢、健康状態、家族的なつながりといった同情すべき理由だけで保護の必要性に関係なく在留を許可されることもある。とりわけ、その国際的保護の必要性については、1984年の「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約」(以下、拷問等禁止条約)の3条などに定められている、拷問の危険性のある出身国へ送還しない義務(ノン・ルフルマン原則)の要請等、国際人権法の実施が考慮されることが多い。国連難民高等弁務官事務所(以下、UNHCR)では、それらを補完的形態の保護として分類し、一般に得られる権利と同等の基礎的社会的権利、経済的権利が保障されるべきだとしている^{*1}。

3 受入れ実績

前述した1981年の難民条約加入以前に、また以後に、日本がどのように難民を受け入れてきたのかを見ていくこととする。ロシア難民到来以来政府が難民受入れに原則的に冷ややかな政策を伝統的に採り続ける中で、ナチス支配下を逃れようとしていた数千人のユダヤ人の命を救ったとされる杉原千畝氏の果たした役割等過去にも特筆すべき事柄は少なくない。また、1975年4月30日のサイゴン陥落の前後から流出が始まったインドシナ難民の受入れについては、閣議了解により徐々に受入れ

枠を増やし、最終的には受入れ制限を撤廃する形でベトナム、ラオス、カンボジアより11,000人以上の人を受け入れていることは、日本が初めて行った制度を整えての第三国定住の受入れとして特筆されるべきである。ただし、本稿では難民条約に焦点を当て、同条約加入後に条約に基づいて認定された条約難民の受入れ、とりわけ難民認定申請者数が増加した1990年代後半からの立法府、行政府、司法府、市民社会の動きを論じることとする。

(1) 条約難民の受入れ

(a) 難民条約加入の背景

インドシナ難民の受入れを閣議了解した1979年の2年後となる1981年、日本政府は難民条約・難民議定書に加入した。多くの国ではインドシナ難民は難民条約適用外の難民とされてきたが、難民条約はインドシナ難民を含む難民に対する保護についての、少なくとも精神的支えになると考えられたといわれている。ともかく、内外から要請が高まっていた同条約・議定書への加入がようやく実現したのである。

以下、各テーマごとに難民受入れの推移、制度の変化等を見ていきたい。

(b) 難民申請者の状況と申請数の推移

図1をもとに、難民認定手続きを解説していく。難民認定申請は法務省の地方入国管理局へ対して、行うこととなっている。難民申請にかかる期間は平均20ヶ月^{*2}となっているが、その間の処遇についてはセーフティーネットから漏れてしまうこともあるため課題が多い。図2の通り、政府からの支援金を得られることができる期間は原則として4ヶ月に限られており、また、難民認定申請時に在留資格を持っていない人については就労が許可されないため、生きていくのが困難になる。とりわけ、司法手続き中は在留資格も更新されず、就労許可がなく、政府からの生活支援金も受給できないため非常に困窮してしまう場合もある。

図1 難民認定手続き

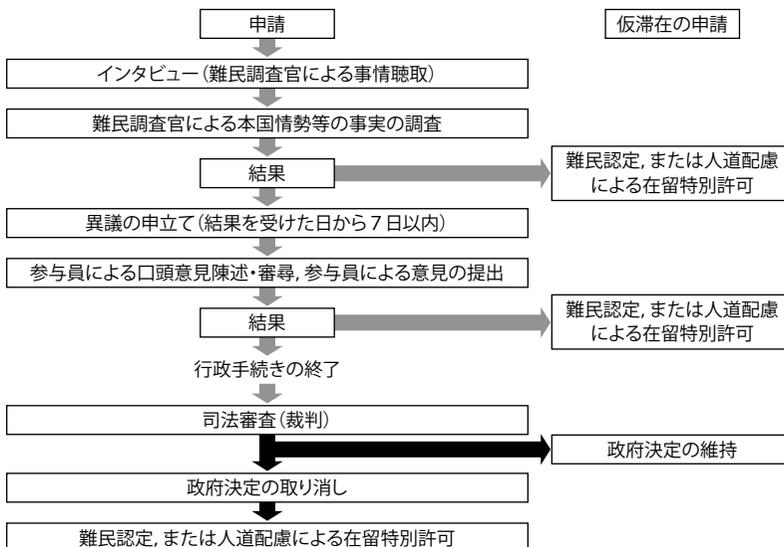


図2 難民申請者と生活援助の有無

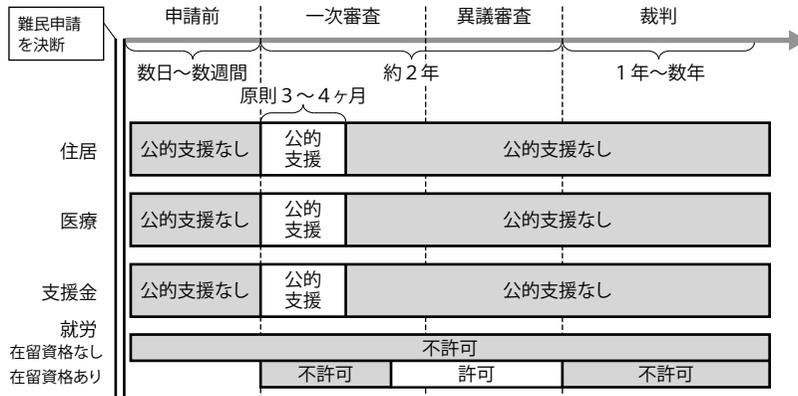


表1 難民認定申請及び認定数等の推移

年別	申請者数	認定者数	不認定者数	取り下げ	人道配慮による在留
1982年	530	67	40	59	
1983年	44	63	177	23	
1984年	62	31	114	18	
1985年	29	10	28	7	
1986年	54	3	5	5	
1987年	48	6	35	11	
1988年	47	12	62	7	
1989年	50	2	23	7	
1990年	32	2	31	4	
1991年	42	1	13	5	7
1992年	68	3	40	2	2
1993年	50	6	33	16	3
1994年	73	1	41	9	9
1995年	52	1 (1)	32	24	3
1996年	147	1	43	6	3
1997年	242	1	80	27	3
1998年	133	15 (1)	293	41	42
1999年	260	13 (3)	177	16	44
2000年	216	22	138	25	36
2001年	353	24 (2)	316	28	67
2002年	250	14	211	39	40
2003年	336	6 (4)	298	23	16
2004年	426	9 (6)	294	41	9
2005年	384	31 (15)	249	32	97
2006年	954	22 (12)	389	48	53
2007年	816	37 (4)	446	61	88
2008年	1,599	40 (17)	791	87	360
合計	7,297	443 (65)	4,399	671	882

注：()内は異議申出段階で認定された人数であり、外数として計上している。

まず、表1に沿って難民申請者数を見ていくことにする。難民認定制度が発足した1982年1月から2008年12月末までの申請者数は7,297人であり、申請者の多い国籍について見ると、2004年末までの合計ではトルコ614人、ミャンマー（ビルマ）497人、パキスタン407人、イラン380人、アフガニスタン256人、ベトナム198人、中国162人、ラオス115人となっている。

難民申請者数は初年度こそ非常に多い530人であるが、これにはインドシナ難民として一時滞在または定住を認められた後、あらためて難民条約上の難民の資格の認定を求めた者が含まれている。翌年は10分の1以下の44人となり、その後13年間は2桁台を推移していた。この傾向が一転して増加するのは1996年であり、その後は一定して3桁台の申請数を保っている。

表2 過去8年間の出身国別申請者数（上位3ヶ国）

年	出身国	人数
2001年	トルコ	123
	アフガニスタン	78
	パキスタン	47
2002年	トルコ	52
	ミャンマー（ビルマ）	38
	パキスタン	26
2003年	ミャンマー（ビルマ）	111
	トルコ	77
	イラン	25
2004年	ミャンマー（ビルマ）	138
	トルコ	131
	バングラデシュ	33
2005年	ミャンマー（ビルマ）	212
	トルコ	40
	バングラデシュ	29
2006年	ミャンマー（ビルマ）	626
	トルコ	149
	スリランカ	27
	イラン	27
2007年	ミャンマー（ビルマ）	500
	トルコ	76
	スリランカ	43
2008年	ミャンマー（ビルマ）	979
	トルコ	156
	スリランカ	90

1996年に難民申請が増加した要因は何か。この点については、難民申請を支援している弁護士やNGO側でも必ずしも十分に確定的な説明を施すほどになっているとは言いがたいが、少なくとも次の点が指摘される。まず、難民申請を受け取る地方入管局での受取り拒否がなくなったこと。それま

では、2004年改正前の「出入国管理及び難民認定法」(以下、入管法)61条の2第2項に規定されていた、難民申請を60日以内に行わなければならないとする、いわゆる「60日ルール」を理由に受理すら拒否されるケースが少なくなかった。1997年頃からは、申請が60日を超過していても受理はされるようになり、増加の一因となっていると考えられる。

また、弁護士や難民支援関係者の意見交換等によって以下のことは確認されている。1989年の天安門事件後、中国人民民主活動家が延べ30人以上申請したこと、1996・1997年にクルド人難民申請者合計約150人が申請を行ったこと、1998年4月時点でミャンマー(ビルマ)人難民申請者が85人いたことである。

さらに、世界的な難民の動向を考えると、ヨーロッパが1990年代後半に「要塞化」と呼ばれるように移民に対して門戸を閉ざしだした時期と重なっており、日本における難民申請者数の増加はこのような海外の要因とも関連していると考えられる。

2000・2001年には難民申請者の主要な出身国として挙げられているアフガニスタンについては、2002年以降は主要出身国ではなくなった。タリバン政権が崩壊したことに加え、難民申請をしたことによる摘発・収容(詳細は後述)も影響していると考えられる。また、2002年については全体の難民申請者数も落ち込みを見せており、難民申請者の摘発・収容の影響は否定できない。事実、NGOへは「難民申請をすると捕まってしまうのか？」等の問合せが複数寄せられた。

ミャンマー(ビルマ)については、2003年以降、申請者数が急増している。その多くが、1988年に軍事政権が全権を掌握して以来の民主化運動に対する弾圧を逃れるため来日し、数年～十数年間滞在してきた人たちである。というのも、2004年に入管法が難民部分について大幅改正される以前は、自身が非正規滞在者である場合、難民申請により在留資格が付与されるわけではなく、難民申請者がかえって自らが非正規滞在者であることを退去強制に関する実務を司る同じ入国管理局に知らせるという意味を生じていたからである。また、在留資格を持っていても、難民不認定処分を受けた時点で在留資格は更新されなくなり、収容・迫害の待つ故郷への退去強制が待ち受けていた。そのため、あまりにリスクが高いと難民申請者が判断する場合もあった。加えて、難民として認定される人が年間1名という時代においては、難民認定に必要以上に厳しいという印象を与え、自身は難民であれば必ず認定されるという制度への信頼が得られるに至らなかったのかもしれない。また、ミャンマー(ビルマ)についてはミャンマー(ビルマ)語で難民を示す「ドゥッカデー」という言葉が「重荷を背負う人」という意味を持ち、そのあまりに否定的な意味合いから申請をためらわせる要因になっていることも指摘されている。さらに、ミャンマー(ビルマ)の少数民族に関しては、ミャンマー(ビルマ)語が母語ではなく、ミャンマー(ビルマ)語を不得意とする者も多いため、難民申請に関する情報が理解できる形で伝達されていなかった。

しかし、2003年以降、その状況は非正規滞在外国人の摘発の増加という形で一変する。具体的には、2003年10月17日に法務省入国管理局・東京入国管理局、東京都、警視庁によって「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」(以下、三者宣言)がなされ、また2004年7月に参議院選の自民党のマニフェストとして「不法滞在外国人の半減」が掲げられたことから、駅構内、勤務先、自宅で摘発がなされていくことになる。そのため、強制送還が非常に現実味を帯びてき

ており、ミャンマー（ビルマ）の民主化活動のみに埋没し、自身の難民申請について考慮してこなかった人も向き合わざるをえない問題となった。

さらに、2005年以降は圧倒的にミャンマー（ビルマ）国籍の難民申請者数が増加しており、2006年626人、2007年500人、2008年979人と毎年申請者数の過半数を占めている。とりわけ2007年以降申請者数が急増しているが、これは、同年に8月15日の燃料費の大幅値上げをきっかけにミャンマー（ビルマ）全国で数十万の仏教僧、学生、市民が立ち上がったことに対して、軍事政権が行ったデモの武力弾圧（いわゆるサフラン革命）の中で日本人ジャーナリストの長井健司氏が命を落としたことで日本国内でも広く報道されたことにより、日本においてミャンマー（ビルマ）の情勢に対する理解が深まったことも影響していると考えられる。それ以降、関係者の間では同国出身者に対しては今までと違った保護の基準が適用されるようになったと理解されており、新しい基準下での再度の審査を求める再申請も相当数含まれているが、実際上の数字は公表されていない。

表3 在日ビルマ人 難民申請弁護団——在日ビルマ人 難民申請の状況（2006年11月30日現在）

年	難民申請件数 (再：うち再申請件数)	難民認定者数	在留特別許可数 (難民認定者は除く)	在留特別許可数 (非申請者) (難民申請者の 配偶者など)	その他 (第三国出国、帰国 (本国への退去強制 はなし)、死去など)
1992年	13	0	0	0	0
1993年	15	0	0	0	0
1994年	11	0	0	0	0
1995年	1	0	0	0	8
1996年	6	0	0	0	
1997年	41 (再1)	0	1	0	1
1998年	10	8	11	0	
1999年	43 (再3)	6	19	0	0
2000年	15 (再1)	15	5	3	1
2001年	20 (再2)	13	33	5	2
2002年	26 (再2)	1	6	0	1
2003年	91 (再8)	8	9	2	1
2004年	98 (再1)	14	5	3	2
2005年	83	32	40	1	2 (1名認定者)
2006年	45 (再2)	20	11	0	0
合計	518 (再20)	117	140	14	18

出典：ビルマ難民弁護団調べ。

次に2000年代で難民申請者数が多いのはトルコ国籍のクルド人である。トルコ南東部、イラン、イラク、シリアにまたがって居住し、国を持たない世界最大の民族と呼ばれているクルド人であるが、日本においては90年代後半から難民申請がなされるようになった。2008年末現在、いまだに1人も難民認定されていない。人道配慮による在留許可については、把握されている限りで5件の個人／家族に付与されているが、うち1件は第三国定住にてカナダへの出国が決定した家族に対して許可

が与えられているものである。2006年のUNHCRの統計によると、トルコ国籍の難民申請者の諸外国での庇護率は、カナダで52%、ベルギーで35%、ドイツで27%となっており、日本は0%として紹介されている*3。

2006～2008年で第3番目に難民申請者数が多い国はスリランカである。とりわけ、政府側と「タミル・イーラム解放の虎(LTTE)」間の戦闘が激化したとされる2006年後半から申請が増え始め、2006年は27人、2007年は43人、2008年には90人の申請があった。2008年の10月3日時点で、人道配慮による在留許可を得た人が5名いるものの、多くは2008年末現在、いまだ結果を待っている状況にある。

2002年以降の新しい傾向としては、アフリカ諸国(サハラ砂漠以南。以下同じ)からの出身者が増えてきたことがある。それまでは、1982年の難民認定制度施行以降2002年までのアフリカ諸国からの難民は、エチオピア、旧ザイル各2人の計4人であった*4。くしくもワールドカップを開催した2002年にカメルーン国籍が15人、ナイジェリア国籍が12人申請を行っているほか、それ以降も出身国は多様化し、コンゴ民主共和国、エチオピア等の国籍の出身者が申請をしている。2003年以降は毎年1名のアフリカ諸国出身者が難民の認定を受けており、制度開始以降の総数では10人となった。また、難民支援協会が把握している限り、10人以上のアフリカ諸国からの難民申請者が人道配慮による在留許可(2005年5月までは定住者、それ以降は特定活動)を得ている。

(c) 難民認定数の推移

次に、実際に難民として日本政府から認定された人数の推移を見ていくこととする。これは大きく分けて4期に分けられる。まず第1期は、制度が開始された1982年から1988年までとなる。初年度の67人を最高に、その後認定数は減っていくものの、概ね2桁台で推移している。第1期に難民認定された者は、1万人とされていたインドシナ難民の受入れ枠の中で日本に難民として受け入れられるために来日し、難民申請したインドシナ難民が大多数であるといわれている(1990年までの統計によると、この間に認定を受けた194人のうち8割にあたる156人がインドシナ難民であったといわれている)。

第2期は、1989年以降1997年までの9年間となる。認定数は急激に減り、1993年の6人があるものの、年間1ないしは2人という認定数が続く。この9年間で認定された人数はわずか19人である。これは、米・ソの冷戦が終結したことと時を同じくしているが、関連しているにせよ、していないにせよ、日本の難民申請者にとっては逆に冬の時代が訪れたといえる。ただ一つ、この時期において画期的だったことは、初めて異議申出によって難民認定を受けた難民申請者がいることである。これまでは「開かずの扉」といわれていた異議申出制度であるが、1995年にして初めてこの手続において難民認定者を出すこととなった。

第3期は、1998年以降2005年1月に至るまでの時期である。日本政府は、1998年には前年度より一転し、異議申出による3人を含む16人の難民認定者を出している。2年前の1996年から難民申請者が急増したことにより未処理件数も増えており、難民調査官の研修の拡充、増員、任期の延長、処理の迅速化など改善が行われた。一方で不認定数も増え、前年度の80人と比べて3.5倍以上の293人がこの年に不認定となった。

この変化にはいろいろな要因が指摘されている。まず、難民申請の未処理件数の増加、及び認定者数の増加に関しては、当時与党であった社民党の保坂展人衆議院議員があまりに少ない認定数を問題視して予算委員会で質問したことにより、下稲葉耕吉法務大臣(当時)が難民申請処理の迅速化、認定者数の増加を示唆したこと。次に、多くのメディアによって、日本の難民認定数があまりに少なく、認定までに時間がかかることが取り上げられたこと。アムネスティ・インターナショナルが国際的な難民キャンペーンを展開していく中で、日本に対する外圧も高まっていったこと。決定的に政府を動かした出来事はどれだったのかはともかくとして、大小はあるもののすべてが少なからず影響を与えているのだろうと考えられる。加えて、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ以降の一連のテロとの戦争の中でのアフガニスタン難民の摘発・収容、及び2002年の瀋陽事件とその後の入管法改正という大きな出来事があったが、これについては後述する。

第4期としては、2005年5月18日の入管法の難民認定手続きに関連する改正部分の施行以降である。異議申立手続きに民間第三者がかかわる参与員制度の導入にあたり、直前の3、4月に異議段階で10人と、比較的多くの認定がなされた。2005年に参与員によって難民と認められたケースは5人であるが、全体としては46人が難民として認められることとなった。その後、2008年には1984年以降、最も多い57人が認定されている。認定を受けた人のうちミャンマー(ビルマ)人が占める割合は非常に高く、5年間の合計では9割以上となっている。後述する裁判において、行政府の判断を取り消し難民として保護すべき旨の判決が一定数出たことが政府の認定基準見直しのきっかけになっていること、とりわけ2007年の日本人ジャーナリストが殺害されたサフラン革命以降、日本において軍事政権の状況が衝撃的に伝えられたことにより、認定あるいは人道配慮による在留許可が出されやすい環境が生まれているのではないかと関係者の間では指摘されている。

表4 5年間の難民認定者にしめるミャンマー(ビルマ)人の割合

	認定数(人)	うちビルマ	その他国籍	その他国籍の内訳
2004年	15	15	0	
2005年	46	43	3	
2006年	34	28	5	
2007年	41	35	6	イラン3, ソマリア1
2008年	57	54	3	
合計	193	175	17	

(d) 人道的見地から保護すべき人々(事実上の難民)

1991年から2000年においては、難民申請中もしくは異議申出中の申請者、不認定を受けた後その取消訴訟中の申請者に、定住者の在留資格が与えられた。法務省入国管理局は2002年よりその数を公開し、「人道配慮による在留」との Kategorie を設けているが、その基準については明らかにされていない。2005年に施行された改正入管法は、従来と違って退去強制手続きの中ではなく難民認定手続きの中にそれを位置づけ、難民申請が不認定であっても「在留を特別に許可すべき事情がある」場合には在留が許可されるとしている(入管法61条2の2第2項)。しかし、それ以上の基準が

公表されておらず、事例の蓄積により基準が明らかにされていくことが期待されている。

また、本来難民として保護されるべき人が認定されず、人道配慮による在留許可の対象者に「落ちて」しまっているケースがあるとの指摘もある。そういったケースについては、異議申立て、訴訟等を通じて難民としての地位を確認していくことが可能であり、実際に裁判での勝訴判決を経て難民として認定されたケースも存在する。

人道配慮による在留許可を受けると、現在の実務では、成年に対しては就労の制限がない特定活動・1年の在留資格が付与される。この在留資格をもって国民健康保険への加入は可能であるが、生活保護の準用については現在のガイドラインから外れているため困難なことも多く、課題がある。

表5 5年間の人道配慮による在留許可者にしめるミャンマー(ビルマ)人の割合

	人道配慮による在留許可(人)	うちミャンマー(ビルマ)国籍	その他国籍の内訳
2004年	9	未公表	
2005年	97	52	
2006年	53	33	
2007年	88	69	トルコ7, アフガニスタン3, ブルンジ3
2008年	360	328	
合計	607	482	

(e) 裁判の傾向

難民不認定処分あるいは退去強制令書の取消しを求めて訴訟を提起するケースは、難民申請者の増加に従って増加傾向にあるといえる。UNHCRの見解では、裁判所による決定が最終かつ執行可能なものとなるまで、ノン・ルフルマン原則が適用される旨が明らかであるならば、そのような司法手続きも難民の地位認定プロセスの一部と見なされうとしており⁵、裁判も含めて難民認定手続きを一貫した視点で見えていくことが重要であることがわかる。

表6は、5年間に提起された裁判の件数である。1990年代前半においては、裁判で難民性が認められる、もしくは保護の必要性が認められて難民不認定処分が取り消されることは皆無であった。1997年10月29日には、名古屋地裁において初めて原告の勝訴判決(原告の難民性を認め、迫害の恐れは存続しているとした)を受けていたが、その後2001年までは難民性を認める判決は皆無であった。しかし、2001年11月の東京地裁のアフガニスタン難民5名の収容令書の執行停止を認める判決を皮切りに、2001年は1件、2002年は6件、2003年は7件、2004年は6月24日までに12件の難民性を認める(もしくは退去強制令書を取り消すか、収容令書の執行停止を認める)原告勝訴判決が出されている。これは、弁護士の地道な立証作業に加え、東京でいうならば地裁行政専門部において難民を含む外国人に関する事件が最も多いことにより裁判官の中で専門性が蓄積されていたことが考えられる。2005年には大阪・東京の高裁にて、実体判決としては初の勝訴判決もなされている。国側も、裁判の中で新たに提出された証拠をもとに裁判中に難民不認定処分を取り消し、難民としての認定を行うといったケースがこれまでに少なくとも2件はあった。また、参与員が難民性を認めなかった決定を覆した判決もある。

図6 難民認定関係訴訟提起件数の推移

国籍	年別	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	計
アフガニスタン		21	0	0	0	1	22
ミャンマー（ビルマ）		8	9	34	44	64	159
トルコ		6	5	3	13	10	37
イラン		6	5	4	1	2	18
スーダン		1	1	0	0	0	2
パキスタン		1	0	1	1	0	3
ソマリア		4	0	0	0	0	4
中国		3	1	3	3	0	10
スリランカ		0	0	4	1	1	6
イラク		1	0	0	0	0	1
バングラデシュ		0	1	1	1	0	3
コンゴ民主共和国		1	1	0	0	0	2
タンザニア		1	0	0	0	0	1
ギニア		0	1	0	0	0	1
インド		0	1	0	0	0	1
ウズベキスタン		0	0	1	0	0	1
ネパール		0	0	1	0	0	1
ベトナム		0	0	0	1	0	1
コートジボアール		0	0	0	0	1	1
中央アフリカ		0	0	0	0	1	1
ブルンジ		0	0	0	0	1	1
リベリア		0	0	0	0	1	1
合計		53	25	52	65	82	277

注：件数は、訴状1通につき1件としている。

裁判所の手続きの重要性が増していく中で、今後の課題としては、裁判中の難民申請者の処遇、法的地位の安定に加えて、より多くの難民申請者が実質的に裁判を受けることが可能になるよう、弁護士 の 充 足、そ の た め の 国 費 に よ る 法 律 扶 助 等 が 挙 げ ら れ る。

(2) 90年代以降の難民に関わる動向

(a) NGOの動向

次に、90年代以降における日本国内の難民保護に関する動向を、NGOの動きを中心にみていくこととする。インドシナ難民の支援を行い、その延長として条約難民及び庇護希望者への支援を行っていた団体としては、「社会福祉法人日本国際社会事業団」「難民を助ける会」（1993年に同団体が行う国内のインドシナ難民支援の延長として「社会福祉法人さぼうと21」を設立）等が挙げられる。90年代初期に活動していたNGOとしては、「アムネスティ・インターナショナル日本支部」（現「社団法人アムネスティ・インターナショナル日本」。以下、アムネスティ日本）「社団法人日本福音ルーテル社団」（以

下、ルーテル社団)等が挙げられる。アムネスティ日本は、『日本における難民の保護——国際的な義務を果たさない日本政府』(1993年、日本評論社)を出版し、早期より日本の難民認定手続きについて問題意識を持ち、情報を発信してきた。また、その活動により故郷に帰れないという難民自身の相談を受けるようになり、難民チームを中心に日本の難民認定制度の説明、出身国の背景情報の提供等の範囲で活動を行ってきた。ルーテル社団は、1980年代の後半から難民事業委員会を設置し外務省からの依頼を受け、難民申請者への援助金の支給を行うほか、1989年に東京都内に難民申請者用の住居「JELAハウス」を開設し、以来、無償で難民申請者に住居を提供している。

1990年代後半には、難民申請者数が増えるにつれて法務省の難民不認定処分を取り消すこと、かつ、そのためにはまず強制送還を止めることを中心に弁護士の間わりも欠かせないものとなってきた。当初は中国、ビルマ、トルコ、スーダン等の申請者を抱えながら全国で難民の保護のために個別に活動していたが、その後それまでの蓄積を共有し合い、入国管理局における難民認定手続きのさまざまな問題と一緒に取り組んでいかなければ入管の難民行政は変わらないという問題意識のもと、1997年に「全国難民弁護団連絡会議」(以下、全難連)が設立された。全難連の参加弁護士は、個人々が法的代理人としての支援活動をするに加え、全難連として、各弁護団や各弁護士の事件についての情報交換、難民法の国際的な水準についての勉強会の開催、入管において問題が起きたときの声明発表、難民政策に関する法務省との意見交換会の実施、難民政策についての提言の発表等に取り組んでいる。全難連設立当初は、主要な問題はいわゆる「60日ルール」(日本に入国後、もしくは難民となる事情が発生した後60日以内に難民申請をしなくてはならないという入管法上の規定。60日以後に提出された難民申請はこのルールにより原則として受理されないとされた)であったが、2005年の法改正では撤廃されるに至っており、これには一貫して問題を提起し続けた全難連の功績も大きい。

1990年代後半に難民申請者の増加、また認定を受けた人が現れる中で、日本に入国直後から認定後までを見通した、総合的な支援体制の必要性が認識されるようになった。「特定非営利活動法人難民支援協会」(以下、難民支援協会)は、日本に逃れてきた難民に法的・生活支援を専門的に行う団体が必要であるとの認識に立ち、1999年7月に設立された。2000年よりUNHCRとの事業実施パートナー団体として、難民一人ひとりへの支援、よりよい政策を作るための提言・調査、難民のことをより多くの人に知ってもらうための広報活動を行っている。

2001年のアフガニスタン難民申請者の摘発・収容事件を受け、多くの団体・個人が関わることになったが、中でも「カトリック中央協議会難民移住移動者委員会」「カトリック東京国際センター」等は以前のインドシナ難民支援の経験や資源を生かし、再度、難民支援へ本格的に関わることとなった。2004年4月には、これらのNGO10団体が集まり、日本で難民支援を行うNGOのネットワークを強化していくため、「特定非営利活動法人レフュジール・カウンスル・ジャパン」が設立され、これを引き継ぐ形で2008年には「なんみんフォーラム」となった。

(b) 同時多発テロ事件とアフガニスタン難民申請者摘発・収容事件

2001年9月11日にアメリカ合衆国で起きた同時多発テロ事件以降、国内の入国管理がテロ対策の下に厳しくなっていく中で、2001年10月3日にはアフガニスタン出身の難民申請者9人が東京入

管と千葉県警により、それぞれ強制捜査の結果不法入国の疑いで摘発・収容された。9名全員は概ね数ヶ月前に難民認定申請を行っており、その摘発の根拠となった情報は難民認定申請時に提出した日本での居住先等の情報であった。

日本では1997年以降、難民認定申請中の収容は行われることはなかったにもかかわらず、難民申請をしたことにより摘発・収容の対象となったことは、関係者に大きな衝撃を与えた。この収容については、アムネスティ日本、全難連に加えて難民支援協会も声明を発表した。難民支援協会の声明発表は、設立以来初めてのことであった。そのほか、日本弁護士連合会（以下、日弁連）及びUNHCRも懸念を表明することとなった。また、メディアにおいても収容の件は積極的に取り上げられ、たとえば朝日新聞は、収容直後の10月27日に「この収容はおかしい」という題名の社説を発表したほか、与野党からの国会議員より議会にて質問がなされた。

弁護士は「アフガニスタン難民弁護団」を結成。収容令書の執行停止を求めて10月10日に東京地裁に申立てを行った。9名分の申立ては東京地裁の2つの部に分かれて判断が下され、11月5日に東京地裁民事第2部（市村陽典裁判長）が、収容令書執行停止申立てを却下し、収容を継続する決定を行った。一方、翌11月6日には東京地裁民事第3部（藤山雅行裁判長）が、収容令書の執行停止を認める決定を行い、11月9日に5名のアフガニスタン難民が放免された。しかし国側は控訴し、東京高裁第9民事部（雛形要松裁判長）は12月19日に、収容を認める旨の決定を行い、放免されていた5名のアフガニスタン難民は12月21日に再度収容されることとなった。

おりしも、2002年1月にはアフガン復興閣僚級会議が東京で開催されたこともあり、メディア等を通じて国内外の注目を集めることとなった。日本の難民政策を変えていくことを目的として「難民受け入れのあり方を考えるネットワーク」が設立され、院内集会等を開催した。国際的なキリスト教のネットワーク組織である「世界教会協議会（WCC）」と「アジアキリスト教協議会（CCA）」は、日本での調査のため来日し、関係者に聴き取り調査を行った結果、3月11日、「在日アフガニスタン難民の現状に関するWCC・CCA声明」を発表し、現在拘禁されている庇護希望者たちは、一刻も早く解放され、難民として認定され、人道的な観点からの生活支援を受けるべきであるとした。また、UNHCRにおいても、アフガニスタン難民申請者全員の仮放免を求める意見表明等を行った。

その後、4月26日にアフガニスタン難民申請者23人全員が仮放免されるまで、収容自体の問題が大きくクローズアップされることとなった。

(c) 瀋陽・日本総領事館への亡命者駆け込み事件をきっかけとして入管法改正へ

2002年5月8日、中国の瀋陽にある日本総領事館にて、朝鮮民主主義人民共和国出身とみられる、子どもを含む5人が中国当局に拘束された。駆け込もうとした家族を中国当局が防ぐ等その一部始終がすべて録画され、放映されたことから、日本において国会を中心として大きな議論を呼んだ。

いち早く呼応したのは与野党の国会議員であり、自民党、公明党、民主党はそれぞれ対策協議のための会合を設立し、提言を行った。各政党の動きを時系列に見ていくと、公明党は7月2日に「難民政策の見直しに関する政策提言」を党方針として発表した。自民党は政務調査会内の「亡命者・難民等に関する検討会」で検討された「わが国の取るべき難民対策の基本的な方針」を7月30日に発表した。民主党は8月1日に「国内難民認定・生活支援政策 中間まとめ」を発表し、その後、法案「難

民等の保護に関する法律案(難民認定委員会設置・難民生活支援法案)」を提出した。一方、政府の方は、森山真弓法務大臣(当時)が5月21日の参議院法務委員会で「難民認定の在り方が今のままでいいのか反省すべきこともいろいろあります。政府全体として審査体制の充実や整備の在り方を検討すべき」と述べたように、法務省として初めて難民認定手続きについての見直しを行うこととなり、法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会の部会として8人の有識者からなる「難民問題に関する専門部会」を新設し、①いわゆる「60日ルール」について、②難民認定申請中の者の法的地位について、③不服申立てのしくみについての3点の議題について話し合うこととし、6月11日に初会合を開いた。同専門部会は2002年11月1日の中間まとめを経て、2003年12月16日に答申案をほぼ確定、その後同年12月24日に若干の修正を行った上で出入国管理政策懇談会として答申をとりまとめた。これらをもとに入管法改正案が2003年第156回通常国会へ提出され、2004年第159回通常国会にて5月27日に成立、6月2日に公布され、2005年5月16日より施行されることとなった。

また、難民支援協会をはじめとするNGOは、法的手続きの改正のみならず生活支援のあり方について総合的な視点が必要であること、省庁・地方自治体・学者・弁護士・NGOなどが連携して支援を行える体制作りが必要であることを訴えた。

政府は、8月10日の閣議決定により内閣官房に従来の「インドシナ難民連絡調整会議」を拡大発展させる形で「難民対策連絡調整会議」(議長：古川貞二郎官房副長官〔当時〕)を設立し、1981年に難民条約に加入後初めて、省庁間で条約難民への対策について議論・調整する会合が立ち上がることとなった。NGOは2005年12月までに計6回、同会合に招聘され、現場の実態を踏まえた意見発表を行った。

(d) クルド人難民の座り込みとトルコへの送還

2004年7月上旬より、クルド人2家族12人が、国連による難民認定の更新及び第三国への定住、日本政府によるトルコ・クルド地域でのトルコ政府当局と協力した現地調査に抗議し、座り込みを開始した。座り込みは72日間続き、最終日には退去をめぐって家族がガソリンをかぶるなど一時騒然としたが、自主的な退去となった。その4ヶ月後の2005年1月18日に、座り込みの中心的存在だったクルド人難民の親子2名が本国のトルコへ強制送還されてしまうという事件が起こった。UNHCRが難民と認めていた親子を送還してしまった点でノン・ルフールマン原則に違反しており、最高裁において係争中であった事件を送還してしまったという点でも異例の事態であった。UNHCR駐日事務所は、この事件を重く受け止め、国際難民法上で禁止されている「ルフールマン(迫害を受ける危険性のある領域に人を送り返すこと)」の行為にあたりとニュースリリースの中で指摘した⁶⁾。

(e) テロ対策が強まる中での再度の入管法改正

2005年の第162回通常国会にて、刑法等の一部を改正する法律が採択されたことにより、改正入管法が採択された。同改正は6月22日に公布され、一部を除き7月12日より施行されている。新たに運送業者等による旅券等の確認義務、外国入国管理当局への情報提供に関する法整備を行うものであり、難民保護の観点からは多に懸念されるところである。また、法務省入国管理局は難民出身国の調査として、2004年に難民認定室及び難民認定に関わる検事1名がトルコ国籍クルド人の出身地を訪れ、自宅を同国の憲兵及び警察とともに訪問している。日弁連はこの事実を重くとらえ、最も

厳しい「勧告」という形で見解を表明した。

(f) 法改正後の難民申請者急増と保護費の枯渇

2005年の改正入管法施行後、2006年から難民申請者の数は従来の300～400人を大きく超え、2008年には1,599人と初の1,000人を突破した。この影響で審査にかかる期間は長期化せざるをえず、外務省が実施していた難民申請者への生活支援金の支給（保護費）は枯渇し、2008年12月上旬には一次支払いがストップしてしまうという事態となった。NGO 5 団体（アムネスティ日本、カトリック東京国際センター、全難連、ルーテル社団、難民支援協会）はこの事態に対応するため、外務大臣へ対して申入れを行い、予算の確実な確保を求めた。急増する難民申請者数は予想がつかないため、次年度の予算確保には困難が伴うが、平均20ヶ月を要する手続き中、難民申請者が最低限暮らしていけるための仕組み作り、具体的には就労の許可もしくは生活支援及び国民健康保険への加入の実現が急務とされている。

*1 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 18th Meeting, "Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime", EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000.

*2 参議院法務委員会議事録第3号（平成20年3月25日）。

*3 UNHCR Statistical Yearbook 2006.

*4 「広い心でもっと受け入れを」2003年6月21日付毎日新聞社説。

*5 日本国・出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に関する国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解（2004年5月19日）。

*6 2005年1月18日「UNHCR、前例のない難民の強制送還に懸念」。

Trends of Refugee Policy in Japan from the View Point of NGO

ISHIKAWA Eri

Japan Association for Refugees

key word: Refugee, Immigration Control and Refugee Recognition Act, NGO

The situation surrounding refugees in Japan have changed a lot in these 10 years. There are; 1. Increased numbers of asylum application (from 30s in the beginning of 1990's raised up to 1,599 in 2008) and countries of origins become more diverse), 2. First amendment of Immigration Control and Refugee Recognition Act in 2004, 3. Emerging of the Civil Society.

These changes has driven not only by refugees and Immigration Control Bureau of Ministry of Justice which decides their claim but also by various actors such as judiciary to review the government decision, legislature to amend the law, UNHCR to monitor the government's implementation of the refugee convention, and Civil Society including NGOs, NPOs and individuals. In this paper, these changes would be discussed from the viewpoint of NGO by introducing the actors and its activities.