



UNHCR東京事務所
首席法務官

ディエゴ・ロゼロ

日本の 難民保護

第8回

入管法改正案 について

2002年5月の瀋陽事件の後、日本の難民保護政策の改善を求める声が高まりました。それを受けて政府はこの問題に政治レベルで対処することを決定し、本年3月、「出入国管理及び難民認定法改正案」を国会に提出しました。

この改正案は、難民問題の包括的な対応ではなく、いくつかの問題のみに焦点をあてています。それでも、日本国内の難民や庇護申請者の数をこれまで制限してきた法的な障壁が、ある程度緩和されることになるでしょう。改正案は今国会で審議される予定です。

難民条約に加入以来、難民をめぐる国内の法制度の見直しは過去約20年間で初めてです。この改革は、日本の制度の今後を形づくるだけでなく、他のアジア諸国の制度にも影響を与える可能性があるため、非常に重要です。

入管法について

枠組みとなる重要な点から説明すると、日本には独立した「庇護法」が存在しません。「出入国管理及び難民認定法」の中に、難民の認定などについて定めた規定が一条あるのみです。これに対してスイスでは123条からなる、「庇護法」が存在し、難民認定手続きや、庇護申請者、行政側の権利と義務について十分に定めています。同様に、ドイツの難民認定手続きは、90条からなる「庇護手続き法」で詳細に規定されています。さらに、これらの法律は、他の国内法規や欧州全体の規定によって補足されています。これらの発達した制度と比べると、日本の法律は十分に詳細ではなく、結果として庇護制度を表面的にしかカバーしていません。

改正案の主なポイント

改正案の主なポイントは以下の通りで

す。いずれも、歴代の国連難民高等弁務官が繰り返し改善の必要性を強調してきた点です。

1. 申請期限の撤廃

難民認定を求めるための申請期限の撤廃は重要な改善です。これにより、UNHCRの執行委員会が推進している公正な庇護手続きの基準に沿うことになります。

2. 一定の条件を満たした庇護申請者に対する仮滞在許可

これにより、庇護に関する法的な障壁が一部緩和されますが、以下の条件を満たした者に限られます。日本入国後6か月以内の申請であること、迫害の恐れのある領域から直接日本に入国したこと、逃亡の恐れがないとみなされること、入国に際し旅券や査証など、虚偽の文書を利用しなかったこと、日本または他のいかなる国においても、法令に違反して一年以上の懲役もしくは禁錮またはこれらに相当する刑に処せられたことのないこと（政治犯罪は除く）、許可なく上陸し、そのために一年を超える懲役もしくは禁錮に処されていないこと。

3. 認定難民への定住者在留資格の付与

現行法のもとでは、難民認定はそれをもって自動的に在留資格を保障するものではなく、以前より様々な問題が指摘されてきました。改正案はこの点を改善します。しかし、認定難民がこの条項の適用を受けるためには、上陸後、または日本に滞在中に難民となる事由が発生後6か月以内に難民認定申請をしていること、そして、迫害を受ける恐れのある領域から直接来ていること、という2つの条件が課されていて、この点について懸念が残ります。

4. 難民には該当しないが、特別の事情がある者への代替措置による保護

改正案によって不認定者への代替措置による在留許可の法的根拠が明文化され

ますが、代替措置の付与に関する明確な基準も示されるべきでしょう。また、透明性の確保をはかる意味でも、そのような措置にいたった人道上的判断理由と根拠の開示、および許可対象者についての基本的な情報の公開についても明記が望まれます。

入管法改正案についての UNHCRの見解

改正案が可決されれば上記の改善が実現し、難民申請者が今日まで直面してきた諸々の問題もいくらか軽減されるでしょう。しかし、現状の改正案のままでは、大多数の難民申請者および難民はそこに科された条件を満たせないため、在留資格の取得から派生する利益の享受はできないでしょう。また、それらの条件が理由で真に保護を必要としている難民が退去強制手続きや拘禁の対象となるおそれもあります。これらの条件は国際的基準を逸脱していると見受けられます。また、条文上の記述には、さらなる精確さが必要だと考えられます。

難民に関する事柄の複雑性^{かんが}、日本も、他の多数の先進国と同様、難民に特化した詳細な法律を整備する時機にあるのではないのでしょうか。また、現行制度の見直しにより、一次審査の決定を再審査するための真に独立した異議審査手続きの設置も期待されます。さらには、難民申請者をレセプションセンターに受け入れることで彼らの基本的人権を保障し、同時に空港での申請を含む、難民申請者の公正な審査を受ける権利を尊重することが大切です。

また、難民保護で日本がより相応の責任を果たすためには、海外のキャンプにいる難民の受け入れも一案だと思われます。これは日本の1970年代のインドシナ難民受け入れ時の閣議了解や、米国が1980年に立法化した移民法によって難民の第三国定住枠の仕組みを整備した際の先例などが参考となるでしょう。

難民保護に必要な国内制度を整備するために活発な議論が行われるよう、期待を込めて見守っています。