

部会名 **地球社会・国際部会⑥**

政策提言名 **難民認定申請コーディネーター制度**

現状と問題点

**市民が難民コーディネーターとして難民認定審査過程に関われば、
審査はより効率的に、より公平に行われる！**

《難民の増加》

①難民認定申請数の増加

2006年には956人だった申請者が、2008年には1,599人、2009年には1,388人に。2009年ではこのうち30人が難民として認定され、501人が人道的配慮により在留を認められた。

②世界的な難民の増加

2009年は申請者数が減っているが、今後もその傾向が続くかどうかは疑わしい。まず第一に世界の多くの国々で基本的人権がないがしろにされ、民主主義的制度が実施されていない。これらの国々は潜在的な難民流出の源泉であり、今後ますます難民の数は増えていくと思われる。ここ数年、難民認定申請者の半数をビルマ（ミャンマー）出身者が占めていたが、2009年はビルマ586人、スリランカ234人、トルコ94人、パキスタン92人、インド59人となり、ますます難民認定申請者の多様化が進んでいく。これ以外にも、バングラデシュ、イランなどの難民認定申請者も存在している。また、現在は顕在化してはいないものの潜在的に大量の難民を生み出す可能性のある近隣国に、北朝鮮中国がある。

第二に交通の発達により、難民の多様化はさらに進む傾向にある。つまり、これまでほとんど日本には存在していなかったアフリカ諸国からの難民が増加しつつあるのである（昨年、アフリカ難民弁護団が結成された）。つまり、難民（難民認定申請中の者を含む）の増加は一次的な現象ではないと考えられる。日本社会は難民の存在をも考慮しつつ社会設計を行わなくてはならない段階に来ているのである（なお、今年に実施されるビルマ難民の第3回国定住計画に関してはここでは扱わない）。

《難民受け入れの現状》

一方、日本の難民の受け入れ態勢にもこれまで様々な問題が指摘されてきた。これは大きく分けると2つの側面がある。 ①難民認定制度の問題点。②難民認定後の日本定住における問題点。

このうち②に関しては「多文化ソーシャルワーク」と「日本語教育支援」の双方で対応できるものとしてここでは取り上げない。問題となるのは①である。

《難民認定制度の問題点》

現行の難民認定制度では、弁護士、難民問題の専門家、難民に関わるNGO等、様々な立場から様々な問題が提起され、また代案もなされている。特に挙げられる問題は、次のものである（後段の注記も参照）。

- ① 難民認定が非常に少ない。
- ② 申請から結果が出るまで少なくとも2年かかる、という審査の長期化。
- ③ 審査の過程が不透明。
- ④ 入国管理局収容所への収容、社会保障からの排除など難民認定申請者の人権が保護されていない。

難民審査の長期化（再申請を含む）と人道的配慮による在留許可を含む難民保護が少ない理由として、難民認定申請者と難民審査者（難民認定審査官、参与員など）との間のミスコミュニケーションが存在する。

難民認定申請者にとって、日本は2つの点で異世界である。まず、日本がその当事者にとって異国であるという点。次に、日本が完全にではないにせよ安定し、公平な社会を実現し、かなりの程度信頼できる法、政府、行政を持ち、人権と自由と民主主義を達成しているという点。

多くの難民は、非民主主義的な政府のもとに生まれ育ち、それ以外の社会を知らないため、日本政府に対しても同様の観念を抱き、その代弁者を非常に怖れる傾向にある。このため難民認定審査においても、政府を怖れるあまり言うべきことを言いわなかつたり、ごまかす形で弊害が現れている。これは難民性の究明を遅らせるばかりか、審査そのものにとっても多大な不利益となる。

また、日本の文化慣習に無理解であるため、それが審査する側の印象に悪影響を与えることもある。さらに、説明すべきことを説明しなかつたり、説明しなくとも良いことにながながと時間を費やしたりなど、というかたちでのミスコミュニケーションも起きている。

難民認定審査の現場で起きているこれらの誤解が、難民認定申請者と審査する側の相互不信を生み出し、審査の遅延と不満足な結果を生み出す要因の一つとなっている。

具体的な内容

難民認定審査の現場で起きている問題を解決し、難民認定審査を効率化・迅速化し、双方にとって満足のいく結果を生み出すための仲立ちとなる難民認定申請コーディネータ制度を設け、これまで難民認定申請支援を行ってきた市民が公的な資格で難民審査の現場に関与できるようにする。

この難民認定申請コーディネーター（略称・難民コーディネーター）の役割は従来は弁護士、NGOや支援者などが部分的に果たして来たものである。しかしながら、難民問題を扱う弁護士は数が少なく、NGOや支援者も同様である。しかも後者は審査には公的な立場でかかわることができなかった。本政策提言のねらいは、すでに述べたように難民審査そのものの効率化を目的とすると同時に、NGOや支援者をはじめとする市民が主体的に難民保護にかかわることにある。

（注記）難民認定審査が入国管理局で行われること自体に関して批判があり、入国管理局とは独立した第三者機関で公正な審査が行われるべきであるという提案がかねてからなされている。筆者もやはりこれに賛同する者であり、本政策提言を、あくまでも現行の難民認定制度の欠を埋めるものとして提出する。しかしながら、難民認定制度に関して今後いかなる根本的な前進があろうとも、難民コーディネーターという役割が重要であることには変わりはなく、むしろその先駆けとなるべきものである。

1) 難民認定申請コーディネーターの仕事

- ①難民認定申請者の難民性に関する聞き取り
- ②難民認定申請書類の作成支援（助言を含む）
- ③難民認定審査手続き支援
- ④難民認定審査への同席、助言
- ⑤難民認定申請者の生活問題に関するソーシャルワーク

2) 難民認定申請コーディネーター制度

難民認定支援を行う市民を中心となってNPOを設立し、難民コーディネーターの任命、連絡、ネットワーキング、研修の主催などの業務を行う。また申請者と難民コーディネ

ターをつなぐ窓口ともなる。

3) 難民コーディネーター

難民認定審査が行われている入国管理局のある地域を中心に、150名の常勤の難民コーディネーターを置く。1人の難民コーディネーターが20人の難民認定申請者を担当するとして3,000人のカバー（難民認定申請者は2009年で約1,400人だが、その年度以前に申請してまだ結果が出ない申請者の累積数、不認定処分後に再申請する者を考慮に入れれば、申請者の総数は3,000人に近いと考えられる）。

期待される効果等

- 1) 市民や市民団体が難民認定審査過程に関わることで、審査に効率と公平をもたらす。
- 2) 審査の迅速化・効率化により、これまで難民認定審査にかかっていた経費およびこのままであればこれから必要とされるであろう経費（長期の審査に関わる人件費など）が大幅に削減される。

必要な予算額・条件等(単位：百万円) = 500（年間）

- ① NPOの運営費（スタッフ、事務費、事務所、プログラム経費など）=約1億円
- ② 難民コーディネーターへの給与として月に22万円。 $22 \times 12 \times 150 =$ 約4億円

政策提言の責任者[所属団体・役職・氏名] [メールアドレス] takukuma@t3.rim.or.jp

BURMA CONCERN 共同代表 熊切拓 [電話番号] 080-3207-7239