

Title	UNHCRの日本における難民保護政策
Author(s)	樋口, 弘樹
Citation	国際公共政策研究. 2002, 7(1), p. 149-167
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/9837
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

UNHCR の日本における難民保護政策

The UNHCR Refugee Protection Policy in Japan

樋口 弘樹*

Hiroki HIGUCHI*

Abstract

This article examines the activities of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNCHR) in Japan, a country said to be reluctant to accept refugees from abroad. The UNHCR, a major UN organization dedicated to the protection and assistance of refugees, focuses today more on humanitarian assistance in emergency situations, and its traditional function of legal protection tends to be overlooked. However, the UNHCR, in cooperation with local civil organizations, has exercised positive influence on the formation of Japan's policy to receive refugees.

キーワード：難民認定、UNHCR、マンドレート難民、庇護申請者、市民社会

Keywords: Recognition of Refugee Status, UNHCR, Mandate Refugee, Asylum Seeker, Civil Society

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

はじめに

近年、世界各地における難民問題の深刻化に伴い、国連や各国の難民政策に対する関心が高まっている。難民の保護や支援において中心的な役割を果たしている国際機関は、国連難民高等弁務官事務所 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) である。UNHCR の任務はもともと第二次世界大戦中にナチスの迫害を逃れて国外に流出したユダヤ人や、戦後、旧ソ連・東欧諸国の共産主義体制から西側諸国へ逃れた人々を難民として保護し、受入国を探すことが中心であったが、時代とともに保護対象と任務の幅を広げ、現在では紛争地域における難民に対する人道支援を行う中心的な機関となっている。

もとより、難民の保護においては、緊急人道支援、難民受け入れと定住促進、あるいは本国への自発的帰還の支援等といった活動が重要な柱になる。しかし、近年は人道支援が UNHCR の任務の中心となり、各国政府の政策も従来の庇護中心から難民の発生国やその周辺における人道支援中心にシフトしている。これに対しては、受け入れや定住促進という UNHCR の伝統的な任務の重要性が忘れられているという指摘がされている¹⁾。日本の難民政策についても、対外人道支援が中心で、日本国内への受け入れには非常に消極的であるとの批判がされている。しかし、日本の難民受け入れ政策については、難民認定制度を検討し、その改革案や制度の運用面に関する改善策が提案されることは多くても²⁾、UNHCR 日本・韓国地域事務所が日本における難民受け入れに対して果たしている役割やその評価については、これまであまり研究対象とはされてこなかった。UNHCR は日本政府の難民受け入れ、難民申請者の処遇などについて、アドバイス、監視を行うことにより、日本政府の難民受け入れ政策に一定の影響力を及ぼしている。本稿では日本国内における難民問題の解決に取り組んでいる UNHCR の役割について、特に受け入れの側面に焦点を当てて分析してみたい。

1. UNHCR の任務

1.1 UNHCR の生立ちと任務

UNHCR の設立および活動の法的基礎になっている主な国際文書は、1950年の UNHCR 事務所規程（以下「UNHCR 規程」という）、1951年の難民の地位に関する条約（以下「難民

1) B. S. Chimni, "The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South," *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4, 1998, pp. 351-352

2) 例えば、難民問題研究フォーラム編『日本の難民認定手続き—改善への提言』現代人文社 1996年

条約」という) および1967年の難民の地位に関する議定書(以下「難民議定書」という)である。UNHCR は1950年12月14日の国連総会決議428 (V) および UNHCR 規程を定めた附属書により、国連総会の補助機関として創設された³⁾。UNHCR 規程 8 条は国連難民高等弁務官の任務として以下の9つの活動をあげている。

- ① 難民保護のための国際条約の締結および批准を促進し、その適用を監督し、かつその修正を提案すること。
- ② 政府との協定を通じて、難民の状態を改善し保護の必要な人数を減少させるための措置を実施すること。
- ③ 難民の自主的帰還あるいは庇護国での同化を促進しようとする政府および民間の努力を支援すること。
- ④ 難民の各国領域への受け入れを促進すること。
- ⑤ 難民が再定住の際、財産を移転するための許可を得ることができるよう支援すること。
- ⑥ 各国の領域内における難民の数と状態および難民に関する法令について各国政府から情報を入手すること。
- ⑦ 関係する各国政府および政府間機関と連絡をとること。
- ⑧ 難民問題を取り扱う民間機関との接触を設定すること
- ⑨ 難民の福祉に関係する民間機関の努力の調整を促進すること。

UNHCR の当初の任務は上記のような難民の法的保護(以下「国際的保護」、あるいは単に「保護」という)が中心で、紛争地域における難民に対する人道物資の支給に代表される人道支援という任務は限定的であった⁴⁾。しかし、UNHCR 規程 9 条は、高等弁務官が上記の任務以外にも、その自由裁量に委ねられる財源の範囲内で、国連総会が決定するその他の活動にも従事しなければならないことを定めている。この規程は、以後 UNHCR の保護対象および任務の拡大の根拠となった⁵⁾。

次に、UNHCR と各国政府の関係であるが、総会決議428 (V) は各国政府に対し高等弁務官の任務の遂行に対する協力を要請している。また1951年7月28日に採択された難民条約では、締約国と国連の協力として UNHCR またはこれを継承する国際連合の他の機関の任務の遂行に際し、これらの機関と協力すること、およびこれらの機関のこの条約の適用を監督する責務の遂行に際し、便宜を与える義務を課している(第35条)。これらの規程を根拠に UNHCR は日本を含む難民条約の加入国および国連の加盟国において、難民保護のための活

3) 国際社会は第二次世界大戦直後の大量難民の問題が一応落ち着いた後も、引き続き国際的な難民保護のための活動が必要であるとの認識に立ち、国連総会決議 319A (IV) (1949年12月3日)により難民高等弁務官事務所の設立を決定していた。

4) UNHCR 『研修マニュアル 入門 難民の国際的保護 (RLD1)』UNHCR 日本・韓国地域事務所 1999年(英語版は *Training Manual: An Introduction to the International Protection of Refugees (RLD 1)*, Geneva, 1992) p. 7

5) UNHCR 『世界難民白書』時事通信社 2001年 p.3 参照

動を行っている。

UNHCR と国連との関係については、UNHCR 規程は以下のように定めている。まず、高等弁務官は国連事務総長の指示に基づき総会により選出される(第13条)。そして高等弁務官は総会または経済社会理事会の政策指示に従わなければならない(第3条)。また、第4条は経済社会理事会が高等弁務官の見解を聴取した上で、国連の加盟国および非加盟国からなる難民に関する諮問委員会の設置を決定することができる旨定めており、第1条では、高等弁務官は任務の遂行にあたり、そして特に困難が生じた場合は、難民に関する諮問委員会が設立されている場合は同委員会の意見を求めなければならないとしている。UNHCR は公式の統治委員会や統治機能を持たないが、1957年に設立された高等弁務官計画執行委員会(通称: UNHCR 執行委員会(EXCOM))は高等弁務官の年間援助計画を承認し、高等弁務官の要請に基づき職権の行使についての助言を行っている⁶⁾。

UNHCR 規程と難民条約上の難民の定義は、ほぼ同様である。すなわち、「人種・宗教・国籍・もしくは特定の社会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(無国籍者の場合は常居所国)の外にいる者であって、その国籍国または常居所国の保護を受けることができない者、または保護を受けることを望まない者」を難民と定義している。ただし、難民条約では、当初の難民が欧州の白人中心であったことから、難民条約は締約国が条約の適用を欧州の難民に限定することを認めていた。また同条約は保護の対象となる難民を1951年以前に起こった事件により難民となった者に限定していた。一方、UNHCR 規程はこのような地理的、時間的制限を設けていない。

1960年から1970年代にかけてのアジア・アフリカ諸国の独立に伴い、内戦や地域紛争を逃れ他国へ移住するという新たなタイプの難民が生み出された。これらの難民は厳密な意味で難民条約や UNHCR 規程上の定義に該当する難民ではない⁷⁾。しかし、こうした難民たちにも支援の手を差し伸べるべく、UNHCR の保護対象は国連総会決議などにより、随時拡大されていった。また、任務の幅も伝統的な「国際的保護」から、人道物資の支給などの救援活動、さらには難民の帰還を促進するための地域の社会経済開発にまで拡大された。一方、難民条約については、保護対象を1951年以前に起こった事件により難民となった者に限っていた「時間的制限」を取り払った難民議定書が1967年に作成されたが⁸⁾、迫害の要件に関しては何ら変更が加えられず、UNHCR の保護対象者と各国政府が保護しなければならない条約上の難民との間に大きな乖離が生まれることになった。

6) UNHCR 『研修マニュアル』前掲、p.7

7) 内戦や地域紛争に伴う暴力から逃れてきた難民は、必ずしも人種・宗教・国籍・もしくは政治的意見を理由とする迫害のおそれを有しているとは限らない。

8) 国連総会決議2198 (XXI) (1966年12月16日) 参照

1.2. 受け入れ国政府との協力関係

UNHCR は各国の領域内にいる庇護申請者について難民性が非常に高いと判断した場合、政府に対し受け入れを要請する。そして、それが不可能な場合は第三国への再定住の可能性を探る。また、UNHCR は難民条約の締約国における同条約の履行状況を監視することを任務としており（難民条約35条、UNHCR 規程 8 条）、必要に応じて一部の国においては UNHCR が独自に庇護申請者の難民認定を行っている。UNHCR が独自に難民認定を行っている国は主に以下の 4 つのタイプに分けることができる。

- ① 難民条約または難民議定書に加入していない国
- ② 条約または議定書に加入しているが、適用に地理的制限を選択している国
- ③ 条約または議定書に加入しているが認定手続を持っていない国
- ④ 条約または議定書に加入しており且つ認定手続もあるが、手続自体に問題がある国

難民問題をめぐる UNHCR と各国政府の関係は非常に複雑である。UNHCR にとって各国政府は重要なパートナーであるが、UNHCR は各国の庇護制度を批判することもある。各国政府は、UNHCR の活動資金を提供し、各国の領土内で活動する許可を与え、また、UNHCR 執行委員会⁹⁾のメンバーになることにより UNHCR に助言を与えるが、当該国政府が難民発生の原因となっている場合や難民に適切な保護や援助の提供を怠っているような場合、UNHCR は当該国政府に対し異議申し立てを行う¹⁰⁾。

UNHCR はその活動資金を国連加盟国からの自発的な拠出金に頼っている¹¹⁾。1990年代には国連の通常予算から UNHCR へ支給された金額は UNHCR の年間総収入額の 3%程度で、また各国政府からの拠出金の大半は主要先進国から支払われている¹²⁾。もっとも、このような状況では UNHCR の政策は必然的に強力なドナー国の意向に左右されがちになるという指摘もなされている¹³⁾。

日本政府と UNHCR の関係について概観するならば、日本はインドシナ難民が大量流出した1970年代から UNHCR への支援を強化した¹⁴⁾。ベトナム難民の日本への到来は日本が1981年に難民条約へ加入するきっかけとなっただけでなく、国際協力への一環として日本が世界の難民問題に積極的にかかわる契機になったとされている。また、1991年の湾岸戦争に

9) 加盟国は57ヶ国で、執行委員会は毎年10月、ジュネーブで開催される。

10) UNHCR 『世界難民白書』、前掲、pp. 2-3

11) UNHCR 規程第20条は総会が別段の決定を行う場合を除いて、UNHCR 事務所の行政支出以外の支出は国連の予算に計上されることはないとし、高等弁務官の活動に関するその他の支出は自発的な拠出金によって賄われるものと規定している。

12) UNHCR 『世界難民白書』前掲、p. 167

13) この問題については、Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, (New York: Oxford University Press, 2001) を参照

14) UNHCR News No. 18, (2001年第3号) UNHCR 日本・韓国地域事務所 p. 6

よる大量の難民、避難民の発生により UNHCR の予算が倍増した際、日本は速やかに UNHCR への援助を倍増し、それ以来1990年代を通じ増え続ける UNHCR の予算の一割以上を一貫して拠出しており、1996年には日本の年間拠出額は1億3000万ドルに達し、アメリカに次ぐ第二の拠出国となった¹⁵⁾。

2. 日本における UNHCR の活動—庇護申請者の保護

2.1 日本における UNHCR の活動—概要

日本の難民条約加入に先立つ1979年8月、UNHCR 駐日事務所（1997年6月に日本・韓国地域事務所にて名称変更）が東京に開設され、UNHCR の日本における活動が開始された¹⁶⁾。UNHCR 日本・韓国地域事務所の活動は大きく分けて、庇護申請者の保護と広報活動の2つである。庇護申請者の保護については、日本政府への難民認定関連の支援、政府の難民認定を監督する目的で庇護申請者に対する独自の難民性判断の実施、難民性の高い庇護申請者の日本政府に対する受け入れ要請および第三国定住支援などが含まれる。また、若干であるが国内の難民支援団体（NPO）を通じて、庇護申請者への生活援助も行っている。庇護申請者への生活支援についてはここでは詳しく触れないが、UNHCR は難民支援協会 Japan Association for Refugees (JAR) や日本国際社会事業団 International Social Service Japan (ISSJ) といった NPO を通じ、日本政府に難民認定申請を行っている者に対して、緊急財政支援に加え、医療支援、住居・職業の斡旋・アドバイス、日本語教育などの支援を行っている¹⁷⁾。以下では庇護申請者の法的保護、特に日本政府の難民受け入れに UNHCR がどのような影響を及ぼしているかに焦点を絞り見ていきたい。まず、日本の難民受け入れ数の推移を概観してみると、表1のようになる。

この数字は難民条約への加入に伴う国内法の改正として、新たに制定された出入国管理及び難民認定法に基づき、難民認定制度が導入された1982年以降の難民認定数である。日本の難民認定については、認定数とともに申請数が少ないこと、未処理数が非常に多いことが特徴として指摘されよう。

認定数については、1982年から1984年にかけては比較的多いが、これは、この時期日本政府がこの難民認定制度とは別枠で受け入れていたインドシナ難民による難民認定申請があっ

15) UNHCR News No. 18, 前掲, pp. 6-7

16) 同年日本は UNHCR 執行委員会のメンバーにもなっている。

17) 庇護申請者への生活支援については外務省所管の難民事業本部がインドシナ難民に限って行っている。運用上は若干の例外もあるが、他地域からの庇護申請者に対する支援は規程上不可能となっている。

表1 難民認定申請および処理数の推移 (2001年12月31日現在)

法務省入国管理局

年 別	申 請 数	処 理 数			未 処 理 数
		認 定	不 認 定	取 下 げ	
1982年	530	67()	40	59	364
1983年	44	63()	177	23	145
1984年	62	31()	114	18	44
1985年	29	10()	28	7	28
1986年	54	3()	5	5	69
1987年	48	6()	35	11	65
1988年	47	12()	62	7	31
1989年	50	2()	23	7	49
1990年	32	2()	31	4	44
1991年	42	1()	13	5	67
1992年	68	3()	40	2	90
1993年	50	6()	33	16	85
1994年	73	1()	41	9	107
1995年	52	1(1)	32	24	102
1996年	147	1()	43	6	199
1997年	242	1()	80	27	333
1998年	133	15(1)	293	41	117
1999年	260	13(3)	177	16	171
2000年	216	22()	138	25	202
2001年	353	24(2)	316	28	187
合 計	2,532	284(7)	1,721	340	187

(注) 1995年、1998年、1999年および2001年の認定のカッコ内は、異議申出の結果認定された件数であり、外教として計上されている。

たためと考えられる¹⁸⁾。これに対し、1985年以降、1997年までの間はほとんど一桁という非常に少ない数字で、この時期は日本の難民受け入れ政策に対し、内外から厳しい批判がなされた。1998年以降は再び二桁台に乗り、以後は微増を続けている。また、2000年から法務省は、難民認定申請をした者で、難民と認定されなかったが人道的理由により在留が特別に許可された者の数字を同省のホームページ上で公表するようになった¹⁹⁾。このように難民認定

18) 日本政府は1979年、閣議決定により500名の定住枠を設定し、インドシナ難民の定住受け入れを決定した。以後順次この定住枠は拡大され、1985年には1万人に拡大された。1994年には定住枠が廃止され、その後も受け入れは続けられ1996年6月には定住者は1万人を越えた。2000年12月31日現在で、累計定住者数は10,666人となっている。(アジア福祉教育財団難民事業本部『世界の難民 日本の支援』pp.12-15 参照)

19) 法務省によると1999年が44名、2000年が32名、2001年が67名である。なお、1999年の数字については、一般には公開されていないが、2002年3月13日の UNHCR 国会議員連盟の会合において入国管理局警備課長が明らかにした。

を受けないものの、人道的な理由により在留特別許可が与えられるケースは、以前から存在している。正確な数字は把握していないが、UNHCR 日本・韓国地域事務所の資料によると、大方難民認定数と同じような傾向を示している。すなわち、1982年から1985年にかけては二桁、1986年から1997年にかけては一桁、1998年以降は再び二桁という流れである。

申請数は1995年まではきわめて低い数字で推移してきたが、近年は絶対数としては依然少ないものの、欧米諸国における抑制的な庇護政策の影響などを受け、急増している。また、それに伴い未処理数も増加傾向にあり、申請者の増加に難民認定審査が追いついていないとの指摘がなされている。

2.2 UNHCR の難民保護政策

UNHCR は日本政府の庇護政策を監督し、難民条約の誠実な履行を徹底させるという目的のため、以下の4つの活動を行っている。

① 庇護申請者のインタビューと保護を要する人に対する支援

UNHCR は自ら庇護申請者をインタビューし、当該申請者の難民性を難民条約およびUNHCR 規程に基づき判断している²⁰⁾。これにより日本における条約の履行状況をモニターしているのである。これは難民条約または難民議定書に加入している先進国では例外的であるが、その理由は、日本が先進的な難民認定手続を持っていないと考えられているからである。例えば、一次審査で不認定になった場合の異議申出の審査について独立した審査機関がないこと、難民認定において申請者に求められる立証基準があまりにも厳しいこと、裁判所が行政への監督機能を果たしていないこと、政府を監督すべき市民社会(NPO等)が未発達であること等といった点が指摘されている²¹⁾。実際日本の場合、法務省は原則として申請者側に全ての立証責任があるとしている。また裁判で法務省の判断が覆されることは非常にまれで、後述の全国難民弁護団連絡会議が把握している限りでは、過去に数件しかないようである。

UNHCR の保護対象者には、マנדート(Mandate)難民とパーソン・オブ・コンサーン Person of Concern (POC) の2つの分類がある。マנדート難民とは難民条約、難民議定書およびUNHCR 規程に基づき難民と判断された庇護申請者に、POCとは厳密な意味ではマンドート難民に該当しないが、内戦等の理由で本国に帰ることができない者に対して与えられる。UNHCR が支援を決定した者に対しては証明書(Attestation)が出されるが、マンドート難民とPOCでは支援の度合いが明らかに異なり、その結果、各国政府の対応も変わって

20) UNHCR は日本では難民認定という言葉は使わず、支援(Support)という言葉を使っている。これは、難民認定については難民条約の加入国であり独自の難民認定制度を持つ日本政府の決定を尊重する必要があるというのが理由である。

21) UNHCR 日本・韓国地域事務所 主席法務官 Diego Rosero 氏へのインタビュー(2002年1月29日 東京)

くる。UNHCR は、難民条約上あるいは UNHCR 規程上の難民であるマンドレート難民については、各国政府に対し、できる限りの支援を要請するのに対し、同じく本国へ帰還させることが危険な状況にある POC については人道的な扱いを求めるに留まっている。

UNHCR への支援を要請する者は、まず日本政府に対する難民認定申請をすることを要求される。また、UNHCR は日本政府による難民認定判断が出るまでは自身の判断を公表しない。これは、日本が難民条約および議定書の加入国である以上、庇護申請者の難民認定を行う義務は日本政府にあるという考え方に立っているからである。UNHCR は申請者をインタビューし、当該申請者について難民性が強いと判断した場合には、その旨を日本政府に伝える。それにもかかわらず政府が不認定とした場合はマンドレート難民（あるいは POC）の認定を行う。そして当該庇護申請者が自らの意に反して出身国に送還されないよう保護し、日本への受け入れ要請、または、それが不可能な場合には第三国への定住支援を行う。UNHCR がマンドレート難民であると認定すると、その申請者の処遇については日本政府も慎重になり、強制送還の可能性が極めて少なくなる一方、問題の解決が長期化する傾向がある。これは申請者にとっては精神的その他の負担になり、必ずしも好ましい結果をもたらすとは限らない。また、難民条約上の難民にあたらない POC については、日本政府に条約上の受け入れ義務がないことから、その効力は限られている。POC の認定を受けていても長期にわたる収容や強制送還をされた例は存在する。POC の保護については政府の善意に依存しているのが現状である。

② 庇護申請者の収容への対応

日本の場合、難民認定手続きと退去強制手続きとが連動していないため、在留資格を持っていない難民認定申請者については退去強制手続きが同時に開始され、収容されることもあり得る。収容には、①最初の申請中に収容されるケース。（最近はやや見られなくなっていたが、2001年10月3日、政府は突如9人のアフガニスタン難民申請者を強制収容している。）②最初の申請が不認定になった時、あるいは異議申出手続きに移った後に収容されるケース。③異議申出が却下された時に収容されるケースの3パターンがある²²⁾。UNHCR は庇護申請者は原則として収容するべきではないという立場をとっており²³⁾、難民性が高い被収容者について、収容を解くよう入国管理局に対し要請を行っている。UNHCR が個別の庇護申請者の身元保証人になることによって仮放免を申請し、認められるケースも実際に出ている。

また、2001年のアメリカにおける9.11事件の影響で入国管理局によるアフガニスタン難民認定申請者に対する収容が急増したことに對し、UNHCR 日本・韓国地域事務所は2002年2

22) 渡辺彰悟「日本の難民実務の現状—弁護士立場から」（難民問題研究フォーラム編『難民と人権—新世紀の視座』現代人文社 2001年）pp. 37-38

23) UNHCR 執行委員会「結論」No. 44. (XXXVII), 1986年

月21日、プレスリリースを発表し懸念を表明している。アフガニスタン難民認定申請者に対する収容の問題は、弁護士による支援活動、国会の委員会における国会議員の追及²⁴⁾、また、東京地方裁判所による退去強制令書執行停止判決なども加わり²⁵⁾、2002年3月以降、仮放免されるケースが出てきている。

UNHCR は個別の庇護申請者の受け入れや収容問題について日本政府と交渉を行うが、全ての申請者に対し同程度に支援を行うわけではない。人材、財政等のキャパシティの限界により、全てのケースを支援できないことから、優先順位を設定している²⁶⁾。優先順位が一番高いのは収容中の者および難民性が極めて高い（難民条約や UNHCR 規程上ほぼ間違いなく難民に該当する）者である。日本政府の難民認定申請が一次審査、二次審査とも不認定になっているケース、退去強制令書が発布されているケースも高い優先順位が与えられる。また、アフガニスタン難民のように特定のグループの優先順位を高くすることもある。また、優先順位は外部要因により変化する。NPO や弁護士からの特定の個人や集団に対する支援要請により優先順位が上がることもあるし、政府の政策・方針により影響を受けることもあり、例えば2001年の秋以降、当局による収容でアフガニスタン人に対し高い優先順位が与えられた²⁷⁾。優先順位は本国送還の可能性など危機が差し迫った申請者を優先的に支援するために設けられたものであるが、近年は UNHCR への登録数が急増し、対応の遅れが目立っている。

③ 日本政府との意見交換等

UNHCR は、ほぼ毎月、難民認定を主管している法務省入国管理局（主に難民認定室）と意見交換を行っている。その時、個別ケースについて UNHCR のポジションを伝えることもあり、難民性が高い申請者に対する難民認定や、それが不可能な場合には人道的見地から在留特別許可を与えるよう要請している。難民認定について日本政府の立場は非常にかたくなであり、難民条約は難民の認定を各国政府に委ねており、UNHCR の判断には法的拘束力はないとして、表向きは UNHCR の干渉を拒否している²⁸⁾。一方、人道的理由による在留特別許可については1980年代半ば～1990年代にかけては UNHCR の意見が聞き入れられることは殆どなかったが、1998年以降は徐々に受け入れられるようになってきている²⁹⁾。

また、ジュネーブの UNHCR 本部の国際保護局（Department of International Protection）は、ほぼ毎年一度、副局長レベルの高官を日本に派遣し、法務省等の関係当局と意見交

24) 第153回国会衆議院法務委員会議事録12号（2001年11月21日）など参照

25) 東京地方裁判所 平成14年（行ク）第2号 平成14年3月1日判決

26) 筆者がインタビューした UNHCR 日本・韓国地域事務所の主席法務官によると、東京で庇護申請者の保護を担当しているスタッフは3名で、その中で申請者の難民性判断を担当するのは2名（主席法務官と法務補佐官1人）とのことである。

27) Diego Rosero 氏へのインタビュー

28) 国会における委員会での政府委員の答弁や裁判においてなされる国側の主張である。

29) Diego Rosero 氏へのインタビュー

換を行うとともに日本の難民受け入れ政策に対する UNHCR の要望を伝えている。2001年11月にフォン・ホーフエル (Van Hovell) 国際保護局副局長が訪日した際は、アフガニスタン難民認定申請者の収容問題が社会的な問題になっていたため、東京の UNHCR 事務所において弁護士、研究者、難民支援団体関係者を交えて意見・情報交換会が実施され、難民支援関係者から UNHCR に対し、アフガニスタン難民認定申請者の状況が伝えられ、UNHCR への支援要請がなされた。

UNHCR はまた、入国管理局の職員に対して難民の保護についての研修を定期的に行っている。内容は難民の国際的保護についての一般的な説明が主であり、研修の対象も現在のところは中位の職員に限られており、入国管理局の高官や裁判所、検察に対する研修は (UNHCR としては望んでいるが) 実現していない³⁰⁾。

④ NPO・弁護士との連携

UNHCR と協力関係を結ぶ NPO の数は年々増加しており、UNHCR が実施契約を結び資金を提供している NPO は10団体ある³¹⁾。このうち日本での難民認定申請関連の支援を行っている団体は難民支援協会と法律扶助協会 Japan Legal Aid Association (JLAA) である。

難民支援協会は UNHCR への支援要請の受付窓口になっており、支援希望者の基本情報の聞き取りを行っている。2001年の1年間で難民支援協会が登録を行った数は118人であった。担当者の話によるとこの数字は UNHCR の全登録数の9割程度になるとのことである。従来難民支援協会が登録を行えたのは、首都圏に住み且つ入国管理局の施設に収容されていない者に限られていたが、2002年からは収容中の支援希望者についても UNHCR の代わりに施設を訪れ面接を行っている。同団体のスタッフによると将来は地方における支援希望者の登録も行う見込みとのことである。

法律扶助協会は1983年12月から UNHCR の委託により、難民法律扶助を行っている。この援助は日本で難民認定申請を行うことを希望する者に対し、申請に関する援助、訴訟援助 (弁護士支援など)、法律相談、通訳費援助などを行うものである。法律扶助協会の2000年度事業報告書によると同年度の実績は援助件数16件、援助総額は198万5000円 (内、UNHCR の補助金は120万円) となっている。援助件数16件の内訳は難民認定申請支援が4件、訴訟が10件、相談が2件となっている。

また、UNHCR は日本の弁護士とも協力関係を持っている。近年は司法分野にも積極的に進出しており、難民関連訴訟における特定の争点について UNHCR が意見の提出を求められることは多い。その場合 UNHCR は通常中立の立場を保ちつつ、UNHCR としてのポジションを表明する。近年は、法廷の場でポジションを表明する機会が特に増えている。これ

30) 同上

31) UNHCR News No. 19, (2001年第4号) p.8

は難民側の弁護士団の要請によるものが多い。ただし、UNHCR の見解が国側の主張と対立する場合、裁判で採用されるケースは少ない³²⁾。

このように、UNHCR と NPO、弁護士との協力関係は近年緊密化してきているが、その規模や影響力は限定的である。NPO の活動にしても、経済大国の NPO としては日本の NPO は欧米諸国と比べると活発であるとはいえないであろう³³⁾。

2.3 UNHCR の活動の効果

では、以上のような UNHCR の活動は日本政府の難民受け入れ政策にどの程度影響を及ぼしているであろうか。日本政府の難民受け入れ政策は1997年以降、若干であるが徐々に変化が現れてきている。例えば、1997年4月には難民認定審査部門の組織改革が行われている。難民調査官が増員され、その配置についても、以前は東京局のみに専従の調査官が2名置かれていただけであったが、1997年以降は東京局と大阪局に置かれるようになった。東京には難民調査官3名、難民調査官補2名、そして他の業務と兼任の難民調査官補1名が置かれ、大阪には難民調査官1名と難民調査官補1名が置かれるようになった。また審査についても従来は地方入国管理局や支局ごとに審査していたものを、以降は東京と大阪に集約し（それ以外の局は受理のみ行う）審査の効率化がはかれるようになった³⁴⁾。さらに1998年5月には難民認定申請者の急増を踏まえ、入国管理局の難民認定室と東京入国管理局の担当者の数が2倍以上に引き上げられている³⁵⁾。また、1998年8月以降、法務省は透明性の向上のため情報公開を進める見地から、個別の難民認定について認定数と認定時期に限って公表するようになった³⁶⁾。

このような改革の効果は1998年以降の受け入れ数の増加に反映されている。UNHCR 日本・韓国地域事務所の前法務官も1998年ころから難民の受け入れに関する UNHCR の意向が日本政府に受け入れられるようになってきていると筆者とのインタビューで答えている³⁷⁾。

この時期に UNHCR の影響力が増したことは確かであるが、日本政府の政策変更を全て UNHCR の活動の成果に帰することはできないであろう。政府の政策に影響を及ぼす他のアクターとして、①難民支援団体 (NPO) と弁護士、②国会議員、そして③メディアという3つのアクターの存在は無視できない。特に NPO や弁護士は日本における難民保護活動にお

32) Diego Rosero 氏へのインタビュー

33) UNHCR News No. 19, 前掲, p. 8

34) 江口敏樹「日本における難民保護」(アムネスティ・インターナショナル日本支部編『難民から見る世界と日本』現代人文社 1998年) pp. 144-147 参照。

35) 『日本経済新聞』1998年8月15日 朝刊 p. 34

36) 『日本経済新聞』1998年8月15日 朝刊 p. 34、『日本経済新聞』1998年11月13日 夕刊 p. 2

37) Diego Rosero 氏へのインタビュー

いて中心的な役割を果たしている。以下では、NPO と弁護士 の活動について、国会議員やメディアとの協力も含めて概観してみたい。

① NPO と弁護士 の活動の高まり

1990年代後半の日本における難民認定申請者の増加に対し、政府が対応を怠り、その結果、難民に対して十分な支援がなされていないという事態を踏まえ、NPO や弁護士など難民支援団体は、政府への働きかけや市民に対する啓蒙活動を強化した。日本の難民認定制度、手続きは、難民認定数の少なさに加え、難民認定申請に関する情報入手の困難さ、上陸防止施設における人権侵害³⁸⁾、難民認定申請のいわゆる「60日ルール」の問題点³⁹⁾、申請中における申請者の法的地位や生活保障の欠如⁴⁰⁾、申請者の収容、難民認定審査が異常に長期間に渡ること等といった多くの問題を抱えている。アムネスティ・インターナショナルは、こうした問題の改善を目指して、1997年3月～11月にかけて難民キャンペーンを実施し、難民認定制度の改善のための政府への働きかけ、日本における難民支援体制の強化のための弁護士会や他のNPO との連携、難民問題に対する市民の理解を促進するためのセミナーやイベントの実施等といった活動を行った。

難民認定審査が一次審査、二次審査とも不認定になった場合は、申請者には司法的救済を求める道が残されているが、訴訟を行う場合、弁護士の協力は不可欠である。アムネスティ・インターナショナル等のNPO は不認定になった申請者に対し、弁護士を斡旋する活動も行っている。1997年には、難民支援において中心的な存在であった複数の弁護士らの主導により、訴訟を優位に進めるための情報交換を目的とした、全国難民弁護団連絡会議（全難連）が結成された。結成以来、全難連はメーリングリストの立ち上げによる情報の交換に加え、難民法研究会、アムネスティ・インターナショナルや難民問題研究フォーラムといった民間団体、研究者との共催による研修会の開催、ニュースの発行、さらには日本における難民保護に関する声明などを出してきた。

こうした活動を推進して行く中で、支援者たちは、難民の保護のためには申請支援だけでなく、申請中の生活関連支援も含めた包括的な難民支援を行う組織の必要性を認識するようになり、1999年には全難連の弁護士やアムネスティ・インターナショナルの当時の職員ら

38) 空港で難民認定申請を希望する者がいても、上陸を拒否され空港に設置されている上陸防止施設に拘禁されるケースが多く、またその拘禁は民間の警備会社の職員によってなされ、拘禁の際に暴行等の人権侵害がおこっている、といった問題が指摘されている。

39) 出入国管理及び難民認定法61条の2の2は日本で難民の地位を求める者は日本に上陸後60日以内、日本に滞在中に難民となる事由が発生した場合はその事実を知った日から60日以内に申請しなければならないと定めている。日本ではこの規程が非常に厳しく運用されており、過去においては病気や交通の途絶などの理由により申請できなかった場合を除き、60日を過ぎてなされた申請については、実質的な難民審査に入らずに不認定となったり、申請の受理さえされなかったりした時期もあった。(難民問題研究フォーラム『日本の難民認定手続き』、前掲、pp. 26-28 参照)。最近では若干運用が緩やかになってきており、60日を過ぎてなされた申請でも難民認定されるケースがある。

40) 日本では在留資格のない者が難民認定申請をしても、在留資格や就労資格が与えられるわけではなく、また、生活保護のような支援が与えられるわけでもなく、申請中の生活維持が申請者にとっては切実な問題となっている。

が中心となり、日本で初の国内難民支援専門の民間組織である、難民支援協会を東京に設立した。難民支援協会は難民申請者に対する申請や生活関連支援に加え、難民保護に関して法務省や外務省、UNHCR との協力関係を構築している。

② 国会議員との協力

また、難民支援団体は社会民主党を中心とした国会議員への働きかけを強化している。支援団体の要請を受けた社会民主党を中心とした野党議員が、国会の審議（主に法務委員会）において難民の積極的な受け入れや認定制度の改善を要求している⁴¹⁾。1998年8月には、直前の第142回国会で難民認定申請の処理の遅れが指摘されたことから、難民認定について認定数と認定時期が初めて公表されるようになるなど、一定の効果も現れている⁴²⁾。

近年は特に支援者と野党議員の連携が顕著になってきている。難民受け入れ政策や、収容所における難民認定申請者の待遇について、国会の審議で野党議員を中心に追及がなされるようになってきているが、特に2001年9月11日の米国におけるテロ事件以降、アフガニスタン難民認定申請者の収容が増加したことに反発する支援者の要請を受けて社会民主党、民主党議員の厳しい追及が見られた。しかし、現在のところ、支援者と国会議員との連携については社会民主党と民主党に限られており、政府の政策への影響は限定的である。

③ メディアの役割

また、支援団体はメディアも積極的に活用している。セミナーへのメディア関係者の招待や、個別の難民認定申請者のメディアによる取材を通じて、国内の難民問題に対する市民の関心を喚起している。近年メディアが法務省の“冷たい”難民受け入れ政策を取り上げる頻度が急増している⁴³⁾。メディアによる報道は法務省の政策に批判的な論調がほとんどで、消極的な受け入れ政策、審査の不透明性、厳格すぎる認定基準、難民認定を受けた者への公的扶助の欠如などの問題点を指摘した弁護士や NPO の意見を報道している。

国会議員、支援団体、メディアという3つのアクターはお互いに協力関係にあり、またお互いを利用しあっていると考えられる。1998年4月24日の衆議院法務委員会における、ある野党議員の質問では、日本における難民認定申請者の収容に関するアムネスティ・インターナショナルの報告書や、難民保護の現状に関する新聞記事などが取り上げられている⁴⁴⁾。支援団体としては彼らの要望を政策に反映させるためには国会議員の力が必要であるし、国会議員を動かすためには、メディアを通じて世論を喚起する必要がある。国会議員は市民との

41) 例えば、142回国会衆議院法務委員会-10号(1998年4月24日)、142回国会衆議院法務委員会-11号(1998年4月28日)など。

42) 『日本経済新聞』1998年8月15日 朝刊 p.34

43) 例えば日経テレコンで、日経4紙および朝日、毎日、読売、産経の合計8紙から「日本/難民認定」というキーワードで記事を検索すると、1995年～1996年の2年間ではヒット件数が36件であるのに対し1997年～1998年の2年間では82件に増加する。なお、1999年～2000年は73件で、2001年1月1日～2002年4月30日の1年4ヶ月間では121件である。

44) 142回国会衆議院法務委員会-10号、前掲、4項

ネットワークを広げるために NPO との協力を求め、また社会民主党のような人権擁護を掲げる政党は、外国人の人権擁護の観点から人権擁護団体との連携を強化している。メディアは、国内難民に関する国民の関心を高めるだけでなく、この問題が社会的に注目を浴びてくるようになると、メディアの方から積極的に同問題に関わろうという姿勢が現われ、近年は NPO に対する取材が急増し、NPO、弁護士主催の勉強会にメディア関係者が積極的に参加するようになっている。難民政策に及ぼす NPO、国会議員、メディアの影響力や三者の影響力の相互作用、また、これらのアクターと UNHCR の関係については、さらなる分析が必要であろう。

3. UNHCR の難民性判断における意思決定過程

UNHCR は個別の庇護申請者をインタビューすることにより当該申請者の難民性を判断し、支援の有無を決定しているが、このような判断はどのようなプロセス、基準でなされているのであろうか。また意思決定を行うのは誰か、意思決定に影響を及ぼす要因は何か。以下、プロセス、認定基準、意思決定を行うアクター、意思決定に影響を及ぼす要因について見ていきたい。

3.1 プロセス

UNHCR の支援を希望する庇護申請者は、まず、UNHCR への登録を行う必要があるが、通常登録手続きは難民支援協会を通じて行うことになっている⁴⁵⁾。登録については過去においては庇護申請者に Questionnaire と呼ばれる申請書を書かせていたが、最近では担当官が面接を行い、供述を記録するという手法が取られており、このようなやり方は申請者の手元に申請書が残らないという問題点を抱えている。なお、第一回目の聞き取りについては難民支援協会の職員が代行している。

登録が済むと案件の優先順位に従ってインタビューが行われる。先に述べたように収容中の者や、難民性が非常に高い者に対し高い優先順位が与えられているが、厳密な基準は明らかにされていない。収容中の者で身体の不調を訴えるような申請者であっても、UNHCR の対応が遅れているというケースは多々見られる。

庇護申請者はインタビューに自ら難民であることを示すあらゆる種類の証拠書類や物品を持参することが求められる。そして供述内容や証拠書類が真実に基づいていない場合は、支援は拒否される。UNHCR 地域事務所は提出された証拠や供述をもとに審査をし、必要な場

45) プロセスについては UNHCR 日本・韓国地域事務所が日本国内で庇護を求める者向けに配布している“UNHCR Information Sheet”を参照。

合は本部に相談して個別の申請者について支援するかどうかの決定を下すことになっている。

支援が決定した庇護申請者については、その者が日本で難民認定申請中である場合は日本政府に対し難民と認定するよう協議するが、UNHCR の支援には優先順位があり全ての案件について政府と協議できるわけではないとしている。

3.2 認定基準

UNHCR は難民条約や UNHCR 規程に基づき難民性判断を行っているが、その具体的な認定基準については明らかにしていない。UNHCR の難民認定における問題点は、在バンコク難民支援 NPO、Jesuit Refugee Service Asia Pacific のミッシェル・アレクサンダー (Michael Alexander) によって指摘されている⁴⁶⁾。アレクサンダーによると UNHCR は難民認定を行う際、自身が従うべき明確なガイドラインを公開しておらず、地域によって慣行は異なっている、という。難民認定基準については、UNHCR は難民条約の統一的な解釈を推し進めるために「難民認定基準ハンドブック⁴⁷⁾」を作成しているし、その他にも“Determination of Refugee Status (RLD 2)”⁴⁸⁾、“Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)”⁴⁹⁾ といった研修マニュアルを作成している。こうしたガイドラインは UNHCR の職員および各国政府や難民支援に携わる NPO 向けに作成されたものであるが、一般的な原則を述べたものに過ぎない。また、UNHCR は各国政府の難民認定関連のデータについては詳細な統計を出しているが、自身の認定結果については公表していない。その他、UNHCR の慣行は地域によって異なるものの、インタビューの際に代理人の同席が認められないこと、庇護申請者は自身のファイルや調書を閲覧できないこと、不認定の場合その理由が書面で開示されないこと、また異議申出制度が確立されていないといった傾向が見られ、UNHCR のマニュアルはこうした問題について具体的に答えていないと指摘している。

このような指摘は日本のケースにおいても当てはまるであろう。インタビューにおける代理人の同席は認められていないし、UNHCR が支援をしないと決定した場合の理由も開示されていない。筆者の質問に対し UNHCR 日本・韓国地域事務所の法務補佐官は、以前は申請者一人一人を事務所に呼び出し、口頭で理由を説明していた時期もあったが、現在はそのようなことはしていないと答えている⁵⁰⁾。異議申出についても制度化されておらず、新たな証

46) 詳細は、Michael Alexander, “Refugee Status Determination Conducted by UNHCR,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11 No. 2, 1999 を参照

47) UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva 2nd ed. 1992 (日本語訳は『難民認定基準ハンドブック—難民の地位の認定の規準及び手続きに関する手引き』日本語訳第二版 財団法人法律扶助協会 2000年)

48) UNHCR, *Training Manual: Determination of Refugee Status (RLD 2)*, Geneva, 1989

49) UNHCR, *Training Manual: Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, Geneva, 1995

50) その理由については、日本は難民認定制度を持つ条約加入国であり、日本における認定に責任を持っているのはあくまで日本政府であるため、UNHCR としてはそこまではする必要はない、としている。(Amnesty International 日本における難民入門連続セミナー 第3回「難民から見た世界と日本」2002年4月20日 東京)

拠を提出しない限り認められていない。認定基準については、UNHCR の「難民認定基準ハンドブック」を、また庇護申請者が多い国の出身者については本部が作成している出身国別ガイドラインを参考にして難民性の判断を行い、判断に迷う場合は本部への相談の上、決定しているとのことである。ただし、この国別のガイドラインは外部には公表されていない。

3.3 意思決定を行うアクターおよび意思決定に影響を及ぼす要因

UNHCR による難民性判断には不透明な部分が多いが、意思決定にはどのような人物または機関が関わっているのだろうか。UNHCR 日本・韓国地域事務所の前席法務官とのインタビューの話をまとめると、次のようになる⁵¹⁾。日本で難民の保護を担当している部署は Protection Unit であり、実質的に審査に関わっているのは前席法務官と法務補佐官の2名である。意思決定は通常日本側で行われる。ただし、事態の重要性や複雑さによっては本部へ相談し、指示を仰ぐこともある。

意思決定に影響を及ぼす要因については、まず、日本政府からの影響は否定できないであろう。日本政府が不認定としたケースにおいて、UNHCR がマンデートを出すということは、暗に日本政府が誤りを犯したということを示唆するものであり、日本政府にとって快い決定ではない。強力なドナー国である日本が何らかの圧力を掛ける可能性は排除できないし、UNHCR がそれゆえにマンデートを出すことに慎重になることもあり得ないことではない。筆者がインタビューをした前席法務官もその可能性を認めている。

また、日本が条約に加入した時、UNHCR との間で「日本政府が不認定にしたケースで UNHCR がマンデート難民と認定した庇護申請者に対しては、UNHCR が再定住先を見つける」という合意がなされていた。しかし、近年、欧米諸国が難民の受け入れを制限している中、再定住先を見つけることは殆ど不可能であり、UNHCR はそうした状況を日本政府に説明し、人道的見地から在留特別許可を認めるよう要請している。これについては日本政府も一定の理解を示しているようである。

次に NPO、弁護士からの影響は如何であろうか。日本の NPO は UNHCR の政策を公然と批判したりする欧米と比べ積極性に欠けるという点は否めない。弁護士も UNHCR を裁判に利用することはあっても、UNHCR の政策に対し具体的な要求を行うレベルには達していない。もっとも協力関係を築き始めたばかりの NPO、弁護士と UNHCR の間には、お互いを公然と批判できるだけの信頼関係がまだ醸成されていないという見方もできる。

51) Diego Rosero 氏へのインタビュー

4. ま と め

UNHCR の日本における活動は、庇護申請者に対する強制送還の防止、在留許可や被收容者の解放などにおいて一定の影響を持っている。しかし、難民の保護という観点から現状では以下のような2つの問題点が指摘されよう。

第一は、UNHCR の影響力の限界である。難民条約には締約国の履行を強制する機能がないため、仮に明らかな条約違反があり庇護申請者が不利益を被ってもそれを是正する制度が確立されていない。UNHCR には締約国における条約の履行を監督する任務はあっても、強制力は備わっていない。従って、UNHCR がマンドート難民と認定した場合でも、各国政府は当該庇護申請者の受け入れを拒否することができる。また、UNHCR 執行委員会の結論も拘束力を持っておらず、例えば庇護申請者の收容についても、日本政府が執行委員会の方針を無視して收容を行うケースが多々見られる。さらに難民条約上の難民の定義と UNHCR の保護対象者の乖離は、UNHCR が支援を決めた者であっても必ずしも政府は保護を与える義務はないという状態を作り出している。このように国家の主権が重視される出入国管理行政の中に位置付けられる難民の受け入れ問題は国家の裁量の幅が極めて広いのが現状である。

しかしながら、近年に入り、日本における難民問題への関心の高まりとともに、国会議員の関心も高まってきている。2001年2月7日には、森喜朗首相（当時）の提唱により、難民問題への寄与と UNHCR の活動に対する支援のために「UNHCR 国会議員連盟」が発足し、現在は超党派の議員約190名で構成されている⁵²⁾。そして最初の議連の活動として、緒方貞子国連難民高等弁務官（当時）が2000年12月の退任時に呼びかけて設立された「難民教育基金」への支援を決定している⁵³⁾。設立からあまり時がたっていない議連であり、まだ目に見える成果は出ていないが、難民の受け入れについても勉強会を開くなど、この問題の理解に努めている。事務局長の逢沢一郎衆議院議員も、国内における難民問題はさらなる勉強と国民への PR が必要であると述べている⁵⁴⁾。今後、UNHCR と UNHCR 国会議員連盟の協力関係が強化されるなら、UNHCR は議連を通して政府の難民受け入れ政策に対し、より大きな影響力を行使できるようになるであろう。

第二は、UNHCR の難民性判断や優先順位の設定基準における不透明性である。UNHCR は予算の大部分を各国からの自発的な拠出金に依存しているため、強力なドナー国に対して強い態度はとりにくいのだという批判を避け、UNHCR の活動が正当に評価されるために

52) UNHCR News No. 17, (2001年第2号), p. 6, No. 20, (2002年第1号), p. 9

53) UNHCR News No. 17, 前掲, p. 6

54) UNHCR News No. 20, 前掲, p. 9

は、自身の政策の透明性を向上させることが重要である。優先順位の基準を明確化すること、認定基準を明らかにするため、不認定の場合その理由を開示すること、インタビューにおいて代理人の立会いを認めること、異議申出を制度化すること、UNHCR の支援者に関する統計を公表すること、といった点は最低限保障されるべきであろう。

日本における難民受け入れ政策は政府、UNHCR、NPO、弁護士の対立、協力関係によっても影響をうけている。NPO や弁護士はキャパシティの問題はあるが、日本政府や UNHCR の政策に影響を与えうる存在であり、こうした団体が難民政策における透明性の向上のために UNHCR に強く主張していく必要がある。また、国会議員やメディアの力をどのように使っていくかも今後の課題である。難民問題は票になりにくいため、従来、政治家の関心は低かった。社会民主党、民主党が日本の難民認定について関心を持っており、NPO、法曹界との協力関係はできつつあるが、与党までこの動きは広がっていない。今後は与党議員も巻き込んで運動を広げていくことができるか、そのためにメディアをどのように使うかが、ますます大きな課題になっている。2002年5月8日、5人の北朝鮮亡命希望者が中国瀋陽の総領事館に駆け込もうとして中国の武装警官に連行された事件をきっかけに、自由民主党を含む与党の中でも庇護政策に対する関心が高まっている⁵⁵⁾。こうした動きを UNHCR や支援者側がうまく取り込んでいけば、今後、難民受け入れ政策のさらなる改善へと繋がる可能性はあるであろう。

55) 法務省は2002年5月23日、出入国管理政策懇談会(法相の私的懇談会)に難民認定制度の見直し検討などを行う「難民部会」を新設する方針を固めたとの報道がされている。(『朝日新聞』2002年5月24日 朝刊 p.3)