

法務省の難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しに対する声明

2018年 1月 15日
特定非営利活動法人名古屋難民支援室

名古屋難民支援室は、2018年1月12日に法務省より発表された「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」について、「真の難民」の保護を著しく害するものであると考えています。今回の運用の見直しでは、初回申請について、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者について在留を制限するとともに、難民認定申請時点の在留資格や申請回数によって、在留や就労の制限を行うとされています。

しかし、下記のとおり、そもそも、難民条約上の迫害事由に明らかに該当するか否かの判断、特に「特定の社会的集団」に該当するか否かの判断は、非国家迫害主体論とも関連し、その判断過程は複雑なものがあり、又、在留資格や申請回数は難民性とは無関係であって、今般の新たな運用により「真の難民」までもが在留・就労制限の対象とされてしまう危険性が大きいにあります。

記

1. 初回申請における難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者についての在留制限

今般の更なる運用の見直しの趣旨は、濫用・誤用的な難民認定を抑制することにあるとされ、その為、先ず第1に、初回申請であっても、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てる申請者には、在留を許可しないとしています。

しかし、今般の見直しに関する趣旨説明の中で、法務省が、一次申請で不認定とされている多数事案として挙げる知人近隣住民のトラブル、マフィア等とのトラブル事案も、その申請の背景に民族、宗教、政治に係る事情が隠されている場合があるばかりでなく、UNHCRが公にしているガイドラインは、マフィアが絡む迫害事案について、国家の保護が期待出来ないような場合、非国家迫害主体による迫害として、特定の社会的集団の一場合として難民条約上の迫害事由に当たる場合があることを示唆しています。更に又、同じく「特定の社会的集団」に当たる場合、近時、条約加盟国において共通に論じられているジェンダー、宗教上の宗派間の争い等に係る迫害は、迫害事由が、個人間の争いとも見えても条約難民に該当する場合もあり得るところです。

このように申立事由の形式的な判断には、危険が伴う場合も多い中で、今般の新たな運用には、従来の典型的な事例を想定した形式的な選別、切捨ての危惧を感じざるを得ません。特に「迫害事由の明白性」により初回申請者から在留資格を奪う扱いは、十分な主張・立証活動の機会を奪うことに帰結する厳しい収容処分に結びつくものであり、深刻な問題があるというべきです。

本来の誤用・濫用事例の本質的な問題は、難民制度を悪用する悪質なブローカーの取締、外交関係を通じた相手国への啓蒙・広報活動等を総合して解決すべき問題であると思料します。

2. 再申請者に対する在留制限

これまでは2回目以降の難民認定申請であっても、申請内容によっては在留資格が与えられていましたが、今回の運用の見直しで再申請者は基本的に在留資格が与えられないことになりました¹。そもそも日本は、統計上も世界と比べて難民認定率が極端に低く、また難民支援の現場から見ても難民と認定されるべき人が不認定となるケースが多々あります。

現に不認定処分の効力を争った訴訟において、不認定処分が取り消され、無効とされた事例も少

¹ A, B, C, D 案件の分類のうち A 案件は「難民条約上の難民である可能性が高い案件、又は、本国が内戦状況にあることにより人道上の配慮を要する案件」とされ、A 案件は在留制限の対象外とされているところ、A 案件該当者は、参議院議員糸数慶子議員提出「我が国の難民認定申請及び迅速処理手続に関する質問主意書」に対する2016年12月22日回答によれば、2016年4月～同年8月末までに2人のみであり、ほぼ該当者無しに等しく、再申請者には基本的に在留資格が与えられないと言える。

なくありません。そのような状況にも関わらず、不認定となり、止む無く再申請を行った難民の在留資格を奪い収容を行うことは、難民条約加盟国が負うべき難民の保護の義務を怠っていると看做されるを得ません。自身が難民ではないと自覚している人が、在留や就労の延長を目的とした難民認定申請と再申請が行われていることは問題であり、対策を講じる必要はありますが、それは難民認定されるべき人を適正な手続きを経て認定しているという難民条約加盟国として当然の義務が果たされることが前提です。現在の難民認定基準のままで、不認定となった人に対して在留制限を課すことは「真の難民」に対する深刻な問題となります。

3. 技能実習や留学の在留資格保持者が在留活動を行わなくなった後の就労制限

これまでは在留資格のある申請者は一定期間経過後に就労可能な在留資格が与えられていました。しかし、今回の運用の見直しで、技能実習先から失踪した技能実習生など、在留活動を行わなくなった後に難民認定申請した申請者には就労制限がかけられることになりました。難民認定申請者からすれば、日本には難民申請を目的としたビザは存在しないため、祖国での差し迫った迫害から逃れるためには、とにかく身の安全を確保出来るビザ、或いは、その時一番早く取ることのできたビザで国外へ脱出するしかありません。それが技能実習や留学ということも十分にあり得る事です。

また、入国後直後に難民認定申請しない理由として、空港等での到着時に庇護を求める一時庇護上陸許可の2016年の許可数は110人の申請者のうち1人であった²こと、加えて日本の難民認定率が1%未満であることから、「真の難民」にとって難民認定申請をすることは、最後の選択肢となり、他の滞在資格がある場合には難民申請しない現実があります。さらに、技能実習は、その制度的な問題（来日費用の負担や劣悪な労働環境）により、実習先からの失踪が相次いでいることは広く報道されています。昨年11月に実習制度の適正化法が施行されましたが、罰則規定などの効果は現時点では不明です。難民が技能実習生として来日して、労働環境に耐えられず失踪し、難民認定申請を行うことも十分に考えられます。技能実習先からの失踪者に一律的に就労の制限を課すことは、「真の難民」の権利をも脅かします。

4. 運用による在留資格や就労許可の変更

現在、世界情勢の変化や日本と他国の外交関係の進展などにより日本への難民認定申請者が急増しています。そのような状況で、円滑に行政手続を行うための運用の変更の必要性は認めますが、申請者の在留資格の付与や剥奪、生活手段である就労の許可や不許可といった重大な事項を、法的拘束力のない「運用」で決定してしまうことは問題です。「難民認定の再申請者には基本的に在留資格を与えない」などという「法律」が、難民条約加盟国で制定されるとは到底考えられません。「運用」であればこそ、このようなことが許されているのではないのでしょうか。難民認定申請者の権利は、「運用」ではなく難民条約と矛盾のない「法律」で定められるべきです。

以上の観点から、名古屋難民支援室は難民認定制度の運用の見直しについて、強い懸念を表明し、早急に再考すべきであると思料します。

以上

²参議院議員石橋通宏議員提出「難民認定状況に関する質問主意書」に対する2017年6月27日回答より。