

毎日フォーラム・ファイル

難民認定制度 就労目的の申請抑止へ運用変更

2018年3月9日



就労目的の難民申請が増える中、申請者全体の7割を受け付けている東京入国管理局＝法務省提供

審査期間を短縮し迅速・効率化目指す

就労目的の難民申請が急増している。理由は「難民申請すれば就労資格が得られる」との誤解が広がったためと見られている。法務省は就労を目的とする偽装申請の抑制へ、1月から難民認定制度の運用を見直した。

「難民申請＝就労」。この誤ったメッセージとなったのが申請6カ月後から一律に就労可能な在留資格を与えた2010年3月の運用変更だった。これは審査が長期に及ぶため、申請者の生活安定を図るための措置だった。実際、昨

年の1次審査の平均は9.6カ月。認定されず不服を申し立てると、更に平均で23.4カ月かかるが、この間、就労できるため「難民申請すれば、就労ビザがもらえる」と誤解され、想定外の申請者を呼び込んでしまったわけだ。

当然、全員が就労目的ではないが、申請者数の推移を見れば、誤ったメッセージだったことは明白だ。10年の1202人から11年は1865人に増加。14年は5000人、16年には1万901人と1万人を突破。昨年は前年比8割超の1万9628人に上っている。

昨年の国籍別申請者数のトップはフィリピンで4895人、以下、ベトナム3116人、スリランカ2226人、インドネシア2038人、ネパール1450人と続く。国籍は82カ国に及ぶが、上位5カ国で全体の7割を占めることから大半が難民発生国の申請者でないと分かる。

加えて日本の難民認定制度は再申請に制限が無い。海外を見れば、オーストラリアは原則認めず、欧米主要国も制限規定を持つ。日本では何度でも申請を繰り返せるので難民申請者の立場を確保し働き続け、母国に送金する者も少なくない。まさに不法滞在の抜け穴という見方もできる。何より問題なのは偽装申請者の審査に時間を費やし、真の難民の審査が遅れ救済を妨げる恐れがあることだ。

このため、新たな運用では書面審査で2カ月以内に「難民の可能性が高い」「明らかに該当しない」「同じ理由による再申請」「その他」の四つに振り分け、難民の可能性が高い者には直ちに就労資格を与える。ただ、難民条約では人種や宗教、国籍などを理由に迫害を受ける恐れがある人たちを難民としており、日本の審査もこの規定に基づいて認定している。従って本人への十分なインタビューや出身国の情勢などさまざまな調査を継続的に行う必要があり、2カ月以内での振り分けが最終決定となるものではない。

一方、昨年1～9月の1次審査で不認定となった申請者の申し出内容を見ると、半数近い43.7%が「知人、近隣住民らとのトラブル」で、この内の約7割のトラブル理由が「借金」だった。「明らかに該当しない」とは、このような借金逃れのための申請などとなる。また「同じ理由による再申請」は一度不認定になった理由を改めて認める必要はないため、この二つに振り分けられると、就労を認めず、入管施設に収容して退去手続きを取る。「その他」は近年増加する「技能実習」「留学」の在留資格を持ちながら、職場から逃げ出したり、学校を退学したりして難民申請する者を含む。彼らにも就労を認めず、出国準備を促していく。今回の運用見直しがどの程度効果を生むのか、まだ分からないが「運用後1カ月を見ると、就労目的の申請は減っている」（難民認定室）という。

他方で日本の難民認定率は海外と比べ低いと言われる。昨年の申請者のうち審査処理されたのは1万1361人。内訳は不認定9730人、申請取り下げ1612人、認定20人。処理数に占める認定者数の割合は0.2%に満たないが、そもそも難民発生国からの申請者が圧倒的に少ない実情では海外と単純に比較できない。ただ、シリア紛争が起きた11年から昨年までシリア人申請者は81人いるが、申請取り下げの6人と審査中の5人、正規在留資格を持っていた2人を除く68人のうち12人は反政府活動家で帰国すれば命の保証がないとして難民認定。56人はそこまでの危険はないものの人道上の配慮から在留資格を与えており、全員の在留を認めている。

また、難民認定制度とは別に「第三国定住」を10年度から始めている。第三国定住とは、難民キャンプなどで保護された難民を当初保護を求めた国から受け入れに合意した別の国へ移すもので、日本はこれまでタイ、マレーシアとの合意に基づきミャンマー難民約40家族、約150人を受け入れ、定住を進めている。第三国定住は国際社会が負担を分担する対策として国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が推奨し、日本の取り組みは高く評価されている。

こうした実態があっても、今回の運用見直しの報道では「就労目的の申請を減らすことが真の難民の保護につながるわけではない」などとする弁護士の意見が紹介されていた。難民と移民を混同した意見だが、こうした誤解は日本に根強い。就労目的の申請者を難民認定する国はどこにもなく、そうした申請者を減らすことと難民保護は矛盾しない。就労目的の外国人の受け入れは移民政策の問題で全く別の政策課題だ。

社会福祉法人「さぽうと21」理事長で難民に詳しい吹浦忠正氏は「最近医療を受けたという申請者もあり、十分な審査は必要だ。ただ人手不足が深刻で経済界のニーズが高いから就労目的が増えてきた面もある。外国人労働者の受け入れは日本人がどういう社会を望むかを考える必要がある」と話す。UNHCRのダーク・ヘベカー駐日代表は「今回の見直しは驚くことはなかったが、就労目的が多いのは日本で働くための制度がないからで、日本で働けるための移民制度を議論する時機にきているかもしれない」と述べる。

日本の制度に課題がないわけではない。ヘベカー氏は「先進諸国には難民に特化した法律を含む包括的な制度があるが、日本にはない。これは大量の難民を受け入れるためではなく、審査を効率化させるためのものだ」とし、例えば入国管理と難民審査を行う組織の分離などを提案する。入国管理は不法入国を阻止する目で外国人を見るが、難民審査は迫害から逃れてきた人を「人権の目」で見て保護を与える全く異なる業務と言えるからだ。「専任組織ならばプロ意識も生まれる」とヘベカー氏は指摘する。