

法務省発表「平成 28 年における難民認定数等について」を受けてのコメント

～制度の歪みのコストを難民に負わせてはならない～

全国難民弁護団連絡会議 2017 年 3 月 30 日

法務省入国管理局の発表によれば、2016 年、年間の難民申請者数が初めて 1 万人を超えた。その一方で、難民認定者数は、一次と異議を合わせて前年と同程度の 28 人とどまっている。異議での難民認定者数は、難民審査参与員の制度を導入した 2005 年以降で最低値の 2 人であった。近年、日本に保護を求めてきた難民がますます保護されがたい制度になっていることが危惧される。

1 難民認定

一次手続での難民認定率(難民認定数÷(難民認定数+不認定数)の百分率)が 2016 年は約 0.3 パーセントとなり、6 年連続で 1 パーセントを下回った。異義審では、難民認定が 2 人となり、難民審査参与員制度の導入以降の最低値を更新した。

難民認定者の出身国別で見ると、アフガニスタン 7 人(3 件)、エチオピア 4 人、エリトリア 3 人、バングラデシュ 2 人のほか、ウガンダ、スーダン、コンゴ民主共和国など含まれ、アフリカ諸国出身者の難民認定が初めて 10 人に達した。難民申請者が多い出身国上位 10 カ国では、当会で確認できる限りにおいて、難民認定は 2 人だけであった。特にネパールは、7 月と 9 月にそれぞれ 1 件ずつ難民不認定取消訴訟の高裁判決で難民側の勝訴が確定したものの、これらの案件について難民認定を受けたとの報告はまだされていない。トルコ出身者は、本邦で難民認定制度の運用が開始された 1982 年から難民認定ゼロが続いている。

異義審(2016 年 4 月以降は難民審査請求手続と併行)での難民認定は、難民審査参与員制度が導入された 2005 年以降での最低値を更新して 2 人のみとなり、難民認定率は 0.1%を下回った。平成 28 年度予算では難民審査参与員の直接費用(手当及び旅費)のみで約 9400 万円¹が計上されているが、1 人当りの難民認定に 5 千万円近くが使われているともいえる。

(コメント) 現状からは、難民審査機関である法務省入国管理局が「不認定機関」であるとの批判は免れない。難民の保護は、制度のいわゆる「濫用」・「誤用」などを制限することを目的としてはならない。難民審査参与員を含め、難民審査機関においては、制限ではなく「保護」を前提としたマインドセットに変えていく仕組みづくりが引き続き求められる。

2 審査手続の長期化

2016 年に難民認定を受けた 28 人を四半期別で見ると、1 月～3 月に 1 人、4 月～6 月に 3 人、7 月～9 月に 2 人、10 月～12 月に 22 人が決定を受けており、前年と同様に年末に難民認定が集中した。さらに、当会の把握では、少なくとも 13 人(42 パーセント)が、2017 年になってからの認定告知であり、難民認定の決定から告知までに 2 ヶ月以上かかっていた案件も報告された。

¹ 難民審査参与員手当が 7,949.1 万円、難民審査参与員派遣旅費 1406.5 万円。このほか翻訳・通訳経費や事務局経費がかかっている。

(コメント) 難民認定案件の方が不認定案件よりも審査が長期化する傾向にあるが、早期の保護実現のために認定案件こそ手続きの迅速化がはからなければならない。少なくとも決定から告知までの期間は出来るだけ短縮されることが求められる。難民認定案件について、直接主義による難民認定がなされる制度改正が求められる。

3 複数回申請での難民認定の減少

2016年は複数回申請での難民認定が1人しか確認されていない。2005年から2014年までは難民認定者の約10パーセントが複数回申請での認定であったが、2015年は難民認定者27人中でゼロになるなど、近時では複数回認定者の難民認定が激減している。

(コメント) 一部の案件について、再申請が難民認定セーフティネットになっていた。新たな迅速処理の枠組みでは、これまでに再申請により救われていた者が救われなくなるおそれがある。再申請案件について、少なくとも難民審査の十分なクオリティが確保されるまでは、再申請案件だからということで排除せず、認められるべきものは認めていく運用が求められる。

4 真の難民の保護と現実社会の必要に対応した出入国管理の必要性

世界的な潮流に外れることなく日本においても移民と難民の混在傾向が強まっている。日本への入国者数は、東日本大震災のあった2011年に一端落ち込んでから現在まで3倍以上に増加しているが、その中でも、事実上単純労働力の受け皿となっている「留学生」や「技能実習生」が急増したほか、「人文知識・国際業務・技術」の在留資格を持つ入国者の増加が顕著である。同期間において、難民申請者数の多い上位10カ国の出身国のうち、インドネシア、ネパール、フィリピン、ベトナム、カンボジアについて、上記在留資格の者の入国が急激に増加した。2015年9月の運用改正で難民認定制度のプルファクターを取り除く試みがされているが、2016年も難民申請者数は増加を続けた。同改正で一次手続での案件の振分け運用が開始されたが、2016年4月から8月までに振分けた案件は、A案件²2件、B案件³1,526件、C案件⁴292件、D案件⁵2,951件となった。

(コメント) 当局は2010年の在留資格を持った難民申請者への就労許可の緩和が呼び水となって難民申請者数が急増していると分析し、難民認定制度が濫用や悪用されているなどと指摘することがあるが、単純労働力を必要とする日本社会と出入国政策の歪みが、難民認定制度の負担となっている。難民認定手続の運用改正では、要保護の可能性の高いA案件には2人しか振り分けされておらず、真の難民が利益を受けていない。更なる締付け強化での対応は、政策目的を達成しないばかりか、守られるべき難民にも負担を増大させるおそれがある。制度の透明性やクオリティの向上によって制度への信頼性を強めること、また、同時に、現実社会の必要に対応した出入国政策とその運用が求められる。

² 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

³ 難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張している案件

⁴ 再申請である場合に、正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返している案件

⁵ 上記以外の案件