

報道関係者の皆様

難民申請の「偽装」報道に関する論点整理

2015年3月3日

全国難民弁護団連絡会議

全国難民弁護団連絡会議（代表世話人 弁護士 渡邊彰悟）は、国際保護を受けるべき難民が適切に難民として保護されるために、難民法の適切な解釈、難民認定における適正手続の確保、更には包括的な難民保護制度づくりのために活動していますが、昨今の難民認定申請の「偽装」や「濫用」に関する読売新聞社等の報道について懸念を持っています。

報道の内容は、難民申請手続へのブローカーの関与の問題や技能実習制度の問題等を指摘されているものの、わが国の難民保護体制の現状を考慮すると、難民認定率がほぼゼロで機能不全ともいえる現行の難民認定制度を、更に歪める方向に誘導するおそれもあります。

以下、報道に関連して全難連が懸念する問題点をまとめました。

1 難民認定制度の問題の包括的な視点

2015年2月にネパール出身難民申請者およびミャンマー出身難民申請者の申請「偽装」を手助けするブローカーについての報道が各紙で相次いでなされ、また、読売新聞紙面において2月11日から15日まで「難民偽装」と題する連載がされ、難民申請手続を悪用するブローカーの問題や技能実習制度が本来の国際貢献という目的とは違う安価な労働力の確保という手段として使われていることなど、実習制度の濫用と難民申請の偽装の関係について指摘され、更に同月22日の社説において悪用を防ぐ制度見直しの必要性について論じられています。

確かに、「偽装」や「濫用」を仲介して不当に利益を得るブローカーの存在は、真の難民の迅速かつ適正な保護という観点からも、これを阻害する問題です。しかしながら、日本における難民保護の実態は、1982年の難民条約施行の当初から「難民鎖国」と批判され続け、特に2013年の難民認定者が僅か6人（うち1人は難民勝訴後の認定）という諸外国と比較しても極めて低水準であり、難民として保護されるべき者が適切に保護されていないことが客観的に明らかです（別紙参照）。

かかる状況の下で、難民申請者への就労許可の緩和とそれによる「悪用」の増加のみにフォーカスして報道することは、問題を一面的に捉える結果となるだけでなく、あたかも不認定となった難民申請者全てが「偽装」と思われる誤解が生じかねません。連載では、ネパール出身の難民申請者についてフォーカスが当てられています。これまで、ネパール内戦期を含め、ネパール出身者の難民認定数がゼロ

であることは、ネパール出身者が「濫用」者であることに起因する問題ではなく、日本の難民認定制度や認定基準に問題があることの証左でもあります。今回のような報道の方向性の結果として、真の難民が、ますます難民認定され難くなったり、難民申請をすること自体を躊躇するようになっていたりするおそれがあります。

真の難民を保護する国の責務は条約に羈束されたものであって、政策的な判断ではありません。その難民認定の基本のところについて言及せず、国の政策に寄り添い一面のみを取り上げる報道の姿勢は、偏頗といわざるを得ません。

2 「偽装」や「濫用」という言葉が一人歩きしていること

また、「偽装」や「濫用」を仲介して不当に利益を得るブローカーの取締りとある者の難民申請が「濫用」または「偽装」であるかどうかは、難民の判断の際に慎重な識別が必要であり、それ自体として安易な認定をするべきことではありません。

何をもって明らかに根拠のない申請とするかの判断には、明確な基準がなければなりません。難民該当性の要件として、①迫害を受けるおそれ、②十分に理由のある恐怖、③条約上の理由の一つ以上に該当していること、④国家保護を受けられないこと等があります。法務省入国管理局による不認定案件の主張の類型化によると、「単なる私人間の争い（私人による迫害）」、「対立政党（の構成員）による迫害」、「マオイスト（共産党毛沢東派）による迫害」などとされていますが、これらを「明らかに根拠のない申請」とすることは間違っています。これらについても、難民性の判断において、非国家主体に関する難民性の判断を要する等、難民該当性の判断のためには個別の十分な審査が必要になります。

この難民の審査は、難民該当性の法的な要件を満たしているか否かを判断する当てはめ行為であり、難民法や適正手続に関する専門的な知見を要します。ほとんどの法律知識を持たない難民申請者は、自分が厳密に難民であるか、または難民とは何なのかを知らない場合すらみられます。

さらに、たとえその者に難民該当性がある場合であっても、問題となっている事象が申請者にとってあまりに日常的過ぎるために本人が気づいていない場合や、本国での迫害を理由として貧困においやられている場合などがあり、結果として、日本にどうして来たのかと問われれば、「働きにきた」という回答になることもあり得ます。例えば、ミャンマーのアラカン州北部出身ロヒンギャ族は、日常的な強制労働により生計を立てる機会を奪われて極度貧困に置かれている場合がありますが、日本に来た理由を問われれば「働くため」と答える者もいます。ネパールの例でいえば、マオイストからの強要や脅迫が日常的過ぎるために敢えてそれに言及しようと思わず、同じく、日本に来た理由を問われれば「働くため」とのみ答える場合もありえます。

また、たとえ申請者が難民に関する主張をしない場合でさえ、拷問等禁止条約や強制失踪条約によるノンルフールマンの権利は入管法が規定するところであり、無国籍者や人身売買、児童の最善の利益などの国際人権条約上の権利への侵害に対す

る保護も、難民認定手続きにおいて考慮されることが法律上も予定されているところではあります。実際、そのような者が入管に相談に行き、難民申請をするようにとアドバイスされたとの報告もあります。

このように、何をもって「偽装」申請や「濫用」者と見なすかについては十分な注意を要するという事です。

3 難民申請者への就労制限について

現在の運用では、正規滞在（一時庇護上陸許可、短期滞在、研修、留学など）中に難民認定申請をした者は、在留資格を難民申請手続き中の「特定活動」（6ヶ月）に変更することができ、6ヶ月後に就労ができる特定活動になります。正規滞在中である難民申請者の「特定活動」への変更は2005年5月以降から可能となっており、在留期間が1ヶ月ないし3ヶ月とされる一方、生計手段等に関する審査を経て6ヶ月を経過後に就労可能な「特定活動」への変更申請をすることができました。2010年3月に制度が改正され、就労許可の条件が申請から6ヶ月を経過していることに簡略化されたほか、在留期間が6ヶ月となり、また、再申請については初回申請時を基準点とする運用になっています。（別紙参照）

一方で、非正規滞在中の難民申請者の場合は、収容されない場合は、仮滞在または仮放免という状態になり、就労はできません。国が支給する難民申請者への生活保障についても、予算的な制約から、事実上、1か月当たり300人程度しかアクセスできません。

他方、米国においては、連邦政府規則により、難民申請者は、難民申請後180日を経過した後に就労許可を取得することができるとされています。カナダの場合は、正規か非正規かに関わらず生活困窮者は生活保障を受け取ることができるほか、申請中でも労働許可を取得して就労が可能となります。イギリスの場合は、生活困窮者は生活保障を受け取ることができるほか、1年間一次審査の結果が出ない場合に就労許可を申請することができます。ニュージーランドでは、難民申請者の1世帯に1人に対し就労許可が付与されます。隣国の韓国においては、正規か非正規かに関わりなく、難民申請者は、難民申請者が入居可能なレセプションセンターが設置されており、申請から6ヶ月を経過後に就労許可の申請をすることができるようになっています。

このように、難民申請者への就労許可は必ずしも日本が寛大であるわけではありません。そもそも難民申請者について、非正規の形態で入国せざるを得ない難民も多くいるため、正規滞在中か非正規滞在中かで区別することは合理的ではありません。

ところで、2013年10月10日のソウル地裁の判決は、以下のように判示しています。

「実際には、真の難民ではないにも関わらず在留期間を延長するために難民認定申請手続きを濫用している者が相当数いることは真実である。この問題の主

要な理由の一つに行政的な遅延の状況がある。この遅延が真の難民により引き起こされているものではないことを踏まえると、この長期待機期間の問題により、難民認定申請者に不利益が与えられるべきではない。濫用的な難民申請の問題は、難民調査官の数を増員することで大幅に審査時間を短縮すること、および、制度濫用を抑制するその他の制度的措置を確立することで取り組むべきである。全ての申請者を認定されるまで難民ではないと仮定し、生活支援又は就労許可を与えないことは、真の難民を保護する義務に従っていないとみなされるおそれがある。」

日本においては、一次手続の審査期間は平均 6、7 ヶ月ですがほとんど認定されず、異議手続においては審尋までに 2～3 年かかり、さらに審尋から決定までに 1 年近くかかる現状となっています。人員や予算を増やして適正手続を確保しつつ、難民が難民として迅速に認定されるようになれば、難民認定制度を悪用しようとする者がいるとしても、そのような者にとってこの制度は魅力的なものではなくなるはずです。

4 技能実習生の難民該当性について

報道においては、本国が承認して来日したはずの実習生が難民だと主張し、「結果的に技能実習が入国手段に使われる異常事態が続いている」と述べられています。

しかし、難民が、迫害を受けるおそれのある国から出国するための手段として、比較的に入手し易い在留資格を取得して来ることは特段不合理なことではありません。実際に、逃げるための手段として、日本で国際大会や国際会議があるときにはジャーナリスト用のビザが発給され易くなるため、それを利用せざるを得ない難民もいます。近年では、「技能実習生」のビザが取得し易くなっていることから、それを手段として逃げてくる難民がいても異常なことではありません。全難連が把握している限りでも、これまでジャーナリストや技能実習生として来日して、難民認定や人道配慮による在留を認められた者が少なからずおります。また、庇護国の選択が可能である場合、避難後の生活維持を考慮することは合理的です。そもそも経済移民と難民は互いに排他的なものではなく、両立しうるものです。迫害のおそれからの逃亡後の生活を考えて避難国を選ぶことも不合理とは言えないことも念頭に置くべきです。

以上

<連絡先>

全国難民弁護団連絡会議事務局

〒160-0004 東京都新宿区四谷 1-18-6 四谷プラザビル 4 階

いずみ橋法律事務所内

電話：03-5312-4826 Fax：03-5312-4543

Email: jlnt@izumibashi-law.net

先進工業国における難民認定数等-2013年

UNHCR拠出金上位14カ国+韓国

国名	UNHCR拠出金(2013)		手続 段階	単位	未処理 (年始)	申請	処理					未処理 (年末)	比率 ⁽²⁾	
	金額 (百万ドル)	順位					条約 難民	補完的 保護	不認定	その他 ⁽³⁾	合計		難民認定 率(%)	保護率(%)
米国	1,042	1	IN ⁽¹⁾ EO ⁽¹⁾	件 人	19,063	45,374	11,535	0	731	15,657	27,923	38,892	94.0	94.0
					0	22,869	9,636	0	8,898	19,021	37,555	45,451	52.0	52.0
日本	253	2	一次 異議	人 人	1,217	3,260	3	43	2,455	140	2,641	1,836	0.1	1.8
					3,342	2,408	3	108	813	211	1,135	4,615	0.3	12.0
英国	161	4	一次 異議	人 件	12,816	29,395	7,464	1,005	12,731	3,763	24,963	18,172	35.2	39.9
					6,100	8,512	2,079	0	5,645	569	8,293	4,898	26.9	26.9
スウェーデン	129	5	一次 異議	人 人	18,014	54,259	6,996	18,013	11,997	4,578	41,584	22,350	18.9	67.6
					4,826	14,596	650	1,158	12,618	2,807	17,233	5,374	4.5	12.5
ドイツ	117	6	新規 再	人 人	45,462	109,580	10,267	8,548	30,067	19,107	67,989	86,694	21.0	38.5
					4,349	17,443	648	665	1,078	10,598	12,989	9,049	27.1	54.9
デンマーク	86	8	一次 異議	人 人	692	7,557	1,606	1,136	2,279	0	5,021	821	32.0	54.6
					871	1,979	266	283	1,115	0	1,664	818	16.0	33.0
オランダ	86	9	一次 司法	人 人	10,420	14,399	1,235	8,309	6,046	424	16,014	10,420	7.9	61.2
					0	0	449	625	822	0	1,896	0	23.7	56.6
ノルウェー	80	10	一次 異議	人 人	2,933	11,467	4,523	1,295	3,148	3,587	12,553	2,770	50.4	64.9
					6,420	8,649	347	658	9,472	603	11,080	3,574	3.3	9.6
カナダ	75	11	一次	人	32,576	10,356	7,817	0	9,897	2,919	20,633	22,148	44.1	44.1
オーストラリア	58	12	一次 異議	人 件	2,624	4,236	1,131	0	2,425	181	3,737	3,123	31.8	31.8
					7,905	11,741	3,904	0	3,480	0	7,384	10,436	52.9	52.9
スイス	46	13	一次 異議	人 人	18,979	19,440	3,167	3,432	3,143	14,395	24,137	20,062	32.5	67.7
					2,346	6,602	0	574	4,037	2,302	6,913	2,068	0.0	12.4
フィンランド	27	16	一次	人	1,881	3,023	556	1,271	964	1,264	4,055	1,532	19.9	65.5
フランス	24	17	一次 異議	人 人	24,260	60,234	4,827	1,106	40,598	0	46,531	29,895	10.4	12.8
					25,625	34,752	4,272	1,178	30,508	2,582	38,540	21,837	11.9	15.2
ベルギー	20	18	一次 司法	人 件	13,923	12,500	3,941	2,374	13,055	1,116	20,486	8,672	20.3	32.6
					3,678	8,604	313	48	7,176	1,543	9,080	2,811	4.2	4.8
韓国	6	33	行政 司法	人 人	1,536	1,574	47	6	523	331	907	2,193	8.2	9.2
					215	171	10	0	126	46	182	204	7.4	7.4

(1) "IN"は、国土安全保障省の国籍移民課、米国内の庇護手続を審査。"EO"は、司法省の移民再審査執行部、退令手続中の庇護手続を審査。

(2) 各比率は、UNHCRの計算。

(3) ここ分類に事前審査での不受理を含む国もある。

(注) 日本の一次での難民認定者3人について、うち1人は難民不認定取消訴訟で勝訴してからの難民認定。

入国・在留審査要領 第 12 編 在留資格

2009 年版	2014 年 6 月 18 日時点
<p>第 5 告示外指定活動（難民申請者用）</p> <p>難民認定申請（異議申立てを含む。以下、「第 2」において同じ。）を行っている者で、申請に係る活動が法別表第一（特定活動の在留資格については告示をもって定める活動）又は第二（定住者の在留資格については告示をもって定める地位を有する者としての活動）に掲げる在留資格該当性を有していないもの。</p>	<p>第 2 応用・資料編</p> <p>4 告示外指定活動（難民認定申請者用）</p> <p>難民認定申請（異議申立てを含む。以下この項において同じ。）を行っている者で、申請に係る活動が法別表第一（特定活動の在留資格については告示をもって定める活動）又は第二（定住者の在留資格については告示をもって定める地位を有する者としての活動）に掲げる在留資格該当性を有していないもの。</p>
<p>1 条件</p> <p>以下をすべて満たす場合</p> <p>(1) 申請時に別表第一若しくは別表第二に掲げる在留資格をもって本邦に在留、又は第 2 2 条の 2 第 1 項の規定により本邦に在留していること。ただし、後者の「第 2 2 条の 2 第 1 項の規定により本邦に在留していること」に関し、以下のすべてを満たす場合には、許可の対象としないこととする。</p> <p>ア 出生した子（「特定活動」の申請者）を監護する父母がいずれも、別表第一若しくは別表第二に掲げる在留資格をもって本邦に在留していない。</p> <p>イ 出生した子（「特定活動」の申請者）を監護する父母がいずれも、第 2 2 条の 2 第 1 項の規定により本邦に在留していない。</p> <p>(2) 我が国において難民認定申請を行っており、かつ、難民認定申請に係る処分又は決定（本人への告知の有無にかかわらず）がなされていないこと。なお、難民認定申請を行っている者が、「特定活動」への在留資格変更許可申請又は 在留期間更新許可申請を行い、難民の不認</p>	<p>(1) 条件</p> <p>以下をすべて満たす場合</p> <p>ア 申請時に別表第一若しくは別表第二に掲げる在留資格をもって本邦に在留、又は第 2 2 条の 2 第 1 項の規定により本邦に在留していること。ただし、後者の「第 2 2 条の 2 第 1 項の規定により本邦に在留していること」に関し、以下のすべてを満たす場合には、許可の対象としないこととする。</p> <p>(7) 出生した子（「特定活動」の申請者）を監護する父母がいずれも、別表第一若しくは別表第三に掲げる在留資格をもって本邦に在留していない。</p> <p>(i) 出生した子（「特定活動」の申請者）を監護する父母がいずれも、第 2 2 条の 2 第 1 項の規定により本邦に在留していない。</p> <p>イ 我が国において難民認定申請を行っており、かつ、難民認定申請に係る処分又は決定の告知がなされていないこと。なお、難民認定申請を行っている者が、「特定活動」への在留資格変更許可申請又は 在留期間更新許可申請を行い、難民の不認定又は却下・棄却の決定</p>

<p>定又は却下・棄却の決定の告知の後、在留期間残存中に、難民認定申請の再申請を行った場合にも、本要領に従って審査を行い、適当な場合には、許可することとなる。</p> <p>(3) 申請に係る活動が別表第一(特定活動の在留資格については告示をもって定める活動)又は別表第二(定住者の在留資格については告示をもって定める地位を有する者としての活動)に掲げる在留資格に該当しないこと。</p>	<p>の告知の後、在留期間残存中に、難民認定申請の再申請を行った場合にも、本要領に従って審査を行い、適当な場合には、許可することとなる。</p> <p>ウ 申請に係る活動が別表第一(特定活動の在留資格については告示をもって定める活動)又は別表第二(定住者の在留資格については告示をもって定める地位を有する者としての活動)に掲げる在留資格に該当しないこと。</p>
<p>2 指定する活動</p> <p>(1) 本邦において報酬を受ける活動を行わない者 「本邦に在留し難民認定申請又は異議申立てを行っている者が行う日常的な活動(収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。)」</p> <p>(2) 本邦において報酬を受ける活動を行う者 以下をすべて満たす場合、指定活動を、本邦において報酬を受ける活動とすることができる。なお、必要な場合には、参考様式「陳述書(特定活動(難民認定申請))」を使用して、報酬を受ける活動を許可する要件を満たしているかを確認する。 ア 報酬を受ける活動を行うことを希望している。 イ 在留期間満了日が、難民認定申請を行った日(審査中の申請に限る。難民認定申請の再申請中の者については、再申請を行った日)から6月を越えており、在留期間満了日までに処分又は決定が行われる見込みがない。 ウ 以下をすべて満たし、難民認定申請における供述等がある場合には、その供述等と齟齬がない(申請人からの情報を、申請人の難民認定申請を担当する難民調査官等に提供し、確認を求める。) (7) 本邦において利用可能な自己資産額にかんがみて、生計を立て</p>	<p>(2) 指定する活動</p> <p>ア 本邦において報酬を受ける活動の指定を行わない場合 本邦に在留し 難民認定申請又は異議申立てを行っている者が行う日常的な活動(収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。)</p> <p>難民認定申請を行った日(難民認定申請の再申請中の者については、最初に難民認定申請を行った日)から6月を超えていない者、又は当該在留資格に係る在留期間更新許可申請において報酬を受ける活動を行うことを希望しない者については、指定する活動は、報酬を受ける活動を除くものとする。</p> <p>イ 本邦において報酬を受ける活動の指定を行う場合 本邦に在留し難民認定申請又は異議申立てを行っている者が行う、本邦の公私の機関に雇用されて行う報酬を受ける活動(風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律(昭和23年法律第122号)第2条第1項に規定する風俗営業若しくは同条第6項に規定する店舗型性風俗特殊営業が営まれている営業所において行う報酬を受ける活動又は同条第7項に規定する無店舗型性風俗特殊営業、同条第8項に規定する映像送信型性風俗特殊営業、</p>

<p>ることが困難である（家族がいる場合には家族の資産額，家族への生活支援，扶護人数を考慮）。</p> <p>(イ) 本邦又は海外の申請人の親類，友人，組織，身元保証人等から生活支援を受けることができない。</p> <p>「本邦に在留し難民認定申請又は異議申立てを行っている者が行う，本邦の公私の機関に雇用されて行う報酬を受ける活動（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）第2条第1項に規定する風俗営業若しくは同条第6項に規定する店舗型性風俗特殊営業が営まれている営業所において行う報酬を受ける活動又は同条第7項に規定する無店舗型性風俗特殊営業，同条第8項に規定する映像送信型性風俗特殊営業，同条第9項に規定する店舗型電話異性紹介営業若しくは同条第10項に規定する無店舗型電話異性紹介営業に従事して行う報酬を受ける活動を除く。）」</p> <p>(3) 報酬を受ける活動を行うことを希望する者に対し，必要な場合には，参考様式「陳述書（特定活動用）」を使用して，報酬を受ける活動を許可する要件を満たしているかを確認する。</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>同条第9項に規定する店舗型電話異性紹介営業若しくは同条第10項に規定する無店舗型電話異性紹介営業に従事して行う報酬を受ける活動を除く。）</p> </div> <p>以下のいずれも満たす場合は，指定する活動は報酬を受ける活動とする。</p> <p>(7) 報酬を受ける活動を行うことを希望している。</p> <p>(イ) 在留期間満了日が，難民認定申請を行った日（審査中の申請に限る。難民認定申請の再申請中の者については，最初に難民認定申請を行った日）から6月を超えており，難民認定申請に係る処分又は異議申立てに係る決定がなされていない</p>
<p>3 在留期間</p> <p>いわゆる一次審査中は3月。異議申立て後，最初の1回は3月，それ以降は1月。</p>	<p>(3) 在留期間</p> <p>上記(2)ア又はイのいずれの場合も「6月」とする。</p>