

難民不認定処分と庇護申請数増加のダイナミズム
—日本におけるトルコ国籍クルド人を事例として—

**Increasing Applications in the Context of Continuing Denials of Recognition of Refugee Status:
Kurdish Asylum Seekers from Turkey in Japan**

土田千愛

(東京大学大学院)

TSUCHIDA Chiaki

(Graduate Student, The University of Tokyo)

キーワード：難民、庇護申請者、トルコ国籍クルド人、難民認定制度、入国管理政策

1. 研究背景

戦後、難民に対する先進諸国の理解が変化した。難民を受け入れることのイデオロギー的価値が喪失すると同時に、いわゆる「偽装難民」という用語が普及するとともに、難民認定制度の濫用を懸念する傾向が高まり、先進諸国では難民受け入れを制限する方向へと政策を転換したのである。しかしながら、日本の難民受け入れには他先進諸国とは異なった独特の様相があるようである。そもそも日本の場合は政策の厳格化ではなく、難民認定手続きを導入した当初からすでに庇護申請者が難民認定を得ることは難しかった。その中で、これまでの難民認定者の受け入れ実績を出身国別にみるとビルマ出身者が大半を占める（法務省入国管理局資料）。それはビルマ国籍者による申請が多くなされてきた事実にもとづく当然の結果だと言える。だが、1990年代半ばからはトルコ国籍者による申請が急増し、近年ではビルマ国籍者を上回ってトルコ国籍者が最多の申請数を誇っている（法務省入国管理局資料）。一方で、トルコ国籍者には難民として認定された者は過去に一人もいない。

A国籍保持者がB国で過去に一人も難民認定を受けた者がいないということは、A国籍保持者にとってその国への申請を控える結果につながる事が予想される。しかし、実際にはトルコ国籍保持者による庇護申請数が日本で増加している。それはなぜだろうか。本研究の問いは「トルコ国籍保持者について、過去に一人も認定された者がいないにも関わらず、庇護申請数が増加しているのはなぜか」と設定する。難民認定数の多寡に焦点をあて考察されてきた事実を、難民申請数と難民認定数の相関の関係の断絶という別の視角で分析することで、これまでの一面的な把握によって見落とされてきた実態をとらえ、より正確に事実を把握することを目指す。

2. 先行研究と本研究の意義

日本における条約難民受け入れに関するこれまでの研究には、(1) 難民認定制度に関する研究 (e.g. 岩田、2011, 関、2011) と (2) 難民申請中の庇護申請者の生活実態 (e.g. アムネスティ・インターナショナル、1993, 佐藤、2008, 高松、2012) に関する研究という系譜がある。前者には、さらに①難民認定制度の形成過程という縦の関係に着目したものと、②他先進諸国の難民認定制度との比較という横の関係に着目したものとがある (e.g. 浅川、2013, 石川、2007)。これらの先行研究では実施結果から難民認定制度全体を評価しようとする試みが圧倒的多数を占めてきた。しかし、難民認定実績の不在にもかかわらず、申請数が増加するという現象はこうした一連の難民認定手続きの運用の流れだけではとらえられないダイナミズムを提示している。本研究では、国家による公的な保護を受けられないまま生活する人々を取り巻く政策的環境を詳細に分析し、日本の難民認定制度を評価するための新たな視座を提供することで、難民研究に寄与する。

3. 研究手法

本研究では、社会現象を分析することに有効な社会学的アプローチを採用する。分析対象は、トルコ国籍クル

ド人の国際的な移動をとまなう日本での難民申請の行動である。問いに対する答えを導くためには、(1) 庇護申請者が来日するまでの国際的な移動の要因となる政治的・歴史的背景を整理したうえで、彼らが経験する(2) 日本での難民認定手続きの実態をとらえ、(3) コミュニティでの援助の実践を分析することが必要である。また、本研究では政策分析ではとらえきれない庇護申請者や彼らを支えるアクターの視点を見出すとともに、関係諸機関や庇護申請者などへの聞き取りとコミュニティでの参与観察を行う。

4. 結論

トルコ国籍者の不認定処分が続く一方で、申請者が増加している要因はいくつかあげられる。本研究では主に二つの観点で結論を導く。

(1) 入国管理政策上の欠陥

まず、入国管理政策、とりわけ難民認定制度が庇護申請者にとって日本に居住居続けるための手段として利用され得るものになっていることである。一つ目として、トルコ国籍者の場合、90年代以降の欧州での入国管理政策の厳格化に伴い、査証不要な日本へ入国がしやすい側面がある。二つ目として、庇護申請をすることで「短期滞在」の在留資格がより安定な「特定活動」へと変更される。それによって就労が可能となる。また、庇護申請中は退去強制手続きの執行が停止される(山脇、2013)。それゆえ、実際にオーバーステイになってからの庇護申請が多いことも指摘されている(e.g. 読売、2014)。さらに、庇護申請回数には制限が設けられていないことから、一度不認定処分を受けたとしても何度でも繰り返し申請することが可能である(e.g. 浅川、2013, 法務省、2013)。

(2) コミュニティでの支援

また、庇護申請者は難民として認定されない限り国家からの公的支援は受けられず、居住地域では不可視化の存在となる。その一方でコミュニティでの受け入れ体制が整っていると見える。一つ目として、民族コミュニティの存在により家族や親戚、友人同士での相互扶助が行われている。二つ目として、地方自治体や市民組織などによってコミュニティベースでの庇護申請者に対する支援が施されている。

したがって、たとえ同じ国籍国の庇護申請者に難民認定の実績がないとしても、庇護申請をすることで合法的に日本へ居住し続けることが可能となる。加えて、コミュニティでの相互扶助を享受できる側面がある。そのため、トルコ国籍クルド人にとって難民申請は一種のサバイバル・ストラテジーを形成している側面があり、庇護申請数の増加はその結果であると結論づけられる。

主要参考文献

- 浅川聖 (2013) 『日本の「内」への難民政策の特徴—難民認定申請者に対する「管理」と「保護」を中心に—』横浜国際経済法学第21巻、第3号。
- アムネスティ・インターナショナル編著 (1993) 『日本における難民の保護 国際的義務を果たさない日本政府[日本政府に対する勧告] (アムネスティ・インターナショナル調査報告書 1993年3月)』日本評論社。
- 岩田陽子 (2011) 「ISSUE BRIEF 我が国の難民認定制度の現状と論点」『調査と情報』国立国会図書館調査及び立法考査局、第710号。
- 佐藤直子 (2008) 「特集 難民と日本 難民の在留資格の安定を求めて—長期化する仮放免期間」『軍縮問題資料』12-19頁。
- 関聡介 (2012) 「特集 難民「保護」を考える 続・日本の難民認定制度の現状と課題」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第2号。
- 高松香奈 (2012) 「第6章 難民政策の二重性 難民認定制度と申請者の不安定化」大西仁・吉原直樹監修『移動の時代を生きる一人・権力・コミュニティ』東信堂。
- 「法務省：第2回 難民認定制度に関する専門部会 議事概要」平成25年11月18日。 <http://www.moj.go.jp/content/000121871.pdf> (2014年4月12日最終アクセス)
- 山脇康嗣 (2013) 『入管法の実務—入管法令・内部審査基準・実務運用・裁判例—』新日本法規。
- 読売新聞社 (2014-10-18) 「難民認定申請が急増、就労目的で『偽装』か」『読売新聞』朝刊。