

生活保護受給を理由とした在留期間更新不許可について

2013年3月、中国残留孤児二世の家族が東京入国管理局によって「生活保護の受給」を理由に在留期間更新申請を不許可とされた。

2009年の現行「出入国管理及び難民認定法」（以下、「入管法」）成立前後から生活保護受給者に対する入国管理局からの圧力は強まりだした。それでも在留期間の短縮などの不利益処分は行われてきたが在留期間更新そのものを不許可とする報告はなかった。生活保護に頼らざるを得なくなった外国人家族にとってこのような処分が行われることの影響はきわめて大きい。在留権そのものが揺らいでいる。

1982年に難民条約を批准し「出入国管理令」から「入管法」となったときに、内外人平等の原則から「出入国管理令」にあった退去強制事由の一つである「貧困者、放浪者、身体障害者等で生活上国又は地方公共団体の負担になっているもの」を削除した。こうした外国人の生活保護受給者への締め付けは、このことの意義を反故にするものといえる。

ここに至るまでに三つの要因が考えられる。

第一は、2007年6月22日に閣議決定となった「規制改革推進のための3か年計画」があげられる。この3か年計画では企業が外国人労働者を活用しやすくするように審査の簡素化を求め、他方では犯罪対策閣僚会議の下の在留管理ワーキングチームが提案する在留管理の強化策があった。この後者に「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン化」が含まれていた。

こうして2008年3月に策定された「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」には、「日常生活において公共の負担となっておらず」と生計要件が織り込まれた。1982年に退去強制事由から除外されたものが、在留資格の変更、在留期間の更新許可要件として復活した。

これまでは上陸審査、在留資格変更、在留期間更新の許可などで法務大臣の裁量として運用に幅を持たせてきた。ところが生計要件を明示することによって運用の幅に制限が加わった。そのため「仮に公共の負担となっている場合であっても在留を認めるべき人道上の理由が認められる場合には、その理由を十分勘案して判断することとなります」（前述「ガイドライン」）と例外として扱われることになった。

難民認定された難民が生活保護を受給していると原則として在留期間更新を不許可とされ、出国を求められる。これではノン・ルフールマン原則に抵触する。こうした指摘に対し、法務省入管局は移住連の省庁交渉において「難民に更新不許可は出しません」としか回答できず、難民は不安定な在留を余儀なくされていることを認めている。

第二は2010年に大阪市が問題として取り上げた、中国残留日本人家族の来日直後の生活保護申請であった。大阪市は生活保護受給者を削減するためには、中国残留日本人家族がたとえ国の不作為による犠牲者であっても徹底して生活保護から排除する姿勢で臨んだ。そこでは人権という観点が置き去りにされていた。

これまで中国残留日本人二世、三世の呼び寄せで、中国残留孤児や婦人が生活保護を受給していても身元保証人となって子どもたちを呼び寄せることができた。

多くの中国残留日本人二世、三世は日本に呼び寄せされた当初、生活保護を受給しながら日本語や日本の風俗・慣習の学習を行ってきた。日本政府は来日後の自立支援施策で二世、三世にも就労支援や日本語教育を受けてもよいとしたが、自立できる有効な施策をほとんど行わなかった。そして大半の自治体は二世、三世に来日直後からの生活保護を支給してきた。そうでなければ来日することも、来日後の自立もあり

得なかったからだ。

ところが大阪市は中国残留日本人二世、三世が犠牲となってもそれは国の責任だとし、厚生労働省から来日直後の生活保護申請は認めなくてもよいとの回答（社援発0721第2号、2000年7月21日）と通知（2011年8月17日、社援保発第0817第1号、厚生労働省社会・援護局保護課長通知）を引き出した。法務省には来日直後の生活保護申請をする者は虚偽の在留資格認定証明書の申請を行った者だと在留資格の取消を求め、入国管理局に在留資格の取り消し続きを行わせた。そして在留資格認定証明書交付申請の審査の厳格化の通達（2011年6月2日、法務省管第2092号、法務省入管局長通達）を引き出した。

またベトナム難民の家族統合のための ODP（Orderly Departure Program：合法的出国計画）では身元保証人の滞在費の支弁能力についても法務大臣の裁量として運用に幅を認めてきた。これらの家族の多くが来日直後から生活保護を受給していた。

ところが大阪市は外国人の来日直後の生活保護申請を、在留資格の取消の脅しと不支給決定で押しとどめ、外国人の権利を狭めていった。

第三は現行入管法の施行前後から始まった、在留期間更新申請時の「生活保護に至った経緯と今後の就労予定」の説明書の提出通知であった。それは入管法第19条18（中長期在留者に関する情報の継続的把握）を根拠にしている。

これは生活保護申請に対する自治体の判断とは別に入国管理局の独自の判断があることを意味する。自治体で要保護と認定され生活保護支給決定が出ても、在留権は保障されないということになる。

2011年11月15日、大分市在住の永住資格を持つ中国籍の女性の生活保護申請却下取り消し訴訟で福岡高裁による判決は次のように指摘している。「難民条約の批准や外国人に対する生活保護の準用を永住外国人に限定した指示（1990年）により、国は一定範囲の外国人も法的保護の対象とした」（要旨）と。

法務省は生活保護受給者の在留権について、根本的に考えを改めることが求められている。

草加 道常 (RINK)