

2019 年難民動向分析—日本—

1. 難民認定状況等¹

(1) 難民認定および人道配慮による在留許可

2019 年、日本政府は 44 人を難民として認定した。国籍はアフガニスタン、リビア、イエメン、コンゴ民主共和国、シリアなど 14 か国である。中には、難民申請から約 13 年後に、2 度の不認定取消訴訟勝訴を経て認定された者もいた²。日本における難民認定の厳しさを改めて伝える事例と言えよう。認定事例の迫害理由は「政治的意見」39 人、「特定の社会的集団」8 人などであった。2014 年の「難民認定制度に関する専門部会」が提言した「新しい形態の迫害」による認定は、2019 年は 1 件もない³。

難民とは認定されなかったものの、人道配慮による在留許可が認められた者は 37 人で、2005 年以降最も少なかった。このうち、本国情勢等を踏まえて認められた者は、シリア、イエメン、エチオピア、ミャンマー出身の 10 人とどまる。

(2) 難民認定申請

2019 年の難民申請者数は 10,375 人で、2018 年とほぼ同数であった。国籍は、スリランカ、トルコ、カンボジア、ネパール、パキスタン等のアジアを中心に 76 か国にわたる。加えて 2019 年はカメルーン、セネガル、ウガンダなどアフリカからの申請が多かった点も特徴である。申請時の在留状況は、正規滞在が 2018 年とほぼ同じで 10,073 人、非正規滞在は前年比約 26%減の 302 人となっている。申請者全体に占める非正規滞在者の割合は、2009 年以降減少を続けており、昨年は過去最低の約 3%を記録した。

難民申請を取り下げた者等の数は、2016 年から 675 人、1,612 人、2,923 人、2,152 人と増加傾向にある。その背景として、弁護士団体は「難民認定制度の運用の更なる見直し」による在留制限により、申請者が「難民申請を取り下げて収容されずに帰国するか、難民申請を続けて収容されるかの究極の選択を迫られ⁴」る状況にあると指摘している。

難民申請による案件振分け状況は、表 1 の通りである。法務省が「明らかに濫用・誤用的な申請⁵」とする B・C 案件の割合が年々減少していることが分かる。

表1 案件振分け状況

	2016年 4-12月	2017年	2018年	2019年	処遇（2018年1月以降）	
					初回申請	複数回申請
A案件（難民である可能性が高い）	5	14	27	83	在留可・就労可 速やかに就労可能な「特定活動（6月）」	
B案件（難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない）	2,683	6,128	1,825	281	在留不可・就労不可	
C案件（再申請で同様の主張）	454	518	489	409	—	在留不可・就労不可
D案件（その他）	D1	5,403	12,969	8,155	9,602	在留期間短縮・就労不可
	D2					在留不可・就労不可
振分け数合計		8,546	19,629	10,493	10,375	

出典：法務省「令和元年における難民認定者数等について」「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」

(3) 審査請求（不服申立て）

2019年に難民認定された者のうち、審査請求で「理由あり」とされた者は1人だった。2016年以降、審査請求により認定された者の数が5人を超えた年はなく、2019年に「理由あり」又は「理由なし」の判断を行った者のうち、口頭意見陳述が実施されたのは約10%のみである。

(4) 仮滞在・空港

2019年に仮滞在中の判断が行われた733人中、許可されたのは25人のみで、許可率は過去最低の約3%であった。空港での難民申請者数は、2018年上半年以降公表されておらず⁶、2019年の一時庇護上陸許可は1件である⁷。なお、空港で庇護を求めた者のうち、2011年から2019年10月までに26件36人が法務省・日本弁護士連合会・なんみんフォーラムの三者による収容代替措置の対象となった⁸。

2019年5月には、成田空港から入国するスリランカ人を対象に、上陸後の難民申請の意思の有無等を確認する書類への記入が求められていたことが報道された⁹。政府はその背景をスリランカ人による申請の「大部分が誤用的・濫用的」であり「厳格な審査を行い、当該申請の縮減につなげることが急務」と説明しており¹⁰、庇護へのアクセスを制限して申請者数をコントロールする意思が伺える。

2. 保護費の状況（難民認定申請者への生活支援金）

2019年の難民申請の平均処理期間は約34.9カ月と2年10カ月を超えていた¹¹。難民申請者のうち生活に困窮している者は、政府から委託を受けた難民事業本部（RHQ）による生活支援金（保護費）を受けることができる。2019年の保護費の受給状況は表2の通りである。2019年4月には、制度開始以来初の生活費の増額が行われている（1日あたり大人100円、子ども50円増）。また、2019年度の緊急宿泊施設（エスフラ）入居者数は30人であり、民間団体による住居提供数が依然上回る状況である

12。

表2 保護費受給状況等

	申請者数	受給者数	受給決定までの期間	エスフラ入居者	執行額
2017年	347人	362人	41日	25人	130,818,669円
2018年	406人	324人	36日	21人	126,855,610円
2019年	574人	362人	56日	30人	134,253,663円

出典：第201回国会・質問134号「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」

3. 難民申請者の収容・送還

2019年は、難民申請者を含む外国人の収容や送還をめぐる課題が注目された年であった。空港で庇護を希望した者や、退去強制令書（退令）発付後に難民申請を行った者などは、収容や仮放免の状態で申請結果を待つこととなる。2018年末時点で、被収容者1,246人のうち、577人が難民申請者であった¹³。また、2010～18年に難民認定された者のうち、約20%は退令の発付処分を受けたことがあった¹⁴。

収容に関しては、期間に上限がないことなど、長年課題が指摘されている¹⁵。2019年5月には状況の改善を求めて被収容者がハンガーストライキを開始、6月には大村入国管理センターでナイジェリア人男性が飢餓死をした。政府は10月に「収容・送還に関する専門部会」を設置し、翌年6月に「報告書『送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言』」を発表。今後の法制度の変更が検討されている。

難民申請者に関して、同報告書は「送還停止効に一定の例外を設けることを検討」としている。これは「難民認定手続中は一律に送還が停止されることに着目して、申請に及んでいる[……]難民認定制度の濫用的利用者[……]は、早期送還にとって大きな支障」とする政府の見解¹⁶を背景とするものであるが、退令発付後に難民認定された者もあり、この見解は必ずしも当たらない。何より難民申請者を送還することは、ノン・ルフールマン原則に反するおそれがあり、長年にわたって難民認定制度の改善が求められている日本においては、その者を迫害のおそれにさらす可能性が特に高いと言えるのではないか。

4. 第三国定住・補完的受け入れ

2019年9月、第三国定住による受け入れの第10弾としてミャンマー難民6家族20名が来日した。定住支援プログラムの後、愛知県への定住が発表されている¹⁷。また、2019年6月の閣議了解により、2020年以降、年間受け入れ数を60人に、対象地域を広くアジアに拡大することなどが決定された¹⁸。

第三国による補完的受け入れ（Complementary Pathway）の一形態とされる留学生としての難民の受け入れについて、日本ではシリア難民を対象とした以下の取り組みなどが行われている¹⁹。

- ① 国際協力機構を中心に実施。2017年から2020年2月までに留学生51人とその家族が来日。
- ② 難民支援協会・世界宗教者平和会議・日本語学校等の連携で実施。2017年より毎年約5人が来日。

③ 国際基督教大学・日本国際基督教大学財団が実施。2018年より年間1～2人が来日。

- 1 この項目では、注釈がない限り法務省「令和2年における難民認定者数等について」に基づく。
- 2 朝日新聞「『確定した難民認定無視した』 スリランカ人が国を提訴」。
- 3 第201回国会・質問134号「我が国における難民認定の状況に関する質問に対する答弁書」。
- 4 全国難民弁護団連絡会議「法務省発表『令和元年における難民認定者数等について』を受けての声明」。
- 5 前掲注3答弁書。
- 6 前掲注3答弁書；第198回国会・質問64号「我が国における難民認定の状況に関する質問に対する答弁書」。空港での難民申請者数は、2016年152件、2017年133件、2018年上半期11件と推移。なお、空港で庇護を希望した者の多くは、上陸が認められず、近隣の収容施設で難民申請の結果を待つ。2019年の東日本入国管理センター入所者192人のうち、成田空港からの移送は18人であった。2017年は505人中128人、2018年は204人中22人であり、2018年以降、空港での庇護アクセスが困難になっていることがこの統計からも懸念される（出典：難民支援協会「東日本入国管理センターとの意見交換会を経てー収容の状況に関する報告」）。
- 7 e-stat「港別 特例上陸許可及び不許可人員（2019年）」。
- 8 なんみんフォーラム「日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業の実施状況について」。収容代替措置については、グランド・ミッチェル「収容代替措置への移行に向けた政府への関与働きかけ」『難民研究ジャーナル』8号、2019年、49～66頁も参照。
- 9 朝日新聞「スリランカ人の成田入国に確認票『虚偽なら不利益も』」など。
- 10 平成30年11月16日付け第一審判部門首席審査官事務連絡。
- 11 前掲注3答弁書。一次審査と不服申立ての平均処理期間の合計。
- 12 例えば、難民支援協会では2018年7月からの1年間で、ホームレス状態の難民62人にシェルターを提供。
- 13 資料提供：NPO法人移住者と連帯する全国ネットワーク。
- 14 前掲注13資料；出入国在留管理庁「参考資料（論点1関係）」。
- 15 自由権規約委員会第6回政府報告書審査；人種差別撤廃委員会第10-11回政府報告書審査総括所見など。
- 16 出入国在留管理庁「送還忌避者の実態について」（2019年10月1日）。
- 17 外務省「第三国定住難民（第十陣）の定住先の決定」。
- 18 閣議了解「第三国定住による難民の受入れの実施について」。
- 19 JICA 広報誌「Mundi」（2020年2月）；UNHCR “Global Compact on Refugees Digital Platform”。

生田志織（認定 NPO 法人難民支援協会）