

2020年難民動向分析—日本—

1. 難民認定状況など¹

(1) 難民認定数及び人道配慮による在留許可

2020年、日本政府は47人を難民として認定した。国籍はイエメン、中国、アフガニスタン、シリア、ギニアなど12か国と無国籍である。認定を受けた47人のうち、少なくとも2人は、難民不認定取り消し訴訟で勝訴して認定された²。特筆すべきは、強制結婚と家庭内暴力を理由とする申請が一次審査において難民として認定されたことである³。法務省発表の認定事例や公開された判例を見る限り、難民と認められた初めてのケースである⁴。

日本政府が難民とは認定しなかったものの、人道的な配慮を理由に在留を認めた人は44人である。そのうち19人が出身国の情勢等を理由に、25人は日本人配偶者がおり日本人の実子を養育しているなどの特別な事情が考慮されて在留が認められた。

難民認定申請の平均処理期間は、一次審査が約25.4カ月、不服申立てが約26.8カ月であった。不服申立てを行った場合、申請から審査結果が確定するまで4年4カ月以上かかったことになる。

(2) 難民認定申請

2020年の難民申請者数は3,936人であり、前年比で約62%減少した。申請者の減少の主な要因は、新型コロナウイルス感染症（新型コロナ）の水際対策として行われた入国制限などの影響で、日本に入国することが困難になったためであると推測される（2020年の新規入国者は前年比約85%減少した⁵）。申請者の国籍はトルコ、ミャンマー、ネパール、カンボジア、スリランカなど67か国であった。申請者数の多い上位25か国について前年比の増減率をみると、すべての国籍で減少となっており、国籍にかかわらず、コロナ禍で来日して難民申請をすることが困難であったことがわかる。申請者の申請時の在留状況は、何らかの在留資格を有する正規在留者が3,721人であり、全体の約95%を占めた。

難民申請時における振り分け状況は、表1の通りである。法務省が「明らかに濫用・誤用的な申請⁶」とするB案件・C案件の総数は2017年から引き続き減少傾向にあり、特に「難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない」とされるB案件については、全体に占める割合が大幅に減少している。

2020年に難民認定申請を取り下げた者等の数は1,916人であり、前年比で約11%減少した。取り下げの件数は2015年9月に行われた「難民認定制度の運用の見直し」以降、2018年まで増加し2,923人に上った。取り下げ件数は2019年に減少に転じたものの、一次審査の審査件数に占める取り下げの割合は依然として増加傾向にある。

(3) 審査請求（不服申立て）

2020年に行われた不服申立ての処理件数は6,475人であった。そのうち、不服申立てを取り下げた者等（1,203人）を除いた5,272人に対して判断が行われたが、「理由あり」とされたのは1人のみであった。

2020年に「理由あり」、若しくは「理由なし」とされた者のうち、法務大臣に意見を提出する難民審査参与員による口頭意見陳述が実施されたのは513人であり、全体の10%以下となった。「口頭意見陳述の申立てを放棄した者」とされる2,721人を差し引いても実施率は約20%であり、約8割の不服申立人は、本人の意思に反して口頭で意見を述べる機会が得られなかったことがわかる。2016年4月から施行された行政不服審査法改正案の議論の際、入管法に口頭意見陳述を開催しない例外を広く認める特則を設けることに対し、適正手続き保障の観点から懸念の声が上がっていたが⁷、その懸念は現実のものとなっている⁸。

(4) 仮滞在許可・空港における難民認定申請

2020年に行われた仮滞在許可の許可判断は440件であり、そのうち許可された者は15人であった。許可率は昨年に引き続き約3%であり過去最低となった。また、許可された15人のうち11人は未成年者であった⁹。仮滞在許可は、正規の在留資格を持たない状態で難民申請をした申請者に対して、審査期間における法的地位の安定化を図ることを目的に設けられた制度であるが、その許可率は極めて低く、制度の目的に沿った運用が行われているのか疑問が生じる。空港での難民申請者数については、2018年下半期以降公表されておらず、国会議員による質問主意書¹⁰に対しても、入管庁は「作業に膨大な時間を要する」ことを理由に一貫して統計を取ることに否定的である¹¹。日本の法制度上、庇護を求めて来日した人が、入国時に庇護を求めるという極めて自然な行為が難民申請者の不利益となっている懸念¹²がある中、申請件数の統計自体が存在せず、問題の有無すらも確認する手段がないのが現状である。

表1 案件振り分け状況

	2016年 4-12月	2017年	2018年	2019年	2020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	45	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	73	在留不可・就労不可		
C案件（再申請で同様の主張）	454	518	489	409	382	—	在留不可・就労不可	
D案件（その他）	D1	5,403	12,969	8,155	9,602	3,436	在留期間短縮・就労不可	在留不可・就労不可
	D2						申請から8か月目まで 在留期間短縮・就労不可 申請から9か月目以降 在留可・就労可	在留不可・就労不可
振り分け数合計	8,546	19,629	10,493	10,375	3,936			

出典：法務省「令和2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」

2. 保護費の状況（難民申請者への生活支援金）

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）から生活支援金（保護費）を受給することができる。2020年の保護費の支給状況は表2の通りである。2020年は、保護費の申請者数が減少したにもかかわらず、申請受付から受給開始の決定までの期間が長期化した。結果的に、生活困窮者であるとされ、支援金の給付が必要であると判断された難民申請者は、平均で約3か月に渡って保護費を受け取ることができなかった。受給開始までの期間は、公的な支援を受けられず、コロナ禍においても民間の支援団体や個人的なつながりを頼りに生活することを迫られたと考えられる。緊急宿泊施設の利用者数も前年比7割減の9人に留まり、生活支援金給付と同様に申請受付から利用開始までの期間についても依然として改善はみられなかった。

表2：保護費支給状況等

	申請者数	受給者数	受給までの決定期間	緊急宿泊施設入居者数	保護費の支給額
2017年	347人	364人	平均41日	25人	130,818,669円
2018年	406人	324人	平均36日	21人	126,855,610円
2019年	574人	362人	平均56日	30人	134,253,663円
2020年	311人	357人	平均92日	9人	164,423,590円

出典：第204回国会・質問第82号「我が国における難民認定状況について」

3. コロナ禍における仮放免

入管施設に収容された外国人の拘束を一時的に解く「仮放免」の2020年の許可件数は6,388件であり、前年の1,777件から急増した¹³。仮放免者の増加は、同年4月27日の入管庁長官指示¹⁴において、新型コロナウイルスの感染状況などを鑑み、仮放免の活用によって被収容者の数の抑制を図ることが指示されたためである。入管庁は2018年2月の入管局長指示¹⁵において、入管庁が定める「仮放免を許可することが適当とは認められない者」については、「送還の見込みが立たない者であっても収容に耐え難い傷病者でない限り、原則、送還が可能となるまで収容を継続」する方針を通達し、仮放免の運用を厳格化していた。2020年の長官指示は、2018年の局長指示において「仮放免を許可することが適当と認められない理由」として挙げられた8類型のうち、殺人や強盗などの重要な犯罪によって罰せられた者などを除く4類型に関して、仮放免の積極的な活用を求める内容であった。コロナ禍の状況を考慮し、仮放免を弾力的に活用した点は評価できる一方で、平時における仮放免制度の運用方針の合理性には疑問が生じる。なぜなら、コロナ禍であれば収容施設外での生活を認められ

る人を、平時においては送還の見込みが立たないにもかかわらず入管施設に拘禁する妥当性を見出すことは困難なためである。

日本の入管収容問題については、国際法の観点からも問題点が指摘されている。国連加盟国の人権問題を調査し、勧告などを行う権限を有する国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会は2020年9月25日に意見書を公表し、①収容の必要性・合理性を個別に評価していない点、②収容の上限が設けられていない点、および③収容に関する司法審査が行われていない点を評価し、日本の入管収容は国際法が禁止する「恣意的拘禁」に該当し、国際法違反であると指摘している¹⁶。

4. 第三国定住

2010年より始まった第三国定住による難民の受け入れ数は、難民側が辞退した2012年以来となる0人であった¹⁷。政府は、2019年の閣議了解において、2020年より対象者をタイ・マレーシアに滞在するミャンマー難民からアジア地域に滞在する難民に広げることと決定し、受入数を年間最大60人に拡大する予定であったが¹⁸、2020年は実現しなかった。他方、国際協力機構が中心となり実施する「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム」や民間団体、大学が連携して実施するシリア人留学生の受け入れ事業は、新型コロナが世界的に流行する中においても継続された¹⁹。

5. 収容と送還に関する専門部会の提言と2021年通常国会提出入管法改正案

(1) 収容と送還に関する専門部会の議論と提言

2020年6月、法務大臣の私的懇談会である専門部会は10回に渡る会合の結果を取りまとめた報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」を発表した。本専門部会の提言に対しては、複数の弁護士会や民間の支援団体が声明を発表し、その内容に抗議や懸念を表明している²⁰。具体的には、①退去強制令書の発付を受けた者が本邦から退去しない行為に対する刑事罰を設ける措置、②仮放免された者が逃亡した場合に対する刑事罰の創設、③再度の難民申請者に対する送還停止効の例外の創設、などの提言に対して反対の声が寄せられた他、議論の中で複数の委員から出された収容期間の上限を定めるべきとの意見が提言では採用されなかった点などに対する抗議が表明された²¹。

(2) 2021年通常国会提出入管法改正案

収容と送還に関する専門部会の提言の内容を踏まえ、出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法案(以下、本法案)が2021年2月に第204回通常国会に提出された。本法案において導入が検討されていた「退去命令制度」や「監理措置制度」、難民を迫害のおそれのある国に送還することを禁止したノン・ルフールマン原則に反するおそれのある難民申請者に対する送還停止効の例外の創設などに対しては、弁護士や市民団体だけでなく、国連高等難民弁務官事務所や多様な学問分野の研究者からも反対や懸念が表明された²²。本法案は、国会審議開始前に入管施設で発生したスリランカ人女性の死亡事案が注目を集め、結果的に取り下げとなったが、本稿では特に難民・難民申請者と関連が深いと考える2点について紹介する。

a. 難民申請者の送還停止効の例外創設

現行法においては、難民認定手続中の者に対しては一律に送還を停止するいわゆる送還停止効が規定されている(入管法第61条の2の6第3項)が、本法案では送還停止効に例外を設け、難民申請中であっても、送還を可能にする制度が提案された。具体的には、難民申請者のうち、「1回目の申請も含めて犯罪歴等の一定の属性にある者」と「3回目以上の複数回申請者(保護されるべき相当の理由がある資料を提出した者を除く)」は送還停止効の例外とする内容であった。

ノン・ルフールマン原則には、難民条約第33条第2項において例外が設けられているものの、例外は、難民が受入国の「安全にとって危険である」、若しくは「重大な犯罪について有罪判決が確定し(中略)社会にとって危険な存在となった」場合のみに限定される。さらに、例外の適用には、送還が受入国の危険を消滅または軽減させるために取り得る最後の手段であり、かつ、難民が受入国に及ぼす危険が送還された場合に難民が直面する危険を上回るものである(比例性がある)という2つの条件を満たすことが求められる²³。難民条約の礎石といわれるノン・ルフールマン原則の例外を適用し、難民である可能性のある申請者を送還するには、難民申請者が「犯罪歴等の一定の属性」を有するというだけでは不十分であり、第33条2項に基づく例外に当たるかを個別に評価する必要がある。そのため、個別の難民審査が継続中である一次審査や不服審査の間に送還することは、難民条約に違反するおそれがある。

「3回目以上の複数回申請者でかつ保護されるべき相当の資料のない者」の送還停止効を自動的に解除する仕組みについても、誤った判断に基づく送還が難民申請者に不可逆的な損害を与える危険性²⁴を鑑みれば、導入には極めて慎重である必要がある。なお、国会審議において、法務省は「過去に3回目の申請で難民認定された事例は承知していない²⁵」と説

明したが、2019年に裁判で勝訴し、難民認定されたイラン人男性は3回目の申請中であった²⁶。このことから、現在の日本の難民認定制度下に複数回申請者に対する送還停止効の例外が設けられた場合、保護すべき難民を送還してしまうリスクは否定できない。

b. 補完的保護の創設

2020年の収容・送還に関する専門部会の提言は、2014年に開かれた「難民認定制度に関する専門部会」が公表した「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」²⁷の提言を踏まえた施策の実施を求めた。本法案においては、難民認定制度に関する専門部会が提言した、「難民条約上の難民とは認められないものの国際的に保護の必要がある者に対して在留許可を付与するための新たな枠組みの創設」が補完的保護として盛り込まれた。

本法案における補完的保護は、保護の対象が法律で明文化されていない現行の「人道配慮による在留許可」に代わる制度と位置付けられている。しかし、その対象者は「難民以外のものであって、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第1条A(2)に規定する理由であること以外の要件を満たすもの」（第2条3号の2）と極めて限定的であり、国際的に用いられる補完的保護とは一致しない。前述の難民認定制度に関する専門部会が創設を提言した補完的保護とは、「武力紛争による本国情勢の悪化による危険、あるいは、拷問等禁止条約に規定する拷問を受ける危険などから我が国に逃れてきた者等について（中略）難民条約上の難民に該当しないと考えられた場合であっても、（中略）国際人権法上の規範に照らしつつ」保護していく枠組みである。つまり、その保護対象は、1951年に締結された難民条約の保護対象だけでは留まらず、その後誕生した数々の国際人権法に基づいて定められなければならない。専門部会がEUの国際的保護に関するルールであるEU資格指令を参考にすることを提言している通り、日本においても国際基準に沿った「補完的保護」の創設が求められる。

山田光樹（難民研究フォーラム）

- 1 本節で取り上げる統計は注で出典を示さない限り、出入国在留管理庁「令和2年における難民認定数等について」に基づく。
- 2 日本国内における難民不認定取り消し訴訟などに関する判例動向については、杉本大輔「2020年日本の判例動向」を参照。裁判で認定された無国籍者の事例については、小田川綾音「2020年無国籍動向分析」が詳しい。
- 3 詳細は、高見智恵子「強制結婚とDVを理由とする難民認定事例の報告」参照。
- 4 出入国在留管理庁「令和2年における外国人入国者数及び日本人出国者数等について（速報値）」。
- 5 第201回国会・質問第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」。
- 6 日本弁護士連合会「行政不服審査法改正に伴う出入国管理及び難民認定法改正案に対する会長声明」。
- 7 日本弁護士連合会「行政不服審査法改正の趣旨に沿った、難民不服審査制度の正常化を求める会長声明」。
- 8 第204回国会・質問第82号「我が国における難民認定状況について」。
- 9 第198回国会・質問第64号；第201回国会・質問第134号；前掲注2。
- 10 鈴木雅子「難民を拒絶する国」Mネット2020年6月号。
- 11 渡邊彰吾「難民申請者と収容・送還問題」。
- 12 e-Stat 政府統計の総合窓口「地方出入国在留管理局・支局・収容所及び収容事由別 新規仮放免人員」。
- 13 令和2年4月27日付出入管庁警第75号「現下の新型コロナウイルス感染症に係る状況を踏まえた仮放免の運用について（指示）」。
- 14 平成30年2月28日付法務省管警第43号「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について（指示）」。
- 15 Human Rights Council Working Group on Arbitrary Detention“Opinion No. 58/2020 concerning Deniz Yengin and Heydar Safari Diman (Japan)”。なお、日本政府は意見書に対して、翌2021年3月27日に異議の申し立てを行っている。（出入国在留管理庁「令和2年9月28日付送付の国連の恣意的拘禁作業部会による意見書に対する日本政府の対応」）。
- 16 難民対策連絡調整会議「第三国定住による難民の受入れに関する具体的措置について（一部改正）」。
- 17 出入国在留管理庁「難民と認定した事例等について」によると、第三国定住難民が含まれる「定住難民」の数は0人であったが、同年におけるシリア人留学生の受入れ人数は16名であった。
- 18 国際協力機構「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム」。
- 19 出入国在留管理「我が国における難民庇護の状況など」。
- 20 声明については、なんみんフォーラム「収容・送還に関する専門部会報告書に関する各種声明・報道など」を参照。
- 21 なんみんフォーラム・同上ウェブサイト。
- 22 例えば、日本弁護士連合会「出入国管理及び難民認定法改正案（政府提出）に対する会長声明」；全国難民弁護士連絡会議「改正入管法案に対する共同声明」；UNHCR「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（第204回国会提出）に関する2021年4月9日付国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解の概要」；国際法・国際人権法・憲法研究者有志一同「入管法改正案の審議において国際人権機関の勧告を真摯に検討し、国際人権法との合致を確保することを日本政府に求

- める声明」；難民支援協会「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する意見」など。
- 23 難民条約第33条2項に基づくノン・ルフールマン原則の例外については、UNHCR・同上書、19～23頁を参照。
- 24 難民研究フォーラム「[事例集]送還された難民・難民申請者とその後」
- 25 第204回国会法務委員会第16号（令和3年4月21日）に政府参考人として出席した出入国在留管理庁次長の発言。
- 26 詳細は、杉本大輔「2019年日本の判例動向」を参照。
- 27 第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会「難民認定制度の見直しの方向性 に関する検討結果(報告)」。