

難民該当性判断の手引：策定までの経緯

1. 「難民認定制度に関する専門部会」による提言（2014年12月）

提言Ⅰ：保護対象の明確化による的確な庇護（9頁）

① いわゆる「新しい形態の迫害」の申立てについては、「条約法に関するウィーン条約」の「条約の解釈」に関する関連条文に基づき、難民条約の文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、的確な条約解釈により保護を図っていくべきであり、例えば、ジェンダーに起因する迫害のおそれが認められるものなどが検討されるべきである。

提言Ⅲ：認定判断の明確化を通じた透明性の向上（18頁）

① 難民該当性に関する判断の規範的要素を、我が国でのこれまでの実務上の先例や裁判例を踏まえ、また、UNHCRが発行する諸文書、国際的な実務先例及び学術研究の成果なども参照しつつ、可能な限り一般化・明確化することを追求するべきである。

提言Ⅲ【現状・背景】として、同専門部会は以下の指摘がある旨を記載（18頁）：

- 難民認定手続においてどのような認定判断がなされているかが具体的に明らかではなく、難民認定制度の信頼性向上のためには、認定判断の透明性の向上が求められている
- 難民であるか否かの判断基準が難民条約締約国ごとに異なるようなことがあってはならず[...]我が国の認定実務の実態は、難民条約の解釈を始めとして、国際的に通用している水準に合致していないのではないかと、迫害の態様は複雑・多様化しており、特にジェンダーや性的マイノリティー、部族・宗派間の対立等、難民条約の適用によって保護すべき事案が存在するのではないかと

2. 「収容・送還に関する専門部会」による提言（2020年6月）

(4) 庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための運用上又は法整備上の措置（34頁）

③[...]平成26年12月第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における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」の提言を踏まえた施策を併せて実施すること。

⇒いわゆる「送還忌避者」の収容・送還問題を解決するための提言を行いつつ、そのための施策を実施に際して「庇護を要する者が確実に保護されるよう、2014年の提言を踏まえた施策を併せて実施することが求められる。」と提言した。

3. 「[難民認定制度に関する専門部会における提言への対応状況について](#)」(2020年6月)

I 保護対象の明確化による的確な庇護(2頁)

①「新しい形態の迫害」への難民条約の的確な解釈による保護の検討

【検討中】難民審査参与員からの提言や諸外国の実例なども踏まえ検討中。今後作成・公表することを検討している難民該当性に関する解釈基準(下記Ⅲ①)に併せて公表することを検討中。

Ⅲ 認定判断の明確化を通じた透明性の向上(3頁)

①国内外の実務先例等を踏まえた、難民該当性に関する「規範的要素」の明確化の取組

【検討中】我が国でのこれまでの実務上の先例、諸外国における実務先例、UNHCRが発行する諸文書等を参考としつつ、難民該当性に関する解釈基準を作成・公表することを検討中。

⇒上記、「収容・送還に関する専門部会」が取りまとめた提言の公表と同時期に、入管庁から公開された文書において、難民認定制度に関する専門部会の提言のうち、難民該当性判断に関わる内容に関しては、いずれも【検討中】と記載されていた。

4. 国会審議での指摘(国会議事録より一部抜粋)

[第192回国会 参議院 法務委員会 第7号 2016年11月15日](#)(糸数慶子議員の質問に対する答弁)

[...]難民認定制度に関する専門部会からは、保護対象の明確化による的確な庇護、手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定、認定判断の明確化を通じた透明性の向上及び認定実務に携わる者の専門性の向上のこの四分野に関する提言がございまして、入国管理局におきましては、これらの提言を踏まえて運用の見直しを検討し、昨年九月に第五次出入国管理基本計画にその方向性を盛り込むとともに、難民認定制度の運用の見直しの概要としてその内容を取りまとめ、現在、その実現に向けて取り組んでいるところでございます(井上宏 法務省入国管理局長)

[第204回国会 衆議院 法務委員会 第16号 2021年4月21日](#)(大口善徳議員の質問に対する答弁)

規範的要素の明確化ということでございますけれども、この難民該当性に関する規範的要素の明確化のために、我が国及び諸外国のこれまでの実務上の先例のほか、UNHCRが先行している諸文書等を参考にさせていただきながら、その検討を行っているところでございます。

規範的要素の明確化は、難民及び補完的保護対象者のより適切かつ迅速な認定、また判断の透明性の確保にもつながることでございまして、申請者サイドにおきましても、適切、的確な申請を行うことが可能となると考えております。策定後、できるだけ早期に公表をしたいと考えております。(上川陽子法務大臣)

[第204回国会 衆議院 法務委員会 第19号 2021年5月7日](#)(中谷一馬議員の質問に対する答弁)

平成二十六年に難民認定制度に関する専門部会というものが開かれまして、その中の議論におきまして、委員御指摘のように、UNHCRの諸文書中、国際的基準とされるものを日本における難民認定の基準として採用すべきというような意見が複数寄せられたところでございます。

このような議論を踏まえまして、この専門部会におきまして、難民該当性に関する判断の規範的要素を可能な限り一般化、明確化することを追求すべきという提言をいただきました。これを受けて、当庁におきましては、難民認定制度の透明性向上の観点から、現在、御指摘のような明確化の作業を行っているところでございます。

この点につきましては、当庁が把握している情報には限りがございます。そういう意味では、UNHCRが持っておられる文書に限らず、その知見、海外での取扱い、あるいは実務上の先例等も参考にさせていただき、かつ、その策定に当たりましては、UNHCRの意見も賜って、それもまた参考にして作成をする予定でございます。(松本裕 出入国在留管理庁次長)

⇒上記のうち2021年通常国会における質疑では、当時議論されていた入管法改正案において「送還停止効の例外」の導入が提案されていたこともあり、難民該当性判断の透明性や難民条約の解釈を巡って、与野党議員から質疑が行われた。日本の難民認定実務と国際的水準の乖離についての指摘に対しても、UNHCRの文書や意見や参考に「規範的要素の明確化」を実施する旨を答弁していた。

5. [入管庁とUNHCRによる協力覚書](#)(2021年7月21日)

⇒2021年7月21日に、「難民認定制度に係る出入国在留管理庁と国際連合難民高等弁務官事務所との間の協力覚書」が交換された。その具体的な内容は公開されていないものの、入管庁が公表した資料においては、「新たな協力」の例として「難民該当性に関する規範的要素の明確化についてUNHCRが意見を提示」することが挙げられた。