

2021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

2021年の難民認定数は74人となった。日本において難民条約に基づく認定が始まった1982年以降、過去最多となったものの、難民認定率²は0.7%に留まり、依然として申請者のほとんどが難民として認定されていない。

難民認定者の国籍の内訳は、2021年2月のクーデターによって軍事政権が誕生し、民主化を求める市民への弾圧が続くミャンマーが32人で最多となった。ミャンマー国籍者の認定は2017年以来、4年ぶりであった。一方で、一次審査では121人、審査請求では438人が不認定となっており、認定率は約5.7%に留まっている。出身国の状況を考慮すると、この認定状況には疑問が残る。

ミャンマーの他には、中国(18人)、アフガニスタン(9人)、イラン(4人)など合わせて11か国からの申請者に対して認定が行われた。他方、2018年には最多となる13人の難民が認定され、以降も毎年3人が認定を受けていたコンゴ民主共和国国籍者の認定はなかった。また、2019年から公表されている難民認定者の認定事由については、これまで8人、14人と推移してきた「特定の社会的集団の構成員であること」による認定は0件であった。

難民としては認定されなかったものの、法務大臣の裁量で特別に在留を許可する「人道配慮による在留許可」の人数は580人となり、前年の44人から大幅に増加した。そのうち、本国事情によるものが525人であり、ミャンマー国籍者(498人)が大多数を占めている。ただし、出入国在留管理庁(以下、入管庁)が発表した統計の中には、従来の人道配慮による在留許可の期限(1年)よりも短期の在留資格(6か月)を付与された人や、就労制限付き(週28時間以内)の在留資格を付与された人も含まれているため、前年までの人数と単純な比較はできない点には留意が必要である。

難民認定申請の平均処理期間は一次審査が約32.2カ月、不服申立てが約20.9カ月となった。一次審査の審査期間は長期化し、少なくとも統計が確認できる2003年以降において過去最長となった。入管庁は2010年7月に、標準処理期間として6か月と定めているが、近年は長期化傾向にある。また、入管庁は難民認定申請から難民認定を受けるまでに要した期間を公表していないため、2018年の「難民認定 制度の更なる運用の見直し」において入管庁が掲げていた「難民の迅速かつ確実な庇護」の実現状況について、実態を把握することすら困難な状況にある。

(2) 難民認定申請

2021年の難民申請者数は2,413人となり、前年から1,523人減少した。申請者の減少の主な要因は、新型コロナウイルス感染症の水際対策として行われた入国制限などの影響で、来日することが困難になったためであると推測される。在留資格別の申請者数は、コロナ禍以前は最多であった「短期滞在」の人数が前年に続き減少し、181人となった。全体の申請者数が減少する一方で、難民認定申請の再申請者は582人、在留資格を有していない「非正規」の人数は543人とそれぞれ増加した。

難民申請時における振り分け状況は表1の通りである。申請時点において難民である可能性が高いと判断されたA案件の割合は緩やかな増加傾向にはあるものの、2021年においても1%台となっており、真の難民を迅速に保護するための施策としての有効性には疑問が残る。なお、「難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張している案件」とされたB案件の割合は、振り分けの運用が開始された2016年および2017年約31%から減少傾向が続き、前年をさらに下回る1.4%となっている。

再申請者のうち、「正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返している案件」とされるC案件の割合は、これまで増減はあるものの5%前後で推移してきたが、2020年はコロナ禍の影響による申請件数の減少に伴い、9.7%まで増加していた。2021年においては、前年に引き続き申請者数の減少に加えて、複数回申請者が増加し49.6%に増加した。仕組み上、再申請者であってもC案件以外に振り分けられる可能性はあるものの、再申請者1,248人とC案件の人数(1,196人)の差から、その人数はわずか52人に留まることがわかる。一見すると前年比で急増したように見える複数回申請者であるが、その中には例えば、2021年のクーデターで国内状況が急変したミャンマー出身者248人が含まれている。この事実だけを持ってしてもC案件の振り分け判断の適否については疑問が残る。また、日本においては庇護されるべき

1 本章で取り上げる統計は、注で典拠を示さない限り、出入国在留管理庁「令和3年における難民認定数等について」および「我が国における難民庇護の状況等」に基づく。

2 難民認定審査(一次審査)および審査請求(不服申立て)の結果が出された人数に占める難民認定者の割合。

難民が、極端に狭い条約の解釈などにより庇護されていないとの指摘が繰り返しなされており、難民認定を得るために繰り返し申請をせざるを得ない状況にある難民申請者が一定数いる可能性には留意すべきであろう。

なお A～D 案件への振り分けについては、この4類型別の難民認定状況について集計が存在しない³ため、振り分けの判断の適否を統計的に分析し、検証することができない点も課題である。仮に、振り分け制度を継続するとしても、入管庁の裁量的判断に基づき在留制限を行うことが可能な仕組みである以上は、その判断の適否に関する検証が不可欠であろう。

表1 案件振り分け状況

	2016年 4-12月	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	処遇(2018年1月以降)	
							初回申請	複数回申請
A案件	5 (0.06)	14 (0.07)	27(0.25)	83(0.80)	45(1.14)	39(1.61)	在留可・就労可 速やかに就労可能な「特定活動(6月)」	
B案件	2,683 (31.3)	6,128 (31.2)	1,825 (17.4)	281 (2.7)	73 (1.9)	33 (1.4)	在留不可・就労不可	
C案件	454 (5.3)	518 (2.6)	489 (4.7)	409 (3.9)	382 (9.7)	1,196 (49.6)	—	在留不可・就労不可
D案件 (その他)	D1						在留期間短縮・就労不可	在留不可・就労不可
	D2	5,403 (63.2)	12,969 (66.1)	8,155 (77.7)	9,602 (92.5)	3,436 (87.3)	1,145 (47.5)	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
振り分け数合計	8,546	19,629	10,493	10,375	3,936	2,413		

出典：法務省「令和3年における難民認定者数等について」及び「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」をもとに筆者作成。

(3) 審査請求(不服申立て)

審査請求数は前年から1,473人増加して4,046人となった。処理数も936人増加して7,411人であり、そのうち9件が「理由あり」と判断された。2021年に「理由あり」もしくは「理由なし」との判断が行われた人のうち、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、720人であり、全体の約10%に留まった。「口頭意見陳述の申し立てを放棄した者」とされる3,198人を差し引いても実施率は約20%であり、8割以上の不服申し立て人が本人の意思に反して口頭で意見を述べる機会が与えられなかった。

(4) 仮滞在許可・空港における難民認定申請

在留資格を有しない難民申請者の法的地位の安定を図ることを目的に実施されている「仮滞在」を許可された人は29人であった。前年より増加したものの、許可率は5%以下に留まっており、極めて低い許可率が恒常化している。

空港における難民認定申請に関して、2018年上半期以降、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集計・公表してこなかったが、2022年に過去4年間の集計が公表された⁴。それによると、2017年においては133件であった空港における難民認定申請件数は、2018年には25件、19年には21件と大幅に減少していた(入国制限により新規入国者数が大幅に減少した20年は9件、21年は1件)。日本においては、入国時に庇護を求めるという「真の難民の迅速かつ確実な庇護」の観点からも最も望ましいと考えられる行為が、申請者の不利益になる懸念がかねてより指摘されてきた⁵。このような日本の法制度の課題と2018年以降に空港での申請者が激減したことの因果関係は明らかではないが、今後も空港申請の推移を注視していく必要がある。

3. 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人は、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

3 第208回国会・質問第57号「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」。

4 同上。

5 例えば、渡邊彰悟「難民申請者と収容・送還問題」Mネット209号、2020年、18～19頁。

受給することができる。2021年の保護費の支給状況については表2の通りである。近年長期化傾向にある受給決定までの待機期間については、今年も大きな改善は見られなかった。また、保護費の支給が「不相当」と判断された場合の待機期間はこれまでよりさらに長期化している。支給決定の可否にかかわらず、決定期間において申請者は、今後の生活の先行きが見えない中、不安定な生活を強いられる。保護費の支給が必要な状態であったにもかかわらず、約3か月間も決定までにかかる状況は、最低限の生活を送る権利を保障する人権の観点から見ても大きな課題である。

また、保護費の支給対象は運用上、基本的に初回申請者に限定されているが、難民申請者の中には2回目以降の申請で難民認定される人もおり、再申請であることだけを理由に難民申請者に対する唯一の公的支援から除外する仕組みには課題があると考えられる。2021年の世界動向を見ても明らかのように、政治情勢の変化などで迫害のおそれが低下したように見える国でも、クーデターなどにより国内状況が再び変化し、外形的に帰国困難性が明らかになるケースも存在する。しかし、前述の通り、再申請者のうち52人を除く1,196人は在留資格が与えられず、就労も許可されないC案件に割り振られており、再申請者は原則として在留制限の対象となっている。その上、生活支援金も受給できないとなると極度の生活困窮に陥ることは避けられない。そのため、生活困窮の状況を踏まえて、再申請であっても保護費の支給を可能にするなど、柔軟な対応が求められる。

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
2021年	148人	250人	平均85日	4人	105,208,931円

出典：第208回国会・質問第57号「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」をもとに筆者作成

4.第三国定住とシリア人留学生の受け入れ

2010年より始まった第三国定住による難民の受け入れは昨年に引き続き0人となった。2019年の閣議了解により、年間の受け入れ枠を最大60人に拡大して実施される予定であったが、2021年も実現しなかった。他方で、「シリア人留学生の受け入れ事業」は継続され、2021年も新たに20人が来日している。

5.緊急避難措置等

2021年は難民条約に基づく難民の受け入れとは別に、クーデターにより国内情勢が急変した特定の国の出身者に対して、緊急対応として在留許可を付与する特例的な対応が行われた点が特徴である。本章では、2021年に国別の特別対応が取られたミャンマーとアフガニスタンについて、それぞれの対応を整理する。

(1) ミャンマー

2021年5月28日、政府は「情勢不安を理由に本邦への在留を希望するミャンマー人」について、在留を認める「本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置」を発表した。同年2月1日に発生した国軍によるクーデター以降、「ミャンマー国内情勢が不透明な状況であることを理由として、(中略)就労可能な在留資格を付与することとした」ものである⁶。この措置により、在留資格を有しており、さらに日本での在留を引き続き希望する人に対しては6か月の在留資格が付与されることとなった(特定技能分野の場合は1年)。難民条約加入以降、日本政府がこのような形で特定国の出身者に対する対応を明示的に打ち出したことは過去に無く、報道によれば、「クーデター後の入管庁の動向を注視していた在日ミャンマー人の中では、歓迎の声が上がった」⁷とされる。

しかし、措置内容を「保護」の視点から見た際には様々な課題がある。まず、非正規滞在者については、緊急避難措置の対象にならず、個別の事案ごとに在留特別許可の可否判断を行うとしている。本国事情を踏まえて、個別事情を審査せずに一律に在留を許可する必要性を認識して「緊急避難措置」を実施しながら、一方で、非正規滞在者に対しては個別事情に基づく許容判断を実施するという仕組みは政策的な一貫性に乏しいと言わざるを得ない。

また、難民申請者に対しては、審査の結果、難民該当性が認められなかった場合でも、就労可の在留資格を付与するこ

6 入管庁「本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置について」、2021年12月25日。

7 「就労週28時間の“知られざる壁”「30歳過ぎたのに、手元に何も無い…」ミャンマー緊急避難措置から半年」。

とが示されているが、そのためには難民認定審査が行われる必要がある。在留資格を有さない難民申請者の場合は、難民認定審査の判断を待つしかない状況に置かれている。入管庁は緊急避難措置の開始と同時に、ミャンマー出身の難民認定申請者については、審査を迅速に行う旨を表明していたが、その実効性には疑問の声が上がっている⁸。

さらに、緊急避難措置の対象となる在留ミャンマー人の中でも、「自己の責めに帰すべき事由」があると判断された人に対しては、「特定活動（6か月・週28時間以内の就労可）」という条件付きの在留許可しか付与していない。このように、「在留管理上の問題」を理由に、一定の条件を付する取り扱いに対しても批判がある⁹。

なお、ミャンマーにおける事態の改善が見られないことを理由に、2022年4月15日から新たな取扱いが開始され、これまで「特定活動（6か月・就労可）」の在留資格が付与されていた人に対しては、「特定活動（1年・就労可）」が付与されることとなった。また、「自己の責めに帰すべき事由があると判断された人」に対しては、在留期間や就労時間の条件に関する一律の見直しは行われなかったものの、個別の事情を踏まえて「特活1年（就労可）」を認める方針を示している。

(2) アフガニスタン

2021年8月にアフガニスタン各地でタリバンが主要都市に侵攻し、15日には首都カブールが陥落する中、日本やEUを含む71の国や地域が共同声明を発表し、「われわれ国際社会はアフガニスタンの人々を支援する用意がある」と述べ、アフガニスタンからの退避希望者の保護に言及した。翌日には、日本国内でも大学関係、国際協力団体、難民支援団体などより迅速な保護などを求める声明が公表された¹⁰。

在留アフガニスタン人への在留資格上の特別措置に関しては、8月20日の会見において上川法務大臣（当時）が「現下の情勢を含めた個々の事情を考慮して、在留資格の判断を適切に行っていく」と述べ、送還に関しては退去強制令書が発布されている場合も「本人の意思に反して送還することはない」との方針を示した。しかし、入管庁はウェブサイト上に同様の方針を掲載し、その後、現地語でも案内を掲載したが、特別措置に関する具体的な内容は示されなかった。つまり、アフガニスタンの状況の改善が認められるまでの当面の措置として、日本に留まることを認めるという点はミャンマーと同様であったが、在留アフガニスタン人に対する在留資格の付与に関する具体的な施策は示されなかった。

同年9月以降には、チャーター機での日本への退避が行われた他、大学関係者などを身元保証人として来日したアフガニスタン人もおり、2021年12月20日時点までに489人が来日した。2022年8月時点では、約800人が避難してきたとされている。政府は、身元保証人に対し、日本での生活支援及び将来的な帰国・出国費用などを保障することが求めており、この条件を満たさない限りは査証が発行されず、入国困難な状況にある。

その後、2022年2月に日本政府の支援を受けて来日したアフガニスタン退避者に対しては、短期滞在で入国した場合であっても、「留学」、「技術・人文知識・国際業務」、「家族滞在」等の在留資格への変更を認めること、これらの活動を行わない場合であっても身元保証人が日本での生活支援及び将来的な帰国・出国費用などを保証することを条件に「特定活動（1年）」を付与する方針が示された。このように、運用開始直後と比較すれば改善点も見られるものの、在留資格の安定化や生活支援など様々な課題があり、国会でも¹¹、民間の支援団体¹²からも改善を求める声が上がっている。

本報告では詳細には言及しないが、2022年2月のロシア侵攻後にウクライナから避難してきた人々に対しては、日本大使館などでの勤務経験や身元保証人の有無に関わらず、来日にかかる費用を政府が負担して、来日直後から「特定活動（1年・就労可）」が付与された他、難民申請者に対する保護費を大きく上回る生活支援金が支給されるなど、他の難民とは顕著に異なる施策と支援が行われた¹³。各国の状況は異なるとはいえ、国内状況が一変し、本国で保護を受けることが困難になった人が必要とする支援は少なからず共通すると考えられる。その前提に立つと、いずれも政府が本国情勢に係る緊急対応の必要性を認めたミャンマー、アフガニスタン、ウクライナの難民への対応に大きな隔りがあることに何らかの合理性を見出すことは困難である。この点、裁量的な日本の難民受け入れの課題が浮き彫りになったと言える。

ウクライナ難民に提供された来日直後の住居支援や生活支援、語学習得支援などの一連の支援パッケージは、国籍に限

8 例えば、渡邊彰悟「総論 ミャンマー出身難民申請者の保護のこれまでの経緯と現状～緊急避難措置の意義とその現実の運用等」M ネット 218号、2021年、6～9頁。

9 同上。

10 例えば、全国難民弁護士連絡会議（2021年8月16日）「アフガニスタン出身者を含む庇護希望者への迅速な保護等を求める声明」。

11 例えば、第208回通常国会・衆議院外務委員会、第2号（2022年3月4日）、岡田克也議員の発言。

12 例えば、アフガニスタン退避者受け入れコンソーシアムが2022年3月8日に公表した「アフガニスタン退避者等概況調査報告と提言」。

13 難民支援協会「ウクライナ難民の受け入れから考える－より包括的で公平な難民保護制度とは」。

らず多くの難民申請者にとって必要なものである。支援の実効性や効果については別途検証が必要ではあるが、こうした支援スキームが他の国からの難民にも拡大していくことを期待したい。

5. 出入国在留管理庁の動き

(1) 入管法改正案の提出と廃案後の動き

2021年通常国会に提出された出入国管理及び難民認定法の改正案（以下、法案）は、「送還忌避者の増加や收容の長期化を防止する方策やその間の收容の在り方を議論・検討する」ことを目的に、2020年6月に第7次出入国管理政策懇談会の下に設置された「收容・送還に関する専門部会」が発表した提言を骨子に作成された。入管庁は、現行の入管法下では、「国外への退去が確定したにもかかわらず退去を拒む外国人を強制的に国外に退去させる妨げとなっている事情がある」¹⁴とし、それが外国人の收容の長期化にもつながっているとの認識のもと、送還を促進することによる長期收容問題の解決を目指してきた。

入管庁が増加していると主張する「送還忌避者」とは、「退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な事情を主張し、自らの意思に基づき、法律上又は事実上の作為・不作為により本邦からの退去を拒んでいる者」¹⁵のことを指す。しかし、2020年6月に専門部会による提言が公開された時点より、「送還忌避者の増加」や「送還阻害の要因」という提言の前提となる「送還忌避者の増加」という事実の存否そのものに疑問の声があがってきた¹⁶。

法案では、現行の入管法が定める難民申請者の送還停止効に例外を設け、難民申請中であっても、送還を可能にする規定や、退去強制拒否罪などが定められており、難民申請者が送還されたり、送還に応じなかったことを理由に罪に問われたりする可能性のあるものであった。法案に対しては、「重大な懸念」を表明した UNHCR をはじめ、研究者、実務家、支援者からも反対や懸念の声が上げられた¹⁷。

結果的に、法案は取り下げとなったが、入管庁は2021年12月21日に公開した資料¹⁸においても、「退去強制手続の問題」のうち「送還を妨げる理由（法の不備等）」として「①難民認定手続中の者は送還が一律停止（送還停止効）」であることを挙げ「現行法上、難民認定手続中の外国人は、申請の回数や理由等を問わず、我が国で殺人などの重大犯罪を犯した者やテロリスト等であっても退去させることができない」と訴えるなど、送還に応じずに難民申請を行う人の存在と治安やテロの脅威を結びつけて、送還停止効の例外の必要性を強調している。入管庁は専門部会に先立ち、2019年10月と2020年3月に立て続けに「送還忌避者の実態について」を公開してきたが、その中においても、「送還忌避被收容者」のうち過去に有罪判決を受けた人数や仮放免中に有罪判決を受けた人数を記載することにより、「送還忌避者」と犯罪を結び付ける形で主張を展開している。他方で、その実態に関する国会議員からの詳細の問い合わせに対しては、統計がないことを理由に回答してこなかった¹⁹。

今後も送還停止効の例外の導入が提案される懸念があるが、法案提出に先立って政府には、法案の前提となる立法事実の有無を改めて検証し、仮に立法により解消すべき事実として認められるとしても、その方法が難民条約をはじめとする人権諸条約に照らして適切か否かを精査する作業が求められる。

(3) UNHCR との協力覚書

2014年の難民認定制度に関する専門部会において提言された「保護対象の明確化による的確な庇護」に関連して、2021年4月16日の本会議において、法務大臣より、これまでの日本における実務だけでなく、諸外国の実務上の先例や UNHCR が発行する諸文書等を参考にしつつ、その明確化を行う方針が示された。これまでも、日本の難民認定審査においては、難民認定ハンドブックやガイドラインなどにおいて示された条約の解釈指針に反する、独自の解釈・運用が課題として挙げられてきた。

こうした政府の方針を受けて、難民条約の各国における運用を監督する立場にある UNHCR と入管庁が、「難民認定制度の質の向上に資する施策を実施するために必要な相互協力」などを掲げて、2021年7月21日に協力覚書を交換し、こ

14 入管庁「入管法改正案について 3.現行入管法の問題点（入管法改正の必要性）」。

15 收容・送還に関する専門部会「送還忌避・長期收容問題の解決に向けた提言」。

16 例えば、高橋済「「入管法改正案」に反対する－専門部会提言の批判的検証－」。他にも、法案の立法事実については、日本弁護士連合会を始め複数の弁護士会、国会議員や支援団体から疑問や反対意見が示された（その一部は、なんみんフォーラム「入管法改正案に関する各種意見書」において整理されている。）。

17 送還停止効の例外規定の問題点については、山田光樹「2020年難民動向分析－日本－」『難民研究ジャーナル』第11号を参照。

18 入管庁「現行入管法上の問題点」。

19 第200回国会・質問第84号「外国人の收容および「送還忌避」に関する質問主意書」に対する回答。

れまで実施されてきた「難民調査官の研修についての協力」や「出身国情報の収集についての協力」に加えて、「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」と「難民調査官の調査の在り方について UNHCR とケース・スタディ」の2点が新たな協力として確認された。

2014年12月の専門部会による提言から、6年半以上が経過しての取り組み開始ではあるが、国会答弁²⁰においても、UNHCRの意見を踏まえて規範的要素の明確化が実施されるとした点は一歩前進といえよう。ただし、規範的要素の明確化については本原稿執筆時点においても公表されておらず、その内容や今後の難民認定審査に与える影響は不透明である。また、覚書の本文については非公表であり、UNHCRの意見が実際にどのように取り入れられていくのかについても開示されていない。

山田光樹（難民研究フォーラム）

20 第204回通常国会・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上川陽子法務大臣および松本裕出入国在留管理庁次長（いずれも当時）の答弁。