

2023年難民動向分析—日本—

1. 難民認定状況¹など

(1) 難民認定数及び人道配慮による在留許可

2023年に難民として認定された人数は303人であり、前年に引き続き過去最多を更新した。ただし、認定者のうち237人をアフガニスタン国籍者が占めており、そのうち114人は7月に一斉に難民認定されたJICAの現地職員とその家族である²。もう一つの傾向として、人数は依然として限られているものの、認定者の国籍が多様化している点が挙げられる。例えば、トルコ国籍者は2022年に難民認定を義務付ける訴訟でクルド人男性が勝訴する³まで認定事例がなかったが、2023年には3人が行政段階で認定されている。それぞれの個別事情は不明であるが、世界では相当数が難民として認定されている国の出身者に対して、これまで日本では全く認定が行われなかった状況が改善されたのであれば歓迎すべき変化である。その他にも、ガンビア、ナイジェリア、バングラデシュなど、近年ほとんど認定がなかった国籍者の認定が行われている。なお、難民認定者のうち、5人は2回目以降の申請で認定されており、4人は退去強制令書発付後の認定であった⁴。

難民としては認定されなかったものの、「人道配慮による在留許可」を受けた人数は1,005人を記録した。昨2022年の1,760人と比較すると減少したものの、依然として多くの人々が人道配慮を受けている。そのうち、956人は本国情勢などが理由であり、内訳はミャンマー国籍者が920人で最多、次いでシリア（17人）、スーダン（12人）、アフガニスタン（5人）、ウガンダ（1人）、ブルキナファソ（1人）である。

(2) 難民認定申請

申請件数は13,823人に上り、前年に比べて10,051人増加した（前年比266%）。ただし、コロナによる渡航制限等により来日者数が急減する2020年までの2年間は1万人台で推移していたため、2023年の申請者数はコロナ前の水準を踏まえれば急激な増加とまでは言えない。2019年は10,375人の申請者のうち6,919人（66.6%）、2023年は13,828人のうち10,728人（77.5%）が「短期滞在」の在留資格を有している状況で申請を行った。コロナ禍においては、世界的に人の移動が厳しく制限された結果、庇護を求めて国外に逃れることが困難な状況が生まれ、多くの難民が迫害のおそれがある出身国に留め置かれて

-
- 1 本章に記載する統計情報は、特段断りがない限り、出入国在留管理庁が公開した資料に基づく（「令和5年における難民認定者数などについて」（2025年1月25日、以下同じ）。なお、同資料内で使用されている在留資格をもたない難民申請者を指す用語が「非正規滞在者」から「不法滞在者」に置き換わっている。変更理由は定かではないが、入管法上の違反状態にあることのみを持って、「不法」と名指すことには批判があり、国連や他の先進諸国で使用を禁止したり、控える傾向がある。また難民申請者の場合は、2024年6月に施行された改正入管法に基づくいわゆる「送還停止効の例外」に該当する場合を除き、日本の法制度に照らして国外退去を強制できない（送還できない）存在であり、難民認定審査の結果によっては在留資格が付与される場合もある。これらの点を踏まえると、在留資格がない難民申請者を「不法滞在者」と名指すことは不適切である（加藤丈太郎『日本の「非正規移民」—「不法性」はいかにつくられ、維持されるか』明石書店、2022年を参照）。
 - 2 「アフガンから避難の114人、過去最大規模の一斉難民認定—JICAスタッフと家族ら」『読売新聞オンライン』2023年7月13日。
 - 3 詳しくは、杉本大輔「2022年日本の判例動向」『難民研究ジャーナル』13号、2024年、133～136頁。
 - 4 第213回国会・参議院質問第184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」令和6（2024）年6月28日。

いたことが統計的に明らかになっている⁵。「短期滞在」の資格で入国後に速やかに申請をした数の増加は、コロナ禍では困難であった日本に逃れてくることが可能になったことを示していると推測できる。

「真の難民の迅速な保護を図る」ことを目的に、入管庁が実施している案件振り分けの結果をみると、「難民である可能性が高いと思われる案件又は本国情勢等により人道上の配慮を要する可能性が高い案件」に該当するA案件の件数が昨2022年に引き続き増加して過去最高の753人を記録した(5.4%)⁶。申請者に占める割合はこれまでで最も高かった昨2022年(7.4%)から減少したものの、2019年は83人に留まっていたことを考慮すると人数は増加傾向にある。つまり、入管庁の基準に照らしても、保護すべき蓋然性が高いと判断できる申請者が相当数いるといえる。しかし、案件別の認定数や認定までの期間を問われた入管庁は統計の不在を理由に回答を拒否しており⁷、データに基づいて振り分け判断の適正性や「迅速な保護」に結びついているかを検証することができない課題点は解消されなかった。

また、「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」とされ、在留資格が付与されないB案件の割合は過去最低の0.8%(111人)となった。初回申請の段階から、申請書類だけで「明らかに誤用・濫用」と判断できるケースは統計的にほとんどないといえる。また、新規入国制限により申請数が大幅に減少した影響もあり、コロナ禍で一時的に増加していたC案件(「正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返している」と判断された申請)の割合も10.9%(1,507人)まで減少している。入管庁の基準において「明らかに濫用・誤用的な案件として振り分けられた」申請の割合は、合計しても全体の11.7%に留まっている⁸。

このことは、入管庁は約9割(12,205人)の申請者を難民に該当しうる事情、または在留を認める人道的な配慮を要する可能性が一定程度あると評価していることを示している。前述の「真の難民の迅速な保護」を目的にB・C案件の在留資格を制限するなど、難民申請者数を減らすための対策を行ってきたが、この現状を鑑みれば、全体の9割を占める「明らかに「誤用・濫用」とはいえない申請」に対処できるような審査体制の抜本的な拡充なくして、迅速な保護の実現は困難であると指摘できる。

(3) 審査請求(不服申立て)

審査請求では14人が「理由あり」とされた。その国籍の内訳はミャンマーが5人、エチオピアが2人、イラン、ウガンダ、カンボジア、コンゴ民主共和国、ソマリア、バングラデシュ、中国が各1人である。2012年以来、審査請求の認定数は一桁で推移してきたが、前年(15人)に引き続き2年連続で二桁の認定があった。

審査請求を行った人数は5,247人であり、前年比約18%増加した。そのうちミャンマー国籍者が1,371人と最多である。この背景には、2021年2月の軍事クーデター以降、ミャンマーにおいては政治的意見を理由とした迫害を受けるおそれが高まっていると考えられる中、一次審査でわずか22人しか難民認定されていないことによるものと推測できる。

5 Kim, J., Mur, M.J.R.M., Dahlgren, E. and Kallergis, A., "The Impact of COVID-19 on Forced Displacement: addressing the challenges and harnessing the opportunities of a crisis," Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention, 2021, pp. 4-9.

6 なお、2023年12月からは改正入管法の一部施行に伴い、後述の「補完的保護対象者である可能性が高いと思われる案件」も振り分けの対象に追加されている。

7 前掲注4答弁書。

8 なお、前述の通り、複数回申請の結果として認定されている難民がいる点に留意されたい。司法にて、行政段階での難民不認定処分が取り消されて、再申請中に認定がなされた事例もある通り、再申請者の中には誤って不認定処分が下された難民が含まれている可能性がある。裁判における複数回申請者の認定事例に関しては、杉本大輔「2023年日本の判例動向」本誌172～176頁を参照。

審査請求の申請数が増加した一方で、処理数は3,459人と前年から1,773人（前年比約34%）減少した。申し立てが増加し、処理数が減少するのは昨2022年から続く傾向である。請求を取り下げた863人を除くと、2023年に実際に審査された人数は2,596人である。処理数は減少したものの、平均処理期間は2021年の20カ月、2022年の13.3カ月をさらに下回り、約9.9カ月になっている。

審査期間が短縮したこと自体は望ましい変化であるともいえるが、一次審査で誤って不認定処分が下された難民を見逃すことなく、適切に保護する仕組みになっているかには疑問が残る。2023年に裁判での勝訴判決によって難民認定されたウガンダ人女性のケースは象徴的である。本人が口頭意見陳述の実施を申し出ていたにもかかわらず、難民審査参与員は、申請人の主張が真実であったとしても「何ら難民となる事由を包含していない」と判断したうえで、書面審査のみで「理由なし（不認定）」の判断を行っている⁹。2023年に申請者が希望しているにもかかわらず口頭意見陳述が実施されていないケースは839件に上っており、この中に上記のウガンダ人女性のようなケースが含まれている懸念がある。

上記の口頭意見陳述の不実施を含め、2023年の通常国会の審議の中で明らかになった審査請求の運用面での課題が解消されたのかは引き続き注視が必要である¹⁰。出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）改正案の審議の中で、一部の参与員により構成された臨時班に極端に偏って案件が配分されており、入管庁が事前に「迅速な処理が可能かつ相当」と判断した案件のみを集中的に書面審査のみで処理していたことが明らかになり、審査の適正性に疑問の声が上がった¹¹。制度の趣旨を鑑みれば、参与員は一次審査とは独立した立場で、改めて申請内容や出身国情報等を検討することが求められるはずである。法案審議で指摘された参与員制度の課題を念頭に、可決された附帯決議¹²の「難民審査請求における口頭意見陳述の適正な活用を進めるとともに、難民認定に関連する知識等を十分に考慮した上で、難民審査参与員の任命を行うこと」を誠実に履行することが切に望まれる。

（4）仮滞在許可・空港における難民認定申請

2023年に行われた仮滞在の許可判断は914人であり、148人が許可された。許可率は約16%であり、昨2022年に引き続き、上昇傾向にある。また、空港における難民認定申請は42人であった。空港での申請件数については、国会議員から質問主意書で申請件数を問われても回答しない期間が、133人を記録した2017年を境に、2018年上半期の件数が示されて以降、2022年まで約3年半にわたって続いていた。その後、公開された情報により、この期間に空港における申請件数が大幅に減少していたことが明らかになっている（2018年：25件、2019年：21件、2020年：9件、2021年：1件、2022年：9人）。2023年は、新規入国者の増加に伴って、空港で庇護を求める人数も増加したことがわかる。

国として迅速な難民保護を実現する観点から見れば、出身国から庇護を求めて日本に逃れてきた難民が、入国直後に庇護希望を明らかにすることは望ましい行為である。日本は、迫害を受けるおそれから逃れてきた難民が国際空港などで速やかに庇護を求めた場合に、「国が取り急ぎ保護する（領域保護）」ため一時的に上陸を認める仕組みである一時庇護上陸の手続きを設けている。しかし、その運用実態をみると、22人の申請者全員が許可された制度開始年（1981年）と10人が許可された2011年を除くと毎年一桁しか許可されておらず、また「空港での庇護制度や外部支援団体へのアクセス」や「審査の質」等をは

9 詳細は、同上報告・事例1参照。

10 前掲注4答弁書のもととなった質問主意書においては、一五「審査請求について」で9つの質問が行われているが、入管庁は臨時班が担当した事件数をはじめ、具体的な運用に関する質問にはすべて回答していない。

11 詳しくは、山田光樹「2023年出入国管理及び難民認定法—成立までの議論に着目して」『難民研究ジャーナル』13号、2024年、157～161頁。

12 参議院法務委員会「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和5年6月8日）」。

じめ制度の運用面での課題が指摘されてきた¹³。近年も許可件数は低迷してきた（2017年：2人、2018年：2人、2019年：1件、2020年：1件、2021年：1件、2022年：2件）が、2023年は11人が許可されており、過去2番目の人数を記録した（速報値）¹⁴。本稿執筆時点（2024年11月18日現在）で申請件数は公表されていないため許可率を算出することはできないものの、許可件数が増加したこと自体は何らかの改善を示す兆しであるかもしれない。他方で、空港での庇護制度については、そのアクセスや情報の透明性などに関して様々な課題が指摘されており、迅速かつ確実な庇護を実現する制度の運用になっているかを適切に評価・検証できる仕組み作りが重要である¹⁵。

2. 保護費の状況（難民申請者への生活支援金）¹⁶

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。申請から受給開始決定までの期間は平均約61日となり、前年の約34日から長期化している。年間の緊急宿泊施設の入居者数の累計は25人から88人に増加しているものの、日本で生活に困窮している難民申請者を救済する制度にはなっていない。民間団体がRHQを大きく上回る住居提供を行う状態が恒常化しており、それでも支援の手が回らずにホームレスに陥ってしまう人もいる¹⁷。また、申請から利用開始までの平均日数は22日、最長の場合では186日にも及んでいる。「保護措置の対象者のうち直ちに住居を確保する必要があるものに対する支援」を目的とした制度であることを踏まえると、申請から半年以上も支援が開始されない状況は早急に解決すべき大きな課題である。

保護費の課題としては、上記の受給までの待機期間や支給金額が「最低限度の生活を保障する」生活保護を下回る水準であることや、受給できる対象が限定的であることなどが挙げられる。それらの背景にある根本的な課題は、法的根拠がない行政措置として実施されていることにある。そのため、予算が枯渇した場合に迅速に対応できる仕組みになっていない。保護費はその性質上、本来は生活保護と同様に生存権を保障する「国の義務的支出」に相当するものと考えられるが、生活保護が不足が生じた場合でも補正予算に計上し、その不足額を補充することが制度上担保される仕組みになっている点とは対照的である。

2023年度は補正予算が組まれたとはいえ、「就労が可能であることを理由に保護措置の開始が不適当である」と判断する場合の有無を質問主意書で問われた入管庁が明確な回答を避けつつ、「保護措置の実施については、限られた予算の中で保護を必要とする者に対する援助を確保することから、難民認定申請者の生活条件の調査を行った上で総合的に判断している[……]」¹⁸と回答していることから、申請者の困窮度合いにかかわらず、予算との兼ね合いで支援を受けられない場合があると考えられる。

また、同じ質問主意書のなかで入管庁は「開始が不適当とされた理由について明らかにすることは、委託先の調査に支障を及ぼすおそれがある」として、理由の開示を拒否しており、生活困窮者が適切に保護される運用になっているのかを第三者が検証することができない¹⁹。現行制度の運用に関する透明性を向上させるとともに、難民申請中の最低限の生活を保障する仕組みを早期に策定することが求められる。

13 関聡介「続・日本の難民認定制度の現状と課題」『難民研究ジャーナル』2号、2012年、2～23頁；渡邊彰悟「日本の空港における庇護制度とその課題」『難民研究ジャーナル』13号、2024年、38～55頁。

14 e-Stat 出入国在留管理庁「港別 特例上陸許可及び不許可人員（各年版）」『出入国管理統計／入国審査・在留資格審査・退去強制手続等（各年版）』。

15 詳しくは、渡邊・前掲注13論文を参照。

16 本節の統計データに関しては、前掲注4答弁書における内閣の回答に基づく。

17 難民支援協会「難民申請者はどう生きてゆくのか？—公的支援『保護費』の課題と生存権」2023年10月20日。

18 前掲注4答弁書における質問四9および10に対する回答。

19 前掲注4答弁書における質問四9および10に対する回答を参照。

3.第三国定住

コロナ禍の影響による停止を経て、2022年に再開された第三国定住プログラムを通じて、2023年4月に20世帯21名（第13陣）、10月に11世帯26名（第14陣）が来日した。いずれもマレーシア国内に一時滞在していた難民であり、前年の35人と比べて増加している。2019年の閣議了解において政府は、受け入れ人数を年間最大60人に拡大する方針を示しており、今後のさらなる取り組みが期待される。また、JICAが実施するシリア難民に対する人材育成事業「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム」（JISR）によって、UNHCRとの連携により、留学生として6人が受け入れられている。2023年12月にスイス・ジュネーブで開催された第2回グローバル難民フォーラムにおいて、日本政府を代表して上川外務大臣（当時）が述べた声明の中では、「シリア出身者をはじめとする留学生受け入れプログラムの継続と拡充」について言及されており、今後さらに受け入れ数や対象国が広がる可能性がある。

4.「難民該当性判断の手引」（規範的要素の明確化）

入管庁は、2023年3月に日本における難民の定義の解釈や難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントをまとめた「難民該当性判断の手引（以下、手引）」を公表した。この手引は、2014年12月に「難民認定制度に関する専門部会」がとりまとめた「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」において、「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」との提言がなされたことを踏まえて、8年以上の歳月を経て策定されたものである。

手引の公表と同日に行われた記者会見において斎藤法務大臣（当時）は、手引の公開により「[……] 条約難民の範囲が広がるものでもありません。また、難民認定数を増加させることを目的として行っているものでもありません」と発言しており²⁰、条約の解釈の幅を広げるものではない点を強調している。一方で、2022年まで10年間にわたって参与員を務めた阿部浩己（国際法、国際人権・難民法）は、その内容を精査し、「実務において非常に大きな変更」があると指摘している。具体的には、自身の経験も踏まえて、「迫害主体から個別に存在を把握されてないと難民認定されない」といういわゆる「個別把握論」に基づく実務が続いてきた実態があると指摘し、手引においてこの解釈が明確に否定された点を挙げている²¹。

こうした変化が日本の難民認定審査を実質的に改善するものであれば望ましい変化であるが、全国難民弁護団連絡会議が、手引を受けて公開した声明のなかで、「政治的意見」を理由とする迫害に関して「通常、申請者が政治的意見を有していることを迫害主体によって認知され、又は申請者が実際には政治的意見を有していないにもかかわらず迫害主体によって何らかの政治的意見を有しているとみなされている必要がある」とされていることを取り上げ、「これまで難民支援者や弁護士が厳しく批判してきた『個別把握論』に他なら」ないと指摘している通り、手引の中でも解釈が揺れているように見受けられる²²。

手引の策定により、難民認定審査の質が向上するかは今後具体的な事例をもとに検証する必要があるが、現時点の手引の内容が十分であるとは言えない。特に、難民該当性判断に不可欠な供述の信憑性評価に関する指針がない点は重大である。

20 「法務大臣閣議後記者会見の概要・令和5年3月24日（金）」。

21 阿部の見解については以下を参照。阿部浩己「『難民該当性判断の手引』：国際難民法と実務の視点から」難民研究フォーラムクローズド研究会報告書、2023年4月14日。

22 全国難民弁護団連絡会議「出入国在留管理庁による『難民該当性判断の手引き』の問題点を指摘し引き続き政府入管法案への反対を呼び掛ける声明」（2023年3月24日）。

入管庁は「『供述態度等からその供述の信用性を慎重に吟味する』運用をとっている」ことを明らかにしている。しかし、このように態度などに基づいて、供述の真偽を見極めることは著しく困難であることが知られており²³、UNHCRも「申請者の態様は、質問のきっかけ又は手がかりにはなるかもしれないが、[……] 信憑性の有無を示す指標として依拠するべきではない²⁴」と述べていることから、現在の運用には懸念がある。実際に、昨2022年の裁判における難民側勝訴事例でも難民の主張の信憑性に関して行政段階とは異なる評価が行われ、結果的に認定されている²⁵。このような誤った判断で難民を不認定にすることがないように、抜本的な対策が求められる²⁶。

5. 補完的保護

2023年12月1日より、改正入管法（入管法61条の2第2項）に基づく補完的保護対象者の認定制度が開始された。これに基づき、年末までに678人が補完的保護対象者認定申請を行った。申請者の内訳は、ウクライナ669人、ロシア5人、ウズベキスタン・英国・シリア・スリランカ各1人であり、そのうち675人がA案件、C案件が1人、D案件に1人が振り分けられている。

2023年には、難民認定申請をした人のうち、難民認定申請は不認定になったものの、2人が補完的保護対象者の認定を受けている。その後、2024年2月29日までの累計で、ウクライナ国籍者644人とスーダン国籍者の3人が補完的保護対象者として認定されている²⁷。

補完的保護対象者認定制度に関しては、事前に行われたパブリックコメントに対して、その定義や手続きをめぐり、難民支援にかかわる団体をはじめ様々な方面から、多くの課題点が指摘されていた²⁸。こうした意見に対して、入管庁は「意見については、今後の執務の参考」にする旨を回答している。制度運用開始から間もなく、また現在までに公表されている認定者のほとんどが、ウクライナからの避難者として在留資格を得ていた人たちであるため、本制度がその名の通り、難民条約の保護を補完する役割を担い、国際人権諸条約などに照らして保護を必要とする人を適切に認定する仕組みとして機能するかは、引き続き注視する必要がある。その際には、本来は難民として保護されるべき人が、保障される権利の観点で劣後する補完的保護の対象者として認定されている事態が起きていないかなどを検証することが求められる。

山田光樹（難民研究フォーラム）

23 Cameron, H.E., "Refugee Status Determinations and the Limits of Memory," *International Journal of Refugee Law*, 22(4), pp. 469-511.

24 UNHCR 『BEYOND PROOF—EU 庇護制度における信憑性評価』2013年（日本語版：2015年）、186頁。

25 杉本・前掲注8報告。

26 難民認定審査で生じる無意識のバイアスや日本の構造的課題、それに対する対処策については、岸見太一「難民らしさと無知の認識論」『難民研究ジャーナル』13号、2024年、56～70頁を参照。

27 出入国在留管理庁「補完的保護対象者認定者数 令和5年12月1日から令和6年2月29日までに累計（速報値）」2024年3月26日。

28 例えば、難民支援協会「『出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する件及び出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する件』に対するパブリックコメントの提出」2および3、2023年10月10日；移住者と連帯する全国ネットワーク「【パブリックコメント】『出入国管理及び難民認定法施行令の改正案等』への意見」；名古屋難民支援室「入管法改正の一部施行に伴うパブリックコメントに意見を提出しました」2023年10月10日；全国難民弁護団連絡会議「パブリックコメント（出入国管理及び難民認定法施行令の改正案等について）」2023年10月10日。