

2023年の難民認定者数等に対する意見

2024年4月19日

特定非営利活動法人名古屋難民支援室

過日、出入国在留管理庁（以下「入管庁」といいます。）から、2023年の難民認定者数等が発表されました¹。これを受けて、以下では特定非営利活動法人名古屋難民支援室（以下「当団体」といいます。）の意見を述べます。

難民認定者数は303名となり過去最高を記録したものの、難民認定をめぐる状況が改善したとは言えません。当団体は、適切な難民の認定とその保護を行うよう、求めます。

1 保護されるべき人が適切に認定されていません

2023年に難民認定された人は303名に上り、過去最高（認定率：5.4%²）を記録しましたが、アフガニスタン出身者が237名とその82.0%を占めていることに加えて、下記で述べる通り、アフガニスタン出身者についても、難民として認定されたのは旧政権の関係者に限られており、恣意的な運用がなされていると言えます。

アフガニスタン出身以外の者の認定は66名に留まっており、2021年8月15日のタリバンによるカブール陥落に伴ってアフガニスタン出身者の認定が急増した2022年以前と同水準です³。当団体が支援しているケースの中でも、難民該当性があるのに不認定になったり、長期間結果を待たされているケースが多くあります。

(1) アフガニスタン出身者の中での不当な差別と不適切な認定基準

アフガニスタン出身者が237名認定されており、認定者数の増加は評価できません⁴。

一方で、認定された方の「条約上の理由」を見ると、アフガニスタン出身者のほとんどが「政治的意見」のみを理由として認定されています。また、当団体の把握している限り、2023年に難民として認定されたアフガニスタン出身者は旧政権関係者が大多数を占めています。そのため、旧政権関係者であるという事実のみを難民該当性を基礎づける事情として考慮しているものと考えられます。

しかし、タリバン政権は女性の権利を著しく制限しているほか、旧政権時代から少数民族の人権は厳しく制限されてきました。このことを踏まえると、本来であれば「特定の社会的集団の構成員であること」や「人種」「宗教」といった理由も認定の際の条約上の理由として考慮さ

¹ 入管庁「[報道発表資料：令和5年における難民認定者数等について](#)」（以下「報道発表資料」といいます。）。

² 報道発表資料記載の「難民と認定した者の数」を、「難民認定申請の処理数」から「申請を取下げた者等」を減じた数で除して100を乗じたもの。

³ 難民として認定された者の数は、2019年が44名（うちアフガニスタン出身者0名）、2020年が47名（うちアフガニスタン出身者が5名）、2021年が74名（うちアフガニスタン出身者が9名）、2022年が202名（うちアフガニスタン出身者が147名）（「報道発表資料」）。

⁴ なお、

れなければなりません。条約上の理由、ひいては難民該当性の基礎となる事情の適切な認定は、終止条項の検討の際にも重要になりますし、補完的保護対象者認定制度が始まった今、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」の理由を適切に認定する重要性はますます高まっています。5つの理由のどれに当てはまるのか、適切な審査が行われるよう、改善を期待します。加えて、旧政権時代に難民申請をしたアフガニスタン出身者については、昨年不認定となった方や、未だ結果が出ていない方がいます。タリバン政権前後で、同じような申請理由の人に対して、恣意的に認定・不認定がなされていると感じます。一時手続に関しては現在の状況を踏まえた迅速な認定を行うよう求めると共に、審査請求に関しては旧政権時代に行われていた人権侵害についても適切に認定するよう求めます。アフガニスタンの情勢を踏まえ、旧政権関係者以外についても適切に認定されるよう、改善を期待します。

(2) ミャンマー出身者の不適切な認定と名古屋高裁を踏まえた認定基準見直しの必要性

難民として認定されたミャンマー出身者は27名、難民とは認定しなかったものの本国の情勢や事情等を踏まえて在留を認められた者は920名でした。

入管庁自身も、ミャンマー国内の状況について「国軍によるクーデターが発生し、……国軍・警察の発砲等による一般市民の死亡・負傷事案が発生し、デモに参加していない住民に対する暴力等も報告されており情勢が引き続き不透明な状況にある」と認めています。デモ参加者のみならず、デモに参加していない一般市民についても国家機関による死亡・負傷事案が発生している人権侵害が深刻な状況にありながら、ほとんどの者を難民として認定せず、本国情勢を理由とした緊急避難措置としての告示外「特定活動」の在留資格を付与し不安定な地位しか与えない対応には疑問が残ります。

加えて、名古屋高裁2023年12月25日判決（令和5年（行コ）第38号）は以下のように述べて、ロヒンギャであれば人種・宗教・政治的意見を理由に「迫害を受けるおそれという十分に理由のある恐怖」を有する、すなわち難民であると認めていますから、ロヒンギャについては一括して難民と認定すべきであると考えます。

「クーデター後、ミャンマーでは、国家機関により、ロヒンギャに対する民族浄化が行われ、超法規的殺害、強制失踪等が国内各地で起こっている。これは通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす迫害に当たることが明らかである。これによれば、通常のロヒンギャであれば、仮にラカイン州以外のロヒンギャであったとしても、迫害の恐怖を抱く客観的事情が存在しているということができ、当該恐怖は十分に理由のあるものであるということが出来る。……

したがって、本件口頭弁論終結時においても、ロヒンギャであ[る]……控訴人は、人種、宗教及び政治的意見を理由に、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、国籍国の保護を受けることができない者であることが明らかであり、難民に該当することが明らかである。」

(3) ウクライナ出身者には補完的保護ではなく、難民認定されるべき者が含まれる

ウクライナ出身者で難民として認定された者は0名で、難民とは認定されなかったものの補完的保護対象者と認定された者は2023年末までの時点で1名でした。また、同日に別途公表された2024年2月29日までの補完的保護対象者認定申請に関する処理状況を見ると、644名のウクライナ出身者が補完的保護対象者として認定されています。本来難民として認定されるべき人が、安易に補完的保護対象者として認定されていることが考えられます。

難民の定義と補完的保護対象者の定義の違いは、「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」か否かしありません。ウクライナ出身者を補完的保護対象者認定をしたということは、条約上の5つの理由以外の理由から迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有している、と認定したと言えます。ウクライナとロシアの国家間戦争を理由として補完的保護対象者認定をしたものと思われませんが、その場合の「迫害を受けるおそれ」の理由は通常、条約上の理由である「国籍」、「宗教」や「政治的意見」になることが考えられます。なぜ条約上の理由に該当しないと判断したのかに加えて、どのような理由から迫害を受ける十分に理由のある恐怖を認定したのか、疑問が残ります。

2 難民認定手続に関する意見

(1) 迅速な難民認定を求めます

難民申請一次審査の標準処理期間は6か月とされています。しかし、一次審査の平均処理期間は約26.6月(2年5か月)であり、標準処理期間を大幅に超過しています。当団体が支援する申請者の中には、2016年に難民申請をして今日でも審査請求の結果を待っている申請者がおり、迅速な処理が求められます。

アフガニスタン旧政権関係者の事実上の集団難民認定や、ウクライナ避難民の集団補完的保護対象者認定を行ったように、特定のカテゴリーに属する人については数か月から1年程度での処理が行われた面もありました。国内の政治情勢や実績作りに翻弄されることなく、今回の処理の経験を、他の国籍の申請者についても活かしてもらいたいと思います。

加えて、迅速・正確な難民認定のためには、出身国情報の収集・活用が欠かせません。2023年12月1日施行の改定入管法では、「法務大臣は、難民の認定及び補完的保護対象者の認定を専門的知識に基づき適正に行うため、国際情勢に関する情報の収集を行うとともに、難民調査官の育成に努めるものとする」(入管法61条の2の15第1項)という規定が新設されました。出身国情報の収集は法務大臣に法律により課された義務であることを認識していただき、様々な難民該当性に関する主張に耐えうる質・量の出身国情報を収集できる体制の構築を求めます。

一方で、収容施設に収容されている申請者については非常に短期間で不認定処分がなされており、適正な審査がなされているか疑問が残ります。本来は、収容施設内という難民該当性を立証するための証拠収集等が難しい環境にある申請者の状況を踏まえた上で、丁寧な審査が求められるはずだと考えます。

前記名古屋高裁の判決を受けて難民として認定されたロヒンギャの方は、来日して最初に難

民申請してから認定されるまで16年もの年月がかかりました。また、この判決で取り消された難民不認定処分は2016年になされたものです。本来であれば、2016年当時に難民として認定されていなければいけなかった人が、法務大臣の誤った判断により、8年間も難民として認定されず、不安定な地位に置かれ続けたのです。難民を誤って不認定とすることの重大性をご認識いただき、迅速・正確な難民認定が行える体制が構築されることを、強く求めます。

(2) 審査体制の強化を求めます

新型コロナウイルスの流行が収束して商用便が本格的に再開されたことに加え、補完的保護対象者認定申請が始まったことで、申請者数の更なる増加が見込まれます。現に、2023年の申請者数は13,823名で前年と比べて266%増加しています。

多くの申請を適切に処理するため、十分な人員・予算の確保を求めます。

3 恣意的な報道発表が露見する日本の難民認定への姿勢

(1) 無意味で恣意的な難民申請者の出身国の比較

「令和5年における難民認定者数等について」の1頁において、日本における難民申請者数上位5か国出身者が申請者総数の66%を占めていること、これらの国がUNHCRグローバル・トレンドズ2022における難民出身国上位5か国に含まれないことを述べています。また、制度概要資料として同日公表した「我が国の難民保護」において入管庁は、日本における難民申請者の国籍トップ5と、UNHCRグローバル・トレンドズ2022における難民出身国トップ5を併記する表を掲載し、「このような状況において」という表現を用いています。

本来国には、難民として認定すべき人を適切に認定できているのかを真摯に問い続ける姿勢が求められます。そのような姿勢があれば、日本で申請者が多い出身国からの難民申請者が、海外でどの程度認定されているか、という統計を出すでしょう。そのような統計が出れば、日本が適切に難民認定すべき人をしていないことが明白になります。

(2) 「庇護率」という印象操作

ミャンマー人への緊急避難措置も「庇護数」に計上し、庇護率が高い旨のアピールをしています。しかしながら、緊急避難措置によって付与される「特定活動」では、就労時間に制限が付される場合もあり、その判断は恣意的です。このような点は、従来から付与されていた人道的配慮による在留特別許可からも劣後しています。また、同様の措置はシリア、スーダン、アフガニスタン、ウクライナ出身者にも行われています。

入管庁は、本国情勢を理由とした「特定活動」についても「庇護数」として計上しています。しかし、この告示外特定活動という在留資格は、法務大臣の広範な裁量により恣意的に在留期間更新や在留資格変更の不許可処分が出来てしまうことに加えて、場合によっては就労制限も付されます。このような不安定な地位をもって国際的保護と言うことはできません。よって、「庇護数」として計上することも不適切であると考えます。

(3) 「不法滞在者」という表現は不適切

入管庁が公表した「令和5年における難民認定者数等について」という資料では在留資格を持たない外国人について「不法滞在者」という表現を用いています。

しかし、国連決議⁵でも言われている通り、在留資格を持たない外国人については「書類のない外国人 (undocumented foreigner)」や「非正規滞在 (irregular stay)」という用語を使用すべきです。

4 おわりに—難民認定の重大性—

難民の保護は、人権条約としての性質を有する難民条約によって締約国に課せられた義務です。難民として認定されると難民条約で保障された権利が認められることに加え、条約によって送還からも保護されるなど、難民認定の意義は非常に大きいです。

難民は「認定の故に難民となるのではなく、難民であるが故に難民と認定されるのである⁶」という有名な説示に端的に表れている通り、難民認定の性質は公証にあたります。また、難民の定義を満たした者については須らく難民認定をしなければならず、裁量の余地のない処分です⁷。

しかしながら、上記で述べてきたように、本来難民として認定されるべき人に対して他の「保護」を与える運用がなされており、適正な難民認定が行われているとは言い難いのが日本の現状です。難民を須らく難民として認定するため、補完的保護や「特定活動」を含めた制度全体について適正な運用がなされることを期待します。

⁵ UNGA Resolution 3449 (XXX) ‘Measures to ensure the human rights and dignity of all migrant workers’ UN Doc A/RES/3449(XXX) (1975) para 2; European Parliament Resolution ‘Situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008’ 2007/2145(INI) (2009) para 159.

⁶ UNHCR「難民認定基準ハンドブック：難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き（改訂版）」(UNHCR 駐日事務所訳) パラグラフ 28。

⁷ 名古屋高裁 2023 年 12 月 25 日判決 (令和 5 年 (行コ) 第 38 号) など。