

## 世界難民の日にあたり、難民の適正な保護を求める声明

2025年6月20日

特定非営利活動法人名古屋難民支援室

### 要旨

1. 難民認定手続は、難民申請者を送還するために行われるのではなく、難民を難民として認定し保護するために存在しています。難民認定手続は、送還を行うための道具ではありませんし、難民認定手続の迅速化は、迅速な不認定のために行われてはならず、迅速な認定のために行われなければいけません。
2. アフガニスタン人が多く認定された一方で、難民として認定されるべき人が認定されていない状況に変化はないと考えています。また、難民認定手続に時間がかかりすぎています。適切な審査体制の構築を強く求めます。
3. 2024年には、当団体が支援した27人が難民として認定されました。全国でのアフガニスタン出身難民認定者102人のうち25%に当たる26人を当団体が支援したことになります。
4. 審査請求手続において、審査請求人が希望した場合には処分庁を必ず招集すること、処分庁に対する質問について処分庁は誠実に回答することを求めます。これらがなければ、適正・公平な審査請求手続とは言えません。
5. 「国民の安全・安心のための不法滞在ゼロプラン」は、非正規滞在者の送還促進と難民認定手続を不適切に結びつけている上、その背景・根拠も脆弱です。また、難民・難民申請者の権利を侵害しかねない内容であり、適正手続の保障からはかけ離れた内容です。よって、再考を強く求めます。
6. 出張所においても、難民認定手続のインタビュー・結果告知を行ってください。
7. 補完的保護対象者認定制度について、ウクライナ出身者のみならず、国会審議も踏まえて制度趣旨に則った運用を行ってください。
8. 難民認定手続が脆弱な日本において、難民申請者の送還には強く反対します。
9. 監理措置制度が始まってから1年が経過しますが、仮放免のハードルが上がり、監理人を見つけれない人が長期間収容されるケースがあります。入管収容制度の抜本的改善が必要です。

## 目次

はじめに .....	3
1. 保護されるべき人が適切に認定されていません .....	3
2. 迅速な不認定ではなく、迅速な認定を .....	4
(1) 一次手続 .....	4
(2) 審査請求 .....	5
3. 「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」の再考を求めます .....	6
(1) セロプランの立案根拠が不適切です .....	6
(2) 「不法滞在者」という表現自体が不適切です .....	7
(3) 送還件数の増加・迅速な送還実施と難民認定手続を結び付けるべきではありません .....	7
(4) 「B 案件」の類型化を行うべきではありません .....	8
(5) 小 括 .....	10
4. 出張所における難民認定手続の運用改善が必要です .....	10
5. 「保護率」の算出方法が不適切です .....	11
6. 補完的保護対象者認定制度の適切な運用を求めます .....	11
7. 難民申請者の送還は許されません .....	11
8. 収容制度の抜本的解決が必要です .....	12
おわりに .....	13

## はじめに

今年も「世界難民の日」を迎えました。日本では昨年、12,373 人が難民としての保護を求めました<sup>1</sup>。難民として認定された人は 190 名で<sup>2</sup>、一定数の難民認定を行っているものの、出身国に偏りがあり、依然として本来認定されるべき人が認定されていない状況に変わりありません。また、3 回目以上の難民申請者の送還や、監理措置制度を導入した改定入管法<sup>3</sup>の全面施行から 1 年が経過しました。この間、実際に難民申請中の人を送還されたほか、監理措置の弊害も明らかになりました。

名古屋難民支援室（以下「当団体」と言います。）は、世界難民の日を迎えるにあたり、改めて改定入管法の問題点を指摘するとともに、難民の適正な保護を求めます。

### 1. 保護されるべき人が適切に認定されていません

2024 年に難民として認定された 190 人の出身国の内訳は、以下の通りです<sup>4</sup>。昨年引き続き、一定の人数を難民認定しているものの、出身国に大きな偏りがあります。認定者数の半数以上をアフガニスタン出身者が占めていることに加えて、上位 3 か国（アフガニスタン、ミャンマー、イエメン）の合計は 156 人で全認定者数の 82.1%を占めています。

出身国	人数	割合
アフガニスタン	102 人	53.7%
ミャンマー	36 人	18.9%
イエメン	18 人	9.5%
パレスチナ	8 人	4.2%
中国	5 人	2.6%
エリトリア	4 人	2.1%
イラン、ウガンダ、カメルーン	各 3 人	1.6%
カンボジア	2 人	1.1%
イラク、エチオピア、コンゴ民主共和国、バングラデシュ、マリ、ロシア	各 1 人	0.5%

当団体は、主に東海地域に居住する難民を対象として、法的支援・生活支援を行っています。**2023 年は当団体が支援した 28 人のアフガニスタン人が難民として認定されました。これは、同年に名古屋入管で認定された 34 人の 82%に当たります。**2024 年には、当団体が支援した 27 人が難民として認定されました（アフガニスタン出身 26 人、ロヒンギャ 1 人）。**アフガニスタン人についてみれば、同年は全国で 102 人が認定されており、このうち 25%を支援したことになり**

<sup>1</sup> 入管庁「[令和 6 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。）。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 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（令和 5 年法律第 56 号。令和 6 年 6 月 10 日全面施行）。

<sup>4</sup> 報道発表資料。

ます<sup>5</sup>。

	2023 年			2024 年	
	一次手続 総数	アフガン 出身者	名古屋局 管内	一次手続 総数	アフガン 出身者
認定者数	289 人	237 人	34 人	176 人	102 人
当団体支援対象者数	28 人	28 人	28 人	27 人	26 人
割合	10%	12%	82%	15%	25%

一方で、野党支持者で政府当局・与党から狙われるリスクがあると主張したケースなど、当団体が難民であると判断して支援していた方で、難民不認定となる方もいました。難民条約の文言を国際的な基準にそって解釈した上で、最新の出身国情報に基づくリスク評価を行うことが必要です。改定入管法では、難民の認定等を適正に行うための措置として、難民調査官の育成及び出身国情報の収集・整理が法務大臣に義務付けられました（入管法 61 条の 2 の 18）。**審査体制の抜本的改善を求めます。**

## 2. 迅速な不認定ではなく、迅速な認定を

### (1) 一次手続

次のグラフは、難民認定申請の一次手続における処理状況をまとめたものです<sup>6</sup>。2024 年の処理件数は 8,377 人、平均処理期間は約 22.3 か月でした<sup>7</sup>。**難民認定業務を行う入管庁自身が標準処理期間を 6 か月と定めているにもかかわらず<sup>8</sup>、大幅に超過しています。2023・2024 年の平均処理期間は短くなりましたが、2020 年と同様の水準であり、短縮されたということではできません。むしろ、2021・2022 年の平均処理期間が長すぎたというべきでしょう。**難民申請者用の在留資格は、在留期間が 2・4・6 月の「特定活動」であり、短期スパンで在留資格の更新を繰り返さなければいけません。難民は、一刻も早く認定されなければなりません。

難民申請の期間が短縮されていること自体は一定の評価ができるでしょう。しかしながら、当団体は主に 2 つの理由があると考えており、難民審査体制の強化・拡充によるものでは必ずしもないと考えています。

1 つ目は、アフガニスタン出身者の難民認定が 1 年未満でされている点です。**迅速に難民として認定されていることは喜ばしいですが、他の出身国の難民申請者にも目を向ける必要があります。**当団体が支援する人の中には、2 年近く経過しても結果が告知されていない人がいます。また、難民不認定処分に対する審査請求手続が 5 年以上に及んでいるケースもあります。全ての

<sup>5</sup> 報道発表資料；入管庁「[令和 5 年における難民認定者数等について](#)」；e-Stat「[出入国管理統計 地方出入国在留管理局管内別 難民認定申請等の受理及び処理人員](#)」。

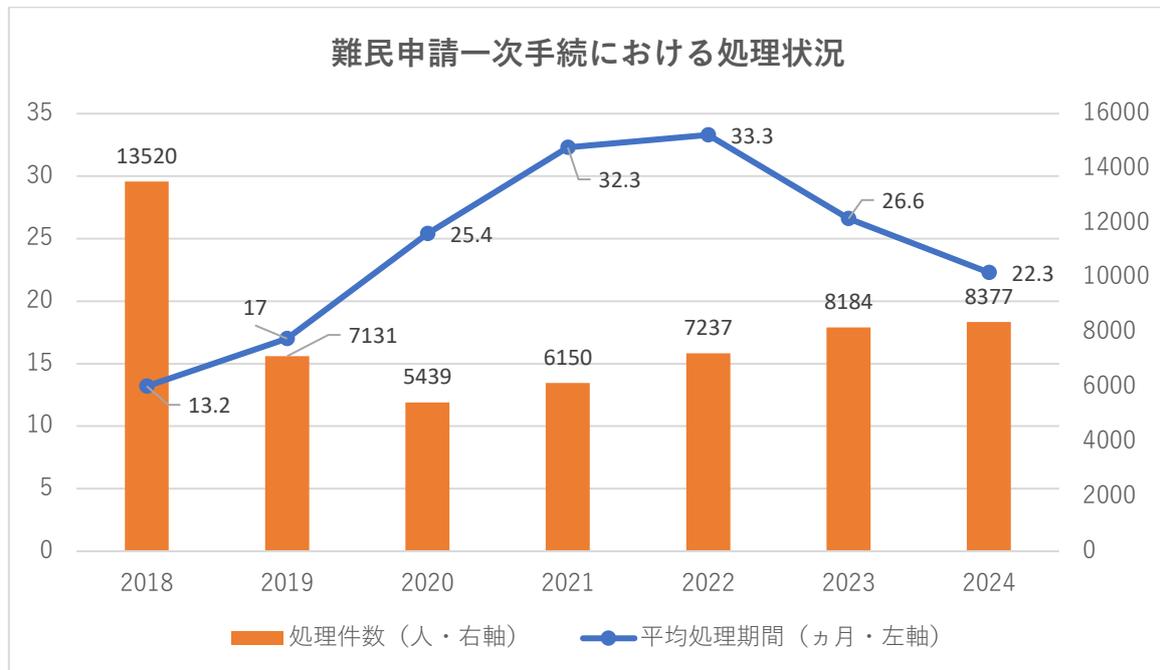
<sup>6</sup> 報道発表資料；入管庁「[令和 5 年における難民認定者数等について](#)」；入管庁「[令和 4 年における難民認定者数等について](#)」；入管庁「[令和 3 年における難民認定者数等について](#)」；入管庁「[令和 2 年における難民認定者数等について](#)」；入管庁「[令和元年における難民認定者数等について](#)」；入管庁「[平成 30 年における難民認定者数等について](#)」。

<sup>7</sup> 報道発表資料。

<sup>8</sup> 入管庁「[難民認定手続・補完的保護対象者認定手続](#)」。

難民申請について、迅速かつ適正な審査がなされる必要があります。

2 つ目は、收容されている人に対して 1~2 か月で不認定処分がなされている場合が多い点です。このような短期間での不認定では、十分な調査・審査がなされているか疑問が残ります。收容されている人は在留資格がない一方で、初回・2 回目の難民申請をしている人については送還できないため、退去強制手続を進める関係から、迅速に不認定にしているものと思われます。



## (2) 審査請求

審査請求手続についても問題があると考えています。入管庁・法務大臣による難民不認定処分（一次手続）に不服がある場合には、「審査請求」という不服申立てをすることができ、難民審査参与員がインタビューなどを行って、一次手続に間違いがなかったかを審査します。難民審査参与員制度自体に問題があることは、改定入管法の国会審議中から報道されていましたが、今日においても審査請求手続には改善の余地があります。

審査請求を行うと、一次手続で審査をした法務大臣（一次手続で審査を行い結果を出した機関を「処分庁」といいます。）に対して書面で質問をすることができます。そして、質問に対しては、通常、難民審査参与員によるインタビューと同日に、参与員の前で、入管庁職員が処分庁を代表して回答します。しかしながら、審査請求のインタビューに処分庁を呼ぶことを希望しても、難民審査参与員が処分庁を呼ばない決定をすることが多々あります。**難民不認定処分を行った当事者に対して直接質問をし、自分がなぜ不認定とされたのかを理解することは、審査請求で難民該当性を主張するために必須であり、処分庁を招集しなければ、審査請求手続の実質的意味は大きく損なわれてしまいます。そのような中で、処分庁を呼ばずに審理手続を行い、早期に終結を図る姿勢には問題があると考えます。**

また、処分庁が呼ばれても、処分庁の対応には疑問が残ります。何を根拠として不認定とされたのかを知ることは、効果的な反論はできません。しかしながら、処分庁に対し、一次手続で参照した資料を明らかにするように求めても、調査の手法を明らかにすることになる

ため答えられない、といった回答が繰り返されます。一方、難民審査参与員は入管が一次手続で使用した資料を見ることが出来ます。難民審査参与員、難民申請者、入管（処分庁）という3者が関わる手続において、難民申請者だけが一次手続の判断の内容や根拠・参照資料を知らないまま関わらなければならないのが現状です。一次手続の適法性・適正性を審査するのが審査請求手続ですから、処分庁である入管が不認定にした根拠を丁寧に説明しなければ、難民申請者にとっては何を反論すればいいのかが分からず、中身のある主張を行うことが出来ません。現状の審査請求手続は不公正・不正義の下で行われていると言わざるを得ず、**真摯な姿勢で審査請求手続に臨むことを入管庁に対して強く求めます。**

### 3. 「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」の再考を求めます

入管庁が先日公表した、「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」（以下「ゼロプラン」）<sup>9</sup>では、2026年中に新規受理した難民申請について、平均して6ヵ月以内の処理を目指す、とされました。難民が迅速に難民として認定されるのであれば喜ばしいことですが、**ゼロプランでは非正規滞在者の送還のために迅速に難民認定審査を行うという文脈で記載されており、迅速に認定するのではなく、迅速に不認定にすることに主眼が置かれているように思われます。難民認定審査は、難民を保護するために行うのであって、退去強制手続を進めるために行われることがあってはなりません。**以下、ゼロプランで特に問題と考える点について述べます。

#### (1) セロプランの立案根拠が不適切です

入管庁はホームページで、ゼロプランの立案根拠を「ルールを守らない外国人に係る報道がなされるなど国民の間で不安が高まっている状況を受け、そのような外国人の速やかな送還が強く求められていた」と説明しています<sup>10</sup>。

しかしながら、退去強制人権侵害の危険を有する行政行為であり、慎重に、国際法・国内法の規定を遵守した上で行われる必要があります。退去強制手続は時に身体拘束を伴いますが、人身の自由は憲法上も国際法（自由権規約）上も保障された人権であるため、これらの法律に沿った収容を行わなければなりません。また、迫害・拷問のおそれがある国に送還することは国際法に違反します（難民条約・拷問等禁止条約）。加えて、子どもの最善の利益や、家族統合の原則なども考慮する必要があります（子どもの権利条約・児童福祉法など）。ここに列挙したものを含め、**非正規滞在の外国人も人権は保障されなければならない、人権侵害がない形で退去強制手続を行うことは国家としての義務です。**

国家は、このような義務と両立する形で退去強制手続・送還を行わなければいけませんが、守らなければならないのが「人権」や「権利」であるのに対して、今回のゼロプランが発表された根拠は報道を主な理由とする、漠然とした「不安」にすぎません。法律によって認められた人権を制限しようとするとき、国家が根拠としていいのは法律だけです。このような方法で退去強制手続や送還を促進することは、人権侵害に繋がる危険が非常に高く、不適切です。そもそも、特定の報道に基づく漠然とした「不安」を根拠に政策を立案していること自体、行政

<sup>9</sup> 入管庁「[国民の安心・安全のための不法滞在者ゼロプラン](#)」。

<sup>10</sup> 入管庁「[『国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン』について](#)」。

の適切さが問われる必要があるのではないのでしょうか。

## (2) 「不法滞在者」という表現自体が不適切です

在留資格なく日本国内にいる外国人について「不法滞在者」という表現を用いることは不適切です。1975年に国連総会は「国際連合の機関及び関係専門機関に対し、仕事を得るために不法に及び／又は密かに他国に入国する労働者を定義するため、すべての公式文書において『書類を持たない又は非正規の移住労働者 (non-documented or irregular migrant workers)』という用語を使用するよう要請する」と決議して、「不法滞在者」という表現を国連として用いないように要請しました<sup>11</sup>。また、欧州議会も2009年の決議の中で「非常に否定的な意味を持つ『不法移民』という言葉の使用を止め、代わりに『非正規の／書類を持たない労働者／移民 (irregular/undocumented workers/migrants)』という用語を使用するよう、EU機関および加盟国に対して求める」と述べています<sup>12</sup>。

国際的には、「不法滞在」「不法移民」という用語を用いることは適切ではなく、「非正規滞在」「非正規移民」「書類を持たない移民」という用語を用いるべきであるとされています。このような状況の中で、**あえて「不法滞在者」という用語を用いることは、書類を持たない移民に対する偏見・差別を助長しかねず、不適切です。**

## (3) 送還件数の増加・迅速な送還実施と難民認定手続を結び付けるべきではありません

退去強制手続や送還は、国家が不適切と判断した外国人を国外に追放する手続ですが、一方で、難民認定は国際的な保護を必要とする人を出身国での迫害から保護するために送還せず一定の地位を認める手続です。このような、**相反する2つの手続を結び付けて検討すること自体、不適切です。**

特に、ゼロプランでは、送還件数の増加・迅速な送還実施のために難民認定手続を迅速に行うという整理がなされています。**大前提として、難民認定手続は、送還を行うための道具ではありません。**入管法改定により、3回目以上難民申請をしている人については難民申請中であっても送還できることになりましたが、これにより難民認定手続が送還のための道具となったわけではありません。本声明の「1」でも述べた通り、本来認定されるべき人が認定されていない現状においてなされるべきことは、難民申請者の送還ではなく、適正な難民認定審査体制の構築です。

そして、上記を踏まえれば、ゼロプランでいう難民認定手続の迅速化は「入管が難民でないと考えた人を迅速に不認定にして、難民申請中であっても本国に強制送還してしまう」という運用変更に読めます。**難民認定手続の迅速化は、迅速な不認定のために行われるべきではなく、迅速な認定のために行われなければいけません。**万が一にも、難民を誤って送還してしまえば、送還先で迫害を受けるおそれがあり、重大な人権侵害に繋がります。**難民不認定処分は、慎重に慎重を期して、十分な調査を行ったうえで難民でないことが明白になってはじめてな**

<sup>11</sup> United Nations General Assembly Resolution 3449 (XXX) 'Measures to ensure the human rights and dignity of all migrant workers' UN Doc A/RES/3449(XXX) (1975) para 2.

<sup>12</sup> European Parliament Resolution 'Situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008' 2007/2145(INI) (2009) para 159.

れなければならず、政策として迅速な不認定を促進することは、容認できません。

#### (4) 「B 案件」の類型化を行うべきではありません

ゼロプランでは、「誤用・濫用的な難民認定申請を抑制するため、出身国情報等を踏まえて B 案件を類型化し、在留の制限を実施すると共に、早期かつ迅速な処理体制を整備する。」と記載されています。入管庁では難民申請を受理すると、難民申請書の記載内容などから難民該当性の有無や申請回数に応じて、以下のようにケースを分類しています（これを「振分け」と読んでいます。）<sup>13</sup>。

A 案件	<p>難民若しくは補完的保護対象者である可能性が高いと思われる案件又は本国における個別事情により人道上の配慮を要する可能性が高いと思われる案件</p> <p>具体的には：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①難民である可能性が高いと思われるもの</li> <li>②補完的保護対象者である可能性が高いと思われるもの</li> <li>③本国における個別事情により人道上の配慮を要する可能性が高いと思われるもの</li> </ul>
B 案件	<p>難民条約上の迫害に明らかに該当しない事情を主張している案件</p> <p>具体的には：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①帰国後の生活苦や本邦での稼働継続希望その他本邦での滞在を希望するもの等、迫害のおそれのない個人的事情のみを主張するもの</li> <li>②本国政府の政策等に対する漠然とした不満のみを主張するもの</li> <li>③その他、生命、身体若しくは身体の自由が脅威にさらされている若しくはその他の人権の重大な侵害のおそれがあるとは言えないこと又は国籍国の保護を受け得る状態にあることが明白なもの</li> </ul>
C 案件	再申請である場合に、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
D 案件	上記以外の案件

これまで当団体が相談を受けた難民申請者の中には、入管が A 案件であると判断したと思われるケースであるにも関わらず難民該当性がないと思われるケースや、明らかに難民に該当するにも関わらず入管に B 又は D 案件であると判断されたと思われるケースがありました。これまで入管庁は、A 案件について類型化を行い、一定の出身地域・出身国や背景事情に基づいて振り分けてきたと思われませんが、出身国の状況をしっかりと反映した基準であるとは必ずしも言えないと考えています。難民該当性がない人が誤って A 案件に分類されたとしても、迅速かつ丁寧な審査がなされるだけですから、大きな問題はありません。問題は、本来は難民に該当するにもかかわらず B 案件に振り分けられてしまったケースです。A 案件の振分けが適切に行われているとは考えにくい現状では、B 案件の振分けが適正に行われるか疑問が残ります。

入管庁作成の内部基準によれば、B 案件とされたケースについてはその後、申請書等に記載

<sup>13</sup> 入管庁「難民認定等事務取扱要領」（2024 年 6 月 10 日改正版）。

されている内容以外に、難民・補完的保護対象者に該当する事情があるかをインタビューで確認されます<sup>14</sup>。この書きぶりからもわかる通り、B 案件とされたケースについては、当初から難民でない前提で調査が行われ、インタビューも、入管が現時点で把握していない、難民に該当する事情があるかを確認するために行われます。難民認定のためのインタビューではなく、不認定のためのインタビューとも言えるでしょう。

さらに問題なのは、申請書に記載されている内容以外に難民・補完的保護対象者に該当する事情が存在しないことが確認でき、提出資料によって難民該当性・補完的保護対象者該当性を判断できるときは、インタビューを行わなくてもよい、とされている点です<sup>15</sup>。どのような方法で確認するのは明らかにされていませんが、インタビュー以外の方法で確認することは明白です。申請時に「申請書に書いたことが、あなたが主張したいことの全てですか？」と聞く程度で終わってしまう可能性もあります。難民申請者は難民法に詳しい必要は全くなく、難民認定を行う側が、難民法に精通した上で、迫害のリスクを評価しなければなりません。すなわち、難民申請者は、自身の経験や恐怖のうち、何を話せば難民として認定されるのかを分かっている場合も多いと考えられます。実際に当団体が該当性判断のための聞き取りを行っても、該当性判断の際にポイントとなる部分を理解してもらうことは難しいです。そのような中で**適切に難民認定を行うためには、必ず難民調査官によるインタビューを行い、申請書に記載していない事項についても難民該当性を基礎づける経験・恐怖を有していないかを丁寧に確認する必要があります**。UNHCR も、「個別の難民認定手続を受けている申請者はすべて、資格を有する審査官との難民認定面接において、自らの主張を直接提示する機会を与えられなければならない。一般的な規則として、一次手続において難民認定申請は書類審査のみで決定されるべきではない」<sup>16</sup>と述べています。**インタビューさえも行わず、典型的に不認定処分がなされることは許されません**。

そもそも、**難民認定手続は個別審査が原則であり、大量流入への対応など、一括して一応の認定を行うことはあっても、一括して不認定とすることはあり得ません**。UNHCR も、「難民の地位は、通常は、個別に判断されなければならない」<sup>17</sup>とか、「一応の難民認定のアプローチは難民認定においてのみ作用する。不認定の決定には、個別の評価が必要である」<sup>18</sup>などと述べています。しかしながら、**ゼロプランでやろうとしていることは、実質的な集団一括不認定であり、適正手続の観点から問題があると考えます**。

B 案件の類型化の中身は公にされておらず、基準や判断過程はブラックボックスです。欧州に

---

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> UNHCR 'Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate' (26 August 2020), p 145.

<sup>17</sup> UNHCR 'Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees' (1979, reissued in February 2019) UN Doc HCR/1P/4/ENG/REV.4, para 44.

<sup>18</sup> UNHCR 'Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status' (24 June 2015) UN Doc HCR/GIP/15/11, para 6.

においても、「安全な第三国」に一定国を指定して実質的な審査をしないことを認めています<sup>19</sup>、指定国を公表していることに加えて<sup>20</sup>、対象者には告知することが法律上義務付けられています<sup>21</sup>。欧州人権裁判所はこれまでの自身の判例を分析して、「強制送還を行う国は、第三国が安全であるとする独自の定義に単純に依拠することはできず、その第三国の状況を公正かつ徹底的に調査する一般的な手続き上の義務を負う」<sup>22</sup>と述べています。その上で、「当局は、第三国を『安全』とする定義に異議を申し立てることができるよう、必要な情報を申請者に提供する義務がある」<sup>23</sup>としています。**どのようなケースを B 案件として振分けるかを公表していないゼロプランは社会による監視の目が届かず、適正性を検証する手段がありません。加えて、振分けの結果さえ難民申請者に通知されない日本においては自身についての入管庁の判断に異議を申し立てるために必要な情報を入手することはできません。**

以上の通り、振分けの内容を公表しない中で B 案件を類型化し、かつ、インタビューを実施せずに不認定処分がされる可能性もある現状は、適正手続の観点から問題だと考えます。

#### (5) 小 括

以上の通りゼロプランは、非正規滞在者の送還促進と難民認定手続を不適切に結びつけている上、その背景・根拠も脆弱です。また、難民・難民申請者の権利を侵害しかねない内容であり、適正手続の保障からはかけ離れた内容です。よって、再考を強く求めます。

#### 4. 出張所における難民認定手続の運用改善が必要です

難民申請は、全国に 8 か所ある地方入管局（札幌・仙台・東京・名古屋・大阪・広島・高松・福岡）だけでなく、各支局・出張所でも行うことができます。申請・インタビュー・結果告知のために地方入管局に赴くのは、都市圏に住んでいない人にとっては大きな負担となります。そのため、当団体は出張所で確実に難民申請が受理されることに力を入れてきました。これまでは申請前に出張所に架電しても「受付できない」と言われることもありましたが、最近は問題なく受理されるようになってきました。一方で、補完的保護対象者認定申請については、制度紹介のポスターが出張所にも掲出され、問題なく受理されているようです。**補完的保護だけでなく、難民についても同様の取扱いを求めます。**

一方で、インタビューは地方入管局で行われています。また、結果の告知についても、多くの場合は地方局で行われています。告知のための出頭通知では地方入管局への出頭が求められますし、出張所での告知を求めても「告知が遅れる」などの理由で地方入管局での告知を推奨されます。しかしながら、入管庁が難民審査方法について定めた内部規程である「難民認定事

---

<sup>19</sup> Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) ('Procedure Directive'), Art 38(3)(b).

<sup>20</sup> European Union Agency for Asylum '[Asylum Report 2024](#)'.

<sup>21</sup> Procedure Directive, Art 38(3)(a).

<sup>22</sup> European Court of Human Rights '[Articles 2, 3, 8 and 13: The concept of a "safe third country" in the case-law of the Court Research Division](#)'.

<sup>23</sup> Ibid.

務取扱要領」では、出張所でされた難民申請については出張所で結果を告知するとされています。最低限、内部規程に記載のある結果の告知については無条件かつ迅速・確実に出張所で行われるよう、求めます。

## 5. 「保護率」の算出方法が不適切です

難民認定者数の公表と共に公開された「我が国の難民保護」という資料のなかで入管庁は、保護率として 23.8%という数字を示しています<sup>24</sup>。この保護率については、「令和 5 年における難民認定申請処理数に対して、難民認定者数及び人道配慮による在留許可者数の合計が占める割合」としています<sup>25</sup>。しかしながら、人道配慮による在留許可は法務大臣の裁量によって付与される在留資格であり、国際条約によって保護された地位である難民とは全く性質が異なるものです。これらの地位のはく奪についても、人道配慮による在留許可は法務大臣の広範な裁量により在留資格の更新を認めないことが出来ますが、難民は難民条約が規定する終止条項に該当しない限り、その地位をはく奪できません。これらを一括して「保護」として扱うことには問題があると考えます。

## 6. 補完的保護対象者認定制度の適切な運用を求めます

2024 年に補完的保護対象者として認定されたのは、1,661 人で、そのうち 97.4%にあたる 1,613 人がウクライナ人でした<sup>26</sup>。入管庁は、ウクライナ人を念頭に置いた上で、武力紛争から逃れてきた人については難民には該当せず補完的保護対象者に該当する、としてきました。当団体は、昨年の世界難民の日の声明<sup>27</sup>において、認定者がウクライナ人に著しく偏っていること、武力紛争から逃れた人についても難民に該当する可能性があることを述べました。

補完的保護対象者認定制度については、3 つの意味で運用の改善が必要だと考えます。1 つ目は、ウクライナ以外の武力紛争地域から逃れて日本に来た人についても補完的保護対象者として認定することです。2 つ目は、本来難民として認定されるべき人が誤って補完的保護対象者として認定されないようにすることです。3 つ目は、武力紛争以外の理由で帰国できない人が補完的保護の対象となる可能性について検討することです。現状を見れば、事実上、ウクライナ避難民保護のための制度となっていると言わざるを得ません。この状況を変えていく必要があると考えます。

## 7. 難民申請者の送還は許されません

改定入管法の施行により、3 回以上難民申請を行っている人については、難民申請中であっても送還することが可能となりました。しかしながら、複数回申請者の中にも難民として認定されている人がおり、難民申請者を送還することは許されません。2022・2023 年には、それぞれ

<sup>24</sup> 入管庁「[我が国の難民保護](#)」。

<sup>25</sup> 同上。

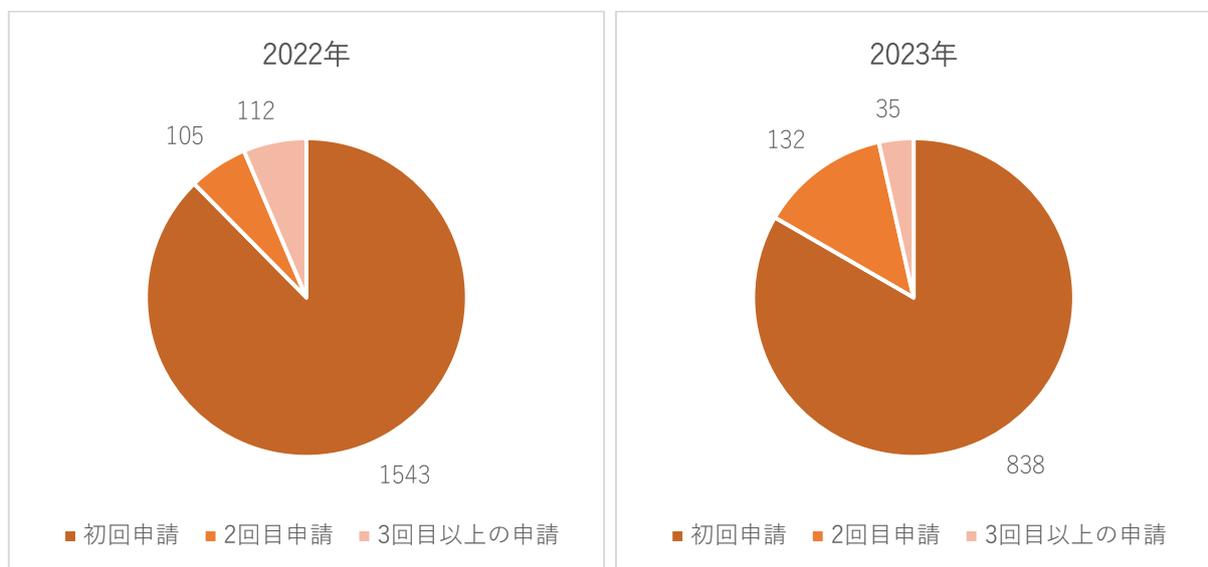
<sup>26</sup> 報道発表資料。

<sup>27</sup> 名古屋難民支援室「[世界難民の日にあたり入管法改定に強く反対し国際人権法の遵守を求める声明](#)」。

3人が3回目の難民申請の結果として難民として認定されています<sup>28</sup>。難民を保護することは難民条約によって国家が負っている国際法上の義務であって、万が一にも難民を送還することは許されません。**3回目以上の難民申請者の送還が実際に始まっていますが、ノン・ルフールマン原則違反の送還が行われる可能性があり、これに強く反対します。**

	2022年	2023年
初回難民申請の結果、難民として認定された人数	197人	298人
2回目の難民申請の結果、難民として認定された人数	2人	2人
3回目の難民申請の結果、難民として認定された人数	3人	3人

また、**3回目以上の難民申請の結果として在留が特別に認められた人も一定数存在します**（下記グラフ）<sup>29</sup>。このような状況の中で3回目以上の難民申請者を送還することは、在留資格を得ていたはずの人を送還する危険性を含んでおり、許されるものではありません。



そもそも日本は、難民の定義の狭い解釈や信憑性評価・手続保障に問題を抱え、難民認定制度が正しく機能しているとは言い難い状況にあります。**まずすべきことは、難民申請者の送還ではなく、適正な難民認定制度の構築です。**

## 8. 收容制度の抜本的解決が必要です

改定入管法により、監理措置制度が始まりました。監理人による監理の下で放免を認める制度ですが、監理人にも入管への報告義務が課され、さらに一定の場合には刑事罰が科されるな

<sup>28</sup> 「参議院議員石橋通宏君提出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」（内閣参質 211 第 110 号）；「参議院議員石橋通宏君提出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」（内閣参質 213 第 184 号）。

<sup>29</sup> 同上。

ど、仮放免の保証人とは性質が異なるものと言えます。守秘義務などの関係から監理人になることが難しいとの判断をする支援者や弁護士は多く、これまで仮放免の保証人をしてきた支援者であっても監理人を引き受けないケースが見られます。

そもそも、入国直後の方をはじめとして、日本に知り合いがいない方については監理人を自身で見つけることに困難が伴います。監理人は入管が手配するわけではなく、被收容者自身が見つけなければなりません。監理措置制度が始まって以来、仮放免は例外として位置づけられており、仮放免のハードルは非常に高くなっています。**監理人が見つけられず、一方で仮放免も認められず、收容が長期間に及んでしまうケースが発生しています。**

入管法上、在留資格を持たない外国人から難民申請がされたとき、一定の除外条件に該当しない限り、法務大臣は仮滞在を許可して收容してはならない、と定められています。2024 年には 703 人について仮滞在許否の判断がなされ、そのうち 96 人 (13.6%) が認められました。空港で難民申請をしたケースなどを中心に、難民申請者については特に仮滞在を積極的に運用して放免することが求められています。

問題が山積している監理措置制度を廃止し、收容期間の上限を設け、司法審査を導入するなど、新たな制度が構築されるべきだと考えます。

## おわりに

難民条約の採択から 75 年以上が経過した今日においても、難民の数は増え続けています。また、日本国内での難民を取り巻く状況は、厳しさを増しています。

なによりもまず、国際的な基準に沿った、迅速かつ適正な手続による難民の認定が必要です。日本における難民関係法令・要領の改正は、難民を保護する目的のためになされてきたのでしょうか。大量の「誤用・濫用的な申請」によって適正な処理、真の難民の迅速な保護が妨害されているとの入管庁の主張の下、誤った方向に進んでいるのではないのでしょうか。**今一度、難民条約や各種人権条約に基づいて国家が負う義務について真摯に向き合い、難民保護制度の抜本的改善が必要なのではないのでしょうか。真の意味で全件收容主義から脱し、退去強制のための難民不認定ではなく、難民保護のための難民認定を行う必要があります。**