

難民認定制度の運用の 見直しの概要

～真の難民を迅速かつ確実に庇護するために～



平成27年9月
法務省入国管理局

1 難民認定制度の概要

「難民」とは、難民条約及び難民議定書の規定により定義されているもので、
「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として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つて、その国籍国の保護を受けることができないか又はそれを望まない者」

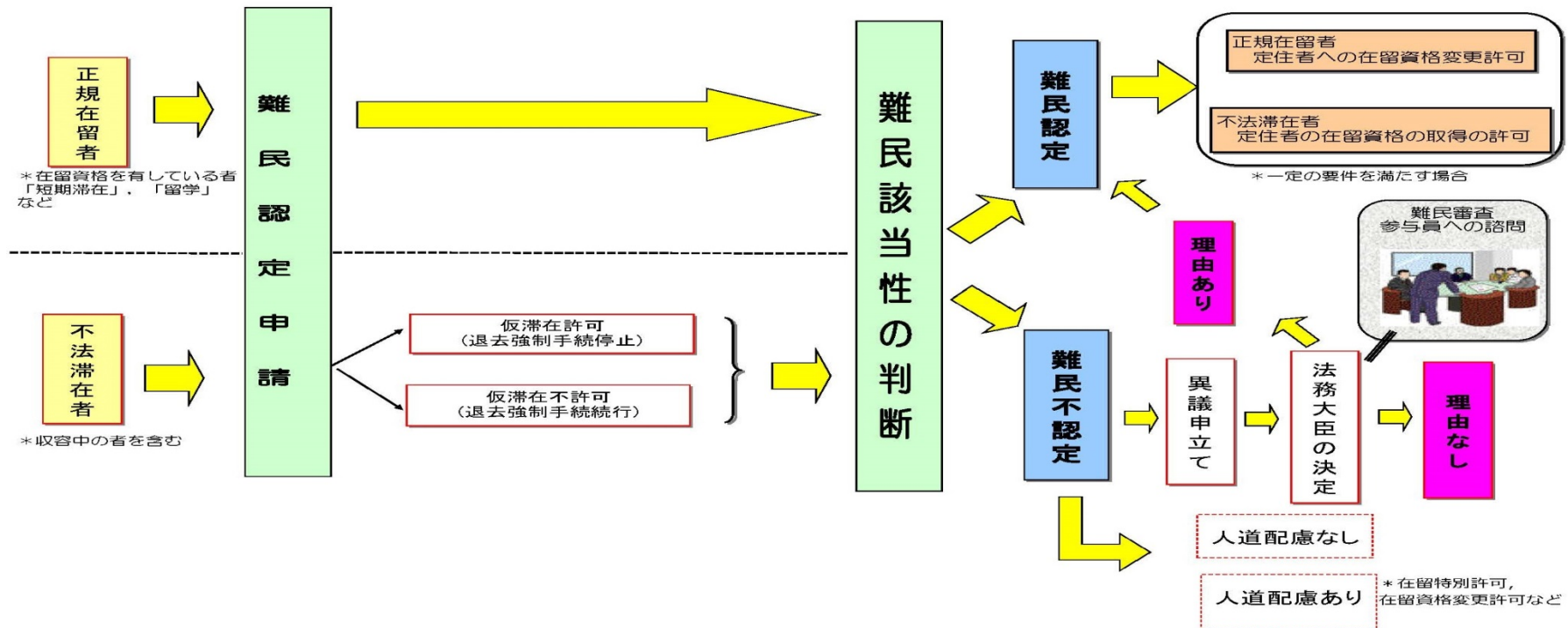
である。

難民認定手続とは、外国人がこの難民の地位に該当するか否かを法務大臣が決定する手続である。

出入国管理及び難民認定法61条の2：

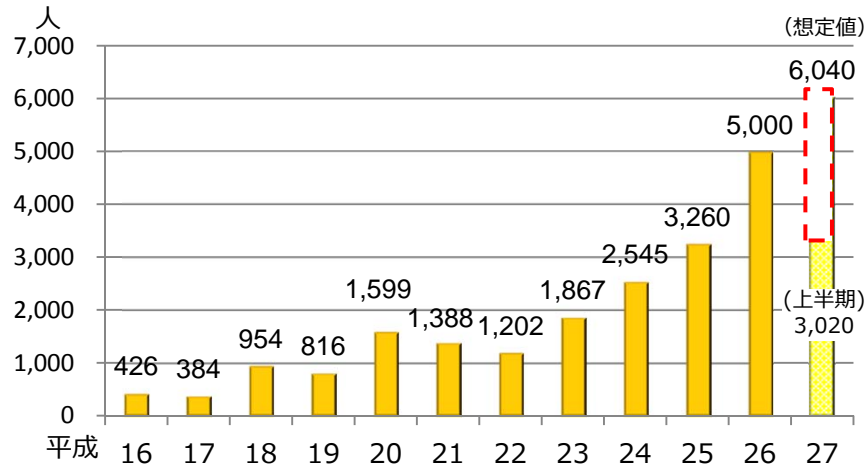
法務大臣は、本邦にある外国人から法務省令で定める手続により申請があったときは、その提出した資料に基づき、その者が難民である旨の認定を行うことができる。

(注) 出身国から避難し、隣国の難民キャンプ等で一時的に受け入れられた難民を、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の関与の下に、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移住させる制度は、「第三国定住」といい、難民認定手続とは異なる制度である。

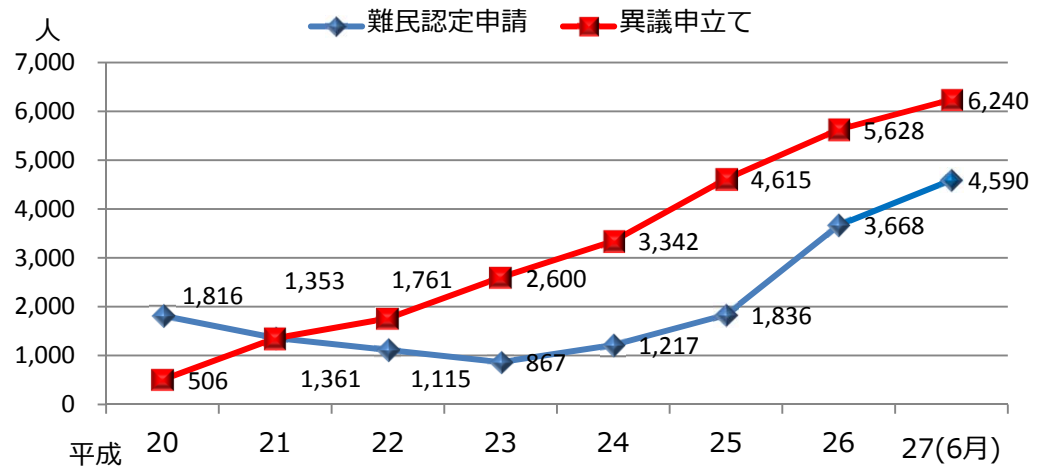


2 難民認定制度の運用状況（概要）

難民認定申請数の推移



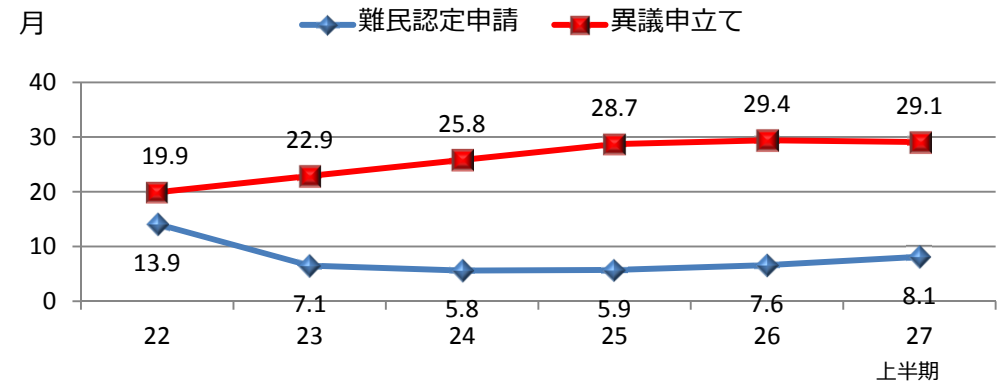
未処理数の推移



我が国における難民庇護の状況等

	難民認定	その他の庇護	合計
平成16年	15(6)	9	24
17年	46(15)	97	143
18年	34(12)	53	87
19年	41(4)	88	129
20年	57(17)	360	417
21年	30(8)	501	531
22年	39(13)	363	402
23年	21(14)	248	269
24年	18(13)	112	130
25年	6(3)	151	157
26年	11(5)	110	121

平均処理期間の推移



・カッコ内は、異議申立ての結果認定された者の数（内数である）。
 ・「難民認定」の数には、第三国定住難民及びインドシナ難民を含まない。
 ・「その他の庇護」とは、難民の認定をしない処分をされた者のうち、出入国管理及び難民認定法第61条の2の2第2項により在留特別許可を受けた者及び人道配慮を理由に在留が認められ在留資格変更許可を受けた者の数。

3 難民認定制度の運用状況（問題点）

（1）難民認定数が少ないという内外の批判

○平成27年6月19日（金）報道

「国連が、世界の難民や国内避難民が過去最多の6,500万人となったと発表したとする一方、平成26年に難民と日本で認定されたのは11人のみであり、日本は難民認定に慎重である。」

○平成26年11月18日（木）報道

“Japan helps too few refugees : UNHCR chief

3,260 people applied last year but only six got refugee status”

（国連難民高等弁務官談：日本はほとんど難民を庇護していない。昨年3,260名が難民認定申請をしたが、難民と認められた者は6名のみであった。）

（2）難民認定制度の濫用・誤用事例の急増

ア 平成26年に難民と認定しなかった者2,906人の申立てを見ると、約30%が難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない内容である。

（例）

- ① 借金問題や遺産相続等主に財産上のトラブルを申し立てるもの：約16%
- ② 帰国後の生活苦や本邦での稼働継続希望等の個人的事情を申し立てるもの：約7%
- ③ 地域住民等との間に生じたトラブルや暴力事件等に起因する危害のおそれを申し立てるもの：約5%

イ 平成25年に異議申立てにおいて「理由なし」の決定を受け、かつ人道配慮もされなかった者796人のうち、約8割以上の684人が再申請を行った（平成27年6月末現在）。



このような事例が急増した結果、審査期間が長期化し、真に庇護を必要とする難民を迅速に庇護することに支障が生じている。

4 見直しの経緯等

(1) 経緯

難民認定申請者の急増、濫用的申請の存在等の国内動向の変化及び中東・アフリカにおける地域紛争、国際社会における難民保護の取組等の国際動向の変化に適切に対応するため、「第6次出入国管理政策懇談会」の下に「難民認定制度に関する専門部会」を設置、難民認定制度・運用の見直しに関する議論が行われ、昨年12月、法務大臣へ「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」が提出された。

(2) 報告における提言要旨

ア 保護対象の明確化による的確な庇護

いわゆる「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を検討するとともに、国際的動向・国際人権法規範を踏まえた、「待避機会」としての在留許可を付与するための枠組みを創設する。

イ 手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定

年少者、重篤な疾病者等に対する特別な取扱いの明確化、手続案内の充実を図ると同時に、事前振分け手続の導入による簡易・迅速な処理、申請中の者に対する就労許可の在り方の見直し及び再度の難民認定申請について手続後に新たな事情が生じた場合等に限定することを検討する。

ウ 認定判断の明確化を通じた透明性の向上

難民該当性に関する「規範的要素」の明確化を追求するとともに、認定・不認定事案の公表を拡充し、また難民不認定理由の記載の充実及び難民認定理由の付記の検討を行う。さらに、情報の一元的な収集・分析体制の整備を図る。

エ 難民認定実務に携わる者の専門性の向上

難民調査官・難民審査参与員の増員・増配置及び案件処理プロセスの見直しを検討すると同時に、人材育成プログラムの強化、通訳人に対する研修課程の構築、難民審査参与員間の判断事例等の共有を行う。

5 「保護対象，認定判断及び手続の明確化」

(1) 保護対象の明確化による的確な保護

- ア いわゆる「新しい形態の迫害」の申立て等について，難民条約の適用を受ける難民への該当性を的確に解釈することにより保護を図っていくべく，難民認定の判断要素に関して，法律や国際情勢に関する学識経験を有する難民審査参与員が法務大臣に提言をし，法務大臣がその後の難民審査の判断に用いるようにするための仕組みを構築する。
- イ 武力紛争による本国情勢の悪化による危険などから我が国に逃れてきた者等について我が国での紛争待避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にするため，人道配慮により在留許可を行った事案及びその判断のポイントについて公表する。

(2) 認定判断及び手続の明確化による透明性の向上

- ア 明らかに「難民認定」又は「難民不認定」とすべき事案に係る判断要素（迫害主体や迫害要因など）に関して，難民審査参与員が法務大臣に提言し，法務大臣がその後の難民審査の判断に用いるようにするための仕組みを構築する。
- イ 難民該当性に関する判断の規範的要素を可能な限り明確化するよう，認定・不認定事案の公表を拡充し，判断のポイントについても公表する。
- ウ 保護者を伴わない年少者や重度の疾病を抱える申請者について，迅速に処理を行うと同時に，必要に応じて申請者の医師，カウンセラー，弁護士等のインタビューの立会いを認めることを試行する。
- エ 難民認定申請書の様式について必要な見直しを行うとともに，難民認定申請者に対する手続案内の充実を図る。

6 「難民認定行政に係る体制・基盤の強化」

(1) 出身国情報等の分析・共有及び難民認定制度に携わる人材の育成

- ア 出身国情報や国際情勢に関する情報の収集及び分析を専門に行う職員を配置する等、出身国情報等の分析・共有体制を強化する。
- イ 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の協力を得て、管理者クラスを対象とした難民認定実務者研修を新たに実施するとともに、これまで定期的に実施している難民認定申請者の出身国情報に関する研修、事例研究に関する研修等の実務研修についても、内容の更なる充実や回数の増加を図る。
- ウ 難民認定申請手続又は異議申立手続に携わる通訳人に対する研修を実施する。

(2) 案件処理体制の強化

- ア より円滑かつ迅速に手続を進めるため、申請数の推移を見ながら、難民調査部門や難民審査参与員の体制整備を行う。
- イ 難民審査参与員（3人1組で活動）が「難民審査参与員による審尋の必要がない」と判断した場合、難民調査官が審尋を実施し、難民審査参与員がその結果報告を受けて意見書を作成するなどの方法により効率化を図り、特に慎重に審尋を行うべき事案に難民審査参与員の力を傾注させる。
- ウ 難民審査参与員の判断事例で参考となるものを収集し、難民審査参与員間で共有する。

7 「難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応」

(1) 難民認定制度の濫用・誤用的な申請の迅速処理

難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない事情を主張する事案（例えば、「本国の借金取りから逃げてきた」、「日本で稼働したい」など）や正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す再申請については、本格的な調査に入る前の段階で振り分け、難民調査官による事情聴取等申請人が十分主張を行う機会を確保しつつ、迅速に処理を行う。

(2) 難民認定申請中の就労許可の在り方の適正化

現在、正規在留中に難民認定申請を行った場合、一定期間経過後一律に就労を許可していることが、難民認定制度の濫用・誤用的な申請を誘発している面があることから、就労しなくても生計維持が可能と判断される者及び正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す再申請者については、申請に対する判断が示されるまでの間、在留は許可するが就労は許可しない。

(3) 特に悪質な濫用事案に対する対応

現行法上、難民認定申請は、内容の如何を問わず何度でも行うことができ、最多で6回目11年前から申請を行っている者もいるという状況にあることから、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない事情を繰り返し主張する再申請者や、正当な理由なく前回と同様の主張を三回以上繰り返す多数回申請者については、難民認定手続は続行するものの、在留は許可しない。

上記（1）－（3）の運用について、外部の専門家が適正性を確認する仕組みを構築する。