

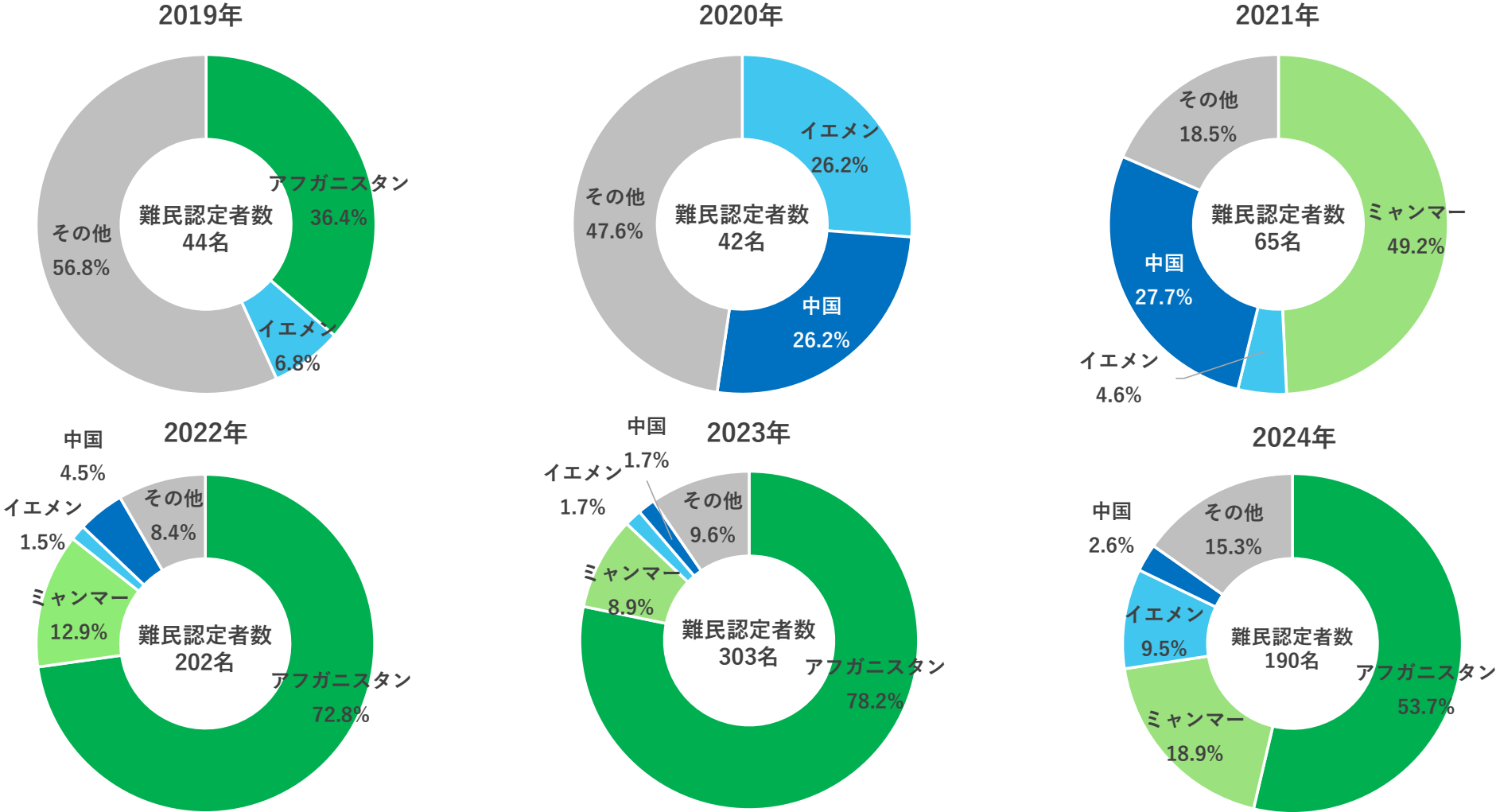
日本の難民認定制度・手続の課題について

2025年3月26日

増子孝徳

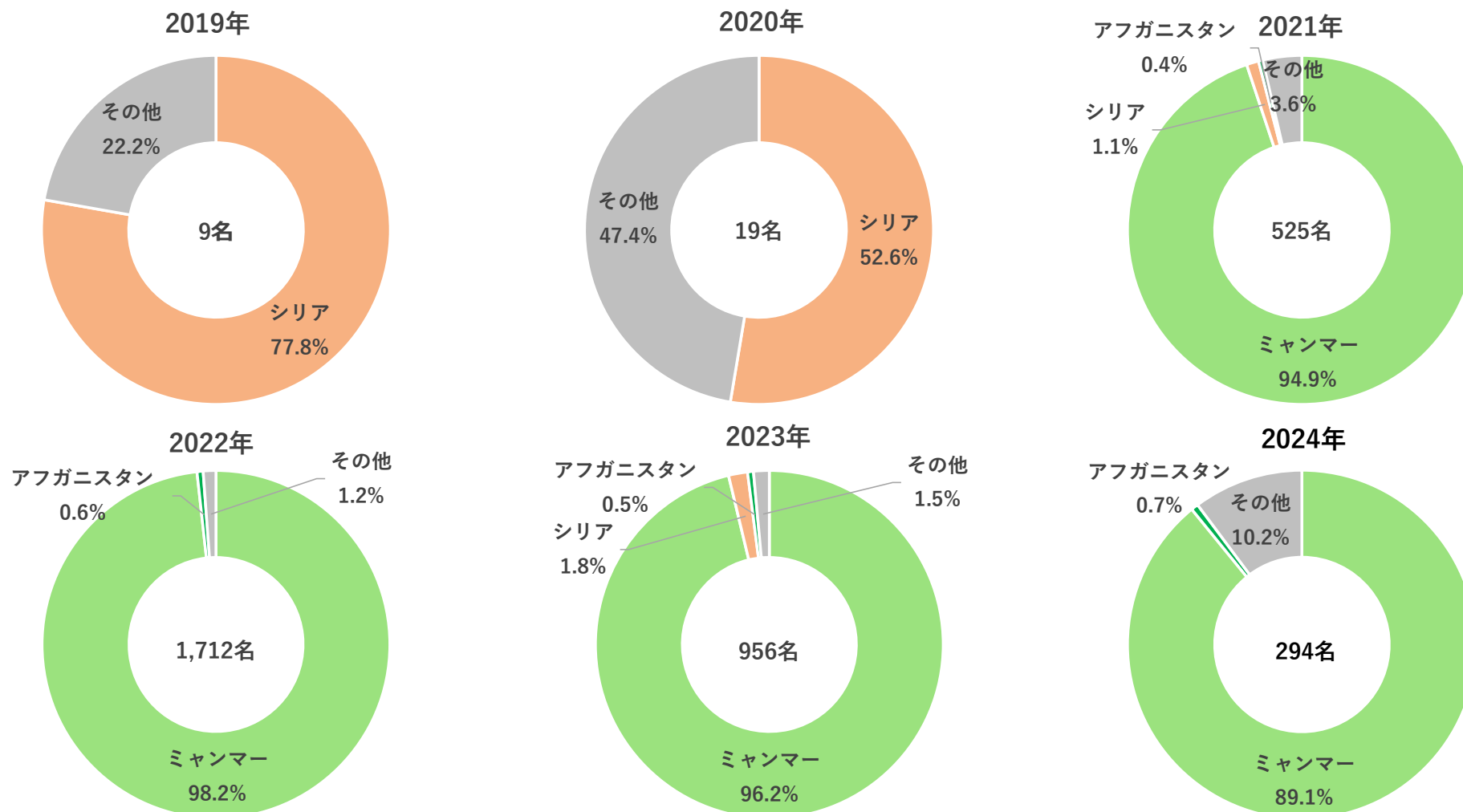
難民認定者数等の国籍別割合について

難民認定者数の国籍別割合推移



参照：出入国在留管理庁 「令和5年における難民認定者数等について」、「令和6年における難民認定者数等について」

人道配慮者数のうち本国情勢等を踏まえて在留を認めた者の数の国籍別割合推移



難民該当性判断について

UNHCRの基準や見解に依拠しているか

難民該当性の判断 - UNHCRの基準や見解に依拠しているか

○難民該当性判断の手引（令和5年3月公表） - はしがきの記述

「本文書は、これまで我が国の実務上の先例や裁判例を踏まえ、難民条約で規定されている難民の定義に含まれる文言の意義をより具体的に説明するとともに、難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントを整理したものである。

本文書の策定に当たっては、UNHCRが発行する諸文書や、諸外国において公表されているガイドライン等も参考にするとともに、UNHCRとの協力関係の下、記載内容について同事務所からも御助言を頂いた。」

引用：出入国在留管理庁 『難民該当性判断の手引（令和5年3月）』 はしがきより

○政府参考人 出入国在留管理庁次長 第211回国会 令和5年4月25日 衆議院法務委員会

「我が国における難民認定審査においては、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の作成する諸文書や諸外国における運用等も参考にしていくところでございます。

また、難民該当性を判断するに当たって考慮すべきポイントを整理するなどした難民該当性判断の手引の策定に当たっても、こうした諸文書や運用を参考としているほか、UNHCRや難民審査参与員の方々からの御意見も参考にしております。」

○政府参考人 出入国在留管理庁次長 第211回国会 令和5年5月16日 参議院法務委員会

「入管庁におきましては、難民認定制度の透明性の向上の観点から、我が国及び諸外国での実務上の先例、UNHCRが発行する諸文書等を参考としつつ、難民該当性判断の手引を作成、公表したところです。（後略）

入管庁としましては、今後も、UNHCRや関係省庁等との緊密な連携を通じて、難民認定制度の運用の一層の適正化を図ってまいりたいと考えております。」

難民該当性の判断 - 裁判での国の主張-UNHCR発行の諸文書等について

○ 裁判での国の主張 広島地方裁判所 令和4年（行ウ）第35号 難民不認定処分等取消請求事件

「UNHCR作成の難民認定基準ハンドブックが示す難民認定基準は、難民条約を解釈するための補足的手段となるものではない。」

UNHCRが定めるマנדート難民の認定基準は、難民条約の締約国に対し、マンドート難民を難民条約上の難民であると認めるように求めるものでもないから、締約国とUNHCRとで、難民該当性の判断自体が食い違うことも十分にあり得るところである。

『難民』及び『迫害』の意義についても、難民認定基準ハンドブックにおいて『普遍的に受け入れられる『迫害』の定義は存在しておらず（51項）』と明記されているとおり、現時点において、国際的に一致した解釈は存在せず、難民条約の締約国ないし関連する国際機構において、国際的にその解釈を確定する作業などが行われているわけでもない。

そもそも、『迫害』の解釈について難民条約当事国において同意することのできるものが存在するのであれば、その解釈自体を迫害の意義として条約に明記すれば足りるのであり、迫害の意義が条約に明記されていない事実自体、迫害の解釈について国際的に統一すべきこととされていないことを裏付けるものであるから、難民認定基準ハンドブックを根拠として入管法に定める『難民』と認めることは困難である。」

令和5年1月24日付け国答弁書より

「UNHCRが作成した難民認定基準ハンドブックが条約難民の解釈の指針となるものではないこと。

原告は、手引が難民認定基準であることを前提に、その策定に当たってUNHCRが発行する諸文書等を参考としたことを根拠とし、UNHCR作成の難民認定基準ハンドブックそのものが条約難民の解釈指針となるべき旨主張する。

しかし、手引は難民認定をめぐる我が国の実務上の先例や裁判例を踏まえ、難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントを整理するなどしたものであって、難民認定の審査基準となるものではない。」

令和5年9月12日付け国準備書面より

難民該当性判断についての判決例 -UNHCRハンドブックの記載を尊重すべきとした 名古屋高裁令和6年1月25判決

【概要】

ミャンマー出身のロヒンギャ族の難民認定申請者について、**立証責任の分担、出身国情報の分析、供述の信憑性評価について、UNHCRハンドブックを参照し、難民該当性が認められないとした一審の判断を覆した判決**である。

【控訴人の主張】

「UNHCRの「難民認定基準ハンドブック」に記載された内容は、事後の慣行に当たるから、これを参照して難民法を解釈すべきである（判決文3頁）。」

【被控訴人（国）の主張】

「そもそも「難民認定基準ハンドブック」は難民条約を解釈するための補足的手段に該当しないし、ガイドラインはハンドブックを補足するものであるから、難民条約を解釈するための補足的手段に該当しない（判決文5頁）。」

【判決】

「国連難民高等弁務官駐日事務所作成の『難民認定基準ハンドブック』では、難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引きとして、事実の立証について、『申請を提出する者に立証責任があるのが一般の法原則である。しかしながら、申請者は書類やその他の証拠によって自らの供述を裏付けることができないことも少なくなく、むしろ、その供述のすべてについて証拠を提出できる場合のほうが例外に属するであろう。ほとんどの場合、迫害から逃れる者はごく最少の必需品のみを所持して到着するものであって身分に関する書類すら所持しない例も多い。こうして、立証責任は原則として申請者の側にあるけれども、関連するすべての事実を確認し評価する義務は申請者と審査官の間で分担される。』などとされているのであって、当裁判所の上記判断と同趣旨をいうものと解される（なお、被控訴人は、難民該当性を基礎づける諸事情の有無及び内容等は、難民認定申請者においてこれを正確に申告することが容易である旨主張するが、上記ハンドブックにも『自らの経験から自国の当局に恐怖を抱いている者は、いかなる当局に対しても不安を感じるかもしれない。それ故、自由に供述したり自らの事実についての十分に正確な説明をすることをおそれるかもしれない。』などとあるように、難民申請者が置かれた実情を無視するもので、失当である。また、上記ハンドブックに記載されている難民申請者が置かれている状況や難民申請者が感じる恐怖などについても、重要な経験則を示すものとして、尊重すべきものといえる。」（判決文7・8頁）。」

引用：名古屋高等裁判所 令和6年1月25日 難民の認定をしない処分取消等請求、訴えの追加的変更申立控訴事件 判決文より・裁判所判例検索サイトに掲載

難民該当性の判断 - UNHCRの基準や見解に依拠しているか

裁判においてはUNHCRの見解を軽視した主張を行い、裁判所がUNHCRの見解を引用して誤りを正す場面が見られる

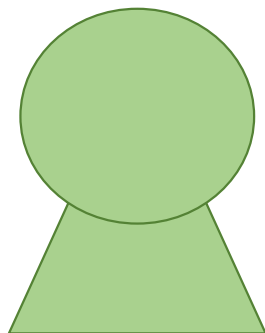
○ 難民該当性判断の手引

「本文書の策定に当たっては、UNHCRが発行する諸文書や、諸外国において公表されているガイドライン等も参考にするとともに、UNHCRとの協力関係の下、記載内容について同事務所からも御助言を頂いた。」

○ 出入国在留管理庁次長 第211回国会

「我が国における難民認定審査においては、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の作成する諸文書や諸外国における運用等も参考にしているところでございます。」

また、難民該当性を判断するに当たって考慮すべきポイントを整理するなどした難民該当性判断の手引の策定に当たっても、こうした諸文書や運用を参考としているほか、UNHCRや難民審査参与員の方々からの御意見も参考にしております。」



○ 裁判での主張

「UNHCR作成の難民認定基準ハンドブックが示す難民認定基準は、難民条約を解釈するための補足的手段となるものではない。」

UNHCRが作成した難民認定基準ハンドブックが条約難民の解釈の指針となるものではない。」

「難民認定基準ハンドブックは難民条約を解釈するための補足的手段に該当しないし、ガイドラインはハンドブックを補足するものであるから、難民条約を解釈するための補足的手段に該当しない。」

難民認定手続の透明性の向上について

弁護士関与、弁護士等のインタビューの立会い・録音録画

難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）

報告書13頁

【提言】

以下の取組及び提言Ⅲの取組を行い、難民認定手続全体の公平性、透明性の向上を図りつつ、難民認定制度の誤解又は悪用による不適正な難民認定申請案件の効果的な抑止方策を併せて推進することで、真に庇護されるべき者を迅速かつ確実に認定するための手続を構築すること。

（中略）

② 親を伴わない未成年者、身体的障がい、精神的障がい又は重篤な疾病を抱える者等、特別の配慮を要する状況下にある申請者については、現状を踏まえ、例えば、親を伴わない未成年者であれば、カウンセラー等の専門家との連携を行うなど、その者の状況に応じた取扱いについて特に留意するとともに、これらの事案については優先的に事案処理を行うなど、特別の配慮を行うことを明確化すべきである。

③ ②の事案を対象に、事情聴取におけるカウンセラー、医師、看護師、弁護士等の立会いを、試行的に実施すべきである。

第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会（平成25年11月6日～平成26年12月11日）

難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）

報告書14・15頁

③について

一次審査での申請者への事情聴取において、弁護士の立会いが現在認められていない理由は、法務省によれば、申請に際しては、客観的証拠資料が限られるため、申請者自身の供述という証拠方法の信用性を慎重に吟味する必要がある、申請者のみしか知り得ない事実や、他者のプライバシーに関わる事実についてありのままに供述できる環境を確保するために、第三者を交えずに事情を聞く必要性が高いことにあるとされている。

この点、プライバシー面については、弁護士には守秘義務が課されていること、何より、弁護士の立会いは、手続の透明化と客観化を図るものであり、争点整理等による迅速な案件処理にも資すること等から、難民認定手続における適正手続の充実のためには弁護士の立会いが不可欠であるとの意見があった。次述の意見に対しては、異議審査における代理人弁護士の実情と、申請者が弁護士を代理人として必要とすることは別個の問題であり、実情から弁護士を排除することにはならないとの指摘や、対審的構造でなくとも、処分の結果の重大性に鑑みると、適正手続保障の観点から弁護士の立会いも認めるべきとの見解が示された。

他方、一次審査の性質は、被疑者及び被告人に固有の権利が保障される刑事捜査手続及び刑事訴訟手続や、対審的構造を採る行政争訟手続とは異なり、当局が申請者の抱える事情を聴取するものであること、また、期日設定の必要等により申請処理期間が更に長期化するおそれがあること、及び、現在の異議審査における代理人弁護士の実情について、多くの難民審査参与員から問題が指摘されていることに鑑みると、弁護士の立会いを直ちに一般的な制度として認めることに関しては、慎重に考えるべきとの指摘があった。

一次審査における弁護士の立会いについては、まずは、特に要配慮性の高い事案について、試行的に実施し、審査手続その他に与える影響等を踏まえながら、その拡大を含めて段階的に検討されるべきとの結論に至った。

その場合には、異議審査における代理人弁護士の実情についての改善、不適切な弁護士の通報及び対応のための方策や、審査期日の設定及び迅速な手続追行への積極的な協力等について、弁護士会側の自助努力がなされ、その成果が十分に検証されることが不可欠であるとの意見があった。

2017年（平成29年）3月31日に試行スタート

平成29年3月 「親を伴わない年少者等に対してインタビューを行う際の立会いの試行について」

法務省入国管理局（現出入国在留管理庁）では、第6次出入国管理政策懇談会の下に設置された難民認定制度に関する専門部会の報告（平成26年12月）を受けて、平成27年9月に公表した「難民認定制度の運用の見直しの概要」を踏まえ、①親を伴わない年少者、②重度の身体的障がいをする者、③精神的障がいをする者および④重篤な疾病を抱える者の難民認定手続において、面接による事情聴取（インタビュー）の際に、医師、カウンセラー、弁護士等の立会いを認める取扱いを2017年（平成29年）3月31日から試行しています。

弁護士等のインタビューの立会いについて - 第211回国会 令和5年5月18日 参議院法務委員会第15号

○出入国在留管理庁次長

「一次審査における申請者の面接は、難民認定申請を行った外国人に、難民であるとする理由、例えば本国での迫害状況等を確認するとともに、直接申請者からこれらの内容を聞き取ることによって、供述のみならず、その供述態度等からその信用性を慎重に吟味することを目的として行うものというところでございます。そのために、この信用性の吟味の観点から、弁護士を含めまして同伴者の同席を基本的には認めていないというところでございます。」

○齋藤健法務大臣（当時）

「私、・・・当初、立会人がいた方がいいんじゃないかなと思ったこともあるんですね。」

ところが、やっぱり現場の専門家は、やっぱりいかにしてその人から真実を引き出すかということをやるに当たって、そういう人（弁護士等の立会人）がいない方が率直にやり取りができて本当のことが調べやすいんだという現場の判断なんですね。私は、透明性を高める上に、誰からも批判されないためには付いていた方がいいと思うんですけど、その付いていること、付けるよりも、率直にお話をした方が自分たちとしては実態を理解できるという現場の判断も一方であるんですね。私はやったことないから何ともそこは判断できないんですけど、ただ、現場の判断はやっぱり今のところ尊重したいというのが、私、今の立場なんですね。」

インタビュー時の通訳の問題・真実発見の難しさを指摘した判決例 -名古屋高裁令和6年1月25判決

【概要】

ミャンマー出身のロヒンギャ族の難民認定申請者の一次審査手続きのインタビューについて、通訳の誠実性の問題、通訳の誠実さに問題なかったとしても、難民申請者の置かれて状況からして、真実の多急の難しさを述べている。

【判決】

「控訴人は、原審の本人尋問において、難民認定の手続で、Aと一緒に住んでいると話したことはあるが、友人だとは話したことがない、ロヒンギャに敵意を抱く可能性が相当程度あり、現に控訴人を見下した態度で強い言葉遣いをするミャンマー人が通訳に当たっており、正しく通訳されていなかったと思うと供述するところであり、前記認定に係るミャンマーにおけるロヒンギャの状況、ひいてはミャンマー人によるロヒンギャの扱いからすれば、ロヒンギャの難民認定手続にミャンマー人の通訳を当てれば、そのような事態が生じたとしても不自然ではない。通訳が民族的偏見ないし嫌悪から誠実さを欠いていた可能性は、同調書に置いて控訴人が供述したとされる内容が、細かい点を含めて複数箇所に変遷があり、名古屋入国管理局で変遷の理由を尋ねられると、控訴人は、自分は同じことを言っている、審査官が書き忘れたのではないかなどと述べていたことから裏付けられるところである（判決文19・20頁）。

仮に、通訳の誠実さに問題がなかったとしても、控訴人は、ミャンマーで圧力をかけられていたため日本での難民認定手続においても真実を述べていいのかわからなかった、何か話すことにより難民性を認めてもらえなくなり、本国に帰される恐怖心があったなどとも供述しているところであり、難民申請者の置かれた状況からすると、十分に理解できるものであって、正確な話ができなかったとしても、やむを得ないというべきである。UNHCR研修マニュアル「難民申請者を面接する」では、情報を明らかにすることへの恐怖として、①官憲（特に制服を着た人）に対する恐怖、②親類や友人を危険にさらすのではないかとする恐れ、③面接に対する不安感、④不認定となった場合のその後に対する危惧を挙げており、他に、自尊心の喪失、カルチャーショック、観念や概念の相違についても指摘している（判決文20頁）。」

引用：名古屋高等裁判所 令和6年1月25日 難民の認定をしない処分取消等請求、訴えの追加的変更申立控訴事件 判決文より・裁判所判例検索サイトに掲載

独立した難民認定機関の設置について

難民審査参与員制度の問題

出入国在留管理庁作成資料「現行（旧）入管法の課題（令和５年２月）」より抜粋

○R3.4.2.1 衆議院法務委員会 参考人質疑（難民審査参与員Aの発言概要）

- ・ 参与員が、入管として見落としている難民を探して認定したいと思っているのに、ほとんど見つけることができません。
- ・ ほかの参与員の方、約１００名ぐらいおられますが、難民として認定できたという申請者がほとんどいないのが現状です。
- ・ 観光、留学、技能実習などの正規のビザで入ってきた後に、本来の目的から外れた段階で難民申請をするケースや、また、中には、不法滞在や犯罪で退去強制手続に入ってから難民申請するケースも多く（後略）
- ・ 難民の認定率が低いというのは、分母である申請者の中に難民がほとんどいないということを、皆様、是非御理解ください。

難民保護制度の独立性 - 難民審査参与員制度の問題

年	不服申立 処理数	理由なし (不認定)	理由 あり	取り下げ	参与員 1 人 年平均	参与員 1 人 月平均
2018	8171	6013	4	2154	220.8	18.4
2019	8291	6021	1	2269	224.1	18.7
2020	6475	5271	1	1203	175.0	14.6
2021	7411	6732	9	670	200.3	16.7
2022	5232	4725	15	492	141.4	11.8
2023	3459	2582	14	863	93.5	7.8
6年平均	6507	5224	7	1275	175.9	14.7

出入国在留管理庁公表データより作成

○参考人質疑で「難民がほとんどいない」と発言した参与員Aの処理件数

・ 2021年に1378件（全体の20.4%）、2022年に1231件（全体の25.6%）の審査に関わっていたことが、2023年国会（参議院）の審議過程で明らかになった。

○年間の平均処理件数と参与員一人当たりの平均処理件数

・ 2018年から2023年までの6年間の不服申立ての平均処理件数は年間6507件、3人1組で審査に当たる難民審査参与員111人の1人当たりの年間平均処理件数は175.9件となり、月平均14.7件を処理する計算。

○参与員の審査件数の偏り

・ 111人の参与員に均等に案件が振り分けられるのではなく、一部の参与員に偏った配分がされている。

難民保護制度の独立性 - 難民審査参与員制度の問題

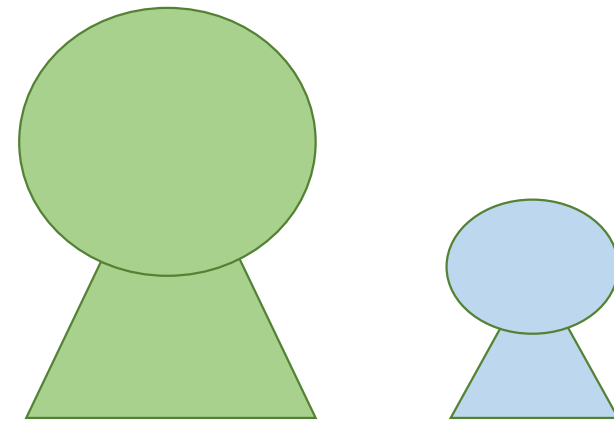
○難民参与員の学者の記者会見での発言

「最初の5年間で参与員3人で一致して難民認定すべきという意見書を出したのは1回だけでした。21年度以降はチームの構成が変わり、3人で一致した意見書を出すことが多くなり、難民認定すべきという意見書を3割程度、人道的配慮による在留特別許可を入れると4割ぐらい出していた。ただ、22年度から、それまで月2回、計4件だったのが、月1回しかも1回あたり1件しか配分されなくなった。『難民認定すべきだという意見書を頻繁に出すと担当件数を減らされるということか』と感じた。」

○難民参与員の弁護士の記者会見での発言

「21、22年度で計49件の審査を行い、そのうち、難民認定すべきとしたのが9件（18.4%）、人道的配慮のための在留特別許可を出すべきとの意見書を出したのは8件（16.3%）あった。しかし、納得できる説明をされないまま、23年度後半からは、割り振られる審査が半減した。」

入管庁にどの参与員に何件、どのような案件を振り分けるのかという「配分の裁量権」がある



不服申立制度（参与員制度）
の公正さへの疑問が生まれる

【判決】

「難民審査参与員は、『言葉尻を捉えるようですが、調書の前後でそういう違いが出てきているのには、当惑しています。当局も困ったでしょうが、そういう食い違いが出ているのは、困るというように思うわけです。』、『あなたが政治活動しなければ、ロヒンギャ族であっても、別に何も迫害を受けないということを、あなた自身が証明したのではないですか。』、『あなたは、この三つの新聞記事のために帰国すると抹殺されると言っているのに、その重要な新聞が何新聞なのかすら憶えていないのですか。』、『日本でデモをして、10人、20人の中にいる写真に写った人を、帰国してわざわざ迫害するとは考えられないのではないですか。』などと質問するなどしており、難民認定申請者の置かれた状況に対する無理解を露呈しているものといえるし、質問全体をみても、予断や偏見がうかがわれるもので、公平な立場になっているとは言い難い（判決文15・16頁）。」

引用：名古屋高等裁判所 令和6年1月25日 難民の認定をしない処分取消等請求、訴えの追加的変更申立控訴事件 判決文より・裁判所判例検索サイトに掲載

送還停止効の例外規定（61条の2の9第4項）の問題

判決例① - 3度目の難民不認定処分を取り消すとした 名古屋高裁令和6年（2024年）1月25判決

【判決】

「本件難民不認定処分①の時点において、ミャンマーにおけるロヒンギャの状況と控訴人に関する具体的な事情を踏まえて判断すれば、控訴人には、個別的にも看過できないような人種、宗教及び政治的意見に関する事情が積み重なっており、これを理由に、通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす程度の迫害を受けるおそれがある客観的・現実的な危険があったと容易に認めることができる（中略）。さらに、上記各事情を踏まえると、控訴人は、国籍国による国家的保護を受けることを期待することができる状態にはなかったと認められる。

そうすると、控訴人は、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、その国籍国の保護を受けることができない者に当たるということができる。したがって、控訴人は、難民に該当するというべきである。（判決文22・23頁）。」

引用：名古屋高等裁判所 令和6年1月25日 難民の認定をしない処分取消等請求、訴えの追加的変更申立控訴事件 判決文より・裁判所判例検索サイトに掲載

【時系列】

・ 2007年12月	来日	・ 2014年12月	棄却決定（2回目）	・ 2023年5月	控訴提起
・ 2007年12月	難民認定申請（1回目）	・ 2015年2月	難民認定申請（3回目）	・ 2024年1月25日	控訴審判決
・ 2009年6月	不認定処分（1回目）	・ 2016年6月	不認定処分（3回目）		
・ 2009年6月	異議申立て（1回目）	・ 2016年7月	審査請求（3回目）		
・ 2011年3月	棄却決定（1回目）	・ 2020年1月	棄却裁決（3回目）		
・ 2011年6月	難民認定申請（2回目）	・ 2020年7月	提訴		
・ 2011年12月	不認定処分（2回目）	・ 2021年2月	難民認定申請（4回目）		
・ 2012年2月	異議申立て（2回目）	・ 2023年4月	第一審判決		

判決例② - 3度目の難民不認定処分を取り消した 東京地裁令和6年（2024年）10月24判決

【概要】

アフリカ出身の難民認定申請者（政治的意見）について、供述の信ぴょう性、原告が主張する事実関係をほぼ認め、難民であることを認め、3度目の難民不認定処分を取り消した判決

【判決】

「被告は、原告の供述について、客観的な裏付けがないことのほか、本件難民認定手続①及び②に係る各供述から変遷していることなどを指摘し、これらの事実は認められない旨主張する。しかし、いくつかの点において、客観的裏付けがないことは、難民が迫害を逃れて国籍国を離れているという性質上、やむを得ないところであって、供述の全てに客観的裏付けがないことをもって、供述の信用性を否定することは相当ではない。（判決文33頁）」

「原告は、母国に帰国した場合には、反政府組織の支援者であることなどにより不当な身柄拘束や暴力等の迫害を受けるおそれがあるということができ、通常人においても、上記迫害の恐怖を抱くような客観的事情があると認められる。したがって、原告は、入管法にいう難民に該当する。（判決文39頁）」

引用：東京地方裁判所 令和6年10月24日 難民の認定をしない処分取消等請求事件 判決文より

【時系列】

・ 2008年10月	来日	・ 2012年2月	難民認定申請（2回目）	・ 2016年2月	不認定処分（3回目）
・ 2009年2月	難民認定申請（1回目）	・ 2012年9月	不認定処分（2回目）	・ 2016年6月	審査請求（3回目）
・ 2010年9月	不認定処分（1回目）	・ 2012年11月	異議申立て（1回目）	・ 2020年12月	棄却裁決（3回目）
・ 2010年10月	異議申立て（1回目）	・ 2015年10月	棄却決定（2回目）	・ 2024年10月24日	第一審判決
・ 2012年1月	棄却決定（1回目）	・ 2015年11月	難民認定申請（3回目）		