

第3章 難民認定手続の状況

我が国は、難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、昭和56年に「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」という。）に、次いで昭和57年には「難民の地位に関する議定書」（以下「難民議定書」という。また、以下では難民条約と難民議定書を合わせて「難民条約等」という。）に順次加入するとともに、難民認定手続に係る必要な体制を整えてきたところである（注）が、実際には昭和50年から10年余りにわたって流出したインドシナ難民を除き、必ずしも多くの外国人が我が国に対し難民としての保護を希望したわけではなかった。

ところが、近年、国際情勢が刻々と変化する中で、世界の各地で起こる地域紛争や各国国内情勢の不安定化等に伴い、我が国における難民認定申請者数は増加傾向にあり、それに伴って社会の関心も増大してきている。

入国管理局は難民の認定手続を所掌しているところ、前記のとおり最近の難民認定申請者の多くが世界各地の複雑な事情を背景としたものであることから、申請数の増加に加えて申請者の多国籍化、事案の複雑化が顕著である。このような状況を踏まえ、入国管理局としては、組織及び審査体制を整備・強化する等して迅速かつ適切な処理に努めている。

（注）我が国は、昭和56年10月3日に難民条約に、また、57年1月1日に難民議定書に加入し、この難民条約と難民議定書は、57年1月1日に我が国に対して効力が生じた。

第1節 難民認定業務

1 難民認定申請

難民認定申請の申請状況について見ると、昭和57年から平成14年末までの総申請件数は2,782件である。申請の理由としては、一人の申請者が複数の理由を申し立てる場合もあるが、政治的意見を理由とするものが最も多い。

申請件数については、初年の昭和57年が530件と多かったほかは平成7年までは多い年で70件台、少ない年は20件台、昭和58年から平成7年までの平均は約50件で推移してきた。しかしながら、8年には難民認定申請をしてその判断結果が出るまでの間、事実上不法就労する意図で、制度を濫用したと認められる申請が少なからず見られるようになり、申請数は147件と急増し、9年には242件を数えるに至った。その後、10年には100件台に減少したものの、11年からは200～300件台と再び増加に転じ、13年は353件、14年は250件に及んでいる（表47）。

表47 難民認定申請・処理状況及び庇護状況

(件)

区分	年	昭和57～平成7	8	9	10	11	12	13	14	総数
申請		1,181	147	242	133	260	216	353	250	2,782
処理	認定	209	1	1	16	16	22	26	14	305
	不認定	674	43	80	293	177	138	316	211	1,932
	取下げ	197	6	27	41	16	25	28	39	379
人道配慮による在留(注1)		24(注2)	3	3	42	44	36	67	40	259

(注1) 人道配慮による在留は、難民不認定とされた者のうち、人道配慮等により在留を認められたものであり、在留資格変更許可及び期間更新許可数も含まれる。

(注2) 平成7年以前の人道配慮による在留数は、平成3年から平成7年までの数を合計したものである。

難民認定申請者の国籍（出身地）別内訳を見ると、前記の2,782件のうち、404件（14.5%）がインドシナ三国（ベトナム、ラオス、カンボジア）出身者であり、その大部分は昭和60年までの申請である。近年ではトルコ、アフガニスタン、ミャンマー、パキスタン、中国等のアジア地域出身者からの申請が上位を占めているほか、アフリカ諸国出身者からの申請も増加傾向にある。また、国籍別・年別推移を見ると、制度発足当初の昭和57年は17の国（地域）、10年後の平成4年は11の国（地域）であったのが、14年には27の国（地域）に増加しており、近年多国籍化が顕著となっている。このように多国籍化が進んでいるのは、世界各地で様々な事象が発生していることが主要因であると考えられるが、近年の航空路線の飛躍的発展・充実が、世界各地から我が国への渡航を容易にしていることも一つの原因として挙げられる。

2 難民認定申請の処理

昭和57年から平成14年末までの申請処理状況について見ると、難民と認定したものは305件、難民と認定しなかったものは1,932件、申請を取り下げたものは379件で、処理件数に対する認定件数の割合（認定数／認定数と不認定数の和）は約14%である。

また、難民条約等加入後、各年の難民認定数を見ると、難民条約等への加入当初の昭和57年から59年までは30件以上であったが、その後減少し、10件台の60年、63年を除き、1ケタ台が続いた。しかし、平成10年から再び増加し、13年には26件となったが、14年は14件とやや減少した。

なお、難民認定は、難民条約等に規定する難民の定義に基づいてその認定を行うべきものであり、例えば単に受入れ人数を増やすために認定するというような恣意的な運用がなされるべきではない。

ただし、難民条約等に規定する難民の定義には該当せず、難民として認定されなかった者についても、例えば本国の状況等により帰国が困難である者又は日本で在留を認めるべき特別な事情がある等の特殊な事情がある者に対しては、諸般の事情を考慮した上で、出入国管理行政の枠の中で柔軟に対応しているところであり、これまでこのような観点から在留を認められた者の総数は259人となっており、14年においても40人が在留を認められている（表47）。

第2節 異議の申出

1 異議の申出

難民認定制度が創設された昭和57年から平成14年末までの間に行われた難民の認定をしない処分に対する異議の申出の総数は1,244件である。

10年から14年までの推移で見ると、10年、11年と150件台であり、12年には61件と急減したが、13年以降急増し、13年は177件、14年は224件となっている（表48）。

表48 難民不認定に対する異議申出件数及び処理状況

(件)

区分	年	昭和57～平成7	8	9	10	11	12	13	14	総数
難民不認定		674	43	80	293	177	138	316	211	1,932
異議申出		389	35	41	159	158	61	177	224	1,244
裁決	理由あり	1	—	—	1	3	—	2	—	7
	理由なし	241	19	20	46	113	142	95	232	908
	取下げ等	106	10	25	16	24	6	18	34	239

(注) 難民不認定処分日と難民不認定処分の告知日は異なることが多く、また、告知日から難民不認定に対する異議申出まで7日以内とされており、年を越えて難民異議申出がなされることがあることから、平成14年のように、難民不認定数よりも、難民異議申出数のほうが多くなることがある。

2 異議の申出の処理

昭和57年から平成14年末までの間に行われた難民の認定をしない処分に対する異議の申出のうち処理がなされたものは1,154件であり、その内訳は、難民と認定されたものは7件、異議の申出に理由がないとされたものは908件、その他の239件については、異議の申出を行った外国人の出国等により取り下げられ終止となっている。

10年から14年までの推移で見ると、難民と認定されたものは、10年が1件、11年が3件、13年が2件であり、異議の申出に理由がないとされたものは10年が46件で、その後増加し、13年に減少したが、14年には過去最高の232件となっている。また、取下げ等は、12年を除き増加しており、特に、14年は34件もの取下げがなされている（表48）。

第3節 一時庇護のための上陸の許可

昭和57年から平成14年末までの一時庇護のための上陸の許可の処理状況を見ると、ベトナム人のボート・ピープルに対する許可件数は5,668件である。

また、ボート・ピープルを除くと、申請102件のうち、許可35件、不許可64件、取下げ3件となっている。

平成10年から14年までの推移で見ると、ベトナム人のボート・ピープルの申請はなく、その他から、11年を除き、各年10件程度の申請があり、10年に1件、13年に1件、14年に6件許可されている（表49）。

表49 一時庇護のための上陸の許可件数の推移

(件)

年	区分	そ の 他			
	ボート・ピープル 許 可	申 請	許 可	不許可	取下げ
総 数	5,668	102	35	64	3
昭和57	1,037	22	22	—	—
58	798	8	3	5	—
59	503	5	1	4	—
60	435	17	—	17	—
61	330	6	1	4	1
62	145	1	—	1	—
63	219	1	—	1	—
平成元	1,909	—	—	—	—
2	155	4	—	4	—
3	20	—	—	—	—
4	100	—	—	—	—
5	17	—	—	—	—
6	—	—	—	—	—
7	—	—	—	—	—
8	—	1	—	1	—
9	—	4	—	2	2
10	—	6	1	5	—
11	—	—	—	—	—
12	—	8	—	6	—
13	—	8	1	9	—
14	—	11	6	5	—

(注) 平成12年の申請8件のうち2件は平成13年に処理したもの。

第4節●インドシナ難民

昭和50年のサイゴン陥落により始まったインドシナからのボート・ピープルの流出は、平成4年から大きく減少した。

一方、インドシナ難民の受入枠については1万人となっていたが、政府は、平成6年12月の閣議了解で、1万人を超えても引き続きインドシナ難民の受入れを行っていくことを確認した。

その結果、平成14年末現在の本邦定住インドシナ難民(注1)数は、1万941人となっている。その内訳はボート・ピープルから3,535人、海外キャンプから4,326人、政変前入国の元留学生等742人、合法出国者(注2)2,338人である。

なお、我が国がボート・ピープルとして一時滞在を認めたインドシナ難民のうち6,816人が7年末までに米国、カナダ、オーストラリア、ノルウェー等に向け出国しているが、8年以降はそのような出国はない(表50)。

表50 ボート・ピープルの出国状況

(人)

出国先	年	昭和50～平成3	平成4	5	6	7	平成8～14	総 数
総 数		6,689	55	8	7	57	—	6,816
米 国		3,943	31	—	3	33	—	4,010
カナダ		720	13	4	4	8	—	749
オーストラリア		708	8	3	—	8	—	727
ノルウェー		695	—	—	—	7	—	702
その他		623	3	1	—	1	—	628

(注1) インドシナ3国から政変を逃れて難民となって周辺諸国に流出した者等のうち、我が国に定住が許可されたものをいう。具体的には、ボート・ピープルとして上陸した後我が国に定住が許可された者、海外の難民キャンプから定住者の在留資格で入国する者、合法出国計画によりベトナムから入国する者及び昭和50年のインドシナ政変以前から我が国に滞在しており、政変の結果、帰国することができなくなった者の4類型がある。

(注2) 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）とベトナム政府との間で取り決められた「合法出国計画（ODP）に関する了解覚書」に基づき、家族再会その他の人道ケースの場合に限定してベトナム政府が海外で定住するための出国を認めることとしたものをいう。

なお、平成15年3月14日の閣議了解において、ベトナムからの家族呼寄せのために呼寄せ人が行う当該ODPに係る申請手続については、同年度末をもって申請受付を終了することとなった。