

2024 年度

一般財団法人国際開発センター

公益目的支出計画 自主研究事業

「日本の難民認定制度の課題と変遷」

－難民認定制度の適正化に向けて－

2025 年 3 月

株式会社国際開発センター

岸田 和香

目次

1.	はじめに	1
1.1	本調査の背景	1
1.2	本調査の目的	2
1.3	用語の定義	2
1.3.1	難民（Refugees）	2
1.3.2	難民認定申請者（Asylum Seekers）	2
1.3.3	補完的保護対象者	2
1.3.4	強制移動者（Forcibly Displaced Persons）	2
1.4	調査手法とスケジュール	3
1.5	調査の実施体制	3
1.6	調査の制約	3
2.	日本における難民受入の概要	4
2.1	難民受入の歴史	4
2.2	難民受入の制度と現状	5
2.2.1	難民認定制度	5
2.2.2	難民認定数	7
3.	日本における難民認定の課題と変遷	10
3.1	難民認定制度の誤用	10
3.2	難民認定制度改正の変遷	12
3.2.1	2010 年の改正	12
3.2.2	2018 年の改正	13
3.2.3	2021 年の改正（取り下げ）	13
3.2.4	2023 年の改正	16
4.	結論	20

図表一覧

図 1-1	世界における強制移動者数（1994 年～2024 年 6 月）	1
図 2-1	難民認定手続および補完的保護対象者認定手続	7
図 2-2	1982 年から 2024 年の難民申請数	7
図 2-3	1982 年から 2024 年の難民申請審査処理数・難民認定数・認定率	8
表 1-1	調査スケジュール	3
表 1-2	調査実施体制	3
表 2-1	1982 年から 2024 年の難民申請数	8
表 2-2	1982 年から 2024 年の難民申請審査処理数・難民認定数・認定率	8
表 2-3	他国における難民申請数・難民認定数・認定率（2023 年）	9
表 2-4	日本における難民申請審査処理数・難民認定数・認定率（2014 年～2023 年） ..	9
表 3-1	過去 8 年間の難民認定申請者国籍内訳	10
表 3-2	世界における難民の主な国籍	11
表 3-3	難民認定者の申請時点の在留資格（2012 年～2017 年）	12
表 3-4	2021 年入管法改正案の概要	14
表 3-5	2023 年入管法改正の概要	16
表 3-6	「出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習 生の保護に関する法律の一部を改正する法律」改正の概要	18
表 4-1	UNHCR のドナー順位と拠出額（2018 年～2024 年）	20

1. はじめに

1.1 本調査の背景

紛争や迫害を理由に故郷を追われる人々の数は年々増加の一途をたどり、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）によれば、世界における難民を含む避難民（強制移動者）の数は、2024 年 6 月時点で、過去最多の 1 億 2260 万人に上り、その数は過去 13 年間、増加の一途を辿る¹。

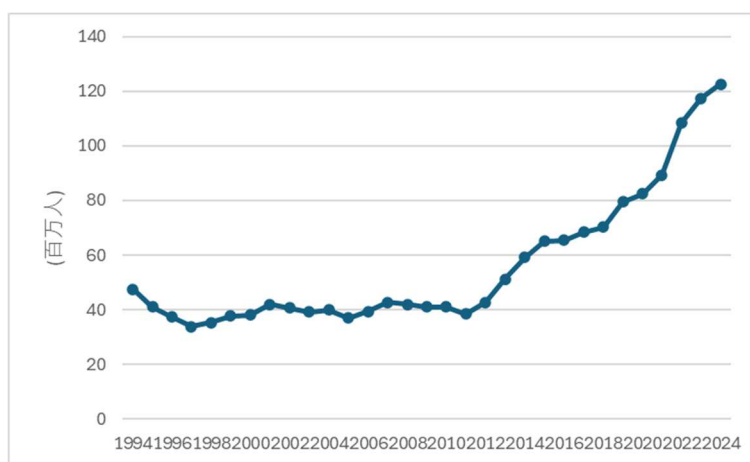


図 1-1 世界における強制移動者数（1994 年～2024 年 6 月）

注：2024年のデータは同年6月時点である。

出典：UNHCR, Figures at a glance²を基に作成

本調査対象国である日本は、後述の通り、1951 年の難民条約発効当初は、差し迫った必要性がないことなどを理由に批准せず、難民受入のための国内法制度を整備していなかった。その後、1980 年代に近隣国からの難民が上陸すると、国際社会からの後押しを受け、難民条約および付随する難民議定書を批准し、難民へ門戸を開き、受け入れのための国内法制度を徐々に整えていった。

日本での難民認定制度が確立すると同時に、同制度を誤用する者が現れるなど、運用上の様々な課題が発生した。日本政府において難民認定を管轄する法務省を中心に、それらの課題に対応すべく、度々法制度が改正され、難民認定制度の適正化が図られている。

一方、日本政府の、自発的に移動する外国人の受け入れと迫害から逃れるために強制的に

¹ UNHCR, Mid-Year Trends 2024, <https://www.unhcr.org/mid-year-trends>（最終アクセス日：2025 年 2 月 22 日）

² UNHCR, Figures at a glance, <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/figures-glance>（最終アクセス日：2025 年 3 月 19 日）

移動する難民の受け入れを明確に区別していない制度設計を背景に、現行の難民認定制度は国際法違反の可能性があるなど、様々な課題が指摘される。

1.2 本調査の目的

本調査の目的は、日本における難民受入・認定制度の変遷を制度面・実施面双方から整理するとともに、今後の日本の難民認定制度の在り方を検討することである。

1.3 用語の定義

本調査で主に用いる用語を以下のように定義する。

1.3.1 難民（Refugees）

人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること、または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、その国籍国の保護を受けることが出来ない者、またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者³。

1.3.2 難民認定申請者⁴（Asylum Seekers）

国籍国の迫害から逃れ、他の国で庇護申請を希望する者および難民申請中の者⁵。

1.3.3 補完的保護対象者

難民条約上の難民以外の者で、難民の要件のうち、迫害を受けるおそれがある理由が、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であること以外の要件を満たし、保護を必要とする者⁶。

1.3.4 強制移動者（Forcibly Displaced Persons）

武力紛争、一般化した暴力、人権侵害、自然災害、人災、開発プロジェクトなどの事象から生じた影響により、もしくは、その影響を回避するために、故郷もしくは常居所から強制的に移住されたり、移住を余儀なくされた個人およびコミュニティ。国家もしくは国家外の

³ 「難民の地位に関する1951年の条約（<https://www.unhcr.org/jp/treaty-1951>）」および「難民の地位に関する1967年の議定書（<https://www.unhcr.org/jp/treaty-1967>）」「UNHCR事務所規定（<https://www.unhcr.org/jp/statute>）」に基づく厳密な定義。その後、UNHCR発出の「国際的保護に関するガイドライン12（https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Guidelines-on-International-Protection-No.12_JP.pdf）」により、武力紛争および暴力の発生する状況に起因する強制移動者も「難民」の定義に含まれることが明確化された。

⁴ 「Asylum seekers」の日本語訳は様々存在するが、本調査では法務省出入国在留管理庁が使用する日本語訳を採用する。

⁵ UNHCR, Asylum-seekers, <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-protect/asylum-seekers>（最終アクセス日：2025年2月23日）

⁶ 法務省、出入国在留管理庁、補完的保護対象者認定制度、https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/07_00037.html（最終アクセス日：2025年3月17日）

主体により、立ち退きや移転を余儀なくされた場合も含む。強制移動の定義は、移動者の意思や同意の不在である⁷。

1.4 調査手法とスケジュール

本調査は2025年2月から同年3月までを調査期間とし、日本国内での文献調査を行った。

本調査のスケジュールは以下の通りである。

表 1-1 調査スケジュール

日時	調査内容	場所
2025年2月～ 2025年3月	文献調査、 報告書のとりまとめ	日本

1.5 調査の実施体制

本調査は、一般財団法人国際開発センターから受託し、株式会社国際開発センターが実施した。調査メンバーは以下の通り。

表 1-2 調査実施体制

氏名	所属	職位
岸田 和香	株式会社国際開発センター	研究助手

1.6 調査の制約

本調査では、実地調査やインタビュー調査を実施せず、文献調査にのみに基づき考察を試みたため、収集した情報に限りや偏りが生じる可能性について、留意されたい。

また、日本の難民認定制度は多面的であるが、本調査ではそのすべてを包括的に取り上げておらず、論点を絞って考察を試みている。

加えて、本調査は、就労を目的とする外国人による難民認定制度の誤用を中心に日本の難民認定制度について考察し、日本でなされる難民申請には、就労など庇護以外を目的とするケースが存在する旨の指摘をしている。しかしながら、難民認定は申請ごとの個別審査が原則である。従って、特定の国からの難民申請全般に難民該当性が認められないと判断すべきでなく、すべての難民申請について、個別に難民該当性の有無が慎重に審査され、保護されるべき人を確実に保護する制度設計がなされるべき点である点は強調したい。

⁷ UNHCR, Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, p164,
<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4794b2d52.pdf>

2. 日本における難民受入の概要

2.1 難民受入の歴史

日本の難民受入の歴史は 1975 年のベトナム戦争終結による避難民発生に始まる。

1975 年 4 月末のベトナム戦争終結後、ベトナムを含むインドシナ三国（ベトナム、ラオス、カンボジア）で相次いで政変が発生し、新体制による統治に移行した。しかし、新体制による統治に恐怖を抱く人々が続出し、漁船などの小船を用いた海路での国外への脱出や、陸路でタイに避難を試みた⁸。一般に、前者の海路による避難民を「ボートピープル」、後者の陸路を「ランドピープル」と呼び、インドシナ三国からの難民を「インドシナ難民」と呼ぶ。

同年 5 月 12 日に、海上でアメリカに救助されたベトナム人 9 人のボートピープルが千葉港に入港した。これが初めての難民の日本への上陸であった。当時、日本政府は、国内の難民受入制度の未整備などを理由にボートピープルの日本での居留を容認せず、一時滞在のみを認め、それらボートピープルをアメリカを始めとする第三国へ送り出した。しかしその後、日本へ到着するボートピープルの数が増加し、1978 年に一時滞在中のベトナム難民の定住を認める閣議了解がなされ、翌年には定住対象者が拡大されるとともに年間 500 人の定住枠が設定された。その後、日本政府は徐々に定住枠を拡大し、1994 年にはそれまでの 1 万人の枠を撤廃し、定住枠なしで難民を受け入れる方針に転換した⁹。

上述の通り、難民受入開始当初、日本は国内の難民受入制度が未整備で、難民の人権保護にかかる国際条約である「難民の地位に関する 1951 年の条約（難民条約）」および「難民の地位に関する 1967 年の議定書（難民議定書）」いずれにも加入していなかった。上記のインドシナ難民の受入は国際社会からの要求として実施していたが、インドシナ難民の急増や、定住枠の少なさなどに対する国際社会からの批判に対応するため、1981 年に難民条約に、翌年に難民議定書に加入した¹⁰。

1978 年から開始したインドシナ難民の受入は 2005 年に終了し、計 11,319 人を受け入れた。なお、インドシナ難民に対しては、後述の個別の難民認定は行われていないが、難民条約に準じて難民の地位を認められた条約難民に準じた配慮が払われている¹¹。

⁸ 難民事業本部、日本の難民受け入れと支援, <https://www.rhq.gr.jp/outline/p01/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 9 日）

⁹ 同上。

¹⁰ 外務省、国内における難民の受け入れ, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>（最終アクセス日：2025 年 3 月 12 日）

¹¹ 同上。

2.2 難民受入の制度と現状

2.2.1 難民認定制度

日本は難民条約の締約国で、政府に難民認定の遂行能力があり、それにかかる国内制度が整備されていることから、政府が難民受入および認定の第一義的責任を負う。日本政府による難民認定は難民条約および難民議定書に基づいて実施され、難民の定義もそれら国際条約の各第 1 条の規定を踏襲する。

難民認定は、法務省傘下の出入国在留管理庁¹²（入管）が所管し、1951 年に施行された出入国管理及び難民認定法（入管法）第 7 章の 2¹³に従い実施される¹⁴。

難民認定の対象者は日本に在留する外国人であり、難民認定申請者は、住居地を管轄する出入国在留管理官署に、原則自ら申請書を提出する¹⁵¹⁶。その後、出入国管理庁で難民認定を担当する難民調査官が申請書に記載された事実の調査を行い、難民認定申請者の難民該当性の有無を判断する。難民該当性の判断は、庇護申請者が難民条約の第 1 条もしくは難民議定書第 1 条の規定に該当するかが主な基準となり、入管の「難民該当性判断の手引¹⁷」に従って行われる。該当すると判断されると、庇護申請者に難民の地位が認められ、「定住者」としての在留資格や有効期間内に何度でも出入国ができる難民旅行証明書が与えられる。また、素行が善良であることや、独立した生計を営む資産もしくは技能を有する場合には、永住許可が認められるなど、広範な便益を享受することができる¹⁸。

一方、難民該当性が認められない場合、難民認定に準ずる「補完的保護」の対象となり得るか審査される。「補完的保護」とは、紛争から逃れる避難民など、迫害を受ける恐れがある理由が難民条約で規定されるいずれにも該当せず、難民条約上の「難民」には該当しないものの、国際的保護を必要とする外国人に保護を与える制度で、2023 年 12 月より開始した¹⁹。審査の結果、補完的保護対象者の該当性が認められると、補完的保護対象者として認定され、上述の難民と同様に「定住者」の在留資格や一定の条件を満たす場合に永住許可が認

¹² 法務省，出入国在留管理庁，<https://www.moj.go.jp/isa/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 9 日）

¹³ 法務省，e-GOV，出入国管理及び難民認定法（昭和二十六年政令第三百十九号），<https://laws.e-gov.go.jp/law/326CO0000000319/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 9 日）

¹⁴ 外務省，国内における難民の受け入れ，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>（最終アクセス日：2025 年 3 月 9 日）

¹⁵ 本報告書執筆時点で、全国に 15 カ所設置されている。

¹⁶ 施行当時の入管法では、難民認定申請者は、日本に上陸後 60 日以内に難民申請を行わなければならないと規定されていたが（60 日ルール）、難民条約に基づかない規定であり、且つ、難民認定申請者の庇護を受ける権利を侵害する可能性があるとして批判を受け、2004 年に撤廃された。

¹⁷ 法務省，出入国在留管理庁，難民該当性判断の手引，令和 5 年 3 月，

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001407458.pdf>

¹⁸ 法務省，出入国在留管理庁，難民認定制度，第 2 難民の認定を受けた外国人が享受できる利益，https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/nanmin_00001.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 12 日）

¹⁹ 法務省，出入国在留管理庁，補完的保護対象者認定制度，https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/07_00037.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 12 日）

められる²⁰。難民と異なり、補完的保護対象者は難民旅行証明書の交付対象外であるが、代替として再入国許可証の交付を受けられる²¹。加えて、希望する者は、永住支援プログラムに参加することができる²²。

難民該当性が認められず補完的保護対象者該当性が認められた場合、もしくは難民該当性と補完的保護対象者該当性のいずれも認められない場合、「難民不認定」もしくは「難民該当性および補完的保護対象者不認定」となり、当該難民認定申請者の庇護申請は（一部）不許可となる。いずれかの該当性が認められないことに不服がある場合には、住居地を管轄する出入国在留管理官署を通して法務大臣に対し審査請求をすることができる。審査請求は、難民認定もしくは補完的保護対象者認定の不認定通知を受けた日から 7 日間と定められ、代理申請や郵送での請求が認められる。審査請求の裁決にあたり、法務大臣は、当該難民認定申請者の難民認定申請に対する不作為の有無について、難民参与員²³の意見を聞かなければならない。難民参与員は、法務大臣から任命される法律又は国際情勢にかかる学識経験を有する有識者であり、再任は妨げられず、一回の任期は 2 年間である。難民参与員は 3 人で一班を構成し、当該難民認定申請者の難民認定申請の判断基準や認定結果に対し、第三者的立場で審理し、意見をまとめて法務大臣に提出する。難民参与員の提出した意見に法的拘束力はないが、法務大臣はそれら参与員の意見を尊重し、大臣自ら審査請求に対する裁決を行う。法務大臣の裁決により、審査請求が妥当な「理由あり」とされた場合、当該難民認定申請者の難民該当性もしくは補完的保護対象者該当性の判断のやり直しが行われる。

²⁰ 同上。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 法務省,出入国在留管理庁, 難民参与員制度について,
https://www.moj.go.jp/isa/refugee/resources/nyukan_nyukan58.html (最終アクセス日: 2025 年 3 月 12 日)

以下に難民認定の手續図解を示す。

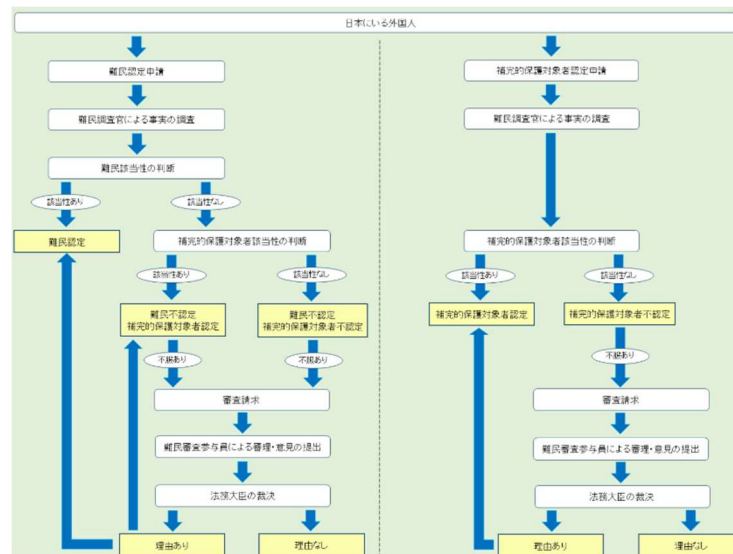


図 2-1 難民認定手續および補完的保護対象者認定手續

出典：出入国在留管理庁，難民認定手續・補完的保護対象者認定手續図解²⁴より抜粋

2.2.2 難民認定数

1981 年に難民条約へ批准し、入管および入管法を始めとする国内での難民受入制度を整備して以降、日本は継続して難民申請の審査および地位の認定を行ってきた。

以下に日本が難民条約に基づく難民受入を開始した 1982 年から法務省最新データの 2024 年までの難民申請数の推移を示す。

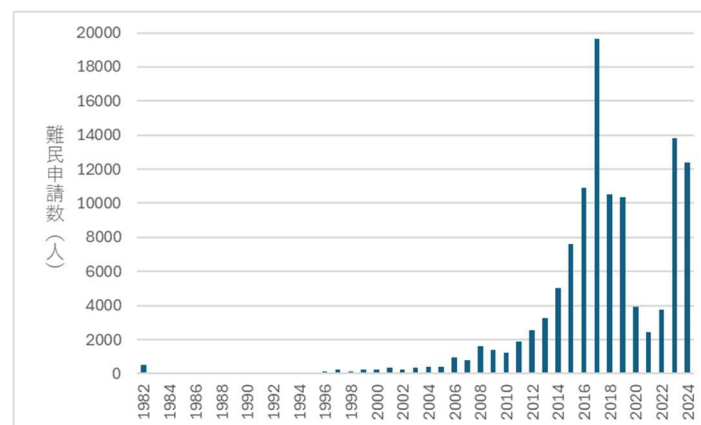


図 2-2 1982 年から 2024 年の難民申請数

²⁴ 法務省，出入国在留管理庁，フローチャート，
https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/nanmin_flow_00001.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 12 日）

表 2-1 1982 年から 2024 年の難民申請数

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
申請数	530	44	62	29	54	48	47	50	32	42
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
68	50	73	52	147	242	133	260	216	353	250
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
336	426	384	954	816	1,599	1,388	1,202	1,867	2,545	3,260
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
5,000	7,586	10,901	19,629	10,493	10,375	3,936	2,413	3,772	13,823	12,373

出典：法務省，出入国在留管理庁，我が国における難民庇護の状況等（令和5年）²⁵
 法務省，出入国在留管理庁，令和6年における難民認定者数等について²⁶を基に作成

難民条約に基づく難民受入を開始した当初は、毎年、数十から百人程度の小規模な庇護申請数であった。さらにそれ以降、2015 年までは申請数が千人単位に留まっていたが、2016 年に初めて難民認定申請者が 1 万人を超え、さらに 2017 年には 2 万人近くまで増加した。一方、新型コロナウイルス感染の影響で 2020 年から 2022 年にかけて申請数は急減し、現在はその数は新型コロナウイルス感染拡大前の水準に回復傾向にある。

上記の庇護申請者のうち、難民条約に基づく難民の地位を認められた条約難民の数および難民申請審査処理数に対する認定率のグラフを以下に示す。

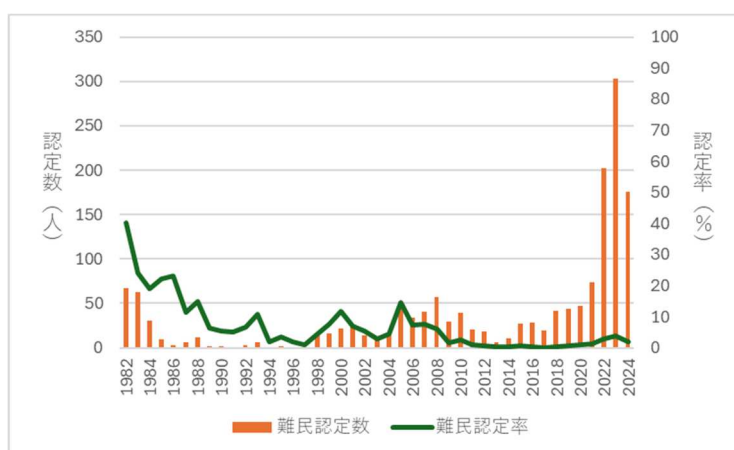


図 2-3 1982 年から 2024 年の難民申請審査処理数・難民認定数・認定率

表 2-2 1982 年から 2024 年の難民申請審査処理数・難民認定数・認定率

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
処理数	166	263	163	45	13	52	81	32	37	19
認定数	67	63	31	10	3	6	12	2	2	1
認定率	40.36	23.95	19.01	22.22	23.07	11.53	14.81	6.25	5.40	5.26
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
45	55	51	57	50	108	349	206	185	368	264

²⁵ 法務省，出入国在留管理庁，我が国における難民庇護の状況等（令和 5 年），
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001414757.pdf>

²⁶ 法務省，出入国在留管理庁，令和 6 年における難民認定者数等について，
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001434935.pdf>

3	6	1	2	1	1	16	16	22	26	14
6.66	10.90	1.96	3.50	2.00	0.92	4.58	7.76	11.89	7.06	5.30
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
327	344	312	459	544	918	1,848	1,455	2,119	2,198	2,642
10	15	46	34	41	57	30	39	21	18	6
3.05	4.36	14.74	7.40	7.53	6.20	1.62	2.68	0.99	0.81	0.22
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
3,169	3,898	8,193	11,373	13,502	7,131	5,439	6,150	7,237	8,184	8,377
11	27	28	20	42	44	47	74	202	303	176
0.34	0.69	0.34	0.17	0.31	0.61	0.86	1.20	2.79	3.7	2.10

出典：全国難民弁護団連絡会議，難民認定申請および処理数の推移²⁷

難民支援協会，法務省発表「難民認定者数等について」（平成24年～27年分）

法務省，出入国在留管理庁，難民認定者数等について（平成28年～令和6年分）

法務省，出入国在留管理庁，我が国における難民庇護の状況等（令和5年）²⁸を基に作成

表 2-2 が示す通り、日本政府による難民認定は、庇護申請数に対し認定数が多いとは言えず、その認定率も 10%を超えることは稀であり、近年では 1%未満～3%の間で推移している。

UNHCR の統計によれば、2023 年に最も多くの新たな庇護申請がなされたのはアメリカ、第 2 位にドイツ、第 3 位はエジプト、次いでスペインとカナダであり²⁹、各国における庇護申請数および難民認定数、認定率は表 2-3 に示す通りである。

表 2-3 他国における難民申請数・難民認定数・認定率（2023 年）

	アメリカ	ドイツ	エジプト	スペイン	カナダ
難民申請数	456,750	329,100	183,100	163,200	146,800
難民認定数	60,050	151,505	N/A	52,950	74,979
認定率（%）	13.14	46.03	N/A	32.44	51.07

出典：eurostat, Asylum decisions – annual statistics³⁰

Government of Canada, 2024 Annual Report to Parliament on Immigration³¹を基に作成

一方、日本における過去 10 年間の庇護申請数、難民認定数、認定率の数値は表 2-4 の通りであり、表 2-3 の国々と比較し、その難民認定数や認定率は著しく低いことが読み取れる。

表 2-4 日本における難民申請審査処理数・難民認定数・認定率（2014 年～2023 年）

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
処理数	3,898	8,193	11,373	13,502	7,131	5,439	6,150	7,237	8,184	8,377
認定数	27	28	20	42	44	47	74	202	303	176
認定率	0.69	0.34	0.17	0.31	0.61	0.86	1.20	2.79	3.7	2.10

出典：表2-2からの抜粋

²⁷ 全国難民弁護団連絡会議，難民認定申請および処理数の推移，http://www.jlnr.jp/stat/2011/stat_2011_01.pdf

²⁸ 法務省，出入国在留管理庁，我が国における難民庇護の状況等（令和 5 年），

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001414757.pdf>

²⁹ UNHCR 駐日事務所，数字で見る難民情勢，<https://www.unhcr.org/jp/global-trends-2023>（最終アクセス日：2025 年 3 月 13 日）

³⁰ eurostat, Asylum decisions – annual statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_annual_statistics（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

³¹ Government of Canada, 2024 Annual Report to Parliament on Immigration, <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/english/corporate/publications-manuals/annual-report-2024-en.pdf>

3. 日本における難民認定の課題と変遷

日本の難民認定率の低さは頻繁に指摘される点であり、その背景には、日本の地理・文化的背景や日本政府による限定的な難民の定義の解釈など、いくつかの要因が考えられる。本章では、それらの要因の中で、特に近年報道にも取り上げられる「難民認定の誤用」と、それに対応するための日本政府による近年の難民認定制度の改正について述べる。

3.1 難民認定制度の誤用

表 3-1 が示す通り、毎年、日本において相当数の庇護申請がなされている。しかしながら、日本での難民認定数および認定率が他の難民受入国と比較し極めて低い主な理由の一つに、難民認定制度が本来の目的以外で利用されていることが挙げられる³²。

以下は、過去 8 年間の、日本における難民認定申請者の国籍別内訳および各国の難民認定申請者総数に占める割合である。

表 3-1 過去 8 年間の難民認定申請者国籍内訳

	2016 (割合%)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	インドネシア (16.7)	フィリピン (24.9)	ネパール (16.3)	スリランカ (14.7)	トルコ (21.2)	ミャンマー (25.4)	カンボジア (15.3)	スリランカ (27.3)
2	ネパール (13.3)	ベトナム (15.9)	スリランカ (14.8)	トルコ (12.8)	ミャンマー (15.3)	トルコ (21.1)	スリランカ (13.3)	トルコ (17.4)
3	フィリピン (12.9)	スリランカ (11.3)	カンボジア (9.2)	カンボジア (12.7)	ネパール (11.8)	カンボジア (18.2)	トルコ (11.8)	パキスタン (7.7)
4	トルコ (10.4)	インドネシア (10.4)	フィリピン (8.2)	ネパール (12.1)	カンボジア (10.5)	スリランカ (6.5)	ミャンマー (7.9)	インド (6.8)
5	ベトナム (9.8)	ネパール (7.4)	パキスタン (6.9)	パキスタン (9.4)	スリランカ (9.4)	パキスタン (3.7)	パキスタン (6.3)	カンボジア (6.4)
6	スリランカ (8.6)	トルコ (6.1)	ミャンマー (6.3)	ミャンマー (7.6)	パキスタン (8.3)	バングラデシュ (3.3)	バングラデシュ (6.1)	ネパール (5.0)
7	ミャンマー (5.9)	ミャンマー (4.9)	インドネシア (6.0)	インド (7.0)	バングラデシュ (6.8)	ネパール (2.9)	ウズベキスタン (5.6)	バングラデシュ (3.9)
8	インド (4.3)	カンボジア (3.9)	トルコ (5.4)	バングラデシュ (6.4)	インド (3.3)	インド (2.5)	アフガニスタン (4.8)	ウズベキスタン (3.4)
9	カンボジア (2.9)	インド (3.1)	インド (5.2)	カメルーン (2.3)	セネガル (1.3)	ナイジェリア (2.4)	インド (4.6)	ミャンマー (2.3)
10	パキスタン (2.6)	パキスタン (2.4)	バングラデシュ (5.2)	セネガル (2.1)	カメルーン (1.2)	カメルーン (1.3)	ネパール (3.4)	アフガニスタン (1.9)

出典：法務省，出入国在留管理庁発表，難民認定数等の各年データを基に作成

表 3-1 から、日本において難民申請を行う難民認定申請者は、主にミャンマーやスリランカ、パキスタン、インド、バングラデシュを始めとした南アジアや、カンボジアやインドネ

³² 法務省，出入国在留管理庁，難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて，
https://www.moj.go.jp/isa/refugee/resources/nyuukokukanri03_00555.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 19 日）

シアなどの東南アジア、その他トルコ、ウズベキスタン、カメルーン、セネガル国籍者が大多数を占めることが読み取れる。

一方、表 3-2 は世界における難民の主な国籍を示す。

表 3-2 世界における難民の主な国籍

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	シリア	シリア	シリア	シリア	シリア	シリア	シリア	アフガニスタン
2	コロンビア	アフガニスタン	アフガニスタン	ベネズエラ	ベネズエラ	ベネズエラ	ウクライナ	シリア
3	アフガニスタン	南スーダン	南スーダン	アフガニスタン	アフガニスタン	アフガニスタン	アフガニスタン	ベネズエラ
4	イラク	ミャンマー	ミャンマー	南スーダン	南スーダン	南スーダン	ベネズエラ	ウクライナ
5	南スーダン	ソマリア	ソマリア	ミャンマー	ミャンマー	ミャンマー	南スーダン	スーダン

出典：UNHCR Global Trends 2016～2023を基に作成

表 3-1 と表 3-2 の比較から、日本で難民申請を行う難民認定申請者の国籍は、世界で難民の地位を認められる難民の国籍と異なることが読み取れる。例えば、表 3-1 で 2023 年の上位 8 位までの、スリランカ、トルコ、パキスタン、インド、カンボジア、ネパール、バングラデシュはいずれも表 3-2 にリストされていない、このことから、日本は、必ずしも世界的に難民該当性が高いと認められる国々ではない国からの庇護申請が多くなされていることが分かる。

法務省は、上記のような日本における難民申請の現状について、大量の難民・避難民を生じさせるような事情のない国からの申請者が大半を占め、それらの申請者は日本での稼働（就労）希望を申し立てる場合が多く、難民条約で規定する「難民」に明らかに該当しない申し立てが全体の約半数であるとしている³³。これらの難民該当性の低い難民認定申請者は、一般に「偽装難民」と呼ばれ、特に、2010 年 3 月に難民申請提出後 6 カ月が経過すると難民認定申請者に就労許可が与えられるよう入管法が改正されて以降、このような就労を目的に難民認定制度を誤用する例が急増し、近年この問題は頻繁に報道に取り上げられている³⁴。就労を始めとする庇護以外を目的に難民申請を行う外国人の増加は、難民認定審査の長期化を招くなど、真に国際保護を必要とする人々に保護が与えられず³⁵、日本の難民認定制度が本来の目的で機能していないとしばしば指摘される³⁶。

³³ 法務省、難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて、https://www.moj.go.jp/isa/refugee/resources/nyuukokukanri03_00555.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 17 日）

³⁴ RAFIQ, ネパール人留学生、偽りの難民申請 稼ぐため制度乱用, <https://rafiq-jp.sakura.ne.jp/WordPress/media/?p=241>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

³⁵ Amnesty International, 日本の難民・移民, https://www.amnesty.or.jp/human-rights/topic/refugee_in_japan/（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

³⁶ 難民研究フォーラム、『難民研究ジャーナル 2 号』, 日本における難民訴訟の成果と課題, <https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2020/07/Achievements-and-Challenges-in-Refugee-Litigation-in-Japan.pdf>

3.2 難民認定制度改正の変遷

日本の難民認定制度は、1982 年の施行以降、断続的に改正が施されてきた。施行当初は難民に比較的排他的な規定が散見されたが、時代の変遷とともに日本の難民認定制度の在り方も変化している。以下に、日本の難民認定制度の主な転換点をまとめる。

3.2.1 2010 年の改正

3.1 で述べた就労を目的とする難民申請の急増は、2010 年 3 月の入管法改正を契機とする。2010 年当時、日本において正規の在留資格を有する難民認定申請者が難民申請を行った場合、その審査手続きには 6 カ月程度を要すると考えられていた。また、これまで難民認定申請者の生活費は日本政府からの保護費で賄われていたが、難民認定申請者の増加に伴い予算が不足し、生活費を自弁させる方策の必要性が高まった。そこで日本政府は 2010 年、難民認定審査の結果通知までに日本における生活維持に支障をきたす場合に、難民申請提出から 6 カ月経過後に、フルタイムでの就労可能な在留資格を付与する取り扱いを開始した³⁷³⁸。この改正により、難民認定審査中の就労が認められたことで、難民申請をし、就労可能な在留資格を得ようとする人々が増加した³⁹。

以下の表 3-3 は、2012 年から 2017 年の難民認定申請者の難民申請時点での在留資格の内訳を示している。例えば、難民申請数が過去最多となった 2017 年には、難民認定申請者 19,629 人のうち、留学生や技能実習生など他の正規在留資格を有する申請者が 25%以上を占めた。これらの人々を始めとする難民認定申請者の中には、本来の在留資格が失効もしくは取り消され、不法滞在・不法就労となる恐れがあることから、フルタイムでの就労が認められる難民認定申請者としての在留資格を得ようと難民申請をするケースが見受けられた⁴⁰。

表 3-3 難民認定者の申請時点の在留資格（2012 年～2017 年）

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
正 規	短期滞在	1,064	1,351	1,813	2,882	5,395	11,323
	技能実習	102	118	414	731	1,106	3,037
	留学	43	197	699	1,413	1,399	2,036
	特定活動 (出国準備期間)	N/A	N/A	N/A	N/A	436	1,019
	特定活動 (難民申請中)	253	376	628	849	784	706
	就労を目的とする 在留資格	89	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	その他	226	362	580	519	582	595
非正規		768	856	866	1,192	1,199	913

³⁷ 柳瀬房子，難民に冷たい国？日本 -支援と審査の現場から-，p145

³⁸ 基本的に職業選択の自由は保障されるが、風俗関係は除くなど一部条件が付された。

³⁹ 毎日新聞，難民認定申請が急増 上半期 8561 人 目立つ就労目的，<https://mainichi.jp/articles/20171003/k00/00m/040/112000c>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁴⁰ 柳瀬房子，難民に冷たい国？日本 -支援と審査の現場から-，p168-169

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
総数	2,545	3,260	5,000	7,586	10,901	19,629

出典：法務省，出入国在留管理庁，平成28年における難民認定者数等について，別表2⁴¹

法務省，出入国在留管理庁，平成29年における難民認定者数等について⁴²を基に作成

3.2.2 2018 年の改正

2010 年の入管法改正による就労を目的とした難民認定申請者の増加に対し、2018 年に法務省は、事態の改善を図り、難民認定制度の運用を改正した⁴³。2018 年の改正は翌年に施行し、新たに、一定の専門性・技能を有する外国人材を労働力として受け入れるための「特定技能制度⁴⁴」が新設され、就労を目的とする外国人が適切な枠組みで在留資格を得て労働することができる制度を整備した。加えて、個々の難民申請を難民該当性および補完的保護対象者該当性の可能性の程度に基づき A 案件から D 案件に分類し、最も難民該当性もしくは補完的保護対象者該当性が高いとされる A 案件に分類された難民認定申請者には速やかに就労可能な在留資格（特定活動）を認める一方、難民条約上の迫害自由に明らかに該当しない事情を主張する者（B 案件）や、再申請であり、且つ、正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す者（C 案件）、本来の在留活動を行わなくなった後に難民申請をした者（D 案件）など、難民該当性もしくは補完的保護対象者該当性が低いと判断される場合には、在留制限や就労不可とするなど、就労を目的とする難民申請への対応策を講じた⁴⁵。

2018 年の入管法の改正および 2019 年からの新制度の運用により、2020 年の難民認定申請者数は前年の 10,375 人から 3,936 人に減少（前年比 6,439 人減、62.06%減）した^{46,47}。

3.2.3 2021 年の改正（取り下げ）

3.2.2 の 2018 年の入管法改訂により、就労目的の難民認定申請者への対策が強化され、一時的に難民認定数の減少が見られた。しかし、2018 年改訂版入管法第 61 条 2 の 6⁴⁸により、難民申請中の外国人は国外退去の対象とならず（退去強制手続の自動的停止効：送還停止効）、また、難民認定もしくは補完的保護対象者認定が認めらなかった場合でも、回数制限

⁴¹ 法務省，出入国在留管理庁，平成 28 年における難民認定者数等について，別表 2，

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003222.pdf>

⁴² 法務省，出入国在留管理庁，平成 29 年における難民認定者数等について，

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003622.pdf>

⁴³ 法務省，出入国在留管理庁，平成 28 年入管法改正について，

https://www.moj.go.jp/isa/policies/bill/h28_kaisei.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 17 日）

⁴⁴ JITCO，在留資格「特定技能」とは，<https://www.jitco.or.jp/ja/skill/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 17 日）

⁴⁵ 法務省，就労制限の対象となる難民認定申請者について，<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002330.pdf>

⁴⁶ 法務省，出入国在留管理庁，令和元年における難民認定者数等について，

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005069.pdf>

⁴⁷ 法務省，出入国在留管理庁，令和 2 年における難民認定者数等について，

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001345018.pdf>

⁴⁸ 難民条約第 33 条に規定される、難民認定申請者および難民の迫害を受ける可能性がある国への送還を禁止する「ノン・ルフールマン原則」に基づく規定。ルフールマンは「送還」の意味。ノン・ルフールマン原則は国際慣習法として確立されている。

なく再申請することが可能だったため、就労可能な在留資格を維持するため、難民申請を繰り返し、本国への送還を逃れようとする「送還忌避者」が多く発生した。2020 年末時点で、送還忌避者 3,103 人のうち、難民申請中の者は 1,938 人に上り、そのうち 466 人が有罪判決を受けた前科者であり、うち 112 人が 3 回以上難民申請を繰り返していた⁴⁹。

さらに、不法滞在などを理由に入管法に基づき国外退去が確定した外国人は、原則、退去までの期間は入管の収容施設に収容されることとなっているが、収容中の外国人が退去を拒否し続け、さらに難民申請による送還停止効の適用を受けることなどから強制送還することができず、収容が長期化する問題が生じた。2020 年末時点で、3,103 人の送還忌避者のうち、被収容者は 248 人で、そのうち半数以上が 1 年以上収容されていた。また、被収容者は、健康上や人道上、その他これらに準ずる理由に基づき収容を一時的に解除される場合があり（仮放免⁵⁰）、仮放免許可を目的として拒食するなど、自らの健康状態を悪化させる被収容者や、仮放免中に逃亡したり、犯罪を犯す事例が発生した。

このように、本国への送還を拒否する外国人や前科者による、難民認定制度の「送還停止効」の悪用の疑いが問題となった⁵¹。

上記の課題に対し、法務省は、2021 年に入管法の改正案を発表した。法務省による主な改正点は以下の通りである。

表 3-4 2021 年入管法改正案の概要

改正点	・送還停止効の例外：難民申請を 3 回以上行った場合、申請中であっても国外退去できるようにする。 ・新たな罰則規定：退去命令に従わない外国人や送還を妨害する外国人に対し、刑事罰を含めた罰則規定を設ける。 ・監理人の設置：仮放免の条件として、監理人を選定し、監理人の管理下で生活する管理措置制度を設ける。 ・補完的保護の拡大：難民条約上の難民の定義に当てはまらず、国際保護を必要としている人々（紛争避難者など）に補完的保護制度を適用する。
-----	---

出典：法務省，出入国在留管理，「改善策の取組状況」及び「現行入管法上の問題」について⁵²

横浜法律事務所，入管法の改正が廃案に⁵³を基に作成

⁴⁹ 法務省，出入国在留管理庁，現行入管法上の問題点，<https://www.moj.go.jp/isa/content/001361884.pdf>

⁵⁰ 法務省，出入国在留管理庁，仮放免制度について，https://www.moj.go.jp/isa/08_00050.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁵¹ 産経新聞，不法滞在の外国人、実刑判決の半数が難民申請 現行法で送還できず，<https://www.sankei.com/politics/news/210518/pli2105180041-n1.html>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁵² 法務省，出入国在留管理，「改善策の取組状況」及び「現行入管法上の問題」について，https://www.moj.go.jp/isa/policies/others/05_00016.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁵³ 横浜法律事務所，入管法の改正が廃案に，<https://yokohamalawoffice.com/essay/4054/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

しかし、表 3-4 の法務省の改正案について、UNHCR⁵⁴や弁護士会⁵⁵、NPO⁵⁶などから、難民条約上の規定に従わず、外国人や難民認定申請者の人権を侵害する内容だとする指摘が相次いだ。改正案で特に人権上問題があるとされた点と主な理由は以下の通りである。

- **「送還忌避者」の定義**：「送還忌避者」に法的定義や根拠が存在せず、定義が曖昧である上、迫害を受ける恐れがある難民認定申請者を含んでいる⁵⁷。
- **送還停止効の例外**：国際難民法および国際人権法上の原則である送還停止効を一定の事案について解除する提案はノン・ルフールマン原則に反し、望ましくなく、難民認定申請者は庇護国の領域に留まる権利を認められるべきである⁵⁸。
- **退去命令に従わない外国人への罰則規定**：法務省の改正案では、退去強制の施行が困難な者（自ら日本を退去する意思がない者や、偽計または威力を用いて送還を妨害する者など）に対し、入管が旅券の発給など送還に必要な行為をすべきことを命ずることができ（旅券発給申請命令等）、これらの命令に従わない者に罰金や懲役を科すことが定められる。従って、理論上、送還停止効が解除された難民認定申請者に対しても、入管は退去命令を発出し、その後退去しない場合に処罰することが可能である。また、それらの難民認定申請者に対しても旅券発給申請命令等の発出ができる。しかし、迫害の恐れがある難民認定申請者は、国籍国の当局に連絡することを望まないことが通例である⁵⁹。
- **監理人の設置**：入管法に違反する監理人に対し、罰則規定が設けられている点への懸念に加え、管理措置の要件や管理措置対象者の処遇に関し不明瞭な点が多い改正案となっている⁶⁰。
- **補完的保護の拡大**：UNHCR の活動における難民の定義や他国での難民保護の実践を踏まえ、国際社会では、紛争避難民に対しても難民条約が適用されるという考えが一般的である。日本政府は、難民条約の難民の定義を厳格に解釈し、紛争避難民を難民

⁵⁴ UNHCR, 第 7 次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」（専門部会）の提言に基づき第 204 回国会（2021 年）に提出された出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に関する UNHCR の見解, <https://www.unhcr.org/jp/media/20210409-unhcr-comments-icrra-bill-japanese-pdf>

⁵⁵ 東京弁護士会, 入管法改正案（政府提出）の採決に反対し、廃案を求める会長声明, <https://www.toben.or.jp/message/seimei/post-615.html>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁵⁶ 難民支援協会, 報道関係者の皆さまへ：入管法改正案について, <https://www.refugee.or.jp/contact/media/imlaw/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁵⁷ 難民支援協会, 報道関係者の皆さまへ：入管法改正案について, <https://www.refugee.or.jp/contact/media/imlaw/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁵⁸ ⁵⁸ UNHCR, 第 7 次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」（専門部会）の提言に基づき第 204 回国会（2021 年）に提出された出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に関する UNHCR の見解, <https://www.unhcr.org/jp/media/20210409-unhcr-comments-icrra-bill-japanese-pdf>, p8

⁵⁹ 同上, p29-30

⁶⁰ 難民支援協会, 報道関係者の皆さまへ：入管法改正案について, <https://www.refugee.or.jp/contact/media/imlaw/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

として認めず、難民に準ずる「補完的保護」の制度で受け入れる姿勢は国際社会の潮流にそぐわない⁶¹。

上記の指摘に加え、2021 年 3 月、不法滞在を理由に名古屋出入国在留管理局に収容されていたスリランカ国籍の女性が、体調不良を訴えるも仮放免が認められず、その後亡くなった⁶²。亡くなった女性は学生ビザの在留期限が迫る中、難民申請を行い、その後在留期間更新の不認定を受け、不法滞在となっていた。このことが報じられると、世論や国際法の研究者などから被収容者の長期収容や入管による人権侵害への批判が起こり、法務省の入管法改正の廃案を求める動きに発展し、2010 年の改正案は廃案となった。

3.2.4 2023 年の改正

3.2.3 の 2010 年入管法改正案の廃案を踏まえ、法務省は 2023 年に入管法改正案を国会に再提出し、同改正案は、2023 年 6 月 9 日に通常国会において成立、同月 16 日に公布された⁶³。改正の概要は以下の通り。

表 3-5 2023 年入管法改正の概要

目的	概要
保護すべき者の確実な保護	1. 「補完的保護対象者」認定制度 ・紛争避難民などの条約上の難民ではないが、難民に準じて保護すべき者を保護する。 ・安定した在留資格の付与 ・制度的裏付けのある支援の実現 2. 在留特別許可制度の適正化 ・申請手続の創設 ・考慮事情の明示 ・不許可の理由を告知する規定の整備 ・在留特別許可と難民認定手続の分離 3. 難民認定制度の運用の見直し ・面接における申請者の心情などへの適切な配慮 ・難民の出身国情報の充実 ・難民調査官の調査能力の向上 ・難民該当性に関する規範的要素の明確化（法改正事項ではない）
送還忌避問題の解決	1. 送還停止効の例外規定 ・例外規定の創設 ➢ 3 回目以降の申請者 ➢ 3 年以上の実刑前科者 ➢ テロリストなど ・3 回目以降の申請でも、難民などと認定すべき「相当の理由がある資料」を提出した場合に送還停止

⁶¹ 難民支援協会，報道関係者の皆さまへ：入管法改正案について，
<https://www.refugee.or.jp/contact/media/imlaw/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁶² BBC，ウィシュマ・サンダマリさんの死の真実を求めて 日本政府を提訴した妹たち，
<https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-66241324>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁶³ 法務省，出入国在留管理庁，令和 5 年入管法等改正について，
https://www.moj.go.jp/isa/policies/bill/05_00036.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

目的	概要
	2. 罰則付きの退去等命令制度 ・送還が特に困難な以下の者に対し、退去を命令する制度を創設し、自ら帰国するよう促す 退去を拒む自国民の受け取らない国の者 航空機内で送還妨害行為に及んだ者 3. 自発的な帰国を促すための措置 ・摘発された者などでも、自発的に帰国する場合は上陸拒否期間を短縮（5年→1年）
収容を巡る諸問題の解決	1. 収容に代わる監理措置 ・監理人の監理下で収容なしで退去強制手続を進める措置の創設 ・個別事案ごとに、逃亡などの恐れに加え、収容により本人が受ける不利益も考慮し、収容か監理措置か判断 ・本人及び監理人に届出義務など ・逃亡などの防止に必要な場合に限り、保証金を納付 ・被収容者に対する3カ月ごとに収容の要否の見直し 2. 仮放免の在り方の見直し ・健康上の理由に基づく仮放免請求は、医師の意見を聴くなど、健康状態に十分配慮して判断すべきことを明記 3. 適正な処遇の実施 ・常勤医師の兼業禁止の緩和 ・強制治療に関する規定（拒食対策） ・制止要件の明記 ・3カ月ごとの健康診断 ・職員への人権研修の実施

注：本改正法は2023年6月に公布されたが、各措置は公布後一年後までを目処に段階的に実施される計画である。

出典：法務省，出入国在留管理庁，令和5年入管法等改訂について，入管法等改訂法の概要等⁶⁴を基に作成

2023年の改正では、難民認定制度が本来の目的で機能し、真に国際保護を必要とする人に保護を与え、外国人の人権を尊重するため、様々な改正が盛り込まれた。例えば、難民認定手続の明確化や法務省担当者の能力開発、自発的退去を促す方針や収容の代替措置の制度化が明示されたことは、日本における難民制度の適正化に向けた重要な進歩として一定の評価に値すると考えられる。

一方、2023年の改正内容は、2021年に廃案となった改正案を概ね踏襲した内容であることから、様々な議論を呼んだ。特に、先述の UNHCR や弁護士会、NPO から強い懸念が示された「送還停止効の例外」が組み込まれ、3回目以降の難民認定申請者が対象に含まれる点に関し、ノン・ルフールマン原則に反する可能性が指摘される⁶⁵。

難民認定制度にかかる法改正に加え、難民認定制度の更なる適正化に向け、就労を始めと

⁶⁴ 法務省，出入国在留管理庁，令和5年入管法等改訂について，入管法等改訂法の概要等，

<https://www.moj.go.jp/isa/content/001404358.pdf>

⁶⁵ 難民支援協会，「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の施行に伴う関係政令の整備に関する政令案概要等について」に対するパブリックコメントの提出，https://www.refugee.or.jp/wp-content/uploads/2024/04/publiccomment_240419.pdf, p5

する庇護以外の目的で難民認定制度を誤用する難民認定申請者を減らし、それらの外国人が適切な在留資格を取得するための措置として、2024 年 6 月には、「出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律」が成立・公布された。

表 3-6 「出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律」改正の概要

法律	概要
入管法	新たな在留資格創設 - 技能実習の在留資格を廃止し、「育成就労」の在留資格を創設 特定技能の適正化 - 特定技能所属機関（受入れ機関）が 1 号特定技能外国人の支援を外部委託する場合の委託先を、登録支援機関に限る 不法就労助長罪の厳罰化 - 外国人に不法就労活動をさせるなどの不法就労助長罪の罰則を引上げ 永住許可制度の適正化 - 永住許可の要件を一層明確化し、その基準を満たさなくなった場合などの取消事由を追加。ただし、特段の事情がない限り、在留資格を変更して引き続き在留を許可。
育成就労法	育成就労制度の目的・基本方針 - 法律名を「外国人の育成就労の適正な実施及び育成就労外国人の保護に関する法律」（育成就労法）に改正 - 育成就労制度は、育成就労産業分野において、特定技能 1 号水準の技能を有する人材を育成するとともに、当該分野における人材を確保する - 政府は基本方針及び分野別運用方針を定めるものとし、分野別運用方針において、各分野の受入れ見込数を設定する（一部省略）

出典：法務省，出入国在留管理庁，令和6年入管法等改正法について，出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律，改正法の概要（育成就労制度の創設等）⁶⁶を基に作成

第 3 章で先述の通り、不適切な労働条件や生活・労働環境や職場での人間関係のトラブル、賃金への不満などを理由に、技能実習生として就労していた外国人が失踪⁶⁷し、失踪の結果、技能実習生としての在留資格が取り消され不法滞在・不法就労となるために、就労を継続する目的で難民申請を行う外国人や、留学生としての在留資格が期限切れになる前に就労を目的に難民申請を行う外国人らにより、難民認定制度が誤用されてきた。2018 年の入管法改正により、明らかに難民該当性が認められない申請者には就労が認められないなど対応策が取られてきたが、その効果は十分でなかったと言える。それらの課題に対し、就労目的の外国人が適切な在留資格を取得し、適切な環境で労働できるよう、制度改正の試み

⁶⁶ 法務省，出入国在留管理庁，令和 6 年入管法等改正法について，出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律，改正法の概要（育成就労制度の創設等），<https://www.moj.go.jp/isa/content/001415280.pdf>

⁶⁷ 読売新聞，外国人実習生の「搾取」、厚労省が派遣機関に初の実態調査へ…1 年で 7 0 0 0 人超が失踪，<https://www.yomiuri.co.jp/national/20221231-OYT1T50220/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

がなされた。

表 3-6 の就労目的の外国人の保護にかかる改正法は、準備行為にかかる規定を除き、原則、公布日から 3 年以内に施行するとされ、本調査報告書執筆時点で改正による難民認定制度へのインパクトを評価するには時期尚早であるが、表 3-5 で示した難民認定にかかる法改正と併せ、難民の適切な保護と就労目的の外国人による適切な在留資格取得の両面から制度改革を試みることで、難民認定制度の適切な運用が実現されることが望まれる。

4. 結論

本調査では、日本における難民受入の歴史、難民認定の実績、難民認定制度の課題とそれに対する日本政府の対応の変遷について、就労を目的とする外国人による難民認定制度の誤用の観点を軸に概観した。

1951 年に難民条約が発効されて以降、四半世紀以上にわたり同条約に批准せず、国外からの難民に対して門戸を閉ざしていた日本であったが、1980 年代のインドシナ難民の上陸を機に、難民条約および難民議定書に批准し、併せて国内での難民受入制度を整備していった。また、難民受入を管轄する法務省を中心とした、日本政府の近年の法改正や制度改革は、真に保護を必要とする人々を確実に保護するための前向きな取り組みとして、一定の評価に値する。

加えて、本調査では日本政府による国内での難民受入のみを扱い、その制度や実践面での課題と対応を分析したが、日本政府が国際機関や NGO などの支援団体を通じ、国外における難民支援に特に経済面で大きく貢献していることは、日本政府の難民への姿勢を考察する上で重要な点である。具体例として、難民保護を専門とする国連機関である UNHCR に対する、2018 年から 2024 年におけるドナー順位とその拠出額を以下に示す。

表 4-1 UNHCR のドナー順位と拠出額（2018 年～2024 年）

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	ドナー名	アメリカ	アメリカ	アメリカ	アメリカ	アメリカ	アメリカ	アメリカ
	拠出額 (百万米ドル)	1,589	1,706	1,973	1,872	2,195	1,902	2,052
2		EU 480	EU 473	EU 522	ドイツ 488	ドイツ 535	ドイツ 436	ドイツ 332
3		ドイツ 395	ドイツ 390	ドイツ 446	EU 326	EU 255	EU 261	EU 270
4		スウェーデン 143	スウェーデン 142	イギリス 134	日本 140	アメリカ市民社会 206	日本 150	スウェーデン 166
5		日本 120	日本 126	日本 126	スウェーデン 122	日本 167	スウェーデン 137	フランス 130
6		ノルウェー 100	イギリス 122	スウェーデン 124	スペイン市民社会 121	日本市民社会 165	フランス 130	ノルウェー 127
7		イギリス 99	ノルウェー 94	CERF 106	ノルウェー 107	スウェーデン 145	ノルウェー 129	日本 118
8		スペイン市民社会 93	スペイン市民社会 92	スペイン市民社会 102	フランス 101	スペイン市民社会 133	España con ACNUR 111	デンマーク 118
9		デンマーク 82	デンマーク 91	デンマーク 96	デンマーク 101	ノルウェー 118	オランダ 97	イギリス 111
10		オランダ 82	オランダ 91	オランダ 96	オランダ 101	オランダ 118	CERF 97	España 111

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
								con ACNUR
		79	72	93	91	110	96	103

出典：UNHCR, Donor ranking⁶⁸を基に作成

表 4-1 が示す通り、日本は UNHCR のドナー順位において毎年上位に位置し、2023 年までは上位 5 カ国に入っていた。2024 年には他国からの拠出金が増えたことで 7 位となったものの、拠出額に大きな減少がなかったことが読み取れる。日本政府は、UNHCR 以外にも、主に外務省を通じて、海外の難民支援現場で活動する NGO を通じた無償資金協力への拠出を行ったり⁶⁹、政府開発援助（Overseas Development Assistant : ODA）の一環として他国政府に難民支援にかかる技術協力プロジェクトを実施する⁷⁰など、国外での難民支援に寄与している。

日本による国内外での難民受入や支援に対する取り組みが認められる一方、日本での難民受入開始から 40 年以上経過しているが、日本の難民受入制度は、法制度面・実践面双方において、課題が見受けられることも事実である。例えば、本調査で取り上げた就労を目的とする外国人による難民認定制度の誤用の背景の一つには、「移民政策の不在」がある。日本政府は、一般に「移民⁷¹」に含まれるとされる外国からの労働者は「移民」ではなく「外国人労働者」と整理し、先述の技能実習制度も移民政策ではないとするなど、移民政策をとることを否定し続けている⁷²。このような日本政府の姿勢により、通説として国家に裁量がある⁷³とされる、出入国管理の観点からの経済的動機づけなどにより自発的に移動する人々の管理と、人道の観点での国際法上の義務である、迫害などによる移動を強制される人々（難民）の受け入れを同一の機関（入管）が同一の国内法（入管法）で管轄する法整備がなされ、双方の区別が曖昧であるとともに、難民認定審査機関の独立性、公平性、中立性、専

⁶⁸ UNHCR, Donor ranking, <https://reporting.unhcr.org/donors/donor-ranking?year=2024>（最終アクセス日：2025 年 3 月 19 日）

⁶⁹ 外務省, ODA（政府開発援助）, 日本 NGO 連携無償資金協力, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/j_ngo_musho.html（最終アクセス日：2025 年 3 月 19 日）

⁷⁰ JICA, 開発を通じて 広がる難民支援 JICA の取り組み, https://www.jica.go.jp/activities/issues/peace/_icsFiles/afiedfile/2023/12/19/panfJPtan_1.pdf

⁷¹ 「移民」は国際法などで定義されているものではないが、国際移住機関（IOM）による定義は、「一国内か国境を越えるか、一時的か恒久的かに関わらず、またさまざまな理由により、本来の住居地を離れて移動する人」とされ、労働者や留学生なども含まれると理解される。

IOM, 移住（人の移動）について, <https://japan.iom.int/migrant-definition>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁷² 産経新聞, 岸田文雄首相「いわゆる移民政策を取る考えはない」入管難民法改正案で重ねて強調, <https://www.sankei.com/article/20240524-2OPRAPOMZ5GGLPHP7MSFSBH6XI/>（最終アクセス日：2025 年 3 月 18 日）

⁷³ 裁判所, 最算例結果詳細, 最高裁判所判例集, 在留期間更新不許可処分取消, https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=53255（最終アクセス日：2025 年 3 月 19 日）

門性、透明性が担保されない⁷⁴。

加えて、2023 年の入管法改正に関しても、様々な課題が指摘される。先述の通り、3 回目以降の難民認定申請者に対して送還停止効の例外が適用される点について、改正法は送還停止効の適用を受けない外国人についてはある程度具体的に規定しているが、適用される要件が明確でなく、さらに難民認定申請者が強制送還の対象となることは、国際法上のノン・ルフールマン原則に違反する恐れが懸念される⁷⁵。また、3 回目以降の難民認定申請者は、難民該当性もしくは補完的保護対象者該当性と認定すべき「相当の理由がある資料」を提出した場合、送還停止効の例外適用から外れ、引き続き送還停止効の適用を受けられるが、「相当の理由」の定義づけがなく、本規定の適用条件が不明瞭である。

上述のように、日本における難民認定制度は発展途上であり、現行法制度の更なる見直しや改正が求められる。2021 年入管法改正案を始めとする近年の入管法改正は、入管法や難民認定制度、それらに付随する日本社会の課題が社会一般に広く認知され、多様な側面から議論されるきっかけとなった。これを機にさらに議論が尽くされ、日本における難民認定制度の適正化が進むことを期待したい。

⁷⁴ 難民研究ジャーナル, 2023 年出入国管理及び難民認定法—成立までの議論に着目して, <https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2024/03/Revision-of-the-Immigration-Control-and-Refugee-Recognition-Act-2023.pdf>, p4

⁷⁵ 河村有教, 令和 5 (2023) 年出入国管理及び難民認定法改正の意義と問題点について -収容及び難民認定におけるデュー・プロセスの保障の視点から-, https://nagasaki-u.repo.nii.ac.jp/record/2000668/files/JGHSS10_29.pdf, p43-44