

我が国の難民受け入れ状況の検証

—先進6か国との比較からわかること—

林原 行雄*

An examination of the refugee reception situation in Japan

—Comparison with six developed countries—

RIMBARA Yukio

要約

本稿は難民統計を用いて近年の我が国の難民認定状況を、他の先進国6か国との比較で検証し、我が国の難民政策の問題点と難民認定について望むことを述べる。

我が国の「難民認定数」及び難民条約上の難民に該当しないが人道的配慮等で保護された難民申請者の数である「その他の庇護数」（日本）と「補完的保護数」（EC等）を加えた「合計庇護数」は、他の先進国に比べ著しく少ない状況が2020年頃まで続いた。その間我が国の「難民認定率」と「合計庇護数」の「庇護認定率」は、先進国と比較できないほど低い水準にあった。しかし2021年頃から「難民認定数」と「合計庇護数」の増加及び「難民認定率」と「庇護認定率」の上昇がみられるようになった。「合計庇護数」の増加と「庇護認定率」が上昇したのは、2021年2月のミャンマー国軍によるクーデターの発生を受けて、我が国は緊急避難措置として大量のミャンマー人の在留を認めたことによる。「難民認定数」の増加と「保護認定率」の小幅な上昇は、2021年8月にタリバンによるアフガニスタンの首都カブール制圧に伴い、我が国はJICA等の政府機関に勤務するアフガニスタン人の日本在留を認めたことによる。難民認定の計数の向上は政府の特別措置による一時的なものであり、全体としては我が国と他の先進国の間の難民庇護の格差は依然として大きい。トルコ人から大量の難民申請が出されているが、その大多数はトルコからの分離独立を求めるクルド人であり、難民認定は受けられず「仮放免者」として日本に在留する人が多い。川口市には多くのクルド難民のコミュニティが作られ、住民との摩擦が目立っている。一方ロシア軍のウクライナ侵攻後、我が国は本邦に在留を希望するウクライナ人に、一時滞在場所の提供や生活費の支給等の支援を提供しているが、通常の難民申請者に対する処遇に比べ大変手厚いもので、人道上の意義は認めるも不公平感を感じる。

日本の難民政策の問題点は、難民の基本的権利の保護という難民条約が最重視する人道的意義が軽視されていること、他の先進6か国と異なり戦争や武力紛争から逃れた者を難民とみないという立場を頑なに堅持するなど、時代が要求する難民政策の遂行に遅れていること、及び一貫した筋が通る難民受け入れ体制の構築がなされていないことである。これらの問題点を是正し、2023年12月に欧州諸国にならって制度化された「難民認定」と同じ在留資格を付与する「補完的保護制度」を活用して難民受け入れを推進してほしい。我が国の最大の難民問題は累増する「仮放免

* 昭和女子大学現代ビジネス研究所特別研究員。本稿の作成に当たり昭和女子大学の八代尚宏特命教授から有益なコメントを頂いた。記して謝意を表したい。本稿の内容や意見は筆者個人のものであり、筆者が属する団体の見解を示すものではない。

者」の処遇であるが、少子高齢化が進む中で我が国における外国人の「中長期在留者」は近年急増している。一定年数日本に在留し問題ないと認められた「仮放免者」に、就労可能な在留資格を付与して、人手不足対策と「仮放免者」救済の両方に資する施策をとれないものだろうか。

I. 本稿の目的

国会審議やメディアを通じて、多くの異論が出された改正入管法が、本年6月10日に施行された。この機に難民認定率が著しく低いと批判される、我が国の難民受け入れの状況が近年どのように推移しているか、難民統計を用いて難民条約に準拠している先進諸国と比較して検証するのが本稿の目的である。難民認定が妥当であるかは、個々の難民申請が適正に判断されているかの問題であり、難民認定数や難民認定率をもって我が国の難民認定の妥当性を直接判断できる訳ではない。しかし我々が難民申請のすべての情報にアクセスできる訳ではない中で、難民認定は地政学的リスクと密接に関係するため、難民条約に基づいて行われる難民認定の状況を、国別に分けて分析する意義はあると考える。少なくとも我が国の難民認定をより妥当なものにするための、有力な手掛かりを提供すると考える。ともすれば感情的判断で難民認定を評価しがちになるが、出入国在留管理庁（以後入管庁と記載）から公表される我が国の難民統計と、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees、以下 UNHCR と記載）作成の国別の難民統計は、難民認定に関わる数少ない客観的な情報を提供するものである。

難民統計による検証に基づき我が国の難民認定の問題点と、難民認定について望むことについても私見を述べてみたい。¹

II. 難民条約が目指すことは難民の基本的人権の保護

我が国の難民受け入れの主要先進国との計数比較に入る前に、難民条約が求める難民庇護が目指すことについて、筆者がどのように考えるか記しておきたい。難民条約の冒頭の「前文」に、本条約は世界人権宣言を受けて、難民の基本的人権を保護するため、条約締結国と UNHCR が協力して適正な難民庇護を目指すための、国際条約であると宣言されている。²日本国憲法は外国人に対しても基本的人権を保障しており、外国人には一時的旅行者や難民も含まれることが通説になっている。³即ち我が国は条約加盟国として、難民条約と日本国憲法に基づき、大量に発生する難民の基本的人権の保護を目指すことをコミットしているのである。その精神は「ノン・ルフールマン原則」と言われる難民条約第33条【追放及び送還の禁止】1項に示されている。UNHCR

¹ 筆者は企業金融を中心とする経済分析を専門としており、国際法や難民問題は筆者の専門領域ではない。また我が国の難民の現況の全貌にアクセスできる立場にもない。本稿は、巻末の参考文献及び筆者が監事を務める NPO 難民自立支援ネットワークの活動を通じて得た経験を踏まえて、入管庁と UNHCR から提供されるデータを用いて、近年の我が国の難民受け入れ状況の国際比較を記述し、我が国の難民受け入れに関する意見を述べたものである。専門の研究者諸氏の忌憚のないご意見を頂ければ幸いである。

² 難民条約「前文」は付属資料1参照。

³ 芦部信喜・高橋和之補訂(2020)『憲法 第七版』第五章四3、那須俊貴(2007)。

は「正式に難民と認定されているかどうかを問わず、出身国に送還されると迫害を受けるおそれがある者について、ノン・ルフールマン原則を国境および国家領域内双方において遵守する基本的重要性を再確認する。」と記す。⁴ノン・ルフールマン原則は難民条約の最も重要な条文であり、庇護を求める外国人を追放できるのは、難民条約第33条2項の規定に従い、「当該締約国の安全にとって危険である者又は特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となった者」に限定される。

III. 近年の我が国の難民受け入れ状況 - 日本と主要先進6か国との計数比較による検証

III-1. 用語の定義、比較対象主要先進国、使用統計

本稿で使用する用語の定義は以下の通り。

難民認定数：難民条約に基づき難民に認定された条約難民の数

その他の庇護数：日本の制度で条約難民に該当しないが人道的な配慮を理由に在留を認められた者の数

補完的保護数：EUで始められた難民を難民条約第1条の字義どおりに定義すると難民とみなせなくなる庇護申請者を保護するために難民条約を補完して作られた制度に基づく庇護数。

合計庇護数＝難民認定数＋その他の庇護数（日本）又は補完的保護数（英国、フランス、ドイツ）

不認定庇護数：条約難民、その他の庇護、補完的保護のいずれにも認定されなかった申請数

難民認定率＝難民認定数／（難民認定数＋不認定難民数）

庇護認定率＝合計庇護数／（合計庇護数＋不認定庇護数）

比較対象の主要先進国は、大量の難民を受け入れてきたEUからフランス、ドイツ、英国（2020年EU離脱）、多数の難民を受け入れている米国と隣国のカナダ、アジア・オセアニアにおける日本と並ぶ先進国で島国の豪州の6か国を選択した。

使用統計は原則日本の計数は入管庁公表データ、主要先進国6か国はUNHCR Refugee Data Finderのデータを使用した。数値は原則人数又はパーセントで記載するが、UNHCRのデータでは人数でなく件数で記載されたものが含まれるが両者合算した人数で記載した。

日本についての本稿の分析の対象は、難民認定による「条約難民」及び「その他の庇護」さらに2023年12月に開始された「補完的保護」としての難民受け入れである。「定住難民」は外国にいる難民を選んで能動的・積極的に受け入れる難民であり、難民救済の有力な方法であるが本稿の対象外とする。

⁴ <https://www.UNHCR.org/jp/protect-committee-6>

Ⅲ－２．我が国の難民庇護数の推移

我が国の難民保護は1975年（昭和50年）に、ベトナム戦争終結後母国から逃れてきた、9名のボート・ピープルを保護し一時滞在を認めたことに始まった。ボート・ピープルの到着が相次いだため、政府は1978年（昭和53年）に閣議決定でインドシナ難民の日本での定住を認めることになった。その後我が国は1981年（昭和56年）に難民条約に加入し、難民認定制度が開始された。我が国の難民庇護数の推移は図表1のとおりである。

図表1が示すとおり、我が国の「難民認定数」は、初回の1982年（昭和57年）以降一貫して一桁にとどまり、しかも50人を上回る年は非常に少なかった。しかし図表2（6頁）にみるように2021年（令和3年）から2023年（令和5年）にかけて、我が国の「難民認定数」及び「合計庇護数」とも増加に転じた。我が国の難民認定数は何故一貫して少なかったのか、また2022年から何故増加したのか、主要先進国と比較しながら検証したい。

(図表1) 我が国における難民庇護の状況等〔出所：出入国在留管理庁〕

	申請者数	難 民		その他の庇護 (注3)	難民及びその他の庇護 合計
		定住難民 (注1)	条約難民 (注2)		
昭和53年		3			3
54年		94			94
55年		396			396
56年		1,203			1,203
57年	530	456	67 ()		523
58年	44	675	63 ()		738
59年	62	979	31 ()		1,010
60年	29	730	10 ()		740
61年	54	306	3 ()		309
62年	48	579	6 ()		585
63年	47	500	12 ()		512
平成元年	50	461	2 ()		463
2年	32	734	2 ()		736
3年	42	780	1 ()	7	788
4年	68	792	3 ()	2	797
5年	50	558	6 ()	3	567
6年	73	456	1 ()	9	466
7年	52	231	2 (1)	3	236
8年	147	151	1 ()	3	155
9年	242	157	1 ()	3	161
10年	133	132	16 (1)	42	190
11年	260	158	16 (3)	44	218
12年	216	135	22 ()	36	193
13年	353	131	26 (2)	67	224
14年	250	144	14 ()	40	198
15年	336	146	10 (4)	16	172
16年	426	144	15 (6)	9	168
17年	384	88	46 (15)	97	231
18年	954		34 (12)	53	87
19年	816		41 (4)	88	129
20年	1,599		57 (17)	360	417
21年	1,388		30 (8)	501	531
22年	1,202	27	39 (13)	363	429
23年	1,867	18	21 (14)	248	287
24年	2,545	0	18 (13)	112	130
25年	3,260	18	6 (3)	151	175
26年	5,000	23	11 (5)	110	144
27年	7,586	19	27 (8)	79	125
28年	10,901	18	28 (2)	97	143
29年	19,629	29	20 (1)	45	94
30年	10,493	22	42 (4)	40	104
令和元年	10,375	20	44 (1)	37	101
2年	3,936	0	47 (1)	44	91
3年	2,413	0	74 (9)	580	654
合 計	87,892	11,513	915 (147)	3,289	15,717

(参考) (人)

シリア人留学生の 受入れ (注4)	
平成29年度	28
30年度	29
令和元年度	22
2年度	16
3年度	20
合計	115

(注1) 「定住難民」：インドシナ難民、第三国定住難民。定住難民として受け入れられた後、条約難民として認定された者は、合計欄では重複して計上。(注2) 「条約難民」：入管法の規定に基づき難民として認定した者の数(カッコ内は、一次審査で難民不認定とした者で審査請求の結果難民認定した数で内数)。一次審査で「その他の庇護」とした後、審査請求で条約難民として認定した者については、重複して計上。

(注3) 「補完的保護対象者」：2023年12月1日より開始された日本版「補完的保護」で難民条約上の難民に該当しないものの、保護を必要とする外国人として認定した者の数。(注4) 「その他の庇護」：難民又は補完的保護対象者とは認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者の数。(注5) 「シリア人留学生の受入れ」：シリア危機により就学機会を奪われたシリア人の若者に教育の機会を提供する国際プログラム(文科省実施の国費留学生を含む)で受け入れられた国費留学生。

Ⅲ－３．日本の難民受け入れ数は他の先進国に比し著しく少ないが近年増加傾向にある

図表 2 は、2018 年から 2023 年迄の、主要先進国の難民受け入れ状況の推移である。まず図表 2－1 で日本を含む先進 7 か国の「難民認定数」と「その他の庇護数」又は「補完的保護数」を加えた「合計庇護数」で比較したい。

前記のとおり我が国の「難民認定数」は一貫して一桁にとどまっていたが、2021 年に前年の 47 人から 74 人に微増し、「その他の庇護数」は史上最高数の 580 人になり、「合計庇護数」は 654 人に増加した。2022 年には「難民認定数」が史上初めて 3 桁の 202 人になり、「その他の庇護数」が 1,760 人と大きく増加し、「合計庇護数」は 1,962 人を記録した。2023 年には「難民認定数」が 303 人に増加し、「その他の庇護数」は 1,007 人とやや減少し、「合計庇護数」は 1,310 人となった。「難民認定数」と「合計庇護数」が増加し、特に「その他の庇護数」が大きく増加しているのが目立つ。日本を除く 6 か国の中では豪州の難民受け入れ数が最も少ないが、「難民認定数」は最低でも 3,450 人（2020 年）、最大は 18,318 人（2023 年）であり、我が国とは比較にならない程多い。米国の次期大統領のトランプ氏は難民受入に厳しい姿勢をとると報道されているが、前のトランプ政権下でも「難民認定数」は各年 18 千人～45 千人の水準を維持した。カナダの「難民認定数」も米国に比肩する水準にある。欧州 3 国では英国はドイツとフランスには劣るが、「難民認定数」は 9 千人～60 千人、「合計庇護数」では毎年 10 千人を上回る水準にある。フランスは「難民認定数」で 19 千人～43 千人、「合計庇護数」は 31 千人～58 千人の難民を受け入れている。日本を除く 6 か国の中ではドイツの難民受け入れ数が最も多く「難民認定数」では最低でも 38,918 人（2021 年）、最大は 63,456 人（2020 年）、「合計庇護数」では最低でも 79,626 人（2021 年）、最大は 145,200 人（2022 年）と、毎年大量の難民を受け入れている。ドイツは日本の憲法に相当する基本法で「政治的に迫害されている者は庇護権を享受する。」と定めており、特に「補完的保護」を有効活用して大量の難民庇護を進めている。各国とも難民庇護数は COVID-19 感染の影響により、2020 年～2022 年に減少したが、COVID-19 感染が収束に向かった 2023 年に増加に転じている。

Ⅲ－４．日本の「難民認定率」は低水準にとどまるが近年「庇護認定率」が上昇

図表 2－1 で日本の「不認定難民数」は 7,627 人（2023 年）～16,554 人（2018 年）の範囲にあり、2020 年～2022 年は英国の水準を上回るなど、英国、カナダ、豪州と比肩できる水準にあり、その差は「難民認定数」や「合計庇護数」程大きくない。そのため図表 2－2 にあるように、2018 年～2020 年の我が国の「難民認定率」と「庇護認定率」は毎年 1%以下にとどまり、先進 6 か国の中で最低の「難民認定率」14.1%（2020 年の豪州）、最低の「庇護認定率」16.1%

（2020 年のフランス）とは大きな格差がある。我が国の「難民認定数」が少なかったのは難民申請者が少ないためでなく、認定を受けるハードルが非常に高いためであった。

我が国の難民秘儀数が増加した2021年以降変化がみられる。我が国の「難民認定率」は0.7%（2021年）、2.0%（2022年）、3.8%（2023年）と若干ながら上昇し、「庇護認定率」は5.6%（2021年）、16.2%（2022年）、14.7%（2023年）と大きく上昇し、先進6か国で2021年以降最低の「難民認定率」14.9%（2021年の豪州）、最低の「庇護認定率」26.7%（2022年のフランス）の水準に接近してきた。しかし日本以外の国で2021年を境に難民受け入れに大きな変化があった国は、豪州の難民認定率が2023年に大きく上昇した以外には見当たらない。何故2021年を境に我が国の難民受け入れ状況は変わったのであろうか。多くの難民を出している難民出身国別に先進7か国の難民受け入れ状況を検証したい。

(図表2) 主要先進国の難民受け入れ状況

(図表2-1) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	日本				豪州		米国		カナダ	
	難民認定数	その他の庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数
2018	42	40	82	16,554	10,295	27,602	35,207	64,202	16,904	13,047
2019	44	37	81	10,957	5,025	20,694	44,577	106,347	27,275	21,604
2020	47	44	91	8,748	3,450	21,063	18,177	52,671	19,570	16,079
2021	74	580	654	10,928	3,562	20,363	20,590	43,277	33,684	20,586
2022	202	1,760	1,962	10,143	4,175	16,624	46,629	55,317	30,598	21,052
2023	303	1,007	1,310	7,627	18,318	23,742	64,068	45,463	39,735	18,398

(図表2-1 続き) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	英国				フランス				ドイツ			
	難民認定数	補完的保護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的保護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的保護数	合計庇護数	不認定難民数
2018	12,050	2,418	14,468	22,545	29,078	17,899	46,977	104,080	56,586	48,972	105,558	140,027
2019	16,566	2,349	18,915	16,907	30,129	16,012	46,141	116,292	54,018	38,601	92,619	116,011
2020	9,093	1,474	10,567	8,535	18,868	12,267	31,135	98,520	63,456	20,187	83,643	68,459
2021	13,703	1,209	14,912	6,705	32,571	18,429	51,000	134,695	38,918	40,708	79,626	70,586
2022	18,551	1,293	19,844	7,183	41,681	11,689	53,370	146,306	46,787	98,413	145,200	78,406
2023	60,333	5,016	65,349	32,693	43,195	14,997	58,192	121,964	46,282	97,264	143,546	87,592

(図表2-2) 難民認定率 (%)

暦年	日本		豪州	米国	カナダ	英国		フランス		ドイツ	
	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率
2018	0.3	0.5	27.2	35.4	56.4	34.8	39.1	21.8	31.1	28.8	43.0
2019	0.4	0.7	19.5	29.5	55.8	49.5	52.8	20.6	28.4	31.8	44.4
2020	0.5	1.0	14.1	25.7	54.9	51.6	55.3	16.1	24.0	48.1	55.0
2021	0.7	5.6	14.9	32.2	62.1	67.1	69.0	19.5	27.5	35.5	53.0
2022	2.0	16.2	20.1	45.7	59.2	72.1	73.4	22.2	26.7	37.4	64.9
2023	3.8	14.7	43.6	58.5	68.4	64.9	66.7	26.2	32.3	34.6	62.1

(備考) 合計庇護数 = 難民認定数 + その他の庇護数 & 補完的保護数

不認定庇護数 = 難民、その他の庇護、補完的保護のいずれにも認定されなかった申請数

難民認定率 = 難民認定数 / (難民認定数 + その他の庇護数 & 補完的保護数 + 不認定難民数)

庇護認定率 = 合計庇護数 / (合計庇護数 + 不認定庇護数)

日本の2023年その他の庇護数には補完的保護数を含む

(出所) 日本は出入国管理庁公表データ、その他はUNHCR Refugee Data Finder

Ⅲ－５．2021年以降の合計庇護数の増加は在留ミャンマー人への緊急避難措置による

日本を含む主要先進7か国が、2018年～2024年に難民を多く出しているミャンマー、アフガニスタン、トルコ、シリア、ウクライナの5カ国を出身国とする難民を、どのように受け入れているか検証したい。

図表3はミャンマーからの難民受け入れ状況を示す。2021年2月1日にミャンマーにおいて国軍によるクーデターがあり、各地で抗議デモが活発化し国軍・警察の発砲等による一般市民の死亡・負傷事案が発生したことを受けて、我が国は緊急避難措置として本邦への在留を希望するミャンマー人498人に、「その他の庇護」に区分される在留資格「特定活動」での在留を認めることにした。その結果図表3-1にあるように、2021年の「その他の庇護数」が前年の0人から498人に増加した。同年のミャンマーからの「難民認定数」は前年の0人から32人に増加し、「合計庇護数」は530人になった。2022年には緊急避難措置による「その他の庇護数」は1,682人に増加し、「難民認定数」26人を加え「合計庇護数」は1,708人に達した。2023年の緊急避難措置は920人、その他3人を加えて「その他の庇護数」は923人、「難民認定数」は27人で「合計庇護数」は950人であった。2021年から我が国の「その他の庇護数」が著しく増加したのは、このような緊急避難措置としてミャンマーの庇護希望者を、積極的に受け入れたことによるもので、人道的見地からの対応と評価できる。「難民認定率」は低いが、「庇護認定率」は2021年48.7%、2022年46.4%、2023年45.4%に上昇し、「庇護認定率」では他の先進諸国に遜色ない水準に達した。

しかし疑問がある。ミャンマーは「世界で最も迫害された少数民族」と呼ばれるロヒンギャ難民等多くの少数民族を抱え、⁵軍部のクーデター前から少数民族への弾圧や民族間の衝突が絶えず、難民・国内避難民が増加していると伝えられていた。他の先進国はばらつきがあるが、軍部のクーデター前から「難民認定」や「補完的保護」としてミャンマー難民を受け入れ、「不認定難民」もそれなりに出している。軍部のクーデター後他の先進国の難民受け入れ数も増加傾向にあるが、我が国のように急増した国は豪州以外にない。豪州は軍部のクーデター後、特に2023年に「難民認定数」が大きく増加したが、「不認定難民数」は従来同様低水準にとどまっている。我が国の2020年迄難民受け入れ数ほぼゼロであった一方、毎年500人前後の「不認定難民数」を出していた。しかも2021年以降「合計庇護数」が急増した後でも、「合計庇護数」を上回る「不認定難民」を記録し、その数は7か国間で突出している。個々の難民申請についての情報はなく断定は避けたいが、数字で見ると我が国は軍部クーデター後、軍部の迫害により帰還できない人は庇護するが、その他の難民は庇護しないという姿勢のようであり、公正かどうか疑問がある。緊急避難措置による庇護者の在留資格は「特定活動」であり、「難民認定者」や「補完的保護」の「定住者」ではない。「補完的保護」が2021年にスタートしていたら、緊急避難措置

⁵ 角田光代(2024)参照。

の対象者も「定住者」の在留資格を得ていたであろう。今から在留資格の変更はできないのであろうか。

(図表3) 主要先進国の難民受け入れ状況 (出身国：ミャンマー)

(図表3-1) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	日本				豪州		米国		カナダ	
	難民認定数	その他の庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数
2018	0	1	1	492	106	28	108	135	5	0
2019	0	1	1	498	41	50	147	212	14	5
2020	0	0	0	578	29	75	61	116	—	—
2021	32	498	530	559	45	24	165	121	10	0
2022	26	1,682	1,708	1,941	222	15	220	52	34	0
2023	27	923	950	1,611	1,142	67	116	30	48	0

(図表3-1 続き) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	英国				フランス				ドイツ			
	難民認定数	補完的庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的庇護数	合計庇護数	不認定難民数
2018	23	0	23	60	10	0	10	42	43	0	43	19
2019	15	0	15	17	18	0	18	30	33	5	38	45
2020	12	0	12	0	0	0	0	20	42	0	42	36
2021	19	0	19	5	5	0	5	47	29	15	44	79
2022	25	0	25	0	26	0	26	28	133	19	152	45
2023	105	5	110	14	31	0	31	48	77	10	87	46

(図表3-3) 難民認定率、庇護認定率 (%)

暦年	日本		豪州	米国	カナダ	英国		フランス		ドイツ	
	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率
2018	0.0	0.9	79.1	44.4	100.0	27.7	27.7	19.2	19.2	69.4	69.4
2019	0.0	2.4	45.1	40.9	73.7	46.9	46.9	37.5	37.5	39.8	45.8
2020	0.0	0.0	27.9	34.5	—	100.0	100.0	0.0	0.0	53.8	53.8
2021	6.0	48.7	65.2	57.7	100.0	79.2	79.2	9.6	9.6	23.6	35.8
2022	0.7	46.8	93.7	80.9	100.0	100.0	100.0	48.1	48.1	67.5	77.2
2023	1.1	45.4	94.5	79.5	100.0	84.7	88.7	39.2	39.2	57.9	65.4

(備考・出所) 図表2に同じ。

III-6. 2022年からの難民認定数の増加はアフガニスタン難民の認定増加による

図表4は2018年以降の先進7か国による、アフガニスタンからの難民受け入れ状況を示す。2022年と2023年に日本の難民認定数が増加し、難民認定率も小幅ながら上昇したのは、アフガニスタンからの難民受け入れがあったことによる。2021年8月15日にタリバンが首都カブールを制圧し、我が国は政府機関等の勤務者の救出を試みるとともに、アフガニスタンにおける情勢不安を理由に、我が国への在留を希望するアフガニスタン人について、在留資格「特定活動」での在留を認める措置も講じた。しかしタリバンが予想外の速さで全土を掌握し、我が国も自衛隊の輸送機など4機を派遣したが、大使館やJICAで働く現地スタッフや家族など500人以上のアフガン人も一緒に退避させる計画だったが、結果的に1人も救い出せなかった。彼らは民間機

や自力で近隣国に出国したが、日本大使館や JICA の現地職員と家族以外は政府退避プログラムの参加できないなど、日本の NGO 関係者等「民間招聘者」に対し差別があったことが伝えられている。⁶関係者の難民認定申請が許されたのはタリバン制圧の1年後以降であり、2021年のアフガニスタン人の庇護は、「難民認定数」9人、「その他の庇護数」2人、「合計庇護数」は11人にとどまった。タリバンの制圧後1年後に政府退避対象者の難民認定申請が許され、2022年のアフガニスタン人の「難民認定」は147人、「その他の庇護」は10人、「合計庇護」157人となった。147人の中には、在アフガニスタン日本大使館の現地職員だった人が100人以上含まれており難民認定は当然であるが、このような日本政府の責任において庇護する必要のある人達を除くと、2022年の難民認定者は55人に過ぎなかったという指摘がある。⁷2023年の「難民認定」は237人、「その他の庇護」は5人、「合計庇護」は242人となった。他の6か国はいずれも日本より多くの難民を救出しているが「不認定難民」も出しているのに対し、我が国は「難民認定率」と「庇護認定率」はいずれも100%となった。喜ばしいように見えるが、我が国が日本の ODA に協力したアフガニスタン人等を全員救助できたのか必ずしも定かではない。アフガニスタン難民の増加により、2022年以降の我が国の「難民認定数」が大きく増加し、「難民認定率」は100%となったが、多くの課題を残したアフガニスタン難民救済であった。

⁶ 詳細は橋本直子(2024)158~165頁、谷田邦一(2021)「日本のアフガニスタン退避作戦を検証する」nippon.com (<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00765/>)、等を参照。

⁷ 佐藤慧(2023)。

(図表4) 主要先進国の難民受け入れ状況(出身国：アフガニスタン)

(図表4-1) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	日本				豪州		米国		カナダ	
	難民 認定数	その他の 庇護数	合計 庇護数	不認定 難民数	難民 認定数	不認定 難民数	難民 認定数	不認定 難民数	難民 認定数	不認定 難民数
2018	4	0	4	0	0	0	99	44	0	0
2019	16	0	16	0	0	0	103	53	517	124
2020	5	0	5	0	295	105	52	31	228	91
2021	9	2	11	0	209	59	174	128	395	95
2022	147	10	157	0	712	17	7,426	55	639	44
2023	237	5	242	0	2,456	24	23,499	110	936	35

(図表4-1 続き) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	英国				フランス				ドイツ			
	難民 認定数	補完的 保護数	合計 庇護数	不認定 難民数	難民 認定数	補完的 保護数	合計 庇護数	不認定 難民数	難民 認定数	補完的 保護数	合計 庇護数	不認定 難民数
2018	1,052	142	1,439	1,119	0	0	0	101	3,953	14,289	18,242	0
2019	1,297	156	1,453	765	1,016	5,245	6,261	3,599	3,340	9,914	13,254	0
2020	653	15	668	437	1,027	6,315	7,342	3,216	3,237	9,636	12,873	7,647
2021	908	32	940	234	5,569	9,662	15,231	5,457	2,554	9,603	12,157	3,240
2022	2,139	14	2,153	46	13,054	582	13,636	7,169	9,344	33,731	43,075	620
2023	9,830	5	9,835	90	13,480	2,246	15,726	8,458	16,541	19,699	36,240	752

(図表4-3) 難民認定率、庇護認定率(%)

	日本		豪州	米国	カナダ	英国		フランス		ドイツ	
	難民 認定率	庇護 認定率	難民 認定率	難民 認定率	難民 認定率	難民 認定率	庇護 認定率	難民 認定率	庇護 認定率	難民 認定率	庇護 認定率
2018	100.0	-	-	69.2	-	48.5	56.3	-	-	100.0	100.0
2019	100.0	-	-	66.0	80.7	62.9	65.5	22.0	63.5	100.0	100.0
2020	100.0	-	73.8	62.7	71.5	59.9	60.5	24.2	69.5	29.7	62.7
2021	100.0	100.0	78.0	57.6	80.6	79.5	80.1	50.5	73.6	44.1	79.0
2022	100.0	100.0	97.7	99.3	93.6	97.9	97.9	64.6	65.5	93.8	98.6
2023	100.0	100.0	99.0	99.5	96.4	99.1	99.1	61.4	65.0	95.7	98.0

(備考・出所) 図表3に同じ。

III-7. 川口市に集住するトルコからのクルド難民の現状

図表5は2018年以降の先進7か国による、トルコからの難民受け入れ状況を示す。図表5から明らかとなお、日本以外の先進6か国は毎年多数の「難民認定者」を出しており、欧州3カ国は「補完的保護」での受け入れも積極的である。同時に「不認定難民数」も相当数記録されており、「難民認定率」は豪州、米国、カナダは50%~70%、英国、フランス、ドイツは概ね毎年40%ながら、「庇護認定率」は毎年60%を超えている。一方日本の難民認定は2022年に1名記録されているだけで、その他年は全てゼロであり、「難民認定率」は毎年0%である。若干名の人道的考慮で庇護した人を含む「庇護認定率」も毎年2%未満にとどまる。

トルコからの庇護申請者の大多数は、トルコからの分離独立を求めるクルド人であり、上記「難民認定率」と「庇護認定率」の日本と他の先進6か国の格差は、日本の難民受け入れに対する消

極姿勢を示す典型例である。特に川口市にできたクルド人コミュニティに居住する千人弱のクルド人の多くは、不認定難民となったが収容所から出ることを許された「仮放免者」であり、入管法改訂前は就労できず、健康保険に加入もできないため、生活するうえで様々な困難に直面し、支援者等の援助で辛うじて生活しているクルド人も少なくない。⁸クルド人のコミュニティが拡大し、住民との摩擦も目立っており、2023年9月川口市は国に以下の要望書を提出したと報道された。

1. 不法行為を行う外国人は法に基づき厳格に対処（強制送還等）すること。
2. 「仮放免者」が最低限の生活維持ができる就労を可能とする制度を構築すること。
3. 生活維持が困難な「仮放免者」に対し、健康保険等の行政サービスや援助措置の適否を判断すること。

していただきたい。

同時に川口市周辺の解体業界は深刻な人手不足に直面し、仮放免のクルド人がいなければ現場が成り立たないといわれており、クルド難民は地元経済に役立っている面もある。クルド人の子供も増えており、川口市教育委員会はクルド人の就学希望の子供を、義務教育まで様々な助成制度を適用して受け入れている。川口市のクルド人コミュニティは常態化しているのである。⁹

一方滝澤三郎は「クルド人が帰国しても迫害されるような客観的状況はない。多くの川口市のクルド人の来日目的は就労と家族統合にあり、地震災害も含めた経済的困難から来日した経済移民とみていい。クルド人がほとんど難民認定されないことの原因はそこにある」と、クルド人を迫害や暴力の対象、犠牲者として捉える見方に異議を唱える。¹⁰ UNHCR 駐日代表等も務め長年難民問題の研究に携わった碩学の意見であり傾聴したいが、図表5に示された日本を除く先進6か国の難民政策を否定するものであり、説得性に欠けるように感じる。もしクルド難民の目的が就労にあるのであれば、目的に合う在留資格の取得を目指すべきである。

⁸ 入管法改訂後の「仮放免者」の処遇については、後記V-3(17頁)参照。

⁹ 以上はNHK 首都圏ナビ「埼玉・川口市がクルド人めぐり国に異例の訴え なぜ？現場で何が？」（2024年2月2日）等による。

¹⁰ 滝澤三郎(2024)

(図表5) 主要先進国の難民受け入れ状況(出身国:トルコ)

(図表5-1) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

	日本				豪州		米国		カナダ	
	難民 認定数	その他の 庇護数	合計 庇護数	不認定 難民数	難民 認定数	不認定 難民数	難民 認定数	不認定 難民数	難民 認定数	不認定 難民数
2018	0	0	0	1,010	2,018	1,010	2,018	2,020	4,036	3,030
2019	0	12	12	871	2,031	871	2,043	1,742	4,074	2,613
2020	0	10	10	864	2,030	864	2,040	1,728	4,070	2,592
2021	0	15	15	829	2,036	829	2,051	1,658	4,087	2,487
2022	1	15	16	1,055	2,037	1,056	2,052	2,111	4,089	3,167
2023	3	8	11	1,554	2,031	1,557	2,039	3,111	4,070	4,668

(図表5-1 続き) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

	英国				フランス				ドイツ			
	難民 認定数	補完的 保護数	合計 庇護数	不認定 難民数	難民 認定数	補完的 保護数	合計 庇護数	不認定 難民数	難民 認定数	補完的 保護数	合計 庇護数	不認定 難民数
2018	4,038	5,046	9,084	6,058	6,058	9,082	15,140	9,088	14,134	19,174	33,308	20,194
2019	3,773	4,957	8,730	5,527	5,515	9,031	14,546	8,140	13,061	18,933	31,994	18,323
2020	3,758	4,944	8,702	5,496	5,486	9,014	14,500	8,088	13,002	18,892	31,894	18,216
2021	3,694	4,931	8,625	5,367	5,352	9,018	14,370	7,854	12,740	18,865	31,605	17,759
2022	4,149	5,160	9,309	6,274	6,260	9,249	15,509	9,441	14,557	19,554	34,111	20,934
2023	5,145	5,635	10,780	8,261	8,256	9,705	17,961	12,929	18,543	20,967	39,510	27,897

(図表5-3) 難民認定率、庇護認定率(%)

暦年	日本		豪州	米国	カナダ	英国		フランス		ドイツ	
	難民 認定率	庇護 認定率	難民 認定率	難民 認定率	難民 認定率	難民 認定率	庇護 認定率	難民 認定率	庇護 認定率	難民 認定率	庇護 認定率
2018	0.0	0.0	66.6	50.0	57.1	40.0	60.0	40.0	62.5	41.2	62.3
2019	0.0	1.4	70.0	54.0	60.9	40.6	61.2	40.4	64.1	41.6	63.6
2020	0.0	1.1	70.1	54.1	61.1	40.6	61.3	40.4	64.2	41.6	63.6
2021	0.0	1.8	71.1	55.3	62.2	40.8	61.6	40.5	64.7	41.8	64.0
2022	0.1	1.5	65.9	49.3	56.4	39.8	59.7	39.9	62.2	41.0	62.0
2023	0.2	0.7	56.6	39.6	46.6	38.4	56.6	39.0	58.1	39.9	58.6

(備考・出所) 図表2に同じ。

III-8. 日本に庇護を求めるシリア難民は多くない

第2次世界大戦後最も多くの難民を生んだのはシリアであり、2018年以降の先進諸国のシリア難民の受け入れ状況を図表6で簡単に素描しておきたい。「アラブの春」に端を発するシリア内戦が始まってから10年以上経過した現在でも、シリア難民の発生は継続している。図表6にみるように、イスラエルとパレスチナのガザ地区等との戦乱の勃発もあり、特に欧州の英国、フランス、ドイツのシリア難民の「難民認定数」と「合計庇護数」が、近年また増加している。国外に逃れたシリア難民に加え多くの国内避難民も増えており、事態は深刻度が増しているように思える。ただ日本に庇護を求めるシリア難民は少なく、2018年以降はシリア難民の「難民認定

率」と「庇護認定率」は毎年100%を維持している（「不認定難民数」は入管庁公表データがないためUNHCRデータを使用）。

(図表6) 主要先進国の難民受け入れ状況(出身国：シリア)

(図表6-1) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	日本				豪州		米国		カナダ	
	難民認定数	その他の庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数
2018	3	2	5	0	0	0	541	201	5	0
2019	3	7	5	0	0	0	470	225	651	42
2020	4	10	5	0	43	5	195	116	183	0
2021	0	6	5	0	29	5	260	144	139	20
2022	0	0	5	0	20	5	366	90	154	28
2023	1	17	5	0	55	10	435	94	418	20

(図表6-1 続き) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	英国				フランス				ドイツ			
	難民認定数	補完的庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的庇護数	合計庇護数	不認定難民数
2018	679	0	679	89	1,381	2,519	3,900	576	27,122	18,772	45,894	16,144
2019	736	5	741	49	1,515	1,694	3,209	959	25,356	16,944	42,300	8,402
2020	571	5	576	19	1,189	1,822	3,011	983	35,170	1,046	36,216	8,564
2021	1,250	5	1,255	10	1,853	1,985	3,838	1,070	17,624	21,261	38,885	4,169
2022	1,723	5	1,728	10	2,176	2,180	4,356	678	16,178	52,552	68,730	3,781
2023	6,455	10	6,465	41	2,687	1,353	4,040	442	11,099	67,468	78,567	3,474

(図表6-3) 難民認定率、庇護認定率(%)

暦年	日本		豪州	米国	カナダ	英国		フランス		ドイツ	
	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率
2018	100.0	100.0	—	72.9	100.0	88.4	88.4	70.6	87.1	62.7	74.0
2019	100.0	100.0	—	67.6	93.9	93.8	93.8	61.2	77.0	75.1	83.4
2020	100.0	100.0	89.6	62.7	100.0	96.8	96.8	54.7	75.4	80.4	80.9
2021	—	100.0	85.3	64.4	87.4	99.2	99.2	63.4	78.2	80.9	90.3
2022	—	100.0	80.0	80.3	84.6	99.4	99.4	76.2	86.5	81.1	94.8
2023	100.0	100.0	84.6	82.2	95.4	99.4	99.4	85.9	90.1	76.2	95.8

(備考・出所) 日本の不認定難民数はUNHCR Refugee Data Finderによる。その他は図表2に同じ。

III-9. ウクライナからの難民

2022年2月24日にロシアによる軍事侵攻が発生し、多くのウクライナ人が国外に避難したので、先進7か国のウクライナ難民受け入れ状況を検証しておきたい。尚日本政府はウクライナから逃れた人は、戦争や紛争から逃れた者であり難民条約上の難民に該当しないという理由で、難民でなく避難民と呼称するという立場をとっている。図表7で2018年以降の日本を除く先進6か国がウクライナ難民に対しどのように対応指摘かを見ると、凡そ以下のように区分けできる。

- ① 一貫して積極的に受け入れた国：カナダ

② ロシア軍事侵攻前の認定率は50%以下ながらロシア軍事侵攻後は積極的に受け入れた国：フランス、英国。米国もこの区分に入るが人数的には最多数のウクライナ難民を受け入れた。

③ ロシア軍事進攻前は消極ながら侵攻後は積極的に受け入れた国：豪州、ドイツ。

英国、フランス、ドイツはウクライナ難民を「補完的保護」の資格で受け入れている。尚図表7は「条約難民」及び「補完的保護」としての受け入れを対象としており、難民以外の在留資格での入国者も少なくないと思われる。ウクライナからの避難民受け入れの判断は、加盟国で意見が分かれているようにも感じる。

(図表7) 主要先進国の難民受け入れ状況 (出身国：ウクライナ)

(図表7-1) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	日本				豪州		米国		カナダ	
	難民認定数	その他の庇護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数	難民認定数	不認定難民数
2018	0	0	0	0	0	11	427	624	251	58
2019	0	0	0	0	0	14	401	626	69	52
2020	0	0	0	0	0	38	116	248	72	15
2021	0	0	0	0	0	0	175	342	121	28
2022	0	0	0	0	10	5	570	222	263	37
2023	0	1	1	0	62	5	343	165	138	10

(図表7-1 続き) 難民認定数・合計庇護数・不認定難民数(人)

暦年	英国				フランス				ドイツ			
	難民認定数	補完的保護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的保護数	合計庇護数	不認定難民数	難民認定数	補完的保護数	合計庇護数	不認定難民数
2018	31	10	41	192	69	64	133	564	30	63	93	2,307
2019	34	10	44	167	103	62	165	651	29	78	107	2,073
2020	15	13	28	111	67	44	111	1,115	10	62	72	723
2021	18	0	18	76	105	90	195	3,487	17	47	64	837
2022	10	5	15	10	91	610	701	236	20	331	351	178
2023	26	658	684	14	136	2,130	2,266	458	16	116	132	16

(図表7-3) 難民認定率、庇護認定率 (%)

暦年	日本		豪州	米国	カナダ	英国		フランス		ドイツ	
	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率	難民認定率	庇護認定率
2018	—	—	0.0	40.6	81.2	13.9	17.6	10.9	19.1	1.3	3.9
2019	—	—	0.0	39.0	57.0	16.9	20.9	13.7	20.2	1.4	4.9
2020	—	—	0.0	31.9	82.8	11.9	20.1	5.7	9.1	1.4	9.1
2021	—	—	—	33.8	81.2	19.1	19.1	2.9	5.3	2.0	7.1
2022	—	—	66.7	72.0	87.7	50.0	60.0	27.8	74.8	10.1	66.4
2023	—	100.0	92.5	67.5	93.2	65.0	98.0	22.9	83.2	50.0	89.2

(備考・出所) 図表2に同じ。

我が国ではロシア軍事侵攻後「ウクライナ避難民対策連絡調整会議」が発足し、2023年12月1日より開始された「補完的保護制度」で、1人が「補完的保護対象者」に認定された。その他ウクライナにおける情勢不安を理由に本邦に在留を希望するウクライナ人等について、在留資格

「特定活動」での在留を認め、一時滞在場所の提供や生活費の支給等の支援など、難民認定者に対する以上の手厚い支援が、ウクライナ避難民に施されている。¹¹上記の本国の情勢等を理由に在留資格「特定活動」で在留している者は、2023年12月末現在で2,072人となった。以上のウクライナ避難民に対する措置は人道的見地から評価するが、他の通常の難民申請者に対する処遇との格差が、あまりに大きいことには率直に言って違和感を覚える。難民条約上の難民に該当しないとされながらウクライナ避難民と呼ばれ、手厚い支援を受けているが、多くのミャンマーやトルコからの庇護申請者は、武力紛争から逃れた難民であるが故に「不認定難民」とされ、おそらくその多くが「仮放免者」となり衣食住にも困窮する状態に置かれていると思われる。同様に難民条約上の難民には該当しないと判断されながら、境遇に大きな格差があり、これで公平といえるのであろうか。

III-10. 我が国の難民受け入れ状況（まとめ）

先進6か国との比較でみる我が国の難民受け入れ状況を総括すると以下のとおりである。

我が国の難民受け入れ状況は、「難民認定数」及び「合計庇護数」でも、他の先進6か国に比べ著しく低位にある状況が2020年頃まで続いた。その間我が国における難民申請者の数は結構多く、「不認定難民数」は他の先進6か国に比肩する水準にあり、我が国の「難民認定率」と「庇護認定率」は先進6か国と比べ著しく低い水準にある状態が長く続いた。しかし2021年頃から「難民認定数」と「合計庇護数」が増加に転じ、「難民認定率」及び「庇護認定率」も上昇した。「合計庇護数」の増加は2021年2月1日にミャンマーにおいて国軍によるクーデターが発生したことを受けて、我が国は緊急避難措置として本邦への在留を希望するミャンマー人を、在留資格「特定活動」での在留を認めたことによる。2022年と2023年に日本の難民認定数が増加し、難民認定率も小幅ながら上昇したのは、2021年8月15日にタリバンが首都カブールを制圧したことに伴い、我が国は政府機関等に勤務し我が国への在留を希望するアフガニスタン人について、在留資格「特定活動」での在留を認める措置を講じたことによる。即ち2021年頃からの「難民認定数」と「合計庇護数」が増加に転じ、「難民認定率」及び「庇護認定率」も上昇したのは、政府の特別措置によるものであり、全体としては我が国と他の先進国との間の難民庇護の格差は依然として大きい。トルコ人から大量の難民申請が出されているが、その大多数はトルコからの分離独立を求めるクルド人であり、難民認定は受けられず「仮放免者」として日本に在留する人が多い。川口市には多くのクルド難民のコミュニティが作られ、住民との摩擦が目立っている。一方ロシア軍のウクライナ侵攻後、我が国は本邦に在留を希望するウクライナ人に、一時滞在場所の提供や生活費の支給等の支援を提供しているが、通常の難民申請者に対する処遇に比べ大変手厚いもので、人道上的意義は認めるも不公平感を感じる。

¹¹ 橋本直子(2024)169～171頁

IV. 日本の難民政策の問題点

IV-1. 難民条約の人道的意義が軽視されている

わが国が以上のような難民政策をとってきたのは、どのような難民該当性に関する判断基準によるのであろうか。我が国の難民認定率が国際的に甚だしく低いことが多方面から批判されている折、入管庁が昨年5月に「難民該当性判断の手引」（以下「手引き」と記載）を公表し、入管庁の難民該当性の判断基準を明らかにしたことは、我が国の難民認定の透明性を高めるものと評価したい。しかし「手引き」が記載するのは難民条約第1条が規定する難民の定義と、難民に該当する詳細な要件であり、難民条約が目指すことは、人道的見地から難民の基本的人権の保護にあることが明確に記載されていない。難民条約で最も重要な人道的意義が軽視されているように感じる。難民認定は通常の方法違反を裁く場合とは異なり、難民申請者の人権を制限する合理的、客観的な理由が存在するかを判断する場である。難民が受入国に逃げてくる状況では、通常「手引き」が規定する要件を明確に示すエビデンスを用意できるわけではない。「手引き」には審査時の留意点として「迫害に当たるか否かを判断する際には、申請者が置かれた状況等も考慮する必要がある。」と記載されている。難民認定にあたっては申請者から祖国でどのような危害にあったのか、あるいは危害にあうリスクがあり、基本的人権の保護が侵害される状況にあったのかを重点的に聴取してほしい。難民不認定の裁定で違和感を持つケースは、人道的見地からの判断が説得性をもって示されないことが多く、申請者が母国に送還されて迫害を受けるリスクを心配してしまう。入管庁には、難民条約が目指すことは人道支援にあることを改めて確認して、難民認定を行ってほしいと願う。

IV-2. 戦争や武力紛争から逃れた者は難民ではないのか

図表3～7に示された、日本と先進6か国の難民庇護の格差はあまりに大きい。検証した難民の出身国のミャンマー、アフガニスタン、トルコ、シリア、ウクライナは、いずれも戦争や武力紛争の状態にある。我が国とその他先進6か国の難民認定の格差は、戦争や武力紛争から逃れた者を難民と見るかの違いにあるのではないだろうか。前記のとおり難民条約第1条の難民の定義に、戦争や武力紛争から逃れた者は含まれていない。そのため「手引き」には戦争や武力紛争から逃れた者についての記載はない。2022年4月17日のNHKの日曜討論で、当時の古川法務大臣は「難民条約上の難民でないウクライナからの難民」と述べた。UNHCRは「難民認定基準ハンドブック」164で「国際的又は国内的武力紛争の結果として出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常は難民条約又は議定書に基づく難民とは考えられない。」と記す。¹²しかし同165で、「戦争や武力紛争から逃れた者は、難民条約上の難民としての地位を保有しているか判断されなければならない」とも記す。¹³即ち戦争や武力紛争から逃れた者でも、難民条約上の難民かどうか判断されることがあるということである。

¹² UNHCR(2011)164。

¹³ UNHCR(2011)165。

戦争や武力紛争から逃れた者を難民とみなすか否かについて、阿部浩己は「UNHCRが2016年に出した国際的保護に関するガイドライン12¹⁴に、『1951年条約の難民の定義は、平時の迫害から逃れる難民と戦時の迫害から逃れる難民との間に何らの区別も設けていない』と記載されており、差別リスク(differential risk)がなければ難民条約は適用されないというアプローチから明確な転換がある」と主張する。¹⁵北村泰三は「今日では戦争や内戦に伴う人権の大規模侵害状況からの避難民は、難民条約上の難民として認められるとの理解が確立している」と述べる。¹⁶橋本直子は、「国際的保護に関するガイドライン12はUNHCRが紛争避難民全員が直ちに難民条約上の難民になると解釈を変えたわけではない。(中略)戦争や内戦で無差別暴力等を逃れてきた者は差別的取り扱いがない場合は、難民条約上の難民の対象から外れるというのが、国際的にも主流かつ説得力のある解釈である」と言い切る。¹⁷戦争や武力紛争から逃れた者を、難民とみなすことについて研究者の意見は必ずしも同じではないが、明白に無差別的な攻撃がなされているケースを除いて、今地球で発生している多くの戦争や武力紛争から逃れてくる人を難民とみなすことには異論はないように思う。日本を除く先進6か国もそのような解釈で難民庇護に取り組んでいることが、日本との格差を生む主因になっているように思う。

IV-3. 難民の定義と時代の変化への対応

上記とも関係するが、難民の発生はその時代の政治、社会、経済状況に由来するものであり、難民条約の目的を履行するために時代の変化に対応することが重要であり、UNHCRや条約加盟国が講じた時代の変化に対する主な対応策は以下のとおりである。¹⁸我が国でもいつまでも難民条約の字義ばかりに拘るのではなく、難民条約の精神をよく考え、時代に合った難民認定を履行してほしい。

- 難民の地位に関する1967年議定書：難民条約は、1951年1月1日前に生じた事件の結果として難民となった者にのみ適用されるため、その後に発生した難民も難民条約の適用を受けられるとした取り決め。通常1951年難民条約と1967年議定書を合わせて難民条約と称する。
- OAU難民条約：1969年にアフリカ統一機構が採択したもので、アフリカの特殊性を考慮し、独立戦争、テロリストによる暴力、大規模自然災害等の被害者も、難民に含まれるとしたが、アフリカ統一機構加盟国でしか適用されない。
- カルタヘナ宣言：1984年に中南米諸国が採択したもので、OAU難民条約より広く、暴力が一般化常態化した状況、内戦、重大な人権侵害、等から逃れた人をも難民に含めた。この宣言も関係する中南米諸国でしか適用されない。

¹⁴ UNHCR(2016)。

¹⁵ 阿部浩己(2022)

¹⁶ 安藤由香里、小坂田裕、北村泰三、中坂恵美子(2024)51頁。

¹⁷ 橋本直子(2024)35頁。

¹⁸ この項はUNHCR(2011)、橋本直子(2024)を参照した。

- マンデート難民：UNHCRはUNHCRの基準を満たす者は、高等弁務官に付与された任務（マンデート）と考え、難民条約上の難民と認定されているかにかかわらず、UNHCRの保護の対象としている。¹⁹
- 「一応の」（prima facie）難民：難民の地位は通常は個別に判断されるが、集団の構成員全員が移動を強いられ難民と考えなければならない事態が生じたが、援助提供が緊急になされる必要性があり、各個人について個別に難民の地位の認定を行うことが不可能であることも多い。UNHCRはこのような場合は難民の地位の「集団認定」を行い、反対の証拠がない場合には、その集団の各個人は「一応の」（prima facie）難民として扱う方法を採用している。²⁰
- 「補完的保護」：EUは加盟国間の難民の受け入りの不均衡を是正し、庇護の負担分担の平準化を図ること、また、EU加盟国間の庇護基準の保護レベルを同一にするために、欧州共通の庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）を構築した。その中で難民認定をめぐる環境が変化し、難民を難民条約第1条の字義とおりに定義すると難民とみなせなくなる庇護申請者を保護するために難民条約を“補完”して作られた制度が「補完的保護」である。「補完的保護」に統一された基準はないが、50か国に近い国で導入されており、難民条約第1条に規定する難民には該当しないが、拷問等禁止条約などの国際人権法に基づいて、出身国へ戻ると命の危険がある、あるいは拷問などに遭うおそれのある人、紛争などの無差別暴力からの保護を必要とする人に与えられる法的地位が「補完的保護」である。²¹

IV-3. 望まれる筋が通る一貫した難民受け入れ体制の構築

ミャンマーにおける軍部クーデター発生に伴いとられた緊急避難措置、その後もミャンマーの「不認定難民数」は増え続けたこと、タリバンのアフガニスタンの制圧で行ったアフガニスタン人の救出のドタバタ、難民とは言えないとしつつウクライナ避難民を政府主導で手厚く受け入れたこと等をみると、我が国の難民受け入れは、どのような考え方で行われているのか考えてしまう。我が国では国会やメディアで取り上げられる難民のケースに、難民庇護数や処理のスピードで寛大な「特別措置」がとられることが多いように感じる。2021年の東京オリンピックにおいて、ミャンマー代表サッカー選手が、母国の国軍クーデターへの抗議の意思表示として3本指を掲げ、母国に帰国すると軍事政府から弾圧される危惧があり、日本で難民申請した件は異例の2か月で認められた。それ自体は人道支援の見地から結構なことであるが、報道されることがない通常の難民認定は、認定率は低く処理の時間がかかり、その差が著しい。一貫した筋が通る難民受け入れ体制の構築も、我が国の難民認定の課題であると思う。

¹⁹ UNHCR(2011)16。

²⁰ UNHCR(2011)44。

²¹ この項は橋本直子(2024)75～81頁、佐藤以久子(2014)を参照した。

V. 日本の難民認定に望むこと

V-1. 難民の基本的人権を保護することの再確認と時代が要求する難民認定

我が国の難民認定に望むことは、以上の問題点から明らかである。難民庇護が目指すことは人道的見地から、難民の基本的人権を保護することを改めて確認してほしい。さらに時代が要求する難民認定を行うために、難民条約の精神をよく考え、時代に合った難民認定を行うこと、特に深刻な戦争や紛争が多発する世界情勢に鑑み、戦争や武力紛争から逃れた難民庇護を進めてほしい。その為には筋が通る一貫した難民受け入れ体制を構築してほしいと思う。そのような難民認定を進めれば、我が国と他の先進諸国との間の難民認定の格差は自ずと解消するであろう。

V-2. 補完的保護を有効活用したい

難民受け入れの国際比較で明らかなように、EU加盟国等では「補完的保護制度」を有効に活用して難民申請者の求めに応じている。補完的保護制度は難民条約が時代の要請にこたえきれなくなっている「難民認定」を“補完”するものとして制度化されたものである。我が国には今回の入管法改定前から、難民とは認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認める「その他の庇護」が行われていたが、2023年12月1日に入管法改定で制度化された「補完的保護制度」が始まり、2023年末迄に2人が補完的保護対象者に認定された。本稿で検証したミャンマーからの難民や、前記のとおり戦争や武力紛争から逃れた者は、出身国に戻ると生命が脅かされるなど基本的人権が保護されない可能性があり難民に該当すると思うが、法技術上どうしても難しければ「補完的保護」を適用してほしい。その意味で「補完的保護制度」対象者に、原則として「難民認定」と同じ在留資格「定住者」が付与されるとしたことを評価する。我が国で導入した「補完的保護制度」については、EU等の「補完的保護制度」に比べ保護対象範囲が狭い等、研究者や難民支援団体からの厳しい意見がある。²²「補完的保護制度」は「難民認定」制度の一つの柱になりうるもので、必要な改善を進め有効利用されることを期待したい。

V-3. 最大の問題は仮放免者の処遇

我が国で難民認定を受けた人から、日本在留についての不満を聞くことは比較的少ないように感じる。その理由は①日本が安全で清潔な国であること、②目下の人手不足もあり比較的高学歴の人が多く難民が就職しやすい環境にあること、③難民事業本部（RHQ）²³等支援体制が充実していること、④日本人の多くは外国人に対して親切な人が多いこと、等によるものと思われる。

我が国の難民に関する最大の問題は「仮放免者」の処遇である。「仮放免」は、「収容令書又は退去強制令書の発付を受けて収容されている被収容者について、健康上、人道上その他これらに準ずる理由により収容を一時的に解除する制度」である。²⁴ただし「仮放免」が認められても、在留許可が与えられたわけではない。「仮放免者」の多くは難民やその他の庇護者に認定されないが、母国に帰ると厳しい迫害に遭うリスクがあり、命の保証がないため日本に留まる良心的「不認定

²² 例えば安藤由香里、小坂田裕、北村泰三、中坂恵美子（2024）、石川えり（2023）等。

²³ アジア福祉教育財団の中に設置されている、政府からの委託を受けて、難民、補完的保護対象者、難民認定申請者、補完的保護対象者認定申請者等の支援を行う組織。

²⁴ 出所は入管庁HP。

難民」が多い。「仮放免者」は旧入管法では就労が認められず、社会保障を受けられず、支援者の支援で細々と生きながら得ている状況にある。高齢の支援者が支援できなくなったら、「仮放免者」はどうやって生きていけるのであろうか。川口市のクルド人コミュニティは「仮放免者」の在住が常態化した代表的なケースである。

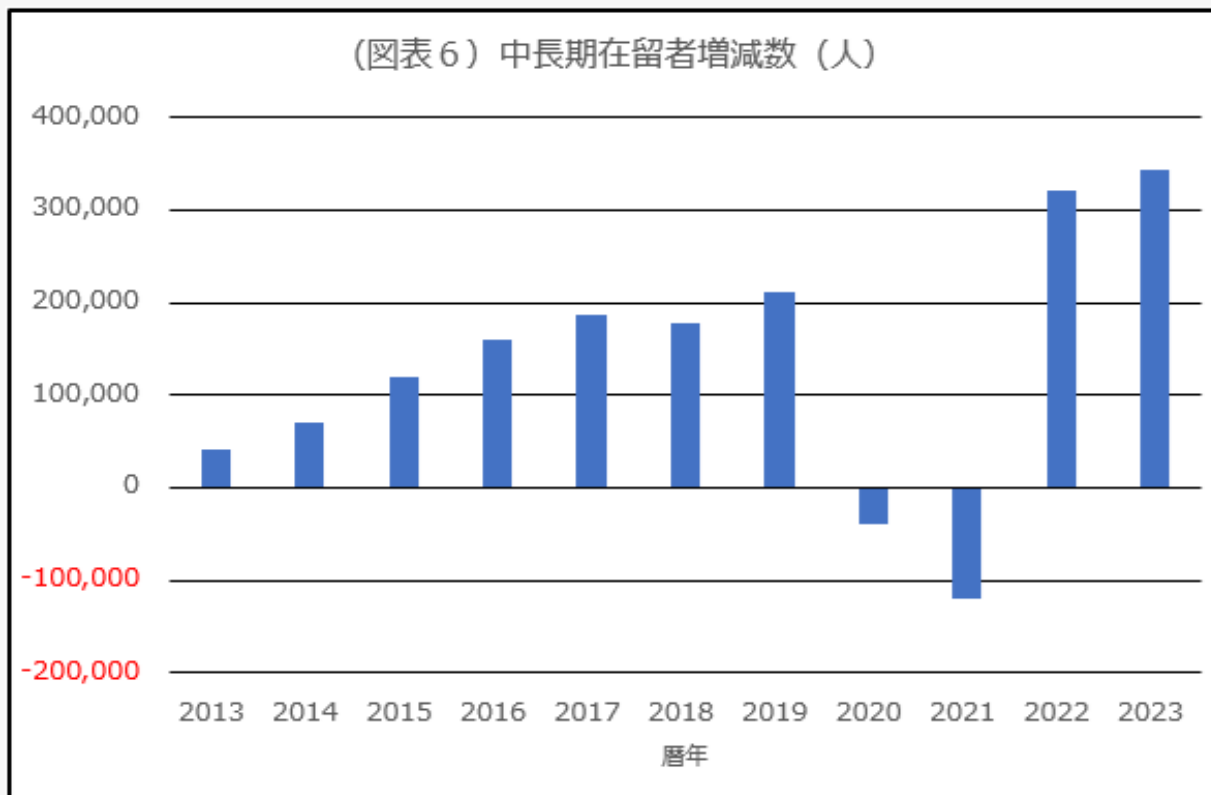
改正入管法では、これまでの保証人の代わりに「監理措置制度」が導入され、入管庁が選ぶ「監理人」が「仮放免者」を監理し入管庁に報告することが義務を負う制度となった。「監理人」には親族、知人、元雇用主、支援者、弁護士、行政書士などがなることが期待され、「不認定難民」の支援者が本来入管庁の責務である監視機能を担うという、背反性がある仕組みである。「監理措置制度」のもとでは、「退去強制令書」発布前に管理措置決定を受けた者に、主任審査官が相当と認めるときは、生計の維持に必要な範囲内で就労を認めるとされた。しかし「退去強制令書」発布後に管理措置決定を受けたものには適用されないため、多くの「仮放免者」が直面する不安は解消されない。せめて一定年数日本に在留し管理人が問題ないと判断し、主任審査官が相当と認める「仮放免者」には、就労可能な在留資格を付与できないものか。そうすれば我が国が抱える難民問題の難題の一つが解決すると思うのだが。²⁵

V-4. 近年日本の外国人人口は急増している

最後に我が国に在留する外国人人口数の最近の推移をみたい。人口についての国際的に統一された定義はないとのことであるが、筆者は国勢調査における人口を日本の人口と考える。図表6は人口の定義に近似している、「中長期在留者」数の近年の推移である。「中長期在留者」の定義は図表6の備考のとおりであるが、入管法上の在留資格で本邦に3か月以上在留している又は在留予定の外国人で、国勢調査の人口に含まれる。図表6で明らかなおと、我が国の「中長期在留者」は近年Covid-19が蔓延した期間を除き急増しており、「中長期在留者」の純増数は、2022年は32.2万人、2023年は34.4万人、2013年から2023年迄の10年間で143.7万人と記録された。総人口はこの10年間で310万人減少しており、外国人人口の増加が我が国の人口減少をいかに緩和しているかがわかる。我が国の外国人人口の増加は、政府が「特定技能」というような、新しい「中度人材」の在留資格を作り、外国人の受け入れ増加を図り、人手不足に悩む産業界のニーズに応えたことによる。²⁶我が国は外国人人口の増加を図ってきたが、難民の増加については抑制してきたということになる。勿論一般の外国人人口の増加は主として経済的要因で決まり、難民の増加は人道支援行為であり同じではない。しかし難民には比較的高学歴の人が多く、「中度人材」あるいは「高度人材」が圧倒的に多く、難民認定者の就職先からの評価は総じて高い。難民受け入れは我が国の人手不足対策としての意味もあることを申し添えておきたい。

²⁵ 監理措置制度については児玉晃(2024)33頁～57頁を参照した。

²⁶ 八代(2018)は、「特定技能」は「単純労働」とはいえず「高度人材」ではない「中度人材」というカテゴリーに入ると述べる。



(備考)「中長期在留者」：「3か月以下の在留期間」、「3か月以下の在留資格」、「外交又は公用の在留資格」、「特定活動の在留資格のうち台湾日本関係協会の本邦の事務所若しくは駐日パレスチナ総代表部の職員又はその家族」、「特別永住者」を除く在留資格者。

(出所) 出入国在留管理庁

VI. おわりに

多くの不幸な経験の反省から、第2次世界大戦後基本的人権の尊重を目指す動きが、欧米の先進国の間で確立され、現実の動きは必ずしも全て同じとは言えないかもしれないが、少なくとも人権尊重のベクトルはほぼ同じ方向を向っていると信じていた。しかしこのような甘い期待は、脆くも崩される事件が多発しており憂慮に堪えない。その中で我が国はアジア諸国の中で人権を最も尊重する国という、揺るぎない国際的な評価を受けてきたと信じている。難民統計を用いて近年の我が国の難民受け入れ実績を他の先進国と比較して検証した結果、我が国と他の先進国の間には、我が国に対する評価を傷つけかねないほど、ディスクリパンシーがあると筆者は危惧する。公正で信頼できる世界を築くために、難民庇護制度は重要なミッションを持つ。我が国の難民受け入れ体制が一層その使命を果たすよう構築されることを願いたい。

<付属資料 難民条約(1951年の難民の地位に関する条約)「前文」>

締約国は、国際連合憲章及び1948年12月10日に国際連合総会により承認された世界人権宣言が、人間は基本的な権利及び自由を差別を受けることなく享有するとの原則を確認していることを考慮し、国際連合が、種々の機会に難民に対する深い関心を表明し並びに難民に対して基本的

な権利及び自由のできる限り広範な行使を保証することに努力してきたことを考慮し、難民の地位に関する従前の国際協定を修正し及び統合すること並びにこれらの文書の適用範囲及びこれらの文書に定める保護を新たな協定において拡大することが望ましいと考え、難民に対する庇護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性のあること並びに国際的な広がり及び国際的な性格を有すると国際連合が認める問題についての満足すべき解決は国際協力なしには得ることができないことを考慮し、すべての国が、難民問題の社会的及び人道的性格を認識して、この問題が国家間の緊張の原因となることを防止するため可能なすべての措置をとることを希望し、国際連合難民高等弁務官が難民の保護について定める国際条約の適用を監督する任務を有していることに留意し、また各国と国際連合難民高等弁務官との協力により、難民問題を処理するためにとられる措置の効果的な調整が可能となることを認めて、次のとおり協定した。

<参考文献>

- UNHCR(2011)「A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, 6th edition(日本語訳「UNHCR 執行委員会 難民の国際的保護に関する結論(選集)第6号 1977 ノン・ルフールマン、国連総会文書 No. 12A)」。
- UNHCR(2011)「Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees」(「難民認定基準ハンドブック — 難民の地位の認定の基準及び 手続に関する手引き — (改訂版)」。
- UNHCR(2016)「Guidelines on International Protection No. 12」(「国際的保護に関するガイドライン12」)。
- 芦部信喜、高橋和之補訂(2920)「憲法 第七版」岩波書店。
- 阿部浩己(2022)「戦争難民の保護と難民条約」PRIME&難民研究フォーラム共催シンポ ジウム配布資料 2022年4月23日。
- 安藤由香里、小坂田裕、北村泰三、中坂恵美子(2024)「開かれた入管・難民法をめざして入管法「改正」の問題点」日本評論社。
- 石川えり(2023)「改定入管法により開始した『補完的保護』とは?—難民保護の現状から考える」Dialogue for People インタビュー2023.12.6。
- 角田光代(2024)「ロンギャ難民は今」文芸春秋 2024.9号。
- 児玉晃一(2024)「2023年改定入管法解説」現代人文社。
- 佐藤以久子(2014)「欧州共通の庇護制度(CEAS)」桜美林論考『法・政治・社会』5(5号)63-81。
- 佐藤慧(2023)「難民認定と出身国による差別—アフガニスタンからの退避者は今」Dialogue for People、2023.12.27。
- 滝澤三郎(2024)「迫害された難民」なのか 治安を乱す存在なのか」デイリー新潮 2024年10月15日。
- 那須俊貴(2007)「憲法と外国人」国立国会図書館刊『人口減少社会の外国人問題』所収。
- 橋本直子(2024)「なぜ難民を受け入れるのか—人道と国益の交差点」(岩波新書)。
- 八代尚宏(2018)「新在留資格への誤解、必ずしも「単純労働受入れではない」ダイヤモンド・オンライン 2018年.11月8日
- 林原行雄(2022)「近年の日本の移民と難民に関わる一考察」昭和女子大学現代ビジネス研究所ワーキングペーパー No. 4。

了