

入管庁「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」の再考を求める意見

2025年6月11日
※2025年6月20日 表明団体追加

NPO法人 名古屋難民支援室
認定NPO法人 難民支援協会
RAFIQ（在日難民との共生ネットワーク）

2025年5月23日、出入国在留管理庁（入管庁）より「[国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン](#)」と題する資料（以下「本資料」とする）が発表されました。日本が加入している難民条約の精神に反し、日本で暮らす難民の安心を脅かす内容です。国内で難民支援を行う立場から、特に以下の点について、入管庁の方針に強く抗議し、見直しを求めます。

【目次】

1. B案件の「類型化」を行うべきではない
2. 審査期間の短縮を口実に「類型化」を行うべきではない
3. 送還の拡大を目的に難民認定手続を迅速化するべきではない
4. 難民申請者の送還を促進するべきではない
5. 難民認定制度の改善に最優先で取り組むべき

1. B案件の「類型化」を行うべきではない

入管庁は、本資料においてB案件の「類型化」を行うとしています。類型化の具体的な内容は明らかにされていませんが、大臣会見¹などから、B案件の対象拡大を意図しているものと考えられます。B案件に振り分けられた場合、申請者は審査の過程で極めて不利な立場に置かれることから、B案件への振分けは慎重かつ抑制的に行われなければなりません。「類型化」に伴う日本の難民保護の後退を強く懸念します。

（1）適正手続及び処遇の課題

B案件の「類型化」に伴う、適正手続保障の悪化を懸念します。政府は、B案件に振り分けられた申請者の一部について、振分け後の「面接による事情聴取を要しない²」との方針を示しています。しかし、申請者による供述は、難民認定判断に不可欠な要素であり、本来であれば「すべての申請者に…難民認定面接において直接申立てを行う機会が与えられなければならない³」り

¹ 法務省「法務大臣閣議後記者会見の概要」（2025年5月23日）

https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00619.html

² 「申請書に記載されている内容以外に難民に該当する事情及び補完的保護対象者に該当する事情が存在しないことが確認できる場合であって、申請書等の提出資料により難民該当性及び補完的保護対象者該当性を判断できるとき [...] は、面接による事情聴取を要しない」。出入国在留管理庁「難民認定等事務取扱要領」（2024年6月10日一部改正）第3章第1節第4より。

³ UNHCR「任務遂行上の難民認定手続基準」

https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/34/2023/10/202008_Procedural-Standards-for-RSD.pdf

ません。「難民の地位の申請が明らかに理由を欠いている⁴」との決定においても、同様の基準が適用されます。

難民に該当しないという判断が誤って行われた場合、迫害や人権侵害など取返しのつかない重大な結果を招くことになります。難民認定ではなく不認定とする判断こそ慎重に行われるべきであり、適正手続保障に特に欠けるB案件の拡大に反対します。

さらに、B案件に振り分けられた申請者は、日本での生活を続けることが困難な状況に置かれます。すなわち、在留資格は付与されず、就労することも認められず、医療へのアクセスも実質的に保障されていません。生活に困窮する難民申請者に対する公的支援「保護費」の受給は認められておらず、入管収容のおそれもあります。

本来、難民認定は宣言的性格を有するものであり⁵、難民申請を行った段階から、庇護国社会の一員として「十分な生活水準⁶」に対する権利を有します。「尊厳ある生活水準⁷」の否定を伴うB案件への振分けの拡大を強く懸念します。

(2) 振分けの適正性に対する懸念

仮に「類型化」が行われた場合、振分けの適正性に対する疑問が残ります。しかし、その検証のための仕組みが機能しているとはいえない。「難民条約上の迫害に明らかに該当しない事情を主張している⁸」とされるB案件の振分けは、難民該当性の否定につながります。不適切な振分けにより、難民として認定されるべき人が、今以上に認定されない事態を懸念します。

案件振分けの判断は、主に難民申請書の内容に基づいて行われています。しかし、当会において申請書の作成をサポートしてきた経験から、申請者自身が難民の定義を十分に理解し、迫害のおそれに関する事情を的確に記入できている場合は極めて限られます。難民申請者に占めるB案件の少なさは⁹、そのような申請手続の実態を踏まえた慎重な判断の結果であり、今後も抑制的な運用が維持されなければなりません。

B案件への振分けは、最新の出身国情報に基づいて行われなければなりません。しかし、入管局は出身国情報の調査や分析に必要な体制を十分に有しておらず、振分けの適正性の確保に困難が生じるものと考えます¹⁰。難民申請者の出身国は90か国を超える一方で¹¹、本庁において出身国情報の収集等に専従する職員の数は12人に留まります¹²。出身国情報の収集や分析に関

⁴ UNHCR執行委員会結論第30号「明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位もしくは庇護の申請の問題」<https://www.unhcr.org/jp/protect-committee-30> 第5段落（1）。

⁵ UNHCR「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きに関する手引き－」https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/HB_web.pdf 第28段落。

⁶ UNHCR "A guide to international refugee protection and building state asylum systems, Handbook for Parliamentarians N° 27, 2017" <https://www.refworld.org/reference/manuals/unhcr/2017/en/120593>.

⁷ 「国際的保護の申請者の処遇のための基準を定める2013年6月26日付けの歐州議会及び理事会指令2013/33/EU（改）」https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/34/protect/EU_procedural_directives_japanese.pdf 前文11。

⁸ 前掲注2。

⁹ 案件振分けが導入されて以降、B案件の割合は減少を続けている。2024年の難民申請者のうちB案件は80人（0.6%）だった。また、2024年に難民申請の結果が出た案件のうち39人（0.8%）がB案件とされていた。これまでのB案件の定義を踏まえれば、本資料における「誤用・濫用的な難民認定申請を抑制」すべき状況にあるとの指摘はあたらない。出入国在留管理庁「振分け別平均処理期間」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001440147.pdf>、同「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> より。

¹⁰ 後述の「難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議」からも「出身国情報の更なる充実が図るべき」「振分けの適正性を判断するには出身国情報の充実が重要であるとの意見」が提出されている。難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議「難民認定制度運用の見直し状況に関する検証結果について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003753.pdf>、同「難民認定制度運用の見直し状況（案件の振分け）状況に関する検証結果（第2回）について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003754.pdf> より。

¹¹ 前掲注9「令和6年における難民認定者数等について」。

¹² 2024年6月18日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答〔内閣参質213第184号〕。

する限られた資源は、B案件への振分けではなくA案件をはじめとする難民の迅速な保護に割くべきです。

長年にわたって、**案件振分けの適正性が検証されてこなかったことも問題です。**振分けが導入された2015年から2016年にかけて、政府は「難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議」を開催し、UNHCR等の有識者を招いて、B、C案件への振り分けられた案件の検証や課題の分析を行いました¹³。しかし、2017年以降、有識者会議は実施されておらず、振分けの適正性が担保されていない状態が続いている。このような状況で、B案件の拡大を意図した「類型化」が導入されようとしている点を強く懸念します。検証の場の再開を求める

(3) 「類型化」に伴う危険性

今回、政府が打ち出したB案件の「類型化」という手法も問題です。これまで、政府はA案件について国籍国や性別等の属性に基づく振分けを行っており¹⁴、B案件についても、同様の手法が用いられることが懸念されます。難民保護に向けた審査の簡素化は、難民条約の理念に基づくものであり、推奨されるべきです。しかし、**難民該当性の否定につながるB案件への振分けを形式的な判断によって行うことは、極めて不適切です。**実際に入管局は、在留制限の判断に際して、申請者の個別事情や出身国に関する情報などを総合的に考慮する旨の指針を示しています¹⁵。「類型化」に伴う外形的な判断により、申請者の個別事情を考慮しない「漫然と¹⁶」した在留期間更新の不許可処分が続出するような事態を強く懸念します。

2. 審査期間の短縮を口実に「類型化」を行うべきではない

本資料において、政府は審査期間の短縮を「期待される当面の効果」として掲げていますが、そのための具体的な手段は記載されていません。**仮に「難民認定申請を抑制する」ことで平均審査期間の短縮を達成しようとしているのであれば、極めて問題です。**ここまで見てきた通り、B案件の類型化は、日本における難民保護の後退につながります。さらに、難民申請を行うことを否定的にとらえる言説自体が「難民に関するグローバル・コンパクト¹⁷」が目指す国際的連帯や、難民受け入れの負担と責任の分担の理念に逆行します。

審査期間の短縮は、あくまで難民を適切かつ迅速に保護する目的で行われるべきです。それは、現状では2年以上待たされることも珍しくないA案件の迅速な保護や、申請からすでに長期間（5年以上）待たされている案件に対する審査の実施を意味します。政府は、審査期間の短縮のあり方として「2026年中に新規受理した申請の6か月以内（平均）の処理を目指す」としていますが、2025年以前に申請を行った案件への対応が考慮されていません。政府が設定した目標に沿う案件のみに率先して対応するのではなく、長年にわたって不安定な生活を強いられてきた申請者の法的地位の安定を優先するべきです。

¹³ 法務省入国管理局「難民認定制度運用の見直し状況に関する検証結果について」

https://www.moj.go.jp/isa/refugee/resources/nyuukokukanri08_00041.html。

¹⁴ 出入国在留管理庁出入国管理部出入国管理課難民認定室補佐官事務連絡「A案件に振り分けるのが適当な案件の追加について」（2023年12月1日）ほか。

¹⁵ 出入国在留管理庁出入国管理部出入国管理課難民認定室補佐官「難民認定手続における適切な在留制限の運用について」（2024年4月26日）。

¹⁶ 2023年7月24日東京地判。

¹⁷ UNHCR「難民に関するグローバル・コンパクト」<https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees>。

3. 送還の拡大を目的に難民認定手続を迅速化するべきではない

2024年6月施行の改正入管法により、難民申請者の送還を可能にする規定（送還停止効の例外規定）が導入されました。改正法の施行後に3回目以降の難民申請を行った方などが送還の対象となり得ます。本資料からは、改正法の施行前に複数回申請を行った方についても、早期の審査を実施し、送還停止効の例外規定が適用できる状態にしたいとの政府の意図がうかがえます。このような施策の結果、日本で保護を必要とする難民の送還がこれまで以上に拡大されることを強く懸念します。

（1）難民認定制度の課題

現行の難民認定制度にはさまざまな課題があり、政府は難民として認定するべき人を認定することができていません。その結果、2023年の入管法改正において、難民認定制度の運用の改善に向けた新たな条文¹⁸が設けられることとなりました。また、参議院では、難民保護に向けて政府が行うべき具体的な施策を盛り込んだ附帯決議¹⁹が採択されました。しかし、これまで政府において、十分な対応は見られません。制度の課題を改善しないままに、改正法施行前の複数回申請者について「早期の審査」が行われた結果、難民として認定されるべき方がまたも不認定となることを懸念します。

（2）保護を必要とする複数回申請者

政府は、複数回申請者であっても保護を必要とする存在であるとの認識をもって、審査に臨むべきです。2023年の難民認定者のうち5人、人道配慮による在留許可を受けた者のうち167人が2回目以降の申請者でした²⁰。「前回の難民認定手続における主張と同旨²¹」であることだけを理由に複数回申請者を不認定としたり、送還の対象と認識したりするべきではありません。また、難民申請者の送還を優先するあまり、審査請求の機会が奪われるようなことがあってはなりません。

2018年以降、政府は複数回申請者を原則在留制限の対象とする運用をとっています²²。就労が認められず、極めて生活に困窮する状況であっても、出身国への送還を恐れて再度の難民申請を行わざるを得ない状態にある方たちと捉えるべきです。

¹⁸ 第61条の2の17第4項（面接における適切な配慮）、第61条の2の18第1項（国際情勢に関する情報の収集、難民調査官の育成）、同第2項（難民調査官の知識及び技能の習得）。

¹⁹ 参議院法務委員会「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案に対する附帯決議」（2023年6月8日）

https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/211/f065_060801_1.pdf。

²⁰ 前掲注12。

²¹ 出入国在留管理庁「難民等と認定した事例等について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001434642.pdf>「難民等と認定しなかった事例及びその判断のポイント」事例15より。

²² 法務省入国管理局「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/hyukokukanri03_00555.html。

(3) AIの安易な導入に対する懸念

本資料において、政府は「審査手続の迅速化」に向けた、難民等認定手続におけるAIを含むデジタル技術の活用に触れています。審査に必要なデジタル技術（インターネットへのアクセスなど）を地方局においても十分に整えることは、審査期間の長期化を防ぐ観点から重要です。ただし、手続きにおけるAIの活用については、慎重な対応が求められます。審査の効率化が期待される一方で、審査過程の不透明性や、不認定理由の特定困難、誤った判断に対するアカウンタビリティの欠如といった、難民保護の根幹にかかわる課題が報告されています²³。また、出身国情報の調査にAIを用いた場合、ハルシネーションやインターネット上の誤情報に基づく調査、個人情報の流出といったリスクも想定されます²⁴。

4. 難民申請者の送還を促進するべきではない

本資料において、政府は国費送還を「3年後に倍増」させるとの目標を掲げています。国内外から繰り返し指摘されてきた通り²⁵、送還停止効の例外規定は、難民・難民申請者の送還を禁じる国際法上の原則（ノン・ルフルマン原則）の違反につながります。難民を危険な出身国に送還するということは、その人が送還先で受ける迫害や人権侵害について、日本が共犯関係にあるということです。難民申請者の送還に強く反対します。

送還停止効の例外に関する手続きの適正性が確保されていない点も問題です。政府は、3回目以降の難民申請者の送還停止の要件とされる「相当の理由がある資料の提出」について、その提出時期や判断基準、判断のタイミングを明らかにしていません。難民該当性を訴える機会が与えられないままに、送還停止効の例外規定に基づく送還が実施される懸念が拭えません。

2021年9月、東京高裁は難民不認定処分に対する異議申立ての棄却決定の告知翌日に行われた送還について、裁判を受ける権利を侵害し、違憲であるとの判決を行っています²⁶。目標ありきの送還によって、このような効果的な救済を受ける権利を侵害した形での送還が繰り返されるようなことがあってはなりません。

5. 難民認定制度の改善に最優先で取り組むべき

(1) なぜ、日本に逃れた難民が非正規滞在となるのか

そもそも、難民審査と非正規滞在の状況が、どう関連してくるのでしょうか。本資料を見るに、政府は、難民申請の理由がない人が申請を繰り返してきた結果、非正規滞在者が生まれていると捉えているようです。しかし、ここまで見てきた通り、日本の難民認定制度にはさまざまな課題があり、本来であれば難民として認定されるべき人が認定されず、非正規滞在となっているという実態があります。

²³ Migration Policy Institute Report "Rebooting the Asylum System? The Role of Digital Tools in International Protection" https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi_digitalization-asylum_final.pdf.

²⁴ ACCORD "Researching Country of Origin Information: Training Manual" <https://www.refworld.org/reference/manuals/accord/2024/en/147707>.

²⁵ なんみんフォーラム「2023年入管法改正：関連報道・声明等一覧（7月31日更新）」<http://fri.or.jp/news/news-category/form-fri/5328/>。

²⁶ 難民研究フォーラム「難民申請者のチャーター機送還に関する東京高裁違憲判決概要 – 裁判を受ける権利の保障に向けて」<https://refugeestudies.jp/2021/12/deportation-tokyo-highcourt/>。

それでも、当事者にとっては危険な出身国に帰ることはできず、難民申請を行いながら、権利を剥奪された状態であっても、日本での滞在を続けざるを得ないのです²⁷。日本での滞在が長期化し、出身国とのつながりがすでに絶たれている方もいます。高齢に差しかかっている方もいます。そのような中で、非正規滞在者としての生活に不安を抱えながらも、社会とのつながりを作りながら暮らしています。政府は、難民申請者が置かれたこれらの状況や、その背景にある構造的な問題に目を向けなければなりません。

本来、最優先で行うべきは、難民認定制度の改善です。具体的には審査基準の適正化や、審査プロセスの透明性・公平性の確保が必要です。難民不認定とする場合であっても、申請者本人の目線で納得感のある審査のあり方を追求するべきです。すなわち、現行制度に欠けている難民審査における証明の機会の付与や、不認定理由の拡充、不服申立ての独立性・専門性・公平性の確保や、法律扶助を含む効果的な救済へのアクセス保障が必要です。

(2) すべての人人が平等かつ尊重される社会を目指して

日本には、すでに難民を含むさまざまな背景の人たちが暮らしています。**特定の状況にある方たちの排除につながる本資料の発表は、そうした多様な人びとの安心ではなく不安を引き起こすものでした。**政府は「ルールを守らない外国人に係る報道がなされるなど国民の間で不安が高まっている状況を受け²⁸」て、今回の「プラン」をまとめたとしています。曖昧かつ汎用性の高い「ルール」という表現は「プラン」が対象とする非正規状態にある方のみならず、外国人一般に対する差別意識の助長につながります。

政府は、試行錯誤を重ねながら多様な人びとの共生に取り組んできた地域の実践に目を向けることなく「外国人」が「国民」に不安を与える存在であるかのような構図を描き、あたかも社会に深刻な対立や分断があるかのように強調しています。しかし現実には、小さな対立や分断を乗り越え、新たな対話や関係を築きながら、排除ではなく包摂に向けて歩んできた人びとの努力があります。こうした実態をないがしろにし、権力ある立場から社会の認識を塗り替えようとするような発信がなされていることは、非常に残念です。

本資料のタイトルにもある「不法滞在者」という言葉は、特定の状況にある人に対する不信感や差別意識を助長するものとして、国連や諸外国において「使用してはならない」とかつてから呼びかけられてきました²⁹。日本に逃れた難民は、国籍や性別、職歴や信条など、一人ひとりが異なる背景を持っています。この国で「国民」として暮らす人びとも同じはずです。その人の属性や、法的な位置づけに基づく差別や排除が正当化されることのない社会の実現を強く望みます。

以上

²⁷ 2024年の難民申請者のうち、複数回申請者は1,355人（11%）だった。前掲注9「令和6年における難民認定者数等について」より。

²⁸ 出入国在留管理庁「「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」について」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00151.html。

²⁹ 移住者と連帯するネットワーク「在留資格のない移民・難民を不法と呼ばず非正規や無登録と呼ぼう！」

<https://migrants.jp/news/others/230601.html>。