7　難民の適正かつ迅速な庇護の推進

⑴　課題等

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年に難民条約に、同57年には「難民の地位に関する議定書」に加入し、難民認定制度及び体制の整備を行い、平成26年までに、難民認定者633人を含む3,000人を庇護したほか、昭和53年から平成17年末までにかけて、１万人を超えるインドシナ難民を受け入れてきた。

近年の我が国の状況を見ると（前記Ⅱ３参照）、難民認定数は、申請数や欧州等の諸外国の認定数に比べて少なく、その原因は、我が国と難民の出身国との歴史的関わりや、言語等文化の相違、地理的条件等にあるとの指摘がある一方、我が国の難民認定判断が厳しすぎることにあるとの指摘もある。また、難民条約の成立から今日まで60年以上が経過し、現在の国際情勢や、国際的な人権・人道概念の発展に伴い、難民条約上の難民には該当しないが、我が国として保護の対象とすべき者を明確にすべきではないかとの要請もある。

他方、近年、難民認定申請数が当初想定されていなかった規模で急激に増加していることに加え、最近では、諸外国でも見られるような、就労や定住、あるいは退去強制による送還回避等を目的として、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる事案や、前回申請と同様の事情を申し立てる再申請（複数回申請）事案が顕著となっている。この点については、現行制度・運用上、どのような申立内容であっても、申請があれば受け付け、通常どおり調査・審査を行うこととされていることや、審査の結果が出た後も、何度でも申請を繰り返すことが可能であること、さらに、どのような者であっても申請中は送還が停止される仕組みとなっていることなどが、問題解決のあい路となっている。さらに、平成22年３月以降、正規在留者で難民認定申請を行った者に対し、申請から６か月が経過した後、申請者から希望があれば一律に、申請中は就労活動が可能となる取扱いとしたことが、我が国での稼働や定住を目的とする外国人に悪用され、申請増加を招いた一因と推測される。これらの事案の増加により、審査期間が長期化するなど、制度を圧迫しており、真の難民の迅速な庇護に支障が生じることが懸念される。こうした状況に対応するため、保護対象となる者の範囲や難民認定に至るまでの手続の明確化を図ることを通じて、当該制度の公平性・透明性を確保しつつ、適正かつ迅速に難民の庇護を行っていくための取組が必要である。

⑵　今後の方針

ア　適正かつ迅速な難民認定のための取組等

制度が直面する諸問題の解決を図るため、保護対象の明確化を図るとともに、真に庇護すべき者とそうでない者を明確に区別し、事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行っていくほか、審査の質の更なる向上に取り組んでいく。これらの取組は、いずれも真に庇護すべき者を迅速かつ確実に庇護するために行うものである。

まず、保護対象の明確化に関しては、いわゆる「新しい形態の迫害」の申立てについて、入管法第２条第３号の２に規定する「難民」、すなわち難民条約の適用を受ける難民への該当性を的確に解釈することにより保護を図っていくべく、そのための仕組みを構築する。また、現行運用上、難民条約上の難民には該当しないものの、人道上の配慮が必要と認められる者については、個別に審査の上、特別に在留を許可しているところ、国際社会の動向を踏まえ、国際人権法上の規範に照らしつつ、当面我が国での待避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にすることについて、庇護希望者を装うテロリスト・犯罪者等の入国・在留の防止等、我が国の安全・治安面等へ悪影響が生じないように留意しつつ、検討していく。

また、認定判断の明確化のための仕組みを構築していくとともに、既に行っている認定・不認定事例の公表を拡充し、制度の透明性の向上を図っていく。

さらに、より適正な難民認定の判断を行うため、難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図り、申請者の出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の収集・分析体制の充実強化や、国連難民高等弁務官事務所（ＵＮＨＣＲ）等の関係機関との連携による研修の充実・強化に取り組み、難民調査官の調査技術の向上等、専門的人材の育成を行っていく。

制度の濫用又は誤解に基づいた申請については、以下の方策の検討を進めることにより抑制していく。

①　難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる申請等については、本格的な調査に入る前の段階で振り分け、申請者が十分主張を行う機会を確保しつつ、迅速な処理を行っていく。

②　専ら我が国での就労を目的とする濫用的な申請のインセンティブとなっている正規在留者に対する就労許可について、希望があれば一律に就労を許可している現行の運用を見直し、例えば、類型的に保護の必要性に乏しいと認められる事案等については原則として就労活動を認める在留資格を付与しないなど、一定の条件を設けて個別にその許否を判断する仕組みの検討を進める。

③　濫用的再申請の抑制策として再申請事由に制限を設けることや、繰り返し申請を行うことで退去強制による送還の回避を意図する悪質な不法滞在者等への対策として送還停止効果に一定の例外を設けることについて、前記①及び②の取組状況とその効果を踏まえ、法制度・運用両面から更に検討を進めていく。

以上のほか、法務大臣の私的懇談会である「第６次出入国管理政策懇談会」及び同懇談会の下に設けられた「難民認定制度に関する専門部会」から平成26年12月に提出された報告書上の提言内容について、その趣旨を十分に踏まえつつ、また、国際情勢を見極めながら、体制、制度及び運用の見直しに向けて更に検討を進めていく。

イ　第三国定住による難民の受入れ

我が国は、平成22年度から平成26年度までにタイの難民キャンプからミャンマー難民18家族86名を受け入れた。平成27年度からは、一定の条件の下、マレーシアに一時滞在するミャンマー難民を受け入れるとともに、これまでにタイから我が国に受け入れられたミャンマー難民の親族を呼び寄せることができることとされた。

法務省としては、今後とも、関係機関と連携し、円滑な受入れを進めていく。

8　その他

⑴　出入国管理体制の整備

本計画を着実に実施していくためには、出入国管理体制の充実が肝要である。特に平成32（2020）年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催とこれに伴う今後の訪日外国人旅行者数の大幅な増加を見据え、審査における厳格さを維持しつつも、迅速かつ円滑な出入国審査を実現するため、計画的な出入国管理体制の整備を進めていく。

⑵　国際協力の更なる推進

出入国管理行政において国際協力は、必要不可欠な重要分野である。テロ対策や偽変造文書対策など、外国の出入国管理当局や駐日外国公館との情報交換は、入国管理局の実効的な水際対策に欠かすことができない。

今後も、各種国際会議への参加等を通じて国際協力を発展させていくとともに、諸外国の出入国管理当局や駐日外国公館との情報交換等を積極的に行っていく。

⑶　人身取引被害者等への配慮

出入国管理行政は、これまでも人身取引の被害者が不法滞在者として退去強制手続が執られる場合には、その者の立場を十分考慮しながら、その者の希望等を踏まえ、在留特別許可により正規に滞在できるようにするなど適切な措置をとってきた。今後も、諸外国との情報交換を含め、関係機関との連携を密にし、人身取引被害者等を的確に把握し、警察等との合同摘発及び被害を踏まえた在留資格の許可などにより被害者の保護を行い、人身取引対策に積極的に取り組む。

その他、配偶者からの暴力も重大な人権侵害であるから、人身取引被害者と同様に、被害者保護の観点から、適切な対応を行う。