

日本の受け入れ態勢
から見る難民問題
—受け入れ先進国を目指して—

安藤 徳明さん



NORIAKI ● ANDOH

所属：経済学部国際経済学科3年
出身高校：福島県立磐城桜が丘高校
趣味：国際協力
愛読書：ワルがまに



(2007年2月17日、タイの難民キャンプにて)

【論文要旨】

「権利が欲しい」と、難民キャンプの人々は声を震わせた。私は2007年2月にタイの東北地方にある難民キャンプを訪れた。そこに住むのは、母国であるミャンマーの少数民族政策により迫害され、国を追われた人々である。彼らは、キャンプの外に出ることもできずに隔離され、学ぶことや、職業選択はおろか、就労の自由さえない。キャンプに住む彼らには、権利が何1つ保障されていないのである。彼らに対して、私にできることはあるのだろうか。考えを巡らせた時に、私は日本にも多くの難民がいることに気が付いた。しかし、その多くは難民認定申請中で、いつ本国に強制送還されてもおかしくない状況である。日本に庇護を求めて来たが、「難民」とすら認めてもらえないのである。日本にきている難民たちも、キャンプの人々と同じ「権利がない」状態であることに気が付いたのである。そこで本稿では、日本の難民受け入れ態勢に焦点を絞り、問題点や改善点について考察し、日本の在るべき姿を論じる。

第1章では、まず難民の定義について触れ、日本と難民の関わりについて述べる。

第2章では、日本の受け入れ態勢の問題点を指摘し、様々な観点から現状を分析し、そ

の要因を検証していく。

第3章では、日本の受け入れ態勢の構造と、現状を知るとともに、聞き取り調査を通して実際の難民の声を聞き、受け入れ態勢の改善点を模索する。

第4章では、前章まででの考察を踏まえ、日本の難民問題に対する解決策を提示していきたい。

【目次】

はじめに

第1章 難民問題とは

- 1 難民とは誰か
- 2 日本における難民問題

第2章 なぜ日本の受け入れ数が少ないのか

- 1 他国との比較
- 2 治安の悪化という観点
- 3 日本人の意識における問題

第3章 日本の受け入れ態勢

- 1 「難民鎖国」日本
- 2 基礎構造
- 3 日本という名の難民キャンプ
- 4 実際の聞き取り調査

第4章 解決策

- 1 受け入れ後の制度の充実
- 2 門戸を広げる政策

むすびにかえて

はじめに

2008年1月1日現在、UNHCR（国際連合難民高等弁務官事務所、Office of the United Nations High Commissioner for Refugees）の「支援対象者¹（people of concern）」は世界で約3,170万人である²。世界規模での調査によると、2007年末、国外に逃れ、難民となった人の数は2006年から4.2%増加の1,140万人、紛争や迫害によって国内避難民となった人の数は2,600万人であり、家を追われたUNHCRの支援対象者が過去最高を記録した³。

そのような状況下で、日本の難民受け入れ数は、他の先進諸国に比べて圧倒的に少なく⁴、日本に庇護を求めて来た難民たちは、難民と認められることもないまま、隠れて生活せざるを得ない。日本は難民条約⁵を批准しているにも関わらず、なぜこれほどにも受け入れ数が少ないのであろうか。これは日本社会、そして世界全体に大きな影響を及ぼす問題である。そこで本稿では、日本の受け入れ態勢の問題点や現状に着目し、少なすぎる日本の難民受け入れに対する解決策を模索していきたい。

第1章 難民問題とは

1 難民とは誰か

難民条約によると、「難民」の定義は、「人種、宗教、国籍、もしくは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恐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、国籍国あるいは定住国の保護を受けられない、あるいは望まない者」とされている⁶。また、難民と同様に本来の居住地を離れることを余儀なくされつつも、国境を越えず国内に留まり避難生活を送る人を

「国内避難民」または「避難民」と呼ぶ。

2 日本における難民問題

日本に庇護を求めてやって来る難民申請者に生じる、様々な問題を論じていくには、日本の難民保護の現在に至るまでの流れを知る必要がある。1975年に、ベトナムからのボートピープル⁷が日本に到着して以来、日本の難民受け入れ問題は始まった。その当時、選択の余地はなく、海に面した島国日本も、難民問題に関わらざるを得なかった。

1975年5月、ベトナムからのボートピープルが日本にたどり着いて以来、多くのボートピープルが日本へ来た。当時、彼らを受け入れる法制度はなく、1979年に初めて500人というインドシナ難民⁸の定住受け入れ枠を設定した。しかし、この年には東京でサミットが開かれ、サミット議長国として非難の風当たりを避けるため、やむを得ず門戸を開いたものであった。それでも、欧米諸国に比べると圧倒的に数は少なく、非難の声は収まらなかった。徐々に定住枠を増やし、今日までに約11,000人のインドシナ難民を受け入れたが、インドシナ難民受け入れの歴史は、欧米諸国からの非難の風当たりを回避する努力の歴史であった⁹。インドシナ難民は、紛争が原因で大量に流出した避難民であり、難民条約の適用対象ではないと解釈され、これはあくまで特別だったのである。

そうした状況の中で、日本は1981年に難民条約を批准した。翌年、出入国管理及び難民認定法が施行され、条約に基づく難民の認定が開始された。以来、2005年末までの24年間に、3,928件の難民認定申請を受け取った。だが、難民として認定したのは376人だけである。年平均15人に過ぎず、主要な欧米諸国

に比べると3桁も少ない¹⁰。

2004年～05年、日本の難民認定手続きに1つの変化があった。2004年5月に改正出入国及び難民認定法が国会で可決、成立し、それに基づいて、2005年5月から、難民不認定に対する異議申出の審査に、第3者の「難民審査参与員」が関わる制度が開始されたのである。これにより、2005年の難民認定数は前年の15人に比べ46人とかなり増加し、ほかに97人が在留特別許可¹¹を受けた。在留特別許可を合わせた保護人数の143人は、日本としては、これまでの最高である（図表1参照）。

第2章 なぜ日本の受け入れ数が少ないのか

1 日本と海外の比較

本節では、日本と他国の難民受け入れ数を比較して現状を分析する（図表2参照）。一目瞭然だが、日本の難民受け入れ数は圧倒的に少ない。庇護申請者自体が少ないのだが、それには、難民受け入れに対する日本の弱腰の姿勢が影響しているとの見方が一般的である。それは、庇護申請者に対する受け入れ数の割合が小さいことから裏付けられるだろう。日本の難民受け入れ数が少ないのには、様々な要因が考えられる。それらを次節以降

図表1 難民認定申請及び認定数等の推移

年	申請数	認定	不認定	取下げ	人道配慮による在留 ^{※2}
1982	530	67	40	59	
1983	44	63	177	23	
1984	62	31	114	18	
1985	29	10	28	7	
1986	54	3	5	5	
1987	48	6	35	11	
1988	47	12	62	7	
1989	50	2	23	7	
1990	32	2	31	4	
1991	42	1	13	5	7
1992	68	3	40	2	2
1993	50	6	33	16	3
1994	73	1	41	9	9
1995	52	1 (1) ^{※1}	32	24	3
1996	147	1	43	6	3
1997	242	1	80	27	3
1998	133	15 (1)	293	41	42
1999	260	13 (3)	177	16	44
2000	216	22	138	25	36
2001	353	26 (2)	316	28	67
2002	250	14	211	39	40
2003	336	10 (4)	298	23	16
2004	426	9 (6)	294	41	9
2005	387	31 (15)	249	32	97
合計	3,544	353 (32)	2,524	443	381

※1 ()内は異議申出段階で認定された人数であり、外数として計上している。

※2 難民不認定者のうち人道配慮とする者。詳しくは脚注6を参照。

出所：難民支援協会『支援者のための難民保護講座』現代人文社、2006年。

図表2 1993年～2003年における主要国庇護申請及び処理数平均

	日本	米国	カナダ	英国	フランス	ベルギー	オーストラリア
庇護申請者	192	78,798	29,094	64,275	34,350	21,601	8,487
認定数（一次審査）	9	12,752	13,138	9,771	6,357	1,294	1,610
異議申立数	107	64,180	不明	32,435	21,079	3,074	5,477
認定数（異議審査）	1	7,525	不明	5,361	1,559	169	499
人道的地位	24	不明	不明	11,026	不明	750	不明
第三国定住による 受け入れ数※		75,823	10,946	215			10,435

※第三国定住による受け入れは、行っている国に関してのみ記載。

出所：山田寛『日本の難民受け入れ過去・現在・未来』東京財団、2007年、p.198-207より筆者加工・作成。

で検証していく。

2 治安の悪化という観点

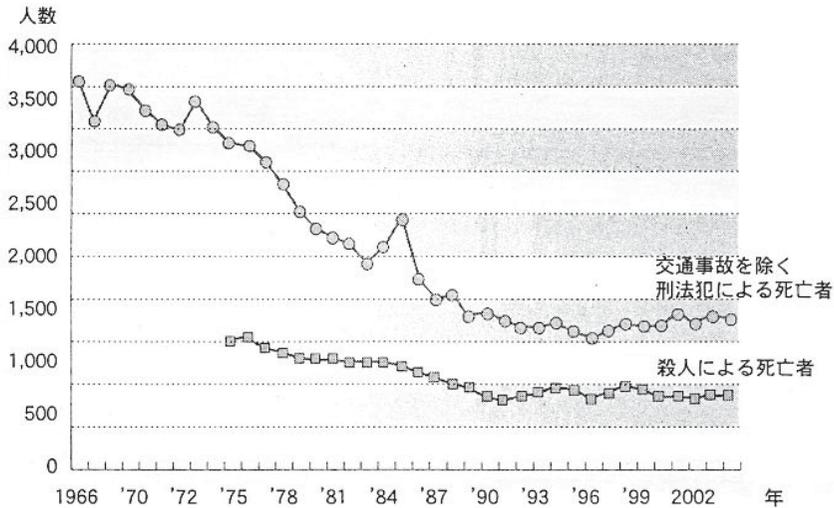
2004年の政府の「外国人労働者の受け入れに関する世論調査」¹²では、「不法就労者にどう対応するか」の質問に対して、「すべて強制送還すべきだ」が圧倒的に多く、61.8%に達している。1990年の同じ調査では、33.6%であった。不法就労者に対し、1990年には、「よくない」より「やむを得ない」とする答えのほうが多かったのだが、2004年には完全に逆転して、「よくない」が圧倒的多数になっている。

以上のような変化の背景には、それぞれの年の経済状況の違い、在留外国人（労働者や留学生などを含めて）数の増大、外国人犯罪情報の増加、そして国際テロの流入に対する警戒心などの事情があるわけだが、とにかく日本国民の寛容度は低下している。

国民の最も懸念するところは、外国人が増えることによる治安の悪化であるが、それを考察するには、犯罪実態を正しく見ておく必要がある。最近のアンケート調査¹³によれば、日本の治安は悪化していると考える者が9割にも達するというが、日本の治安全体の実状は、1980年代と比較すれば大幅に良くなって

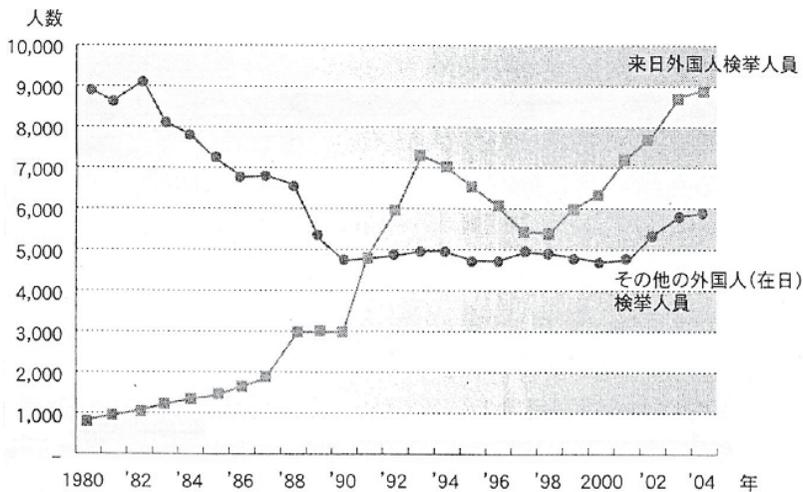
いる。交通事故を除いて犯罪で殺されている者と、殺人による被害者数を見れば、それは明らかである（図表3参照）。それにもかかわらず安心感が失われた理由には、様々な要因がある。かつて警察は、重要事件と解決が容易な事件に絞って対応し、残りは記録も取らなかった。しかし2000年4月以降、刑法犯認知件数の数え方が変わり、軽微な罪種も含めるようになった。その結果、統計上では犯罪急増が起きたというわけである。また、夜にネオンの明かりが灯り、繁華街が安全になっていく一方で、住宅街の昼間に犯罪が発生するようになってしまった。薄く広くどこでも誰もが犯罪に遭うかもしれない状況となったこと、また匿名性の高まりなども挙げられるが、論文の主旨とは異なるので、ここでは深く追求しないでおく。

そして、外国人犯罪についてみると、来日外国人の刑法犯検挙人員は、1991年から急増したが、1993年をピークに減少し、1999年から再び増加しはじめて、2002年に最高記録を更新した。翌年に、福岡で中国人留学生による一家殺し事件があり、外国人犯罪と治安悪化を結びつける言説は、この頃から急増している。同年以降、検挙人員はじりじりと増加している（図表4参照）。入国者数が、ここ



図表3 死亡者数推移

出所：河合幹雄「外国人犯罪のせいで治安は悪化しない」『中央公論』2006年6月、p.233。



図表4 外国人一般刑法犯検挙人員

出所：河合幹雄「外国人犯罪のせいで治安は悪化しない」『中央公論』2006年6月、p.235。

10年で倍増近いことを考えれば、むしろ、よく持ちこたえている。比率を検討すれば、来日外国人の刑法犯検挙件数は約3万件で全体の5%に達しない。この数字からは、日本の治安を語る上では無視すべき現状にある。

しかし、外国人が増えれば、少なくとも人口増加に比例した犯罪発生は避けられない。後の章で考察するが、考えなくてははいけない

のは、外国人に対する受け入れ態勢である。地方税は納めていて教育を受ける権利はあるのだが、日本語能力に問題があり、学校に行かなくなり非行に走る子どもの例が少なからずある。今の日本は、少子高齢化、地方の過疎化など、労働力不足の問題を抱えている。企業は、安い労働力が欲しい。この問題を解決するのが、外国人労働者である。その為に

も、子どもの教育問題に加えて、健康保険や年金、様々な制度の抜本的改革が必要だろう。

3 日本人の意識における問題

日本が他の先進国と比べて、圧倒的に難民の受け入れ数が少ないのには、日本が陸続きの国ではなく島国という自然環境のために、日本人が異質な人たちと接触する機会に恵まれず、異質な人たちと共生する習慣を身につけにくかったことにも原因があるのではないだろうか。しかしながら、同じ島国であるイギリスは、UNHCRの統計による2001年度の難民認定者数を見てみると、日本の26人に対し、約1万9,100人で、日本の約735倍もの難民を受け入れている¹⁴。つまり自然環境とは別の、日本人が持つ特有な問題があることが推測できる。日本人は、自分たち自身を単一民族と思いがちであるが、そうではない。アイヌや在日外国人がいるからである。日本は単一民族国家ではないが、外国人登録者数の数があまりにも少数のため、日本人は民族問題には比較的無関心、あるいは無理解であったといわざるを得ないのである。

2000年12月に行われた総理府（現内閣府）による「社会意識に関する世論調査」によると、20歳以上の男女の内、外国人と実際に友人関係があると答えた人が8.5%、友人になりたい望む人は46.2%、友人になりたいと思わない人は38.6%であった。また、同年11月に行われた「外国人労働者問題に関する世論調査」によると、外国人と交流（日常的な付き合いや挨拶、多少の会話など）する機会があると回答した人は9.7%であった。これらの結果から分かるのは、国際化が進展している日本社会において交流を望む人は半数以上に上るものの、実際に外国人と交流を持っている

人は1割程度ということである。

そのような状況での日本全体の対外国人意識を知るために、2003年2月に内閣府が実施した「人権擁護に関する世論調査」を取り上げたい。それによると、日本に居住している外国人の人権が守られるべきかの質問に対し、「日本人と同じように人権を守るべきだ」と答えた割合は54.0%であり、外国人が不利益な取り扱いを受けることに対しても、それを止むを得ないとする傾向が目立つものであった。この結果は、外国人犯罪の報道が増えたことにも起因するとみられるが、上記でも明らかなように、外国人犯罪率は取り立てて高いものではない。つまり、日本人は実際に交流を持たずにイメージのみで外国人を捉える傾向があり、日本人の意識の問題であることがわかる。

近年の日本経済力の国際的な強さ、産業構造の変化や交通手段の発達などにより、外国人労働者が大幅に増加している。そして1975年、ポートピープルが日本に来て以来、日本の難民受け入れ問題が始まった。他民族との関わりが以前に比べてより日常化し、それに伴う問題が他人事ではなくなりつつある。

国連難民高等弁務官の緒方貞子氏も、ノルウェーの新聞、2000年4月18日付けの『アフテンポステン』紙で、「我々は一民族一文化という幻想の中で生きている。しかし21世紀には単一文化の島は生き残れない」と語っている。

このまま現在の日本社会に外国人が増加した場合、交流が十分に伴わず、相互理解のないままにマスメディアの影響を受け、不安が高まるばかりであると考えられる。それらを回避するために、政府と自治体の連携による対応で、日本人の外国人に対する意識の向上

と理解を深め、日本全体の対外国人意識を改善しなければならない。

第3章 日本の受け入れ態勢

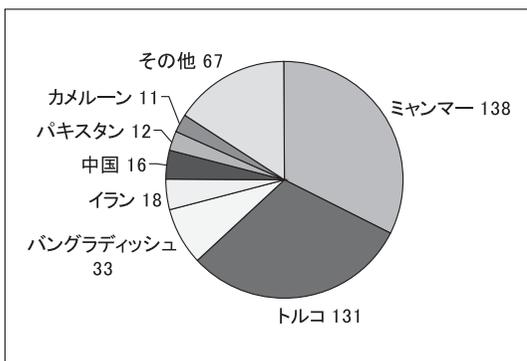
1 「難民鎖国」日本

第2章で、日本の難民受け入れ数の少なさについて考察したが、さらには、世界150か国中での日本の難民受け入れ状況を多角的に見てみたい。対GDP比が136位、対人口比が125位、1,000km²あたり、90位である。対GDP比からは、日本よりも貧しい国ですら多数の難民を受け入れていることが分かる。対人口比にしてみると、日本の人口密度が高いからという理由も受け入れられないものになる。さらには、日本は国土面積が小さい島国であるという事実ですら、1,000km²あたりの順位から、受け入れ数が少ない理由としては適切ではないと言えるであろう。日本の難民受け入れ数の少なさは、1998年の規約人権委員会で見直されている¹⁵。

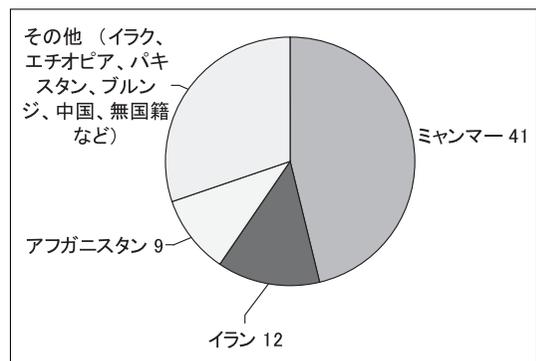
また、2004年の全426人の日本での難民申請者の国籍は図表5の通りである。続いて、2000年から2004年までの5年間に実際に難民認定された全87人の国籍別内訳は図表6の通りである。ここで気付くのは、申請人数が2

番目に多いはずのトルコ国籍の人が、全く認定されていない点である。ここで言うトルコ国籍の申請者は、そのほとんどがトルコ人ではなく、トルコ国籍のクルド人である。クルド人とは、国境を持たない世界最大の民族といわれ、主に中東のイラク・イラン・トルコにまたがる地域に居住している。トルコ国内に住むクルド人は、推定1,500万人いるとされ、これはトルコの全人口の25%にあたる。トルコ政府は、1923年の共和国建国以降「クルド人」という民族の存在を否定する政策を貫いている。日本とトルコ的外交関係は良好で、日本がトルコ政府からの迫害を訴えるクルド人を難民認定することによって、間接的にトルコ政府の迫害を認めたことになり、友好状態の外交関係が悪化することにもなりかねない、という意志が働いていると考えることができる。日本政府は、この考え方を否定しているものの、国連が「マンデート」¹⁶を与えた難民も含め、トルコ国籍のクルド人が2008年現在までに、1人も認定されていないというのは、紛れもない事実なのである¹⁷。

このような状況から、難民を受け入れない日本は、しばしば「難民鎖国」と呼ばれている。もっとも、こう呼ばれるようになったの



図表5 難民認定申請者の国籍別内訳
出所：『東京新聞サンデー版』2005年5月29日。



図表6 難民認定者の国籍別内訳
出所：『東京新聞サンデー版』2005年5月29日。

は、2002年の瀋陽事件¹⁸をきっかけに、メディア等で「難民に冷たい」日本の姿勢が取り上げられるようになってからである。

2 基礎構造

原則的に、国家には外国人を入国させる義務はなく、入国審査は通常、各国が独自の基準で行っている。しかし、難民条約を批准している国は、難民の可能性のある外国人が入国を求めた場合、条約上の義務を果たすために、条約の基準に従って難民認定を行い、然るべき措置をとらなければならない。しかしながら、世界普遍的な難民認定機関が存在しない現状では、認定自体を行う主体は、あくまでも入国を求められた当該国である。つまり、難民条約の基準に従って、各国が独自に難民審査をするというのが、現在の難民保護制度なのである¹⁹。

日本の場合はどうだろうか。日本では「出入国管理及び難民認定法」によって、入国管理を行い、その一環としてこの法律によって難民が保護される。したがって、日本で外国人が難民として認められて様々な権利を得るには、この法律に従い申請を行い、難民と認定されなければならない。

「難民であると」と認める基準は、難民条約に規定されている難民の条件を満たしているかどうかという点である。条件を満たしており難民であると証明する責任は、基本的には難民申請者側にあるので、申請者は様々な資料や証拠を示す必要がある。しかしそのような資料だけでは不十分な場合があるため、難民認定を行う法務省も、事実調査やインタビューを行い、審査を行うことになっている。

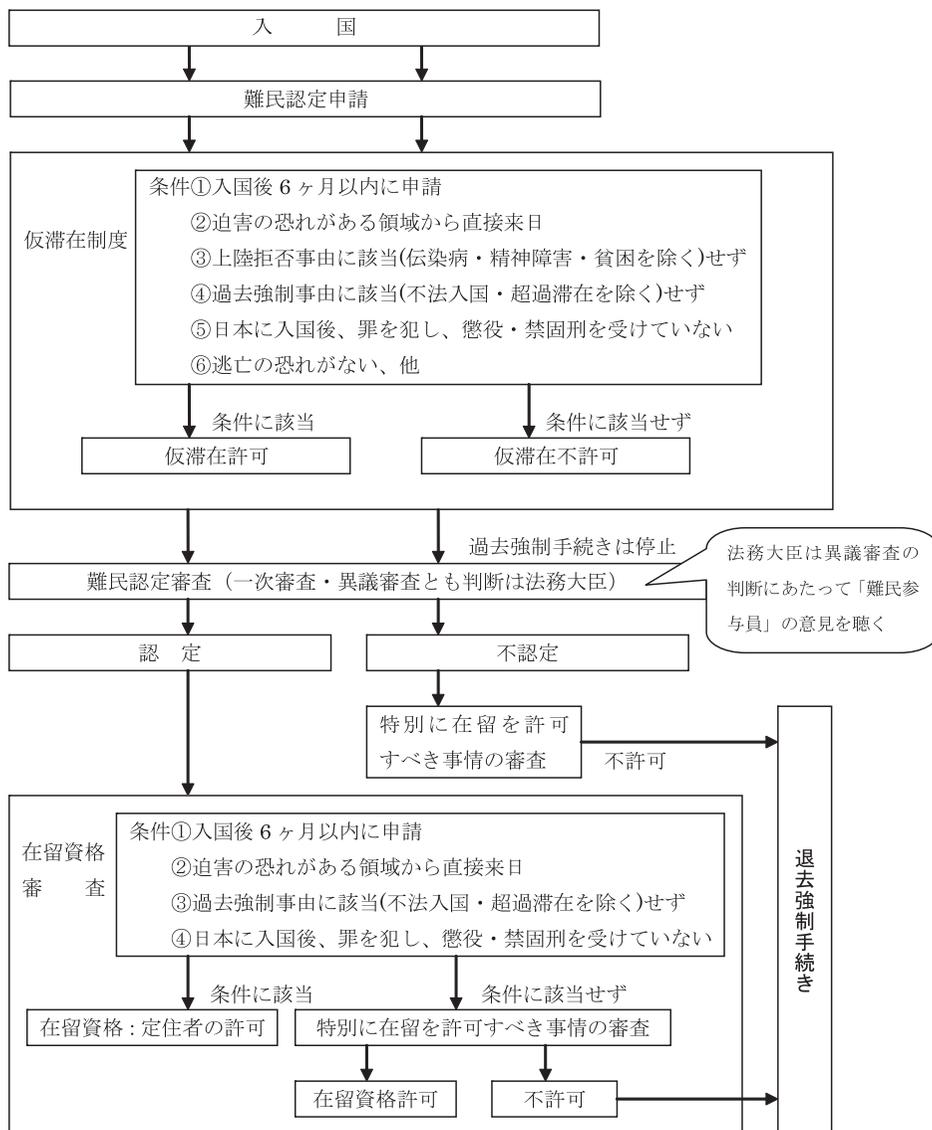
最終的に認定・不認定の判断を下すのは、法務大臣である。不認定の場合は、法務大臣

に対して、異議申出を行うことができ、この異議が認められれば、難民として認定される。しかし異議が却下されると、行政訴訟を起すか、第三国に出国する、または国外に強制的に退去させられる、ということになる。

日本の難民制度には、庇護希望者に対する情報提供が不十分であること、審査過程に不透明な点が多いこと、認定基準が厳しすぎることなど、多くの問題点が指摘されている。難民申請が却下された場合、入国管理局によって身柄を収容されることがある。難民条約には、迫害が待ち受ける出身国に送り返してはならないという、「ノンフルマン原則」の保障があるのだが、現在の日本でそれが遵守されているとは言い難く、強制送還に脅えながら数多くの難民たちが収容されている。

また、たとえ難民の認定を受けたとしても、自動的に日本での在留資格が得られるわけではない。外国人が日本において合法的に滞在するには「在留資格」の取得が必要だが、難民と認定された外国人が日本の在留資格を取得するためには、様々な条件を満たす必要がある。2004年に成立した改正難民認定法では、難民申請を待つ間、日本での滞在を仮に許可する「仮滞在制度」という制度が新設されたが、この制度の適用を受けるためにも条件があるが、それらについては、在留資格のものと合わせて、図表7を参照して欲しい。

日本においては、難民審査は法務省入国管理局総務課難民認定室で、不服申立の審査は同省同局審判課で行われている。したがって、1次審査と2次審査が同じ法務省の入国管理局という組織内で行われるため、不服申立制度において中立性と公正性が確保されていない可能性がある。



図表7 難民認定手続きの流れ

出所: アムネステイ・インターナショナル日本『知っていますか? 日本の難民問題 1問1答』解放出版社、2004年、p.45。

3 日本という名の難民キャンプ

私は、2007年2月にタイの東北地方にある難民キャンプを訪れた。キャンプに住む人々には、移動、就学、職業選択はおろか就労の自由さえない。彼らには権利が何1つ保障されていないのである。

しかし、実はここ日本にも、彼らのような境遇の難民が数多く存在する。難民は、祖国

において政治的迫害や宗教的迫害を受けるマイノリティであったゆえに、祖国を脱出したにもかかわらず、定住国でも再び「異郷者」としてマイノリティの地位に甘んじなければならないという、「難民の二重の悲劇」に向き合わなければならない²⁰。そのうえ、難民なのかどうかは様々な場面で常に問われ続け、その問いへの答え方によっては、自分の

法的処遇が変更され、国外退去を命ぜられるかもしれないという不安感に苛まれる。第2章で述べたように、日本は難民認定率が極めて低い。そのため、多くの認定待ちの人々、つまり、不認定を受け入国管理局に収容されている人や、仮放免を延長しながら日本で暮らす人など、難民と認めてもらえない多くの人がいる。日本国民ではあらず、難民でもない彼らもまた、多くの権利が保障されていない。移動は制限されていて、居住地の都道府県以外の場所へ移動するためには、入国管理局に申請書を出さなければならない。また、在留資格もないために就労することもできず、国民保険に入ることもできないので、医療費を全額負担しなければならない。このような辛い現実が、定住国でも待っているのである。

4 実際の聞き取り調査

日本に庇護を求めてやって来た難民たちに

は、前節で述べたように、多くの権利が保障されていないのが現実である。そこで私は、それを裏付けるために、実際に東京入国管理局²¹へ行き、収容されている難民たちに聞き取り調査を行った。なお、選出者は、私が入国管理局を訪れた際に、面会することが可能であった3人のミャンマー出身者である。聞き取り調査の内容は以下の通りである。

- ① 性別
- ② 年齢
- ③ 収容所に収容された経緯
- ④ 日本（収容所を含め）での生活で権利が保障されていないと感じるか
- ⑤ 権利が保障されていないと感じる場合、それはどのような時に感じるか
- ⑥ 日本政府に対して求めることはあるか
- ⑦ 日本の難民受け入れ数を増やすためにはどうしたらよいと考えるか

	回答者A	回答者B	回答者C
①	女性	男性	男性
②	26歳	44歳	47歳
③	元々は日本語を勉強するために日本に来ていたが、祖国の状況が悪化し、迫害を受ける恐れがあるために難民申請をした。そして不認定を受け、オーバーステイのために収容された。	出稼ぎで日本に来ていたが、祖国の状況が悪化し、迫害を受ける恐れがあるために難民申請をした。そして不認定を受け、オーバーステイのために収容された。	出稼ぎで日本に来ていたが、祖国の状況が悪化し、迫害を受ける恐れがあるために難民申請をした。そして不認定を受け、オーバーステイのために収容された。
④	ある	ある	ある
⑤	入国管理局の扱いが悪い（こちらの話に耳を傾けてもらえない、言葉による暴力を受けた）	入国管理局に国へ帰ることを進められた	労働環境が悪い、難民として認められない
⑥	難民として認めて欲しい	人権を与えて欲しい	インタビューや取調べもなく収容されたが、もっと説明や情報を与えて欲しい
⑦	サミットやシンポジウムなど公の場での発言に責任を持つ	1) 正義、2) 平等、3) 難民を悪いものとして扱わず、良いものとして捉える、の3つが必要	無回答

この聞き取り調査でも分かるように、難民たちの権利は保障されておらず、3人とも入国管理局の扱いに不満を持っていた。そして、一番の問題点は、難民たちに対する説明不足であるように思われる。何の取調べもなく収容されることもあれば、1週間で仮放免になる人、1年間も入れられ続ける人がいるが、それに対して何の説明もない。収容されている間は、ただ起きて食べて寝るのを繰り返すだけの生活である。彼らは、何か罪をおかしたわけではない。彼らは、正当な理由の説明を求めている。

本章では、日本の受け入れ態勢に着目し、その基礎構造について見てきたが、ここでは、入国管理局の制度や対応に問題点があり、聞き取り調査から難民たちも不満を持っていることが分かった。また、彼らには多くの権利が保障されていない。次章では、その解決策について考察する。

第4章 解決策

1 受け入れ後の制度の充実

庇護希望者が日本で難民と認められ、合法的に日本に滞在するためには、非常に煩雑な手続きが必要である。しかしその手続きを踏み、日本で暮らす手筈を整えたはいいが、異郷者たちは、はたして日本で不自由なく暮らすことができるのだろうか。おそらく、それは無理である。第2章で述べたとおり、日本は多くの問題を抱えており、現段階ではそれに対応することができないからである。受け入れたはいいが、その後の対応の如何によって、難民たちは日本に来たことを後悔するかもしれない。

近年では、日本で育った1.5世や2世が増加する中で、子どもたちの課題も数多い。子

どもたちは母語よりも日本語を得意とするが、その日本語力は必ずしも十分ではない。家庭内で親が子に母語で話しかけるが、子どもは親の言葉が分からないなど、意思疎通が母語で行えないことが最大の課題となっている²²。

このように、難民受け入れの課題は、受け入れ時だけの問題ではなく、受け入れ後の定住支援の課題こそ重要なのである。受け入れ後の制度を充実させることで、多くの難民を受け入れる姿勢を示さなければならない。上記の例に関すれば、行政だけではなく、民間の協力が必要である。子どもたちのために、特別な授業やクラスを設け、日本語はもちろん、自国の言葉や文化、慣習などの教育をしていかなければならない。

次に、社会保障に関する課題だが、1997年の内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局調査によれば、インドシナ難民の回答は、「社会保険に加入している」(60.0%)、「国民健康保険に加入している」(24.3%)となっているが、数字として統計化されていない、以下のような様々な意見が寄せられている。例えば、「社会保険料が高い。健康保険に加入するとさらにかかる」、「社会保険からの金が入らなくなり手術のお金がない」、「高齢で働けないので子に養ってもらっているが、生活保護は認められず困っている」などがある。これらは、行政への要望として出されているものであるが、社会保障制度への難民の理解も含め、きめの細かい支援が必要であることがわかる。

また、1997年のインドシナ難民対策連絡調整会議事務局の調査によると、インドシナ難民は「住居の問題」に関して、「保証人が見つからない」、「住宅を探す際に外国人は断ら

れるので苦労している」などを挙げており、これらは行政の課題だけでなく、日本社会がこれらの人々をどのように見ているか、あるいは接しているかという課題があることが改めてわかる。日本人の対外国人意識を変えることができれば、それは例えば、子どものいじめの問題や雇用の問題を解決する上で、大きな活路を開くことになるであろう。

2 門戸を広げる政策

受け入れ後の制度を充実させ、積極的に多くの難民を受け入れる姿勢を見せることにより、たとえ多くの庇護希望者が日本へ来たとしても、難民認定が却下されては意味を成さない。第3章で述べた、基礎構造や聞き取り調査からも分かるように、難民認定には入国管理局の対応が1番の弊害になっている。受け入れるための認定と、不法者を取り締まる審査を同一機関が執り行っていることが大きな問題である。日本の門戸を広げるためには、入国管理局の制度の改善を図らなければならない。もしくは、難民認定を法務省の出入国管理行政から切り離し、独立した機関によって認定実務を行う制度を設ける、というのも1つの手段であろう。

また、本稿の冒頭でも述べたとおり、日本は難民条約に批准しながら、遵守していない。これは、国際条約違反である。そこで、日本の難民受け入れの歴史を逆手に取り、主要国からの外圧によるアプローチを推奨し、難民問題の抜本的改革を促進させるべきである。

先日の、国外に逃れた難民がさらに別の国へ移り住む「第三国定住」難民の受け入れについて、政府が検討を始めているというニュースは記憶に新しい²³。実現すれば門戸を広げるという意味だけでなく、日本の難民

政策にとって大きな転換となるだろう。しかし、これは外国にいる難民に対しての政策であって、国内に多くの難民不認定者を抱えていることに変わりはない。今、日本の難民問題は転機を迎えようとしている。しかしながら、足元を見ることを忘れてしまっては、真の意味での解決には至らないのである。

むすびにかえて

本稿では、日本の難民受け入れ態勢について、問題点を多角的に考察し、検証することで受け入れ数を増やすための解決策を模索してきた。日本の難民受け入れ制度は多くの問題を抱え、現在、NGOや地方自治体による支援活動が行われているが、もはやそれだけで解決できる問題ではない。政府の大きな決断なしに、これからの進展の余地はないのである。社会保障制度を充実させ、難民たちの権利を確保しなければならない。また、入国管理局の制度、日本人の対外国人意識の改善も必要である。そして、国際条約違反に対する観点からの、主要国の外圧によるアプローチ、それらをもって、日本は多くの難民を受け入れる姿勢を他国に示さなければならない。日本の難民受け入れ数を増やすには、1つずつ問題を解決していくことが、遠いようが一番の近道になるだろう。

2008年9月に、私は再び難民キャンプを訪れた。難民キャンプの状況は、2007年2月に訪れた時とは大きく変化していた。難民たちの再定住化、つまり第三国への出国が頻繁に行われるようになっていたのである。以前は、海外に移住することはおろか、難民キャンプの外に出ることすらできなかった。この変化は、難民たちにとって、非常に大きな一歩を踏み出したことを意味する。このような劇的

な変化が今の日本にも必要なのである。

私が難民キャンプで出会った一人の青年が「日本に行きたい」と話してくれた。高水準の教育と、多くの機会を求めるがゆえである。しかし、先に述べたような状況下から、現在の日本では、それを提供することは難しい。「難民」は認定行為によって初めて難民となるのではなく、「難民」であるがゆえに難民となるのである。当然のようでありながら、

現行の法制度と対応策では、この当たり前のことすらもおざりにされているように思えてならないのである。私が考える「自由」とは、多くの選択肢が存在する、ということである。キャンプで出会った青年のような、多くの難民が庇護を求めて日本に来た時に、「自由」を提供できる国であって欲しいと私は考える。

¹ 支援対象者には、庇護希望者、難民、国内避難民、帰還民、無国籍者などが含まれる。

² UNHCR HP <http://www.unhcr.or.jp/index.html> より。

³ 同上。

⁴ 図表2を参照。

⁵ 難民条約 — 難民の保護を保障する、1951年に採択された「難民の地位に関する条約」と1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」の2つをあわせたもの。

⁶ 難民条約第1条A(2)

⁷ ボートピープル — 1975年4月末、南ベトナムが、北ベトナム軍と解放戦線軍によって武力解放されるという形でベトナム戦争が終わり、南ベトナムを脱出した人々。

⁸ インドシナ難民 — 難民条約の難民とは別に、インドシナ半島の争乱を逃れてきた難民（ベトナム、ラオス、カンボジア出身）を指す。

⁹ 山田（2007、p.16-18）を参照。

¹⁰ 同上、p.18を参照。

¹¹ 在留特別許可 — オーバーステイ（不法滞在）や偽造旅券による不法入国者又は船舶による密入国者など強制送還の対象となる者が退去強制手続のなかで特別な事情により、日本に在留を希望するときは、その個々の事情を考慮して例外的に法務大臣の裁量により在留を特別に許可することができるというもの。許可された場合は正規のビザが付与されるが、あくまでも例外的な人道的救済措置のひとつであり、具体的な許可基準等は公表されておらず、人道的な配慮の必要性を含めて個別に判断される。

¹² 山田（2007、p.26-27）を参照。

¹³ 河合氏の調査による。河合（2006、p.229-231）を参照。

¹⁴ UNHCR HP <http://www.unhcr.or.jp/index.html> より。

¹⁵ 第4回日本政府報告書に対する最終見解。

外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html> より。

¹⁶ マンダート難民 — UNHCRに認められた難民。

¹⁷ 入国管理局 HP <http://www.immi-moj.go.jp/> より。

¹⁸ 瀋陽事件 — 2002年5月8日、中国・瀋陽の日本総領事館に朝鮮民主主義人民共和国から脱出してきた、子供を含む5人の一家が亡命した事件。

¹⁹ アムネスティ（2004、p.39-40）を参照。

²⁰ 加藤・宮島（1994、p.13）を参照。

²¹ 聞き取り調査は2008年1月9日（水）実施。

²² 山田（2007、p.114）を参照。

²³ 『毎日新聞』2007年11月27日 より。

【参考文献】

- 1) アムネスティ・インターナショナル日本『知っていますか？日本の難民問題1問1答』解放出版社、2004年。
- 2) 加藤節・宮島喬編『難民』東京大学出版会、1994年。
- 3) 河合幹雄「外国人犯罪のせいでは治安は悪化しない」『中央公論』2006年6月。
- 4) 小林真生「対外国人意識改善に向けた行政施策の課題」『社会学評論』2007年9月。
- 5) 難民支援協会『支援者のための難民保護講座』現代人文社、2006年。
- 6) 宮島喬『共に生きられる日本へ 外国人施策とその課題』有斐閣、2003年。
- 7) 山田寛『日本の難民受け入れ過去・現在・未来』東京財団、2007年。
- 8) 外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>
- 9) 国際労働法務事務所 HP <http://krh-office.com/index.html>
- 10) 入国管理局 HP <http://www.immi-moj.go.jp/>
- 11) UNHCR HP <http://www.unhcr.or.jp/index.html>