東京財団研究報告書

２００６－５

日本にとっての難民・避難民対策の研究

THE TOKYO FOUNDATION
東京財団

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「日本にとっての難民・避難民対策研究」（2005 年 4 月～2006 年 3 月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2006 年 5 月
東京財団　研究推進部

日本にとっての難民・避難民対策の研究

目　次

序文 …… 1

エグゼクティブ・サマリー …… 5

報告書の要約 …… 8

＜本文＞

第1章　総論 …… 15

　第1節　前年度の30の提言に続く、2005年度の21の提言 …… 15

　第2節　一歩前進したが、理解と関心をさらに高める必要がある …… 18

第2章　日本の難民認定の現状 …… 26

　第1節　難民審査参与員制度について …… 27

　第2節　難民認定のその後（前年度報告書作成以後）の全般的状況 …… 29

　第3節　中国・法輪功関係者の難民申請への対応 …… 37

第3章　難民など外国人の受け入れ――政治・行政・社会の問題 …… 39

　第1節　変化は難民審査参与員制度の開始のみ …… 39

　第2節　難民問題は日本の外国人政策の原点 …… 40

第3節　人口減社会の到来 …… 41

第4節　いま何が問題か――日系社会の場合 …… 42

第5節　日本はすでに移民社会 …… 43

第6節　日本のなかのアジア …… 44

第7節「単純労働者に慎重対応」という思考停止 …… 45

第8節　交流共生社会の形成に向けて …… 47

第4章　定住インドシナ難民にとっての問題 …… 50

第1節「難民」に代わる言葉を考案しよう …… 50

第2節　多文化共生社会を築こう …… 53

第3節　神奈川の一部地域でのアンケート調査 …… 55

第5章　北朝鮮、台湾などの状況 …… 59

第1節　北朝鮮からの脱北者・難民問題 …… 59

第2節　台湾海峡緊急時の難民発生の可能性 …… 63

第6章　諸外国における難民等の受け入れと支援 …… 72

第1節　はじめに …… 72

第2節　難民受け入れ政策　…… 72

第3節　庇護申請者に対する支援　…… 73

第4節　第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民および条約難民等に対する定住支援　…… 76

第5節　おわりに　…… 79

別表1　主要国における庇護申請及び処理数の推移…… 81

別表2　主要国における庇護申請者及び条約難民等に対する主な支援一覧表… 84

第7章　日本におけるクルド難民問題　…… 86

＜法務省統計資料（プレスリリースより）平成17年の難民認定数など＞　…… 92

法務省統計別表　1〜6　…… 101

＜本研究会が2004年度に行った30の提言＞　…… 107

東京財団 2005 年度「日本にとっての難民・避難民対策研究」プロジェクト・チームの報告と提言

序　文

本研究は、2004 年度に引き続き、東京財団の 2005 年度研究推進事業の一つとして、行われた。継続して研究の機会を提供してくれた東京財団に感謝したい。メンバーは 2004 年度からは一部入れ替わったが、弁護士、NGO 関係者、元入管局長、元ジャーナリスト、難民出身者、研究員などで、全員難民問題に現に関わり、あるいは長く関わってきた者である。

メンバーに加え、今年度も難民問題全般に詳しい吹浦忠正・東京財団常務理事に、オブザーバーとしてほとんどの研究活動に参加、助言してもらった。2004 年度のメンバーだった李英和・関西大学教授（RENK 代表）には、今年度は長期国外滞在の関係でオブザーバーとして、報告書執筆をお願いした。

オブザーバーとしてはまた、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部の福川正浩本部長や本部職員の方々からも、毎月の研究会合で、示唆に富んだコメントをたくさんしていただいた。同本部の大原晋さんには、報告書の一部として、欧米諸国の難民受け入れ・支援状況をまとめてもらった。

さらに研究会合に招いたり、個別に会見したりで、国内外のさまざまな関係分野の専門家や関係者のご意見をうかがった。台湾市民の危機意識調査では、台湾世新大学民意調査研究センター、読売新聞台北支局にお世話になった。神奈川県秦野一帯のインドシナ難民へのアンケートでは、上智短大職員の飯塚みよ子さんと「家庭教師ボランティア」の学生さんたちに協力していただいた。

2004 年度の報告書では、私たちは基本戦略として、「日本がアジアの中の人道大国として行動すべきだ」「難民、移民などにさらに開かれた多文化社会を目指すべきだ」との立場を打ち出した。そして、日本政府、民間団体、国民全体にあてた 30 の提言を行った。

それらの提言の多くはまだまだ、果たされない宿題として残っている。

しかし、そんな中でも、2005 年に日本の難民認定の体制と状況に変化が生じた。法務省の出入国管理行政当局の専管事項だった難民審査の過程に、「難民審査参与員」制度が導入

され、本研究会の柳瀬房子メンバーを含む民間有識者が関与することになった。実際に、ミャンマー（ビルマ）人の難民認定や在留特別許可の数は大幅に増加した。それでも、トルコ国籍のクルド人の難民申請のように、ほとんど動いていない問題も多い。

そして、東京財団が、この日本にとっての難民問題を、2004 年度から研究推進事業として取り上げることにした背景には、とくに北朝鮮を巡る緊張の高まりと、脱北者の増加があったわけだが、その北朝鮮をめぐる情勢も相変わらずである。ただ、北朝鮮の戦術的変化のせいか、中朝国境に滞留した脱北者の総数は減少ぎみと伝えられる。

こうして、一歩（だけ）前進の状況の中で、本研究の今年度の報告書は、新たな提言の数は前年度よりは押さえ気味して、実情と実態の調査報告の性格を強めることにした。

すなわち、前年度から引き続いて、①21 世紀の日本の難民・外国人受け入れ戦略と政策、②日本の難民認定・受け入れ制度の問題点、③日本の社会全体として「難民」をどう受け入れているか―国民の意識の問題、④北朝鮮からの脱北者の問題にどう対応するか――の 4 分野の問題をあくまで研究対象としながら、とくに変化の現れた分野、現れていないたくさんの分野をできるだけ具体的に見つめることにした。加えて、台湾緊急時の難民発生の可能性なども探った。

報告書の本文の各章は、メンバーが分担して執筆した。各章にみられた意見は、個人的意見と見えるものも含めて、プロジェクト・チームとして合意したものである。

この「日本にとっての難民・避難民対策の研究」は、これでひとまず終わる。
だが、変化は生じたとはいっても、日本の難民受け入れが、先進諸国の中で極端に少ない事態はまったく変わりない。国内で現在でも高いとはいえない難民問題への関心が今後も低下することがないよう願うものである。

2006 年 3 月

研究プロジェクト・リーダー
嘉悦大学経営経済学部教授　　山田　寛

＜研究プロジェクト・メンバー＞（アイウエオ順）

ヴー・ティ・キム・スアン　（東京財団リサーチ・フェロー。ベトナム難民出身）

中島　隆晴　（東京財団リサーチ・フェロー。拓殖大学海外事情研究所研究員。中央アジア問題を研究）

水上　洋一郎（財団法人「日韓文化協会」理事長、「国際研修協力機構」理事・出入国部長。元東京入国管理局長、元内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局員・内閣審議官）

柳瀬　房子　（認定 NPO 法人「難民を助ける会」理事長。元法務省出入国管理政策懇談会の難民問題に関する専門部会委員）

山田　寛　（嘉悦大学経営経済学部教授。ジャーナリストとして難民問題をフォロー）

渡邉　彰悟　（弁護士。全国難民問題弁護団連絡会議世話人。ミャンマーなどからの難民申請者を支援する活動に従事）

＜報告書本文の執筆分担＞

第 1 章	総論	山田　寛
第 2 章	日本の難民認定の現状	
第 1 節	難民審査参与員制度について	柳瀬　房子
第 2 節	難民認定のその後の全体的状況	渡邉　彰悟
第 3 節	中国・法輪功関係者の難民申請への対応	山田　寛
第 3 章	難民など外国人の受け入れ―政治・行政・社会の対応	水上　洋一郎
第 4 章	定住インドシナ難民にとっての問題	
第 1 節	「難民」に代わる言葉を考案しよう	ヴー・ティ・キム・スアン
第 2 節	多文化共生社会を築こう	ヴー・ティ・キム・スアン
第 3 節	神奈川の一部地域でのアンケート調査	山田　寛
第 5 章	北朝鮮、台湾などの状況	

第 1 節　北朝鮮からの脱北者・難民問題　李　英和（オブザーバー）
第 2 節　台湾海峡緊急時の難民発生の可能性　山田　寛
第 6 章　諸外国における難民等の受け入れと支援　大原　晋（オブザーバー）
第 7 章　日本におけるクルド難民問題　中島　隆晴

エグゼクティブ・サマリー

世界の難民は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が「援助対象者」としている人々だけでも、1920 万人（2005 年年頭）。１年前は 1710 万人だった。つまり、決して減ってはいない。そして、「難民鎖国」とも形容される日本が１年間に認定した難民は、2000～2004 年で見ると、22、26、14、10、15 人。決して増えてはいなかった。そうした中で、私たちは 2004～2005 の２年度にかけて、日本がどう難民を受け入れて行くべきかの研究に取り組んだ。2004 年度、研究チームの現状分析の大枠は、次の通りだった。

① 日本は、「人道大国」として、アジアで自らの拠って立つ原則――民主主義や人権擁護の立場を、もっと積極的に打ち出し、この面でリーダーシップをとるべきだ。
② 日本の難民受け入れ実績は、他の先進諸国とくらべて余りにも少なく、「難民鎖国」などと呼ばれている。難民をもっと受け入れ、人材として活用しよう。
③ 難民だけでなく、移住労働者、留学生など、在留外国人問題全般について、基本戦略が確立されていない。
④ 日本の社会全体で見ても、難民や移民に対する関心や理解は進んでいない。近年、不況や外国人犯罪増加問題などの影響で、むしろ、後退した面もある。
⑤ 現在、北朝鮮からの脱北者の増加が、人権と安全保障の両面からアジア全体の大きな問題となりつつある。日本は、より積極的に対応すべきである。

この分析は、そのまま 2005 年度の現状分析に引き継がれているが、2005 年には、日本の難民認定手続きの中で、「難民審査参与員」導入という変化があった。難民不認定への異議申し立ての審査に、法務大臣への諮問に留まるとはいえ、法務省から独立した第３者機関が関わることになった。それは難民認定・受け入れ制度改善の大きな１歩として評価したい。実際、その影響で、2005 年の難民認定、在留特別許可は、前年よりは大幅に増加し、両者をあわせた保護人数は 143 人と過去最高となった。しかし、それは大きな１歩かもしれないが、あくまで改善の 100 里の道の第１歩に過ぎない――これが私たちの基本分析である。まだまだ様々な問題がいっぱいであり、日本の政治、行政、社会の関心と理解をさらに高めて行かなければならない。

その立場から、私たちは 2004 年度の 30 の提言に加えて、新たに 21 の提言を行う。

2004 年度の 30 提言は、日本人と在留外国人の交流と共生を推進するために、「交流共生基本法」を制定し、内閣に「交流共生庁」を設置すること、難民申請者の法的地位を確立すること、多言語多文化共生社会を目指すこと、受け入れた難民の学校教育や雇用などについて、優遇政策（アファーマティブ・アクション）を導入すること、「北朝鮮人権法」の国際ネットワークを築き、アジア各地に散在する脱北者の支援に努めることなどを含んでいた。

それに重ねての 2005 年度の 21 提言の主な内容は、次の通りである。

① 家庭、学校、地域、職場などあらゆるレベルで、近現代史、難民問題、異文化交流、多文化共生、民族・宗教問題など、外国人についての教育に努めよう。
② イメージを変え、差別感を減らすため、「難民」に代わる適正な表現を考案しよう。とりあえず、役所の文書や学校生活用語などで「なんみん」と、ひらがな書きしてみよう。
③ 難民認定による受動的な受け入れに加え、能動的なクオータ（割り当て）制で国外にいる難民の受け入れにも取り組むべきだ。
④ 難民審査参与員の一層の充実を図る。
⑤ 仮滞在許可制度や仮放免許可の下での難民申請者の生存保障のため、施策を講じる。
⑥ 難民申請者の国籍国の当局と協力しての調査は行わないようにする。
⑦ 難民認定がミャンマー（ビルマ）人に偏っているが、他国籍の申請者の受け入れ状況がこれで十分か、真摯に検討する。中国の法輪功関係者に対しても、粛々と難民認定の原則を貫くべきである。
⑧ 内閣・内閣府に内外の有識者を結集した「交流共生会議」を設置しよう。
⑨ 外国人との真の交流、共生を考え、「経済主義」でも「治安主義」でもない道を探そう。
⑩ 市区町村に、外国人の参加する「交流共生会議」を設けよう。
⑪ インドシナ難民に、一層多様できめ細かな支援を持続しよう。
⑫ 今こそ日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、脱北者包囲網を突き破れ。

⑬　朝鮮半島や台湾海峡などのアジア有事の際、日本にくる難民の問題への対応、収容・受け入れ態勢について、国や地方自治体などがいまからきちんと協議し、青写真を作っておく。

以上、難民など外国人の受け入れ改善のための 100 里の道の第 1 歩で、一段落して関心をゆるめていてはダメだと私たちは考える。

報告書の要約

研究報告の概要

2004 年度から行ってきたこの研究の背景には、①アフガニスタンやイラクなどの情勢の変化にも関わらず、世界になお難民があふれている（UNHCR の「援助対象者」とされている人々だけでも、2005 年初頭の時点で 1920 万人いる）、②日本の年間の難民受け入れ数が、欧米先進諸国などとくらべ 3 ケタも少なく、「難民鎖国」と呼ばれたりしている――という現状がある。

私たちはまず基本的立場として、①難民をより多く、適正に受け入れ、人材として活用することが、日本の国益にも合致する、②日本の法、行政の受け入れ体制に問題が多く、また社会全体の難民への関心や理解がまだまだ不足している、③難民を含む在留外国人問題全般について、国の基本戦略がない、④北朝鮮からの脱北者・難民問題に真剣に対処しなければならない――などの点で、意見がまとまった。その立場から、様々な面の実態を把握し、問題点を指摘し、難民を適正に受け入れるために必要な根本認識、新しい発想や具体策を提言することを目指し、2004 年度には 30 の提言を行った。

2005 年には、日本の難民認定手続の中で、かなり大きな変化があった。2004 年に成立した「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」が施行されたからである。中でも、「難民審査参与員」制度がスタートした。その影響で、同年の難民認定プラス在留特別許可の人数は、143 人と、これまでで最高となった。しかし、私たちは、「大きな一歩であっても、あくまで百里の道の第一歩」と受け止めた。

残る問題は多い、というのがあくまでも本研究の結論である。日本はまだ、難民の受け入れ数も定住難民への支援も、先進諸国と比べて、トラック競技に例えれば周回遅れだ。ミャンマー（ビルマ）人を中心としたアジアの一握りの人々を難民認定しているだけで、外にいる難民を一定数引き受けるクオータ（割当）制も実施していない。北朝鮮、台湾海峡などのアジア有事の際の難民発生への備えもほとんど行われていない。難民への偏見も払拭できていない。外国人全般との交流・共生の体制も、とても十分とられているとは言い難い。そこで、私たちは、2005 年度にそれぞれの分野でどんな変化があったかを綿密にチェックし、難民審査参与員を務めているメンバーの所見や、台湾市民の危機意識調査なども報告書に盛り込み、新たに 21 の提言をとりまとめた。

提言の目的や内容について

21 の提言は、上述の問題分野を中心に、政府、国会、入国管理当局、市町村、NGO、教育関係者、一般社会などに向けて呼びかけるものである。2004 年度の提言と、あるいは 2005 年度の提言同士でも部分的に重なっているように見えるものもある。それは、重層的に縦糸と横糸を織り合わせて補強したものと、受け取っていただきたい。

あくまで現実に立脚しているが、長期的な戦略目標を掲げているもの、意識と発想の転換を訴えるものも少なくない。何でもよいから難民をいっぱい受け入れよ、などと言っているわけではない。訴えの柱は、難民を適正に、公正に受け入れること。そして難民を含む在住外国人と共生し、必要な支援をすること。難民審査参与員制度発足といった一歩前進で一段落してはいられない。

各提言の説明

＜提言 1＞　難民審査参与員制度発足など、難民認定・受け入れ制度の改善が行われたが、これはあくまで改善の百里の道の第一歩。今後、政官、メディア、社会が関心を低下させることなく、さらに難民を適正、公正に受け入れる体制を確立すべきである。

（説明）上の概要で述べてきた、基本的理念と方針を表した基礎提言である。まだまだ足りない、できていない、手つかずだ・・・といった問題がいっぱいなのに、関心が低下することへの懸念を表明している。

＜提言 2＞　外国人についてあらゆるレベルでの教育に努めよ。在日韓国・朝鮮人問題 60 年、インドシナ難民問題 30 年を経て未だ外国人差別と偏見がある。家庭、学校、地域、職場で植民地時代を含む近・現代史、難民問題、異文化交流、多文化共生、民族・宗教問題などを、本格的に啓発し、教育しよう。

（説明）前年度には、「これまでに経験した定住外国人などの問題について、社会への定着・統合の観点から分析・評価する」という提言を行った。日本社会のこれまでの外国人受け入れ経験をもっと学び、もっと活かし、差別や偏見をなくす努力を強めたい。学校での難民問題や異文化交流についての教育なども、まだ非常に不足している。

＜提言 3＞　イメージを変える。「難民」という語のとっつき難い、また差別的ムードを減らすため、「難民」に代わる適正な表現を考案しよう。とりあえず、難民との交流の機会や、難民に向けた役所の文書や学校生活の用語などでは、できるだけ「なんみん」とひらがな書きをしてみよう。

（説明）イメージやムードは重要だ。研究会では、いろいろ議論したが、なかなか適切な言葉は見つからない。しかし、それを探す努力を社会に広げたい。当面、分野、場面によっては、ひらがな書きを用いてはどうだろうか、ということになった。

＜提言 4＞　アジアの向こうにも目を向け、遠い国、文化的につながりのない地域からの難民ももっと受け入れよう。

（説明）東南アジアの一握りの難民申請に OK を出しているだけと批判される日本。実際、トルコ国籍のクルド人や、アジアでも中国の法輪功関係者の難民申請を認めたためしはない。中東、アフリカ、どこから来た人でも、申請があって難民条約に該当する者は、難民認定すべきである。

＜提言 5＞　難民認定による受動的受け入れに加えて、能動的なクオータ（割り当て）難民受け入れに取り組むべきだ。例えば、タイ領内の一時滞在施設（難民キャンプ）に長期間滞在しているミャンマー（ビルマ）難民などを一定数受け入れることを真剣に検討しよう。

（説明）前年度の提言でも一部言及しているが、日本に来て難民申請を出す者への認定のほかにも、国外にいる難民をクオータ制で引き受けることも考えるべきである。その対象がアジアにいるのであれば、なおさらだ。これまで、日本が受け入れ枠を設けて国外から難民を入れたのは、インドシナ難民だけである。そのインドシナ難民の受け入れは2006年3月で終わるので、欧米諸国と歩調を合わせ、アジアでの大きな人道問題になっているミャンマー難民の受け入れを早急に開始すべきである。

＜提言 6＞　難民審査参与員制度の一層の充実を図り、事案の迅速かつ適正な処理が行われるようにする。

＜提言 7＞　難民認定行政の客観性・適正性を一層強化する。そのために、その運用の改善、難民調査官に対する研修（UNHCRなどからの）など、難民認定行政の水準向上に尽力すること。

（提言 6 と 7 の説明）難民審査参与員制度の導入が、難民認定手続の一大改善となっているのは間違いない。将来的には、難民認定のプロセス全体が法務省から独立した第三者機関の手で行われるべきだが、当面は、スタートしたばかりのこの制度、そして難民認定行政がさらに充実することが望まれる。

＜提言 8＞　仮滞在許可制度や仮放免許可の下での生存保障。難民申請者が現在置かれている生活環境全般を把握し、その生存が保障されるための具体的施策を構築すること。

（説明）前年度の提言で、難民申請に対して最終判断が下されるまでの申請者の法的と生活保障の問題を掲げたが、法改正でその部分も少し対象となり、仮滞在許可制度が導入された。しかし、仮滞在許可を受けていない者はもちろん、仮滞在でなく仮放免だけの者、仮滞在許可を受けた者も、就労が禁止されている。これでは彼らは暮らして行けない。

＜提言 9＞　難民申請者の収容問題について。制度上・運用上の改善が進められているが、裁判中の申請者も含め、人身の自由の尊重の観点から、「難民申請者の収容は原則として避けるべき」とのUNHCR執行委員会の結論を尊重しつつ、その収容が長期に及ぶことのないよう今後も十分に留意すること。

（説明）日本での難民申請者を襲っていた収容の問題は、法改正で一部軽減されたが、認定を求める裁判の継続中にも収容される可能性は残る。だが、収容が長期にわたり、1 年以上にも及んだりするのは極めて好ましくない。

＜提言 10＞　難民申請者に関する調査について、申請者の情報に関する秘密保持を侵すような、当該申請者の国籍国の当局と協力しての調査は行わないようにすること。

（説明）法務省入国管理局職員が 2004 年にトルコに行き、クルド人難民申請者の実名や情報を伝えながら、トルコの司法、警察、軍当局の協力を得て、現地調査を実施した。その調査結果を難民認定判断の資料として使っている。だが、

こうした調査は、難民申請者が国籍国の当局者に知られたくない情報の漏洩であり、やめるべきである。

＜提言 11＞　難民の認定がミャンマーに偏っている現状について、他国籍の申請者の国際的な受け入れ状況や現在の認定実務の内容を吟味し、日本が国際社会において難民受け入れの役割を果たす上で十分であるかどうかを真摯に検討すること。

（説明）＜提言 4＞、次の＜提言 12＞とも連動した提言である。2005 年に難民認定を受けた 46 人のうち、43 人までがミャンマー人。ミャンマー人の難民認定増加は歓迎すべきことだが、他国籍者の難民認定にも真剣に取り組むべきである。

＜提言 12＞　中国の法輪功関係の難民申請者に対しても、難民条約上難民と認められる者は、はっきり難民として認める。粛々と難民認定の原則を貫くべきである。

（説明）法輪功関係者が難民認定された例はまだない。2005 年から特別在留許可を与えられる者が増えていることは評価できるが、中国への刺激を懸念する政治的配慮や、一人でも難民認定したら申請が殺到するのではないかとの懸念から、難民認定の原則を曲げるべきではない。

＜提言 13＞　人口減社会の到来に当たって、内閣・内閣府に内外の有識者を結集し、「交流共生会議」を設置して、国家百年の計を議論しよう。

（説明）2005 年に日本は人口が減り始めた。人口減の中で在留外国人の持つ意味はますます増加しつつある。前年度の提言で、日本人と外国人との交流・共生を推進するため、「交流共生基本法」を制定し、内閣に「交流共生庁」を設置するよう主張した。その実現のため、首相、専任の閣僚、政治家、官僚、内外の有識者で構成する「交流共生会議」を設置し、戦略を協議、策定する。

＜提言 14＞　日本は十分に移民社会であることを知ろう。毎年国際結婚が 3、4 万組行われ、違法の外国人は 1 万人前後合法化され、1 万数千人が帰化し日本人となっている。外国人との真の交流、共生を考えよう。参加と自立、そして成功への道を共に構想しよう。（外国人を単に労働力の提供者と見たり、管理の対象としたりすることはやめよう。「経済

主義」でも「治安主義」でもない道を探そう。）

（説明）在留外国人は約 200 万人。日本への帰化、国際結婚もふえている。こうした現実を直視する。単純労働者導入是非論、経済活性化のための外国人技術者・技能者受け入れ論、不法滞在の外国人排除論、治安悪化への懸念などを超えて、日本社会における外国人の役割を真剣に議論し、外国人との交流・共生を考えて行くべきである。

＜提言 15＞　日本に入国し、生活する外国人の 70～80%はアジアからの人々。外交の大きな柱の一つ「アジアの一員」とこれをリンクさせて戦略を立てよ。

（説明）アジアからの人々と日系人をあわせると 90%以上にもなる。留学生・就学生も多いが、問題も多い。これらの「日本のなかのアジア」の存在を、日本がアジアの一員として進めるべき対アジア外交、他のアジア諸国との連携・協力にもっと結びつけ、役立てることを考えよう。

＜提言 16＞　いわゆる「単純労働者」について、20 年来、「国民のコンセンサスを踏まえつつ十分慎重に対応する」という思考停止をしている。今こそ議論をして、外国人労働者との共生の道を探そう。

（説明）日系人、留学生・就学生のアルバイト、研修生・技能実習生などが、単純労働で日本の産業の足りない部分、いびつな人的構成を補てんしている。外国人一般の単純労働者受け入れについて、積極的に取り組む時がきている。

＜提言 17＞　市区町村に外国人の参加する「交流共生会議」を設け、日本に居住する外国人を社会の構成員として迎え入れよう。そして、「安全」と「安心」を日本人と共有しよう。

（説明）地方自治体にも、外国人地域住民が積極的に参加する「交流共生会議」を設置する。前年度提案の「難民のための職業教育、学校教育、雇用などについての優遇政策（アファーマティブ・アクション）導入」も、この会議がその中心的役割を果たすことが期待される。

＜提言 18＞　インドシナ難民への支援を持続する。難民の子どもが増え、一方で高齢化で年金、介護などの問題も切実になる。一層多様できめ細かな支援が求められている。

（説明）年を経て、インドシナ難民のための国の日本語教育・就職斡旋施設「国際救援センター」も閉鎖される。だが、インドシナ難民の新規到来がなくなっても、日本に定住している同難民への官民の支援は、持続されなければならない。とくに、これまであまり切実ではなかった問題も切実、深刻になっている。

＜提言 19＞　今こそ日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、脱北者包囲網を突き破れ。

（説明）中国や東南アジア諸国で「静かに」滞留している脱北者は、なお 10 万人に上る。中国、北朝鮮は周辺諸国を巻き込み、脱北者流出入の抑制に努めている。日本は、2005 年に自民、民主両党がそれぞれ作成した「北朝鮮人権法案」の可決・成立を見送ったが、一刻も早く成立させるべきである。

＜提言 20＞　関係諸機関は北朝鮮からの脱北者の大量発生に備え、世界各国と協調してアジアで人道外交の突破口を開け。

（説明）欧州諸国は、難民としての脱北者受け入れを積極的に行ってきている。日本は、米国、欧州、国連と協力して、北朝鮮に対する人権包囲網の形成に努めよう。難民問題でも、人権問題でも、アジアにはまだ大きなブラックホールがある。日本はもっともっと、それを埋める努力をすべきである。

＜提言 21＞　朝鮮半島や台湾海峡などのアジア有事の際、日本にくる難民の問題への対応、難民の収容・受け入れ態勢について、国と（沖縄や九州を初めとする）地方自治体などがいまからきちんと協議し、具体的な青写真を策定する必要がある。

（説明）私たちは今年度、「台湾市民の危機意識調査」も実施した。有事の際、日本へ逃げ出そうといまから考えている人は、全体の割合は少ないけれども存在する。もちろん、有事が生じないための努力が第一だが、朝鮮半島、台湾などから難民が到来する可能性に、きちんと具体的に備える必要がある。

本　文

第１章　総論

第１節　前年度の 30 の提言に続く、2005 年度の 21 の提言

2004 年度、本研究プロジェクト・チームは、日本の難民政策に関する 30 の提言（巻末参照）を行った。その提言のごく一部には、その後実現したものもあるが、ほとんどはまだそのまま有効である。それに加えて、2005 年度は以下の 21 の提言を行う。それぞれの提言同士、そして報告書本文の章・節同士、内容が一部重なり合っているものもあるが、縦糸と横糸が重なってしっかりした布地を織り成していると受けとめていただければ幸いである。（かっこ内は本報告書の中の該当する章・項）

＜提言 1＞　難民審査参与員制度発足など、難民認定・受け入れ制度の改善が行われたが、これはあくまで改善の百里の道の第一歩。今後、政官、メディア、社会が関心を低下させることなく、さらに難民を適正、公正に受け入れる体制を確立すべきである。（第 1 章第 2 節）

＜提言 2＞　外国人についてあらゆるレベルでの教育に努めよ。在日韓国・朝鮮人問題 60 年、インドシナ難民問題 30 年を経て、未だ外国人差別と偏見がある。家庭、学校、地域、職場で植民地時代を含む近・現代史、難民問題、異文化交流、多文化共生、民族・宗教問題などを本格的に啓発し教育しよう。（同および第 3 章）

＜提言 3＞　イメージを変える。「難民」という語のとっつき難い、また差別的ムードを減らすため、「難民」に代わる適正な表現を考案しよう。とりあえず、難民との交流の機会や、難民に向けた役所の文書や学校生活の用語などでは、できるだけ「なんみん」とひらがな書きをしてみよう。（同、および第 4 章第 1 節）

＜提言 4＞　アジアの向こうにも目を向け、遠い国、文化的につながりのない地域からの難民ももっと受け入れよう。（第 1 章第 2 節）

＜提言 5＞　難民認定による受動的受け入れに加えて、能動的なクオータ（割り当て）難民受け入れに取り組むべきだ。例えば、タイ領内の一時滞在施設（難民キャンプ）に長期間滞在しているミャンマー（ビルマ）難民などを一定数受け入れることを真剣に検討しよう。（同）

＜提言 6＞　難民審査参与員制度の一層の充実を図り、事案の迅速かつ適正な処理が行われるようにする。（第 2 章第 1 節）

＜提言 7＞　難民認定行政の客観性・適正性を一層強化する。そのために、その運用の改善、難民調査官に対する研修（UNHCRなどからの）など、難民認定行政の水準向上に尽力すること。（第 2 章第 2 節）

＜提言 8＞　仮滞在許可制度や仮放免許可の下での生存保障。難民申請者が現在置かれている生活環境全般を把握し、その生存が保障されるための具体的施策を構築すること。（同）

＜提言 9＞　難民申請者の収容問題について。制度上・運用上の改善が進められているが、裁判中の申請者も含め、人身の自由の尊重の観点から、「難民申請者の収容は原則として避けるべき」とのUNHCR執行委員会の結論を尊重しつつ、その収容が長期に及ぶことのないよう今後も十分に留意すること。（同）

＜提言 10＞　難民申請者に関する調査について、申請者の情報に関する秘密保持を侵すような、当該申請者の国籍国の当局と協力しての調査は行わないようにすること。（同）

＜提言 11＞　難民の認定がミャンマーに偏っている現状について、他国籍の申請者の国際的な受け入れ状況や現在の認定実務の内容を吟味し、日本が国際社会において難民受け入れの役割を果たす上で十分であるかどうかを真摯に検討すること。（同）

＜提言 12＞　中国の法輪功関係の難民申請者に対しても、難民条約上難民と認められる者は、はっきり難民として認める。粛々と難民認定の原則を貫くべきである。（第 2 章第 3 節）

＜提言 13＞　人口減社会の到来に当たって、内閣・内閣府に内外の有識者を結集し、「交流共生会議」を設置して、国家百年の計を議論しよう。（第 3 章）

＜提言 14＞　日本は十分に移民社会であることを知ろう。毎年国際結婚が 3、4 万組行われ、違法の外国人は 1 万人前後合法化され、1 万数千人が帰化し日本人となっている。外国人との真の交流、共生を考えよう。参加と自立、そして成功への道を共に構想しよう。（外国人を単に労働力の提供者と見たり、管理の対象としたりすることはやめよう。「経済主義」でも「治安主義」でもない道を探そう。）（同）

＜提言 15＞　日本に入国し、生活する外国人の 70～80%はアジアからの人々。外交の大きな柱の一つ「アジアの一員」とこれをリンクさせて戦略を立てよ。（同）

＜提言 16＞　いわゆる「単純労働者」について、20 年来、「国民のコンセンサスを踏まえつつ十分慎重に対応する」という思考停止をしている。今こそ議論をして、外国人労働者との共生の道を探そう。（同）

＜提言 17＞　市区町村に外国人の参加する「交流共生会議」を設け、日本に居住する外国人を社会の構成員として迎え入れよう。そして、「安全」と「安心」を日本人と共有しよう。（同）

＜提言 18＞　インドシナ難民への支援を持続する。難民の子どもが増え、一方で高齢化で年金、介護などの問題も切実になる。一層多様できめ細かな支援が求められている。（第 4 章第 1 節、第 2 節）

＜提言 19＞　今こそ日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、脱北者包囲網を突き破れ。（第 5 章第 1 節）

＜提言 20＞　関係諸機関は北朝鮮からの脱北者の大量発生に備え、世界各国と協調してアジアで人道外交の突破口を開け。（同）

＜提言 21＞　朝鮮半島や台湾海峡などのアジア有事の際、日本に到来する難民の問題への対応、難民の収容・受け入れ態勢について、国や（沖縄や九州を初めとする）地方自治体などがいまからきちんと協議し、具体的な青写真を策定する必要がある。（第 5 章第 1 節、第 2 節）

第 2 節　一歩前進したが、理解と関心をさらに高める必要がある

＜提言 1＞　難民審査参与員制度発足など、難民認定・受け入れ制度の改善が行われたが、これはあくまで改善の百里の道の第一歩。今後、政官、メディア、社会が関心を低下させることなく、さらに難民を適正、公正に受け入れる体制を確立すべきである。

＜提言 2＞　外国人についてあらゆるレベルでの教育に努めよ。在日韓国・朝鮮人問題 60 年、インドシナ難民問題 30 年を経て、未だ外国人差別と偏見がある。家庭、学校、地域、職場で植民地時代を含む近・現代史、難民問題、異文化交流、多文化共生、民族・宗教問題などを本格的に啓発し教育しよう。

＜提言 3＞　イメージを変える。「難民」という語のとっつき難い、また差別的ムードを減らすため、「難民」に代わる適正な表現を考案しよう。とりあえず、難民との交流の機会や、難民に向けた役所の文書や学校生活の用語などでは、できるだけ「なんみん」とひらがな書きをしてみよう。

＜提言 4＞　アジアの向こうにも目を向け、遠い国、文化的につながりのない地域からの難民ももっと受け入れよう。

＜提言 5＞　難民認定による受動的受け入れに加えて、能動的なクオータ（割り当て）難民受け入れに取り組むべきだ。例えば、タイ領内の一時滞在施設（難民キャンプ）に長期間滞在しているミャンマー（ビルマ）難民などを一定数受け入れることを真剣に検討しよう。

1　世界の難民

2005 年 1 月 1 日現在、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が「援助対象者」（people of concern）と呼んで援助している人々（広義の難民）は、世界で約 1920 万人だった。2004 年 1 月 1 日には、約 1710 万人だった。その増加分の多くは国境を越えない「国内避難民」の増加（440 万人→560 万人）だ。UNHCR が狭義の「難民」と定義しているのは、難民条約（1951 年に採択された難民の地位に関する条約）および地域条約で難民と規定された人々プラス欧州諸国などで「一時保護」を与えられた集団だが、その数は前年の 970 万人から 920 万人に減少した。アフガン難民やイラク難民の自主帰国などがその要因とされる。UNHCR によると、この 920 万人というのは、過去 25 年間で最低の数値という。

しかし、援助対象者のうち難民申請中の者が約 84 万人もいるし、援助対象外の国内避難民は 2000 万人以上と推定される。国際社会にとって、難民問題の重さはそう簡単に軽減されてはいない。

2　日本の対応－一つの変化

これに対して、日本はどう対応しているだろうか。

2005 年、日本の難民認定手続に一つの変化があった。2004 年に成立した改正出入国管理・難民認定法に基づき、難民不認定に対する異議申し立ての審査に、第三者の難民審査参与員が関わる制度がスタートしたのである。スタートしたばかりで、まだ明確ではないこともあり、その詳細については後の章に譲る。私たちが前年の報告書で提言したような「認定実務を行う、法務省から独立した機関」まで行かず、あくまで法務大臣への諮問機関である。だが、「難民鎖国」と言われ、出入国管理行政当局が初めから終わりまで難民認定を全くの専管事項としてガードしてきた国で、それは改善への大きな一歩と言ってよい。実際、難民審査参与員制度が実施されてから、まだ日が経っていないのに、2005 年の難民認定件数や在留特別許可件数は、ミャンマー（ビルマ）人などを中心に、前年（たった 15 人だった）などとくらべてかなり増加し、46 人が難民として認定され、ほかに 97 人が在留特別許可を受けた。年間難民認定数は、1982 年の認定開始以来 3 番目に多かったし、在留特別許可をあわせた保護人数 143 は、これまでの最高である。

一方、NGO も国際難民救援のため頑張っている。東京にある NPO 法人「難民支援協会」は 2005 年の東京弁護士会人権賞を受賞した。2005 年 11 月初め、衆議院議員会館の会議室で、NPO 法人「難民を助ける会」によるスーダン難民情勢の緊急報告会が開かれたが、会

場に着いてびっくりした。連休合間の金曜日にも関わらず、NGO や国際援助関係者を中心に 500 人もの聴衆で立ち見も出るほど超満員だったからである。もちろん主催組織の動員力が強力なのだが、NGO 会員や関係者の関心は素晴らしいと感じた。難民のためのボランティア組織も、あちこちで活動している。

3 「各論」への関心を

問題は、その関心が一般国民や政治家や役所にどれくらい広く、そして具体的に共有されているか、である。

日本の国民が一般に紛争や災害で苦しむ外国の民衆や難民に対して冷淡だとは、必ずしも言えないだろう。同情心はかなり強い国民かもしれない。例えば、内閣府が毎年 10 月に行っている「外交に関する世論調査」では、「日本の果たすべき役割」について質問しているが、「難民・避難民（特に子ども、女性）に対する人道的な支援」という回答を選択する比率は、いつも第 3 位である。

この質問への回答の選択肢は、「その他」と「わからない」を別にして七つ用意され、そのうちの二つまでを選ぶことになっている。七つを、回答の多い順番に並べると、①人的支援を含んだ、地域紛争の平和的解決に向けた努力などの国際平和維持への貢献、②地球環境問題などの地球的規模の問題解決への貢献、③難民・避難民・・・④世界経済の健全な発展への貢献、⑤自由・民主主義や人権のような国際的に普遍的な価値を守るための国際努力、⑥開発途上国の発展のための協力、⑦世界各地の文化遺産の保存協力などの国際文化交流面での貢献――である。1997 年から 2005 年まで 9 年間の数字で見ると、この順番は④と⑤が少し入れ替わったことがある以外、変わらない。③難民・避難民・・・は、1998 年～2001 年には 28～31%の間だったが、その後約 25%で落ち着いている。

これをどう評価するかは難しい。

98～01 年とくらべ、数字がやや下がり気味なのも少々気になる。複数回答を求める質問にしては、選択肢が七つというのは、たいして選択の余地がない。また①と③にしても、③と⑤も、重なっている部分がある。だが、とにかくずっと第 3 位を占めている。この調査結果からは、難民・避難民に冷淡だとは言えないだろう。

ただ、それは遠い家、あるいはせいぜい隣の芝生のできごととしての関心であり、自分の身近で直接関わりあるものとしての関心とは結びつかないようだ。または「総論」としての関心で、「各論」への関心にはなっていない、と言えるかもしれない。

昨年度の報告書で、私たちは、「日本の社会、国民の『難民』や『外国人移住労働者』に対する理解と関心は 20 年前からたいして進んでいないようである。法制や行政の体制、収容施設での問題も、世論の関心が低いままではなかなか改善されない」と書いた。それは、身近な「各論」への関心のことである。

そうした問題は、例えば学校教育の場でも見られる。学校教育でもっと「難民」について教えることが必要だ。例えば 2005 年度の高校用「政治・経済」の 7 種類の教科書を見てみた。

索引に「難民」という語が載っているのは 1 社だけ、「難民条約」は 4 社である。もちろん索引には載せていなくても、本文に「難民」の語が混ざっているものもある。そして、「地理」や「倫理」「世界史」の教科書の中にも、「難民」に触れているものもある。

だが、どの教科書も記述は短い。特に、日本の受け入れに言及しているものは 1 社だけで、それも、日本も一定の条件にあった難民を受け入れている、というだけだった。
実際、大学の授業で、「日本と欧米諸国との難民受け入れ数」を表にして示すと、学生たちは日本が 3 ケタも 3 ケタ半も少ないことに本当にびっくりする。高校でも、いや中学からでも、そうした問題があることを教え、「各論」への関心を引き起こしてほしいものである。

4　難民→なんみん、そして他の言葉へ、　イメージ・チェンジを

難民を厄介者と見なしたり、差別感情を抱いたりするムードは、社会に存続している。インドシナ難民が日本に来るようになってからすでに 4 半世紀余り。日本で生まれ、育っている難民の子どもは多く、学校でのいじめなどもまだまだ指摘されている。どうしたらいじめや差別感情を減らせるか、社会における難民のイメージ・チェンジが可能か。名案は容易には見つからないが、少なくとも学校での的確な難民問題教育が大事なことは、間違いない。

本報告書が、「難民と一般日本人の交流の機会や、難民に向けた役所の文書や学校生活の用語などで、できるだけ『難民』でなく、『なんみん』とひらがな書きをしてはどうか」という提言を加えたのも、ちっぽけなことに見えるかもしれないが、イメージやムードを少しでも変えるよう試みたい、との気持ちからである。私たちの研究会合では、「難民」という単語のイメージの悪さがメンバーの多数から指摘された。「困難から逃れて来た人々だから『難』民なのだが、『難』はとにかく難しい、厄介だというイメージがつきまとう。うっ

かりすると、彼らが難しい人々、厄介者という感じにもなってしまい、差別感も生じる。実際、「日本の若者は、このままだと大量に、精神的に『難民化』してしまう」といったふうに一般化して、悪い意味を込めた表現も使われている。何か他の日本語に言い換えはできないか」というわけで、話し合った。メンバーの中には、ブログで代わりの表現のアイデア募集を試みた者もいる。だが、これだけ定着してしまった語に代わる語を見つけるのは、そう簡単には行かない。そこで、本報告書の提言としては、「適正な表現を募集します。でも、とりあえずはひらがな書きにしたらソフト・ムードになるだろう。とっつきやすいソフト・ムードが必要な折には、できるだけそうしたら・・・」といったものとなった。

（実際に、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部のホームページや広報誌は、難民が読みやすいように「難民（なんみん）」と書いたり、「ていじゅう」と書いたりしているが、少しやわらかなムードをかもし出しているのは、事実である。）

5　残る問題は多い

先に、難民審査参与員などの導入を「改善への大きな一歩」と書いたが、日本の難民受け入れには、まだまだ問題が多い。第 6 章で言及しているように、欧米、大洋州の諸国が、地球の裏側の国々からも大量の難民を引き受けているのに対し、日本はまだまだ、アジアからの一握りを難民認定しているだけだ。クルド人や中国の気孔集団「法輪功」関係者などに対しては、これまで難民認定はゼロである。

2006 年 1 月、トルコ国籍のクルド人やその家族 14 人が、難民認定を求めて、再申請を提出した。すでに一度全員が不認定とされ、裁判で争っているが、2004 年法務省職員が現地調査に行き、トルコ政府関係者とともに数人のクルド難民申請者の実家を訪ねたりしたために、迫害の危険が高まった、と主張している。同じ 1 月、トルコに強制送還された別のクルド人父親の家族が、かねて望んでいた別の外国への移住のため、日本を離れた。父親は UNHCR からマンデート難民として認められながら、1 年前に長男とともに強制送還されて論議を呼んだが、別の外国で家族とやっと再会できた。この一家は「日本のシステムは大嫌い」と言っているという。もちろん、何でもかんでも認定すればよい、ということではない。だが、現地調査やマンデート難民の強制送還措置など、本当に妥当だったか、きちんと検証すべきである。

法輪功関係者の場合、在留特別許可はふえたが、難民認定がゼロというのは、中国を刺激しない政治的配慮によるのだろう。政治的配慮に関係なく、粛々と、淡々と条約難民に

該当する者は難民認定する方向へ進むのが望ましい。

さらにはまた、こちらが座したまま、日本にきた難民申請者を認定するだけでなく、こちらから出て行って外国の難民キャンプなどに留まっている難民を一定数引き受けるクオータ（割当）難民引き受けができないものか。これは、地球の裏側でなく、アジアにもその対象がいる。最近、タイ・ミャンマー国境を視察してきた福川・難民事業本部長によると、同国境地帯タイ側の 9 か所の難民キャンプには約 14 万人余りのミャンマー（ビルマ）難民がひしめいている。先ごろアメリカがそのうち 1 か所の 9000 人の定住を引き受けると約束したが、仏教徒などでアメリカ行きを希望しない難民もいる。ということで、大半が行くあても希望もない長期キャンプ滞在者。タイ当局は重荷で頭を抱えている。長く静かに続いてきて、世界の難民問題の中でも目立たない難民問題。ここでは日本の国際救援 NGO の存在も非常に少ない、という。

25、6 年前のインドシナ難民キャンプを思い出させる。インドシナ難民に対して、日本は初めて定住枠を設け、クオータ制を引き受けたが、再びクオータ難民引き受けを考えてもよいだろう。

そして、さらに別の次元になるが、北朝鮮、台湾海峡などアジア近隣地域での有事の際の難民流出の可能性にも、私たちは備えて行かなければならない。

国内では、難民不認定となり、在留特別許可も出ない者の、入国管理センター収容が長期化している問題もある。80 人ほど日本にいると推測される北朝鮮からの脱北者（元在日朝鮮人や日本人配偶者）のうちには、国籍を証明する書類がなく「無国籍」になってしまい、困窮している者も少なくない。定住しているインドシナ難民も問題を抱え続けている。子どもの進学やいじめなどの問題の一方で、年をとって年金や介護なども心配のタネになってきた。

犯罪に走り、刑務所を出所した後、在留特別許可が与えられず、本国も受け入れを拒んでいるため、宙ぶらりんになってしまっている難民もいる。

6　難民、外国人を公正に受け入れる

ところが、こうした様々な問題があるにも関わらず、2005 年の変化を経て、政治も役所もメディアなども、難民問題への関心をむしろ減退させているように見える。

難民審査参与員制度が実際に動き出し、難民認定や在留特別許可がある程度ふえた。在中国の日本公館や日本人学校に駆け込む脱北者も、このところ途絶えている。(ただし、2005年2月、外務省は「今後、在外の日本公館や日本人学校などの施設に駆け込んだ、そしてそこから出国した脱北者の人数など、詳細を明らかにしない」方針をとることを明らかにした。駆け込みに対して、今後とも人道的観点から関係各国と話し合って対応するが、「関係国に影響を及ぼすこと」「後続の駆け込みを誘発する可能性があること」を考えて、人数などを明らかにしないのだという。だから、駆け込み情報が途絶えていても、本当に駆け込みがなくなっているのかどうか、明確ではない。)

東京・品川にある、難民のための日本語教育、就職斡旋施設「国際救援センター」も閉鎖される。そんなこんなで、難民対策一段落ムードも出ている。だが、参与員発足のモメンタムを維持し、フォローアップするために、むしろこれからの関心が大事ではないだろうか。

難民だけではない。前年度、私たちは、難民を含めた外国人受け入れに対する長期的な基本戦略を確立する必要を強調した。日本にやって来る外国人、とりわけ長期在住する外国人全部と共生するため、交流共生のための基本法や交流共生庁といった政府機関を設けることを提言した。外国人をあくまで管理する対象と見なすのでなく、異文化と共生する社会作りに真剣に取り組むべきなのである。そこで、前年度に続き、今年度もそのための提言を行っている。

2006年2月、滋賀県で、国際結婚で来て子どもも生まれたが日本に溶け込めず、疎外感にとらわれた中国人女性が、幼稚園児2人を惨殺する事件が起きた。だから、外国人は嫌だ、もっと日本に来ないようにすべきだ、あるいはコントロールを厳しくしろ、では済まない。在住外国人が200万人に上っている社会なのだ。

難民をとにかく何でも受け入れるべきだ、とは言わない。だが、公正に難民を受け入れ、外国人を受け入れる社会は、日本人自身も含めて人間全体を大事にする社会だと言えるだろう。そうした社会を目指したい。きちんと難民、そして外国人一般を受け入れる体制を確立し、難民問題でアジアのリーダーシップをとる。そして、アジアの「人道力」の中心となる。それは日本の国益にもなる。難民審査参与員制度自体さらに充実させて行かなければならないが、とにかく、その導入をあくまで百里の道の第一歩と考え、今後も歩みを

続けるべきである。

（山田　寛）

第 2 章　日本の難民認定の現状

＜提言 6＞　難民審査参与員制度の一層の充実を図り、事案の迅速かつ適正な処理が行われるようにする。

＜提言 7＞　難民認定行政の客観性・適正性を一層強化する。そのために、その運用の改善、難民調査官に対する研修（UNHCRなどからの）など、難民認定行政の水準向上に尽力すること。

＜提言 8＞　仮滞在許可制度や仮放免許可の下での生存保障。難民申請者が現在置かれている生活環境全般を把握し、その生存が保障されるための具体的施策を構築すること。

＜提言 9＞　難民申請者の収容問題について。制度上・運用上の改善が進められているが、裁判中の申請者も含め、人身の自由の尊重の観点から、「難民申請者の収容は原則として避けるべき」とのUNHCR執行委員会の結論を尊重しつつ、その収容が長期に及ぶことのないよう今後も十分に留意すること。

＜提言 10＞　難民申請者に関する調査について、申請者の情報に関する秘密保持を侵すような、当該申請者の国籍国の当局と協力しての調査は行わないようにすること。

＜提言 11＞　難民の認定がミャンマーに偏っている現状について、他国籍の申請者の国際的な受け入れ状況や現在の認定実務の内容を吟味し、日本が国際社会において難民受け入れの役割を果たす上で十分であるかどうかを真摯に検討すること。

＜提言 12＞　中国の法輪功関係の難民申請者に対しても、難民条約上難民と認められる者は、はっきり難民として認める。粛々と難民認定の原則を貫くべきである。

第１節　難民審査参与員制度について

1　新たな難民認定制度運用の開始

難民審査参与員制度は、とかく批判されがちであったわが国の入国管理、なかんずく難民認定に新たな風穴をあけるものとの期待を受けて創設された。

すなわち､難民審査参与員制度及び仮滞在許可制度の創設等を内容とする改正入管法(出入国管理並びに難民認定法）が、平成 17 年 5 月 16 日に施行されたのである。

これにより、法務大臣から 19 人の難民審査参与員（以下、参与員）が任命された。

参与員は、平成 17（2005）年 5 月 25 日に初めての会合を持ち、8 月末までに全員で 10 回ほどの研究会を重ねた。この間、関連する裁判の傍聴や、関係収容施設、入国管理業務全般についても検討するなどした。その後も、法務省、外務省、それに加えて UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）をはじめとする国連機関のスタッフや、各国の地域状況や少数民族問題などに詳しい専門家を招いて情報や見解を聴取した。また、2007 年 3 月には、成田空港における入国審査などを視察する予定である。

昨年 7 月、異議申請者に対するインタビュー（審尋）を開始してからも、法務省は参与員とともに随時研究会を開催するなどして、各参与員が実務に習熟するよう努めてきた。参与員によるインタビューは、3 人一組で構成する班によって行われている。すなわち、6 班構成（東京に 5 班、大阪に 1 班）で、一人が予備として待機している形である。インタビューは原則として毎月 2 回行われ、1 件につき 1～2 回程度行い、一月以内に法務大臣宛の「意見書」提出する。

2　参与員制度への私的所見

平成 18 年 2 月末までに、各班とも 5～8 件程度のインタビューを終え、それぞれに「意見書」を提出した。従って、処理した件の数からして、この制度は未だ緒に就いたばかりであり、この制度や運用に対する評価を下したり、改正点を指摘するには時期尚早と思える。

しかし、参与員としての任期（2 年間）の前半終了目前であることもあり、今後の参考ないし検討課題と思われることを、私的な所見として列挙してみたい。

1）参与員には、難民申請者の国の情勢に詳しく、最新の状況を得ることのできるメンバーが加わることが望ましい。

現在の参与員をみると、司法、立法関係のいわゆる法曹関係の専門家が多い。その経験や判断力は高く評価するが、国際経験が豊かで、国際問題や地域情報に精通している専門家も今少し加わるべきはないかと思う。元外交官も含まれているが、難民や人権問題とは必ずしも関わってこられなかった方々である。

2）3 人一組に班構成の中に女性 1 人がいたほうが良い。

19 人の参与員中、女性は 4 人である。必ずしも、参与員が男性だけの班では不十分だというわけではないが、日常の生活感覚、日本での生活観が伴う判断が必要な場合もあり、3 分の 1 程度（各班に 1 人）は女性参与員が加わるべきではないか。

3）参与員の意見交換の場を月、一回程度設けること。

参与員が集まって行われる研究会では、専門家による講義と講師との質疑応答で、時間切れとなった。次回は、3 月に開催される予定であるが、それぞれの班や、個人の独善にならないよう、意見交換のできる場を設けるべきである。現状は、各班が審査した内容は、参与員間でも非公開であり、判断や審尋の経験が蓄積されにくいように思われる。

4）参与員は、各推薦機関との関係を活かし、情報収集を怠らないようにすべきである。

参与員の選任に当たっては、それぞれ推薦機関や背景となった分野があるように思われる。各参与員はそうした背景を活用し、直近の情勢を把握するなり、各種の情報の把握に努めるべきである。参与員の関わる分野は、異議申請者の基本的人権に直結するものであることを考えれば、ほとんど過去の経験にのみ依存したり、想像力で判断するということがあってはならないのである。

5）審尋における、代理人のありかたを検討してほしい。

参与員が行う審尋はもちろん、裁判ではない。参与員は申請者や代理人と対立する立場ではない。真実や真相を理解し、わが国の出入国管理制度を基本とする法と正義に立脚しつつも、なお、良識と人権保護の立場からこれに意見を付すことによって、法務大臣が再考（再判断）する際の参考に供すべき意見書を提出する役割である。すなわち、あくまで

も本人が申請した、難民として蓋然性があるかどうかを再審査する立場である。異議申請者本人の審尋の場における表現が拙くても、また、たどたどしい記述内容や応答であっても、そこには「真実を訴える力」があり、主義主張など内容への確信があるはずだ。また、真偽がおのずから表情や態度、時には「目」に出ることもある。審尋には異議申請者の代理人（弁護士）が同席することも多い。これまでの審尋では、代理人が参与員とあたかも対立するかのような状況になることも感じた。代理人には、今少し本人の意向を大切にしてほしい、と希望を表明したい。

国際情勢の著しい変化に伴い、わが国で難民認定を申請する件数は増加傾向を示している。たまたま平成 17 年度はやや減少したものの、申請者の多国籍化、内容の複雑さは一層進行しつつある。また、難民認定手続において最も重要な内容となるべき事実関係等の調査は、海外で発生したことが多いため、確認は容易なことではない。このため、異議申請者への再審決定までの期間が長期化し、未処理案件は増加しつつある。そのこと事態が申請者の基本的人権を抑圧する場合さえなしとしないといわねばなるまい。

こうした状況に対応するためにも、参与員制度がより充実し、事案の迅速かつ適正な処理が行なわれるよう期待し、切望したい。

（柳瀬　房子）

第 2 節　難民認定のその後（前年度報告書作成以後）の全般的状況

1　2005 年の難民保護の状況

2005 年の結果については、46 人の難民認定と、難民とは認めなかったものの人道的な理由等から特に在留を認められた者が 97 人、合計の庇護数は 143 人と公表された[1]。
この数字は，別表のとおり、1982 年の難民条約施行後の数年間のインドシナ難民の難民条約上の難民化の数字を除けば、最高の数字を示している。

1994 年から 1997 年までの毎年難民認定が一次審査では一人という氷河期のような時代から見れば、曙光がさしたとも言えるような状況が生まれつつある。立場によっては、もちろん現在も日本が難民鎖国であるという状況が続いているのかもしれないが、それでも

[1] 「平成 17 年における難民認定者数等について」平成 18 年 2 月 24 日法務省入国管理局発表。

変化の兆しは生まれつつある。

2　これまでの日本の難民認定行政のあり方

(1)　大きな壁だった 60 日ルール

2000 年頃まで日本で最大の難民認定の障壁は、難民申請期間を制限した 60 日ルールだった。

ただ、現実には 2000 年を過ぎてから、学者、弁護士、NGO 等からの批判に応えて、60 日を経過していても、単なる申請期限徒過というだけの理由で不認定とするのではなく、同時に難民実体面での理由も付するようになっていた。

この時点で、申請期限の問題は日本における最大の障壁ではなくなっていた。

ただ、今から考えれば、まさに難民認定行政において問われているのは、難民認定の水準が適正に確保されているかどうかであるから、それまでは 60 日ルールがある意味で実体要件面での議論を遅らせていたということができる。

(2)　難民の実体面での保護がなかなか進まない中で、収容問題が大きくクローズアップされていた。以前からこの問題は難民申請者に、その法的な地位を危うくするものであり、非常に申請者にとって恐怖の対象となっていた。

つまり、日本では、迫害を逃れてきた者たちが、日本での収容による迫害をおそれるという現象が指摘されていたのである。

(3)　そして、申請者の生存の問題も継続して問題となっている。難民申請が在留上の地位を安定させないものであり、かつその生存を保障するシステムの不存在は、申請行動を抑制し、法的な援助を継続的に受けることを困難なものとする要因となっている。

3　2004 年法改正[2]の柱

以上のような状況を踏まえて、今回の改正作業は進められた。

その結果として、改正法のポイントは、

①　申請期間制限、いわゆる 60 日ルール(旧法 61 条の 2 第 2 項)の廃止、

②　難民申請中の者を対象とする仮滞在許可制度の新設、

[2] 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成 16 年 6 月 2 日法律第 73 号)。施行は 2005 年 5 月 16 日からとされた。

③　異議申立手続への難民審査参与員制度の導入、

④　難民認定を受けた者に対する定住者在留資格当然付与等の制度の整備、ということができる。入管法の改正の施行と同時に、入管法施行規則の改正も施行されている。

4　難民審査参与員制度の導入

本プロジェクトでは、昨年度、「難民認定を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の確立を」と提言した。今回の難民審査参与員制度は独立した機関とは言えないものの、将来の独立機関につながる一歩として前向きに捉えていくことはできよう。

この難民審査参与員制度は、異議申立てについて難民審査参与員（以下単に参与員）が申請者（異議申立人）の口頭意見陳述と審尋に立会い、参与員自らの判断を法務大臣に諮問意見として提出することを主たる職務とする。諮問ではあるが、法務大臣は、運用上、基本的に参与員の意見を尊重するとしている。参与員の任命は、「人格が高潔で」「異議申立てについて関し公正な判断をすることができ」「法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者」のうちから法務大臣が任命することとされ、任期は 2 年で再任を妨げない（入管法 61 条の 2 の 10）。そして、参与員は異なる専門分野同士で編成されるにように配慮された 3 人ずつの班に分けられ、法務大臣は意見を聴くべき班の順序を決める（入管規則 58 条の 9）[3]。上記改正に際しては、独立した第三者機関の設置を求める意見もあったが、結局、法務大臣が異議にかかる決定をなす際に参与員の意見を聴かなければならないにすぎず、独立した処分権限は持たないものとなった（入管法 61 条の 2 の 9）。

2005 年 5 月 16 日に難民審査参与員制度がはじまった。当初この問題を扱う弁護士と法務省入国管理局との間で制度の運用をめぐって対立があり、実際の運用開始は 9 月からとなった。

---

[3] 初代に任命されたのは 19 名。2005 年 5 月 20 日週刊法律新聞報道によれば、新垣修（志學館大学助教授）、安藤仁介（同志社大教授）、石橋義明（元アメリカ松下電子工業㈱管理担当取締役）、市川正司（第一東京弁護士会会員）、岩沢雄司（東京大教授）、甲斐紀武（元チュニジア大使）、河内悠紀（元大阪高検検事長）、坂井一郎（元福岡高検検事長）、下方元子（元大阪高裁判事）、田中信義（元NHK報道局チーフプロデューサー）、鳥井淳子（成城大教授）、中山猛（元東京海上火災保険㈱国際部参与）、花水征一（東京弁護士会会員）、星野昌子（元（社）神奈川人権センター理事長）、松本進（元衆議院法制局第三部長）、丸山俊二（元チェコ兼スロバキア大使）、村上敬一（元東京高裁判事）、柳瀬厚子（NPO法人「難民を助ける会」理事長）、山田浩三（元読売新聞編集局専任部長）となっている。3 名ずつの 6 班が編成され（1 名は予備）、東京に 5 班、大阪に 1 班が配置された。

ただ、いずれにせよ、1982 年からはじまった難民条約の履行において、画期をなす制度改革がこの難民審査参与員制度であることは間違いのない事実である。これまでは、すべて入管職員の難民調査官が第一次判断も異議段階の判断もしていたのであり、入国管理局以外の第三者の見解が加わる余地はなかった。選任手続が不透明等の批判もあるものの、とにもかくにも第三者がこの手続に関与したことの意味は大きい。

この制度の運用に対する期待は非常に大きいし、今後も難民の受け入れに大きく寄与していくであろう。

ここでは、わずかの運用期間ではあるが、2005 年の難民認定行政全般の運用状況をみながら、今後の課題を検討したい。

5　2005 年の運用について

2005 年にわが国の難民申請者は 384 人で前年よりも 42 人減少した。

難民認定数は 46 人で 31 人増加した。2005 年に認定処分及び不認定処分を受けたのが 295 人であり、認定率は 15.6%となっている。

申請者の国籍別では、ミャンマー212 人（全体の 55%）、トルコ 40 人、バングラシュ 29 人となっており、申請者の数としてはミャンマーの数が急増している。

認定者のうち、43 人がミャンマーであり、認定者の約 93%がミャンマーである。

難民とは認められなかったものの、人道的な理由等から在留を認められた者は 97 人で、認定数と合わせると 143 人となる。この人道的な理由等から在留を認められたもののうち、52 人（約 54%）がミャンマー人である。

異議申立ての数は 183 人であった。このうち 102 人がミャンマー、トルコ 23 人で、ミャンマー国籍の者が 56%となっている。

異議申立ての段階で認定を受けたものは 15 人で、そのうちの 14 人がミャンマーで、同じく約 93%を占めている。

難民審査参与員の案件は 48 件であり、このうち難民該当性を認めるものが 5 件、難民該当性は認められないものの、在留配慮の必要を認めるとするものが 10 件となっている。

このうち難民該当性を認めた 5 件のうち、4 件がミャンマーであり、1 件はアフリカ諸国のものである。不認定ではあるが在留配慮の必要が認められた者は、すべてミャンマー案件である。

これまでの難民異議申出制度の状況から考えれば、わずかに半年の運用としては今後に道を開くものといえよう。

6　申請者の法的地位

昨年の提言に「難民申請に対して最終的な判断（司法審査を含む）が下されるまでの間の申請者の法的地位を確立し、その生活を保障し、支援する」ということを掲げた。

この提言については、その一部が今回の法改正でも対象となった。改正の内容は仮滞在許可制度の導入である。

これまで、難民認定手続と退去強制手続との間の関連性について法律が十分な措置をとっておらず、それぞれがまったく別個に進んでいた。そして、そのために正規のパスポートや査証を持たずに入国したり、超過滞在となったものについて退去強制手続の対象となってしまい、そのために収容や現実の退去という状況に直面することが多かった。

この仮滞在許可制度は、上記の問題に対応することを目的として新設され、その結果申請者の地位の安定化・合法化が一定程度実現した。

仮滞在の要件は次のとおりである。

仮滞在が許可されるためには、難民申請者について、①原則としてその申請が入国後 6ヶ月以内であり、②迫害のおそれがあった領域から「直接本邦に入ったもの」であることが主要な要件とされている。

この要件を充たし、仮滞在を許可された者については、退去強制事由に該当すると認められる場合であっても、仮滞在許可期間中は退去強制手続自体が明文で停止されることとなったのが注目される（法 61 条の 2 の 6 第 2 項）。少なくとも難民の異議申立手続が終了するまでは、退去強制手続が開始しないということになるのである。

また、他方、仮滞在許可が出なかった者についても、難民認定の申請中及び異議申立て中は、送還が停止になることとなった。この場合には、退去強制手続自体は停止されないことから退去強制令書の発付まではあり得るし、収容令書による収容（入管法 39 条）や退去強制令書による収容（同 52 条 5 項）もあり得る。ただ、現実としては、仮滞在許可を受けた者が異議手続終了まで手続が始まらないこととの均衡上、退去強制手続は開始しても最終の退去強制令書を発付せず、それを保留したままで手続を進めるというのがもっとも

穏当な手法であろう。そしてもちろん、その間は仮滞在許可を有しないものに対してもこれまで同様に仮放免の柔軟な運用が求められる。

以上のように、これまで日本の難民申請者を襲っていた収容の問題は少なくとも一部軽減したといってよい。

ただ、問題もある。なぜ仮滞在許可の要件を申請期限で区別するのか、60 日ルールが別の形で期限を延ばして残っただけではないかという批判が残っている。仮滞在許可を取れない申請者にとってやはり収容問題は継続して残っているし、その不安定さは申請者に対して大きな負担となっている。

しかも、仮滞在許可を受けた者も含めて大きな問題が残った。生存問題である。

申請者は日本で暮らしている。その彼らが、生きていくためには、通常、就労をしなければならない。就労をしなければ生きてはいけないし、単に結論を待っていることはできないのである。

ところが、仮滞在制度においては、入管規則で許可がなされる場合の条件として、住居は「法務大臣が指定する住居」、行動範囲は「法務大臣が特別の事由があると認めて別に定めた場合を除き、指定された住居の属する都道府県の範囲内」、活動制限として「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動の禁止」がつき、出頭要求は「出頭すべき日時及び場所を指定して行う」、その他の条件が必要な場合には「法務大臣が特に必要と認める事項」が、それぞれ付される旨定められている（規則 56 条の 2 第 3 項）。

しかし、これでは、難民申請を日本ではするなといっているに等しい。日本では難民申請をしても暮らしていけないからである。まさに兵糧攻めと揶揄されても仕方がない状況がある。

そして、仮滞在ではなくこれまで同様の仮放免の場合も、この点の事情はまったく同様である。

この問題を考えるとき、確かに、生存権を与えることが就労許可と一致するかのような警戒も入国管理局にはあるのだと思われる。単純労働を受容していない日本の政策の中で難民申請者のみが特別の地位を付与されるのかという意識が働くのであろう。しかし、制度として難民認定制度を設けている以上、結論が出るまでの生存保障は不可欠である。就労を許可するのか、それとも生存を確保するために保障を提供するのか、道はいずれかと

思われるが（自営の可能な人間についてはさらに別個の判断もありうる）、入国管理局が現在の政策を変更せず、就労禁止を絶対なものとするのであれば、少なくとも生存保障の手立てを構築すべきであろう。

前回の提言における「申請者の法的地位を確立し、その生活を保障し、支援する」は現在も必要な提言である。

7　ミャンマー以外の難民の受容れ状況について

既述のとおり、現在の日本の難民の受け入れは、基本的にミャンマー人を中心に進んでいる。現在のミャンマーの軍事政権の状況からすれば当然の結果とも見ることができるものの、他方で、他国からの難民申請者に対しては従前同様に厳しいハードルが課されているという問題があるのではないかという検討が必要であろう。

ここでは特にトルコ国籍の難民申請者について事実関係を把握しておくことにする。

2005 年中のトルコ国籍の申請者に関する認定数は、ゼロであった。トルコ国籍の難民認定申請者は、1996 年以降毎年二桁の数となっているが、未だ認定された例がない。人道上の理由による在留特別許可も、2005 年中はゼロであった[4]。

難民認定申請者ないし難民としての訴訟係属中で、収容されている件数は、2004 年に比べると減少している。2005 年末時点で、クルド弁護団が把握する限りでも収容されている人数は 4 人であった。

このように、トルコ国籍の難民認定申請者には、引き続き厳しい状況が続いている。

これに対し、2004 年 1 年間に世界で 4,539 人のトルコ国籍者が難民認定され、ほかに 819 人が在留許可されており、世界では多数の者が庇護を受けている状況である。

トルコ国籍クルド人難民申請者に対する法務省入国管理局の態度の厳しさは、異様ともいえる。この態度は、諸外国の認定実務とも、また UNHCR の見方とも、大きな溝がある。

特にこの溝を顕著に示したのは、2005 年 1 月の事件である。入国管理局は、UNHCR がマンデート難民と認定したクルド人難民申請者とその息子について、同月 11 日に収容し、翌 12 日に強制送還を執行した。この件は、当然国連の批判とするところとなっただけでなく、アムネスティ・インターナショナルなどの NGO からも非難された。

[4] クルド弁護団からの報告。

また、2004 年 6 月末、法務省入国管理局職員 2 人が、トルコに渡航し、トルコの検事、警察幹部などに、クルド人難民として保護を求めている者に関する調査であると明らかにした上で、クルド人の氏名がある文書を検事らに見せ、また実名を挙げて指名手配の有無等を尋ね、また警察官に対し、すでにトルコに帰国していた元難民申請者の実名を挙げて「彼はあなたに拷問を受けたと言っているがどうか」と尋ねるなどした。さらに複数の軍人を連れて難民申請者の出身村を訪れ、また複数の警察官を連れて難民申請者の実家を探すなどした。そしてこれらの結果を「出張調査報告書」として、訴訟に提出した。この件は、難民申請者の情報の漏洩である点について、問題があることは言うまでもないが、難民申請者の出身国の情勢を認定するについて、同国治安当局者の供述が信用性のある情報源とは言えない点でも、調査の適切さに疑問を残したものであった。

しかし、入国管理局は、同調査に問題がなかったとの立場を変えず、2005 年も引き続き、同報告書を難民認定判断の重要な資料として使用しており、難民調査官が難民審査参与員にも渡している。そして、同報告書などを援用して、トルコにもはやクルド人の人権問題はないと主張している。

このような、日本の法務省入国管理局がトルコの治安当局を擁護し、同当局と協力する姿勢が、難民認定実務に影響を及ぼしている実状は、適切でない[5]。

ある意味でこのような問題を引き起こすことは、難民認定行政を入国管理局が行っていることと無縁ではない。やはり、このような状況に照らしても、今後の難民認定行政の独立化を進めていく必要を痛感するのである。

また、ミャンマーに偏って、他国の難民申請者との間に格差が生じているような現状は好ましいものではない。前回の提言にある、「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と協力・連携しながら、日本の難民認定水準の確立、受け入れ規模の拡大を目指す」というのは、現在も提言として生かされなければならない。

8　司法の状況

日本の裁判所は難民問題に少しずつ理解を深めている。

この数年の間に、多くの難民申請者が難民不認定処分や退去強制令書発布処分の取消し

[5] 日本弁護士連合会は、法務省入国管理局の行為について、難民であるとして庇護を求めている者（庇護希望者）らの個人特定情報等を国籍国政府関係者に提供されない権利（秘密保持権）の侵害であり、庇護希望者及びその家族等の生命・身体等の安全・自由を侵害するおそれを生じさせる重大な人権侵害行為だと判断し、2005 年 12 月 26 日に法務大臣に警告書を提出した。

や無効を訴訟で争って、そして勝訴判決をとっている。このように、一定の分野の行政処分が裁判所によって覆されていくのは珍しい。

9　今後の課題

今回の改正法は確かに前進面を有している。しかし、その前進面には一定の運用上の限界と制度的な限界がある。

運用上の限界は、やはり参与員制度が単なる諮問機関であり，独立性という点では不十分であるということである。その専門性の向上や、そして今後の条約履行上世界的な水準を担保しながら参与員のもとでの難民認定行政を行うために、一層の研修とこれによる専門性の向上が求められている。

また、申請者の地位の確立の面で収容という問題は一定の前進がみられているものの、生存の確保という面でその施策を明確にし、生存の保障のための給付を行うのか、それとも一定の就労を前提にした施策を考えるのか、決断が迫られているというべきであろう。

収容問題は完全になくなったというわけではない。異議申立てが終了し不認定となった場合には、その後の処分を争う裁判中に収容される可能性が存在する。ただ、その人たちの収容が長期に及ぶことは望ましいことではなく、裁判を提起している者については、一定の期限をつけることが検討されるべきである。

(渡邉　彰悟)

第 3 節　中国・法輪功関係者の難民申請への対応

中国は、気孔集団「法輪功」を 1999 年に非合法化し、邪教、犯罪集団として弾圧を続けている。その状況からすれば、「特定の社会集団の構成員であることを理由に、迫害を受ける恐れが十分にある」し、中国当局は法輪功関係者の帰国・入国すら阻止しようとの構えである。したがって法輪功関係者の場合、条約難民の定義にぴったり当てはまる可能性が大きい。

ところが、日本での法輪功関係の難民申請者は、2001 年の申請開始以来これまでに約 30 人に上っているが、そのうち、難民認定された者はまだゼロである。裁判継続中の者も 2

人ほどいる。今後も申請はさらに出てきそうな見通しという。

日本政府は、こうして難民申請を退けながらも、さすがに難民じゃないから中国へ帰れとは言えない。そこで、在留特別許可という便法を用いている。難民申請を却下されても在留特別許可が出たり、UNHCR からマンデート難民と認められた後、スカンジナビア諸国に移住したりで、当面問題はなくなっている。在留特別許可は、最近数ヶ月の間に、8 人ほどの法輪功関係者に相次いで出された。当局としては、中国への政治的配慮と人道的配慮を何とか折り合わせたものと見られる。とくに最近、中国といろいろな摩擦が生じている中で、難民認定裁判をいくつもずるずる続けていたくない、またもし裁判で難民認定すべしという結果が出た場合、複雑なことになってしまう――それは回避したいとの政治的配慮がそこにあると思われる。また、難民認定が出たりした場合、それが広く伝えられると、法輪功など中国関係の申請が続々到来する事態になってしまうかもしれない、との懸念もあるのだろう。こうして「裏口入門」とはいえ、とにかく個々の生命と身体の安全が確保されるようになっており、当事者たちはまずは喜んでいる。

けれども、在留特別許可は、ずっと継続される保証はないし、難民だったら受けられる支援が受けられないことにもなる。明らかに条約難民の条件を備えている人々に対し、難民条約に加盟し、自由と民主主義と人権を標榜する日本が、難民と認定するという原則を貫かないでいるのは、決して満足すべき状態とは言えない。ミャンマー政権は刺激してもよいが、中国は刺激したくないというわけだろう。難民認定のダブル・スタンダードでもある。

もちろん、日中関係改善は大事である。だが、むしろ、淡々と条約や日本としての基準の物差しを当てて、物差しに当てはまったら淡々と難民認定をするべきではないだろうか。こういう問題、こうした場合では原理原則を貫くべきである。“事なかれ主義”のおずおずとした政治配慮ばかりでは、長い目で見れば、日本の対中国外交にとっても、両国関係にとってもプラスにはならないと思われる。

（山田　寛）

第 3 章　難民など外国人の受け入れ――政治・行政・社会の問題

＜提言 13＞　人口減社会の到来に当たって、内閣・内閣府に内外の有識者を結集し、「交流共生会議」を設置して、国家百年の計を議論しよう。

＜提言 14＞　日本は十分に移民社会であることを知ろう。毎年国際結婚が 3、4 万組行われ、違法の外国人は 1 万人前後合法化され、1 万数千人が帰化し日本人となっている。外国人との真の交流、共生を考えよう。参加と自立、そして成功への道を共に構想しよう。（外国人を単に労働力の提供者と見たり、管理の対象としたりすることはやめよう。「経済主義」でも「治安主義」でもない道を探そう。）

＜提言 15＞　日本に入国し、生活する外国人の 70～80%はアジアからの人々。外交の大きな柱の一つ「アジアの一員」とこれをリンクさせて戦略を立てよ。

＜提言 16＞　いわゆる「単純労働者」について、20 年来、「国民のコンセンサスを踏まえつつ十分慎重に対応する」という思考停止をしている。今こそ議論をして、外国人労働者との共生の道を探そう。

＜提言 17＞　市区町村に外国人の参加する「交流共生会議」を設け、日本に居住する外国人を社会の構成員として迎え入れよう。そして、「安全」と「安心」を日本人と共有しよう。

第 1 節　変化は難民審査参与員制度の開始のみ

昨年、本プロジェクト・チームは難民問題、外国人受け入れについて一連の提言を行ったが、難民審査参与員制度の開始、難民関係訴訟における司法判断の進展くらいを除きほとんどめぼしい取り組みがない。論者は提言の一つとして、「「人道大国」にふさわしい予算、人員の重点配置を行う。難民業務担当者の質的向上を図る」ことをあげたが、難民政策の主務官庁である法務省入国管理局は水際での国際テロ防止対策、不法滞在外国人の 5 年間半減政策（2006 年は 3 年目に当たる。）等主として不正規外国人対策に手一杯で難民

政策などに十分リソース（人、物、金等の資源）をさく余裕がない。外務省関係では中曽根行革により提言され開設された国際救援センターがインドシナ難民受け入れ事業の終了とともに閉鎖されることになっている。インドシナ難民の受け入れ施設であった大和と姫路の定住促進センターの廃止に引き続き、我が国には官製の難民受け入れセンターがなくなる。救援センターに代わる難民受け入れの施設が検討されている模様であるが、民間借り上げなど小規模のもので今後どのようになるのか見通しはない。北朝鮮から逃れ出た脱北者救済についてもわずかに民間団体が救いの手を差しのべる以外、政府の施策には進展が全くない。北朝鮮人権大使が任命されたり、北朝鮮人権法案をめぐる動きがあるだけである。

第 2 節　難民問題は日本の外国人政策の原点

さて、先の研究のなかで我が国の外国人政策のかなめとして二つのことを提言した。日本人と外国人との交流・共生を推進するための基本法として「交流共生基本法」を制定すること、これまで各省庁が縦割りで行っている出入国の管理、外国人の労働・雇用・厚生、留（就）学生、研修生、難民、移住、帰化、社会への統合などについて国として長期的な展望をもった統一的な政策をうち立てるため、内閣又は内閣府に「交流共生庁」を設置することである。

なぜ、難民・避難民の受け入れのなかで外国人戦略・政策が論究されるのか。それは難民・避難民の受け入れが外国人政策の大きな柱の一つであり、外国人受け入れ政策の全体像と深くかかわるからである。難民・避難民に対してどのような法的地位を与え庇護、保護するかという問題は、外国人政策のうち最も重要な統合政策そのものと連動しているからである。また、冷戦構造崩壊後、世界の各地が不安定な状況のなかで難民・避難民はいつ、いかなる時にも不規則的に発生する可能性が高く、常に外国人政策のなかに位置づけ準備をしておく必要がある。多くの先進諸国は、移民受け入れ枠のなかに難民及びその家族を取り込み、外国人受け入れ政策の一環として施策を進めている。このように難民受け入れと外国人受け入れは一体化されている。

特に重要なことは、1975 年 5 月、我が国へボート・ピープルが到着して以来、その後約 30 年間、難民政策は日本の外国人受け入れの諸相を写す鏡でさえあったからでもある。現

在でもインドシナ難民が地域社会において満足した生活を送ることが困難で、相応の地位を得ていないことは、外国人政策の不備によることが大きい。90 年代初頭以来受け入れてきている日系人などのニューカマーについても不安定な雇用、子弟の教育問題、不十分な日本語能力、社会保険等未加入問題などの多くの問題があるが、根は難民受け入れと同じである。よく知られていることだが、ベトナムをはじめとするインドシナ 3 国からの難民を紆余曲折を経て受け入れはじめ、その後難民条約加入により内外人平等が達成され、それまで出入国管理上の法的地位しか与えられていなかった在日韓国・朝鮮人、台湾人について社会保障、児童福祉等の上で国籍による差別がなくなっていった。このように日本において外国人政策について考える場合､インドシナ難民､難民条約加入は原点なのである。インドシナ難民は外国人問題について開国を迫った黒船ともいわれた。

第 3 節　人口減社会の到来

昨年、我が国は 1899 年人口統計開始以来、はじめて人口減少に入った。歴史的には人口減少の時代はあったが、現代日本が経験したことがないことで、今後もこの状況がずっと続く。人口減少は少子・高齢社会の到来と表裏の関係で、それもしばしば、超高齢・人口減社会といわれるが、種々の問題を生み出している。高齢者（65 歳以上）は既に国民の 5 人に 1 人で、50 年後には 3 人に 1 人を超えるといわれる。少子化対策については内閣府に少子化社会対策会議が設置され関係閣僚が構成員となっている。高齢化と相まって人口構成にひずみをもたらし、有史以来の未曽有の事態と指摘するが、少子化対策と外国人受け入れについて議論された形跡はない。

現在、在留外国人数は約 200 万人で総人口の約 2%弱ではあるが、全人口がこれまで微増し今回はじめて減となったなか、在留外国人数は依然として増加してきており今後もこの傾向は続くものと思われる。全人口減のなかで外国人の占める意味は益々、大きくなっていくことは確実で、外国人人口を少子化、高齢化、人口減のなかでどのように位置づけるか今こそ、議論を始めなければならない。まだ少数ではあるが、人口学者等の識者は長期にわたって生産年齢人口が減少していく予測のなかで、労働者受け入れ、移民受け入れ等、いずれの形にせよ、相当数の受け入れは必至であり、中・長期的に国民の合意形成を図り受け入れの枠組みや法的制度を準備する段階に入っていると指摘する。実は、人口予

測としては 30 年前から今日の事態に至ることは十分に考えられていたが、結局、有効な手を打つことなくずるずると来たといわれている。外国人受け入れについては高度技術者・技能者受け入れが必要であるという議論はあるものの、外国人が人口増に寄与するという観点からの議論がほとんどない。いわゆる単純労働者導入是非論と経済活性化のための専門的分野の外国人受け入れ論、それに不法滞在等の外国人排除論だけである。グローバリゼーションは積極的にも消極的にもとらえることができるが、国境を越える人の移動の観点からは日本に外国人が入って来るのは経済的にも文化的にも必然であり自然な現象である。これを前提に人口減とのかかわりを真剣に考えなければならない。

第 4 節　いま何が問題か――日系社会の場合

一つの典型的な例を示そう。日系人問題である。日系人が 3 世までも入国が認められ日本で働くことができるようになったのは 1990 年の改正入管法による。南米のブラジルやペルーなどから 2、3 世とその家族が大量に日本に入国してきた。ニューカマーと呼ばれているが、現在ブラジル人は 28 万 6000 人、ペルー人は 5 万 5000 人が日本に滞在している。群馬県太田市、大泉町、静岡県浜松市、愛知県豊田市、豊橋市、三重県四日市市、鈴鹿市などである。これらの地域で大企業などの下請け、孫請けなどをし、派遣、請負の形などで日本の産業を下から支えている。

しかし、多くの問題が生じてきている。日系人は元々、出稼ぎとして日本に入国したが、多くは日本に住み着き、定住者、永住者として地域住民となった。ここから種々の問題が生じてきている。教育の問題、特に義務教育段階での不就学の問題である。子供たちは日本語ができないので学校に行かない。親は仕事で忙しいので子供の面倒をみることができない。そういったことなどから少年非行の問題が生じている。日本の少年犯罪が大きな問題となっているが、同様にブラジル少年の犯罪が多い。一方、少年たちはブラジル人としてのアイデンティティーを保つための母国語であるポルトガル語教育も必要とされるが、そのような教育施設がほとんど整備されていない。雇用不安定に加えて種々の保険未加入問題がある。また、ゴミの出し方一つをとっても文化や習慣の違いからくる摩擦がある。

こういった問題の解決に向けて関係都市が外国人集住都市会議を結成して、政府に対して総合的な一貫した政策を立てるように訴えているが成果があがっていない。政府には外

国人労働者問題関係省庁連絡会議などが置かれているが、各省庁から出店の横並びの会議であり、これも縦割り行政で、各省庁は所管し関係するところしか責任も義務もなく、全体に対して関心も示さないし、示すこともできない。日系人受け入れは日本の外国人受け入れのさきがけであるが、日本への定着化、永住化が明らかになった今日でさえ、未だ総合的で統一的な政策がうち出されていない。外国人はいずれ帰国する「お客さん」であり、出稼ぎ者などとして扱う仕組みしかないからである。インドシナ難民に対しては唯一例外で定住促進策がとられたが、これも十分でなかったことが明らかになっている。前回「これまで経験した定住外国人などの問題について、社会への定着、統合の観点から分析・評価する」と提言したが、これは戦後 60 年間に経験した在日韓国・朝鮮人、台湾人の待遇、インドシナ難民の受け入れなどについてのことである。

日本の構成員となる外国人については、定住、永住、帰化・国籍取得などの一連の手続きにおいても社会のフルメンバーとして受け入れるという考え方を確立し、浸透させなければならない。現行では国の裁量、それも自由裁量で、しばしば恩恵的なものとしてとらえられている。

最近、オランダ、イギリス、フランス、オーストラリア等の移民先進国で種々の暴動、テロ事件が生じている。これらの移民受け入れ・多文化共生の先発国を十分分析・評価し、後発の日本の共生社会形成に活かすことも重要である。いま、これらの事件、事象を犯罪対策、テロ防止の観点から取りあげる官庁があっても、社会への統合の観点から分析し、我が国に応用しうる力のある役所はない。それはどの省庁も守備範囲外とみるからである。

第 5 節　日本はすでに移民社会

国境を越える人の移動は、現在では、移民送り出し国が移民受け入れ国に変容したり、一つの国が受け入れ国であるとともに送り出し国であるという現象が生じている。例えば、イタリアはかつてアメリカに移民を送り出したが、今ではイタリアに多くの国から適法、違法を問わず、移民が来ている。アジアではタイにはミャンマーから人が流入し、タイからマレーシア、台湾などに人が出稼ぎに行っている。また、かっての移民やその子孫が母国にUターンするということも起きている。日系人の例がそうである。外国への出稼ぎ者が受け入れ国に定着、定住するということが顕著となっている。したがって移民や外国人

労働者に関して、一つの国、社会について移民受け入れ国、又は移民送り出し国として固定的な見方をすると真実が見えない。

日本で毎年、不法滞在の外国人が人道的な理由等により数千人から 1 万 2、3 千人、在留特別許可として合法化され、4、5 万人が永住許可され、1 万数千人が帰化し日本人となっている。また、日本人と外国人の国際結婚は毎年、3 万数千組で、この人々の間から子供が生まれる。父母両系主義で子供たちは日本国籍となる。また、日本に長く滞在している外国人はいずれ永住者となることを願っている。これらの人々は、既に日本で生活している在日韓国・朝鮮人、台湾人の特別永住者、永住者、定住者、日本に帰化した人々などとともに日本社会の正式な構成員である。移民と呼んでよい。日本は既に十分、移民社会となっている。社会科学的事実として移民国である。こうして現実は何年か前、何十年か前から先に進んでいる。

今や移民社会日本はこの現実を自覚し、正面からとらえ、既に述べたように人口減社会における外国人の役割について真摯に、かつ、中・長期的展望の下に議論をしなければならない。国のあり方を本格的に決めていくところにあるといえる。

第 6 節　日本のなかのアジア

昨年 1 年間に日本に入国した外国人は約 745 万人で、アジアからの入国者は約 70%、毎年この傾向は変らない。一昨年の外国人登録者は約 197 万人で、国籍は 188 か国に及ぶが、韓国・朝鮮が第 1 位で 60 万 7000 人、全体の 31%、ついで中国、ブラジル、ペルー、米国と続く。アジア地域が全体の 74.2%、ついで南米地域が 18.2%、双方合わせて 92.4%となっている。南米出身は日系人がほとんどである。

日系人とは、戦前、そして戦後の一時期、日本が未だ、現在のアジアの開発途上国のように経済的に恵まれていないときに、海外に活路、生きる道を求めた日本人である。今、そういう日本人と 2 世、3 世その家族たちが再びよりよい生活の場、就職先を探して日本にUターンし、結果的に日本に定着しはじめたということを示している。アジアの人々が日本に来ることと何の違いもない。この日系人とアジアからの人々、双方合わせて 92.4%となる。今、現在日本にいるストックの外国人の 92.4%が昔の日本を含む、広い意味でのアジアからの人々であるということである。

以上は正規入国したアジアの人々についてであるが、不正規入国の外国人、つまり不法滞在者、退去強制者、上陸拒否者も実は、90%以上がアジアから来た人々である。

このように、我が国に入ってくる外国人は短期滞在の外国人であれ、長期滞在の外国人であれ、適法であれ、違法であれ、そして定住者、永住者、そのほとんどがアジアからの人々である。難民の多くもアジアからの人々である。在日韓国・朝鮮人、台湾人は特別永住者という法的地位が与えられているが、この人々もアジア人である。また、帰化し日本国籍を取得したアジアの人々も多くいる。

日本における外国人問題、その受け入れについての課題は、そのほとんどが日本のなかのアジア、アジア人の問題であり、課題であるということができる。

2006 年 3 月から日韓の間で、相互に査証免除が実施される。友好、交流促進に貢献するであろう。更には、日本を理解してもらい、理解させ、日本に活力を与えるとともにアジアの国々を政治的、経済的、社会的、文化的によりオープンな社会にさせるという戦略的な交流、共生が益々、必要となってきている。例えば、昨年、ある難民のつどいでアジアからの難民の一人は、日本が難民を積極的に受け入れることが難民発生国に対して民主主義、人権擁護を強くアピールすることになると発言した。難民引き受けは民主主義、人道・人権を国是とする日本のアジアに対するメッセージともなる。そういう意味でも難民受け入れは重要である。また、留学生、就学生、研修生はほとんどがアジアからの若い人々である。日本にとって宝の山と見るべきである。しかしながら、留学生受け入れについては問題も多いと指摘され、特に就学生の受け入れは無策に近い。

日本がアジアのなかでリーダーシップをとり、それにふさわしい地位を得るためにはアジアの一員であることを示す方法や自由貿易・経済連携協定締結促進、東アジア共同体構想などを「日本のなかのアジア」とリンクさせ、内政・外政両面から戦略を立てることが強く求められる。これは出入国管理などを越える領域である。

第 7 節　「単純労働者に慎重対応」という思考停止

8 年ほど前、政府の広報誌「フォト」（平成 10 年 615 号）の対談のなかで評論家堺屋太一氏は「林業 70 歳、農業 60 歳、小売店 50 歳、工場 40 歳、0L30 歳、フリーター20 歳と言うそうなのですが、農業に続いて今度は商店街が激減するのではないか。」と日本の産業に

ついて人的構成のいびつさを述べていた。

ところで、日系人については既に触れたが、彼ら彼女らに対しては定住者、定住者の配偶者等、永住者、永住者の配偶者等という身分上の地位が在留資格として与えられ、「単純労働」であれ、熟練労働であれ、頭脳労働であれ、労働者としての活動には制限がなく、様々な職場、職域で働いている。定住者、永住者、それらの配偶者等であれば、日系人ではなくとも職業には制限はない。元々、これらの在留資格の性格上、労働や職業に制限がない。在日韓国・朝鮮人、台湾人である特別永住者についてもいうまでもない。197 万人の在留外国人のうち、このように労働や職業の何の制限もない資格をもつ者は 60-70%である（未成年を含む。）。

また、十数万の留学生や数万の就学生は資格外許可をとってアルバイト、パートタイムの仕事ができる。風俗営業関係以外であれば何でもできる。もちろん、「単純労働」をすることもできる。

因みに、現在、国際協力、人材育成のシステムの下で約 12 万人の研修生、技能実習生が日本の生産現場で研修し、実習をしている。62 の職種、114 の作業で、畑作・野菜などの耕種農業、養豚・養鶏・酪農の畜産、かつお一本釣り・底曳網漁業など漁船漁業、建築大工・鉄筋施工・とび・配管・建設機械施工など建設関係、食鳥処理加工・くん製品製造・かまぼこ・ハム・ソーセージ製品製造などの食品製造関係、紡績運転・婦人子供服製造などの繊維・衣服関係、鋳造・金属プレス・めっき・電気機器組立てなど機械・金属関係、その他印刷、製本、溶接等である。実に様々な職種と作業である。こうして研修生、技能実習生は研修・実習をしながら、商品やサービスを生んでいる。

以上述べたような外国人が日本の産業の足りない部分やいびつさを補てんしている。これが実態である。何を構造改革しなければならないか、今後どの分野で外国人とどのように共生していくかなど種々のヒントが含まれている。製造業、基盤的産業、サービス業、中小企業、農・林・水産業等にわたっている。いつまでも「単純労働者」について「十分慎重に対応する」わけにはいかない。昨年 3 月に公表された第 3 次出入国管理基本計画では「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」としている。これで思考停止が終わるかどうか。

第 8 節　交流共生社会の形成に向けて

これまで難民問題に始まり、人口減社会の挑戦、外国人政策の問題点、移民社会日本、日本のなかのアジア、いわゆる「単純労働者」問題などについて述べてきた。外国人労働者問題一つをとってみても問題が提起されて 20 年を経過するが､有効な解決策を見出したとは到底、言えない。難民・避難民の受け入れについても同様である。

なぜ外国人政策は進展しないのか。政府も社会もメディアも国民も、隣人としての外国人が目の前にいながら、よく見えず、また見ようともせず、未だ外国人を本格的に社会の構成員として受け入れようという気持､心構え､覚悟というものがないからであると思う。また、グローバリゼーションを背景とする、国境を越える、これまでとは違う、新しい人の移動に対してありきたりの古い制度や組織で応じてきたことも大きな原因である。こういったことに加えて人口減という未曽有のことが始まった。

このような状況のなかで日本人と外国人が、その多くはアジアの人々だが、真に交流し共生する観点から国民的な議論を起こし、国として戦略性のある総合的な外国人政策を策定することは、まさに時宜にかない、非常に重要なことである。治安や社会保障・年金などの「安全」､「安心」問題などと並んで、いま取り組まなければならない非常に大きな課題である。これは日本の国､社会のかたちをあらたにつくることにつながる。そして停滞、孤立気味のアジア外交に積極的な力を与えなければならない。

さて、前回「交流共生基本法」の制定､「交流共生庁」の設置を提言した。その制定、設置を実現するためには、これまで述べてきたことについて、国民的な議論を巻き起こす起爆剤となり国民の関心を引きつけ、同時に司令塔としての役割を果たす場が是非とも必要となる。そのため縦割り行政の枠を超え、首相、専任の閣僚、政治家（地方自治体の長を含む)、官僚に加え、内外の有識者で構成する「交流共生会議」を内閣又は内閣府に設置する。内外の有識者は外国人を含む。会議では①人口減社会の挑戦②交流共生社会の構築③グローバル化のなかのアジア戦略を議論し戦略を確定する。事務局である政府の企画立案部門には法律職、経済職以外に文明史、歴史学、文化人類学等の人文科学、政治学、国際関係論、社会学等の社会科学、理工系の学識、知見をもった者をリクルートする。更に在日コリアン、難民、NGO 代表者、地方自治体職員なども企画立案に参加させる。基本法成立と同時に事務局は「交流共生庁」へと改編する。「交流共生庁」は交流共生について企画立案、執行を行う。

「交流共生会議」設置に当たっては、経済財政諮問会議、男女共同参画会議、金融庁等の設立の経緯等が参考となる。

改革改組には行財政改革の観点を踏まえた上、関係省庁各部局の再編成を伴う。

経済諮問会議は、現在種々ある会議、協議会等のなかで最も戦略的で注目され、リーダーシップが発揮されているように思われる。首相以下構成員 11 人で民間人が 4 割以上、内閣府に置かれている。男女共同参画推進本部は首相を含む全閣僚で構成され、内閣に置かれている。男女共同参画会議は中央省庁等改革により内閣府に置かれ、官房長官を議長とし閣僚 12 人、有識者 12 人で構成されている。その下に五つの専門調査会が設置されている。事務局は内閣府男女共同参画局で、国民的な取り組みを行うため各界各層の有識者による男女共同参画推進連携会議（えがりてネットワーク）が開設されている。金融庁は一連の改革を経て、大蔵省銀行局・証券局から総理府金融監督庁、総理府金融庁、内閣府金融庁となった。

また、地方自治体にも同様、「交流共生会議」を設置する。地域住民である外国人の積極的な参加が求められる。これまで都道府県、市区町村レベルで外国人の参加する各種の会議、協議会等が設けられているが、より制度的に確固なものとするため設置が必要である。前回「難民の職業教育、学校教育、雇用などについて優遇政策（アファーマティブ・アクション）を導入する」ことを提唱したが、市区町村レベルの「交流共生会議」がその中心的役割を果たすことが期待される。

我が国はインドシナ難民問題をかかえて 30 年にもなるが、現在でも差別と偏見は厳然としてある。昨年 1 年間に見聞したことだけでも①日本生れの 2 世が外国人であることを理由にアルバイト申し込みの電話をきられた②日本人は打ち解けず難民のなかに入ってこない③2 世だが、心が日本と母国の間でゆれている等である。行政上の問題としては帰化が許可されず日本人になることができない、国籍がないからパスポートをもつことができない等々。個人的な経験ではこれぐらいだが、現実には就職、雇用、日本語能力、母国語能力（特に 2 世）、進学等の問題がある。これらは難民本人に起因する問題以上に囲りの日本人の側に問題があることが多い。まず、難民の存在を知らない、難民の境遇ということを考えたことがない。このことは一般の外国人にもあてはまることがある。今や、外国人についてあらゆるレベルでの教育が必要となっている。家庭、学校、職場、地域において外国人・難民、異文化・異民族関係、多文化共生等について本格的な啓発と教育が求められている。

現在、格差社会ということがメディア等で論議されているが、交流共生社会の形成に当たっては外国人についてシビルミニマム、セイフティネットの保障、救済はもちろんのことである。地域の「交流共生会議」では難民・外国人が積極的に社会に参加し、自立の能力を高めるような仕組みやネットワークが求められていくであろう。そして日本人と外国人が共生して双方ウイン・ウインの関係となる道、共生社会における成功の道を構想することだ。

（水上　洋一郎）

第 4 章　定住インドシナ難民にとっての問題

第 1 節　「難民」に代わる言葉を考案しよう

インターネット・ヤフーの辞書では、「難民」の定義はこう記されている。

①天災・戦禍などによって生活が困難な状態にある人民。

②人種・宗教・政治的意見の相違などによる迫害を避け、外国に逃れた人。ある程度まとまった集団についていう。

一方、難民という言葉が日本に登場した経緯については、吹浦忠正による『NGO・海外ボランティア入門―難民を助ける会 20 年の軌跡から―』（自由国民社、1999 年）の中で詳細に記述されている。それを抜粋してまとめると以下の通りである。

戦前の辞書では、1943 年（昭和 18 年）の金田一京助編『明解国語辞典』が＜難民＞という項目を設けた一番古い例と思われる。その際、「難民」は「避難の人民」と定義された。

同辞書より少し前にも、「難民」の使用例はある。一つは、上海の難民たちの暗い印象を描いた栃木県立美術館所蔵の清水登之の作品『難民群』（1941 年）である。二つ目は、1937 年 12 月 13 日に日本軍が南京を占領してからの日々を描いた、笠原十九司の『南京難民区の百日――虐殺を見た外国人』（岩波書店）。

戦後になると、1946 年にアメリカの日系人らによって設立され、米軍の空襲を受けた日本人罹災者を助ける「日本難民救済会」というものもあった。

戦争直後の作品で「難民」について言及しているのは、1947 年に刊行された田中栄太郎の『難民記』、そして、元陸軍技術大尉の辻薦『月は光を放たず――満州敗戦記』（北洋社、1978 年）である。

そこから言えることは、以下のようなことである。

①「『難民』という言葉は戦前も多少用いられていたが、今とはだいぶ使い方が違っていた。

②集団的かつ移動を余儀なくされるような事態がなかったため、「難民」という言葉は日本語として定着してはいなかった。

③満州からの引揚者を通じて、日本語として普及した可能性が高い言葉といえるのではないか。

『現代用語の基礎知識』（自由国民社）では、1953 年刊行版で初めて「難民」の語が紹介された。横田喜三郎・東大教授が記述した部分である。外務省が「Refugee」を「難民」と訳して表記するようになったのは、1960 年が最初、それまでは UNHCR も「国連亡命者高等弁務官事務所」と訳していた。

このように、日本にとって「難民」は関わりの少ない事象だったし、辞書にもなかった言葉であり、「国際化」は日本語にしかない言葉なのである。それが、1960 年頃に、双方とも、軌を一にするかのように登場し始めた。

1975 年（昭和 50 年）4 月 30 日、ベトナム共和国（南ベトナム）の首都サイゴンが陥落し、大量の“ボート・ピープル”が日本に着いた。「腫れ物にさわるような」とはこういう時に使う表現だろう。わが国の政府は、おっかなびっくり、窮鳥として懐に飛び込んできたこれらの人々を、パトカーで羽田空港に運び、アメリカにお引取り願った。爾来三年、日本は難民を排除し続け、内外の非難を浴びた 79 年の「東京サミット」を前に、前年、やむなく三人、翌年は二人の定住を認めたに過ぎなかった。

「難民」という言葉のなかった国、唯一、「国際化」という言葉のある国の狼狽ぶりに象徴する出来事だった。

（『NGO・海外ボランティア入門―難民を助ける会 20 年の軌跡から―』p.120～124）

上記の記述を参考にし、「難民」という言葉の「年齢」がそれほど長くないと知って思わずうれしくなった。なぜなら、私は本報告書において、「『難民』に代わる言葉を考案しよう」と提言したいからである。その理由は以下の通りである。あくまでも私の主観であるが、それは自分自身の体験や周りから聞いて感じたことに基づくことでもある。

一般的に難民は「困難な状態に陥って困っている人」であり、よって助けを求めていると考えられている。それはそれでたいへん正しい。しかし、一方では、「助けを求める難民」に「救いの手を差し伸べる側の自分」が無意識のうちに相手より上位にいると感じてしまう危険性があるのではないだろうか。言い換えれば、難民がかわいそうだから助けようと思う自分が、無意識のうちに相手を下位にいるとみなす状態に陥ったりしないだろうか。おそらく多くの人がこのような心境に多かれ少なかれ陥ったからこそ、「難民」の言葉がもたらす響きには常に「かわいそう」と見下すような同情論がつきまとうのである。その結果、「哀れな」「不幸」という暗いイメージをもたれてしまう。さらに、外国人の不法滞在と外国人犯罪増加についての報道が相俟って難民もこれらと同様の見方をされ、ますます

否定的にみられがちになっている。それが政府の「官」や一般市民の「民」のレベルにおいても難民受け入れに消極的な態度がとられる現状につながっている。昨年度の報告書に掲載されたアンケートがこの点をよく表している（2004 年度東京財団報告書『難民の受け入れ方に関する研究』p.23～24）。

本来、困っている人を助けることで自分自身も喜びを得ることになる。だから、お互いにとってよかったという同等の関係である。だが実際は、「与える」という気持ちをどこかで抱いたり、あるいはそれ以前に無関心だったり、単にかわいそうと思うことの方が多いのではないだろうか。それが、上記のマイナスイメージを生み出してしまったのではなかろうか。

実際、「難民」と呼ばれる当事者はどう感じるのだろうか。もちろん、千差万別で一概にはいえない。しかし、一般的に初対面の人に対し、自己紹介でとりたてて自分から言いたいと思う人は少ないのではないだろうか。例えば、見た目や言葉が日本人と変わらない子供は自分が難民出身だということを言いたくはないし、親が難民だということを隠したがる事例も少なくない。あるいは、日本人と結婚したベトナム人妻が、夫の実家から「外国人や難民であることをあまり口に出さないように」と言われる。それどころか、「うちにははじめから外国人や難民の嫁はいない」とでも言うかのように、ベトナムの旧名に一切触れず本人にとっては不慣れの日本名を呼び続ける事例もある。もちろんこの場合は、難民出身の嫁を差別するからではなく、親戚や近所の不要な偏見から嫁を守るという善意の配慮が根底にあるのだが。

すべてはそうではないが、また、そうではないことを望みたいが、これらは一般社会にありがちな「難民」への反応である。胸を張って難民だといえるのは自分に自信がある場合か、難民事業本部主催の「日本定住難民のつどい」や「難民を助ける会」など難民に理解のある特定の関係者に対する場合に限られることが多い。

確かに、難民は窮状に置かれ必死に救助を求める人たちである。上陸後も定住国の政府や市民の支援がなければその社会でスタートすることはできない。「難を背負っている」という「難民」の言葉はこうした一面をよく表している。

しかし、同時に別の見方もある。難民は「難を逃れた」幸運な人たちである。彼らは、故国の過酷な窮状から逃れることに成功し、生き残った運の強い人たちなのである。そうでない人はその前に命を亡くしている。たとえば、世界中で定住しているボート・ピープルのベトナム難民は約 200 万人だと言われている。しかし、この数の半分か 1/3 の人が脱

出の過程で海などで命を失っているといわれている。だから難民は、こうした生死の境を乗り越えて、定住国で再起を図るたくましい人たちである。「生き残った運の強い人たち」「定住国で再出発を図る」「自己実現が祖国とその定住国に寄与する」という前向きな側面も表現される言葉を考え出すことによって、「難民」のイメージ・チェンジが図られるようになればと思う。それが、私が「『難民』に代わる言葉を考案しよう」と提案したゆえである。適切な言葉を用いることで難民への偏見が解かれ、そのプラスのエネルギーが日本社会の活性化につながっていくのではないだろうか。

なお、このことについて当プロジェクトの研究会ではさかんに議論した。ひらがなで「なんみん」と改めるのはどうかという意見が出た。しかし、的確な言葉が見つからなかった。それなら募集してアィディアを募るのがよいのではないか。それで、オブザーバーの東京吹浦忠正・東京財団常務理事が自身のブログでこの問題を問いかけてみたら、「亡籍者」、「棄籍者」、「避難者」や英語の「レフュジー」などの候補をいただいた。ここでお礼を述べるともに、的確な言葉が見つかるよう皆様の知恵をぜひ拝借願いたい。

第 2 節　多文化共生社会を築こう

昨年度の報告書からその後改善されたこと、残った問題は何かについて、周りの例を中心にいくつかをあげてみたい。

1　首都圏在住ベトナム児童のためのベトナム語教室支援

昨年度の報告書において、筆者が「難民や移民の自国の言語や文化の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指す」という提言をしたところ、早速、社会福祉法人「さぽうと 21」の厚意により、四谷駅前にあるベトナム児童のためのベトナム語教室に対する支援の話をいただいた。

同教室には 4 歳から 10 歳までの児童が 2 クラスに分かれて毎月 1 回勉強している。

「さぽうと 21」の担当者 3 人が教室を訪問し、児童たちの学習の様子を見て、ボランティアの教師や責任者と意見交換し検討した結果、児童たちにベトナム語教科書と教本を贈呈して下さった。新しい教科書独特の匂いをかきながら児童たちは大喜びであった。これで児童たちはベトナム語を体系的に学習し、両親の言葉を覚えることができるようになる。

教室の児童、教師や父兄に代わって、ここで「さぽうと 21」に深く御礼を申し上げる。

2 「日本定住難民とのつどい」

毎年、(財) アジア福祉教育財団の難民事業本部が「日本定住難民とのつどい」を開催しているが、今年は久々に参加させていただいた。まず驚いたのは会場の来客人数の多さである。日本人や難民も含め、これほどの人が関心を持ってくれているのかとうれしい驚きであった。そして、アトラクション・プログラムで、ビルマ難民、ベトナム難民、ラオス難民、カンボジア難民のそれぞれの演目では、出演者が楽しそうに華やかに演じていたので見入ってしまった。特に、華やかな民族衣装をそれぞれまとって踊った様子はその民族の伝統・誇りを感じさせ、難民にまつわる暗いイメージを払拭するほどのものであった。また、今年はトークショーというプログラムがあり、登場した難民が自らの体験を健気に語り、日本社会に深く溶け込むよう尽力してきた様子がよく伝わってきた。彼らは自身が幸せそうに見えるだけでなく、自分たちのまわりの人々にもきっと幸せをもたらす人たちなのだろうと感じた。全プログラム中、来客の日本人も難民も打ち解けた会場の様子は筆者にほのぼのした暖かい気持ちにさせてくれた。しかし同時に、この雰囲気を会場だけではなく少しでも一般社会に範囲を広げていけたらと願わずにはいられなかった。

ちなみに、トークショーに出たうちの一人であったベトナム難民の医師が、現在勤務のクリニックを前院長から譲り受け、5 月から開業することになったという話を聞いた。また、そこには地元の日本人のみならず、ビルマ人など外国人も遠くから通院して来るという。当医師は、組織になじめず悩みを抱えた時期もあったそうだが、ようやく自分の居場所を見つけたようだ。自分を信じてかかってくる患者のために働くことに最上の充実感を感じているという。

最後に、日本がインドシナ難民を受け入れて 30 年になるが、「難民」に伴う偏見や誤解が残っているため、適切な言葉を見つけることでイメージ・チェンジを図る必要がある。一方では、親切な日本人や関連団体の支援と各自の努力で多くの難民も前向きに生き、日本社会に溶け込んでいるようだ。しかし、今後は「理解のある日本人」限りではなく、通常の一般社会にも彼らが自然に受け入れられるような「多文化共生社会」を築くことが至急取り組むべき課題であろう。

（ヴー・ティ・キム・スアン）

第 3 節　神奈川の一部地域でのアンケート調査

1.　2005 年 11 月～2006 年 1 月に神奈川県秦野周辺に居住するインドシナ難民家庭に対し小規模アンケート調査を行い、「今の日本での生活に満足しているか」「家族・親族のうち、本国に帰って生活している人がどれぐらいいるか」「その人たちは、帰ってよかったと言っているか」「別の外国に移った人はいるか」「あなたは将来どうしたいか」などを質問した。アンケートは、上智短期大学「家庭教師ボランティア」の学生グループに面接、配布を担当してもらった。回答者は 36 人。

内訳は、ラオス 9（男 6、女 3）人、ベトナム 5（女 4、記載なし 1）人、カンボジア 22（男 14、女 8）人、年齢は 10 代～60 代で、職業は会社員、工員、パートでほとんどを占めた。主な質問と答えを簡単に並べると、以下のようだった。

（質問）あなたの家族・親族のうち、日本から本国に帰って生活している人はいるか？
（回答）本国に帰った家族・親族の人数を明記している回答者は、ラオス 2 人（帰った人数合計 4 人）、ベトナム 1 人（同 2 人）、カンボジア 5 人（同 63 人）。人数を明記しないで次の質問に答えている回答者はベトナム 1 人、カンボジア 5 人

（質問）（本国に帰った家族・親族がいる人に）本国に帰った人は何と言っているか？
（回答）「帰ってよかった。順調に暮らしている」＝ベトナム 1、カンボジア 5 の計 6 人
「よかった、悪かったのどちらとも言えない」＝カンボジア 1 の計 1 人
「日本にいた方がよかった」＝ベトナム 1、カンボジア 4 の計 5 人

（質問）別の外国に移った人は何と言っているか？
（回答）（カンボジア 11 人が答えている）
「移ってよかった。順調に暮らしている」＝5 人
「よかった、悪かったのどちらとも言えない」＝1 人
「日本にいたほうがよかった」＝5 人

（質問）あなたは日本から本国に旅行しているか？
（回答）「これまでに 1 回だけ帰った」＝カンボジア 6 の計 6 人

「何年かに 1 度程度帰っている」＝ラオス 5、ベトナム 3、カンボジア 7 計 15 人
「ひんぱんに帰っている」＝ラオス 1、ベトナム 1、カンボジア 7 の計 9 人
「帰ったことがない」＝ラオス 1、カンボジア 2 の計 3 人

（質問）あなた自身は、将来どうしたいか？
（回答）「日本に住み続ける」＝ラオス 6、ベトナム 4、カンボジア 9 の計 19 人
「日本と本国を行き来して生活」＝ラオス 2、ベトナム 1、カンボジア 9 の計 12 人
「日本と外国を行き来して生活」＝ラオス 1、カンボジア 3 の計 4 人
「外国に移る」＝カンボジア 1 の計 1 人
「本国に帰って生活する」＝0 人

（質問）今の日本での生活についてどう考えているか？
（回答）「満足している」＝ラオス 3、ベトナム 2、カンボジア 11 の計 16 人
「満足でも不満足でもない」＝ラオス 6、ベトナム 3、カンボジア 10 の計 19 人
「不満である」＝カンボジア 1 の計 1 人

2. ベトナム難民に対しては、前年度に、より広範囲で詳しい「定住状況に関する調査」を行っている（2004 年度報告書参照)。だが、今回このアンケートを試みたのは、とくに「定住者のうち、本国に帰って行ったり、外国に移ったりした人たちがかなりいるか、そしてどう思っているか」を知りたかったからである。それは、本国の政治・経済の状況にもよるが、定住難民が日本の社会に安住しているか、満足しているかを示す物差しにもなると考えたからだ。

地域のごく限られた人数を対象としたものだったし、だいたい家族全員がそろって本国に帰ったり、外国に移ったという家族には最初からアンケートできない。日本語によるアンケートのため、質問を十分理解してもらえなかった部分もある。従って、この結果からはっきり言うことはできないが、ごく大雑把に次の様なことが言えそうだ。

① ベトナム、ラオスは、社会主義政治体制が続いているが、とくに政治情勢が変化したカンボジアの場合、家族・親族の一部が本国に帰ったという人がある程度いる。
しかし、「帰ってよかった」もいれば、「日本にいたほうがよかった」もいて、まちま

ちである。「外国に移ってよかった」「日本にいたほうがよかった」もまちまちである。

みんな、ある程度以上、本国に旅行できている。そこで、本国の状況も観察できている。

カンボジアでも、政治・社会情勢は必ずしも安定したとは言えないし、国連がもたらした民主主義政治が定着したとは、とても言えない。アジアの最貧国の一つとして、社会のインフラは足りない尽くしで、経済困難は続いている。そこで、現在日本に定住している難民が、今後どんどん日本での生活に見切りをつけて帰国して行くということはなさそうだ。自身は「日本に住み続けたい」が最も多い。「日本と本国を行き来して生活したい」も少なくないが、いずれにしても、ホーム・グラウンドと考えている。日本在住も年月を重ねて、日本に馴れ、ともかくも生活と仕事があり、子どものためにも日本を離れることが考え難くなっていることがうかがえる。

② だが、そう言いながらもインドシナ難民の多くが、日本に安住できているというわけではない。日本の生活に「満足している」者も少なくないが、「満足でも不満足でもない」と答える者が多い。もちろん、この割合をどう見るかは、見方によって異なるだろう。日本人自身、生活に満足か不満足かを問われたら、満足と答える割合はこの程度か、あるいはさらに低いかもしれない。だが、難民の場合、定住先の国でのアンケートで、若干リップサービスが入ることも考慮する必要があろう。「満足でも不満足でもない」という回答者にその理由を尋ねると、物価高、税金の高さ、差別やいじめ、日本語能力などさまざまな問題があがっているが、「帰化を初めとする諸手続の困難さ、年金、就職など生活上重要な書類が母国語の翻訳がなくて理解できないことなど」への不満、不安を訴える声が相変わらず少なくない。

そして、「今までは満足していたが、定年を考えると不安」といった声も高年者から出るようになっている。難民も年とともにもちろん高齢化が進む。定年後のこと、年金、介護などの問題は、一般日本人以上に大きな不安材料となって行く可能性がある。

③ こうして、現にいる多くのインドシナ難民が日本に住み続けると決めているが、その回答の行間には不安や不満が少なからず存続している。それに対するきめ細かな配慮が日本の社会にまだまだ求められる。行政にはもちろんだが、民間にももっともっと必要だ。その意味で、例えばこのアンケートの配布を担当してくれた上智短期大学「家庭教

師ボランティア」の学生たちのように、定期的に家庭訪問をして、日本語習得や子女の勉強のサポートをする活動が、さらに日本のそこここに広がって行くことを期待したい。

（山田　寛）

第 5 章　北朝鮮、台湾などの状況

＜提言 19＞　今こそ日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、脱北者包囲網を突き破れ。

＜提言 20＞　関係諸機関は北朝鮮からの脱北者の大量発生に備え、世界各国と協調してアジアで人道外交の突破口を拓け。

＜提言 21＞　朝鮮半島や台湾海峡などのアジア有事の際、日本に到来する難民の問題への対応、難民の収容・受け入れ態勢について、国と（沖縄や九州を初めとする）地方自治体などがいまからきちんと協議し、具体的な青写真を策定する必要がある。

第１節　北朝鮮からの脱北者・難民問題

2003 年 10 月 19 日に米国で「北朝鮮人権法」が正式発効した。それ以来、脱北者問題は、マスコミ報道に見られる表面上の静けさとは裏腹に、北朝鮮情勢全般を左右しかねない重大な岐路（新次元の局面）に差し掛かっている。中国と北朝鮮の両政府は一昨年秋頃から、韓国やアジア諸国を巻き込み、脱北者包囲網を格段に強化する「新次元の反人権攻勢」に打って出ている。他方、これを受ける形で、米国や欧州連合は昨年秋から国連を主な舞台に「人権攻勢」をいっそう際立たせてきた。

その狭間にあって、日本政府は 2005 年に自民・民主両党が各自作成した日本版「北朝鮮人権法案」の可決・成立を見送るなど、相変わらずの優柔不断ぶりを発揮してきた。その虚（＝脱北者政策の不備）を衝かれる格好になったのが、今年 2 月初旬に北京で開催された日朝交渉の場での北朝鮮政府による日本の脱北者救援関係者 7 人の「引き渡し要求」であった（「脱北者拉致・誘拐」容疑、北朝鮮刑法第 69 条違反＝5 年以上、10 年以下の懲役）。もちろん、人道的活動を犯罪視する北朝鮮側要求は不当なものであり、日本政府が即座にこれを拒否したのも当然の措置である。しかし、この前代未聞の「事件」は、脱北者問題をめぐり、関係諸国政府（北朝鮮、中国、韓国）に対して過度の政治的配慮を利かせてきた日本政府によるこれまでの「静かな外交」の失敗・破綻を明確に意味するものである。日本政府はこれを奇禍として、一刻も早く日本版「北朝鮮人権法」を与野党の全会一致で

成立させるべきである。そのことが懸案の日本人拉致問題を全面解決に導くのに資するだけでなく、脱北者問題を焦点に逆流現象を見せるアジアの難民問題（＝人権問題）を正常な軌道に乗せる重要な契機となり得る。

米国務省報告書（05 年 2 月 25 日）が指摘するように、中国政府は 2000 年頃より猛烈な「脱北者狩り」を展開し、年間数千人規模の逮捕・強制送還を実施している。中国政府は、最盛期に 15 万人以上に達する脱北者を「経済移民」（出稼ぎ者）と見なし、「迫害の恐れなし」あるいは「本人の意志」などと強弁して強制送還してきた。難民審査を放棄し、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の北京事務所との接触も完全に禁じている。これが中国政府自身の批准する難民条約に違反することは明らかである。中国政府はこのような国際条約違反と非人道的措置を改めるどころか、2004 年に入って周辺諸国をも巻き込む新次元の「脱北者包囲（封鎖）網」の形成を主導している。韓国政府に対しては、脱北者定着金制度の廃止と韓国への受け入れ制限を要求している（2004 年 11 月 26 日付、韓国「東亜日報」）。これを受ける形で、韓国政府は翌年、定着金の減額と資格審査の厳格化、そしていわゆる「脱北ブローカー」の取り締まり強化を実施している。韓国政府は実際、中国から再脱出した脱北者の最大の滞留先であるタイからの亡命受け入れ人数を、月 20～30 人程度に急減させている。中国政府はまた、有力な韓国への亡命ルートとなっているベトナムとモンゴルの両政府に対しては、国境警備の強化と一時受け入れの自制を要求している。これに応じる形でモンゴル政府は、脱北者支援団体が要望してきた「難民キャンプ建設」について「不許可」の意向を北朝鮮当局に公式伝達した（2004 年 11 月 21 日）。さらには、これまで脱北者にとって韓国亡命への唯一かつ最大の「希望の地」であったタイでも、逆流現象が起きている。タイには UNHCR の出張所が在り、そこが発給する「難民証明書」を求めて脱北者が中国から移動する「東南アジア・ルート」の最終目的地となってきた。ところが今年に入って、有力経由地のラオスから通じるメコン川流域のタイ北部州では州当局が脱北者の入国を封鎖する措置を強化し始めている（2006 年 2 月 19 日付、韓国「聯合通信」）。このような中国主導の国際的な包囲網（封鎖網）に因り、「モンゴル・ルート」と「東南アジア・ルート」の両方は大きく塞がれつつあるのが現状である。

他方で、この非人道的な包囲網・封鎖網を突き破ろうとする人道的な努力が最近、欧米諸国を中心に広がりを見せ始めている。米「北朝鮮人権法」（04 年）に次ぐ二の矢は国連人権委員会による「北朝鮮人権状況報告書」（05 年 10 月 3 日）、三の矢は国連総会で同年 11 月に可決された「北朝鮮人権状況非難決議」である。前者の報告書では、脱北者をその

動機の如何を問わず「ひとまず全員を難民に分類できる」として近隣諸国に人道的措置を促している。国連総会での非難決議案はＥＵ（欧州連合）の主導によるものだが（米国と日本が共同提案)、これはヨーロッパ諸国の地道な脱北者受け入れの努力によって裏打ちされたものであった。あまり広く知られていない事実だが、欧州諸国（7 カ国）は、北朝鮮で大飢饉が勃発して大量の脱北者が発生する 1990 年代後半から現在まで、多数の脱北者を難民として受け入れてきた。受け入れ総数は 280 人余り、国別ではドイツの 232 人を筆頭に英国（25 人)、デンマーク(7 人)、オランダ（6 人)、ベルギー（6 人)、スウェーデン(5 人)、ノルウェー(2 人)と続く。その他に「難民地位申請」の手続中の者が 700 人いるとされる（2006 年 2 月 19 日付、韓国「聯合通信」)。このような欧州諸国の積極姿勢に押される形で、北朝鮮人権法に基づく脱北者受け入れを先送りしてきた米国政府も、今年度に最大 100 人超の脱北者を難民として受け入れる予定である（2006 年 2 月 23 日付、米「自由アジア放送（RFA)」)。

このような脱北者問題をめぐる非人道的な「包囲網」と人道的な「受け入れ網」のせめぎ合いは今後、ますます先鋭化して継続されることになるであろう。そして現在のところ、両者のせめぎ合いは、わずかではあるが人道的攻勢の方が優位に推移しつつある。その証拠に、表面上は人道攻勢に強く反発している北朝鮮政府も、国連総会の非難決議採択とほぼ同時期（2005 年 11 月 16 日～19 日）に国連の専門家（国連法務部と UNHCR）をピョンヤンに招き、難民問題と国際条約に関するセミナー（北朝鮮側は政府機関と学者など約 30 人が参加）を初めて開催している（2005 年 11 月 23 日付、韓国「聯合通信」)。同セミナーでは脱北者問題は直接議論されなかったが、国際的批判の強まりを北朝鮮当局が意識してのことであることは明らかであろう。微々たるものであれ、このような「変化」を北朝鮮政府に促した要因は何か。(「脱北者の大量入国は北朝鮮への敵対行為だ」(韓国与党・ウリ党議員、2004 年 10 月 27 日付、韓国「朝鮮日報」）とか、「国際的に大掛かりにやるということについては、関係諸国、とくに中国政府の立場を配慮する必要がある」(2003 年 1 月 27 日、川口外相国会答弁）とかいう、人権問題での微温的態度や政治的配慮でないことだけは確かである。

北朝鮮からの難民流出は、現在のところ表面上、小康状態にある。その主な要因は、市場経済的要素の部分導入（2001 年 7 月から）で、難民大量発生の原因となる年間 100 万人規模の餓死者を出した 90 年代後半の大飢饉がひとまず終息したことによる。それでも北朝鮮は現在もなお年間 3 万人の児童が栄養失調で死亡するという劣悪な経済状態から脱け出

していない。北朝鮮経済の現状は「谷深ければ山高し」であり、難民流出を抑制している「右肩上がり」の国民生活の基盤は極めて脆弱である。米国による金融制裁が長期化したり、金正日政権が体制生き残りを掛けて取り組まねばならない経済改革が失敗したりすれば、国民生活がいつ何時「肩下がり」に転じるかしれない。かりに北朝鮮式の経済改革が一定の成功を収めても、貧富の格差の急速な拡大（現在もすでにその兆候が見られる）がもたらす社会の不安定化、あるいは富裕層（とくに若年層）の間に芽生える開放思考によって「経済難民」のみならず「政治難民」が発生する可能性は高い。いずれにせよ、脱北者問題をめぐる現在の小康状態は一過性のものと見てよいだろう。

脱北者問題の現段階は、90 年代後半に中国に流入して中国や東南アジア諸国に「静かに」滞留する北朝鮮難民の処理（受け入れ）問題といってよい。それでも 10 万人規模にのぼる大きな問題であり、未だに解決の目途が立っていない。これから発生するだろう脱北者は「静かに息を潜める」という従来のタイプとは様相を異にする可能性が高い。これまでより格段に政治色の濃い型、つまり多数の政治難民を含む「能動型脱北者」に変容するであろう。当然のことながら、公然と政治的主張（反独裁／人権と民主化）を掲げる脱北者集団が形成されることになる。そうなれば、静かに韓国行きの順番を待つ「受動型脱北者」の処理に関してだけでも政治問題化して窮地に立たされているモンゴルや東南アジア諸国の脱北者政策はより困難さを増す。中朝両国の当該アジア諸国への政治的圧力はいっそう強まることが予想される。

上述したような脱北者への包囲網／封鎖網が着々と強められていく中、脱北者問題で当事者性のきわめて高いはずの日本政府はほとんど無為無策で傍観者的立場を装ってきた。確かに「静かな外交」と称して日本人妻（およびその家族）と元在日朝鮮人（およびその家族）といった「日本関連の脱北者」をこれまで密かに 100 人程度（推定）受け入れてきた。しかし、これらは日本国憲法上、あるいは歴史的経緯からして当然の措置であり、あきらかに欧州諸国やアジア諸国による脱北者受け入れとは次元を異にする。実際、正式に難民認定を受けて日本に居住する「純粋な脱北者」は存在しない。このような日本政府の姿勢が中朝両政府を増長させ、韓国政府の意図的サボタージュ（脱北者の受け入れ制限と引き取り拒否）を助長し、モンゴルや東南アジア諸国を苦境に追いやる結果となった。ちなみに、上記の欧州諸国に対して中朝両国が抗議や対抗措置をとったという話は寡聞にして知らない。

本来なら、日本政府は米国に先駆けて「北朝鮮人権法」を成立させてしかるべきところ

である。それが、現在に至るも日本版の「北朝鮮人権法」が可決されない。それどころか、「純粋な脱北者」は言うに及ばず、「日本関連の脱北者」の受け入れ人数だけをとってもドイツのそれにはるかに及ばない。「過っては則ちに改むるに憚ることなかれ」である。「難民キャンプを作るとか、調査団を出すといったことを国際社会と協調して行うということは考えていません」（前出、川口外相）という後ろ向き（中朝両国向き）の姿勢を今すぐに改めるべきである。そして、米国・欧州・国連と協調して脱北者問題で北朝鮮政府に対する人権包囲網を形成し、中朝両国がアジアで目論む人権封鎖網を突き破らねばならない。

（李　英和）

第 2 節　台湾海峡緊急時の難民発生の可能性

中国は、台湾がいざ分離独立に向かって突進するようなことになれば、武力を用いても断固阻止する姿勢を明確に打ち出している。その台湾の政治情勢はますます流動化しようとしている。陳水扁現政権が台湾独立指向と中国への対決姿勢を変えていない一方で、中国への融和的姿勢を鮮明にしている馬英九・主席の国民党が勢いをつけ、2008 年の総統選での政権奪回を視野に入れている。

中国の強硬姿勢表明はもちろん、中国の原則的立場であると同時に、政治的圧力でもある。中国は当面、対中融和の台湾政権実現のため、背後からのいろいろな働きかけに努めているし、今後一層その働きかけを強めるだろう。中国にとって国際的威信のかかる 2008 年の北京オリンピック、2010 年の上海万博なども控えている。

だが、中国の軍事力が急速に拡大していることの脅威は、2005 年度の米国防総省報告書でも強調された。2005 年初めの日米安全保障担当閣僚の会合で、日本と米国は初めて「台湾海峡問題の平和的解決」を共通戦略目標として掲げたが、総統選を経て台湾の政権、国民が独立志向をさらに強めたりした場合には、中国が強硬な方法へ進む可能性を排除できない。

そんな状況の中で、本プロジェクト・チームは、台湾の世新大学民意調査研究センター（中心）に委託して台湾で世論調査を実施し、台湾の人々の危機意識の度合、日本への信頼感の度合、万一の危機の場合に日本を避難先に選ぶ可能性などを調査した。その結果、サンプルの絶対数が少ない小規模な調査なので断定はし難いが、次のようなことがわかっ

た。

① 中国の武力行使への懸念は、以前にくらべ薄れつつあるようで、懸念していない者の方が多数になっている。
② 日本が平時に、台湾の安全保障にとって頼りになると考えているのは少数派であり、危機の場合には、さらに少数になる。だが、それでも 3 分の 1 近くは頼れると考えている。日本政府からの何らかの援助を希望する者は 3 分の 2 を超える。日本への信頼感、期待、親近感は、むしろ若年層の方が強い。
③ いざ危機の場合、米国への信頼度も高くはない。
④ 危機になったら外国に逃げ出す可能性があると、今から考えている人は少ないし、その中で、「日本に脱出する可能性がある」と思っている人はさらに少ない。けれども、「その時にならないとわからない」も合わせて、とにかく「日本への避難」を考える人、考える可能性がある人がいることは確かである。たとえ 10 万人でも 20 万人でも、難民が日本にやって来る可能性に、日本としてはあらかじめ備えていなければならないと思われる。

以下に、その調査の概要を記す。

台湾市民の危機意識調査

調査実施要領

＜調査実施機関＞　台湾・世新大学民意調査研究センター

＜調査実施開始日＞　2005 年 9 月 14 日

＜方法＞　電話聞き取り

＜調査対象＞　台湾全土の 240 人（男 121 人、女 119 人）。各市県の標本数は人口比によった。

年齢　18～25 歳　　26 人
　　26～35 歳　　56 人
　　36～45 歳　　59 人
　　46～55 歳　　53 人
　　56～65 歳　　29 人
　　66 歳以上　　14 人
　　わからない・答えない　3 人

＜誤差＞　6.33%

質問 1

　あなたは、中国による台湾への武力行使の可能性をどれほど心配していますか。次の中から選んでください。

①　非常に心配している	28 人	11.67%
②　ある程度心配している	61 人	25.42%
③　あまり心配していない	86 人	35.83%
④　全く心配していない	48 人	20.00%
⑤　わからない・答えない	17 人	7.08%

（心配している　①＋②　＝　37.08%）
（心配していない　③＋④　＝　55.83%）

＜中国の武力行使の可能性を心配していないという回答が､あくまで過半数を占めている。両岸間で経済や文化の交流が盛んになっていて、台湾住民の多くは、中国が武力を行使する可能性も必要性もないと見るようになっている。ただし一方、中国の軍事力の拡大がつづいており、中国でのナショナリズムの高まりによっては、中国の武力行使の可能性が強まる、と見るものも少なくはない。回答結果の①＋②でみると、「心配している」は、女性（44.54%)、18～25 歳（53.84%)、学歴が低い層などで、比較的多くなっている。＞

質問 2

万一中国の武力行使があった(もちろんそんなことにならないよう希望しますが)場合、米国が軍事的、政治的、経済的に台湾の防衛を支援することについて、米国をどれほど信頼していますか。次の中から選んでください。

① 非常に信頼している	29 人	12.08%
② ある程度信頼している	51 人	21.25%
③ あまり信頼していない	76 人	31.67%
④ 全く信頼していない	37 人	15.42%
⑤ わからない・答えない	47 人	19.58%

（信頼している　①＋②　＝　33.33%）
（信頼していない　③＋④　＝　47.08%）

＜いざという時の米国の支援について、米国を信頼する人は 3 分の 1 に留まっている。世新のセンターは、米国が「一つの中国」「台湾は中国の一部であり、中国の内政問題である」と認めているので、「信頼していない」回答が、「信頼している」回答を、かなり上回っていると分析している。　女性（36.97%）、18～25 歳（46.15%）などでは、「信頼している」が、比較的多い。＞

質問 3

日本という国についてどんな感じを持っていますか。次の中から選んでください。

① 大好きである	27 人	11.25%
② どちらかと言えば好き	80 人	33.33%
③ どちらかと言えば嫌い	57 人	23.75%
④ 大嫌いである	15 人	6.25%
⑤ どんな感じも持っていない	39 人	16.25%
⑥ わからない・答えない	22 人	9.17%

（好き　①＋②　＝　44.58%）
（嫌い　③＋④　＝　30.00%）

＜とにかく、日本が好きという人が多数派である。「好き」は女性（49.58%）、18～25 歳（73.08%）、高学歴層などで、比較的多い。66 歳以上のみ、「嫌い」が「好き」を上回っている。＞

質問 4

日本は米国と日米安全保障条約を結んでいます。その日本は、平時において台湾にとってどの程度頼りになると思いますか。次の中から選んでください。

①　頼りになる	8 人	3.33%
②　多少は頼りになる	95 人	39.58%
③　頼れない	106 人	44.17%
④　わからない・答えない	31 人	12.92%

（頼れる　①＋②　＝　42.92%）

＜頼れる、頼れないが拮抗しているが、「頼れる」は半数まで届かない。比較的「頼れる」（①+②）が多いのは、18～25 歳（69.23%）、26～35 歳（51.7%）、高学歴層である。＞

質問 5

台湾に危機が発生した時、日本はどの程度頼りになると思いますか。次の中から選んでください。

①　頼りになる	8 人	3.33%
②　多少は頼りになる	67 人	27.92%
③　頼れない	129 人	53.75%
④　わからない・答えない	36 人	15.00%

（頼れる　①＋②　＝　31.25%）

＜いざ危機発生ということになると、「頼れる」はさらに少なくなる。それでも 3 分の 1 弱の人々が、日本は頼れると考えている。比較的「頼れる」が多いのは、26～35 歳（39.29%）、18～25 歳（34.62%）など（これに対し、56～65 歳では、「頼れる」が 10.34%など、高年齢層では「頼れる」が少ない。学歴では、中学歴層で、「頼れる」が比較的多い。＞

質問 6

もし中国が台湾に武力行使をした場合、あなたは外国に避難する可能性があると思いますか。次の中から選んでください。

①	外国に避難する可能性がある	19 人	7.92%
②	外国に避難する可能性はない	175 人	72.92%
③	その時にならないとわからない	34 人	14.17%
④	わからない・答えない	12 人	5.00%

＜「外国に避難する可能性はない」が圧倒的に多い。但し、「外国に避難する可能性がある」と「その時にならないとわからない」を合わせると 20%は超える。実際にどうなるか、あくまでその時の状況に左右されよう。＞

質問 7

（前問で「可能性がある」と答えた人に対する質問）

その場合、台湾から最も近い日本の沖縄に避難する可能性があると思いますか。次の中から選んでください。

①	可能性がある	2 人	10.53%
②	可能性がない	15 人	78.95%
③	その時にならないとわからない	2 人	10.53%

＜全体の回答人数が 19 人で、その中でも「沖縄に逃げる可能性がある」と明言している回答者は 2 人にすぎない。但し、この調査の全回答者 240 人のうち 2 人の割合でも、台湾の全人口からすれば、約 20 万人ということになる。＞

質問 8

しかしながら、もし本当に避難しなければならない時になったら、あなたはどの国を避難先に選びますか。

1）日本　2）米国　3）アジアの別の国　4）その他の国　5）わからない・答えない

日本	19 人	7.92%
米国	43 人	17.92%
それでもやはり台湾に留まる	68 人	28.33%
中国大陸	16 人	6.67%
カナダ	9 人	3.75%
オーストラリア	6 人	2.50%
欧州	9 人	3.75%
アジアの別の国	17 人	7.08%
その他の国	10 人	4.17%
わからない・答えない	43 人	17.92%

＜このように質問しても、最も多いのは「台湾に留まる」だったが、外国ではやはり米国が多かった。どうしてもという時は日本を避難先に選ぶという人は、米国よりずっと少ないが、他の国々よりは多い。8%弱というのは、全人口で単純計算すると 200 万人弱となる。ただし、これについては、上に記した質問・回答選択の形式にもある程度影響されて、日本が多めになっているとの見方もできるかもしれない。「日本」が選択肢で 1 番前に置かれており、日米以外は、国の名前が選択肢として出ていないからだ。＞

質問 9

台湾海峡に危機が発生した場合、あなたは日本政府からの援助を希望しますか、しませんか。次の中から選んでください。

① 強く希望する	81 人	33.75%
② ある程度希望する	81 人	33.75%
③ あまり希望しない	25 人	10.42%
④ 絶対希望しない	20 人	8.33%
⑤ わからない・答えない	33 人	13.75%

（希望する ①＋② ＝ 67.50%）
（希望しない ③＋④＝ 18.75%）

＜質問 5 で、危機発生時に、日本は頼りにならないとする答えが多かったが、その時日本の援助を希望するか希望しないかとなると、やはり何らかの日本の支援を希望する者が、しない者より圧倒的に多い。＞

質問 10

その場合、日本政府からの援助が受けられるとしたら、どのような援助を希望しますか。次のうちから、いくつでも選んでください。

① 難民収容	11 人	6.79%
② 経済制裁	30 人	18.52%
③ 軍事援助	84 人	51.85%
④ その他	45 人	27.78%
⑤ わからない・答えない	45 人	27.78%

＜質問 9 で、「希望する」と答えた 162 人に対して尋ねた。複数回答も可としたので、合計は 100%を超える。いざという時は、やはり日本からの援助でも軍事援助を望んでいる。

18〜25 歳では、軍事援助を希望する者は 66.67%に上る。軍事援助とは、具体的にどういう援助を希望しているのかは、明確ではない。難民収容への希望も、多くはないが存在している。＞

（山田　寛）

第 6 章　諸外国における難民等の受け入れと支援

第 1 節　はじめに

難民事業本部では、平成 16 年度から平成 17 年度にかけてスウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマーク及びアイスランドの北欧 5 ヵ国、オーストラリア及びニュージーランドの大洋州 2 ヵ国、米国及びカナダの北米 2 ヵ国について、難民受け入れ政策、難民受け入れ手続、庇護申請者及び難民等に対する支援状況に関する調査を実施した[6]。

各国の国勢（面積、人口、資源など）、経済状況、政治状況等には違いはあるが、主に地域毎に歴史的、地理的及び民族的側面において様々な共通事項がある。各国とも人道分野を含む幅広い分野で貢献を果たしており、難民受け入れについても国際社会への貢献から多くの難民を受け入れ及び支援を行っている。

本稿では、難民事業本部が調査した国の難民受入れ、支援の状況について述べる。なお、本稿「おわりに」の意見に係わる部分については、個人的意見であることを断わっておく。

第 2 節　難民受け入れ政策

調査国のいずれも難民受け入れには制度的に二通りある。一つは、国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR という。）の第三国定住プログラムに基づく毎年一定数の受け入れ（クオータ難民）であり、もう一つは、庇護申請手続を通じた受け入れ（認定難民）である。また、後者を補完する形で「難民の地位に関する条約（難民条約）」上の難民とは認められないものの、人道的な観点に基づき在留許可を付与することによる受入れもある。

調査国の難民等受入数は別表１「主要国における庇護申請及び処理数の推移」の通りであるが、同表を見るとわかる通り、歴史的に各国とも相当数の難民等を受け入れてきた。調査国では、一般的に難民受け入れ政策は移民受け入れ政策の一環としてとらえられており、難民等の受け入れは国内外の社会情勢や経済状況等によっても左右されてきた。近年は難民を含む外国人の増加が社会負担となってきたことや、2001 年 9 月 11 日に米国にお

[6] 各調査の報告書は、難民事業本部のホームページ（http://www.rhq.gr.jp/japanese/hotnews/hotnews.htm）にて閲覧できるので参照されたい。

いて発生した同時多発テロ事件以降に見られるイスラム教徒に対する不信感等による国内世論の声を反映し、移民・難民の受け入れを縮小する政策を打ち出している国も見られ始めている。一方で、将来的な労働人口の減少を見越し、難民の中でも積極的に優秀な人材を受け入れる政策を打ち出している国も見られる。

このように、各国が難民受け入れを縮小するか拡大するかについて、今後、どのような政策をとっていくかは注目するところであるが、各国とも、①弱者保護、②難民問題の恒久的解決、③国際的または地域的な問題解決、④負担の分担（Burden Sharing）等、国際社会に対する貢献という観点から相当数の難民等を受け入れ続けているという状況に変わりはない。

調査した限りにおいては、難民等が言葉を習得し、就職をして自立していくためには様々な困難・問題があり、必ずしも難民等がうまく定住・定着・融合しているとは言い切れない部分があるが、自立して国の発展に寄与するよう、各国とも、政府、地方自治体、NGO及び地域住民が受け入れの主体となり様々な支援を行っている。また、コミュニティが果たす役割も大きく、各国とも、自主的なコミュニティ活動を重要視し、コミュニティを育成する姿勢が見られる。

第3節　庇護申請者に対する支援

調査国における庇護申請者に対する主な支援策の比較については、別表２の「主要国における条約難民等に対する主な支援一覧表、Ⅰ．庇護申請者に対する主な支援」にまとめた通りである[7]。

1　各国共通の特徴

調査国では「渡航理由が経済的である、明らかに申請に正当な理由がない」等の場合、庇護申請者の難民該当性を当該国において審査するか否かを迅速に判断する手続が導入されている。同手続きは１週間から３週間程度で結果がでる模様であるが、その後の難民該当性審査には１年以上かかっている模様であり、この間の申請者の生活等には各国とも憂

[7] 本表では、平成14年度に実施したフランス、ベルギー、英国及びドイツの庇護申請者のための受入施設調査及び平成15年度に実施したスペイン、ポルトガル及びイタリアの庇護申請者等に対する支援状況調査の結果も記載している。

慮していると思われ、何らかの支援を行っている。

支援の主体は政府、地方自治体、NGO 等、国によって異なり、また、支援内容についても違いは見られるが、各国共通の特徴として、庇護申請者が無為に時間を過ごすことを避ける、認定後の定着の早期化につなげる等を考慮して住居支援、語学教育支援、就職支援、財政支援、法的支援、医療支援等を行っている。

2 地域及び国別の特徴

(1) 北欧地域

スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマーク及びアイスランドの全ての国が、庇護申請者専用の支援施設を設置している。施設の管理・運営は国によって異なっており、スウェーデンは政府（移民庁（Swedish Migration Board））、フィンランドは政府（労働省（Ministry of Labour））及び赤十字社（Finnish Red Cross）、ノルウェーは政府（移民局（Directorate of Immigration））から委託を受けた NGO・民間企業等、デンマークは出入国管理局（Danish Immigration Service）から委託を受けた NGO、外郭団体及び地方自治体、アイスランドは地方自治体である。

庇護申請者専用の施設には二種類あり、一つは難民該当性審査に入る前の者やある一定の期間中に審査の結果が出ると見込まれる者が入所する施設、もう一つは、難民該当性審査中の者が入所する施設である。

財政支援、語学教育支援、就職支援等の各種支援が行われているのは主に難民該当性審査中の者が入所する施設であり、スウェーデン及びデンマークでは、同施設入所中の者に対して職業訓練も行っている。庇護申請者に対して職業訓練を行っている国は非常に稀であるが、当該国では、「仮に難民不認定及び在留不許可となり退去強制となった場合でも、母国において同国で身につけた技術を活かすことができる」という考えを持って職業訓練を行っている。

(2) 大洋州地域

オーストラリアにおける庇護申請者に対する支援には、庇護申請者支援スキーム（Asylum Seeker Assistance Scheme（ASAS））、移民アドバイス・申請支援スキーム（Immigration Advice and Application Assistance Scheme（IAAAS））といった政府（移民・多文化・先住民問題省（Department of Immigration and Multicultural and

Indigenous Affairs（DIMIA)）による支援とNGOが管理・運営する庇護申請者センター（Asylum Seekers Centre（ASC)）におけるものとの二つがある。政府による支援は、生活費及び医療費等の財政支援であり、赤十字社が委託を受けて実際の支援を行っている。NGO による支援は、英語教育、法律相談、就職支援、日常生活支援等の実質的な支援となっている。

ニュージーランドにおける庇護申請者には、政府によると英語力や特別なスキルを有している者が多いため、特別な支援体制は存在しない。しかし、申請書提出後にインタビューを控えている場合は、3〜6ヵ月の滞在許可が付与され、同許可は必要に応じて更新されるため、医療、教育、社会保障の分野において公的なサービスを利用することができる。さらに、公費による法律扶助が保障されており、申請者は自ら弁護士を指定できるほか、国選弁護士をつけることも可能となっている。

(3) 北米地域

米国では、庇護申請者に特化したものではないが、地域のNGOや宗教関連団体等による、移住者も含む地域住民対象の社会的支援（語学教育、医療サービス等）が数多く存在しており、これら社会的支援プログラムの受益者の中には、多くの申請者が対象になっている模様である。また、キューバ及びハイチからの入国者プログラムによって滞在している者は、当該プログラム独自の支援を受けることができ、対象者の中に申請者も含まれている。さらに、申請者は、審査段階で弁護士を雇うことができる。弁護士費用は公費では賄われないが、申請者からの要望があれば政府は無料弁護士リストを提供する。また、NGOやUNHCRから法的支援を受けることができる。

カナダでは、庇護申請者に対する支援は政府が行う医療支援を除いて州政府が管轄している。各州政府によって支援内容が異なるが、難民事業本部の調査で訪問したオンタリオ州及びケベック州ではほぼ同様の支援プログラムを有していた。ただし、両州とも申請者支援に特化したプログラムはなく、難民等に対する支援プログラム、新規入国者及び困窮状態にあるカナダ国民に対する支援プログラムの一環として、申請者支援を行っている。申請者は、UNHCR の第三国定住プログラムに基づいて受け入れられた難民及び条約難民等を主な対象とする一時受入施設に入所することができ、生活保護を申請することができる。語学教育支援は、州によって異なる。オンタリオ州では、公式には語学教育支援を行っていない。一方、ケベック州では、州政府が予算

措置している語学学校等に、申請者も無料で通うことができる。両州ともNGO等が申請者に対する語学教育を行っている。法的支援は、各州のリーガルエイドを通じて実施されている。医療支援については、移民・難民委員会が申請を受理した時点で、連邦政府による暫定連邦医療プログラム（Interim Federal Health Program）の対象となる。

第4節　第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民および条約難民等に対する定住支援

調査国における第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民及び条約難民等に対する定住支援策の比較については、別表の「主要国における条約難民等に対する主な支援一覧表、Ⅱ．条約難民等に対する主な定住支援」にまとめた通りである。

1　各国共通の特徴

各国共通の特徴として挙げられるのは、第1にアイスランドを除く国において、第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民及び条約難民と同様に、人道的配慮による在留許可者に対しても定住支援が行われていることである。これは、難民と同様の状況にある者を受け入れる限りは、難民と同様の支援を行い、国への早期定着及び自立を促進させるという考え方に基づくものである。

第2は、各国とも受け入れた難民等を国に貢献する人材と考え、一年以上の一人ひとりのニーズにあった語学教育、職業訓練等の定住支援プログラムを行っていることである。現状では、各国とも難民を含む外国人の雇用状況は一般国民と比較すると厳しいものになっており、語学の習得度の問題から希望する職種に就職することも難しい状況になっている。このことから、各国とも難民等の就職を最優先課題としており、難民等が希望の職種につくための努力をしている姿勢がある。特に語学ができなければ就職に至らないという観点から日常語学コースのみならず職業語学コースを長期間かけて行うことにより、早期定着、自立及び国への貢献を目指しているように思われる。また、ニュージーランドを除く各国とも、定住支援プログラムの一環として職業訓練を設けており、実際の職場での実地研修をプログラムに組み込んでいる国（ノルウェー、デンマーク）もある。

第3は、コミュニティ団体が積極的に活動していることである。コミュニティ団体は、難民だけではなく移民を含む同国人が構成員となっており、運営資金は政府、地方自治体等からの補助金等からなっている。また、有給専従職員が常駐しており、地方自治体等から無料で提供されている施設を活動拠点とし、地域住民との交流、母国文化の継承等の活動を行っている。各国政府、地方自治体及び支援団体は、外国人が社会に定住・定着・融合していく上でコミュニティ活動を重要視し、また、コミュニティを育成する姿勢が見受けられる。

2　地域及び国別の特徴

(1) 北欧地域

スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマーク及びアイスランドの全ての国の定住支援が地方自治体主導で行われており、政府は地方自治体に補助金を拠出している。この意味で、北欧諸国は庇護申請者支援と同様に共通の特徴を持って支援を行っているということができる。支援期間が、スウェーデンは原則18ヵ月、フィンランドは3年、ノルウェーは原則2年、デンマークは3年、アイスランドは1年と支援期間が異なるものの、各国とも定住支援プログラムを導入している。プログラムの内容は、概ね、文化オリエンテーション、語学教育、職業訓練及び就職支援である。その他、住居支援、財政支援、医療支援等も行っている。

(2) 大洋州地域

オーストラリアにおける定住支援は初動支援と中・長期的支援に大分されるのが特徴である。初動支援は原則として第三国定住プログラムに基づき受け入れられた難民対象で、原則6ヵ月の支援である。支援内容は、住居、初期情報・オリエンテーション、生活に必要な物資の提供、医療支援で、政府（(移民・多文化・先住民問題省（Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA)）と契約する NGO、コミュニティ団体、民間企業が実際の支援を行っている。中・長期的支援には、財政、語学教育、就職、通訳支援等があるが、これらは難民等のみならず移住者をも対象としている。

ニュージーランドは、寄宿式の難民定住センターを設置し、支援を行っている数少ない国であり、同国の特徴でもある。オークランドにあるマンガレ難民定住センター

は、政府（労働者移民局（Department of Labour, Immigration Service））と三つのNGOにより共同運営されており、6週間のプログラムで、オリエンテーション、語学教育、医療支援が行われている。また、入国から12ヵ月以内の難民は公共職業訓練機関で職業訓練を受けることもできる。同センター退所後、難民は住居支援を受けて地域に定住していく。成人の難民に対しては、家庭にボランティア教師が派遣されるホームチューター制度があり、訓練を受けたボランティアが週2時間英語を教え、難民の相談相手にもなっている。その他、民族問題庁（Office of Ethnic Affairs）に所属するエスニックアドバイザーが、コミュニティに直接出向いてリーダーに面会し、コミュニティ内の苦情や要望を関係政府機関に繋いだり、イベントを開催する際のアドバイス等を行ったり、NGOのソーシャルワーカーが各家庭を訪問し、ニーズに合った支援をうけているか否かの査定を行うといった支援も行っている。

(3) 北米地域

アメリカにおける定住支援は、初動支援と中・長期的支援に大分されることが特徴である。定住支援における連邦政府の主な役割は、支援内容及び支援条件別に設けられた複数の資金枠から当該資金を各州政府に提供することである。実際の支援の実施は、州などの地方自治体や、州や郡と契約を結んだ民間難民支援団体が行っている。到着及び入国直後のプログラムは、国務省（Department of State）が管轄する入国後30日（最長90日まで延長可）の初動支援で、支援内容は、空港への出迎え、住居確保、日用品の準備、交通手段や通訳の手配、生活オリエンテーションの実施、健康診断の手続き、学校への登録、社会保険、医療扶助及び食料券取得等の公的手続の同伴等の支援である。中・長期的（主に入国後若しくは庇護付与後5年以内）支援は保健・福祉省（Department of Health and Human Service）が管轄している。低所得者向けの財政支援（生活費支給）や医療扶助（公的医療保険制度）の他に設けられた社会サービスのほとんどの資金枠は、その最大の目標を「雇用の確保」と定めている。多くの資金は、州政府や州政府等の地方自治体関連機関を通じて地域の民間難民支援団体へ提供される。語学教育、就職支援等の各定住支援プログラムの枠組み、支給額、支援内容及びその方法は、各州及び実施団体により様々である。

カナダにおいては、連邦政府及び州政府が個別の支援プログラムを行っていることが特徴である。連邦政府及び州政府とも、コミュニティ団体、NGO等に資金を拠出・

委託して支援を行っている。連邦政府による支援プログラムとしては、通常1年間（例外的に2年間まで延長）、財政支援、一時受入施設の提供及び基本的なオリエンテーションを行う再定住プログラム（Resettlement Assistance Program）がある。この他、翻訳・通訳、カナダ定住のためのオリエンテーション等、社会・経済的なサービスとの橋渡しのためのプログラム、語学教育プログラム、定住及び定着を支援するため、国民と新規入国者をマッチングさせるプログラム、財政的に困窮状態にあり、緊急かつ治療の必要性が高い者に対し、医療・歯科治療を対象に支援を行うプログラム、資金の貸付を行うプログラム等による支援がある。州政府もオリエンテーションプログラム、通訳サービス、言語教育プログラム、職業訓練プログラム等、様々なプログラムを設けている。

第5節　おわりに

調査国においては、前述した通り、難民を含む外国人の増加が社会負担となってきたことや、2001年9月11日に米国において発生した同時多発テロ事件以降に見られるイスラム教徒に対する不信感等による国内世論を反映し、移民・難民の受け入れを縮小する政策を打ち出している国も見られるが、一般的には、豊かな国が悲惨な状態にある人たちに援助の手を差し伸べるということに対して、一般市民のコンセンサスは得られているように思われる。この意味で、地理的にも発展途上国及び難民流出国とは大分離れており、また、文化的にも遠く歴史的にもつながりがない地域からも、できる限りの難民等を受け入れている。支援については、難民等が定住する地域の地方自治体及び地域住民が難民等の受入れの主体となっており、政府、地方自治体、支援団体及び地域住民が一体となって、国の発展のためにも難民等を支えている。

日本では、難民受け入れというとネガティブなイメージがつきまとい、また、難民を受け入れることにより、生活保護を必要とする人が増加するということで、社会保障の負担がかさむ、日本は人口が多くてこれ以上住居等の様々なものを提供することは難しいといった意見もある。また、難民を受け入れると治安が悪くなるのではないかと危惧する意見もある。さらに、日本では、難民の定住支援については「中央政府がやるべきである」との声も聞こえる。しかし、難民受け入れには、国際社会への貢献という精神の中には、難民を助けながら異文化を理解し、国際交流を促進し得るというプラス面があることも考え

られる。

各国の難民受け入れ政策及び支援策は、地域の地理的、歴史的、あるいは経済的、文化的な特性に基づいて確立されていると言えるものであり、各国が取り入れている体制を直ちに日本に導入することが適当かどうかは問われるところではあるが、諸外国における経験は日本においても参考となる点は数多くあると思われる。世界第 2 位の経済大国である日本が、人道支援大国として、国際的な難民支援のみならず、難民受け入れについても国際的な貢献を担って行くことは重要であり、今後、中央政府のみならず地方自治体、支援団体、地域住民等のオールジャパン体制で考えて行くことが重要であるように思われる。

（大原　晋）

第6章 別表1　主要国における庇護申請及び処理数の推移

			1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	年平均
北欧	アイスランド	庇護申請数	3	不明	5	4	6	19	17	24	52	117	80	33
		認定数(一次審査)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0.1
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	19	不明	不明	不明	19
		認定数(異議審査)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	4	11	4	2	1	1	7	4
		第三国定住による受入数	0	0	8	0	17	23	75	24	23	0	24	18
	スウェーデン	庇護申請数	37,583	18,640	9,047	5,753	9,662	12,844	11,231	16,303	23,515	33,016	31,348	18,995
		認定数(一次審査)	1,025	785	148	128	1,310	1,099	326	343	165	264	435	548
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	352	137	142	218	213	212
		人道的地位	34,520	36,659	3,538	3,075	7,106	5,967	4,373	8,565	6,538	6,969	4,866	11,107
		第三国定住による受入数	937	7,431	1,956	1,629	1,180	1,130	546	1,501	1,089	1,042	942	1,762
	デンマーク	庇護申請数	14,347	6,651	5,104	5,893	5,092	9,370	12,331	12,200	12,512	6,068	4,593	8,560
		認定数(一次審査)	645	539	4,810	1,206	858	911	932	1,202	1,857	1,134	500	1,327
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	137	159	233	118	191	173	125	163	133	224	166
		人道的地位	1,909	1,317	14,393	4,375	3,409	2,862	2,328	2,541	3,116	1,689	602	3,504
		第三国定住による受入数	3,206	3,757	2,018	601	501	444	501	464	531	490	509	1,184
	ノルウェー	庇護申請数	12,876	3,379	1,460	1,778	2,271	8,373	10,160	10,842	14,782	17,480	15,959	9,033
		認定数(一次審査)	54	22	29	6	14	66	181	97	292	332	577	152
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	4	13	不明	4	不明	不明	不明	7
		人道的地位	757	5,666	1,005	865	726	1,813	3,032	3,209	4,036	2,958	2,962	2,457
		第三国定住による受入数	1,474	694	1,591	788	1,343	1,124	3,942	1,481	1,269	1,216	1,633	1,505
	フィンランド	庇護申請数	2,023	839	854	711	973	1,272	3,106	3,170	1,651	3,443	3,221	1,933
		認定数(一次審査)	9	15	4	11	4	7	29	9	4	14	8	10
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	8	10	3	2	4	1	4	4	不明	不明	不明	5
		人道的地位	2,101	387	230	338	293	386	485	494	809	577	486	599
		第三国定住による受入数	585	651	642	840	627	304	543	756	739	571	562	620
欧州大陸部	オランダ	庇護申請数	35,399	52,573	29,258	22,170	34,443	45,217	42,733	43,895	32,579	18,667	13,402	33,667
		認定数(一次審査)	10,338	6,654	7,980	3,133	3,441	1,067	628	896	244	198	393	3,179
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	5,673	3,189	1,289	879	912	644	618	734	1,742
		人道的地位	4,674	12,691	10,521	14,784	10,358	12,743	7,989	7,918	7,857	7,794	6,693	9,457
		第三国定住による受入数	457	498	492	475	187	524	11	204	223	155	173	309
	ドイツ	庇護申請数	322,599	127,210	127,937	116,367	104,353	98,644	95,113	78,564	88,287	71,127	50,563	116,433
		認定数(一次審査)	16,369	25,578	23,468	24,100	18,222	10,260	9,584	10,894	17,547	6,034	2,854	14,992
		異議申立数	36,787	不明	39,014	32,826	47,347	44,785	43,206	39,084	30,019	20,344	17,285	35,070
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	1,060	677	552	5,172	475	282	1,370
		人道的地位	不明	不明	3,631	2,082	2,768	2,537	2,100	1,597	3,383	1,598	1,567	2,363
			1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	年平均

欧州大陸部	フランス	庇護申請数	27,564	25,987	20,416	17,405	21,416	22,375	30,907	38,747	54,291	58,971	59,768	34,350
		認定数(一次審査)	9,914	7,026	4,742	4,344	4,112	4,342	4,659	5,185	7,323	8,495	9,790	6,357
		異議申立数	19,179	16,954	17,364	13,622	13,600	13,487	15,691	20,124	26,140	31,502	44,201	21,079
		認定数(異議審査)	1,419	1,009	696	861	836	1,172	1,297	1,844	2,380	2,255	3,377	1,559
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
	ベルギー	庇護申請数	26,882	14,353	11,420	12,433	11,788	21,965	35,780	42,691	24,549	18,805	16,940	21,601
		認定数(一次審査)	1,026	1,492	1,295	1,561	1,717	1,458	1,230	1,192	898	1,166	1,201	1,294
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	1,479	3,506	4,237	3,074
		認定数(異議審査)	100	96	112	116	151	241	250	189	259	165	183	169
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	750	不明	不明	不明	750
	オーストリア	庇護申請数	4,745	5,082	5,919	6,991	6,719	13,805	20,096	18,284	30,135	39,354	32,359	16,681
		認定数(一次審査)	1,200	680	990	716	639	500	3,434	1,002	1,152	1,073	2,084	1,225
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
	スイス	庇護申請数	24,739	16,134	17,021	18,001	23,982	41,302	46,068	17,611	20,633	26,125	20,806	24,766
		認定数(一次審査)	3,831	2,937	2,650	2,267	2,636	2,032	2,050	2,061	2,253	1,729	1,638	2,371
		異議申立数	11,944	11,745	5,742	7,730	8,831	10,108	12,193	14,823	11,315	13,514	18,159	11,464
		認定数(異議審査)	284	567	666	614	435	764	636	622	1,178	1,258	1,003	730
		人道的地位	9,588	11,523	9,520	5,692	2,860	2,700	22,843	16,966	8,922	4,172	3,314	8,918
南欧	イタリア	庇護申請数	1,647	1,786	1,732	675	1,858	11,122	33,364	15,564	9,620	16,015	13,455	9,713
		認定数(一次審査)	126	298	285	172	348	1,026	809	1,649	2,102	1,121	726	787
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	860	不明	564	704	2,181	1,077
	ギリシャ	庇護申請数	813	1,303	1,312	1,643	4,376	2,953	1,528	3,083	5,499	5,664	8,178	3,305
		認定数(一次審査)	40	90	200	163	130	156	146	222	147	36	3	121
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		人道的地位	不明	不明	不明	66	94	287	407	175	148	64	25	158
	スペイン	庇護申請数	12,615	11,992	5,678	4,730	4,975	6,654	8,405	7,926	9,489	6,309	5,918	7,699
		認定数(一次審査)	1,287	627	464	243	156	208	294	381	314	165	238	398
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		人道的地位	不明	不明	209	193	218	555	738	382	266	73	167	311
	ポルトガル	庇護申請数	2,090	767	457	270	297	365	307	224	234	245	88	486
		認定数(一次審査)	39	9	12	5	4	4	16	16	7	14	2	12
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		人道的地位	17	23	30	55	39	20	50	46	34	16	11	31
欧州島部	アイルランド	庇護申請数	91	362	424	1,179	3,883	4,626	7,724	11,096	10,325	11,634	7,900	5386
		認定数(一次審査)	不明	4	15	36	209	128	160	211	456	893	345	246
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	3,370	3,700	4,192	5,297	5,294	4371
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	4	40	351	395	478	1,097	856	460
		人道的地位	不明	5	8	6	120	27	40	不明	69	111	不明	48
		第三国定住による受入数	不明	650	不明	不明	不明	不明	1,032	40	52	23	54	309

			1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	年平均
欧州島部	英国	庇護申請数	28,000	42,200	55,000	37,000	41,500	58,500	91,200	98,900	91,600	103,080	60,050	64,275
		認定数(一次審査)	2,860	1,395	2,200	3,660	6,210	8,245	25,600	26,189	14,755	10,990	5,380	9,771
		異議申立数	不明	10,580	14,890	24,210	22,300	16,210	8,405	48,110	76,575	54,770	48,300	32,435
		認定数(異議審査)	不明	95	230	515	1,180	2,355	5,415	3,705	10,115	13,900	16,100	5,361
		人道的地位	15,480	5,445	6,780	7,510	4,740	6,455	4,640	12,645	27,325	22,470	7,800	11,026
		第三国定住による受入数	510	260	70	20	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	215
北米	米国	庇申請数	143,118	144,577	149,065	107,130	52,200	35,903	32,711	40,867	59,432	58,439	43,338	78,798
		認定数(一次審査)	5,012	8,131	12,454	13,532	10,129	9,939	13,241	16,693	20,487	18,998	11,657	12,752
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	68,566	72,080	54,916	51,900	61,832	74,258	65,705	64,180
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	5,355	6,030	6,589	7,307	7,817	8,667	10,909	7,525
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		第三国定住による受入数	119,448	112,981	99,974	74,791	69,276	76,181	85,076	72,143	68,925	26,839	28,422	75,823
	カナダ	庇護申請数	20,292	22,006	26,072	26,120	22,584	23,838	29,393	34,252	44,038	39,498	31,937	29,094
		認定数(一次審査)	14,101	15,224	9,614	9,541	10,031	12,884	12,954	13,989	13,336	15,161	17,682	13,138
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		認定数(異議審査)	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		第三国定住による受入数	11,560	10,100	11,101	10,937	10,369	9,645	9,779	13,518	12,245	10,389	10,761	10,946
大洋州	オーストラリア	庇護申請数	7,198	6,264	7,632	9,758	9,312	8,156	9,451	13,065	12,366	5,863	4,295	8,487
		認定数(一次審査)	992	1,031	681	1,380	1,009	2,492	1,211	4,050	3,364	1,234	261	1,610
		異議申立数	3,761	5,814	4,114	3,720	9,488	6,227	5,659	6,514	5,747	5,514	3,689	5,477
		認定数(異議審査)	55	449	516	622	524	598	601	557	728	484	354	499
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		第三国定住による受入数	10,930	13,557	15,412	11,100	7,816	12,558	8,398	7,330	6,659	9,172	11,855	10,435
	ニュージーランド	庇護申請数	347	426	675	1,317	1,495	1,972	1,528	1,551	1,601	997	841	1,159
		認定数(一次審査)	49	50	78	89	102	126	291	235	467	440	166	190
		異議申立数	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	1,086	508	797
		認定数(異議審査)	59	204	197	75	46	37	64	60	35	68	71	83
		人道的地位	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明
		第三国定住による受入数	412	737	822	780	527	677	1,135	699	749	674	653	715
	日本	難民認定申請	50	73	52	147	242	133	260	216	353	250	336	192
		難民認定数(一次審査)	6	1	1	1	1	15	13	22	24	14	6	9
		異議申出新規受理数	28	33	39	35	41	159	158	61	177	224	226	107
		難民認定数(異議審査)	0	0	1	0	0	1	3	0	2	0	4	1
		人道的地位	3	9	3	3	3	42	44	36	67	40	16	24

注1)第三国定住による受入れを行っている国に関しては、同統計も記載。
注2)日本以外の1993年の統計は、UNHCR, Statistical Yearbook 2002, July 2004をもとに難民事業本部がまとめたもの。
注3)日本以外の1994年～2003年の統計は、UNHCR, Statistical Yearbook 2003, May 2005をもとに難民事業本部がまとめたもの。
注4)日本の統計は、法務省入国管理局「平成16年における難民認定者数等について」平成17年2月24日をもとに難民事業本部がまとめたもの。

第6章 別表2　主要国における庇護申請者及び条約難民等に対する主な支援一覧表

Ⅰ．庇護申請者に対する主な支援

	フランス	ベルギー	英国	ドイツ	スペイン	ポルトガル	イタリア
Ⅰ．住居							
1．受入施設の有無	○	○	○	○	○	○	○
2．予算措置	政府	政府	政府	地方自治体	政府	政府	政府
3．形態	センター型	センター型	センター型	センター型	センター型	センター型	センター型
		分散型	分散型				
4．管理・運営	NGO	政府	政府	地方自治体	NGO	NGO	政府
		地方自治体	民間団体				地方自治体
		NGO					NGO
Ⅱ．言語教育							
1．言語教育の有無	○	○	○	○	○	○	○
2．予算措置	政府	政府	政府	×	政府	政府	政府
3．形態	通学式	センター式	センター式	センター式	センター式	センター式	センター式
4．実施団体	地方自治体	政府	政府	ボランティア	政府	NGO	政府
	ボランティア		NGO		NGO		ボランティア
Ⅲ．職業							
1．就労許可	×	○	×	×	○	○	×
2．職業訓練	×	×	×	×	○	×	○
Ⅳ．保護費	○	○	○	○	○	○	○
Ⅴ．医療	無料	無料	無料	無料	無料	無料	無料

	スウェーデン	フィンランド	ノルウェー	デンマーク	アイスランド	オーストラリア	ニュージーランド
Ⅰ．住居							
1．受入施設の有無	○	○	○	○	○	×	○
2．予算措置	政府	政府	政府	政府	政府	―	政府
3．形態	センター型	センター型	センター型	センター型	センター型	―	センター型
	分散型					―	分散型
4．管理・運営	政府	地方自治体	地方自治体	地方自治体	地方自治体	―	政府
		NGO	NGO	NGO		―	NGO
			民間会社	外郭団体		―	
Ⅱ．言語教育							
1．言語教育の有無	○	○	○	○	○	○	×
2．予算措置	政府	政府	×	政府	地方自治体	NGO	―
3．形態	通学式	センター式	センター式	センター式	通学式	通学式	―
4．実施団体	民間会社	政府	NGO	NGO	地方自治体	NGO	―
			民間団体	外郭団体			―
				地方自治体			―
Ⅲ．職業							
1．就労許可	○	○	○	○	○	○	○
2．職業訓練	○	×	×	○	×	×	国民と同様
Ⅳ．保護費	○	○	○	○	○	○	○
Ⅴ．医療	有料	有料	国民と同様	無料	有料	有料	国民と同様

	米国	カナダ
Ⅰ．住居		
1．受入施設の有無	×	○
2．予算措置	―	地方自治体
3．形態	―	センター型
	―	分散型
4．管理・運営	―	NGO
Ⅱ．言語教育		
1．言語教育の有無	○	○
2．予算措置	NGO	地方自治体
	教会	
3．形態	通学式	通学式
4．実施団体	NGO	NGO
	民間団体	民間団体
Ⅲ．職業		
1．就労許可	○	○
2．職業訓練	×	×
Ⅳ．保護費	○	○
Ⅴ．医療	有料	無料

注）国によっては特定の条件や期限が付されている場合があるが、本表では支援の有無のみを記載している。

第6章 別表2 主要国における庇護申請者及び条約難民等に対する主な支援一覧表

Ⅱ. 条約難民等に対する主な定住支援

	スウェーデン	フィンランド	ノルウェー	デンマーク	アイスランド	オーストラリア	ニュージーランド
Ⅰ. 定住支援							
1. プログラムの有無	○	○	○	○	○	○	○
2. 支援対象者	条約難民、クオータ難民 人道的配慮により受け入れられた者等				条約難民 クオータ難民	条約難民、クオータ難民 人道的配慮により受け入れられた者等	
3. 支援内容							
(1)住居	家賃補助 住宅紹介	住宅紹介 住宅提供	住宅提供	住宅紹介	住宅提供	住宅紹介	住宅紹介
(2)言語教育							
(イ)言語教育の有無	○	○	○	○	○	○	○
(ロ)予算措置	政府	政府	政府	政府	政府	政府	政府
(ハ)形態	通学式	通学式	通学式	通学式	通学式	通学式	ホームチューター
(ニ)実施団体	地方自治体	地方自治体	地方自治体	地方自治体 民間団体	民間団体	民間団体 コミュニティー	NGO
(3)職業訓練・紹介・斡旋							国民と同様
(イ)予算措置	政府	政府	政府	政府	政府	政府	
(ロ)実施団体	地方自治体	政府 地方自治体	政府 地方自治体	地方自治体	民間団体	民間団体	
(4)財政支援	○	○	○	○	○	○	○
(5)医療	国民と同様	国民と同様	国民と同様	国民と同様	国民と同様	国民と同様	国民と同様

	米国	カナダ
Ⅰ. 定住支援		
1. プログラムの有無(期間	○	○
2. 支援対象者	条約難民、クオータ難民 人道的配慮により受け入れられた者等	
3. 支援内容		
(1)住居	住宅紹介	住宅紹介
(2)言語教育		
(イ)言語教育の有無	○	○
(ロ)予算措置	政府 地方自治体	政府 地方自治体
(ハ)形態	通学式	通学式
(ニ)実施団体	NGO コミュニティー 民間団体	NGO 民間団体
(3)職業訓練・紹介・斡旋		
(イ)予算措置	政府 地方自治体	地方自治体
(ロ)実施団体	NGO	民間団体
(4)財政支援	○	○
(5)医療	○	○

注)国によっては特定の条件や期限が付されている場合があるが、本表では支援の有無のみを記載している。

第7章　日本におけるクルド難民問題

カザンキラン、ドーガンの2家族の問題を中心に

1　はじめに

近年日本国内における外国人難民問題として注目を集めるようになったのがクルド人難民の問題である。日本でこの問題が注目されるようになったのは昨年の１月 19 日、日本政府が国連の難民保護条約を締結しているにもかかわらず、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）から難民認定を受けていたクルド人親子（アフメット・カザンキラン、ラマザン・カザンキラン）の 2 人を強制送還したことがきっかけであった。これまで難民条約を締結している国が UNHCR から認定された難民を強制送還した前例はなかったため、この問題は広く国内の注目を集めることとなった。また現在日本には人 400 人近くのクルド難民が生活していると言われる。

2　クルド人

クルド人の人口は中東を中心に約 3000 万人と言われ、「世界最大の国家を持たない民族」と言われる。クルド人は主にイラク、イラン、トルコ、シリアを中心に分布しており、各国内で長年少数民族として迫害と弾圧を受けてきた。日本ではクルド人の武力弾圧に関して、1980 年代にイラクのフセイン政権がクルド人を化学兵器によって大量殺戮した事件などがよく知られている。クルド人を国内に抱える中東各国がクルド人を弾圧し続けるのはクルド人による分離独立運動を牽制するためである。クルド人が大きな人口を持つ民族にもかかわらず独立国家を建設することが出来なかったのは、第一次世界大戦の敗北によって旧オスマントルコ帝国領土を分割したイギリスやフランスがクルド人の分布を無視し、単に国益の観点からシリアやイラクを分離独立させたことに起因する。1920 年 8 月 10 日にオスマントルコとイギリス、フランスとの間で締結されたこの条約はセーブル条約と呼ばれる。

一方オスマントルコ帝国崩壊後に新たに誕生したトルコ共和国においても単一民族主義政策が取られ、クルド人はクルド語の使用を禁止され、独自の民族教育を許されないなど

の迫害を受けることとなった。しかし、このことでクルド人の間に「クルド人」としての統一された民族意識が生まれ、クルド人の独立を目的とした様々な組織がクルド人を抱える中東各国で活動を活発化させた。中でも有名なのがトルコにおける PKK（クルド労働者党）であった。PKK は 1980 年代からトルコ政府に対して南東部を中心に分離独立を求めたゲリラ活動を活発化させた。トルコ軍とクルド人独立勢力の戦いで数万人とも言われる死傷者が発生し、トルコ政府は今なおクルド人に対して強い警戒心を抱いている。

3　クルド人難民はなぜ日本に来たのか？

こうした中、クルド人達の中からは本国での迫害を逃れて国外に脱出する者が相次いだ。日本にクルド人難民がやってきたのもこの一環とであった。トルコのクルド人難民達が日本を脱出先に選んだのは彼らが日本に対して好印象を持っていることであった。これはトルコ国内のクルド人だけでなく、トルコ人一般にも言えることである。筆者は 1997 年から１年間トルコに留学していたが、彼らは日本に対して盲目的とも言える好印象を持っている。事実、先進諸国の中では日本だけは唯一クルド人を迫害してこなかった。トルコを逃れてイギリスやフランスに亡命するクルド人もいたが、クルド人の間では「英仏がそもそも現在のクルド人の苦境を招いた」としてよい印象を持たない人も多く、日本を脱出先に選んだのである。また、トルコと日本は相互にビザ無しでの 3 ヶ月間の滞在が可能となっており、トルコ国籍のパスポートを持つクルド人にとっても脱出に極めて容易であったことも指摘できる。日本にクルド人難民が来始めたのは 1995 年以降のことであったと言われる。また、日本での収入が彼らからみれば極めて良いことも日本にやって来ることになった一因であった。平均月収が極めて低いトルコ南東部では、例え１万円でも極めて大きな価値を持っている。こうして一人が日本にやって来ると、その家族も相次いで日本にやって来るといった状況を生み出すこととなり、日本におけるクルド・コミュニティーが 1990 年代中盤から後半にかけて成立することとなった。

4　クルド人の誤算

しかし、日本における生活はクルド人難民の期待を裏切るものであった。見つけられる仕事は肉体労働が中心で、トルコとは物価が比較にならない日本では生活するだけで精一

杯だった。また、トルコを出国する以前「難民条約に加盟している日本政府は国際的な水準で我々を難民として扱ってくれるだろう」と抱いていた希望も打ち砕かれた。日本の難民に対する支援体制は国際的水準から大きく劣っていた。例えば米英では難民として認定するかしないかにかかわらず、難民申請期間中は生活と医療面で基本的に難民の面倒を見る。しかし、日本では難民の医療費は 10 割負担を大きく超え、クルド人難民のコミュニティが多い埼玉県川口市では病院の医療負担は 15 割にも達していた。日本ではマイノリティは極めて厳しい生活水準にあり、クルド人難民達もこの影響を強く受けることになった。

クルド人難民のもう一つの誤算であったのは「密告メール制度」である。これは法務省が不法外国人労働者を送還するべく民間からの情報提供を募ったものであった。密告メール制度が開始される以前は、厳しいながらも日本で仕事を見つけて生活することができたクルド人難民だったが、この制度が導入されて以降、仕事を見つけることが次第に困難となり生活に大きな支障が生じることとなった。密告メール制度でクルド人難民がマークされるようになったのは、2001 年の 9.11 テロ事件によって、日本においてもアラブ系の外国人に対する警戒感が強まったことも大きい。クルド人難民は全くテロリストでなく単に弾圧を逃れ、日本に生活の場を求めてやってきたにすぎない。しかし、ムスリム＝テロリストという印象が強まった当時においては、日本政府は中東系の人種であるというだけでクルド人難民の独自の問題を意識することなく、取り締まりを強めることとなったのである。

5　クルド人による抗議行動

こうした背景を受け、2004 年以降日本におけるクルド人難民の抗議運動が活発化するようになった。また民間でもクルド人難民の苦境を見て「日本クルディスタン友好協会」が 2003 年に、カザンキラン家、ドーガン家のクルド人難民の 2 家族を支援する「クルド人 2 家族を支援する会」が 2004 年に結成され、支援活動を開始した。特に抗議活動の中心となったのはカザンキラン家の家長、アフメット・カザンキラン氏であった。カザンキラン氏はまず 2004 年 2 月に国連大学の前で、日本におけるクルド人難民の置かれた苦境を述べ、支援を求めるアピールと座り込みを行った。これに対して UNHCR は「訴えを考慮する」と述べたため、この座り込みは一日だけで収まった。しかし、UNHCR がクルド人難民の訴えに関して具体的な行動を取らなかったため、カザンキラン家、ドーガン家の 2 家族は同年

7 月に再び国連大学ビル前で炎天下の中 72 日間に及ぶ座り込みを行った。この事件は新聞やテレビといったマスコミで広く伝えられ、日本人のこの問題に対する関心が一挙に高まった。捨て身とも言うべき抗議行動を 2 家族が行ったのは、6 月以降生活がいよいよ苦しくなったことが背景にあった。

カザンキラン家の家長であるアフメット・カザンキラン氏は当時すでに体調を崩してほとんど働けない状況であったのに加えて、それまで仕事を持っていた次男のムスタファ、妻のサフィエ、長女のゼリハの 4 人が長男のラマザンを除いて仕事を失った。それまで 4 人の給料を合わせればどうにか生活していくことが出来たが、3 人が職を失ったため生活は一挙に窮迫することになったのである。3 人は仕事を探したが、彼らは就労ビザや在留特別許可を持たないため職を見つけることが困難であった。座り込みに際してカザンキラン、ドーガン 2 家族が切実に欲していたのは国連にマンデート難民として認定してもらうことであった。国連に難民として認定してもらえば腰の重い日本政府も動かざるをえなくなるだろうと考えたためだった。

この 72 日間の座り込みは国連を動かし、10 月にカザンキラン一家はついにマンデート難民として認定されることとなった。一方ドーガン一家は依然係争中だったためにマンデートが与えられることはなかった。しかし、日本政府はカザンキラン一家が国連にマンデート難民として認定された後も従来の立場を代えることはなかった。11 月に日本政府は国内のクルド人難民のマンデート認定を認めない旨の声明を発表したため、2 家族を中心に支援団体が署名や抗議行動を起こし複数の国会議員も活動に参加した。この訴えが功を奏したのか、これまで厳しい態度を崩さなかった東京、大阪入管の態度も比較的緩やかなものになったという。2 家族とその支援団体はようやく問題解決の糸口が見え出したと安堵した。

6　強制送還事件

クルド人難民 2 家族は間もなく日本で難民認定がなされると期待していたが、事態は最悪の方向に変化した。2005 年 1 月 19 日、アフメット・カザンキラン氏と長男のラマザンがトルコに強制送還されるというショッキングな事件が発生したのである。国連が認めたマンデート難民が本国に強制送還されたのはこれがはじめてのケースであり、まさに驚愕すべき事態であった。

2 家族の支援団体にも強制送還は予想もつかない事態であったという。強制送還を受けて、残された家族と支援団体は迅速に 2 人の救出運動を展開した。これまでトルコに強制送還されたクルド人の中には軍や警察に連行され、行方が知れなくなったケースも報告されていたためである。支援団体はまず 2 人の即時開放を求める緊急署名を行った。この際街頭で署名を集めているだけでは間に合わないため FAX での署名を募ったところ、FAX が壊れるほどの署名が集まったという。当時この強制送還事件がいかに日本人の大きな関心を集めていたかを物語るエピソードである。強制送還された 2 人の行方に関しては、インタビューに応じて頂いた支援団体の方との約束もあり詳述できないが、幸い生命の危険に晒されるような状況にはないそうである。一方、支援団体は残された家族のための生活支援も開始している。また「クルド人難民 2 家族を支援する会」では、日本国内のクルド人難民問題を広く国民に知らせる必要があるとの立場から、緑風出版から「難民を追い詰める国〜クルド難民座り込みが訴えたもの〜」という本を出版している。この問題に関心を持つ方は是非ご一読されたい。

7　日本にとってのクルド人難民問題

日本にとってクルド人難民問題は扱いが非常に難しい問題である。日本は国連の難民条約に加盟しており、加盟している以上はその義務を果たす必要がある。まして国連からマンデート難民として認定された者を強制送還するということは許されることではない。しかし一方で日本にとってトルコとの外交関係を考える時、クルド人難民問題には冷淡にならざるを得なかった部分もある。先日の小泉総理のトルコ訪問にみるように、日本は現在対中東、中央アジア外交の面でトルコを非常に重視し、関係強化を進める方針で動いている。

日本の国益という観点からみれば、日本政府は国内のごく少数のクルド人難民を巡ってトルコとの関係を悪化させるようなことは避ける必要があったのだろう。しかし「大の虫を生かすために小の虫を殺す」という説明だけでは納得できない部分もある。基本的に弾圧を逃れ、保護を求めてやって来た難民の運命が国益によって左右されるということはあってはならないのである。それが許されるならば、日本は一体何のために難民条約に加盟しているのかということになる。

不幸中の幸いであったのは、強制送還された 2 人が生命の危機にさらされることもなく元

気で、2006 年初めに家族が日本から第三国に移住、父アフメットさんとまた一緒になれたことだ。トルコは現在 EU 加盟に向けて西側各国から非難を受けている民主化、人権面における進展をアピールするため、国内のクルド人問題についてもある程度の改革を進展させつつある。カザンキラン親子が厳しい扱いを受けなかったのはこうしたトルコ政府の意向も働いていたと思われる。こうした観点から 2 人の扱いはトルコ政府の民主化、人権面における進展を西側各国に向けてアピールする格好の材料となってしまった面も否定できない。

日本はかつて明治時代に、オスマントルコ皇帝アブドゥルハミド 2 世の使節団を乗せたトルコ軍艦エルトゥール号が日本から本国への帰国の途中和歌山県沖で難破した際に、乗員を救助し、当時の価値で 1 億円もの義援金を日本全国から集めてトルコ本国に送ったという有名なエピソードがある。このことで日本とトルコの友好関係は非常に深まったが、当時の日本政府と日本人は国益のことを考えてトルコ人を助けたわけではない。ただ、「目の前の人を救いたい」というヒューマニズムが人々を駆り立てただけであった。難民条約に加盟している以上、国内の難民問題に関してはこうした精神と覚悟を持って挑むことが必要であろう。それができないならば、初めから難民条約に加盟すべきでない。クルド人難民の問題を通じ、日本政府は今後の国内の難民問題への取り組み方をもう一度考慮する必要があるのではないか。

（中島　隆晴）

＜法務省統計資料（プレスリリースより）平成 17 年の難民認定数など＞

平成18年2月24日　担当:法務省入国管理局

平成17年における難民認定者数等について

平成１７年に我が国において難民認定申請を行った者は３８４人であり，前年に比べ４２人減少した。また，同年に難民として認定した者は４６人で，前年と比較して３１人増加した（約３倍）。これは，同年中に難民認定処分及び不認定処分を受けた者２９５人のうち約１５．６パーセントを占めており，また，我が国に難民認定制度が発足した昭和５７年以降，３番目の数である。

また，申請者の国籍別では，申請の多い順に，ミャンマー，トルコ，バングラデシュとなっているが，特にミャンマー国籍を有する者の申請が急増している。難民と認定した者の国籍も，その９割以上がミャンマーであった。

なお，難民と認定しなかったものの，人道的な理由等から特に在留を認めた者は９７人で，難民として認定した者を合わせた数（庇護数）は１４３人となる。これは，昭和５７年以降最高の数である。

第１　平成１７年における難民認定申請・異議の申立及び処理の状況

１　難民認定申請数及び処理数

(1)　難民認定申請数

難民認定申請を行った者（以下「申請者」という。）は３８４人であり，前年に比べ４２人（約１１パーセント）減少した。

主な国籍別申請者数は，多い順に，ミャンマー２１２人，トルコ４０人，バングラデシュ２９人となっている。

特徴としては，トルコ人の申請者が前年に比べ９１人（約７０パーセント）減少した一方で，ミャンマー人の申請者が前年に比べ７４人（約５４パーセント）増加し，ミャンマー人の申請者が全体の約５５パーセントを占めるに至ったことが挙げられる。

(2)　処理数

難民認定申請を処理した数は３２７人であり，その内訳は，難民と認定した者（以下「認定者」という。）４６人，難民と認定しなかった者（以下「不認定者」という。）２４９人，申請を取り下げた者３２人であった。

難民認定処分及び不認定処分を受けた者に占める認定者の割合（難民認定率）は，約１５．６パーセントであり，これは前年比１０．７ポイント増である。

なお，認定者の国籍を見ると，認定者中４３人がミャンマー国籍の者であり，これは全体の約９３パーセントに当たる。

(3)　入国時の態様

申請者の我が国への入国時における態様は，合法入国者３０３人（申請者全体の約７９パーセント），不法入国者８１人（申請者全体の約２１パーセント）となっており，昨年と比較して不法入国者の割合が約１１ポイント増加している。

なお，過去５年間における年別・入国時の態様別内訳は別表１のとおりである。

(4)　申請時の在留状況

申請者の申請時における在留態様は，正規在留者１０９人（申請者全体の約２８パーセント），不法滞在者等２７５人（申請者全体の約７２パーセント）となっており，昨年と比較して不法滞在者（不法入国者，不法残留者）の割合が約３ポイント増加している。

なお，過去５年間における年別・在留態様別内訳は別表２のとおりである。

(5)　身柄拘束後の難民認定申請状況

退去強制事由該当者として入国管理局の収容施設に収容された後又は刑罰法令違反者として警察等に逮捕・勾留等された後に難民認定申請した者は，１５１人（申請者全体の約３９パーセント）となっており，昨年と比較して身柄拘束後に難民認定申請した者の割合が約１７パーセント増加している。

なお，過去５年間の状況は別表３のとおりである。

２　難民異議申立数及び処理数

(1)　異議申立数

難民の認定をしない処分（以下「不認定処分」という。）に対して異議の申立をした者（平成１７年５月に施行された改正法以前に，異議の申出をした者も含み，便宜上，以下「異議申立者」という。）は１８３人である。

異議申立者の主な国籍別内訳は，ミャンマー１０２人，トルコ２３人となっており，ミャンマー国籍の者のみで約５６パーセントを占めた。

(2)　処理数

異議の申立を処理した数は１９５人で，その内訳は，異議の申立に理由があるとされた者（認定者）は１５人，理由がないとされた者（不認定者）は１６２人，異議の申立を取り下げた者等は１８人であった。

異議審における認定者及び不認定者に占める認定者の割合（難民認定率）は，約８．５パーセントであり，これは前年比４．８ポイント増である。

なお，認定者のうち１４人がミャンマー国籍の者であり，これは全体の約９３パーセントに当たる。

(3)　所在不明等

ア　申立中の所在不明数

異議申立者のなかで，平成１７年末の時点で逃亡等により所在不明となっている者は４６人にのぼり，所在不明者の主な国籍別内訳は，トルコ人２２人，パキスタン人１２人となっている。

イ　申立取り下げ数

異議申立者のうち，取り下げ・終止とされた案件は１８件であり，取り下げ等をした者の主な国籍別内訳は，トルコ人６人，ミャンマー人４人となっている。

３　　庇護数

難民と認定しなかったものの，人道的な理由を配慮し在留を認めた者（以下「人道配慮」という。（注））は９７人であり，うち５２人（約５４パーセント）はミャンマー国籍を有する者である。

また，上記人道配慮した数に認定者数を加えた１４３人が，我が国が実質的に庇護を与えた者であり，これは，我が国に難民認定制度が発足した昭和５７年以降最高となった。

（注）「人道的な理由を配慮し在留を認めた者」とは，難民不認定処分を受けた者について，引き続き本邦での在留を認める決定を行った者を指す。なお，昨年中庇護を与えた者の中には，平成１６年以前に難民不認定処分を受けていたものの，その後の事情の変化を踏まえて，改めて庇護を与えることとしたものを含んでいる。したがって，平成１７年中に難民認定処分及び不認定処分を受けた２９５人のうち庇護を与えた者が１４３人いるというわけではない。

第２　難民条約加入以降における難民認定申請及び異議の申立の処理状況（最近５か年の特徴を含む。）【別表４及び５】

１　難民認定申請数及び処理数（一次審査）

(1)　難民認定申請数

難民認定制度が発足した昭和５７年１月から平成１７年１２月末までの申請者数は３，９２８人であり，申請者の多い国籍についてみると，ミャンマー７０９人（約１８パーセント），トルコ６５４人（約１７パーセント），パキスタン４１７人（約１１パーセント）となっている。

なお，平成１３年から同１７年までの過去５年間（以下「過去５年間」という。）における年別にみた主な国籍別申請者数は次のとおりである。

【過去５年間における年別・主な国籍別申請者数（上位３か国）】

年	国籍	申請者数
平成 13 年	トルコ	123
	アフガニスタン	78
	パキスタン	47
平成 14 年	トルコ	52
	ミャンマー	38
	パキスタン	26
平成 15 年	ミャンマー	111
	トルコ	77
	イラン	25
平成 16 年	ミャンマー	138
	トルコ	131
	バングラデシュ	33
平成 17 年	ミャンマー	212
	トルコ	40
	バングラデシュ	29

(2)　難民認定申請の処理数

昭和５７年１月から平成１７年１２月末までの間に難民認定申請を処理した数は３，６２４人であり，その内訳は認定者３７６人，不認定者２，７７３人，申請を取下げた者等４７５人となっている。

難民認定処分及び不認定処分を受けた者に占める認定者の割合（難民認定率）は，約１１．９パーセントである。

主な国籍別認定者数はミャンマー９０人，ベトナム５９人，イラン５４人となっており，このうちミャンマー国籍を有する者については，難民認定処分及び不認定処分を受けた者の合計は４８２人であり，このうち約１８．７パーセントが難民認定されている。

なお，過去５年間における年別にみた主な国籍別認定者及び不認定者数は次のとおりである。

【過去５年間における年別・主な国籍別認定者数】

年	国籍	認定者数
平成１３年	ミャンマー	12
平成１４年	アフガニスタン	6
平成１５年	ミャンマー	5
平成１６年	ミャンマー	9
平成１７年	ミャンマー	29

【過去５年間における年別・主な国籍別不認定者数（上位３か国）】

年	国籍	不認定者数
平成１３年	トルコ	165
	アフガニスタン	39
	ミャンマー	35
平成１４年	アフガニスタン	40
	パキスタン	38
	トルコ	30
平成１５年	ミャンマー	73
	トルコ	65
	中国	32
平成１６年	トルコ	136
	ミャンマー	46
	イラン	13
平成１７年	ミャンマー	118
	バングラデシュ	28
	トルコ	27

２　難民異議申立数及び処理数（異議審）

(1)　難民異議申立数

昭和５７年１月から平成１７年１２月末までの間における不認定処分に対する異議申立者は１，８６２人である。

また，過去５年間における年別にみた主な国籍別異議申立者数は次のとおりである。

【過去５年間における年別・主な国籍別異議申立者数（上位３か国）】

年	国籍	異議申立者数
平成１３年	トルコ	82
	アフガニスタン	28
	ミャンマー	23
平成１４年	トルコ	57
	アフガニスタン	45
	パキスタン	37
平成１５年	ミャンマー	65
	トルコ	45
	中国	30
平成１６年	トルコ	78
	ミャンマー	38
	イラン	11
平成１７年	ミャンマー	102
	トルコ	23
	バングラデシュ	14

（注）難民認定申請が不認定処分となり，その告知を受けて異議の申立をした者

なお，過去５年間における不認定処分に対する異議申立の占める割合は約７８パーセントであり，各年別にみた割合は次のとおりである。

○　平成１３年　約７１パーセント
○　平成１４年　約８５パーセント
○　平成１５年　約７６パーセント
○　平成１６年　約８４パーセント
○　平成１７年　約７６パーセント

(2)　難民異議申立の処理数

昭和５７年１月から平成１７年１２月末までの間に異議の申立を処理した数は１，７５２人であり，その内訳は異議の申立に理由があるとされた者（認定者）が３２人，理由がないとされた者が１，４２５人，異議の申立を取下げた者等が２９５人となっている。

なお，平成１６年及び同１７年において，異議の申立に理由があるとされた者（認定者）の主な国籍は次のとおりである。

【年別・主な国籍別異議申立における認定者数】

年	国　籍	認定者数
平成１６年	ミャンマー	5
平成１７年	ミャンマー	14

第３　難民認定関係訴訟の状況

１　難民認定関係訴訟件数

平成１７年中に提起された難民不認定処分等取消請求訴訟は５２件であり，昨年（２５件）より増加した。

同訴訟提起に係る主な国籍別件数は，ミャンマー３４件，イラン及びスリランカ各４件と

なっている。

なお，過去５年間に提起された同訴訟件数は１９０件で，同訴訟の年別・国籍別提起件数の推移は**別表６**のとおり。

２　訴訟係属等の状況

平成１７年末現在における難民不認定処分等取消請求訴訟の係属件数は１１７件であり，主な国籍別係属件数は，ミャンマー５１件，トルコ２０件，アフガニスタン１３件，イラン１２件となっており，この４か国で全体の同訴訟係属件数の約８２パーセントを占めている。

また，同訴訟の裁判所別係属件数は，地方裁判所９１件，高等裁判所２０件，最高裁判所６件となっている。

なお，難民不認定処分等取消請求訴訟について，訴訟の取下げ等判決以外の事由により当該訴訟が終了した件数は，ミャンマー１３件，イラン３件，アフガニスタン及びソマリア各２件等計２５件である。

３　判決等の状況

平成１７年中に判決が下された難民不認定処分等取消請求訴訟は６２件であり，そのうち国側が勝訴したのは５２件である。難民関係訴訟全体において国側が勝訴した件数が占める割合は，約８４パーセントとなっている。

第４　平成１７年５月１６日に施行された改正法の運用状況

１　仮滞在許可

不法滞在者である難民認定申請中の者の法的地位の安定化を速やかに図るべく，在留資格未取得外国人から難民認定申請があった場合，一定の要件に該当する場合を除き，その者に仮に本邦に滞在することを許可するものとされ（法６１条の２の４第１項），ここにいう許可を仮滞在許可という。

仮滞在の処理人数は３２６人であり，そのうち許可となった者は５０人，不許可となった者は２７６人であった。

主な不許可理由は，

○本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあっては，その事実を知った日）から６か月を経過した後に難民認定申請をしたこと…１６６人

○既に退去強制令書の発付を受けていたこと…９１人

○迫害のおそれのあった領域から直接本邦に入ったものでないこと…５８人

である。（注）

（注）１人の申請者について不許可理由が複数ある場合は，そのすべてを計上しているため，不許可理由の合計は不許可者数と一致しない。

2　難民審査参与員制度

(1) 難民異議申立手続については，その公正性，透明性を図るべく，法務大臣は，異議申立てに対する決定に当たっては，難民審査参与員の意見を聴かなければならないものとされた（法６１条の２の９第３項）。

(2) 法務大臣は，異議申立てを受けたすべての案件について，３名の難民審査参与員の意見を聴くこととしているが，これに先立ち，異議申立人等がその意見を述べる口頭意見陳述や，難民調査官や難民審査参与員が異議申立人に対して質問する審尋を行っている。

平成１７年における口頭意見陳述・審尋期日の開催回数はのべ５５回である。このうち，当該案件に関する２回目以降の期日（いわゆる続行期日）は５回である。

難民審査参与員は，口頭意見陳述・審尋期日の実施後，他の難民審査参与員と意見を交換した上，意見書を作成して法務大臣に提出する。意見書の書式は自由であり，難民該当性の有無のみならず在留配慮に関する意見が付される例も見受けられる。

(3) 平成１７年に参与員から意見書が提出された案件は４８件であるが，このうち，難民該当性を認めるものが５件，難民該当性は認められないものの在留配慮の要ありとするものが１０件となっている。

その国籍別内訳を見ると，難民該当性を認める５件のうち４件はミャンマー，１件はアフリカ諸国のものであり，在留配慮の要ありとするものはいずれもミャンマー国籍を有する者の案件である。

なお，これまでのところ，法務大臣において，難民審査参与員の意見（意見が分かれたものについては多数意見）と異なる処理をした例はない。

難民認定申請者の本邦入国時の状況

別 表 1

（人）

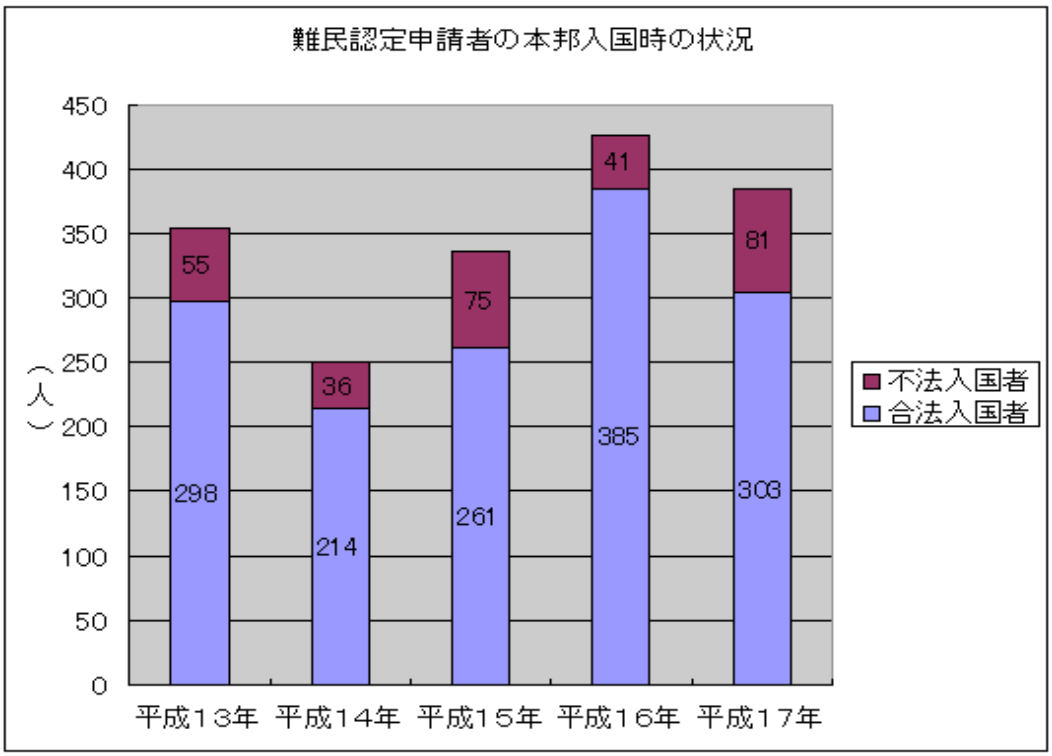
	平成１３年	平成１４年	平成１５年	平成１６年	平成１７年
合法入国者（注１）	298	214	261	385	303
不法入国者（注２）	55	36	75	41	81
総　数	353	250	336	426	384

（注１）

合法入国者とは、本邦入国時に真正な旅券及び査証（必要な場合）を所持していた者である。したがって、難民認定申請時においては正規　在留者でない場合も含まれる。また、本邦出生者も含む。

（注２）

不法入国者とは、合法入国者以外の者。



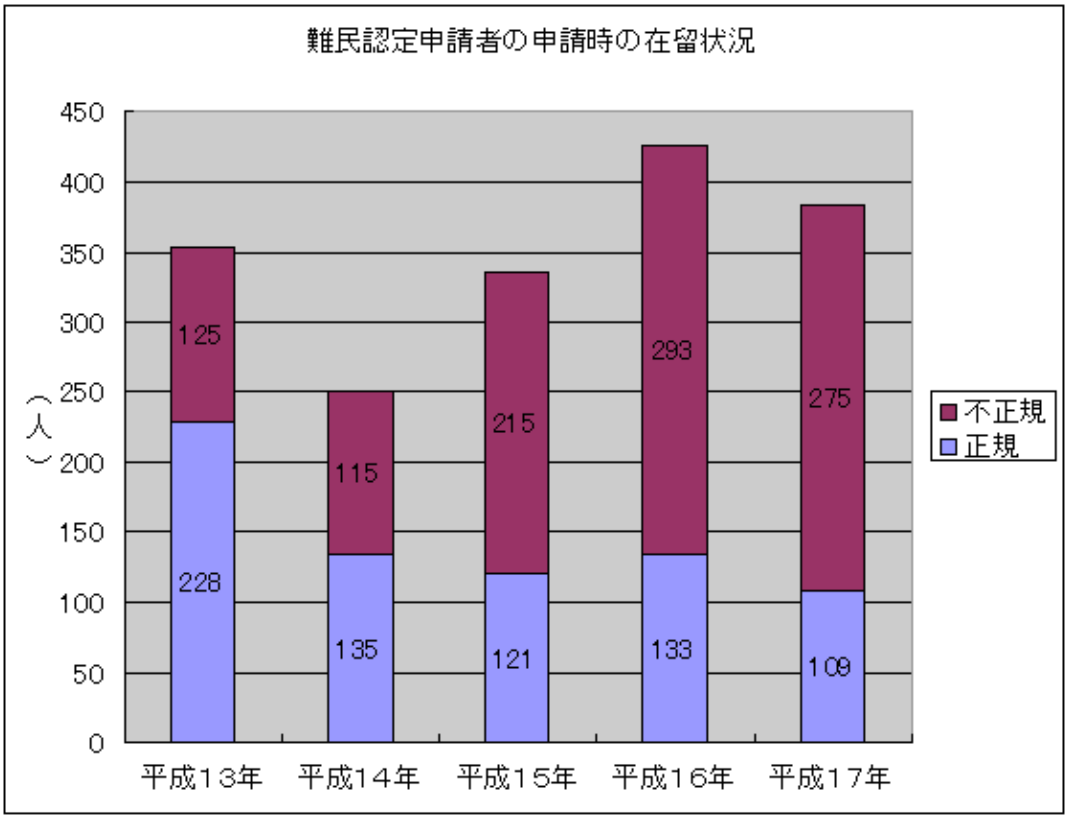
別 表 2

難民認定申請者の申請時の在留状況

（人）

	平成１３年	平成１４年	平成１５年	平成１６年	平成１７年
正　規	228	135	121	133	109
不正規	125	115	215	293	275
総　数	353	250	336	426	384

（注）不正規は、仮上陸の許可を受けている者を含む。

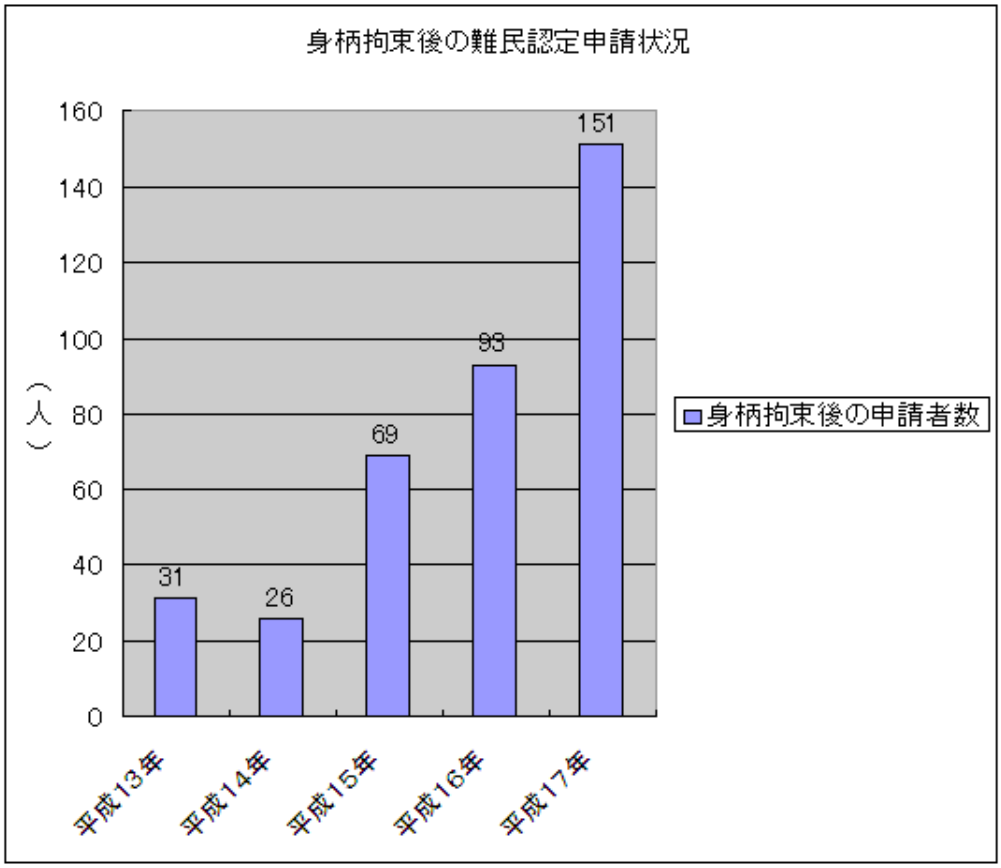


別 表 3

身柄拘束後の難民認定申請状況

（人）

	平成１３年	平成１４年	平成１５年	平成１６年	平成１７年
身柄拘束後の申請者数	31	26	69	93	151
申請者全体に占める割合	9%	10%	21%	22%	39%



別 表 4

難民認定申請及び処理数の推移

平成17年12月31日現在

年　別	申請数	認　定	不認定	取下げ等	人道配慮による在留
昭和57年	530	67 ( )	40	59	
58年	44	63 ( )	177	23	
59年	62	31 ( )	114	18	
60年	29	10 ( )	28	7	
61年	54	3 ( )	5	5	
62年	48	6 ( )	35	11	
63年	47	12 ( )	62	7	
平成元年	50	2 ( )	23	7	
2年	32	2 ( )	31	4	
3年	42	1 ( )	13	5	7
4年	68	3 ( )	40	2	2
5年	50	6 ( )	33	16	3
6年	73	1 ( )	41	9	9
7年	52	2 (1)	32	24	3
8年	147	1 ( )	43	6	3
9年	242	1 ( )	80	27	3
10年	133	16 (1)	293	41	42
11年	260	16 (3)	177	16	44
12年	216	22 ( )	138	25	36
13年	353	26 (2)	316	28	67
14年	250	14 ( )	211	39	40
15年	336	10 (4)	298	23	16
16年	426	15 (6)	294	41	9
17年	384	46 (15)	249	32	97
合　計	3,928	376 (32)	2,773	475	381

（注１）認定のカッコ内は,難民不認定とされた者の中から異議申立の結果認定された数であり，内数として計上されている。

（注２）人道配慮による在留は，難民不認定とされた者のうち，人道配慮することとされた者の数であり，在留資格変更許可及び期間更新許可数も含まれる。

別 表 5

難民不認定に係る異議申立受理及び処理数の推移

平成１７年１２月３１日現在

年	新規受理数	処　理　数		
		理由あり	理由なし	取下げ等
昭和５７年	22	0	0	0
昭和５８年	7	0	1	22
昭和５９年	55	0	4	21
昭和６０年	23	0	35	3
昭和６１年	5	0	13	0
昭和６２年	29	0	17	6
昭和６３年	53	0	15	5
平成元年	26	0	43	6
平成２年	23	0	12	1
平成３年	10	0	17	8
平成４年	36	0	19	1
平成５年	28	0	14	7
平成６年	33	0	16	16
平成７年	39	1	35	10
平成８年	35	0	19	10
平成９年	41	0	20	25
平成１０年	159	1	46	16
平成１１年	158	3	113	24
平成１２年	61	0	142	6
平成１３年	177	2	95	18
平成１４年	224	0	232	34
平成１５年	226	4	200	15
平成１６年	209	6	155	23
平成１７年	183	15	162	18
合　　計	1862	32	1425	295

別 表 6

難民認定関係訴訟提起件数の推移

年別 国籍	平成 13 年	平成 14 年	平成 15 年	平成 16 年	平成 17 年	計
アフガニスタン	0	25	21	0	0	46
ミャンマー	3	9	8	9	34	63
トルコ	0	15	6	5	3	29
イラン	1	0	6	5	4	16
スーダン	0	2	1	1	0	4
エチオピア	2	0	0	0	0	2
パキスタン	2	1	1	0	1	5
ソマリア	0	0	4	0	0	4
中国	0	0	3	1	3	7
スリランカ	0	0	0	0	4	4
シエラ・レオネ	0	0	0	0	0	0
イラク	0	0	1	0	0	1
バングラデシュ	0	0	0	1	1	2
コンゴ民主共和国	0	0	1	1	0	2
カメルーン	0	0	0	0	0	0
チャド	0	0	0	0	0	0
タンザニア	0	0	1	0	0	1
ギニア	0	0	0	1	0	1
インド	0	0	0	1	0	1
ウズベキスタン	0	0	0	0	1	1
ネパール	0	0	0	0	1	1
合計	8	52	53	25	52	190

2004年度・日本の難民政策に関する30の提言

＜基本戦略の提言＞

提言1――日本はアジアの『人道大国』となり、『人道・人権外交』を積極的に展開しよう。難民、人権問題で、アジアのリーダーシップをとろう。『人道力』を発揮することが、世界やアジアのためにも、これからの日本の国益にも重要である。

提言2――国内外の難民保護のために力を尽くす。「難民条約」「難民議定書」の趣旨に則り、難民を受け入れるための適正な制度を、物的にも人的にも確立しよう。

＜各論の提言＞

（日本の難民、外国人受け入れ戦略と政策）

提言3――人口減少社会日本で、日本人と外国人との交流・共生を推進するため、「交流共生基本法」を制定せよ。

提言4――同法に基づき、内閣に「交流共生庁」を設置せよ。これは、出入国の管理、外国人の労働・雇用・厚生、留（就）学生、研修生、難民、移住、帰化、社会への統合などについて、統一的、横断的に政策を策定し、主導する機関とする。

提言5――「人道大国」にふさわしい予算、人員の重点配置を行う。難民業務担当者の質的向上を図る。

提言6――受け入れた難民の職業教育、学校教育、雇用などについて、優遇政策（アファーマティブ・アクション）を導入する。難民出身者を公共部門、公益団体に積極的に採用する。

提言 7――難民の定住、永住、帰化（国籍取得）を、同一の組織の下で行う。

提言 8――これまでに経験した定住外国人などの問題について、社会への定着・統合の観点から分析・評価する。

提言 9――国際標準から見て、難民申請者、難民認定者が極めて少ない原因を徹底的に分析する。

提言 10――大量難民の流入に備えた危機管理のシナリオを作成する。

提言 11――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確立せよ。

提言 12――難民申請に対して最終的な判断（司法審査を含む）が下されるまでの間の申請者の法的地位を確立し、その生活を保障し、支援する。

提言 13――難民申請者に対する収容期間は、3 か月をもって限度とする。

提言 14――国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と協力・連携しながら、日本の難民認定水準の確立、受け入れ規模の拡大を目指す。

提言 15――難民認定制度による受動的な難民受け入れだけでなく、クオータ（割当）難民の受け入れについても、積極的な役割を日本が担うべく、施策を確立する。

提言 16――難民申請者に対する法律扶助の拡大｡弁護士を初めとする法的支援者のサポート体制をつくれ。

（NGO の役割拡大）

提言 17――NGO は、独自の判断と連携で適正かつ有効な活動を実施せよ。

提言 18――政府と NGO の間に連携と協力を推進し、相互に信頼関係を構築せよ。

（日本社会と難民の定住）

提言 19――難民など外国人の受け入れ施設を維持し、整備せよ。

提言 20――定住・教育訓練プログラムを見直せ。

提言 21――定住後の日本語教育を無料で受けられるシステムをつくれ。多言語による社会サービスを充実させよ。

提言 22――学校教育で、国内外の難民問題への理解促進を図れ。

提言 23――難民がジャパニーズ・ドリームを持てる国に。難民への「最低限の支援」から難民の「人材の育成・活用」へと転換しよう。

提言 24――難民や移民の自国の文化や言語の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指そう。

（北朝鮮からの脱北者問題）

提言 25――日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、同法の国際的ネットワークを築け。

提言 26――北朝鮮難民の受け入れから、真の「過去の清算」を始めよう。

提言 27――政府はアジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓け。

提言 28――在中国日本公館初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立せよ。

（世界の難民問題への対応）

提言 29――UNHCR への拠出は、米国並みの国民１人当たり１ドルを目指す。同時にもっと口も人も出し、UNHCR 活動への参入や側面からのてこ入れを強める。

提言 30――対アフリカ援助政策を充実させる。在アフリカ日本公館や難民救援 NGO など、アフリカや難民関連の官民の機関・組織の強化を図る。

東京財団研究報告書

日本にとっての難民・避難民対策の研究

2006年5月

編著：「日本にとっての難民・避難民対策研究」プロジェクト

プロジェクト・リーダー　山田　寛（嘉悦大学経営経済学部教授）
プロジェクト・メンバー　水上　洋一郎（財団法人「日韓文化協会」理事長、
「国際研修協力機構」理事・出入国部長）
柳瀬　房子　（認定 NPO 法人「難民を助ける会」理事長）
渡邉　彰吾　（弁護士）
ヴー・ティ・キム・スアン　（東京財団リサーチ・フェロー）
中島　隆晴　（東京財団リサーチ・フェロー）

発行者：
東京財団 研究推進部
〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階
TEL：03-6229-5502　FAX：03-6229-5506
URL：http://www.tkfd.or.jp

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。
報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。
東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

TKFD
THE TOKYO FOUNDATION
東京財団