

●【第一章】「難民開国」への兆し？

「難民鎖国・日本」と呼ばれて久しいが、2001年以降のアフガニスタン難民問題や中国・瀋陽の日本総領事館で起こった北朝鮮難民の駆け込み事件が契機となり、2005年に入管法が改定され、難民認定手続きが変更された（仮滞在許可制度や難民参与員制度の導入）。従来からの難民調査のあり方や、難民参与員の人選、仮滞在許可のハードルの高さなど多くの課題を残しており、申請数や受け入れの絶対数は、「受け入れ先進国」に比べ相変わらず極端に少ないものの、難民受け入れを巡る状況は変わりつつある。まず難民申請数では、2006年度と07年度の2年間続けて、それまで7年間で200件から400件で推移してきた申請数が1000件に近づいている（06年954件・07年816件）。2007年度の国籍別の上位申請件数は、ビルマ（ミャンマー）500件・トルコ76件・スリランカ43件。

難民認定者数や人道的な配慮による在留特別許可人数は、2005年度の難民認定者数46人（申請件数386件 在特97人）を筆頭に、06年度の難民認定34人（在特53人）、07年度同41人（在特88人）と増加傾向にある。10年前まで認定数が1人か2人で推移していた頃と比べると雲泥の差である。しかし難民認定や在留特別許可された難民申請者の大半がミャンマー国籍で、他の出身国の難民申請者は、ほとんど認定・許可されていない。08年度の国別難民認定者数は、ミャンマー35人・イラン3人で、人道的配慮による在留特別許可人数は、ミャンマー69人、トルコ7人、アフガニスタン3人、ブルンジ3人である。（以上「法務省入国管理局」統計）

この傾向は今年度に入り加速する。2008年1月1日～8月31日の間に、国籍別の難民認定者数は「ミャンマー人42人、その他2人」、人道的な在留特別許可は「ミャンマー人262人、スリランカ人5人、トルコ人3人、その他9人」（「法務省入管局総務課難民認定室」）で、今年度の難民申請件数が1000件を越え、難民認定数が過去最高になるのは間違いないと言われている。

このような国内のビルマ難民の受け入れの増加に呼応するかのように、タイの難民キャンプに滞留しているビルマ難民の「第三国定住受け入れ」を検討する勉強会が、UNHCRの提案もあり昨年夏から関係11省庁の間で始められ、国会での委員会質疑や新聞報道で取り上げられてきた。また、今年6月には自民党国家戦略本部のプロジェクトチームが報告書「人材開国！日本型移民国会への道」を取りまとめた。この中では、当面年間1000人を目標に、難民はじめ人道的配慮を必要とする定住外国人の受け入れについても言及されている。新聞報道でも「難民開国」といった見出しが目につくようになった。

しかし周囲を見渡すと、国内の難民認定制度の変化によっても、行政訴訟でも、「第三国定住難民」の受け入れでも、救済される目途が立たない庇護希望者が増えてきている。彼・彼女等の多くが1980年代末から90年代前半に来日し、難民認定申請にアクセスできないままに10年近く超過滞在の状態でも生活し、警察や入管に摘発されてから難民申請を行い、長い人では2回に渡り4年間に及ぶ収容生活を余儀なくされ、過度の立証責任を負ったまま異議申請も却下され、訴訟でも敗訴が続き、仮放免されても苦労の連続で心身を病み、本国の家族との音信も途絶え、支援者に支えられて辛うじて孤独に耐え抜き生活している人もいる。家族もちのある難民申請者は、帰国すれば迫害の恐れを否定できず、子どもが

成長し生活基盤が地域社会に形成されたにも関わらず、国民健康保険に加入できない状態で、病気がちの妻子の通院を余儀なくされている。「人道的な配慮による在留」というのなら、長年に渡り日本で苦労を積み重ねてきた彼・彼女等こそをまずは救済すべきである。

【第一章】では、「人道的配慮による在特」の変遷と実情を、中国民主活動家やビルマ難民、イラン難民、クルド難民などのケースを参考に考える。ここでは庇護希望者にとっての「難民認定」と「在留特別許可」の意味の違い、あるいは非正規状態を余儀なくされる者にとっての「在特」の重みについて紹介し、「人道的配慮」のあり方を、難民申請手続きと退去強制手続きの改善という視点から問題提起したい。

●【第二章】インドシナ難民の時代から学ぶ

現在の「難民」を巡る状況は、日本がインドシナ難民問題に直面し、難民条約に加入した時期に重なって見えることがある。

1975年4月ベトナム戦争終結後、インドシナ三国から100数十万の人々が海外に脱出し、1975年から1995年まで日本にも14000人近いボートピープルが到着した。その経過は非常に複雑で、広範な取組みが行われた。詳細は長年に渡りこの問題に取り組んでこられた諸先生方の研究に委ねるが、ボートピープルの到着状況やアメリカなど第三国への出国に対処するために、一時庇護のための取組み（現在の庇護希望者に対しては全く機能していない）や上陸許可の変遷、定住受入れ枠の拡大などが、20年間に渡って続けられた。1978年に一時滞在のベトナム難民3人に定住許可が閣議決定されて以来、UNHCRとベトナム政府との間で取り決められた合法出国計画（ODP）による家族呼び寄せも合わせ、最終的には一万人を超えるインドシナ難民が定住し、現在、日本各地で暮らしている。（「インドシナ難民の受入れの歩みと展望-難民受入れから20年」内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、など）

周知の通り、インドシナ難民の受入れが契機となり1981年6月に日本政府は難民条約に加入し翌年1月に発効、同時に「出入国管理及び難民認定法」が施行された。1951年11月に主に在日朝鮮人を管理する目的の「出入国管理令」が施行されて以来の大改定だった。このため、1981年5月と11月の衆議院の法務委員会では、現在では考えられないぐらい時間をかけた広範で熱い審議が繰り広げられた。

その審議内容は、難民を受け入れるのに、なぜ「出入国法」や「難民（保護）法」ではなく「管理法」や「認定法」なのかという法律の名称問題に始まり、インドシナ難民の受入れに直接関係する難民定住促進業務などの事案のみならず、在日韓国・朝鮮人の法的地位に関する退去強制事由や再入国許可の問題、大村収容所の収容問題、退去強制手続きにおける行政不服審査法の適用問題や違反調査のあり方、難民旅行証明書と再入国許可証の違いなど、新旧の法制度にまたがる課題や、インドシナ難民であるにも関わらず、インドシナでの政変前後に脱出した後に台湾など第三国での残留を認められ、この第三国の旅券によって観光等の資格で日本に入国し超過滞在の状態に置かれていた「流民」の再審情願による在留特別許可の問題など。現在の難民認定手続きや退去強制手続きで、課題になっている内容の多くが網羅されている観がある。

その内容の検証を行う能力は、私には全くないが、「流民」の在留特別許可に関する国会での審議内容を紹介して、今後の法改正に向けた活力としたい。