

特集 多元化する「難民」と日本の政策課題

特集の趣旨

橋本 直子 一橋大学大学院准教授

1975年5月に最初のボートピープル9人が千葉港での下船を許されて以来、はや48年が経った。その間、「難民鎖国」と批判されつつも、日本は既に様々な形で難民・強制移住者を受け入れてきており、その沿革は以下6つのフェーズに大別することができる。本特集に掲載されている論文や報告の歴史的な位置づけを明らかにするためにも、以下簡潔に概観してみたい。

第1フェーズが、1978年から2005年までに日本への定住を許可されたインドシナ難民で、総数は1万1319人である。そのうち3536人はいわゆるボートピープルとして日本に上陸し、4372人は海外の難民キャンプ等からいわゆる第三国定住経由で来日、2669人はベトナムからの合法的家族呼び寄せとして来日した者で、残りの742人はインドシナ三国での政変前に既に日本に入国・滞在していた元留学生など（いわゆる後発難民）である。

第2フェーズが、1981年10月に日本が加入した「1951年の難民の地位に関する条約」（以下、難民条約）を国内で実施するために制定された、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）に基づく難民認定手続きと在留許可措置である。1982年1月から2021年12月までに、日本に自力で到着した後に日本政府に庇護を求めた者の総数は8万7892人で、そのうち915人が難民条約上の定義に基づく難民（以下、条約難民）として法務大臣により認定されている。また別途、条約難民としては認められないものの、本国が紛争状態にあるなどの本国事情や、日本国内に日本人との実子がいるなどの本邦事情に鑑み、人道配慮によって特別に在留が許可された者が3289人いる。本特集号での安藤論文は前者である難民認定手続きに、梶村論文は後者である「人道配慮による在留特別許可」を受けたミャンマー人に焦点を当てたものである。

第3フェーズが、2008年12月に発表された閣議了解に基づく「第三国定住」経由での受け入れである。2010年9月から2022年3月末までに計200人が来日し、法務大臣によって正式には難民認定されていないものの、定住者として日本全国各地で生活を始めている。その圧倒的多数は、タイあるいはマレーシアに一時避難していたミャンマー（ビルマ）出身の難民である。本来であれば2020年から「アジアにいる難民の年間60人の受け入れ」に拡張される予定であったが、新型コロナウイルス感染症対策の影響を受け、拡張計画はまだほとんど実施されていない。

第4フェーズが、トルコ、ヨルダン、レバノンに一時庇護されていたシリア人の「留学生」とし

での受け入れで、官民双方のスキームがある。日本政府のスキームは、2016年5月の伊勢志摩サミットの際に発表され、ヨルダンあるいはレバノンに避難していたシリア人の若者合計150人を、家族同伴で、日本の大学院にJICAあるいは文部科学省の奨学生として受け入れるものである。当初は2017年から向こう5年間の予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響で延長されている。また民間スキームは複数のイニシアチブがあるが、代表例をあげれば、認定NPO法人難民支援協会の事業を通じて、トルコに滞在していたシリア難民合計31人が2017年から2021年までに日本の大学や日本語学校に受け入れられている。ただし、官民双方ともに在留資格は「留学」としての受け入れであり、留学期間が終わった後の出口戦略などについて様々な困難が報告されている。

第5フェーズが、2021年8月のアフガニスタンにおけるターリバーン復権により、迫害のおそれが生じることとなった日本大使館やJICA、日本のNGO等で勤務していたアフガニスタン人現地職員やその家族の退避である。ターリバーンは、日本を含め外国勢力のために働いていたアフガニスタン人を「裏切り者」と見做し、誘拐、拷問、殺りくなどの著しい人権侵害を行っていることが国際的にも多数広く報告されている。そこで、アフガニスタンで多くの国際協力事業を展開していた主要ドナー国は軒並み数千・数万人（アメリカの場合は10万人）規模で、元現地職員とその家族の積極的退避と永住前提での受け入れを行っている。日本については極めて限定的な受け入れとなっており公表されたデータはないが、おおよそ400人近くの日本大使館・JICA現地職員とその家族が公的支援を通じて日本に退避しており、それとは別途420人程度の日本NGO現地職員とその家族、または元留学生などが民間の支援により来日している。本特集号の小川論文は、このアフガニスタンからの退避と家族呼び寄せにおける諸問題を鋭く指摘するものである。

最後に第6フェーズが、ロシアによる侵攻を逃れたウクライナからの紛争「避難民」の受け入れである（「避難民」という用語については最後に論ずる）。2023年2月時点で2200人以上のウクライナ「避難民」が、前代未聞の極めて寛容かつ積極的な政府による決定の下で来日し生活を送っている。身元保証人がいなくても短期滞在査証が発給され、入国直後から「特定活動（1年、就労可、更新可）」という在留資格がほぼ無条件で発給されるのも極めて異例である。本特集号の報告の遠藤論文は、在留外国人の支援に関する行政に携わって来た実務家としての視点も踏まえつつ、その詳細を紹介するものである。

このように過去50年近くにわたって、日本は、数量的な規模はさておき少なくとも質的には、既に様々な形態での難民・強制移住者受け入れを経験してきたと言ってよい。その中で、特に2021年前半から日本の庇護政策は従前になく、大きく政治家やメディア、一般世論の注目を集めることとなった。2021年2月にミャンマーで軍事クーデターが起きると、出入国在留管理庁は迅速に「本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置」を発表し、少なくとも在日ミャンマー人が強制退去されず、合法的に日本に滞在できるような措置を打ち出した。それと前後して、名古屋出入国在留管理局で被收容者の死亡事件が起き、ご遺族による訴訟が係属中である。この痛ましい事件もあり、2021年の第204回通常国会に提出されていたいわゆる「入管法改正案」は、野党や国内外からの強い反対・批判を受け、2021年5月に廃案となった。更に2021年8月には、「本国情勢を踏まえたアフガニスタンの方への対応」が発表され、少なくとも既に日本にいるアフガニスタ

ン人の在留資格の安定化が図られた。2022 年 3 月からは上記の通りの前代未聞の厚遇がウクライナ「避難民」限定で実施されている。そして 2023 年 1 月には、微修正された入管法改正案が再度国会に提出され国会で審議中である。このような中で、従来は極めて限定的かつ小規模な専門家・専門団体の間だけで議論されてきた難民・庇護政策に、メディアや一般世論の注目が集まることで、イシューの「民主化」が起きている。民主化自体は歓迎されるべき現象であるが、それと共に基礎知識や事実、客観的データに基づかない言説も出現しており、日本の庇護政策の改善に向けたプロセスを必要以上に複雑化させかねない懸念も生まれている。そこで本特集号は、難民・強制移住者の保護・支援に長年携わってきた学術あるいは実務の専門家に多面的な見地から寄稿頂くことで、できる限り客観的なデータや事実、分析に基づいて日本の庇護制度の改善に資することを、その主な目的としている。

小川論文は、2021 年 8 月以降に日本に退避を求めたアフガニスタン人の（元）留学生や在日アフガニスタン人による家族呼び寄せに直接的に関わった経験も踏まえて、そのプロセスにおける諸問題を指摘する。特に「国境管理の外部化」において人種という要素がどのような役割を果たしているのか、光を当てることを試みる。

安藤論文は、日本における難民認定手続きの法制度上の諸問題を概観した上で、具体的な裁判事例に基づき、難民認定申請者の裁判を受ける権利に関して日本における限界を指摘する。また、日本の難民認定決定権者の専門的研修やプロボノ法律扶助の重要性も強調する。

梶村論文は、日本政府から「人道配慮による在留特別許可」を受けている在日ビルマ人に焦点を当て、彼らの日本国内での「再移住」（地方への転居）や定住の過程に本国情勢の変化が影響を及ぼしているという視点を提供する。

南野論文は、難民支援におけるソーシャルワークの概要を体系的に説明した上で、日本における難民に対する福祉的支援の現在位置を特定する。難民や移民の社会統合に対する肯定感情を醸成するためには、ホスト社会の意識形成への働きかけも重要であると指摘する。

遠藤報告は、2022 年 3 月以降の日本におけるウクライナ「避難民」への支援の現状の詳細を、精緻に提供するものである。今般のウクライナ避難民に対する国・地方自治体・民間による一連の措置や支援を振り返りつつ、紛争下における無差別暴力を逃れてきた外国人を主たる対象として、条約難民に準じた保護を与えることの重要性を指摘する。

渡部報告は、特定非営利活動法人 WELgee の代表として、日本における難民認定申請者が難民認定を経ずに、彼らのもつ専門性や経験、個性を活かした就労によって経済的・法的に安定した地位を獲得することがどの程度可能か、実践的な取り組みを詳細に紹介する。

表1 日本における難民・避難民・庇護申請者の階層化

権利、資格、支援内容	庇護申請者 (正規・非正規 滞を含む)	条約難民、 インドシナ難民、 第三国定住難民	人道配慮に 基づく 在留(特別)許可	アフガニスタン 現地職員 (政府退避組)	アフガニスタン 現地職員 (民間退避組)	ウクライナ 避難民
来日方法	完全に自力、 ビザ取得は困難	条約難民：完全 に自力、 第三国：第一次 庇護国からは 政府負担	完全に自力	政府による支援 あり	完全に自力 ビザ取得は極め て困難(ほぼ不 可能)	政府による航空 便手配、 ビザ要件の大幅 緩和
在留資格	正規：特定活動 非正規：無し(仮 滞在、収容、 仮放免)	定住者(現在は5 年更新) 帰化の要件緩和	特定活動 (通常1年更新)	特定活動(当初 6か月、その後 1年)	特定活動、就学、 教授など、様々 な資格	特定活動(1年) 特別証明書あり
家族呼び寄せ の可否と範囲	✕	○(配偶者と子ど ものみ)	△	△	ほとんど✕	◎(親兄弟も可)
出入国の可否	✕	条約難民：難民 渡航証 その他：再入国 許可書	再入国許可書	?	在留資格による	自由
国民健康保険 への加入	正規：○ 非正規：✕	◎	○	◎	○	◎
就労	正規：○ 非正規：✕	◎	○	◎	○	◎◎
公営住宅への 入居	正規：△ 非正規：✕	◎	○	◎	○	◎◎
子どもの就学の 権利	○	◎	○	◎	○	◎
生活保護や 生活費の補助	✕	◎	△	◎	△	◎◎
公的定住支援 (日本語教育等)	✕	◎	✕	○	✕	◎◎
保護費と緊急 避難住居 (RHQ)	○	非該当	✕	✕	✕	RHQ支援あり

出典：筆者作成

上記の4論文と2報告において、難民・強制移住者が付与されている在留資格によって、活動内容やアクセスできる公的支援に大きな違いが生まれていることにしばしば言及がある。そこで、特集の各論考の理解に資するために、難民・強制移住者がアクセス可能な権利・支援・資格内容について一覧表にしたものを掲載しておく。表1は、難民・強制移住者が享受できる権利・支援・資格内容(縦軸)をグループ別(横軸)に、入管庁などの公的資料を基に、筆者が分類したものである。縦軸は、来日方法、在留資格、家族呼び寄せの可否と範囲、(日本からの)出入国の可否、国民健康保険への加入、就労、公営住宅への入居、子どもの就学の権利、生活保護や生活費の補助、日本語教育を含む公的定住支援、そして保護費と緊急避難住居(難民事業本部[RHQ]による支援)である。横軸は、庇護申請者(正規滞在者、非正規滞在者)、条約難民・インドシナ難民・第三国定住難民、人道配慮に基づく在留(特別)許可、アフガニスタン現地職員(政府退避組)、アフガニスタン現地職員(民間退避組)、そしてウクライナ避難民である。各セルの中にある記号は、✕がその権利や支援にアクセス不可、△が権利や支援にアクセスは禁じられてはいないが実際には極めて困難、○がその権

利や支援は法律上は認められているがそれを享受する上での公的サポートが無い、◎はその権利や支援を享受する上で公的サポートがある、そして◎◎は特定の国（今回の場合はウクライナ）の出身者に限定されている権利や支援があることを意味している。

最後に、「避難民」という用語について付言したい。今般のロシアによるウクライナ軍事侵攻を逃れた者については、EUも法的文書では「避難民 (displaced persons)」という言葉を使っている。ウクライナからの避難民の中には、例えば東部出身者や親ロシア派など、ウクライナ政府による差別に基づく迫害を逃れた者も考えられ、また良心的兵役忌避者や性暴力被害者なども含め、一部には難民条約上の難民の定義に当てはまる者もいると考えられる。しかし通常、外国による侵略や無差別攻撃、また戦闘激化による副次的被害のみを逃れた者は、1951年の難民条約上の難民の定義には該当しないとするのが、国際法上の一般的解釈である。従って、今般日本政府がウクライナ「避難民」という用語を使っているのも、法的には必ずしも間違いとは断定し難い。しかし特に2022年以降、例えばアフガニスタンやミャンマー出身者に対してまで「避難民」という用語が使用されているのは、端的に言って不適切であると筆者は思料する。ミャンマーでは、クーデターを起こした軍部が民主化を求める市民を武力で弾圧、超法規的な形で投獄、処罰、殺害しており、また少数民族（例えばロヒンギャ族）への迫害も止む見込みは無い。アフガニスタンでは、事実上の政権を奪還したターリバーンによる特定のグループに属する市民（例えば日本を含む外国勢力のために働いた元現地職員、女性や女兒、ハザラ族など）に対する迫害が激化している。このようにミャンマーやアフガニスタンでは、難民条約上の難民の定義に当てはまる典型例とも言える「政府当局による差別に基づく迫害」が横行している状態であり、「避難民」ではなく条約難民である可能性が高い者として庇護審査し処遇すべきである。避難民という用語は、補完的保護に関する法制度が整っていない日本においては、その定義も処遇も極めて不明確・不安定であり、表1に見られる通り、その時々の内政や外交に左右、恣意的に操作されるおそれがある。