

世界の難民問題と日本における難民の受け入れ

金 海元（キム・ヘウオン）

東京外国語大学（韓国）

1. はじめに

2012年夏から本格化した内戦が続くシリアから周辺国に逃れる難民は増え続け、トルコやレバノンでは100万人を超え、国連が周辺国の負担軽減のため、難民が避難先から別の国に移る第三国定住の受け入れを各国に要請したが、月10万以上のペースで増える難民に対処するのは困難で、今世紀最大の人道危機に対する特効薬は見当たらない状況である。トルコ、レバノン、ヨルダン、イラク、エジプトの5か国で国連に登録された難民（申請中を含む）だけで330万人を超えており、レバノンでは人口の2割がシリア難民である。さらにシリアには約760万人の国内避難民もあり、戦況次第で国外に逃れる可能性があるようだ。このような状況であるため、国連などが設けた難民キャンプでは収容しきれず、空き家や路上で生活する人も多く、生活苦から少年労働や児童婚、売春を余儀なくされる状況も報告されている。受け入れ国では、教育や医療など公共サービス提供のための財政負担が高まっており、トルコを除く各国はシリア内戦前から経済が低迷していて、国際社会の支援がなければ難民支援もままならない状況である。そのため、国連は第三国定住の受け入れによって、シリア難民と周辺国に強い連帯を示そうと強く訴え、28か国が計100万人以上の受け入れを表明し、16年までに13万人を第三国定住させる目標に向け前進した¹。

本稿では、このような世界の難民問題を把握した上で、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）への拠出額ではトップを占めており、国連難民条約にも加入している日本はこの難民問題にどのように取り組んでいくべきか考察する。

2. 世界の難民問題に対する国際レジーム

¹毎日新聞大阪夕刊、2014.12.22、「シリア難民：周辺国悲鳴 月10万人以上 国連、第三国定住要請」

難民の大半は出身国の近隣諸国で暮らすようになることが多い。シリアの難民を受け入れている周辺国のなかで、トルコ以外はシリア内戦の前から経済が低迷していて難民に対する支援が難しい状況である。様々な経済、社会、政治的問題を抱えているこれらの国々は、難民が庇護国社会で統治するために必要な支援を行う物的、人的資源を十分に有しておらず、長期滞留民の権利、とりわけ社会・経済的権利が保護されるには、庇護国の負担を軽減する国際協力が必要であると考えられる。

現在、国際難民のレジームには「難民の保護(Protection)」と「負担分担(burden-sharing)」という2つのサブ・レジームが存在すると解されているようだ。前者はノン・ルフールマン原則などを含め広く認知され、規範が整備されてきた。後者に関しては、難民条約の前文やアフリカ難民条約第2条4項などで言及されているが、規範に関する国際的な合意は形成されていない。通常、国際的難民保護の負担分担は、まず、第一次保護国にいる難民の第三国定住を受け入れる「物理的負担分担」、次に、第一次庇護国にドナーが資金を提供する「財政的負担分担」という2つの方策があると考えられている。

3. 日本の難民受け入れの現状

国連難民条約に基づき、母国で迫害を受ける可能性のある人を保護する制度が難民認定制度である。日本は1981年に条約に加入し、1982年に制度が始まった。難民として認められると、母国から家族を呼べるほか、就労もできるようになる。生活保護も受けられる。認定の申請に対して、法務省入国管理局が内容を調査した後、法相が判断する仕組みである。第三国定住を巡っては、日本も過去にミャンマー難民を少数受け入れた実績があり、シリア難民の受け入れを期待されているのも現実である。

日本で難民申請する外国人の急増は続き、去年は1982年の難民認定制度の開始以来はじめて、4千人を超えたことがわかり、日本は難民認定率が極めて低く、審査期間も長いという。申請の急増が、保護すべき人の審査の遅れに拍車をかけているようで、実際、日本への難民認定申請者は2013年、3260人と初めて3千人を超え、去年は11月末ですでに4500人に達しているそうだ。ただ、難民と認められる人が少なく、一昨年は1年間で6人であり、2008年(57人)以降は減少傾向が続いている。難民として認めないものの、「人道的配慮」として国が保護した人も一昨年は151人とどまっている。難民を数万人規模で受け入れる欧米諸国とは対照的で、日本が「難民鎖国」と呼ばれるゆえんだ。

申請が認められにくい理由として指摘されるのは、審査基準の厳しさである。難民は人種、宗教、政治的な迫害の恐れを理由に認められるが、日本は申請者に「難民であることの証明」を厳格に示すように求める傾向が強いと言われている。一方で、急増する申請者の中に、難民として保護すべき人は限られているとの見方もある。難民認定は繰り返し申請でき、申請中は強制送還の対象にはならない。10年には在留資格を持つ人に限り、申請から半年経てば就労を認められる制度に変わった。就労を目的とした制度の「乱用」が申請者の急増につながり、結果として、本来は保護すべき人の審査や支援が遅れるという弊害が出ているのが現実であるようだ²。

このような問題点を改善しようと、法相の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」は一昨年3月から議論を開始し、難民認定制度見直しに向けた提言を盛り込んだ報告書をまとめ、制度の見直しの必要性について言及した。保護対象の明確化や乱用的申請への厳正対処を求めているのはもちろん、外国人技能実習制度見直しや観光立国に向けた取り組みなども提言し、法務省は今年度中にも出国管理基本計画を策定し、制度化に向けた検討に入るそうだ³。

4. 日本における難民の受け入れの課題

本国での紛争や迫害のため、自国にいられなくなった人々を人道主義的な目的でその権利を保障しようと、難民条約が発効して60年が過ぎたが、その状況はむしろ悪化してきたのが現状である。国連の難民高等弁務官事務所によると、国内外で避難を強いられている人は第2次世界大戦後初めて5千万を超えたそうだ。家も国も追われた人々を、安定した豊かな国々が受け入れるのは当然の責務であり、実際、『UNHCR Global Trends 2013』の統計によると、2013年末まで、アメリカは約26万人、フランス約23万人、ドイツ約18万人を難民として認定し保護してきたことがわかった。

ところが、同じ先進国でUNHCRへの拠出額ではトップクラスを維持してきたものの、日本は難民に対して開かれていない国として批判されてきた。81年に条約に加入しながら、2013年までに認定したのはわずか合計622人である。はたして加盟国として義務を果た

²朝日新聞夕刊、2014.12.25、「難民申請急増、遅れる審査 今年、初めて4千人超す」

³毎日新聞東京朝刊、2014.12.27、「難民認定制度：見直し 在留許可、対象明確化 法務省」

しているのか、疑問が出てくる。

法務省でまとめた報告は現状の見直しを強く促すものであろう。

まず、指摘された問題は、難民と認めるかどうかの判断基準のあいまいさである。迫害のおそれなどについて国連の文書など海外の例も参考して、できるだけ明確にするよう求めた。特に、急がれるのは、新しい類型の迫害のおそれの認定に、積極的に向き合うことだ。たとえば、アフリカの一部で女性器切除を行う国の女性、同性愛者を処罰する国の当事者については、難民と認めている国もある。手続きの長期化も深刻だと指摘された。1回の申請の結果が確定するまで3年がかりとなっている。

報告はまた、難民に当たらない人が何度も申請し、手続きを滞らせていると指摘した。法務所は今後、再度の申請は新たな事情が加わった場合に限るなど制約をつける検討に入るが、ここは慎重に考えてほしい。本人が迫害を受けるおそれの証拠を集める負担は軽いものではない。救済ではなく、ふるい落とすことが前提であるかのように制度を作っては、難民の保護などそもそも成り立たないだろう。すでに地域、職場に根をはっていながら在留を認められず、難民申請に望みをつなごうとする人も少なくない。同じ人間として、どう共生の道を開くか、社会統合といった視点も重要になっているのではないかと考えた。

5. 考察

難民の受け入れと社会統合を考える上では、なにより難民受け入れの理念形成が必要ではなかろうか。難民を受け入れる根幹となる理念が日本で形成されていないため、難民の受け入れや社会統合の制度や実践は常に不安定なままとなってきたのではないかと思われる。難民を受け入れ社会の負担という認識から抜け出し、高齢化や過疎化などで疲弊する地方を支え立て直すといったような受け入れ社会で社会構成員として考えるという難民支援の思考などが日本でも議論され、社会に浸透していく必要があるだろう。そして、理念形成という根本的議論と並行して、難民保護と社会統合の実務をどう改善していくのかという実際的部分の改善も図っていかなければならない。社会統合に関する政府や地方自治体、市民社会、難民コミュニティの取り組みの重要性はさることながら、結局のところ、中央政府による法制度の確立と自治体や市民社会等への適切な予算措置がなされないことには、難民の社会統合の支援には限界があるのではなかろうか。

難民問題はある一国に限った問題ではなく、世界は有機的につながっているため、全世

界が協力し合って解決しなければならない問題だと私は考える。

参考文献

小尾尚子（2004）『難民問題への新しいアプローチ』国際書院

中山裕美（2014）『難民問題のグローバル・ガバナンス』東信堂

墓田桂・杉木明子・池田丈佑・小澤藍編（2014）『難民・強制移動研究のフロンティア』

現代人文社

UNHCR(2014) “UNHCR Global Trends 2013”