

12

難民認定申請者は増えるが 難民認定者は少ない理由

◆日本は難民鎖国？

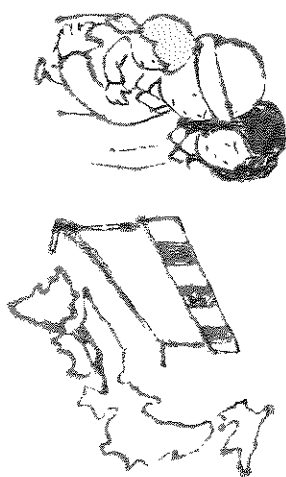
日本が難民条約に加入した1982年から2016年末まで、難民認定制度を通じて受け入れた難民は、わずか688人です。17年には1万9629人の難民認定申請に対し、認められたのは20人だけです(60ページ図参照)。認定率が30～40%、認定数も数万人に上る欧米諸国は別としても、13年に難民法を制定した韓国でも、94年から2015年までに588人を難民認定しており、そのうち105人は15年の認定です。17年までの7年間、日本に難民申請をしたシリア難民81人のうち、12人しか難民と認めていないこともあり(残り)は人道的在留許可)、日本は難民の庇護という国際的な責任を十分に負担していない、「難民鎖国」をしているという批判が長く続いています。

なぜ、日本の難民認定は、これほどまでに少ないのでしょうか？

第1の理由は、大半の難民は日本に來ないということです。日本は多くの難民が発生する中近東やアフリカの紛争国家から遠く離れており、来日手段は航空機以外にはなく、航空券代は高額で、ビザの取得も困難です。難民は国を選ぶ際に、歴史的つながり、同じ国の人のコミュニティの有無などを考慮しますが、地理的な遠さは決定的で、多くは隣国に逃れます。

第2の理由には、難民に対する日本社会の否定的な意識があります。朝日新聞が2015年に行った読者アンケートでは、難民や移民の受け入れに賛成する者は24%にとどまり、反対する者が65%に上りました。治安と安全・安心がきわめて重視される日本では、「難民が来れば治安が悪化する」といった誤解に基づく不安感が市民の間にあり、欧州における移民・難民をめぐる混乱が、そのような不安感を輪をかけています。

第3の理由は、選挙に敏感な政治家たちが、こうした社会の「空気を讀んで」、難民について沈黙を守っていることです。2011年、日本の衆参両院は、



難民条約加入30周年を記念して「難民保護に関する決議」を世界ではじめて採択しましたが、国会議員の間で「あまりにも少ない難民受け入れをもっと増やそう」といった動きはないのが現状です。

第4の理由は、難民として受け入れられても、その後の生活が容易ではないことです。まず、日本語のむずかしさがあります。日本語は習得に時間がかかり、日本語が不十分だとよい仕事も見つかりません。実際、日本に來た難民の多くは不安定で低賃金の職場で働き、経済的に下層に属しており、将来についての不安を抱えています。永住資格や国籍取得もむずかしく、このようなかことが口コミで広がり、日本は難民に人気がありません。

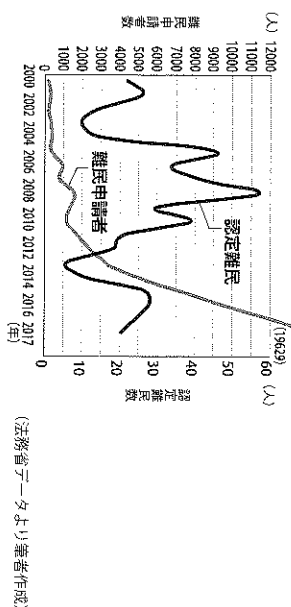
第5の理由は、日本で庇護申請をしても、法務省によって難民と認定される可能性がごく低いことです。近年の難民認定率は0.2%前後にすぎません。51年の難民条約は「迫害のおそれ」を難民の定義の核にしていますが、何が「迫害のおそれ」なのかを判断する基準は条約加盟国に委ねられています。日本の法務省や裁判所の「迫害のおそれ」に対する解釈は欧米とくらべて厳格で、その判断基準もとても厳しいものです。同じ国からの難民申請者であっても、日本での認定率は、欧米での認定率より低くなっています。

以上の理由をまとめると、法務省の難民認定が少ないのは、難民をたすけるべき人というよりもやっかいな存在とみなす政治的環境の制約を受けており、また島国という地理的条件の中で育まれてきた、難民に閉鎖的な社会的意識が反映されたものといえるでしょう(61ページ図参照)。日本の「難民鎖国」には重層的で構造的な障壁があり、これを崩すのは容易ではありません。

◆日本で庇護申請者の数が急増する理由

それでは、なぜ日本の難民申請者数は急増しているのでしょうか。主な理由は、東南アジア諸国から難民認定制度を利用して日本に入国し、

◆ 日本の難民認定状況



働く機会を見つげようとする人が増えているからです。法務省は2010年、何らかのビザを持っている人が日本で難民申請をした場合、原則として6カ月後からは働いてもよいとしました。それをきっかけに、東南アジア諸国からの難民申請が急増し、今では申請者の約85%を占めています。

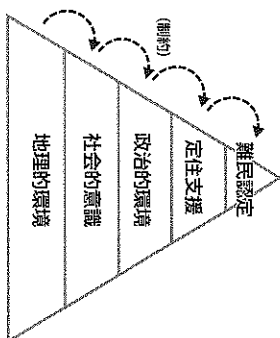
この背景には、日本と東南アジア諸国間の人口動向のちがいがいと所得格差という構造的な原因があります。少子高齢化で労働力不足が深刻な日本では、女性や高齢者の活用ではならず、コンビニなどは外国人に頼らなければやっていけない状態です。他方で、人口増と経済発展が続く東南アジア諸国でも、いまだ日本との所得格差は大きく、若者の失業率も高いため、収入が何倍にもなる日本で働きたいという人はたくさんいます。そこに「観光ビザで日本に行つて難民申請すれば半年後から働ける」という噂が広がり、しかも、日本の「観光立国政策」でインドネシア人やフィリピン人などに対するビザ発給が緩和され、これらの国からの難民申請者がとくに増えました。

日本政府は「単純労働者を受け入れない」とする政策を長年続けていますが、現実には単純労働者が必要なのです。その中で、難民認定制度が単純労働者受け入れのチャンネルになってきているのです。難民認定申請数の急増は審査の長期化をもたらし、審査中は働けるため、さらに申請数が増える。申請数が増えると認定率は下がり、ますます真の難民は日本に來なくなる……。この悪循環によって、日本の難民認定制度は機能不全に陥っているといえます。

◆ 日本が難民問題に貢献する方法

難民問題について日本ができることは、まず政府が難民の受け入れを増やすという積極姿勢を明らかにし、批判の多い認定制度や定住支援体制の改革などを実行すべきでしょう。人口が日本の半分の韓国では年間100人前後が難民認定されており、1つの目安になります。

◆ 難民認定への重層的制約



また、難民認定制度を通さない「第三国定住」制度を拡充する手があります。日本の「第三国定住」制度は2010年、タイの難民キャンプに暮らすミャンマー難民に対して始まり、17年までに39家族/152人を受け入れましたが、年間30人の定住枠が埋まったことはなく、その間にミャンマーへの自発的帰国が始まり、同事業の必要性は減ってきています。この制度を活性化して、再定住のニーズの高いシリア難民に適用する方法があります。

さらに、難民認定制度を経ないで難民を「留学生」として受け入れる方法もあります。政府は2017年からの5年間で、シリア人の若者150人を留学生として受け入れることを決めました。民間では、17年4月から難民支援協会 (NAR) が、日本語学校へのシリア難民受け入れを開始しています。留学生というかたちであれば社会的にも受け入れられやすく、卒業後に日本で就職すれば「外国人材」に、平和が戻った祖国に帰国すれば「平和構築人材」になりうるため、日本に合った支援のかたちだといえるでしょう。

そして、難民問題に対する日本の最大の貢献は、資金協力です。日本政府は、毎年200億円前後を UNHCR に拠出しているほか、難民受け入れ国に対して、2016年から18年の3年間で総額約60億ドル (約6900億円) の支援をすることも約束しています。人道支援のための資金協力には国民の反対も少なく、日本の伝統的な強みだといえます。

日本の難民政策の重点は、今後も資金協力を続けることにあるべきでしょう。同時に、より積極的な難民の受け入れは、仮にそれが数百人単位であっても、日本の国際的イメージを改善し、また市民が国際問題に対する関心を高める機会となります。その意味で、難民の受け入れは日本にとっても利益となる政策です。そして、それは日本の外交方針である「人間の安全保障」と「積極的平和主義」にもかかっているといえます。(滝澤三郎)

編者紹介

滝澤三郎 (たきざわ・さぶろう)

国連 UNHCR 協会理事。カリフォルニア大学バークレー経営大学院修了 (MBA)。UNHCR 駐日代表、東洋英和女学院大学教授を経て、現職。専門は移民・難民問題と日本の難民政策。共編著書に『難民を知るための基礎知識——政治と人権の葛藤を越えて』(明石書店、2017年)、共著に『人間の安全保障と平和構築』(日本評論社、2017年)、『国際社会学入門』(ナカニシヤ出版、2017年) など。

執筆者紹介 (執筆順)

二村 伸 (にむら・しん)

NHK 解説委員

田中好子 (たなか・よしこ)

特定非営利活動法人バリスチナ子どものキャンベンション 事務局長

イヅラヒム

2009 年来日 / 大学院修士課程修了生

佐原彩子 (さはら・あやこ)

大月市立大月短期大学 准教授

橋本直子 (はしもと・なおこ)

ロンドン大学法務高等研究院 難民法イニシアチブリサーチ・アソシエイト

久保山 亮 (くぼやま・りょう)

立教大学 兼任講師

松岡佳奈子 (まつおか・かなこ)

難民研究フォーラム 研究員

折原りつ (おりはら・りつ)

通訳案内士 (英語) / ツアーコンタクター

ミヨウ・ミン・スウエ

Myanmar United Global Eternity Network Co., Ltd. 代表取締役

法務省入国管理局総務課難民認定室

伊藤寛了 (いとう・ひろあき)

公益財団法人アジア福祉教育財団 難民事業本部 企画調整課 企画第一係長

泉田恭子 (せんた・きょうこ)

特定非営利活動法人国連 UNHCR 協会 難民高等教育プログラム担当

長徳英晶 (ちようとく・ひであき)

外務省 国際協力局 緊急・人道支援課長

駒井知会 (こまい・ちえ)

弁護士

吉山 昌 (よしやま・まさる)

公益財団法人難民起業サポートフロント 代表理事

シエル・イ・英子 (シエル・イ・えいこ)

株式会社フアーストリテイング サステナビリティー部

金井昭雄 (かない・あきお)

株式会社富士メガネ 代表取締役会長

渡部清花 (わたなべ・きやか)

NPO 法人 WELgee 代表理事

折居徳正 (おりい・のりまさ)

認定 NPO 法人難民支援協会 難民受入れプログラム・マネージャー

景平 義文 (かげひら・よしひみ)

AAR Japan [難民を助ける会] シリア難民担当

矢崎理恵 (やざき・りえ)

社会福祉法人さぼうと21 学習支援室コーディネーター

吉波佐希子 (よしなみ・さきこ)

元国連バリスチナ難民救済事業機関 (UNRWRA) 上席渉外・プロジェクト担当

松下真央 (まつした・まお)

元国連 UNHCR 協会 インターン/学生団体 SOAR 共同代表 (2016年度)

鳥井淳司 (とりい・じゅんじ)

特定非営利活動法人国連 UNHCR 協会 国連難民支援プロジェクトコーディネーター

宗田勝也 (そうた・かつや)

「難民ナカリ」代表 / 同志社大学 客員准教授

菊池礼乃 (きくち・れいの)

公益財団法人シヤンティ国際ボランティア会 ミャンマー (ビルマ) 難民事業事務所 プロジェクトマネージャー

岩瀬香奈子 (いわせ・かなこ)

株式会社アルージャ 代表取締役

J-FUN ユース

2007 年発足の「普及層の難民支援」を掲げた学生難民支援団体

森田信子 (もりた・のぶこ)

東洋英和女学院大学 学習サポートセンター スタディコンサルタント

山崎玲子 (やまざき・れいこ)

特定非営利活動法人国連 UNHCR 協会 フォンドレイジンググループ・マネージャー

世界の難民をたずける30の方法

2018年5月30日 第1刷発行
2020年4月10日 第3刷発行

編者 滝澤三郎
発行者 上野良治
発行所 合同出版株式会社
東京都千代田区神田神保町1-44

郵便番号 101-0051
電話 03 (3294) 3506 / FAX 03 (3294) 3509
URL <http://www.godo-shuppan.co.jp/>
振替 00180-9-65422

印刷・製本 株式会社シナノ

■刊行図書リストを無料進呈いたします。

■落丁・乱丁の際はお取り換えいたします。
本書を無断で複写・転載することとは、法律で認められている場合を除き、著作権及び出版社の権利の侵害になりますので、その場合にはあらかじめ弊社宛てに許諾を求めてください。

ISBN978-4-7726-1353-8
NDC360 210 × 130
©Saburo TAKIZAWA, 2018