
日本の「難民政策」の課題と展望

滝澤 三郎
Takizawa Saburo

はじめに

2015年の世界の「移動を強いられた人々」の数は6500万人になった。そのうち自国の国境を越えた難民が2100万人であり、その大半が都市部や難民キャンプで何年も不安な避難生活を送っている。他方で、2015年に140万人もの難民・移民が流入した欧州諸国では社会的、経済的、政治的混乱が生じ、それはアメリカにも飛び火してトランプ大統領の「難民締め出し政策」につながった。難民になることは各人の「人間の安全保障」が脅かされることだが、多数の難民の同時的流入は「国家の安全保障」を脅かす。今日の世界では難民の人権も受け入れ国の利益も守られていない問題状況が生まれている。

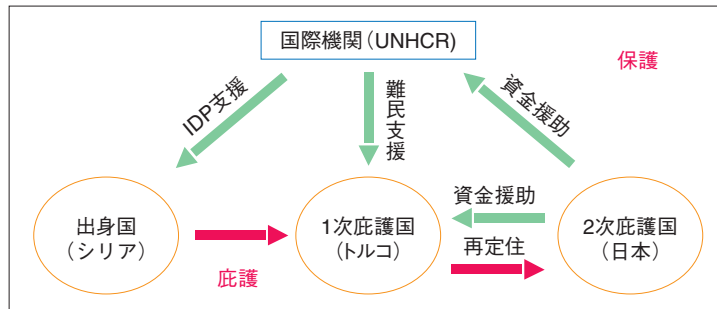
日本においては、難民認定による受け入れ数は毎年数十人ととどまる一方で、庇護申請者の数は急増して1万人を超えた。日本の難民をめぐる「問題」は、国際的には少なすぎる受け入れ数であり、国内的には急増する庇護申請（難民認定申請）への対応である。本稿は、難民の国際的救済体制の動向を概観したうえで、日本の難民政策の現状と課題、将来のあり方を論じる。主たる問いは、①なぜ日本の難民受け入れ数は少ないのか、②なぜ日本で庇護申請者が急増しているのか、③日本はどのような難民政策を採りうるか、である。

1 難民の国際的な救済体制とその限界

自国の保護を受けられない難民の救済には、難民の命と安全を守る人道的価値と難民の移動に伴う混乱を防止する政治的価値があり、どちらもすべての人々と国家にとって望ましい「国際公共財」だ。国際社会は主として1951年の「難民の地位に関する条約」および1967年の「難民の地位に関する議定書」（以下、両者を合わせて「難民条約」と言う）と、国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）や数百の国際的非政府組織（NGO）の参加をもって、各国の「庇護責任」と国際的な「負担分担」による難民の国際的救済体制（以下「1951年体制」）を作り上げた。1951年体制は、いくつかの基本的な考え方と前提の上に立脚しているが、それらは「戦後最大の人道危機」と言われる現状に合わなくなっている。日本の「難民問題」に関連性のある状況を挙げてみよう。

第1に、1951年体制は「迫害」を逃れて外国に庇護を求める者を救済することを目指していた。難民条約で言う「迫害」は基本的には政府による自国民の生命や自由への侵害を意味する。冷戦時代には保護される対象は東側共産諸国から西側自由諸国への逃亡者、いわゆる

第1図 1951年難民保護体制



(注) 難民は多くのルート（陸・海・空、数ヵ国）を経て国際移動する。
 (出所) 筆者作成。

「政治亡命者」であった。しかし今日の「難民」発生は国内紛争からくる「生命や安全への危険」で、政府が特定の個人や集団を狙い撃ちする「迫害」とは異なる。このような人々を1951年体制は想定しておらず、難民条約は「紛争状態」を迫害の理由として明示的に掲げていない。このため、紛争状態から逃げてきたという理由だけでは難民として認められない^①。

第2に、1951年体制は国民国家の並立を前提に「領土的庇護」の考え方に立脚している。領土的庇護とは、難民を領土内に受け入れることによって本国政府からの追及を遮断し、自国の主権の盾により保護することだ。ゆえに庇護を受けるためには目的国まで自力で辿り着かなければいけない。逆に言うと自国まで辿り着けない難民を保護する義務はどの国にも生じない。その結果、4000万人の国内避難民（IDP）には「庇護」は無縁だし、地中海を命がけで渡ろうとする人々についても、領土内に入ってこない限り難民条約上はどの国にも救済する義務はない。「気の毒ではあるが、わが国まで来られない以上は助けようがなく仕方がない」というわけだ。「領土的庇護」に基づく現行体制の本質的な限界である。

第3は、経済的機会などを求める者が難民制度を利用して先進国に入国しようとする、いわゆる「混在移動問題」だ。人口が急増するサブサハラ・アフリカ諸国での「経済の失敗」は若年層の失業を招き、1980年代以降、北側先進国に活路を見出す数百万人の国際移民を生み出した。先進国はそのような人々を受け入れる意図はなく、合法的に入国する道がない彼らの多くが難民性を主張して庇護申請をする。紛争難民の原因である迫害・紛争と、経済移民の原因である極度の貧困と失業は相互に絡み合い同時に存在するため、難民と移民を区別することは容易ではなく、難民の認定と庇護を困難なものにした。さらに最近では少数ではあるがテロリストが難民を装って入国を図ろうとする事例があり、「混在移動」問題はさらに複雑化している。

第4に、「タダ乗り（フリー・ライディング）」の問題がある。難民救済は国際公共財だが、費用を払わなくても利用できるすべての公共財には「タダ乗り」問題が伴う。経済移民による難民制度の利用は個人レベルでの利用だが、国家レベルの「タダ乗り」問題も深刻だ。難民条約は難民救済の責任・負担の分担を国際協力で行なうと謳っているものの、責任や費用の分担方法は具体的には定めていない。ある国が難民を引き受ければ他の国は受け入れなくても済むため、難民を他国が受け入れるのを期待して自国は受け入れない「タダ乗り」が発

生しやすいのだ⁽²⁾。アメリカのトランプ大統領の「アメリカ・ファースト」の動きは国際協調による国際公共財の供給を軽視するものであり、国際的な「タダ乗り」の表われだ。

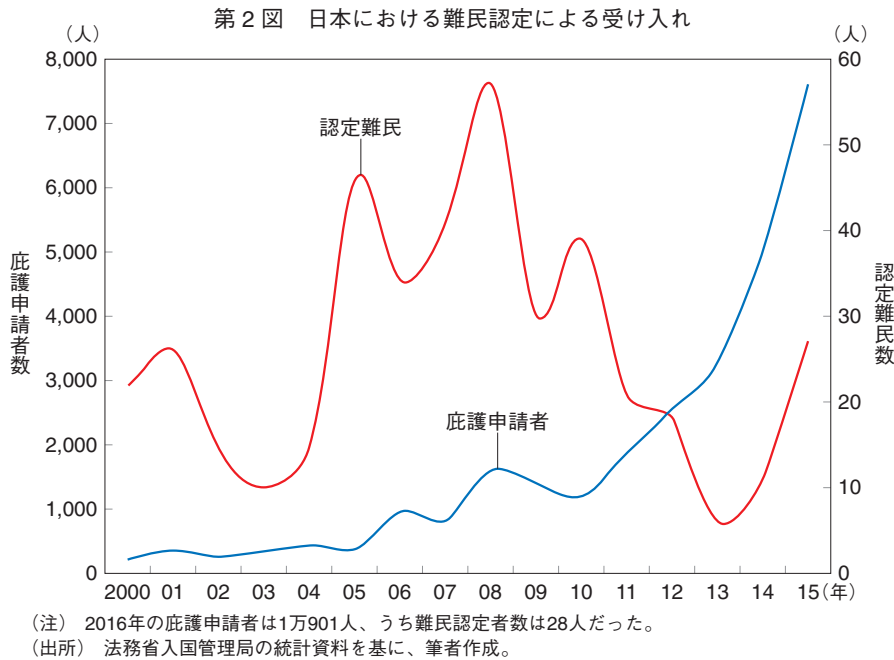
2 庇護から保護へ

このように、「待ち受け型の領土的庇護」に基づく難民救済体制はいくつかの欠陥を抱えている。この体制を、加盟国の難民条約上の義務の履行を「監督」することで支えることを期待されているのがUNHCRだが、UNHCRは「本人」である加盟国の「代理人」であって加盟国の意に反したことはできない。UNHCRの予算は先進国からの自発的拠出金に依存することが、さらにその立場を弱くしている。大量流入およびそれに伴う諸問題発生の中かで欧州諸国が「領土的庇護」に消極的になるのをUNHCRは食い止められない。難民問題の「解決策」としての自発的な本国への帰還、第1次庇護国での定住、第三国定住（再定住）のいずれも機能していない。

この行き詰まり状況を打開する新しい方法が模索されるなかで、国連は2015年9月に移民・難民特別総会を開いて「難民及び移民に関するニューヨーク宣言」を出し、1951年難民条約を再確認しつつ第三国定住や資金協力など国際的連帯によって当面の危機を乗り切るとともに、2018年までに新たな包括的な難民対応計画を策定することに合意した⁽³⁾。今まで試みられたさまざまな施策を寄せ集めた感があるが、それとは別に研究者の立場からの抜本的な制度改革への提言も出ている。難民法の大家ハサウェイは、難民の庇護を求める権利は認めつつ庇護国を選ぶ自由は認めず、UNHCRに難民を分散させる権利を与え、「共通だが差異ある責任」の考えで周辺国での保護のために資金協力を集中するなどの案を出している⁽⁴⁾。オックスフォード大学のベッツとコリアーは、行き詰まった国際的難民保護体制を抜本的に改革し、紛争周辺国で「経済特区」を作り難民の雇用と経済的自立を促進するとともに受け入れ国の開発にも寄与するなどの提言をした。欧州連合（EU）との協力により、ヨルダン政府はすでに150億円をコミットしてパイロットプロジェクトを進めている⁽⁵⁾。難民支援に政府開発援助（ODA）資金を使うアイディアは目新しくはないが、欧州への大量流入に苦しむEUがこれに反応し、エチオピアでもパイロットプロジェクトが進んでいる。これらは法的な「領土的庇護」に立脚する現行体制に経済学的な解決策を導入するものだ。言い換えれば1951年体制の礎である「庇護」から、より幅の広い政治的・経済的な「保護」への難民政策の転換の流れがグローバルに進行していると言えよう⁽⁶⁾。

3 日本の難民受け入れが少ない原因

日本が難民認定制度を通して受け入れる難民はわずかだ。2016年の庇護申請は1万901人だったが、認定数は中東・アフリカ出身者中心の28人で、過去十数年の年間認定数も10人から50人の間にとどまる。1982年に日本が難民条約に加入してから2016年末までに条約難民と認められたのは688人のみだ。数万人単位で受け入れる欧米諸国は別として、2013年に独自の難民法を制定した韓国も1994年から2015年までに588人を難民認定し、うち105人は2015年だ⁽⁷⁾。日本での69人のシリア人庇護申請者のうち、難民認定を受けたのは7人だけだとい



うのも目立つ。このため、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という批判が続く。日本叩き、**Japan bashing**である。日本は他の国の難民受け入れに「タダ乗り」しているということだが、日本の難民受け入れはなぜこれほど少ないのか？

第1に、難民が目的国を選ぶ際に考慮することは、地理的条件、歴史的繋がり、同国人コミュニティの存在、言語、国のイメージなどがあるが、日本はそのような点からは条件が整っておらず、日本を目的国とする者は少ない。そもそも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・破綻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しかも航空券代は高額で、査証（ビザ）の取得も簡単ではない。難民にとって日本の「地理的障壁」は高い。加えて、難民認定率0.2%の「難民に厳しい国」というイメージも定着しているためであろう、隣国の中国からの庇護申請者も年に150人前後で、北朝鮮やロシアからは来ない。難民の「日本素通り」と言える。

第2の理由は難民受け入れの社会的基盤の弱さだ。まず日本語の難しさがある。難民の出身国でも英語が教えられている国が多いなかで、日本語の習得には時間がかかるし、日本でしか通用しない。日本では難民コミュニティが小さく、相互扶助ネットワークがない。日本に受け入れられた難民には、1980年代から受け入れられたインドシナ難民、「条約難民」（難民条約のもとで定義される難民）、2010年から開始された第三国定住事業によるミャンマー難民があるが、定住支援体制が弱かったこともあり、多くの難民は不安定で低賃金の職場で働き、社会・経済的には下層に属する。永住資格や国籍取得については制度的に優遇されているものの現実には容易ではなく、多くが年金など将来について不安をもちつつ暮らす。2世・3世が日本の教育制度の恩恵を受けて社会人として活躍するまでには数十年を要し、主として言葉の障壁が原因となって就業機会が限られ差別に苦しむ1世のなかには日本に来たことを後悔する者もいて、難民の「日本人気」は低い^⑧。

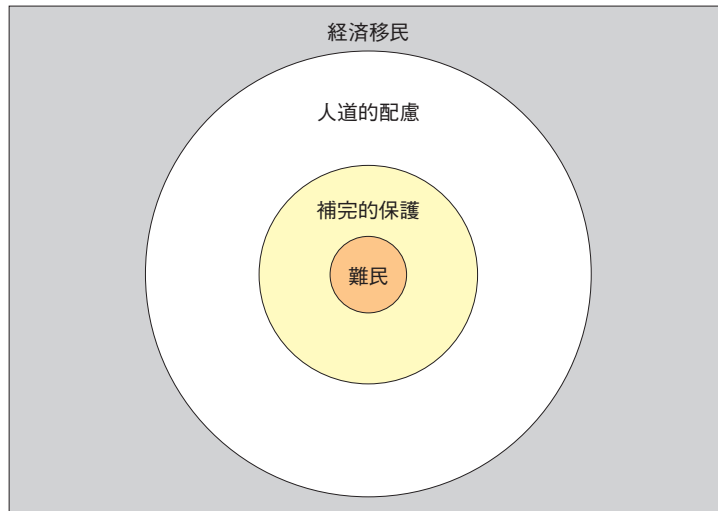
第3の理由は、日本で庇護申請をしても法務省によって難民と認定される可能性がごく低いことだ。1951年難民条約の難民の定義は「迫害のおそれ」を核にしているが、「迫害」の定義や認定基準の設定は条約加盟国に委ねられていて、すべての国が採用する「国際基準」はない。このため、同じ出身国からの庇護申請者であっても難民と認定される可能性は受け入れ国によって異なるし、同じ受け入れ国であっても政治・社会状況などによって変化することがある。ドイツなどが庇護申請者の急増を受けて難民認定を厳しくしているのはその例だ。日本の法務省の難民認定行政および裁判所の司法判断における「迫害」の定義の解釈は欧米に比して狭く、その「おそれ」を判断する基準も厳しい。「迫害」は一般的に「危害」を加えることだが、各種の情報や裁判例などを総合すると、法務省が「迫害のおそれ」と認定するための客観的条件は毎年3月に同省がウェブサイトで発表する統計資料などによると、おおむね以下のようなものだ⁹⁾。

- ① 危害の理由について難民条約に定められている人種、宗教、国籍、政治的意見を有し又は特定の社会的集団に属することのいずれかであること。
- ② 危害の主体が政府機関又はこれに準ずる統治能力を有するものであること（直接に危害を加える場合のほか、第三者による危害を黙認ないし助長している場合も含まれる）。
- ③ 危害の対象として特定の個人又はその集団が注視されてターゲットとされていること。
- ④ 政府当局が国内での危害防止のために効果的な手段を意図的にとろうとしないか、又はとるための統治能力に欠けていること。
- ⑤ 危害の程度が「通常人が受忍しえない」ほどの厳しいもので、生命又は身体自由に對する重大かつ深刻な侵害と認められること。
- ⑥ 危害を受けるおそれの有することについて合理的な因果関係が認められること。

「迫害」の認定のためには、これら6つのポイントがすべて満たされることが求められる。③の「危害の対象として特定の個人又はその集団が狙われていること」という条件は、シリア内戦のような無差別な攻撃のある状況から逃げてきた一般市民が、それをもって迫害のおそれを主張しても否定される根拠になる。「迫害のおそれ」についてはUNHCR『難民認定基準ハンドブック』があるが¹⁰⁾、そのなかではこのような条件はみられない。また、⑤の、危害の程度が「通常人が受忍しえない」ほどの厳しいものでなければならぬことに関しては難民条約33条1項の規定に由来していると解されるが、ハンドブックでは明確になっていない。①は難民条約の定義をそのまま使っているが、②から⑥まではこれまでの難民認定をめぐる行政訴訟の判例の積み重ねを通じて確立した日本独自の解釈であると言える。いずれも難民審査官の主観的判断に依らざるをえず、逆に言うと広い裁量の余地を残している。

法務省は、上記6条件を完全には満たさない場合でも、紛争地などから来た申請者について「退避機会としての在留許可」を与えることがある。2016年はそのようなかたちで在留許可を得た者は97人であり、難民認定された28人と合わせて「総庇護数」は125人だった。シリア人庇護申請者も難民認定を受けた以外の全員が「退避機会」としての在留許可を受けている。「退避機会」を与えられた者も、何度か更新を繰り返すうちに、当初5年間の定住を認められる難民と事実上同等な待遇に至る。日本の「難民認定」は、ある一定時点で判断する

第3図 難民・補完的保護・人道的配慮・経済移民



(注) 「紛争難民」は補完的保護の対象だが、「経済移民」は保護の対象外である。
 (出所) 筆者作成。

「デジタル式」でなく、本国事情と庇護申請者の日本での定着状況をみつつ数年かけて「きざみ許可」を出しつつ「アナログ式」に進行すると言うことができる。この取り扱い方針は難民に限らず就労、同居を目的とする外国人受け入れのすべてにおいて適用されている。

法務省は狭義の難民の定義を採用するとともに、それ以外の者であっても必要に応じて人道上の立場から在留を認めることで裁量の余地を残しているが、実はこのような法務省の難民（迫害）認定にかかる考え方は、日本が1981年に難民条約に加入した時からある。当時すでに先進諸国では庇護申請者が増加しており、その多くは紛争難民であるか、難民制度を利用する経済移民であった。他方で人権規範の発達と浸透は、難民条約の定める難民とは必ずしも言えなくとも難民と同様な状況にある者の保護・支援を要請したため、先進諸国は難民条約を厳格に解釈する一方で、人道上の要請と政治的配慮を入れた「一時的保護」や「人道的配慮による在留許可」、「安全な出身国」や「安全な第三国」への送還や「補完的保護」（条約難民には該当しないが同様の保護を必要とする者の保護）の導入などの措置で対応した⁽¹¹⁾。法務省が狭義の難民の定義を採用すると同時に人道的配慮による滞在の道を残したのは、西側先進国の手法を踏襲したと言える。

結果的には1990年代には認定数が1桁という年が続いた。そのため、日本政府は難民条約に加入したものの、入管難民法（出入国管理及び難民認定法）の運用によって事実上難民の締め出しを続けることで「単一民族性」と主権を守り、裁量権をもつ官僚の力をむしろ強化した、という見方や⁽¹²⁾、日本は条約に加入したことで国際規範を受け入れたものの、外国人を排除する国内的規範との衝突を恐れて国際規範の実行はなおざりにしている、という指摘が出てきた⁽¹³⁾。法務省は庇護にかかる国際規範とそれに反撥する国内規範の衝突を「運用解釈」によって調整してきたと言えよう。

4 移民受け入れ政策の不在

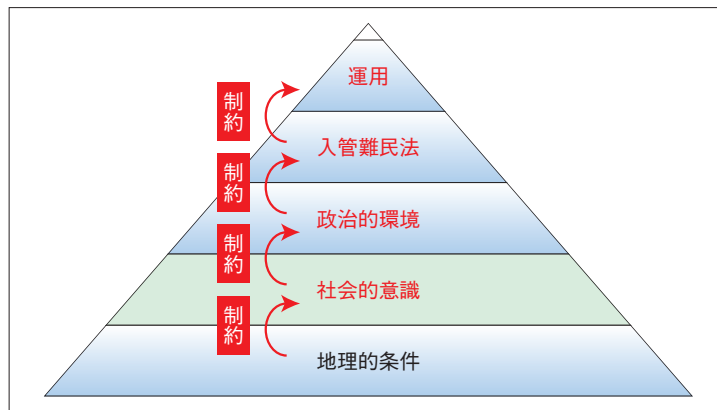
難民受け入れ数が少ない第4の理由ないし背景として、移民受け入れ政策の不在がある。安倍晋三首相は「日本は移民政策を採らない」と繰り返し述べている。ただしこの場合の「移民」の定義は、「1年以上外国に滞在する者」を移民とする国際機関による定義（2015年の世界での該当者は2億4400万人）とは大きく異なり、「入国時点で永住許可が出る者」である⁽¹⁴⁾。240万人もの中期・長期滞在の外国人がいる現実を前にして考え出した苦し紛れの定義であるが、定住・永住を伴う移民がいない建前である以上は、彼ら・彼女らの日本での定住を支えるための日本語教育や就労支援、地域社会との共存のための施策など「定住支援インフラ」の構築は不要になる。それゆえ外国人、特に社会資本をもたない難民にとって日本はきわめて暮らしにくい国となり、「日本素通り」につながる。

他方で労働力不足が深刻化するなかで、実質的には単純労働力である「外国人技能実習生」受け入れは20万人を超え、政府は建築・農業・介護分野での労働者の3年から5年の期限付きの受け入れにも積極的である。日本政府は「単純労働者を受け入れない」とする建前を崩さないが、実際には約25万人の留学生や20万人の外国人技能実習生が単純労働者として働いており、それら外国人労働者の数は2015年の91万人から2016年の108万人と19%も増えている⁽¹⁵⁾。一見矛盾しているが、政府の基本的な考えは「外国人が日本に定住・永住することは極力防止するが、日本に有用な外国人は例外的に期間を区切って受け入れる」ということだ。建築労働者などは日本に「役立つ」ので例外的に受け入れるが、難民は日本に「負担」となるからできるだけ入れない、ということになる。政府は、難民受け入れを緩和した場合には多数の難民が日本に流入し治安を乱しかねないという潜在的恐怖感をもっているようにみえる。1989年に2804人の中国人がベトナム難民を装って入国した「偽装難民」事件も尾を引いているのだろう⁽¹⁶⁾。このように解釈すると、永住移民は受け入れない、特定分野の労働者は受け入れる、難民は受け入れないという政策の間に矛盾はなくなる。

日本政府は、難民受け入れ問題を難民条約加盟国としての国際的責任（負担）分担問題というよりは、「内政問題」として扱う⁽¹⁷⁾。国際的な人権問題である難民問題を、国内の経済社会、治安維持をめぐる国内問題として捉え、国際規範よりも自国の利害を優先する姿勢だとも言える。このような政策スタンスのなかで、法務省が難民受け入れに積極的になることは難しい⁽¹⁸⁾。

第5の理由としては、難民にかかる日本社会の否定的な意識がある。『朝日新聞』が2015年12月に行な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%に上った。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漠然とした不安感が市民の間に存在し、欧州における移民・難民をめぐる混乱はそのような不安感に輪をかけた。さらに、難民出身国の責任を追及する意識、また自国政府に睨まれるようなことをした難民の「自己責任」を問うという風潮も日本においては強い。政府が国民を迫害する、または国民が政府に（武力で）抵抗するといった経験がない日本では、難民問題への感度と理解は低い。2016年に世界的世論

第4図 難民(移民)受け入れへの重層的障壁



(出所) 筆者作成。

調査会社ギャロップ社が行なった難民問題についての意識調査によると、アジア17カ国のなかで難民やUNHCRの認知度は日本において際立って低かった⁽¹⁹⁾。「難民鎖国」の背景にはこのような深い社会的意識がある。

第6に、このような社会の「空気を読んで」政治家は難民については沈黙を守る。日本の衆参両院は2011年に難民条約加入30周年を記念して難民保護に関する決議を「世界で初めて」採択したが⁽²⁰⁾、難民受け入れを増やす指向性はなく、議員行動に影響した様子もない。議員の主たる役割はNGOなどの求めに応じて国会の委員会などで質問し、難民認定状況などに関する情報を取得、開示することにある。

以上6つの理由をまとめると、第4図のような階層的関係になろう。法務省の難民認定が制限的なのは、安全・安心を重視する政治的環境の制約を受けるからであり、それは難民に閉鎖的な社会的意識を反映する。そのような意識は島国という地理的条件のなかで育まれてきた。日本の「難民鎖国」は多層的で構造的な障壁のためであり、それを崩すのは容易ではない。難民認定数の少なさを法務省入国管理局の方針だけに帰すのは、「木を見て森を見ない」姿勢だと言える。

5 日本で庇護申請者の数が急増する原因

欧米先進国で急増する庇護申請者の多くは、サブサハラ・アフリカ諸国を中心に若者の失業率が高い途上国からの「経済移民」だと考えられる。日本でも、主として経済的動機から難民認定制度を利用して入国・在留しようとする者が急増している。2016年の日本での庇護申請者の数は1万901人でこれは2010年の7倍になったが、急増のきっかけは2010年に法務省が、合法的滞在者が庇護申請をした場合には6ヵ月経過後に一律で就労を認めるとする取り扱いを導入したことだった。その後、東南アジア・南アジア諸国から庇護申請者が急増し、申請者の約85%を占める。稼働許可は庇護申請者の経済的苦境を緩和するための措置だったが、一部メディアが「偽装難民」ないしは制度濫用と指摘するように、経済移民による「タダ乗り」という予期せざる結果を引き起こした(第1表参照)。

不認定となった庇護申請者の申し立てをみると、借金や相続問題(38%)、地域住民とのト

第1表 2016年の庇護申請上位10ヵ国

順位	国名	人数
1	インドネシア	1,829
2	ネパール	1,451
3	フィリピン	1,412
4	トルコ	1,143
5	ベトナム	1,072
6	スリランカ	938
7	ミャンマー	650
8	インド	470
9	カンボジア	318
10	パキスタン	289
計		9,572

(出所) 筆者作成。

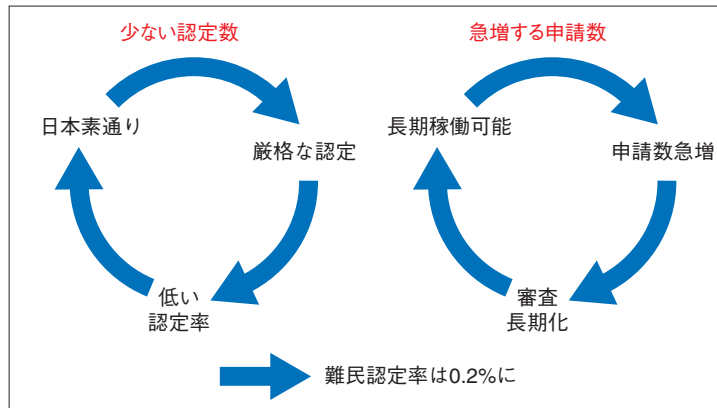
ラブルなど(21%)、対立政党構成員間のトラブル(18%)などと難民条約に掲げる事由とは無関係の理由を申し立てているケースが多い⁽²¹⁾。また申請を却下されてもまったく同じ理由で再度申し立てをする者も約2割いるのが実情だ。不法滞在などで収容され、送還を控えた者が直前になって申請をして送還を逃れようとする「送還忌避申請」も多い。

申請者急増の背景には構造的要因がある。一方では、日本国内の労働力が不足し外国人労働者への労働需要が高くなる「引き寄せ(プル)要因」がある。少子高齢化が進む日本の労働力不足は深刻で、女性や高齢者の活用では不足、外国人単純労働力への需要は根強い。1万数千人いるとみられる稼働許可を持つ庇護申請者は、中小事業所にとって貴重な労働力となっている。他方では、経済発展が続く東南アジア諸国だが、若者の失業率は高く、日本との所得格差もいまだ大きい。2014年の1人当たり日本の所得はネパールの50倍、ベトナムの約18倍、インドネシアの約11倍だ⁽²²⁾。この所得格差が「押し出し(プッシュ)要因」となって日本への移動へのインセンティブを与えている。日本の「観光立国政策」でインドネシア人やフィリピン人に対するビザ発給が緩和されたのもひとつの要因になっている。申請者の急増の背景にはこのような要因があるが、それによって難民認定処分に要する期間は2011年の6ヵ月から2016年の約10ヵ月へと伸びている。

6 機能不全の難民認定制度

急増する庇護申請数と少ない難民認定数は相互に強化し合い、難民認定制度の機能不全を招いている。申請数の急増は審査の長期化をもたらし、その間は稼働が可能なためさらに申請数が増える。厳格な難民認定は難民の「日本素通り」を招く一方で審査の長期化をもたらし、これも稼働を求める者への「呼び水」となっている。2016年の処理数は8193人だったが未処理も1万67件に上り、法務省は明らかに難民に該当しないケースを地方入国管理局レベルで決済できるようにするなどの措置をとっているが⁽²³⁾、2017年に入っても庇護申請者の増加傾向は止まっていないと言われる。真に保護を要する難民が最初から難民認定を諦めて人

第5図 日本の難民認定制度と外国人政策の相関



(出所) 筆者作成。

道配慮による在留許可に甘んじている可能性もある。難民認定制度のなかに「タダ乗り」申請者があふれる一方で、「真」の難民がほとんどいなくなるという経済学で言う「逆選択」現象が起きているとみられ、日本の難民認定制度は機能不全の「罨」から抜け出せない（第5図参照）。

7 今後の日本の難民政策

世界と日本の難民をめぐる状況のなかで今後日本にできることは何だろうか。まずは難民認定制度の改善である。現状の年間20—30人の庇護は世界の難民状況からすると「大海の一滴」で、日本の庇護制度はほとんど意味をもたないだけでなく、「人間の安全保障」を外交の柱とする日本が「難民を受け入れない国」とみなされることの外交的コストはきわめて高い。日本に庇護を求める（真の）難民が少ないなかで日本にできることは、難民受け入れを今よりは増やすという姿勢を明らかにし、「数値目標」を立てることだろう。数値目標のない国際公共政策はありえない。認定数を増やすには、認定のための6条件を完全に満たさなくとも難民認定するなどの弾力的な運用も可能だろう⁽²⁴⁾。欧州諸国が採用している「補完的保護」の仕組みを正式に導入することで、実質的には難民と同じ法的地位を伴った庇護数も増えるだろう。

「待ち受け型」の庇護制度が限界を示し、積極的な「保護」への流れが国際的に強まるなかで、日本の難民政策も「第三国定住（再定住）」と「資金協力」を強化する方向が望ましい。日本の「第三国定住」制度は2010年からミャンマー難民に対して始まり、2016年までに31家族123人を受け入れたが、年間30人と規模が小さいにもかかわらず定住枠が埋まらず、ミャンマーへの自発的帰国が進むなかで同事業の必要性は減っている。他方でレバノンなどに滞留するシリア難民の再定住需要は大きく140万人もおり、UNHCRも再定住拡大を呼びかけている。ただし再定住の年間予算は30人の枠に対して1億3000万円であり、1人当たりで400万円を越す。同じ資金で途上国であれば20—30人支援できることを考えると、規模の大幅な拡大には限界がある。

正式な再定住でなくとも実質的に難民を受け入れる道に留学生としての受け入れがある。

政府も2017年から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た。民間では難民支援協会（JAR）が日本語学校へのシリア難民の受け入れを2017年4月から開始した。留学生の受け入れは社会的にも受け入れられやすいうえ、卒業後に日本で就職すれば「外国人材」に、平和が戻った場合には祖国に帰国して「平和構築人材」になりうる点で日本に向いている。

労働力不足のなかで難民を「負担」でなく「外国人材」とみなす発想もある。アパレル企業ユニクロは国内外で100人の難民の雇用計画を発表し、すでに50人ほどが勤務している。また、1万数千人の庇護申請者が人手不足の中小事業所で働いている現実があることを考えれば、認定制度への圧力を減らすことも兼ねて、韓国の「外国人雇用許可制度」⁽²⁵⁾のような合法的労働者受け入れルートを二国間協定によって開く時ではないか。毎年十数万人も増えている外国人労働者を「研修生」や「留学生」と呼ぶことでその実態を覆い隠すような外国人政策はいずれ行き詰まる。庇護申請者の稼働問題の根本的解決は、外国人労働者問題の解決なしにはないと思われる。

国際的な難民問題に対する日本の最大の貢献は資金協力にある。日本政府は財政難のなかでも毎年200億円前後をUNHCRに拠出して数百万人の紛争難民と国内避難民の救済に貢献している。2016年の伊勢・志摩サミットで、安倍首相は、難民問題を含む中東地域が抱える課題を解決し、地域の安定を図るために2016年から2018年の3年間で総額約60億ドル（約6900億円）の支援を約束した⁽²⁶⁾。人道支援のための資金協力は国民の反対も少なく、伝統的に日本の強みであり、また国際社会が日本に期待することでもある。具体的な支援としては先に触れた難民受け入れ国での「難民経済特区」プロジェクトにODA資金を投入するのはどうか。例えばすでにEUの資金供与がされている親日国ヨルダンでのプロジェクトに国際協力機構（JICA）も含めて参加するならば、同プロジェクトの成功を下支えする。民間資金が投入されるなら、なお効果は大きい。「人道」と「開発」の両面から大きな可能性をもつ同プロジェクトへの参加は日本にふさわしい政策だ。

資金協力に際しては企業やNGO、個人など市民社会の貢献の可能性は大きい。認定民間非営利団体（NPO）法人国連UNHCR協会は、2016年には約12万人の支援者から28億円もの募金を集めてUNHCRに送金している。これは日本社会がもつ大きな潜在力の表われでもある。

終わりに

本稿は、難民の国際的救済体制の動向を概観したうえで、なぜ日本の難民受け入れ数が少ないのか、なぜ日本で庇護申請者が急増しているのかを分析し、今後の難民政策のあり方を論じた。結論的には、難民受け入れに対する高い「構造的障壁」があるなかで、国際公共政策としての日本の難民政策の今後の重点は、資金協力による人道支援と周辺国での「難民経済特区」などの開発支援に置かれるべきだろう。それは百万人単位の難民の救済という点で大きな意味をもち、国際社会が日本に期待することでもあり、「人間の安全保障」と「積極的平和主義」を柱とする日本の外交方針にも一致する。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、多くの国が難民に門戸を狭めている今日においては、

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る。その意味で難民受け入れは日本にとっても利益となる政策だと言えるだろう。

- (1) 『難民認定基準ハンドブック——難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き（改訂版）』、UNHCR 駐日事務所、2008年、164節。
- (2) 滝澤三郎「難民と国内避難民をめぐるダイナミズム——国際公共財の観点から」『移民政策研究』第8巻、2016年。
- (3) 国連総会ニューヨーク宣言は〈http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1〉を参照。
- (4) James Hathaway, “A global solution to a global refugee crisis,” openDemocracy, 29 February 2016 〈<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/james-c-hathaway/global-solution-to-global-refugee-crisis>〉。
- (5) Alexander Betts and Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane, 2017. また、ヨルダンでのパイロットプロジェクトについては次を参照。Alexander Betts and Paul Collier, “Help Refugees Help Themselves: Let Displaced Syrians Join the Labor Market,” *Foreign Affairs*, November/December 2015 〈<https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves>〉。
- (6) 滝澤三郎「日本の難民政策を問う：保護から庇護へ」『現代史研究』第13号（2017年3月、東洋英和女学院大学現代史研究所）。
- (7) 『朝日新聞』デジタル、2016年8月16日 〈<http://digital.asahi.com/articles/ASJ8G2SSTJ8GUHBI005.html>〉; Andrew Wolman, “Korea’s record on refugees,” *The Korea Times* 〈http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2016/06/162_207906.html〉。
- (8) インドシナ難民とミャンマー再定住難民の現状については、滝澤三郎・山田満編著『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、28—31章を参照。
- (9) 法務省のサイトでは認定と不認定の判断ポイントが詳しく示されている。また入国管理局の見方を知るうえできわめて参考になるものとして、君塚宏法務省入国管理局審判課長「日本における難民受け入れの所以について」、前掲『現代史研究』第13号、がある。
- (10) UNHCR 駐日事務所「難民保護に関する国際基準——条約と指針」所収、2015年。
- (11) 山神進『激変の時代——我が国と難民問題 昨日 - 今日 - 明日』、日本加除出版、2007年。
- (12) Ryuji Mukae, *Japan’s Refugee Policy: To Be of the World*, European Press Academic Publishing, 2001.
- (13) Petrice R. Flowers, *Refugees, Women, and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan*, Stanford University Press, 2009.
- (14) 自由民主党政務調査会労働力確保に関する特命委員会『『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方』（2016年5月24日）〈http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf〉。
- (15) 「〈外国人材と拓く（5）〉『移民』政策はとらない 成功例重ね『名より実』」『日本経済新聞』電子版、2017年3月24日 〈<http://www.nikkei.com/article/DGXMZO14403870T20C17A3SHA000/>〉。
- (16) 『平成2年版警察白書』〈<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h02/h02index.html>〉。
- (17) 例えば、2017年1月、トランプ大統領のシリア難民受け入れ停止の際に安倍首相は「移民・難民問題は内政問題である」との認識を繰り返した。
- (18) 滝澤三郎「世界の難民の現状と我が国の難民問題」『法律のひろば』第69巻6号（2016年6月号）。
- (19) UNHCR アジア・太平洋局戦略会議、2017年1月23/24日、内部資料。
- (20) 衆議院「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議」（第179回、決議第2号）〈http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/topics/ketugi111117-1.html〉。
- (21) 法務省「平成28年における難民認定者数等について」〈http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00122.html〉。法務省入国管理局の難民審査参与員である浅川晃広氏も『難民問題を考える視点——少ない認定者数の真実』（アマゾン電子書籍、2016年）で同様な指摘をしている。
- (22) 世界銀行統計 〈<http://data.worldbank.org/indicator/>〉。

- (23) 『読売新聞』 2017年2月1日。
- (24) 滝澤三郎「〈経済教室〉 難民にどう向き合う (下) シリア危機、『開国』の好機に」『日本経済新聞』 2015年10月30日。
- (25) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「導入から10年目を迎えた雇用許可制の近況」〈http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_10/korea_02.html〉。
- (26) 外務省国際協力局緊急人道支援課によるデータ。

たきざわ・さぶろう 認定NPO法人国連UNHCR協会理事長／
東洋英和女学院大学大学院客員教授

http://www.toyoeiwa.ac.jp/daigakuin/kenkyuuka/kyoin/s_master/sm_takizawa.html
saburo.takizawa@gmail.com