

[研究講演会]

日本の難民認定制度の現場から

古川 浩司、君塚 宏、浅川 晃広、新海 英史

はじめに

本論は中京大学社会科学研究所「日本の国境警備論の構築に向けて」(研究プロジェクト代表：佐道明広)の研究講演会(難民認定制度の現場から 日本・豪州・欧州)の内容をもとに日本の難民政策に関する理解を深めるために作成したものである。なお、本研究講演会には中京大学法学部開講科目(法実践講義 -1:人権外交・多文化共生・難民支援)の授業およびNPO法人国境地域研究センター(JCBS)のセミナーとしても開催したため本学学生およびJCBSのメンバーも参加していたことを付記しておきたい。

難民問題それ自体は決して新しい問題ではない。しかしながら特に2011年3月に勃発したシリア危機以降、難民が急増したために国際社会の注目が集まっている。それに伴い、日本の難民認定制度にも注目が集まっている。筆者の本務校(中京大学)のある名古屋も難民認定問題とは無縁ではない場所である。名古屋入国管理局には東京入国管理局に次ぐ難民申請が出されていることから難民申請者に対する支援が様々な形で行われている。そこで日本の難民認定制度の問題点(認定率の低さや難民申請者の待遇の悪さ)に関して難民を支援するNPO関係者や弁護士の方から伺う機会はこれまでもあった。そのため、筆者自身も当初は日本の難民認定

率の低さに疑問を持った一人であった。しかし「なぜ難民認定率が低いのか」という根本的な問題に対して、特に難民認定制度の最前線におられる法務省入国管理局（入管）職員の方や難民審査参与員の方からお話を伺う機会はなかった。そのような折、たまたま別の研究会で講演をされていた法務省入国管理局の君塚宏氏にお会いする機会があり、本学での講演を依頼したところ、ご快諾いただいた上に、難民審査参与員の方の参加もご提案いただき、研究者で難民審査参与員でもある浅川晃広氏と新海英史氏に依頼したところ、お二方ともにご快諾いただいた結果、今回の研究講演会が実現することとなった。この場を借りて改めてお三方にはお礼を述べたい。

本論は、君塚宏氏による基調講演、基調講演に対する豪州及び欧州の事例に基づく研究者のコメント、参加者を交えた意見交換会から構成される。まず君塚宏氏による「日本の入管行政と難民問題について」は先述した基調講演及びその後の議論をもとに私見という形で書き下ろされたものである。君塚氏は現職に赴任される前に、東京入国管理局第一次長、法務省入国管理局難民認定室長、同審判課長を歴任されており、この問題に対する現場業務のエキスパートである。また本講演録は補足資料も豊富で今後の学術研究にも大いに資するものと評されるところ、研究者やマスコミから「難民に冷たい」と批判されることも多い日本の難民認定制度の実態について、国境管理の立場から初心者にもわかりやすく説明されると同時に、なぜそのような実態に至るかを考える上で重要な手掛かりを与えている。

次に浅川晃広氏は豪州（オーストラリア）移民法研究者の立場から近年の豪州の難民認定に関する政策の事例紹介を行った上で、ご自身の難民審査参与員としてのご経験も踏まえつつ、君塚氏の講演に対するコメントを行っている。また新海英史氏はスウェーデンでの外務省専門調査員及び難民審査参与員としてのご経験を踏まえつつ、スウェーデン、デンマーク、オランダの近年の難民政策の事例紹介を行った上で、浅川氏と同様に君塚

氏の講演内容に対してコメントしている。そして最後に、それらのコメント及び参加者からの問題提起をもとに意見交換を行った。

本研究講演会を通じて言えることは、難民問題も見方によって全く異なる見解が生じうるということである。一つは、政府（特に入管）による難民認定を「冷淡である」と批判する立場である。「人類は平等である」と考えると、困難に陥っている人々を助けるのは人間として当然のことであるという意見は論を待たないだろう。しかしこれは人々が全員善良であって財源や治安などの面で社会に特段の影響を及ぼすことはないことを前提としている。当然、いくら人間が全知全能を用いても犯罪がなくならないように、世の中にはその理由が何であれ、人々の善良さに付け込んで、その善良な人々にすら危害を与える人間も存在することも事実である。そうした人々の流入を未然に防ぎあるいは排除するために法律その他の諸制度が作られるわけであるが、そうしたルールを作成したとしても、我田引水を図るべくそのルールを悪用するものが出てきてしまう。人道性の観点からそのルールに目を瞑るべき、寛容な精神で臨むべきという意見もあるが、法執行機関の立場からすれば、それでは自国の精神的・財政的な負担が増大し、総体としての公益が守られず執行すべき法の趣旨が損なわれてしまうと考えるのも当然である。とすれば、結局この問題は民主主義国家では民主主義の決定に委ねるしかないのではないだろうか。

とは言え、世の中には難民問題のみならず様々な問題があり一つに特化できない上に、個人、国家、世界レベルでも見方が異なることがこの問題の解決を遅らせていると考える。とは言え、日本国内ではこの問題に対する理解は本講演会に参加することをはじめ積極的に情報アクセスを行おうとしたもの以外はほとんど乏しいのではないかと考え、本研究講演会の記録をこのような形で残すこととした。

以上のことから、本論が日本における難民問題を理解する一助となることを切に期待したい。(古川浩司)

日本の入管行政と難民問題について

君 塚 宏

本論は、平成 29 年 6 月 17 日に中京大学法学部（名古屋キャンパス 9 号館）で開催された研究講演会（「難民認定制度の現場から 日本・豪州・欧州」）での内容を元に再構成したものであり、当日の講義において時間の都合上触れられていなかったものも含まれていますし、参加された学生の皆さんからその後いただいたコメントを踏まえて加筆した箇所もあります。なお、本講演の聞き手の大半が現役の大学生の皆さんであることから、できる限り理解いただくことを優先した表現振りとしており、また、文中の意見にわたる部分はすべて話者自身の職務経験に基づいた現ポストから離れての個人的見解であって、公的な法解釈、政策指針、行政運用の在り方等を述べたものでないことをあらかじめお断りしておきます。

《第 1 部：日本の外国人労働者問題》

2400 万人と 240 万人

出入国管理の役割を一言で述べれば、我が国の経済、社会、文化の発展・向上に資するような健全な国際交流活動の進展に寄与するとともに、国際社会の一員としてテロリズムその他の国際組織犯罪の流入を水際で阻止するほか、国民の理解を得ながら国際人道主義に則った人間の安全保障に関わる国際的な取組みに寄与することということになります。何処の国にも



図 1

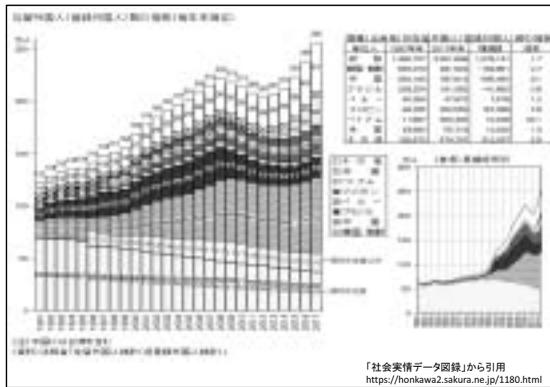


図 2

出入国管理に関わる行政機関は必ず存在し、だいたい同じような手続によって国境を越える人たちの審査などを行っています。

ところで、我が国の出入国管理に関しては、「フロー」すなわち出入国者数に関する統計と「ストック」すなわち在留に関する統計があり、平成 28 年中に我が国を訪れた外国人は 2400 万人を超えるに至り（これは観光庁が公表した統計であり、大型クルーズ船で到着するなど観光や休息のた

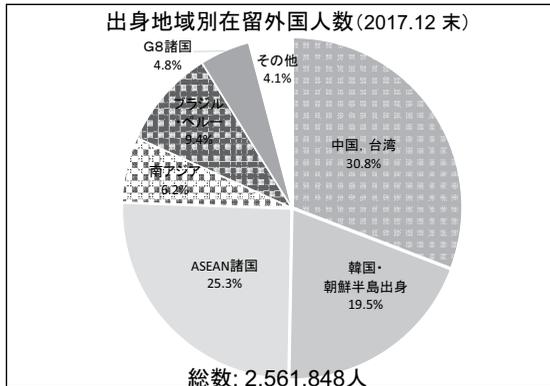


図 3



図 4

めに一時的に滞在するために特例的な上陸許可を受けた外国人が含まれて
います。)、また平成 28 年末現在で我が国に在留する外国人は約 240 万人
に達しています (注:平成 29 年中の訪日外国人旅行者数は約 2,869 万人、
在留外国人数は約 256 万人)。このうち、外国人入国者数は急激な増加傾
向を示しており、これは観光立国政策や留学生 30 万人計画などの推進の
ために、様々な規制緩和策の一環として査証 (ビザ) の発給要件を緩和す

資料 1

— 出入国管理業務の概要 —

○出入国管理の要諦・大義・旗印
 「我が国の経済、社会、文化の発展・向上に資するような健全な国際交流活動の進展に寄与するとともに、国際社会の一員としてテロリズムその他の国際組織犯罪の流入を水際で阻止するほか、国民の理解を得ながら国際人道主義に則った人間の安全保障に関わる国際的な取組みに貢献すること。」

○我が国出入国管理の基本方針…「すべての人の出入国ないしは在留外国人の公正な管理」

国益・公益に照らして積極的な外国人の受入れを標榜する分野	国益・公益に悪影響を及ぼす分野に属するものを水際の阻止	難民その他庇護希求者に対し事実関係を踏まえ適切な滞在機会を与え関係機関による保護へのアクセスを容易ならしめること
あるいは滞在中の摘発を通じて滑化を可能な限り促進すること	厳格に対応すること	

これらを通じて、我が国と諸外国との間の人の流れを公平かつ的確に規律するための行政運営を展開しようというもの

○我が国出入国管理の基本的制度

<p><u>在留資格制度</u>（外国人受入政策を反映したもの）</p> <p>規制行政の一環として、我が国に入国・在留しようとする個々の外国人について、一定の審査を経て所定の許可を付与すること。</p> <p>《積極事由と「動的」側面》</p>	<p><u>上陸拒否事由／退去強制事由</u></p> <p>基本政策に反し我が国に滞在し続けようとする外国人に対して、適正手続を経て強制力により我が国からの退去を求めること。</p> <p>《消極事由と「動的」側面》</p>
<p>国益増進・経済戦略等に沿った外国人の受入れ</p> <p>在留資格制度…法別表、基準省令、告示</p> <p>就労 勉学・研修 家族同居・短期滞在 その他</p>	<p>社会正義・人倫道徳に反する外国人の国外排除</p> <p>上陸拒否事由・退去強制事由</p> <p>入管制度違反 刑罰法令違反 社会秩序 公共の負担 公安上の問題</p>

我が国に一定期間以上在留する外国人を対象にその身分関係・居住関係を明確にさせた上で、出入国管理のみならず日常の社会システムにおいて必要に応じその立証を行わせること。
 （外国人登録制度→新在留管理制度：《「静的」側面》）

○出入国管理の行政手続（4本柱）

- 外国人の上陸許可及び出国確認／日本人の出帰国確認 → **出入国審査**
- 外国人の在留許可、在留資格の取消 → **在留審査**
- 法違反者に対する退去強制・出国命令・違反調査／違反審判／収容／送還 → **退去強制**
- 庇護希求者に対する難民調査、難民不服申立の審理 → **難民認定**

すべての人の
出入国の公正な管理

ることや査証そのものを免除する施策がとられたことによるところが大きいと言われています。日本の主要な国際空港である成田空港、羽田空港、中部空港、関西空港ではいずれも出入国者数が増加しており、特に関西空港は外国人観光客でごった返している一方、中部空港は福岡、那覇両空港よりも外国人入国者数が下回っている状況にあります。他方、就労、勉学・研修、同居などの目的により日本で中長期的に在留する外国人も漸増しており、ざっくりした見方をすると在留外国人の6割5分が日本人や永住者との身分関係をはじめ人道的・歴史的な経緯により日本に居住する人たちであり、そしてその残りを4分割して、専門性・熟練度を有する就労を目的とする者、留学生、技能実習生、その他（就労外国人や留学生の家族、難民認定申請中の者など）ということになります。

外国人受入政策と在留資格制度

「出入国管理」という表題のパンフレットには出入国審査、在留審査、退去強制、難民認定という出入国管理業務の4本柱が紹介されるとともに、様々な取組み・課題について紹介されているのですが、このパンフレットの中には見開きで「在留資格一覧表」というページがあり、この中で非常に重要な説明が行われています。28の在留資格というものが定められていて、このうち就労目的が17、留学・研修目的が4つ、日本人などとの身分関係その他人道的な地位に関するものが3つ、そして「短期滞在」、「家族滞在」、「永住者」、その他バスケットクロウズ的なものである「特定活動」といった構成になっています。これを「はたらく（就労）」「まなぶ（留学、研修）」「くらす（日本人等との身分関係、定住など）」「おとずれる（短期滞在）」の4つに大別した上で、前三者は中長期滞在者ということになります。

その上で、日本を訪問する外国人については98%以上が観光、ビジネス、親族・友人訪問などの短期的なものであることから、大半は「短期滞

在留資格制度について		法務省 Ministry of Justice																																																
<p>我が国に入国・在留する外国人は、原則として、入国法に定める在留資格のいずれかを有する必要がある。この在留資格は、争いとなる外国人の活動等をあらかじめ明確化し、どのような在留であれば入国・在留が可能であるかを明らかにしているものである。</p>																																																		
<p>就労が認められる在留資格（労働に就けるもの）</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>在留資格</th> <th>備考</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>永住</td><td>外国政府の大使、公使等及びその家族</td></tr> <tr><td>公使</td><td>外国政府等の公使に就事する者及びその家族</td></tr> <tr><td>教授</td><td>大学教授等</td></tr> <tr><td>芸術</td><td>作曲家、画家、作家等</td></tr> <tr><td>宗教</td><td>外国の宗教団体から派遣される聖職者等</td></tr> <tr><td>報道</td><td>外国の報道機関の記者、カメラマン等</td></tr> <tr><td>高度専門職</td><td>ポイント制による高度外国人材</td></tr> <tr><td>経営・管理</td><td>企業等の経営者、管理者等</td></tr> <tr><td>法律・会計業務</td><td>弁護士、公認会計士等</td></tr> <tr><td>医療</td><td>医師、歯科医師、看護師等</td></tr> <tr><td>研究</td><td>大学院修業中の企業家の研究員等</td></tr> <tr><td>新卒</td><td>高等学校、中学校等の新卒者等</td></tr> <tr><td>技術・人文知識・国際業務</td><td>機械工学等の技術者等、翻訳、デザイナー、語学講師等</td></tr> <tr><td>企業内転勤</td><td>外国の事務所からの転勤者</td></tr> <tr><td>介護</td><td>介護福祉士（平成29年9月1日施行）</td></tr> <tr><td>興行</td><td>俳優、歌手、プロスポーツ選手等</td></tr> <tr><td>技能</td><td>外国技能の継承者、又は一少技能者等</td></tr> <tr><td>技能実習</td><td>技能実習生</td></tr> </tbody> </table>		在留資格	備考	永住	外国政府の大使、公使等及びその家族	公使	外国政府等の公使に就事する者及びその家族	教授	大学教授等	芸術	作曲家、画家、作家等	宗教	外国の宗教団体から派遣される聖職者等	報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等	高度専門職	ポイント制による高度外国人材	経営・管理	企業等の経営者、管理者等	法律・会計業務	弁護士、公認会計士等	医療	医師、歯科医師、看護師等	研究	大学院修業中の企業家の研究員等	新卒	高等学校、中学校等の新卒者等	技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、翻訳、デザイナー、語学講師等	企業内転勤	外国の事務所からの転勤者	介護	介護福祉士（平成29年9月1日施行）	興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等	技能	外国技能の継承者、又は一少技能者等	技能実習	技能実習生	<p>身分・地位に基づく在留資格（労働に就けないもの）</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>在留資格</th> <th>備考</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>永住者</td><td>永住許可を受けた者</td></tr> <tr><td>日本人の配偶者等</td><td>日本人の配偶者・実子・特別養子</td></tr> <tr><td>永住者の配偶者等</td><td>永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生した国籍者（在留している実子）</td></tr> <tr><td>定住者</td><td>日英三世、外国人配偶者の連れ子等</td></tr> </tbody> </table>	在留資格	備考	永住者	永住許可を受けた者	日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子	永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生した国籍者（在留している実子）	定住者	日英三世、外国人配偶者の連れ子等
在留資格	備考																																																	
永住	外国政府の大使、公使等及びその家族																																																	
公使	外国政府等の公使に就事する者及びその家族																																																	
教授	大学教授等																																																	
芸術	作曲家、画家、作家等																																																	
宗教	外国の宗教団体から派遣される聖職者等																																																	
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等																																																	
高度専門職	ポイント制による高度外国人材																																																	
経営・管理	企業等の経営者、管理者等																																																	
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等																																																	
医療	医師、歯科医師、看護師等																																																	
研究	大学院修業中の企業家の研究員等																																																	
新卒	高等学校、中学校等の新卒者等																																																	
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、翻訳、デザイナー、語学講師等																																																	
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者																																																	
介護	介護福祉士（平成29年9月1日施行）																																																	
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等																																																	
技能	外国技能の継承者、又は一少技能者等																																																	
技能実習	技能実習生																																																	
在留資格	備考																																																	
永住者	永住許可を受けた者																																																	
日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子																																																	
永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生した国籍者（在留している実子）																																																	
定住者	日英三世、外国人配偶者の連れ子等																																																	
<p>就労の可否は指定される活動によるもの</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>在留資格</th> <th>活動</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>特定活動</td><td>外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等</td></tr> </tbody> </table>		在留資格	活動	特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等	<p>就労が認められない在留資格（※）</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>在留資格</th> <th>備考</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>文化活動</td><td>日本文化の研究等</td></tr> <tr><td>短期滞在</td><td>観光等、会議参加等</td></tr> <tr><td>留学</td><td>大学、専門学校、日本語教育機関等の学生</td></tr> <tr><td>研修</td><td>研修生</td></tr> <tr><td>家族滞在</td><td>就労資格等で在留する外国人の配偶者・子</td></tr> </tbody> </table>	在留資格	備考	文化活動	日本文化の研究等	短期滞在	観光等、会議参加等	留学	大学、専門学校、日本語教育機関等の学生	研修	研修生	家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者・子																																
在留資格	活動																																																	
特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等																																																	
在留資格	備考																																																	
文化活動	日本文化の研究等																																																	
短期滞在	観光等、会議参加等																																																	
留学	大学、専門学校、日本語教育機関等の学生																																																	
研修	研修生																																																	
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者・子																																																	
<p>※ 資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。</p>																																																		

図 5

中長期在留者その他の観光客以外の外国人	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 高度人材外国人 High Skilled Migrants ・ 専門性又は熟練性を有する外国人労働者 Work Permit Holders (Professionals & Skilled Workers) ・ 日系人 "Nikkei-jin" (Japanese Descendant) ・ 外国人留学生 Foreign Students ・ 技能実習生 Technical Internship and Training ・ 不法就労者・不法滞在者 Illegal workers & Illegal migrants ・ 難民及び難民認定申請者 Refugees or "Asylum-Seekers" 	<p>Work Permit</p> <p>Descendant</p> <p>Study & Training</p> <p>Undocumented</p> <p>Refugee</p>

図 6

在」に当て嵌まるものと言うことができます。この在留資格という仕組みには二つの特徴があり、その一つは「我が国が受入れを認めあるいは歓迎する外国人をその活動形態や身分・地位に着目して典型的に明らかにしたもの」でありもう一つは「在留目的に従った活動が続けられいずれかの在留資格に当て嵌まっている限りは合法的な在留が継続的に保障される」というものです。したがって、日本の外国人受入政策を如実に反映したも

我が国で就労する外国人労働者 約127.9万人の内訳

出入国管理及び難民認定法上、以下の形態での就労が可能。

<p>①就労目的で在留が認められる者 約23.8万人 <small>(いわゆる「専門的・技術的分野」)</small> 一部の在留資格については、当該分野の基準を「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情」を勘案して定められている。</p>	<p>「専門的・技術的分野」に該当する主な在留資格</p> <table border="1"> <tr><td>在留資格</td><td>具体例</td></tr> <tr><td>教授</td><td>大学教授等</td></tr> <tr><td>高度専門職</td><td>ポイント制による高度人材</td></tr> <tr><td>経営・管理</td><td>企業等の経営者・管理者</td></tr> <tr><td>医療・会計業務</td><td>弁護士、公認会計士等</td></tr> <tr><td>医療</td><td>医師、歯科医師、看護師</td></tr> <tr><td>研究</td><td>政府関係機関や私企業等の研究者</td></tr> <tr><td>教育</td><td>中学校・高等学校等の語学教師等</td></tr> <tr><td>技術・人文知識・国際業務</td><td>機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師、マーケティング業務従事者等</td></tr> <tr><td>企業内転勤</td><td>外国の事業所からの転勤者</td></tr> <tr><td>介護</td><td>介護福祉士</td></tr> <tr><td>技能</td><td>外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機の操縦者、貴金属等の加工職人等</td></tr> </table>	在留資格	具体例	教授	大学教授等	高度専門職	ポイント制による高度人材	経営・管理	企業等の経営者・管理者	医療・会計業務	弁護士、公認会計士等	医療	医師、歯科医師、看護師	研究	政府関係機関や私企業等の研究者	教育	中学校・高等学校等の語学教師等	技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師、マーケティング業務従事者等	企業内転勤	外国の事業所からの転勤者	介護	介護福祉士	技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機の操縦者、貴金属等の加工職人等
在留資格	具体例																								
教授	大学教授等																								
高度専門職	ポイント制による高度人材																								
経営・管理	企業等の経営者・管理者																								
医療・会計業務	弁護士、公認会計士等																								
医療	医師、歯科医師、看護師																								
研究	政府関係機関や私企業等の研究者																								
教育	中学校・高等学校等の語学教師等																								
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師、マーケティング業務従事者等																								
企業内転勤	外国の事業所からの転勤者																								
介護	介護福祉士																								
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機の操縦者、貴金属等の加工職人等																								
<p>②身分に基づき在留する者 約45.9万人 <small>(「永住者(主に日本人)」「永住者」「日本人の配偶者等」)</small> これらの在留資格は在留中の活動に制限がないため、様々な分野で物類を受容する活動が可能。</p>																									
<p>③技能実習 約25.8万人 <small>技能移転を通じた国際協力を目指す。</small> ※前記27ヶ月(自給の決定入国前)は、技能実習生は入国1年目から雇用関係のある技能実習生の在留資格が付与されることになった(同日以後は資格変更をした技能実習生も同様。)</p>																									
<p>④特定活動 約2.6万人 <small>(EPAに基づく入国看護員・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、外国人建設就労者、外国人造船修繕業者)</small> ※特定活動の在留資格では当初に在留する外国人は、各々の許可の内容により制限を受け活動の可否が決定。</p>																									
<p>⑤資格外活動(留学生のアルバイト等) 約29.7万人 <small>本邦の在留資格の取得を要しない範囲内(1週間24時間以内)で、前項と認められる場合に報酬を受けられる活動が可能。</small></p>																									

※外国人雇用状況の届出状況(平成29年10月末現在)による。外国人雇用状況届出制度は、事業主が外国人の雇入れ・解雇の際に、氏名、在留資格、在留期間等を届出した上で、マイナンバーと届出を行うことと義務づける制度(雇用対策法第28条)。なお、「外交」「公用」及び「特別永住者」は対象外である。

図7

<p style="text-align: center;">おとずれる</p> <p>観光目的 商用(商談、契約等) 親族訪問 短期留学 医療滞在 など</p>	<p style="text-align: center;">まなぶ</p> <p>大学・専門学校への留学 日本語の習得 武道の訓練 インターンシップ 研修・技能実習 など</p>
<p style="text-align: center;">はたらく</p> <p>外国語講師、教授・研究 外国料理コック 国際業務(翻訳・通訳) 事業経営、法律事務 興行・芸能活動 など</p>	<p style="text-align: center;">くらす</p> <p>日本人等との婚姻同居 日系人 永住許可を受けた者 条約難民・定住難民 長期在留者 など</p>

図8

のが入管法に定める在留資格制度であるということができ、仮に外国人の受入れ範囲を広げようとする場合はそうした政策判断に基づき法改正により在留資格を増やすということが考えられます(ただし、現実には試行的・限定的な受入れであるという理由で「特定活動」の告示を加えていくという手法が多くとられています。)

それぞれの在留資格には(「永住者」を除き)在留期間が決められてお

り、一番短いのは「短期滞在」の90日ですが、中長期在留者について原則として6月、1年、3年、そして最長が5年となっています。この在留期間は滞在のリミットを示したものではなく、在留状況の定期的なチェックという意味合いがあります。したがって勉学や就労といった在留活動が続いていることが立証されれば在留期間の更新が認められ、在留資格に見合った活動を続けておりあるいは身分関係を有している限りは、在留の継続が認められることになります。

上陸のための条件

日本は四方を海で囲まれているという地理的条件から、欧米諸国のように大勢の人たちが許可無しに陸の国境を跨いで他国に入ることはなく、航空機や船舶により日本に向かうしか方法はありません。したがって、空港や海港で待ち構えておいて入国審査官が上陸審査を行うのが一般的となっています。ここでは日本人に対するものと外国人に対するものに分かれており、日本人については本人確認だけで済むわけですが、外国人についてはいくつかの条件をクリアしていただく必要があります。

その条件の一つ目は、その所持する旅券が有効であることであり、他人名義や偽変造の旅券はもってのほかということです。日本での出稼ぎや定住を企図し軽い気持ちでブローカーに金を払っていい加減なパスポートをもらい受けてそれを使って入り込もうとする者がいますが(さらには日本で子をもうけて日本語による教育を受けさせてきたために今さら帰国できないなどと訴えることもあるわけですが)、ある意味でテロリストや国際組織犯罪者が駆使しているやり方と同様であり、その後は日本で一市民として平穩に暮らしており法違反の不正行為は過去のことで反省しているから水に流して穏便な計らいを...という主張はとても通るものではありません。ましてや親族・友人の身分関係を隠蔽して自分と同様に不正な入国の手引きをするということともなれば、出入国管理秩序に対する重大な脅威

であり、日本の安全安心社会を維持するために厳しく取り締まるのは当然であります。

条件の二つ目は、日本に入国し在留するための目的が先に説明した28の在留資格のいずれかに該当するかということです。このうちいくつかの在留資格についてはさらに受入機関の規模あるいは雇用条件などについての基準が設けられていてこれらについてもクリアすることが求められています。中長期に在留することが予定されている場合であっても、あらかじめ受入機関などが入管に申請して「在留資格認定証明書」と呼ばれる公文書の交付を受けていますので、これによって立証することが可能であり、スムーズな審査が可能となっています。この条件を満たしているかどうかの審査に最も時間をかけて行うこととなります（他の条件についてはコンピュータシステムの利活用によってほぼ瞬時に行われます。）。

条件の三つ目は、過去に入管法違反を犯して退去強制されたことがありあるいは国内外で罪を犯して罰則を受けたことがあるなどの上陸拒否事由に該当しないことであり、いわゆる「ブラックリスト」に登載されていないということになります。このブラックリストは、入管だけでなく、警察その他の関係行政機関、あるいは外国政府からも様々な情報を得るなどして日々更新されています。

テロ対策と不法就労対策

出入国管理行政では、先に述べたように観光立国政策によって大変な数の外国人観光客が日本を訪れる中で、主要な国際空港である成田空港、羽田空港、中部空港、関西空港あるいはその他の地方空港の上陸審査が混雑しないように、審査ブースを増やすとともに民間活力による効率化を図っていくといった「審査待ち時間」の短縮に向けた取組みが進められていますが、「水際対策」において重要かつ本質的な課題とされているのがテロ防止ということになります。出入国管理行政におけるテロ防止の具体策は

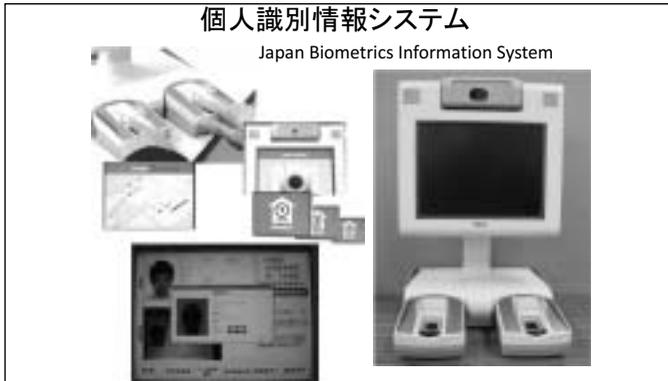


図 9



図 10

「偽変造旅券」及び「要注意人物」の二つを見極めることであり、いずれにあってもコンピュータの目とヒトの目によって炙り出す仕組みになっています。国際的な決め事によって最近発給された各国の旅券には IC チップが埋め込められており、これを読み取ることによって旅券の真偽性が判断できますし、精巧な印刷技術を解析することを通じて旅券に手が加えられていないか判別することも可能となっています。また、平成 19 年 11 月

から導入されたバイオメトリクス審査により、原則として16歳以上の全ての外国人に上陸審査時に左右一指ずつの指紋及び顔画像の提供を求め、これと旅券上の身分事項とともに、日本に受け入れることのできない外国人に関する情報の集大成である「ブラックリスト」と照合することによって同一人あるいは類似人についてさらに厳格な審査を行い、最終的に上陸を拒否することとしています。以前は身分事項をすり替えることによってテキスト情報によるブラックリストのチェックをすり抜けられることがあり、入管法違反として摘発された者の10数%が実は過去にも入管法違反を犯していたいわば「再犯」だったのですが、今はこうしたことができないようになっています。その結果、世界各国の情報共有を通じてテロリストが我が国に入国することを抑止する効果があるのみならず、不法就労を企図しようにも過去に日本で退去強制された履歴を有する者が再度日本に向かうことを諦めるようになり、近年における不法残留者数の減少にも繋がっています。

平成24年7月からは、外国人登録証明書に代わって「在留カード」が交付されることになりました。それまでの外国人登録証明書が合法・違法にかかわらず一定期間以上滞在する外国人に市区町村での登録を義務付けるものでしたが、在留カードは在留資格を有する中長期在留者に対して入国・在留許可に合わせて入管が交付するものとなり、いわば「在留許可証」と同様の意味合いを有するものとなりました。さらには、この在留カードには「就労制限の有無」という欄があって、その在留資格に応じる形で、「就労不可」「在留資格に基づく就労活動のみ可」「就労制限なし」などと明記されており、この表示によって一般の事業者が外国人を雇用する際に容易に見分けがつけられるようになりました（さらには、入管のウェブサイト上において番号を入力することで在留カードの有効性を確認することもできます。）。他方、こうした就労ができるか否かの確認方法が確立したことにより、不法就労助長行為を行った者に対する刑事罰や退去強制事由

(退去強制については外国人のみ) を適用しようとするときに故意だけでなく過失についても問い得ることになりました。これらを通じて不法就労対策を効果的に進めることができるようになっていきます。

不法就労等による入管法違反と退去強制手続

今日、我が国に不法残留者は6万数千人いると推測されており(平成29年1月1日現在)、また、入管法違反者に対する退去強制手続において不法就労事実が認められた者は約9千人であり(平成28年中)、いずれも最近になってやや増加に転じています。不法就労とは、一般的に「外国人が我が国の外国人受入政策に反して法令に違反する形態で就労することであり、一定の在留資格で在留する外国人が許可を受けることなくその在留資格に基づかない就労活動を行うことを禁止する中でこの禁止に違反する活動及びそもそも在留の根拠を有しない一定の外国人が行う収入を伴う活動」とされています(平成29年8月19日付け東京新聞「談論誘発」・高宅茂日本大学危機管理学部教授)。何処の国においてもこの不法就労(不法移民)問題というのはその国の治安・社会保障に少なからず影響を及ぼすほどの社会的な事象となっている中で、我が国においては先に述べたようにバイオメトリクス審査や在留カードの導入のほか、違反者の摘発に従事する入国警備官の増員や警察との協力関係の強化などが功を奏し、不法残留者数がピーク時よりも著しく減少したこともあって表面的にはそれほど深刻なものにはなっていないものの、就労、留学・研修などの目的での入国・在留許可申請又は難民認定申請において、事実と反する申立てを行って何らかの在留資格を得ようとし、あるいは他人名義の在留カードを取得してあたかも合法的に日本で稼働・定住できるかのような偽装工作を施す者もあり、これを取り締まることは入国管理局の重大な役割となっています。

ところで、一部の弁護士あるいは外国人支援団体の中には、不法就労と

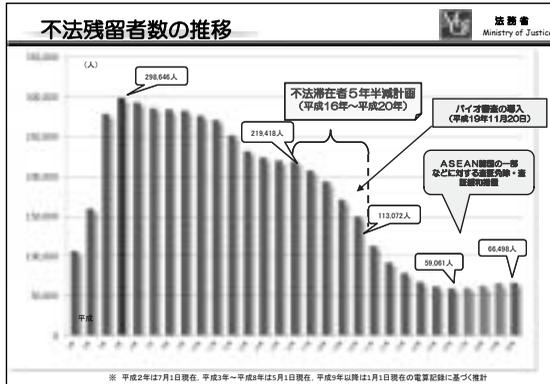


図 11

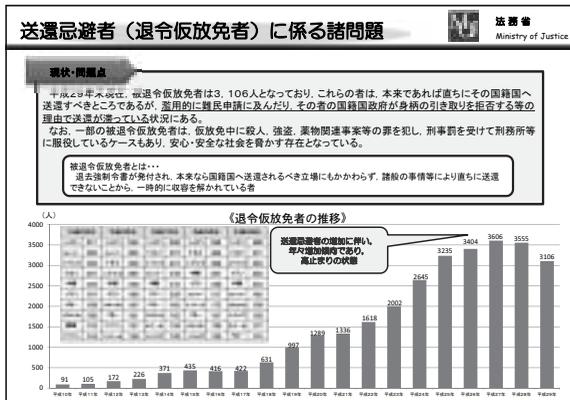


図 12

いっても彼らは日々真面目に働き人手不足を補いつつ日本の経済活動に貢献しているのであって、何ら法益を害するものではないと主張されることがあります。あるいは（後述するように）難民認定申請を行いながら就労を意図していることを捉えて、日本で生計を立てていく上で稼働していく必要があるのは当然であり、最初から不法就労と決め付けて難民を悉く收容し食糧・医療面で劣悪な環境の下に長期間放置しており、收容施設から

資料2



不法就労とは何か

不法滞在と偽装滞在
「偽装滞在は手段であり、不法滞在は結果である。」

難民認定制度の濫用・誤用

ブローカーからSNS利用へ
「諸申請の仕方から就職のあっせんまで...」

送還忌避問題の深刻化

人権侵害のおそれ
「低賃金、劣悪な労働環境におかれた被害者」

不法就労の防止に向けて
「警察、労働関係機関との連携協力による摘発」

東京新聞朝刊記事(平成29年8月12日付け 首都圏)

一時的に外出するときには手錠・捕縄を施しているのはおかしいなどといった主張が聞こえています。前段の法益についてですが、確かに一人二人の「木」だけを見ていればそのような認識になるかもしれませんが、これを何ら取り締まることなくあるいは何ら制約をかけなければどのような結果が招来するのかという「森」をよく見ていただきたいと思います。もし、現在の外国人受入れに係る規制が厳し過ぎるというのであれば（ここにいる若い皆さんたちも加わった形でよく議論を交わした上で）政策・法制度をこれから変えていけばいいのであって、現行の法制度がおかしいからこれを無視しあるいは遵守しなくてもよいなどという主張の根拠にはならないと思います。また、後段の収容処遇についてですが、退去強制令書により国外退去が決まった者については速やかな送還に努めているものの、中にはそれを忌避する者もありその手段として難民認定申請や行政訴訟の提

起に及ぶこともあります。個々の事情にもよりますが、滞在中に刑事罰によって服役していた者は送還を優先せざるを得ませんし、難民認定手続で事実全く反する申立てを行っていたような者も同様です。そうすると、収容が続けば続くほど自らの処遇に不平不満を抱き、必ずしも事実とは言えずあるいは誇張した不服の訴えをしてくる人達が現れることになりませんが、これはもう以前から見受けられることであって個々に対応していくしかありません。それから、手錠・捕縄は確かに犯罪容疑者に対し使用される機会が多いものの、逃亡その他の事故防止を図る必要から一部の行政手続でも必要最小限度の使用が認められているものであり、人権上の問題があるなどとしてこうした戒具を使えなくした場合、不法就労に戻ることを意図した者による逃亡を招くおそれが高くなるとして外部の病院での病気治療目的であっても収容施設からの外出を抑制せざるを得なくなり、かえって本末転倒なことにならないでしょうか。

送還忌避による長期収容問題の深刻化

入管行政において喫緊の課題とされているのが、退去強制の処分が下された外国人による送還忌避が最近になって顕著となっていることへの対応であります。すなわち、この送還忌避の増長傾向は必然的に収容期間の長期化に結び付くこととなり、被収容者の処遇環境に関して様々な批判・要望を招来しているのみならず、処遇困難な被収容者の対応に日々当たっている入管職員（入国警備官）たる看守勤務員の苦勞・苦悩の積み重ね及び精神的負担の増大にも大きく関わっており、今日において非常に深刻な状態にあると言えます。ところで、法律上の退去強制（メディア的には「強制退去」）は、退去強制事由に該当したために法律に定める手続きを経て本邦からの退去が求められること全般を指しているのですが、実際には大半の事案において自ら入管に出頭して違反事実を申告しあるいはたとえ摘発により違反が発覚しても自らの意思で帰国を選択した上で帰国費用の全

額を自己負担しているのであって、送還先まで入管職員により護送されるような強制力を伴うものは、退去強制手続による出国全体の1~2パーセントに留まっています。しかしながら、これは紆余曲折を経て最終局面において出国に至ったものという「フロー」を表した数値であり、退去強制令書の発付の後に送還を忌避しているために収容が継続しあるいは様々な配慮からやむを得ず仮放免が認められている者を合わせた送還忌避者の「ストック」は実に4千人近くに上っているのです。

この送還忌避の問題とは、すなわち、本邦からの退去が決まった後になって自発的な出国を拒否し(たとえ公費により渡航費用を支弁する用意があるとしても同様の姿勢)、かつ、入管当局による法執行としての強制的な送還(前述したように、護送官を付しての文字通り強制力を伴うもの)を阻止するために様々な抵抗を試みるというものです。この手段の一つとして、退去強制令書の発付処分を取り消すための行政訴訟を提起することは、憲法に定める裁判を受ける権利の行使として容認されるものですが(日弁連との間で取り交わされた協定に基づく「送還予定通知」の仕組みはこれに関わるもの)、これ以外に、既に敗訴しているにも関わらず時の経過を理由に同様の訴訟(義務付けなど)を再び起こしたり、本国での生活基盤が既に失われていることあるいは日本での生活機会を将来的に失うことが迫害にあたるといった申立て等により難民申請を行ったり、入管法上に根拠の規定されていない「再審査情願」というある種の請願的なやり方で退去強制令書の撤回を求めることがあり、このうち難民申請については入管法の規定によりその手続きが終了するまでの間は送還が完全に停止されしかも申請を繰り返すことに法律上何ら制約がないことから特に多用されていて、退去強制令書により現に収容されている者あるいは一時的に収容を解かれて仮放免されている者を合わせた送還忌避者の実に6割が難民申請を行っています(その半数近くは退去強制令書が発付された後になって難民申請に及んでいるのです。)

れば送還を逃れられるばかりか仮放免を受けて日本にそのまま居続けられる」というまことしやかな噂があちこちで飛び交うこととなり、(後述するような) 難民申請者に対する二つの効果、すなわち「一定期間後の就労無制限許可」(難民申請時に在留資格を有している場合に限る。) 及びいわゆる「送還停止効」とワンセットになって、特に不法就労を意図する者の間では「有益な」情報として国内外に拡散されるようになったのです。

彼らは、諸々の事情を挙げて(現に難民申請を行っているあるいは生活の本拠は日本にあるなどとして) 本国に帰ることはできない、むしろ退去強制を取り消してビザを出してくれ(在留資格を付与しろ)、あるいはせめて収容状態を解消するために仮放免を認めて欲しいといった要求を出てきます。日本に滞在できるのは当然の権利だとしてあまりに理不尽な物言いを繰り返すこともあり、自発的な出国に向けて説得するものの上述したような風評を信じて聞く耳を持ってくれません。かえって、収容中の場合は他の被収容者と徒党を組んで、仮放免許可の付与を要求スローガンに掲げた上で、ハンガーストライキと称しつつ予算をかけて支給する官給食の摂食を拒否し(ただしカップヌードルやパンなどで空腹を癒している者が多い。)、あるいは職員に対する暴力や暴言といった物理的な抵抗を試みることもあります(にもかかわらず、なぜか職員による暴力や暴言などとして報じられています。)。入管の医療体制はもともと長期収容を前提としたものでないために刑事施設と比べて必ずしも万全とは言えず、しかも一部の被収容者による不定愁訴に対して効果的な対応ができておらず、かえってこれまで想定してこなかった収容期間の総体的な長期化によって心身の故障・疾患を新たに引き起こすリスクが高まるようになり、現に収容施設内での病死、自殺、自殺未遂、自傷事案も散発しており、これまた入管に向けた批判の大きな渦となって世論に流布されています。そして支援者を通じながら、これだけ収容期間が長期化しているのに、在留を認めるところかいつこうに仮放免を出そうとしないのは国家による人権侵害だと訴え

かけてくるのです。その最たるものが国連における各種の人権条約体による勧告などであり、政府側からの報告について一定の理解は示されるものの長期収容の現状について大変手厳しい指摘を行っています。

加えて、送還忌避者の特定の出身国政府の中には、憲法上あるいは法律上の制約があるとして、帰国のための渡航文書（臨時旅券）の発給及び強制的な送還の身柄引取りに難色を示し、かえって、本人が日本に居続けたい、本国に帰国したくないというのであれば、その希望を日本政府に伝えて特別な配慮を求めることが領事業務であるなどと考えているところもあるのです。慣習国際法では、国籍国が最終的に自国民の身柄を引き取るのは当然であって国外追放された者については、現に滞在する国から求めがあれば旅券発給などに応じるべきこととされています（欧州ではそうした当然の取扱いを二国間協定等によって手順化しています。）。いずれにしても、本人が申請をしなければ旅券を出さないとか、自国民には居住移転の自由が認められているから引取りに応じられないというのは、一国の出入国管理を危うくするような不合理な理屈であって到底受け入れられるものではなく、ハイレベルの外交交渉によって最終的な解決に導いていく必要があります。

あらためて整理すると、在留資格該当性が既に否定されている（就労、勉学・研修、定住などの我が国が認める外国人の受入範囲から逸脱している）、難民条約に定義される難民への該当性や補完的保護の必要性がいずれも認められない、不法就労を伴うような入管秩序違反、刑事犯罪に代表される社会秩序違反などが列挙された退去強制事由のいずれかに該当している、人道的配慮により在留特別許可を認めるような事情が認められない、ノンフルマン原則による送還の禁止条項に該当していない、という多重的な「ふるい」にかけながら法律に則った慎重な手順を経て退去が決まっているにもかかわらず、これら ~ の判断・決定に不満がある、合点がいけない（特に難民該当性については、偽装ないしは濫用の問

題ではなく、自分たちは難民であるという強い確信によって当局との間の見解の相違が顕著であり、その結果反発が生じやすい。)として送還を頑強に忌避した上で、訴訟、難民申請、再審査情願を繰り返し、あるいは収容施設での処遇に関して様々な不満をぶつけ、(処遇困難者として)当局の注目を引きつけるような行動を起こし、つまるところ「身元保証人もおり逃亡のおそれもないし、日本で引き続き生活したいから」という無体な理由により仮放免を求めるというやり方に対して、これが人権・人道の精神に照らせば当然に認められるべきとの主張に与することはできません。在留資格のいずれにも当て嵌まらないというだけではなく、我が国で刑事罰を受けるなどの社会秩序違反を犯したことでもはや合法的な在留が望めないことを認識している、あるいは逆に不法滞在や不法就労といった入管秩序違反など自身にとって「さほど大した問題」でもないのに退去を命じられたのは納得がいかないとして、いずれにあっても日本に居残るための最終手段として仮放免を狙っているものも見受けられます。しかしこれでは、ルールを守っても守らなくても結局ほとんど変わらないではないかということとなり、クレームさえ付ければ最後は入管も諦めて日本に居続けられるという誤った情報が流布されてしまうでしょう。

送還忌避問題がさらに深刻化すると、今日ほど国際間移動が活性化している時代において、収容施設が送還忌避者で溢れかえる状態となり、仮放免を求める動きがさらに強くなることが予想されるわけですが、送還を忌避している者について収容が長期化しているということを理由として安易に放免するということになれば、個々の理由で仮放免された者が社会の中に多数存在する事態となって不法就労問題の更なる悪化や諸々の犯罪の発生など我が国の安全・安心社会の維持にとって由々しき問題に発展しかねず、また、今後の新たな外国人の受入れにあたり、国民の幅広い理解を得ていく上でも支障となりかねません。

この送還忌避及びそれに連なる収容期間の長期化という問題を回避ない

しは解消するため、被収容者本人に対する帰国に向けた粘り強い説得を続けていくものの、根本的な解決策としては、法務大臣が国会や記者会見の場で発言しているように、やはりなんといっても送還の促進であることを強く認識し、そのための人的・物的体制の充実強化、現行制度・運用の所要の見直し、そして外務省のサポートを受けつつ被退去強制者の出身国政府の理解と協力を得るための交渉というメニューに精力的に取り組んでいくしかないものと考えています。

移民労働者受入れの是非

入管法で規律される場所の就労目的外国人の受入方針は、時代の流れとともに変遷しています。すなわち、昭和60年代に外国人労働者問題の萌芽が現れた当時においては、「外国人ならでは」の職種すなわち語学教師（ネイティブ・スピーカー）、調理師、興行活動従事者（エンターテイナー）が中心となっていました。すなわち、外国人特有ないしは外国人限定に近いような考え方だったように思います。その後平成2年施行の入管法改正により在留資格制度が整備・拡充された際には、就労目的に係る在留資格について「専門性ないしは熟練度の高さ」を重視し、要するに大学卒相当程度の学歴ないしは10年以上の職歴というものを基準として、この程度の能力を有する外国人を受け入れたとしても日本の労働市場・雇用環境には影響を与えないだろうと考えていたのです（実際にも上述したとおり20万人程度のストックですから、影響はなかったように思います。）。そして最近では、こうした「専門性ないしは熟練度の高さ」という考え方を維持しつつ、これに「人手不足」問題への対処としての外国人材の活用を加味するようになってきています。これは、「EPA（経済連携協定）による外国人看護師・介護士」あるいは「建築・造船業における技能実習生経験者の時限的受入れ」に代表されるように、従前は入管法において受入れの対象としてこなかったものについて、改めて専門性・熟練度を再評価

の上で国家資格の取得や過去の実務経験を踏まえて、まずは特定活動の在留資格の中に加えることになりました。このほか、技能実習の在留資格については人材育成を図ることを主目的としつつOJTを通じたものであるために労働力という副産物が生じることを念頭に技能実習計画どおりに実施される必要があり、また、介護の在留資格については教育課程を経ての名称独占たる国家資格「介護福祉士」を評価基準としたものであります。

さて、少子高齢化社会の到来によって我が国は人口減少に伴う労働力不足が段々と深刻化し、その解決策の一つとして外国人労働者ないしは移民の受け入れを促進すべきという主張が聞かれています。野村総合研究所のコンサルタントによる調査結果を纏めた「誰が日本の労働力を支えるのか？」(東洋経済新報社)という書籍では、職の自動化確率の高低を縦軸に、労働力不足の大きさを横軸に設定した上で、外国人労働力とAI(人工知能)との棲み分けについて興味深い指摘がなされており、それによれば「労働力不足が大きく、自動化が進みやすいもの」についてはデジタル労働力=AIを活用する方向性、「労働力不足が大きい、自動化が進みにくい」については外国人労働力を活用する方向性が提唱されています。

外国人を受け入れる際には、「専門性・熟練度」及び「定着性」のそれぞれのレベルを縦・横の軸としたマトリクスにより、「人手の調達」「人材の確保」「人口の補填」(明石純一・筑波大学人文社会系准教授「海外から働き手をいかに招き入れるか」(日本政策金融公庫論集第34号)を参照)というまさに短期的・中期的・長期的の3つのビジョンからの議論・検討が不可欠です。すなわち、我が国社会が求めているのは、さしあたって必要とされる人手なのか、経済成長を支えてもらう人材の活用なのか、それとも少子高齢化社会の到来を見据えた人口の増加要素なのか、それによって受け入れる外国人の幅や質が大きく変わってくるはずで

ところで、「移民」という言葉の定義は様々であって、国連機関では一定期間以上外国で生活している人々を指すようですが、我が国において労

働力人口の減少を少しでも抑えるために欧米諸国のように「移民」を積極的に受け入れる政策をとっていかうとする場合には、諸外国における状況を勘案した上での最も緩やかな枠組みとして、

我が国で初等・中等教育を受けておらず、あるいは、本国等において高等教育を受けておらずかつ職務経験を積んでいないために、日本語能力を十分に有しておらずまたは特定の技術・知識・技能を有していない者が（稼働主体）、

特段の学歴・職歴をバックグラウンドとして要するものでなくかつ定められた動作の反復継続によって遂行可能な職務内容であってその遂行に当たり特段の能力向上が求められないもの（要するに、高校生、大学生のアルバイト程度の仕事）に専従するものであって（稼働内容）、そのための本邦での滞在期間の更新が可能であって少なくとも数年以内に確実に期限が到来するとの決め事が存在しないもの（稼働のための滞在期限）

という内容が想定されるところ、仮にそういうこととなれば、受け入れた移民に対する言葉学習や職業訓練のための経費負担にとどまらず治安や社会保障などの面での国民の負担について理解を求める必要が新たに生じることとなり、まさに国の基盤を大きく変えていくものといっても過言ではないでしょう。

人手不足の解消、専門人材の活用、人口減少の抑制のいずれにあっても外国からの積極的なマンパワー移入を有効な対策として唱える向きもありますが、これら3つの視点を混同することなく特に移民受入れとなる場合の「ベネフィット」と「リスク」をよく理解しながら、各界各層の国民的な議論を通じて（特にここで学ぶ学生さんを始めとする若年層の意見をよく踏まえながら）移民国家の選択肢をとるかどうかが我が国の方向性を決めていくべきでしょう。

《第2部：日本の難民問題》

日本の難民受入れ、2つの見方

我が国の難民認定申請に関するメディアの対応については、平成27年中の難民認定申請数に関する平成28年1月23日付けの大手二紙の報道振りが最も対照的であります。入管当局が事前に資料を配布してプリファイニングに応じたはずですから、ソースについては全く同一ということになります。いずれも朝刊一面に記事が掲載されており、記事内容についても数値を並べた事実部分で大きく変わることはありませんでしたが、見出しだけを比べると双方の特色を見出すことができます。

一方が「大半が偽装か」との見出しで不法就労を意図した者らが制度を濫用している実態があり、真に庇護を求める人たちを確実に見出すためにも制度の見直しや運用の改善が必要というトーンとなっており、もう一方が「(認定数や認定率が)低水準」との見出しでこれだけの申請数に上りながら認定される者が僅かであるのは審査が厳格に過ぎるのではないかと、入国管理局が難民審査を所管するからこのような結果になるのではないかと、との指摘を行っています。一つの事実関係についての「光の当て方」(読み手に向けた問題の際立たせ方)が異なっているわけですが、「認定数が低水準に留まっていること」「難民の偽装が酷いことになっていること」のいずれもまったく正しい指摘なのです。

その上で、現行の難民認定制度が抱える問題として「認定数が低水準に留まっていること」「難民の偽装が酷いことになっていること」というトピック性の高い指摘よりもさらに大切なことは、総じて、「生命あるいは精神的・身体的な自由が深刻な程度に侵害されているとは言えず、また、国内が紛争状態にあるとか、統治機能の破綻あるいは顕著な統治の専横化の状態にあるものでなく」「主として出身国における治安状況や私的紛争

解決手段に不安・不満を抱き、積もり積もった冷遇・閑卻の日常生活に嫌気をさしているとの申立てを行い「本人自身は虚偽を述べているとの意識は必ずしも持っていないものの」「結果的に難民認定制度の濫用あるいは誤用に繋がりがかねない案件」が相当数に及んでいるということであり、こうした認識の上に立って問題解決のための道筋についての検討がなされるべきと考えます。

そこで、以下、日本の難民問題について、その仕組みや現状・問題点を述べることにします。

難民認定制度の概要

難民の認定は、入国・在留の「許可」ではなく、難民条約で定義されるところの難民に該当するかどうかという「事実の認定」としての性質を有しています（行政法の世界では、行政行為の一つである「確認」に当たるとされています。）。もともと難民となる発端は「本国・前居住国において迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有する状態にあること」ですから、そうした状態にある者が国境を越えて他国に到達した時点で直ちに難民ということとなりますが、実際には、受入国政府によってその旨が確認されることによってはじめて難民条約に定める諸権利が受入国の法令を通じて具体的に保障されることとなります。この難民認定に関する基本的考え方は世界共通ですが、具体的な手続については各国政府が独自に定めることとしています。

日本の難民認定制度は、インドシナ難民の受入れが始まった昭和53年からさらに時が経過して、昭和56年の難民条約への加入に伴う「出入国管理令（入管令）」から「出入国管理及び難民認定法（入管法）」への改正によって初めて整備され、その後、平成16年の入管法の一部改正による難民審査参与員制度や仮上陸許可制度の導入及び在留資格制度・退去強制手続との関係整備などを経て今日に至っています。

入管法上の難民の定義は難民条約上の難民の定義と同義であり（入管法第2条第3号の2において、難民条約をそのまま引用した形となっています。）、これに該当するかどうかを法務大臣が個別に審査した上で難民として認定するかしらないかを判断するのが難民認定手続ということです。難民認定に関する審査では、申請書に記載された事柄を元にして、本人から直接、本国で受けたとされる迫害の状況を始めとしてなぜ難民としての庇護を求めることになったのかといった経緯を通訳付きのインタビュー形式で聴取するとともに、インターネット上の記事あるいは外務省、UNHCRなどの協力を得ながら「出身国情報」と呼ばれる材料を集め、申請書や聴取内容との整合がとれているか（信ぴょう性）、条約上の難民に当て嵌まるか（難民該当性）の2点について判断することになります。

出入国管理上の基本的な機能である出入国審査、在留審査、退去強制とは異なって行政不服審査法の適用があり、法務大臣による不認定処分には異議がある場合には「審査請求」（旧行政不服審査法下では「異議申立て」）を行うことができます。この審査請求（異議申立て）があった場合、法務大臣は、法曹実務家（元裁判官、元検事、弁護士）、海外業務経験者（元外交官、ジャーナリスト、難民支援NPOなど）、法律専門家（国際法、行政法分野の大学教員など）の3者で構成される難民審査参与員（現行の行政不服審査法上の「審理員」に擬制されています。）に意見を求めることになります。参与員は難民認定申請者に口頭意見陳述を行わせこれまでの申立内容に基づき直接審尋した上で意見を提出し、法務大臣は参与員からの意見を最大限尊重しながら最終的に当初の不認定処分を見直すかどうかを決定することになります。もし見直すこととなった場合には（「理由あり」…認容）直ちに難民として認定され、見直しをしないこととなった場合には（「理由なし」…棄却）その旨が本人に通知されます。

このほか、難民として認定するに至らない場合でも、本国での紛争に巻き込まれるなどの不利益を被るおそれがある場合（補完的保護）その他の

人道的な配慮を要する場合には、法務大臣の裁量により在留を許可することがあり、これを「人道配慮による在留許可」と呼ぶこととしています。したがって、難民認定申請のプロセスにおけるアウトプットとしては、「難民認定」「難民不認定だが人道配慮による在留許可」「難民不認定かつ在留不許可」の3つがあり得ることになり、また、難民認定申請の手続中においては、何らかの在留資格が付与されているもの、難民認定申請中である間の暫定的な滞在許可（仮滞在許可）を受けているもの、退去強制手続を進めながらも仮放免許可を受けているもの、何らの在留許可も受け取らず収容される可能性があるもの、の4つがあり得ることになります。

難民認定申請数の推移

我が国における難民申請数は平成19年まで毎年数百件であったのが、ここ数年は急激な増加傾向を示しており、平成26年にちょうど5000件、平成27年に7586件、そして平成28年には10901件と、年々、対前年比1.4～1.5倍の伸び率となっています。平成29年においても同様の伸びを示しているところであり、東京入国管理局ではフィリピン人、名古屋入国管理局ではインドネシア人からの申請がそれぞれトップを占めています（これらの国において最近において難民を発生させるような諸事情が存在するかどうか改めて検証する必要があります。）。

この急増の要因としては、平成22年3月に始まった難民認定申請者に対する特別な配慮としての「一定期間経過後の就労一律許可」にあることは疑いなく、一部で報道されているような「難民（を語った出稼ぎ）労働者」による制度の乗っ取りが深刻化したのです。そのために真に救いを求めてくるような人々に対して速やかに庇護の機会を与えることが困難となり、かえって日本は「難民認定数・認定率ともに世界最低」などという指摘を受けるようになったのです。さらには、就労、勉学・研修などの目的と同様に中長期在留者として在留カードの交付を受けられますので、住民

サービスや社会保障制度の対象にもなり得ることになります。そこで、留学生や技能実習生、あるいは就労目的の在留資格の付与を受けていた外国人が、除籍、解雇、失踪など自らに起因する問題によって日本に留まることが難しくなったときに、引き続き日本で稼働ないしは生活できるよう、いわば「駆け込み寺」「つなぎ」的にこの難民認定申請を行おうとする様態も最近になって目立つようになりました。そのことは、難民関係の業務統計における申請時の在留資格別の数値を見れば明らかとなり、留学又は技能実習の在留資格を有する者からの難民認定申請が全体の4分の1を占めています。

ドイツの難民、日本の「難民」

ドイツを始めとする欧州諸国はソ連の影響下にあった旧共産圏諸国での政治的迫害、それに宗教・民族対立が原因となった中近東諸国での紛争・内乱、一部のアフリカ諸国での専制政治や統治破綻という、種々の難民を大量に生じさせている国々から地理的に近く、ルートによっては相当な危険を伴うものの陸路と海路による移動が可能です。参考までに、ドイツで難民などとして庇護される場合というのは憲法に当たるドイツ基本法に規定する政治難民、難民条約で定義される難民、補完的保護、送還停止の4つのレベルがあって、それぞれによってドイツ国内での処遇が異なっているようです。我が国では既に説明したように、難民認定か人道配慮による在留許可の2種類の庇護ということになりますが、ドイツの送還停止に当たるものは敢えて言えば一時的に收容・送還措置を停止する仮放免なのかもしれませんが法的な性質はだいぶ異なっているように思います。

その一方で、我が国の周辺諸国では最近において大量の難民を生じさせる要因を抱えた国は少なく（ただし、将来もそうであり続ける保証はありません。）、また、そもそも四方を海で囲まれているために移動手段は航空機が中心であり、日本に向かうためには渡航手続として旅券、査証を取得

し航空券を購入するという、まさしく周到な準備が必要となります。これらから、欧州と日本では（難民の定義に関する混同以前の問題として）難民の流出・流入に関する諸要件がまるっきり異なっており、規模の大小を単純比較することについてあまり大きな意味を持たないと思います。

この点につきさらに敷衍すると、我が国の地政学的な状況に起因して、近年における我が国での難民認定申請において東南アジア諸国（特に、インドネシア、フィリピン、ベトナム）及び南アジア諸国（特にネパール）の出身者で難民認定申請者全体の4分の3程度を占めており、これらの国の大半においては、現状、我が国に向けての相当規模の難民を生じさせるような過酷な状況（国内紛争、統治破綻など）は見受けられておらず、これらの国々の出身者による難民該当性の主張に関する特色としては、国家の統治主体による弾圧、国内紛争からの退避、本国での統治破綻といった、欧州諸国において昨今顕著となっているような申立事由での申請は極めて少なく、反面、難民条約上の迫害理由に明らかに当たらず又は難民該当性について疑義無しとしない特定の個人又は集団間の諍い・暴力沙汰あるいは私人間のもろもろのトラブルを理由とする危害のおそれがあることを前提に、本国・居住国の政府機関が有するべき治安維持機能や私的紛争解決機能に対する不信・不満に端を発した、国家の行政機関・治安機関等による実効的な保護（取締り、救済措置等）の不十分さを訴えているケースが相当程度あり、こういったことが日本の難民認定申請の特徴とも言えます。

難民認定申請で ASEAN 諸国出身者が多い理由は何かと言いますと、インドネシアは平成 26 年 12 月から開始された査証免除措置により、IC 旅券さえ取得していれば日本に入国できるようにしたことの影響が大きいと思います。日本での不法就労に従事することを目論んでいる人たちは、在留期限切れとなる時期を少しでも先延ばしにするために難民認定申請を行っているのです。フィリピンは査証免除ではなく査証緩和（手続と審査を簡易化したもの）ですが、以前から日本で働きたいという熱があって、

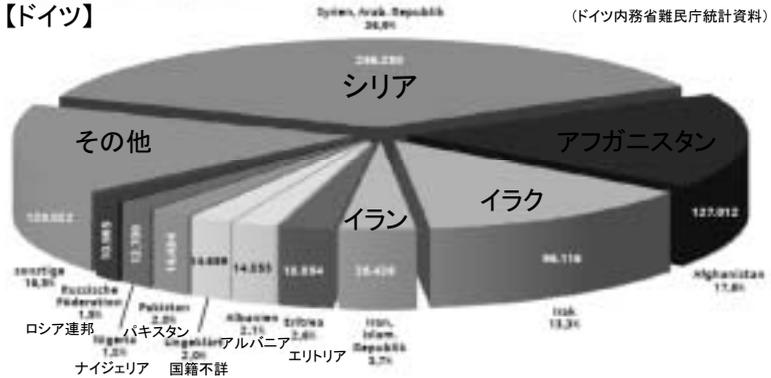
資料 6

ドイツと日本の難民認定申請出身国籍の内訳

Hauptherkunftsländer im Jahr 2016
Gesamtzahl der Erstanträge: 722.370

【ドイツ】

(ドイツ内務省難民庁統計資料)



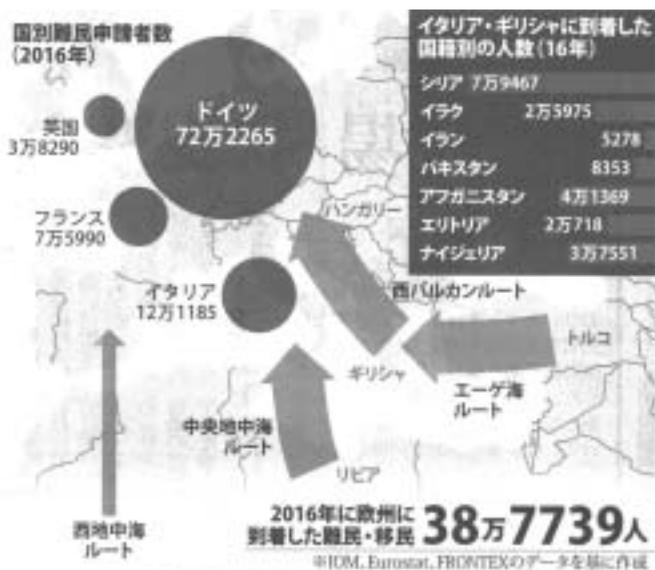
【日本】

国籍別難民認定申請数の推移

(法務省入国管理局統計資料)

		平成26年	平成27年	平成28年
1	ネパール	1,281	1,768	1,828
2	トルコ	945	968	1,451
3	スリランカ	485	938	1,432
4	ミャンマー	435	938	1,143
5	ベトナム	294	574	1,072
6	バングラデシュ	284	488	828
7	インド	225	298	850
8	パキスタン	212	298	478
9	タイ	136	244	318
10	ナイジェリア	86	228	288
11	フィリピン	82	181	242
12	ガーナ	70	154	174
13	カメルーン	70	82	158
14	イラン	66	66	168
15	中国	58	67	167
16	チュニジア	26	61	88
17	ウガンダ	31	50	63
18	エチオピア	31	42	42
19	アフガニスタン	25	32	38
20	エチオピア	23	24	38
21	インドネシア	21	23	38
22	ギニア	18	20	31
23	インドネシア	17	17	28
24	ウクライナ	17	16	21
25	カンボジア	12	14	13
	マリ	12		
—	その他	120	161	158
総数		5,000	7,568	10,801

資料 7



同様に日本に少しでも長く居続けようとして難民認定申請を行っているものが多いと思います。ベトナムとネパールは日本語学校で勉強する目的でのビザを得たものの学業が続かずあるいは思うようにアルバイトで稼げず、学費に充てるために多額の借金をしたものの返済の目処が立たなくなり、そのことを理由にして難民認定申請を行う者が顕著となっています。

また、シリア紛争から逃れてきた人たちが難民条約上の難民とならない理由をよく尋ねられるのですが、シリア人の中でも条約上の難民に該当する人たちも勿論いるわけですが、一般に紛争下の国・地域から逃れてきた人たちというのは一市民として戦闘に巻き込まれたものであって個人やその集団が標的となった何かしらの差別的要因によるものとは言えないものが大半であり、このような人たちは「紛争避難民」と呼ばれ、EUでは「補完的保護 (Complementary Protection)」によることとされています。要するに本国での紛争が止むまでの待避を認め、その間の処遇は条約上の難民に準じたものとされています。我が国においても、シリアから逃れてきた人たちに対しては、たとえ条約難民として認定されなかった場合でも「人道配慮による在留許可」を全員に対して付与しており、本人の意思に反して本国に強制的に帰すことは一切行っていません。

難民認定に関する審査

入管法第2条第3号の2において、難民の定義が定められており、それによると「難民の地位に関する条約 (以下「難民条約」という。) 第1条の規定又は難民の地位に関する議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう。」されています。したがって、難民認定の審査は、諸外国と同様に難民条約に規定する難民の定義に当て嵌まるかどうかであって、具体的には、

出身国 (国籍国・常居所国) の外にいること

迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有している

こと (客観的事情も必要)

その迫害は、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由としていること (迫害の理由が5つ掲げられている)

迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するため、出身国の保護を受けたり出身国へ帰還することができない、又はそれを望まないこと

の4つのポイントが中心になります。

こうした難民条約に規定されている難民の定義に関する我が国の判例を噛み砕いてさらに実務的な見地で整理した上で、難民該当性 (さらには難民該当性に準じた難民近接性) を判断するための視点 (着目点) という形でピックアップしてみたいと思います。新聞記事、あるいは法律事務やビジネスの世界では六何の原則 (5W1H) というものがあるそうですが、これをこのままびったり当てはめることはできないものの、難民調査官による事実の調査においては、特定の個人やその集団を対象に何かしらの心身への危害 (harm) を受けるおそれがあるとしたときに、次のような視点 (ポイント) により個々の申立事案を捉えるようにしています。

「要因」、「主体」、「対象」は、それぞれ、「政治的・宗教的信条、アイデンティティ (国籍、人種・民族、宗教・宗派など)、社会内での活動、組織への所属といった諸々の要因に係る差別的要素の存在が発端ないし背景事情となって」「政府機関又はこれに準じるものが直接的・間接的な作為・不作為により関わった形で」「特定の個人やその集団が標的や照準とされていること」と言い換えられ、また、「因果関係」「確度 (蓋然性)」「烈度」は、それぞれ、「要因・主体・対象を俯瞰した場合に相互に合理性のある因果関係により」「危険性・緊迫感・窮境といったものが相当程度の蓋然性をもって存在し」「通常人が受忍し得ない苦痛をもたらす程度の物理的・精神的な攻撃や圧迫が一方的に加えられて生命又は精

神的・身体的な自由が侵害・抑圧されるものであること」と言い換えられ、そして「防止・取締り・救済措置」については、「国籍国または居住国において実質的かつ効果的な保護を受ける機会を完全に喪失しているような状態にあること」と解することができると思います。

これらを総合した上で、一言で言い切るとすれば、本人からの申告内容や出身国情報 (COI) 等を踏まえ、まずは信ぴょう性があるかどうかを判断した上で、一応の事実関係を基に、本人が置かれている状況に移入・共感することで、通常人であれば「迫害のおそれ」を抱いてその場を居たたまれずに他国に待避するしかないだろうという、当事者の主観を共有できる程度の確信 (心証形成) に至るかどうか...を考察することを通じ、難民該当性について判断するものということになるでしょう。

ところで、難民認定の基準を明確に定めた上でこれを公表すべきとの意見を伺うことがあります。もとより、入管法では難民の定義として難民条約上の規定を引用しており、したがって定義それ自体は決まっています。おそらく意見を述べられた人は、この定義を解釈するための基準をしっかり定めてそれを世界各国と同様にすべきとお考えなのかもしれません。しかしながら、各国それぞれに受入れを求めてくる庇護希求者の背景事情は様々であり、また、難民を生じさせる要因についてもそれぞれに置かれた地理的条件によって左右されるため、一貫した解釈基準を設けることは容易ではありません (せいぜい上述したような「視点 (ポイント)」を挙げるに留まります。)。さらに言えば、先に述べたような日本の難民認定申請の現状からすれば、「解釈基準の明確化」が逆効果となって「そのない」申立てが増えてしまい、かえって審査に手間がかかることも見込まれます (就労・留学目的であれば書面の真偽性と記載内容で判断ができますが、難民は基本的に本人の供述によることからもともと難民性に関する審査は難しいものがあり、解釈基準を明確化すればよいというものではなく、その中身次第では「このように述べれば申立てが認められやすいだろう」

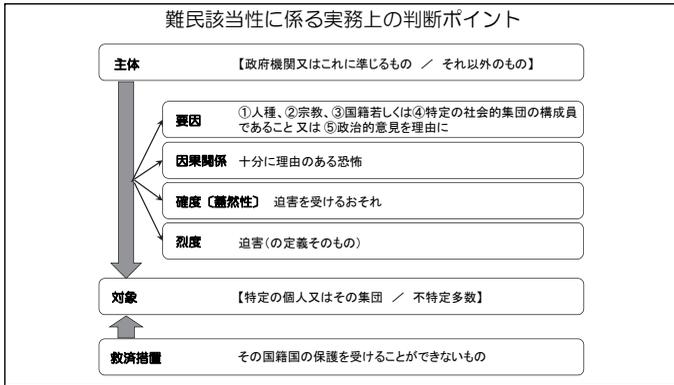


図 13

条約難民の定義の解釈について (我が国での裁判例)

《迫害の要因・主体・対象》
 ①人種、②宗教、③国籍若しくは④特定の社会的集団の構成員であること又は⑤政治的意見を理由に、
 「特定の社会的集団の構成員であること」とは、難民条約1条A(2)に掲げる迫害の他の理由が人種、宗教、国籍及び政治的意見とされていることから推して、これらと同程度に人格や自己同一性と密接に関連しているため、その帰属を要することが不可能であるが、又は若しくは困難であるといえるような社会的集団の構成員であることを指すものと解すべきである。

《迫害の因果関係・確度(蓋然性)・烈度》
 迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にいる者(常居所を有していた国の外にいる無国籍者)であって、
 ・ 迫害・通常人において忍び得ない恐怖をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧を意味するものに限られる(これに匹敵する基本的自由の重大な侵害等も含まれる。)
 ・ 迫害・本人が迫害を受けるおそれがあるという恐怖を指していることの主観的状態のみならず、通常人が本人の立場に置かれた場合にも迫害の恐怖を抱くような(本人の主張が相当であると立証し得るような)客観的事実が存在しなければならぬことを意味している。

《本国での救済可能性》
 その国籍国の保護を受けることができないもの(当該常居所を有していた国に帰ることができないもの)又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの(当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの)
 国籍国政府による保護が必ずしも十分とはいえないために、私人から違法行為による迫害を受ける可能性があるというだけで、当該に難民条約の適用を受ける難民に当たると解することはできないというべきであり、
 ・ 国籍国政府が私人による暴力行為を助長、放棄しているなど、国籍国政府に私人による暴力行為を取り締まる意思が全くないような場合や、
 ・ 国籍国政府に私人による暴力行為を取り締まる意思があっても、その能力の欠如によって国籍国政府による保護が全く期待できないような場合に限って、
 国籍国政府が迫害対象者を保護することが期待できず、難民条約の適用を受ける難民の資格要件としての「迫害を受けるおそれ」が認められるものと解するの相当である。

図 14

といった怪情報が拡散され、自分は難民に該当しないから申立てをやめようという動きに繋がるかどうかは懐疑的です。)。一方で、ドイツ難民法、豪州移民法、韓国難民法などにおいては、難民認定手続に関する濫用防止を図るための諸規定が置かれており、日本における今後の見直しに向けての参考になるものと思います。

難民認定制度の濫用・誤用

平成 22 年 3 月に、難民申請者の申請中の生活の安定に配慮し、当該申請から一定期間 (6 か月) を経過後、希望があれば一律に就労活動が可能な在留資格への変更を認め、難民認定手続が完了するまでの間、我が国での稼働を認める取扱いとしたことで、一部報道でも明らかとなり、出稼ぎ・定住を意図する者にその手段が口コミや SNS を通じて広く伝播してしまい (出身国内での噂話というよりは先に日本に渡った者による成功体験として伝わっています。)、かえって難民認定制度の濫用・誤用的な申請を誘発したものと考えられています。すなわち、難民認定申請の手続中において生活が困窮しないように外務省から保護費が支給され、さらには当面の生計を支えるために職種を原則問わないフルタイムによる稼働が認められることもあるわけですが、これが「主客転倒」してしまい、日本で出稼ぎや定住の手段・手法として難民認定申請が利用されているということです。具体的には、日本で稼働し収入を得ることを目的とした人たちが、身のまわりのトラブルや治安面を始めとする日常生活上の不満を携えながら、同国人同士の草の根ネットワークや SNS などの情報交換手段を駆使し、自らを難民であると申し立てることで、入管法違反となる時期を先延ばししさらには送還ができないような状態を作出し、その間に就労にいそしむというものであり、観光客や留学生、技能実習生の受入れが今後とも推進されようとしている中で、制度の濫用に対する就労制限や在留制限といった種々の対策がとられているもののなかなか問題解消には繋がっていないのです。この問題について以下詳述したいと思います。

法務省が平成 27 年 9 月に公表したところによれば、難民認定申請の約 3 割が借金返済不能などの財産上のトラブルといった個人的理由に起因したものであって明らかに難民条約上の難民に該当しないもので占められているほか、既に難民不認定としての処分を受けたにもかかわらずその 8 割以上が難民認定申請を繰り返しているという問題が見受けられています。

本来、我が国において難民認定申請を行っている者の生活安定を図り路頭の迷うことのないように配慮するために一定期間後の就労活動を認め、難民として認定される可能性のある者を収容することを抑制するとともに、ノン・ルフールマン原則を踏まえて退去強制手続の最終局面である送還を禁止しているものであるところ、現状、こうしたある種の「特典」を得ることが目的化しています。難民認定申請の急増のため、現在は一次審（原審）と二次審（不服申立審）を合わせた処理期間が長期化（3年超）し、真に難民としての庇護を必要とする人たちの対応が遅延するという問題が顕在化しています。ところが、この処理期間の長期化というのは難民認定制度を濫用する側にとっては日本に滞在できる期間が延びるということであって好都合であり、さらに就労活動や送還忌避のために難民認定申請を試みる者が増加するという「負のスパイラル」が続いているのです。

言葉の語義だけを捉えると、一般に、偽装とは、「事実とは異なるのに、あたかもそれが本当の事実であるかのように装うこと。」、また、濫用とは、「権利や権限などを、一定の基準や限度を越えて、本来の目的とは異なることにみだりに用いること。」という意味とされています。したがって、意図的な虚偽・誤魔化しにより何らかのそぶりを公然と示すことを「偽装」といい、そして、この偽装のみならず、無知あるいは中途半端・不十分な理解や知識により特定の制度・仕組みが結果として不適切な形で利用されていることを「濫用」ということとなります。

すなわち、難民の偽装というのは、当初から存在しない（根も葉もない）ストーリーを作り出して自らを難民に仕立て上げる行為のほか、難民の意味合いをそれなりに理解しているにもかかわらずそれに当たらない事実を敢えて申し立てている行為を指すことから、当事者の「故意性」が相当強いもののように考えられます。その一方で、難民認定制度の濫用というのは、こうした難民の偽装に加えて、難民該当性に関する理解が乏しくある種の思い込み（誤認）や思いつき（出任せ）によってせいぜい駄目でもと

もと…くらいの気持ちで所要の手続を行おうとするなど、必ずしも「故意性」の有無を問うものではなく、そういった様態による申請が大量に及ぶことによって結果的に当該手続に関する制度や仕組みが機能不全や混乱の状態に陥れてしまうことを指しているものと考えられます。

こうした難民認定制度をめぐる諸問題に対処するため、法務省は平成27年9月に「難民認定制度の運用の見直しの概要について」を公表したほか、その後の運用状況を踏まえて濫用・誤用防止のための更なる見直しを進めていることがメディア報道によって明らかとされています。ただし、この難民認定制度の濫用・誤用の問題は世界の先進国において顕著となっており、完全に克服することは至難の業であります。これまで述べてきたように、我が国においては難民問題といっても現実としては不法就労問題に直結しているということが言えるのではないのでしょうか。

ところで、難民を多く受け入れることで労働力不足・人手不足の解消に繋がるのではとの声をよく聞きます。ドイツがシリアからの紛争避難民を受け入れた背景事情として、同国のものづくり産業における慢性化な人手不足を補おうとしたのではないかとの見方もあるくらいです。いわゆる移民国家が第三国定住など様々な施策を通じて他国に逃げ込んだ難民・避難民を積極的に受け入れているのも移民政策・人口政策の一環なのであります。

しかしながら、そもそも難民・避難民は本国での問題が解決すれば庇護の必要がなくなって帰国することが前提とされているのであり、本来、当初から他国に移住することを目的としたものではありません。ただし、難民条約では条約上の難民に対して相当手厚い教育・社会保障の権利や定住支援の機会を付与することとしており、結果的に問題が解決した後においても引き続き定住することが見込まれるほか、現実には本国での生活を完全に放棄し移住を志す人々も確かにおられますから、労働力として当て込んでもいいのではないかとということですが、そのためには相当息の長

資料 8

1. 世界の難民問題（現代の難民問題）

- ◇ 東西冷戦、一党独裁、軍事政権、大統領専制など→反体制派弾圧→政治亡命
- ◇ 中東・アフリカ等における紛争・内乱（シリア情勢は深刻化）→大量に及ぶ紛争避難民
- ◇ 宗教・宗派間対立、民族・部族間対立、政党間抗争、少数民族問題、テロ・マフィア組織の跋扈、LGBT差別...に対する警察力の専横・腐敗・非力などによる国内治安管理上の問題
→「パブリック・ガバナンス」の欠如や破綻によって難民問題に発展することも…

2. 日本の中の外国人受入れ問題（人道的受入れ拡大の可能性）

- ◇ 少子高齢&人口減少、人材不足（特に、農業、建設、医療・福祉）、持続的経済成長
→ 世界中の難民を「人道移民」として我が国に積極的に受け入れるべきとの主張あり
→ 米国、カナダ、豪州、NZ、ブラジルなどでの伝統的移民政策（「人道枠」など）
ドイツ、韓国、北欧諸国などにおける外国人労働移民の積極的受入政策
- ◇ 日本における第三国定住（平成22年～）…「人道的移民の受入れ」
→ 平成22年から毎年30人の枠でミャンマー難民を受入れ（国境キャンプK L）
（昭和53年～のインドシナ難民受入れは閣議了解に基づき最終的に1万人の枠）

3. 日本の中の難民問題（世界における難民事情と整合性はあるのか？）

申請数はここ数年間でうなぎ登りの状況（平成28年…10,901件，前年比4割増）

特徴…①特定の出身国（ASEAN諸国，南アジア諸国，トルコを合わせて概ね9割）

②出身国ごとにほぼパターン化された申立内容（信びよう性・迫真性などに疑問）

③当初から難民該当性に疑問符が持たれるものも相当数あり（借金返済不能…云々）

④大半は20～40歳代の男性（世界全体の難民は女性と子供が中心となる傾向）

傾向…①本人の主張内容の中には「移民的要素・動機」と「難民的要素・動機」が混在

②難民の意味合いが実は曖昧に解されている（「辞書的～」と「条約上～」など）

原因…①正規滞在者が難民認定申請をすれば手続終了まで合法的に働き続けることが可能（複数回でも可能。行政訴訟と比較して申請手続の費用はいっさいかからず）

②難民認定申請中の者は退去強制令書発付済みでも送還は不可（ノンフルマン）

背景…同国人同士の情報ネットワーク（SNSによるクチコミ，ブローカーの存在）

現状…①申請があれば必ず受け付けなければならない（門前払いできない）

②受け付けた以上は行政手続上のプロセスを踏まなければならない（長期間を要する）

③再申請を制限する規定がなく，何度でも申請をすることができる（無限ループ）

④正規滞在中の申請者は結果を待っている間に条件付きで稼働することができる

被退去強制者は送還ができずに仮放免されて日常生活に戻るようなこともある

⑤留学アルバイトや技能実習よりも「割がいい」滞在手段だと流布されている

⑥一般の入国・在留審査では稼働能力・身分関係を申請側が立証し当局は受動的立場だが，難民認定申請は本人の陳述が中心で裏付け作業は当局がやらないといけな

影響…・人道面での外国人受入制度を濫用・誤解した「出稼ぎ手段」と「送還回避手段」となっており，真に保護すべき難民を迅速・確実に救済することが困難となるおそれ

・難民性の判断に寛容な方策（拡大解釈を通じた，難民に準じる者の幅広い受入れ）

をとった場合のベネフィット（労働力確保，共生社会の進展）とリスク（特に社会的

負担，治安面の問題）を冷静に捉えてこれらをすべて受け止める覚悟があるかどうか

（→中近東アフリカ諸国からの難民の大量流入が欧州各国の国政全般に及ぼした影響）

問題解決への道標…「難民・人道的保護の範囲の明確化」「認定手順・判断の明確化」など

い定住支援策が必要であり、ドイツでは巨額の財政支出により生活保護、語学教育、就労支援に取り組んでいることに着目してほしいと思います。日本のように言葉の壁が厚く全体として高学歴化が進んでいる社会で、難民・避難民として来られた人々が自立した生計維持を図っていくためには、彼ら自身の研鑽努力だけではなく、国・地方自治体などからの公費による手厚い支援が必要になるということも踏まえておくべきです（ミャンマー出身者を対象とした我が国政府の第三国定住政策の取組みでは、年間30人の枠で年度ごとに相当額の予算が計上されており、これらの大半は定住支援策に支出されています。）。このあたりは、オーストラリアや欧州（特に、ドイツとスウェーデン）の近年の取組みが参考になるでしょうし、まさしくこの場で話を聞いてくださっている若い皆さん同士で我が国が今後の移民・難民の受入れについて果たしてどういう方向性をとるべきか様々な意見を戦わせていただきたいと思います。

オーストラリアの難民政策の視点から

浅川 晃 広

君塚課長の講演に対するコメントも含めて30分いただいていますけれども、先ほど非常に分かりやすい形で、入管行政の全体図を描いていただいて、その中で今の日本の難民認定制度、または難民申請者がどういう人たちかというのを非常に分かりやすい形で位置付けていただいたかと思えます。

私なりに理解しますと、例えば今は人材不足といいますけれども、そういうことで就労目的が主要な目的で難民申請に至っている人がかなり多いのではないかということだったと思えます。

私個人としても、その通りだと考えていまして、私はもともとオーストラリアの移民政策や難民政策が専門で、冒頭にもご紹介がありました通り、難民審査参与員を2013年3月からやっています、もういつの間にか4年ぐらいたってしまったのですが、今まで350件ぐらいの事案を検討してきました。

実際は就労目的だというのは、私もやり始めてしばらくしてよく分かりました。私はインタビューのときに、もちろん難民該当性に関する質問をきちんとした後に、毎回、最後に、「あなたは働けると思いますけれども、今何か仕事をしていますか」と尋ねると、当然「している」と言います。「では、どういう仕事をしていますか」と尋ねると、ここは中部エリアなので、工場での仕事が多いです。

というのも、やっぱり言葉ができないからです。基本的に日本語ができないので、日本語ができなくて手を動かして、かつ、給料もなかなかいい仕事というのはこの地域はたくさんあると感じていまして、給料も人によって違うのですけれども、男性が工場で働いていて高くて30万円ぐらい、月平均で二十数万円ぐらいということで、かなり稼いでいるという印象を受けます。

というのが、今の中部において製造業が多いということで、人材不足を君塚課長の方は全体を描いていただきましたけれども、私がミクロの視点で現場を見ているところ、まさに君塚課長がおっしゃった全体の状況が反映されていると今日お話を伺って感じました。

難民審査参与員制度については君塚課長の方からご説明がありましたけれども、基本は「入管の1次審の判断に誤りはありません」という意見を私は出してきました。ただ、350件やって1件だけ、そうじゃなくてやっぱり難民該当性があるという意見も出したことはあります。

ですので、ほとんどは入管の1次審の判断を追認しているわけです。追認したくて追認しているわけではなくて、個別に検討して、専門家して難民条約上の難民の定義を当てはめた上で、やっぱり該当しないという判断を下しているわけですが、ごくまれに引っ繰り返すこともあるということです。ですので、何もほとんど入管の判断が参与員に追認されているからといって、参与員制度が機能していないわけではないと考えています。

これが私の先ほどのご講演に対する意見です。次にオーストラリアの事例に入っていきます。オーストラリアの難民政策ということですが、今日は概要を説明させていただきます。

オーストラリアは移民国家として、人口の約25%が移民です。人口の約25%.....これをオーバーシーズボーン (overseas born) と言っているのですけれども、海外生まれの人.....要するに移民です。

オーストラリアの場合は人口の25%が海外生まれで、両親のいずれか

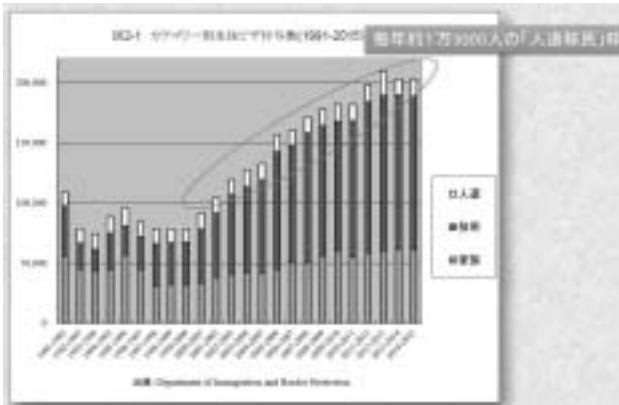


図 15

が海外生まれの人も含めると人口の40%ぐらいになります。すなわち、移民1世と2世で人口の40%を占める移民国家です。

移民を受け入れる枠組みで、移民法上は、移民というタームはなくて、あくまでパーマネントレジデント (permanent resident : 永住者) です。1年間に永住ビザを出す数を毎年決めています。大きく分けると次の3つです。

家族移民.....これは分かりやすいですね。配偶者や親です。次に、技術移民.....これが今のオーストラリアの移民政策の中核で、学歴、職歴、資格及び英語能力など、働いて経済的に貢献できる人たちです。3番目が人道移民で、人道的配慮から受け入れるものということで、この3つの枠が大きく分けて設定されているわけです。

これが3つに分けたときの量を示したグラフですけれども、特に2000年に入ってからは絶対数がまず増えています。最近では1年間に約20万人に永住ビザを出しています。今オーストラリアの人口は2,300万人ぐらいですので、人口1%弱です。毎年1%弱の人に、もう永住していいですよというビザを出しているということです。

絶対数が2000年以降増えてきたのですけれども、技術移民を増やすことによって絶対数が増えてきました。このため明らかに技術移民の受け入れ中心になっています。

これはもう明確な政策的意図を持って行われていて、経済合理主義にもとづいて、技術移民はきちんと働いて納税ができますよねと、そういう人を優先的に受け入れましょうということを意図的にやってきたわけです。

家族移民も増えてはいるのですけれども、増加は抑制されています。上の黄色い人道移民に関しては毎年1万3,000人ぐらい人道移民枠が設定されています。

オーストラリアの永住ビザの数ですけれども、これは毎年数量を事前に決めてその範囲内でしか出しませんので、意図的に数量制限をかけてやっているわけです。日本の入管政策でそういう数量制限はないのですけれども、オーストラリアの場合は1年間に20万しか出しませんよと決めて、その枠内でやっているということです。

では、その人道移民枠ですけれども、これがどういう形に分類されるかというと主に2つで、“On Shore”と“Off Shore”という言い方をしています、これは英語でいう“Shore”を直訳すれば海岸ですけれども、これは受け入れる人がどこにいるかという区別で、“On Shore”というのは国内滞在者の難民認定ということで、すでにオーストラリアの“Shore”……土地にいる人について難民かどうかを判断して、難民であれば在留を認めるというものです。ですので、日本の難民認定制度に相当するものということになっています。

“Off Shore”とは、まだその土地にいない人……国外滞在者の人道的配慮での受け入れで、いわゆるこれが第三国定住といわれているものです。海外の難民キャンプにいる人たちをセレクトして、あなたはオーストラリアに来ていいですよというものです。

この2本立てとなります。オーストラリアの用語では“On Shore”、

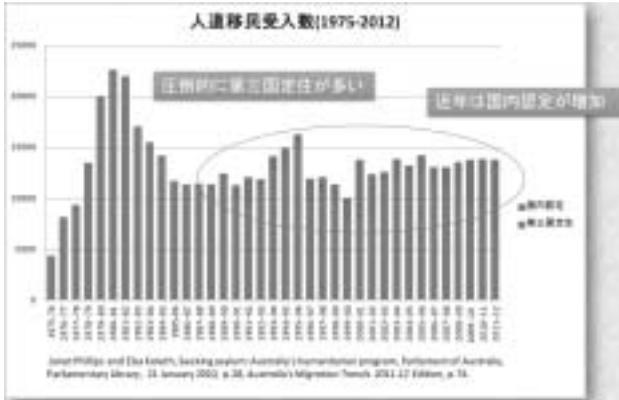


図 16

“Off Shore” というのですけれども、これはアメリカだと “On Shore” が “Asylum” と言っていて、 “Off Shore” が “Refugee” という言い方をしています。

この “Off Shore” の方は、細かい話をすると、どういう人が対象になるのですかということですが、難民条約上の基準は適用していないということになっています。では、この “On Shore” と “Off Shore” のどちらが多いかというと、基本的に先ほど君塚課長もおっしゃったと思いますが、“Off Shore” の方が圧倒的に多いです。

このグラフですと、1980年の最初ぐらいがすごく盛り上がっているのですが、これはベトナム難民、インドシナ難民ですね。さらにもっと時代をさかのぼると、第2次世界大戦後の難民。今でいうところの紛争避難民……第2次世界大戦の影響を受けて故郷を離れざるを得なかった人たを大量に実は受け入れたわけです。当時、“Displaced Persons” と言っていました。

そういうことですので、オーストラリアは伝統的に海外から直接やって来る人ではなくて、海外で困っている人たちを自分たちでセレクトして受

け入れるということをやってきました。このグラフの赤いところが国内認定で増えてきているのですけれども、何らかの形でオーストラリアにやって来て難民認定申請をするという人も近年は増えつつありますけれども、基本的には“Off Shore”中心の受け入れをしてきたということです。

次に“On Shore”の方ですけれども、もう一度細かく言うと、保護ビザというのがありまして、“Protection Visa”に申請をする形になります。日本の場合は、難民として認めてくださいと難民認定申請をして難民として認められ、在留資格の付与は別の行政処分という形になっているかと思うのですけれども、オーストラリアの場合は、保護ビザというのがありますので、これに申請してくださいということです。

保護ビザの要件は豪州移民法上の難民に該当することで、該当することがビザの付与の要件です。ビザが付与されて自動的に在留できるということですので、細かい制度的な話はちょっと日本とは違っているのですけれども、日本の難民認定申請に相当するものと考えていただければいいと思います。

それから、補完的保護も先ほどちょっと出てきたかと思うのですけれども、補完的保護に該当する場合もこの保護ビザの付与の要件に入っています。ただ、これのできたのが2012年ぐらいだったと思うのですが、件数的にはあまり多くないみたいです。ですので、法律的には認めているのですが、行政不服審判所の決定を読んでも、補完的保護に該当するという判断はそんなに出てこない感じがします。

1の方で、豪州移民法上の難民に該当ということですが、2014年の法改正で、難民条約への言及を削除しました。日本の入管法では難民といえば難民条約及び難民議定書による難民だと書いていますが、オーストラリアでは、かつてそう書いてあったのですけれども、これを難民条約というのを移民法から消して、豪州移民法での難民はこれだというのを移民法に書き込みました。

Off Shore＝第三国定住	
2015/2016会計年度	
申請件数	77,026
付与数	15,552
ビザ別付与数	
Refugee (subclass 200)	6,843
In-country Special Humanitarian(subclass 201)	167
Emergency Rescue (subclass 203)	7
Woman at Risk (subclass 204)	1,727
Special Humanitarian (subclass 202)	7,268

図 17

昨年（2016年）『オーストラリア移民法解説』（日本評論社）という本を出しまして、法学部の学生さんだったらぜひ読んでいただければうれしいですが、この第7章に難民法の部分を書いたので、ここで詳しく説明しています。この豪州移民法上の難民の定義は、難民法研究の立場からすると、今までのオーストラリアのいろいろな判例が盛り込まれていたり、難民該当性のいろいろな論点で盛り込まれていたりして非常に面白いですが、今日は概要の説明なのでここでは省略させていただきます。興味がある方はぜひ読んでいただければと思います。

その保護ビザですけれども、統計的なところを申しますと、2015/2016会計年度……オーストラリアの会計年度は7月から6月です。前の会計年度ですと、申請件数 9,554、最終付与数 1,732 です。最終付与数と書いているのですけれども、日本でも難民審査参与員制度がありますけれども、オーストラリアの場合は再審査請求制度があって、行政不服審判所という別の機関が再審査を行って、その別の機関が判断を下す権限を与えられています。実は審判所の段階で差し戻しという形で1次審がひっくり返されることがかなり多いですけれども、そのオーストラリアの再審査請求の結

果を部分も含めた数が 1,732 ということになります。

上位 5 カ国は、イラク、パキスタン、リビア、アフガニスタン、中国です。日本における難民申請者で中国の方ほとんどいないと思うのですが、中国は結構オーストラリアでは多くて、法輪功や、当局から禁止されている少数派の宗教に基づく迫害などがあります。イラクやアフガニスタンは分かりやすいかと思います。パキスタンも、パキスタン政府というよりはタリバンをはじめ一定の地域を支配する武装勢力による迫害のパターンが多かったように思います。

次に “ Off Shore ” …… 第三国定住の方を見てみますと、先ほど “ On Shore ” は保護ビザと申し上げました。“ On Shore ” に該当するビザは保護ビザしかありませんけれども、この “ Off Shore ” の第三国定住の枠のビザは 5 つありまして、1 つは “ Refugee ”、これは本当に訳すときに私は結構苦労しますが、この “ Refugee (subclass 200) ” は、“ Off Shore ” の部分の “ Refugee ” ビザという意味で、一般的な意味の難民ではないのでちょっと面倒です。“ In-country Special Humanitarian ” です。これは国内にいる人でも対象になります。そして “ Special Humanitarian ”、“ Emergency Rescue ”、“ Woman at Risk ” という 5 つのビザがあります。この 5 つのビザをまとめると、申請件数が昨年度、7 万 7,026、付与数が 1 万 5,552 ということです。ビザは 5 つあるのですが、数的にはこの “ Refugee ” 6,843 と “ Special Humanitarian ” 7,268 が大半を占めています。

かなり申請件数がありますが、付与数はかなりそれに比べると少ないということで、非常に競争率が高いものです。この “ Refugee ” ビザの要件ですけれども、母国における迫害にさらされている者で、申請者の母国以外の国に居住する者ということになっています。英語の原文を載せておきましたけれども、これもまた難民法研究的な細かい話をすると、“ is subject to persecution ” ですので、条約の場合、“ well-founded fear ” と

なっている一方で、こちらの方が実際に迫害を受けているということです。その恐怖ではなくて、迫害を受けている、“subject to persecution” などの敷居が高いのではないとも言われています。

“Special Humanitarian” はちょっと要件が下がって、申請者の母国における深刻な人権の侵害につながる相当の差別にさらされているもので、申請者の母国以外の国に居住する者ということです。これは「差別」になっていますので「迫害」と比べると、たぶん要件は低いということになります。

私の参与員としての経験も、冒頭で若干申し上げましたけれども、「確かに差別は受けていますが、それは迫害ではないですね」という意見書を私も出したことが何回かあります。条約上は“well-founded fear of being persecuted” ……迫害なので、日本の判例でいうと、身体的被害がないといけないのですけれども、単に差別を受けましたという場合……結構これはクルド人とかに多くて、話を聞いてみると、トルコの国の中で確かに差別はされているんだろうという感じはするのですけれども、具体的に当局から身柄を拘束されたというわけでもないで、「一般的な差別状況に対するいら立ちを表明しているにすぎない」という言い方をしています。こちらの“Special Humanitarian” には差別も含まれているので、たぶん要件はもっと対象が広がってくる気がします。

船舶による不法入国者への対応です。こちらの方がかなりニュースになっていて、お聞きになった方も多いかと思います。この数ですけれども、インドネシアからオーストラリア本土は結構遠いですが、クリスマス島という海外領土があって、ここに船で行って保護ビザの申請をします。

そうすると、申請中は送還できないので、本土に持って来らざるを得ないという状況が発生した時期がありました。このグラフがそれを示しているのですけれども、いったんは1990年代末ごろに、1年間に4,000人、

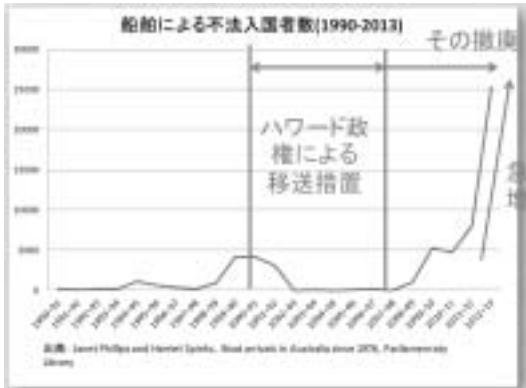


図 18



図 19

5,000人ぐらいに達して、これは相当騒がれていたのですが、このときに当時のハワード政権が強攻策を打って、ここら辺にナウルという島が1つしかない国ですけれども、ここにこの人たちを強引に移送するという措置……パシフィック・ソリューションを導入しました。

ナウルに収容所を造ってここで難民該当性の審査をします。該当性がある人はオーストラリアに来るかもしれないし、実はニュージーランドをは

じめ、他の国へ行くかもしれないという体制を導入したのですけれども、そうすると一気に2003年ごろにはゼロに近くなったということです。

要是ここに来てオーストラリアには行けないというのが伝わったということだったのです。けれども、2007年に労働党政権になって、これがあまりにも非人道的だということで、オーストラリア国内で騒がれたことがあるのですけれども、それを労働党は撤廃することを公約としており、実際に撤廃しました。

そうすると、ご覧の通り、再びハワード政権期をはるかにしのぐ数がやって来たということです。労働党政権期に約5万人が来たといわれています。さすがにこれではもう選挙に勝てないということで、労働党も再びハワード政権と同じ移送措置に踏み込みました。

ハワード政権期とちょっと違っているのが、この図で示していたのですけれども、「移送してナウルやバプア・ニューギニア (PNG) で難民として認められた人は、ナウルやPNGで定住してください。両方とも難民条約の批准国なので、不認定の場合は送還します。」という“Off shore Settlement”を導入しました。

こうしておかないと、いずれオーストラリアに来られる体制をつくってしまうのを抑止できない懸念がありました。これをやったのは2012年で、2013年に選挙があったのですけれども、そのときの野党は今の与党ですけれども、「船を止める」ということを公約の1つにして、“Stop The Boats”と言っていました。

実際選挙に勝って“Stop The Boats”をやったのです。“Boat Turn Back”というのですが、本当にオーストラリアの艦船を使って漂着を阻止して、実際ゼロになったということです。

ですので、地理的ないろいろな状況もあり、オーストラリアの場合も実際この問題に苦しんでいる時期があったのですけれども、一種の非常な強攻策に打ってでることでゼロにできたという事実があります。また、選挙



図 20

と申し上げましたけれども、こういう無秩序な流入に関して国民世論の反対があって、2013年に労働党が選挙に負けたのはこの問題に失敗したからで、こうした強攻策に対する国民の支持があるということが言えるかと思えます。

現在、この収容所にまだ残っている人たち、もう船は止めたのでこれ以上増えることはないですけれども、来ていたときにここに送られた人たちで残っている人たちの問題があります。PNGの最高裁が収容所は違法と判断してこれを閉鎖せざるを得なくなった問題もあったものですから、オーストラリアの政権はオバマ政権の末期にナウル、PNGに残留する者の受け入れを、オバマ政権と交渉してアメリカに引き取っていただくことに合意がなされました。ところが、皆さんご存じのトランプ政権が成立しまして、トランプ大統領が“Dumb Deal!”とTwitterで批判するも否定はせずということで、私も実はこの“Dumb Deal!”と書いてあるTwitterを見たのですが、一方で批判はしたのですけれども、「やめろ」とは言わなかったのです。

なぜかという、オーストラリアはアメリカの外交政策には非常に協力

的であることから、トランプ政権ですら妥協するのではないかということですが、これはどうなるか分からない状況です。(追記) その後、2017年9月に、約50人がアメリカに受け入れられたと報じられました。

最後に補足しますと、年間約1万3,000人の人道移民枠と申し上げたのですが、船を止めた裏返しにこの人道移民枠を増やす方向に出ています。2017/2018会計年度で1万6,250人……前年から2,500人増加ということです。今の政権は船を止める代わりに、第三国定住で受け入れをできる人たちを増やすと言っています。

コメント2

欧州諸国の難民政策の視点から

新海英史

なるべく簡潔に、あまりテクニカルなところには入らずに、ヨーロッパの状況から今の難民問題について学生の皆様に考えてもらうきっかけづくりをします。

私は教員になったのが実はまだ1年強で、その前は在スウェーデン日本大使館で専門調査員という仕事をしていました。これはどういう制度かという、大学院生で多少英語や他の外国語もできて、基礎的な情報処理とか調査能力がある人を外務省の方が任期を区切って、在外公館に職員として派遣し、外交官的な業務をしてもらうということで、実はその仕事の最後に、今日ご挨拶いただいた佐道先生をお迎えしてスウェーデンで講義していただいたこともあり、そのときはいろいろとお世話になったことを付言しておきたいと思います。

私は、スウェーデンには2014年の12月から2016年の4月末まで、デンマークにはその前に4年半(2008年の5月から2012年の11月まで)おりまして、その間の2013年から14年末までの約2年間は外務省欧州局政策課(日EUの政務関係を調整する部署)で、協議に出たり交渉事に参加したりしておりました。ということで、行政の現場で見てきたことも踏まえつつ、お話をさせていただこうと思っています。

私自身はもともと特にオランダの移民統合政策を専門としていまして、特に移民・難民で来た人たちが実際に合法的に入った後の定住支援に関心

があって、ずっとオランダを中心に見てきたのですけれども、仕事を通じてオランダ以外の国に長く行くチャンスもあったので、比較の視点も少し持てるようになりました。

スウェーデンに私が赴任してからは、ちょうど欧州難民危機の真最中の時期と重なりまして、スウェーデンでいろいろな難民受け入れの現場を観察する機会もありましたので、そこで関係者等と意見交換をした中で覚えた問題意識を最後の方にお手元の資料に書いているところでございます。

今日、君塚課長の方からもお話しいただいていたと思うのですけれども、「ヨーロッパに來ているいわゆる難民とされている人たちと日本に來ている人たちは違う」というのはおっしゃる通りで、私も去年の12月に難民審査参与員に命じられて、まだやりだして半年なのでそんなに件数は多くないのですけれども、日本の難民受け入れの状況を実務的に見させていただく機会があるので、本当に違うというのは実感として持っているところで

す。

シリア、アフガニスタン、イラクなどといった紛争地域が日本に近ければ、もっとたくさんの難民が來るだろうという想定は出来るのですが、日本は海に囲まれていますし、文化的にも必ずしも近くないので日本は避難先に選ばれにくいと思っています。

墓田桂先生が『難民問題』（中公新書）で、欧州地域が難民を引き付ける理由を端的に説明されていますが、やっぱり地理的な近さは結構大事なファクターだと思います。

近さというのは距離もそうですし、地理的な近さ、歴史的な接点があることや、同胞コミュニティがすでにいて彼らに頼れることや、言語にもなじみがあるということです。中東地域も元々ヨーロッパと深いつながりがあって、植民地にもなりましたので、フランス語をはじめヨーロッパ言語にもなじみがある人は多いです。またヨーロッパとの交通網が比較的整備されています。まさに欧州難民危機のときには、陸、そして海にも

ムボートに乗って何とかヨーロッパ側にたどり着いて、そこから何千キロも歩くというようなことが実際にありましたし、それを媒介するような様々なネットワークがありますので、相対的に行きやすいです。

実際に行きやすいということは、現地に行っているいろいろな方法で生活を立ち上げて、中長期的に生活を安定させていくというような人も既にいるという前例を難民はたくさん見てきているので、チェーン・マイグレーション (Chain Migration) ではないですが、難民自身も既に先に渡った人たちと同じように自分も同じようなことができるのではないかと考えることができます。

また、ヨーロッパは一応、人権大国と自らをよく言います。おっしゃる通りだと思うのですが、日 EU 関係の仕事をしている時に EU は特に人権、人道のプロモーターとして世界に模範をつくるということで、結構一生懸命やってきたことも知る機会がありました。そういう経緯もあるものですから、地中海における海外救助や難民への各種人道対応に対しても、できる限りの積極的に人道的な姿勢を見せようということになっている側面があります。しかし、そうした EU の姿勢そのものが結果的に難民としてヨーロッパに渡航しようとしている人たちにとって魅力的にうつり、EU 側に自分も難民として受け入れてもらえるのではないかと、裸一つでいっても何とかなるのではないかと期待に繋がっていると思います。

本年3月にオランダで調査をする機会がありまして、そこでシリア人女性等からお話を伺うことが出来ました。彼らには難民認定が下りていて、オランダでいわゆる政府からお金をもらって語学の勉強をして、今後大学に進学することをはじめ、母国では出来なかった積極的な人生設計をしていこうとする若い人たちと意見交換をしたのですけれども、「何で日本とかに来なかったの」と言ったら、「いや、だってシリア人がいないじゃない。日本語はあまりにもアラビア語話者からしたら全く異なる言語で、また文化的背景も異なっている。逆にヨーロッパの方がアラブ圏からしたら

文化的には近いんだよね」という話をされて、「ああ、日本のことをそういうふうに見ているんだな」ということを知って驚きました。

皆さんもテレビやニュースで見られているので、欧州難民危機についてはある程度はご存じかと思えますけれども、基本的にはシリア・イラク情勢で、イスラム国……アイシス (ISIS) あるいはアイスル (ISIL) と言いますけれども……がかなり領土を拡大して、そこに住んでいた人たちがどんどん国内移民になって、その後、トルコ、レバノンあるいはヨルダンなどを經由して逃げていくようになりました。

元々アラブの春をきっかけにシリアで内戦が起きて、そうした戦場で生きていくのが大変だということがあったと思うのですけれども、そういう難民の来訪が徐々に増えてきて、2014年まではヨーロッパでも63万人だったのが、2015年には大きく増えて130万人となりました。

特にその中でもシリア、アフガン、イラクからが多かったとされています。これは第2次世界大戦後では最大の規模で、その前に最大だったのは旧ユーゴ紛争が1990年代にありましたけれども、その時以来、あるいは、それ以上の大規模な難民の到来だったわけです。

そのようにヨーロッパを目指してくる人は、とにかく何とか生きていくために、是が非でもヨーロッパにたどり着くことを目指して来るわけで、海をいろいろな手段を講じて渡るわけです。皆さんも覚えているかもしれないですけども、3歳ぐらいの男の子がビーチで残酷なことにおぼれて命を失ったという事件がありましたが、まさに身ぐるみ1つで子供も含めて、何とかヨーロッパ側に渡ろうということでもかなり無理をしてくるのです。

そういう人たちは、あっせん業者やブローカーに大金を払って、非正規移民としてやって来るわけです。彼らが最初にヨーロッパへ中東から来ると、入り口になるのがトルコからギリシャとイタリアですが、別にギリシャ、イタリアを目指しているわけではなくて、ドイツやスウェーデンといった

比較的受け入れに前向きだとされる国を目指していて、そういった人たちが歩いて、あるいは電車やバスに乗って大量に来たというのがまさに2015年の難民危機だったと思います。

主にドイツとかスウェーデンという私のいたところにもかなり難民がいて、2015年9月、10月、11月は、大きな駅で待っているとリュックを担いだ難民の家族が毎日何百人と到着して、そこに赤十字をはじめいろいろな市民団体がブースをつくって生活相談に乗ってくれていました。そうした現場を私も見に行き、最初受け入れが始まった時は皆さん「Welcome to Sweden!」と言って、難民相手に拍手喝采で、喜んで受け入れたりしていた時期もありました。

難民の到来はドイツ、ハンガリー、スウェーデン、オーストリア、イタリアといった国にたくさん集中しました。ヨーロッパで難民を受け入れるときの大きな原則がありまして、ダブリン規則というのですが、最初に着いた国や申請した国で難民の申請を行うということになっています。実際、例えばギリシャのような経済危機、金融危機があったような国で自分が生活を立ち上げたいと思う人はそんなに多くないわけで、ドイツをはじめとした豊かな国を目的地にしているわけです。

だから、ギリシャに入るものの、ギリシャ政府も見ても見ぬふりをするのが、ギリシャやイタリアの当局も、いったんは国に入れつつも、そこからもうどうぞ先に行ってくださいという対応になって、相当多くの人たちはより難民として認めてもらいやすい国に集中してしたと思います。本来であればダブリン条約の規定にもとづき、最初に申請した国できちんと最後まで手続きをするので、過度に申請の負担のバランスが悪くならないようにしていたところが、この欧州難民危機では実質それがうまくいかなかったという現実があります。

ドイツやスウェーデンといった国に集中してしまう問題が出てきました。こういったことに対して、EUではなるべくそこをバーデンシェアにしま



図 21

しょうということで、2015年には何度か人口とか GDP とか難民申請者数、すでに国内に滞在している数、失業者率などを勘案して、あなたの国は何万人ぐらい、あるいは何千人ぐらいの受け入れ幅という形で交渉して、枠をそれぞれに決めて、最終的な受け入れ枠を決めましたが、その数字はこの別添の資料にもありますので見てみてください。

ヨーロッパにたくさんの難民の到来が集中するのでそれだけでは対応できないということで、今度はトルコ政府とも話し合いをして、トルコから来る難民1人に対して、1人送還するたびにシリア人を合法的にEUに迎え入れるという取り決めを結びまして、同時にまたトルコでEU側がお金を出して、主に人道支援を積極的にやることで必ずしもヨーロッパに難民が到来する必要のない状況をつくり出すことで、新たに大規模な難民が来ないように外交的努力で何とかそれをストップしようとしたという経緯が

あります。

また、それ以外にも EU はギリシャやイタリアにいろいろな支援センターをつくりまして、移民、難民流入に対処できるようにしてきていますし、そういった中で EU は共通の難民政策を何とかつくろうとしてきているのですけれども、今回のシリアの大規模な欧州難民危機で、なかなかそれが機能しなかった、あるいは、実際壊れているのではないかという議論が起きてきまして、今そうした壊れつつある体制をもう少し加盟国でバランスがあるような形で維持できないかと議論しているところです。

こういう形で、2015年から2016年にわたる危機が、EUを中心とした欧州連合加盟諸国にとっての大きな負担となって、何とか人道大国としてのメンツは維持しつつも、現実的にはなるべくその負担を減らしていけないかということで、EUがいろいろな取り組みをしようとしているリアリティーがあると言えます。

そのことは各加盟国における現実を見ると実はよく分かる話で、今日は細かな難民カテゴリーの話までしませんが、先ほど君塚課長がドイツは5つぐらい難民の細かな認定カテゴリーがあると言いましたけれども、私も今回自分のいた国のカテゴリーを今日お話しさせていただくに当たっている調べました。

ドイツに関して今日は話さなくて、主にドイツを囲むたまたま勤務あるいは留学していた国に絞って話をしましたけれども、だいたい3つか4つぐらいのカテゴリーがあって、補完的保護、いわゆる難民条約上の難民ではないけれどもそれに相当するようなカテゴリーの人たちをつくって、それなりに認めてきているようなところがどの国でも共通していると思います。

もう1つ指摘しておきたい点……特に最後のコメントとの関係でお話ししておきたいのは、第三国定住制度といって、日本もパイロットベースでもう7~8年やっている制度がありまして、直接スウェーデンをはじめヨー

ロップパに行った難民の話ではなく、難民が例えば A 国から B 国に行って、B 国での今後の定住がなかなか難しいというところで、そういう人たちを UNHCR と協力しながらスウェーデンに連れてくる制度です。

日本の場合は、ミャンマーから、タイにいるミャンマーの人を UNHCR と協力しながら、法務省を含む関係省庁の方で面接やいろいろな判断をされて日本に一定数を毎年連れてきているという話があるのですけれども、ヨーロッパ諸国は、第三国定住はわりと毎年国際約束とせずと安定的にやってきている歴史があります。

難民のカテゴリーのところは、運用のところで難民危機があったりするとちょっと厳しめにして、入り口を狭めたりするようなどころがあるのですけれども、第三国定住にはずっとほぼ 20~30 年、毎年、数百人規模で決まった国々からの難民を受け入れているところがありまして、この利点は何かということ、UNHCR と協力しながらも、ある意味誰が来るかわからないのではなくて、きちんとどの難民を受け入れるのを国際機関と一緒に行政を判断することに加え、そういった人たちが受け入れ国にどういうメリットがあるのかもしっかり審査した上で受け入れることができるという点にあります。身元がかなり分かっているような人たちを受け入れるということで、国益……さっきベネフィットとリスクという話がありましたけれども……という観点から考えてもリスクが少ないオプションなのではないかと思っています。

スウェーデンもそうした対応を毎年やっています、私がいたときはこの青いグラフで、2015 年が結構飛び抜けて多いですけれども、人口 960 万人ぐらいのところ、16 万人が急にきた年で、それはそれで相当、当時移民庁の人とか法務省のスウェーデン側の役所の人とも結構情報収集で意見交換とかさせてもらいましたけれども、疲弊していて、正直いろいろなファシリティーも人員も追いつかないということでした。

受け入れた人たちを一時期に滞在してもらえないような場所もなく、陸

軍がしばらく使ってなかったような、例えば大きな体育館を一時的に借りて、そういうところにたくさんベッドを並べて何とか 10 万人以上の住む場所を提供したということで、これが当時の担当者に聞くとスウェーデン全体にとっても大変なロジスティック・オペレーションだったようです。

難民を多数受け入れるということは、それだけの行政負担をその国に強いるというところがあって、スウェーデンは行政コストの肥大化や高まる潜在的な摩擦と人道国家スウェーデンにとっての人道的対応の重要性のどちらかを重視すべきなのか、まさにそうした困難な課題を前にして、ぎりぎりの判断で難民受け入れをやってきたというのが、自分が話をした人たちの実感としてはあったと思います。

難民として来る人たちの国籍は、シリアだったりエリトリアだったり、アフガニスタン、イラク、イラン……イランは最近安定しているのでもっと違う感じがしますけれども、いわゆる紛争当時国からの人が実際に多かったです。

日本からも、日本で見るとトップリストとはだいぶ違うのかなというところがお分かり人なると思います。これだけ来てしまうと、難民ひとりひとりへのケアが逆に行き届かなくなる、こうした問題への対応が逆に難しくなるということで、ちょうど私がいた時期ですけれども、2015 年 11 月からスウェーデンも国境管理を急ぎょ導入して、ID チェックをかなりやっていました。

これはどういうことかということ、デンマークとスウェーデンの国境のあたりにたくさんの警官やセキュリティ職員を配置して、パスポートや身分証明書を持っているかどうかを 1 回チェックした後で、今度は電車の中で別の職員が来て、持っている滞在許可が実際に正しいものかどうか……この人は例えばスウェーデンに一定期間本当にいい人かをその場でデータベースを検索してチェックできますが……チェックして、入国することが適当でない人については、いったんプラットホームに降ろして、また元

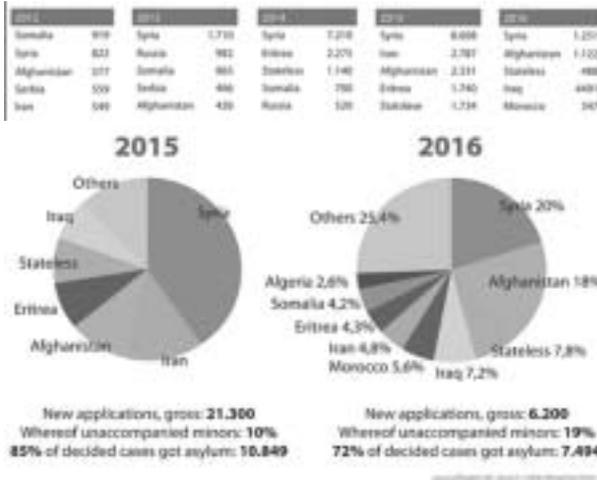


図 22

来た直近の国に追い返すということも行っていました。人道や人権でよく知られるスウェーデンがそこまでの厳しい対応をするまで状況は圧迫していたと言えるかと思います。

デンマークもそこは同様で、ここはスウェーデンより人口規模や国土が小さいので、第三国定住もスウェーデンより人数が少ないですけれども、毎年 500 人程度を受け入れているようです。プロセスのところは、国籍のところだけ説明しますと、シリア、アフガニスタンとか、イラクといった国が多いようです。

まさに 2015 年あたりをピークに、たくさん難民がデンマークまで来ていたことが分かると思います。ここも同様な国境管理の導入や補完的保護の 1 次認定についても厳格化していました。あとは、スウェーデンではやっていませんが、生活資金をデポジットとして難民自身が準備すべきだという議論がありまして、1 万クローネ、約 15 万円をデポジットとして先に準備しておくように求めることを法制化しようとするという議論がありま

した。

実際、それは施行されるかはフォローしてないですけども、1万クローネ準備できない人はデンマークに来るべきではないということで、いろいろな手段を使って、とにかく新たにこれ以上難民が来られないような色々な制度を水際で設けようとしていたということが分かるかと思います。

オランダについても第三国定住に絞ってお話すると、デンマークと同様に毎年500人ぐらい受け入れているようです。難民の定義についても、補完的保護と、これもデンマークと似たようなパターンでの受け入れカテゴリーがあります。また、同じパターンで、シリア、エリトリア、イラクといったところからかなり難民が2015年に大量に来たということが分かるかと思います。

今日の本分は日本への示唆という話で、ヨーロッパ諸国から何を考えるかということで、どちらかというと、非常に挑戦的なことを言わせていただくと、日本はUNHCRに対してはトップ10に毎年入っている拠出金を払ってきていて、ヨルダンやレバノンといった紛争当時国に近いところでシリア難民の生活や再統合といった支援に係ることをやってきていて、いわゆるルートコーズ (Root Cause)難民が発生する地域に近い場所でもより実質的な支援をして、そういった人たちがそもそも第三国に行かなくても済むような方向に物事が促されるようにODAの各種支援枠組みを使ってきている経緯があります。

そうした対応については引き続きしっかり日本はODA大国でもあるので継続していけば良いですが、それと共に、日本ぐらいの国の経済規模であれば、第三国定住も外交カードとして検討しうるのではないかということが、私がスウェーデンにいたときに同国の司法省の難民担当課長から言われたことでした。そのときには私は何と返していいか分からずに「ご提案は参考にさせていただきます」と御返事した次第だったのでですけども、今後検討してみても良いのではないかと個人的には思います。

私の理解では第三国定住はまたパイロットベースで始まって年数がそれ程経っていないので、毎年セレクトティブにやっていると思いますが、今後、大きな課題として国内の受け入れ体制とか、担当すべき中央諸官庁がどこになるかということもそうですし、省・自治体や市民社会と連携や役割分担が明確になる必要もあると思いますし、また必要な予算を持っているかといった話や何らかの政治的意思がないと難しいかもしれないですが、積極的平和主義を掲げる日本外交としては、こういう政策オプションをもっと積極的に活用しても良いのではないかと考えています。ということで、本日はそんな挑戦的なコメントを1つ述べることでお話を終わらせていただきます。

意見交換

(古川) これから意見交換を始めます。まずは君塚課長よろしくお願ひします。

(君塚) 早速であります。私はお二人に2点ほど質問をさせていただき、それについて順番にお話しただけなかなと思っています。

私からの質問内容は、移民大国のオーストラリア、人道大国のヨーロッパが、一時期はものすごく難民を受け入れようとしたものの途中で規制しようとした理由です。オーストラリアでは浅川先生のお話にあった「ストップ・ザ・ボート」と言って、海軍が海上警察が、インドネシアに近いオーストラリア領クリスマス島に向けて海を渡ろうとする「難民船」を遮ってとにかく追い返すようになったと説明していましたね。

それから、つい最近の話ですが、ヨーロッパについては、もちろん国によって対応は様々だったわけですが、今になって中近東・アフリカ諸国からの来訪者に対して結構厳格な対応をとっています。それはなぜなのかをまず教えていただきたいです。加えて、これは先ほど新海先生が最後のほうでおっしゃった第三国定住についてです。オーストラリアはもともと昔から実施していましたし、スウェーデンも同様です。そこで日本でも積極的に取り組むべきだというような話が出ているわけですが、一方で国境を厳しく管理しようとしておきながら、第三国定住を提唱するというのは受け入れ側にどういうメリットがあるからなのでしょう。これらの点を、オーストラリアの移民政策・難民政策、それからEUあるいは北欧の移民政策・難民政策に照らして、それぞれ説明していただけないでしょうか。

(古川) では、ご質問ということで、お二方にお答えいただきます。

(浅川) 船舶による入国者を抑止したということですが、これはなぜかという、無秩序な流入は許さない、容認できない……こういう言い方をしています。よくレトリックで出てくるのですが、自分たちが誰が来るのかを選ぶのか、それとも People Smuggler が選んだ人、送り込んだ人を自分たちが受けるのか、どちらかだということです。我々は決して People Smuggler……人の密輸業者、越境業者と言われますけれども、密航業者が選んだ人間をそのまま受け入れるというのは決してしませんという言い方をしています。

ですので、第三国定住の“ Off Shore ”の枠の方は、7万件ぐらい申請があって、そのうち許可されたのが1万数千件通したと話をしましたが、たくさんの申請の中から自分たちが選んでいるのです。選ぶことを自分たちが維持したい……これは2001年にハワード政権が強硬策を導入したときに、ハワード首相が言ったことが非常に国民に受けたのですが、*“ We will decide who comes to this country and the circumstances in which they come. ”*……英語でこういうことを言ったのです。*“ We will decide who comes to this country. ”*……つまり、我々がどのような人が我が国に来るのかを決めるということです。「我々がセレクトする側であって、勝手に乗り込んで来るのはやめてください」というレトリックを使ったのです。ですので、オーストラリアが非常に厳しい態度に出ているのは、自分たちの選別する権限を何としても維持したいということだと思います。

第三国定住ですが、もともと第二次世界大戦時の難民から受け入れてきたということもあるのですが、これも先ほどの話と直結するのですが、セレクトできるのです。ここの国籍、例えばイラク何人、スーダン何人などという形で自分たちの制度設計、自分たちの受け入れの枠組みに準

じてできます。たぶん年齢や性別も同様だと思います。

先ほど言い忘れてしまったのですが、年間の人道移民枠とは別に、特別枠でシリア難民 1 万 2,000 人枠というのをつくりました。これは上乘せです。上乘せで受け入れを進めたのですけれども、実はふたを開けてみると、ヤジド派というイスラム教徒ではない少数派を結構受け入れたのです。またキリスト教徒も受け入れており、その点も含めて国籍もそうですし、年齢もそうですし、宗派がそうであったり……という形で、自分たちにとってプラスとなり得るような人たちを受け入れることが維持できるというメリットがあります。

“On shore”の方は、とにかく申請が出されて、難民該当性があればもう認めざるを得ないので、自分たちが選ぶということはできないという決定的な違いがあるということだと思います。

最近のオーストラリアの雰囲気申し上げておきますと、つい1週間か2週間ぐらい前にメルボルンでテロ事件（単独犯による事件）があったのですけれども、それがソマリア出身の難民枠で親と一緒に来た人たちでした。シドニーでも立てこもり事件があったのですが、それも難民枠で来た人たちだったということで、難民受け入れとテロがにわかに結び付けて語られるようになってきて、政策的にはもちろん第三国定住の枠を維持はしていくと思いますが、最近の雰囲気を見ていると、難民受け入れが結果的にテロに結び付いているのではないかという懸念が出てきて、規制的な雰囲気が伺われます。

それも反映して、国籍取得の規制強化を打ち出して、特にこれは難民枠で来た人たちにとっては難しくなってくると思いますが、今まではシティズンシップテストをクリアさえしていれば良かったのですが、英語の要件を強化してIELTS6.0を取れということになり、こちらの第三国定住も最近テロとの関係で危ういものがあるという雰囲気を感じております。以上です。

(古川) 浅川先生、ありがとうございました。では、新海先生もよろしくお願いします。

(新海) 質問いただいた件ですけれども、なぜ人道大国であるヨーロッパが最近抑制的な状況になってきたかということについては、まさに先ほどもご指摘があったところはあると思います。つまり、どういうことかということ、ストックホルムも今年(2017年)3月と4月の間にテロがあり、デンマークも昨年(2015年)に難民出身者によるテロがシナゴグでありました。テロがあるというオーストラリアと似たような雰囲気はあって、それがどういうふうに政治的な影響を与えるかということ、そうした事件が起きると比較的難民受け入れに寛容なスタンスを示していた政党の支持率が落ちるということです。

スウェーデンの場合は中道左派の社民党が2014年から政権を握っていますがけれども、ここも毎週、新聞や世論調査で出ている数字を見ると、特に難民の受け入れ政策に関して新聞紙上では少し手ぬるいというような批判を受けています。また、スウェーデンにも急進右派の「スウェーデン民主党 (sverigedemokraterna)」という名前は非常に民主主義的に聞こえる一方、基本的にはネオナチ的運動体をルーツとする政党があり、外国人排斥の主張を展開していますが、この政党の支持率が野党の中では一番になる現象がつぶさに観察されるようになってきますと、雰囲気としてはいくら寛大なことをやっても、選挙に負けてしまえば、それまでの政権ももう成立しなくなりますので、政治的なリアリズムという観点から、リベラルなことを言っている国も有権者との関係では、いろいろな見えない不満がたまっているところは意識せざるを得ない現実があります。そういった点が国境問題の対応の厳格さにつながってくると言えると思います。

そういうリアリティーがある反面、第三国定住については確かにメリット、デメリットもありますし、どういった人たちを受け入れるかということ

ころではいろいろ慎重な審査もしなければいけないですし、果たして受け入れたら受け入れたでどういう体制があるのかということも考えなければいけないですけども、基本的に国際約束としていろいろな議論はあるものの受け入れているという背景には、国内でそれなりにそういった人たちを受け入れたときの算段が立っていると思います。

これもスウェーデンの事例になってしまうのですが、スウェーデンの与党で中道左派の政党の割と古参の議員での方とも定期的に話をしていたのですが、その議員は「スウェーデンにとって、より安定的な難民受け入れというのは、スウェーデンの社会に非常にメリットある」と言っていました。

スウェーデン人がやりたがらない労働集約型の産業（建設業、森林伐採等）でも、労働力を提供してくれる担い手になるというリアルな話もあるということをその議員は言っていて、一見人道大国に見えつつも、そういうリアリズムに基づいて実際に人道で受け入れた人ですら、国の将来の礎に使うという計算もしているわけで、そういう構図をスウェーデン国民も結果的に受け入れているから、そういうリアルな話をする中道の政治家が議員をやっているという現実があると思っています。

日本でもそれが可能かということ、そこまでリアリズムに基づいた議論が、まだそんなに難民の受け入れ数も相対的に低いということもあってか、出来ていないのかもしれませんが、そういう議論は1つの判断としてあっても良いのではないかという感を持っています。率直な答えになっていないかもしれませんが、以上です。

(古川) ありがとうございます。では、今から全体討論ということになりますが、まず学生の皆さんの場合は学年と名前を言ってから質問をしてください。それ以外で、NPO等で参加されている方、本学関係者の方はご所属と氏名を言ってから質問の方をしてください。なお、今回の研究講

演会の一部は記録として残りますので、もし、その点で問題がある方がいらっしゃったら、終了後に私の方に一言言ってください。

では、今から質問を受け付けますが、まずは学生の皆さんから質問していただきますので、質問のある人は遠慮なく挙手をお願いいたします。

(学生 A) 本日はお忙しい中、ありがとうございます。君塚さんに質問です。最後の話でベネフィットとリスクという問題があったのですが、EU レベルでも端的な視野と予想し得ない問題で後手を踏んで難民問題が深刻化しました。グローバル社会の一員として日本を捉えたときに、最後に新海さんが言ったように積極的平和主義や公平負担が言われている中で、安全保障上の新たな問題というリスクが生まれてくると思います。そういう長期的視野で考えていけないといけないところで、国内のリスクはもちろんそうですけれども、グローバル社会全体として日本を捉えたときに、安全保障のリスクになるのではないかと思いましたが、ご意見をお願いします。

(君塚) 今質問をいただいた方にお答えする前に一つ確認したいのですが、グローバル社会が進展すると、それを前提としてなぜ日本は難民を受け入れなければならないのかということについて、どういうふうにお考えですか。

(学生 A) 難民問題以外でも、日本と他国がより親密になっていく中で、難民問題が原因で関係が悪化したり、難民問題に日本が関与しなかったことによって難民問題が根本的に解決されないことから、また紛争が生まれて、それが別の問題に発展したりしないのかと考えて質問をさせていただきました。

(君塚) いろいろな観点で、難民を受け入れるべき、あるいは受け入れなければならないという考え方はあると思います。先ほどの説明の中で申し上げたベネフィットの中には、当然国内のベネフィットだけでなく、その国との外交関係や「世界の中の日本」という国際社会での戦略ということも当然あるでしょうし、実はまだ説明していなかったのですが、1975年……皆さんが生まれるずっと前で、ベトナム戦争が終結した後に南ベトナムからのインドシナ難民の大量流出という問題がありました。

そのときに、結論として日本は実は難民を受け入れたのです。受け入れ枠として300人から始めて最終的に1万人を受け入れました。インドシナ難民の受入れ決定に至るまでの国会答弁はとても興味深く、どういう答弁をしたかといいますと、「日本は単一文化の国家です。国土をみても山ばかりで平地が少なく、そんなところに難民は受け入れられません。」と言い訳したのです。それがしばらくの間は通用していました。

ところが、アメリカなどから「日本は、ポート・ピープルが南シナ海に流れて、日本のタンカーが彼らを救って横浜や神戸に連れて来たというのに、どうして全員アメリカやカナダに持ってくるんだ。無責任じゃないか。」という国際的な批判を受けたというのです。その頃日本での生活を望む難民は皆無で欧米への移住を希望する人たちばかりだったという背景はありましたが、それが日本での受入れを拒む理由にはなりません。それで、ある意味ではやむなくということで、国際政治の中で特にアメリカから強いプレッシャーを受けて、それで300人から初めて1,000人、3,000人、5,000人、そして最終的には1万人という形で徐々に受け入れ枠の拡大を図りつつポート・ピープルを受け入れたのです。

その結果、リスクといってもそれほどベトナムの人々は日本で罪を犯すことはなかったし、二世、三世は実は日本の地域社会で相当活躍されており、私の知っている範囲でも医師や実業家として成功されている方もいるのです。その背景として子どもについては日本の小学校、中学校、高等学

校に入られて日本人と同様の初等中等教育を受けたということがあったので、結果としては、社会統合上の施策が相当な効果をもたらしたわけです。中には日本国籍を取っている人もおられます。教育機会を平等に与えることで一度日本の生活文化に溶け込んでしまえば、治安・社会福祉へのリスクは極度に減少し、労働力その他のベネフィットが期待できるという実例になったものと思います。

こうした難民の受け入れというものについて、日本国内の議論ではシリアという話もありましたしアフリカという話もあったけれども、外国政府から同じことを求められているかということ、今はそういった具体的な要請はないのです。ただ、今後どうなるかということろは分かりません。

それからもう一つ気にしなければいけないのは、朝鮮半島が緊張状態にあることはご承知の通りです。そうしたときに、シリアをはじめ中近東・アフリカ諸国の出身者はやはりヨーロッパに近いからヨーロッパへ流れていくわけです。しかし、朝鮮半島で、絶対起きてほしくはないですけど、もし有事が起きたとしたら、人数規模までは分からないけれども大量避難民として日本に流入してくる可能性は敢えて否定しません。報道でも流れていると思いますが、そのときは避難民の受け入れ方というものをシミュレーションしながら考えなければいけないですね。

大量避難民問題について今どのような対応が可能かということにつき関係府省での検討が進んでいるということなので、そこはグローバル社会の進展というより、近隣諸国においても生じかねない国際紛争の中で、今はたまたまそういうことが起きてないからいいわけですが、それはこれから将来的に起きるかどうかは分かりませんし、そこは当然、いろいろな点で備えておく必要があるように私は思っています。

(古川) よろしいですか。では、ほかに質問のある人どうぞ。

（学生B） お話ありがとうございます。お三方にご質問させていただき
ます。先ほどの議論の延長線上になりますけれども、東アジアの場合、朝
鮮半島情勢は仮想になるので生産的な議論にならないかもしれません。け
れども、EUだとシリア難民に対して、より地域で対応が取れている事例
はご承知の通りですが、朝鮮半島に有事が起きた時に、難民はどういった
形で地域的な考え方で対応が取れるのかがいささか疑問です。

やっぱりEUだと地政学的にも陸続きなので対応を取りやすいと思うの
ですけれども、東アジアは現在緊張が続いていますし、島国と大陸という
状況なので、なかなかそういう対応も難しいと思います。脱国家的とい
うかトランスナショナルといいますが、東アジアにオーストラリアも含めて
も良いと思いますが、難民に対してどういった協力的なアイデアがあるの
か、それが進んでいるのか、あるいはまったく進んでいないのかを教えて
いただきたいです。

（古川） では、お三方、よろしくお願いいたします。

（浅川） 私はオーストラリアの専門家なので、東アジアのことは何とも
言えないですし、朝鮮半島有事の際にオーストラリアが避難民の受け入れ
にどう出てくるのかはよく分かりませんし、もしそういうことを想定し
てオーストラリア政府が何かを考えているのかということもよく分かり
ません。

ただポイントとして思いついたのが、紛争がどれくらい続くかによるの
ですが、紛争が例えば短期間で終わったということであれば、多分テンポ
ラリー（一時的）な形になってくるでしょう。一時的に避難していた人が、
紛争が終わって帰りますとなるのか、それとももし紛争が長期化してしま
うと、それがかなり長期間にわたってくるということなので、多分一時的
なテンポラリー、緊急避難的な受け入れであるのならば、そんなに政治的

に困難なことも少ないのかもしれないですが、それが長期的になってきた際に国内でどれだけ合意が取れるのかは結構難しいところがあると思います。

そうしたときに、オーストラリアが役割分担として、朝鮮半島の人の枠を設けるかどうかは何とも分かりません。

(新海) 非常に難しい質問ですが、先ほど私が話したことの続きとして申し上げます。戦争が起きて、例えばシリアの人たちに焦点を当てるとすると、そもそもシリアの戦争はアラブの春から数えても既に6年続いています。だからこそ、その紛争の長さによっては一時的避難では済まなくなってくるということがあるわけです。ドイツやスウェーデンは、おそらく国内労働力の不足を解消したいということで積極的に入れているという現実があると思います。

朝鮮半島を前提にお話すると、非常に日本とは近い国ですし、それから1950年の朝鮮戦争の前から日本に住んでいる方とその末裔の方が日本に入ってきて、日本に住まわれて、今は帰化を含む様々な理由から人口統計上は減りましたが、確か30万人ぐらいおられるわけです。

それで、考えなければいけないのは、紛争ですから難民として一時的に逃げてきます。それですぐ終われば、おそらく一時的避難で済むと思いますが、そうではなくて紛争が続く場合、シリアのような場合もあるでしょう。その際に1つ気になる点としてあげられるのが、難民がやがて移民化するということです。要するに、いまさらもう戻りたくないとなった場合で、せっかく日本にやってきたのだから、そのまま日本で住みたいというような人たちも出てくるかもしれません。あるいは、日本からほかの国に行きたいという人もいるかもしれません。要するに、軒先を貸しているだけじゃなくて、そのままその中のお蔵の中に入ってそのまま保護しなければいけません。庇護、保護、支援という3段階です。

庇護というのは、一時的にまさしく「ひさし」ですよ。庇護の「庇」というのは「庇」と書くのですが、そこを貸すだけです。だから、「雨がやんだらまた出て行ってね」というのが庇護です。保護というのは、中に入れて、「しばらく雨が続きそうだから食事あるいは1泊していったら」という感じです。さらに支援になってくると、もう自分の家の一員になれるということで、「この際、一部部屋を貸してあげるから、あるいはあげるから、あなたは家族の一員になってやってくれ。」という段階があると思うのです。だから、そこも考えなければいけないと思っています。

難民というと一時的なイメージがあると思いますが、特にヨーロッパを見ていると、一時的な話などではなく、長期的観点からの移民政策や労働政策などに対するその国の思惑もあると思います。だから、先ほど出てきたように最初に入れておきながら、後でやっぱりやめたというような都合的なものも含めて考えなければいけません。また、実際に起きてみないと分からない部分もあると思いますので、非常にこれはややこしいです。ただ、考えるとすれば、今言った3段階の対処がおそらく出てくると思います。そういう紛争は起きないことが一番いいと思いますが、それを頭に置いておく必要があると思っています。

(君塚) お二人の先生もお話しされたので、あまり付け加えることはないですが、日本近隣での紛争というものを仮定したときに、ヨーロッパにおけるEUのような地域的な国際機構がないので、基本的には出入国管理についての権限を持った国民国家がそれぞれの国益に照らして、また、そのときの人道的な状況に照らして避難民の受入れなり、もし長期的な話ということであれば、定住施策を含めてどういったことをやっていかなければいけないかということを考える必要が出てきますが、他方、EUの場合は共通の枠組みを作っているながら、各国家の方でも相当の権限を有していることから、EUという大きな枠を使いながら各国同士で調整を図ってい

くといった仕組みがあります。翻って東アジアはEUのような取組みはなかなか現実的でないし、現状でも有事が想定されるような東アジアの地域情勢では相当程度難しく、なかなかヨーロッパのような対応というわけにはいかず、日本の持っているリソースの中で対応していくのかなということしか今は言えないと思います。

(古川) よろしいですか。では、ほかにご質問のある方はいかがでしょうか。学生が2名質問しましたので、一般の方々、学生以外の方にも開放しますが、もし質問があれば受け付けます。

(森山亜美) 中京大学大学院法学研究科の森山と申します。私は人身取引の関係の研究をしていて、前から難民との関係で気になっていることがありました。結局、今回の講演会で難民認定制度の概要に関しては分かりましたが、この難民認定制度の手続きがあまり明らかになってない気がします。これは人身取引被害者の認定にも言えると思いますが、結局、難民認定制度は具体的にどういう形でやっていて、また統一的な基準があるのかといったことについてお答えいただけないでしょうか。

(君塚) 人身取引(ヒューマン・トラフィッキング)についてですが、これは政府の人身取引対策行動計画において、目的、手段、行為の各要件を踏まえて罰則が適用できるように担保しており、これらの要件が揃えば国際条約で定義されるところの人身取引だという考え方を明らかにしているのです。それで、警察が捜査をしている中で保護するパターンもありますし、入管の申請窓口で保護を求めてくるパターンもありますし、NGOの駆け込み寺みたいな女性の保護施設のようなところに来られて、そこで相談をして、それで警察や入管に来られるというパターンがあって、いずれにしても基本的には入管あるいは警察、あるいは両方で話を伺いながら

判断します。だいたい警察の方でやられると思いますが、いずれにしても人身取引の被害者であることを認定するにあたっての要件があるのです。

一つずつ当てはめていきながら、人身取引の被害者が、日本に来るに際してどういうだまされ方をしたか、あるいはパスポートを取り上げられたとか、日本においてどのような生活を送りあるいは仕事を強要されたかとか、特に性風俗の関係が多いですが、雇用主やブローカーからどういったことを強要されたかという状況をいくつかの場面ごとに一つ一つチェックをしていく、その上で本国への帰還を果たして社会福祉の観点から保護が図られていく……こういう政府の取組みが外に向けて明らかになっているはずです。

難民に関しては、先ほど説明した通りです。基本的に我が国では入管法の中に、オーストラリアでは先ほど浅川先生が示唆されたと思いますが、移民法の規則の中に細かな規定があります。と言いますのも、オーストラリアでは難民条約に関して独自の解釈というものをとっていて、それで条文上の一つ一つの文言をどのような捉え方でやっていくかということを決めています。

他方、日本の場合は、入管法の中に難民条約上の難民の規定をそのまま持ってきています。ですから、日本独自の定義というものではありません。要するに、UNHCR がハンドブックやガイドラインを出していて、それらを参照する形になっています。条約上の難民の定義を細かく解説しているのですが、日本における難民認定申請者の現状の申立内容を踏まえたときにこれらを使って該当性を判断するという事は難しい面があります。

それから、いわゆる条約の拡大解釈によって対応しようとしていることが窺われており、例えばシリア難民は、政府側・反政府側あるいは少数民族・少数宗派のいずれかに属するものであって対立する相手から攻撃を受けるおそれがあるとして条約上の難民とみなすような試みが見られますが、私としては、戦争から逃れるために国境を越えたシリア国民の大半はその

状況からして紛争避難民なので厳密には条約上の難民には当たらないものと考えています。そのため、日本の場合は補完的保護的な人道配慮の形で受け入れているわけですが、国によっては UNHCR のガイドラインに従いあるいは自国の移民政策の観点から条約上の難民だということもあって、なかなか一筋縄ではいかないのが現状です。

どこの国であっても難民としてやってきた人間に対して同じ認定判断基準を踏むべきだという原理・原則論をよく言われるのですが、実際にやってみるとこれはなかなか難しいです。それは、就労や勉学を目的とするビザ手続のように個人の資質や能力について書面を中心に客観的な指標により判断するような審査ではなくて、まさしくその人の状況、それから過去を見るのではなくて先の可能性を見るのですよね。「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」……難民条約に定められている難民の定義の主要箇所ですが、その当て嵌めはケース・バイ・ケースにならざるを得ません。ただ、その中で実務的に実例を積み重ねながら、やがては一つの考え方に収斂していくことになると思います。

(浅川) オーストラリアのこの前に、実際に参与員として 350 件やってきて、ポイントはだいたい 2 つに絞れるのです。迫害の理由が 5 つありますけれども、条約上の事由かどうかです。迫害を受けるという十分に理由のある恐怖が 5 つの事由のいずれかに基づいておかなければなりません。申請者の主張がこの条約上の事由によるかということ、当たらない場合がかなりあります。

仮に当たる可能性があったとしても、この板書で言うと、確度、烈度のところです。迫害と呼べるほどのものなのか、あるいは単なる嫌がらせでしたなど……。「ネパールでマオイストに寄付金を要求されました」「そうですか、じゃあ、寄付金を払ったんですか」「払っていません」「それで暴力を加えられたんですか」「加えられていません」「それはちょっと迫害と

言えませんね。」……具体的に言うとこんな感じですけども、私が今までやってきた中でこの2つでだいたいもう結論が出てしまいます。

条約上の事由ではない申し立てで典型的なのが借金です。「高利貸からお金を借りたので、その高利貸に殺されます」と言うのです。その点、迫害という意味では命を奪われるからそうかもしれないですけども、借金が人種とか国籍とか宗教とか特定の社会的集団に基づかないのは明確なので、「これもだめです」ということになってきます。

オーストラリアの話ですけども、これまで積み重ねてきた判例を法律にしたというところで、例えば1つ例を挙げると、迫害を受ける恐れがその国の領域すべてに広がっていなければ迫害とは言えないという条文があるのです。これは何を想定しているかという、特定地域に限定された迫害……非国家主体による場合が多いですけども……というのが結構あって、そうするとあくまで条約上は国籍国の保護を受けないことが要件の一つになっています。そうすると、国内のほかの地域に移転すればいいでしょう(国内移転)という大きな論点が1つあって、これを明確化するために、迫害が国の全ての領域に広がってなければ迫害とは認めないというのを入れて、国内移転の可能性があるのであれば認めないというものがあります。あるいは安全な第三国条項があって、条約自体は、条約上の難民に該当する人の在留を認めろ、とは一言も書いてなくて、迫害を受けるところへ送還してはだめだというノン・ルフールマン原則しか書いていないのです。

そうすると、その人が国籍国ではないけれども、第三の国に在留できる権利があるのであり、そこが安全であるならば、そこに送り返していいのではないかという解釈が出てくるのです。オーストラリアはもうこれを移民法で定めて、永住できる権利であれ、一時的に在留できる権利であれ、とにかくそういう権利を有している国があるのであれば、そこに行きなさいと言うのです。オーストラリアは保護する義務を負わないということがあったりして、例を挙げるとそういうものですので、日本では安全な第三

国という考え方自体がなくて、法律的に無理なので、そういう考え方は適応しないですけども、それぐらい国によって条約の解釈に幅が出てくると言えるかと思います。

(古川) ありがとうございます。では他にご質問のある方はいらっしゃいますでしょうか。どうぞ。

(小坂田裕子) 中京大学法学部の教員をしております小坂田です。今日は大変貴重なお話をどうもありがとうございました。

お話の中にも出てきたと思いますが、「移民と難民は違う」と言われていますけれども、実は密接に関連しているという点で、移民政策と難民政策が行われる部署、擦り合わせや出てくる過程など、移民政策と難民政策の関係が、各国・各地域によってどう違うのかを分かる範囲で教えていただければと思います。よろしくお願いします。

(浅川) オーストラリアは、難民政策は移民政策の一部という考え方で、3つの枠……家族、技術、人道とお見せしましたけれども、その枠の中でやります。いずれにしてもビザを与える、第三国定住あるいは難民認定にしてもビザを与える形で在留を認めるということなので、ビザを出す権限がある移民大臣の権限ですべてが完結しています。

当然、ここには移民省という役所があるのですけれども、そこが統一的にやっていて、当然そこには時の政権の考え方が強く反映されるということで、オーストラリアの場合はかなり一貫した、統一化された形になるわけです。

(新海) オランダ、デンマーク、スウェーデンについて話しますと、オランダも実は小坂田先生はオランダに留学されていたからご存じだと思い

ますが、先生が留学されていたときと今の状況とは全く違っており、対応がころころ変わるといふか……まさにその時々の方権によって、移民、難民行政というの、基本的には同じ領域の問題を扱っているにも関わらず色々変わるという点是指摘しておいた方が良くと思います。

1990年代は、確か社会省や内務省といったところに移民、難民行政を位置付けてやっていたのですが、2002年以降、オランダの場合には中道右派政権になって、9.11をはじめいろいろなイスラム系の移民をめくっていろいろな議論もある中で、移民統合省という組織を別途作ってしまい、それが移民、難民行政をまさに一括して実施するようになって以降はその状況がずっと続いていると理解しています。

デンマークについても同様に政権によって変わっていきっており、例えば1990年代にはいわゆる社会省的な組織が担当していた時代もありましたが、2001年に中道保守政権に変わって以降は、移民統合省という組織を別途作って、そこが包括してそういう業務をやり、2011年にまた中道左派に政権が戻って、また古いモデル、すなわち社会省の中に移民・難民関係の業務を一部委嘱して、難民の業務は司法省に委嘱するということに変え、さらにまた2015年に政権が中道右派に戻ると、またそれを徐々に移民、難民統合省的なファンクションをつくって、また戻すということがあったと聞いています。

スウェーデンの場合は、ずっと実は一貫して司法省の下に移民庁という、こういった業務を一括してやっている部局があって、そこでずっと政権が左派であっても中道右派であっても、変わらず担当しているということで、少し例外的な存在ではありますが、総じていけば、やはりそのときどきの難民政策の政治的位置付けというのが、省庁の編成の在り方に大分影響を与えていると言えると思います。

（君塚） 日本ですが、ご質問の趣旨が移民あるいは難民を受け入れる政

策の立案・企画を一元的に行う省庁はどこなのかということですが、それは現在のところ存在していません。まず、先ほどお二人から話があった第三国定住というのは、年間30人の枠でミャンマー出身者を受け入れていますが、この第三国定住の受け入れに関して議論するところは、内閣官房が事務局となって法務省、外務省、警察庁、文科省、厚労省、国土交通省も入りますし、確か10前後だと思いましたが、結構な数の省庁が入って、基本方針や個々の審査内容について議論するのです。こうした議論は、省庁が多いと短時間ではなかなかまとまらず、方針を決定しあるいは変更することは容易ではありません。

では、移民はという話になってきますけれども、これも現在の担当省庁は様々であります。例えば留学生の受入れというと文部科学省と外務省、それから観光立国のための施策に関しては国土交通省の外局としての観光庁が所管しています。短い期間日本に観光目的でやって来る外国人に関する施策の企画立案については観光庁が所管していますが、移民庁あるいは外国人庁というものはないです。厚労省が法務省とともに技能実習制度を所管していたり、経産省は経済成長戦略という観点で新たな外国人材の受入れについていろいろアイデアを出したりします。最近は獣医学部の新設で国民的課題となっている国家戦略特区の関係は内閣府が持っていて、特区地域での外国人材の受入れについて中心的な役割を果たしています。

したがって、いわゆる移民の受入れに関して一元的に政策や制度をまとめる省庁というものはありません。では、入管が横断的な立場でやればいいではないかということになりますが、入管は現状においてあくまでも法執行機関 (Law Enforcement) で、逃げ口上のように申し訳ないですが、現在は決められた法制度に基づいて空海港で出入国審査あるいは入管の事務所で在留審査や退去強制などの業務に従事する、あるいは新たに政府部内で合意された政策に基づいて法制化するというをやっていますが、「こういう業種の人材を積極的に入れましょうよ、こういうところは人材

不足だから移民の受入れをちょっと考えましょう」という権限はありません。移民政策や難民の受入れをどうするかということについて、政治的になかなか決まらないというのがありますし、メリット・デメリットあるいはベネフィットをどう増やしリスクをどう減らしていくかという論点で真剣に論戦を繰り広げる上で各界各層・国民的な議論が必要だと思いますが、なかなか現実味が湧かないせいか現状においてこれが盛り上がることはほとんどありません。

ですから、政治的なリーダーシップをもって我が国の将来的な人口構成を踏まえながら外国人材の受入れはどうあるべきかという議論はもちろんあっていいと思いますが、将来を生きていくこととなる若年層の皆さんがどのように考えているのかというのがキーポイントになってくると思います。ただその際に、これまでの四半世紀以上にわたる外国人受入れの経験というものをお聞き届けいただいて、省庁間の力関係といったものに左右されることなく、その上で将来の見通しというものをよく設計して、移民・難民の受入れはどうあるべきかを一元的に決める国の行政機関があってもいいと思いますが、現状としては移民政策をとらないという前提の下に経済成長に寄与できる外国人材の受入れの在り方が様々なところで議論・検討されているということです。

（浅川） 追加します。オーストラリアの場合はもう政治主導がかなり強くて、移民政策に関しても最近では選挙の争点になったりします。ところが、日本はそもそも政治的な主導がそもそもない中で、各省庁が擦り合わせてやってしまっているというところですよ。

（小坂田） ありがとうございます。

（古川） よろしいですか。では、他にいかがでしょうか。

(学生C) 本日は、貴重なお話をありがとうございました。私からは特に浅川先生に対する質問になりますが、あるオーストラリアの難民政策について書かれていた本に「今、地球温暖化によってソロモン諸島が沈みつつある問題……地球温暖化による環境難民という問題があって、今のところソロモン諸島は沈みそうになったら近くの島が沈みそうになった島の住民を受け入れてくれる」と書かれていて、「将来的に地球温暖化が進んでソロモン諸島がなくなったら、オーストラリアが地理的に近くで受け入れるしかないだろう」という話でした。「でも、そのオーストラリアは難民受け入れに閉鎖的な姿勢を取っているから、どうするのだろうか」とその本には書いてあったのですけれども、その点についてはどうお考えでしょうか。

(浅川) オーストラリアのことをフォローしていますが、特に南太平洋の島が沈むから、その人々を第三国定住枠で受け入れるかどうかは分かりません。受け入れなければならない、あるいはそういう必要性がある、またメディアがそういうことを言っているということを、あまり私個人は聞いたことがないので、何とも分かりません。南太平洋の島嶼国に対して、オーストラリアはかなり支配的な地位を持っていて、海外援助もかなり出しているのです。では、何でナウルやパプアニューギニアに収容所がつくれたのですかというところでも、お金を渡したからです。そういう島国もお金が欲しいという裏返しですけれども。ただ実際に島が沈みかけて避難したのを、少なくとも私がオーストラリアをフォローしている中では聞いたことがないものですから、その点に関してはどうなのかは分かりません。ただ、ソロモン諸島も含めて関係はかなり深く、従属的な関係になっていますので、もしそういう事態になれば再定住も含めて何らかの動きがあるかもしれません。

(君塚) 補足です。仄聞しただけなのでちょっと正確さを欠くかもしれ

ませんが、大洋州諸島に属する小島ばかりの国で地球温暖化の影響で、だんだん島の面積がなくなってこのままでは日常生活が維持できないので、確かニュージーランドにいわゆる難民申請をした人がいたらしいですけれども、それは難民条約上の難民には該当しないとして却下されたことがニュースになっていました。

これは環境難民あるいは気候変動難民とも呼ぶべきですが、現在のところそれを難民とするための国際的な定義はありません。紛争や人権侵害の場合は難民条約や補完的保護の枠組みがあるわけですが、環境問題を発端として国を逃れてきた人々の定義は、今は国際的には定まっていません。しかしながら、それが深刻化することとなれば人道移民として周辺諸国あるいは移民国家が受け入れることの是非について今後議論されるように思います。要するに、今は紛争が難民発生の主要因となっていますが、世界を巡る諸問題に影響される形で強制的移住の形態がどのように変遷していくかということですね。

これも仄聞でありますけれども、東日本大震災では福島で原発事故による大きな被害があった際に、どこの国で行ったかは知りませんが、難民認定申請をした日本人がいたそうです。ただし、日本政府はこの事故の対応に当たっているし、日本国内、例えば九州とか関西に避難できるでしょうということで、それは認められなかったということを知ったことがあります。そうすると、何処の国にあってもアイデンティティやイデオロギー・政治的信条の相違による差別に端を発した生命や身体の危機というもの前提として、出身国のどこにおいてもそのおそれから逃れることができず、将来にわたっても続く蓋然性が高いということが難民として認定するに当たってのキモとなる考え方と言うことができます。

（古川） よろしいですか。ほかにいかがでしょうか。

(学生 D) 本日は貴重な話をありがとうございました。君塚さんに対してのご質問になりますが、難民申請の申請数が飛躍的に伸びていて、すごく大変な手続きであったり、時間がかかっていると思います。その中で認定数がだいたい横ばいになっているのは明確な基準を持って判断しているからだと思います。他方、人数が増えたことによって時間がかかったりして、そういうところも含めて2010年に法改正があったと思いますが、単純に今この難民申請の多さに対して、すぐ判断できるように、あるいは長期的にならないように何か工夫されていること……例えば、制度であったり、長期間にならない工夫をされているのであれば教えていただきたいです。

(君塚) いい質問ですが、非常に悩ましいです。例え話をしますが、中京大学への留学目的で来日するという学生がいたとします。その人を空港での上陸審査において許可するかどうかを判断するのは比較的簡単です。中京大学が入学許可証を出しているとか、学費を払っているか、それから日本で生活するための手段を持っているかとかいうことで、非常に証明手段が分かりやすいです。本国におけるインカムタックスに関する調書などを出せばいいわけです。

そういう審査は、実は入管でも相当工夫をしていて、例えば高度人材……専門性・熟練度の極めて高い人材はポイント制を採用して客観的な判断基準でやっているのです。自分で自己採点してください……例えば日本語を何級持っています、あるいは、大学で博士号をもらった、もしくは学術論文を書いて世界的に認められた……といったものをどんどん足していって70点に達したら、日本はあなたを歓迎しますという仕組みもあるのです。

だから、いろいろそういう審査に当たって、我々も容易に対応できるし、いわゆるアカウントビリティ（説明責任）といいますが、あるいはトランスペアレンシー（透明化）を図っていくためのプロセスは非常に大事だ

と思っているのです。

ところが、難民認定手続の場合はなかなかそういうわけにいかないのです。一人一人プロファイルが違うのです。それから本国事情も日々変わってくるわけです。皆さんは耳にしたことがないかもしれませんが、「名古屋高裁での難民不認定取消訴訟に勝訴したネパール人について事実上差し戻しになったことから、もう一度入管で難民審査をやり直したら再び不認定となった。とんでもない。」という批判的な記事が出たわけです。これだって、結局その難民性の判断というものは、まさしく判断したその時点の本国情勢あるいは本人の状況に基づき判断するわけです。

だから、昔本国において統治が安定せず酷い目に遭ったという人が今に至って難民認定を求めたとした場合、本国での状況が急速に回復し安定していれば、あくまでもその時点での判断となりますので迫害を受けるおそれが認められないとして不認定となる可能性が高いと思います。難民認定手続ではいろいろな情報の集め方とかいうのもあって、非常に複雑なプロセスをたどって実施されています。だから、出身国籍を見ただけであなたはどこそこの国から来たから難民ではないと断じることはできない……そういう仕事なのです。

それから、当然申請を受けたら、これは受けなければならないという行政手続法という規定があるのです。審査や審理に当たってさんざん準備もしてファイル1冊読み込んで、インタビューもして、最後になってそれでもやっぱり難民とは認められないという判断をしている……こうした経験がずっと積み重なっているのです。

だから、こうした状況をどのように改善していくかという検討課題が今後出てくると思います。平成17年に法改正をして不服申立手続に関与する難民審査参与員制度をはじめ、いろいろな仕組みをつくったのですけれども、最近は同じことを繰り返そうとするもの、あるいは単純に借金の取り立てに追われているなど……どう考えたってこれはどれにも当てはまら

ないというのは速やかに処理することで、いわばメリハリを利かせるようなやり方を検討しているところです。

難民調査官は、採用になったばかりの職員がすぐになれるものではありません。入管職員として15年、20年程度の経験を積まないといけないのですね。また、当然のことながら、いい加減な手続きは絶対にできません。他方でいい加減な申請というものが多いために、非常にジレンマを感じながらやっているのですけれども、体制を見直しながら改善を図っているところです。現実には、難民申請を受け付けてもらうことが目的としか考えられないものもあり、今まで借金取りから逃れてきたと主張して、それでは難民性は認められないと指摘すると、今度はものすごく深刻そうなストーリーをわざわざ作ってきてこれに差し替えてほしいと言ってくるのもいるのです。最近の難民申請者はみんなスマホを持っていますから、情報交換というのは比較的簡単にやられています。

ネパールへ行くと、日本に行って難民認定申請をすれば働けるという情報が国内全域に伝わっています。昔と今の大きな違いというのは、必ずしもブローカーはいらないということです。その国でSNSが普及していれば、それによって全部伝わっています。難民認定申請書の書き方も指南をする人がいて仕事の紹介とセットになるから東京、名古屋に集まってくるのです。仕事がある地域に難民申請者がやって来るということです。

解決方法はなかなか見当たらないですし、とにかく効率的な処理方法を見出しながら人も増やして体制を整えながら難民認定手続に当たっていくわけですが、明らかに就労機会を得ることが目的だというのが相当数を占めていることが分かっていながら従前のやり方のままでいいのかどうか、そのあたりを自問自答しながら改善を図ろうとしているところです。

(浅川) おっしゃった通りで、私もこの定義を数百件ぐらい当てはめてきたのですが、やっぱり客観的なものがないです。本人の供述、主張を分

析しなければなりません。それと、課長がおっしゃったように未来の話なので、その国の出身国情報……今はこういう状況の中でこの人がもし帰ったらこうだという判断をしなければなりません。

ところが、外国の情報はないのです。我々は持っていないのです。英語だったら確かにたくさんあって、すぐ見ればいいのですけれども、日本語だともっとないのです。特に信頼できるソースの情報が。ということと、あとは中京大学の入学許可証を持って入学許可を受けているか、それとも受けてないか、1かゼロの事実ですけれども、全てが1かゼロではないのです。

というところで、すごくアナログ的な判断をしなければならないので、すごく難しいというのがおっしゃった通りで、事実、私もやっていてそう思います。

(新海) 今、浅川先生がおっしゃっていた通りで、他方、私はまだ半年しか難民審査参与員のお仕事はしていませんし、それまで私はもともと移民統合政策を勉強してきて、難民の専門家ではなかったので、難民行政に対しては明るくなく、よく巷に言われるような、例えば君塚課長が言及された朝日新聞のような実態があるのだろうと疑っていた部分もあるので、すけれども、実際に審査業務に関わってみると、こんなに手間暇をかけて……つまり、時間、エネルギーをかけて、しかも相当最初のところで難民調査官の方からも相当聞き込み、本人の供述を一つ一つ確認してやっているというのは、本当に自分が現場を観察するまで全然知らなかったのも、ある意味驚きでした。

私も難民審査参与員としてやっているときも、本人の供述について、本人から難民性を証言していただく必要があるのも、いろいろなことを本人に聞いて自分のお話を沢山していただくこうということで、かなり突っ込んだことを聞くのですけれども、なかなかクリアな……これでもって難民と

して判断しても間違いないという事例は残念ながらほとんど出てこない状況があります。ご本人からそういうお話やストーリーなど何らかの具体的な情報が出てくれば良いのですが、それがまだ半年しか業務をやっていない事情もあるかもしれませんが、難民性にきちんとマッチした難民を実際に見つけることはかなり難しいという実感を持つようになっています。

(古川) ありがとうございます。皆さん自身、ゼミや大学の授業等で既に難民問題を学んでいるかもしれませんが、実際に知れば知るほど難民政策の難しさに対する理解も深まったのではないのでしょうか。ぜひ今後この問題について関心を持っていただきたいと思います。

では、最後にあらためまして今日の報告ならびに皆さんの質問に答えてくださった3人の講師の方々に感謝の意を表し拍手をもって終わりたいと思います。本日はどうもありがとうございました。(拍手)

(追記)

本論は科学研究費補助金(挑戦的萌芽研究 [15K12998])に基づく研究成果の一部である。