

# 東京財団研究報告書

2005-5

日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究



---

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究」（2004 年 4 月～2005 年 3 月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2005 年 6 月

東京財団 研究推進部

---



## 目次

序 文.....	1
エグゼクティブ・サマリー .....	4
報告書の要約 .....	6
本 文.....	17
第 1 章 総論 .....	17
第 1 節 日本の難民政策に関する 30 の提言 .....	17
第 2 節 いまなぜこのプロジェクトに取り組んだか .....	20
第 3 節 基本戦略提言の理由 .....	26
第 2 章 日本政府の今後の難民・外国人戦略 .....	32
第 1 節 今、なぜ難民問題か .....	32
第 2 節 果たして日本の難民政策は「進化」しているのか .....	33
第 3 節 何が問題か .....	34
第 4 節 提言の説明 .....	35
第 5 節 基本戦略、いくつかのポイント .....	39
第 3 章 日本の難民認定、受け入れ体制 .....	42
第 1 節 日本における難民認定手続きの概要と問題点 .....	42
第 4 章 NGO の役割拡大 .....	57
第 1 節 難民問題に関わる NGO .....	57
第 2 節 難民 NGO 連携組織の経緯と現状 .....	58
第 3 節 日本における難民支援団体の合議体 .....	60
第 4 節 政府と難民関連 NGO の連携と協力 .....	62
第 5 節 新制度への積極的な協力 .....	63
第 5 章 日本社会における難民受け入れの課題 .....	65
第 1 節 インドシナ難民受け入れ 25 年の経験から言えること .....	65
第 2 節 最新のアンケート調査の結果より――ベトナム難民出身者からの提言 .....	76
第 6 章 北朝鮮からの脱北者・難民問題 .....	83

第1節	日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、同法の国際的ネットワークを築け...	83
第2節	北朝鮮難民の受け入れから「過去の清算」を始めよう .....	87
第3節	国外の脱北者問題への積極的関与で、日本政府はアジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓け.....	88
第4節	在中国日本公館初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立せよ .....	90
第7章	世界の難民問題への取り組み .....	93
第1節	対 UNHCR.....	93
第2節	対アフリカ .....	96
添付資料	難民認定申請及び処理数の推移.....	100
添付資料	難民不認定に係る異議申出受理及び処理数の推移.....	101
添付資料	ベトナム難民の定住状況に関するアンケート調査結果 .....	102

## 序 文

本研究は、東京財団の 2004 年度研究推進事業の一つとして、7 人のプロジェクト・メンバーにより 2004 年 4 月から行われた。研究の機会を提供してくれた東京財団に感謝したい。メンバーは、学者、NGO 関係者、北朝鮮問題専門家、元入管局長、元ジャーナリスト、難民出身者などさまざまだが、全員難民問題にそれぞれの立場から、長く関わってきた者ばかりである。

メンバー加えて、長年にわたり難民支援活動に従事し、難民問題全般に詳しい吹浦忠正・東京財団常務理事にオブザーバーとして参加してもらった。吹浦オブザーバーからは、たくさんの示唆を受け、この報告書にも取り入れることができた。

私たちは毎月 1 回、定期研究会合を開いた。その定期研究会合に招いたり、個別に会見したりで、国会議員、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）当局者、中国人政治学者、難民申請者、北朝鮮情勢分析の専門家、外交官 OB など各方面の専門家や関係者に意見を聞かせていただいた。

プロジェクト・チームは、2004 年 9 月に、駆け足ながら韓国での脱北者受け入れ実情調査旅行を実施し、多数の脱北者や関係者と話し合い、また受け入れ施設の視察などを行った。この旅行では、特に康仁徳・極東研究所長（元統一院長官）にたいへんお世話になった。一方、元ベトナム難民のメンバーにより、日本に定住したベトナム難民へのアンケート調査なども実施した。準備期間が短かったが、この種のアンケートでは、比較的高い回収率で、彼らの現状、その問題点を把握することができた。

東京財団が、この日本にとっての難民問題を、2004 年度研究推進事業として取り上げることにした背景には、とくに北朝鮮を巡る緊張の高まりと、脱北者の増加があった。実際、その緊張は、2005 年 2 月の北朝鮮の「核兵器製造・6 か国協議参加無期限中断宣言」でも強まるばかりである。いまや金正日総書記の写真や映像が日本の新聞、テレビに登場しない日はない。そこで、当初の事業計画の段階では、「将来の北朝鮮有事の際の大量難民脱出の可能性に備える調査研究」の意味合いが、かなりのウェートを占めていたようだ。

そこで、私たちの研究は、現実の脱北者問題にかなりの時間を割いた。だが、「将来の大量の難民脱出」問題には、今年度はあまり踏み込まず、継続調査となった。それというの

も、日本は難民の受け入れが、先進諸国の中で極端に少ない。難民の認定・受け入れ制度も少しずつ修正されているが、法体制、社会にまだまだ多くの問題が存在している。そうした現実問題全般への取り組みに追われたからである。

すなわち、次の4分野の問題を主な研究対象とした。

- ① 21世紀の日本の難民・外国人受け入れおよび世界の難民問題に対する戦略と政策
- ② 日本の難民認定・受け入れ制度の問題点
- ③ 日本の社会全体として「難民」をどう受け入れているか——国民の意識の問題
- ④ 北朝鮮からの脱北者の増大にどう対応するか

その結果、私たちは基本戦略として、「日本がアジアの中の人道大国として行動すべきだ」「難民、移民などにさらに開かれた多文化社会を目指すべきだ」との立場を打ち出した。そして、この報告書をまとめ、主として日本政府、民間団体、国民全体にあてた30の提言を行っている。報告書の本文の各章は、メンバーが分担して執筆した。各章にもられた意見は、個人の意見と見えるものも含まれているが、それらも含めてプロジェクト・チームとして合意に達したものである。

報告書の提言は、日本にとっての難民問題に関して、ハード面およびソフト面で、とりあえず重要と思われるポイントをカバーしたつもりである。だが、もとより問題のすべてを網羅できてはいない。あくまで中間報告と呼ぶべきものである。可能ならさらに詳細な調査研究を行いたい、と考えている。

2005 年 2 月 28 日

研究プロジェクト・リーダー

嘉悦大学経営経済学部教授

山田 寛



## ＜研究プロジェクト・メンバー＞（アイウエオ順）

- 川上 郁雄（早稲田大学大学院日本語教育研究科教授。在日ベトナム難民の問題を研究してきた）
- 水上 洋一郎（財団法人「日韓文化協会」理事長、「国際研修協力機構」理事・出入国部長。前東京入国管理局長、元内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局員・内閣審議官）
- 森 スアン（上智大学アジア文化研究所客員研究員、ベトナム難民出身）
- 柳瀬 房子（NPO「難民を助ける会」理事長。元法務省出入国管理政策懇談会の難民問題に関する専門部会委員）
- 山田 寛（嘉悦大学経営経済学部教授。ジャーナリストとして難民問題をフォロー）
- 李 英和（関西大学経済学部助教授、NGO「救え！北朝鮮の民衆／緊急行動ネットワーク＜RENK＞代表」）
- 渡邊 彰悟（弁護士。ミャンマーなどからの難民認定申請者を支援する活動に従事）

## ＜報告・提言書の執筆分担＞

- |                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 「第1章 総論」                           | 山田 |
| 「第2章 日本政府の今後の難民・外国人戦略」             | 水上 |
| 「第3章 日本の難民認定、受け入れ体制」               | 渡邊 |
| 「第4章 NGOの役割拡大、人権団体などの問題」           | 柳瀬 |
| 「第5章 日本社会における難民受け入れの課題」            |    |
| 第1節 インドシナ難民受け入れ25年の経験から言えること       | 川上 |
| 第2節 最新のアンケート調査結果より――ベトナム難民出身者からの提言 | 森  |
| 「第6章 北朝鮮からの脱北者・難民問題」               | 李  |
| 「第7章 世界の難民問題に対する取り組み」              | 山田 |

## エグゼクティブ・サマリー

世界の難民は、アフガン難民帰国などで多少減少しているが、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が「援助対象者」としている人々だけでも、1710 万人（2004 年年頭）。本研究は、日本がどう難民問題に取り組み、難民を受け入れて行くべきかについて政策提言をすることを目標にし、30 の提言をまとめた。研究チームの現状分析の大枠は、次の通りである。

- ① 日本は、「人道大国」として、アジアで自らの拠って立つ原則――民主主義や人権擁護の立場を、もっと積極的に打ち出し、国内外に発信し、この面でリーダーシップをとるべきだ。現状では消極的過ぎる。（→基本戦略の提言）
- ② 日本の難民受け入れ実績は、他の先進諸国とくらべてあまりにも少なく、「難民鎖国」などと呼ばれている。受け入れ体制に問題が多く残っている。難民をもっと受け入れ、人材として活用しよう。
- ③ 難民だけでなく、移住労働者、留学生など、在留外国人問題全般について、基本戦略が確立されていない。
- ④ 日本の社会全体で見ても、難民や移民に対する関心や理解は進んでいない。近年、不況や外国人犯罪増加問題などの影響で、むしろ、後退した面もある。
- ⑤ 現在、北朝鮮からの脱北者の増加が、人権と安全保障の両面からアジア全体の大きな問題となりつつある。日本は、より積極的に対応すべきである。

上記基本戦略提言のほかの各論提言の主な内容は――

### <難民など外国人の受け入れ政策に関して>

1. 人口減少社会日本で、日本人と外国人の交流、共生を推進するため、「交流共生基本法」を制定し、同法に基づき、内閣に「交流共生庁」を設置する。これは、出入国管理、外国人の労働・雇用、帰化、留学生、研修生、社会への統合など、在日外国人のあらゆる問題で政策を策定し、主導する機関とする。
2. 大量難民の流入に備えた危機管理の最新シナリオを作成する。
3. 難民申請に対し、司法審査を含めて最終的な判断が下されるまでの間、「難民申請者の法

的地位を確立し、その生活を保障、支援する。難民申請者の収容期間は、3 か月を限度とする。

4. 難民認定制度による受動的な難民受け入れだけでなく、クオータ（割当）難民受け入れでも、日本が積極的な役割を担うよう、施策を確立する。

#### <難民定住のための社会づくり>

5. 日本語教育を無料で受けられるシステムを作る。多言語による社会サービスを充実させる。難民や移民の出身地の文化や言語を守り、多言語多文化共生社会を目指す。
6. 受け入れた難民の職業教育、学校教育、雇用などについて、優遇政策（アフーマティブ・アクション）を導入する。難民出身者を公共部門、公益団体に積極的に採用する。難民などがジャパニーズ・ドリームを持てる国にする。難民などの「人材の育成・活用」へと考えを転換する。
7. 政府と NGO の連携・協力が足りない。信頼関係を築くべきだ。官民共同で、外国人との共生に向けて国民を啓発する。学校でも、もっともっと難民問題教育を行う。

#### <北朝鮮からの脱北者問題>

8. 米国に続き、日本版「北朝鮮人権法」の制定を急ぐ。他の国にも広げて北朝鮮人権法の国際的ネットワークを築く。
9. 北朝鮮「難民」を受け入れる。アジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓く。在中国日本公館を初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立する。

#### <対 UNHCR など>

10. UNHCR への拠出は、米国に次いで第 2 位だが、2000 年以来、欧米主要諸国と逆に減少傾向にある。この減少を食い止め、米国並みの国民 1 人当たり 1 ドルを目指す。もっと口も人も出し、UNHCR 活動への参入を強める。アフリカ援助の政策と体制を充実させる。

## 報告書の要約

世界の難民は、アフガン難民帰国などで多少減少しているが、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が「援助対象者」とする人々だけでも、1710 万人（2004 年年頭）。ほかに国内避難民（2000 万～2500 万人）、パレスチナ難民、北朝鮮からの脱北者など多数がこの数字の外にいる。難民問題への日本の対応は弱い。1970 年代末以降、国際的な批判の外圧の中で、なんとか約 1 万 1000 人のインドシナ難民（難民条約対象外）を受け入れ、80 年代初めから細々と難民条約に基づく難民も入れてきたが、「難民鎖国」などと評されている。そこで、本報告書は、「日本の難民政策に関する 30 の提言」を行う。

提言の基盤となった、研究チームの現状分析の大枠は、次の通りである。

- ① 日本は、「人道大国」として、アジアで自らの拠って立つ原則——民主主義や人権擁護の立場を、もっと積極的に打ち出し、この面でリーダーシップをとるべきだ。
- ② 日本の難民受け入れ実績はあまりにも少ない。法改正なども行なわれたが、受け入れ体制に問題が多く残っている。難民をもっと受け入れ、人材として活用しよう。
- ③ 日本には、難民だけでなく、移住労働者、留学生など、在留外国人問題全般について、基本戦略が確立されていない。
- ④ 日本社会の難民や移民に対する関心や理解は、近年、不況や外国人犯罪増加問題などの影響で、むしろ後退した感もある。「開かれた社会」を目指そう。
- ⑤ 現在、北朝鮮からの脱北者の増加が、人権と安全保障の両面からアジア全体の大きな問題となっている。日本は、より積極的に対応すべきである。

### 第 1 章 （総論・基本戦略の提言）

提言 1——日本はアジアの『人道大国』となり、『人道・人権外交』を積極的に展開しよう。

難民、人権問題で、アジアのリーダーシップをとろう。『人道力』を発揮することが、

世界やアジアのためにも、これからの日本の国益にも重要である。

提言 2——国内外の難民保護のために力を尽くす。「難民条約」「難民議定書」の趣旨に則

り、難民を受け入れるための適正な制度を、物的にも人的にも確立しよう。

<提言 1、2 の説明> 戦後 60 年、人権、民主主義、自由を推進し、拡大する姿勢をもっと明確に打ち出すことにより、この国の形をはっきりと練り直し、世界に示す必要がある。

現状では、日本は人道・人権小国だ。「難民鎖国」を脱し、様々なハード、ソフトの改革に取り組むべきだ。難民希望者が多数目指す、魅力と信頼感のある国になりたい。

左の方では、日本自身の憲法改正や有事法制への警戒心ばかり強烈で、北朝鮮の拉致事件にさえ口をつぐむ。右の方では、「人権」という言葉自体に違和感を抱く。だが、中国にも、北朝鮮にも、韓国にも、トルコにも、どこにも、言うべきことは言う姿勢が重要だ。

アジアは、難民問題後進地域だ。難民条約に加入しているのは、2004年初めの段階で日本、韓国、中国など6か国だけ。民主主義・人道・人権の問題全体で見ても、まだ大きなブラックホールである。世界の他地域にある地域人権機構とか人権条約もない。難民問題でも、広く人道・人権問題でも、日本以外、先頭に立てる国はない。ブッシュ米大統領は、自由と民主主義を世界に広める決意を宣言している。米国の独善を避けるためにも、日米同盟強化のためにも、日本もこうしたテーマでも米国とスクラムを組み、サポートしながらもっと助言・忠告して行く—そんな役割にきちんと取り組むべきだと思われる。

## 第2章 （日本政府の今後の難民・外国人戦略）

提言 3——人口減少社会日本で、日本人と外国人との交流・共生を推進するため、「交流共生基本法」を制定せよ。

提言 4——同法に基づき、内閣に「交流共生庁」を設置せよ。これは、出入国の管理、外国人の労働・雇用・厚生、留（就）学生、研修生、難民、移住、帰化、社会への統合などについて、統一的、横断的に政策を策定し、主導する機関とする。

提言 5——「人道大国」にふさわしい予算、人員の重点配置を行う。難民業務担当者の質的向上を図る。

提言 6——受け入れた難民の職業教育、学校教育、雇用などについて、優遇政策（アフターマティブ・アクション）を導入する。難民出身者を公共部門、公益団体に積極的に採用する。

提言 7——難民の定住、永住、帰化（国籍取得）を、同一の組織の下で行う。

提言 8——これまでに経験した定住外国人などの問題について、社会への定着・統合の観点から分析・評価する。

提言 9——国際標準から見て、難民申請者、難民認定者が極めて少ない原因を徹底的に分析する。

提言 10——大量難民の流入に備えた危機管理のシナリオを作成する。

＜日本政府の問題＞ 日本政府は、2002 年 5 月の瀋陽総領事館事件で内外から強い批判、非難を受け、重い腰を上げた。開店休業だったインドシナ難民対策連絡調整会議をほぼ同じ構成メンバーで難民対策連絡調整会議に名称替えをした。だが、めぼしい成果はない。

法務省も、第 4 次出入国管理政策懇談会に難民問題に関する専門部会を設けたが、法定の難民認定申請期間である 60 日ルールの廃止、仮滞在制度の新設、難民認定についての異議の申し立てに難民審査参与員の関与を認めるなどの法律改正をしたのみである。

＜提言 3、4 の説明＞ 内閣又は内閣府に「交流共生庁」（又は「交流共生局」）を設置する。このため「交流共生基本法」を制定する。今後の外国人戦略・政策は、人道・人権と交流・共生にも基づいて策定しなければならない。人の国境を越える移動やコントロールについて長期的な展望を持ち、難民についても外国人政策全体の中で分析・評価する必要がある。少子・高齢社会の到来で深刻な労働力不足が予見されつつある現在、日本人と外国人が交流、共生する観点から外国人政策を策定することは時宜にかなった要請である。外国人政策について統一的、一体的に主導する「交流共生庁」を速やかに設置すべきだ。政治の強いリーダーシップ、産・官・学の理解と協力、情報の共有が不可欠となる。

＜提言 5 の説明＞ 難民関係業務に重点的に予算を配布し、人員を配置する。現状では、難民行政は法務省の中で優先順位は低い。優先順位の高いものとし、リソース（人、金、物）を多く投入することがまず必要である。

＜提言 8、9 の説明＞ 戦後 60 年間に経験した在日韓国・朝鮮人、台湾人の処遇、インドシナ難民の受け入れ、中国残留孤児、日系外国人問題などを社会への定着、統合の観点から分析・評価する。その結果を外国人・難民政策の策定に活用する。難民申請者、難民認定者が極めて少ないことは憂慮すべきである。原因を真摯に究明しなければならない。

＜提言 10 の説明＞ 北朝鮮から数万～10 万人程度の難民が到来する可能性に備えた危機管理プログラムを早急に策定する。在日韓国・朝鮮人団体等とも予め対応を協議しておかなければならない。日本の北辺、南辺についても同様のシナリオが求められる。

### 第3章 （日本の難民認定、受け入れ体制）

提言 11——難民認定を法務省の出入国管理行政から切り離し、独立した機関によって認定

実務を行う制度を確立せよ。

提言 12——難民申請に対して最終的な判断（司法審査を含む）が下されるまでの間の申請

者の法的地位を確立し、その生活を保障し、支援する。

提言 13——難民申請者に対する収容期間は、3 か月をもって限度とする。

提言 14——国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と協力・連携しながら、日本の難民認

定水準の確立、受け入れ規模の拡大を目指す。

提言 15——難民認定制度による受動的な難民受け入れだけでなく、クォータ（割当）難民

の受け入れについても、積極的な役割を日本が担うべく、施策を確立する。

提言 16——難民申請者に対する法律扶助の拡大。弁護士を初めとする法的支援者のサポー

ト体制をつくれ。

＜提言 11 の説明＞ 難民を認定するための解釈には国際的に蓄積があり、その蓄積された見解に基づいて調和的な保護が求められている。日本での難民保護はこのような調和的な保護に向いていない。その要因は、法務省入国管理局が難民認定実務を所管しているというところにある。入管は、第一義的に出入国管理の職責を負っており、難民保護は後背に退いてしまう。今後、日本が難民条約締約国として真摯に難民保護の国際的役割を担おうと考えるとすれば、法務省入国管理局から独立した機関による認定が求められる。2004 年の法改正による難民参与員の導入はこれまでなかった第三者を導入した点で積極面を有するが、独立性を保持するものではなく、やはり限界がある。

＜提言 12、13 の説明＞ 入管に難民申請中に、入管の摘発で収容されてしまうケースがある。明らかに制度として矛盾がある。2004 年の法改正で、仮滞在許可制度が新設されたが、許可を得られない者については、これまでと同様である。

難民申請者に対する収容は、法的、また運用上、様々な問題を抱える。根本的には、難民申請者の地位の確立によって問題の解決が図られるべきである。収容は原則として回避すべきであり、収容に至った場合でもその期限は最大 3 か月とすべきである（この点は法改正を要するが、現状でも運用上の改善は可能）。

＜提言 14 の説明＞ 近年入国管理局における難民認定に関する職務の遂行には、UNHCR の見解に反し、協力義務に反しているのではないかという案件が認められる。例えば、2004 年 7 月、法務省入国管理局職員が、トルコ国籍クルド人難民申請者の個別情報をトルコ共和国治安機関に漏洩し、同治安機関と協力して調査を行い、同国警察官ないし軍人とともにクルド人難民申請者の家族らを訪れた。UNHCR は、難民申請者の秘密は出身国に伝えるてはならないとの立場を取り、このトルコ出張調査を批判している。

また、UNHCR は日本における難民認定のハードルが高いことに留意し、日本で不認定となったケースについても独自に事務所規定に基づいて難民認定（いわゆるマנדート難民）を行っている。ところが、2005 年 1 月 18 日、UNHCR が認定した難民であるトルコ国籍クルド人家族 7 名のうち、父及び長男の 2 名をトルコに送還した。UNHCR が、送還された場合には迫害を受けるおそれがあると認めた者を迫害の危険性のある領域に送還する行為（ルフールマン）であり、難民条約 33 条 1 項に違反する。国連機関で難民条約の解釈・履行についてもっとも権威がある UNHCR の存在をあまりにも軽んずる行為である。

＜提言 15 の説明＞ 今後は日本も、割当（クォータ）難民の受け入れを検討する必要がある。

大量に難民或いは難民に準ずる者が発生する地域について、来日を待たずに、日本が難民条約の趣旨を広げて、その地域に居住する「難民」を保護するというシステム。アメリカやオーストラリア、ニュージーランドなどで行われている。難民を通じて世界の安全保障に仕えようとするものであり、日本の安全保障にとっても重大な契機となりうる。

＜提言 16 の説明＞ 難民申請者が弁護士による法的援助を受けることは、まだまだ困難を伴う。難民事件を扱う弁護士も少ない。ほとんどの場合、弁護士が相当な時間的・物理的負担を覚悟して、手弁当で事件を引き受けているという背景がある。難民事件には相当な手間と費用を要するが、現時点では法律扶助として年間約 300 万円規模のファンドが用意されているに過ぎない。難民に対する法的支援の充実と確立は急務である。

#### 第 4 章 （NGO の役割拡大）

提言 17——NGO は、独自の判断と連携で適正かつ有効な活動を実施せよ。

提言 18——政府と NGO の間に連携と協力を推進し、相互に信頼関係を構築せよ。



＜提言 17 の説明＞ 日本政府の難民認定はあまりに「短絡的な国益」を優先しがちで、しばしば人道や人権について十分な配慮をしていないそしりをまぬがれない。こうした事態を排除する役割が NGO に期待されている。その場合、NGO は、基本的人権と人道に対する配慮と当該問題に関する国際的なスタンダードをよりどころにしないといけない。

また、政治・宗教に中立の立場から、国連機関、メディア、法律専門家、学者などと協力し、恒常的に研究・研修を重ね、NGO 自体の質的向上を図ることが肝要である。また、NGO が相互にネットワークを構築し、これを活用する必要がある。

日本の難民関連 NGO の連携組織には、UNHCR の主導で創設された「パリナック・ジャパンフォーラム国内難民支援部会」(RAJA、2000 年発足)、NGO が独自に立ち上げた「レフュジカウンスルジャパン」(RCJ、2004 年東京都から NPO 法人として認可) などがある。各 NGO の質的な向上と連携の強化が、難民への救援、庇護、支援活動の拡充に決定的に重要なものであることを再認識し、NGO に一層の発展を期待したい。

＜提言 18 の説明＞ RCJ は、「官民連携の情報ネットワークを構築し、情報提供の充実・強化を図ること。政府と NGO が難民保護に向けて対等なパートナーとして連携すること」の大切さを強調している。従来、法的支援 NGO と法務省、国連機関の 3 者間でしばしば見解、解釈、結論の乖離が目立ち、相互の信頼は十分とはいえなかった。

2002 年の瀋陽総領事館事件の後、法務大臣の私的諮問機関「出入国管理政策懇談会」の中に「難民問題に関する専門部会」が新設された。同部会には、市民団体として特定非営利活動法人「難民を助ける会」の代表も委員として加わった。政府と NGO の連携と信頼関係構築の第一歩と言えるが、同部会には、公的実務機関である財団法人「アジア福祉教育財団難民事業本部」、法律面での支援活動をしている NGO の代表や、海外での難民庇護に詳しい民間の専門家も加わっていない。その人的構成にはさらなる配慮が必要だろう。

この部会での話し合いをもとに、難民認定を拒否された申請者の再審にあたって、難民参与員が導入されることになった。入国管理の実務面に初めて民間人が関与するもので、官民の協力によって大切に機能の充実を図ってゆかねばならない。

他方、難民への生活支援面では、1979 年、政府は内閣にインドシナ難民対策連絡調整会議を設置した。同会議は、2002 年に難民対策連絡調整会議となった。

しかし、同会議は、難民支援 NGO との連携はきわめて希薄である。2003 年 4 月からは、内閣官房主催「国内難民支援 NGO との意見交換会」が定期的で開催されるなど、徐々にでは

あるが門戸を開きつつある。しかし、検討課題等は限られたことであり、本来 NGO も交え情報を共有しておきたいという内容について、閉ざされたままである。その希薄さは他の課題の官民協力関係に比肩すべくもない。この点の改善は早急に図られるべきである。

定住支援施設（通所式）、難民認定申請者緊急宿泊施設の運営などでも、より一層の官民の協力で、相互に補完しあう関係が取り計らわれるべきだろう。

## 第 5 章 （日本社会における難民受け入れの課題）

### 第 1 節 （インドシナ難民受け入れ 25 年の経験から言えること）

提言 19——難民の受け入れ施設を維持し、整備せよ。

提言 20——定住・教育訓練プログラムを見直せ。

提言 21——定住後の日本語教育を無料で受けられるシステムをつくれ。多言語による社会サービスを充実させよ。

提言 22——学校教育で、国内外の難民問題への理解促進を図れ。

＜「難民受け入れ」に求められる政策の観点。提言 19、20、21 の説明＞ これまで 1 万 1000 人余りの「インドシナ難民」に定住許可が与えられたが、日本政府の「難民」に対する見方は、「入国し残留することを極力防止する考え方」という「外国人入国管理政策」のまなざしであった。「外国人管理行政」の視点から脱却すべきである。

「受け入れ体制」の総合的な政策が必要だ。これまで難民受け入れ施設は都市部から遠方に設置され、多くの日本人からは隔離される傾向にあった。どのような受け入れ施設をどのように設置するかは、日本社会が難民をどのように受け入れるかを示す。その施設でどう適応訓練をするかというソフト面の充実も重要な課題である。

日本社会への定住・教育訓練プログラムを、職業訓練、就職斡旋、雇用主支援も含め、一層拡充する。難民の資質や可能性を十分に発揮させ、社会に貢献できるようにするには、そのための基礎的訓練が多様に組織される必要がある。それは、移民受け入れの一環として社会的課題として取り組まなければならない。定住後、日本のどの地域でも、日本語教育を無料で受けられるシステムを作る必要がある。また、医療や法律関係などでは、多言語による通訳支援を無料で受けられるようにすべきである。

＜提言 22 の説明＞ 特に日本人の若い世代の共生社会への理解を深めていくために、開発教育や国際理解教育を一層普及させることが重要である。実施にあたっては、難民への支援プログラムを国内外で実践している NGO や NPO が教育現場に関わる必要があるとあり、そのような教育プログラムが実現できるような教育行政的支援の充実が求められる。

## 第 2 節（最新のアンケート調査結果よりベトナム難民出身者からの提言）

（本研究チームのベトナム難民出身メンバーは、定住ベトナム難民に対し、定住後の生活や仕事に関するアンケート調査を行った。そして二つの提言をしている。）

提言 23——難民がジャパニーズ・ドリームを持てる国に。難民への「最低限の支援」から  
難民の「人材の育成・活用」へと転換しよう。

提言 24——難民や移民の自国の文化や言語の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指  
そう。

＜提言 23 の説明＞ アンケートの結果、定住促進センターでの 3 か月の日本語教育は短すぎるとの回答が非常に多かった。3 か月の日本語でできる仕事は、単純労働に限られる。実際、回答では、定住センターを出た後の初めての就職で 1 番多かったのが電気電子部品の組み立て、2 位が溶接。現在の仕事も、1 位が溶接、2 位が電気関係の検査・製造。定住後十数年以上経っても、職種の変化があまりない。根本的問題は、難民には最低限の支援をすればよいという、その時限りの考え方である。日本や母国、世界に貢献できる人材として育成、活用するという、長期的展望に基づく考え方に転換すべきだ。

3 か月の日本語プログラムを最低限 6 か月に延長する。せめて未成年者が高校、専門学校、大学で学べるよう、支援体制を確立すべきである。

日本がベトナム難民を受け入れ 5 年、彼らの定住生活も落ち着いてきた。衣食住に困ることもない。しかし、この間に、難民のサクセスストーリーがどの程度あっただろうか。

難民が躍進できるようなジャパニーズ・ドリームの実現を願わずにはいられない。

＜提言 24 の説明＞ 未だに多くの難民は差別や偏見に苦しんでいる。25 年たっても、改善されていない。「互いの文化、価値観、個性を受け入れる寛容な社会作り」の精神で、難民のアイデンティティの確立を手助けしてほしい。

## 第 6 章 （北朝鮮からの脱北者・難民問題）

提言 25——日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、同法の国際的ネットワークを築け。

提言 26——北朝鮮難民の受け入れから、真の「過去の清算」を始めよう。

提言 27——政府はアジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓け。

提言 28——在中国日本公館初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立せよ。

＜提言 25 の説明＞ 1990 年代末頃から、脱北者の流れに乗って中国へ逃れ出る日本人妻の家族や元在日朝鮮人の家族も増えている。日本政府によるこれら「邦人脱北者」と「元在日脱北者」の中国現地での保護と日本への受け入れは急務となっている。北朝鮮の秘密警察（国家安全保衛部）は、中国で脱北者の摘発活動（搜索と拉致）を行なう際、「邦人脱北者」を最優先標的のひとつにしている。邦人脱北者や元在日脱北者の発見と庇護はもっぱら日韓の NGO と現地の中国人協力者（朝鮮族）が行っている。現地の日本公館は、これら民間人からの通報を受けて保護に動き出すが、実際に保護するまでに半年間以上も放置した事例がある。邦人脱北者と元在日脱北者、NGO 関係者にとって、中国の公安は北朝鮮の秘密警察組織と並ぶ生命の安全上の大きな脅威となっている。その原因は、中国政府と北朝鮮政府を刺激したくないという日本政府の「政治的配慮」に尽きる。

現在、累計で 50 数名の脱北者が密かに日本に滞在する。しかし、これら脱北者への生活保障などの施策は皆無で、日本国籍の取得もできずに「無国籍者」として生活する日本人妻の家族もいる。

日本人拉致事件の解決が膠着状態に陥って、日本版「北朝鮮人権法」の策定が急浮上してきた。2004 年 10 月に成立した米国「北朝鮮人権法」は第 1 条で「東アジアの国々との協力・対話」をうたう。かつてのインドシナ難民の場合と同様、日本政府は早晩、日米協調に基づく脱北者問題での「応分の負担」を米国から求められるのは必定である。いずれ決断を迫られるのであれば、せめて米国に次ぐ二番手スタートを切って日本版「北朝鮮人権法」を早期に可決・成立させる政治的決断が日本政府に求められている。

日米両国での北朝鮮人権法の成立は、先進諸国にも同様の立法措置を促す波及効果が期待できる。それにオーストラリアなどのアジア太平洋諸国が追随し、北朝鮮人権法の包囲網が形成されれば、北朝鮮の現政権に対して人権状況改善の圧力が加わる。同時に、脱北者問題の第一当事者である中韓両国に対して、現行の強硬姿勢（中国政府）や消極的政策（韓国）を改めさせる大きな契機となりうる。

中国政府は、2000 年頃より猛烈な「脱北者狩り」を展開し、当該の脱北者が政治難民であるか否かの審査を完全に放棄し、UNHCR の接触をも禁じている。このような国際条約違反と非人道的措置を中止させるためにも、日本政府が北朝鮮人權法を早期に可決成立させ、同法のネットワークを国際的に広める努力の先頭に立つべきである。

＜提言 26 の説明＞ 邦人脱北者と在日脱北者の日本への受け入れは日本政府にとって半ば義務的なものといえる。しかし、それだけにとどまらず、一般脱北者を受け入れることが未来志向での過去の清算に資する。「孫文」の例をひくまでもなく、庇護を与えた一般脱北者の中から政治的および経済的に新生北朝鮮を担う有為な人材の生まれ育つ可能性がある。むしろ、短期的視点に立った単なる庇護だけでなく、中長期的展望に立ってそのような人材を輩出できる総合的な受け入れ政策が望まれる。民主化運動を積極的に支援することを通じて、豊かで民主的な北朝鮮の再建という「正の動機」を付与することが肝要となる。

＜提言 27 の説明＞ 現在、東南アジア諸国に、推定 3 万人の中国から再脱出してきた脱北者が滞在している。最大の「受け入れ国」はタイ（推定 2 万人）だ。他の諸国にいる脱北者は、タイを目指す途中何らかの事情で滞留している者たちである。脱北者がタイを目的地に選ぶ最大の理由は、タイに UNHCR の事務所があり、「難民証明書」を得られるからである。同証明書があれば国外退去（中国や北朝鮮への強制送還）を免れることができる。韓国政府がタイからの亡命受け入れ人数を月 20～30 人程度に制限したため、タイでの滞留者は純増傾向をたどる。そこで飽和状態のタイに入りきらない脱北者が周辺諸国に足止めをかう状況が出現した。韓国政府は、2004 年 7 月のベトナムからの大量引取りで北朝鮮政府から強硬な抗議を受け、今後の大量引き取りを中止することを表明している。

最近、中国政府が東南アジア諸国に脱北者問題で強い圧力を掛け始めている。当該諸国の中国との国境警備を厳格化し、脱北者を逮捕して中国へ強制送還するよう強硬に申し入れている。東南アジア諸国は現在、中朝両国政府からの政治的圧力と、韓国政府の引き取り拒否（サボタージュ戦術）とに挟撃されて苦境に立たされている。

日本政府は、脱北者問題で当事者性が高いにもかかわらず、これまで同問題での国際社会および国際機関との協調をまったく模索してこなかった。日本は、東南アジア諸国とモンゴルと連携協力して脱北者の支援に努めるべきである。具体的には、脱北者の滞留で生ずる当該諸国の社会的および経済的な負担を軽減する財政支援を実施し、一定人数を計画

的に日本が受け入れる「負担の共有」を明言することである

## 第7章 （世界の難民問題への取り組み）

提言 29——UNHCR への拠出は、米国並みの国民 1 人当たり 1 ドルを目指す。同時にもっ

と口も人も出し、UNHCR 活動への参入や側面からのてこ入れを強める。

提言 30——対アフリカ援助政策を充実させる。在アフリカ日本公館や難民救援 NGO など、

アフリカや難民関連の官民の機関・組織の強化を図る。

＜提言 29 の説明＞ 緒方貞子・国連難民高等弁務官の在任期間（1991～2000 年）を通じ、日本は UNHCR に毎年国民 1 人当たり 1 ドル近い拠出を行った。1997 年に、年拠出額で米国に次いで第 2 位だった欧州連合（EU）を追い抜き、以来、2 位の座を保っている。

ただし、1 人当たりでは 2004 年は 0.6 ドル程度だ。2000 年以後で比べると、拠出額上位国（および EU）は、みな増加傾向にあるが、日本だけ減少している。長引く不況、ODA（政府開発援助）全体の削減の波の中で、2 国間援助と比べても UNHCR への拠出の減り方は目立つ。さらに大幅削減をすれば、UNHCR の活動に及ぼす影響は大きくなる。日本は金を出す、口は出さないという定評を得ている。様々な援助に関わる在外公館のスタッフの層が、米国などとくらべ薄い。情報収集力を高める必要がある。援助の実態、UNHCR の政策や行動様式、活動にもっと口を出せる、あるいは参入できるような体制を作っていく。それには、UNHCR の内と外（NGO その他）の人的存在の層が厚くならなければならない。UNHCR の日本人職員も倍増させよう。

＜提言 30 の説明＞ “難民・避難民大陸” アフリカへの援助は、日本の世界の難民問題への取り組みの真剣さを示す指標とも言えるが、1990 年代に比べ援助絶対額も、2 国間援助の中での比率も低下している。官民ともアフリカへの関心は、近年むしろ低下しているようだ。アフリカ現地の公館の人員と情報収集力をさらに強化すべきである。象徴として、アフリカの中心に駐英、駐仏、駐ロシアなどと同格の大物大使を置くことも検討すべきだ。

# 本文

## 第1章 総論

### 第1節 日本の難民政策に関する30の提言

まず、本研究プロジェクト・チームが、1年間の調査研究の結果まとめた提言を列挙する。基本戦略の提言については本章で、各論の提言のそれぞれの内容については、次章以降の各章で詳述する。

#### <基本戦略の提言>

提言1——日本はアジアの『人道大国』となり、『人道・人権外交』を積極的に展開しよう。  
難民、人権問題で、アジアのリーダーシップをとろう。『人道力』を発揮することが、世界やアジアのためにも、これからの日本の国益にも重要である。

提言2——国内外の難民保護のために力を尽くす。「難民条約」「難民議定書」の趣旨に則り、難民を受け入れるための適正な制度を、物的にも人的にも確立しよう。

#### <各論の提言>

(日本の難民、外国人受け入れ戦略と政策)

提言3——人口減少社会日本で、日本人と外国人との交流・共生を推進するため、「交流共生基本法」を制定せよ。

提言4——同法に基づき、内閣に「交流共生庁」を設置せよ。これは、出入国の管理、外国人の労働・雇用・厚生、留(就)学生、研修生、難民、移住、帰化、社会への統合などについて、統一的、横断的に政策を策定し、主導する機関とする。

提言 5 ――「人道大国」にふさわしい予算、人員の重点配置を行う。難民業務担当者の質的向上を図る。

提言 6 ――受け入れた難民の職業教育、学校教育、雇用などについて、優遇政策（アフターマティブ・アクション）を導入する。難民出身者を公共部門、公益団体に積極的に採用する。

提言 7 ――難民の定住、永住、帰化（国籍取得）を、同一の組織の下で行う。

提言 8 ――これまでに経験した定住外国人などの問題について、社会への定着・統合の観点から分析・評価する。

提言 9 ――国際標準から見て、難民申請者、難民認定者が極めて少ない原因を徹底的に分析する。

提言 10 ――大量難民の流入に備えた危機管理のシナリオを作成する。

提言 11 ――難民認定を法務省の出入国管理行政から切り離し、独立した機関によって認定実務を行う制度を確立せよ。

提言 12 ――難民申請に対して最終的な判断（司法審査を含む）が下されるまでの間の申請者の法的地位を確立し、その生活を保障し、支援する。

提言 13 ――難民申請者に対する収容期間は、3 か月をもって限度とする。

提言 14 ――国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と協力・連携しながら、日本の難民認定水準の確立、受け入れ規模の拡大を目指す。

提言 15 ――難民認定制度による受動的な難民受け入れだけでなく、クオータ（割当）難民の受け入れについても、積極的な役割を日本が担うべく、施策を確立する。



提言 16——難民申請者に対する法律扶助の拡大。弁護士を初めとする法的支援者のサポート体制をつくれ。

(NGO の役割拡大)

提言 17——NGO は、独自の判断と連携で適正かつ有効な活動を実施せよ。

提言 18——政府と NGO の間に連携と協力を推進し、相互に信頼関係を構築せよ。

(日本社会と難民の定住)

提言 19——難民など外国人の受け入れ施設を維持し、整備せよ。

提言 20——定住・教育訓練プログラムを見直せ。

提言 21——定住後の日本語教育を無料で受けられるシステムをつくれ。多言語による社会サービスを充実させよ。

提言 22——学校教育で、国内外の難民問題への理解促進を図れ。

提言 23——難民がジャパニーズ・ドリームを持てる国に。難民への「最低限の支援」から難民の「人材の育成・活用」へと転換しよう。

提言 24——難民や移民の自国の文化や言語の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指そう。

(北朝鮮からの脱北者問題)

提言 25——日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、同法の国際的ネットワークを築け。

提言 26——北朝鮮難民の受け入れから、真の「過去の清算」を始めよう。

提言 27——政府はアジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓け。

提言 28——在中国日本公館初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立せよ。

(世界の難民問題への対応)

提言 29——UNHCR への拠出は、米国並みの国民 1 人当たり 1 ドルを目指す。同時にもつと口も人も出し、UNHCR 活動への参入や側面からのてこ入れを強める。

提言 30——対アフリカ援助政策を充実させる。在アフリカ日本公館や難民救援 NGO など、アフリカや難民関連の官民の機関・組織の強化を図る。

## 第 2 節 いまなぜこのプロジェクトに取り組んだか

### 1. 世界には、現在なお多くの難民がいる

いま世界にどれほどの難民がいるか。「難民」には、狭義の難民と広義の難民があって、単純に計算しにくい。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) が「援助対象者」(people of concern) と呼んで援助している人々を広義の難民として扱うと、2004 年の年頭では、約 1710 万人だった。うち、UNHCR が狭義の「難民」と定義しているのは、難民条約 (1951 年に採択された難民の地位に関する条約) および地域条約で難民と規定された人々プラス欧州諸国などで「一時保護」を与えられた集団で、約 970 万人。それに加えて、国境を越えない「国内避難民」、難民認定申請中の「庇護希望者」、祖国に帰国したばかりで援助を必要とする「帰還民」などが、援助の対象になっている。「援助対象者」は、2003 年年頭には 2069 万人だったから、近年最大の難民発生源となってきたアフガニスタンの難民が多数帰国するなどで、かなり減少したということになる。「援助対象者」のうち、17 歳以下の子どもは 43% を占める。

しかし、国内避難民で UNHCR が援助しているのは約 440 万人だが、国連の推定でも世

界にいる国内避難民はその5倍、2000万人から2500万人に上ると推計されている。また、例えばパレスチナ難民の多く、推定400万人以上は、別の国連専門機関が担当しているため、UNHCRの数字には含まれてこない。北朝鮮から中国に脱出してきて潜伏中の脱北者は数万人とも20～30万人とも言われているが、中国が難民認定もUNHCRのアクセスも拒んでいるため、これもUNHCRの埒外に留まっている。といったわけで、広義の「難民」の枠は、UNHCRの「援助対象者」の範囲を超えてさらに大きく広がる。この研究プロジェクトが対象にした「難民」には、そうしたすべての人々が含まれる。さらには、インドシナ難民のように、日本に帰化し、あるいは完全に定着して20年たった、という人々も対象にしている。というわけで、合計すると、だいたい5000万人という膨大な数になる。難民の時代は、まだまだ続いているのだ。

## 2. 日本の難民受け入れ実績、受け入れ体制はまだ極めて不十分で、「難民鎖国」などと批判され続けている

そんな難民問題に対する日本の対応はあまりにも及び腰だった。いろいろな問題・課題を抱えてきたし、現在も抱えている。難民を含めた外国人受け入れに対する長期的な基本戦略が確立されていない。

1970年代末のインドシナ難民への対応、80年代半ばのその受け入れは、いずれもサミット（先進国首脳会議）の顔を見ながら、しかもあたふたして泥縄式に行われた。

（2002年の瀋陽の総領事館への脱北者家族のかけこみでも、あたふただった。日本に脱北者がくる可能性への準備はできていなかった。）

吹浦忠正氏によると、日本語にはもともと、今日使われているような意味での「難民」という語が存在しなかった。どだい日本の歴史で、日本に難民がやってきたり、日本人が難民になったりしたのはごくまれだった。

日本にとって難民の受け入れが、自分の問題になったのはやっと1975年4月末、南ベトナムが、北ベトナム軍と解放戦線軍によって武力解放されるという形でベトナム戦争が終わり、南ベトナムを脱出する大量のボートピープルが発生して以後のことだった。まもなく5月11日に最初のボートピープルの1団が日本にやってきた。前掲書の表現をかりれば、政府は「腫れ物にさわるような」感じで、おっかなびっくり。あわてて彼らをパトカーで羽田に運び、アメリカにお引取り願った。それ以後も難民を排除し続け、やっと78年に3人、79年に2人の定住を認めたただけだった。79年には初めて500人というインドシ

ナ難民定住受け入れ枠を設定した。その年には東京でサミットが開かれ、またサミットの特別声明に基づいてインドシナ難民問題国際会議も開かれた。この年、インドシナ 3 国を脱出した難民の総数は約 40 万人と最高を記録、サミット議長国として非難の風当たりを避けるためやむを得ずおずおずと門戸を開いたものだった。だが、すでに受け入れた人数とこの年設定された受け入れ枠をあわせて 30 万人以上の米国は言うに及ばず、万単位の西欧主要国、カナダ、オーストラリアなどくらべてもはるかに少なかったから、非難の声はおさまらなかった。

そこで日本は、インドシナ難民の定住枠を、80 年に 1000 人、81 年に 3000 人、83 年に 5000 人、85 年（86 年にまた東京でのサミットを控えていた）に 1 万人へと拡大した。ただし、とくに当初は日本へ一時上陸しても定住を希望する者は少なく、第 3 国に行きたいという者のための一時受け入れ施設だけが超満員だった。当初は希望者が少ないことを幸いのように受け止めていた。だが、やがて日本定住選択者を確保すべく、上陸者を懸命に説得する状態まで起きた。結局、今日までになんとか 1 万 1000 人余りのインドシナ難民が定住したが、インドシナ難民受け入れの歴史は、欧米諸国からの非難の風当たりを回避する努力の歴史だった。

インドシナ難民は、紛争などが原因で大量に流出した避難民であり、難民条約の適用対象ではないと解釈され、これはあくまで特別だった。

そうした状況の中で、日本は 1981 年に難民条約を批准した。翌 82 年、出入国管理及び難民認定法が施行され、条約に基づく難民の認定がスタートした。以来 2003 年末までの 22 年間に、トルコ人、パキスタン人、ミャンマー人などを中心に、3118 件の難民認定申請を受け取った。だが、難民として認定したのは 315 人だけ。年平均 15 人に満たない。最近でも主要な欧米諸国と比べると 3 桁も少なく、「難民鎖国」などと評されてきた。とりわけ、外国のメディアはそうした日本に厳しい目を向けてきた。日本は長く、難民申請の絶対数が少ないこと（こちら 3 桁少ない）を釈明理由にしてきたが、認定率も極めて低い。

2004 年 5 月に改正出入国管理・難民認定法が国会で可決、成立した。

難民不認定に対する異議申し立ての審査に、第三者の「難民審査参与員」が関わる制度が導入されるなど、法制は漸次改善されつつあるものの、様々な面で問題点はまだまだたくさん残っている。

### 3. 難民や移民に対する理解や関心は、決して進んでいない

日本の政治家にも外交官にも、そしてメディアにも、もともと難民の言うこと、難民情報を軽視する風潮が存在した。難民は、その国で我慢ができずに逃げ出してきた者たちであり、脱出先で難民と認めて受け入れてもらうことに懸命だから、その国の状況や自分の置かれた境遇について誇張した話をする、難民の言うことなどあてにならないと決め付ける者が多かった。「なにしろ難民の話だから、割り引いて聞く必要がある」そんなことを付け加える発言、記事が多かった。難民情報の軽視は難民軽視の反映でもあった。

1970年代、カンボジアのポル・ポト革命の暗黒虐殺状況は、まず西のタイ国境に逃げ出してくる難民の情報としてさかんに伝えられた。だが、日本のメディアは、欧米のメディアにくらべて、その難民情報の収集、分析が、最初あくまで不十分で、虐殺報道で遅れをとった。当時の民族解放支持ムードの強さプラス難民情報軽視の結果だった。難民よりも、暗黒独裁政権指導者の言葉を信用する者が少なくなかった。中国・瀋陽の日本総領事館への脱北者駆け込み事件が問題になった際も、日本の外交官の口から脱北者についてそうした軽視発言が出た。駐中国大使の「脱北者など相手にせず」の方針が伝えられた。また一般に日本外交官の場合、米外交官などとくらべて、現地の政権側、体制側とのコンタクトは十分でも、野党や反体制派などとの接触、情報収集はまるで不十分という場合が、往々にして見受けられる。

問題は政府やメディアだけではない。日本の社会、国民の「難民」や「外国人移住労働者」に対する理解と関心は20年前からたいして進んでいないようである。法制や行政の体制、収容施設での問題も、世論の関心が低いままではなかなか改善されない。「担当官庁の法務省を責めるのはお門違いだ。異民族、少数民族に対して排他的態度をとり、排外思想に固まりやすい日本人の精神構造に根本原因がある」との意見もある。

世論調査によれば、日本の社会はむしろ1980年代のほうが、難民や外国人労働者などの受け入れに理解があったようだ。同一テーマの世論調査ではないので、必ずしも完全にイコールで比較はできないが、1982年の政府の「インドシナ難民に関する世論調査」では、世論は受容的だった。たとえば「インドシナ難民に対し援助をすべきか」という質問に、74%が「するべきだ」と答えている。「するべきだと思わない」は8%しかいない。

「今後、多くの難民が日本社会で生きて行かざるを得なくなると予想されるが、どう対応したらよいと思うか」との質問には、「難民の生活相談などに応じられるよう、地方

公共団体の受け入れ体制を充実させる」27%、「難民の生活基盤を確保するため、企業などが積極的に雇用する」24%、「難民が安心して過ごせるよう、地域社会の人々が暖かく受け入れる」22%の順である。

「入国した難民がけんかなどのトラブルも起こしているが、どう思うか」には、「トラブルを起こすのは、わが国の風俗習慣などに対する無知や不安からであり、日本国民がもっと理解を示してやるべきだ」が最多で39%、「取り立てて問題にする必要はない」25%に対し、「許しがたい」はたった14%だった。

これに対し、2004年の政府の「外国人労働者の受け入れに関する世論調査」では、「不法就労者にどう対応するか」の質問に、「すべて強制送還すべきだ」が圧倒的に多く、61.8%に達している。1990年の同じ調査では、33.6%だった。不法就労に対し、90年は、「よくない」より「やむを得ない」とする答えのほうが多かったのが、2004年はもちろん逆転して、「よくない」が圧倒的多数になっている。

以上のような変化の背景には、82年、90年、2004年、それぞれの年の経済状況の違い、在留外国人（労働者や留学生などを含めて）数の増大、外国人犯罪情報の増加そして国際テロの流入に対する警戒心などの事情があるわけだが、とにかく日本国民の「受容度」は低下している。

大学の授業で学生たちにいきなり、「難民」について知っていることを書くよう言うと、国内のホームレスの問題を書いてくる学生がいる。難民＝ホームレスというだけの認識なのだ。だが、難民はその国の過酷な現実の前で力強く生きている人間である。ブッシュ米大統領が2005年1月、2期目の就任演説で言及していたように、亡命者や難民には、将来いつか彼らの国が民主的で自由な国になったときに、国の指導者や社会の中核になる人が少なからず含まれているはずだ。難民を受け入れ、援助することは、将来のその国との関係への投資とも言える。難民を、その時かわいそうな存在として「チョッピリ定住させてやるだけ」、というのではなく、日本にとっても有益な人材として活用しようとの視点への転換が必要だ。

難民、移住労働者、留学生などを含む外国人と、この日本で共生社会を構築すること。それはグローバル化、少子高齢化時代には、これまで以上に重要となりつつある。そこで、私たちは各論提言の中で、「交流共生基本法」制定と「交流共生庁」（または交流共生局）設置を提言しているのである。

後の章で、研究メンバーの中のベトナム難民出身者が訴えているように、この国に定住

したインドシナ難民で、「ジャパニーズ・ドリーム」を実現したと言えるような例が残念ながらまだない。難民の前途にジャパニーズ・ドリームが広がるような社会は、生来の日本人にとっても望ましい社会だと言えよう。そして、多言語・多文化で、日本文化のよさをきちんと維持しながらも、外からの活力を十分に取り入れることができる、「もっときちんと開かれた社会」を目指すべきだと思われる。

#### 4. 「北朝鮮からの脱北者」が大きな問題になりつつある

そしてアジアでは、北朝鮮からの脱北者の問題が、人道上からも地域の安全保障上からも、そして外交上でも、大きな問題になってきている。これについては、第 6 章で詳述するが、上述の通り、明確な数はなかなかつかめないものの、膨大な数の「脱北者」が存在し、北朝鮮から中国に脱出して厳しい潜伏生活を送っている。中国当局は彼らをあくまで難民とは認めず、UNHCR の現地へのアクセスも拒んでいる。北朝鮮への送還も行っている。それに対して、2004 年秋、米国は脱北者支援を柱とする「北朝鮮人権法」を成立させ、金正日政権は神経を激しくとがらせている。本研究チームは、各論提言で日本もできるだけ早く日本版「北朝鮮人権法」を成立させること、それを他の国々にも広げて「北朝鮮人権法」のネットワークを作ることを提言している。

北朝鮮の工作員グループが、中国東北部で脱北者を拉致して北朝鮮に連行していると報道されている。さらに、女性脱北者の半数ほどまでが、中国側で人身売買されているという推計もある。ある意味で、中朝国境は、アフリカ・スーダン西部のダルフルと並ぶ人権地獄ホット・スポットとも言えるだろう。難民としての受け入れを求める脱北者は、中国からさらにアジア、とくに東南アジアのいくつもの国々に脱出し、多数滞留している。したがって、もはや北東アジアだけでなく、アジア全体の問題ともなっている。

脱北者の多くはもちろんなお韓国行きを希望している。しかし、私たちが韓国調査旅行でも実感したことだが、その韓国は政治的、財政的、社会的問題を抱え、北朝鮮への政治的配慮も増して、両手をあげて彼らを引き取る状況ではなくなっている。

そんな中で、日本はこれまで元在日朝鮮人帰国者など 50 人以上の脱北者を受け入れている。しかし、中国や北朝鮮を刺激しないとの配慮から、それに関する情報はできるだけ公にせずにきた。その線上で、2005 年 2 月下旬、外務省は「今後、在外の日本公館や日本人学校などの施設に駆け込んだ、そしてそこから出国した脱北者の人数など、詳細を明らかにしない」方針をとることを明らかにした。駆け込みに対して、今後とも人道的観点か

ら関係各国と話し合って対応するが、「関係国に影響を及ぼすこと」「後続の駆け込みを誘発する可能性があること」を考えて、人数などを明らかにしないのだという。

もちろん、中国をやたらに刺激するのがベストではない。だが、こそこそするのではなく、脱北者を受け入れることが確固たる日本の方針であることを、理解、認識させなければならぬ。駆け込みが続いたから、施設のへいを高くするとか、へいの上に鉄条網を置く、というのは、まったく人道的ではない。

## 5. 世界の難民問題への取り組みでも、日本は必ずしも積極的とは言えない

「難民」という語は、2004年版外交青書では、目次の項目からも巻末の用語索引からも消えている。

UNHCR への日本の年間拠出額は、米国に次いで第2位であり、大拠出国として一応評価はされている。だが、ODA（政府開発援助）削減の波の中で、国際機関を通じての援助である UNHCR への拠出の減り方の幅は大きくなっている。絶対額をこれ以上減らさないよう努めるべきだが、同時にその金の出し方、UNHCR への貢献の態度が今のままでよいのか、との問題がある。UNHCR における人的存在、そして UNHCR の政策、活動などへの参画・参入が不十分だ。UNHCR に、日本の意見やがどしどし取り入れられる体制ができていない。また、難民や避難民の巨大発生源であるアフリカに対する政策も、腰が座っていない。アフリカでの官民（大使館、NGO、企業など）の人的存在もまだまだ小さい。

## 第3節 基本戦略提言の理由

### 1. 口を出す、原則的立場を明確に打ち出す必要

戦後60年、人権、民主主義、自由を推進し、拡大する姿勢をもう一度明確に打ち出すことにより、この国の形をはっきりと練り直し、世界に示す必要がある。難民の救援、受け入れなどで、もっと「開かれた社会」を目指すべきだ。これまで、日本は往々にして一国「民主化・自由・人権」主義の感があった。

2004年末のインドネシア・スマトラ島沖地震・津波の巨大災害に際して、日本は国連の緊急支援要請に強くすばやく反応し、支払いペースで圧倒的に第1位（2005年1月末現在第2位の韓国の3倍以上）の巨額を拠出、自衛隊も NGO も現地支援で大活躍、『人道力』を発揮している。アジアでの災害であり、まったく当然の対応である。



こうして自然災害については、比較的問題はない。しかし、少しでも政治がからんだ人道問題→人権問題となると、難しくなる。腰がひけてしまうのだ。これまでの状態では、日本は人道・人権小国と見られても仕方がない。人道外交、人権外交などというと、甘く理想主義的過ぎるように受け取る人もいるかもしれない。人道、人権問題を、外交の最大の要素にすべきだと言っているのではない。だが、「人権ももっと重視すべき」だ。これまでのところ、その点で大いに物足りない。

横田めぐみさんの二セ遺骨問題で、当然のことながら、北朝鮮に対する経済制裁論がいよいよ高まってきた。そのめぐみさんの母、横田早紀江さんは、めぐみさんや拉致被害者を取り戻す断固たる決意を表明しながら、北朝鮮の民衆の苦難を思いやる言葉も忘れない。

早紀江さんの爪のアカを煎じて彼の国の独裁者に飲ませたいが、私たちもその心根に今学ぶべきだと思われる。日本でもいま、与野党が「北朝鮮人権法案」を用意している。拉致という非道な国家犯罪を断固許さないと同時に、隣国の人権弾圧にも目をつぶらないことが重要だ。朝鮮半島を植民地にし、彼らの曾祖父母や祖父母、父母の世代に迷惑をかけた「過去の負の遺産」を重しとするなら、よけい彼らの孫子の人権について忘れないようにすべきだ。日本国籍を有する者や元在日朝鮮人を初めとする脱北者の人権を擁護するため、日本はいまや、断固とした原則と基本姿勢を示すときに来ていると思われる。それは拉致問題の解決のためにも圧力のカードを 1 枚ふやし、いろいろな形で北朝鮮をゆさぶることを可能にもする。

中国相手でも、北朝鮮相手でも、あるいは韓国でもはっきり言うべきことは言う。例えば中国の原子力潜水艦が日本の領海を侵犯していて、日本政府が早いうちからそれを確認していたら、原潜が公海に抜け出る前に海上警備行動を発令すべきだし、「国籍は不明」などと言って中国への抗議を遅らせるべきではない。主権の問題では断固とした態度を表明する。民主主義や人権など国の原則を明言することは日本の国の形を示すことだ。それが、日本の 21 世紀アジア外交にとって重要だと思われる。いつも原則的立場を明確に打ち出さない外交では、相手国から軽視され、侮られ、二セの遺骨をよこされるだけだ。北朝鮮に長い間（金日成時代から）拉致問題を強く言わなかったことは、結局のところ日本の国益を大きく損なった。すでに一部にせよ拉致問題が明らかになっていたのに、金日成主席（当時）のインタビューに出かけた大新聞の社長一行が、拉致のラの字も言わず、主席が映画の寅さんや「釣りバカ日誌」を見た回数を聞いて喜んでいる——そんなメディアの責任も大きかった。

日本のいわゆる進歩的な人権団体、民主主義運動、法律家などには、日本国内の問題だけに目を向け、北朝鮮を初めとする外国（とりわけ社会主義国）の人権問題などには見ず、言わず、聞かざるの態度をとるものが多かった。あるいは、雑誌の連載記事で、韓国の独裁政権（当時）は激烈に非難しながら、北朝鮮については、情報が入手できないとか、韓国の悪を非難する矛先が鈍るからといった口実で問題にせず、むしろ賛美するといった選択的人権擁護運動が少なくなかった。いままた、「憲法改悪、教育基本法改悪、有事法制への反対」運動の矛先が鈍るから、北朝鮮の拉致や人権問題をとりあげないグループがある。クルド難民の問題についてはすぐれたルポ記事を載せる雑誌が、脱北者については口をふさぐ。その反対側の右の陣営では、「人権」や「市民」という言葉自体に違和感を抱く人が少なくない。「隣国の神経を逆なでするナショナリズム」過多症と診断されることもある。彼らの陣営も往々にして選択的人権擁護である。

国際政治のリアルポリティックスでは二重基準はよくあることかもしれない。だが、できるだけ選択的でなく普遍的人権擁護に努めるべきだ。人道・人権問題については、もっと普遍的に口を出すべきである。

これまで「日本が人権を語るなどおこがましい」という声が、国内にも少なからず存在してきた。何年前か、ある会合でアジアの人権問題について話したら、いわゆるチャイナスクール出身の元駐中国大使に、そう言って反論された。かつて迷惑をかけた中国その他のアジア近隣諸国に人権や民主主義を説いたりしたら、相手が怒るのは当たり前だ、日本にはそんな資格はない、というのである。

しかし、もうそんな一国「民主化・自由・人権」主義は、一国平和主義と同様、通用しない。

田中明彦・東大教授の表現を借りると「言力政治」の時代である。日本は、「過去の負の遺産」による贖罪意識は別にして、もっとはっきり物申す態度が必要である。

## 2. 日本はきちんと難民を受け入れる体制を確立すべきだ

もちろん日本自身、「難民鎖国」を改めるさまざまなハード、ソフトの改革、意識改革に取り組まなければならない。これについては、第2章以下でいろいろ提言し、詳述するが、政府も、民間も、社会全体が取り組まなければならない。例えば、テロ防止・・・国際テロの流入防止が最優先課題というが、テロ防止と難民受け入れ拡大はあくまで両立できる課題である。

緒方貞子・前国連難民高等弁務官も指摘していたように、日本はアジアの人道大国として、求心力のある、人をひきつける国になることを目指すべきだ。

難民申請数が欧米主要国の数百分の一。西欧では一番少ないポルトガルや小国リヒテンシュタインにやっと肩を並べようか、という状況を、胸を張って強調すべきではない。

「アジアの端にあり、風俗習慣も独特だし、日本語は世界で知らない人が多いし、日本は国土が狭く人口が過密なのもわかっているし・・・だから、申請が少ない」といった説明は、20世紀まではともかく、21世紀には通用しない。難民申請者が多数目指すような、魅力のある、信頼感のある国になろうと努めなければならない。そして、多文化が共生する21世紀型日本社会を目指す体制をとって行きたい。

### 3. そして難民・人権問題に関し、アジアでリーダーシップをとろう

前記の UNHCR の援助対象者の地域別内訳を見ると、アジアだけで 619 万人に上る。加えて北朝鮮からの脱北者などが多数存在する。しかし、アジアで難民条約に加入しているのは、2004 年初めの段階で日本、韓国、中国、フィリピン、カンボジア、東ティモールの 6 か国だけ。加入していない国は 18 もある。例えば、アフリカ大陸は難民大陸と言ってよいほど難民がいっぱいだが、加入 42、未加入 4。アフリカ難民問題条約という地域条約も結ばれている。こうした状況だけを見ても、アジアは難民問題後進地域だ。

より広範に、民主主義・人道・人権の問題で見ても、アジアは 1990 年代以来、少しずつ前進してはいるが、まだまだ大きなブラックホールにとどまっている。世界の他の地域には、地域人権機構とか人権条約といったものができているのに、アジアにはまだない。ASEAN（東南アジア諸国連合）では 1993 年から人権機構設置の検討を始めたのに、現在でも設置の見通しは立っていない。

民主化・自由問題をテーマにして活動している米国の強力な NGO 組織「フリーダムハウス」は、四半世紀以上前から、毎年世界各国・地域の民主化と自由の度合を調査している。「政治上の権利」「公民の自由」の 2 分野に分けてさまざまな観点から採点し、「自由な国・地域」「部分的に自由な国・地域」「自由のない国・地域」に区分けしている。それで見ると、アジアでは最高点の日本のほか韓国、タイ、フィリピン、モンゴル、インドなどが「自由——」にランクされている一方で、しかし最低点の北朝鮮、ミャンマーを初め、中国、ベトナム、ラオスなど「自由のない——」も多く、大きく分かれているのが特徴だ。中国の政治的民主化、ミャンマーなど、情勢は固まったままか、さらに後退している。

ちなみに、これまで民主化の過程で、日本がそれにある程度積極的に関与したのは、カンボジアぐらいである。日本はミャンマーに対しても、欧米諸国とはニュアンスの異なる対応をしているが、それが効果をあげた兆候は、結局のところない。日本は、だいたい「北風と太陽」の太陽の立場をとってきた。だが、太陽も霽がかかったような太陽では、旅人はとてもオーバーを脱ぎたくなくなるほど汗をかかないのだ。

アジアの難民条約加入国の中でも、中国は政治体制、国内状況から言って難民救援を含む人権擁護活動ではあまり動けないだろう。韓国はいま、大統領が「北朝鮮の崩壊を望まない」と明言している。脱北者問題に限っても、脱北者の静かな受け入れは別として、人道的解決のためイニシアチブがとれそうもない。最近のミャンマーの状況、ASEAN 首脳会議で、これを問題にとりあげることもできない状況を見ると、ASEAN ももとより難しい。

2004 年 4 月、国連人権委員会は前年に続き、北朝鮮の人権状況に関する決議を採択した。賛成 29、反対 8、棄権 16 だった。だが、アジアで賛成したのは、日本のほかはブータンとスリランカだけで、中国とインドネシアは反対、韓国など 4 か国は棄権した。拉致問題ももろに絡んだ日本にとって重要な決議だが、長年にわたり日本の政府開発援助（ODA）を最も多く受け取ってきた二つの国が反対している。難しい問題なのは間違いない。

#### 4. ブッシュ米国の動きの中で

北朝鮮人権法を成立させた米国で、ブッシュ米大統領の 2 期目の就任演説は、自由と民主化の拡大を強烈に訴える内容で「フリーダム」という語を 26 回、「リバティー」を 16 回、「フリー」を 7 回、「リバレイト」（自由にする）を 1 回用いた。自由がらみの単語のオンパレードだった。それに続く一般教書演説でも、自由と民主主義を世界に広める決意を確認し、「最終目的は、世界から圧政を消し去ること」と宣言した。世界の独裁政権の平和的除去を目指す「独裁終焉民主化促進法案」を議会に提出する動きも出ている。

しかし、日本の首相もこれまで、特に米国と一緒に時は、人権や民主主義の普及のため、協力して努める姿勢を言明してきた。例えば、「総理大臣と大統領は、両国の政策を方向づける深遠な共通の価値、即ち自由の維持、民主主義の追求、および人権の尊重に対するコミットメントを再確認した。」（1996 年の橋本首相とクリントン米大統領による日米安全保障共同宣言）といった具合である。だが、それをなかなか行動に移さなかった。ほかの国に声高にそれを言うこともなかった。私自身、90 年代初めワシントンに駐在していた時、

米国の上下両院議員から、「日本ももうちょっと人権を重視した外交をしてほしい」と、何回か言われた記憶がある。

米国が自由、民主化、人権のために動いたら、日本も動きやすいだろう。そうした行動は米国の専売特許にまかせ、日本は見ていただけ——では情けない。米国単独では、また独善にもなるかもしれない。その独善を避けるためにも、日米同盟の強化という点からも、日本もこうしたテーマで米国とスクラムを組んで、サポートしながらもっと助言・忠告して行く。アジアでは日本が最適のそんな役割にきちんと取り組むべきだと思われる。

アジアの中で、日本が人道外交、人権外交でリーダーシップをとらなければ、ほかにとる国はないだろう。だが、これまでどんな問題でも、日本は政治的リーダーシップをなかなかとれずにきた。とることに馴れてこなかった。

例えば、1997年アジア金融・経済危機発生直後に、日本は「アジア通貨基金」設立を提案したが、米国にガツンと反対され、あっさり提案を流産させてしまった。それについて、エズラ・ボーゲル・ハーバード大学教授（当時）は、「日本は、時にリーダーシップをとろうとしても、すぐあきらめる。先頭に立って泥をかぶる覚悟がない」と評した。アジアの政治問題でのリーダーシップとなると、よけい泥をかぶる覚悟はなかった。日本の「過去の負の遺産」は重く、政治面で出しゃばって、中国など近隣諸国からいらぬ警戒をされたくないといった感じで、消極的だった。

過去の歴史の問題があって、それがやりづらいのはわかっている。だが、それを乗り越える——日本にとってそんな挑戦のときが来ている。

## 参考文献

- 吹浦忠正      (1999)『NGO・海外ボランティア入門』自由国民社
- 田中明彦      (2000)『ワードポリティクス グローバリゼーションの中の日本外交』  
筑摩書房

(山田 寛)

## 第 2 章 日本政府の今後の難民・外国人戦略

提言 3——人口減少社会日本で、日本人と外国人との交流・共生を推進するため、「交流共生基本法」を制定せよ。

提言 4——同法に基づき、内閣に「交流共生庁」を設置せよ。これは、出入国の管理、外国人の労働・雇用・厚生、留（就）学生、研修生、難民、移住、帰化、社会への統合などについて、統一的、横断的に政策を策定し、主導する機関とする。

提言 5 ——「人道大国」にふさわしい予算、人員の重点配置を行う。難民業務担当者の質的向上を図る。

提言 6 ——受け入れた難民の職業教育、学校教育、雇用などについて、優遇政策（アフターマティブ・アクション）を導入する。難民出身者を公共部門、公益団体に積極的に採用する。

提言 7——難民の定住、永住、帰化（国籍取得）を同一の組織の下で行う。

提言 8——これまでに経験した定住外国人などの問題について、社会への定着・統合の観点から分析・評価する。

提言 9——国際標準から見て、難民申請者、難民認定者が極めて少ない原因を徹底的に分析する。

提言 10——大量難民の流入に備えた危機管理のシナリオを作成する。

### 第 1 節 今、なぜ難民問題か

最近も北朝鮮から中国の北京にある日本人学校や各国の在外公館などに脱北者が駆け込む事件が相次ぎ、社会の注目を浴びている。特に 3 年ほど前の瀋陽総領事館事件が記憶

に新しい。2002 年 5 月 8 日、瀋陽にある日本総領事館に脱北者 5 名が駆け込むが、中国の警察官に阻止され中国側に連行された。この一部始終はテレビで放映され、現場で日本側の総領事館員が何の反応も示さないことが国民の目に焼きついた。この何もしない対応が人道に反する。あるいは日本の主権が侵されたとして非難が国民の間で高まった。

この事件は日中関係をはじめとして在外公館の不可侵権やその警備との関係、テロ等の侵入事件か亡命かという判別、危機管理体制等々様々な問題を提起した。本稿とのかかわりでは我が国の難民政策の欠陥というものが国民の目にとまり、いわゆる「亡命者」対策の不在ということが露呈された。ここでいう難民は難民条約によって定義される条約難民、インドシナ難民のような政策難民、さらには在外公館等に庇護を求める者を含む。もちろん、脱北者が日本の領土内で北朝鮮の独裁・恐怖体制からあるいは飢餓状況から逃れてきたといえ、日本は難民条約に加入しているので直ちに審査をして保護する仕組みはある。

この事件で我が国には在外公館等で亡命を求めた者については確固とした政策がなく、したがって、亡命手続きについても確立したルール、手続きもないということがわかった。国民の目には北朝鮮という迫害と圧制の国から、そして極度の飢餓状況から逃げてきた人々を、外国人だからといって突き放す。そして中国に渡す。中国はこれらの人々を北朝鮮へ送還する。迫害や飢餓の待つ国、場合によっては極刑の待つ国に結果的に返してしまう、日本としては本当にこれでよいのか、と。

## 第 2 節 果たして日本の難民政策は「進化」しているのか

さて、日本政府はこの瀋陽総領事館事件で内外から強い批判、非難を受け、これをきっかけに重い腰を上げた。それまで日本を目的地とする脱北者問題は皆無ではなかったが、秘密裏に扱われ、ごく少数の者しか知らされていなかった。

政府は開店休業だったインドシナ難民対策連絡調整会議をほぼ同じ構成メンバーで難民対策連絡調整会議に名称替えをした。難民制度全体の見直しを始めるかと思われたが、めぼしい成果もなく、結局、脱北者問題そのものについて踏み込んだ政策は打ち出さなかった。

この間、法務省においても、この事件を契機に法務大臣の第 4 次出入国管理政策懇談会に難民問題に関する専門部会を設け検討したが、それまでの懸案事項であった法定の難民認定申請期間である 60 日ルールの廃止、仮滞在制度の新設、難民認定についての異議の申

し立てに難民審査参与員の関与を認めるなどの法律改正をしたのみである。在外公館等への駆け込みについての対応策はなかった。

現在も脱北者、脱北日本人等について特別の法的救済の枠組みがない。せいぜい、生活保護の手続き、住居探しの手伝いをするという補助的な程度にとどまっている。つまり、羊頭狗肉ということである。

### 第3節 何が問題か

#### 1. 問題意識の不在

なぜ、内閣の難民対策連絡調整会議は脱北者対策を打ち出すことができないのか。脱北者問題は難民問題とすら見られていないふしがある。人道・人権問題に対する当事者意識の不在といってもよい。遠くの他人事である。本間浩著『難民問題とは何か』（岩波新書）では、日本人の消極的な対難民観を取り上げ、ジャーナリズムについてそれにメスを入れたり、難民に関する日本の制度全般の問題点を掘り下げるに至っていないと指摘しているが、政府機関でも事情は同じだ。

#### 2. 問題を極小化する外務省

瀋陽総領事館事件で危機意識を持ったのは外務省と官邸だけである。外務省は中国に抗議するとともに危機管理、警備体制、情報収集に問題があるとし、関係者を処分した。しかしながら、問題解決の方法は、依然として6か国協議、拉致問題解決への影響を懸念して中国、北朝鮮への配慮からか脱北者問題についてケース・バイ・ケースで、しかも、隠密主義に終始する。

#### 3. リーダーシップのない横並びの政策決定＝政策不決定

難民対策連絡調整会議は各省の局長クラスを構成員とする会議で必要に応じて召集される。他の各種の会議と同じ方式である。縦割り行政の代表を一人ずつ対等に横に並べた連絡会議である。そのような会議では、テーマが出身官庁の権限・権益に関係が薄ければ関心も非常に低くなる。その場合、一、二の関係の深い役所の意見がその会議の決定事項となる。権益や利害関係が多くくの省庁に及べばその権益・利害を平均化して決定がなされる。調整も微調整である。新機軸が打ち出されることはない。そして、特に、横並びの



会議では、問題が手に負えないか権益がないとされるや、仕事のたらい回し、押しつけ、先のばしが始まる。消極的権限競合という。

#### 4. 歴史はくり返す

1975 年 5 月、ベトナム難民が海上で救助され日本に到着した。日本を目的地とする難民は、このボートピープルが始めて。30 年前のことである。受け入れるとか受け入れないとか、そもそも考えていなかった。入国・上陸させたのはいいが、その後どうするかで困った。どこかに入って食べていってもらわなければならない。公の施設は様々あったが、それは利用できないとされ民間のカリタス・ジャパンなどをお願いし、この状態が 2 年半も続いた。消極的権限競合である。難民を救助した船の国籍国や船主の国籍国に難民の引き取り保証を要求したり、引き取り保証がないからといって船が難民を乗せたまま日本の港を転々とする事もあった。このような消極的な日本の姿勢がアメリカで報道され世論が高まり外圧となって返ってきた。対外イメージの悪化と問題を認識した外務省は解決に向けて前面に出てきた。外務省は、今回の脱北者問題とは逆方向の積極的プレーヤーとなる。かくして、日本に難民発生以来、2 年半後に内閣にベトナム難民対策連絡会議が設置され、後にインドシナ難民対策連絡調整会議となった。難民に定住を認めると決定したのは実に 3 年目で、数日後に日米首脳会談が控えていた。また、当時はボートピープルの妊婦の上陸を報じてこれを特別なことのように「人道的」と称える新聞もあった。

### 第 4 節 提言の説明

#### 1. 「交流共生基本法」の制定と「交流共生庁」の設置

内閣又は内閣府に出入国管理、外国人の労働・雇用・厚生、留（就）学生、研修生、難民、移住、帰化（国籍取得）、社会への統合等について統一的、横断的に政策を策定し、主導するために「交流共生庁」（又は「交流共生局」）を設置する。このため「交流共生基本法」を制定する。難民問題の解決に当たっては現行の難民対策連絡調整会議を改組し充実させ、この機関の下に置く。

##### ① 外国人政策における基本理念

国の目標は、平和と安全、自由と民主、民生、文化などといわれて久しく、外には国際協調、国際貢献とうたわれている。

21 世紀の日本が内に生き、発展・成熟し、外に発信して世界から信頼と尊敬を得るためには、これらの目標とともに今こそ人道・人権の旗を高く掲げ、外国の人々と交流し、共生してゆくことを明らかにしなければならない。我が国はこの新たな目標を世界標準とする。日本はアジアの大国として台頭している中国やインドなどとは一味二味も異なる国となる。

今後の外国人戦略・政策は、これまでの国の目標に加え、人道・人権と交流・共生に基づいて策定しなければならない。

## ② 難民政策は外国人政策の大きな柱の一つ

難民・避難民の受け入れを考えるには広く日本の外国人受け入れについて考察し、その中で然るべき地位を与えなければならない。外国人が海外から日本に、あるいは在外公館等に庇護・保護を求め避難してくると難民問題として顕在化する。難民や避難民をどのように受け入れるかということは、日本に外国人をどのように受け入れるかという外国人政策全体のあり方と深くかかわっている。

特に、冷戦構造の崩壊後、グローバリゼーションと地域紛争等の不安定性の中で、正規であれ不正規であれ、適法であれ違法であれ、人の移動が大量に、時には短期的大量に行われている。難民・避難民はしばしば、大量の不規則移動として流出する。このような状況下においてはなおさらのことである。

人の国境を越える移動やコントロールについて長期的な展望を持ち、新たな日本の展開を主導するための政策を打ち出すためには難民の質や量についても外国人政策全体の中で分析・評価する必要がある。したがって難民政策についても外国人政策と一体的なものとして「交流共生庁」において策定させる。

## ③ 人口減少社会の挑戦

日本は 2006 年をピークに人口減少社会に入る。少子・高齢社会の到来とともに深刻な労働力不足が予見されつつある現在、日本人と外国人が交流、共生する観点から外国人政策を策定することは時宜にかなった要請である。このため外国人政策について統一的、一体的に主導する「交流共生庁」を速やかに設置しなければならない。

「交流共生庁」の設置を実現するためには政治の高い見識、洞察力、特に強い意思とリーダーシップが要求される。

## 2. 予算と人員の確保

世界の難民に対する支援は今後とも継続するが、国内においても人道を提唱し、人権擁護を推進するために難民関係業務に重点的に予算を配布し、人員を配置する。難民業務関係者の質的向上を図る。

難民関係の対外的支援（ODA 予算、外務省予算等）と国内支援との間で予算規模、人的貢献についてバランスを著しく欠いている。対外的にはこれまでルワンダ難民、東ティモール避難民、アフガニスタン難民、イラク難民等の救援のため自衛隊部隊を派遣するなど大規模な人的貢献を展開してきている。

同じ難民業務にもかかわらず、現状では国内での難民関連予算は主として法務省予算として確保されていて、難民の認定手続に限定され小規模のものとなっている。また、難民業務は法秩序の維持、刑事司法、民事行政、出入国管理などを主目的とする法務省の中で優先順位は低い。

国内においても難民支援に必要な人員が十分、確保され現場で目に見える貢献が非常に重要である。それは、また難民問題について国民への啓発にもなる。財務省等の予算の査定官庁は難民関連予算の全体像をよく見て配分する責任がある。

## 3. 優遇政策導入と永住・帰化業務の統一

難民に対して優遇積極策（アフーマティブ・アクション）をとる。難民出身者を公共部門、準公共部門、公益団体に積極的に採用する。また、難民の地位の安定、日本社会との共生の観点から定住・永住・帰化（国籍取得）について一体化した政策に基づき同一の組織の下で行う。これまで難民に対する永住や帰化（国籍取得）について統一的な方針が明らかにされたことはない。

難民が早期に自立し日本社会と共生できるようにするため初動段階において住居、日本語教育、職業訓練、学校教育、社会教育、雇用、社会保障等について優遇積極策（アフーマティブ・アクション）をとる。

インドシナ難民対策の経験では、ようやく定住は認める。つまり安定した法的地位は与えると決定しながら、日本語教育、職業訓練等の施策が遅れて後から手当てされた。

難民条約加入によって内外人平等が実現されたが、インドシナ難民に対する施策を除き、内外人平等の実現を下から支える優遇積極的は皆無に近かった。ごく最近、難民対策連絡調整会議で条約難民に対して一定の措置を行うと決めた。

中国残留孤児は、外国人ではないが、そのとりまく環境は難民の置かれた状況に類似している。現在、永住帰国した孤児の約 7 割が生活保護を受け、その多くが国に対して定住・定着政策に欠陥・不備があったとして訴訟を提起し、国の自立策について深刻な問題を投げかけている。

#### 4. 定住外国人等の問題の分析

戦後 60 年間に経験した在日韓国・朝鮮人、台湾人の処遇、インドシナ難民の受け入れ、中国残留孤児、日系外国人問題について社会への定着、統合の観点から分析・評価する。特に、問題発見、問題解決型の社会科学的なアプローチが必要される。その研究成果は外国人政策や難民政策の策定に活用する。

在日韓国・朝鮮人については差別と偏見の中で日本社会において実業、芸術、芸能、スポーツ界等で多くの貢献をしてきたが、未だ外国籍のままという人々がいる状況である。

地方参政権や帰化（国籍取得）の是非について問題を提起している。インドシナ難民の中の相当数は日本では「夢」がかなえられず、幸福感を感じていないという声もある。未だ日本語にも不自由をしている人々もいる。中国から永住帰国した孤児、その子たちは日本人であるのに日本社会から疎外されている。南米日系人を中心とするニューカマーと呼ばれる人々については地域社会との共生、教育、社会保障、少年非行等の問題が指摘されている。

#### 5. 極めて少ない難民申請者、難民認定者

国際標準からみて先進国として難民申請者、難民認定者が極めて少ないことは憂慮すべきことである。その原因を真摯に究明しなければならない。

日本の難民認定数は過去 20 年間で 300 人強で先進国の中で極めて少ない。

難民制度導入時、どの省庁、どの部局に担当させるかについて議論があり、一種の消極的権限競合があった。当初から行政側において受身の姿勢が見られた。難民認定申請の窓口である全国の入国管理局に難民に関する標示や案内が設けられたのはここ 10 年来のことである。難民業務担当者の数も少なく、専門性も低い。

難民問題は国内問題であるが、対外イメージを重要視する外務省が前面に出ることが多い。難民行政を国内行政の中で優先順位の高いものとし、リソース（人、金、物）を多く与えることがまず必要である。難民受け入れ国であることを効果的に広報する方策を検討

することが重要である。難民受け入れについてメディア、国民の側の意識の問題もある。

なぜ、そもそも難民として日本で手をあげる人がこのように少ないのか。日本はそれほど魅力のない国なのか。原因を突き止めなければならない。

## 6. 危機管理

国境を越える人の移動、特に難民のように、一時的に大量に人が移動する事態は時に大変動を起こす。北朝鮮からの脱北者の状況から危機管理のシナリオを早急に作成する。

1989 年、当時ハンガリーはルーマニアから流出してきたハンガリー系ルーマニア人（国籍はルーマニア）をチャウシェスク独裁国家に追い返すことを避けるために難民条約に加入しこれらの人々を庇護した。この結果、東独市民はハンガリーに行けば難民として扱われ東独に返されることはないとしてハンガリーに流入、そしてオーストリア経由等で西独にたどり着き大量の人の移動が開始され、11 月ベルリンの壁の崩壊につながった。これが引き金となり、冷戦構造の崩壊、中・東欧の人の大移動、大再編をうながし、歴史の大転換となった。

北朝鮮における飢餓や脱北者状況から数万から 10 万人程度の危機管理プログラムを早急に策定しておく必要がある。在日朝鮮人の帰還者は 9 万 3000 人（日本人配偶者 1700 人）といわれているおり、在日韓国・朝鮮人団体等に対しても予め対応を協議しておかなければならない。

また、北東アジアから中東にかけての「不安定の弧」の中にある日本の北辺、南辺についても同様のシナリオが求められる。

## 第 5 節 基本戦略、いくつかのポイント

### 1. 共生社会にコストがかかるか

確かに多様性を広く認め共生社会を成立させるためにはコストがかかり容易ではなさそうである。多様性を対立、敵対、分裂という方向に向かわないようにするため手間、ひまがかかりそうだ。しかし、多様性、多元主義、多文化が個人や社会にとって活性化のもと、ダイナミズムの資産となり、結果的に統合化を強めるようになれば、張尻が合い、むしろ黒字となる。日本社会は先進諸国のうちでは閉鎖的で受容度が低くそうに見え、内なる国際化ということが言われてきたが、深刻な民族・宗教対立はなく、差別・偏見の強度、

顕在度においては比較的に優位な位置にいる。難民問題だけをとってみても、例えばかつての西ドイツで 1993 年に年間 30 数万人の難民申請者が殺到し、日本円にして数千億円の費用を要した。

このように比較優位の条件下にあるのだから政府のむだなコストを削り、リソース（人、金、物）を投入すれば効果は大きい。この新しい事業には政治の強いリーダーシップが求められる。そのために産・官・学の理解と協力、情報の共有が不可欠となる。

## 2. 相互依存・補完と相互理解、そしてソフトな安全保障

現在、FTA(自由貿易協定)や EPA(経済連携協定)の締結が推進され、東アジア共同体が構想されようとしている。また、観光立国の観点から韓国等との間で査証相互免除を取り決め、更に国際交流を促進しようとしている。

経済の相互依存・補完関係の拡大・深化や人的交流活発化は、交流共生社会を方向づける大きな外枠である。それはまた、ソフトな安全保障の意味を持つ。

他方、我が国には年間 6～700 万人の外国人が入国し、そのうちアジアからの人々は 7 割である。また、日本で生活する外国人は 200 万人でその 7～8 割はアジア人である。これらの人々が交流共生社会の内枠を支えている。日本の内なるアジア－東アジアの連帯、交流共生なしでは東アジア共同体構想自体も実現しないであろう。また、難民として庇護、保護を求める人々もほとんどアジアからの人々である。

交流共生とは、実はアジア問題であり、課題としてのアジアである。

## 3. 外国人犯罪問題と国際テロ対策

外国人との交流共生の構想するとき、外国人犯罪の急増、凶悪、組織化等のイメージが強く先行し過ぎると思考停止をさせかねない。ここ数年の、外国人の出入国関係の法律改正も大半が規制強化、厳正化である。

確かに、最近、都市の住宅地や郊外、そして地方都市において、空巢やひったくりなどが発生し体感では犯罪が増えているという面があるが、外国人犯罪について言及するとき、日本における犯罪現象全体の中でとりあげ、分析しなければ均衡を欠くことになる。不法残留罪など外国人だけに科せられる罪についても一定の考慮が必要である。不法残留者は減少傾向にあることも注目してもよい。

国際テロ対策はおろそかにできない緊急課題である。

また、外国人の日本入国に当たって指紋採取や写真撮影が検討されているが、国境コントロールにおける不快さ、不便などや人権との関係でどこまで許されるか十分、議論の必要がある。日本が外国人に対してこれらの手続きを求めるといずれ外国も相互主義により日本人に対しても同様の手続きを求めてくることになる。

難民問題に関して国際テロリストが難民にまぎれて侵入するという議論があるが、難民は自ら手を挙げ申請等によって自身を明らかにして自己の来歴を述べる者である。したがってテロリスト等として入国することはほとんど不可能である。テロリストは他の方法で潜入することとなる。

#### 4. 「日本は移民受け入れ国ではないという神話」

国境を越える人の移動は、各国の、そして国際間の経済の発展、更にグローバルゼーションの中で移民送り出し国が移民受け入れ国に変容したり、一国が受け入れ国であるとともに送り出した国であるという現象も生じ、かつての移民やその子孫が母国に U ターンをするということも生じている。また、外国への出稼ぎ者が受け入れ国に定住、定着することとも顕著となっている。したがって移民や外国人労働者に関して一国について移民受け入れ国、又は移民送り出し国として固定的な見方をすると真実が見えない。

我が国にも毎年、外国人が数千人から 1 万人、在留特別許可として合法化され、4～5 万人が永住許可され、1 万数千人が帰化している。また、日本人と外国人の国際結婚は 3 万数千組で、この人々の間から子供が生まれる。父母両系主義であるので、子供たちは日本国籍である。以上、述べた人々は、既に日本で生活している在日韓国・朝鮮人・台湾人の特別永住者、永住者、定住者など、また日本に帰化した人々などとともに日本社会の正式な構成員である。

第一次小泉内閣の当時、首相は日本の国柄について国会答弁で「世界から信頼される、日本に投資してみたいな、日本に行ってみたいな、あるいは日本で仕事してみたいなという国にする」と答えた。＜日本に永住したい、日本人になりたい＞が欠落している。ここを本格的に考えないと日本は魅力のある国とならない。来る者を温かく迎え、懐が深く、住みつく者には安らぎを与え、寛容であるような社会を構想することだ。

(水上 洋一郎)

## 第3章 日本の難民認定、受け入れ体制

提言 11——難民認定を出入国管理行政から切り離し、独立した機関によって認定実務を行う制度を確立せよ。

提言 12——難民申請に対して最終的な判断（司法審査を含む）が下されるまでの間の申請者の法的地位を確立し、その生活を保障し、支援する。

提言 13——難民申請者に対する収容期間は、3 か月をもって限度とする。

提言 14——国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と協力・連携しながら、日本の難民認定水準の確立、受け入れ規模の拡大を目指す。

提言 15——難民認定制度による受動的な難民受け入れだけでなく、クォータ（割当）難民の受け入れについても、積極的な役割を日本が担うべく、施策を確立する。

提言 16——難民申請者に対する法律扶助の拡大。弁護士を初めとする法的支援者のサポート体制をつくれ。

### 第1節 日本における難民認定手続きの概要と問題点

#### 1. 概要

##### 1) 難民とは

難民とは、1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)、1967年難民の地位に関する議定書（以下条約及び議定書を合わせて「難民条約」という）によって「…人種、宗教、国籍もしくは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に迫害を受けるおそれがあるという十分な理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないものまた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ものを望まないもの」と定義される。



この難民条約に基づく難民保護の義務を履行する上で、難民法に基づいて適正に難民を難民として保護するための制度を機能させることが各国に求められている。

日本は 1981 年に難民条約を批准し、1982 年 1 月 1 日から施行した。日本における難民認定手続は、出入国管理及び難民認定法という法律（以下入管法）の中に規定されている。この法の形式が日本の難民行政のあり方を物語っているし、そして日本の難民認定行政に内在する問題点も多くはこの点に起因する。

## 2) 日本における難民認定手続

日本における難民認定手続は基本的に法務省入国管理局がすべてを所掌している。具体的な手続は第一次手続と異議申出手続に分かれ、以下のとおりである。

- ①難民申請者は、まず地方入国管理局の担当窓口で難民申請書を持参する。
- ②難民申請が受理されると、入国管理局の難民調査官がその申請内容を調査する。
- ③難民調査官は調査の結果を事案概要書にまとめ、そして意見を付して地方入国管理局局長に報告する。そして地方入管局長は事案に対して意見を記載して関係記録を添えて法務省本省入国管理局長あてに進達する<sup>1</sup>。
- ④法務省本省では、一次審査においては総務課の下にある難民認定室がこれを受け取り、入管局長を中心に最終結論を出し、法務大臣名で決定を下すことになる。

一次の決定が不認定処分であった場合、申請者は 7 日以内に異議申出ができる（法 61 条の 2 の 4）。

この異議申出手続は、部門が異なるものの（審判部門）、同じ地方入管に対してなされる。そして、審判部門の難民調査官によって再度調査（インタビュー等）が行われ（このインタビューには弁護士の立会いが認められている）、そして上記の一次審査手続と同様の過程をたどり地方入管から本省に進達される。この異議申出の手続は本省の審判課に届けられる。そして、やはり上記同様に入管局長を中心に最終結論を出し、法務大臣名で決定を下すことになる。

後者の異議申出については、2004 年の法改正によって、2005 年の改正法施行日から難民

---

<sup>1</sup> 法務省入国管理局「難民認定事務取扱要領」

参与員が参加するシステムを採用することになった。初めて難民認定実務に第三者が関与することになるものであり、開かれた難民認定がすすむことが期待される。ただ、上記のような難民認定行政の基本的な枠組みに変更は一切なく、その限界性も指摘せざるを得ない。

これまで、申請期限が原則として入国してから 60 日以内とされていたために、その申請期間を経過している申請については、その徒過の理由の提出を求められていたし、その点のみの審査に偏重していたといっても過言ではなかった。ただ、2003 年になって、運用上期間超過のケースでも実質的な難民不認定理由を併記するようになり、そして 2004 年に至って、入管法の改正によって申請そのものの期間制限が撤廃されることになった。今後は、正面から申請者の難民性が問われることになる。

### 3) 難民認定手続に求められる本質

難民認定手続において、所轄官庁は「難民を難民として保護する」ための手続の実践を求められる。これはどの条約締約国においても異ならない。難民を難民として保護するために考察されている内容は、高度で専門的な内容を有している。「難民」を誤って本国に送還してしまうことで生ずる法益侵害の重大性に鑑みれば、手続上厳格な公正さが求められるのは当然である。

そして、各国における難民条約の履行を通じて難民法が形成されてきたし、その難民法の形成の中で実体・手続双方の厳格さに一定のルールが積み上げられてきた。

この難民条約を国際的に調和的に解釈し履行しようとする点においても、日本の場合は、手続をつかさどっているのが入管であるために、実体解釈の点でも、適正手続の実現においてもさまざまな困難を抱えている。

## 2. 難民の認定そのものにおける主要な問題点

### 1) 難民該当性の基本的な要件

難民の定義については冒頭に示したが、その該当性の要件は、①本国の外にあること、②十分に理由のある恐怖、③迫害、④理由（前述の定義のうちの「人種」等の 5 つの理由のうちの一つないし複数の該当性）である。

## 2) 立証責任・立証基準

### ① 立証責任

難民認定手続において、難民であることを立証する責任が基本的に申請者にあるということに争いはない。ただ、ほとんど資料を持たずに出国してくる申請者に立証責任を全面的に負わせようというのでは庇護は実現されない。特に、「出身国の人権状況」や「同様の状況に置かれている者の事情」等の分析は、まさに豊富に情報を収集しうる認定機関側が責任をもって収集分析をし、調査を遂行する義務があるというべきである。

### ② 立証基準

難民認定手続における「立証基準」とは、難民認定申請者がその主張の真実性について、審判者を説得するためにどの程度まで立証をしなければならないか、の基準である。

この立証基準について、通常の民事事件と同様の基準を当てはめて合理的な疑いを入れない程度に立証しなければならないとすれば、証拠を持たず自己の供述にのみ頼らざるを得ない申請者にとって、酷な結果になりかねない。

そこで、国際的にはより低い立証の程度によって事実を認定しようとする解釈が蓄積されてきている。諸外国で確立している基準としては、「合理的な可能性」(reasonable possibility)、「現実的な見込み」(real chance)、「相当な理由」(good reason)、「相当な根拠」(good grounds)が挙げられ、これら要件を満たせば、十分に理由があるとされているのである。

日本ではこれまでかかる基準は示されていないし、逆に法務省入国管理局は法廷で通常の民事事件と同じ基準を主張しているというのが状況である。

## 3) 信憑性

申請者の信憑性の評価は、事実の確定に際してなされる非常に重要な作業である。

難民の認定行為は、「難民であることを有権的に確定する行為」であって、「裁量行為ではない」<sup>2</sup>。そして裁量行為について定めたものではない以上、申請者が難民の要件に該当する事実が備わっていると認めるときは、羈束的に難民の認定をしなければならないことになる。この点において、難民認定行為はまさに事実の当てはめ行為・確認行為ということになる。したがって、認定機関には個々の外国人が難民の要件に該当する事実を具備し

<sup>2</sup> 法務省入国管理局研究会編『注解判例出入国管理外国人登録実務六法』, 日本加除出版, 昭和 59 年版

ているかどうかを誤りなく判断することが要求される。そして、この事実の確定において、信憑性判断は決定的な要素となる。

信憑性判断の重大性は、申請者が証言の全てを裏付ける物証や書証を提出しうることがむしろ例外であるという難民の特殊性等の諸事情に鑑みれば明らかである。また、難民という問題では、文化的な違いや、難民の置かれている心理的状況の特殊性等、考慮しなければならない要素は非常に多く、通訳を介して供述を聴取するという問題も合わせるときに慎重の上にも慎重でなければならない。

従って、この信憑性判断においても国際的に確立した評価準則に則り、難民認定業務が遂行されなければならない。

#### 4) 適正手続

適正手続の保障は行政手続にも及ぶとされるが、難民の認定の際に重要なのはいわゆる告知・聴聞の保障であり、難民認定手続における告知・聴聞は、いわゆる「釈明の機会」という形で現われる。

処分結果の具体的理由の開示もこの適正手続によって要請される問題である。

##### ① 適正手続における釈明の機会の保障の意義

審査官が申請者の証拠の信憑性に疑いを持つに至った場合、証拠調べ手続において、審査官の心証状況一疑いの原因となっている矛盾点や不合理と思われる点を申請者に開示するとともに問題点について説明を求め、あるいは、審査官が抱いている疑問を明らかにする目的と方法で尋問を取り進めることが必要となる。

このような、釈明の機会を申請者に与えずして特定の証拠を聴聞終了後に否定するのは、公平を著しく欠くと共に真実発見という観点からも妥当性を欠き、適正手続違背となるものである。

##### ② 有効な理由の存在

###### i) 有効な理由の存在が必要とされる根拠

法 61 条の 2 第 3 項では、難民の認定をしないときは、「当該外国人に対し、理由を付した書面をもって、その旨を通知する」となっている。肯定例においても理由を付すべきであるという議論があり、筆者もその考えに賛同するものであるが、ここではその点

をさておき、不認定理由の内容について問題点を検討する。

難民認定申請に対する不認定処分は、難民条約上の難民としての権利を保障するか否かの決定であり、それは申請者の生命・身体・自由という基本的人権に関わるものである。

申請人の主張に対する法的判断、証拠に対する評価が、難民としての権利の享受の有無を左右する。誤った証拠評価によって不認定とされた場合、本来難民に保障された権利を剥奪し、同人の生命・身体・自由を危険にさらすことになる。

このような重大な処分について、理由付記の程度を安易に解することは許されない。難民法の大家であるグッドウィン・ギルは「決定に理由を付すことは、基本的正義にとって本質的前提条件であり、これにより、難民の地位の申請者は、なぜ彼ないし彼女の申請が不認定になったかを知り得、かつ意味のある異議申立もしくは再審の申請をなし得る。そして、関連事実への付言がないなら、そのような理由のみの明示は、實際上意味を持たない」<sup>3</sup>と述べている。難民認定手続にこそ、より公正、透明性が要求され、慎重な判断が要求されるのである。

従って、いかなる証拠評価によって証拠が不十分であるとしたのか、明らかにするべきは当然である。

以上からすれば、個別の難民認定の決定理由中において、証拠を信用できない根拠を説明し、信憑性についての心証及びその形成経路を示すことが求められるのである。

## ii) 実務における実際の理由付け

審査官が、申請者の主張の信憑性に疑いがあるという判断に到達する際、そこに有効な理由が存在しなければならない。

ここに最近の難民不認定理由を紹介しておく。

『あなたは、「特定の社会的集団の構成員であること」及び「政治的意見」を理由とした迫害を受けるおそれがあると申し立てています。しかしながら、

①あなたの供述からは、あなたの本国での活動により本国政府に反政府活動家として個別に把握され迫害を受けるおそれがあるとは認められないこと、

---

<sup>3</sup> Goodwin-Gill, Guy S., *The Refugees in International Law*, Second Edition, Oxford University Press, 1998, 331 頁

②あなたの供述からは、あなたが真摯に本邦で反政府活動を行っていたとは認められず、反政府活動家として本国政府に個別に把握されているとは認められないこと等からすると、申立てを裏付けるに足りる十分な証拠があるとは認め難く、…難民とは認められません』(2003年9月5日付のビルマ人申請者に対する不認定理由)

かかる理由は具体性に欠け、有効な理由になっていない。

決定に理由を付すことは、「基本的正義にとって本質的前提条件」であるとは先に述べたとおりであるが、具体的で説得力のある理由を付することによって、難民申請者は、なぜ申請が不認定になったかを知ることができるし、かつ意味のある異議申立をなし得ることになる。上記理由ではその前提がない。

明確な判断基準を示す実践は各国の判決や文書にみられる<sup>4</sup>。これらに比べると、我が国の難民不認定通知には理由が付記されているとは到底言えず、手続の適正さはこの面でも担保されていない状況にある。

### iii) 判例

理由付けが不十分であるということを正面から取り上げて処分を取り消すという判決は未だに見られない。

ただ、東京地裁平成16年5月14日判決は、「真実の処分理由の不通知と誤った処分理由の通知」が重大な瑕疵に当たるとして不認定処分を取り消した。

この事案は、上陸後60日を経過して難民申請をした者が、不認定処分を受けたときは「あなたの『人種』及び『政治的意見』を理由とした迫害を受けるおそれがあるという申立ては証明されず、難民の地位に関する条約第1条A(2)及び難民の地位に関する議定書第1条2に規定する『人種』及び『政治的意見』を理由とした迫害を受けるおそれは認められないので、同条約および同議定書にいう難民とは認められません」と記載された理由書の交付を受けたのであるが、その後入管から呼び出されて、原告の申請は60日要件に反してい

---

<sup>4</sup> 各国難民認定機関の決定はWeb上で公開されている。豪州：<http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/rprt/>  
NZ：<http://www.refugee.org.nz/csearch.htm>, カナダ：[http://www.irb-cisr.gc.ca/en/index\\_e.htm](http://www.irb-cisr.gc.ca/en/index_e.htm)  
英国：<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199697/ldjudgmt/ldjudgmt.htm>  
米国：<http://uscis.gov/graphics/lawsregs/biadecc.htm> 等を参照のこと。

たので、60 日要件を理由に不認定とする理由書を添付すべきであったことが判明したとして理由書を差し替えたというものであった。

あまりにも杜撰な手続であったために、裁判所も手続上の瑕疵に基づいて不認定処分を取り消したものである。これを契機として不認定処分の理由の水準というレベルを引き上げて、手続上の瑕疵にも十分な判断を期待したいものである。

以上のように、難民を難民として認定するための解釈には、国際的に蓄積があり、その蓄積された見解に基づいて調和的な保護が求められている。しかるに、日本での難民保護はこのような調和的な保護にむいていない。それどころか、大阪の裁判の中で、難民調査の担当官が UNHCR が発行している難民認定におけるバイブルとも言うべき難民認定基準ハンドブックを読んでいない実態や、出身国情報を理解していない実態が明らかになっており、専門性に遠く及ばない実態がみられた。これらのことは、法務省入国管理局が難民認定実務を所管しているというところにその原因があると考えることができる。

つまり、入管は、第一義的に出入国管理に対して職責を負っており、難民保護は後背に退いてしまう。今後、日本が難民条約締約国として真摯に難民保護の国際的役割を担おうと考えるとすれば、やはり法務省入国管理局から独立した機関による認定が求められよう。2004 年の難民審査参与員の導入はこれまでなかった第三者性を導入した点で積極面を有するが、しかし、独立性を保持するものではなく、やはり限界性を指摘せざるを得ない。

日本における難民認定を国際的な地位にふさわしいレベルまで上げるためには、いまの制度には限界があり、改めて独立性のある難民認定機関の構築が不可欠である。

### 3. 難民認定手続と退去強制手続

#### 1) 難民申請者の置かれている状況

難民申請をするときに、多くの者は在留資格を有しない。自国の真正なパスポートを入手できない場合もあるし、パスポートは正規なものでも査証が偽造であったりする「不法」入国事例も多いし、また正規の入国を果たした者でも、在留期限を超えてしまってから申請をするに至るケースも多い。これらの者にはいずれも退去強制事由が認められるため、形式上退去強制手続の対象となってしまう。また、何らかの在留資格をもって入国し、在留期限中に難民申請をした場合でも、一次の結論が不認定となると、異議申出手続に移

行してもその後の更新は認められず、同様に退去強制手続の対象となっているのが現状である。

もともと日本では、退去強制手続と難民申請手続との関係が条約批准時に認識されていなかったためか、難民申請をしてもその申請者に退去強制事由があれば、その者に対して退去強制手続と難民認定手続が並行的に進行することになっている。つまり、難民申請をしても、その者には何らの法的な地位も認められてこなかった。2004年の法改正において<sup>5</sup>、仮滞在許可制度が新設されることになったので、この範囲では退去強制手続が回避されることになったが、許可を得られない者については、これまでと同様である。

このような法的地位の不存在の故に、難民申請者は極めて不安定な地位に置かれてしまうし、実際に難民認定を受けた者の中にも長期の収容を経験したものも少なくない。

この不安定な地位という点でもっとも鋭く現れたのが、2001年9月の同時多発テロの後の同年10月3日のアフガニスタン人難民申請者に対する大量摘発であった。このアフガニスタン難民申請者の収容問題については、その後裁判所による収容の執行停止決定、高等裁判所での逆転決定もあり、解放そして再収容と、申請者はいつまでも不安定な地位を強いられた。その結果、収容による拘禁反応が出現する者や、あまりの辛苦に耐えかねて自殺を図る者があらわれた。

法的な地位の不安定の故に、申請者にはいつ収容されるかわからないという不安がつきまとう。このアフガニスタン人難民申請者のケースがまさにそうであったように、難民申請の過程で、申請をしているにもかかわらず、入管の摘発によって収容されてしまうケースが存在する。法的な制度として難民申請を入管が受理しておきながら、その入管が摘発をすることは明らかに制度としての矛盾である。また難民申請の一次不認定の告知と同時に収容されてしまうケースもある。多くのケースはその時点で難民の異議申出手続をするのであるが、その異議申出の権利行使に関係なく収容という不利益を課する場合がある。これもまた、行政手続上異議申出の権利を与えておきながら、退去のための手続を確定的にすすめるための収容をすることになるのであり矛盾としか言いようがない。また、収容による身柄の拘束は、申請者が異議申出手続において十分な防御の活動をするうえでの情報収集を困難とし、申請者を極めて不利益な立場に追いやることになる。しかも、これらの一次不認定と同時に収容するかどうかは完全に入国管理局の裁量に委ねられており、申

<sup>5</sup> 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」(平成16年6月2日法律第73号)



請者によって収容されたりされなかったりの差別的取扱・不平等が生ずる結果となっている。本来法の運用は平等になされるべきであり、平等原則に違反するこれら運用は改められるべきである。

## 2) 行政手続における身体の拘束と令状主義

憲法 33 条は令状主義（人身の自由の制限に対する司法的抑制）を定めているが、入管法に基づく収容に対しても、身体の拘束という重大な法益にかかわるから同条が準用される。

33 条の趣旨は、「身体の拘束の正当性が原則として事前に、裁判所により判断されるということである。行政手続の場合は、裁判所が判断するに必ずしも適しない問題もあろう。しかし、少なくとも裁判所と同視しうるような中立性を備えた判断機関が必要である」<sup>6</sup>、また「拘束後その誤りが判明したり、事情が変わったりしたときに、速やかに解放を請求しうる手続も必要」と考えられている<sup>7</sup>。

これを国際人権の観点からみると、自由権規約 9 条 1 項は、「何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない」と定めており、必要性のない収容は、「恣意的」抑留にあたるとされている。入管における収容も憲法や条約の視点に沿って判断されることが必要である。

## 3) 入管における収容とその収容期間に関する問題点

入管における収容には、収容令書に基づく収容と、退去強制令書発付に伴う収容とがある。前者の収容令書は入国警備官の請求により、その所属官署の主任審査官が発布することになっているが、憲法学者からも、かかる手続について「判断機関が中立的といえるかどうか疑問である」と指摘されている<sup>8</sup>。

また、退去強制令書発付に伴う強制収容についても同様の問題があると同時に、特に退去強制令書発付に伴う収容は収容期間について期限が定められておらず、上記の収容後の解放手続も「仮放免許可」に基づく制度しか用意されておらず、基本的に入管の裁量に委ねられているため、令状主義の趣旨は及ぶべくもないのが現状である。明らかに改善を要する問題である。

難民申請をしながらも、その後の経過で退去強制令書が発付されてしまい、収容されていた者たちがいる。近時その中の者から難民の異議申出手続によって難民と認定されたケ

<sup>6</sup> 野中俊彦他『憲法 I（第 3 版）』、387 頁（有斐閣、2002 年）

<sup>7</sup> 同上、388 頁

<sup>8</sup> 同上

ースが続いている。つまり、入国管理局は難民として認定されるべき者たちに対して、客観的にみて退去強制令書を発付し、しかも長期に収容していたことを意味する。このような収容は客観的には難民を収容していたということになるのであって、このような結果となる難民申請者に対する収容についての見直しは急務である。

このような様々な法的・運用上の問題を抱える難民申請者に対する収容の問題は、根本的には、難民申請者の地位の確立によって問題の解決が図られるべきである。また、現時点においても難民申請者に対する収容は原則として回避されるべきであり、収容に至った場合でもその期限は最大 3 か月とすべきである（この点は法改正を要するが、現状において運用上の改善は可能である）。そうでなければ、日本は今後も難民自身を収容の危険にさいなませ、現実にも収容してしまう過ちを繰り返すことになる。また、人身の自由が生命に次ぐ重大な法益であることに鑑みれば、その制約は最小限にとどめられるべきであり、現在の退去強制令書のもとでの無期限の収容については、少なくとも難民申請者をその対象から除外しなければならず、何らかの理由で収容された場合であっても、3 か月をもって上限とすべきである。

#### 4. 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の職務

難民条約締約国は難民条約の適用・運用を国際的に調和的に行わなければならないが、そのために難民条約は35 条で UNHCR が難民条約締約国を監督する立場にあることを前提に、締約国に対して UNHCR と協力して条約を履行すべき義務を課している。2004 年の出入国管理及び難民認定法の改正についての国会審議の際にも、参議院法務委員会において、「出入国管理及び難民認定法に定める諸手続に携わる際の運用や解釈に当たっては、難民関連の諸条約に関する国連難民高等弁務官事務所の解釈や勧告等を十分尊重する」べきである旨の附帯決議をしているところである（衆院でも同旨の付帯決議がなされている）。

既に論じた収容の問題についても、UNHCR はその執行委員会の決議において（この決議には日本も賛同している）、原則として収容が避けられなければならないなどとしており、具体的にも日本の難民申請者に対する収容の問題については、UNHCR から問題として指摘されてきた。収容の問題でも、UNHCR の見解に対立する運用の側面のあったことは否定できない。

また、近年入国管理局における難民認定に関する職務の遂行には、この UNHCR からの見解に反し、結果として協力義務に反しているのではないかという案件が認められる。

例えば、2004 年 7 月、法務省入国管理局職員が、トルコ国籍クルド人難民申請者の個別

情報をトルコ共和国治安機関に漏洩し、同治安機関と協力して調査を行うとともに、同警察官ないし軍人とともにクルド人難民申請者の家族らを訪れるということがあった。

いわゆる申請者の存在を、申請者が迫害の恐れを訴えている当の国籍国の当局に対して告知して調査をすることは、申請者に対する迫害の恐れをいっそう強めることになりかねないものである。UNHCR は、難民申請者の秘密は出身国に伝えてはならないとの立場を取り、かかる法務省トルコ出張調査に関して、「難民認定手続の秘密保持などに関する国際的な基準に反する」と言及してこれを批判している。

また、UNHCR は、日本における難民認定のハードルが高いことに留意し、日本において不認定となったケースについても独自に事務所規定に基づいて難民認定（いわゆるマンデート難民）を行っている。ところが、2005 年 1 月 18 日、UNHCR が認定した難民であるトルコ国籍クルド人家族 7 名のうち、父及び長男の 2 名がトルコに送還された。

UNHCR 事務所規程の定める難民の定義は、難民条約上の難民の定義と同じであり、今回の送還は、UNHCR がトルコに送還された場合には迫害を受けるおそれがあると認めた者をあえて迫害を受ける危険性のある領域に送還する行為（ルフールマン）であり、難民条約 33 条 1 項に違反する送還ということになる。

また、この送還の後の 2 月 7 日に、やはり UNHCR より難民と認定され裁判係属中であった別のトルコ国籍クルド人男性が、送還を前提として東京入国管理局に収容されたという事態がみられた。

以上のような事態は、国連の機関であり、難民条約の解釈・履行についてもっとも権威があり、その見解が尊重されるべき UNHCR の存在をあまりに軽んずるものと言わざるをえない。同時に、難民の地位に関する条約前文が謳うように、国際的な広がりや国際的な性格を有する難民の問題を解決するには、国際協力なしに得ることができない。日本が、自国領域内にあって保護を要する者の保護の責任を他国に転嫁することは、国際協力と相容れず、なすべきことではない。

## 5. 難民受入の絶対数が極端に少ないこと～消極的な難民受入政策

### 1) 絶対数の少なさ

日本の難民認定は他の G7 諸国に照らしても著しく絶対数が少ない。

日本が島国である等の地理的な要因の挙げられることもしばしばある。しかし、それでは同様に島国で、しかも地理的に見れば日本よりも厳しい環境にあるニュージーランド等

の国において数百人を超える単位で認定がなされていることは注目に値する。

また、認定率によって、この絶対数の少なさをカバーできるものではない。国際的な義務履行が問われているのであるから、総数としての受け入れがどの程度のものであるかが問われているからである。

例えば、2003 年の G7 各国の難民認定申請数と認定数について UNHCR がまとめた数値は以下のとおりとなっている（イタリアは申請数が不明であり、申請数に異議も含まれているとされている）。

#### 2003 年の G7 各国の難民認定申請数と認定数

	申請数	認定数
日本	654	10
カナダ	31,937	17,682
アメリカ	107,514	24,036
フランス	106,194	13,167
ドイツ	67,848	3,136
イタリア		625
イギリス	94,869	19,711

日本の数値が比べものにならないほど低いのは、誰の目にも明らかである。1982 年の条約施行後に認定をした難民の総数は、上記の中で最も少ないイタリアの 1 年分にも到底及ばない。ましてや年間の認定数 10 というのは、アメリカの認定数の 0.15 日分に過ぎない。この数字をもって適正な難民認定を行っているとは、G7 各国も納得することはできないであろう。

日本で近時法務省等において議論の対象となっている中心はテロ防止であって、いかに国際的な役割分担を考察して難民保護の姿勢を示すというものではない。

日本での議論はどちらかといえばテロ対策の観点から消極的に流れるが、やはり、難民認定数に関する施策を数字として考えていく姿勢を持つことも重要である。

## 2) 割当（クォータ）難民保護に向けて

これまでは来日後に難民申請をした保護を求める申請者のことを論じてきた。

しかし、いわゆる庇護の問題を考えると、有用な観念として割当（クォータ）難民

なる受け入れのあり方を検討する必要がある。

大量に難民或いは難民に準ずる者が発生する地域について、来日を待たずに、日本が難民条約の趣旨を広げて、その地域に居住する「難民」を保護するというシステムである。

アメリカやオーストラリア、そしてニュージーランドでも行われており、難民支援体制を強化する必要が生じてくる。

かかる取り組みは、単に難民という観念を通じて世界の安全保障に仕えようとするものであり、日本の安全保障にとっても重大な契機となりうるものであるし、また翻って、難民受け入れに消極的な日本の施策を転換するという意味でも意義のある施策足りうるものとするのである。もちろん、このような施策をとるときに UNHCR との協力関係は不可欠である。

## 6. 難民（難民申請者を含む）に対する法的支援と社会的支援

### 1) 法的な支援

難民の受け入れが数として一定充実してくれば、その申請者に対する法的・社会的支援が必要となることは言うまでもない。

難民認定というのは専門性の高い作業であり、申請者の側も自分の主張を、正確にポイントを突いて認定機関に伝えなければならない。

しかも、現時点では、退去強制手続との関係も複雑であり、日本の制度を理解しないままに不利益を被っている可能性すら否定できない。特に退去強制手続における口頭審理の請求とか、口頭審理後の異議の申立等も、その後の手続の流れ等に関する告知が十分とも言いがたい現状では、難民申請者には法的な援助が必要であり、場合によっては不可欠である。

しかし、実際には、まだまだ難民申請者が弁護士にアクセスして弁護士による法的援助を受けることは困難を伴う。

ひとつに、申請者がインフォメーションを受ける機会が少ないことがあげられる。

次に、申請者には依頼をする相手の弁護士を知ることもできない。

そして、逆に難民事件を扱う弁護士もまだまだ少ないのが現状である。弁護士が少ないことには、現状ではほとんど弁護士が相当な時間的・物理的負担を覚悟して、手弁当で事件を引き受けて処理しているというのが実態だという背景がある。

出身国情報の収集やその翻訳、事情聴取にあたっての通訳の手配など、難民事件は相当

な手間と費用を要するが、現時点では法律扶助として年間約 300 万円規模のファンドが用意されているに過ぎず、難民流出の時代の要請に即していないといわざるを得ない。今後とも難民受入の国際的義務を履行する上において、難民に対する法的支援の充実と確立は急務である。

## 2) 社会的支援

法的支援とともに、難民申請者が必要としているのはその社会的支援である。

既に述べたように、難民申請者には在留資格のない場合が多く、申請をしても事実上リスクをおかしながら就労するという状況が存在する。

しかし、かかる就労については建前上入管からは違法であるとの見解が示されており、雇用主も雇入れをする場合にはいかに難民とはいえリスクを負うことになるし、このような環境にあるために、雇用面でも不安定な地位を強いられることもある。

また、住居の面でも不安を抱えている。

現在、難民事業本部からの一定の給付がなされることもあるが、かかる給付は申請に基づくものであり、難民申請者の生活保障をどのような枠組みの中で構築していくかについては系統的な取り組みがない状態である。

仮に就労を禁ずるのであれば、その生活をどのように保障していくのかを提示しなければならない。それは制度として難民認定申請を受け付ける以上不可欠の前提であり、また申請者の生存権の保障という面からも要請される問題である。

さらに、申請者に対する社会的支援は単なる生活の保障という面にとどまるものではない。申請者やその家族の健康で文化的な生活を送るための支援、学校や地域社会への受け入れ、語学の支援、様々な側面からの支援が求められている。

ここでは申請者について論ずるにとどめる。難民認定を受けたものに対する支援は別途論ずる。

(渡邊 彰悟)

## 第4章 NGOの役割拡大

提言 17——NGOは、独自の判断と連携で適正かつ有効な活動を実施せよ。

提言 18——政府とNGOの間に連携と協力を推進し、相互に信頼関係を構築せよ。

既に論じてきたように、わが国において政府の難民認定はあまりに「短絡的な国益」を優先しがちで、しばしば人道や人権について十分な配慮をしていないそりをまねがれない。このため、国際社会のみならず、良識ある日本国民や関係のNGO、マスメディア、専門家などからも非難され、時に厳しく糾弾されることがある。これでは当該難民認定申請者やその家族の基本的人権や利益を損ねるのみならず、日本の「真の国益」にもマイナスとなることさえなしとしない。

こうした事態を排除する役割が、関係するNGOに期待されている。

NGOは個々の難民の受け入れについて、独自の判断で公正な活動をより積極的になすべきである。そうした場合に、まず重要なことは日本社会の特質や難民受け入れ政策の変遷に配慮しつつも、基本的に抱えるべきは、基本的人権と人道に対する配慮と当該問題に関する国際的なスタンダードでなくてはならないということである。

また、独自の判断をするに際しては、政治・宗教に中立の立場から判断することが重要である。国連機関、メディア、法律専門家、学者などと恒常的に協力して、その判断や支援活動が公正かつ「真の国益」にとって有効なものとなるべく、恒常的に研究・研修等を重ねることが肝要である。それにより、NGO自体の質的向上を図らねばならない。また、そうしたNGOが相互にネットワークを構築し、これを活用する必要がある。

### 第1節 難民問題に関わるNGO

難民問題に関わるNGOには、①法的支援面で活動するNGOと②生活支援面で関わるNGO、さらに③わが国の難民政策のあり方について研究し提言するNGOとがある。

それらの主たる活動は以下の通りである。

#### ① 法的支援面で活動するNGO

- ・ 日本の難民認定制度について申請者に理解してもらう活動

- ・ 難民認定手続きおよび退去強制手続などに関する支援活動
- ・ 立証資料入手への支援活動                      など

## ② 生活支援面で関わる NGO

- ・ 健康や医療に関する相談と支援活動
- ・ 生活面におけるさまざまな相談
- ・ 就職面での相談や身元保証などの活動
- ・ 日本語の習得への支援活動
- ・ 教育に関する相談と支援活動
- ・ 緊急生活支援(突発事故により必要とされる資金面での相談、支援)など

## ③ わが国の難民政策のあり方について研究し提言する NGO

NGO が関わるべき以上のような活動について、NGO は独自の判断と連携で適正かつ有効な活動を実施すべきである。

## 第 2 節 難民 NGO 連携組織の経緯と現状

こうした分野でわが国の NGO が連絡・調整活動を始めたのはインドシナ難民の定住受け入れと東南アジア各地でインドシナ難民への救援・支援活動を始めた 1980 年 4 月からである。このとき、インドシナ難民救援連絡会が創設された。主な団体は、全国社会福祉協議会、社団法人日本 YMCA 同盟、インドシナ難民を助ける会（現・難民を助ける会）、曹洞宗ボランティア会（現・シャンティ国際ボランティア会）、日本国際ボランティアセンター、日本赤十字社などである。外務省や、UNHCR がオブザーバーとして定例会議に参加した。

近年に至り、あらたに、パリナック（PARinAC）が創設された。

1994 年、難民関連 NGO の間、および NGO と UNHCR 間の協力関係の構築を目指し、世界各地に連絡協議会づくりが始まり、この組織はパリナック（Partnership in Action）と名付けられた。1996 年、日本でも「パリナック・ジャパンフォーラム」が開設され、月 1 回程度の割合で定期的会合を開催している。国内外で難民に対する救援・支援活動を行っている NGO が、これに参加している。



2000 年には、パリナックの分科会としてジャパンプラットフォーム準備会（後に NPO 法人として独立）やパリナック・ジャパンフォーラム国内難民支援部会（RAJA）が立ち上がった。

RAJA は日本国内の難民(条約難民)および難民申請者への支援分野に取り組んでいる団体間の情報交換、連携の場として、2000 年 1 月にパリナックにおいて日本国内の難民保護に関する分科会(国内難民支援部会)として発足した。こちらも毎月 1 回程度の定例会を開催している。

具体的な活動としては、以下の 5 つを掲げている。

- ① 難民、難民申請者への情報・資料の作成
- ② 対応能力の向上と人材の育成
- ③ アドボカシー活動・情報の発信
- ④ 他の分野(新しい組織・団体)との協力関係の構築、連携の推進
- ⑤ これらを推進していくための定例会の実施

2005 年 2 月現在、RAJA を構成しているのは以下の NGO である（五十音順）。

①社団法人アムネスティ・インターナショナル日本(AIJapan)

申請者への各国人権状況の資料の提供、手続上のアドバイス、ケースに応じ弁護士  
の紹介等

②社会法人さぼうと 21(S21)

難民等の生活支援事業

難民等の相談事業

③全国難民弁護団連絡会議(JLNR)

全国の難民問題に関わる弁護団のネットワーク

④財団法人 アジア福祉教育財団 難民事業本部(RHQ)

インドシナ難民への定住援助、困窮した難民認定申請者への生活援助等

⑤特定非営利活動法人 難民支援協会(JAR)

個々の難民・難民申請者への相談窓口の開設と、難民に関する調査・研究を行う。

⑥社会福祉法人 日本国際社会事業団(ISSJ)

2 カ国以上に関わって解決を必要とする問題を持った個人・家族への相談事業を行う。

⑦社団法人 日本福音ルーテル社団(JELA)

イエス・キリストの愛の実践を基礎に、日本における個別難民申請者あるいはそれに類した方々への支援を行う。

⑧財団法人 法律扶助協会(JLAA)

権利の平等な実現のための司法アクセスの拡充法律相談・裁判費用の立替

また、RAJA のパートナーとして UNHCR がある。

### 第 3 節 日本における難民支援団体の合議体

RAJA が UNHCR 主導によって創設されたのに対し、日本の関連 NGO が独自に立ち上げたのが、レフュジー カウンシル ジャパン(RCJ)である。日本国内の難民支援 NGO のアンブレラ団体として 2004 年 8 月に東京都から NPO 法人として認可を受けた。

RCJ は、構成各 NGO 要員の研修、NGO 間の協力ネットワークの拡充をめざすものである。その「設立のご案内」では、「難民受け入れに際し、必要かつ妥当な保護と支援を対象者に提供するための重要課題は NGO と政府との連携の強化である」と訴えている。すなわち「官民連携の情報ネットワークを構築し、情報提供の充実・強化を図ること。政府と NGO が難民保護に向けて対等なパートナーとして連携すること」の大切さも強調しているのだ。

RCJ はその事務局を、「社会福祉法人さばうと 21」内に設置し、今後の具体的な活動として以下の 5 事業の拡充を図ろうとしている。

①難民に関する情報提供事業

情報提供の窓口の開設

- ・これまで各 NGO 団体で実施してきた情報提供や相談事業を活かして、蓄積している情報、及び現場経験などのノウハウを集約し、庇護希望者及び難民への情報提供の窓口を設ける。
- ・各 NGO 団体の持っていた情報が集約されることで、より受益者のニーズにあ

った情報を集約し、提供する。

- ・これまで各 NGO 団体の持っている情報やノウハウを体系的に蓄積・管理・数値化することも目指すことにより、庇護希望者及び難民のニーズを把握し、より有効かつ総合的な支援の提供が出来るようにする。

## ②広報（情報の提供を含む）事業

- ・難民及び庇護希望者への情報を提供するための資料等の作成及び収集
- ・各 NGO で実施できるサービスの紹介と拡充
- ・難民申請者用資料の多言語による作成・提供
- ・難民申請者に適応する多言語対応資料の拡充
- ・一般社会に対する難民に関する情報の提供と理解の促進

## ③相談支援事業

- ・現在各団体で実施している難民支援、難民申請者支援事業で、今後、政府(各省庁)と連携できる事業や、内容があれば、RCJ が政府との対話の窓口の一つとなり、政府事業として委託事業や補助金などを受け、専門性を有した NGO が事業を実施していけるような体制を作る。
- ・そのため、政府のみならず、民間企業や助成団体などへの資金や人的リソース、生活用品の提供などを含む幅広い支援の働きかけ

## ④研修事業

- ・現在、各団体で実施を担っている難民相談員や支援に関わってもらえる人の質的向上を図るための研修

例：UNHCR や海外の大手 NGO が実施している実務家難民保護ワークショップへの参加

## ⑤内閣難民対策連絡調整会議に対する NGO としての窓口

最初の情報提供についての NGO 窓口となり、また各団体の情報の集約の場とする。しかし、各団体の事業が一本化されるわけではなく、これまで実施してきた各団体の事業は平行して実施していく。

これまでやってきた各団体の事業を継続発展させるため、将来的には各団体へ助成を目指す。

そのための資金は、新たなリソースを民間に求めるとともに、政府からの助成を求め、業務委託も引き受けるものとする。

このような各 NGO の質的な向上と連携の強化が、難民への救援、庇護、支援活動の拡充に決定的に重要なものであることを再認識し、NGO には一層の発展を期待したい。

#### 第 4 節 政府と難民関連 NGO の連携と協力

政府と難民関連 NGO との連携と協力は、法的側面での活動と生活支援面との活動とがある。

前者においては、従来、法的支援 NGO と法務省、国連機関の 3 者間でしばしば見解、解釈、結論の乖離が目立ち、遺憾ながら、相互の信頼は必ずしも十分であるとはいえない関係にあった。

法務省には以前から法務大臣の私的諮問機関として出入国管理政策懇談会があるが、2002 年に起った、瀋陽総領事館に脱北者が駆け込んで中国当局に阻止されるという衝撃的な事件を受けて、2002 年秋には、「難民問題に関する専門部会」が新設され、難民の受け入れのあり方について総合的に検討が行なわれた。同部会には、学者、労働団体、企業、法曹界などからメンバーが参加。市民団体として特定非営利活動法人「難民を助ける会」の代表が委員として加わった。これは従来にない、政府と NGO の連携と信頼関係構築の第一歩として評価したい。しかし、日本の難民受け入れの政府機関の実務機関である、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部は加わっていない。確かに入管法改正に関する内容では有ったが、日本のインドシナ難民問題においては長年携わった経験等が、専門部会の委員として生かされても良かったのではないと思われる。国際救援センター(品川)の見学のみであった。また、同部会には、法律面での支援活動をしている NGO の代表や海外での難民庇護に詳しい、民間の専門家が加わっていないなど、必ずしも十分な人的構成になっているとはいえない面がある。今後ともこうした部会での審議は重要であろうし、その人的構成にはさらなる配慮が必要であろう。

## 第 5 節 新制度への積極的な協力

この部会での話し合いをもとに、難民認定申請を拒否された申請者の再審にあたって、第 3 者を交えた新たな組織で検討した結果に基づき、法務大臣が裁定をくだす新制度が発足しつつある。

これは入国管理の実務面に初めて民間人が関与するもので、官民の協力によって大切に機能の充実を図ってゆかねばならない。それだけに官民とも互恵の精神と公正な判断力をもってこの重要な役割を担う必要がある。

他方、難民への生活支援面では、1979 年、政府は内閣にインドシナ難民対策連絡調整会議を設置した。同会議は、2002 年に難民対策連絡調整会議となり、難民対策について関係省庁間の連絡調整機能を担っている。

しかし、同会議は創設以来 4 半世紀を超えているが、難民支援 NGO との連携はきわめて希薄である。2003 年 4 月からは、以前より関係が改善されたと見える。少なくとも、内閣官房主催「国内難民支援 NGO との意見交換会」が定期的で開催され、NGO も連絡を受け参加、質問等にきちんと回答するなど徐々にではあるが門戸を開きつつある。しかし、検討課題等は限られたことであり、本来 NGO も交え情報を共有しておきたいという内容については、閉ざされたままである。その希薄さは他の課題の官民協力関係に比肩すべくもない。この点の改善は早急に図られるべきである。

また、難民対策連絡調整会議は、2003 年 7 月に、条約難民にもインドシナ難民の定住支援等のための施設である国際救援センターを利用してもらうことと、2005 年度をもってセンターを閉所とすることも合わせて決定した。

閉所後は、首都圏に通所式による定住支援施設などを、借上げ方式で確保することになった。これはインドシナ難民と比べ人数が小規模であること。条約難民の将来の認定者数の変動等に柔軟に対応できるとの事で、決定されたが、より一層の官民の協力で、個々の難民が日本社会で安定した生活が出来るよう、相互に補完しあう関係を取り計らわれるべきであろう。

他方、保護処置の対象者の中には、自力で住居を確保することが困難な者もいることから平成 15 年度から、国の予算によりこのような者のために住居を借り上げる処置を講じることとなった。

このため、外務省人道支援室は2003年12月、難民認定申請者緊急宿泊施設の開設を決定、2005年1月12日現在、東京都新宿区内に二か所（単身者用6室、家族用1室）を確保した。名称は、「難民認定申請者緊急宿泊施設 Emergency Shelter for Refugee Applicants (ESFRA)」である。ESFRAの実務は、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部が行なっている。実務をNGOが委託を受け行なっているが、セキュリティのうえでも、ケーススタディ面でも、専門家が必要であり、委託するNGO担当者の資質が問われる。社会福祉法人さばうと21は、2004年7月から同年12月まで、同事業本部より業務委託、突然の入居や退去も度重なった。入居者の心理面を配慮できる人材も重要。

言語も、英語のみならず、フランス語、ドイツ語、ポルトガル語、ミャンマー語等も必要であった。姉妹団体である難民を助ける会の協力により、事なきを得たが、3か月毎の委託ではなく、長期に関われる専門性を身につけた人材が複数確保できることが急務である。

難民事業本部の意向を入居者に理解させることは、容易なことではない。ただ単なる見回りではなく、責任を持って携わろうとすると、時間的にもかなり振り回される。専従者を、NGO間から募り研修の後、担当できることが望ましいが、これもまた急務と思う。

社会福祉法人さばうと21(S21)の担当後は社会福祉法人日本国際社会事業団(ISSJ)がこれを引き継ぎ、現在に至っている。

難民問題における官民協力の実例として今後さらに注視する必要があるだろう。

## 参考資料

国内難民支援部会事務局：難民支援協会『「となりの難民」と私たち』

吹浦忠正『難民 世界と日本』日本教育新聞社

内閣官房ホームページ

平成18年度以降の難民に対する定住支援策の具体的措置について

(平成15年7月29日 難民対策連絡調整会議決定)

(柳瀬 房子)

## 第 5 章 日本社会における難民受け入れの課題

### 第 1 節 インドシナ難民受け入れ 25 年の経験から言えること

提言 19——難民の受け入れ施設を維持し、整備せよ。

提言 20——定住・教育訓練プログラムを見直せ。

提言 21——定住後の日本語教育を無料で受けられるシステムをつくれ。多言語による社会サービスを充実させよ。

提言 22——学校教育で、国内外の難民問題への理解促進を図れ。

#### 1. 日本は「難民受け入れ」から何を学んだのか

日本政府がいわゆる「難民条約」（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」）に加入して以来、すでに 4 半世紀がたつ。その間、日本社会はどのような難民を受け入れてきたのか。法務省は以下のように述べている。

「難民認定制度が発足した昭和 57 年 1 月から平成 15 年 12 月末までの申請者数は 3,118 人であり、主な国籍別申請者数についてみると、トルコ 483 人、パキスタン 395 人、イラン 362 人、ミャンマー 359 人、アフガニスタン 256 人、ベトナム 194 人、中国 146 人、ラオス 115 人となっている。」（法務省：<http://www.moj.go.jp/>）

しかし、このうち難民認定を受けたのは 315 名であり、認定率は 1 割ほどである。この認定率を低いとみるかどうかは別として、ここで課題としたいことは、これらの難民は日本社会で安定した生活を送ることができたのか、また、日本社会はこれらの難民をどう受け入れてきたのかという課題である。この課題は、今後、日本政府の難民受け入れ政策を考えるうえで、極めて重要な課題である。簡潔に言えば、これまでの「難民受け入れ」の経験から、日本は何を学んだのか、あるいは何を学ばなかったのかということである。

ここでは、「第二の黒船」と言われるほど（田中 1995）、日本政府の「在日外国人政策」に強烈に影響を与えた「インドシナ難民」の場合を取り上げる。難民が日本社会に定住していくとき、その定住の成否の鍵は、難民の側にだけあるのではない。日本社会が難民を

どのように受け入れてきたかという、日本側にもある。つまり、この問題を考えるには、難民と日本社会との相互作用的な関係の中で考えなければならないということである。したがって、まずここでは「インドシナ難民」の中の最大の集団である「ベトナム難民」を例にそのことを考えてみる。

## 2. 日本社会は「インドシナ難民」をどのように受け入れてきたのか

1975 年 4 月のいわゆる「サイゴン陥落」「ベトナム統一」から流出した「ベトナム難民」が米国船に救助されて日本にたどり着いたのは、同年 5 月であった。当時、日本は「難民条約」を批准していなかったため、これらの難民には「水難者」としての「水難上陸許可」と、「一時庇護」が与えられた。その後、日本政府は、上陸許可者が急増したことや国際世論により、1978 年にこれらの滞留者（ベトナム難民のみ）の定住許可を閣議了解し、さらに翌 1979 年にはインドシナ三国から留学生や研修生の資格で来日し帰国できなくなったもの、およびアジア諸国の難民キャンプ等に一時滞在しているインドシナ難民（ベトナム難民だけでなく、ラオス、カンボジア難民に拡大）についても、日本への定住を許可することが閣議了解された。また、同年に、「定住枠 500 人」が設定された。しかし、当時、日本定住を積極的に希望する難民は多くはなかった。むしろアメリカ定住を希望する難民が多かった。その理由は、アメリカに家族や親族が多く定住していたということもあるが、一方で、日本の「政府として日本語教育や職業紹介など積極的に定住を促進する体制を整えていなかった」（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編 1989）という消極的姿勢があった。その後、漸次「定住枠」が引き上げられ、その結果、これまで 1 万 1000 人余りの「インドシナ難民」に定住許可が与えられたが、日本政府の基本的姿勢は「入ってきてもよいが、できるだけ定着してほしくない」という姿勢であったと思われる。

このような経過でインドシナ三国からの難民を受け入れた日本政府の「難民」に対する見方は、「入国し残留することを極力防止する考え方」という「外国人入国管理政策」のまなざしであった。1980 年代後半になり、「経済難民」「偽装難民」問題が発生すると、政府の問題関心は「難民問題」から「不法入国者問題」へ移った。さらに 1990 年の「出入国管理及び難民認定法」の改正後、在留資格が「定住者」に一括された「インドシナ難民」の多くは、日系人と同様に、「労働力」として認められたが、「国の正式なメンバー」ではなく、「いつでも出て行ってもよい」というまなざしで見られるようになった。

難民の受け入れに影響を与えるのは政府の方針だけではない。難民を日本社会がどのよ



うに受け入れたか、あるいは、どのようなまなざしで見ていたかということが、日本における彼らの定住生活に大きく影響を与える。まず、マスメディアは難民をどのように見てきたのか。

メディアは難民発生当時、ベトナム＝「悪者」、難民＝「救済されるべき対象（善者）」という対立軸で「難民」を捉える傾向があり（古田 1994）、それが1980年代半ばになると、「定住難民」を日本社会の「内なる国際化」への問題提起を行う存在と捉えるようになる（川上 2002）。1980年代末に「偽装難民」問題が浮上すると、メディアの主張は「経済難民」に対する厳しい対応を求める主張になり、それがやがて「少数者に対する施策」の必要性を求めるように変化する。具体的には、地域住民として「対等に付き合える関係づくり」「共生社会」の一員へのまなざしへと変化する。

この一連の変化からわかることは、メディアも含む日本社会の難民に対する見方も時代の流れの中で変化するということである。それは、難民自身の問題というよりは、日本社会側の問題意識、つまり、外から来る人へのまなざしや日本社会のあり方に関する関心が難民の捉え方にも影響を与えていたということである。

さらに、ここで改めて問われるのは、難民当事者の人権への視点である。難民は、祖国において政治的迫害や宗教的迫害を受けるマイノリティであったゆえに、祖国を脱出したにもかかわらず、定住国でも再び「異郷者」としてマイノリティの地位に甘んじなければならないという「難民の二重の悲劇」（加藤 1994）に向き合わなければならない。そのうえ、難民なのかどうか（「難民該当性」）がさまざまな場面で常に問われ続け、その問いへの答え方によっては自分の法的処遇（たとえば在留資格）が変更され、国外退去を命ぜられるかもしれないという不安感に苛まれる。この「心理的不安定感」こそ、難民の特徴と言える（川上 2001）。つまり、この「心理的不安定感」を人権の視点からいかに配慮するかが定住国に問われるのである。

以上のように、難民の課題は難民の側にだけあるのではない。難民は日本社会の中にあって、日本社会の影響を受けながら、生活しているのである。したがって、難民が社会に定住していくということは、日本社会がこれらの難民をどう見ているかということと密接に関係している。その点をここでは確認しておきたい。

### 3. 「インドシナ難民」は日本社会にどのように定住していったか

次に「インドシナ難民」が日本社会に定住していったのかを、「ベトナム難民」に焦点を

当てながら検討する。

まず、日本に入国し、定住許可を受けた「インドシナ難民」の多くは、「大和定住促進センター」「姫路定住促進センター」（ともに現在は閉鎖）等で3ヶ月間（後に4ヶ月間）さまざまな訓練を受ける。生活指導、日本語学習、社会見学など定住適応訓練を受けたのち、職業斡旋を受け日本各地に定住していく。来日時に幼少であったものや日本で生まれたものは、保育所や学校へ入園・入学した。日本の難民定住化政策は、アメリカの政策を見習い、「分散化」する傾向があったが、難民当事者たちは上記のセンターを退所後、分散化されても一部の地域に「再移住」する傾向があった。その結果、各地に集住地区が現われた。たとえば、ベトナム系住民の集住地域は、神奈川県藤沢市、大阪府八尾市、兵庫県神戸市などに見られる（川上 2001）。

このような「集住化」地域には、自分たちの母語によるネットワークが形成されていることや、情報や仕事や安いアパートがあったり、エスニック・フードが入手しやすいこと、また港が近くにあったり、交通の便が良いなど複合的な「利点」が見られる。この「集住化」を「ゲッター化」として忌避することはない。これは彼らが精神的に安心して生活するためには必要なことと捉えるべきである。彼らのほとんどは、家族や親族の一部が今なお祖国や第三定住国に暮らしている「分散家族」なのであり、祖国の政治的動きや国際政治の影響を受けて、分散する家族や親族への思いはゆれるのが常である。われわれは離散する家族の心情を理解しなければならない。

「集住化」のもうひとつの原因は、受け入れる日本社会の側にある。日本社会は「移民」や「難民」を受け入れる体制にはなっていない。ことばが十分にわからなくても無料で職業訓練を受けられる訓練施設があるとか、日本語学習のできる場所が近くにあるとか、「異郷者」が日本社会で暮らすための社会的な手立てがほとんどない。そのために、異国での生活戦略として相互扶助を求めて「集住化」するのである。

また、「集住化」しコミュニティが形成されているように見える場合でも、その内部にはさまざまな動きがある。ベトナム系住民の場合、コミュニティの内部は必ずしも一枚岩ではない。政治的志向性や宗教、出身地域（北ベトナム出身者、中部ベトナム出身者、南ベトナム出身者）、祖国ベトナムでの職業や生活背景などによって、考え方も生活の仕方も変わってくる。また、中国系ベトナム人は、横浜や神戸などの中華街の周辺にいる中国語を話す人々とネットワークを形成している。このようなコミュニティを形成しているように外部から見えても、その内部にはさまざまな動きがある。

さらに、近年では20年以上日本に定住し、加齢化が進んでおり、また祖国から呼び寄せた家族の中に老人もおり、それらの人々の老後の生活が課題になっている。経済的な支援だけでなく、精神的な支えが必要な場合が多い。具体的には、年金や墓地や埋葬の仕方、祖国を含む親族のネットワークの強化などが課題である。

他方、近年では日本で育った1.5世や2世たちが増加する中で、子どもたちの課題も多い。子どもたちは母語よりも日本語を得意とするが、その日本語力は必ずしも十分ではなく、教科学習が進まない場合もある。成績不良のため進学や就職で不利になるケースも多い。家庭内で親が子に母語で話しかけるが子どもは親の言葉がわからないなど、意思疎通が母語で行えないことが最大の課題となっている。

このように、難民受け入れの課題は、受け入れ時だけの問題ではなく、受け入れ後の定住生活支援の課題こそ重要なのである。ここでは、これまで行われてきた各種調査報告書から「インドシナ難民」の定住後の主な課題について見ておきたい。

### 3-1 住居

内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）によると、インドシナ難民は「住居の問題」に関して「家賃が高い」（50.0%）、「家族の人数の割に住居が狭い」（36.4%）、「保証人が見つからない」（23.2 %）をあげるものが多い。そのため、「政府等に望むこと」としても「人数の多い家族に公営住宅を提供して欲しい」「公営住宅に住みたいが抽選に当たらない」「家賃が安い団地に住みたい」「住宅を探す際に外国人は断られるので苦労している」「アパートを借りるときに保証人になってくれる人がいなくて困る」などの意見が寄せられている。これらは、行政の課題だけではなく、日本社会がこれらの人々をどのように見ているか、あるいは接しているかという課題があることがわかる。

### 3-2 雇用

雇用に関しては、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部も就職の斡旋や雇用主への支援を行っているが、内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）によると、インドシナ難民はそれとは異なる点で困難に直面していることがわかる。たとえば、「給料の決め方や昇給制度がわからない」（37.3%）、「不法就労者と同じように見られる」（26.5 %）、「職業訓練等が十分に受けられない」（24.3%）、「職場の人間関係がうまく行かない」（22.7%）などの意見が多い。

このことは「経済的な問題」にも発展する。「生活費より給料が安い」(64.9%)、「収入が定まらず、生活が安定しない」(37.4%)などの意見は雇用の課題と密接に関連している。つまり、これらの意見の背景には、単に雇用主側の課題や難民自身の課題というよりは、職業訓練のほかに、会社組織や社会システムに関する情報提供などの行政の課題と、難民に対する日本社会の認識などが影響しているとも言えよう。

### 3-3 社会保障

社会保障は日々の暮らしや老後の生活まで生活全般に関わる事項である。内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局(1997)には、「社会保険に加入している」(60.0%)、「国民健康保険に加入している」(24.3%)となっているが、数字として統計化されていない、以下のようなさまざまな意見が寄せられている。たとえば、「社会保険料が高い。健康保険に加入するとさらにかかる」「社会保険からの金が入らなくなり手術のお金がない」「国民保険の支払い額を下げたい」「病気のときに医療費を出して欲しい」「高齢で働けないので子に養ってもらっているが、生活保護は認められず困っている」「60歳以上の高齢者の生活保護を欧州と同じ制度にして欲しい」などがある。

これらは、行政への要望として出されているものであるが、社会保障制度への難民の理解も含め、きめの細かい支援が必要であることがわかる。

### 3-4 健康

健康面で困っていることについて、内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局(1997)では、「身体的な健康」の問題があるという回答が53.6%あり、「精神的な健康」に関する問題があるという回答は27.7%であった。そのうえ、「相談できる人がいない」(20.5%)や、「治療費が足りない」(14.3%)という回答もあり、健康問題が日常的な問題として認識されている様子が伺える。これらの課題は、労働環境や労働条件、生活全般に関わることであるため、経済的な問題もふくめ、生活へのダメージは大きいと言わざるを得ない。そのため、難民の健康問題を視野に入れ、社会貢献できるように支援することが今後の難民受け入れ政策においても不可欠な課題となろう。

### 3-5 教育

教育問題で最も困っている問題は、「子どもの進学問題」(29.9%)、「教育・学習費が足り

ない」(27.4%)という日本社会に生きる子どもたちの課題から、「母国の言葉や文化の教育・学習」(27.4%)というエスニック・アイデンティティの課題まで幅が広い。さらには、現在の学校現場にあるさまざまな課題、たとえば「学校からの連絡文書が読めない」(22.9%)、「他の子供からいじめられる」(13.4%)という学校生活面の課題、さらには、「学校の授業についていけない」(12.7%)のように学習面の内容にも及ぶ。つまり、難民にとっては、子どもの教育的課題は子どもの学力保障の問題だけでなく、親から子どもへの民族的な紐帯や民族的アイデンティティの課題、さらには親の将来の生活保障にも関わる問題として深刻に受け止められている。

### 3-6 老人福祉

ベトナム系住民の中でも高齢化の問題がある。数は必ずしも多くない。しかし、「インドシナ難民」として定住したとき、30歳代や40歳代であったものが25年を経て、50歳代から60歳代へ加齢している。雇用の確保や年金の受給、さらに死亡したときの埋葬や納骨、墓石の問題など不安な材料が多い。このような事情から、老後の生活について不安を訴えるものも多い。

### 3-7 子ども

社団法人国際日本語普及協会(1993)によると、「インドシナ難民」の子どもたちの母語の保持の難しさと母語の喪失は顕著である。そのため、親子のコミュニケーションを母語で確保することも難しくなっているのが現状である。あるベトナム出身の若者はベトナム語を習いたいかとの筆者の問いに、「話せたらいいな。おれ、親父と話したい」と感想を述べていた。それだけでなく、母語力の低さが日本語学習にも影響を与え、かつ学習の停滞を招いたり、アイデンティティの喪失にも関わる場合もある。子どもにとって、母語維持および母語の学習の機会を保障することが重要である。

### 3-8 日本語

母語の維持と同様に、子どもの言語能力を育成するには日本語指導も重要である。加算的バイリンガリズムの立場から母語を維持しつつ日本語能力の向上をめざす教育行政的支援が必要である。近年では、難民として入国した家族で日本生まれの子どもも増加しているが、それらの子どもが小学校入学前に保育園などで日本語に浸かり、日本語による生活

言語能力を有している場合があるが、そのような場合でも小学校入学後に顕著になるのが、日本語による学習言語能力が育成されていないための、教科学習の遅れが目立つことである。このように、難民の受け入れには、子どもの教育問題、特に母語を含む言語教育、日本語教育の課題が極めて重要である。なぜなら、その言語能力がなければ、その後の社会貢献や自己実現の可能性も狭められるからである。

#### 4. 日本における「難民受け入れ」に求められる政策の観点

難民も含む大量人口移動は 20 世紀後半から始まる現代的で、かつ未来型の現象である。国際社会が難民を受け入れ、定住化を支援することは先進国の責務と言えよう。その場合、難民だけでなく、外国人移住者をどのように受け入れ、どのような社会を築いていくかという「社会像の構築」こそ、政策的課題である。

「ベトナム難民」の子どもとして来日し、日本で成人になったひとは、「ベトナム人なのにベトナム人らしくなく、日本人でないのに日本人らしい」と語る。また自分たちを振り返り、「中途半端や」、「日本におっても、ベトナムにおっても、なんか、中途やろ」「居場所がない」と言う子もいる。そのような心情にならざるを得ないのは、単一言語・単一文化社会観が彼らのアイデンティティ形成に影響しているからであろう。多言語化・多文化化する日本社会の中で多様なマイノリティが自己の力を発揮できる社会像が構築されなければ、これらの子どもたちが自信をもって日本社会へ貢献することはできない。そのためには、日本社会へ定住後に、難民の大人に対する職業訓練や雇用支援、社会保障や日本語学習支援はもちろんであるが、子どもに対する日本語教育を含む教育支援がシステムとして学校教育に根ざすことが必要である。さらに、学校での日本人児童生徒への難民問題理解を進めるプログラム、たとえば開発教育や国際理解教育も必要である。

多文化・多言語社会は確かに経済的負担がかかるが、難民も含む多様な人材を社会的資本として位置づけ、日本社会で共に生活することによって、多様化する社会に対応する人々の力量を引き上げることができ、それがひいては日本だけでなく世界の平和につながるという視点こそが重要なのである。

#### 5. 多言語多文化共生社会への政策確立

グローバリゼーションと大量人口移動の流れは 21 世紀の国際的な流れとして広く認められている。その結果として、難民、移民を受け入れることは日本としても避けられない。

その認識にたつて、日本社会を多言語多文化共生社会としていかに発展させていくかということが今後の日本社会の重要な課題となろう。そのためには、多言語多文化共生社会へのグランド・デザインを日本の国づくりの基本的政策として明示し確立することが必要である。その中にある基本的パースペクティブは、「外国人管理行政」の視点からの脱却であり、多様な人材が主体的な自己実現を通じて多言語多文化共生社会の実現に向けて貢献できるようにするという視点への転換であろう。その観点から、この項冒頭に記した諸点を提言する。

## 6. 提言の説明

### 提言 19——難民の受け入れ施設を維持し、整備せよ

難民受け入れ施設の整備と適応訓練の充実というハード面とソフト面の両面を含む「受け入れ体制」の総合的な政策が必要である。これまで難民受け入れ施設は都市部から遠方に設置され、多くの日本人からは隔離される傾向にあった。また、住宅施設も十分とは言えない場合もあった。今後の難民に対する日本の対応を考えると、どのような受け入れ施設をどのように設置するかという問題は日本社会が難民をどのように受け入れるかを示すことになる。また、同時に、その施設でどのような適応訓練をするかというソフト面の充実も重要な課題である。両者に共通するのは、難民を人材として受け入れ、社会に貢献できるような支援の基礎をつくるという視点である。日本社会にいかに早く「同化・適応」させるかということではなく、日本社会でいかに早く「自己実現」が可能となるかをめざす教育的訓練が含まれることが不可欠である。

### 提言 20——定住・教育訓練プログラムを見直せ

日本社会への定住・教育訓練プログラムは、職業訓練、就職斡旋、雇用主支援も含め、現在よりも拡充されなければならない。難民は祖国における資格や経験が日本では十分に認められないまま生活を送らざるを得ないのが実状である。しかし、難民のもつ資質や可能性を十分に発揮させ、社会に貢献できるようにさせるには、社会貢献のための基礎的訓練が多様に組織されなければならない。それは、難民だけではなく、移民受け入れの一環として社会的課題として取り組まれなければならないであろう。たとえば、企業が難民や移民を単に労働力として受け入れるのではなく、人材として積極的に受け入れて活躍の場を与えることが企業の社会的貢献として認められるシステムを作ることも必要である。

提言 21——一定住後の日本語教育を無料で受けられるシステムと多言語による社会サービスを充実させよ

日本社会に定住して社会的貢献を果たすためには、日本語によるコミュニケーション能力が不可欠となる。しかし、現状では日本語を学びたくても、日本語を学ぶ場所が近くにないのが実状である。日本のどの地域に居住していても、日本語教育を無料で受けられるようなシステムを作る必要がある。また、医療や法律関係などでは、多言語による通訳支援を無料で受けられるようにすべきである。社会的な情報が得られず、社会的に孤立しては、日本社会への貢献も考えられない。地域における日本語教育支援も含め、多言語による社会サービスの充実が求められる。

提言 22 ——学校教育で、国内外の難民問題への理解促進を図れ

難民、移民の受け入れには、地域社会における地域住民の理解が不可欠である。そのためには、学校教育、社会教育を含む教育を通じて、地域住民への働きかけが必要となる。特に若い世代に共生社会への理解を深めていくためには、南北間の格差や貧困をなくし、グローバルな視野で異文化を受け入れていく教育実践として、開発教育や国際理解教育をこれまで以上に普及させることが重要である。実施にあたっては、難民への支援プログラムを国内外で実践している NGO や NPO が教育現場に関わるが必要であり、そのような教育プログラムが実現できるような教育行政的支援の充実が求められる。

## 参考文献

外務省アジア局難民問題対策室編（1983）『米国のインドシナ難民受け入れ事情・調査団報告』

外務省国際社会協力部人権難民課難民支援室編（1994）『インドシナ難民問題統計資料』

外務省国際社会協力部人権難民課難民支援室編（1996）『インドシナ難民問題統計資料』

外務省国連局人権難民課（1989）『インドシナ難民問題統計資料』

外務省領事移住部査証室編（1978）『欧米諸国における難民の取扱いとその問題点』大蔵省印刷局。



- 加藤 節 （1994）「国民国家と難民問題」加藤 節・宮島喬編『難民』東京大学出版会.
- 川上 郁雄 （2001）『越境する家族－在日ベトナム系住民の生活世界』明石書店.
- 川上 郁雄 （2002）「日本の国際化とインドシナ難民」 梶田孝道・宮島喬編『国際社会①国際化する日本社会』 東京大学出版会.
- 財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（1993）『インドシナ難民の定住状況調査報告』
- 社会福祉法人日本国際社会事業団（1985）『わが国におけるインドシナ難民の定住実態調査報告』
- 社会福祉法人日本国際社会事業団（1990）『日本におけるインドシナ児童の適応調査報告』
- 社団法人国際日本語普及協会（1993）『日本に定住したインドシナ難民の母語の保持と喪失に関する調査研究・報告書』
- 田中 宏（1995）『在日外国人・新版一法の壁、法の溝』岩波書店.
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編（1989）『インドシナ難民とわが国の対応』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編（1996）『インドシナ難民受け入れの歩みと展望－難民受け入れから 20 年』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編（1997）『インドシナ難民の定住の現状と定住促進に関する今後の課題』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編（1998）『インドシナ難民とわが国の対応』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編（2000）『インドシナ難民に関する諸統計表（参考）』
- 西尾 珪子（1988）「姫路・大和定住促進センターおよび国際救援センターにおけるインドシナ難民に対する日本事情教育」『日本語教育』65 号. 日本語教育学会.
- 古田元夫（1994）「アクチュアリティー『難民』報道の落とし穴」小林康夫・船曳建夫編『知の技法』東京大学出版会.

（川上 郁雄）

## 第2節 最新のアンケート調査の結果より——ベトナム難民出身者からの提言

提言 23——難民がジャパニーズ・ドリームを持てる国に。難民への「最低限の支援」から難民の「人材の育成・活用」へと転換しよう。

提言 24——難民や移民の自国の文化や言語の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指そう。

### 1. アンケート調査の目的

2004年12月16日に185人のベトナム難民にアンケートを送付し実施した結果、2005年3月7日の時点で、88%にあたる163人から回答が得られた。本調査の主眼点は、日本におけるベトナム難民の定住状況を把握することである。そこから、難民受け入れ25年目を機に、日本のインドシナ難民政策が実際どのように難民に受け止められたか、また彼らが日本社会の中でどのように定住してきたかを調べ、日本の難民受け入れのあり方を検討するとともに、今後のために必要な政策提言を行うことを目的とする。

上記の目的を実現するために、次の質問項目を設定した。

- ① 定住促進センターで習った3-4か月の日本語教育プログラムはどうだったか。
- ② 定住後に就職した仕事と現在の仕事。
- ③ 転職回数とその理由。
- ④ 平均月収。
- ⑤ 現在の仕事の満足度と近所とのつきあい状況。
- ⑥ 日本国籍を取得したかどうか。
- ⑦ 定住後の生活を振り返って、日本に来てよかったと思うかどうか。
- ⑧ 最後に、日本政府・日本社会に対して述べたいことを自由に書いてもらい、各々の考えや要望を記載してもらった。

### 2. 問題点および提言の説明

アンケート結果の詳細は別紙の通りであるが、ここでは、その中から特に目立った問題点やその原因を考え、改善を促す提言を行いたい。

## 2-1 難民への「最低限の支援」から難民の「人材の育成・活用」への転換

まず、定住促進センターでの3-4か月の日本語プログラムについて、期間的に大変短いとの回答が圧倒的に多かった。

これに関連して、定住促進センターを出た後の就職は、3-4か月の日本語レベルでできる仕事となれば単純労働に限られる。実際、アンケートの結果では、定住促進センターを出て初めての就職の第1位が電気電子部品の組み立て、第2位が溶接となっている。そして、現在の仕事においては、その職種は広く分化するものの、上位を見ると第1位が溶接、第2位が電気関係の製造・検査となっている。つまり、定住後数十年以上経っても職種の変化があまりなく、総じて、仕事のキャリアアップが見られないという結果になっている。

一方、義務教育を受けられる年齢の児童であれば、定住促進センターを出た後に、一般的に2-4年遅れて、地元の公立小学校、中学校に編入することができる。アンケートの結果では、このように学校に行った人の現在の仕事は、エンジニア、JICA、医師などの技術・知識労働となっている。それは、学校で日本語や必要な技能を取得し、自分に合う仕事の選択肢を広げられたからである。しかし、ここで留意すべき問題は、義務教育の年齢が過ぎている高校・大学生にあたる人には勉強を続ける選択肢がほとんど与えられておらず、就職せざるを得ないという現実である。彼らはたいていの場合、家族もおらず、単身でボートピープルになった人たちである。

単純労働が技術・知識労働より劣っていると言っているわけでは決してないことを予め断っておきたい。ここで問題にしているのは、母国の過酷な体制を脱出し、自己実現の夢を見て日本にやってきた難民の誰もが教育や専門的技能取得の機会を得て、人生を切り開いていきたいと願っているにもかかわらず、3-4か月の日本語プログラムは決定的に短く、簡単な労働作業に対応するのがやっとで、勉学やその後の可能性を主眼としたものでは全くないということである。もちろん、国の予算的な問題もあり、これ以上の期間や十分なプログラムを組むことができないという事情があろう。また、3-4か月プログラムは、あくまでも基礎的な日本語を身につけるものであり、その後のことは本人の努力次第である、という指摘ももっともであろう。

しかし、根本的な問題は、3-4か月という短い期間の一例からも分かるように、難民には最低限の支援をすれば良いという、その時限りの考え方であり、難民を人材として取り入れるという考え方を政府が全く持っていなかったことである。つまり、人道上の観点から難民を受け入れたものの、定住促進センターで日本語のイロハを学習させた後、3-4か

月の日本語レベルでできる仕事を斡旋し、定着金を給付して送り出すという必要最低限の支援しか行われてこなかった。定住促進センターを出た後のことは各自で努力するようにという方針であり、もう一步踏み込んだ政策が不足している。そのためか、多くの難民は、自分たちを受け入れ、最低限の普通安全な生活を提供してくれた日本政府に感謝しつつも、当初求めていた自己実現がかなわなかったという残念な気持ちを抱いている。「これでよい」と現実を受け入れ、現状維持に努めながら働いたお金で時々ベトナムに帰って自分の存在感を見出す、または子供世代に夢を託すなどの生き方をする人が多い。最近では、これで終わりにせず、もう一つの可能性を求めて渡米する人もいる。

他方、一部の人たちの挫折が屈折した形で歪みとして日本社会に現れていることも事実である。その一つが犯罪である。麻薬におぼれ、窃盗を繰り返すベトナム難民が増え、日本社会に迷惑をかけているだけでなく、まじめに働いているベトナム難民のイメージまでを汚している。筆者自身は警察の犯罪捜査などで長年通訳に従事した経験があり、このような前科前歴を有するベトナム難民と多く接してきた。このように転落してしまった第一の責任は本人にあるのはいうまでもなく、社会に責任を転嫁することはできない。しかし、それだけで簡単に問題を片づけてしまうことのできない側面があることも事実である。特に、家族もおらず単身で若くして日本に来た難民の場合である。

彼らも、ベトナムを脱出して日本に来た当初は、自由な体制の中で教育を積んでいずれベトナムに帰って親孝行をして祖国の再建に役に立ちたいとの志を立てていた。しかし、日本の生活は思ったよりも困難で、定住促進センターを出た後は、未成年とはいえ義務教育の年齢が過ぎて学校に行くこともできず、生きていくために働かなければならなかった。そしてその就職先で、差別を受け、なじめずに職を転々としている最中に誘惑に負けて犯罪に手を出した人が少なくない。この中には、筆者の幼なじみでかつて将来の夢を語り合った人もいた。彼らは警察に捕まって、初心を思い出して自分の行いを悔やんだりする。しかし、一度歯車が狂ってしまった人生を立て直すのはもちろん容易なことではない。取り返しのつかないところまで陥り、日本社会や同胞に迷惑をかけ続けるのである。繰り返しになるが、逆境に負けてしまった本人に責任があるのはいうまでもない。そして、難民資格の剥奪および強制送還を含む厳罰に処することを望む。だが、そのような残念なことが今後起きないためにも問題点を整理し、予防策を考えなければならない。

そこで提言すべきは、最低限の支援という、その時限りの考え方から、難民を人材として取り入れるべきものと位置づけ、彼らが日本や母国ひいては世界のために貢献できるよ

うに育成・活用するという、長期的な展望に基づく考え方に転換することである。

具体的には、3-4 か月の日本語プログラムを最低限 6 か月に延長する。そして、定住促進センター内では就職斡旋のみに重点を置くのではなく、教育面のアドバイザーも置いて、せめて成人年齢以下の人に高校、専門学校や大学で学べるように支援する体制を確立すべきである。また、すでに成人した人でも、働きながら仕事の向上が図れるように、日本語の補強や職業訓練の専門学校、社会人大学への紹介などの支援体制が同様に確立されることが望まれる。今まで、ベトナムでの職業は教師であったのに日本では教職とはかけ離れた職業に従事せねばならなかった、という類の話が数多くみられてきた。このように人材を粗末にするのでは、日本にとってもベトナムにとっても大きな損失である。これまで、「難民を助ける会」のような NGO がこれらの問題を重視し、奨学金給与や日本語・受験指導などを積極的に支援してきたが、今後は上記の転換を図って政府自らが政策として取り組むことを切に望む。

## 2-2 難民がジャパニーズ・ドリームを持てる国に

アンケートによれば、彼らの月収は 20~29 万円が第 1 位で 30%を占める。総じて生活が困るようなことはないようである。また、現在の仕事の満足度については「満足」が 30%、「普通」54%と合わせると 84%以上の人が仕事の面でよしとしている。近所とのつきあいでも、「うまくいっている」が 33%、「普通」61%と合わせると 94%の人が問題なく過ごしている。

このように、ベトナム難民を受け入れて 25 年が経って、彼らの定住生活も落ち着いてきたことが分かる。衣食住に困ることもなく、高望みさえしなければ仕事がある。何より、難民が当初求めていた自由、安全な社会の中で暮らせることが最も感謝されている。このような謝意を日本政府・日本社会に述べる意見が数多く寄せられた。

もちろん、何も持たずに身一つで難民として来日したというゼロのスタートからすれば、このような安定的な生活を確保できるに至ったことは誠に喜ばしくありがたいことである。しかし、積極的な見方からすれば、この 25 年の間に、難民の日本社会進出・躍進、企業・官庁の管理職、オピニオンリーダーなどと、難民の哀れなイメージを払拭できるようなサクセスストーリーが日本にあったのだろうか。または、ジャパニーズ・ドリームと呼べるような夢実現物語があったのだろうか。

あったとすれば、12 ~15 年前にベトナム難民が医学部に合格して多くのインドシナ難

民学生に「やれば出来る」ことを示し、夢と希望を与えたことが挙げられるが、その内の一人を身近に知る筆者から見れば、大学を卒業した後の現実こそ厳しいものであり、苦悩していた。それでも、戦火を潜り抜いて海を渡ってまでたくましく生きてきた彼のことから、現在は自分なりの幸せを見つけて、一人一人の患者と向き合い、日々の診察に当たっている。

ここで、アメリカ定住のインドシナ難民の成功例を挙げさせていただきたい。彼らの中にはブッシュ現大統領の政権一期目に司法省次官補を務めていたベトナム難民出身者もいる。現大統領の父のブッシュ父政権時にも大統領補佐官代理を勤めたカンボジア難民出身者がいた。あるいは、州、市議員を当選して米越社会の間をうまく調整しながらベトナム人コミュニティのために奮闘する人が多くいる。また、信じられないような話だが、1975年に消滅してしまった旧ベトナム共和国の国旗までが現在、テキサス州、ヴァージニア州、フロリダ州や幾つかの都市で正規に認められ、公共の場で掲揚されている。これらはベトナム難民議員とベトナム人コミュニティの働きかけによるものである。

アメリカ定住のベトナム難民の人口数は日本のそれと格段違う上、それぞれの国柄や政策などが異なるため、「隣の芝は青く見える」ものなのかもしれないし、厳密に分析しなければならず、安易に比較することは許されない。そのため、筆者も決してアメリカのようにとまで言うつもりはない。しかし、もう少し難民が暮らしやすい日本になれないのだろうか。また、難民が日本社会の中で躍進できるようなジャパニーズ・ドリームが実現できないだろうかと願わずにはいられない。

### 2-3 難民や移民の自国の言語や文化の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指す

次に、転職に関する回答の中で、職を変えた回数3回が最も多く24%を占める。仕事をそれほど変えた理由としては、次の答えが多かった。

- ・ いじめや差別を受けた。
- ・ 給料が低く生活できない。
- ・ 合わない。

日本人でも、社内いじめや対人関係のストレスに悩んだり、仕事が合わないなどの理由で転職することはあり、何も難民に限ったことではない。ただ、難民の場合は、「難民」だから差別されるという意味でのいじめである。この際の「難民」に伴うイメージは「貧しい」「かわいそう」などと格下に見られることから始まる。

極めて主観的だと予め断っておくが、筆者が感じるに、少なからず日本人の中には、自分たちと異なる行動様式を持つ外国人、しかもその外国人がアジア系で片言の“変な”日本語を話すと違った目で見下す傾向がある。加えて、それが「かわいそう」な難民で同じ会社で働いたり、近所に住んだりするとこの傾向が顕著となる。その中で、難民が定住促進センターを出て初めて赴く就職先で、運よく理解のある日本人の社長や同僚に恵まれれば、その人も良き第一步を日本で踏み出せる。実際、中には義侠心に富んで非常に親切な日本人がたくさんいる。しかし、だれもがこのような義侠人と出会う幸運に恵まれるわけではない。言葉ができないゆえの誤解、思考回路や習慣などが違うことから生ずる不和が一部の日本人の中に潜むこのような傾向を助長させ、差別につながる。それらはたいていの場合、些細なことからはまる。本来、外国という違う環境で生まれ育ってきた者同士が異なる行動様式、生活習慣、価値観を持つのは当然である。それが同じ環境の中で一緒に過ごして衝突が起きたとき、相手に悪意がないのであれば、そういった違いを受け入れ共存をはかる寛容さが必須である。しかし、現実として「自分たちと同じように行動してはじめて受け入れる」という独特の性質を持つ多くの日本人にとって、自己主張が強く个性的で勝手気ままに行動する外国人は我慢しがたく、とうてい同じ釜の飯を一緒に食べられる者ではない。本来なら、相手のどこが気に入らないかと指摘すれば誤解も解けるのに、曖昧さや婉曲がコミュニケーションの潤滑油として機能する日本の人間関係ゆえに、問題の所在をはっきりさせないまま徐々に陰湿な排除・差別を始める。筆者自身もかつては仲間はずれにされないように、よそ者＝外国人の形跡を消そうと日本語の発音を日本人とそっくりに真似たり、自らの思考・言動を抑えたりして日本人感覚に自分を慣らしてきた。悲しい一面であるが、これによって筆者は日本社会の中で適応してきたのだろうか。幸い、最近になって筆者自身に余裕が出てきたからなのか、これからは良かれ悪かれ自分らしく生きようと心がけるようになった。

しかし、アンケートの結果からも分かるように、未だに多くの難民は差別や偏見に苦しんでいる。親世代だけではない。難民子弟で、幼いときに親と一緒に来日したか、ベトナム人を両親に持つ日本生まれの子供たちは、見た目も中身も日本人と変わらない。それだけに、日本人のように生きたいと思っており、ベトナム出身の難民だということを隠したがる。両親のことはもちろん大好きだが、ぎこちない日本語を話し、見た目も「ガイジン」そのままの両親を友達の前に出したくないと思う子供も少なくない。彼らが大人になると、やがて母国ベトナムのことや両親が歩んできた「難民」の道を誇りに思い、自分にしか

い価値を発見するようになるだろう。しかし、現在、子供である彼らにとっては、「難民」も「ガイジン」も重荷でしかないのである。

このように、難民を受け入れて25年過ぎた今でも、当初と状況が改善していないことに筆者自身も愕然とした。「互いの文化、価値観、個性を受け入れる寛容な社会作りを」という当たり前のことを叫ぶのは月並みだとこれまで思っていた。だが、今もう一度この精神に回帰し、難民のアイデンティティの確立を手助けしてほしい。また、難民や移民の自国文化や言語の継承を支援していただきたい。そして、彼らを受け入れる多言語多文化共生社会を目指す日本であってほしいと切に望む。

### 3. 方策

そこで上記のことを実現させ得るためには、まずは言うまでもないが当事者である難民自身が一層の努力をしなければならない。しかし一方では、その努力が実るような基盤を作ることも不可欠である。そこで、我々の研究プロジェクトが提案したように難民・外国人問題に取り組む専従機関：交流共生庁を作ることを政府に所望したい。「交流共生庁」は名前の通り、日本人と難民・外国人との交流を図るとともに、共に生きるとの目的から、日本において三者が共存できる環境作りを手がけて実行していく行政機関である。そして、難民問題では具体的に、「難民の人材育成・活用」、「難民の自国文化や言語の継承を支援し、多言語多文化共生社会を目指す日本」という提言を取り入れていただきたい。

個別問題では、①難民を雇用し、彼らの経験を難民・外国人問題の改善に生かすと共に日本社会にフィードバックする。②教育機会の拡大：職業訓練学校、大学教育の門戸開放促進、奨学金制度の設置 ③福利厚生施策 ④前科前歴のない優良難民に対し国籍取得手続きの緩和 ⑤法律・行政・医療などに関する母国語の情報提供 ⑥難民子弟への母国語教室開催などの自国文化や言語の継承を支援する。

最後に、日本の国は日本人にとっても一筋縄ではいかない社会であることを筆者も身を持って十々に承知している。しかし、せっかくご縁があって共に暮らしているのだから、お互いもっと努力して、難民が日本に来てよかったと心底から思えるようになる、また、日本人も難民に来てもらってよかったと思える日が遠からず来ることを願ってやまない。

(ヴー ティ キム スアン)



## 第6章 北朝鮮からの脱北者・難民問題

提言 25——日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、同法の国際的ネットワークを築け。

提言 26——北朝鮮難民の受け入れから、真の「過去の清算」を始めよう。

提言 27——政府はアジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓け。

提言 28——在中国日本公館初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立せよ。

### 第1節 日本版「北朝鮮人権法」の策定を急ぎ、同法の国際的ネットワークを築け

昨年（2003年）10月19日、ブッシュ大統領の署名により米国で「北朝鮮人権法」が正式発効した。同法は米国議会の上下両院で民主・共和両党の満場一致で可決・成立したものである。同法の内容は次の三本柱からなる。①脱北者の保護と受け入れ、②脱北支援および民主化団体の活動支援、③北朝鮮向けラジオ宣伝放送の増強・支援である。これらの活動に2005年度から毎年2400万ドルの予算支出を可能としている。同法が脱北者の受け入れ人数を明記しなかったのは、法案の早期成立を優先したのと、状況に応じて受け入れ形態と人数を柔軟に適用するためである。同法の策定趣旨は、表面的には、北朝鮮における「嘆かわしい人権状況に対処するため」（ブッシュ大統領）とされている。しかし、同法の「隠れた議題」（hidden agenda）が北朝鮮難民問題を通じた「金正日体制の変更」であることは明らかである。すなわち、脱北者の大量流出と反体制勢力の育成と通じて金正日体制の崩壊を図るという政治的で戦略的な構想である。

日本の場合、各種事情で武力行使が厳しく制限されている以上、自国の安全保障上の脅威や危機や外交上の紛争には、平和的な手法を駆使して問題解決に当たるほかない。これまで日本は、日米安保条約を担保としながら、主として国連中心主義に基づく平和外交でこの課題に対処してきた。すなわち、もっぱら経済大国にものを言わせて「人道」や「開発」を標榜しながら「モノとカネ」を散布する手法である。換言すれば、危機予防や紛争処理の観点から「ヒト」の移動、とりわけ自国への難民の移動を活用する発想に大きく欠

けていた。

しかし、1994年の核危機以降に朝鮮半島で生起する諸問題には、従来の「モノとカネ」の散布だけでは、十分な問題解決の手段とはなりえない。それどころか、かえって問題を悪化させたり、解決を先送りしたりする「負の効果」が心配される。米国は、一定の条件付きで人道援助を例外としながらも、北朝鮮への「モノとカネ」の流入を厳しく制限し、他方で「ヒト」の移動を促進させることで問題解決を企図している。

本来なら、北朝鮮と地理的に近く歴史的にも縁の深い日本こそが、米国に先駆けて「北朝鮮人権法」の策定を果たすべきである。実際、その機会はいく度もあった。2002年5月には、中国・瀋陽の日本総領事館に5名の脱北者が保護と第三国亡命を求めて駆け込む事件が起きた。また、2003年2月には北京の日本人学校に脱北者親子3名が駆け込んだ。この2件の駆け込み事件はいずれも日本のNGO団体（「救え！北朝鮮の民衆／緊急行動ネットワーク〔RENK〕」）が主導したものである。その都度、日本政府に脱北者問題への積極的な関与を促す声明が発せられてきた。日本政府は、好むと好まざるとに係わらず、脱北者問題で当事者性がきわめて高いこと、同問題への関与が避けて通れないことを先駆的に指し示した出来事である。

実際、1990年代末頃から、脱北者の流れに乗って中国へ逃れ出る日本人妻の家族や元在日朝鮮人の家族が増えている。日本政府によるこれら「邦人脱北者」と「元在日脱北者」の中国現地での保護と日本への受け入れは急務となっている。北朝鮮の秘密警察（国家安全保衛部）は、中国で脱北者の摘発活動（搜索と拉致）を行なう際、「邦人脱北者」を最優先標的のひとつにしている。事実、中国に常駐する北朝鮮の秘密警察組織（「逃亡反逆者探偵処」）は、これまで邦人脱北者の拉致を実行している（実際には誤認で元在日脱北者一家を拉致）。このように、邦人脱北者は、一般脱北者よりも危険な状況下で脱北し、中国で潜伏生活を送ることを余儀なくされている。それだけに日本政府および中国にある在外公館の迅速かつ確実な保護と救出が求められる。

日本政府は、邦人脱北者について、「絶対に身の安全を確保し日本に無事帰国させる」と国会で答弁している（2003年1月27日、藪中アジア大洋州局長）。また、元在日脱北者についても、「在日朝鮮人の方については特別な法的地位を踏まえる」と保護の方針を示した（同上、川口外相）。ところが、中国現地では邦人脱北者と元在日脱北者を確かかつ迅速に保護する施策が確立されていないのが実状である。実際には、邦人脱北者や元在日脱北者の発見と庇護はもっぱら日韓のNGOと現地の中国人協力者（朝鮮族）が行なっている。現

地の日本公館は、これら民間人からの通報を受けて保護に動き出すものの、実際に保護するまでに半年間以上も放置した事例がある。筆者が直接関与した事例では、その間に中国警察による逮捕と強制送還の危険が何度もあった。率直に言って、「絶対に身の安全を確保し日本に無事帰国させる」という上記の政府答弁は限りなく虚偽答弁に近い。実態は「厄介者扱い」そのものと言える。日本公館と外務省は、当該脱北者を保護する NGO が強硬に催促もしくは抗議をし、日本の報道機関が動き出してはじめて、ようやく重い腰を上げる。邦人脱北者と元在日脱北者の保護救出に関して、日本政府と NGO との連携はまったく機能していない。それどころか、筆者などは日本の外務省や北京大使館から悪罵を浴びた。また、中国政府との何らかの非公式な連携もみられないのが実情である。本来なら、邦人脱北者と元在日脱北者については、日本政府が中国の公安当局に迅速かつ確実な一時保護を要請すれば不測の事態を回避できる。ところが実際には、邦人脱北者と元在日脱北者、および NGO 関係者にとって、中国の公安当局は北朝鮮の秘密警察組織と並ぶ生命の安全上の大きな脅威となっている。これらの原因は、中国政府と北朝鮮政府を刺激したくないという「政治的配慮」に尽きる。

なお、近年、邦人脱北者と元在日脱北者が種々の経路で日本へ流入する事例が増え始めている。現在では、非公式ながら、累計で 50 数名の脱北者が密かに日本に滞在する。しかし、これら脱北者への生活保障などの施策は皆無で、日本国籍の取得もできずに「無国籍者」として生活する日本人妻の家族もいる。筆者が関わって昨年に日本へ無事入国した 30 歳代の男性は、「韓国籍」の取得をしつこく勧められるありさまである。

結局、上述した好機は生かされず、何らの積極的な脱北者政策の立案にも結実することなく、米国の後塵を拝する結果となった。

ところが、日本人拉致事件の解決が膠着状態に陥る 2005 年になって、北朝鮮への経済制裁論議と相まって日本版「北朝鮮人権法」の策定が急浮上してきた。現在のところ、民主党による「北朝鮮に係わる人権侵害の救済に関する法律案」と、自民党の対北朝鮮経済制裁シミュレーション・チームによる「北朝鮮人権法案」とが並行的に検討されている。これら法案が今通常国会に提出されて可決成立の運びとなるか否かは定かでない。だが、米国「北朝鮮人権法」は第一条で「東アジアの国々との協力・対話」をうたう。かつてのインドシナ難民の場合と同様、日本政府は早晩、日米協調に基づく脱北者問題での「応分の負担」を米国から求められるのは必定である。避けて通ることができず、いずれ決断を迫られるのであれば、せめて米国に次ぐ二番手スタートを切って日本版「北朝鮮人権法」を

早期に可決・成立させる政治的決断が日本政府に求められている。

日米両国での北朝鮮人権法の成立は、かつてインドシナ難民を受け入れた先進諸国にも同様の立法措置を促す波及効果が期待できる。そして北朝鮮人権法の包囲網が形成されれば、北朝鮮の現政権に対して人権状況改善の圧力が加わる。同時に、脱北者問題の第一当事者であり、問題解決の鍵を握る中韓両国に対して、現行の強硬姿勢（中国政府）や消極的政策（韓国）を改めさせる大きな契機となりうる。

韓国の現政権と与党の内部では脱北者問題に冷淡な姿勢が強まりつつある。実際、与党ウリ党の有力議員は「脱北者の大量入国は人権に反しており、経済における国益にも逆行し〔中略〕北朝鮮への敵対行為だ」とまで述べる（2004年10月27日付『朝鮮日報』）。このような韓国政府の憂慮すべき姿勢の転換を図るには、米日韓協調体制の一角を占める日本が明確に脱北者保護へと政策転換する必要がある。北朝鮮人権法で日米両国の足並みが揃い、オーストラリアなどのアジア太平洋諸国が追随することになれば、韓国政府はいやおうなく「脱北者を引き続き放置するか、それとも根本的かつ制度的な解決に向けて本格的に取り組むかの選択」（同上）を迫られることになる。

他方、中国政府は、北朝鮮人権法に基づく米国務省の報告書（2005年2月25日）が指摘するように、2000年頃より猛烈な「脱北者狩り」を展開して年間数千人規模で逮捕・強制送還を実施している。中国政府は、少なく見積もって最盛期で15万人以上に達した脱北者を「経済移民」（出稼ぎ者）と見なし、強制送還しても「迫害の恐れなし」と強弁してきた。しかし、北朝鮮で脱北者の多数が懲罰を受け、キリスト教会や日韓のNGO団体の支援を受けたことのある脱北者は死刑を含む厳罰に処せられているのが実態である。くわえて中国政府は、当該の脱北者が政治難民であるか否かの審査を完全に放棄し、判定の際に不可欠なUNHCRの接触をも禁じている。これは中国政府自身が批准する難民条約に違反するものである。このような国際条約違反と非人道的措置を中止させるためにも、日本政府が北朝鮮人権法を早期に可決成立させ、同法のネットワークを国際的に広める努力の先頭に立つべきである。

また、米国「北朝鮮人権法」が強調するように、中国政府の強硬な脱北者政策に対して変更の圧力を加えるには、北京に事務所を構えるUNHCRの積極的関与が不可欠である。実際、2001年6月には日本のNGO団体（RENK）が関与してUNHCR北京事務所に脱北者7人が保護を求めて駆け込み、数日間籠城する事件が起きている。その後に続出する中国での在外公館への駆け込み事件の嚆矢となる出来事であった。しかしながら、現在のと

ころ UNHCR は世界的にも有数の難民問題である脱北者問題で何らの見るべき成果もあげていない。その UNHCR に対する資金拠出額で米国と日本は各々、第一位と第二位の地位を占めている。この両国が揃って「北朝鮮人権法」を成立させれば、UNHCR に対して脱北者問題への積極的関与を促す大きな契機となりうる。

## 第2節 北朝鮮難民の受け入れから「過去の清算」を始めよう

日朝間には未解決の問題が残る。過去の植民地支配の清算がそれであり、具体的には金銭的補償と国交正常化の問題である。この点に関しては、日韓国交正常化の前例があり、核問題と拉致問題の障害が取り除かれれば、さほど困難な課題とはならない。しかし、時間をさかのぼって過去を正すのが不可能なまでに、不幸な過去を清算するには「謝罪」をいくら繰り返してみても生産的な結果が得られるとは限らない。ほんとうの意味で「過ち」を反省するのなら、両国関係の今後の発展にその反省を生かすしかない。人道上で相手国の国民に被害を与えたのなら、二度と同じ被害を与えない決意と同時に、現在の人権状況についても最大限の同情と関心を払わねばならない。「モノとカネ」に偏重して「ヒト」を等閑視するようでは「未来志向」の扉は決して開かない。

現在の北朝鮮の「嘆かわしい人権状況」を念頭に置くとき、同民族の韓国を別にすれば、これに最大の関心を寄せるべき筆頭国は隣国の日本である。核問題と拉致問題を横においても、両国関係の将来を中長期的展望に立って考えるとき、歴史の舞台から早晩消え去る運命の金正日独裁政権ではなく、圧制と飢餓に苦しむ北朝鮮国民の苦境にこそ日本政府は最大限の同情と関心を寄せるべきである。ましてや、北朝鮮国民の苦難を知りながらそれを無視したり、独裁体制の延命にしか役立たない「モノとカネ」で過去の清算を図ったりすることは厳に慎まねばならない。そんなことをすれば、過去の清算どころか、人道上の新たな反省材料を作り、かえって将来の両国関係を損なうことになる。

現在のところ、独裁体制の厚い壁に阻まれ、日本政府が北朝鮮国内に居て人権侵害を被る国民を直接に救援する手立てはない。しかし脱北者に対してならば、日本政府による支援と保護の手が届く。その際、「モノとカネ」による支援も必要であるが、「ヒト」の受け入れこそが最も重要な貢献手段となる。邦人脱北者と在日脱北者の日本への受け入れは日本政府にとって半ば義務的なものといえる。しかし、それだけにとどまらず、一般脱北者を受け入れることが未来志向での過去の清算に資する。

圧制を逃れてきた一般脱北者を庇護することは、近い将来に独裁体制を脱する北朝鮮を助けることにつながる。「孫文」の例をひくまでもなく、庇護を与えた一般脱北者の中から政治的および経済的に新生北朝鮮を担う有為な人材の生まれ育つ可能性がある。むしろ、短期的視点に立った単なる庇護だけにとどまらず、中長期的展望に立ってそのような人材を輩出できる総合的な受け入れ政策が望まれる。希望者には日本定住を可能な限り認めるのは当然である。だが、独裁政権の崩壊が早ければ早いほど、北朝鮮への帰還を希望する一般脱北者が増えるものと予測される。このことは韓国へ亡命した脱北者を対象にした実態調査（2004 年実施、韓国・世界日報社）の結果からも窺える（約 33%が帰還希望）。ただし、韓国の場合は定着過程での差別と蔑視（「二等国民」扱い）が主な動機（負の動機）となっており、日本が決して同じ過ちを繰り返してはならない。韓国の事例を反面教師とし、職業訓練や教育機会を十分に与え、政治的活動（北朝鮮民主化運動）を積極的に支援することを通じて、豊かで民主的な北朝鮮の再建という「正の動機」を付与することが肝要となる。

これにうまく成功すれば、脱北者という「ヒト」を通じて、日本と北朝鮮、および日本と朝鮮半島の画期的な未来志向の関係がひらける大きな契機となるであろう。

### 第3節 国外の脱北者問題への積極的関与で、日本政府はアジア各地に散在する脱北者の支援に努め、人道外交の新地平を拓け

現在、中国以外にも多数の脱北者が流入・潜伏している。中国と隣接する東南アジア諸国（タイ、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー）には、推定で3万人程度の中国から再脱出してきた脱北者が滞在している。これら脱北者は中国政府による「脱北者狩り」を恐れ、第三国（主に韓国）への亡命を希望して東南アジア諸国に脱出してきたものである。その内、ベトナム滞在中の約460人が昨年7月末、韓国政府のチャーター便で空路、韓国入りしている。かつて難民の流出国だったベトナムが、じつは北朝鮮難民の受け入れ国となっていた――この事実はすくなく世界を驚かせたが、そのベトナムには今でも千人単位の脱北者が韓国行きの順番待ちをしている。

東南アジアにおける最大の脱北者「受け入れ国」はタイである。現在、推定で2万人ほどが滞在するとされる。その他の諸国にいる脱北者は、タイを目指す行程の途中で何らかの事情により当該諸国に滞留している者たちである。脱北者がタイを目的地に選ぶのには

明確な理由がある。最大の理由は、タイには UNHCR の出張所があり、そこで同事務所が発行する「難民証明書」を得られるからである。タイ政府による脱北者への支援策はないが、同証明書があれば国外退去（中国や北朝鮮への強制送還）を免れることができる。それに加えて、旅行でタイを訪れる韓国人相手に観光ガイドをしたりして、かろうじて生計を維持しながら韓国行きの順番待ちができるからである。

ところが、韓国政府がタイからの亡命受け入れ人数を月 20～30 人程度に制限したため、タイでの滞留者は純増傾向をたどる。現在のペースでは、順番待ちの期間が 3 年を超えると言われる。そこで飽和状態のタイに入りきらない脱北者が周辺諸国に足止めをかう状況が出現した。この傾向は現在も続いており、今後も継続するものと思われる。上記のベトナムからの大脱出劇は、韓国政府の脱北者引き取りが遅々として進まない現状に、ベトナム政府が「北朝鮮への強制送還」を含めて強硬に抗議した結果であった。ベトナム政府は、増え続ける脱北者に関し、国交のある北朝鮮政府から強い政治的な圧力を受けていたとされる。他の諸国も似たような社会的および政治的な問題に直面しているのが現状である。ちなみに、韓国政府は、ベトナムから脱北者の大量に引き取りを余儀なくされた上に、同問題で北朝鮮政府から強硬な抗議を受け、今後の大量引き取りを中止する立場を表明している。

これに加えて、最近、中国政府が東南アジア諸国に脱北者問題で強い圧力を掛け始めている。当該諸国の中国との国境警備を厳格化し、脱北者を逮捕して中国へ強制送還するよう強硬に申し入れている。このような中国政府の姿勢は、脱北者問題の国際化を恐れるのと同時に、北朝鮮政府から脱北者取り締まり要請を受けてのものである。東南アジア諸国は現在、中朝両国政府からの政治的圧力と、韓国政府の引き取り拒否（サボタージュ戦術）とに挟撃されて苦境に立たされている。実際、各国の国境警備が厳しくなり、脱北者が第三国への亡命の望みを託す「東南アジア・ルート」は完全に閉ざされつつある。

日本政府は、脱北者問題で当事者性が高いにもかかわらず、これまで同問題での国際社会および国際機関との協調をまったく模索してこなかった。実際、2003 年 1 月 27 日の国会答弁で川口外相（当時）は、「難民キャンプをつくるとか、調査団を出すといったことを国際社会と協調して行なうということは考えていません」「国際的に大掛かりにやるということについては、関係諸国、とくに中国政府の立場を配慮する必要がある」と述べている。

米国「北朝鮮人権法」が成立・発効し、日本でも与野党が同様の法案を議員立法化しようとする今日、日本政府は従来の姿勢を根本的に転換する必要がある。日本外交の鬼門で

ある中国はさておいても、東南アジア諸国とモンゴルと連携協力して脱北者の支援に努めるべきである。具体的には、脱北者の滞留で生ずる当該諸国の社会的および経済的な負担を軽減する財政支援を実施し、一定人数を計画的に日本が受け入れる「負担の共有」を明言することである。日本がそうすることで、当該諸国が中国政府と北朝鮮政府からの政治的圧力に抗することが可能となる。同時に、韓国政府に対して、引き取り拒否（サボタージュ戦術）の再考を迫る政治的圧力ともなる。

日本政府は、国内外での脱北者問題への積極的関与を契機に、新地平の人道外交でアジア地域に人権と民主主義を押し広げる第一歩を大胆に踏み出すべきときである。

#### 第4節 在中国日本公館初め関係諸機関は、脱北者に対応する体制を確立せよ

中国を主な舞台にした脱北者問題に関して、日本政府は関係諸国に配慮した「静かな外交」の姿勢に徹している。このような「静かな外交」は韓国政府の脱北者政策と一脈通じるところがある。だが、日本政府の場合、徹底した「秘密主義」と不透明な「縁故主義」のため、人道面でもさまざまな問題を生んでいる。上述のように、日本への帰還（亡命）を求める脱北者（主に日本人脱北者と元在日朝鮮人脱北者）が増えている。また、一時庇護を求めて一般脱北者が在中国公館や関連施設（日本人学校など）へ駆け込む事案も止む気配がない。このことを前提とすれば、これまでの秘密主義と縁故主義ではもはや対応不能であるばかりか、人道面でも不測の事態を招きかねない。外務省と在中国日本公館を初めとする関係諸機関は脱北者の保護・受け入れに関して早急に抜本的で体系的な対応策を講ずるべきである。

第一に改善すべきは徹底した「秘密主義」である。日本への脱北者の正確な受け入れ人数すら公表されないのは秘密主義の最たるものである。同時に、北京大使館が日本への受け入れを拒み、第三国経由で韓国へ送り出した人数も不明である。日本への受け入れや韓国への送り出しの事実が明るみに出るのは、NGOと連携して日本の報道機関が動きだした場合に限られる。人員数すら未公表なのだから、北京大使館が脱北者を保護するに至った経緯と保護の実態（＝脱北者の処遇）も不明である。

外務省―北京大使館は何かにつけて「プライバシーの保護」を盾に情報開示を拒むが、人員数や内訳などの基礎的資料を公表しない理由にはならない。むしろ実際には、人員数（＝出入り）を公表することで「空き人数」を脱北者に知られ、駆け込み事案を誘発しか



ねないことを危惧している。このような後ろ向きの姿勢が、鉄条網の設置や警備体制の強化による在中国公館の「要塞化」という駆け込み対策につながっている。

それよりも問題なのは、人員数や内訳などの基礎的資料が公表されないことで、保護と受け入れの実態はもちろんのこと、保護しなかった（できなかった）事例とその理由、日本への受け入れを拒んだ事例とその理由が不明なことである。率直に言って、在中国公館の怠慢や不可抗力で日本人脱北者や元在日脱北者の保護に失敗し、中国公安に逮捕されたり北朝鮮公安機関（国家保衛部傘下の逃亡反逆者探偵処）に拉致されて北朝鮮へ強制送還・連行されたりした不幸な事例が少なからず存在するはずである。また、日本行きを希望したにもかかわらず、在中国公館の「説得」によってやむなく韓国行きを選ばざるを得なかった事例も存在する。実際には、日本の在中国公館には韓国行きを前提として韓国政府が発行する脱北者政策のパンフレットが常備されている。日本の場合には明確な脱北者政策が存在しないからとはいえ、日本行きを前提とした簡単な案内文すら用意されていない。朝鮮語のできる職員は、韓国政府のパンフレットを片手に、日本で待ち受けるであろう苦難と難関の数々を脱北者相手に説いて聞かせるのが仕事のようなのである。

どんな理由があろうとも、尊い人命が失われたり、家族が離散したりする非人道的な結果は可能な限り避けるべきである。日本国内ではけっして許容されない問題が、在外公館が舞台でなら見過ごされるようなことはあってはならない。そのような不幸な事例をなくすためにも、基礎資料の公開とそれに基づく第三者機関の協同と点検による対応策の樹立が求められる。

第二に、上記の点とも関連して、外務省と在中国公館は脱北者を支援する NGO（とくに日本の非政府組織）との関係（縁故主義）を改善する必要がある。どのような経緯によるものなかは判然としないが、外務省と在中国公館は特定の NGO を通じて日本人脱北者や元在日脱北者の保護に関与している。日本への受け入れ後の処遇に関しても同様である。外務省と友好的な関係にある NGO との連携は、上述した秘密主義の観点からは好都合なのかもしれない。だが、このような「縁故主義」はさまざまな問題点をはらんでいるし、現状はすでに限界にきている。その表われのひとつが、中国での相次ぐ日本の NGO 関係者の拘束事件である。

「友好的 NGO」以外の国内外の NGO が独自に日本人脱北者や元在日脱北者の保護と受け入れを依頼する場合、外務省と在中国公館の対応はきわめて消極的かつ敵対的である。「アウトサイダー NGO」の関与を極力排除しようとする姿勢が色濃い。意図的と解釈するしか

ないほど保護を遅らせたり、連絡体制を疎遠にしたりする場合が少なくない。しかし現実的には、特定の「友好的 NGO」だけが関与して問題処理に当たれる段階はとっくに過ぎている。特定の NGO の存在を知って脱北してくるはずがなし、脱北後にその NGO と首尾よく接触できる確率はきわめて低い。逮捕・強制送還の危機を回避できるかどうかは、脱北直後に会える中国人（主に朝鮮族）の助力と協力いかに掛かっている。それらの中国人が連携を持つ NGO はさまざまである。くわえて、上述の拘束事件があつてからは、外務省と在中国公館が連携する「友好的 NGO」の中国での活動は停滞を余儀なくされている。上記の国会答弁どおり、日本政府が本当に日本人脱北者と元在日脱北者を保護する意思があるなら、脱北者支援の NGO を差別・選別する「縁故主義」を改め、内外の NGO との正常な連携関係を構築するべきである。

（李 英和）

## 第 7 章 世界の難民問題への取り組み

提言 29——UNHCR への拠出は、米国並みの国民 1 人当たり 1 ドルを目指す。同時にもつと口も人も出し、UNHCR 活動への参入や側面からのてこ入れを強める。

提言 30——対アフリカ援助政策を充実させる。在アフリカ日本公館や難民救援 NGO など、アフリカや難民関連の官民の機関・組織の強化を図る。

### 第 1 節 対 UNHCR

#### 1. 減少する日本の拠出

UNHCR によれば、緒方貞子・国連難民高等弁務官の在任期間（1991～2000 年）を通じて、日本は UNHCR に毎年国民 1 人当たり 1 ドル近い拠出を行った。1997 年に、年拠出額で米国に次いで第 2 位だった欧州連合（EU）を追い抜いた。以来、2 位の座を保っている。過去 15 年間の日本と米国の拠出額は次の通りである。

	日本	米国	（単位 百万ドル 以下 切捨て）
1990 年	52	104	
1991 年	112	205	
1992 年	119	240	
1993 年	114	292	
1994 年	114	255	
1995 年	121	226	
1996 年	130	262	
1997 年	126	241	
1998 年	107	254	
1999 年	138	292	
2000 年	99	245	
2001 年	91	244	

2002 年	117	259
2003 年	90	308
2004 年 (9 月 22 日現在)	76	274

UNHCR の年次報告書は、「国外における難民に対する日本政府の積極姿勢」「UNHCR の援助計画に対する日本の強力な支援」などと表現している。「国外における・・・」という限定つきだが、大抛出国として評価されているわけだ。

ちなみに 2004 年度 (9 月 22 日まで) で、3 位は EU の 6991 万ドル、以下オランダ 6540 万ドル、スウェーデンの 5991 万ドルなどとなっている。

ただし、日本は対 GNP (国内総生産) 比や国民 1 人当たりではずっと下の方に下がる。1 人当たりでは 2004 年は 0.6 ドル程度だが、北欧諸国などは 3～9 ドルになる。UNHCR の支出自体、年によって難民の数も違って凸凹があるが、日本の抛出国額は最高だった 1999 年の 1 億 3825 万ドル以降、減少傾向をたどっている。この分では、やがてまた EU に抜かれて 3 位転落ということになりそうだ (ちなみに、EU 加盟国は、EU を通じてと、自国直接と二重に抛出していることになる)。2000 年以後で比べると、日本以外の抛出国上位国 (および EU) は、英国やドイツなども含めてみな増加傾向にあるのに、日本だけ減少している。長引く不況、ODA (政府開発援助) 全体の削減の波の中で、2 国間援助と比べても国際機関を通じての援助である UNHCR への抛出の減り方は目立つ。

「ポスト緒方時代」となって、日本の UNHCR と難民問題全体への関心の低下が表れているといえよう。

さらに大幅削減をすれば、UNHCR の活動に及ぼす影響は大きくなる。UNHCR の場合、受け取る抛出金の減少はすぐ難民最前線での事業縮小につながり、即難民に打撃を与える。

これ以上できる限り減らさない。そして、国民 1 人当たりの額を米国並み、そして数年前の日本並みに 1 ドルの線に戻す方向を目指したい。

抛出国の順位にそれほどこだわらなくても・・・と思われるかもしれない。しかし、他の国連機関に対する以上に、対 UNHCR 抛出国 2 位の座は日本にとって重要と言える。というのも、一方で日本国内への難民受け入れ数が極めて少ない問題があるからだ。別に抛出金をカモフラージュに使えと言うわけではないが、受け入れ数も少ない、UNHCR への抛出も多くないとなると、日本に厳しい目が向けられることは避けられない。

## 2. きちんと口を出す

具体的な救援活動では、日本は米国やフランスなどくらべて、発言や行動が消極的過ぎるといわれる。米国は、金も出し口も出しで重きを置かれている。フランスは金をださないのに、結構口を出す。口を出すと言うのは、それだけ現地の情報なども持っている、ということ。日本は金を出すから UNHCR からも重視はされているが、口は出さないからある意味で軽視されている。国際機関関係者たちの話では「日本人はどうも金を出してやっているという感じ、それだけで満足している感じがある」。顔が見えてこない、あるいはカードを切るのがヘタ、といった定評がある。さまざまな援助に関わる在外公館のスタッフの層が、米国などくらべ薄い。情報収集力を高める必要がある。絶対額の大幅増が難しいならよい、その金の出し方、UNHCR への貢献の方法が今のままでよい、との問題がある。

日本も、ビジビリティー（目に見えること）は以前より求めるようになった。それでいま UNHCR でも、日本のお金で作られたものの現場に看板を立てることを忘れないよう努めているようだ。対中国ODAで指摘されたように、相手国政府が国民にあまり日本の援助を知らせない例もあった。看板も意味はある。だが、同時にさらに本質的なところで、パワーを発揮する必要がある。

日本の側から見ると、UNHCR という機関も問題がないわけではない。

例えば、北朝鮮からの脱北者の問題でも、中国政府から脱北者との接触すら拒否され続けて、それを乗り越える努力をほとんどしないでいるなら、北京に事務所を置いている必要がない、との批判も出ている。

そして、UNHCR は、伝統的に欧米の影響力が非常に強い。UNHCR と欧米の強力な NGO の結びつきの強固さ、もある。災害や紛争でいざという緊急事態が起きた際、UNHCR の現地事務所と欧米の NGO との間で密接な連携プレイが行われ、効果をあげる。日本の NGO も少しずつ存在を増してきたというものの、まだいざという時の立ち上がりも遅く、スムーズに UNHCR の活動に参入できないことが少なくない。日本も、現地のこと、援助の実態、UNHCR の政策や行動様式に、日本の希望や意思をできるだけ反映させられるような体制を、作って行くべきだろう。UNHCR のプロジェクトや活動にもっと口を出せる、あるいは参入できるような体制——十分な貢献ができる体制を作って行く必要がある。

### 3. UNHCR の日本人職員を倍増させよう

それには、UNHCR の内と外（NGO その他）の人的存在の層がもっと厚く、強くならなければならない。

UNHCR の内、UNHCR の職員全体に占める日本人職員の数も気になる。UNHCR の職員は約 6000 人。外務省・国際機関人事センターによると、そのうちの日本人職員数は、次の通りである。

1990 年	日本人職員計	32 人	（うち専門職	18 人）
1995 年		55 人	（	37 人）
2000 年		64 人	（	40 人）
2003 年		72 人	（	52 人）

やはり緒方時代に職員が倍増してはいる。D クラスと言われる高官も、90 年にたった 1 人だったのが、95 年 2 人、2000 年および 2003 年 3 人となった。第一線の現地で働く日本人の若い職員も以前より増えた。だが、それでも日本人職員は、全職員中の比率から言えばあくまで少ない。いろいろなレベルでさらに日本人職員が倍増することが望ましい。若者たちが、もっとこうした仕事に飛び出して行ってほしい。

なお、2003 年現在の日本人職員全体 72 人のうち 44 人、専門職 52 人のうち 30 人が女性である。何でもすぐ男対女を気にするべきだとは思わないが、女性の方がずっと多数派である。UNHCR の仕事は必ずしも女性向きというわけではない。アフリカやアフガニスタンなど治安状況が厳しいフィールドワークもある。だが、国際公務員への関心、さらには語学力を生かして広く海外に行き、汗を流すことへの関心という点では、いまの日本は女性が優勢だ。その一端がここにも現われている。緒方さん自身、高等弁務官時代に、「UNHCR の日本人職員は、女性が伸び伸びしている」と語ったことがある。男性も頑張っているものである。

## 第 2 節 対アフリカ

### 1. アンビヴァレントな（腰が定まっていない）姿勢

UNHCR と並んで“難民・避難民大陸”アフリカへの対応も、日本の難民問題対応の象徴

的な例として取り上げたい。外交青書 2004 の記述を借りると、「日本は『アフリカ問題の解決なくして、21 世紀の世界の安定と繁栄はない』との考えから、1993 年に開始したアフリカ開発会議（TICAD）プロセスを通じて、アフリカ開発へのリーダーシップを発揮してきた。」

だが、その割には、政府でも民間でもアフリカへの関心は、近年むしろ低下しているように見える。以下に三つの簡単な表を並べる。

① アフリカ地域への日本の 2 国間 ODA 実績（支出純額、単位＝百万ドル、以下切捨て）

1995 年	1333	(12. 6%＝2 国間援助全体に占める割合)
1996 年	1067	(12. 8%)
1997 年	803	(12. 1%)
.....		
2001 年	851	(11. 4%)
2002 年	583	(8. 7%)
2003 年	529	(8. 8%)

② 日本の在アフリカ外交官（大使－2 等書記官）の人数

1984 年	公館数（兼轄を除く）22	117 人
1994 年	21	125 人
2004 年	24	161 人

③ 新聞（朝日、読売。地方版も含む）で、「アフリカ」「難民」「援助」の 3 語を含んだ記事の数

	朝日	読売
1990 年～1994 年	280	174

1995 年～1999 年	2001	30
2000 年～2004 年	149	84

同時多発テロ、アフガニスタン、イラク、北朝鮮、スマトラ島沖からの大津波・・・そんな中で、アフリカへの援助額や関心が低減ぎみとなるのは仕方がないことかもしれない。アフリカでもとくに 1990 年代前半は、ルワンダの民族大虐殺などひどい危機が発生、難民・避難民など UNHCR の援助対象者も 700 万人を超え、日本まで含む世界の耳目をそばだたせた。

今日、難民・避難民が減ったとはいえ、なお 400 万人以上いる。内紛、食糧不足、貧困も恒常的にアフリカの民衆を苦しめている。エイズのために、30 年前とくらべて 10 歳も 20 歳も平均寿命が短縮している国が少なくない。だが、アフリカの難民も食糧難も「久しく見慣れた風景」になってしまった。表③に一端が示されているように、メディアの関心も低下してしまった。スーダン西部ダルフルの難民たちの悲劇が続いているが、いま、日本でどれだけの割合の人が「ダルフル」という地名を知っているのだろうか。

日本政府の姿勢もアンビヴァレントだ、というか明確でない。小泉首相は、2005 年 1 月 21 日の施政方針演説の中で、「アフリカを初めとする途上国の開発や貧困の克服など国際的な課題に対処するため、ODA を戦略的に活用する」と述べた。だが、アフリカという語は 1 回だけで、あくまで枕言葉として置かれただけの印象を与える。2004 年も刺身のツマのような言及が一箇所あっただけだった。

表②のように、アフリカにある日本の公館、駐在している外交官の数は漸増している。

だが、アフリカ問題の専門家は、人数が多少増えても、トータルなインパクトがなかなか強まっていない、と指摘する。外務省の職員採用で、数年前まで存在した「スワヒリ語わく」もなくなったようだ。もちろん、交渉や仕事の話は英語や仏語でできても、人間関係の構築をしなければならないのに・・・と疑問を投げかける。

表①のように、2 国間援助の中で対アフリカ援助は、1990 年代に比べ援助額自体はもちろん、その比率も低下している。政府は現在、アフリカへの支援策を見直し、紛争の予防や処理に重点をおき、2005 年度にはその関連の予算を倍増する方針だと報じられている。紛争地域から周辺に避難していた避難民の帰還なども支援することを検討中という。だが、



一方で政府は 2005 年 2 月初め、ODA の新中期政策を決めたが、アフリカへの援助をどうするかで政府の方針が固まっていないとも伝えられている。2005 年のサミット（主要国首脳会議）、国連の貧困削減のための首脳会合などで対アフリカ援助問題が主要テーマになると見られている。しかし、政府のアフリカ援助の腰が本当に入っているかどうか、今ひとつ定かでない。本当に、前述の外交青書のように認識しているのなら、アフリカの現地の公館の人員と情報収集力をさらに強化すべきである。その象徴として、アフリカの中心に駐英、駐仏、駐ロシアなどと格の並ぶ大物大使を置くことだって、考えてよいのではないだろうか。繰り返しになるが、対アフリカでも、NGO、企業（むしろアフリカから撤退気味のような）など民間の側の存在拡大も、もちろん重要である。

（山田 寛）

## 添付資料

## 難民認定申請及び処理数の推移

平成 16 年 12 月 31 日現在

年別	申請数	認定	不認定	取下げ等	人道配慮による在留
昭和 57 年	530	67 ( )	40	59	
58	44	63 ( )	177	23	
59	62	31 ( )	114	18	
60	29	10 ( )	28	7	
61	54	3 ( )	5	5	
62	48	6 ( )	35	11	
63	47	12 ( )	62	7	
平成元年	50	2 ( )	23	7	
2	32	2 ( )	31	4	
3	42	1 ( )	13	5	7
4	68	3 ( )	40	2	2
5	50	6 ( )	33	16	3
6	73	1 ( )	41	9	9
7	52	2 (1)	32	24	3
8	147	1 ( )	43	6	3
9	242	1 ( )	80	27	3
10	133	16 (1)	293	41	42
11	260	16 (3)	177	16	44
12	216	22 ( )	138	25	36
13	353	26 (2)	316	28	67
14	250	14 ( )	211	39	40
15	336	10 (4)	298	23	16
16	426	15 (6)	294	41	9
合計	3,544	330 (17)	2,524	443	284

(注1) 認定のカッコ内は、難民不認定とされた者の中から異議申出の結果認定された数であり、内数として計上されている。

(注2) 人道配慮による在留は、難民不認定とされた者のうち、人道配慮することとされた者の数であり、在留資格変更許可及び期間更新許可数も含まれる。

出典) 法務省ホームページ <http://www.moj.go.jp/PRESS/040227-1/040227-1-1.html>

添付資料

難民不認定に係る異議申出受理及び処理数の推移

平成 16 年 12 月 31 日現在

年	新規受理数	理由あり	処 理 数 理由なし	取下げ等
昭和 57 年	22	0	0	0
58	7	0	1	22
59	55	0	4	21
60	23	0	35	3
61	5	0	13	0
62	29	0	17	6
63	53	0	15	5
平成元年	26	0	43	6
2	23	0	12	1
3	10	0	17	8
4	36	0	19	1
5	28	0	14	7
6	33	0	16	16
7	39	1	35	10
8	35	0	19	10
9	41	0	20	25
10	159	1	46	16
11	158	3	113	24
12	61	0	142	6
13	177	2	95	18
14	224	0	232	34
15	226	4	200	15
16	209	6	155	23
合計	1679	17	1263	277

(法務省入管理局)

出典) 法務省ホームページ <http://www.moj.go.jp/PRESS/040227-1/040227-1-2.html>

## 添付資料

### ベトナム難民の定住状況に関する調査結果

2004 年 12 月 16 日：ベトナム語のアンケートを 185 人に発送

2005 年 3 月 7 日：回答数 163 人（88%）

以下は回答が届いた順から日本語に訳して記載したものである。() 内は同一の回答を答えた個数分である。なお、数字は四捨五入させていただいた。

#### 記

##### 1. 性別

☐ 男（56%）      ☐ 女（44%）

##### 2. 年齢

<input type="checkbox"/> 10～19	<input type="checkbox"/> 20～29	<input type="checkbox"/> 30～39	<input type="checkbox"/> 40～49	<input type="checkbox"/> 50～59	<input type="checkbox"/> 60～69	<input type="checkbox"/> 70～
（2%）	（22%）	（27%）	（25%）	（18%）	（4%）	（2%）

##### 3. 何年に日本に来ましたか。

1979 年 ～ 2004 年

##### 4. どうやって日本に来ましたか。

<input type="checkbox"/> ボートピープル	<input type="checkbox"/> ODP	<input type="checkbox"/> 配偶者
（53%）	（30%）	（8%）
<input type="checkbox"/> 元留学生（2%） <input type="checkbox"/> 日本生まれ（3%） <input type="checkbox"/> その他（4%）		

##### 5. 定住促進センターでの 3-4 か月の日本語プログラムはどうでしたか。

<input type="checkbox"/> よい	（37%）	<input type="checkbox"/> 普通	（28%）
<input type="checkbox"/> よくない	（25%）	<input type="checkbox"/> 無回答	（10%）

（差し支えなければよくないと思われる理由を書いて下さい。）

- ・ 期間が短すぎる。(11)
- ・ 得られる日本語の程度が低い。
- ・ 新しい言語を習得するには短すぎる。
- ・ 学校に行けたので問題はなかったが、もし就職していたら3か月程度の日本語で日本社会に適応するのはきっと厳しいと思う。
- ・ 働くには3-4ヶ月は要らない。だが会話できるようになるには足りなすぎる。
- ・ 期間が短すぎて漢字をあまり勉強できなかった。そのため、定住促進センターを出てから必死に勉強しないと日本社会に溶け込むことができなかった。
- ・ 世界で一、二に難しいと言われる日本語を習得するには期間があまりにも短い。
- ・ 内容は良いが、日本の学校で勉強したい人にとっては期間が短い。
- ・ 社会で生活したり、働いたりするには足りない。
- ・ 日本語が難しいのに期間が短いので全部吸収できなかった。
- ・ 生活する上で足りない。
- ・ 1980 年に来て直接定住したので定住促進センターというところで日本語を一文字も勉強できなかった。
- ・ 日本語の難易度と比較して学習期間が短いので定住後の実際の生活の中で困難が生じた。
- ・ 基礎的な日本語を学習するには期間が短い。
- ・ 期間が短いので6ヶ月に延長してほしい。(2)
- ・ 定住促進センターを経ずに定住したので、3-4 ヶ月の日本語プログラムを評価することができないが、日本語が難しいので足りないと思う。

## 6. 3-4 ヶ月の定住プログラムを終了して初めて就職した仕事 → 現在の仕事

- ・ 工員・組み立て → 皮袋を作る会社の工員
- ・ 機械部品の組み立て → 学校の教育補助（教育サポーター）
- ・ 配管の組み立て → 生地染め
- ・ 木材 → 溶接
- ・ 工員 → 車の部品組み立て
- ・ 工員 → ベトナム料理レストラン勤務
- ・ 車部品の検査 → 主婦

- ・配達 → コンピューターシステムエンジニア → フリーのシステムエンジニア
- ・学生 → 医師
- ・電子部品の検査 → 電子部品の検査
- ・プラスチック会社 → 定年退職
- ・船の塗装 → 電気工
- ・機械 → フォークリフト&溶接機械の操作
- ・アルバイト → フォークリフトの運転
- ・運搬工 → 失業 + パート
- ・スライス工 → スライス工
- ・金属の研磨 → サービス業
- ・印刷（段ボールの梱包など） → 電気製品の梱包・出品
- ・工具（研磨・切断・溶接） → 溶接機械の操作
- ・車部品の溶接 → 機械の加工・溶接・研磨、金属の切断
- ・学生 → 市役所勤務
- ・車部品の組み立て → 車のタイヤのパイプ切断
- ・工具 → プレス工
- ・印刷工 → 工具
- ・車の修理 → 自営業
- ・8m 銅線の製造 → 2000 年から失業
- ・働きながら授業料の安い日本語学校で日本語を学んだ → 中古パソコンの修理・販売
- ・紙製造 → 電気線の製造
- ・印刷 → 印刷
- ・学生 → ネットワークエンジニア
- ・住宅管理会社 → 印刷会社
- ・肉屋 → 廃品のリサイクル
- ・弁当屋さんで弁当箱を洗う → 鉄会社の製品の分類
- ・学生 → 証券会社 → JICA 職員
- ・塗装 → 塗装
- ・セラミックス製品製造会社 → 自動車関連部品の金型の CAD&CAM
- ・飯屋で 5 年間働いたがその後高血圧になって今日まで仕事を休んでいる。

- ・就職しなかった → スーパーのレジ
- ・溶接工 → 溶接工
- ・縫製 → 縫製
- ・溶接 → 旋盤
- ・喫茶店でアルバイト → 販売
- ・シートベルトの製造 → シートベルトの製造
- ・旋盤 → 定年退職
- ・溶接 → 電気部品の組み立て
- ・電子部品の組み立て → 電子部品の組み立て
- ・食品会社工員 → 食品会社工員
- ・パート → ウェイトレス
- ・印刷 → 工員
- ・パート → ウェイトレス
- ・塗装 → 自営業
- ・学生 → 通訳
- ・電子製品の検査 → 通訳
- ・学生 → 研究員
- ・工員 → 旋盤
- ・溶接 → 無回答
- ・工員 → 車の組み立て
- ・木材 → 溶接
- ・ホテルの清掃 → 専門学校 → 事務職
- ・工員 → 無回答
- ・組み立て→部品組み立て
- ・工員 → 工員
- ・主婦 → 無回答
- ・無回答 → 主婦
- ・無回答 → 工員
- ・車の組み立て → 溶接
- ・主婦 → 工員

- ・印刷 → 自営業
- ・学生→会社員
- ・鋳造 →鋳造
- ・木材 → 自営業 （中古の輸出入、手工芸）
- ・無回答 → 製品の洗浄
- ・印刷 → 自営業
- ・学生 → 会社経営
- ・新聞の会社 → 溶接の会社
- ・鉄鋼 → 鉄鋼
- ・工員 → 工員
- ・（勉強を続けたかったが） 工員→ （加工会社の）工員
- ・コンピュータ製品の組み立て → コンピュータ製品の検査
- ・工員 → 工員
- ・ゴムの圧縮 → 型枠
- ・車部品会社 → レジ
- ・大学生 → 管理職

7. 初めての就職から現在まで何回仕事を変えましたか。

<input type="checkbox"/> 0回	<input type="checkbox"/> 1回	<input type="checkbox"/> 2回	<input type="checkbox"/> 3回	<input type="checkbox"/> 4回	<input type="checkbox"/> 5回以上	無回答
(9%)	(16%)	(16%)	(24%)	(10%)	(16%)	(9%)

8. 仕事を変えた主な理由が何であったのか、差し支えなければ書いて下さい。

- ・日本語がよくできなかったため。
- ・8時間労働に見合う給料ではなかった。
- ・差別された。(2)
- ・外国人であること、難民であることで差別を受けた。自尊心を傷つけられた。
- ・当初の約束が守られず、だまされていると感じた。(2)
- ・会社が不景気になったとき、外国人であるために一番先に解雇された。
- ・いじめを受けた。(2)
- ・職場の慣習に慣れなかったため仕事がいやになった。



- ・給料が不相応。
- ・合わない。(22)
- ・勉強ができる仕事を探したかったため。
- ・給料が低い。(4)
- ・社長や仕事内容が変わったためリストラになった。
- ・仕事がきつすぎて危険。
- ・収入が低いので生活が苦しい。
- ・生活できるだけの給料ではなかった。
- ・給料が低く、生活できない。(3) またその仕事がつく体力的に続けることが困難だった。ほかにいい仕事がないかといつも探していた。
- ・給料とボーナスが低すぎた。
- ・職場にベトナム人が少ない。仕事がつい。
- ・会社の人と合わない。
- ・仕事が終わらないのと自身の病気で仕事を続けられなかった。
- ・合わないのと自分の進むべき道を探したかったため。
- ・次の会社の給料の方が高く、仕事がより合っているから。
- ・残業ができなくなった。いじめや差別を受けた。会社の景気が悪くなった。
- ・もっと自分に合った仕事をしたかった。
- ・最初の仕事は簡単すぎてつまらなかったなので、夜間専門学校に通って知識・技術を勉強し、もっと良い、面白い仕事をしたかった。
- ・もっと良い仕事を求めた。
- ・社長が差別や不当な扱いをした。
- ・手に職がないから。給料が少ない。会社の人が冷たい。
- ・住居を変えたため。(4)
- ・家庭の事情のため。(6)
- ・専門学校に行きたかった。
- ・仕事が少なかったから。
- ・体が思わしくない。
- ・経済的な理由。
- ・給料と労働時間が合わない。労働時間が長いわりには給料が少ない。

- ・会社が倒産。(3) 不景気になって従業員を圧迫するようになった。
- ・日本語ができないのでいじめられた。

9. 月収はどれ位ですか。

☐ 10 万以下    ☐ 10 万～19 万    ☐ 20 万～29 万    ☐ 30～39 万    ☐ 40 万以上    無回答  
                   (18%)                    (27%)                    (30%)                    (8%)                    (5%)                    (12%)

10. 現在の仕事に満足していますか。

☐ 満足    ☐ 普通    ☐ 満足していない    無回答  
                   (30%)    (54%)                    (7%)                    (9%)

11. 近所とうまくいっていますか。

☐ はい (33%)    ☐ 普通 (61%)  
☐ いいえ (5%)                    無回答 (1%)

(もしうまくいっていない場合の理由は何であるのか、差し支えなければ書いて下さい。)

- ・日本語があまりできないため。
- ・日本人にどう思われているか分からないので誤解を生んでしまう。
- ・忙し過ぎて接触を持つ機会がない。
- ・日本語がよく分からないため。

12. 日本国籍を取得しましたか。

☐ はい    ☐ いいえ    ☐ 永住  
                   (22%)    (77%)    (1%)

13. 日本に来て、定住してよかったですか。

☐ はい (24%)

- ・日本では家族背景や履歴などの政治的な理由で学校に行けないことはない。
- ・自由があってありがたい。

☐ 普通 (54%)

・最初の頃は安全な日本に來られて非常に良かったと思ったが、最近では日本政府（政治家）の汚職、北朝鮮・中国に対しての弱腰政治を見て、この国は大丈夫だろうかとの疑問を抱くようになった。

□ いいえ（12%）

- ・勉学の機会がない。
- ・母国語を教える施設がなく、子供たちはベトナム語ができない。
- ・社会生活がとても難しい。例えば家を借りたりする場合や諸手続きなど行う場合などである。
- ・私のような永住者に対しても安定した仕事を解決することができなかった。
- ・故郷と遠く離れてさびしく、家族に会いたい。
- ・外国人に対して、日本人は冷たく軽視している傾向がある。
- ・社会が厳しすぎて外国人が溶け込めない。

□ 無回答（10%）

**14. 最後に日本政府、あるいは日本社会に対してこれだけ述べておきたいことがあったら自由に書いて下さい。**

- ・日本語を向上するために日本語を教えているボランティア団体を紹介して下さい。
- ・ベトナム語を無料で教える施設を支援して下さい。
- ・家が狭く、二人以上の子供がいる家庭にとっては生活しにくく、子供の勉強の場を確保するのが難しい。
- ・日本のインドシナ難民政策が成功したとはあまりいえない。
- ・一部の悪いベトナム人がいるとあたたかもすべてのベトナム人が悪いとみなして軽蔑する。
- ・日本国籍を下さい。(3)
- ・日本のような文明国で暮らせたことを感謝している。しかし、子供世代に教育や仕事を与えるような政策を考えてほしい。子供たちが日本で能力を発揮する機会に恵まれることを最も望んでいる。
- ・税金を減らしてほしい。
- ・外国人に対して差別やいじめをしないで下さい。
- ・平和ボケという表現をよく耳にしていますが、そう言っていられない時代であること

をよく認識してほしい。現に、日本人が拉致されたこと、中国に海域侵犯されたことなどが起こっているからである。日本人（私も含め）のいい子ぶった態度は世界の笑いものである、幼稚であることを自覚したいものである。

- ・ これまで我々を助けてくれたことを日本政府と日本国民に感謝したい。
- ・ カナダやオーストラリアの国のように、難民が高等学校、専門学校、大学で勉強できる政策を考えてほしい。アメリカ、カナダ、オーストラリア、スイス在住のベトナム難民と比較して、日本在住のベトナム難民は勉強や社会に溶け込む機会が圧倒的に少ない。
- ・ 日本社会は私たちにとってとても良い。
- ・ 日常生活の中で、日本社会に溶け込めるように手助けしてほしい。安定的な住まいの確保などである。そしてお金や時間のない労働者に、日本語をもっと教えてほしい。
- ・ 外国人にとって国籍が取得しやすくなるように政策、法律を改正してほしい。
- ・ 日本で定住して年老いた外国人は十分な福利厚生制度を受けていない。
- ・ 生活が安定して特に言うことがない。
- ・ 政府に対しては、せっかく難民を受け入れたのだから、彼らの日本での生活が安定するように環境や定住資格を整えることを望む。問題がないときは彼らを難民と呼び、トラブルがあるときには定住者と呼ぶ。

社会に対しては、私たちを差別しないことを望む。批判するときは A さん B さんのように特定してほしい。ベトナム人全体として呼ばわりしないでほしい。

- ・ インドシナ難民を受け入れて 20 年以上になるが、多くの人は生活上に必要な法律や福利厚生などに関する情報を理解できるほどの日本語が出来ない。今日にいたっても、日本政府はこれらの情報を母国語で提供することがなかった。これは助けるためにするのではなく権利として彼らが受けるべきものである。（税金をきちんと納めているのだから）。むしろ、法律などをきちんと理解すれば違法なこともしないはず。最後に、年老いた難民が増えているが、ベトナム難民が多く居住している地区で、彼らが余生を過ごすための施設のようなものが作られることを望む。
- ・ 日本が不景気の間、外国人が仕事をみつけにくい。
- ・ 国籍を取得するための手続きが厳しすぎる。書類が複雑で難しい。
- ・ 難民への奨学金や優遇制度があれば多くの難民も進学ができ、日本社会の中でうまくいくようになれることが望ましい。

- ・ 一部の不良難民と最近ベトナムから来た研修生の不法滞在者の犯罪により、まじめに働いているベトナム難民にまで悪いイメージがついている。このような人たちをベトナムに強制送還してほしい。
- ・ 私たち家族を含めるベトナム難民を受け入れ、定住の支援をして下さった日本政府と日本社会にとっても感謝している。どうもありがとうございます。
- ・ 日本社会は平和で安全。ともあれ、この 15 年間落ち着く場所を提供してくれた日本政府に感謝している。
- ・ 日本で定住して生活が安定的で快適。
- ・ 善良なベトナム難民に対しては、国籍取得手続きの簡略化をお願いしたい。
- ・ 日本政府に感謝している。(2)
- ・ 日本での生活がとても良く、気になることがない。インドシナ難民にこのような安定した生活が出来るように助けてくれた日本政府に感謝している。
- ・ 家を借りるときは大変。日本社会の中に差別がまだ残っている。福利厚生があまりよくない。国籍取得手続きが難しい。生活費も高い。
- ・ (外国人を差別しないような) 人類愛に関する教育を行ってほしい。
- ・ 日本の皆さん、ありがとうございます。
- ・ 私たち家族を受け入れ、この間手助けして下さいた日本政府と日本国民に深く感謝している。
- ・ 日本語を勉強する期間を長くしてほしい。仕事を見つけるまでの最初の期間を特に援助してほしい。
- ・ 犯罪(窃盗、麻薬など)防止や公共の場での禁煙を呼びかけてほしい。
- ・ 私たち家族が日本で安定した生活が出来たことを感謝している。
- ・ 日本に來られて嬉しい。ベトナムの親族を日本に呼び寄せることができることを望んでいる。ありがとうございます。
- ・ 生活は安定している。ただ、日本国籍を有していても、子供たちはベトナム出身ということで就職活動をする際に差別を受けることがある。日本では一部の悪いベトナム人が罪を犯したから、日本人はそのような偏見を持ったのだろう。しかしそれが一部の人間だけだと分かってほしい。良心と公平さを持って私たちを引き続き手助けして下さい。
- ・ 日本は安全な国で、仕事、医療などが整っており、また、人権も尊重されて、言うこ

とは何もない。私たち家族は日本政府に感謝している。

- ・ 定住センターを出た後も、難民の人が互いに連絡を取り合い、助け合って生活できるように援護する協会・団体、活動を支援して下さい。
- ・ 現在の状況に甘んじているので特に言うことはない。
- ・ 日本での生活が大変すぎる。
- ・ 市役所などの行政機関でベトナム語の資料を置いて下さい。日本語教科書などをもっと発行して下さい。また、永住権と国籍取得手続きの簡略化をして下さい。
- ・ 私たち家族を定住させて下さった日本政府に感謝している。
- ・ 米国や西欧などの国は、マイノリティが自分の文化、教育および本国での人権、自由のために活動することまでを支援している。そのため、定住国で難民がその国の発展に貢献することができた。日本では、それが全くできない。
- ・ 難民問題および外国人問題に対する政策が変更されることががのぞましい。① 難民問題に関しては、定住促進センターを出た後の生活をサポートしてほしい。3ヶ月の日本語だけでは社会に溶け込むことができない。一方では、難民は日本の文化や定住先での社会風習について理解していない。②外国人問題に関しては、3K の仕事を日本人が嫌がってやらないので、外国人の研修生や外国人が代わりに働いている。しかし、彼らの労働力はひどく搾取されている。例えば、給料が安く、仕事がきついなどである。これでは日本側と受入れ機関に有利なだけである。この問題についてぜひ考え直してほしい。
- ・ 難民が日本人と同等の権利をもらえるよう切に望む。
- ・ 日本で生活できるよう手助けして下さい。下さった日本政府と日本国民に感謝する。しかし、異郷の地でのさびしさという孤独な生活の中で、ベトナム人はじめ外国人に対する差別をする人がいて心が痛む。
- ・ 定住を認めた人に関心を払って下さい。
- ・ 国籍取得手続きを緩和してほしい。(3)
- ・ 難民を受け入れて下さった日本政府に感謝する。しかし、日本の中に存在する少なからずの差別・蔑視が、難民が日本社会の中で溶け込むことを阻害している。
- ・ 難民二世の世代が自国の文化や言語を学べるように手助けほしい。親が日本語ができないので子供との間の距離が生じている。
- ・ 日本で生まれた子供が日本国籍を持てるようにお願いしたい。(3)

- ・ 日本国籍取得手続きの簡略化をお願いしたい。なぜなら、私たちボートピープルがベトナムを脱出したとき、十分な身分証明書などを持ち合わせていないから、書類を全部揃えられない。
- ・ 私たちを日本人と同じように見てほしい。
- ・ 各都道府県に日本語教室を開いてほしい。
- ・ 授業料が高く払えないので進学できるかどうか分からない。
- ・ 生活が大変です。
- ・ 日本国籍を取得する際に要求される出生証明書はベトナム本国からもらわないといけないが、これが大変で、3 万円という法外な金額を払わないと発行してくれない。手続きの緩和をお願いしたい。
- ・ 日本人が外国人を差別している節がある。
- ・ 外国人を差別しないでほしい。 (2)
- ・ 日常生活や会社の中で残念ながら差別が多く存在している。
- ・ 給料の向上や外国人、難民への差別をなくしてほしい。
- ・ 就職や家を借りたりするときに差別がある。
- ・ 定住させてくれた日本政府に感謝している。しかし、日本社会の中では、多くの差別や不当なことがある。
- ・ 外国国籍の人にも年金制度を適用して下さい。

以上





---

東京財団研究報告書

日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究

2005 年 6 月

---

編著:「日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究」プロジェクト

プロジェクト・リーダー 山田 寛(嘉悦大学経営経済学部教授)  
プロジェクト・メンバー 川上 郁雄(早稲田大学大学院日本語教育研究科教授)  
水上 洋一郎(財団法人「日韓文化協会」理事長、「国際研修協力機構」理事・出入国部長)  
森 スアン(上智大学アジア文化研究所客員研究員)  
柳瀬 房子(NPO「難民を助ける会」理事長)  
李 英和(関西大学経済学部助教授、NGO「救え!北朝鮮の民衆/緊急行動ネットワーク<RENK>代表」)  
渡邊 彰悟(弁護士)

発行者:

東京財団 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

TEL:03-622 9-5 5 02 FAX:03-622 9-5 5 06

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。

報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

---

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。





