

世界の難民問題と日本、そして個人的関わり

—1980年カンボジア/インドシナ難民から今日まで—

**Refugee Issue in the world and Japan and my personal involvement:
From Cambodia /Indochina refugee in 1980 up to Now**

熊岡路矢 (Michiya Kumaoka) ¹

日本映画大学 教授

[Abstract] This article describes a part of the Refugee Issue in the World and Japanese policy through the author's personal involvement in refugee issue and relief activities since 1980, and his assignment as Refugee Adjudication Counsellor by Justice Ministry since 2007.

Japan received a strong impact from big refugees flow from Indochinese countries in 1980. so as to, for the first time after the world war II, directly work with refugees and their solution, starting with civilian and NGO work to influence governmental policy and activities, leading ratifying "Convention Relating to the Status of Refugees" in 1981.

After the Indochinese case ended, Japan tried to improve her refugee policy and process of refugee examining in the country, having received criticism that refugee status is hardly recognized in the country. In 2005, Japanese Government and Ministry of Justice decided to introduce the "Refugee Adjudication Counsellor (RAC)" system on filed appeal by refugee applicants. Refugee Adjudication Counsellor are "appointed from among academic experts on legal issues or international affairs who can make fair judgments on filed appeals". It brought some improvement in refugee adjudication system, though refugee recognition has been very limited and the process takes a long time, an applicant has to wait more than one year to receive final decision. Now we need clear definition for refugee status and "special permission of stay" and introduce of the concept of "Complementary Form of Protection" as applied in EU. Also we need full time teams of RAC to speed up the process for the benefit for applicants.

[キーワード] インドシナ難民、難民条約、難民審査参与員制度、補完的保護

[Keywords] Submission Guidelines, Template, Sample

¹ kumaoka@eiga.ac.jp

1. 日本の難民問題への本格的な関わりは1980年に始まった。

本年2015年（平成27年）、日本はアジア・太平洋戦後70年を迎える。そのちょうど半道の1980年（昭和55年＝戦後35年）前後に、日本は、カンボジア／インドシナ難民問題という大きな衝撃を受けた。冷戦時代（1945～1989）の東西対立（米ソ対立）が最も激しかった時期、その代理・局地戦争の影響から、100万人を超える、カンボジア、ベトナム、ラオス難民が本国を離れ、タイなど東南アジアの国々に、一部は日本列島にも向かった。陸路、地雷原を越え負傷しながらタイ国境を越えるカンボジア難民、また小さな船で東シナ海、南シナ海に漕ぎ出すベトナム難民（「ボート・ピープル」）、メコン大河を泳いで越えようとするラオス難民。この難民流出の原因は（1960年～）1975年まで続いたベトナム戦争での生活基盤破壊と、1975年以降の政治的抑圧、経済的貧困である。その後、広い意味でソ連東欧などの社会主義圏に参入したインドシナ3国（カンボジア、ベトナム、ラオス）は、1975年戦争終了以後は、米国を始めとする西側諸国による厳しい経済封鎖（輸出入の制限もしくは拒絶）を受けていた。

この時代までは、日本政府も日本社会の人々も、世界における紛争や難民問題の解決は、超大国や国連および国連各専門機関（ユニセフ、UNHCR＝国連難民高等弁務官など）にお任せという姿勢で来たものが、非宗教の市民団体、宗教系団体を問わず、自ら動き出すという流れに大きく変化した。日本社会の経済復興や成熟、市民個人の意識・能力の向上が大きく作用した。敗戦の痛手、被害者意識から立ち上がり、世界の問題、国際紛争にも積極的にかかわろうという意識が、個人や民間の団体の行動に結び付いた。ベトナム難民、ボート・ピープルが直接、日本の港に漂着・到着したことも大きかった。港町では、キリスト教会、仏教系団体、民間団体、市民個人が、庇護所避難所を立上げ、難民の一時受け入れを始めた。多くの難民は、その後必要な手続き後、家族親戚などがいる、米国、フランス、カナダなどへ受け入れられていった。

また、難民が多く受け入れられたタイ王国は、日本からそれほど遠くなく、また2週間以内の入国滞在が比較的容易であったこともあり、日本からの個人ボランティア活動者も集まるようになった。そんな中で、私自身もベトナム戦争（第二次インドシナ戦争 1960年～1975年）への関心の延長から、難民救援の現場で働きたいと思い現地に赴いた。カンボジア紛争は長引き、1991年10月のカンボジア包括和平協定および1993年5月のUNTAC（カンボジア暫定統治行政）管理下のカンボジア総選挙までの13,14年間、難民救援活動と難民を出している国の人道復興支援に取り組むこととなった。

日本政府も、このカンボジア／インドシナ難民問題のインパクトを受止め、歴史上はじめて、難の国内受け入れを政策的に決定し、インドシナ難民に関しては、最終的に11,000人までの受け入れを公約した。そればかりでなく、難民条約についても1981年6月、国会で承認・批准した。²

1981年の難民条約批准以前に政策としてインドシナ難民受け入れを決め、個人単位での難民審査を行わなかったことにより、インドシナ難民については特別な対応となっている。またこの難民条約批准によって、それまで続いていた在日韓国朝鮮人への差別的待遇が見

² 外務省HP 外交政策 「難民問題と日本Ⅲ」—国内における難民の受け入れ—より

直され改善された。³

2. 難民と問題解決の多様なあり方

1980年代、インドシナ難民の問題に次いで、エチオピアに始まるアフリカにおける政治的事情をふくめた大規模な飢餓飢饉による、難民流出とその救援活動も世界的な課題となった。ここでも、個人単位での難民認定活動は不可能で、層として難民を受入れ救援することになった。ただし東南アジアでは、第一次庇護国（例えば、カンボジア難民にとってのタイ王国など）での受入れが暫定的であったものが、アフリカでは、隣接する第一次庇護国での受入れが半永久的であったことが異なる。言い換えれば、東南アジア諸国で受け入れられたカンボジア／インドシナ難民は、第三国（欧米諸国、豪州、日本など）への定住を急がねばならなかったことに対し、多くの場合、アフリカの難民は、故郷に近い国・地域での長期的な定住が可能であった。

一旦、自国を離れた難民から考えを始めると、その解決は、

- ① 第一次庇護国での長期定住
- ② 本国でも、第一次庇護国でもない、第三国での定住
- ③ （和平の条件等が整った場合、）本国への自主帰還

の3つの可能性が考えられる。多くの人にとっては、生まれ故郷、長い間住み慣れた本国への自主帰還が望ましいが、紛争や内戦が長く続けば、帰りたくても帰れない状態が続く。カンボジア／インドシナ難民の場合、この状態が14～15年続いた。80年代は難民の多くが、欧米諸国、豪州、日本に定住していき、その国籍を得た。難民キャンプに残留した、カンボジア難民の場合には、1991年10月の包括和平協定の調印とともに本国に帰還し、1993年の総選挙に参加し、祖国の復興に携わった。

1994年から始まったエチオピア難民問題では、中長期の植林、農業の再建などによる緑の復興、回復とともに、国内外に散った農牧畜民の大部分は、故郷に戻るか新しい居住地をえた。例外は東部のソマリア系住民で、国境を越えてソマリア国側に移動した後、ソマリア西部の農牧地で半定住していった。（半定住というのは、牧畜民の場合、居住拠点を与えられながらも、年間のかかりの期間で遊牧を続けていたためである。）

3. 日本を中心に見ると、難民問題の構造はどう見えるか？

難民問題を解決する構造のなかで、日本の位置を考えると次のように整理出来る。

- ① 初期のベトナム難民「ボート・ピープル」のように、日本が第一次庇護国になる場合。＝この場合には、難民の家族がどこの国にいるかなどの事情で、たとえば、米国、フランス、カナダなどに受け入れられていった。（ベトナムの歴史、現代史が負ってきた縁によって、これら3か国への定住は非常に多かった。）
- ② 第一次庇護国から、日本への第三国定住となる場合。タイ王国など東南アジア諸国に避難した、カンボジア難民、ベトナム難民、ラオス難民のうち、かつて日本政府（大使館）、JICA（現、独立行政法人国際協力機構）、日系企業などで勤務した経験のある人、また結婚などで日本に家族、親戚などが居住する者などが定住審査を

³ 国際教育1「難民問題を考える」田中治彦2005年5月26日より

受けることになる。1980年以降は、難民キャンプに来てから、日本のNGOで活動、勤務した者も、審査を受ける有資格者となった。

現在は、2010年～2012年、タイのミャンマー難民キャンプから、3年間90人を目途に引き受けてきたミャンマー難民の場合がこれに該当する。

- ③ ビルマ／ミャンマーからの難民もしくは難民申請者のように、(留学、就職、観光などの理由で)合法的、もしくは(船員が就労条件に反して下船してしまうなど)非合法的に日本に入国してから、難民申請を行う者。(日本の場合、難民認定を受ける申請者は少ない。)

この他に、④世界で起きる難民問題への日本政府およびNGOによる人道支援実施、紛争調停や停戦への仲介、また和平協定をまとめる委員会等への参加も、広い意味での日本の難民問題およびその解決への関与、政策である。1991年のカンボジア包括和平協定への参加、スリランカにおける紛争調停への関与なども、これにあたる。なおアフリカの紛争・難民問題では、直接に難民が日本社会と接点をもたない場合も多かったが、ここ4～5年、欧米、豪州等の移民および難民受入れ政策が厳しくなったこと等との関係で、日本で難民申請を行う、アフリカ人も増えている。

2014～2015年現在、①のケースは、非常に少ない。船舶・航空機で訪日し、その後港や空港等で、あるいは入国後の合法滞在期間で難民申請を行うと意味では、③のケースにふくめて考えることになる。

筆者は、1980年からの長期にわたる日本国内外での難民救援活動の結果、2007年から「難民審査参与員」として法務省から委嘱を受けることになり、日本の難民行政の一端を垣間見てきたので、その新制度について説明しながら、個人的な感想、評価などを認めたい。次の章では、日本における、日本での難民申請事例を中心に難民行政の現状について書いてみる。

4. 日本における難民審査とその問題点

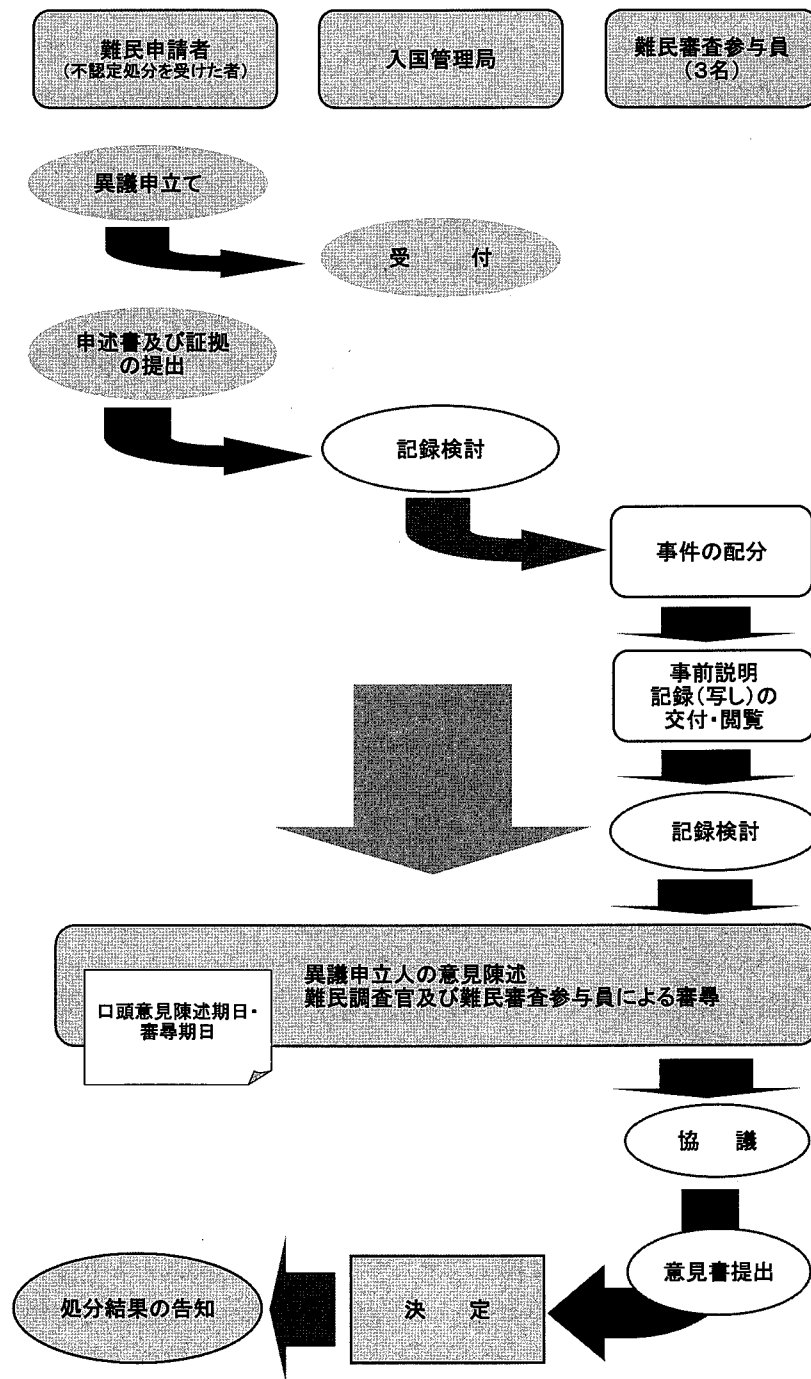
日本において、2005年の当該制度の施行以前は、難民認定に関わる判定は、すべて法務省(入国管理局)が行ってきた。難民認定の少なさ(人数と割合において)が際立つこと、およびその過程の不透明さ、審査および異議申立への対応を同じ部局が行う不合理生などが国内外から問われてきた。これらの批判に答える形で、当該制度施行以降は、異議申立申請に対しては、外部有識者(但し、身分としては非常勤国家公務員)で構成される班がこれに当たる。難民審査参与員は各人一人一人が法務大臣の諮問機関となる。

東京入国管理局の下、当初19名でスタートした難民審査参与員は、筆者が参加した2007年に28名となった。さらに2011年の時点で東京が15班(45名)、大阪入国管理局は3班(9名)。合計54名。2014年8月時点で総数が80名。それでも難民審査異議申立者は急速に増えて、2408名(2013年)、さらに2014年は、約半年で1400名を越えている。各班月2回(合計4名ほど)の異議審開催では間に合わず、難民審査参与員の数を増やしているのだが、とても追いついていない状況である。

基本構造： 第一次の難民審査は、法務省の職員(認定官)があたる。難民不認定の判断を受けた申請者は、異議申立を行うことが出来る。上記のように、異議申立人の審査は、

上記の外部有識者（難民審査参与員）が行う。通常、一つの班は、①法律の実務家（弁護士、もと裁判官、もと検察官など）、②国際法など法律に関わる学者・研究者、③世界の難民の実態に詳しい者（元国連職員、NGO職員、海外特派員経験のジャーナリストなど）の三者で構成される。

難民異議申立手続の流れ⁴



⁴ <http://www.moj.go.jp/content/000110701.pdf>より

最近、日本での難民申請および異議申立が増えている理由として、①欧米諸国豪州などが以前より、外国（とりわけ途上国や紛争国）からの入国を厳しく制限し、難民認定も出にくくなっていること。②難民申請の期間は、合法的に日本に滞在できるので、時間稼ぎ的な申請も見られる。（とはいえ、滞在合法期間を過ぎての申請だと、就労できないなどの困難に直面する。）③上記②の背景もあり、合法滞在期間中の申請が非常に増えている。一定の制限のなかで合法在住と合法就労が可能である。④原則として、同じ理由・条件では再申請や異議申立は出来ないことになっているが、現実には、難民不認定が出された時点と同様の理由で再申請を行う事例も多い。なかには、自ら難民認定の条件はないとしながら、申請する人、異議を申し立てる人もいる。政治的理由以外の理由（たとえば、本国で借金があり追われているなどの、本来の難民用件と無関係な理由）での申請も見かける。

この状況下で、迅速に難民審査（この場合は、異議審での判断）を行うために、難民審査参与員の数を増やしているわけであるが、それでも滞留件数は増える一方である。

この状況に対して、2013年法務省は、適正・迅速な難民認定のための取組について、広く専門家の意見を募り今後の検討の参考とするため、法務大臣の私的懇談会「出入国管理政策懇談会」に「難民認定制度に関する専門部会」を設置した。

とりわけ 1. 急増する申請の適正。迅速な処理のための方策、2. 難民認定の判断・立証基準の明確化、3. 「人道配慮による在留許可」の範囲の明確化について、本年（2014年末）までに最終報告・提言を行う。

難民に該当しないが、なんらかの国際的保護を必要する人に対して、人道配慮による在留資格付与が行われることがある。

個人的には、問題の解決に関して、以下のように考えている。

- 1) 難民として認定されるべき人を正当に且つ迅速に認定するには、第一次の審査において、難民性の高い者を抽出するプロセスがあった方がよい。言い換えれば、本来の難民性と関わりのない、本国での個人的トラブルや借金などを理由に難民認定申請するような事案はブロックしてもよいと思う。現在は、上記の両者に対して、すべて同じプロセスで、丁寧に数次の以後申請申立てと審査が繰り返されている。難民性がある者については、これまでのように丁寧な異議申立てのプロセスが必要であるが。
- 2) 異議申立てに関して、現在の月二回（約4名の難民認定申請者対象）ほど審査が出来る有識者の班（3名一組）も引き続き必要であるが、フル・タイムに近い形で、この審査を行える班を4～5班つくれば、異議審査の速度とカバレッジは格段に増える。現在のように一人の申請者が、1年半も2年も待たされるような事態は改善されるだろう。
- 3) 2005年以前に比べて、難民認定の数も割合も増えないことに批判がある。他方、人道理由による特別在留許可は増えてきている。在留特別許可の基準の明確化とともに、現在、欧州などで採用されている「補完的保護」（難民認定を出せないが、本国へ帰還させた場合に、一定の危険がありうると考えられる事案に関して、本国の状況が確認されるまで保護を行う。）の考えを適用することも必要である。

難民認定・不認定と直接に関連しないが、難民審査の過程で、日本における外国人への研修制度において、人権を無視した労働の強要（「研修」の名のもとに低賃金を強要する、あるいは食費・生活費の名目で、ただでさえ低い賃金から強制取立てを行う、また労働災害発生時に治療を行わない、旅券を取り上げる）などの不当不法の行為が、見えにくい形で広がっていることを感じた。研修は研修として、また就業は就業として、きちんとデザイン、実施されなければ、外国人労働者を適切に待遇しているとはとても言えない。【難民認定申請者のなかに、このエセ「研修」の過酷労働から逃亡してきた人々がいて、かれらの話から、実態の一部を知った。

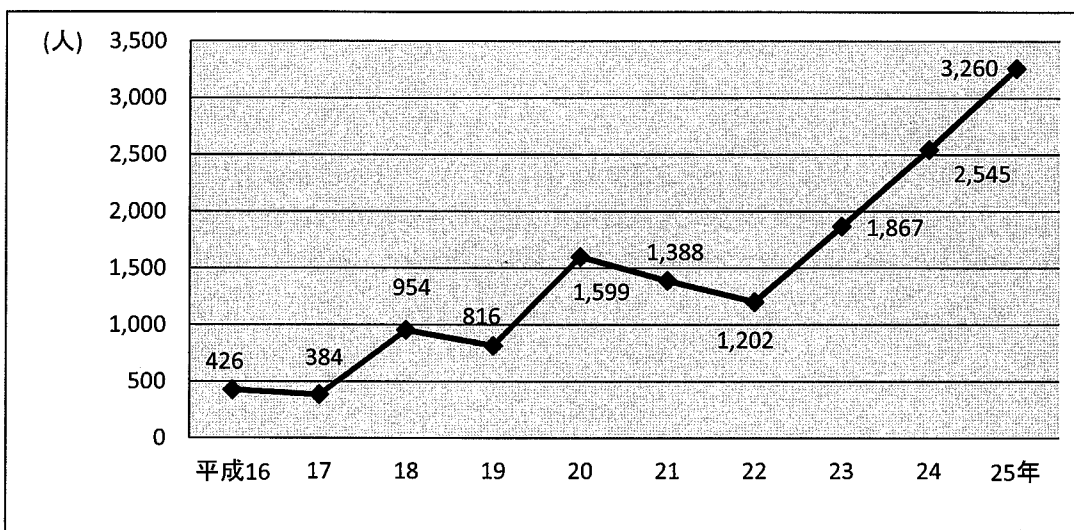
5. おわりに

難民審査の一部、具体的には異議申立審査に関わり、自分自身の力の無さも痛感しながら、日本の難民行政、難民審査には未だ多くの改善が必要であることを痛感している。他国やUNHCRの制度、具体的に事例に学びながら、改善の一助を担いたいと考える。

① 難民認定申請数の推移

(人)

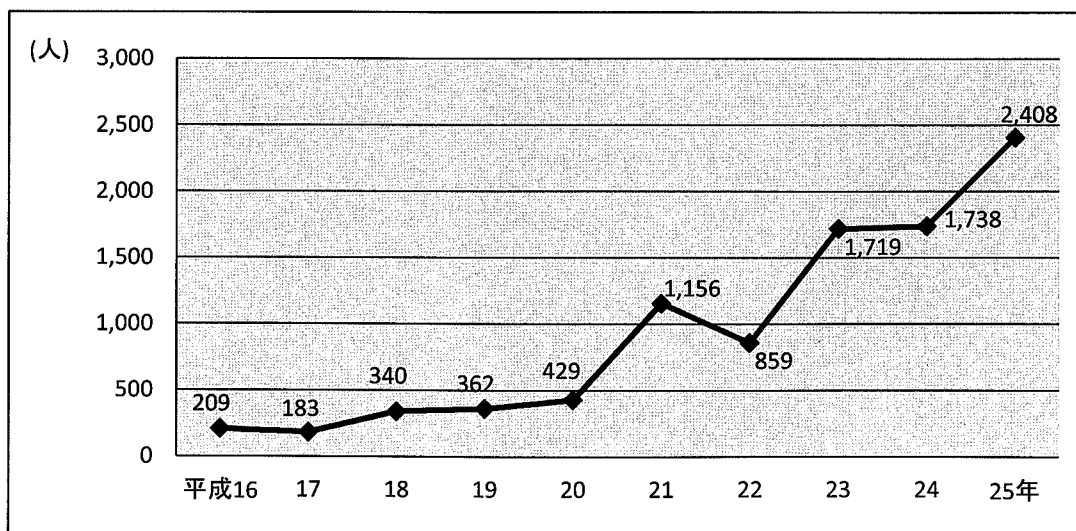
	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
申請数	426	384	954	816	1,599	1,388	1,202	1,867	2,545	3,260



② 異議申立数の推移

(人)

	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
異議申立数	209	183	340	362	429	1,156	859	1,719	1,738	2,408



⁵ <http://www.moj.go.jp/content/000121502.pdf>より

③ 国籍別難民認定申請者数の推移

(人)

	平成23年		平成24年		平成25年	
	1	ミャンマー	491	トルコ	423	トルコ
2	ネパール	251	ミャンマー	368	ネパール	544
3	トルコ	234	ネパール	320	ミャンマー	380
4	スリランカ	224	パキスタン	298	スリランカ	345
5	パキスタン	169	スリランカ	255	パキスタン	241
6	バングラデシュ	98	バングラデシュ	169	バングラデシュ	190
7	ナイジェリア	52	インド	125	インド	165
8	インド	51	ナイジェリア	118	ガーナ	114
9	イラン	49	ガーナ	104	カメルーン	99
10	カメルーン	47	カメルーン	58	ナイジェリア	68
—	その他	201	その他	307	その他	456
総数		1,867		2,545		3,260

④ 国籍別異議申立者数の推移

(人)

	平成23年		平成24年		平成25年	
	1	ミャンマー	444	トルコ	296	ネパール
2	スリランカ	231	ミャンマー	272	トルコ	406
3	トルコ	213	ネパール	257	ミャンマー	318
4	ネパール	191	スリランカ	206	パキスタン	245
5	パキスタン	142	パキスタン	197	スリランカ	201
6	インド	79	バングラデシュ	131	ガーナ	138
7	バングラデシュ	72	インド	77	バングラデシュ	137
8	ナイジェリア	48	カメルーン	62	インド	126
9	ウガンダ	43	ナイジェリア	49	ナイジェリア	112
10	イラン	39	イラン	37	カメルーン	71
—	その他	217	その他	154	その他	247
総数		1,719		1,738		2,408