

日本社会における難民の受け入れに関する研究

— 現行の法制度と支援団体及び支援内容の考察を通して —

Acceptance of Refugees in Japan

— From the viewpoint of governmental support and non-governmental support for refugees —

栃木 美冴

Misae Tochigi

大妻女子大学大学院 人間文化研究科 現代社会研究専攻 修士課程

キーワード : 難民, 法, 支援

Key words : refugees, law, support

1. 研究目的

近年, 日本のメディアでも難民問題はたびたび報じられる。難民に関するメディアからの情報を, 日本国内において見聞きした際, 「日本国内の難民の受け入れの状況はどうなっているのか」という程度の想像はしても, 「日本には, どの国の難民が, どのくらいの人数が来ているのか. そのことは自分の生活にどう影響し, 生活はどう変化するか。」というふうに, 自分の国の自分の問題として想定することが難しいのが一般的ではないだろうか。実際, 私自身, そうである。しかし, この「自分の問題として実感できない」「想像することが難しい」ことこそ問題であると考えるところから本研究は出発している。

日本において難民を受け入れる制度は法として整備されている。また, その法制度は, 存在するのみで実際は誰にも利用されていないという現象が起きているわけではない。要するに, 難民は, 日本のどこを探してもいないわけではない。日本にも確かに存在し, 難民問題は日本人に無関係であるはずない。それにも関わらず, 「自分の問題として実感できない (想像することが難しい)」と感じてしまう。

この想像することの難しさ, いいかえると, 日本人にとって関係のない問題ではないことが確実であるにも関わらず自分の問題として実感できないという感覚があるということは, もちろん私自身の問題である。私は, この研究を始めるまでは難民問題は日本国外の問題だという先入観があった。このことは私自身の難民への想像力の欠如と

難民問題への無関心な態度を示している。しかし, 日本国内の問題は何かと問われたとき, 難民問題を真っ先に挙げることが, 日本社会において一般的であるかと問われれば, そうではないように考えられる。つまり, 私だけでなく日本社会もまた, 難民への想像力の欠如と, 難民問題への無関心な態度を有している可能性がある。そして, 他者への想像力の欠如や無関心な態度をとることは差別という行為へとつながっていくのではないかと危惧する。難民への私のかつての無関心や現在の日本社会の無関心は, 日本人から難民への差別の可能性を示唆すると考えるのだ。

したがって, 日本社会における難民という存在の位置や現状の分析は, 日本社会の難民に対する差別という行為とその構造の一部を明らかにすることができるといえる。そこで本年度は, 日本国内の難民という限定した領域を研究対象とし, 研究を進めた。

2. 研究実施内容

難民という存在は, どのように定義されているのか。難民の定義については, 市野川容孝・小森陽一『思考のフロンティア 難民』を参照する。その中で, 市野川は日本語における広義の難民の定義を整理している。また, 難民及び難民に準ずる者が難民に関する主要な国際文書の中でどのような日本語訳が充てられてきたのか, その変遷を概観し, 難民というのはいかなる存在なのかを考察している。

日本における今日の難民の定義は, 難民の地位

に関する条約(1951年)と難民の地位に関する議定書(1967年)に基づき、「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また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に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいるものであって、その国籍国の保護を受けることができない者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ことを望まない者(難民の地位に関する条約 第1条 a(2))」及び「当該常居所を有していた国に帰ることができない者またはそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者(難民の地位に関する条約 第1条 a(2))」という非常に限定的な定義である。市野川も「厳密ではあるが、非常に制約された」概念であると述べている。(市野川 2007:81)

広部和也は、加藤節・宮島喬編『難民』の中で、難民の定義に関する主要な国際文書を概観し、それを基盤に難民問題の検討を行っている。広部は流民と難民の現象の同一性を示し、先述した難民の地位に関する条約の難民の定義について「この定義だけでは現実に起きている現象に十分に対応できない」と指摘し、加えて、実際の難民の認定はそれぞれの国家が条約と共に自らの国内法に従い個々具体的に行うことから、難民問題は国内法の状況と保護の様態について考察される必要性があることを指摘する(広部 1994:44-45)。

日本における難民の認定に関する制度としては出入国及び難民認定申請法がある。この制度は、日本国内で適用される日本特有の法制度であることは明らかであり、この制度の運用の現状を考察しなければ、日本国内の難民問題は明らかにならないのは確実であるといえるだろう。今後、改めて、運用の現状を検討し、考察を深め行く必要があるといえる。また、難民の保護の様態を考察することは、難民が日本社会においてどの程度受け込めているのか、どのような生活上の困難が生じているのか、を明らかにすることであり、やはり日本国内の難民問題を考察するうえで欠かせないといえるだろう。

保護の様態に関する考察は、支援団体及び支援内容の考察により可能であると考えられる。加えて、支援団体及び支援内容の考察は、日本人と難民の関係性の分析において有用であるといえる。そこで日本国内または国際的な難民の支援団体が開催する難民問題に関するシンポジウムや講演会に参

加し参与観察を行うことにした。日本国内の支援内容は、大きく分けて直接的支援と内容的支援に分けられる。直接的支援には、日本国内で難民として地位を確立するための難民認定申請を手伝う法的支援、生活に必要な物資や空間を提供する支援、日本語を話せない人のための日本語教育の支援が存在する。内容的支援は政策提言を行うことで難民の状況の改善を求めるものである。これらについて調べる中で難民への支援内容は多岐にわたることが明らかになった。このことは難民として日本にやってきた人々が、日本国内での生活ないし、法的手続きをとろうとする際、他者からの支援を必要とするような困難が多数かつ多様に存在することを示している。

多種多様な支援を必要とする難民の現状とはいかなるものなのか。日本国内の難民の現状の分析により明らかにしようと考え、一次資料の収集を行った。

2016年の難民認定申請者は7586人であった。申請者数は難民認定制度が発足した1982年以降最多である。内、認定者の数は27人であった。¹⁾ また、UNHCRの調べによると2015年末時点で、世界の総人口73億4900万人に対して6530万人が自宅からの移動を強いられていることが明らかになっている。そのうち難民は2130万人である。²⁾ 世界の難民の人口と比較すると日本国への難民認定申請者の人数は、難民認定制度が発足してから過去最多とはいえ、世界的に見れば少数であるといえる。なぜ日本に訪れる難民の数がこれほど少ないのかは改めて検討が必要である。ここでは、世界的に見て少数であるはずの7586人に対し、さらにその人数の中でも少数であるといえる27人しか認定されなかったことを強調しておきたい。先に述べたように日本における今日の難民の定義は、難民の地位に関する条約及び議定書に基づいた厳密な難民となっている。法務省の発表からもわかるように、条約及び議定書に基づく厳密かつ限定的な定義の難民というのは少数の者であることを示す。

日本国内の民間団体による難民の支援は、先述の条約及び議定書にのっとり厳密に定義づけられた難民への支援を想定しているのではなく、そういった難民を含めた難民及び難民に準ずる人々への支援を想定したものであり、また、難民の定義も条約及び議定書の指すそれより広く設定しているといえるだろう。

3. まとめと今後の課題

現行の難民に関する主な法制度には、国際的なものとして難民の地位に関する条約と難民の地位に関する議定書がある。そして、日本国内のものとしては、出入国及び難民認定法がある。前者は国内外を問わず難民という存在を定義づける際、重要な役割を担い、これらの条約にどう加入及び批准するかでその国の難民への受け入れに関する方針も左右するものである。ちなみに日本は難民の地位に関する条約に 1981 年、難民の地位に関する議定書には 1982 年にそれぞれ加入している。後者は先に述べたとおり難民を認定する制度であり、日本に難民として庇護を求める人々に直に関わる。そのため日本国内の難民問題を議論する際は、この制度の運用の検討は欠かせないのである。

先に挙げた難民の地位に関する条約及び難民の地位に関する議定書に厳密に当てはまる難民、あるいは、日本において出入国及び難民認定法に基づき認定された難民に限定してしまうと、日本国内における難民の問題は明らかにすることは却って非常に困難になってしまうと考えられる。理由の第一は、近年の日本国の難民認定者は極めて少数であるためである。次に、先に述べた通り、支援団体の支援内容からも日本国内における難民の支援は難民の地位に関する条約及び議定書に基づく厳密な難民に限定した難民の保護を前提としていないと考えられるためである。

したがって、難民認定申請中の者、つまり、庇護申請者(庇護希望者)や難民として認定はされなかったものの「人道的配慮」により滞在を許可された者を含めた、広義の難民について研究する必要があるといえる。

以上の研究から日本は難民の受け入れに関し決して積極的とは言えない現状が明らかになった。冒頭で述べた自分の問題として想像することが難しいという感覚は私個人の感覚であると同時に、

日本の社会として難民を身近な問題としてとらえられておらず、そのことは難民への理解や受け入れがやはり十分ではないということを示しているといえるだろう。

本研究の今後の課題は 2 つある。1 つは、広義の難民という存在を日本人はどう受け止めているのか、つまり、日本人と難民の関係性を明らかにすることだ。そこで、2003 年の根本かおる『難民と出会った日本人』といった難民と日本人の関係性が明らかにする資料ないし文献の分析や、日本国内または国際的な難民の支援団体の開催する難民問題に関するシンポジウムや講演会への参加と参与観察を引き続き行うことで試みたい。2 つ目は日本人の難民の受け止め方による社会への影響及び変化の様相を先行研究の文献の研究を通じ明らかにしたい。

4. 注

1) 法務省

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00112.htm (2017 年 3 月 20 日閲覧)

2) UNHCR Japan

<http://www.unhcr.or.jp/html/2016/06/pr-160620.html> (2017 年 3 月 21 日閲覧)

5. 引用参考文献

- [1] 市野川容孝・小森陽一 (2007) 『思考のフロンティア 難民』岩波書店
- [2] 広部和也『2 章 難民の定義と国際法』加藤節・宮島喬 (1994) 『難民』東京大学出版会

6. 付記

本研究は、平成 28 年度人間生活文化研究所大学院生研究助成 (B) (課題番号 DB2825) 「差別者とは誰か 「自己性」と 「他者性」という観点から」の助成を受けた。