

日本の難民政策—過去・現在・未来

水 上 洋 一 郎

(財団法人日韓文化協会理事長・元東京入国管理局長)

ボートピープルと難民問題

難民問題はベトナムからのボートピープルが日本に到着したことから始まった。30 数年前のことである。当時は難民についての制度的な枠組み、つまり法制度や組織がなく、したがって予算や人的な裏付けもなく、また世論の支持もなかった。各省庁は問題を押し付け合い、そして回避した。制度的保障のないまま、ボートピープルの上陸を許可せざるを得ない法務省入国管理局が問題の矢面に立たされた。

難民問題は第一義的には日本の国内問題、つまりボートピープルを日本に引き受けるのか否かということにもかかわらず、結局、その後、国際世論、特にアメリカの世論に圧され、その圧力を背景に日本の外務省が推進力となり、動いていった。あるいは動かされていったという過程がある。

今日でも、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部が難民保護について主として外務省からその事業の委託、補助金の多くを受けている。難民問題は今も依然として外交マター、外圧の色合いが強い。

制度改革の効果と残る問題

さて、そういう中、かねて極めて少ない難民申請者、難民認定者といわれて久しかった。

ところが、出入国管理及び難民認定法、主として難民認定制度が改正され平成 17 年 5 月から施行された。その結果、制度改革の効果が認められるに到っている。難民の認定を受けた者が平成 17 年、18 年、19 年、20 年とそれぞれ 46 人、34 人、41 人、57 人と増加してきている。法改正以前の平成 16 年から 15 年、14 年、13 年、12 年、11 年、10 年とさかのぼると認定数がそれぞれ 15、10、14、26、22、16、16 となっている。昨年は難民認定申請者そのものが 1599 人で過去最高となった。また、難民として認められなかったが、人道的配慮を要するとして許可を得た者、つまり人道ケースは 360 でこれも過去最高となっている。このように法改正以降、改善の跡がみられる。

しかしながら、難民認定制度が始まって 27 年間で認定者数は 508 人、年間、平均して 18~19 人の認定者にすぎない。代表的な先進諸国と比較して 2 桁、3 桁の差、各国では千台、万台の認定となっている。難民申請者数そのものが少ないので認定者数が少ないとも説明できる。認定率は 6.9%、人道的配慮による在留許可を加えると認定・許可率は 19%となるので、特に判断基準が厳しいとも思われない。国・政府のリソース、即ち人・金・物等の優先順位の付け方、メディアのあり方、国民の意識などを分析し、なぜ、難民として日本で手を挙げる人が未だ少ないのか真剣に考える必要がある。

改正のきっかけ—瀋陽総領事館脱北者駆け込み事件

平成 14 (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、日本の総領事館員が現場で手をこまねいている様子が国民の目に焼きついた。この手助けも何もしない総領事館の対応が原因で人道に反する、日本の主権が侵された等非難が高まった。この事件で我が国には在外公館で保護を求めてきた者について確固とした政策がなく、その手続についても確立した手順もないということがわかった。これを契機に議論は、一体、日本の亡命者対策、難民対策はどのようになっているのかという広がりを見せていった。

政府はそれまで開店休業であったインドシナ難民対策連絡調整会議を同じ構成メンバーで、「インドシナ」

という限定詞、冠をとり難民対策連絡調整会議と名称を替え、難民政策全体に取り組む姿勢をみせた。同会議は条約難民として認定された者に対する定住支援を決めた。政府はまた、その後難民高等弁務官からの働きかけ等もあり難民の第三国定住を決定した。これはパイロットケースとしてタイの難民キャンプから30人程度のミャンマー難民を受け入れるというもので、平成22年度から第一陣入国を予定している。アジア初の受け入れで国際貢献、人道支援を目的としている。

この事件の大きな効果は出入国管理及び難民認定法改正のきっかけ、引き金となったことである。法務省はこれ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それまでの懸案事項を検討し、法改正に踏み切った。

新しい難民認定制度

改正出入国管理及び難民認定法は平成17年5月に施行された。その概要は(1)まず、仮滞在許可制度。これは不法滞在者などであっても一定の要件をみたら難民認定申請者について法的地位を安定させるために仮滞在を与えるというものである。(2)次に、「60日ルール」の廃止。従来、やむを得ない事情がある場合を除き、難民申請は60日以内に行われなければならないという条項があったが、これを改正した。(3)不服申立制度が見直され、難民審査参与員制度が導入された。これは難民認定手続きの公正性、中立性をより高めるため第三者を異議申立の審査手続に関与させるというものである。これまで法務大臣が参与員の意見と異なる処理をした例はない。参与員は27人で、3人で1組、1チームを作り、東京入国管理局に8組、24人、大阪入国管理局に1組、3人が配置されている。

難民政策と外国人受け入れ

さて、今後、我が国の難民政策を真に成果のあるものとするためには、戦後、日本が経験をしてきた種々の外国人問題を検証し、問題点や共通点を正確に、適切におさえておく必要がある。

第1は、戦後60数年間、日本に引き続き生活している在日韓国人・朝鮮人、台湾人の待遇である。法的地位については相当、改善されてきたが、未だ差別と偏見の問題は残っている。現在、地方参政権、帰化(国籍取得)の問題が提起されている。

第2は、インドシナ難民の定住問題である。未だ日本語習得、就職、雇用の問題があり、在日の人々と同様、差別と偏見の問題もある。

第3は、中国残留孤児とその家族への対応である。中国残留孤児は外国人ではないが、その境遇は中国という文化の中で育ち、現在、日本という異文化の中で生活しているという意味で日本における外国人の立場と同じである。その家族には中国等の外国出身の人々も多くいる。

第4は、ニューカマーと呼ばれる人々の代表である日系外国人の問題である。これらの人々は日本の産業、企業を下から支えながら常に労働条件が悪く雇用不安がある。今回の世界的な経済・金融危機において最も痛手を受けている。医療、社会保険、年金、日本語習得等多くの解決しなければならない課題がある。子どもたちについても日本語・母国語習得の問題、不登校、非行、少年犯罪などの問題がある。政府は生活者としての外国人としてとらえ施策を推進しはじめている。

第5は、非熟練労働者受け入れ問題である。かねて「単純労働者」問題といわれていたものである。最近では移民導入論としても登場してきている。

これらの問題を我が国の国是、平和と繁栄、自由と民主主義、人権・人道の尊重、更には来たるべき交流と共生の社会、人口減、少子超高齢化社会等の観点から総点検し、難民対策にいかす道を探るべきであろう。