

# 庇護希望者の「消極的」な受け入れと「国家の時間」という暴力

## —在日ロヒンギャの経験から

マキンタヤ スティーブン・パトリック 一橋大学大学院博士後期課程

キーワード：庇護希望者，ロヒンギャ，難民認定制度

日本の難民認定制度は庇護希望者の受け入れに非常に厳しく、庇護希望者の出身国と日本の友好関係が優先されるという政治性もあると批判される。難民認定の結果が出るまでには多くの時間がかかり、その間、庇護希望者は不安定な立場に置かれる。こうした日本の制度下でも、これまでビルマ（ミャンマー）出身の庇護希望者は比較的多くが「庇護」され、「積極的」に受け入れられていると評価されることもあった。ただ、「庇護」の中には、難民認定も人道配慮も含まれる。本論文は、ビルマ出身のロヒンギャ庇護希望者の多くが難民認定ではなく人道配慮で「庇護」されているが、特に家族の呼び寄せや在留資格の更新において時間がかかる等、人道配慮は難民認定に比べて享受できる権利が制約されている実態を明らかにし、日本は実質的には受け入れに消極的であることを示す。さらに「庇護」されるまでには入国時の厳しい対応、入管施設への収容、そして在留資格のない脆弱な状態に置かれる等、様々な苦勞が伴う。庇護希望者はこの過程に長い年月を費やさざるを得ず、「国家の時間」に翻弄され、不利益を被っている。また、在留資格の変更をする際等には、経済的な理由に基づく外国人の選別が働くという制度の運用実態も示す。国籍を奪われ来日したロヒンギャ庇護希望者は、以上のような消極的な制度とその運用によって日本国籍を取得することも難しい。

## 1 問題設定と調査概要

日本の難民認定制度（難民制度）における難民認定申請者（難民申請者）の認定率は、「難民の地位に関する 1951 年の条約」とその効力を全世界に広げた「難民の地位に関する 1967 年の議定書」（併せて難民条約と呼ぶ）に批准している主要な国々（「難民受け入れ国」と呼ぶ）の中でも極端に低い。また、難民認定申請（難民申請）をする庇護希望者の出身国が日本と友好関係の深い国である場合は、難民認定されにくい等、政治性が非常に強いともいわれてきた（関，2012：3；渡邊，2014：12）。さらに、難民申請の結果が出るまでの期間が長く、結果が出るまでの間働く許可もない在留資格のない状態で滞在せざるを得ないケースや、時に収容され無期限の長期収容をされるケースがある等の問題が

指摘されてきた (Banki, 2006 : 41 ; 呉, 2017 : 34-37 ; 梶村, 2019 : 58)。

このように難民の受け入れに対して極めて厳格な日本の制度下であっても、ビルマ (ミャンマー) 出身の庇護希望者は従来から比較的多くが難民認定を受けるか、あるいはそれよりもはるかに多くが人道的配慮に基づく在留特別許可 (人道配慮) を通して「庇護」され、日本に在留する許可を得ていると指摘されてきた (Banki, 2006 : 41-42 ; Tsuchida, 2018 : 101 ; 梶村, 2019 : 58)<sup>\*1</sup>。このことから、ビルマ出身の庇護希望者の受け入れについては、日本は「積極的」であると評価されることもある (梶村, 2019 : 64)。

しかし、果たして本当にビルマ出身の庇護希望者は「積極的」に受け入れられてきたといえるのだろうか。筆者は、2016年からビルマ出身のロヒンギャ庇護希望者が日本の難民制度をどのように経験してきたのかについて調査してきた。その結果、人道配慮という「庇護」の形では、難民認定に比べて享受できる権利に制約があるという問題が明らかになってきた。また、在留資格が与えられるまでは長期間にわたり様々な苦難があるが、在留資格を与える側の国家が行政的官僚組織の時間軸 (「国家の時間」) を庇護希望者に押し付ける形で制度運用をするために、「個人の時間」が奪われているという問題もある (Herzfeld, 1992 : 162-170)。本論文は、これまでの在日ビルマ庇護希望者を対象とした研究とは異なり、ロヒンギャ庇護希望者に焦点を当てることで、世界的にもその迫害が知られている集団が庇護を求めた先の日本でどのような環境に置かれているのか、その実態を記述する。そのことで、日本政府がロヒンギャの受け入れにむしろ消極的であることを明らかにする。また、本論文はロヒンギャに絞って議論を展開するが、かれらの経験する日本の制度から生じる問題は他のビルマ出身の難民申請者だけでなく、トルコ出身のクルド難民等、他の難民申請者が経験する課題とも共通するものである。したがって、本論文で示すロヒンギャの経験から導かれる議論は、今後日本の難民制度の問題点をより広範に検討するうえでも重要な視座を与えうると考える。

本論文は、2016年から2019年にかけて行ったロヒンギャへの聞き取りを元に行っている。ロヒンギャの自助団体である「在日ビルマ・ロヒンギャ協会 (Burma Rohingya Association in Japan: BRAJ)」の代表に紹介されたイベント等に参加することで他のメンバーやその知り合いとつながりを持つようになり、応じてくれる人にインタビューを行い、スノーボール式にサンプルを広げた。①17人の在日ロヒンギャ (調査協力者) のインタビューに加えて、②弁護士や活動家等へのインタビュー、③コミュニティのイベントへの参加や当事者と一緒にいた時に観察したことを記録したフィールドノート、1次資料/2次資料を合わせて議論を進める。

なお、調査協力者に対して最初の難民申請の時のことについて聞いたところ、ほとんど覚えていないと答える人もいた。また、法務省の管轄にある出入国在留管理庁 (2019年以前は入国管理局、合わせて「入管」とする) で複数回のインタビューが行われ、その後の不認定処分の結果に対して入管に異議申立をすることもあるため、インタビューの状況についての記憶が混合されていることもある。しかし、起きたことを鮮明に覚えていて具体的に語ってくれた人や、手帳等に重要な出来事のメモを取り、日付も記録している人もいた。

ロヒンギャ庇護希望者や弁護士、支援者へのインタビュー・取材一覧表

日付	コード	概要
2016年 9月 18日	Za	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ（日本語）
2016年 10月 10日		BRAJ 総会 仮放免者を含む複数のロヒンギャ庇護希望者と対話（日本語）
2017年 2月 28日		東京入国管理局収容施設（品川区）でロヒンギャ庇護希望者と面会（30分）日本語への通訳を通して
2017年 2月 28日		東京入国管理局収容施設（品川区）でロヒンギャ庇護希望者と面会（30分）日本語への通訳を通して
2017年 3月 19日	Zb	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ（日本語）
2017年 4月 2日	Zc	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ（日本語）
2017年 4月 9日	Zd	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ（英語）
2017年 4月 21日	Ze	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ（英語）
2017年 4月 24日	Fa	家族の呼び寄せで来日し在留資格を持つロヒンギャ（英・日本語）
2017年 4月 26日	Ra	難民認定された在日ロヒンギャ（英・日本語）
2017年 4月 30日	Zf	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ。もう一人のロヒンギャ・コミュニティのメンバーによるビルマ語とロヒンギャ語から英語と日本語への通訳を通してのインタビュー
2017年 7月 29日		仮放免中のロヒンギャ庇護希望者。もう一人のロヒンギャ・コミュニティのメンバーによるビルマ語とロヒンギャ語から英語と日本語への通訳を通してのインタビュー
2017年 8月 6日	Rb	難民認定された在日ロヒンギャ（英・日本語）
2017年 8月 13日	N	ロヒンギャ・コミュニティと長くかかわっている日本人の支援者
2017年 8月 13日	Fb	家族の呼び寄せで来日し在留資格を持つロヒンギャ（日本語）
2017年 8月 22日	Rc	難民認定された在日ロヒンギャ（日本語）
2017年 9月 25日		東京入国管理局収容施設（品川区）でロヒンギャ庇護希望者と面会（30分）（日本語）
2017年 9月 1日		東京都渋谷区で行われたビルマ政府によるロヒンギャの虐殺に対する在日ロヒンギャたちの抗議行動
2017年 9月 24日		BRAJ 実行委員による群馬県館林市での記者会見
2017年 10月 3日		ロヒンギャ以外の難民申請者の案件を多く扱ってきた弁護士
2017年 10月 10日	Zg	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ（英語）
2017年 10月 25日	O	ロヒンギャ・コミュニティと長くかかわっている日本人の支援者
2017年 10月 25日		館林市役所の職員とのインタビュー
2017年 10月 25日	Zh	人道配慮で在留資格が与えられた在日ロヒンギャ。もう一人のロヒンギャ・コミュニティのメンバーによるビルマ語から日本語への通訳を通してのインタビュー
2017年 10月 30日	Fc	家族の呼び寄せで来日し在留資格を持つロヒンギャ（日本語）
2017年 10月 31日		ロヒンギャの難民申請に関する案件を多く扱ってきた渡邊彰吾弁護士
2019年 6月 22日		仮放免中のロヒンギャ庇護希望者（日本語）

※集会などでの複数インタビュー、仮放免者、被収容者など当時難民申請中の人はコードなし。

※（英・日本語）等と記されているのはインタビュー時に用いた言語。

## 2 背景, 先行研究

難民条約や他の国際人権諸条約には、迫害の恐れのある出身国への難民申請者の送還を禁じる「ノン・ルフールマン原則」が規定されている。この原則により、難民受け入れ国は一度入国した庇護希望者を強制送還することが難しく、高い確率で難民認定をすることになるため、これを避けようとして庇護希望者を領土に入れない戦略が取られてきた (FitzGerald, 2019 : 3-6)。さらにファッサン (Fassin, 2011 : 88-89) は、フランスの事例を取り上げ、入国した庇護希望者に対する措置として「条約難民」と認めず、代わりに医療的な問題等を考慮した「人道的な理由」を掲げ、国家の裁量権でその都度人道配慮で受け入れる傾向が強まってきたことを示している。このように難民の受け入れにおける判断は、人道的な動機があったとしても、すべて政治性を伴った判断であると元来から指摘されてきた (Zolberg et al., 1989 : 272)。

これは日本も同様で、例えば長年ビルマの軍事独裁政権と国交を維持し政府開発援助 (ODA) による支援等の「曖昧」な関係を保ってきた一方で、比較的多くのビルマ出身の庇護希望者も受け入れてきたといわれる (梶村, 2019 : 58-60)。ただ、初期の庇護希望者はほとんど難民として認められず、後には一部の人を難民認定するものの、大部分は人道配慮に基づき「庇護」してきた (梶村, 2019 : 58)。この状況とは対照的に、クルドを含む多くのトルコ出身の庇護希望者の場合は、トルコが日本の友好国であるため、一人も難民認定しないスタンスが貫かれてきた (渡邊, 2014 : 11 ; Tsuchida, 2018 : 101)。

主要な難民受け入れ国とは違い、日本に入国した庇護希望者の大多数は、入国できたとしても極端に低い難民認定率という壁に直面することになる。日本の難民制度の制度的な問題は、ベトナムからのインドシナ難民の到来とその後の受け入れを機に、1981年に難民条約に批准、1982年に難民制度の運用が開始されて以来、2005年の出入国管理及び難民認定法 (以下、入管法) の重要な改正のほか、数回の法改正を経てもなお続いているといえる (関, 2012 ; 渡邊, 2014 ; 梶, 2017)。

バンキー (Banki, 2006 : 41) によると、そもそも日本にビルマ出身の庇護希望者が増えた要因の一つは、1990年代には難民として認められないものの、非正規移民として滞在し、就労しながら日本でも展開されていたビルマの民主化運動に加わるのが可能だったからである。そのうちに難民認定される人や人道配慮が与えられる人が増え、これらの情報が、ビルマ出身の庇護希望者、特に民主主義を求めるビルマ国内の活動家の間で、トランスナショナルなネットワークを通して共有されていた (同上 : 41)。こうしたビルマ出身の庇護希望者たちは、「ビルマ難民弁護団」や難民支援に関わるNGOと協力関係を構築して在留資格を得ていった (人見, 2008 : 114 ; 梶村, 2019 : 14)。この中、2005年には、異議申立制度の改善のほか、特に「60日ルール」という「入国管理法上、入国60日以内に難民申請することを義務付けた」規定が削除される等、重要な法改正があった (人見, 2008 : 114 ; 関, 2012 : 3)。そのことで、多くのビルマ出身の庇護希望者が難民申請するようになったが、その多くは難民認定ではなく人道配慮で「庇護」された (梶村, 2019 : 57-58)。

ビルマ難民が日本で多く「庇護」されてきたことについては、多くの場合において法務省や国

連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が出すデータ等を基に議論されてきた（Tsuchida, 2018 : 101 ; 梶村, 2019 : 58）。それらに基づく全国難民弁護団連絡会議（全難連）（2020a）の「発表統計」データによると、2006年から2018年にかけてビルマ出身の申請者（1次審査）7764人であり、難民認定者は214人、人道配慮は1621人で、これに対して不認定処分となったのは5331人であった。UNHCRが示すビルマ出身の庇護希望者のデータを他の国のものと同じ時期と条件で比べた場合、米国では申請者3308人（2499人1次審査）であり、難民認定者は1799人、他の庇護者（日本の人道配慮に類似する）は0人、不認定は622人（402人が1次審査）となっており、ドイツは申請者1196（1146人1次審査）であり、難民認定者774人、他の庇護者62人、不認定147人（142人1次審査）となっている<sup>\*2</sup>。少なくとも、この単純なデータ比較から、日本は実は他の難民受け入れ国と比べると多くのビルマ出身の難民申請者を国内に受け入れてきたものの、かれらを「庇護」するよりも不認定処分を多く出してきただけであることがわかる。

そもそも、「難民該当性」や難民条約が定める「迫害」についての日本政府の解釈は、国際的な規範とはかけ離れていると指摘されてきた（Flowers, 2008 : 335-337 ; 渡邊, 2014 : 12-15）。橋本（2016 : 65-66）は、特に難民条約が定める「特定の社会的集団の構成員」であるがために迫害を受ける人びとについて、日本の入管が審査に用いる難民条約の解釈には問題があることを指摘した。例えば、「名誉殺人」の犠牲となってきた「アフガニスタン女性」という「特定の社会的集団の構成員」について、日本と英国で難民申請をした事例を比べ、「極めて類似した事件が日本において難民不認定となり他国において難民認定されている」ことを示している（同上 : 65-66）。

また、在日ロヒンギャ男性の不認定処分の取り消しを求める1998年の裁判記録を分析したArakaki（2008 : 158, 161）は、入管側が難民該当性を判断する際、ビルマ政府によるロヒンギャというエスニック集団に対する迫害の歴史や、それゆえに起きたロヒンギャの国外への流出は考慮されなかったと述べている。同時に、ロヒンギャは「文化的、言語的、歴史的にも集団として定義されており、国の法律では一般的に国籍が与えられていないことで知られている」という事実が考慮されなかったことも指摘している（同上 : 176）。結局、このロヒンギャ男性は2002年、判決前に不認定処分が取り消され、ロヒンギャとして初めて日本で難民認定を受けた。しかし、広義の「人種」や「国籍」にも含意されるエスニック集団、あるいは「特定の社会的集団の構成員」に所属しているがために迫害を受けたという理由でロヒンギャを難民認定することを入管が避けたため、その後の他のロヒンギャ庇護希望者の難民申請にも影響を及ぼすことになった<sup>\*3,\*4</sup>。例えば2010年にロヒンギャ庇護希望者20人を代表して集団訴訟が東京地方裁判所で起こされたが、このうち3人は最終的に不認定処分が取り消されて「難民該当性」が認められたものの（2人は同東京地方裁判所判決で、後にもう一人は東京高等裁判所判決で）、残りの17人は結局ロヒンギャとしての「難民該当性」は認められなかった（日本弁護士連合会人権擁護委員会（日弁連）編, 2017 : 225）。

人道配慮とは、法務省の裁量によって「在留特別許可」が出される制度であり、日本政府はこれを「補完的保護」措置と位置付けている（日弁連, 2017 : 53-57）。しかし、熊澤によると多くの場合、「難民該当性」の高い人に対しても人道配慮が与えられる傾向が強いという（熊澤, 2015 : 59-60）。人見（2008 : 115-116）は、難民認定か人道配慮かによって、付与される在留資格に違いが生じて「権

利が多様化するという現象」について、ビルマ系難民の経験を基に、権利の違いが難民申請者やその家族の人生設計を規定していることを示した。特に、永住権への資格変更の際には難民認定では5年で申請できるのに対して、人道配慮では通常10年間の滞在期間が求められるという違いがあり、人生の限りある時間と機会が奪われることを示している（同上：115-116）。

さらに人見は、人道配慮の場合には、「定住者」か「特定活動」のどちらの在留資格が与えられるかによって家族を呼び寄せられるかどうか規定され、その判断が入管「当局の裁量に強く委ねられている」と指摘する（同上：115）。熊澤（2015：65）も行政書士としてビルマ難民の案件を扱ってきた経験から、特に「特定活動」が与えられた場合には、法律上の制限と入管や外務省による制度の運用で家族の呼び寄せが難しくなることについて説明している。しかし、これらの研究では、庇護希望者の経験に基づいた具体的な事例の記述と比較からその違いについて考察していない。また、人見（2008）の研究においては、時間軸と人生設計についての理論的な考察にも発展の余地がある。

モーリス＝スズキはこのような入管制度に関係する問題の原因を日本の歴史に求めている。戦後の連合国占領時の体制下で構築された国籍法と入国管理制度は、「帝国臣民」であった内地の朝鮮人に対して、日本国籍を選択する機会を与えずに、日本に滞在し続けることだけを可能にした曖昧な対応から始まった（Morris-Suzuki, 2010：113-114）。そして、入管が広範な裁量権を持ち、「好ましくない」とされる外国人を排除する一方で、「特別在留許可」を用いて収容と強制送還の対象となった外国人を日本に留め包摂することもできる構造が作られていった（ibid：109-111）。現在においてもその姿勢は受け継がれている（ibid：9-11）。

鈴木（2017：325-328）によると、日本政府は近年経済的に「好ましい」とされる「人材」を招こうとする一方で、そうでないとみなされる「好ましくない」外国人である庇護希望者や非正規滞在者には消極的な態度を強めてきた。1989年に入管法の改正が行われ、政府は特に「単純労働者」の受け入れに対して、中小零細企業からの要望には応えず、慎重な体制をとると決めた。鈴木は、その背景には、「『単一民族国家』という自己規定」があると指摘している（同上：312）。そして、1990年代から強まっていた「不法残留者」と呼ばれる「非正規滞在外国人」への取り締まりの強化が後に、2003年から始まる「半減政策」を生み出し、多くの非正規外国人が日本から追い出された（同上：317-319）。また、2012年の法改正では、非正規滞在者（在留資格のない一時的に収容が解かれた状態の仮放免者も含まれる）は在留カードの対象外となり、住民登録もできず、地域社会の中で「不可視化され」ているという（同上：320）。

難民の定住とその「帰化」（日本国籍取得）の可能性についても、非常に消極的な日本政府の姿勢が問題とされてきた。フラワーズ（Flowers, 2008：338）は、法務省と入管が難民条約に批准する以前からいかに難民の受け入れと定住、そして国籍取得に強い懸念を示したかを明らかにしている。その理由の一つとして、当時の国会議事録等を分析し、「日本は『移民国家』ではないため、多くの難民が日本に定住することは社会的な混乱をもたらす可能性がある」と法務省が考えていたことを挙げた（ibid：343）。その根本には、「日本人は単一民族であるという神話からくる国家の統一と社会の安定化への関心」があるという（ibid：343）。

こうした思想に基づいた日本の入国管理制度の運用体制は、国家の都合を個人に押しつける。オ

セイラン (Osseiran, 2017: 150-159) は、トルコに滞在するシリア難民が、トルコ国家の裁量権の行使によって仮の保護資格といった法的身分が与えられることや、別の国への移動に必要な手続きをする際に行政機関によって「待たされることを押し付けられる (enforced waits)」という問題を取り上げている。これは、国家の官僚的な制度運用と時間軸の問題について考察したハーツフェルド (Herzfeld, 1992: 162-170) の研究と合わせて考察できる。ハーツフェルドは、国家の行政的官僚組織に勤める者が一般人の時間については全く気かけずに官僚組織の中の時間の基準に沿って仕事をこなすために、個人はその時間を無駄にされるが、国家は時間さえも権力を発揮する「武器」として使っていると指摘している (ibid: 162-170)。筆者はこのそれぞれの時間を「国家の時間」「個人の時間」と呼ぶ。庇護希望者の「個人の時間」について考えると、多くの庇護希望者は「庇護」が与えられるまでの間、非正規滞在の状態暮らし、入管の収容施設に収容され、「仮放免」といった在留資格がないため非常に立場が不安定で精神的な苦痛を味わう環境に身を置かざるを得ない (例えば、呉, 2017: 36-38 も参照)。人道配慮で「庇護」された人も、定住に必要な在留資格の更新や変更、家族の呼び寄せに非常に多くの年月を費やし、共に過ごす機会を奪われ、「時間」だけが過ぎていく。本論文では、入管という国家行政機関による時間管理のもとで「個人の時間」よりも「国家の時間」が優先される過程がどのようなものであるのか、それがロヒンギャ庇護希望者にどのような影響を与えているのかを検討する。

### 3 難民認定申請制度の消極的な運用

#### (1) ロヒンギャ・コミュニティの概要

難民制度における具体的な問題点を見ていくにあたり、まずはおおまかな年代別にロヒンギャ庇護希望者の入国状況を示す。庇護を求めて来日し、その後日本に暮らす日ロヒンギャは、1980年代末から現在までにおよそ110人と推測できる<sup>\*5</sup>。このうち難民認定されたのは20人弱、人道配慮が与えられたのは約70人、そして20人弱が難民認定も人道配慮も与えられていない。BRAJの実行委員は在日ロヒンギャの総数は、呼び寄せられた家族や日本で生まれた子どもを含めるとおよそ270人から300人だと推測している。

おおまかな内訳としては、まず1980年代末から1990年代を通して来日した人たちがいる。その多くは1988年前後のビルマの民主化を求める運動に参加した経験を持ち、現在の在日ロヒンギャ全体に占める割合は少ない。1990年代後半から2000年代になると、他の国に避難してから日本に来ることができた同じ「1988」世代の人や、若い世代の庇護希望者も来日するようになり、来日者数は増えた。2005年以降は入管法改正や従来からのブローカーの協力を得て、主にマレーシア経由で来日するロヒンギャが増えた。日本に庇護を求めるロヒンギャは50人程度がこの時期に来日したといわれている<sup>\*6</sup>。

以下では、筆者による聞き取りや観察から、ロヒンギャ庇護希望者が入国から「庇護」を与えられるまでの「時間」の中で、どのような体験をしてきたかを明らかにしていく。

## (2) 入国時の状況

初めの関門である日本の空港において、庇護希望者たちがどのような処遇を受けているのかはブラックボックスの状態であるといわれてきた(田島, 2010: 252)。その状況は今なお継続している<sup>\*7</sup>。筆者の聞き取りでは、ロヒンギャの庇護希望者は入国審査を無事に通過して入国する場合よりも、空港で捕まった場合の方が収容や申請に関するトラブルを経験している。強制送還の脅威にもさらされ、難民申請できても多くは、収容されるか仮放免の身分となり、難民申請は不認定処分となっている。この問題に取り組む弁護士によると、「収容案件は迅速処理する」という入管の姿勢によって「迅速処理」されるため、難民認定も人道配慮ももらえないケースが多いという<sup>\*8</sup>。

空港で収容される庇護希望者は来日の理由について聞かれるが、入管職員からの厳しい尋問を受け、なるべく速やかに帰国するよう、送還に必要な書類にサインすることを強く求められるという。例えば、1990年代後半に親戚が手配した偽造パスポートとビザで来日して空港でつかまったRbさんの場合は、来日前に事前に親戚に連絡していたために、親戚が弁護士に連絡し、弁護士が入管にRbさんについて確認したことで、最終的に送還を免れた。その後、Rbさんは難民申請したが、収容され、仮放免で難民申請を続けながら暮らした後、2000年代前半に難民認定された。また、2000年代前半にマレーシアから来日したRaさんの場合は、入国審査で止められて尋問を受け、送還手続き書類にサインすることを強く勧められるがそれを強く拒否したことで、送還の書類にサインすることは免れた。Raさんはその後、難民申請に必要な様々な証拠となる書類を日本に住むロヒンギャの知り合いや弁護士の協力を得て家族から取り寄せることに成功し、2ヶ月で難民として認められた。

しかし、Raさんのように短期間で証拠を揃えて難民認定されるケースはロヒンギャの中では例外である。ノン・ルフールマン原則を守る義務があるにもかかわらず、この二つの事例は、日本政府がそれを無視して、庇護希望者を出身国へ送還しようとしていたという問題を浮き彫りにしている。また、RbさんもRaさんも後に難民認定を受けているにもかかわらず、このような経験をしているという問題も指摘しておきたい。

## (3) 難民申請と審査

次に、特に法律の専門家によって指摘されてきた難民認定の審査に関する問題について言及する。一例をあげると、難民申請において1次審査に弁護士が同席できないという重大な問題がある(Arakaki, 2008: 86)。調査協力者によると、難民審査官によるインタビューは複数回行われることが多く、受け答えの内容が異なると、そのことが問題にされるケースがあるという。

例えば、Rcさんはインタビュー時に混乱して事実とは異なる説明をし、それを理由に難民と認められず人道配慮が与えられた。異なる説明とは、自身がビルマの国民民主連盟(National League for Democracy: NLD)のメンバーであったというもので、これは難民認定を求める裁判の争点となった。Rcさんは、不認定処分の取り消しを求める裁判でこの誤解を解いて勝訴し、難民認定された。また、Zeさんの場合は、結局は難民認定されずに人道配慮が出たのだが、インタビューで家族のことを説明した際に、混乱して息子のことについて話さなかった。すると、家族を呼び寄せる際に息



子だけ入国の許可が降りるのに数年の遅れが出てしまったという。

さらに日本の難民制度では、「難民該当性」を証明する証拠となる書類の提出が求められる。これは他国の運用と大きく異なり、難民申請者への負担が非常に大きいと指摘されてきた（関，2012：5-6）。多くの調査協力者も筆者にこの問題について語った。例えば、Zgさんは入管に求められた書類を用意するためにビルマに残った親に連絡し、ビルマの国内の村に登録されている家族の登録証や学校の卒業証書等を日本に送ってもらった。しかし、結局は難民であるという証拠が十分にあるとは認めてもらえず、人道配慮を受けた。Zgさんによれば、難民審査官からインタビューを受けた際、難民申請に係る出来事の日付等に対する質問は多かったが、迫害や差別の経験については聞かれなかったという。このような難民審査の姿勢は、他の調査協力者も経験している。迫害されて国を追われた人びとを救済するという本来の難民条約の目的が無視され、頑なまでに受け入れの間口を狭めようとする制度運用のあり方がみえてくる。

#### (4) 庇護されるまで待たされること

難民申請から結果が出るまでに、非常に長い「時間」を要するという問題は特に2005年の法改正以前に大きな問題とされてきた（Banki, 2006：41；人見，2008：114）。ロヒンギャへの聞き取りからもその問題について確認できた。例えば1990年代前半にZcさんは、1回目のインタビューや異議申立のインタビューからその結果が出て人道配慮を受けるまでに、5年待たされたという。また、難民申請中の長期収容とそこから解放されても長年にわたる仮放免の常態化で苦しむ難民申請者の問題も指摘されてきた（呉，2017：36-38）。2006年来日したZhさんは、入国審査でつかまり、1年3ヶ月の収容を経験し、病気が悪化したことで収容が解かれたが、仮放免者としてさらに8年間近く生活することになった。仮放免の立場では国民健康保険にも入れないため、長年にわたり高い医療費等を支払うことにもなった。最終的には人道配慮を受けるが、これはロヒンギャとして本国で経験した人権侵害等が考慮されたのではなく、BRAJによる請願や医師による治療状況報告等から医療的な問題が主に考慮されたものと考えられる。長期収容の問題においてはほかにも、1年間以上収容されたロヒンギャが何人かいる。また、2013年11月に収容所の中で倒れて命を落としたロヒンギャもいる（全難連，2020b）。ほかにもロヒンギャ庇護希望者の中には人道配慮すら与えられずに、15年以上も仮放免の状態で放置され続け、その期間中に突然収容された人もおり、論文執筆現在も収容中のロヒンギャがいる。

以上のような状況の中で、制度の様々な問題や入管による「国家の時間」にそった運用が重なり合い、多くのロヒンギャの庇護希望者が長期戦でないと「庇護」を勝ち取れないことや、あるいはいまだに「庇護」されずにいる人たちの「個人の時間」が奪われていることがわかる。

## 4 「庇護」の種類と在留資格の違いで生じる問題

次に、難民認定に比べて人道配慮では享受できる権利に制約があることについて、どのような不利益が生じるのか検証していく。不利益の一つは、家族の呼び寄せである（人見，2008：115）。日本

では、庇護希望者はまず個人で来日して難民申請をする必要があり、在留資格が与えられて初めて家族の呼び寄せが可能となる。難民認定者の場合は、入管法第61条2の2第1項に基づき難民認定された時点から定住者資格が与えられる。その在留期間は5年間で上限である<sup>\*9</sup>。難民認定されると家族の呼び寄せがしやすくなる。例えば、来日して間もなく難民認定され定住資格を得たRaさんは、マレーシアでパスポートを持たず非正規滞在していた妻と幼い子どもを呼び寄せるために申請手続きをし、日本政府から移動を許可する渡航許可書を発行されて、Raさんの来日から約1年後に家族の来日が実現した。

一方、定住者資格（難民認定）ではなく特定活動の在留資格（人道配慮）の場合は、家族の呼び寄せは困難を極める。例えば、2000年代前半に来日したZfさんは、6年間難民申請をし、不認定になっては、異議申立を行い、また裁判でも不認定処分の取り消しを求めて闘い続けた。最終的には人道配慮を受け、1年の特定活動の在留資格が付与された後、特定活動の資格で3年間滞在してから定住者へと資格変更できた。この間、5回にわたって家族の呼び寄せのために申請をし続け、ようやく2016年に妻と子どもを呼び寄せることに成功したが、それには実際に5年という年月が費やされた。

Zdさんの場合は、2000年代中旬に来日するが、空港からすぐに入管に収容され、仮放免が出た数ヶ月後に難民申請は不認定処分となり、人道配慮が与えられた。この時に与えられた在留資格は特定活動で、4年間毎年更新した後に資格変更が認められ、滞在期間1年の定住者資格に変更できた。しかし、人道配慮が出てから10年たっても妻子を呼び寄せることはできなかった。Zdさんは工場で働いており収入もそれほど高くない。そのことがビザの定住者資格への変更や、定住者ビザの滞在期間の延長、家族の呼び寄せの際に、マイナス要素であると直接入管職員から指摘されたという。

このような状態が続く中で、ビルマのラカイン州で起こったロヒンギャに対する迫害からマレーシアに逃れていたZdさんの子どもたちは20歳を超えてしまったため、呼び寄せが困難になった（熊澤，2015：65も参照）。子ども2人は船で最終的にオーストラリアに行くことを決断するが、その後連絡が途絶え、行方がわからない。Zdさんは2回インドネシアに行き、子どもたちの行方を調べたが見つかることができなかった。「自分の人生はもう終わった」と語るZdさんの苦しみは、家族結合権という本来保障されるべき権利と「個人の時間」をはく奪する「国家の時間」にそった運用の帰結として理解できる。

不利益のもう一つは、在留資格を定住者や永住者に変更する際の経済的な要件の有無である。難民認定者であれば、経済的な要件はない（熊澤，2015：63）。例えば、Raさんは入国時に収容されたが、2ヶ月後に難民認定を受け、定住者としての在留資格が与えられた。1年後には、日本政府が妻と当時1歳の子どものために渡航許可書を発行し、日本に呼び寄せることができた。Raさんは、群馬県で工場の仕事等で契約社員として働き、契約が切れては更新するか、別の会社で働くことを繰り返すことで家族を支えてきた。今では、家族全員が永住者の在留資格を有している。人道配慮と比べて、難民認定された人は社会でのある程度安定した暮らしや、人生設計をすることが可能になるといえる。

この一方で、人道配慮を得た者は、入管の裁量によって経済的な状況が在留資格変更の要件にされる。例えば、Zdさんは定住者への在留資格の変更の際や、定住者資格の期間を1年から3年に変更する際、収入や納税状況といった経済的な自立性が問われたという。また、永住資格への変更は難しいといわれたという。Zdさんは他国で暮らす家族に仕送りをして経済的に支えているが、家族の人数に対して給料が低い中で仕送りをしていることが在留資格の延長と家族の呼び寄せができない理由であると入管職員から告げられたという。Zdさんのように国家にとって受け入れが負担になるとみなされれば、「好ましくない」外国人として扱われる。これに対して、相対的に見て経済的に余裕のある人道配慮を得た調査協力者の場合は「好ましい」外国人とみなされ、家族の呼び寄せや在留資格の変更は比較的スムーズにいつている。これは鈴木(2017:329-330)が指摘したように、日本政府や入管が「有用な外国人」とされる人の受け入れを促進する一方で、非正規滞在者のように一時期は「有用」であっても、「不要」とみなせば切り捨てる姿勢は、制度の選別的な運用のロジックに基づいているといえるだろう。

難民認定と人道配慮での享受できる権利の違いは法律に規定されているが、その解釈と運用は主に、行政機関である入管と入管職員によって実行される。特に人道配慮の場合はその恣意的な運用によって享受できる権利の違いが生じる(人見, 2008:115-116)。そして、このような「国家の時間」で動く入管の運用と選別的な判断基準によって、ロヒンギャ庇護希望者の「個人の時間」が奪われ、かれらが家族を呼び寄せ、安定した生活を送ることを妨げてきたといえる。

## 5 定住化と国籍取得の可能性

最後に、庇護希望者の選別に通ずる問題として、日本政府が考える「好ましい」外国人と「好ましくない」外国人を選別する国籍取得の問題について言及する。国籍をはく奪され、2012年以降悪化し続けたロヒンギャへの迫害が、2017年以降は虐殺と大量の難民流出につながり、国籍取得を希望する在日ロヒンギャは増えている<sup>\*10</sup>。また、日本で生まれた、あるいは幼少期から日本に住む子どもの将来を考えて、国籍を取得する決意に至ったと語る調査協力者も多い。本研究の調査協力者のうちの3人は現在国籍取得申請が通り、家族と共に日本国籍となっている。国籍を取得できた人に共通するのは、起業家としてビジネスを立ち上げる等、経済的にも比較的安定しているという点である。

ただ、実際には日本国籍の取得の基準は厳しく、別の調査協力者3人のうち1人は難民認定され、2人は人道配慮を与えられているが、自分たちの国籍取得は不可能かもしれないと話した。その理由をZcさんとRaさんが次のように説明してくれた。第一は、国籍取得申請に求められる自身や親の身分を証明する書類(出生届や住民票等)を提出することが、今のビルマのロヒンギャに対する国内事情では、ほぼ不可能なことである。第二は、申請にはある程度の財産や家の所有が望ましいとされることである。多くの在日ロヒンギャは契約社員等の不安定な労働条件の下、低賃金で働いている場合が多い。この第二の理由は経済的な選別として解釈でき、経済的な「成功者」は「好ましい」外国人としてより包摂される傾向が強いことを示唆している。第三は、ある程度の日本語能力

の水準を満たしていることも望ましいといわれているということである。しかし、年齢、教育水準等が影響し、特に仕事が忙しいことで日本語のレベルを上げるのは難しい場合が多い。

すでに述べたように、国籍を取得できた調査協力者は3人いるが、かれらは長い在留資格がない状態で難民申請を続け、在留資格が与えられてから国籍を取得するまでの期間は10年以上に及んでいる。申請する決断のタイミングはもちろん関係しているが、日本の厳しい国籍取得制度の下でもかれらの「個人の時間」は奪われている側面がある。例えばマレーシアに逃れたロヒンギャ難民の子どもであるFbさんは、ビルマ政府がロヒンギャの国籍を認めていないため、生まれた時から無国籍の状態だった。マレーシアで結婚してその後、日本で難民認定された夫による家族の呼び寄せでマレーシアから来日し、定住者の資格を得た後に永住資格も得た。ただ、調査当時来日してから15年過ぎていたにもかかわらず、国籍取得はできておらず、無国籍状態は継続している。Fbさんの親や兄弟姉妹は後にマレーシアから第三国定住でアメリカに移住することができ、現在アメリカ国籍を取得していることとは非常に対比的である。

先行研究でも示したように、在日ロヒンギャ庇護希望者を含む庇護希望者全般に対する受け入れに日本は消極的であるという実態がある。このことは、ロヒンギャ庇護希望者が国籍取得するまでの期間が長期化している要因に含まれるだろう。これにより、在日ロヒンギャの無国籍状態の解決は先送りにされ、無国籍の常態化が作り出されているのである。

## 6 結論

本論文では、ロヒンギャ庇護希望者への聞き取りから、日本の制度は入国時から難民認定申請者をなるべく寄せ付けない、できれば送り返したいという、非常に消極的で排他的な姿勢で運用されていることが確認できた。また、日本政府はロヒンギャという民族・宗教集団を、難民条約が定める「人種」や「国籍」、「特定の社会的集団の構成員」に所属しているがゆえに迫害されたとは認めない立場を取ってきたことを弁護士への聞き取りや先行研究、UNHCR (2015: 31-33) による資料を参考にして確認した (Arakaki, 2008: 158, 161, 176)。そのため、ロヒンギャの庇護希望者の多くは法務省と入管の裁量権に基づく人道配慮で在留資格を与えられ、「庇護」されているものの、いまだに難民認定されず15年以上庇護を求め続けてきた人たちもいる。このことから、日本がビルマ出身の庇護希望者を「積極的」に受け入れたとする梶村 (2019: 64) の主張に対し、在日ロヒンギャの経験を基に、むしろ受け入れに消極的であることを示した。難民申請のプロセス全体に長い時間が費やされ、在留資格がなく不安定な状態で日本に暮らし続け、時に収容されることを考えると、ロヒンギャ庇護希望者の「個人の時間」は以上のロジックと「国家の時間」で動いている入管と入管職員によって奪われてきた。

また、人道配慮を受けた人が、難民認定者と比べて権利に制約があることから不利益を被る背景には、入管による裁量権の行使や恣意的な制度の運用といった選別的なロジックが働いていることを示した。在日ロヒンギャの日本での経済力によって、「定住者」や「永住者」といったより安定した在留資格への変更や、家族の呼び寄せを妨げられる場合があり、そのことで「個人の時間」が

奪われる事例も紹介した。他国に避難して苦しい状況にある家族もまた、日本への呼び寄せを妨げられ、「国家の時間」に翻弄されているといえる。人見（2008）や熊澤（2015）による研究でも難民認定と人道配慮で付与される在留資格や、それによって享受できる権利の違いについて考察が行われてきた。本論文では聞き取りに基づいた事例を比較し、理論的な考察を加えて、人道配慮の付与、在留資格の違いから生じる問題がどのように経験されるかを示した。さらに、日本の厳しい国籍取得制度とその制度運用が、国籍を失って無国籍となったロヒンギャが日本で国籍を取得することを難しくし、その無国籍状態の解決が先送りにされていると指摘した。

今後の課題として、ロヒンギャだけでなく、例えばこれまでに一人も難民として認定されてこなかったトルコ出身のクルド庇護希望者に着目したい。かれらの経験との比較を行うことで、特に日本政府と庇護希望者の出身国との関係で制度の運用に違いが生じていることをより明らかにするための新しい視点を獲得したい。また、庇護希望者の出身国と日本との友好関係に基づく政治性が難民認定の判断に関係しているであろうことも、庇護希望者の経験からより深く考察することが求められる。

- \*1 本論文では、梶村に倣って正式名称である「ミャンマー連邦共和国」を「ミャンマー」ではなく以前から使われていた「ビルマ」と表記することにする。理由は、1988年の民主化運動の弾圧とクーデターの後に、軍事独裁政権が一方的に国名の英語の表記を The Union of Burma から The Union of Myanmar に変更したことへの疑問である。当時の軍事独裁政権は、ミャンマーという国名は少数民族の存在も含む意味を持っていると主張したが、特に、ビルマの民主化に向けて活動してきた在日ロヒンギャを含む在日ビルマ人の多くは、軍事政権を認めないという意味も含めて「ビルマ」を使用し続けている（梶村, 2019）。
- \*2 UNHCRデータベースから抽出したデータは庇護結果（<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Gu6G>, September 30, 2020）（Query permalink created September 13, 2020）、庇護希望者数（<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Zf4T>, September 30, 2020）（Query permalink created September 13, 2020）。  
全難連の統計データ、および入管やUNHCRの統計データについて、難民申請者（一次審査申請数）の数はその年に申請した人たちの人数であるが、各国における難民認定や人道配慮、不認定処分といった審査結果が同じ年に出ないことがあり、日本の場合はその可能性が高い。また、異議申立や裁判を経ての結果であることもあり、一次審査申請数と結果の件数の合計に不一致が生じる。
- \*3 「人種」や「国政」、「特定の社会的集団の構成員」の解釈についてはUNHCR（2015：31-33）を参照した。
- \*4 このロヒンギャ男性の代理人をつとめた渡邊彰吾弁護士によると、これまでロヒンギャの庇護希望者は一人も日本で難民認定されていなかったことから、前例を作る意味もあって、ロヒンギャという集団であるがために迫害を経験したことについての意見書や様々な証拠を裁判で提出したという。聞き取り 2017年10月30日。
- \*5 ロヒンギャ庇護希望者の難民申請や裁判に関わってきた渡邊章吾弁護士やBRAJへの聞き取り。
- \*6 渡邊彰吾弁護士への聞き取り 2017年10月30日。2005年の法改正以降、マレーシア経由で来日したロヒンギャが一気に増え、50人程度来日したのではないかと語った。
- \*7 筆者による 2010年代中旬に来日した庇護希望者への聞き取り 2019年4月17日。
- \*8 渡邊彰吾弁護士への聞き取り 2017年10月30日。
- \*9 入管法、第2条の2の3項。入管法、別表第二。
- \*10 在日ロヒンギャ・コミュニティのメンバーは2017年にビルマでロヒンギャ虐殺と難民流出が起こって以降、毎年8月25日を「ロヒンギャ虐殺を忘れない日」として追悼等のために記者会見を行ってきた。筆者も2019年に行われた記者会見に参加し、2020年の会見が行われたことはSNSで確認している。

## 《参考文献》

- 呉泰成, 2017 「収容と仮放免が映し出す入管政策問題——牛久収容所を事例に」『アジア太平洋研究センター年報』14号, 32~39頁
- 梶村美紀, 2019 『「ビルマ系日本人」誕生とそのエスニシティ——多民族的な社会と新たな連帯』風響社
- 熊澤 新, 2015 「日本における難民認定と人道配慮の位置づけ——実務的側面から」『難民研究ジャーナル』5号, 58~68頁
- 国連難民高等弁務官 (UNHCR), 2015 『難民保護に関する国際基準——条約と指針』UNHCR駐日事務所
- 鈴木江理子, 2017 「外国人選別政策の展開——進行する選別的排除」小井土彰宏編著『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会, 310~336頁
- 関 聡介, 2012 「続・日本の難民認定制度の現状と課題」『難民研究ジャーナル』2号, 2~23頁
- 全国難民弁護士連絡会議, 2020a 「統計」(<http://www.jlnr.jp/stat/index.html>, 2020年9月13日アクセス)
- 全国難民弁護士連絡会議, 2020b 「難民10大ニュース」(<http://www.jlnr.jp/refugeenews/>, 2020年9月13日アクセス)
- 田島 浩, 2010 「庇護希望者・難民申請者が直面する諸問題」渡邊彰悟, 大橋 毅, 関 聡介, 児玉晃一編『日本における難民訴訟の発展と現在——伊藤和夫弁護士在職50周年祝賀論文集』現代人文社, 244~264頁
- 日本弁護士連合会人権擁護委員会編, 2017 『難民認定実務マニュアル【第2版】』現代人文社
- 橋本直子, 2016 「難民条約上の『特定の社会的集団の構成員』という概念の国際法上の解釈」移民政策学会編『移民政策研究』8号, 55~70頁
- 人見泰弘, 2008 「難民化という戦略——ベトナム系難民とビルマ系難民の比較研究」『年報社会学論集』21巻, 107~118頁
- 渡邊彰悟, 2014 「日本の難民認定手続の実際」『法律時報』86巻11号, 10~15頁
- Arakaki, O., 2008, *Refugee Law and Practice in Japan*, Ashgate Publishing.
- Banki, S., 2006, The Triad of Transnationalism, Legal Recognition, and Local Community: Shaping Political Space for the Burmese Refugees in Japan, *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 23(2), pp.36-46.
- Fassin, D., 2011, *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*, University of California Press.
- FitzGerald, D., 2019, *Refuge Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Oxford University Press.
- Flowers, P. R., 2008, Failure to Protect Refugees?: Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan, *The Journal of Japanese Studies* 34(2), pp.333-361.
- Herzfeld, M., 1992, *The Social Production of Indifference*, The University of Chicago Press.
- Morris-Suzuki, T., 2010, *Borderline Japan: Foreigners, Frontier Controls and the Nation in the Postwar Era*, Cambridge University Press.
- Osseiran, S., 2017, *Migration, Waiting and Uncertainty at the Borders of Europe: Syrian Refugees in Istanbul*, Doctoral Thesis, University of London, UK.
- Tsuchida, C., 2018, Causal Relationship between Choice of Applying for Refugee Status and Building an Ethnic Community: Case Study of Kurdish Applicants from Turkey in Japan, *Journal of Human Security Studies* 7(2), pp.95-112.
- UNHCR, 2020, Refugee Data Finder (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Gu6G>, September 13, 2020)
- Zolberg, A. R., Suhrke, A. and Aguayo, S., 1989, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press.

# The “Reluctant” Acceptance of Asylum Seekers and the Violence of “State Time”:

## The Experiences of Rohingya Living in Japan

Stephen Patrick McIntyre *Hitotsubashi University*

**Key Words:** asylum seeker, Rohingya, refugee recognition regime

The Japanese system for recognizing refugees is known to be extremely harsh towards asylum seekers. The system prioritizes the maintenance of friendly relations with the countries of origin over the welfare of asylum seekers. This has led to a situation where asylum seekers wait for many years for the outcome of their cases while enduring an uncertain position in society. Even within such a system, a relatively large number of asylum seekers from Burma (Myanmar) have been granted “protection”, and this has sometimes been described as an active form of acceptance towards this group. However, “protection” includes both those recognized as refugees and those accepted on “humanitarian grounds”. This study will show how reluctant Japan is to accept asylum seekers based on the experiences of Rohingya living in Japan, most of whom have been accepted on humanitarian grounds rather than being given refugee status. This has forced some to wait for unacceptably long periods of time to be reunited with family or to change their residency status. Furthermore, asylum seekers have faced exclusion at ports of entry, immigration detention, and have been put in a precarious situation without the legal right to reside in Japan. They have been forced to spend many years on their asylum claims and have been disadvantaged by the application of “state time”. The paper will also show how the process of changing residency status is carried out in a way that sorts foreigners into different categories based on economic reasons. For Rohingya asylum seekers who arrived in Japan already stateless, the reluctance of the system to accept asylum seekers has also contributed to the difficulty of gaining Japanese nationality.