

◇特別講演会◇

「日本の難民政策の新地平—国際公共財の観点から—」

滝澤三郎 (東洋英和女学院大学教授、元 UNHCR 駐日代表)

2014 年度の世界の難民や国内避難民など「移動を強いられる人々」の数は第二次大戦以来最大の 5100 万人となった。内戦が 4 年以上続くシリアでは難民が 400 万人、国内避難民が約 800 万人と、人口の半分以上が移動を強いられている。この未曾有の人道危機に対して国際社会が何をすべきかが問われている。

日本では、2010 年に 1202 人だった難民認定申請者が 2014 年には 5000 人に急増したものの同年の認定者は 11 人に止まり、内外から難民受け入れ数が少なすぎる、との批判がされている (ジャパン・パッシング)。他方で、日本で就労することなどを目的とする外国人が難民認定制度を利用しているとの報道がある。法務省の難民認定問題専門部会もこれらの問題を取りあげ、昨年 12 月に改善案を提出した。このような状況の中で「日本の難民政策」について改めて疑問や関心が高まっている。

講演では「国際公共財としての難民保護」、そしてそれを提供する「難民レジーム」という視点から、日本の難民政策について話題を提供する。「公共財」は、その「非排除性」と「非競争性」ゆえに、フリーライディング (ただ乗り) や過小供給、負担分担の問題を内包する。公共財としての難民の国際的保護体制も同じ課題を抱える。「難民レジーム」の要素には、①難民条約に基づいた難民認定による受け入れ、②第三国再定住による受け入れ、③UNHCR などへの資金協力の 3 つがあるが、日本の貢献は①と②が過小であり、③が大きいという特徴を持っている。

第 1 の難民認定を通した受け入れについては、法務省の「難民」の定義が狭く、かつ難民性判断の基準が厳しいために認定数が少ない (国際公共財の過小供給) というのが通説である。たしかにシリアなどの「紛争難民」からの申請について、法務省の今までの判断はかつての冷戦時代の「政治亡命者」のイメージに囚われ、弾力性を欠いている。

他方で、0.2%という認定率や認定後の社会統合支援の不備もあって、「本当の」難民の殆どは日本を庇護国として選好していない (ジャパン・パッシング)。毎年総計で約 4 万人の難民申請者を出す隣国の中国やロシアから日本に来る難民申請者の数は数十人にすぎない。事実上ゼロの認定率に加え、日本語のカベと難民コミュニティの不在のため「連鎖移民」も起きず、それゆえに難民認定数も増えないという悪循環が続いている。

近年の難民認定申請者急増の背景には、2010 年以來の「合法的滞在者が難民申請をした場合には、6 ヶ月経過後に就労を認める」とした取り扱いと、2～3 年になりうる審査期間がある。外国人技能実習生が、ブローカーの指南のもとで難民申請をする例も多い。「難民認定申請者という地位」自体は「公共財」であり、「ただ乗り」を排除できない。一律の就労許可がインセンティブとなり、多数の「フリーライダー」が申請することで「庇護空間」が混雑し、「真の難民」が閉め出されてしまうという、経済学でいう「逆選抜」現象が生じている可能性が強い。就労許可という人道・人権的な考慮が「意図せざる結果」を生んでおり、難民行政と移民行政は切り離せないことが明らかになった。

法務省の民認定問題専門部会は、「フリーライダー」による申請の抑制策、難民ではないものの保護を必要とする人々の「補完的保護」制度の新たな導入、認定手続きの透明化・迅速化などを昨年末に提言しており、その実施により状況の改善が期待できる。

第 2 の「再定住による受け入れ」は 2010 年に開始され、5 年間で 87 人のミャンマー難民が受け入れられた。再定住は難民条約の義務を越えた積極的難民政策であるが、日本の選考基準は、本来求められる「人道性」よりも日本社会で雇用・自立可能性を重視している。エスニック・コミュニティの小ささ、日本語学習を含む社会統合の難しさ、受け入れに応じる自治体が少ないなどの課題があり、年間の受け入れ枠 30 名は埋まらない。2012 年には来日者がゼロとなって、「日本は難民が来たがる国」という見方が「思い込み」に過ぎないことが明らかになった。本年度から再定住対象者はマレーシアに住むミャンマー人「都市型難民」に移るが、今後の事業の段階的拡大が求められる。

第 3 の「資金協力」の面では、日本は国際的負担分担の一環として財政難の中で毎年 200 億円から 300 億円の自発的拠出を UNHCR などの国際機関にしており、資金供与という「国際公共財」により世界の難民と国内避難民の 300 万から 400 万人の命が救われている。多額の人道支援は、「人間の安全保障」の理念や「人道的動機」とともに「国益」を守るという政治的動機を含むものの、国際社会の評価は極めて高い。

このように日本の難民政策は「カネは出すが、ヒトは受け入れない」というプロフィールを持つ。難民政策は、「難民レジーム」への最大限の貢献を目指した人道的考慮と政治的考慮を両立させた統合的なものであるべきだが、日本では法務省、外務省と内閣府の間に難民政策を巡る総合調整はない。また政策当局と市民団体・アカデミアとの間の対話の場もなく、難民政策が「難民認定問題」に矮小化されて不毛な対立が続いてきた。国際的な人の移動が激しくなる中で、難民問題の理解と国民的な議論を通して、難民法の制定など、日本の難民政策を進展させるため移民政策学会の果たしうる役割は大きい。

◇Special Lecture◇

Japan's Refugee Policy from the Perspective of International Public Goods

TAKIZAWA Saburo (Professor, Toyo Eiwa University, former UNHCR Representative in Japan)

Summary

This lecture will discuss Japan's refugee policy through the lens of "global public goods". Refugee protection is a global public good (or service) in that, 1) its benefits (order and justice) are available to all states regardless of whether or not they share the cost (non-excludability) and, 2) the benefits do not diminish when enjoyed by an increasing number of states (non-rivalry). International refugee protection has inherent problems of "free riding", under-provision of the good (service) and maintaining an equitable "burden sharing" system.

Japan's refugee policy consists of acceptance of refugees through refugee status determination (RSD), acceptance via the resettlement programme and financial contributions to UNHCR and other UN organizations.

Japan's acceptance of refugees through RSD is close to non-existent; in 2014 only eleven asylum seekers were granted refugee status as opposed to 5000 applications. This has been criticized as "free riding" on protection provided by other states (Japan bashing) and attributed to the stringent policy adopted by Ministry of Justice. On the other hand, there has also been a sharp increase in *prima facie* "free rider" asylum applications, crowding out real refugees from the asylum space (adverse selection). The recommendations recently submitted by an advisory group on RSD are expected to improve Japan's RSD system.

As for the resettlement programme, only eighty-seven Myanmar refugees have come to Japan in the last five years, shattering the notion that Japan is sought after by refugees. The main reasons for "Japan passing" are strict

eligibility criteria, absence of ethnic communities and a weak integration support system. From this year, Japan will accept Myanmar “urban refugees” in Malaysia and it is hoped that this development will provide a new launching pad for the resettlement program.

Finally, Japan has been praised for its large financial contributions (annually 200 to 300 million USD) to refugee/IDP operations abroad, through which lives of three to four million refugees and IDPs are saved. It is an expression of the spirit of international burden/responsibility sharing.

JAMPS has the potential to provide a forum for policy makers, civil society and academia to exchange ideas so that Japan can establish an integrated refugee policy, and eventually an asylum law, in such a way as to promote international cooperation and protect millions of victims of forced displacement, including those in Japan.