

日本における難民申請者等の出入国管理に関する政策分析
An Analysis of Japan's Immigration Control Policy for Asylum Seekers

土田千愛（東京大学大学院）
TSUCHIDA, Chiaki (The University of Tokyo)

キーワード：難民申請者、出入国管理、政策分析

1 問題の所在

グローバル化が進展し国境を越えた人の移動が活発化するにつれ、各国家は国境管理を強め移民や難民の受け入れを制限するようになった。一方で、日本には諸外国とは異なる様相がみられる。難民認定手続き上、法務省は、難民申請中や難民認定処分後に外国人を送還はしないが、正式な在留は認めないというものである。まず、難民申請中の場合、在留資格や法的地位によって、在留期間や行政サービスへのアクセスに制限はあるものの、在留資格の有無にかかわらず外国人が送還されることはない。また、難民認定処分後の場合、法務省は制限付きでのみ外国人の在留を認めている。

こうした実態を踏まえ、本研究では、なぜ法務省は難民認定手続きを通して、難民申請者等を送還はしないが、安定した在留資格も与えずグレーゾーンに位置付けるのか、という問いを立てる。

2 先行研究の整理と本研究の目的

先行研究は、難民の受け入れに対する、①日本政府の意思に関する研究と②国民の意思に関する研究の二つに分類できる。

まず、①日本政府の意思に関する研究は、敗戦後から一貫して難民を保護するという政治的意思が日本政府に欠如していることを指摘する（小池、2011；市野川・小森、2007）。だが、難民を保護するという政治的意思の欠如という見方だけでは、法務省が難民申請者等を送還せず、様々な制限を課しながらも在留を認めている実態を説明することはできない。

次に、②国民の意思に関する研究は、世論調査をもとに、人々が抱く閉鎖的なムラ社会意識や治安の悪化への懸念が難民の定住に消極的な政策の要因になっていることを強調する（本間、1990；滝澤、2017）。だが、そもそも重要な政治的課題になりにくい日本の難民政策の決定に、国民の意思がどのくらい影響するのかを検証することは困難である。

以上の先行研究を踏まえ、本研究では難民政策の形成過程を分析し、なぜ日本の難民認定手続きが難民申請者等を送還はしないが、安定した在留を認めずグレーゾーンに位置付けるのかを解明することを目的とする。

3 分析の射程

難民申請者等の在留期間や行政サービスへのアクセスを制限している実情を踏まえると、そもそも日本政府にとって、難民申請者等は保護すべき対象というよりも何らかの安全保障問題を構成する客体であると仮定できる。また、移民・難民問題の領域が国際関係論における安全保障の研究領域と関連するようになってきた学術的潮流も踏まえ、本研究は、国際関係論の学術分野に依拠し、オーレ・ヴェーヴァー（Ole Wæver）やバリー・ブザン（Barry Buzan）らのコペンハーゲン学派が提唱した「安全保障化（securitisation）」理論を分析視角に据える。安全保障化理論は、ある問題が安全保障化する際に、「非政治化（nonpoliticisation）」から「政治化（politicisation）」、そして「安全保障化」へと移行する、段階的なプロセスを辿ることを説明する（Buzan et.al, 1998）。日本では、欧米諸国のような、政府、警察、市民などによる極端な難民の排斥運動は起きていないが、たとえ、ある問題が最終的に安全保障化に至らないとしても、問題が安全保障化プロセスのどの段階にあるのかを考察することは可能だと考える。例えば、マイケル・ハンフリー（Michael Humphrey）は、オーストリアの移民の安全保障化を論じる中で、犯罪の処罰から予防へと政策を転換し、移民が社会に与える影響を国内で取り締まろうとする戦略

を分析している (Humphrey, 2013)。このような研究を手がかりに、本研究では日本の難民問題がほかの安全保障問題の領域と関連しながら段階的にどのように変質するのかを捉え、どのような安全保障問題を構成するのかについて論じる。

本研究では、分析手法として過程追跡と言説分析を援用する。分析対象とする資料は、国会会議録、出入国管理政策懇談会や難民問題に関する専門部会の議事録あるいは報告書、行政文書などの一次資料である。分析対象期間は、難民申請者等の在留、就労、送還に関する政策の変容が顕著にみられる 2002 年 5 月から 2021 年 5 月までである。また、本研究では主に難民申請中と難民認定処分後の外国人に対する出入国管理政策に着目する。難民申請中と難民認定処分後における難民申請者は「難民申請者等」と総称する。

4 分析結果と考察

法務省が難民申請者等を送還はしないが期間限定の在留しか許可しない背景には、経済的な安定と治安の維持という日本社会の持続可能性に対する政策的なジレンマがある。このジレンマは、外国人に対する社会統合政策の不在、外国人労働者の問題、不法就労等対策の三つの観点から説明することができる。

まず、一般的に多文化共生政策は、出入国管理政策と社会統合政策から成るが、日本には後者に関する統一的な国策がない。そのため、法務省は外国人の存在が日本社会の治安に影響するかどうかを確かめるために、難民申請者等に期限付きの在留資格や法的地位を与えていると考える。そして、当該外国人の生活状況を「観察」し、悪影響がないと判断した際に在留期間の更新を許可することで、段階的に外国人の統合を進めていると言える。

次に、移民政策がない日本では、難民申請者の就労の安定化を図った難民認定手続きが就労を目的とした濫用・誤用的な難民申請者の増加を招き、濫用・誤用的な難民申請問題が「政治化」した。日本政府は適切な難民認定手続きの実現を模索する中で、濫用・誤用的な難民申請の問題をさらに少子高齢化に伴う経済の安全保障問題と結びつけ、人手不足が深刻化する特定の産業分野における「経済・社会基盤の持続可能性」と関連させて政策的な解決を図った。

最後に、日本政府は外国人の不法就労等対策を強化する過程で、濫用・誤用的な難民申請者を「我が国の労働市場や治安」に影響を与える安全保障上の脅威と捉え、取り締まりの対象とした。そして、法務省は濫用・誤用的な難民申請問題を長期収容や送還忌避問題と関連付け、送還の促進によって問題を解決するために、入管法を改正して一部の難民申請者の送還を正当化しようとした。

参考文献一覧

- 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
- 小池克憲 (2011) 「日本は変わったか—第三国定住制度導入に関する一考察」、『難民研究ジャーナル』、第 1 号、48～64 頁
- 滝澤三郎 (2017) 「日本の『難民政策』の課題と展望」、『国際問題』、第 662 号、38～50 頁
- 本間浩 (1990) 『難民問題とは何か』、岩波書店
- Buzan, B., Wæver, O., and Wilde, J. D., (1998) *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner
- Humphrey, M., (2013) Migration, Security and Insecurity, *Journal of Intercultural Studies*, 34(2): 178-195