

日本社会における難民受け入れの論点 — 日韓比較の可能性

Issues on Refugee Acceptance in Japanese Society

洪 性旭 (ほん そううく)
HONG, Sung Wook

東京外国語大学国際関係研究所
Institute of International Relations, Tokyo University of Foreign Studies

はじめに

第1節 難民の定義と日本の難民受け入れ

- 1-1. 国際社会における難民の定義と取り組み
- 1-2. 日本の難民受け入れの変遷

第2節 日本における難民受け入れの論点

- 2-1. 日本の難民受け入れに対する評価
- 2-2. 日本における難民受け入れの論点
- 2-3. 小括：日本の難民受け入れにおける構造的要因

第3節 難民受け入れ体制に関する日韓比較の可能性

- 3-1. 韓国の難民受け入れ体制の概観
- 3-2. 日本への示唆：アクター間の相互作用という視座

おわりに

【要旨】

難民受け入れは、ヨーロッパのみならず東アジア地域においても重要な問題となってきている。現在、日本の難民受け入れに対する国際社会の評価はどちらかというとな否定的である。これは、主に日本が認定している難民の少なさ及び難民認定率の低さによるものであり、このことは、日本に庇護を求めるインセンティブの低さとも結びついている。そして、そこには以下の構造的要因—多様なステークホルダーの参加の制限、政策形成に関する透明性と説明責任の不在、社会統合を含む包括的



な移民政策の欠如—が働いていると考えられる。

本稿では、日本社会における難民受け入れや難民を含む外国人との共存を論じる上で考察すべき視座を提示する。難民受け入れに関わる日本政府及び民間領域のアクターたちの言説を紹介するとともに、官民の相互作用という視座からの韓国との国際比較研究の有効性について論じる。

The refugee acceptance is becoming a critical issue not only in Europe but also in East Asia. Apparent reputation on Japan in the global society has been rather negative because of both low number of refugees she had accepted and low certification rate, which is connected to lower incentive to seek asylum at Japan. Furthermore, there seem to be structural factors making this situation: vertical administrative system, limited stakeholder participation as well as lack of transparency and accountability in policy making, and absence of comprehensive immigration policy.

This paper provides preliminary issues which will help to discuss refugee acceptance and social integration of foreigners including refugees in Japan. It also introduces discourses of both Japanese government and private actors working for refugee issues as well as interactions between these two. Finally, effectiveness of international comparative studies between East Asian countries—especially South Korea—based on interactions between government and private actors will be discussed.

キーワード：難民、難民受け入れ、日本、韓国、政策形成プロセス

Keywords: Refugee, Refugee acceptance, Japan, South Korea, Policy making process

はじめに

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の発表によると、2017年末現在、「紛争や暴力、迫害によって移動を強いられた人」の数は全体で 6850 万

人であり、その内訳は4000万人の国内避難民（Internal Displaced People, IDP）と2540万人の難民（Refugees）、310万人の庇護申請者（Asylum seekers）となっている¹。とりわけ2011年に勃発したシリア内戦から国外へ逃れているシリア難民は既に650万人に達しており、関連してヨーロッパ諸国の大規模な難民受け入れが話題となったが、シリア難民に留まらず、難民の発生と移動、そして庇護申請先となった国での受け入れは、国際社会における重大かつ緊急性の高いイシューとなっている。

一方で、このような難民問題に関連する日本の取り組みに対しては、国内外のマスコミ報道はもちろん、研究者や難民支援に関わっている実務家たちに至るまで、否定的な評価が目立つ。これは、難民問題への取り組みに関して、世界でもトップレベルと言える大規模の自発的資金供与を継続して行っているにも関わらず、日本国内において難民として認定される数及び認定率は非常に少ないこと、また、難民として認定されても、日本に定着し、生計を成り立たせるに際して様々な障壁が存在することが主な原因と考えられる。しかし、上述の通り、日本の難民政策では日本国内への難民受け入れ体制に限らず、UNHCRをはじめとする国際社会への資金拠出も一つの柱となっており、国内での受け入れ体制のみを強調して批判することは整合性に欠けるだろう。一国における難民受け入れ体制を論ずる場合は、難民に関わる制度の現状を多角的に確認し、どの部分がどのような争点を抱えているかを見極める必要がある。

ある国が庇護申請者を難民として認定する、または類する措置を通じて庇護を与えることは、その供給において排除性と競合性を有しない「国際的な公共財」と言うことができる²。しかし一方で、当該国にたどり着いた者の「庇護を求める権利」の保障の仕方、条約上の難民の定義に伴う「難民性」の具体的な審査基準、国際条約に基づく難民認定以外の庇護提供の基準と実施方法など、国内におけるいわゆる「難民受け入れ」体制のあり方は、当該国の国家主権による裁量が優先される領域であり、「基本的人権の保障」という規範と緊張関係が生じるポイントでもある。

また、より巨視的な視点からの「人の移動」、なかんずく「強制移動（forced migration）」との関連から捉える場合、難民受け入れは、広義に

における「強制的 (forced)」と「自発的 (voluntary)」の境界線や「難民と移民の中間者」に関わる議論とは区別される、「庇護を求める権利」を中心に置いた領域とすることが出来る³。この視点に対しては、「公的な制度によって難民と認定された（されうる）者に着目し、それ以外の多数の移動者を見過ごしがち」⁴という指摘もあり得る。ただし、公的な制度が整備されることによってはじめて社会システムの中に「難民」という区分が生まれ、制度の運営や意味の整序が精緻化していくにつれ「公的な制度から捉えられていない者」の主題化も進展するものと考えられる。公的な難民受け入れ制度自体のあり方が疑問視されているのが日本の現状である以上、そのあり方の比較可能性を探ることは有意味であろう。とりわけ本研究では、日本の法制度をモデルにした出入国管理及び難民認定法を制定・運用してきた韓国が2013年から難民の保護を本旨とする独立した難民法を施行し、UNHCRや国家人権委員会等の第三者機関による関与を積極的に受け入れているという現状が、日本の難民受け入れのあり方を論じる上でも参考となると考えている。

上記を踏まえた上で、本稿は、試論的な取り組みとして、日本の難民受け入れに関する既往研究や議論を確認し、今後議論する必要がある論点の提示を目的とする。最初に難民の定義や難民問題への取り組みについて概観した後、日本の難民受け入れの変遷を確認する。次に、日本における難民受け入れに関する国内外の評価および代表的な研究において提起されている論点から、日本における難民受け入れ体制に関わる構造的要因について確認する。最後に、日本と類似した出入国管理法制から始まりながらも東アジア初の独立した難民法を制定するに至った韓国の事例を簡略に紹介しながら、官民アクターの相互作用という視点から東アジアにおける難民受け入れ体制の国際比較の有効性を論じることとする。

第1節 難民の定義と日本の難民受け入れ

1-1. 国際社会における難民の定義と取り組み

現在、国際的な難民の定義は「難民の地位に関する1951年の条約（以

下「難民条約」)および1967年の「難民の地位に関する議定書(以下「議定書」)」に基づいている。同条約における難民の定義は、「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恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者」である⁵。当初、難民条約は「1951年1月1日前に」「欧州において生じた事件」という条件を難民の定義に含める余地を各締約国に与えるものであったが、1967年の議定書では上記条件を削除し、より広範な理由によって発生する難民を定義している。

山本(2016)は、対等な主権国家同士の権利義務の調整を旨とする近代国際法(modern international law)と、その法体系を大きく転換し人権保障という異質な規律内容を新たに含ませるようになった現代国際法(contemporary international law)への発展と難民条約との関連について論じている⁶。すなわち、一人ひとりの私人(または企業)やそれぞれの利害関係が、所属国(国籍国)に従属するものではなく国際法上の固有の法人格を認められるようになり、難民の存在についても、政治的理由等から国籍国から積極的に関係を絶たれた「法律上の無国籍者(a de jure stateless)」というよりも、各個人が基本的人権に関わる迫害の恐れから国籍国や常居所国を離脱しているという意味合いから、「事実上の無国籍者(a de facto stateless)」という観念が生まれたとするのである⁷。

上記の捉え方からすると、庇護を求めてきた人が条約上の難民(「条約難民」)に該当するか否かという意味での「難民性」の判断は、「当該個人に対する具体的な迫害の恐れが存在する」ことがその条件となり、したがって通常の難民認定審査も個別申請者を対象に行われることになる。ただし、今日では、上記「条約難民」のように特定の個人を標的とした迫害の恐れが認められなくても、武力紛争等により国外に逃れざるを得なかった個人または集団(「紛争難民」)を受け入れるケース⁸や、一次避難国に在留している難民が別の国へ移動・定着する第三国定住(再定住、Resettlement)を検討するための前提としての、UNHCR事務所が認定する「マンデート難民」などに加え、地域的な協定、条約その他の文書においてより広く難民を定義しているケース⁹も複数存在する。

このように、難民の定義は国連を基盤とする難民条約をその中心に置きながら、地域や状況によって一定の広がりを見せている。いずれの定

義においても、最終目的は庇護申請者に対する国際保護と恒久的解決策の追求であり、基本的権利を脅かされている難民のニーズに対応することを含め、その根底には基本的人権の保障が位置づけられている。もちろん、難民条約自体は、締約国に「庇護を与える義務」を課すものではなく、あくまで個人が締約国において「庇護を求める」権利と、逃れてきた国籍国などの「迫害を受ける恐れのある国」へ強制送還されないことを保障するものであって、与えられる権利をむやみに拡張するものではない¹⁰。ただし、一方で難民条約は、難民の保護を保障し問題を解決するためには国際的な協調と団結が重要であるという認識に基づいている。そして、その基本的要素は、難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされる恐れのある国へ強制的に送還させてはならないとする「ノン・ルフールマン原則」と「領土的庇護」、そして本国帰還・受入国での定住（条約難民としての受け入れ）・第三国定住の3つの「解決策」である¹¹。

1-2. 日本の難民受け入れの変遷

①条約難民

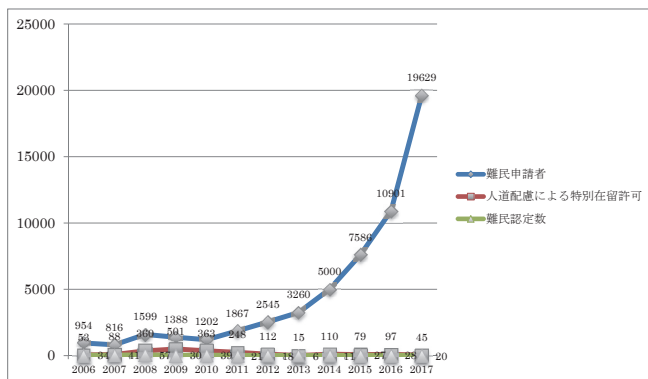
戦後日本における出入国管理体制は1952年に成立した「出入国管理令」に基づくものであり、この体制は難民の受け入れを想定しないまま20年以上維持された。日本政府が初めて難民受け入れを意識するようになった契機は、1970年代後半のインドシナ難民にその端緒を探ることができる。1975年、カンボジア、ベトナム、ラオスで次々と勃発した武力政変によって、庇護を求めるボートピープルが日本にも上陸した。当初は一時滞在のみを認めていた日本政府は、この問題の規模の大きさと深刻さを徐々に認識し始め、1977年の閣議より「ヴェトナム難民対策連絡会議」を設け、翌1978年には閣議了解（「ヴェトナム難民の定住許可について」）において、一時滞在中のベトナム人ボートピープルの定住受け入れを決定した¹²。1979～2006年までの間、日本は計11,319名のインドシナ難民を受け入れている。その後、日本は1981年に難民条約に、1982年には議定書に加入している。難民条約加入に伴い、日本政府は、難民審査と保護に関わる国内法整備に着手し、1982年か

ら「出入国管理令」を改め「出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」)」を制定することとなった。その後、難民認定制度の実施体制等に関する改革も行われた¹³が、1982年の入管法改正から約20年間、日本の難民受け入れ体制に根本的な変化はなかった。

2002年に中国・瀋陽の日本総領事館敷地内に駆け込んだ脱北者とみられる5人家族が中国当局によって取り押さえられ、領事館職員がこれを傍観するという事案が発生し、マスメディア報道はもちろん、国会の与野党議員たちを中心に大きな議論を呼んだ。このことをきっかけに、2002年には法務大臣の私的懇談会の中に有識者からなる「難民問題に関する専門部会」が設けられ、難民申請は入国後60日以内に行わなければならないとする「60日ルール」や、難民申請中の者の法的地位、不服申立ての仕組みなど難民政策の見直しが検討され、2004年にはこれらの内容を盛り込んだ入管法改正案が成立し、翌2005年5月から施行されることとなった¹⁴。この2005年改正では、上述の「60日ルール」廃止の他、難民申請中の外国人に対する「仮滞在許可制度」が新設され、難民不認定に対する異議申し立ての審査手続きには民間の第三者である「難民審査参与員」が導入された。「仮滞在許可制度」は、難民申請時点で在留資格を持っていない申請者に対する退去強制執行を停止させ、法的地位を安定化させることを主旨としているが、「日本入国後6ヶ月以内に難民申請を行ったものであること」または「難民条約上の迫害を受けるおそれのあった領域から(第三国を経由しないで)直接日本に入ったものである」といった条件を設けたことについては、「難民である可能性のある者を保護する」という難民認定制度の主旨にそぐわず、かつ十分に機能していないとの批判¹⁵も行われている。難民審査参与員の場合、入管における1次審査で不認定となった者の異議申し立てに対して審査を行うこととなり、難民認定審査に必要な国際情勢や当該国情勢等に関わる高度の専門性や深い知識の必要性から、法曹関係者や法律・外交等の専門家、国際機関などの海外勤務経験者、国際政治学者等から選任される。もっとも、参与員の任命権は法務大臣にあり、参与員が出した結論は法務大臣の決定に対する拘束力を持たない¹⁶が、参与員の導入により1次審査の説明責任への要求が強まるという政策効果も認められよう。

2010年以降の注目すべき事項として、難民申請者数の急増を挙げることができる。難民申請者数は2010年の1202名から2015年には7586名と6倍以上に増加し、2016年には前年度から44%増の10901名、2017年にはさらに80%増の19629名に達している（図1）。このような急増については、2010年3月から、「合法的滞在者が難民申請をした場合は、申請後6ヶ月が経過すると一律で就労を許可する」という取り扱いが適用され、日本入国ビザが廃止または発給要件が緩和された国からの入国者による「難民申請の誤用・濫用」が含まれていることが原因の

図1 日本における難民申請者数と人道配慮による特別在留許可件数、難民認定数（2006～2017年）



出典：法務省、2018年3月23日「平成29年における難民認定者数等について：資料1 我が国における難民庇護の状況等」より筆者作成。

表1 日本における国籍別難民申請者数上位5カ国（2011～2017年）

	1		2		3		4		5	
2011年	ミャンマー	491	ネパール	251	トルコ	234	スリランカ	224	パキスタン	169
2012年	トルコ	423	ミャンマー	368	ネパール	320	パキスタン	298	スリランカ	255
2013年	トルコ	659	ネパール	544	ミャンマー	380	スリランカ	345	パキスタン	241
2014年	ネパール	1292	トルコ	845	スリランカ	485	ミャンマー	435	ベトナム	294
2015年	ネパール	1768	インドネシア	969	トルコ	926	ミャンマー	808	ベトナム	574
2016年	インドネシア	1829	ネパール	1451	フィリピン	1412	トルコ	1143	ベトナム	1072
2017年	フィリピン	4895	ベトナム	3116	スリランカ	2226	インドネシア	2038	ネパール	1451

出典：平成25、27、29年度にそれぞれ発表された法務省の報道資料「難民申請者数等について」をもとに筆者作成。

一つとして指摘されている¹⁷(表1参照)。

このような認識から、法務省は、2015年9月に発表した「第5次出入国管理基本計画」において「難民の適正かつ迅速な庇護の推進」を打ち出し、続けて出された「難民認定制度の運用の見直しの概要」において、難民条約における「迫害」に明らかに該当しない申請理由(「本国の借金取りから逃げてきた」「日本で稼働したい」など)や、「正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す再申請」などについて、本格的な調査に入る前に振り分け、在留は認めるが就労は許可しないという方針を打ち出した。このような方針はさらに強化され、2018年1月12日発表の「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」では、難民申請者を申請受付後2ヶ月以内に4種類の案件に振り分け、「難民該当性が認められる」案件には速やかに就労可能な「特定活動(6ヶ月)」資格を許可し、「明らかに難民該当生の認められない」案件に対しては在留制限または就労制限を執行することとなった(図2参照)。

法務省は2018年8月31日に発表した報道資料「難民認定制度の運用の更なる見直し後の状況について」において、同年度上半期の難民申請者数が前年度より大幅に減少(約35%)し、申請を取り下げた件数が

図2 難民申請者の振り分けと件数、2018年1月の法務省の新方針について

案件分類	A 条約難民 または人道配慮 の可能性が高い	B 難民条約上の 迫害に明らかに 該当しない	C 再申請+ 正当な理由なく 前回と同じ主張	D それ以外
件数 (2016年4月~8月末) ^{*1}	2	1,526	292	2,951
割合	0.04%	32.0%	6%	61.9%
新方針における処遇 ^{*2}				
初回申請	在留可 就労可	在留不可 就労不可	—	一部に 在留期間短縮 ^{*3} 就労不可
複数回申請	速やかに就労可能な 「特定活動(6ヶ月)」		在留不可 就労不可	在留不可 就労不可

出典：NPO法人難民支援協会「法務省発表『難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて』に対するコメント」より (<https://www.refugee.or.jp/jar/report/policy/announce/2018/01/12-0000.shtml>、2018年9月1日アクセス)

急増（2017年度全体で1612名、2018年度は上半期で1451名）したことを紹介した。その上で、上述の2018年1月の「運用の更なる見直し」が、就労等を目的とする者による誤用・濫用的な難民認定申請の抑制に効果をあげているとしている。ただし、このような解釈に対しては、申請を取り下げる等した申請者が本当に「就労を目的とした誤用・濫用的な申請者」だったかどうかに関する客観的検証を経ていない推測によるものであるという指摘¹⁸もあり、同方針の政策効果については議論の余地が残っている。

②第三国定住事業

国際的に難民を保護するもう一つの方法として第三国定住（resettlement, 再定住）がある。条約難民の認定と保護に関する体制が一定の変遷を辿ってきた一方で、日本では、2010年から5年間、毎年30人上限の第三国定住パイロット事業を実施し、2015年からは正式に第三国定住事業を行っている。

UNHCR 駐日事務所による働きかけ等から、法務省入国管理局は2007年、外務省や内閣官房関係者とともに第三国定住に関する「勉強会」を立ち上げ、同年には日本の外務省職員が初めてジュネーブで開催される「第三国定住に関する年次三者協議（Annual Tripartite Consultations on Resettlement, ATCR）」に参加している¹⁹。その後、2008年12月には第三国定住事業に関する閣議了解（「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」）が得られ、タイの難民キャンプからミャンマー出身のカレン族を家族単位で受け入れることが決定された。受け入れる難民の選考を経て、2010年7月末にはメラ難民キャンプから5家族27名の第1陣が日本に到着した。以降、第三国定住事業による難民受け入れは、難民側との認識のギャップや日本到着後の社会統合支援策の不十分さといった批判もあり、2012年度には受け入れ予定だった難民家族が全員辞退し受け入れ人数が0人になるという想定外の事態も発生したが、事業は継続して行われた²⁰。当初、パイロット事業の実施期間は2012年までの3年間と予定されていたが、2012年3月の改正により「2014年までの5年間」に延長され、選考対象となる難

民キャンプも増やされた。2014年には、5年間のパイロット事業を終了するとともに、2015年からはマレーシアの都市部に滞在しているカレン族難民を対象に同じペースで年間30人を上限に受け入れ続けることが決定された。

表2 第三国定住事業の年度別受け入れ人数(2010～2017年)

年度	パイロット事業←				→正式事業			
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
第三国定住 受け入れ人数	27	18	0	18	23	19	18	29

出典：法務省、2018年3月23日、「平成29年における難民認定者数等について：資料1 我が国における難民庇護の状況等」より筆者作成。

理念型としての制度の特性からすると、条約難民としての受け入れは、基本的に外国人本人が入国し難民申請を行うことではじめて難民認定審査手続きが始まるという点、決まった手続きに則って審査が行われるという点などから、国家（政府）が恣意的に受け入れ規模を調整することは困難である²¹。一方で、第三国定住制度の場合は、政府が受け入れ規模や対象を事前に決定することができる上、最初から難民として認定することを前提するため、再定着後の社会統合関連施策をより積極的に考慮する可能性が高いが、当該政策の継続は受入国の政治的状況等による影響を受けやすく、制度的安定性は低い²²。さらに、受入国側における「定着しやすい難民」とUNHCR側における「最も脆弱で緊急な保護を必要とする難民」という選定基準のギャップも、受け入れ及び定着後の難民の生活に影響することが考えられる。例えば、日本政府が第三国定住において設定した選考基準である「日本社会への適応能力を有している者」かつ「職に就くことが見込まれる者」を含む「核家族」単位に限定した受け入れは、それが「難民保護」という目的に対する合理的な基準であることを説得的に示す必要が生じる場面と言える。

世界的な難民の第三国定住の需要が2018年に約120万人、2019年には約142万人へと増加傾向を示している²³一方で、2017年に第三国定住難民として各国に受け入れられたのは10万2800人²⁴であり、現時点

で国際社会が第三国定住制度によって難民保護という需要を充足させることは困難とされる。このような限界を受け、近年では、第三国定住の代案となる難民受け入れ方法についての議論も行われている。例えば、「難民」としてではなく「労働移民 (labour migration)」や「留学生 (student programmes)」、「家族単位での移民 (family migration)」、「人道的ビザ発給 (humanitarian visas)」、「民間スポンサーシップによる受け入れ (private sponsorship)」といった代替的なルートから難民を受け入れ、再定着を実現するといった動きも見られている²⁵。

実際、2016年には日本政府からシリア難民を留学生として5年間(2017～2021年)最大150名受け入れ²⁶、加えて家族帯同を許可する方針が発表され、2017年から受け入れが開始されている。また、2017年2月には、政府事業とは別に、NPO法人難民支援協会と世界宗教者平和会議(WCRP)が共同事業として、日本では初となる民間スポンサーシップによるシリア難民留学生の受け入れが開始された。同事業では、民間から募った寄付金をもとに、シリア難民の留学ビザ発給、日本までの航空便の手配、学費支援を行う。上記の日本政府によるシリア留学生受け入れの主な選考対象地域であるヨルダン、レバノンではなく、トルコに逃れているシリア難民を中心に選考を行い、2017年3月に到着した第1陣の6名のほか、同年10月には第2陣となる8名の選考が行われている²⁷。民間事業者であるユニクロも、日本やアメリカ、フランス、ドイツなどで難民認定を受けた難民とその家族を計65人雇用しており(2018年4月現在)、今後100名まで雇用を増やす計画を発表している²⁸。日本におけるこれらの新しい動向は、上述の条約難民の認定や第三国定住といった既存の枠組への複数の代替案——「労働移民」「留学生」「家族移民」「人道的ビザ発給」「民間スポンサーシップ」——を日本国内で実現させた点で注目すべきであろう。

③資金供与

難民問題に対する資金供与は主にUNHCRへの自発的な資金拠出を通して行われる²⁹が、資金提供の面で、日本は世界的にも重要な位置を占めている。日本は、1991年の湾岸戦争による大量の難民発生によ

り UNHCR の予算が倍増した際、速やかに援助額を倍増して以来、1990年代を通じ増え続ける UNHCR 予算の1割以上を一貫して拠出し、1996年にはアメリカに次いで第二の拠出国となった³⁰。現在においても日本政府は毎年200億円から300億円を UNHCR に拠出しており、アメリカ、EU、ドイツ、英国等と並んで毎年4～5番目の拠出国となっている。その他、使途を制限されない拠出金 (un-earmarked funding) や、国内の NPO 法人である「UNHCR 協会」を経由して UNHCR へ送金される民間寄付金においても日本は上位にランクインしている。日本の資金拠出は、世界の難民と国内避難民の300～400万人の命を救っている³¹。2016年9月に国連本部で開催された「難民と移民に関する国連サミット」では、安倍晋三首相が2016年から3年間で総額28億ドル規模の難民・移民への人道支援、自立支援及び受入国・コミュニティ支援を行うことを表明している³²。

このように資金援助面において重大な貢献をしているにもかかわらず、日本の難民問題に対する姿勢に批判が向けられるのは、日本国内における難民受け入れの少なさや、難民申請者の基本的な社会保障、社会統合の不備などに起因していると考えられる。滝澤(2016)は、難民保護を国際公共財の供給という側面から捉え、「難民の選好」を考慮した各国の比較優位を考える時、日本の第三国定住事業の年間予算(受け入れ枠30人に対し1億3000万円、1人当たり400万円以上)と同額があれば、途上国の難民40人を支援できるとしている³³。もともと、これは現時点において共時的に捉えられる受け入れコストを指すものであって、難民受け入れ経験の蓄積や規模の経済による効果(移民コミュニティ形成や社会統合の進展によって期待できる生活コストや行政コスト減など)や、日本に定住した難民の経済活動から発生する経済効果等のベネフィットまで考慮した費用便益分析なども含めて、今後さらなる議論が必要となる。

第2節 日本における難民受け入れの論点

2-1. 日本の難民受け入れに対する評価

ここでは、日本の難民受け入れ体制全般に関して、国内外でどのような評価がなされているかを、マスコミ報道及び米国務省「国別人権報告書」を簡略に紹介する。後述するが、日本の難民受け入れに対する一般の評価は、次の諸点に関心が集中していると言える：日本政府の難民認定数の少なさ（及び認定率の低さ）とその原因、在留許可を得ていない（無ビザ）状態の難民申請者の入国管理局による収容とその実態、また、難民申請者及び認定難民の、日本在留中の権利保障など。中には、日本政府の UNHCR に対する巨額の資金拠出や第三国定住事業の実施に対する一定の評価も含まれているが、いずれの評価においても「日本は難民の受け入れに消極的である」というのが基本的な論調となっている。

マスコミ報道

日本の難民受け入れ体制を扱った報道を検索してみると、その多くがネガティブな評価であることに容易に気づく。本稿にて関連する記事を全て列挙することはできないが、近年の主だった記事を、以下にいくつか挙げてみよう³⁴。2013年に日本がシリア難民を6名しか認定していないことから、日本が硬直し厳格すぎる難民認定体制を見直すことを要請した UNHCR のグテーレス高等弁務官（当時）の発言を報道した記事³⁵、難民保護と再定住（第三国定住）に関する計画の欠如や難民審査体制の機能不全を挙げ、日本政府側に包括的な政策がなく、システムの透明性、効率性と独立性の欠如を原因として指摘したもの³⁶、日本への難民申請・認定数が欧米諸国に比べ極端に少ない理由として、地理的要因、信頼できる受け入れコミュニティが少ないことを挙げたもの³⁷、多額の資金拠出に比べ低い難民認定率や、難民申請者に対する入国管理局の排他的な態度を指摘しながら、日本の少子化・高齢化による人口減少が予測され、空き家が膨大に発生している状況の中、むしろ積極的に難民を受け

入れるという選択肢を提示するもの³⁸、UNHCRのグランディ高等弁務官の発言を引用し、日本の第三国定住事業の受け入れ枠が年間30人と少ないことを指摘するもの³⁹、日本が難民受け入れに向けたシステムの変化に消極的であることを挙げ、その原因には日本の社会風土——日本が「単一民族国家」であるという信憑と、その状態が今後も維持されることを望むような考え方——や「朝鮮半島有事」の際に北朝鮮から大量の難民（ポートピープル）が日本に殺到するという根強い恐怖があると分析した記事⁴⁰など。これら複数の記事に共通する認識は、「日本は経済大国であり資金援助には寛大だが国内にはごく少数の難民しか受け入れられない」ということができよう。とりわけ、シリア内戦から大規模の難民が発生してから、日本がシリア難民をほとんど認定していないことに対する批判が複数見られる。日本の難民認定制度の運用における難民の定義の「厳格すぎる解釈」が繰り返し指摘されていることも注目される。

米国務省「国別人権報告書」

日本の難民受け入れに対する第三者からの評価資料の一つとして、米国務省が毎年発表する「国別人権報告書（日本に関する部分）」⁴¹も参考にすることができる。同報告書は、日本における人権保障状況を全般的に評価するほか、「第2部 市民の自由の尊重」の中の「難民の保護」パートにおいて、「庇護へのアクセス」「ルフールマン原則（ノン・ルフールマン原則の遵守）」「難民への虐待」「（難民の）移動の自由」「雇用（及び就労）」「基本的なサービス（社会福祉等）へのアクセス」「一時的な保護」などの項目から、当該国における毎年の状況を評価している。

2013年から2017年にかけての報告書における全般的な評価では、日本において「根強く残る人権に関する懸念事項」の一つとして、「庇護希望者の収容」を挙げている⁴²。具体的な項目を確認すると、「庇護へのアクセス」に関しては、日本政府は法的に庇護の付与あるいは難民認定制度を規定し、認定難民を保護する制度を確立している一方、実際には難民認定は極めてまれであることが繰り返し指摘されている。また、難民不認定に対する異議申し立てにおける政府の法的支援が受けられないため民間団体（日本弁護士連合会）が無償で法律支援を行ってき

一方で、法務省と日本弁護士連合会、NGOの「なんみんフォーラム」が協同し、日本の空港にて仮上陸または仮滞在の許可を得た難民申請者に住居、社会福祉及び法的サービスを提供する収容代替措置（ATD）事業を実施していることなども紹介されている。しかし、「雇用（就労）」項目においては、短期ビザを所持した難民申請者が収入を伴う活動に従事する許可（資格外活動許可）申請を行った際、許可が下りるまでの間、最低限の生活保護の支給が十全に行われていないことが指摘されているほか、「基本的なサービス（社会福祉等）へのアクセス」項目においても、難民が依然として住居、教育、雇用の機会を制限される差別を受けており、また、難民申請中または異議申し立て手続き中の人は社会福祉を受ける権利がなく、過密状態のシェルターや違法雇用、またはNGOの援助に頼るしかない状況が指摘されている。

なお、2016年からは、「第7部 労働者の権利」の中の「e）許容される労働条件」パートにおいて、仮放免許可を受けており、就労許可がない外国人庇護希望者が非公式に雇用されており、このような労働者は不当な扱いを受けやすく、一般的な労働者としての保護や監督を受けることができなかったことが新たに指摘されている。

2-2. 日本における難民受け入れの論点

一国における難民受け入れのあり方は、広義においては当該国における入国管理政策の一環として捉えることができる⁴³一方で、そのプロセスの構成要素としての国際条約や国際的に共有されている規範へのコミットメントがとりわけ強く作用する領域として論じることができる。なお、難民に限らず、外国人の受け入れ体制全般に関しては、出入国、在留及び就労の許可に加え、受け入れた者の定着及び社会統合までの流れとして捉える視点も必要となろう。もちろん、これらの論点を検討するためには、難民申請から認定・不認定、不認定処分に対する異議申し立てと行政訴訟、定着後の社会統合状況等に至るあらゆるプロセスに関わる議論を網羅的にレビューするのが望ましいだろうが、紙幅の関係上、いくつかの代表的な論点を取り上げることとする。

まず、国家レベルで難民問題に関わる3つの方法——条約難民の認定

による受け入れ、第三国定住による受け入れ、UNHCR などへの資金協力——を起点に考えると、日本は国際的に比較して条約難民の認定は極めて少なく、資金協力の規模は大きい、という特徴を有する⁴⁴。条約難民の認定による受け入れが少ない理由として、滝澤(2017)は、①法務省入国管理局による「難民」の定義が狭く、かつ難民性を判断する基準が厳しいこと、②外国人の定住・永住を伴う「移民政策」は取らないという政府の強い方針と、③その底流にある「集団主義的で『よそ者』を排除しがちな」日本社会の移民・難民に対する冷淡さ、そして、④そもそも「日本は難民にとって魅力がある国ではない」こと、⑤「日本難民鎖国論」といった悲観的言説による「自己実現」を挙げている⁴⁵。滝澤のこれらの論点は、日本の難民受け入れ体制に関する包括的な視点を提供するものであり、以下では、上記を参考にしながら論を進めていくこととする。

①「法務省による『難民』定義が狭い」という主張は、大別すると2つの側面から捉えることができる。一つは、難民条約上の定義における「迫害」の生じる5つの原因——人種、宗教、国籍、特定の社会的集団、政治的意見——を文面通り厳格に解釈し、「本国に戻る見込みのない政治亡命者」のみを念頭に置いた難民が想定されているという側面である。例えば近年のシリア難民等の「紛争難民」に当たる人々が日本に入国して難民申請を行っても条約難民としてはほとんど認定されていないことは、その典型例と言えよう。もう一つは、「迫害を受ける恐れがある」ことについて、とりわけ申請者本人による物的証拠を伴う証明責任を強く求めることに対する指摘である。すなわち、「難民認定審査において、本人の主張と出身国の情報に関する情報の収集を本人が行うことが求められ、その情報の信憑性に関する判断基準が厳格に設定されている」⁴⁶ということである。「難民性」の立証基準に関しては、UNHCRによる『難民認定基準ハンドブック(以下『UNHCR ハンドブック』)』による以下の記述が頻繁に参照される。

「申請者がその主張を裏づけるために真に努力をしても、その供述のいくつかの部分について証拠が欠如することがあり得る。…(中略)

…難民がその事案のすべてを『立証』できることはまれであって、もしこれを要求するとすれば難民の大半は認定を受けることができないことになろう。それ故、申請者に『疑わしきは申請者の利益に』の原則（灰色の利益）を適用することが頻繁に必要なことになる。⁴⁷

もちろん、『UNHCR ハンドブック』は、上記の「灰色の利益（疑わしきは申請者の利益に）」を、申請者本人の立証責任を矮小化させるものとして述べているわけではなく、「すべての利用可能な資料が入手されて検討され、かつ、審査官が申請者の一般的信憑性について納得したときに限り与えられるべきもの」であり、「申請者の供述は一貫していて自然なものでなくてはならず、一般的に知られている事実と反するものであってはならない」⁴⁸と敷衍している。これらの内容を踏まえると、難民性の審査は、難民条約の締約国が難民認定制度上で「迫害」の具体的な基準をどのように形成しているかという面でのバリエーションが存在する⁴⁹一方で、難民申請が行われた締約国における資料の収集と立証に至る手続きの運用の厳密さ・適正さ、立証責任の所在等にもバリエーションが浮かび上がってくるのが分かる。このうち後者のバリエーションについては、当該国における難民申請の受付けや審査手続き、審査結果の通知と異議申し立て時の2次審査等の手続きのあり方の適切さを評価しフィードバックを行う独立第三者機関の有無、という視点が必要となると考えられる。この点に関連しては、日本では異議申し立て審査手続きにおける難民審査参与員が法務大臣によって任命されていること、外国人収容所の運営状況を調査・報告する第三者機関である「入国者収容所等視察委員会」も法務大臣から任命される形をとっていること⁵⁰、国内に独立した人権委員会が設置されていないことなどが重要なポイントとなる。

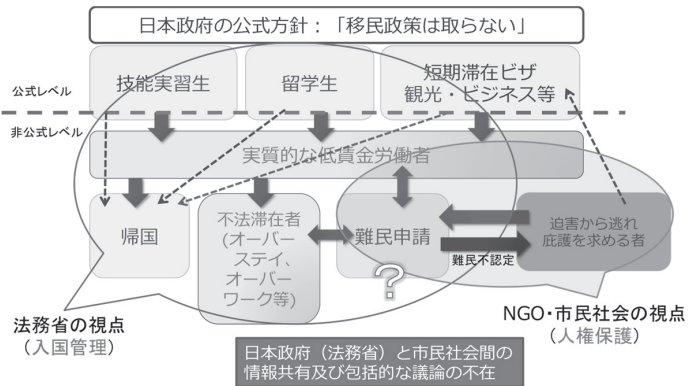
②日本政府が方針として「移民政策を取らない」というのは、言葉通り、日本の閣僚たちによって繰り返しなされている発言⁵¹から読み取れる、「永住・定住を前提としない単純労働者を一時的に受け入れ、在留期間終了後には帰国してもらう」という意向を表す。一方で、このような意向は、とりわけ難民の受け入れとも関連して「包括的な社会統合政策の不在」という論点を浮き彫りにするものでもある。上記2-1「マ

スコミ報道」でも指摘されている日本の人口減少やいわゆる「単純労働」における労働力不足に関連して、日本政府は、公式的には「労働者」ではない「技能実習」制度を通じて、さらに、技能実習生よりも多数を占める「留学生」による就労活動（「資格外活動」）許可制度の運用によって、結果として実質的な外国人単純労働者を確保してきたと言える。このような構造は、実質的には労働者として日本に在住しているながらも、在留資格上では労働者としての権利ひいては基本的人権が保障されずトラフィッキング（人身売買）状態に陥るケース（技能実習生）や、留学生に対する（または留学生による）違法労働行為やそれに関連したオーバーワーク、オーバーステイ等の不法滞在が発生する余地を多分に含んでおり、特に技能実習制度については国際的にも度重なる指摘⁵²がなされている。

上記の構造は、難民受け入れ体制との関連でどのような特徴を示すのだろうか。図3は、日本に新たに入国し在留できる且つ「本来就労を目的としていない」3つの在留資格（技能実習生、留学生、短期滞在）を取り上げ、難民申請との関係、そしてその関係の中で法務省と難民支援等を行う NGO・市民社会との視点のズレを表したものである。

公式レベルでは「労働者」ではない技能実習生と留学生、短期滞在ビ

図3 日本における外国人の非就労在留資格と難民申請に関する法務省と市民社会の視点



出典：筆者作成。

ザによる在留外国人のうち一部が、本来の趣旨と合致しない労働行為（技能実習生）、資格外活動許可を得る（留学生）、または直接不法就労に就く（短期滞在ビザ等）などして、非公式レベルでは実質的な低賃金（単純）労働者として働き、さらにその一部がオーバーステイ、オーバーワーク等を理由とする不法滞在者になる可能性が存在する。一方で、不法滞在状態になった者または在留期限が迫っており新たな在留資格取得や在留期間更新の見込みの無い者等にとっては、難民申請が本来の趣旨から離れ「いったん申請すれば不認定でも審査に数年もかかり、申請してから一定期間後には就労できる」という制度上の「選択肢」として認識される蓋然性⁵³が生まれる。「入国及び在留管理」「違法行為の取り締まり」を本旨とする法務省入国管理局の視点からすると、日常業務において相手する圧倒的多数はこれらの「不法滞在・不法就労の疑いのある（正規の在留資格を有する者を含む）外国人」であり、「本当に迫害から逃れ庇護を求める者」との対面は少数に留まる。法務省が「真の難民の迅速かつ確実な庇護」を唱えながらも、難民に該当しない人々によって難民認定制度が「誤用・濫用される」という懸念を強調⁵⁴するのは、ある意味自然な反応とも言えよう。しかし一方で、「人権保護」の見地から難民支援活動に携わる NGO や市民団体等の視点からすると、支援の現場で対面する大多数は「迫害から逃れ庇護を求める者」として難民性を主張する「真の難民（またはその可能性がある者）」の方である。この視点に立つと、法務省入国管理局の難民認定制度の運用は、専ら就労等を目的とした「難民申請の誤用・濫用」を防ぐことを重視するあまり、当の「真の難民」である可能性を有する者がむしろ取り残され、然るべき庇護権を保障されないという問題を引き起こしていると解釈し得るだろう⁵⁵。

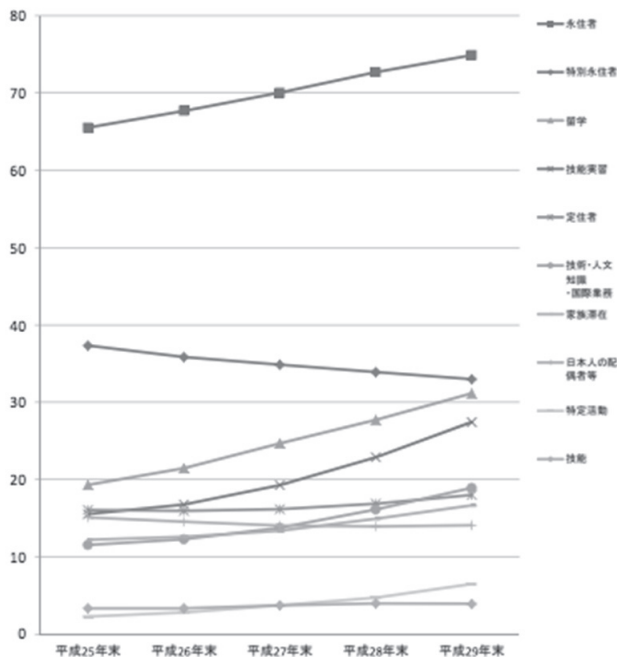
ただし、上記両者（法務省と NGO・市民社会）の視点が齟齬をきたしているとしても、少なくとも公式レベルの目的——例えば当面の目標としての「真の難民の迅速かつ確実な庇護」など——が両者間で相反するものでない限り、情報共有は一つの有効な選択肢として考えられ得る。すなわち、現在日本において、難民支援の現場と在留・就労中の外国人を取り締まる現場からそれぞれ得られた情報や知見が共有される何らかのプラットフォームを設置するなど、政府-市民社会間の認識の不

一致を軽減し、包括的な議論が行われるような政策手段の不在、そしてその不在の構造的な原因、という視点が必要となろう。この点に関連するプラットフォームとして、内閣官房副長官を議長とする「インドシナ難民対策連絡調整会議」を2002年8月に改組し、包括的な難民問題に対する省庁間連携⁵⁶を目的とした「難民対策連絡調整会議」を挙げることができる。この会議は、創設以来、条約難民や難民申請者への支援等に関する議論及び情報共有がなされており、とりわけ2008年からは第三国定住事業を中心に議論を進めてきている。なお、難民問題の学識経験者やNGO関係者、オブザーバーとしてIOM(国際移住機関)、RHQ(アジア福祉教育財団難民事業本部)、UNHCRも参加している。ただし、この会議は、予算措置を取ることができず、各省庁で行われている政策間の連携や包括的な移民・難民政策を立てるところまでは至っていない。

さらに、「移民政策は取らない」という日本政府の方針に関連して、「永住・定住を伴わない」という前提とは裏腹に、日本に在留する永住者及び定住者の数が年々増加してきているという事実も指摘できよう。実際、日本において「永住者」と在日コリアン等の「特別永住者」を足した数は1996年以降一貫して増加してきており⁵⁷、「特別永住者」の数が毎年約1万人ずつ減少してきているにも関わらず、この傾向は続いている(図4)。難民認定数が結果として極端に少ない一方で、入管行政からすると在留状況のコントロールからはむしろ遠ざかることになる「永住者」人口は既に80万人に接近しつつあるという、一見すると矛盾しているこの現象自体は、直接的には、日本の入国管理制度上、在留資格「永住者」の取得には特別な限定事項(例えば年間で外国人が「永住者」資格を取得できる絶対数の上限など)や禁止事項(例えば広範における違法行為前歴に対する「永住者」資格申請自体の拒否など)等は無く、そもそも日本政府が人為的に永住者・定住者の規模を操作できるシステムではないということに起因していると考えられる。しかし、政府が公式には「(永住・定住を伴う)移民政策は取らない」という方針を打ち出しているということは、日本に定着した後の生活者としての側面を考慮した政策、つまり社会統合政策の不在に繋がる。日本における社会統合政策の不在は、上に紹介してきたインドシナ難民の日本社会における定着や、2010年からの第三国定住事業によるミャンマー難民の定着の場

面に関しても指摘されている⁵⁸。

図4 法務省発表資料「在留外国人数の推移（在留資格別）」（単位：万人）



出典：法務省、2017年3月27日、報道発表資料「平成29年末現在における在留外国人数について（確定値）」より。

③「集団主義的で『よそ者』を排除しがちな日本社会の移民・難民に対する冷淡さ」という指摘は、日本人の意識調査や世論調査等からその一端を観察することができる。日本における難民受け入れに関する大規模の世論調査はまだ数少ないが、いくつかの傾向を読み取ることはできる。例えば内閣府政府広報室が1982年にインドシナ難民支援に関して全国20歳以上の3000名を対象に行った世論調査⁵⁹では、当時日本でインドシナ難民の受け入れを3000人規模で開始し、既に1800人が定住していた時点で、国内外のインドシナ難民に対して何らかの形で「援助するべきだ」という回答が73.6%であり、当時の定住枠から「さらに増や

すべきだ」とする回答が合計49.9%と「増やすべきではない」の29.1%を大きく上回っていた。日本以外の国への定住を希望していながらも見込みのない人々1000人に対しても、「日本語教育や就職斡旋などによる定住促進」や「地域社会での自活」を望む回答が合計59.9%と多数を占めており、さらには、インドシナ難民の一部によるケンカなどのトラブルに対してさえも、寛容に対処すべきとする回答が計60%を超えていた。

一方で、近年行われた意識調査・世論調査においては、難民受け入れに対する否定的な意見が目立つ。2015年9月12日に発表された日本経済新聞の読者アンケートでは、中東・アフリカからの難民問題に対して日本政府が取るべき対応として、「全面的に受け入れるべきだ(11.7%)」「難民申請の中身を精査して一部を受け入れるべきだ(52.3%)」という回答が、「資金支援にとどめるべきだ(22.8%)」「一切受け入れるべきではない(10.5%)」より優勢となっている⁶⁰。しかし、同じ時期に行われたヤフー・ジャパンの意識調査においては、日本の難民受け入れについて、「受け入れ人数を増やした方がいい(19.9%)」に対して「このままでいい(36.8%)」「受け入れ人数を減らした方がいい(43.3%)」という消極的または否定的な回答が大きく上回っている⁶¹。2016年2月の「産経・FNN世論調査」でも、「日本が移民や難民を大規模に受け入れること」に対して「反対(68.9%)」が「賛成(20.2%)」を大きく上回っている⁶²。もちろん、この中には統計処理を行っていない調査も含まれているが、大まかな傾向として難民受け入れに消極的な態度が増えてきていることが間接的に読み取れる。

他方で、難民受け入れの業務を直接行う立場である自治体のうち、受け入れに前向きな自治体は殆どないという指摘⁶³もある。これは、日本に根強く存在する「単一民族神話」とも関連して解釈することも可能であろうが、「見知らぬ外国人との共存を望まない」という態度自体は日本にのみ現れるものではなく、むしろ難民を受け入れる意思を有する地方自治体と中央政府との連携が十全に機能しているか否かが重要な視点と言えよう⁶⁴。

④「日本は難民にとって魅力がある国ではない」という指摘は、「難民は日本に来ることを望んでいるだろう」という「思い込み」に対する反論としての性格を持っていると考えられる。難民が日本を庇護先とし

て選好するという言説については、とりわけ条約難民の多くは渡航先を必ずしも自由に「選択」できるわけではないということ、また、逆に「そもそも難民は日本を選ばない」という言説——このような主張は、日本は地理的に離れている島国であるから来日コストが高い、日本語という慣れない言語を使えなければ意思疎通が極めて難しい、といった根拠を伴うことが多い——との整合性をも検討する余地がある。

現在多くの難民が発生している中東・アフリカ地域を例に考えると、既に 650 万に上るシリア難民のうち日本で難民申請を行った者は 2017 年 12 月までに約 80 名であるのに対し、韓国では 2017 年 12 月までに計 1326 名のシリア国籍者が難民申請を行っている。中東・アフリカと地理的に離れており、陸路では入国できず主に空路による入国しかできないという意味では韓国も日本と大差ないと言えるが、このように難民申請者数が異なるということは、地理的なアクセス可能性というよりも渡航先国の入国管理制度を含む様々な状況——たまたま観光ビザ等が入ってきた国に入国するなど——を考慮する必要がある⁶⁵。

上記④に関連して、⑤「日本難民鎖国論」といった悲観的言説による「自己実現 (self-enforcement)」に対する指摘も、日本の難民認定数や認定率の低さを強調する否定的評価に関わるものである。すなわち、主に欧米メディアによる「日本叩き」報道が海外の難民申請者の日本に対するイメージを悪化させ、結果として「真の難民」の来日を押し止めるという循環が生じるという主張⁶⁶である。世界各地から条約難民として庇護を求める人々を対象に、実際に日本の難民制度に対する否定的評価を元に日本行きを積極的に選択肢から外す、または複数の渡航先国のうち消極的に選好しないことを実証することは困難であろうが、難民側の選択権が顕在化する第三国定住事業のケースでは、その一端が観察されている⁶⁷。このような事柄をもとに「難民に厳しい国」「難民鎖国日本」といった評価を下すのはいささか短絡的と言えよう。明石 (2010) は、日本の外国人受け入れに関する言説を「日本特殊論」——外国人労働者受け入れをめぐる日本の経験を他のケースと比べユニークな事例と位置づける——と「日本鎖国論」——外国人の受け入れを示す日本の姿勢のなかに、「単一民族主義」にもとづく「鎖国的」で「排外的」なメンタリティを指摘する——に大別した⁶⁸が、上記のような不定的評価は後者に属す

るものと言えよう⁶⁹。

小池(2011)は、国際社会における自由主義的規範に照らし合わせた時、日本はアジアの中であって早くから西欧に「自由主義国家」として認識されておきながらも、移民・難民行政においては自由主義に逆行する国のように映ずるが、それにも関わらず、一概に日本が「移民・難民に厳しい国」という認識は正確ではなく、些細ながらも自由主義的規範に近づくような方向へと制度改正が行われてきていると論じている⁷⁰。田中(1994)も、日本のインドシナ難民受け入れが日本国内における自発的な意識変化ではなく「国際社会の圧力」によるものであった一方で、日本に難民政策を誕生させたこと、難民問題等への対応を経ながら合法・不法を問わず外国人の出入国に関する行政経費が継続して増えてきたこと等の変化を指摘している⁷¹。国際法学の分野においても、日本の難民認定制度における「庇護へのアクセスは他国に抜きん出て優越的に保障されている」⁷²ことが指摘されている。実際、「60日ルール」の廃止や、各地方の入管で難民申請が可能であること、国境・海域で物理的な入国阻止を行っていないなど、日本の難民申請へのアクセスは国際的に比較しても保障されていると言える。

ただし、形式的に申請が受理されたとしても、申請中の生活が著しく困難であることや、結果的に認定率が極めて低いこと、申請中の就労の可否やその時期、申請や審査の際の言語や通訳者の提供に関わる問題など、間接的・実質的には障害があると考えられる⁷³。このような間接的障害の根底には、難民認定審査手続き等に関わる行政資源の不足はもちろん、難民受け入れを含む包括的かつ一貫性のある制度の不在、複数の手続きにおける不透明性が存在する可能性がある。

2-3. 小括：日本の難民受け入れにおける構造的要因

本節では、日本の難民受け入れに関する評価といくつかの代表的な論点を取り上げ、関連する議論を検討してきた。マスコミや第三者機関等による評価では主に日本の難民受け入れ規模の小ささや法的瑕疵の指摘、また、日本の人口減少・労働力減少への「処方箋」の一つとして、より大規模の難民受け入れを提言する内容が際立っている。一方で、学

術的な議論では、「なぜ日本の難民認定は少ないか」という問いに対する回答という形で、法務省入国管理局による「難民」定義の狭さや難民性判断基準の厳格さ、外国人の永住・定住を伴う「移民政策」を取らないという日本政府の方針と、その底流にある日本社会の移民・難民に対する冷淡な態度、難民が日本を庇護先として選択していないという現象とそれに関わる「日本鎖国論」といった悲観的言説による「自己実現」の循環の存在という論点を検討した。日本の難民受け入れ全般に関しても、国際条約に基づいて整備されてきた日本の難民認定制度が少なくとも形式上では一概に「閉鎖的」「後進的」と断定することはできず、むしろ比較的「開放的」な要素をも含んでいること、また、国際社会の規範に近づく形で部分的改正が継続して行なわれてきたことが主張されている。ただし、難民が日本社会に定着することを想定した政策が不十分であることや、難民認定審査自体は条約によって羈束されるにも関わらず、具体的な運用においては法務省の裁量の余地のある「入国管理」という視点が優位であり続けたことなど、庇護を求める者にとっては間接的障害となる部分も指摘されている。

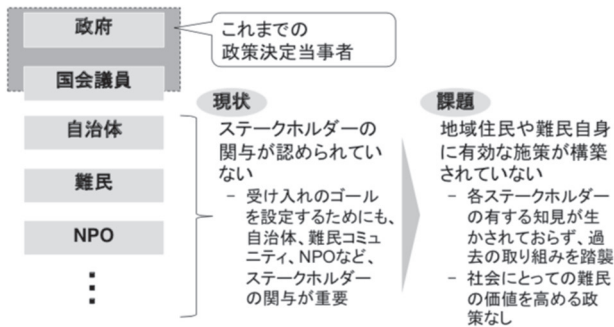
これらの指摘に通底する構造的要因として、本稿では以下の要因を抽出している。すなわち、難民申請及び認定に関わる手続きのあり方の適正さを評価しフィードバックを行う独立第三者機関の不在、日本政府—市民社会間の認識の不一致を軽減し包括的な議論が行われるような政策手段の不在、難民を受け入れる意思を有する地方自治体と中央政府との連携の不在、難民受け入れを含む包括的かつ一貫性のある政策パッケージ——例えば社会統合政策——の不在、複数の手続きにおける不透明性が存在する可能性、などである。

このような構造的要因（空隙）は、前述したように、難民の受け入れから地域社会への定住、社会統合支援まで比較的具体的な計画が事前に可視化されやすいという制度的特性を有する第三国定住事業において、より明確に浮かび上がる。NPO 法人なんみんフォーラム（2012）は、日本における第三国定住事業の「現状の課題」として、政策決定における理念やゴール設定が不明確であり、且つ、各ステークホルダーの関与が認められておらず（図5）、結果として受け入れの体制・内容が不十分になっていることを指摘している⁷⁴。具体的には、まず、第三国定住事

業を含む難民を受け入れた日本社会の将来ビジョンや最終的な受け入れ規模、受け入れる難民の特徴等が不明確なままであるため、現状の受け入れ体制に対する評価基準が定まらないことが挙げられる。受け入れのゴールを明確にするためには、政策に関わる意思決定プロセスに受け入れの直接の主体となる自治体や難民コミュニティ、NPOなどのステークホルダーの関与が不可欠となるが、第三国定住事業ではこれが認められておらず、各ステークホルダーが有する情報が活用されていない。結果として、受け入れる難民のニーズが事前に把握できず、具体的な支援体制の内容が不十分なままになってしまう⁷⁵。どちらも、政策決定に関わる構造の中に、事業に参加する各主体間の情報共有の不在とそれによる適正規模の予算化が不明確となっていることから起因する問題と考えられる。

図5 第三国定住事業の政策決定における各ステークホルダーの限定的な参加

現状の課題② 政策決定において、各ステークホルダーの関与がない



出典：NPO法人なんみんフォーラム、2012年1月19日、「第三国定住難民受け入れから見える難民政策の課題と提案」第三国定住に関する意見交換会発表資料、スライド6より。

滝澤（2014）は、第三国定住事業が「難航」する原因として、「権限のギャップ」「貢献のギャップ」「インセンティブ・ギャップ」を挙げているが、これらの原因も、それぞれ情報共有の不在と受け入れ主体への予算化の不在を表したものである。少し長いが、以下に第三国定住事業

の導入過程と上記3つの原因に関する記述を一部引用する。

「政府による第三国定住事業の導入は、このように少数のエリートによる『ステルス』的な政策決定過程を経て速やかになされた。…（中略）…日本での第三国定住導入の決定は極めて政治的に、また社会統合支援を担う自治体やNGOを排除してなされた。」⁷⁶

「受け入れる自治体やNGO、企業は、社会的、経済的、政治的な影響を受けることになるが、後者は政府レベルでの意思決定のプロセスからは完全に排除されてきた。政府レベルでの政策決定の（短期的にはネガティブな）影響を事後的にかつ受動的に受け入れざるを得なかった受け入れ自治体（鈴鹿市、三郷市など）の関係者からは、情報自体が不足し、難民と住民のニーズをとともに満たすような対応策をとるのに非常に苦勞したといった不満が出ている。」⁷⁷（「権限のギャップ」に関する部分）

「日本の自治体、NGOや企業、地域住民には難民定住を促進するために貢献できる潜在力が十分ある。しかし、第三国定住事業では、それらのアクターは「貢献する機会」を十分与えられなかった。社会統合支援は外務省のもと事実上RHQ（難民事業本部：筆者注）が独占してきたため、自治体やNGOはどのようなサービスが必要になるのか、自分たちの持つどのようなリソースが役立つのかについてアイデアを持ち得なかった。」⁷⁸（「貢献のギャップ」に関する部分）

「日本の第三国定住事業の利益は国際的な評判を得るという形で政府が独占してきた。『評判という利益』は将来にわたって国内に薄く拡散する一方で、費用は少数の受け入れ自治体に集中する。政府の物質的な第三国定住予算約1億円は、大半が半年間の都心での研修のためにRHQに供与されるため、受け入れる自治体には追加的交付税のような形での補助金はない。財政的『持ち出し』を強いられる自治体にとって難民受け入れは政治的にも難しい。」⁷⁹（「インセンティブ・ギャップ」に関する部分）

このような現状に対し、なんみんフォーラムは以下の4つの提案——「官民連携での政策立案」、「多様な視点による選定／対象者の拡大（脆弱性の高い難民を含む）」、「継続的なサポートの提供」と「受け入れ体制（における権限委譲）」——を示している⁸⁰。このうち、上に指摘した構造的要因に直接関わるものとして、「官民連携での政策立案」は、政府・国会・自治体・難民・NPOが参加する「円卓会議」を設置し、民間も交える前提でこれを予算化することを提案している。この官民連携の「円卓会議」は、本項の冒頭において指摘した「難民申請及び認定に関わる手続きのあり方の適正さを評価しフィードバックを行う独立第三者機関の不在」と「日本政府-市民社会間の認識の不一致を軽減し包括的な議論が行われるような政策手段」とも繋がるものと見ることができる。

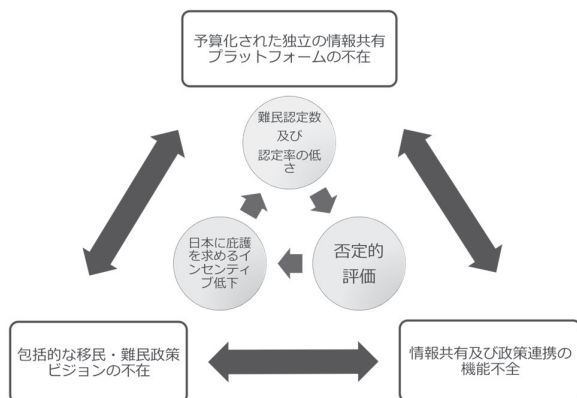
「受け入れ体制（における権限委譲）」は、中間層に誰を配置するかによって3つのオプションに分かれている。まず、共通事項として、川上で政府が政策決定と予算策定、受け入れ自治体選定を担当し、川下では自治体各部署及びNPO・住民組織やその他民間主体と委託を含む連携で難民受け入れ及び支援を担当する形となっている。中間層のオプションとして、1つ目は複数の受け入れ自治体に政府から直接予算伝達、2つ目は自治体の上位に統括機関（移民・難民機関等）を設置し予算伝達・進捗管理等を担当、3つ目は複数の自治体やNPO等の主体からなら民間コンソーシアムを設置し同じく予算伝達・進捗管理等を担当するという案である。

最後に、同フォーラムでは、将来的に求められる措置として、抜本的な難民行政の見直し、すなわち包括的な「難民保護法」を制定することを提案している⁸¹。これは、「難民」としての在留資格の明確化、条約難民、人道的配慮、第三国定住難民に関する包括的な制度の確立、難民申請者の在留資格の規定などを含むものである。

これまでの論点を整理すると、日本における難民受け入れ体制について指摘されている諸点に通底する構造的要因は、難民受け入れに関わる日本政府の各省庁間及び政府とNGO等の市民社会、国際機関との間の

情報共有と連携の実行を可能とする予算化された独立プラットフォームの不在、その不在によって実際に情報共有と連携が十分に機能していないこと、結果として社会統合を含む包括的な移民・難民政策に関わる共通の目標やビジョンが形成されていないことであると考えられる（図6）。このような視点に立つてみると、日本の難民受け入れ体制の政策実行やその効果に関しては数多くの議論が既往研究において行われてきているのに対して、現行政策に対する改正案や新法案等の政策代替案の生成と特定化、そして政策代替案の選択といった政策形成プロセスにおける様々なアクターの参加を対象にした研究はまだ蓄積が十分とはいえない。

図6 日本の難民受け入れにおける構造的要因

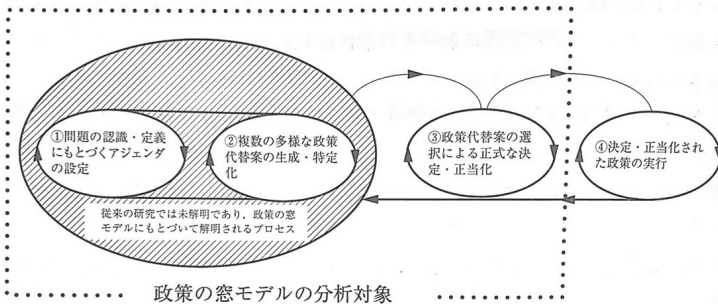


出典：筆者作成。

日本における外国人受け入れは、長らく欧米諸国との比較を中心に論じられてきた。しかし、明石(2010)が指摘しているように、「日本特殊論」からの脱却を試みるならば、むしろ「日本の経験と同時代性を持っている」韓国や台湾等の東アジアの事例に目を向けることが妥当であると考えられる⁸²。とりわけ、日本の難民受け入れを考える際には、日本の入管法をモデルにしながらも異なる変遷を遂げている韓国の事例を参考にすることは有効であろう。

ここで、今後の分析枠組みの参考として以下を簡略に紹介しておこう。小島(2003)は、政策決定を分析する複数の理論的枠組み⁸³を検討した上で、Kingdonの「政策の窓」モデル⁸⁴を参考に、日本におけるNPO法の形成過程を詳細に分析している。政策の窓モデルにおいて、政策の形成・実行は、①問題の認識・定義にもとづくアジェンダの設定、②複数の多様な政策代替案の生成・特定化、③政策代替案の選択による正式な決定・正当化、④決定・正当化された政策の実行の4つのプロセスから成り立っている⁸⁵。政策の窓モデルは、③の「正式な決定・正当化」と④の「決定・正当化された政策の実行」の前提となる、①の「アジェンダの設定」と②の「政策案の生成・特定化」の2つのプロセスに焦点を合わせ、①～③3つのプロセスを分析・解明しようとするモデル⁸⁶であり(図7)、漸進的・増分的な変化よりも抜本的な改革すなわち新法律制定等の大きな政策変化の分析に適している。

図7 政策の窓モデルの射程



出典：小島廣光、2003、『政策形成とNPO法——問題、政策、そして政治』有斐閣、16頁。

政策形成システムにおいては、独自のパターンを持ち、時間とともに流れている3つの流れ——問題の流れ、政策の流れ、政治の流れ——があり、時に「政策の窓」が開くことによって合流する。「政策の窓」とは、政策企業家(政策アクティビスト)⁸⁷が、自らが得意とする政策案を推し進めたり、特定の問題を他の参加者に注目させるのに好機と考えたりする特定の時期を指している。政策の流れの中で、投げ込まれる政策案(過去に投げ込まれた政策案を含む)・問題・政治の3つが、全く

の偶然だけでなく、必ずしも能動的とはいえない政策企業家の結び付けにより1つのパッケージを構成する場合、その問題はアジェンダ（政府・国会の内部や周辺の参加者が注目している複数の問題のリスト）に上程され、その優先順位が上がる可能性、そして、政策決定システムにおいて、これら問題と政策案が正式に決定・正当化される可能性は非常に大きくなる⁸⁸。

日本の難民受け入れ体制に関連付けて言うと、1982年の入管難民法改正後、これまで政策の個別的な部分を改正してきたことは入管法の大枠を維持しながら行われた漸進的・増分的な変化であり、上記のなんみんフォーラムにおける新難民法制定の提案の場合は抜本的な改革を指向していると言える。韓国の場合、日本と同じく入管法によって難民認定を行ってきたが、8年近くの間をかけて2011年に独立した難民法の制定という抜本的な改革に至っている。詳細な分析は別稿に委ね、次節では、このような韓国の事例を概観し、アクター間の相互作用という観点からの日韓比較の可能性を試論的に提示する。

第3節 難民受け入れ体制に関する日韓比較の可能性

3-1. 韓国の難民受け入れ体制の概観

韓国では、日本と同様、1970年代からのインドシナ難民の上陸によって難民問題が本格的に可視化してきた。ただし、1万人以上のインドシナ難民を受け入れ「定住者」資格を付与した日本とは異なり、韓国政府はインドシナ難民全員をアメリカ等の第三国に定住させることにした⁸⁹。韓国は1992年に難民条約を批准し、日本の入管法をモデルに「出入国管理法」を改正し、難民認定に関する条項を新設した。そのため、日本において指摘されていることと同じく、「難民」の定義は難民条約を間接的に引用しているのみで、「入国管理」という規律の主旨から難民認定と保護を実施しているという矛盾が度々指摘されてきた⁹⁰。

2004年、「民主社会のための弁護士会」と難民支援団体「ピナンチョ（避難処）」等が国家人権委員会の後援を受け、韓国初の「国内外国人難民人権実態調査報告書」を発表し「難民認定と処遇に関する法律（仮称）」

の制定を主張した。それ以来、2005年6月には韓国国会にて初めて「避難処」が主管し国会人権フォーラムが主催する「韓国の難民実態と難民制度改善方案」をテーマとするフォーラムが開催され、2006年からは、同フォーラムの参加者を中心に、難民法制提案を研究する月例勉強会（「難民支援ネットワーク月例会」）が始まった⁹¹。国家人権委員会も、2006年6月、「難民の人権保護のための政策改善に関する勧告」において、独立した難民法の必要性を言及している⁹²。韓国法務部（日本の法務省に相当）も2005年頃から難民室を中心に「難民法制・改定委員会」を構成し、認定難民や難民申請者への処遇やUNHCRとの協力等を盛り込んだ革新的な改正案を作る⁹³など、韓国内において難民保護に関わる国際的規範に接近することは、総論としては否定されていなかったとみられる。法務部の改正案等をも参照しながら、市民たちによる「難民支援ネットワーク」は難民法の草案を作成し、立法請願を受けた国会人権フォーラムの代表である保守系（当時セヌリ党）のファン・ウヨ議員が国会に法案を代表発議し、2011年末に難民法が成立した⁹⁴。

具体的な条文を見ると、難民法第3条では「強制送還の禁止」（ノン・ルフールマン原則）を規定し、難民として認定された者のみならず人道的滞留者（日本の「人道的配慮による在留許可者」に相当）及び難民申請者に対する強制送還を禁止する内容が明文化されている⁹⁵。さらに、それまで法的地位が明確に区別されていなかった「難民不認定に対する異議申し立てまたは行政訴訟を行っている者もしくは準備中の者」まで包括的に「難民申請者」の定義に含まれるようになった（第2条第4項）。なお、同法第5条から第24条にかけては、難民申請及び審査に関わる手続きをより充実する内容が規定されている。例えば、出入国港における難民申請（第6条）、難民申請者の要請があれば同性の審査官から面接を受ける権利（第8条の2）、難民審査手続きにおいて弁護士の助力を受ける権利（第12条）及び信頼できる人を同席させる権利（第13条）、審査における通訳・翻訳には法務部長官（法務大臣に相当）が指定する専門教育課程を修了した「難民専門通訳人」が担当すること（第14条）が規定されている。政府側（法務部）が、難民申請者にとって有利な資料も積極的に収集し審査資料として活用することを義務付けている（第9条）ことも注目すべき変化である。難民申請者の身元情報等の個人情報

報の公開禁止条項も新設され、難民申請に関するいかなる情報も申請者の国籍国に提供されてはならないとしている（第17条の③）。他に、認定難民（第30～38条）及び難民申請者（第40～43条）に対する処遇についても、就労許可を含む詳細な規定が設けられている⁹⁶。韓国の難民法制定の大まかな意義として、東アジアでは初の独立した難民法であること、単一の難民法において難民認定を行うことによって、「国家主権」を優先する観点から、「個人の人権保護」という観点に基づく法律が用意されたこと⁹⁷が挙げられる。

現在、韓国における難民受け入れ体制に関係する法律には、難民法の他にも「在韓外国人処遇基本法」がある。2013年から施行されている難民法は、上述の通り、難民に関連する様々な法的概念の定義並びに難民認定申請から審査、結果の通知、異議申し立て、定着支援等に至るまでの手続きを規定している。一方、2007年から施行されている「在韓外国人処遇基本法」では、韓国内の外国人労働者や結婚移民者、永住権者、韓国国籍離脱者等とともに難民認定者の待遇について幅広く規定している（同法第14条）。なお、同法第5条において義務付けられている「外国人政策基本計画」——5年ごとに法務部が作成——では、「主要推進課題」の一つとして難民政策を取り上げ、社会統合を含む包括的な外国人政策の中に難民政策を位置付けた上で、難民認定手続き、国際社会との協力等に関わる具体的な改善に向けた行動プラン等の具体的な推進課題、さらに各課題の推進主体となる省庁を明記している（表3）。この点は、日本の難民政策との大きな違いとして挙げることができる。日本の法務省が作成する「出入国管理基本計画」も大抵5年に一度のペースで発表されており、中には社会統合政策への指向性を示す政策課題——例えば「第5次出入国管理基本計画」の「Ⅲ. 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」における「2 少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化」——も含まれているが、ほとんどの政策課題は出入国管理及び在留管理に関わるものとなっている。難民に関する政策課題としては、上に説明したような「誤用・濫用的な難民申請」を審査前に振り分ける「迅速な処理（fast track）」、国家安保の観点による「庇護申請者を装うテロリスト」等の入国・在留防止、そして第三国定住事業の継続を言及している。

表3 韓国「第3次外国人政策基本計画(2018～2022年)」における
難民関連の推進課題

政策目標Ⅳ. 人権と多様性が尊重される公正な社会
重点課題Ⅳ・5.国際社会が共感する先進難民政策推進
<p>主要推進課題1 難民の韓国への社会統合システム構築</p> <p>①難民に関する社会的理解増進及び教育強化(法務部)</p> <p>②難民の社会統合システム構築(法務部)</p> <p>→難民に関連する別途の在留資格新設を推進、韓国語教育・就労教育等難民への定着支援を強化、人道的滞留者に対する支援の補完及び強化を推進</p>
<p>主要推進課題2 難民審査システムの高度化</p> <p>①難民審査インフラ拡充(法務部)</p> <p>→難民審査人材及び組織の拡充、難民担当者のための教育プログラム開発及び周期的な職務教育実施</p> <p>→国家情勢調査の専門人材確保及び国家別迫害情勢の調査研究、国家情勢情報データベース構築</p> <p>②異議申し立て審議機構の公正性及び専門性強化(法務部)</p> <p>→聴聞手続き導入等の手続き的権利の強化、難民委員会の人的構成における難民専門家及び地域専門家の比率拡大</p>
<p>主要推進課題3 難民危機に対する国際共助の強化</p> <p>・再定着(第三国定住)希望難民の受け入れ拡大及び受け入れ方式の多角化(法務部)</p> <p>→パイロット運用中の第三国定住難民受け入れ事業の正式事業への転換を推進、家族統合プログラム等の代案的難民受け入れ方式の導入検討</p> <p>・難民関連の国際協力強化(外交部、法務部)</p> <p>→難民に関するグローバルコンパクト(Global Compact on Refugees)採択過程等、難民関連イシューを扱う国際多国間協議に積極的に参加</p> <p>→韓国-UNHCR間政策協議会の定例開催及び人的交流活性化を推進、難民危機解決のための人道的支援を持続的に拡大、アジア地域内の難民政策先導国家としての影響力強化</p>

出典：韓国法務部、2018年2月、「第3次外国人政策基本計画(2018～2022年)」66-67頁より。

指摘されている課題

韓国において独立した難民法が制定されたことについては基本的に肯定的な評価がなされているが、一方で難民法施行後の難民受け入れ体制に対しては複数の制度上の争点も指摘されている。例えばキム他(2013)は以下の課題を指摘している⁹⁸：①出入国港における難民申請が可能になったが、この場合、申請を回付(受理)するか否かに関しては出入国管理行政の裁量に任されており、真の難民が庇護を受けられない恐れが生じる点、②各種の理由によって面接等の審査手続きの一部を省略できる条項を盛り込み(難民法第8条⑤)、面接や事実の精査無しに審査が

行われる恐れが生じる点、③争訟過程における申請者の立証責任を緩和させるといふ難民条約の趣旨を反映した規定を立法に盛り込めなかったこと、④難民申請における弁護士の助力を受ける権利が明文化されたにも関わらず国選弁護人の選任は保障されていない⁹⁹ことや、難民認定者が韓国社会に迅速に定着できるための簡易手続きによる帰化を可能とする権利を効果的に明示できなかった点、⑤人道的滞留者と難民申請者に対する社会権等の処遇が極めて限定的に保障されている点、⑥難民法施行日以前から（旧）出入国管理法による難民申請が進行中または既に認定を受けている者に対する難民法の適用に関する憲法上の平等権違反の余地が残っていること、などである。他にも、1次不認定に対する異議申し立てを審査する難民委員会（日本の難民審査参与員に相当）の人選に関する規定が難民法施行令ではなく法務部訓令で定めているため、独立性・自律性が確保されていないこと、さらに、難民委員会に韓国国家情報院の防諜団長が含まれていることが、「難民の保護」という趣旨に照らして適切でないとの指摘¹⁰⁰も提起されている。

上記のうちいくつかの指摘について簡略に説明する。出入国港における難民申請回付（受理）は、空港等における入国前の段階での「難民申請受付のための申請」となるため、不回付（申請受理の拒否）処分が出され場合には、直ちに入国拒否（強制送還）処分が執行されることになる。この場合、入国後に行う正式の難民申請におけるような異議申し立てではなく、行政処分不服申し立て訴訟を行うことが可能である。しかし、現場で難民申請者の法的支援を行っている弁護士や活動家からは、行政不服申し立て訴訟を準備中または提訴中にも関わらず強制送還が執行されるケースが生じているという指摘が挙がっている¹⁰¹。この問題に関しては、韓国法務部も、出入国港において難民申請を行った者にも通常の入国後に行われる難民申請と同等の手続きを保障し、不回付となる場合の具体的な事由を明文化する他、空港外の場所に回付待機者のための代替保護所の拡充等の法改正が必要であるとしている¹⁰²。

審査における簡易手続きは、日本における「誤用・濫用を防ぐための迅速な処理」と同じ趣旨と考えられるもので、難民法第8条ではその事由を「虚偽の書類の提出や虚偽の陳述を行う等、事実を隠蔽し難民申請を行った場合」「難民不認定となった者または…難民認定が取り消され

た者が、重大な事情の変更無しに再び難民申請を行った場合」「韓国に1年以上在留している外国人が、在留期間満了日直前に難民申請を行う、または退去強制対象である外国人がその執行を遅延させる目的で難民申請を行った場合」としている。ちなみにこの条項は、「真の難民の迅速な認定」ではなく「『非』難民の不認定処分」を念頭に置いており、難民保護の迅速化を旨とする「迅速な処理 (accelerate procedure)」という用語は適切ではないため、「簡易手続き (omit procedure = 手続き省略)」という用語が使われている¹⁰³。

難民申請者の立証責任に関しては、難民認定に関わる訴訟においては一般的な行政訴訟や民事訴訟における「証拠の優越 (preponderance of evidence)」原則——いわば「50%以上」証明できることが求められる——よりも緩和された「合理的な可能性 (reasonable possibility)」原則——「50%以下」であっても、合理的な理由があると判断されれば証明されたものと見なす——が、既に韓国大法院(日本の最高裁判所に相当)の判例^{104,105}において存在することから、法律上の明文化についても議論の余地があると考えられる。

これらの指摘は、法制度上の整合性に関わる問題に留まらず、「韓国の法務部や入管行政当局においては『難民制度の誤用・濫用の防止』という視点が優先されている」という認識に基づいたものであると考えられるが、これは日本や他の国々における争点とも通底するものと言える。実際、上記の視点によって、独立した難民法が施行されているにも関わらず、難民法の制定趣旨と現場での制度運用の実態はかけ離れており、制度への間接的な進入障壁を高めて難民申請から訴訟段階への進入を断絶させる方向で多様な行政手段が活用されているという指摘¹⁰⁶もなされている。ただし、2-2に指摘した通り、政府側と市民社会側とでは日常業務において主に接する相手が顕著に異なる可能性が高く、視点のズレは容易に想像できることも併せて考慮する必要があるだろう。さらに、難民問題を見る視座そのものが多様な価値観のスペクトラムを反映するものでもある以上、政府の難民政策への意志を二分法的に判断することは妥当とは言えない¹⁰⁷。より重要な視点は、上記二者を含む多様なステークホルダーが参加し情報共有や議論を行える環境が醸成されているかどうかであると考えられる。その意味で、市民社会側の弁護士に

よる難民法に対する全面的な批判と具体的な改正草案の提起と、それに対する政府側の法務部担当者の応答が公開的に行われる場¹⁰⁸が韓国に存在することは注目に値する。なお、基本的人権と民主的意思決定を本質とする近代国家を前提にした場合、形式上の三権分立はもちろんのこと、政府から独立し、かつ立法・行政を監視する等の影響力を行使する権限を有する第三者機関としての人権委員会の存在は注目に値する。ちなみに、韓国の国家人権委員会の場合も、「国家人権委員会法」第24・25条に基づき外国人保護所（日本の外国人収容所に相当）施設を訪問調査し人道的方向への是正勧告を行っており、法務部もその勧告を積極的に受け入れている¹⁰⁹。

3-2. 日本への示唆：アクター間の相互作用という視座

上記を踏まえると、韓国の事例は、難民受け入れ体制の現状に関する様々な側面——難民法制、難民認定審査制度のあり方、具体的な制度の運用実態等——を日本のそれと比較することを可能にする一方で、現状の形成と改正の方向性の決定に対する諸アクターの関与の程度という側面から比較するという視座を浮かび上がらせるものと考えられる。とりわけ韓国における独立難民法は、法制度の内容自体の完成度や他法との整合性等の技術的領域における課題を残しながらも、その制定過程に多様なステークホルダーが関与しているということが特徴的に描き出されるのではなかろうか¹¹⁰。本項では、難民法の制定過程に関わるいくつかの証言を手掛かりに、官民の複数のステークホルダーがどのように政策決定に参加し、影響を及ぼしたかについて考察する。

上記3-1に紹介したキム（2012）は、立法準備から実際の法案成立までの過程について次のように振り返っている。

「…国会に上程された後2年間にわたり、法案の成立は足踏み状態にとどまっていた。立法運動のモメンタムが法案の作成までで、実際の立法府内における議論プロセスへの介入までは及ばなかったのである。もちろん、国会法制司法委員会の委員室訪問、専門委員と発議議

員室補佐官たちとの面談、大韓弁護士協会を通じた意見開陳の努力など、立法院内の議論プロセスへの介入がなかったわけではない。しかし、むしろ法案が実際に成立できたのは、代表発議者であるファン・ウヨ議員が、任期終了前に難民法をまとめ上げるという明確な意志を持っていたからであり、所属補佐官たちが総選挙という政局にも関わらず難民法制定に力を注いだからであった。」¹¹¹

難民支援団体や難民弁護士等の民間アクターのネットワークが難民法案の作成を行ってきた一方で、法案を実際に成立せしめたモメンタムは、当該政策を成立させるという政治家（国会議員）の意志であることがよく表れている。別の資料でも、難民法がいかにして成立できたのかについては、NGO等の市民側のアクターが長い間、難民法草案作成から準備してきたこと、立法側のアクターである国会議員が法案成立への強い意志を持ち続けたこと、政府側アクターである法務部でも、法案の具体的な内容には反対しながらも、難民法自体に対しては反対せず、むしろ省庁内部でも入管法改正案の研究を進め、情報が蓄積しつつあったことが挙げられている¹¹²。法務部の対応については、独立難民法制定に必ずしも積極的とは言えないという解釈¹¹³もあり、さらなる検証が必要と考えられる。ただし、市民側の法律制定運動に国会議員が積極的に関与しており、法務部との関係性構築や調整機能を果たしている¹¹⁴ことから、韓国において「学問と政治の距離」が近く、民間アクターと政府アクター間の相互作用が活発に行われてきているという点は、日本との比較においても浮き彫りになることが予想できる¹¹⁵。

国際機関とりわけ UNHCR 駐韓事務所の関与も重要な要因として指摘される。UNHCR は、韓国の NGO や弁護士、国家人権委員会等の様々なアクターによる「難民支援ネットワーク月例会」に参加してきている。また、国際機関として、法務部の政府当局者に合法的チャンネルを通じて意見を伝えるほか、国際機構の高官級の招聘、難民法草案準備段階及び制定立法過程における公式論評等を行っている¹¹⁶。実際の法案審査を担当することとなる国会法制司法委員会の委員を務める議員やその補佐官たちを NGO 側の人が一人ずつ会いに行く際にも、UNHCR は常に同行しており、提出した草案に対する法務部の意見が出されるたびに、

UNHCR が意見を提示する¹¹⁷ など、韓国において、市民社会側アクター（NGO 等）と国際機関側アクター（UNHCR）の協力関係は、非常に大きな影響力を持っている可能性が窺える。

このことは、日本との比較においても参考になる。Flowers（2008）は、NGO と国際機関が、その活動によって国家（政府）に「（国際規範に合致する）適切な振る舞い方」を学習させるという意味で「国家の社会化」に重要な役割を演じることを指摘する¹¹⁸。その点で、UNHCR 駐日事務所は、難民問題に関して日本政府が国際規範に近づいた制度運用が行えるよう、さらに影響力を及ぼす余地がある可能性がある。

さらに、Flowers は、以下のようにも論じている。

「…例えば国際規範の遵守を受け入れようとしなない国の NGO であっても、国際的なネットワークによる『外圧』を行使する『ブーメラン（boomerang）』を使うことによって国益の形成ができる。」¹¹⁹

ここで「国益の形成」は、「政府の認識が、国際規範遵守への接近が国益であるという認識へ変化すること」を指していると考えられる。この点に関連して、日本における第三国定住事業の導入プロセスを分析した滝澤（2014）の議論も注目し値する。滝澤は、UNHCR 駐日事務所代表であった経験を振り返り、UNHCR 側として日本政府（外務省と法務省）側に提示した以下の「利点」を挙げている。まず、外務省に対しては、第三国定住事業が「平和国家」としてのアイデンティティを求める日本の国際的印象を改善する価値を持つこと、またそれは国際的責任・負担分担の具体的表現であり、日本の ODA の理念である「人間の安全保障」にも沿うことを強調した。法務省に対しては、第三国定住によって難民を「積極的に」受け入れることで難民認定に厳しすぎるという法務省に対する批判を緩和できること、難民人手続きが不必要なため行政費用の増加を伴わずに難民の受入数を増やせるなど、メリットが大きいと説得している¹²⁰。韓国の場合も、NGO 側が法務部側との交渉において強い説得力を持つ論理構造として評価しているのは「韓国は人権先進国になるべきだ」という観念もしくは主張であり¹²¹、このような主張を裏づけるアクターとして UNHCR が機能した可能性が高い。

日本における難民問題の性格と NGO や市民社会のステータスは、日本の NGO がより正統性と権限を強化し日本国内の政策形成にアクセスできない限り、効果的な手段を使い得ないことを明確に示す¹²²。ただし、日本においても、2012年頃から法務省と NGO、日弁連が年に3回程度の非公開会談を開催し、継続して改善努力を行っている¹²³など、諸アクター間の相互作用における近年の動向については、さらに検証が必要と考えられる。

おわりに

本稿では、日本の難民受け入れ体制の変遷を概観した上で、韓国の難民受け入れ体制の現状と難民法制定過程について紹介し、政策形成におけるアクター間の相互作用という視座から、日韓の事例比較の可能性について考察してきた。日本の難民受け入れ体制に関しては、現に運用されている制度の中身を精査することも重要であるが、本稿では、難民認定制度の運用に関わる情報や議論が、官民さらには国際機関といったアクターとの間で十分に共有されているとは言い難いこと、そしてその構造的要因として情報共有に関わる独立したプラットフォームの不在や、総合的な外国人政策の中での難民政策の位置付けに関わる目標の設定や具体的な行動計画の策定等のビジョン設定の不在を取り上げた。政策形成に関わる構造的要因に注目することによって、単に「日本鎖国論」や「日本特殊論」に傾倒することなく、客観的な国際比較が可能となると考えられる。

ただし、本稿はあくまで試論的な考察であり、上述の政策形成プロセスの本格的な分析・検証のためには、引き続き日韓それぞれの事例に関わる文献のさらなる検討¹²⁴や、難民政策の形成に関わるステークホルダーに当たる NGO 側、政府側、国際機関側の関係者へのヒアリング等を充実させていくことが必要であろう。

¹ UNHCR Japan、2018「数字で見る難民情勢（2017年）」（http://www.unhcr.org/jp/global_trends_2017、2018年8月5日アクセス）。

² 滝澤（2016）は、個人（難民申請者）レベルと国家レベルの両方にとって、難民条約に基づく「難民レジーム（国家、国際機関、NGOを含むアクターによる難民への対応に影響を与える原理、規範、ルール、意思決定過程の総体）」は国際公共財の性質を備えていると論じている。詳しくは滝澤三郎、2016、「難民と国内避難民をめぐるダイナミズム—国際公共財の観点から」『移民政策研究』第8号、8-9頁を参照。

³ 墓田桂、2014、「難民・強制移動研究の新たな課題」墓田桂・杉木明子・池田丈祐・小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、14頁。

⁴ 同上、14頁。

⁵ UNHCR「難民の地位に関する1951年の条約」第1条A(2)より。

⁶ 山本哲史、2016、「国際人権法の観点から見た日本の難民保護制度の現状と課題」『移民政策研究』第8号、27-28頁。

⁷ 同上、28頁。

⁸ 2000年代以降、「補完的保護（complementary protection）」などの新しい形態の保護が適用されるようになってきている（滝澤、2016、前掲論文、10頁）。例えば、日本において難民審査で不認定となった庇護申請者への「人道配慮による在留許可」や、韓国の同様の状況における「人道的滞留者」資格は、少なくとも概念レベルにおいては、個人単位での補完的保護に関する規定である。

なお、UNHCRは、「集団単位での難民認定」について以下のように説明している。すなわち、「多数の集団が避難し、その状況からしてその集団の大多数の人々が全員難民であると考えられる状況」では、「ただちに保護と援助を提供しなければならない極めて切迫したニーズが存在し、純粋に実際的な理由から、集団の一人ひとりの構成員について個別に難民認定を行うことが不可能な場合」があり、当該集団の構成員全員を「一応の（*prima facie*）」難民（難民であることの反証が存在していない状態）と見なす集団難民認定に頼るべきとしている。例えば、UNHCRは2007年に、イラクでの紛争による大量の避難民に関して、イラク南部・中部出身の庇護申請者に対して「一応の（*prima facie*）」難民

であることに基づく集団難民認定が採用されている。UNHCR、2011、『第三国定住ハンドブック』77頁。

⁹ 代表的なものとして、1969年にアフリカ統一機構(OAU)において採択された「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律する条約(OAU条約)」、1984年に成立した「南米カルタヘナ条約(カルタヘナ条約)」などを挙げることができる。OAU条約における難民の定義には、「難民条約」における定義の他に「外部からの侵略、占領、外国の支配又は出身国若しくは国籍国の一部若しくは全部における公共の秩序を著しく乱す事件の故に出身国又は国籍国外に避難所を求めため、常居所地を去ることを余儀なくされた者」が含まれている。カルタヘナ条約は、OAU条約の趣旨(地域の特殊な事情による難民の定義の拡大)を参照し、「一般化した暴力、外部からの侵略、国際紛争、大規模な人権侵害または公共の秩序を著しく乱す他の事情によって、生命、安全または自由が脅かされた者」を難民の定義に付け加えている。

¹⁰ 国際難民法の専門家であるハサウェイは、以下のように述べている。「何より重要なことは、そもそも難民条約は、慈善に基づくものでもなければ、まして難民が受入国に何でもしてもらえろという状況を意味するような白紙小切手でもないのである。難民条約はその構造からだけでなく、以下に示す起草時の記録からも明らかとなり、難民の自立を促進しようとするものなのである。」ジェームス・C・ハサウェイ、2014、『難民の権利』佐藤安信・山本哲史訳、日本評論社、vii頁。

¹¹ 滝澤、2016、前掲論文、6頁。

¹² 定住を認めない日本政府に代わって、UNHCRと業務委託を結んだ民間団体——カリタスジャパン、日本赤十字社など。東京にUNHCR日本事務所が設置されたのは1979年8月である——が人道的な観点から難民の救済を主導したという政府批判の材料もあった。より詳細な経緯については、明石純一、2010、『入国管理政策—「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版、76-78頁を参照。

¹³ 例えば、1997年4月の難民認定審査部門における組織改革では、入国管理局の難民認定質や東京入国管理局・大阪入国管理局に配置する難民調査官の増員、東京局と大阪局への認定審査機能の集約(他の地方局では申請受理のみ)が行われ、また、1998年8月から毎年、法務省が

難民認定数及び認定時期の公表を開始した。岡本茉莉亜、2013、「日本における難民保護の課題と今後の展望：ノン・ルフールマン原則の慣習国際法化の動きを受けて」『学生法政論集』第7号、44頁を参照。

¹⁴ 石川えり、2009、「難民政策の推移 NGO から見た10年」『移民政策研究』創刊号、67-68頁。

¹⁵ NPO 法人難民支援協会、2010年3月5日『「第4次出入国管理基本計画 次出入国管理基本計画（案）」に関する意見』（https://www.refugee.or.jp/library/1003_Public_Comment_JAR.pdf、2018年9月5日アクセス）では、仮滞在許可率は年々減少し2009年時点での許可率は7%となり、空港で難民申請を行ったケースの多くが「逃亡の恐れ」を理由に却下され、日本国内で申請した場合も仮滞在許可が決定されるまで数ヶ月を要するため、「難民申請者の法的地位の安定を図る」という本来の趣旨にそぐわないと指摘している。

¹⁶ 明石、2010、前掲書、242頁。

¹⁷ 例えば、インドネシアからの難民申請者数は2014年の16人から2015年には969名に急増し、その後も増加し続け、2017年には2038名まで増えているが、これには、2014年末にインドネシアに対する日本入国ビザ免除措置が影響したと考えられる。滝澤三郎、2017a、「日本の難民政策の問題点」滝澤三郎・山田満編著『難民を知るための基礎知識—政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、314頁。

¹⁸ 全国難民弁護士連絡会議、2018年10月10日、「法務省発表『難民認定制度の運用の更なる見直し後の状況について』に対する声明、2頁。

¹⁹ 滝澤、2014、「日本における難民第三国定住パイロット事業—難航の背景を探る」墓田桂・杉木明子・池田丈祐・小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、146-147頁。

²⁰ 詳細な経緯については滝澤、同上、154-157頁を参照。

²¹ チョ・ヨンヒ、2017、「한국의 재정착 난민제도 시행평가 및 발전방향 검토」（韓国の第三国定住難民制度の施行評価及び発展方向の検討）、*IOM MRTC Policy Report Series*, 4頁。

²² 同上、4頁。

²³ UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018, 同 2019 より。

²⁴ UNHCR Japan, 2018, 前掲文献より。

²⁵ OECD, 2016, “Are there alternative pathways for refugees?” Migration Policy Debates, No.12, September 2016.

²⁶ JICA のプログラム（「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム（Japanese Initiative for the future of Syrian Refugees, JISR）」）を通じて各年度最大 20 名×5 年間の募集が行われており、また、文部科学省の国費留学生として最大 50 名を受け入れることとなっている。

²⁷ NPO 法人難民支援協会、2017 年 11 月 6 日、「シリア難民留学生受け入れ事業 第二陣トルコでの選考終了 新たに沖縄の日本語学校、国際基督教大学での受け入れへ」（https://www.refugee.or.jp/jar/postfile/20171106_private%20sponsorship%20of%20syrian%20refugees%20second%20batch.pdf、2018 年 9 月 5 日アクセス）。

²⁸ 株式会社ファーストリテイリング HP「難民雇用」ページ（<https://www.fastretailing.com/jp/sustainability/community/refugees.html>、2018 年 9 月 1 日アクセス）

²⁹ UNHCR 規定第 20 条によると、UNHCR 事務所の財政は国際連合の予算によって賄われるが、「総会が後日別段の決定を行う場合を除いて、高等弁務官事務所の任務に関する行政支出以外のいかなる支出も国際連合予算に計上されることはないものとし、かつ、高等弁務官の活動に関するその他の一切の支出は自発的寄附金によって賄われるもの」となっている。一例として、2017 年度の UNHCR 会計報告によると、国連の通常予算から UNHCR に支給された金額は UNHCR の総収入の 1%に満たない。

³⁰ 樋口弘樹、2002、「UNHCR の日本における難民保護政策」『国際公共政策研究』7(1)、153-154 頁。

³¹ 滝澤、2017a、前掲論文、316 頁。

³² 首相官邸、2016 年 9 月 19 日「難民及び移民に関する国連サミット 安倍総理スピーチ」より。

³³ 滝澤、2016、前掲論文、21 頁。

³⁴ ここでは、2014 年から 2018 年にかけて、英文で発信されている記事を取り上げる。

³⁵ *The Japan Times*, Nov 18, 2014, “Japan helps too few refugees: UNHCR chief” など。

³⁶ *Reuters*, Mar 11, 2015, “Japan accepts just 11 asylum seekers from record 5,000 applying in 2014” など。

³⁷ *Nippon.com*, May 19, 2015, “Japan’s Closed-Door Refugee Policy” など。

³⁸ *The Washington Post*, Sep 8, 2015, “As Europe makes room for refugees, some in Japan ask: Why not us?” など。ちなみに、この記事では、難民受け入れに対する日本国内の否定的な意見——「中東地域の紛争は、日本とは関係のないところで生じた葛藤の結果である」「大規模の難民を日本社会に受け入れても、彼らによる税収より社会保障面での支出額が大きくなる」など——の存在についても紹介している。同じ時期、日本の人口減少問題を取り上げた他の記事として以下をも挙げることができる。*The Diplomat*, Sep 11, 2015, “Japan’s Role in the Refugee Crisis: Japan has been quick to donate money, but slow to welcome refugees.”

³⁹ *Reuters*, Nov 20, 2017, “U.N. urges Japan to resettle more refugees after taking just three in first half” など。

⁴⁰ *Business Insider*, Apr 11, 2018, “NO ENTRY: How Japan’s shockingly low refugee intake is shaped by the paradox of isolation, a demographic time bomb, and the fear of North Korea.” など。なお、北朝鮮からの難民の殺到について言及した麻生太郎副総理の発言は、例えば以下の記事から確認できる。*The Japan Times*, Sep 24, 2017, “Aso asks whether SDF should shoot North Korean refugees fleeing hypothetical Korean contingency.”

⁴¹ 駐日米国大使館・領事館 HP「主要報告書」に、2013年度から2017年度までの「国別人権報告書—日本に関する部分」が公開されている(2018年9月5日現在)。以下の内容紹介は、同報告書からの引用によるものである。(https://jp.usembassy.gov/ja/our-relationship-japan/official-reports-japan/、2018年9月5日アクセス)。

⁴² 例えば、2017年の報告書では次のように述べている。「市民社会団体は、期間を定めず庇護希望者を収容することが、依然として問題であると述べた。国連難民高等弁務官事務所は、難民認定申請者の適正手続きのない収容や子どもの収容は行われるべきではないと述べた。」駐日米国大使館・領事館ホームページ「2017年国別人権報告書—日本に関する部分」(https://jp.usembassy.gov/ja/hrr-2017-japan/、2018年9月5日アクセス)。

⁴³ 日本の入国管理政策全般について論じた明石(2010)によると、一

国の「入国管理政策」とは「『誰を、どこから、どの水準で、いかなる条件で入国、在留、就労を認めるのか』を決定するさまざまなレベルでの政治的判断と法制度化、そしてその運用という不断のプロセスの総体」であり、その構成要素は「国際条約や国際的に共有されている規範へのコミットメントおよび実際の準拠行動、受入国の法令（法律、政令、省令、告示）の制定や改正、閣議決定・了解から関係省庁の施行計画や関連する施策、行政通達などを含む現場でのガイドライン」に至る幅広い領域において表出」される。明石、2010、前掲書、5頁。

⁴⁴ 滝澤、2016、前掲論文、19頁。同様の視点は、例えば浅川聖、2013、「日本の『内』への難民政策の特徴—難民認定申請者に対する『管理』と『保護』を中心に—」『横浜国際経済法学』第21巻第3号、377-409頁でも確認することができる。

⁴⁵ 滝澤、2017a、前掲論文、311-313頁。

⁴⁶ 例えばNPO法人難民支援協会、2017年6月9日、「日本の難民認定はなぜ少ないか？—制度面の課題から」（<https://www.refugee.or.jp/jar/report/2017/06/09-0001.shtml>、2018年9月5日アクセス）参照。

⁴⁷ UNHCR 駐日事務所、2015、『難民認定基準ハンドブック—難民の地位の認定基準及び手続に関する手引き—（改正版）』54頁（203段落）。

⁴⁸ 同上、54頁（204段落）。

⁴⁹ このバリエーションは、当該国の法体系の違いによっても現れる。一例として、日本の出入国管理及び難民認定法の場合、法律条文上では第61条の2の2第2項において「難民条約第1条A（2）に規定する理由」を言及しているのみで、具体的な基準は判例によって明らかにされていくと考えられるが、一方で、オーストラリアの移民法（Migration Act 1958）の場合は、難民の定義に含まれる「迫害に対する十分な恐怖（*well-founded fear of persecution*）」の定義、並びにその迫害への恐怖の構成要件の一つとしての「個人に対する重大な損害（*serious harm*）」の種類まで具体的に列挙している。詳しくは同法“Part I Preliminary, Section 5J Meaning of *well-founded fear of persecution*”を参照。

⁵⁰ なお、視察委員会の具体的な人名やプロセスが非公開であることから、透明性確保という目的に照らして機能に疑問があることも指摘されている。新津久美子、2014、「出入国管理施設における適正運用確保と

人権侵害防止の取り組み イギリスとフランスの先例と日本」『難民・強制移動研究のフロンティア』、263-265頁。

⁵¹ 例えば安倍晋三首相が2014年10月1日に衆議院本会議にて行った発言（産経ニュース、2014.10.1, 『『移民政策はとらない』安倍首相、衆院本会議で明言』など）、加藤勝信一億総活躍担当大臣（当時）が2015年11月27日に日本記者クラブでの記者会見にて、人口減少問題への対応策として移民を受け入れる可能性について、「安倍政権として移民政策を取ることは考えていない」と述べたこと（日経ビジネスオンライン、2015.12.8, 「安倍内閣は『移民政策』の是非で閣内不一致？」など）、2016年3月15日に自民党にて開催された「労働力確保に関する特命委員会」の初会合において、当時政調会長だった稲田朋美議員が「日本は移民政策はとらない」と明言する（産経ニュース、2016.3.15, 「自民党内で外国人労働者受け入れの議論開始、移民懸念し紆余曲折も」）など。

⁵² 国連自由権規約委員会、2014年8月20日、「日本の第6回定期報告に関する最終見解」（CCPR/C/JPN/CO/6, para. 16）では、2008年の第5回最終見解からのフィードバックを踏まえ、以下のように述べている。「委員会は、外国人研修生及び技能実習生に対する労働法の保護を拡大した法改正にもかかわらず、いまだに技能実習制度において性的搾取、労働関連死亡事故、強制労働となり得る条件について多くの報告があることに、懸念をもって留意する。」「前回の委員会の最終見解（CCPR/C/JPN/CO/5, para. 24）に沿って、締約国は、現行の制度を低賃金労働者の確保のためではなく、能力養成に焦点を置いた新たな制度へと代えることを真剣に検討すべきである。その一方で、締約国は、実地調査回数を増やし、独立した申立ての仕組みを設立し、労働搾取目的の人身取引事例やその他の労働法違反については実効的に捜査、訴追し、制裁措置をとるべきである。」

⁵³ もちろん、「難民申請を行えば就労できる」という認識を持ったとしても、必ずしも予想通りになるというわけではない。特に2018年の「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直し」において、明らかに難民とは関係のない事由の申請事案は速やかに「就労不可」に振り分けられるようになってきている。

⁵⁴ 法務省入国管理局、2015年9月、「難民認定制度の運用の見直しの概

要～真の難民を迅速かつ確実に庇護するために～」

⁵⁵ このような視点については、例えばNPO法人難民支援協会、2018年2月13日、「日本に来るのは『偽装難民』ばかりなのか？難民認定、年間わずか20名の妥当性を考える」(<https://www.refugee.or.jp/jar/report/2018/02/13-0002.shtml>、2018年9月5日アクセス)を参照。さらに、このレポートでは、そもそも技能実習生や留学生による難民申請の増加については、「労働力を必要とする多くの中小企業と、日本で働きたい外国人がおり、その手段が極めて限られている中、たまたま難民認定制度が利用できるという背景」があることを的確に指摘している。

⁵⁶ 構成員として内閣官房副長官補(副議長)と内閣審議官、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、海上保安庁の局長クラスが参加している。

⁵⁷ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(加藤真研究員)、2016年4月6日、「『移民政策はとらない』発言にみえるズレと求められる論点の整理」(http://www.murc.jp/thinktank/rc/column/search_now/sn160406#1、2018年9月1日アクセス)。

⁵⁸ 日本の第三国定住難民の社会統合における難点については、滝澤、2014、前掲、151-160頁を参照。なお、日本のインドシナ難民の社会統合状況に関しては、エイジャーとストラングの「難民社会統合モデル」(A. Ager & A. Strang, 2008, “Understanding Integration: A Conceptual Framework,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21, No. 2, p.170)を用いて分析した以下の論考をも参照されたい。滝澤三郎、2017b、「インドシナ難民の定住・社会統合状況」滝澤三郎・山田満編著『難民を知るための基礎知識—政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、295-302頁。

⁵⁹ 内閣府政府広報室、1982年6月、「インドシナ難民問題に関する世論調査」(https://survey.gov-online.go.jp/s57/S57-06-57-04_chosahyo.html、2018年9月1日アクセス)

⁶⁰ 日本経済新聞クイックVote、2015年9月12日、「難民問題、日本はどう対応？」(<https://www.nikkei.com/news/survey/vote/result/?uah=DF110920154740>、2018年9月1日アクセス)。なお、この調査では20代以上の男女905名から回答を得ているが、読者アカウントと投票回数制限による二重投票

回避以外に統計的処理を行っているわけではないことに留意されたい。

⁶¹ Yahoo! ニュース意識調査「日本の難民受け入れ、どう思う？」(<https://news.yahoo.co.jp/polls/domestic/18982/result?fbclid=IwAR17VxCJC93dWMxQ075D6xSfg3Elgx6OB0jj5T2uZuNA016TM1kGhJbLxDA>、2018年9月1日アクセス)。2015年9月15～25日実施、合計18万8651の回答が寄せられている。ただし、統計的に処理されたアンケートではないことに留意されたい。

⁶² 産経・FNN 世論調査、2016年2月22日、「主な質問と回答」(<https://www.sankei.com/politics/news/160222/pl1602220028-n1.html>、2018年9月1日アクセス)。こちらの調査はRDD(ランダム・デジタル・ダイヤリング)方式で全国の成年男女1000人を対象に行われている。

⁶³ 滝澤、2017a、前掲論文、312頁。

⁶⁴ 例えば以下の記述は、難民受け入れに関する地方自治体と中央政府との関係を象徴的に表す例と言えよう。「…難民受け入れを積極的に検討している自治体もあります。ですが、そこで問題となるのは、市民社会や地方自治体が、難民のための法制度の整備や財源の投入をいくら説得しても、中央政府が全く動かないということです。そこで、我々市民社会が努力し、地方レベルでいろいろな都市間の協力を推進していくしかないと思います。そして、地方が外国人受け入れの実践を積み、自分たちの成功事例をグッドプラクティスとして中央政府や外の人に宣伝していかなければならないと考えています。」井口泰・長谷部美佳・石井宏明、2013、「日本での難民の社会統合を考える」『難民研究ジャーナル』第3号、21-22頁。

⁶⁵ 滝澤(2016)は、従来の受動的なイメージとは違い、近年の難民たちが主体的に逃避国選択行動を行っており、この行動は「プッシュ・プル」理論で説明できると主張する。その上で、「難民に人気のある国」の条件として、移動の容易さと費用の安さ、旧植民地などの歴史的繋がり、国のイメージ・評判、相互扶助を可能にする移民ネットワークの存在(移民連鎖)、英語圏の国、密航業者のネットワークがある国、そして入国ビザの入手しやすさを挙げている。滝澤、2016、前掲論文、16-17頁。

⁶⁶ 同上、20頁。

⁶⁷ 第三国定住パイロット事業によるカレン族難民第3陣(2012年度)が渡日を前に全員辞退したことは、第1陣の一部の難民家族が、日本で

の当初の生活に強い不満を抱き、それを難民キャンプに残る友人や親族に携帯電話で伝えたことも影響したとされている。滝澤、2014、前掲論文、152頁。

⁶⁸ 明石、2010、前掲書、39-47頁。

⁶⁹ 以下の記述は、日本における研究動向を端的に示している。「総じて、日本における外国人の受け入れをめぐる研究動向には、外国人労働者の受け入れ実態とその背景の分析に加え、地方自治体の施策や非政府組織の外国人に対する支援・救済活動、そして外国人の法的地位の保障をテーマとする社会実践・問題解決型の研究調査が強く要請されてきたという傾向を指摘できる。そしてこうした試みは、『1990年体制』のもとで徐々に顕在化する政策と実態の乖離を現場の側から掘り起こすことで、結果として入国管理の『後進性』に対する政策批判や、その改善を求める政策提言にも結びつきやすかった…(中略)…現実はいかに政策に反映され、政策はその現実に対してどのような実体的な作用を及ぼしうるかという問いは、不在であり続けたのである。」明石、2010、前掲書、39頁。

⁷⁰ 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』No.1、50-51頁。

⁷¹ 田中信也、1994、「日本の難民受け入れ」加藤節・宮島喬編『難民』東京大学出版会、148-167頁参照。

⁷² 山本、2016、前掲論文、33-34頁。

⁷³ 同上、34頁。

⁷⁴ NPO 法人なんみんフォーラム、2012年1月19日、「第三国定住難民受け入れから見える難民政策の課題と提案」第三国定住に関する意見交換会発表資料。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ 滝澤、2014、前掲論文、149頁。

⁷⁷ 同上、158頁。

⁷⁸ 同上、158-159頁。

⁷⁹ 同上、159頁。

⁸⁰ NPO 法人なんみんフォーラム、2012、前掲文献。

⁸¹ NPO 法人なんみんフォーラム、2012、前掲文献、スライド16。

⁸² 明石、2010、前掲書、41-42頁参照。

⁸³ 代表的なモデルとして、連続的・増分的な政策変化——「小さな政策変化」——を分析対象とする「唱導連携モデル」、政策決定者の明確な目標の定義から複数の政策代替案の費用便益評価に至る過程を対象とする「合理的意思決定モデル」、特性の問題を新たに考察せず、現行制度をわずかに増減させることによる政策形成者の調整を取り扱う「増分主義モデル」、組織の意思決定を、問題設定が必ずしも先行せず、各参加者が得意とするいくつもの解と問題が浮遊している「組織化された無秩序」として理解し、システム内に独自のパターンを持った独立の流れ（問題の流れ、解の流れ、参加者の流れ、選択機会の流れ）が、①解と問題の結び付き、②参加者間の相互作用、③偶然性に支配される問題、解、参加者の有無によって最終的な結果を決定する「ゴミ箱モデル」が検討されている。小島廣光、2003、『政策形成とNPO法——問題、政策、そして政治』有斐閣、10-15頁。

⁸⁴ John W. Kingdon, 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edition, N. Y.: Harper-Collins College Publishers.

⁸⁵ 小島、2003、前掲書、16頁。

⁸⁶ 同上、17頁。

⁸⁷ ここで政策企業家または政策アクティビストとは、「自らが賛成する政策の将来の見返りを期待して、自らの資源（注目、関与、時間、エネルギー等）を進んで投じることで、政策形成に影響を及ぼそうとする参加者」である（Kingdon, 1995, *op cit.*, pp.122-124; 小島、同上、26頁）。なお、政策の窓には、問題の窓と政治の窓の2種類がある。問題の窓もしくは政治の窓が開くことを契機に、さまざまな参加者によって問題の流れの中に投げ込まれる問題（過去に投げ込まれた問題を含む）、あるいは政治の流れの中に投げ込まれる政治がそれぞれ、その開いた問題の窓もしくは政治の窓を通して、政策の流れの中に入り浮遊している。小島、同上、18頁。

⁸⁸ 小島、同上、18頁。

⁸⁹ 松岡佳奈子、2014、「韓国の難民保護政策 新難民法と脱北者（北朝鮮難民）の定住支援政策を中心に」 墓田桂・杉木明子・池田文祐・小澤藍編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、165頁。

⁹⁰ キム・ジョンチョル、キム・ジェウオン、2012、“난민법 제정의 의

미와 향후 과제; 난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제, ”공익과 인권 (「難民法制定の意味と今後の課題; 難民法の立法過程と制定法の異議及び今後の課題」『公益と人権』12(通巻),138頁。以下、韓国の難民法制定過程に関しては、上記文献を主に参照した。

⁹¹ 同上、139頁。

⁹² 韓国国家人権委員会決定、2006.6.12、「難民の人権保護のための政策改善に関する勧告」決定主文 1.(2),理由Ⅲ 5.(1)。

⁹³ キム他、2012、前掲論文、139頁。

⁹⁴ 同上、139-140頁。

⁹⁵ 韓国難民法第3条。「強制送還の禁止 難民認定者と人道的滞留者及び難民申請者は、難民条約第33条及び『拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約』第3条に従い、本人の意思に反して強制的に送還されない。」

⁹⁶ 認定難民に対しては社会保障、生活保護、教育保障、韓国社会への適応教育、海外で取得した学歴及び資格の認定、配偶者や子の入国許可(家族統合)を認めている。難民申請者に対しては、一定期間の生計費支援、申請6ヶ月後の就労許可、申請期間中の住居施設の提供、医療支援、教育保障が含まれる。その他、「人道的滞留者」に対する就労許可が規定されている(第39条)。

⁹⁷ 韓国法務部、2016.12、“난민법 시행 3년에 대한 평가 및 향후 법 개정 방향 - 합리적 난민인정 절차 구축방안을 중심으로”(『難民法施行3年に対する評価及び今後の法改正の方向—合理的な難民認定手続きの構築方案を中心に—』、5頁。

⁹⁸ キム他、2012、前掲論文、166-181頁。

⁹⁹ 難民申請者の多くが経済的に不安定な状態であることを踏まえると、自費で弁護士の法律支援が受けられる可能性は低い。

¹⁰⁰ チェ・ユ、クォン・チェリ、2017.11.15、“「난민법」에 대한 사후적 입법평가”(『難民法』に関する事後的立法評価(ex post legislative evaluation))、韓国法制研究院、132-133頁。

¹⁰¹ 韓国日報、2018.9.6、“난민법은 죄가 없다…법 운영상 정부의 이중성이 문제”(「難民法に罪はない…法律運営上政府の二重性が問題」)(<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201808291521018856>、2018年9月

10 日アクセス)

¹⁰² 韓国法務部、2016、前掲書、232-233 頁。

¹⁰³ 2013 한일 난민 변호사 간담회 [Korean Refugee Lawyering MTG] (2013 韓日難民弁護士懇談会)、キム・ジョン Chol 弁護士発言部分。(http://apil.or.kr/?p=5026&ckattempt=1、2018 年 9 月 5 日アクセス)

¹⁰⁴ 韓国大法院 2008.7.24 宣告 (2007 年 3930 判決、難民認定不許可処分取消)「判決要旨 [2] …迫害を受ける ‘十分な根拠ある恐怖’ (*well-founded fear of persecution*) があるというのは難民認定申請を行う外国人が証明しなければならないが、難民の特殊な事情を考慮し、当該外国人に客観的な証拠によって主張する事実全てを証明するよう求めることはできず、その陳述に一貫性と説得力があり、入国経路、入国後難民申請までの期間、難民申請の経緯、国籍国の状況、主観的に感じる恐怖の程度、申請者が居住していた地域の政治・社会・文化的環境、その地域の通常人が同じ状況で感じる恐怖の程度等に照らして、全体の陳述の信憑性からその主張する事実を認めることが合理的である場合には、証明なされたものとなるのである。」(日本語訳・傍点筆者)

¹⁰⁵ 韓国大法院では、難民審査における迫害の立証について、さらに踏み込んだ解釈を行っている。大法院 2012.4.26 宣告 (2010 年 27448 判決、難民認定不許可処分取消)「上告理由 1. …迫害の経験に関する難民申請者の陳述を評価する際、その陳述の細部内容に多少の不一致が発見されたり一部誇張された点が窺えるからといって直ちに申請者の陳述の全体的な信憑性を否定してはならず、そのような不一致・誇張が真の迫害経験による精神的衝撃や難民申請者の窮迫な境遇による不安な心理状態、時間の経過による記憶力の限界、韓国とは相異なる文化的・歴史的背景に由来する言語感覚の違い等からもたらされた可能性も十分に念頭に置き、陳述の核心的内容を中心に全体的な一貫性及び信憑性を評価しなければならない。特に難民申請者が女性として深刻な迫害の被害者であると主張する場合には、その可能性とこれによる特殊性も、陳述の信憑性を評価する過程において念頭に置かなければならない。そして万が一、上記のような評価に則って難民申請者が主張する過去の迫害の事実が合理的に首肯される場合なら、その出身国の状況が顕著に変更され迫害の可能性が明白に消滅したと見るに値する特別な事情が認められない

限り、難民認定の要件である迫害に関する十分な根拠ある恐怖が存すると見るべきである。」(日本語訳・傍点筆者)

¹⁰⁶ 韓国で難民支援を行う団体である「(社)公益法センター APIL」のイ・イル弁護士は、「行政段階」と「裁判所段階」における障壁について言及している。「行政段階」における障壁は、ビザ発給段階(特定国家に対するビザ発給の事実上の中断、保護目的のビザ発給拒否、一部国家の乗り継ぎエリアでの難民申請を防止するための Transit ビザの運用、搭乗前事前確認制度の運用)、入国段階(入国審査の強化、空港回付審査基準の強化及び拘禁)、難民申請受付段階(書類提出による受付禁止、管轄拠点事務所以外での受付禁止、未登録在留期間が30日を超過した場合に退去強制命令と収容命令を発令し、違憲の余地の極めて大きい長期拘禁状態での難民審査手続き進行)、在留資格付与段階(入国後1年以降の申請者等の一定の形式的基準を設定し「濫用的難民申請者」に自動的に分類し、難民審査手続きが終了していない状態で出国命令)、難民申請者の処遇(生計費の支給が円滑に行われない)などである。「裁判所段階」では、2015年頃から施行されていると見られる、難民訴訟事件に対する訴訟救助の原則的な中断及び訴訟代理人(弁護士)無しに通訳人のみ出席させて状態での本人訴訟での運用、当事者本人審問等の追加証拠申請を受け付けようとしない傾向、1人当たりの印紙・送達料に加え法定期日上の通訳料まで納付しなければ司法的救済を試みられないといった変化が挙げられる。イ・イル、2017.8.28, “국제인권규범과 난민보호를 위한 개정방향,” 아시아의 난민인권개선 맥락에서 본 한국 난민정책의 장기 발전방향과 난민법 개정방안(『国際人権規範と難民保護のための改正の方向』『アジアの難民人権改善の脈絡から見た韓国の難民政策の長期的発展の方向性と難民法改正方案』) 討論会発表資料、14頁。

¹⁰⁷ 2017.8.28, “아시아의 난민인권개선 맥락에서 본 한국 난민정책의 장기 발전방향과 난민법 개정방안”(『アジアの難民人権改善の脈絡から見た韓国の難民政策の長期的発展の方向性と難民法改正方案』) 討論会における韓国法務部ハ・ヨングク難民課長の発言より。
(<https://www.unhcr.or.kr/unhcr/program/board/detail.jsp?boardTypeID=10&searchSelect=&keyWord=¤tPage=1&menuID=001006001003&finishIsYN=>

&boardID=9999&boardCategory=%EB%B3%B4%EB%8F%84%EC%9E%90%EB%A3%8C&mode=detail、2018年9月6日アクセス)

¹⁰⁸ 注 106 及び 107 の討論会を指している。

¹⁰⁹ 京郷新聞、2018.4.18、“법무부, 인권위 권고 따라 외국인보호소 창살 제거 추진”(「法務部、人権委勧告に従い外国人保護所の鉄格子除去推進」)(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201804181148001、2018年9月7日アクセス)

¹¹⁰ 日本の難民制度についてアクター間の相互作用という観点から分析した Flowers は以下のように述べている。「韓国は日本の制度をモデルにして難民制度を作ったが、しばしば日本の活動家たちは、韓国が1990年代末まで、日本よりも早く進歩的な制度へ移行したと指摘する。」Petrice R. Flowers, 2008, “Failure to Protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan,” *Journal of Japanese Studies*, 34 (2), p.334. (日本語訳筆者)

¹¹¹ キム他、2012、前掲論文、139-140頁。

¹¹² 2013 한일 난민변호사 간담회 [Korean Refugee Lawyering MTG] (2013 韓日難民弁護士懇談会)、キム・ジョンチョル弁護士発言部分。

¹¹³ 同上、ファン・ピルギュ弁護士発言部分。「法務部は、難民法自体については最初は反対だったが、後に（法律制定）運動が強くなりすぎると、難民法は受けるが内容を保守的に運んでいこうという戦略を試みたのだと評価している。結局、交渉過程でこちら（NGO・市民社会）側に力が無かったため、内容面では相当部分押された。」

¹¹⁴ 同上、ファン・ピルギュ弁護士発言部分。

¹¹⁵ 例えば、家族政策における日韓比較を行った相馬（2013）は、韓国との対比において、以下の興味深い記述を行っている。「…政策形成面で考えると、日本では、女性運動や貧困運動による組織化した運動や連携事業の展開が難しく、また、日本では学問と政治の距離が韓国より遠く、組織的に学界・政治家・当事者団体・運動とが連携して政策課題として問題化したり、法律制定や事業化へつなげていくという手法はまれである。」相馬直子、2013、「韓国—家族主義的福祉国家と家族政策」鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家—理論・計量・各国事例』ミネルヴァ書房、332頁。

- ¹¹⁶ 2013 한일 난민변호사 간담회 [Korean Refugee Lawyering MTG] (2013 韓日難民弁護士懇談会)、NGO「ピナンチョ」イ・ホテク代表発言部分。
- ¹¹⁷ 同上、ファン・ピルギユ弁護士発言部分。
- ¹¹⁸ Flowers, 2008, op cit., p.334. (日本語訳筆者)
- ¹¹⁹ Ibid., p.337. (日本語訳筆者)
- ¹²⁰ 滝澤、2014、前掲論文、148頁。
- ¹²¹ 2013 한일 난민변호사 간담회 [Korean Refugee Lawyering MTG] (2013 韓日難民弁護士懇談会)、ファン・ピルギユ弁護士発言部分。
- ¹²² Flowers, 2008, op cit., p.337. (日本語訳筆者)
- ¹²³ “[후기] 2016 난민보호를 위한 한일 교류회” (“[後書き] 2016 難民保護のための韓日交流会”) より。(http://apil.or.kr/?p=1188、2018年9月6日アクセス)
- ¹²⁴ 例えば、独立した難民法制定の動きとして、2004年には日本国会においても「難民保護法案」が発議されている。ただしこの法案は審議未了によって廃案となり、2005年には法務省による法改正が行なわれている。上記の法案に関わる具体的な経緯やその後の動向等については、本稿では検討していない。