

## 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—

浅川 聖

### 1. はじめに

近年、日本の難民政策の変化として、「第三国定住による難民受け入れに関するパイロットケース」の導入が新しい<sup>1)</sup>。難民問題の恒久的解決策の一手段であり、定住を前提とした「第三国定住による難民の受け入れに関するパイロットケース」の実施に、日本がアジアで初めて着手したことは、難民鎖国日本と揶揄されてきた現実から見ても革新的である。しかし、日本における同実施は、過去と現在の難民問題が一定の収束に向かった結果ではない。日本が取り組むべき課題は国内外に山積みである。

これまで日本は、難民問題に関して国際機関への資金拠出や海外でのODA案件の展開といった「外」への国際協力は比較的活発に行ってきた。日本の国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）に対する資金拠出率は、2008年と2009年は米国及びECに続き世界第3位であったが、2010年と2011年には米国に続き第2位へと浮上した。またODA案件として海外で展開された難民や避難民に対する支援は、過去10年間で100件を超える。

一方、翻って日本国内の「内」への難民問題に目を向ければ、難民認定申請者数がここ数年間、毎年1千人を超える現実直面しながらも、2009年に外

務省の予算が逼迫し彼らの命綱である保護費が一時期支給停止に陥った事態を鑑みても、外への国際協力と同じように、積極的行動が伴った施策が講じられているとはいいがたい<sup>2)</sup>。（「表 1：難民認定申請数、認定者数、在留特別許可数の推移」参照。）

日本の難民支援に対する「外」と「内」への行動に、このような精神的ギャップが生じる根本的原因には、難民条約（一般的に 1951 年の難民の地位に関する条約と 1967 年の難民の地位に関する議定書を併せて難民条約と呼ぶ）の規定が起因している。難民条約では、締約国が認定した難民に関する諸規定を定めているに過ぎず、難民認定の審査結果を待つ難民認定申請者の認定手続きの方法や保護規定には何ら触れていない。難民条約の前文でも、庇護の付与については「満足すべき解決は国際協力なしには得ることができない」と言及しているのみで、難民認定申請者の生活上の支援については論及していない。

このように保護規定に何ら基準が設けられていないのは、外国人の受け入れと在留の許否が、主権国家の専制権であるという伝統的国际法の大原則に則って行われ、且つ、各国の政治的、経済的、社会的、文化的背景が複雑に絡み合った結果判断されるからである。

よって、難民認定申請者の認定及び生活上の支援は、結局のところ各国政府の裁量により主導され、行動の源泉となる論理や大義は各々の締約国が考える国際協力の範疇で語られる他なく、難民条約締約国である日本においても、上記の論理は例外なく適用される。そして、日本は国際社会の平和と安定を牽引する一員として、国際協力並びに国際的な負担の配分という観点から、難民保護に積極的に取り組むことが期待されている。

表 1：難民認定申請数、認定者数、在留特別許可数の推移

年	難民認定申請数	認定	人道配慮による 在留特別許可
1982	530	67	－
1983	44	63	－
1984	62	31	－
1985	29	10	－
1986	54	3	－
1987	48	6	－
1988	47	12	－
1989	50	2	－
1990	32	2	－
1991	42	1	7
1992	68	3	2
1993	50	6	3
1994	73	1	9
1995	52	2	3
1996	147	1	3
1997	242	1	3
1998	133	16	42
1999	260	16	44
2000	216	22	36
2001	353	26	67
2002	250	14	40
2003	336	10	16
2004	426	15	9
2005	384	46	97
2006	954	34	53
2007	816	41	88
2008	1,599	57	360
2009	1,388	30	501
2010	1,202	39	363
2011	1,867	21	248
合計	11,754	598	1,994

出典：法務省資料より筆者作成

しかし、上述したように、まだまだ日本は日本国内の難民支援、とりわけ、難民認定申請者に対する取り組みは消極的であるとされてきた。この点を俯瞰してみると、これまで日本政府と難民認定申請者の関係は、大きく分けて 2 つの領域で議論されてきた。先ず 1 つ目の領域として、難民認定制度の行政手続きが法務省入国管理局に一本化されていることにより惹起される問題点を指摘し、同制度の改善を訴える実務的な論考が存在した（難民問題研究フォーラム、1996；渡辺、2001；大橋、2003）<sup>3)</sup>。もう 1 つは、難民認定申請者が直面する生活上の諸問題を概観した論文（石川、2002）や、彼らの経済的、社会的権利享受の範囲を国際基準と照らし合わせ、権利確保と制度改革を提言した論文（石川、2003）といった、日本政府の支援のあり方を問いたす論考が蓄積されてきた。

これら実務者による現状把握型の研究に加え、そもそも、日本政府が難民受け入れに対して重い腰を上げようとしない原因を、単一民族で構成された日本人のメンタリティーに求めるのではなく、官僚主義的な縦割り行政のあり方に問題の所在を求めた分析的研究も行われてきた（Akashi、2006）。更に、難民受け入れの負担の国際的分担という観点から、日本政府による支援枠組みが極めて限定的であり、本来、日本政府が担うべき負担が、非政府組織（NGOs）へ転化されていると指摘されてきた（Dean and Nagashima、2007）。

このように、上記 2 つの大きな論点と、それを背景とした発展的な研究は、難民は保護されるべきとの前提が念頭に据え置かれ、議論の着地点はいつも日本政府の保護制度の不備に批判が集中していた。勿論、筆者も難民認定申請者の保護と権利の確保に強い関心を寄せる。しかし、難民認定申請者は難民認定結果を告知されるまで、あくまでも入国管理政策の処遇を受ける外国人である。そのため、保護の視点のみで考察を行うのではなく、「難民認定申請者は管理される存在である」という分析視点を並列させ、彼らを捉え直さない限り、日本政府の難民認定申請者に対する思惑を十分に把握する事はできないのではないか。換言すれば、移民の入国を捉える際に従来より用いられてきた「管理」

と「保護」という概念レンズを、難民認定申請者に対し応用する事で、彼らと日本政府の関係に対し、一石を投じる事ができると思料する。

そこで本稿では、難民認定申請者を管理と保護という観点から捉えなおし、日本政府の難民認定申請者に対する処遇を考察する事で、日本の「内」への難民政策の一側面を明らかにする。以下では先ず、管理と保護の概念を考察し、本稿の分析視角を提示する。次に、インドシナ難民受け入れと条約難民受け入れの間の連続性を確認し、それぞれの難民に対する日本政府の対応の類似点と相違点を指摘する。その後、日本の難民認定制度及び難民認定申請者のステータスを整理し、現在、彼らの活動範囲がどの程度限定されているのかを明確にする。最後に、難民認定申請者に対する日本政府の対応を管理と保護の観点から分析する。具体的には、管理の側面として、2004年の出入国管理及び難民認定法（以下、入管難民法と称す）改正に至る政治プロセスを取り上げ、他方、保護の側面として、日本政府の難民認定申請者に対する公的援助の発展と現状に焦点を合わせる。

## 2. 分析視角

ヒトが国境を越え他国へ入国する際、必ず受け入れ国の入国管理下に置かれる。ヒトは入国後、旅行者、留学生、移民労働者、難民認定申請者等、どのような種類の外国人であるかと受入国により一方的にラベリングされ、受入国の管理の下で活動範囲が決定される。

明石（2010a）に依拠すれば、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普段のプロセスの総体である。そして、その構成要素は、「国際条約や国際的に受け入れられている規範へのコミットメント、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

などを含む現場のガイドライン」と幅広い。これらの構成要素は、大きく分けると国際条約や国際規範といった国外的要因と、日本国内で整備される種々の法律や政治的決定といった国内的要因の2つの領域に分ける事ができよう。そしてこれを移民研究、とりわけ、移民受け入れの議論に照らし合わせてみると、国外要因に注目したグローバル派と国内要因に注目したナショナル派の2つの分析的視点が用いられてきた事を喚起させる。これまで、例えば、国際的な人権規範といった国際規範の影響を分析した研究があったように、国外要因を独立変数に据え、一国の入国管理政策の変化とその特徴を明らかにした試みも存在した（Gurowitz, 1999）。しかし、モノ、カネ、サービスと違い、本稿が着目するヒトの移動の管理に対する国際的なルールのセットは今のところ存在しない。つまり、ヒトの管理という特定領域における国際レジームは現在のところ不在であるから、国外要因に全てを求めヒトの管理を語る事はいささか心許なく、国外要因は入国管理政策の変化を考える上で、あくまでも副次的要因に留まると言える。よって、最終的には受け入れ政府の裁量の如何が最も強くヒトの管理に影響する事を念頭に、従来取られてきた国内法令や閣議決定・了解などの政治的判断といった国内的趨勢を追従し、ヒトの管理のダイナミックスを分析する事は依然として有効な説明方法である。

しかし、上記定義によれば、入国管理政策の構成要素は、国内的に注目されるものに限定してみても多岐に渡る。そこで、分析範囲の精密化を行なうため、本稿では、入国管理政策の法的支柱である入管難民法に着目し、難民認定申請者に最も大きな影響が及んだ出来事である、2004年の入管難民法改正を取り上げる。具体的には、入管難民法改正に至る日本政府の政治プロセスを概観し、その「動き」がどのような結果を生み出したかを考察する。そして、この一連の「動き」を、難民認定申請者に対する「管理」の側面として位置づけ、日本政府の難民認定申請者に対する管理の側面の検討結果としたい。

次に、「保護」の構成要素を考察する。ここでは、保護概念の構成要素を「庇護」と「援護」に分け考えていきたい。難民の定義は、難民条約において「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又は政治的意見を理由に迫害を受けるという十分に理由のある恐怖のために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者又は受けることを望まない者及び常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、その国に帰ることを望まない者」とされている。ここで使われている保護とは「庇護」と置き換えて説明できる。換言すれば、「庇護」の提供とは「人間にとって何物にも代えることのできない精神の自由を保障し、人種や国籍や社会的集団の相違に基づく故なき迫害から護る究極の手段であり、国家のみが取りうる措置」と定義できる（山田、黒木、2010）。要するに、庇護の提供とは難民認定を受けた者のみに与えられる保障である。

一方の援護は、衣食住に係る生活上のサポートであり、迫害を断ち切る上記の庇護とは全く別の要素である。援護は、日本政府が提供する公的措置に加え、友人や近隣住民といった個人的繋がり、外国人支援団体や難民支援団体、又は、地方自治体が提供するサポートといった非公式措置も含み、これら両方の社会資源を通じ、難民認定申請者の生活は支えられている（支えられている事が望ましい）。そのため、難民認定申請者に対する「保護」とは、国家のみが取りうる「庇護」措置と国家を含めた種々のアクターが提供する「援護」措置の2つの要素が集合して構成されている。本稿では、後者の援護の側面に焦点を合わせ、難民認定申請者に対する保護の諸相を分析していきたい。

しかし、難民認定申請者の援護に関わるアクターやその活動範囲は広範囲に渡る。例えば、各々の地方自治体は外国人支援の施策を独自に打ち出し、外国人支援団体や宗教団体は難民認定申請者への種々のサポートを提供している。はたまた、個人レベルでは、きめ細やかな支援の手が差し伸べられていたり、これら全ての活動を網羅し分析の射程に据える事は極めて難しい。そこで本稿では、日本政府の動きに着眼している事から、公的部分の援護を取り上げる。具体的には、援護を担う主たるアクターである日本政府が1983年より開始した「難民認定申請者に対する保護措置」の発展と現状分析を通し、日本政府の

難民認定申請者に対する保護の側面を考察していきたい。

### 3. インドシナ難民漂着から難民条約加入までの経緯

日本はインドシナ難民漂着を受けて、始めて難民問題に正面から向き合ったと言える。

1975 年 4 月当時、ベトナム戦争終結後、インドシナ三国（ベトナム、ラオス、カンボジア）では政変の発生を受けて急速に共産化していき、新しい政治体制が誕生していった。この新しい政治体制の下で、迫害を受けたり、受ける恐れがあったり、体制自体になじめなかった人々はインドシナ難民と化し周辺国へ逃れていった。ベトナム人は小船で国を脱出し（ボート・ピープル）、ラオス人及びカンボジア人は陸路でタイ領内に逃れて行った（ランド・ピープル）。そして、日本へのインドシナ難民の漂着は、1975 年 5 月 12 日、米国船グリーン・ハーバー号に救助されたボートピープル 9 名が千葉港に上陸したのが最初であった。

当時の日本にとって難民漂着は想定外の事であったため、難民上陸に特化した法整備はおろか行政的対応も整えていなかった。そのため、難民であるが、外国人でもある彼らは、既存の出入国管理令内で対処されざるを得なかった。当時ボートピープルは、日本船が救助した者に対しては、出入国管理令第 12 条に基づく上陸特別許可が与えられ、外国籍船舶が救助した者に対しては出入国管理令第 18 条に基づく水難上陸許可（当時）が与えられた。1977 年 11 月以降は、救助した船の国籍に関らず上陸特別許可が与えられた。

ボートピープル上陸後の衣食住に関する必要な処置は、法務省及び地方自治体の連絡を受けた宗教団体等が提供し運営にあたっていた。しかし、到着するボートピープルの数が年々増加したため、民間団体による臨時措置としての支援運営や収容施設の確保が極めて困難になっていった。また、日本政府もベトナム難民の対策強化と包括的な支援スキームの構築が急務であるとの意識が高



まっていた。

そこで、1977年9月20日にインドシナ難民対策に関する初の閣議了解が交わされた。この閣議了解では、人道問題に関する国際協力の一環としてベトナム難民問題に取り組む事や、議長を内閣官房副長官とした「ベトナム難民対策連絡会議」を内閣に設置し、関係省庁が緊密な協力のもとこの問題に取り組む事が決定された。

1978年4月28日の閣議了解では、一時的に滞在しているベトナム難民の定住許可、そして、翌79年4月3日の閣議了解において、東南アジア各国に滞留中のインドシナ難民に対しても定住許可の対象とすることが決定された。同年7月13日の閣議了解においては、ベトナム難民対策連絡会議は廃止され、代わりに「インドシナ難民対策連絡調整会議」として生まれ変わり、インドシナ難民の定住許可条件が決定される運びとなった。更に、1980年6月17日の閣議了解では、インドシナ難民の定住許可条件の緩和、定住枠を500人から1,000人への拡大、及びベトナム難民の家族呼び寄せを目的とする「合法出国計画（Orderly Departure Program）」が認められる事となり、その後、定住枠に関して見れば1985年7月9日の閣議決定で1万人まで拡大された。

これら数々の行政決定と平行し、1979年前半より、インドシナ難民到着人数の絶対数が爆発的に増加していき、議論は、難民条約加入へ波及していった。それ以前、国会において、難民条約未加入は、難民の定義が曖昧である事や<sup>4)</sup>、難民条約がヨーロッパで起こった難民救済を目的に誕生したため、その論理が日本国内で起こりうる難民救済に適用される事への疑義<sup>5)</sup>、更に、大量の難民発生という当時のヨーロッパを悩ませていた事態に日本が対処する必要性はない<sup>6)</sup>、との理由をもって説明されてきた。ここから、日本政府より見れば、難民問題は遠いヨーロッパが抱える遠い国際問題であり、日本が取り組むべき眼前のイシューではないため積極的にコミットメントする必要性はなかったものと考えられる。

しかし、概観した通り、インドシナ難民の漂着を受けて突如として難民とい

う遠い国際問題は目の前の国際問題へと変貌し、難民条約未加入であり続ける上記の理由は説得力を失った。そして、1979年3月26日の衆議院予算委員会で、園田外務大臣（当時）は「いわゆる難民条約については時期通常国会においてその承認を求める」と答弁した。

これを受けて、1981年6月12日の第94回通常国会で、難民条約の締結が承認され、翌82年に「入管難民法」が明文化された。具体的には、難民であるか否かを定める「難民認定手続き」と、難民と思われるものが上陸時に与えられる「一次庇護のための上陸許可」制度が創設された。

難民条約加入に至る経緯とその動機を以上のように見てみると、インドシナ難民の漂着の延長線上に難民条約加入が位置づけられている事がわかる。しかし、インドシナ難民受け入れの目的と難民認定手続きが明文化されている入管難民法の目的は明らかに異なった様相を呈している。

インドシナ難民の定住受け入れは、「人道上およびアジアの安定のための国際協力の観点から、難民条約とは異なった立場において実施」されるとしている（高橋、2002）<sup>7)</sup>。一方で、難民条約加入は、「わが国が人権を尊重し国際協力を重視する立場にあることの象徴的意味を持つ」と政府は明言しているにも関わらず（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1982）、その法的支柱である入管難民法は「本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続きを整備することを目的とする（入管難民法第1条）」と述べており、管理の側面が内包されている。

ここには、インドシナ難民受け入れを契機に日本は難民条約に加入したという連続性と、双方とも国際協力の見地から受け入れられた、という類似性が存在する。しかし同時に、「国際協力の一環としての」という受け入れ開始当初の大儀と衝突するかのよう、難民認定申請者に限っては、定住が前提とされない外国人としてその処遇が取り扱われるため、日本の地を踏むと途端に管理を目的とした入管難民法の枠組みに押し込められてしまう事も確認できる。ここにインドシナ難民受け入れと条約難民受け入れの相違点が存在する。

#### 4. 難民認定手続きと難民認定申請者のステータス

それでは現在、日本の難民認定はどのような手続きであり、難民認定申請者は入管難民法において、どのようなステータスを与えられているのであろうか。

先ず、難民認定手続きを示した図1を見て欲しい。日本において、外国人が庇護を求め難民認定申請を行う場合、地方入国管理局、支局及び出張所にて申請は受け付けられる。これらの行政機関により、難民認定申請が受理されたのと引き換えに、外国人は「難民認定申請受理票」の交付を受け難民認定申請者となる。その際、難民認定申請者は、法務大臣宛に難民に該当する事を裏付ける資料の提出が積極的に求められる。

難民認定申請後は、地方入国管理局に配属されている難民調査官により、難民認定申請者との面接を通し難民であるか否かの裏づけ調査が実施され、同調査結果をもとに、法務大臣は難民認定申請者を難民と認定するか否かを判断する。この一連の手続きは「一次審査」と呼ばれ、審査の結果、難民と認定する場合には「難民認定処分」が下され、難民認定証明書が交付される。条約難民となったものは、在留資格を有しない場合であっても、一定の要件を満たすことを前提に在留資格の取得が許可される（入管難民法第61条の2の2第1項）。通常、認定後は定住者の在留資格が付与され、これは更新可能である。

他方、審査の結果、法務大臣より難民と認定されない場合は「難民不認定処分」が下される。しかし、難民不認定処分を受けたものであっても、在留を特別に許可すべき事情があると認められる場合、人道配慮として在留特別許可が下りる場合がある（同条第2項）<sup>8)</sup>。これは、難民の基準は満たしていないが、人道配慮により、戦争や国内紛争など難民と同様にやむを得ない理由で出身国に帰ることができない者に与えられる場合があるとされている<sup>9)</sup>。在留特別許可が与えられた場合、定住者又は特定活動の在留資格が与えられ、在留期間が決定される（同条第3項）。

一次審査で難民と認められなかった者は、難民認知不認定処分を受けてから

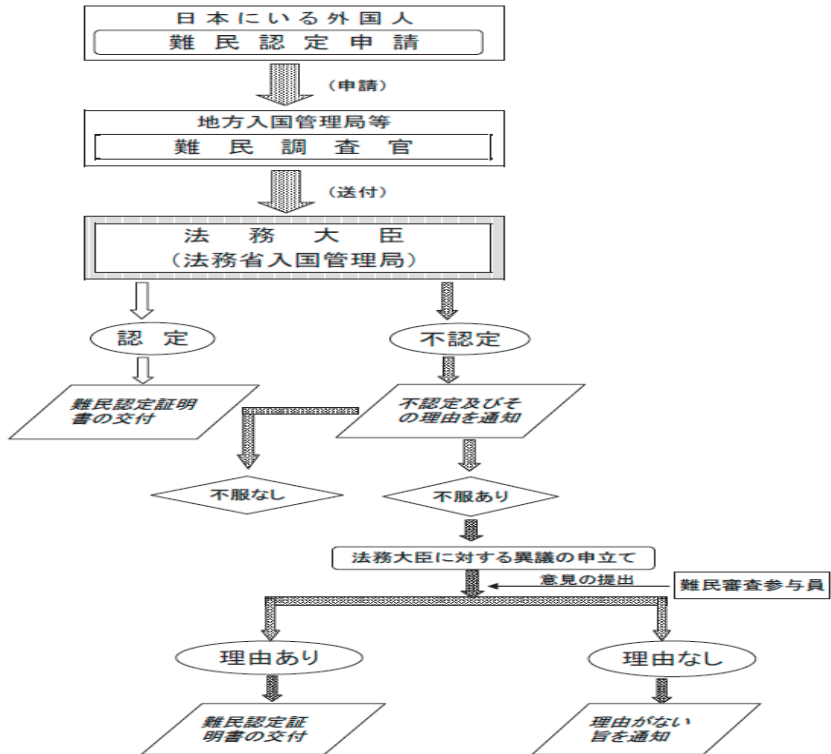
7日間以内なら、法務大臣に対して不服申立てを行うことができる。これは「異議申立て」と呼ばれ、異議申立て中の難民認定申請者に対しては「異議申立て受理票」が交付される。異議申立てに係る審査は「異議審」と呼ばれており、法務大臣は難民審査参与員の提出した意見を尊重し異議申立てに対する決定を行う<sup>10)</sup>。審査の結果、難民に該当すると認められた場合には、異議申立てに理由があるものとして「理由あり決定」、認められなかった場合には「理由なし決定」が下される。理由なし決定が下された後は、上記の難民認定不認定処分後のプロセスと同じく、在留特別許可による在留資格の付与の可能性も残るが、それにも該当しない者は、ここで難民認定申請に係る行政手続が全て終了となる。

従って、難民認定申請者とは、簡潔に言えば「難民認定申請受理票」あるいは「異議申立て受理票」のいずれかを交付され所持している外国人を指す。

尚、異議申立てが退けられた後、行政手続は終了となるが、6ヶ月以内ならば司法審査という形で、行政決定に対する訴訟を提起する道も残されている。また、日本は、難民認定申請のプロセスが異議申立て「理由なし決定」が下された後も、難民認定申請を無制限に新たに行う事ができる。つまり、難民認定申請→難民不認定処分→異議申立て→理由なし決定→難民認定2回目申請、と図1の認定サイクルを永遠に継続させることも制度上は可能である。

以上が難民認定手続きの概要であるが、日本においては、上記の行政手続きや司法手続きが開始されたからといって、難民認定申請者は自動的に在留資格を付与される仕組みにはなっていない。在留資格や在留許可の決定は、難民認定とは別の手続きで進められ、交付されない場合は不法滞在者となり収容され、退去強制手続きが開始される<sup>11)</sup>。以下で確認するように、難民認定手続き中の難民認定申請者の地位は、在留許可や在留資格を基準に、主に3つのグループに分けられる。

まず、第1のグループとして、入管難民法第54条における仮放免許可を受けた難民認定申請者がいる。仮放免許可の対象となるものは、「収容令書又は



出典：法務省入国管理局（2012、p. 12）

図 1：難民認定手続き図解

退去強制令書の発付を受けて収容されている外国人」という状況のもとで難民認定申請を行ったか、もしくは、オーバーステイの外国人が出頭し、その際、難民認定申請を行った者のいずれかの場合が多い。収容中に、仮放免許可書の交付を受けるためには、申請書、身元保証書、及び誓約書の提出が義務付けられている。身元保証書の提出の際には、身元保証人が必要であることに加え、仮放免許可書発布の際に、300万円を超えない範囲内で法務省令が定める額の

保証金の納付が定められている。更に、住居及び行動範囲の制限、呼び出しに対する出頭義務その他必要と認める条件を付して、その者は仮放免されるといふ制約がある（同 54 条の 2）。住居及び行動範囲の制限とは、定められた居住地域内のみ移動が許可されていることを指す。許可外の地域へ移動する場合には、入国管理局より「一時旅行許可書」を理由を併せて依頼し交付を受けなければならない。そして、出頭義務の頻度は健康状態などが考慮され算出されるが、通常 1 ヶ月又は 3 ヶ月に 1 回とされていることが多い。

仮放免許可書の交付の対象となるのは、元々は収容令書又は退去強制令書の発布を受けている外国人であるが、この外国人の中に、難民認定申請者が含まれることになる。仮放免許可制度は、入国管理の一環と位置づけられているため、難民認定申請者であっても収容が一時的に解かれている状態に変わりはなく、彼らは不法滞在者と同等の扱いを受ける。

次に、第 2 のグループとして、入管難民法第 61 条の 2 の 4 における仮滞在許可を受けた者がいる。仮滞在許可制度は、2004 年の入管難民法改正の目玉の一つとして難民認定申請者の法的地位の安定化を目的に創設された。仮滞在許可の要件は、日本に上陸した日、もしくは、難民となる事態が生じた日から 6 ヶ月以内に難民認定申請を行った、又は、迫害の恐れのある領域から直接日本に上陸したなどの基準が設けられているが、詳細は不明である。

仮滞在許可書の交付を受けた者は、仮放免中の者と同じように、住居及び行動範囲の制限、活動の制限、呼び出しに対する出頭の義務が課せられている。仮放免許可と比較すると、仮滞在許可は、同許可が終了するまでは「適法に」日本に滞在することが許可されており、強制退去の対象となっていない事が大きな違いである。また、行動及び活動制限が仮放免許可同様に課せられているが、出頭の義務に関して言えば、通常 6 ヶ月間に 1 度と仮放免許可に比べその頻度は少ない。

しかし、あくまでも、仮放免許可と仮滞在許可は入管難民法が定める 27 種類ある在留資格の 1 つではなく「在留許可」である。入管難民法は在留資格制

度を基礎としており、外国人は日本に入国し在留する際、査証が必要な場合には、入国の目的に合致した7種類の査証のいずれかを所持し、上陸の目的を記した27種類の在留資格のどれかに該当しなくてはならない。つまり、在留資格は日本政府から見れば「好ましい外国人」のリストであり、それに当てはまらない者は「好ましくない外国人」である（鈴木、2007）。そのため、在留許可である仮放免許可及び仮滞在許可を付与された難民認定申請者は、日本政府より見れば、好ましくない外国人と捉えられるのである。

また、これら2つの在留許可には、その活動範囲において共通点が見られる。例えば、出頭や行動制限の義務、更に就労の禁止といった、日常生活を送る上で数々の制限が課せられている点は共通しており合法的な自活の道は完全に閉ざされている。両許可は、27種類ある在留資格要件には馴染まないが、国際法上の原則であるノンルフールマン原則に則り、彼らを帰国させることもできないため、やむなく、日本に居る事を「許している」という性格を超えることはない。

最後に上記2つのグループと大きく異なるのが、特定活動の在留資格を付与された難民認定申請者である。特定活動は、短期滞在といった有効期限内の在留資格を持つ間に難民認定申請を行った場合に与えられる列記とした在留資格である。在留期間は基本的に6ヶ月間であることが多く、原則、難民認定申請の結果が下るまで更新可能である。また、このように難民認定申請時に在留資格のある場合、運用上6ヶ月後に就労許可の取得が可能となるため、難民認定申請者が有するステータスのうち、唯一、合法的な就労を通じた自活の道が開かれる。

さて、特定活動の付与要件は入管難民法別表第1の5に記されている通りだが、その内容は、法務大臣が指定した本邦の公私の機関との契約に基づき、研究、指導、教育活動を行う者、または、これらの活動を行う外国人の扶養を受ける配偶者又は子、もしくは、これらの活動以外の活動に与えられる、と要約できる。難民認定申請者に特定活動が与えられる場合は、「これらの活動以外の活



動」という要件に該当するものと思われる。短期滞在等の合法的な在留資格を持つ難民認定申請者が、このように特定活動へと振り分けられてしまうのは、日本がもともと彼らに対する特別の在留資格カテゴリーを用意しておらず、彼らの法的地位が難民認定申請時より継続して合法的性格を有していた事から、仮放免許可や仮滞在許可とは一線を描く必要性が生じたためと考えられる。

そして、特定活動の在留資格を持つ者は就労資格取得が可能である事から、難民認定申請と組み合わせられ、制度が悪用される危険性をはらんでいる事を申し付けておきたい。日本は公式には非熟練労働者の受け入れを禁止している。換言すれば、在留資格の中に単純労働を目的としたカテゴリーが存在しないため、出稼ぎを目的に適法に日本に入国し滞在することは法律上不可能である。しかし、上述したように、難民認定申請者の内、主に短期滞在の在留資格で入国した後、難民認定申請を行い、半年後、就労資格を取得し適法に移動する事は法制度上可能である。また難民認定申請回数に限度が課せられていないため、半永久的に就労許可を有し合法的に滞在することも制度上可能である。このように、難民認定申請者に特化した在留資格が設けられていない事を端に発し、難民認定申請者が既存の制度の中に強引に仕分けられ、特定活動の在留資格が与えられるという一連の不調和は、就労目的者の抜け道として難民認定申請制度が悪用される危険性にまで発展している。この抜け道が偽装難民流入のプル・ファクターと成らぬよう、制度改革が必要である。

## 5. 管理される難民認定申請者

日本は入管難民法制定後、インドシナ難民の定住支援スキームを斬新的に整備し運用していったが、国際社会の間では徐々に難民支援に対する消極的姿勢が批判され、国内的には、条約難民に対する認定審査の不透明性や認定数の少なさに批判が集中するようになった(明石、2010a, pp. 239-241)。このような中、2002 年 5 月に起こった北朝鮮からの脱北者が亡命を求め在藩陽日本領事館へ



駆け込んだ、いわゆる「駆け込み事件」をきっかけに、日本政府の条約難民受け入れ姿勢が改めて問題視されるようになり、日本の難民政策の見直しが大々的に議論され始めた。

始めに、政党レベルでは、2002年7月中に自民党、公明党、民主党からそれぞれ難民問題に関する諸提言が矢継ぎ早に打ち出された<sup>12)</sup>。まず、自民政務調査会亡命者・難民等に関する検討会からは、「わが国の取るべき難民対策の基本的な方針」が公表された。難民認定制度に関して見ると、原則、入国から60日以内に難民認定申請を行わなければならないとした、いわゆる「60日ルール」の期間延長や、第3者の関与を通じ異議申立て審査の透明性と公平性確保を図るべきと提言された。また、難民認定申請者の支援に関しては、衣食住及び医療の提供といった生活保障と同時に保護施設を整備し同施設への入所を原則とするべきとの提言も確認できる。次に、公明党の外交・安全保障部会と法務部会からは「難民政策見直しに関する政策提言」が公表された。難民認定制度と難民認定申請者に係る部分を簡括すると、こちらと同じく難民申請期限延長の提言や、難民認定申請中の者（2次・3次申請者も含む）に対して、一定の条件のもと在留特別許可の基準を緩和し、認定結果が確定するまで安定した生活を確保すべきと提言された。そして民主党からは、在日外国人に係る諸問題に関するプロジェクトチームのもとに置かれた難民問題小委員会より「国内難民認定・生活支援政策中間まとめ」が公表された。難民認定審査については、60日ルールの廃止や独立した第3者機関を内閣府の下に設ける事、並びに、入管難民法上の在留資格要件に難民認定申請中の者を設置し申請中に在留資格が付与される仕組みを創設する事が提言された。

政党レベルに加え、駆け込み事件は、内閣のもとに置かれていた「インドシナ難民対策連絡調整会議」を「難民対策連絡調整会議」へ改組させる契機にもなった。難民対策連絡調整会議では、2002年8月7日の閣議了解を受け、インドシナ難民同様に広く条約難民に対しても定住支援策を実施する事が決定された。これにより、難民をめぐる諸問題に包括的に対応する政府枠組み

が整備された<sup>13)</sup>。これまで3回の会合（第1回2002年8月7日、第2回2003年1月31日、第3回2003年7月29日）が開催されており、特筆すべき決定事項と検討事項を筆者なりにまとめると、以下の通りとなる：

**【決定事項】**

- 1) インドシナ難民と同様に、条約に難民に対しても定住支援を行うこと<sup>14)</sup>
- 2) 関連団体の情報提供の充実・強化
- 3) 難民認定申請者のうち生活に困窮するものに対する支援を緊急シェルターの提供を含め、難民認定申請者に対する保護措置は引き続き適切に対応すること

**【検討課題】**

- A) 難民認定申請期間に際しての60日ルールの見直し
- B) 難民認定申請者に対する仮滞在許可制度の設置
- C) 不服申し立て制度の見直し

この一連の会合での議論の内容を見ると、決定課題の3)と検討課題のA), B), C)は政党レベルで打ち出された提言と多分に重複している事がわかる。

そして、これら政党レベルと内閣官房レベルに加え、省庁レベルでも動きが見られた。まず、外務省は2002年7月に「瀋陽総領事館事件の問題点」<sup>15)</sup>と「瀋陽総領事館事件を踏まえた改善策」<sup>16)</sup>を発表した。これらの発表は、駆け込み事件の問題点を整理し再発防止を目的に示されたものであり、外務省内部の意識改革や危機管理、並びに、警備上の問題の指摘及び改善への議論に留まった。よって、議論が日本国内に居る難民認定申請者へと波及していく事はなかった。

他方、法務省内部においては、駆け込み事件を受けて入管難民法改正にまで発展する大きな変化を経験した。同年6月、法務大臣の私的懇談会である第四次出入国管理政策懇談会が開催され、その中に、難民問題に関する専門部会が設けられた。同専門部会での検討結果は後に「難民認定制度に関する検討結果（中間報告）」としてまとめられた<sup>17)</sup>。この「中間報告」は、緊急援助を必要とする避難民の増加が国際的に重要度を増した事や9.11同時多発テロを契機に難民と仮装し入国を企てるテロリストや犯罪者の入国防止が政府課題となった事、そして、国境を越える経済難民の増加が受け入れ社会への多大なインパクトを与えるとの認識に基づき設計された。これらの認識を背景に、難民問題に積極的に取り組む姿勢を基本理念とし、①60日ルール of 厳格な適用は行わない事、②難民認定申請中の者は退去強制されないよう法的地位を安定化させる事、③難民認定審査を1年以内に終了させることを目的に難民調査官を増員させる事、の以上3つの提言が打ち出された。

「中間報告」は、2002年11月に森山法務大臣（当時）に提出され、その後の2003年12月に、異議審の手続きに第3者専門委員を配置し必要な意見を述べる事を提言した「最終報告（案）」が出入国管理政策懇談会に提出された。これが「最終報告書」としてまとめられ、野沢法務大臣（当時）に提出される運びとなった（山神、2007、p. 54）<sup>18)</sup>。最終報告書を受けて、難民認定制度の見直しを盛り込んだ入管難民法改正案が2004年5月（2005年5月施行）に衆院本会議で可決され、①60日ルール of 撤廃、②仮滞在許可の創設、③不服申立て制度の見直しによる難民審査参与員制度の創設、の3点が法制化された。「最終報告書」の提言内容を全て踏襲している事がわかる。

以上、駆け込み事件を契機に、難民問題に向けた政党レベル、内閣官房レベル、省庁レベルでそれぞれ独立した動きがあった事を確認した。とりわけ、直接的には難民問題に関する専門部会が提出した、「中間報告」及び「最終報告」が当時の法務大臣に提出されたことを受けて、難民認定制度の改革という大きなアウトカムが生み出された。そして、この変化は、難民認定制度の柔軟性及

び透明性確保、並びに、難民認定申請者の法的地位の安定に一部寄与したと言える。しかし、その変化は結局のところ入管難民法という既存の枠組みの中での変化に留まり、新たな制度構築実現とはならなかった。

さて、次章へ行く前に、難民認定申請者に対する援護の側面が如何に議論されたかに再度注目しておきたい。「中間報告」の内容を見ても、援護に関する部分は「政府として衣食住の提供や保護施設の設置等必要な経済的・物質的保護措置の拡充を図り（NGO との効果的な連携も検討する。）、申請者が審査を受けることに専念できるような生活環境を確保することを提言する」とされている。また、難民対策連絡調整会議においては、難民認定申請者に対する保護措置は引き続き適切に対応すること、とされた。無論、入管難民法の中に援護の具体的内容を明文化し盛り込むことは、両者の性格が異なる故、到底議論されるイシューではない。しかし、ここで注目したいのは、入管難民法の発展の背後で、1983 年に開始された援護面の取り決めである「保護措置」が約 20 年経た後も、「引き続き適切に対応すること」に留まっている点である。果たして、援護の側面は、入管難民法のように大きな変化を経験したのであろうか。

## 6. 保護される難民認定申請者

難民条約締約国が自国の難民認定基準とその適用に際し参考とする UNHCR 発行の『難民認定基準ハンドブック』において、「(難民は) 認定の故に難民となるのではなく、難民であるが故に難民と認定されるのである」(括弧内、筆者記入) と述べられている(国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所、2008、p. 9)。そして、難民認定申請者に対し相当の保護を提供する事は難民条約締約国の責務であり、国際社会の共通認識となっている。しかし、その内容は結局のところ受け入れ国の裁量に任されているのが現状である。

そこで本章では、日本政府より業務委託を受けた公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 (Refugee Assistance Headquarters, 以下、RHQ と称す)

の保護措置制度を通し、日本政府が提供する援護の側面を明らかにしたい。

先ず、日本が1981年に難民条約に加入し翌82年に入管難民法を明文化した当時、行政管理庁行政監察局が公表した『難民行政監察結果報告書』で、個別難民に対する体制は以下のように述べられていた。

「従来、外国人が、我が国に個別難民（亡命者）として庇護を求めてくる例は比較的少なく<sup>19)</sup>、事件発生の都度、外務省、法務省、警察庁などの行政機関、関係国の駐日大使館、UNHCR及び民間団体が、それぞれのケースに応じて援護を行ってきたが、これら難民に対する援護の主務官庁は定まっておらず、また、援護に要する予算措置も講ぜられていないため、民間人を含め関係者は、難民の宿舎の確保等その対応に苦慮してきた経緯がある。そのため、難民条約発効を契機に、この面における体制の整備が期待されたが、難民認定を受けた者に対して社会保障関係法を適用するための国内法の規定を整備したにとどまり、我が国に庇護を求めてきた外国人が難民として認定されるまで又は第三国に出国するまでの間、衣食住（特に住居）に欠け、保護を要する場合について、生活援助を行うための体制は整備されておらず、また、予算措置も講ぜられてない状況にある。」

（行政管理庁行政監察局、1982、p. 19）

このように、援護面の体制不備は1982年に既に指摘されていた。そして、この報告は勧告としての効力を同時に持ち合わせていたため、同勧告に基づき、日本政府は、翌83年より外務省の予算で、難民認定申請者の衣食住など生活に欠ける部分のサポートを行う「難民認定申請者に対する保護措置」の開始を決定した<sup>20)</sup>。1995年までは、外務省内で保護措置業務は担当されており、その内訳は、生活費として大人は日額900円、子どもは600円に加え、毎月の住居手当てとして一世帯に対して7万5千円、並びに、医療費、裁判費用及び翻訳料等の雑費に掛かる手当てとして1万円が支給されていた（Dean and

Nagashima, 2007, p. 500)。

その後、保護措置業務は 1995 年より RHQ へ業務委託されている。そして、業務委託と時を同じくして難民認定申請者に対する保護費支給内容も 1997 年 8 月に改正にされ (アジア福祉教育財団難民事業本部、2003、p. 90)、現在までその大枠は踏襲されている。改正後、保護費は原則 4 ヶ月間として生活費、宿舍借料費、医療費の 3 つの柱から構成される事となった。

先ず、生活費の支給である。生活費は 12 歳以上の大人 1 人につき日額 1,500 円、12 歳未満の子どもはその半額の日額 750 円が支給される。次に宿舍借料の支給であるが、単身者の場合は月額 4 万円で、2 人目以降は月額 1 万円が加算、3 人目以降は月額 5000 円が加算されるが一世帯の支給上限は 6 万円となっている。純粋な家賃支援に留まり、入居時の敷金や礼金といった初期費用や毎月の光熱費等は支給対象外である。また、宿舍借料支給は賃貸契約書の提示がある場合に限られている (難民支援協会、2002、p. 7)。最後に、医療費の支給である。医療費は原則、難民認定申請者が自身の手持ちから支払い、掛かった実費分を彼らへ払い戻すシステムが取られているが、医療費支援の上限は示されていないため、手持ち金を上回る医療費支出が見込まれる場合は、何らかの手続きが存在すると思われる。これらの保護費の 3 本柱に加え、2003 年 12 月からは、当面の居所が自力で確保できない者に対する緊急宿泊施設 (ESFRA : Emergency Shelter for Refugee Applicants) が開設された。

RHQ 公表の資料からは具体的に何人の難民認定申請者が、近年、保護措置に懸かっているのかは不明であるが、例えば、「平成 24 年行政事業レビューシート：事業名・難民等救援業務委託費」によれば、難民認定申請者に対する保護措置実施数の月平均は、2009 年は 284.4 人、2010 年は 386.7 人、2011 年は 302.2 人となっている<sup>21)</sup>。一方で、「年末における難民認定申請中の者の (異議申立ての者を含む。) の数に対する保護措置実施数の比率」という項目を見ると、2009 年は 14%、2010 年は 14.3%、2011 年は 8.8% となっている。2 回目以上申請者が含まれていることを鑑みても、RHQ の保護費に懸かっている難民認定

申請者数は全体の申請数と比べ相当少ない。この実態は、大部分の者が就労資格を持たない現実から見て、不法就労という形態で自活せざるを得ない状況を反映していると考えられる。

以上3種類の保護費を基礎に、難民認定申請者の命綱である保護措置は構成されており、RHQは日本で唯一継続的な経済的支援を行っている団体と言える。

ここまで、保護費の内容を俯瞰してみたが、難民認定申請者であれば例外なくRHQの保護措置に懸かれるわけではない<sup>22)</sup>。2009年4月から9月までの間、難民認定申請者の急増と認定期間の長期化に伴い、保護費支給が15歳未満の子ども、妊婦、60歳以上の高齢者、重篤疾患患者を除き、打ち切られる事態が発生した(岩田、2011、p.10)。打ち切りはその後終了したが、2010年4月に保護費支給対象者の基準が変更された<sup>23)</sup>。これまで難民認定申請者であれば誰でも保護措置の申請が可能であったが、変更後、申請できる者は、①難民認定申請1回目の者、②1回目の不認定に対し異議申立てを行っている者、③1回目の申請の不認定処分が地方裁判所係争中で且つ難民認定申請を行っている者、に限定された。そして、このいずれかのカテゴリーに当てはまる難民認定申請者の内、従来から行われてきたRHQの調査に基づいて生活困窮者と認められる者に対して保護費の支給は実施される事となった。

RHQの調査内容は、2009年に日本弁護士連合会がRHQに対して行った照会結果によると、以下のポイントが支給要件として挙げられている。①現金・預金その他の資産見積額の合計が、RHQが支給している生活費、住居費手当の基準額(算定基準額)の合計に満たない事、②稼動していない事(日雇いや非常勤のアルバイトによる収入が算定基準額の合計の半額以下の場合も含む)、③傷病、乳幼児の同伴等稼動できない事情があること又は求職の努力をしているが、安定した就職先を見出せないでいる事、④本人を扶養すべき、かつ、その能力を有する在日又は在外の親族等を有していない事、⑤その他保護措置を実施することが不適当と認められる事情がない事<sup>24)</sup>。これら5つの支



給要件を軸に、生活に困窮しているか否かを調査対象とするため、彼らの難民性の程度が支給可否に関わることはないと考えられる。

しかし RHQ の保護措置支給に関する具体的な運用方法は公開されていない。その理由は、申請数の急増に伴う難民認定制度の濫用防止と不正受給防止のためと考えるのが妥当であろう。表 1 で確認できるように、2005 年以降、難民認定申請者数は急増している。この急増の背景として、以下 2 つの直接的要因と間接的遠因をここでは指摘したい。

まず直接的要因として、この時期、特に 2005 年以降は圧倒的にミャンマー（ビルマ）国籍の難民認定申請者数が顕著であった事が挙げられる。2006 年は 626 人、2007 年は 500 人、2008 年は 979 人と各年の全体の半数以上を占めた。とりわけ、2007 年以降は、同国内で燃料費の大幅引き上げを皮切りに起こった、大規模な反政府デモ（サフラン革命）の影響により申請数が急増したと考えられる（石川、2009、p.61）。

次に、間接的遠因として、2003 年以降、不法滞在外国人の摘発が国の施策となった事が挙げられる。2003 年当時、日本における不法在留者数は 22 万人、不法入国者数も 3 万（推計）とされており、その多くが不法就労に従事していると見られていた。一部は凶悪犯罪に関与し、外国人の組織犯罪の温床となっていたとの指摘もあった。そこで、政府は 2003 年 9 月 2 日の閣議了解で「世界一安全な国、日本」の復活を目的に「犯罪対策閣僚会議」の開催を決定し、12 月 18 日の同会議において、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定した。この行動計画では、不法滞在者を 2008 年までの 5 年間で半減させる目標が設定され、不法滞在者の摘発強化と退去強制の効率化が図られ、駅や職場といった現場レベルでの摘発が実施されていった。2008 年には上記の半減目標が概ね達成されたとの報告があったが、国民の体感治安は必ずしも改善されていないとの現状を鑑み、同年「犯罪に強い社会実現のための行動計画 2008」が策定された。その後も法務省は、毎年 6 月を「不法就労外国人対策キャンペーン月間」に設定し継続的に不法就労防止に関する広報活動に力を入れて



いる（法務省入国管理局編、2011）。このように摘発が開始された時期と、難民認定申請者数が急増した時期がオーバーラップしていることから、これまで不法就労していた外国人も、現場レベルでの摘発が開始された事を受け、難民認定申請を濫用又は誤用し、日本滞在の長期化への道を模索した可能性も否定できない<sup>25)</sup>。

そして、昨今の保護費不正受給の頻発も保護措置運用の透明化が中々進まない理由であると考えられる。例えば、2012年2月、難民認定申請中の男性（トルコ国籍）が収入や預金があるにも関わらず、無収入と偽りRHQの保護費をだまし取ったとして詐欺の疑いで逮捕され、大々的にメディアで報道された（読売新聞、2012年2月23日夕刊）。その後、8月にも「働くために来日した」と証言している難民認定申請者（ネパール国籍）が、収入がないと虚偽申告をし、保護費を騙し取った疑いで逮捕され（読売新聞、2012年8月3日朝刊）、11月にも同様の理由で難民認定申請者（ネパール国籍）が逮捕された（読売新聞、2012年11月3日朝刊）。更に、2013年1月には新たに保護費不正受給の疑いで難民認定申請者（ネパール国籍）が逮捕された（朝日新聞、2013年1月10日名古屋・朝刊）。

言うまでもなく、難民認定制度の濫用者を一般化し議論を進める事は建設的ではない。しかし、偽装難民の選別というスクリーニング制度が不在であるため、制度上、保護措置は依頼のあった難民認定申請者全てに対応しなくてはならず、その中には制度の濫用者も当然含まれている。真に支援を必要としている者へ適切に保護費を行き渡らせる必要がある中で、保護措置制度の運用者は、財布の紐を簡単には緩められないジレンマに直面している事も想像に難くない。

## 7. おわりに

本稿は、日本政府の難民認定申請者に対する動きを管理と保護の両視点から捉

え、日本の「内」への難民政策の一側面を描出する事を試みた。

まず、管理の側面は進展を遂げたと言えよう。というのも、着眼した 2004 年の入管難民法改正は、駆け込み事件という国外で起こった騒動を契機として、政党、内閣官房、省庁レベルでそれぞれが国内の難民問題を政治問題化していった。この一連の政治プロセスは、難民認定申請者に直接影響を及ぼす変化、つまり、難民認定制度における 60 日ルール<sup>25</sup>の撤廃、仮滞在許可<sup>26</sup>の創設、及び難民参与員制度の導入をもたらした。

一方で、保護の側面は静的である。日本政府による保護措置内容を概観した結果、若干の変更は見受けられるものの、それが如何に難民認定申請者に与えられどのように運用されているのかは未だ不明な点が多い。保護措置は難民対策連絡調整会議で「引き続き適切に対応すること」とされ、その制度的枠組みは一定程度把握されるが、その詳細は保護措置業務開始時から 30 年経った今も未だブラックボックス状態である。

従って、日本政府は管理の側面は変化させていった一方で、保護に対しては静的で保守的な姿勢を崩しておらず、ここから、「内」への難民政策は管理先行型で展開してきたと言える。管理先行型の様相を取る理由には、難民認定制度濫用者への疑念や保護費の不正受給防止という大義名分が見え隠れする。昨今の報道から察するに、現場レベルで難民認定申請者と接する運用側は保護費の不正受給という現実<sup>27</sup>に直面していると思われる。また、駆け込み事件をきっかけに、2002 年 7 月に 3 党より公表された提言、難民連絡調整会議での議論、並びに、難民問題に関する専門部会の「中間報告」の全てに、難民認定制度の濫用防止が言及されている。難民認定申請の増加と制度濫用の間の因果関係を証明する事は困難であるが、政策決定側及び運用側が持つ精神的不安は常に難民支援の議論に伏在されている。この事は、保護の側面の透明化が進まず制度変化が停滞する理由となるばかりか、管理の側面の進展がより強調されて受け取られる理由にもなるのではないだろうか。

最後に、2009 年 7 月 15 日に公布された入管難民法等改正法を受けて<sup>28</sup>、

2012年7月9日より施行された「新しい在留資格制度」と難民認定申請者の関係について言及し、「内」への難民政策の今後の傾向について若干の示唆を与えたい。これまで、中長期間的に在留する外国人は入管難民法と外国人登録法の二元管理の下に置かれていたが、同制度の導入をもって外国人登録法は廃止され、全て法務省が一元管理する事となった<sup>27)</sup>。外国人登録証明書の交付は廃止され、代わりに、在留カードの交付が始まった。と同時に、住民基本台帳制度も変更され、外国人住民も適法に3ヶ月を超えて在留する外国人であって住所を有する者は、日本人と同様に世帯ごとに住民票が編成され、住民基本台帳が作成される事となった。

これら一連の変更を受けて、難民認定申請者の内、特定活動の在留資格を持つ者は、在留カード及び住民票作成の対象となった他、従来、在留期間1年未満の者は極めて難しかった国民健康保険への加入も可能となった。次に、仮滞在許可を受けた者は在留カードの対象外とされたが、住民票作成の対象者であるため、7月9日以降、国民健康保険の加入対象となった<sup>28)</sup>。一方で、仮放免許可を受けた者はどちらの対象にもなっておらず、地域から消えた存在となる。以前は、在留が適法か否かに関わらず外国人が日本に居るという事実を把握するため、外国人登録証明書は自治体より発行され、これをもって、郵貯口座開設や不動産契約、更には、人権上の配慮で子どもの義務教育へのアクセスや、予防接種、母子手帳発行などの行政サービスが提供されていた。しかし、外国人登録証明書が発行されなくなった今、仮放免中の者に対する行政サービスの運用が如何に取り扱われるかは、今後注視していく必要がある<sup>27)</sup>。

新しい在留資格制度は、外国人登録制度では不法滞在者の在留継続を容易にさせていたという問題点を背景に、情報把握の正確性と即時性を向上させる事で公正な在留管理を担う法務大臣、並びに、中長期滞在外国人双方の利便性向上を目的に制定された。しかし、難民認定審査期間は異議審にまで入ると平均数年を要する長期戦となるため、難民認定申請者の実態は、中長期的に滞在している外国人となる。この現実と逆行するかのように、中長期的に在留する「好

ましい外国人」の利便性向上という名目の背景で、とりわけ、住民登録もされない仮放免中の難民認定申請者は、最も脆弱な存在と見なされるばかりか、地域から「居ない事」とされる。新しい在留資格制度は、在留資格を持つ者と持たない者の間の境界線をより確実なものにしたと言え、ヒトの受け入れは主権国家の専制権であるという論理が如実に体言された事例であろう。

繰り返しになるが、本稿は、これまでの先行研究が主に中心に据えてきた保護の視点に管理の視点を加え、並行的に両ベクトルから日本政府と難民認定申請者の関係を論じた結果、日本政府の「内」への難民政策は、管理先行型で進展してきたという新たな特徴を導き出すに至った。この特徴を念頭に、新しい在留資格制度の導入と難民認定申請者の関係を見ると、日本政府による難民認定申請者に対する管理のベクトルが進展している一方で、彼らの生活を救い上げる援護の側面は何ら変化の兆候はない事がわかる。本稿で明らかにした管理先行型で進む日本の「内」への難民政策の特徴は、新しい在留資格制度の導入においても確認される。

## —注—

- 1) 2008 年 12 月 16 日付け閣議了解（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）により政府の対策方針が定められた。この閣議了解と同年 12 月 19 日付難民対策連絡調整会議決定の内容（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実施の具体的措置について）に従い、関係行政機関の相互の協力のもと 2010 年度からパイロットケースとしてタイのメーラキャンプに滞在するミャンマー難民を毎年約 30 人、3 年連続して受け入れる事が決定した。定住支援実施後は、定住状況等について調査及び検討を行い、その結果を踏まえて、以後の体制等については更なる検討を行う事とされた。その後、2012 年 3 月 29 日付難民対策連絡調整会議の決定により、更に 2 年間継続して受け入れを行なう事とメーラキャンプに加えヌポキャンプとウンピラムキャンプの 2 つのキャンプに滞在するミャンマー難民も受け入れ対象とされた。これまで、第 1 陣として 5 家族 27 名、第 2 陣として 4 家族 18 名が来日したが、第 3 陣として予定されていた 3 家族 16 名は全員、出国直前に来日をキャンセルした。
- 2) 難民認定申請中のものは、他にも、難民申請者、庇護申請者、庇護希望者など様々に呼

称されるが、本稿では、日本国法務省及び外務省が使用している「難民認定申請者」に統一する。

- 3) 難民条約加入作業時に、出入国管理手続きとは分離した行政手続きを設ける案も提起されていた。しかし、難民認定手続きの悪用に対する懸念や新たな行政組織の創設に伴う行財政事情の考慮、また、難民認定の結果、日本の滞在が認められ本国の政治的迫害を本当に断ち切ることが可能か否かという領土的庇護について検討された結果、入国、在留の手続きと切り離すことは無理がある旨の議論が展開されていた（山神、2007、pp. 58-59）。
- 4) 第 41 回衆議院法務委員会 3 号 外務省条約局長・中川融氏（当時）
- 5) 第 58 回衆議院法務委員会 23 号 外務省国際連合局・重光晶氏（当時）
- 6) 第 71 回国会衆議院外務委員会 33 号 外務省条約局局長・松永信雄氏（当時）
- 7) 日本はインドシナ難民を難民条約の定義に当てはめ審査をしなかった。その理由として、第 1 に大量のインドシナ難民を難民条約の手続きに則って個別に厳格な審査を履行することが実務上不可能であった事、第 2 に難民保護の権限を国連総会決議により与えられた UNHCR の要請に協力する立場で受け入れを決定した事が挙げられる。当時、もし既に受け入れたインドシナ難民を仮に条約難民と同じく難民認定手続きを取ったとしたら、再度の審査によりインドシナ難民の無用の不安を掻き立てかねない懸念が存在した。その為、インドシナ難民の難民性を再び問う事はしなかった。この点は、UNHCR 側からも非公式に注意喚起がされていた（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1996、p. 25-26）。
- 8) 在留特別許可の具体的な基準は明瞭にされていないが、法務省入国管理局より、在留特別許可の許可の判断の透明性と公平性を高める目的として、「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例」が公表されており、現在まで、2010 年分と 2011 年分が閲覧可能である。また、在留特別許可の許可判断の際の考慮事項も、「在留特別許可に係るガイドライン」（2006 年 10 月発表、2009 年 7 月改訂）の中で公表されており、こちらも以下の URL より閲覧可能である。（[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01\\_00008.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00008.html)）アクセス日＜ 2013 年 1 月 15 日＞。
- 9) UNHCR Japan（[http://www.unhcr.or.jp/protect/j\\_protection/protection.html](http://www.unhcr.or.jp/protect/j_protection/protection.html)）アクセス日＜ 2013 年 1 月 14 日＞。
- 10) 難民審査参与員の提出した意見に法的拘束力はないが、法務省入国管理局（2006）『難民認定行政 - 25 年間の軌跡』p. 23. によれば、法務大臣が難民審査参与員の多数意見と異なる処分を行った例はないとの事である。
- 11) ここでは法的な観点から、不法滞在者を「適正な在留資格を持たず日本に滞在している者」と定義する。
- 12) これら各政党による提言は、他にも難民認定者に対する定住促進支援や各諸団体との連

携強化及び難民支援のための運営センターの創設等、広範囲に渡るが、本文では本稿の問題意識と関係の深い難民認定申請者を取り巻く提言部分のみ記述した。尚、各政党の提言は、難民支援協会編（2006）『支援者のための難民保護講座』現代人文社、pp. 164-169。の資料を参照した。

- 13) 内閣官房「難民対策連絡調整会議」(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/index.html>) アクセス日< 2013年1月15日>。
- 14) 条約難民に対する日本語教育、職業紹介、生活援助資金等の支給、その他定住支援に必要な業務は、インドシナ難民同様にアジア福祉教育財団難民事業本部に業務委託された。
- 15) 外務省「瀋陽総領事館事件の問題点」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/020704\\_s1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/020704_s1.html)) アクセス日< 2013年1月13日>。
- 16) 外務省「瀋陽総領事館事件を踏まえた改善策」([http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/kaiken/gaisho/020704\\_s3.html](http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/kaiken/gaisho/020704_s3.html)) アクセス日< 2013年1月13日>。
- 17) 法務省「難民認定制度に関する検討結果（中間報告）」([http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan\\_nyukan13-04.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan13-04.html)) アクセス日< 2013年1月12日>。
- 18) 法務省「難民認定制度に関する検討結果（最終報告）」([http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan\\_nyukan13-12.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan13-12.html)) アクセス日< 2013年1月12日>。
- 19) 個別難民（亡命者）の推移は、1975年は5人、1976年は1人、1977年及び78年は0人、1979年及び80年はそれぞれ5人、1981年は42人となっている。尚、1981年に個別難民の申請数が跳ね上がっているのは、ポーランド船員19人が集団で亡命を申し出たことが要因であり、42人中29人は第三国への亡命を希望し、残り13名は日本への定住を希望していた（行政管理庁行政監察局、1982、p. 80）。
- 20) 難民行政監察の正式名称は、「難民の地位に関する条約により庇護の対象とされる難民が庇護を求めてきた時点から、第三国に出国するか又は我が国での難民認定を受けるまでの間、衣食住に欠ける等保護を必要とする者に対し、必要な援護を行うための予算措置を講ずる等援護体制を整備する必要がある旨勧告」である。
- 21) 外務省「平成24年行政事業レビューシート：事業名 難民等救援業務委託費」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan\\_kessan/kanshi\\_kouritsuka/gyosei\\_review/h24/h23jigyo/pdfs/204.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/gyosei_review/h24/h23jigyo/pdfs/204.pdf)) アクセス日< 2013年1月12日>。
- 22) 「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」の在留資格を持つ者以外は生活保護の対象とはされていない。しかし、これらの在留資格を持つもので難民認定申請を行う者は就労を通じ自活可能な生活を送ることが予想されるため、RHQの保護措置を受ける事は極めて難しくなると考えられる。
- 23) 山内康一「複数回申請者の難民認定状況に関する質問主意書」(<http://www.shugiin>



- go.jp/itdb\_shitsumon\_pdf\_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a176086.pdf/\$File/a176086.pdf) アクセス日< 2013 年 1 月 13 日>。
- 24) 日本弁護士連合会「難民認定申請者の生活状況をめぐる制度の改善に関する意見書」p. 13-14。(http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090618\_3.pdf) アクセス日< 2013 年 1 月 12 日>。
- 25) 日本弁護士連合会の提言を受け、入国管理局は、2010 年 11 月以降、難民の出身国や国際情勢に関する情報をホームページ上で公開している。その中で、稼働目的や在留資格取得を目的に難民認定制度を濫用したケースが報告されており、就労目的で難民認定申請を利用したとの証言も散見されることから、難民認定申請者数の急増と制度濫用の間の因果関係は、一定程度存在すると考えられる。濫用問題に対する法務省の関心の高さが伺える。
- 26) 正式には、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」である。
- 27) 新しい在留管理制度の対象となる中長期在留者とは、以下①から⑥のいずれにも当てはまらない人を指す。①「3 月」以下の在留期間が決定された人、②「短期滞在」の在留資格が決定された人、③「外交」又は「公用」の在留資格が決定された人、④①から③の外国人に準じるものとして法務省令で定める人、⑤特別永住者、⑥在留資格を有しない人。尚、④の法務省令で定める人とは、特定活動の在留資格が決定された、亜東関係協会の本邦の事務所の職員とその家族、若しくは、駐日パレスチナ総代表部の職員とその家族を指す。
- 28) 国民健康保険加入の根拠は、「国民健康保険法施行規則及び高齢者の医療の確保に関する法律施行の規則の一部を改正する省令」(平成 24 年厚生労働省令第 7 号)、並びに、「国民健康保険法施行規則第 1 条第 1 号の規定に基づき厚生労働大臣が別に定める者の一部を改正する件」(平成 24 年厚生労働省告示第 23 号)、を参照されたい。
- 29) このような事態を想定してか、入管難民法等改正法の国会での審議の際、衆議院での修正により改正法附則 60 条 1 項が設けられた。そこでは、仮放免された外国人が適切に行政サービスの便益を受けられるように、一定期間を経過した仮放免者の居住地や身分関係等を市町村に通知する事を検討する旨が述べられている。しかし問題は、これまでの行政サービスが今般の新しい在留資格制度導入の後もそのまま適応され、且つ、現場レベルでサービスを十分に行き渡らせる事が可能かという点にあらう。この点については今後より詳細な検討が必要となってくる。

## 参考文献

- Journal*, Vol. 15, No. 2, pp. 219-238.
- Back, Richard (2001) "Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy", *International Migration Review*, Vol. 35, No. 1, pp. 57-78.
- Dean, Meryll and Nagashima, Miki (2007) "Sharing the Burden: The Role of Government and NGOs in Protecting and Providing for Asylum Seekers and Refugees in Japan", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, pp. 481-508.
- Gurowitz, Amy (1999) "Mobilizing International Norms Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State", *World Politics*, Vol. 51, No. 3, pp. 413-445.
- Hollifield, James (2007) "The Politics of International Migration, "How Can We Bring the State back in?" in Brettell B. Caroline and Hollifield, James (eds.) , *Migration Theory: Talking across Disciplines 2<sup>nd</sup> edition*, New York: Routledge, pp. 183-237.
- 明石純一 (2010a) 『入国管理政策 - 「1990 年体制」の成立と展開』ナカニシ屋出版。
- (2010b) 「入国管理の『再編』とグローバルガバナンス - 国境を越える人の移動をめぐる国家・市場・市民社会 - 」『国際日本研究』Vol. 2, pp. 1-38。
- 石川えり (2002) 「日本の難民受け入れ その経緯と展望」駒井洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店、pp. 207-251。
- (2003) 「難民申請者の経済的・社会的権利の保障 - 国際基準および欧州諸国の取り組みから日本を展望する」『法律時報』75 巻 3 号、pp. 66-71。
- (2009) 「難民政策の推移 - NGO から見た 10 年 (特集 日本における移民政策の展望)」『移民政策研究』Vol. 1, pp. 55-69。
- 岩田陽子 (2011) 「我が国の難民認定制度の現状と論点」『調査と情報』第 710 号、pp. 1-11。
- 大橋毅 (2003) 「全国難民弁護団連絡会議『難民関連制度改革のための提言』について」『法律時報』75 巻 3 号、pp. 57-61。
- 国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所編 (2008) 『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きに関する手引き - 日本語版第 3 版』。
- 行政管理庁行政監察局 (1982) 『難民行政監察結果報告書』。
- 鈴木江里子 (2007) 「日本の移民政策の現在」渡戸一郎、鈴木江里子、APFS 編『在留特別許可と日本の移民政策』明石書店、pp. 10-24。
- 高橋恒一 (2002) 「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』No. 513、pp. 46-59。
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 (1982) 『インドシナ難民の現状と我が国の対応』。
- (1996) 『インドシナ難民受け入れの歩みと展望 - 難民受け入れから 20 年 - 』。
- 長尾恭輔 (2012) 「新しい在留管理制度の施行」ぎょうせい編『法律のひろば』7 月号、pp. 4-23。



- 難民支援協会（2002）『難民申請者の住環境に関する状況調査』。
- 難民事業本部（2003）『欧州諸国における難民認定（庇護）申請者のための受入施設等調査報告』。
- （2012）『難民事業本部案内』公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部。
- 難民問題研究フォーラム（1996）『日本の難民認定手続き - 改善への提言』現代人文社。
- 法務省入国管理局（2006）『難民認定行政 - 25年間の軌跡』。
- （2012）『難民認定手続案内』。
- 法務省入国管理局編（2009）『平成 21 年度版出入国管理』。
- （2011）『平成 23 年度版出入国管理』。
- 山神進（2007）『激変の時代 - 我が国と難民問題 昨日 - 今日 - 明日 付。最新難民認定判例要旨集』日本加除出版。
- 山田鎭一、黒木忠正（2010）『よくわかる入管法 第2版』有斐閣。
- 渡辺彰悟（2001）「日本の難民実務の現状 - 弁護士の立場から」難民問題研究フォーラム編『難民と人権 - 新世紀の視座』現代人文社、pp. 27-40。