

## 第 25 回国際協力セミナー議事録

「日本国内に居住する難民の問題から考える国際協力」

### セミナー概要

日時： 2010 年 12 月 17 日（金） 18:30～20:30（懇親会 20：30～21：30）

場所： 東京大学柏キャンパス新領域創成科学研究科環境棟 7F 講義室

参加者： 25 名

講師： 篠山顕子（NPO 特定非営利活動法人 難民支援協会 広報部）

<http://www.refugee.or.jp/>

略歴：大学卒業後、2 年間国際ビジネスサポート会社にて勤務。2009 年 4 月より難民支援協会非常勤職員を経て現職

### アウトライン

日本政府の難民認定や日本に居住する難民の現状について難民支援協会の取り組みを通してお話しいただいた。私たちが今後難民にどのように関わっていけばよいか、質疑応答を通して議論を深めることができた。

### 難民について

難民とは、難民条約・難民議定書にて国際的に定義をされているが、一般的に「母国に帰されると迫害されるおそれのある人」のことをいう。即ち、迫害を受ける恐れがあり、その恐怖が、人種・宗教・国籍・特定の社会的集団の構成員・政治的意見のいずれかの理由によることが要件となる。人種の実例としては、ミャンマー政府に国民として認められていない少数民族のロヒンギャ民族が挙げられる。特定の社会的集団には、アフリカにおける早期結婚を強要される「女性」などが該当する。

移民と難民の大きな違いは、移動先の国への計画性、帰国の可能性の 2 点がある。移民と難民は、同じ移動をする人たちだが、「移民」の人たちは異動先や居住地域を自分の意思で決められる。一方で「難民」は自分の意志とは他の理由によって母国から逃げてくる。当然ながら、行先を自ら決めることができず、多くはパスポートを申請することが難しい。また、母国に残してきた家族に連絡をとれないケースもある（ミャンマーでは電話盗聴や手紙の検閲が行われている可能性がある）。また難民の大きな特徴は、迫害の恐れから母国に帰ることができないことである。

### 日本に逃れてきた難民について

2006年から難民認定における申請者数が急増している。その理由として、難民受け入れについての法改正<sup>1</sup>が行われたことから日本政府の取り組みへの期待の高まりが考えられる。また、日本国内に既に滞在していたものの、警察や政府に身元を明かすことで母国へ強制送還されるのではないかと、という不安を抱え60日以内に申請することができなかった難民が、申請を行ったと思われる。

申請者（09年度は計1388人）の国籍の内訳で一番多いのが40%を占めるミャンマーからの難民である。日本との地理的接近性や、軍事政権によって迫害を受けた者が多いことが要因である。申請者の17%がスリランカ人、7%がトルコ人である一方、認定者（09年度は計30人）にトルコ出身者は1人もいない。認定者の国籍に偏りがある理由は、主務官庁の法務省も明確にしていない。しかし、学説や専門家は、難民の母国と日本との外交関係が影響していると考えている。例えばミャンマーとはほとんど国交がないのに対して、トルコとは友好関係にある。政府として難民認定を行うと、母国との外交関係が悪化しかねないと政府は考えているのではないかと説明もある。

### 日本の難民認定制度について

申請者はまず、入国管理局に申請を行う。申請後、難民審査官が判断をするまでに平均2年（長いと7～8年）を要する。不認定であった場合、再度入国管理局に異議申し立てを行うことができる。ただし、1度不認定を受けた機関に再度異議申し立てを行っても、2回目に判断を覆すことは非常に難しい。法改正によって第3者意見を取り入れる難民審査参与員制度が導入されたものの、独立機関ではなく、意見を述べるに留まるため、影響力を発揮できないともいわれる。

これに対して独立した別の機関の必要性や難民審査官の専門性の確保などが問題視されている。

日本は認定の手続きが非常に厳格である。海外では母国と民族を伝えるだけで迫害を受けていることを認める場合がある一方で、日本では書類を証拠として提出する必要がある。逮捕状の提出を要求されることもある。しかし難民の多くは逮捕状を空港で見られると、強制送還されるのではないかと不安でそれを持ってこない人が多い。

認定の理由が明確にされないことも重要な問題点である。迫害の証拠を提出する必要があるが、大量の書類を提出しても、不認定の理由はA4用紙が1枚程度で返ってくるだけであり、支援する側としても理由が明らかにされず苦労している。

### 難民申請中の難民の生活

---

<sup>1</sup> 具体的には、国内滞在開始から60日以内に難民申請をする条件が撤廃されたこと、難民審査参与員制度が始まったことなどが挙げられる。

難民の生活は、経済的、法的にも非常に不安定な状態である。難民申請中のビザが出るわけでもなく、日本に滞在している時のステータスが非常に不安定である。また、就労が認められず、健康保険にも加入できない場合が多い。黒人の方と一緒に住まいを探しに行った際に、話も聞かずに断られたことがある。一次審査で難民として不認定になった際や、難民ビザの更新の際に、外国人犯罪者が収容される施設に収監されることもある。収容された後も何年収容されるかも分からない。突然一家の大黒柱である父親が収容され、家族が取り残され、生活が困窮するケースがある。

日本の難民に対する公的支援に関しては、外務省の外郭団体である難民事業本部が補助金を支給している。支給金額は原則として一人1日1500円で、平均10ヶ月間の支援が受けられる（子供は半額）。しかし、ある程度支援を受けると、数年は公的支援なしで生活しなければならない。

### 難民支援協会（JAR）について

設立11年目の団体。支援と広報、政策提言の3つの活動を連携させ、難民が人としての最低限の生活ができるように支援を行っている。

難民支援協会（JAR）は、頼って相談に訪れた難民を「ホームレスにして帰さない」を基本理念としている。その内容は、難民申請書類の書き方を説明したり、病院に状況を説明して医療費の交渉をしたり、不動産物件探しを一緒に行ったりなど多岐に及んでいる。昨年、新しくコミュニティへの支援を始めた。難民同士の支えあいの力を強化することが目的である。

情報発信として、難民アシスタント養成講座の開講やメディアへの掲載を行っている。また、政策提言も行う。現場で汗をかいて得た自分たちの経験、支援活動の中で見えてきたことを政策提言に役立てようとこれまでやってきた。

JARの事業は、支援なしでは動かない。企業のサポート、ボランティア、インターン生などに多くを手伝ってもらっている。

### 私たちにできること

難民支援に関わることは、それほど難しいことではない。家族・友達に、難民について話すことでも支援の一つ。寄付もありがたいけれど、お金だけではなくて、時間を提供することもボランティアである。

事務所の機材をボランティアの方が日曜大工で作ってくれたり、大学生が街頭募金して行ってくれたりした。

## 難民は社会にとって重荷なのか

難民の中には、支援を受けるばかりではなくて、自分から 1 歩を踏み出そうとする人も多い。北海道で、博士号をとった人や、「ビルマの人が集まれるような憩いの場をつくりたい」とビルマ料理レストランを開いた人がいる。必ずしも立場が弱い人が難民になるわけではなく、母国ではジャーナリストや政治家として影響力があったからこそ迫害されてしまう人がいる。そのような人々が日本に来て何もできないままであるのは非常にもったいない。日本にとってもデメリットであると思う。もっと日本社会で、難民の人が活躍できる社会になれば、より互恵的な関係を構築できる。

## 質疑応答

### 1. 海外の難民認定では、なぜ国と宗教を伝えれば迫害の事実を感じ取ってもらえるのか

人道的観点の有無が考えられる。日本では、入国管理局が審査を行う。入国管理局は本来、外国人が国内に入ってくる際のチェックを行う機関。不法入国の疑いを持ったまま、人道的観点をもって難民審査を行うことは 1 つの機関では難しい。欧米は難民受け入れを担当する独立機関が多い。例えば、日本では、成田空港に着いたとき、難民である自分がどこの窓口にいけばよいのかわからない。一方イギリスなどでは、「難民はこちら」という掲示があり、申請ができる。現在の日本では、難民は不安なまま入国をすることになる。

### 2. (難民申請・認定者数の推移のグラフ中の) 人道配慮とは

難民認定とは異なる。人道配慮による特別受け入れのことを指す。難民としては受け入れられないが、人道的観点から日本への在住を許可するケース。例えば、難民としての個人的証拠不十分であっても、母国における迫害の事実は認められるため認定を行う。

### 3. トルコのクルド人は日本では難民認定されないにもかかわらず、なぜ日本にくるのか

トルコと日本は友好関係にあるので、ビザが必要ないのが理由の 1 つ。国内のコミュニティに頼って、日本にくる人もいる。

### 4. 日本が、難民受け入れの際に重視する部分は

決定的な証拠が提出できるかどうか。欧米では要求しない基準を要求する。国際的な条約の中で、物的な証拠を請求しないという文言があるが、日本では、「本当にこの人が難民

として逃れてきているのか」を重視する。

申請者数が増えているにもかかわらず、難民審査官は増えず、認定の結果を待っている人が徐々に増えている。

#### 5. 収容所での待遇は？

10人収容できるほどの大部屋に入れられ、食事も粗末だと聞く。日本の刑務所との違いは、労働の義務がないこと。やることがないため、かえってストレスがたまる。犯罪者の人と一緒に入れられていることや、自分は何のために生きているのか、何のために逃れてきたなど精神的な負担を強いられるなどがある。また、身体の不調を訴えた時には睡眠薬が提供され、収容所を出てくるころには、睡眠薬がないと寝ることができない身体になってしまうことも。

#### 6. 篠山さんが難民問題にかかわるようになったきっかけは

もともと中学校のころから英語が好きで、英語を生かした仕事に就きたかった。世界の苦しんでいる人に役に立てるような仕事もあると知り、問題意識が芽生えた。難民への関心は、緒方貞子『難民をつくらぬ世界へ』を読んだことが決定的であった。他にある様々な問題に触れても、やっぱり難民問題が気になった。難民は、自分の力ではどうしようもない要因が関わっている。その状況が、自分に中で引っかかった。

#### 7. 難民を日本はどのくらい受け入れるべきと考えていますか？

認定数が少ないことは、本当の問題ではない。基準の厳しさ、あいまいさに問題を感じている。難民の国籍によって認定に大きなばらつきがあることも奇異に感じる。無限に難民を受け入れることはできない。難民である人が受け入れられるべきであり、質の部分で改善してほしい。

#### 8. NPOが支援する基準は

難民申請をしている人が基本的には支援の対象。全ての相談者のすべてのニーズに答えることができるわけでもない。断らざるを得ないこともある。

#### 9. 難民でないことの可能性を疑うことは

難民（条約）の定義を理解していない人、当てはまらない人がくることもある。

本人が言っていることが真実かという問題も重要ではあるが、母国に帰って迫害を受けたら取り返しがつかない。そのような状況を避けることが先決。少しでも可能性がある人は、支援を断るべきではないと考えている。

難民は、在日の母国の大使館にも支援を求めることもできない。救急隊員や区役所が、大使館へ連絡をしてしまうと、その人の家族が母国に残っていたら、迫害を受けてしまう可能性がある。取り返しのつかない状況に難民は囲まれている。

#### 10. 例えばクルド人は日本では認められない。そうであるならば難民認定の申請をせずに、別の国での支援をアドバイスしたほうが効率的ではないのか

私たちには「難民の人が日本社会で暮らせるように」というミッションがある。加えて、苦境をくぐり抜けて日本に着き、やっぱり日本に留まりたいという人に対して、簡単に別の国にいけとはいえない。海外から相談を受けた場合には、日本で難民認定を受けることは難しいと伝えている。

また、難民認定を受けた後の生活への支援も課題。申請中と変わらないことがほとんど。これまでは難民申請者を支援することに力を入れてきたが、認定されて後も孤独にならずにコミュニティの中でつながっている状況が大事だと考えている。政府への提言だけでなく、自分たちから積極的に支援する仕組みを作るべきと思っている。

#### 11. 難民の年齢層

中年の男性が多い。まず父親が逃げて、逃げた先で落ち着いたら家族も呼ぼうとしている人が多い。また母国で発言の影響力が大きい人として男性が多い。

#### セミナーの様子



## 参加者の感想

- 難民という言葉すらよく知らなかったもので、日本における現状を知ることが出来たのはとても有意義だったと感じています。現状としてボランティアや寄付に頼らざるを得ない点があると思いますが、日本はボランティアなどについて非常にうとい国だと思うので、厳しいものがあるのではないかと推測します。社会として寛容であること、国際社会の中でのステータスになるということなど声を上げて行って欲しいと思います。

また、ひとつ思ったのは、迫害を受けて国から逃れてきたような人に別の国ですぐ社会生活が送れるわけがないのではないかとということです。少なくとも難民認定を待つ間とか、心のケアを受けられるような場所があったら理想的なのではないかと思いました。
- 政府批判をするのは好ましくないのかもしれませんが、日本政府は「国籍法」を改正し、「外国人参政権」を認めようとするなどグローバル化に向けている一方で、「難民の受け入れ」に関してはあまりに対応が遅く、政府が受け入れに好意的であるとは思えません。誰でも受け入れるべきだとは言いませんが、①認定基準を明確化する、②申請期間を短くする策を講じ、せめて申請期間中の生活を保証する、③不認定時の理由を明確に掲示する、など政府のやるべき事は多い気がします。最後に本日の講義ありがとうございました。難民について真剣に考えている人が多いことに感心しました。
- 難民支援協会としては、「日本で難民の人が安心して暮らせる」ことを目標として活動されているので、トルコからのクルド人などに「アメリカに行くという選択肢もあるよ。難民認定されても日本で生活するのは大変だよ。」ということは難しいと思います。なので、別組織として、日本で難民認定される見込みのない国出身の人を他国に案内する国体があればいいのかなと思いました。他国で難民申請をするという選択肢があることと、難民認定されても日本で生活するにはこれだけ大事だということを知っている人たちは知る必要があると思います。
- 昨今の経済状況もあり、最低限の生活も送れない日本人がいるなか、日本で難民受け入れが伸びないのもある程度仕方ないと思う。その枠組みを前提とした上で活動していくのはなかなか大変だと思いますが、頑張ってください。
- 難民の実態やその原因が迫害にあること、現状として日本がとても冷たい国になっ

てしまっていることなど、全般的に短い時間で知ることができて、とても参考になりました。ありがとうございました。難民と国・社会とが上手に使い、使われる間柄になっていけたら、と思いました。くれぐれも自殺や犯罪者になってしまうことなどないような温かい仕組みができればと思いました。お金がたくさんあるだけでも解決しないでしょうが、いろいろと頑張ってください。迫害の実態についてもっと身近に感じられればと思います。

- 日本において難民が国交などとの兼ね合いから、難しくなっているという事実を知り、さらに日本への具体的な難民の数の少なさに驚きました。私は都市計画や街づくりについて学んでいる者です。もともと日本において外国人の多く住む都市や地域の成り立ちについて関心があり、今日の講演を拝聴させていただきました。物事を客観的に評価する工学の見方に比べ、篠山さんはじめ、国際的なお仕事をされている方々は、大変な熱意をお持ちだということが率直な感想です。ありがとうございました。
- 政府方針の厳格化、民間による支援という活動の難しさを感じた。JAR の活動はもちろん重要で、生活支援は最低限必要なことと思うが、根本は変わらなければ解決できない。対処治療の限界があるように感じた。政策提言がもっと功を奏するようアドボカシー活動の重要性を痛感した。
- 日本の難民に対する法整備等の未熟さが良く分かりました。その一方で、日本が欧米のように積極的に難民を受け入れるべきかどうかは、考える余地がまだ大いにあると感じました。日本は難民だけではなく移民の受け入れに関しても厳しいと聞いたことがあります。民族性も複雑ではないので、難民・移民を受け入れるとそれが複雑化してしまう。フランスでは難民ではないですが、移民が増えすぎてそれが社会問題化してしまっている。そういうようなことを考えると、難民に対する対応は改善されるべきだと思いましたが、数まで増やすのは難しいのではないかと思います。
- 難しい問題だと思いました。お話の中で、難民申請に 2 年かかる点をご指摘されていたと思うのですが、在外の日本大使館で難民申請をすることはできないのでしょうか。
- 難民・移民を受け入れる体制が整っていないことの問題が最も深刻なのではないかと感じていました。ただお話の中で、本国で活躍していた人たちが日本でもその能力を発揮できるような社会になって欲しいというご感想に共感しました。日本にたどり着かれた人たちが孤独にならないような活動の存在を直接知ることができ、うれしく思いました。ありがとうございました。

- 政策提言の際は「難民外交」つまり、難民者の日本での援助を通して他の受入国や出身地域（出身国以外）との交流にもスポットをあてることも有益ではないかと思いました。
- すべての難民を受け入れることは難しいと思いますが、他国や地域で起こっていることを日本人が理解するためにも難民認定者を増やす努力は必要です。大きなビジョンを持って活動を進められて下さい。私も周りの人間に少しでも難民問題について気付けられるように致します。
- お話ありがとうございました。難民の認定者の数が極端に少ないことはニュースで知っていましたが、どれも「数」に注目したもののばかりで、認定の申請中にどれほど厳しい生活を強いられているのか、認定されなかった後どういった生活を彼らが送るのか、等のもっと注目すべき点が言及されていませんでした。ですので、今回のお話を聞いて、日本の国民としてどのように政府へアプローチできるのか考え、行動する機会となりました。ありがとうございました。
- ミャンマー（ビルマ）と深く関わっており、日本に滞在するビルマ難民を支えている田辺寿夫さん（現・ジャーナリスト）の講義を学部時代に受けてから、日本の難民問題に関心を持っておりましたので、今回もまた違った立場で難民を支えている篠山さんのお話を興味深く拝聴いたしました。新聞等では難民認定者の少なさを問題として挙げられるのですが、講演中の議論の中にもあったように、ただ増やせば良いという話ではなく、申請中や認定後の日本で生活する基盤やサポートを政府も行う必要があると感じました。その点で篠山さんたちの活動は意義のあるものだと感じます。また、篠山さんもおっしゃっていましたが、難民認定の基準が曖昧という点は、私も共感しました。基準を明確にするのも難しいと思いますが、ある程度申請者や国民に分かるように透明性を持ってほしいと感じました。

文責：

戎勇樹

遠藤百合子

菊池真理子