

WCRP日本委員会女性部会主催「いのちに関する学習会」

2023年10月9日

日本における難民の現状と課題

— いま何が問題なのか —

講師・大野 俊(清泉女子大学教授)

shun@seisen-u.ac.jp

講師の自己紹介(移民・難民関連)①

- フィリピン大学大学院に留学の際、戦前期フィリピンへの日本人移民の末裔である「フィリピン日系人」の問題に関心を強めて研究のテーマとする。後年、オーストラリア国立大学に留学してからも、「日本国籍回復運動」など動きのあったこの問題をより精密に調べ、博士論文(PhD thesis)にした(この論文は後年、*Transforming Nikkeijin Identity and Citizenship : Untold Life Histories of Japanese Migrants and Their Descendants in the Philippines* という英語本になる)
- オーストラリア国立大学留学時代に多数の移民に出会い、多文化社会に関心を深める。帰国後、増加の一途をたどる日本定住外国人の問題に関する研究を続け、東南アジアからの看護・介護移民などに関する多数の論文を発表。
- 海外での「移民」体験は、累計10年以上

講師の自己紹介(移民・難民関連)②

講師が担当の授業で体験を語るカメルーンからの難民認定申請者(2015年5月)

▽清泉女子大学地球市民学科では移民・難民問題を授業で取り上げ、多くの難民や外国人労働者を「特別講師」として招いた。学生の中にはアルペなんみんセンター等の施設訪問、難民対象の日本語学習支援のボランティアも。



本学の学生・大学院生がアルペなんみんセンターで関係者と面談(2022年6月)



▽2015年6月の「世界難民の日」には清泉女子大で記念シンポジウムを開催。イラン出身のサヘル・ローズさん、ベトナム人難民子弟の留学生らを招き、学科学生との対話などを行う。

▽地球市民学科の今月以降の授業では、1年生学生があるぺなんみんセンターを訪問・面談し、難民支援のプロジェクトを考える。

「地球市民教育」で難民問題が重要な理由

- 世界ではいま、第2次大戦後、最多となる1億人以上が家を追われている。日本でも近年、難民認定を求める外国人が激増し、その認定や受入れのあり方が大きな問題になっている。

⇒ **地球社会の最重要課題のひとつ**



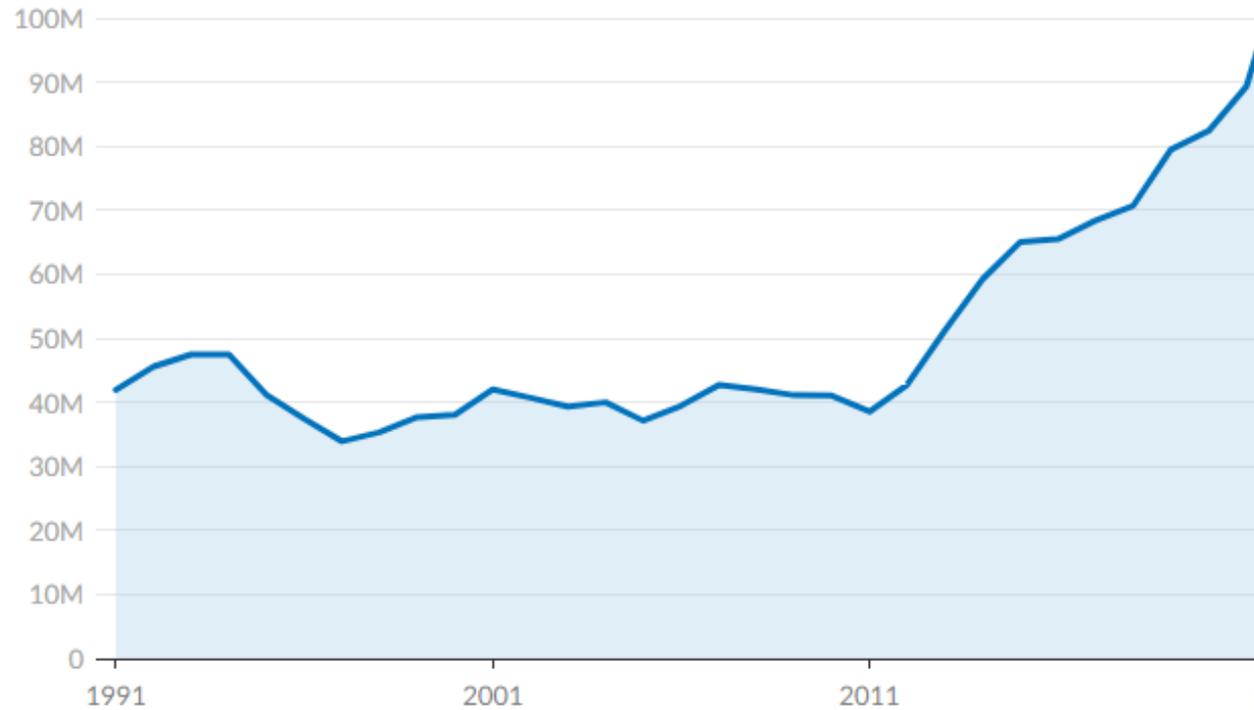
- 「市民が国民としてまとまっていた時代には、市民は国民だったが、もう国民[である]だけではすまなくなってきた」

(庄司興吉、2006年、「地球市民[の社会]学について」、地球市民学研究会編、『地球市民学のすすめ』、清泉女子大学地球市民学科)

数字で見る避難民情勢(2022年)

1億840万人 世界で故郷を追われた人

2022年末時点で、紛争や迫害、暴力、人権侵害、公共の秩序を著しく乱す事象により、強制移動に直面した人の数



2023年6月14日

Source: UNHCRグローバル・トレンドズ・レポート2022

難民 3,530万人 (UNHCR支援対象者 2,940万人 + UNRWA支援対象者 590万人)

国内避難民 6,250万人

庇護希望者 540万人

その他の国際保護を必要としている人 520万人

難民 (UNHCR支援対象者) *



パレスチナ難民 (UNRWA支援対象者)



国内避難民**



庇護希望者



その他の国際保護を必要としている人***



2023年6月14日

* 難民と同等に分類される人を含む

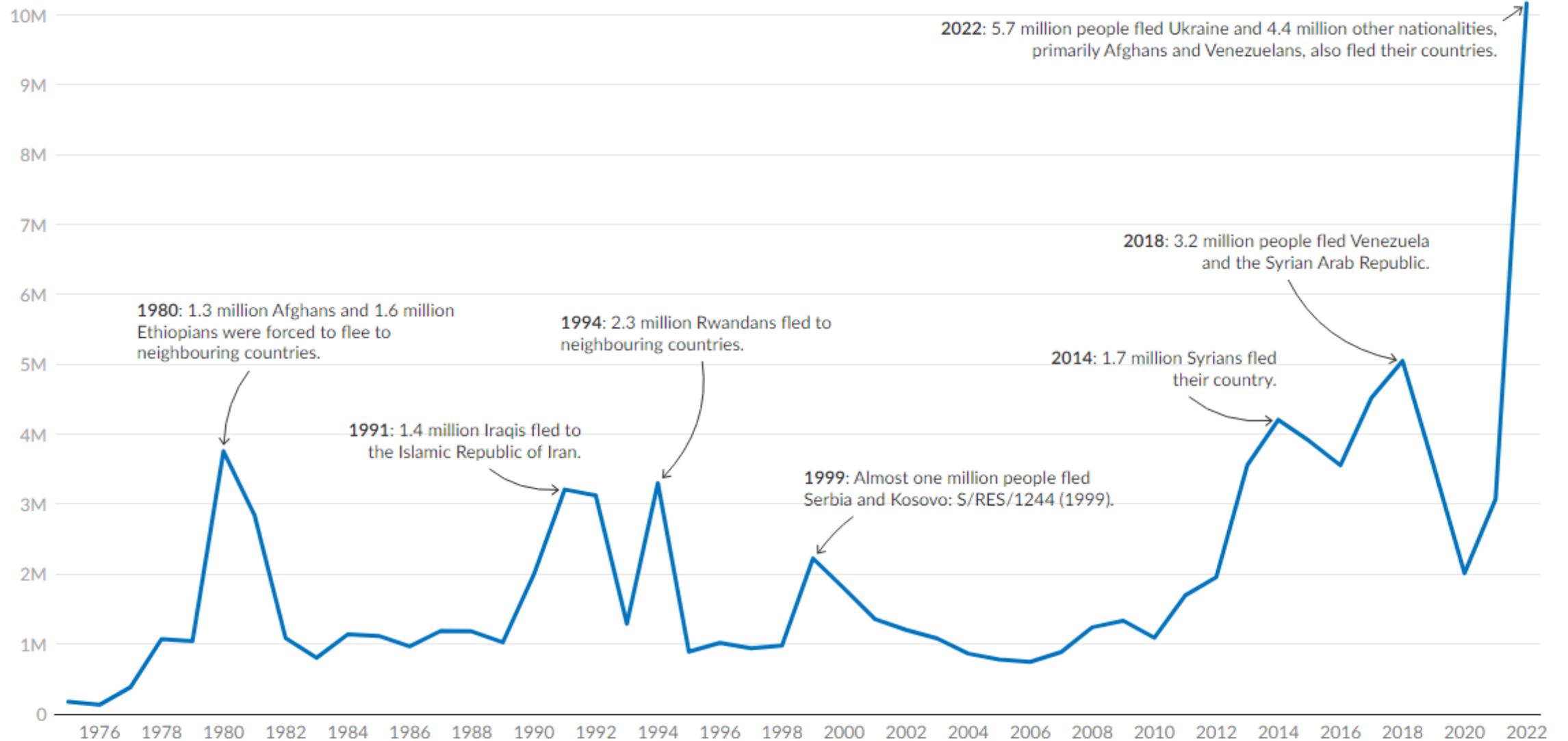
** 出典: IDMC

*** 国境を越えた避難を余儀なくされ、庇護希望者や難民などに分類されないが、国際的な保護を必要とする可能性がある出身国外にいる人 (強制的な帰還からの保護、一時的もしくはより長期的な基本的なサービスへのアクセスの確保など)

(出典) UNHCR(国連難民高等弁務官事務所) 日本、2023年、「数字で見る難民情勢(2022年)」

<https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2022>、2023年9月27日アクセス。

2022年に避難民が各地で急増、今年もさらに増加📈世界で1億1,000万人



See Forced Displacement Flow Dataset.

Source: UNHCR Global Trends 2022

(出典) UNHCR, 2023, “Global forced displacement” <<https://www.unhcr.org/global-trends>>, 2023年10月2日アクセス。

主な出身国

難民、その他の国際保護を必要としている人の52%が3カ国からの避難に集中

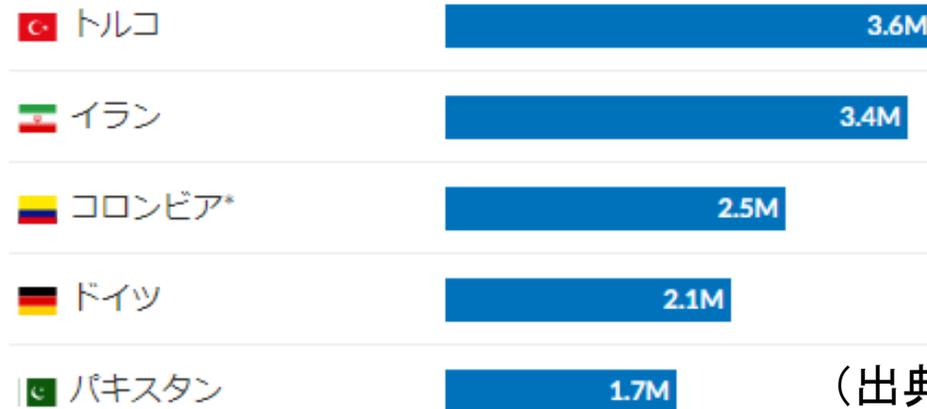


2023年6月14日

Source: UNHCRグローバル・トレンドズ・レポート2022

他に、ベネズエラからは約710万人の難民・移民等が海外に脱出（今年のインフレ率は数百%見通し）

トルコが世界最大の受け入れの360万人、イランの340万人が続く



2023年6月14日

Source: UNHCRグローバル・トレンドズ・レポート2022

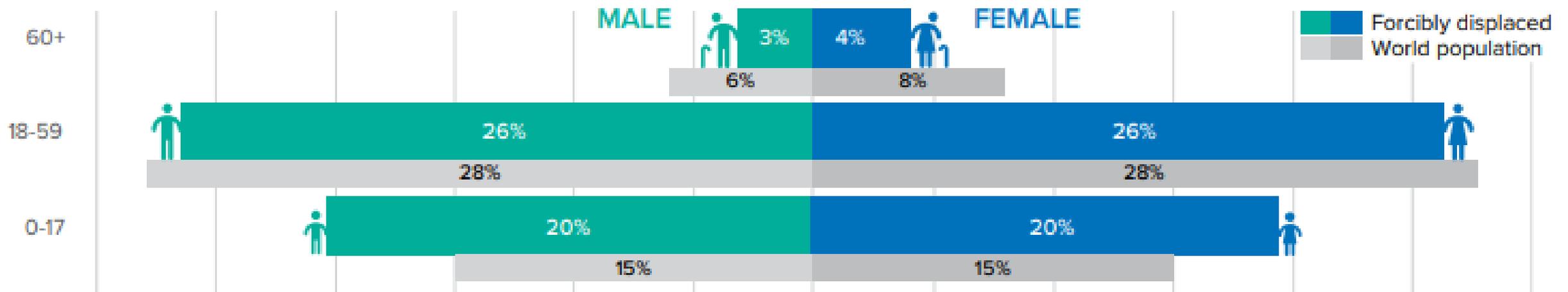
主な受入国

（出典）UNHCR日本、2023年、「数字で見る難民情勢（2022年）」<https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2022>、2023年9月27日アクセス。

戦争・紛争などによって家を追われた人々の性別や年齢構成

DEMOGRAPHICS OF PEOPLE WHO HAVE BEEN FORCIBLY DISPLACED

Children account for 30 per cent of the world's population, but 40 per cent of all forcibly displaced people.*



DISCLAIMER: figures do not add up to 100 per cent due to rounding.

(出典) UNHCR日本、2023年、「数字で見る難民情勢(2022年)」<https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2022>、2023年9月27日アクセス。

「移民」と「難民」の違い

移民 (migrants)

自分の自由な意思で他国へ渡る[移住する]人々

難民 (refugees, asylum seekers)

紛争や迫害[など]によって母国を逃れることを余儀なくされ、故郷での状況が安定しない限り、避難し続けなければならない人々

(出典)『朝日新聞』朝刊、2015年10月5日、「Re:お答えします」.

(注) []内の文字は、本授業の講師が挿入.

人の移動(移住)の様々な形態



(出典) 国際移住機関、n.d.、「人の移動(移住)のさまざまな形」

<http://www.iomjapan.org/information/migrant_definition.html>、2018年1月7日アクセス。

ウクライナからの避難民の最新状況

日本におけるウクライナからの受け入れは「避難民」で、「難民」ではない

「避難民」は特例措置としての一時的な受け入れで、難民条約や入管法に基づく「正規の難民」ではない。

日本政府は、来日するウクライナ出身者にまず90日間の「短期滞在」の在留資格を与え、希望者には日本国内で1年間働ける「特定活動」の在留資格への切り替えを認める。

日本政府はウクライナの情勢が改善しない限り、在留資格の更新を認める
→「難民」は認定されれば「定住者」として通常5年間の在留資格が与えられ、「永住」への道も拓ける。

日本におけるウクライナ避難民の最新統計

- ◆ ウクライナからの避難民受入れ数 2,518人 (2022年3月2日～2023年10月4日 短期滞在等・速報値)
 - ・男女別：男 702人、女 1,816人
 - ・年代別：18歳未満 446人、18歳以上61歳未満 1,738人、61歳以上 334人
- ◆ ウクライナ避難民の在留者数(在留資格別)(2023年10月4日時点)
 - ・全在留者数 2,085人 (うち **特定活動** 1,923人、短期滞在 9人、その他 153人)
- ◆ 一時滞在施設等入所者数 56人(2023年10月4日時点)

(出典)出入国在留管理庁、2023年10月6日、「ウクライナ避難民の受入れ・支援等の状況について」(PDF).

ウクライナ避難民に対する日本政府の支援

避難民全体への支援

- ◆ **渡航支援(自力で渡航手段を確保できない者に限る)**
 - ・政府専用機による受入れ(令和4年4月5日に20人)
 - ・商用機の座席借上げによる受入れ
(令和4年4月9日から同5年9月27日までに計253人)
- ◆ **ウクライナ避難民ヘルプデスクの設置**
 - ・ウクライナ語、ロシア語対応
 - ・土日祝を含めた電話・メール対応、メンタルヘルスに係る専門家相談
- ◆ **在留ウクライナ人への支援の申出窓口**
 - ・出入国在留管理庁で支援の申出を受け付けるための案内を同庁HPに掲載
- ◆ **情報提供等のためのサイトの設置**
 - ・我が国が提供する支援等に関する情報を郵送、メール及びHP等で提供
 - ・支援申出のあった物品・サービスをマッチングするためのサイトを開設
- ◆ **「ウクライナ避難民であることの証明書」の発行**
 - ・行政手続等を円滑にするため、「ウクライナ避難民であることの証明書」を発行
- ◆ **在留資格について柔軟な対応**
 - ・「特定活動(1年・就労可)」に迅速に変更するなど、柔軟な対応
 - ・在留資格を変更することで、住民登録、在留カードの発行、国民健康保険の加入等が可能になる。

身元受入れ先がない人への支援

- ◆ **一時滞在施設及び生活支援住居の提供**
 - ◆ **生活費等の支給**
 - ・生活費日額 2,400円(一時滞在施設滞在中等は減額)
 - ◆ **日本語教育の実施**
 - ・一時滞在施設において日本語教室を開設
 - ◆ **カウンセリング、行政手続支援等**
 - ・来日時における健康状態・ストレス度等のチェック
 - ・健康診断・カウンセリング
 - ・在留資格変更、住民登録、口座開設等の手続支援
 - ◆ **地方自治体・民間企業等とのマッチング**
 - ・令和5年9月27日までに、173世帯260人のマッチングが成立
- 【参考】
- ・身元引受先のある人については、日本財団が支援を実施
※令和5年3月9日、申請数が上限に達したとして、申請の受付を終了

(出典) 出入国在留管理庁、2023年9月29日、「ウクライナ避難民の受入れ・支援等の状況について」(PDF)。

「難民条約」と「難民」

「難民の地位に関する条約」(通称・難民条約、1951年採択)上の「難民」

第1条A項(難民の定義)

「(略) 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おそ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って、その国籍国の保護を受けることができない者、またはそのような恐怖を有するために、その国籍国の保護を受けることを望まない者、及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができない者、またはそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者。(略)

(出典) UNHCR日本、n. d.、「難民の地位に関する1951年の条約」

<https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951>

難民条約で、母国で迫害の恐れのある「難民」の送還は禁止

難民条約の第33条1項（追放及び送還の禁止）

「締約国は、**難民を**、いかなる方法によっても、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のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない」

👉 **ノン・ルフールマン** (Non-refoulement) **原則**

(出典) UNHCR日本、n.d.、「難民の地位に関する1951年の条約」
<https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951>

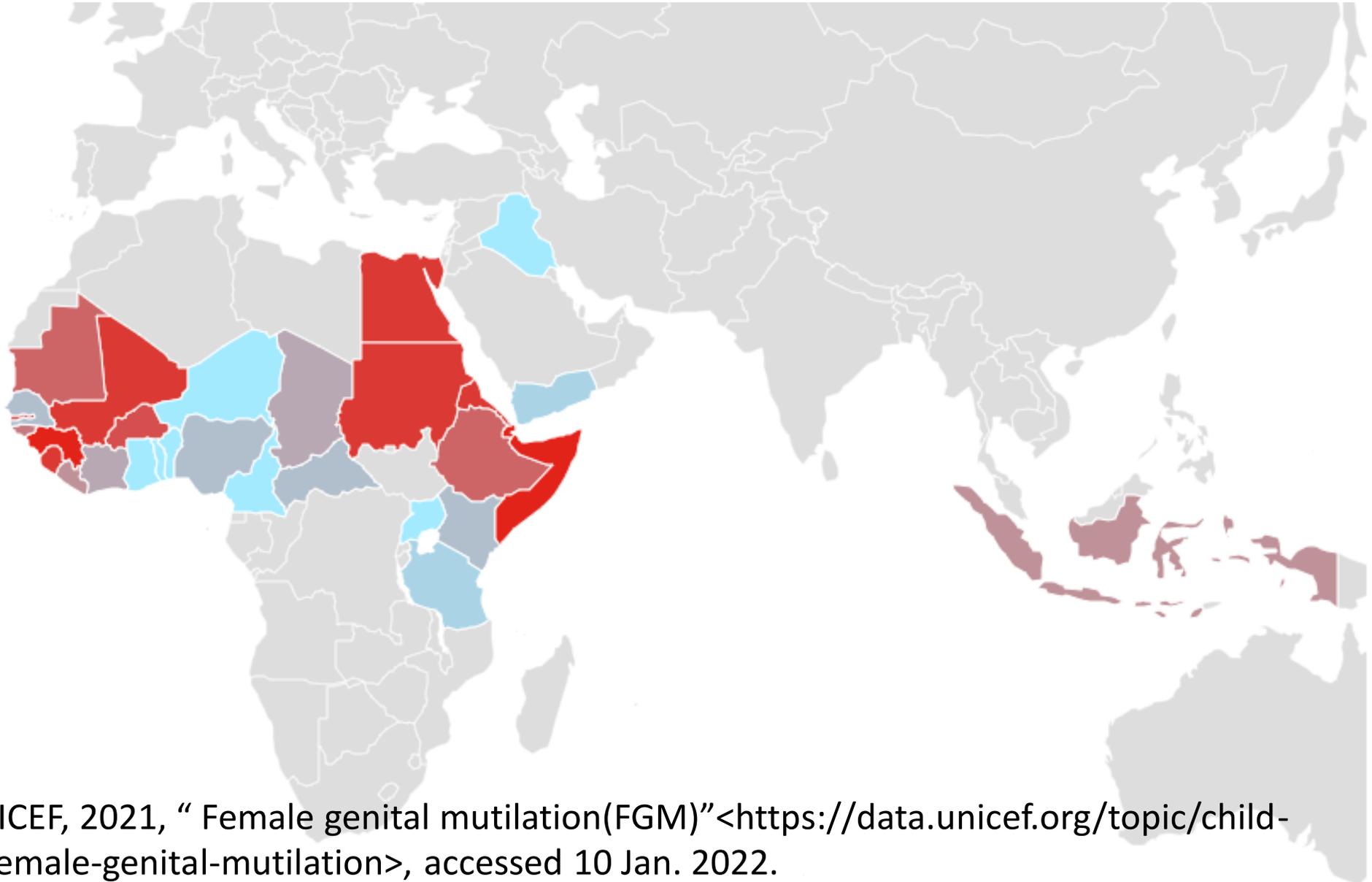
「難民条約」で庇護の範囲外の「難民」

難民条約では庇護の対象とされない国外脱出者も多い。

[例]

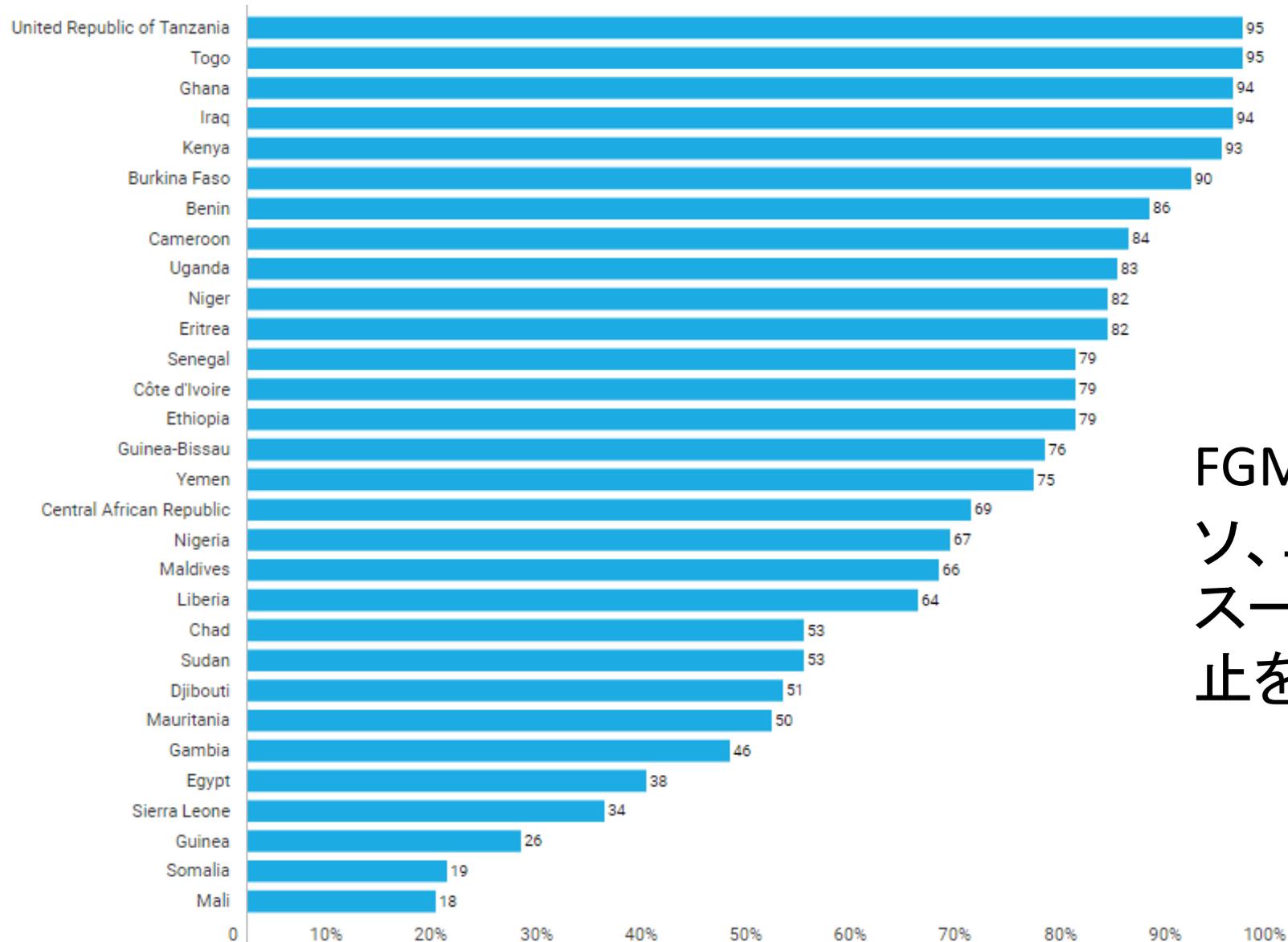
- ・ 国内避難民 (internally displaced persons = IDP)
(注) UNHCRは、イラク国内に留まるクルド避難民を支援したこともある
- ・ 「ジェンダー難民」(FGM [女性器切除] 忌避者、性的マイノリティほか)
(注) 出入国在留管理庁は今年3月発表の難民認定ガイドラインで、女性器切除は「迫害に該当する」と明記 → 今後、FGMの国外脱出者に「難民認定」の道を拓く可能性
- ・ 「気候難民」(海面上昇で水没の危機にある国・地域からの脱出者も)
- ・ 無国籍者 (stateless persons) の多く — フィリピン残留日本人の一部も
- ・ その他

FGMを受けている女性(15~49歳)の割合



(source) UNICEF, 2021, “Female genital mutilation(FGM)”<<https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation>>, accessed 10 Jan. 2022.

FGMについて訊かれ、それをやめるべきと考える女性の割合（国別）

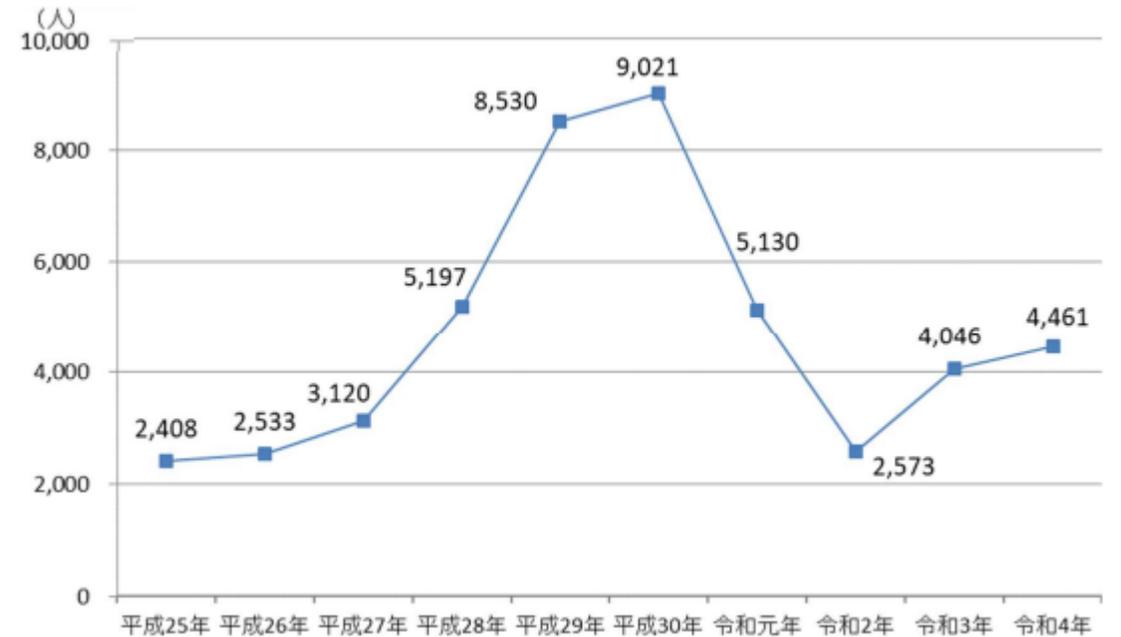
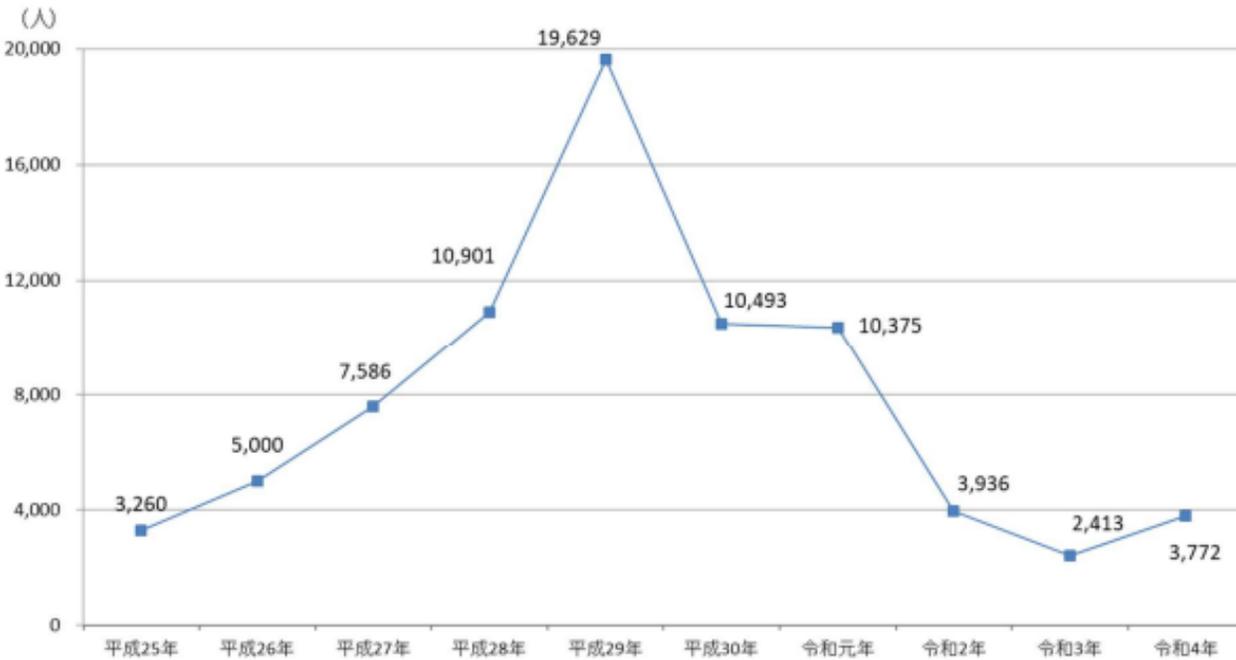


FGMが広がるブルキナファソ、エチオピア、ギニア、スーダンなどでも、FGM廃止を求める女性が多い

(source) UNICEF, 2021, "Female genital mutilation(FGM)" <<https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation>>, accessed 10 Jan. 2022.

日本における難民認定 申請者数の推移(2013~2022年)

審査請求(意義申立て)数の推移 (2013~2022年)



(出典) 法務省、2022年、「令和4年における難民認定申請者数等について」
<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393012.pdf>>、2023年9月30日アクセス。

日本における難民認定者数(国籍別)の推移(2018~2022年)

平成30年		令和元年		令和2年		令和3年		令和4年	
コンゴ民主共和国	13	アフガニスタン	16	イエメン	11	ミャンマー	32	アフガニスタン	147
イエメン	5	リビア	4	中国	11	中国	18	ミャンマー	26
エチオピア	5	イエメン	3	アフガニスタン	5	アフガニスタン	9	中国	9
アフガニスタン	4	コンゴ民主共和国	3	シリア	4	イラン	4	エリトリア	5
中国	4	シリア	3	ギニア	3	イエメン	3	カメルーン	4
イラン	3	ベネズエラ	3	コンゴ民主共和国	3	ウガンダ	2	イエメン	3
シリア	3	ウガンダ	2	ルワンダ	3	カメルーン	2	ウガンダ	2
ウガンダ	1	エチオピア	2	イラク	2	イラク	1	エチオピア	2
エリトリア	1	無国籍	2	イラン	1	ガーナ	1	カンボジア	1
コロンビア	1	イラク	1	ウガンダ	1	パキスタン	1	コンゴ民主共和国	1
ブルンジ	1	スーダン	1	コートジボワール	1	南スーダン共和国	1	トルコ	1
無国籍	1	スリランカ	1	スーダン	1			リビア	1
		ソマリア	1	無国籍	1				
		パキスタン	1						
		ブルンジ	1						
総数	42	総数	44	総数	47	総数	74	総数	202

→ 在アフガニスタン日本大使館の現地職員と家族らが日本に避難し、難民認定を申請

人道配慮者数のうち本国情勢等を踏まえて在留を認められた者の数[国籍別](2020~2022年)

人道配慮で日本での在留を認められた者の数(2018~2022年)

	平成30年	令和元年	令和2年	令和3年	令和4年
人道配慮数	40	37	44	580	1,760
うち本国情勢等	16	10	19	525	1,712

令和2年		令和3年		令和4年	
シリア	10	ミャンマー	498	ミャンマー	1,682
イエメン	3	シリア	6	アフガニスタン	10
コンゴ民主共和国	3	エチオピア	5	パキスタン	4
トルコ	2	スリランカ	5	カメルーン	3
スリランカ	1	中国	4	ナイジェリア	3
		アフガニスタン	2	ウクライナ	2
		イエメン	1	エチオピア	2
		イラク	1	イエメン	1
		イラン	1	イラン	1
		ウガンダ	1	ギニア	1
		ガーナ	1	コンゴ民主共和国	1
				トンガ	1
				ベネズエラ	1
総数	19	総数	525	総数	1,712

(出典)法務省、2022年、「令和4年における難民認定申請者数等について」
 <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393012.pdf>>、2023年9月30日アクセス。

2018～2021年の難民・人道配慮の在留許可認定

難民認定者の数(国籍別)

(人)

平成30年		令和元年		令和2年		令和3年	
コンゴ民主共和国	13	アフガニスタン	16	イエメン	11	ミャンマー	32
イエメン	5	リビア	4	中国	11	中国	18
エチオピア	5	イエメン	3	アフガニスタン	5	アフガニスタン	9
アフガニスタン	4	コンゴ民主共和国	3	シリア	4	イラン	4
中国	4	シリア	3	ギニア	3	イエメン	3
イラン	3	ベネズエラ	3	コンゴ民主共和国	3	ウガンダ	2
シリア	3	ウガンダ	2	ルワンダ	3	カメルーン	2
ウガンダ	1	エチオピア	2	イラク	2	イラク	1
エリトリア	1	無国籍	2	イラン	1	ガーナ	1
コロンビア	1	イラク	1	ウガンダ	1	パキスタン	1
ブルンジ	1	スーダン	1	コートジボワール	1	南スーダン共和国	1
無国籍	1	スリランカ	1	スーダン	1		
		ソマリア	1	無国籍	1		
		パキスタン	1				
		ブルンジ	1				
総数	42	総数	44	総数	47	総数	74

人道的配慮者のうち本国事情等で在留許可が認められた人の数(国籍別)

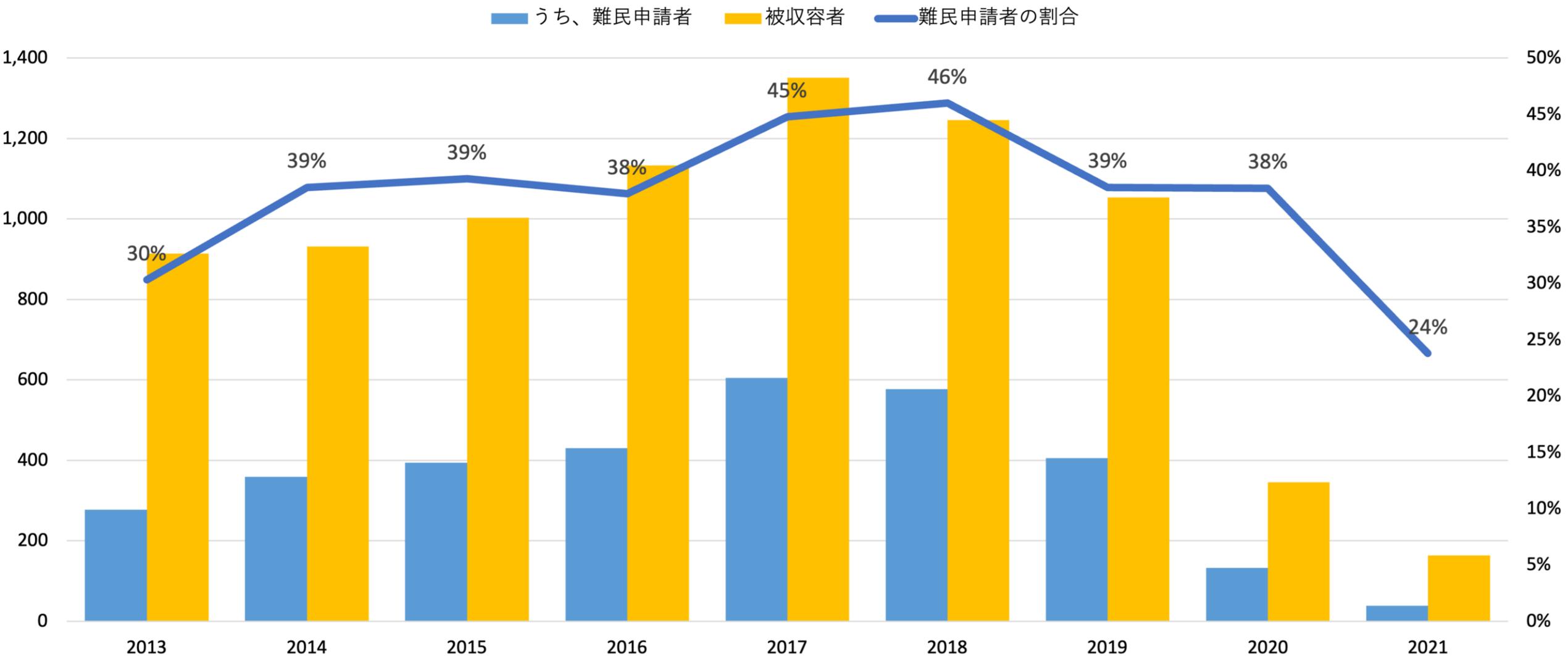
(人)

平成30年		令和元年		令和2年		令和3年	
パキスタン	4	シリア	7	シリア	10	ミャンマー	498
イラク	3	イエメン	1	イエメン	3	シリア	6
イエメン	2	エチオピア	1	コンゴ民主共和国	3	エチオピア	5
シリア	2	ミャンマー	1	トルコ	2	スリランカ	5
中国	2			スリランカ	1	中国	4
エジプト	1					アフガニスタン	2
ソマリア	1					イエメン	1
ミャンマー	1					イラク	1
						イラン	1
						ウガンダ	1
						ガーナ	1
総数	16	総数	10	総数	19	総数	525

(出典)法務省、2022年、「令和3年における難民認定申請者数等について」

<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001372236.pdf>>、2022年6月15日アクセス。

難民申請中の被収容者数（全国）



（出典）難民支援協会、2021年、「仮放免制度の運用変更による収容問題の悪化—改善に向けて」<<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2022/01/prov-release/>>、2022年1月5日アクセス。

本国への送還忌避者の多くは「仮放免者」

送還忌避者： 3,224人
被収容者： 79人
被仮放免者： 2,546人
仮放免逃亡者： 599人

(速報値)
R4年末時点で約1,400人



「仮放免」とは：

条件をつけて、一時的に収容を停止して、身柄の拘束を解く措置。定期的に入管に出頭して、期間の更新が必要。就労、居住の都道府県以外への移動は禁じられ、各種行政サービスも受けられない。

(図表の出典) 出入国在留管理庁、n.d.、「出入国在留管理の現状②」(PDF).

世界的に悪評の“*Karihomensha*”[仮放免者]制度

仮放免だと…

- × 労働
- × 都道府県をまたぐ移動(許可なければ)
- × 住民登録

住民登録ないと…

- × 健康保険に加入
- × 公立高校・保育園・幼稚園(例外あり)
- × 公営住宅に入居 など

子どもたちも日本で就労の権利なし



支援団体の援助などで大学に進学し卒業しても、就労権がない。

国連の自由権規約委員会は2022年、*Karihomensha* に対して労働も生活保護受給も禁じていることに懸念を表明。日本政府に「収入の手段を与えるべきだ」と要請。

国連の子どもの権利委員会も19年、仮放免の子どもが医療も十分受けられない状況を問題視し、「保健サービスを与えるべき」と注文をつけた。

(図の出典)NHK、2022年12月27日、「貧困に苦しむ「仮放免」の外国人 医療・教育の実態は」<<https://www.nhk.or.jp/mito-blog/300/477958.html>>、2023年10月1日アクセス。

「ブラック・ボックス」と批判される日本の難民審査制度

- 「参与員」制度の問題

再審査は、法務省が任命する参与員(大学教員、弁護士ほか)が3名1組で審査し、難民認定の可否についての意見を法務大臣に伝える⇒ **参与員の間から、認定基準の不統一性が指摘される。**

難民認定をほとんどしない参与員(NPO「難民を助ける会」名誉会長)が全体の分の1の再審査にあたり、そうでない参与員はごく少数の審査にとどまる実態が他の参与員の記者会見等で表明化

- 仮放免の可否は、入管の幹部の裁量次第

仮放免の基準は法律に明記されておらず、その可否は、地方入国管理局の主任審査官、収容所長の裁量によって決定



他の先進諸国の場合 (英国・フランス・ニュージーランドなど)

独立した難民審査機関を設置。難民専門の裁判官などが審査員となり、公平性・透明性を担保

(朝日新聞Digital、2023年5月23日、「入管制度、他国との違いは? 国際法学者が考える、改正案の問題点」)

各国の難民認定申請者の送還・收容の状況

法務省と難民研究フォーラムのデータなどから

	難民 認定率 2021年	收容期間の 上限 2021年12月時点	難民認定の 申請中の送還 2021年12月時点	1次審査と 不服申し立て の審査機関 2023年5月14日
 英国	63.38%	なし	明らかに根拠 がない申請 の場合	異なる
 ← 米国	32.23%	原則： 退去確定後90日 例外で延長	再申請自体を 制限	異なる →
 ドイツ	25.90%	原則： 6カ月 例外で12カ月延長	明らかに根拠 がない申請の 場合など	異なる
 フランス	17.54%	原則： 最長合計90日 例外で210日まで	3回目以降の 申請の場合 など	異なる
 日本	0.67%	なし	なし ▼ 改正案:あり	参与員制度 はあるが 実質同じ

(出典)朝日新聞Digital, 2023年5月29日、「(時時刻刻)突き進む入管法案、懸念なお 申請中でも送還、身の安全は」<<https://onl.bz/kFQCrgh>>、2023年10日1日アクセス。

日本における「定住難民」受入れ

- 1982年に日本で発効の「難民条約」に基づき、政治的理由などで保護を求める人を「難民」と認定して保護する制度がスタート
- 日本に定住を認められた難民およびその他で庇護された者は、2021年までの累計で1万5,717人（うち「条約難民」は915人のみ⇒ 2022年まででは1,117人）
- 2010年、タイなどの難民キャンプにいるミャンマー一人を受け入れる「第三国定住」がスタート。マレーシア滞在のミャンマー難民を含め、これまでに、計90世帯、250人を受入れ。2020年度以降は、アジア地域に滞在する難民と、第三国定住で受入れた難民の家族を対象に受入れている。

（出典）外務省、2023年、「第三国定住事業の概要」

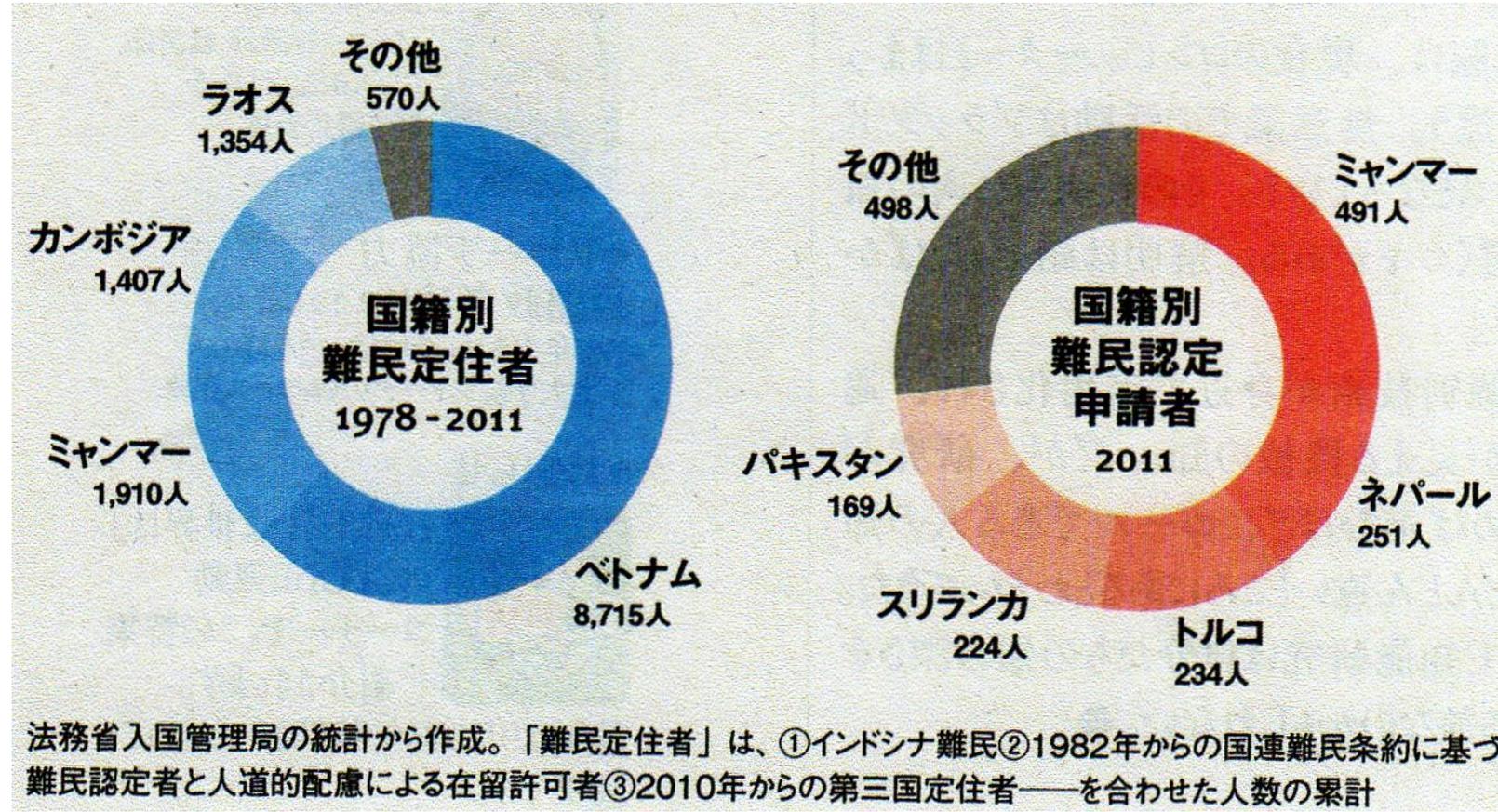
<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000343330.pdf>>、2023年10月3日アクセス。

日本で長く暮らす難民はインドシナ(特にベトナム)出身が中心 最近はそれ以外の国々からの難民認定申請者が急増

1978年から2005年
までのインドシナ難
民定住受入れ数は
11,319人。その内訳:

ボート・ピープル	3,536 (31%)
海外キャンプ滞在者	4,372 (41%)
合法出国者(家族再会)	2,669人 (21%)
元留学生など	742人 (7%)

(出典)外務省、2023年、「国内における難民の受け入れ」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>>、2023年10月3日アクセス。



(図の出典) *The Asahi Shimbun Globe*, 2012年9月16日~10月6日, p. G-8.

難民は「人財」でもある

- アルベルト・アインシュタイン(物理学者)
- マレーネ・ディートリッヒ(女優)
- マルク・シャガール(画家)
- マデレーン・オルブライト(米国初の女性国務長官)
- アンドリュー・グローヴ(元インテル社長・CEO)
- フレディ・マーキュリー(ペルシャ系インド人が両親。ザンジバル[現・タンザニア]から英国に移住)

- ヒョードル・モロゾフ(1880年 - 1971年・神戸で洋菓子会社を設立)

難民の社会統合—日本社会の課題

“Refugees in Japan”

[Refugees in Japan | United Nations UN Audiovisual Library \(unmultimedia.org\)](https://www.unmultimedia.org/tv/unia/asset/B554/B5549370340001/)

<https://www.unmultimedia.org/tv/unia/asset/B554/B5549370340001/>

アルーシャ、ファースト・リテイリングなど民間企業の取り組みも紹介

おわりに

日本政府首脳の難民・移民問題についての発言

▽「（難民への対応をきかれて）国会の議論なども踏まえながら対応しなければいけない。

この時点で何か変更することは考えていない」（2022年4月8日の岸田文雄首相の発言）

▽「政府としては、いわゆる移民政策をとることは考えていない」

（2018年10月29日の衆議院本会議における安倍晋三首相[当時]の発言）

▽「難民は武器を持っていて、テロを起こすかもしれない」

（2017年10月8日、新潟県内の会合における麻生太郎・副総理の発言）



• 緒方貞子さんが国連難民高等弁務官だったころの第一の判断基準：人の命を助ける

• 移民・難民大国のオーストラリアで4年余りを暮らした講師の受入れ国への「恩」



日本にも求められる、包括的な移民・難民政策の確立