

日本における難民の現状と人権

小野 幸二

1. 難民の意義

A. 難民条約への加入

日本は、1951年国連総会の決議にもとづいて採択された「難民の地位に関する条約 (Convention Relating to the Status of Refugees)」(以下難民条約という) および1966年採択された「難民の地位に関する議定書 (Protocol Relating to the Status of Refugees)」(以下難民議定書という) の両条約に1981年加入しているので、日本における難民とは、簡単にいえば、政治的意見などのために迫害を受けるおそれがある国外にいる者である(難民条約第一条A項(2))。

B. 難民の認定

日本は、難民条約への加入により、従来の「出入国管理令」を「出入国管理及び難民認定法」に改正し、1982年1月から法務大臣が難民の認定を申請した外国人がはたして難民条約の適用を受ける難民であるか否かの認定を行っている。1993年12月末までの12年間で1056人が難民認定の申請をし、そのうち206人が難民の認定をうけた。^{*注(1)}

2. インドシナ難民 (Indochinese Refugees and Displaced Persons)

A. ボート・ピープルの取扱い

1975年から小船などでやってきて近隣諸国に保護を求めはじめたベトナム、ラオス、カンボジア三国のインドシナ難民のボート・ピープルに対して、日本は当初個別の審査をしないで「難民待遇」の上陸特別許可を与えていたが、1981年の法改正以降は新設された「一時庇護 (temporary asylum) のための上陸許可」(入管法18条の2)によって上陸を認めている。

1989年6月のインドシナ難民国際会議において「政治難民」と「経済難民」の選別審査すなわちスクリーニングの実施を含めた「包括的行動計画 (The Comprehensive Plan of Action = 略称CPA)」が採択されたことにより日本も同年9月よりスクリーニングを実施した。これによりボート・ピープルは入管法第13条にもとづく仮条約の許可によりとりあえず上陸が認められ、スクリーニングを受け、難民と認められれば一時庇護のための上陸許可が与えられた。⁽²⁾ 難民と認められなければ、不法入国者として退去強制手続が執られ、本国への自主帰還が促進された。この自主帰還者には国連から現金が支給されたが、1991年



SOUTH CHINA SEA/Vietnamese Boat People/Rescue at Sea
Adrift at sea, these refugees were saved in time.
MER DE CHINE/Boat People vietnamiens/Sauvetage en mer
Derivant en haute mer, ces réfugiés eurent la vie sauve.
#88201 UNHCR/23057/85 P. Deloche

1985年5月、南シナ海で漂流しているところを救助されるベトナム人ボート・ピープル
(写真提供UNHCR P.deloche撮影)

9月以降はNHCR（国連難民高等弁務官事務所）により支給を打ち切られた。

上述のように、日本はボート・ピープルに対し様々な庇護政策をとってきたが、しかし今日のベトナムの復興に伴い、UNHCRが1994年2月このような特別扱いを廃止し、他国の亡命希望者と同じ扱いにすることを決定したのを受け、日本も同年3月4日に特別待遇の廃止を閣議決定した。したがって、今後はとりあえず上陸が許可されてスクリーニングを受けるといふ特別扱いもなく、ほとんどの者は「旅券や査証を持たない不法入国者」として逮捕されることになる（法務省・入国管理当局の見解）。

B. 定住難民の受入れ

日本の定住難民の受入れは、1979年にはじまり受入れ人数枠は当初500人であったものが順次1万人まで拡大され、1993年12月末現在定住を許可されたインドシナ難民は延べ9246人で、その内訳は、国内の収容施設（ボート・ピープル）から3413人、海外キャンプから3994人、ベトナムからの合法出国者（O. D. P）が1097人、元留学生などが742人である。⁽³⁾

C. ボート・ピープルと偽装難民問題

1975年5月から1993年12月末までの19年間ベトナム人ボート・ピープルは1万3747人到着したが、そのうちの相当数が偽装難民であった。とくに、1989年は約3000人のボート・ピープルが漂着したが、これらの者のほとんどがベトナム語を話せず、日本での出稼ぎを目的に中国を出発した中国人または中国に定住していた中国系ベトナム人であった。これら経済難民は不法入国者として過去強制手続が執られた。

3. 難民の人権

難民の人権は、難民条約の前文が謳っているように、最大限の保障がなされなければならないが、日本は送還禁止のノン・ルフルマン原則（第33条）を中核に配給（第20条）、学校教育、公的扶助、労働などにおいて、日本人と同等の扱いをするなど、難民の基本的な人権に十分な配慮を行っている。以下、難民の家族とくに子どもの権利について関係のある3点について簡単に説明する。

A. 学校教育－難民の家族および子どもの権利

日本では、難民の家族および子どもについて学校教育の権利が保障されている。すなわち希望すれば（強制的ではない）公立の小学校への就学が許可され、授業料も徴収されないなど、日本人児童と同様の取扱いがなされている。

また、修学の機会、証明書などの取扱い、授業料の減免などについても日本国民と同様の待遇が与えられている。奨学金の給付については、日本育英会や難民事業本部など多くの機関が貸与や教育援助金の支給を行っている。

B. 公的扶助－難民の家族の生活保護と子どもの保護

公的扶助および援助については、日本は難民についても日本人と同様の生活保護その他の公の負担による各種行政上のサービスを行っている。たとえば、会社の倒産による失職や病気などで生活が困窮した場合には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、出産扶助、失業扶助、葬祭扶助などの生活保護を受けることができる（生活保護法1条、11条）。

子どもの両親が死亡したり、病気になり保護者がいなくなった場合、または親の監護が不適当な場合には、乳児施設や養護施設への入所、養子縁組、里子委託など、子どもにとって最良と思われる措置がとられる（児童福祉法第24条、第25条）。

C. 労働および社会保障

難民の労働者は、日本人労働者と同様に、労働基準法、労働安全衛生法などの保護を受ける。未成年の難民については、労働法による保護規定がある。また、難民労働者も日本人と同じように労働協約にもとづく利益を受ける（労働組合法第16条）。

社会保障については、国民年金法、児童手当法などの保護を受け、また労働者であれば労働者災害補償保険法、雇用保険法の適用を受ける。以前は、国民年金法、児童扶養手当法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律、児童手当法の保護は日本人にかぎられていたが、日本の難民条約加入により1981年これらの国籍要件は撤廃され、現在は難民のみならず、韓国人、朝鮮人、台湾人など日本に居住するすべての外国人について国民年金への加入などや、児童手当などの受給資格が認められている。

D. 子どもの権利条約（Convention on the Rights of the child）承認と「出入国管理及

び難民認定法」との関係

1989年11月国連で採択された「子どもの権利条約」が1994年3月29日日本の国会で批准承認された。同条約は、児童は父母の意志に反して分離されないとか、家族との再開のための出入国は自由である旨規定しているが、これは日本の出入国管理及び難民認定法とどのような関係に立つのか問題である。現在は、ODP (Orderly Departure Program)、すなわち国際連合難民高等弁務官とベトナムとの了解覚書にもとづく合法出国計画により家族との再会または呼び寄せ家族について入国を認め、1980年から1993年12月まで定住を認められたベトナム人は1097人である。また、この条約により日本は、難民の子どもの保護と援助のさらなる改善が要求される。



1979年7月、タイ・バンコクの移送センターで寛ぐカンボジア難民の母親と娘
(写真提供UNHCR J. K. ISAAC撮影)

4. まとめ

日本は、1979年前半ボート・ピープルの大量発生を契機に難民問題とのかかわりを持ち、1981年難民条約に加入し、難民認定法を制定し、国民年金法など社会保障関係の法令を外国人に開放した。また、インドシナ難民に対して多くの資金を提供し、定住受け入れ枠を拡

大し、定住後のアフターケアを充実するなど本格的な難民政策をとってきた。日本のこのような姿勢は、国際社会への協力および人権尊重という日本の立場から重要な意義を有するものといえる。

しかし、日本には新たに経済難民（偽装難民）をどうするか、という問題が起こっている。1994年1月末現在まで1万3768人のボート・ピープルが上陸したが（うち3416人が定住を許された）、その中に多くの経済難民が含まれている。今後は、このような経済難民は、1994年2月の特別待遇廃止によりほとんどが不法入国者として強制送還されることになる。しかし、ベトナム外務省は難民と認められなかった者の自主帰還者以外も原則として受け入れるとは言ってはいるものの、他方秩序ある帰還を望む、と一方的な強制送還に難色を示しているので、今後日本政府は、ボート・ピープルについて人権などの面から難しい問題に直面することになる。したがって、今後は真の意味の難民の保護とこれら経済難民の取扱いをどうするかが日本政府の大きな課題である。

注(1) 本レポートの統計と最新の難民状況は、法務省入国管理局編・1992年出入国管理－国際化時代への新たな対応－と法務省入国管理局難民認定室の談話によった。

難民認定の申請および処理数の推移は以下の通りである。

難民認定申請及び処理数の推移

区分	年	1982 ~1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	総数
申請数		665	54	48	47	50	32	42	68	50	1056
処理数	認定	171	3	6	12	2	2	1	3	6	206
	不認定	359	5	35	62	23	31	13	41	33	602
取下げ		107	5	11	7	7	4	5	2	16	164
未処理数		28	69	65	31	49	44	67	89	84	84

(2) インドシナ難民の受入れ状況とボート・ピープルの出国状況は以下の通りである。

インドシナ難民の受入れ状況

区分	年	1982 ~1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	総数
上陸		8,161	330	144	219	3,498	374	366	17	638	13,747
出生		365	21	21	18	20	45	22	18	13	543
出国		5,661	205	195	116	162	283	67	55	8	6,752
死亡		12	4	0	0	0	0	0	0	0	16
定住		1,936	129	262	164	152	171	263	239	97	3,413
被退去強制該当者	スクリーンアウト					0	1	6	35	316	358
	その他	0	0	0	0	2,792 (2,775)	38 (38)	82 (44)	211 (130)	88 (30)	3,211 (3,017)
滞留 (各年末の数)		917	930	638	595	1,007	933	903	398	540	—
	自活	66	101	124	109	86	95	74	47	39	—

「被退去強制該当者」のうち、「その他」の欄の（ ）内は送還者内数である。

ボート・ピープルの出国状況

区分	年	1982 ～1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	総数
米 国		3,412	83	85	33	90	230	10	31	0	3,974
カ ナ ダ		428	53	44	67	48	39	41	13	4	737
オーストラリア		585	47	31	11	15	8	11	8	3	719
ノルウェー		677	2	10	5	0	1	0	0	0	695
そ の 他		559	20	25	0	9	5	5	3	1	627
総 計		5,661	205	195	116	162	283	67	55	8	6,752

(3) 日本に定住が認められたインドシナ難民の数的推移は以下の通りである。

定住難民の推移

区分	年	1985まで	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	総数
国内の一時滞在者 (ボート・ピープル)		1,936 (1978～)	129	262	164	152	171	263	239	97	3,413
海外キャンプ 滞 在 者		1,765 (1979～)	149	291	193	194	321	370	411	300	3,994
政変前入国の 元 留 学 生		742 (1981～)									742
合 法 出 国 者 (O. D. P)		93 (1981～)	28	26	143	115	242	147	142	161	1,097
総 計		4,536	306	579	500	461	734	780	792	558	9,246

付記

本稿は、1994年3月に脱稿したものである。その時点では、わが国の定住難民の受入れ枠は1万人であったが(15頁参照)、その後のインドシナ諸国の復興、政権の安定などにより日本へのボート・ピープルが減少したため、政府は受入れ枠維持の必要なしと判断し、1994年12月9日閣議により、これを撤廃した。付記して訂正しておきたい。