

東京・新宿のビルマ人難民認定申請者（上）

小泉 康一

Burmese Asylum Seekers in Shinjuku, Tokyo

Koichi Koizumi

目次

はじめに

第一節 一般的な背景

第二節 生活の展開（以上、本号）

第三節 生活の変容

結語（以上、次号）

はじめに

法務省によれば、二〇一一年、日本で難民認定の申請をした人は、過去最高の一八六七人。前年に比べ約一・六倍増である¹⁾。但し、この数は過去に不認定となった五四〇人（約三〇％）の再申請が含まれている²⁾。不認定の場合、異議の申し立てができるが、申し立て数は一七一九人。この数も、前年に比べ約二倍増である。いずれも認定制度が発足した一九八二年以降、最高の数字である。一九九〇年代まで年間の申請件数は、平均約五〇件、それが一九九六年以降は、年平均二〇〇〜三〇〇件に増えてきた。

二〇一一年、申請者の出身国は多い順に、ビルマ（ミャンマー）四九一人、ネパール二五二人、トルコ（クルド）二三四人、スリランカ二二四人、

パキスタン一六九人などである。^③申請時、短期の観光ビザなどを持つ人が一一五九人（申請者全体の約六二％）、ビザ期限切れなどで收容令書などが出された後に申請した人が、七〇八人（同約三八％）である。異議申し立て者は、ビルマ四四四人、スリランカ二三人、トルコ二三人、ネパール一九一人、パキスタン一四二人で、ビルマ人が全体の二五・八％を占める。

二〇一一年の認定者数は二一人、内一四人は異議申し立ての人である。認定者の出身国は、ビルマ一人ほか三カ国計三人。人道的理由から滞在が認められた人の数は二四八人。人道的理由を含めて日本で庇護を与えられた人の数二六九人の出身国は一八カ国で、うちビルマが二四人で全体の約八〇％を占める。ビルマ人の庇護率は高いが、一般にビルマ人を含めた難民としての認定率は全体的に低下している。

日本のビルマ人難民申請者は、圧倒的に男性が多い。単身の若者か、家族を本国に残して、まずは身が危険になった父親一人が逃げてくる。日本に船が寄港した際、走りこむ密入国者はいるが、極めて少ない。いずれかの国の難民キャンプから移動してきたという人も、筆者が関係機関・団体にインタビューした限りではない。彼ら難民申請者の話をまとめると、日本に来たのは、①ビザが最初に出た（比較的容易）、②他の国（例えば、アメリカ）へ行くつもりだったが、経由地の日本に留め置かれている、③家族・知人が日本に逃れてきているから、などであった。

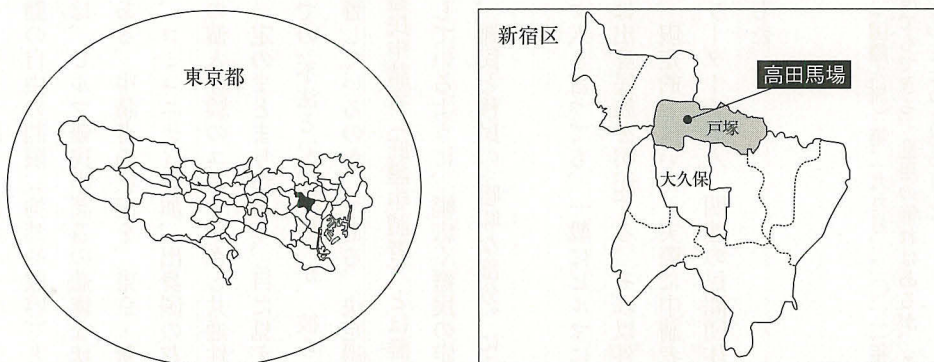
多くのビルマ人の立場は、オーバーステイ（超過滞在）か、仮放免中と不安定である。また、生活のために厳しい労働条件の下で、長時間働かねばならない。「今の仕事は危険で、もっと安全な仕事をしたいが、一人で探すのは無理。助けが必要だ」（ある難民）。

日本にビルマの人たちが沢山やってくるようになったのは、一九八八年のビルマでの大規模な民主化デモ以来である。日本でも駐日ビルマ大使館員四人が亡命を申請した。軍政権の弾圧を逃れた人、自由を求めた人、勉強や仕事を求めてと動機は様々である。大半がブローカーに高額な金を払って、正規あるいは偽造旅券を買ってやってくる。^④「私の場合、父がヤンゴン（ラングーン）で働いており、ブローカーを手配してくれた。自分で選択できるような状況ではなかった」（ある難民）。彼は当局の逮捕を免れるために、ブローカーに多額の金を支払って、旅券とビザの手配を依頼し、一九九〇年代に就学生として日本にやって来ている。

ビルマの人たちは日本で様々な困難に直面している。難民認定の申請、在留特別許可の取得、職場でのトラブル、医療や教育の問題などがある。難民申請者は、就労許可の有無にかかわらず、就労しなければ生きられない。但し、雇用形態は不安定である。景気低迷により、一般に外国人住民の雇用や教育の問題が、一層深刻化している。

日本では、難民申請したことで生活上の権利が生まれるわけではない。受けられる公的な財政支援も在留資格によって異なる。^⑤難民認定の申請者はその結果を待つ間、大半は適法に働くことができず、生活費、住居費などで政府による支援を受けざるを得ない。病気の際は、まず医療費を自費でまかない、後日支援団体による払い戻しを待たねばならない。日本語学習プログラムはその多くが、難民と認定された人のみを対象としている。申請者の日本語学習機会は非常に限られている。在留許可がないために、「仮放免」では働くこともできず、関わる団体もないこ

図1 新宿のビルマ人集住地区



これらの人たちの中には、明らかに精神的に異常になつてゐる人も出てゐる（アジア友好の家、木村妙子氏）。日本で「不法滞在」、「不法就労」の身で、入管や警察の摘発に怯えて暮らしているビルマ人たちがいる。

これまで日本には、ビルマ人が生きて行く上での確立した経済分野もなかったし、自分たちを支える文化の基盤もなかった。彼らは殆ど自発的な移動ではないし、行動上の選択の幅がなかった。日本での難民申請の際にも支援は少なく、彼らはストレスにあふれていると考えられる。

現在、日本に住むビルマ人は、その殆どが二〇〜四〇歳代で、一九六〇〜八〇年代に生まれた人である。在日ビルマ人の外国人登録者数は、八三六六人（二〇一〇年、現在）だが、実際は一万二〇〇〇人位いると法務当局は推定している。在留資格も多様である。

ビルマ人の多くは、首都圏の関東近辺に集まつて住んでゐる。東京に六〇％、残りは、愛知、千葉、神奈川県、埼玉、静岡などに住んでゐる。東京では、高田馬場、池袋、大塚、巣鴨、中野に多い。以前は、新宿区中井に多く住んでいたが、交通の便が良い、同じ新宿区の高田馬場に移つた。ビルマ人は、民族毎のコミュニティがあり、特に少数民族は結束が強く、お互いに助け合つてゐる。現在、約三〇の在日ビルマ民主化団体があるが、民族同士の交流は少ない。

主流のビルマ族は、同じビルマ連邦に属する民族でありながら、少数民族の人々を自分たちの中に含めない。少数民族の人たちは、ビルマ族を含めて数えている。両者の間には、日本でも微妙な「わだかまり」がある。ビルマ人とされている集団の内部にも、異なる関係が存在している。

日本での難民認定申請者の生活状況については、民間団体が自分たちの援助改善のために行った調査報告書を除けば、殆ど研究報告書がない。主に、生活面を扱つた民間団体の報告書は、就労、住居、医療、教育といった項目毎に分析が進

められ、申請者の「脆弱性」の種々の原因と保護のニーズが検討されてきた。難民認定申請者の全体としての生活実態については不明なことが多い。日本では、難民に関わる議論や分析と言え、もっぱら法律面からの分析が多く、とりわけ認定手続きが研究対象とされてきた。彼らの在留資格や移動の自由の制限（拘禁や収容）という問題が大半を占めている。

本稿の目的は、ビルマ難民申請者の悲惨な状況により発生する問題をどうするかという視点よりも、日本で生じている彼らの生活上の変化を見出すことである。申請者の状況を、東京・新宿という場所と時間的経過の中で、彼ら申請者の生活上（ここでいう生活とは、就労経験、社会ネットワーク、コミュニティ参加、出身国の友人・家族との繋がり、長期目標、望みなど、である）の決定と行動の変化を描くことである。ビルマ人申請者の個人経験のユニークさと共通性が織りなす、彼らの複雑な社会世界の一部を明らかにすることである。ビルマ難民を選んだ理由は、数として一定のまとまりがあり、目に見え、グループとして、時の経過の中で社会的に変化が見られることにある。

彼らの日本での「不法という地位」が、彼らの生活と選択にどのような影響を与えているのか、生活上でどんな要因が、物理的、精神的に彼らの決定に影響しているのか、である。決定過程は、多くの要因に影響されていると考えられる。

「ビルマ人難民申請者（庇護申請者）」とは誰か」という定義は、義務や責任を伴うので、政府や国際機関にとっては重要だが、本稿では、多くの研究者がしているように、幅広く難民の定義をとる。日本では、他の欧米先進国ほど、難民を他の移民から区別する煩雑さは少ないが、状況面から見て、難民と移民の「曖昧な部分」に入る人々は存在する。時間的経過は、逃亡による出国から、日本への入国後続く「難民になる」期間である。

なお、ビルマ人と言っても、一般にビルマには、公式には一三五の少数民族（チン、カチン、カレン、シャンなど）がいると言われるので、必要な場合には出身民族を明記する。それ以外では、ビルマの名称を使う。

調査方法は、限定的とはいえ、実際に申請者を援助している民間団体の報告書があるので、その分析・検討を下敷きに、インタビュー調査を難民申請者のリーダーや個人、関連の民間団体、自治体、政府各省庁、国際機関の関係者を行った。政府の決定事項その他は、該当するホームページを使用した。

註

(1) 入管協会、『国際人流』第二九九号、二〇二二年、二四頁。

(2) 申請は何度でもできる。乱用の怖れはあるが、それ以外に手のない「真の難民」もいる。難民の間で、申請すれば、在留資格、就労許可などで有利になる、と口コミで広まったためと思われる。

(3) 二〇一一年は日本が難民条約に加入して三〇年目にあたるが、法務省入管局統計によれば、これまでの申請数、認定者数は次の通りである。「申請数」は、

総計一万一七五四人。主な人々は、ビルマ四二二五人、トルコ一四八九人、スリランカ八五三人、パキスタン八三六人、イラン六〇五人など。「認定数」は、総計五九八人。ビルマ三〇七人、イラン六九人、ベトナム五九人、カンボジア五〇人、ラオス四八人など。「人道配慮数」は、総計一九九四人。主に、ビルマ一五八人、中国八〇人、アフガニスタン五六人、イラン四一人、トルコ三二人など。

(4) ビルマ人の富裕層は、ビルマでの教育(中心部の大学は分割され、管理のため校舎は郊外へ移転)を見限り、子弟を海外へ送り出す。中には、家を売却して学資を送金する人もいる。

(5) 手段としては極めて限られるが、船員になったり(ただ登録の必要があり、人数に限りがある)、コンテナへの潜りこみ、韓国からの密航、成田でのカウンター越えまである(ある援助団体スタッフの話)。日本に行けば稼げるという認識が広まり、借金して来日する人もいる。ビザ取得には保証人が必要なので、①ビルマ戦友会の日本人に保証人になることを依頼、②ビルマ国内の日本人旅行者に近づき、現地での世話と引き換えに保証人を依頼する、などの例がある。

(6) 留学生や定住者のビザを持つ人なら、生活が困窮していれば、国から生活保護が受けられる。
 (7) 一五〇人位のチン族の人たちが千葉に暮らしているし、ロヒンギャ族の人たちに至っては、同じビルマ人とは言っても、ビルマでも日本でも、他のビルマ人グループとの接触はそれほどない。ロヒンギャの人々は大部分が東京を離れた群馬県館林に住んでいて、自動車部品製造や塗装関連の仕事をしている。彼らは、直接ビルマからではなく、逃亡先のバングラデシュから日本に来ると、難民認定の対象から外される。

第一節 一般的な背景

改正された入管・難民法―改善と管理

日本は、一九八一年に国連難民条約に加入、翌一九八二年に同条約に基づき、従来の国内法を改正した「出入国管理及び難民認定法」(入管・難民法)により、難民認定制度が導入され、個別に難民の審査を行ってきた。日本の難民認定制度の難民の定義は、難民条約の定義をそのまま引用(入管・難民法第二条)している。認定の権限は法務大臣であるが、実際には、入国審査官が調査やインタビューを行っている。申請の手続き中は、各個人は一切の社会保障が受けられず、¹⁾就労も許可されないことがある。

制度が大きく変わる転機となったのは、二〇〇二年五月に中国・瀋陽で発生した「脱北者」(北朝鮮難民)の日本総領事館駆け込み事件である。事件後、法改正の論議が活発化し、難民認定手続きや関連の制度改革の提言が弁護士団体からも提出された。各政党が方針を発表し、政府は同年八月、最近の難民に関する諸問題に対処するため²⁾として、早急に措置すべき基本事項を取りまとめている。そして、条約難民と認定された人の定住のために生活支援も含む「難民対策について」を閣議了解し、政府内に「難民対策連絡調整会議」(連絡調整会議)を設置した。³⁾ 同会議では、条約難民への定住支援とともに、難民認定申請者への支援が決められ、その実態や外国の対応例を踏まえて、連絡調整会議で検討することが決められた。二〇〇三年一月、連絡調整会議は、認定申請者への保護措置を拡充して、緊急避難用のシェルター設置を確認し、同年一二月、外務省が難民認定申請者用の「緊急宿泊施設」(ESFRA)を開設している。

二〇〇五年三月には「入国管理基本計画」が発表され、厳しい国境管理や安全保障における懸念が認定手続きにも影響を与えた。同年五月には、前記の基本計画をもとに、改正入管・難民法が施行され、いくつかの点で改善がみられた。①「仮滞在」許可制度の創設。この制度は、不法滞在の難民認定申請者が対象で、条件を満たす人は、期限三カ月（更新可）の仮滞在許可がもらえることになった。認定手続き中は、退去強制手続きが停止される。②認定された人の法的地位の安定化。不法滞在中には、これまで別個に手続きが必要であった認定の判断と在留許可の判断を同時に行うこととした。③難民審査参与員制度の創設。不服申し立て制度を見直し、認定が公正で、透明性を持ったものにする。

二〇〇五年の入管・難民法改正で、二〇〇六年には全国的に難民申請者が増加した。二〇〇八年からは申請者が一〇〇〇人を超えるようになった。

入管・難民法は、実際の施策の基本となる計画を定める重要なものだが、この法改正は、難民条約による法制定後、初の改正であり、大きな意義のあるものであった。しかし「仮滞在」の許可を得るには、複数の要件が必要であり、事実、二〇〇五年の法改正で新設された仮滞在制度は、審査に約三〜四カ月かかり、仮滞在が不許可になった場合に仮放免の許可が出ることも多いが、結果が出るまで六〜七カ月かかっている。また年々、仮滞在の許可率が下降し、援助関係者は事実上機能していない⁴⁾、という。さらにまた入国管理局の裁量で判断が変わるものも多く、どのように適用されるかは不透明であるなど、課題も残った。

二〇一二年七月からは、原則三カ月以上の中・長期間、日本に滞在する外国人に新たな在留管理制度を導入する改正入管・難民法が成立し、外国人に関する手続きが変わることになった。これまでの外国人登録制度がなくなり、新しい在留管理制度が始まった。法務大臣が適法に在留する外国人に対し、空港等で在留カード⁵⁾を発行するものである。

これまでの制度では、法務大臣や自治体が、外国人の在留状況、特に居住実態が十分につかめず、在留管理の点でも各種行政サービスの提供からも問題が生じていた、と法務省は見ている。これまでの制度は、国が自治体に委託し、市町村の窓口で「外国人登録証」を発行していたが、不正な身分証として使われるケースが問題となっていた。自治体は在留資格の有無にかかわらず、外国人登録証を交付していたため、不法就労などに利用される問題もあった。また出入国以外の情報が把握できず、滞在中の状況がわからない点が指摘されていた。

新制度では一義的に、国が一元的に管理することで、不法滞在中者を減らす狙いがある。一方で、在留資格のない外国人が、人権上の配慮でこれまで認められてきた教育や医療から排除されかねないとの懸念がある。不法滞在中者は、六万七〇〇〇人以上いる（二〇一二年一月一日現在、法務省）と見られる。これまでは外国人登録をもとに、子供の学習権や生存権を保障するため、義務教育や予防接種、母子手帳などの行政サービスが提供されていた。政府は「受けられるサービスは変わらない」との立場だが、今後は住民登録ができないため、自治体側が居住実態を把握できず、サービスが受けられなくなる可能性がある。居住実態が確認できれば、サービスの対象にするという自治体もあるが、住民

基本台帳に記載されない以上、自治体からの通知は郵送できない。生きていかなければいけない人を見えにくくする制度と言われる。管理強化となった改正法には、気懸りな点がある。

難民認定制度

難民条約には、いうまでもなく難民認定手続きの定めはない。日本で難民申請を希望する人は、法務省入国管理局に登録し、入国審査官による審査などを経て、条約難民として認定される。認定されると、「在留資格」(外国人が入国・在留の目的に依りて、入国審査官から与えられる資格)が与えられ、難民認定証明書を受け取り、日本定住が許可(更新可能な一〜三年の定住者の在留許可)される。難民旅行文書が交付され、諸権利(健康保険への加入や、困窮時には生活保護の利用が可能。就労、就学で日本国民と同等の待遇)が与えられ、永住資格を得る許可も通常より容易(永住許可要件の一部緩和)になる。政府系の難民援助機関である「難民事業本部」(RHQ)は、認定者に日本語教育、生活指導、職業斡旋を含む、定住プログラムを提供している。

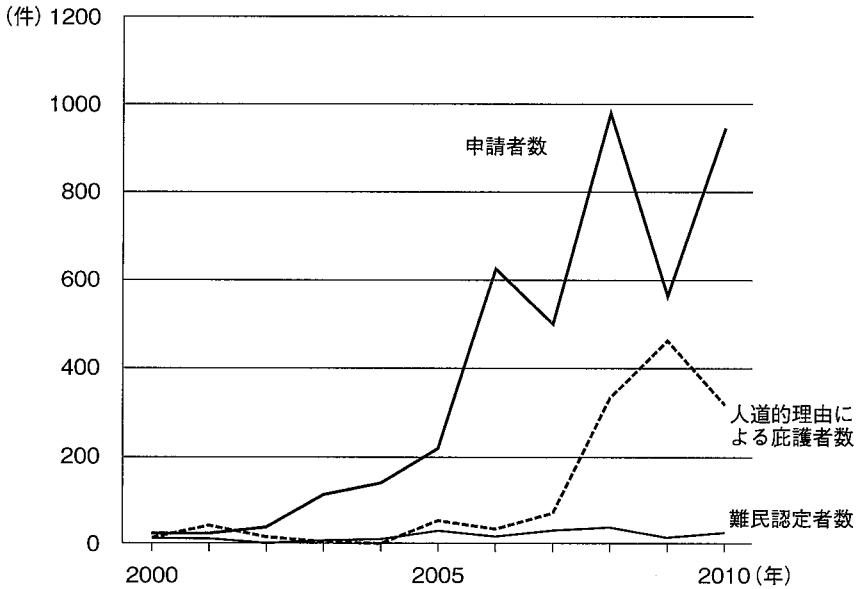
申請時には、入国審査官が、難民申請者に外国人登録後に申請するよう求めている。外国人登録は、各自治体が行っているため、登録を行ったからといって、直ちに收容や退去強制を受けることはない。日本に滞在している人なら誰でも難民申請はできる。

「短期滞在ビザ」(短期滞在の在留資格)の有効期間内に難民申請をした正規在留者の場合には、結果が出るまで、在留資格を繰り返し更新することが可能である。最近では、申請後は「特定活動」(法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動)に在留資格が変更され、申請から六カ月以上経過後には、入管局から就労許可を受けることもできるようになっている。

問題となるのは、在留資格が切れたか、元々資格がない(不法入国)人が、難民申請した場合である。換言すれば、在留資格の有効期限が過ぎた超過滞在や偽造旅券での非正規入国でも難民申請は可能であるが、それらの人々は難民申請したことで在留資格が与えられるわけではなく、在留資格のない申請者は、申請期間中は在留資格は得られず、合法的に働くこともできない。在留資格がなく、「仮滞在許可」を受けていない場合、原則的には入国管理局の施設に收容されている。收容を一時的に停止するには、「仮放免」の許可^⑩を受ける必要がある。仮放免は、個々のケースごとに健康状態、收容期間その他を考慮して決定する、と法務省は説明している。仮放免のためには、保証人と保証金が必要である。認定手続が全て終了するまでは、仮放免許可が有効である。但し仮放免の許可は、正式な在留資格ではない^⑪。許可期間中は、退去強制手続きは停止される。

ビルマ人申請者の話によれば、審査官は「難民ではない」という目で質問してくるので、対応が大変だという。出稼ぎ目的と疑われて、注意しないと言葉一つで、人生の岐路に立たされてしまう、という。

図2 ビルマ人難民認定申請者数と認定者数、及び人道的理由による庇護者数



(出所) 法務省「難民認定者等について」、及び UNHCR 統計

日本では、申請（第一次審査）と異議申し立て（第二次審査）の審査を、法務省内の同一機関が行っており、独立機関での審査を求める声や審査の透明性確保が言われるが、ある弁護士によれば、加えて難民審査参与員の選考を改善すべきこと（参与員が『えらい（えらかった）』人々で、人によつては彼らの述べる意見への修正・説得がむずかしい。参与員の意見が必ずしも判定に反映されないなど）が言われる。また、裁判官は、「迫害」の定義で、極端に狭い定義をしがちなこと、客観証拠をあまりに重視すること、三年で異動することが、難点だという。

難民申請は、一九八三年〜九五年までは年間一〇〇名に満たなかったが、既述のように一九九六年以降、その数は大幅に増加した。当初は、既に日本に受け入れられたインドシナ難民が認定を求めた。しかし近年の申請者は、ビルマ、スリランカ、トルコ、ネパール、パキスタン、そして数は少ないが、アフリカ出身者も目立つようになってきている。

空港での申請は、以前は少なかった。申請自体が受け付けてもらえず、申請者の所在が不明、「逃亡の怖れ」ということで不許可にされた¹⁸。認定を却下された人々は、単なる不法滞在者として入国管理局の収容施設に収容され、帰国に同意することを繰り返して迫られていた。

認定までの期間を制限する規定はないが、申請後、認定結果が出るまでの平均期間は、一年以上で、再申請や裁判所での審理を含めると、何年もかかることがあり、長期化している。長期化は、申請者に多大な精神的負担を課し、その間の限定的な支援や不安定な地位とあいまって、申請者は最低限の生活の維持もままならない。ある NGO の関係者は、二〇〇九年後半以降、申請者の収容が増えたため、収容施設への訪問相談を強化した、と述べている。

一方、法務省は、認定手続きの迅速化（六カ月を標準処理期間）とし、さら

に審査の透明性を高めるために、二〇一〇年七月から四半期ごとに平均処理(審査)期間を公表することにした。同時に法務省は、「入国者収容者等視察委員会」を設置し、運営の改善を図る動きがある。しかし、審査の迅速化は一方で、異議申し立て者の増加につながり、期間の長期化という問題も生み出している。

二〇〇五年以降は、認定者数は四〇人前後で推移している。二〇〇七年になると、ビルマ出身者への難民認定と「人道配慮による庇護」の人数が急増する。二〇〇八年からは一層、人道配慮による許可で「在留特別許可¹³⁾」の人の数が激増する。ビルマ難民への入管の対応は、ヤンゴンでの二〇〇七年の民主化デモの際、日本人ジャーナリストが死亡した時から変化した(収容者救援のあるボランティア)、という。ビルマ人への規制は緩やかになり、難民認定がすぐに出ないケースでも、審査過程で主張すれば、人道配慮の許可が出た(アジア友好の家、木村妙子氏)、という。一説には、入管の側に、異議申し立てで裁判を起こされる前に、早く在留資格をあげてしまおうという考えがあったという。

日本では、ビルマ人、中国人の認定率が高く、中国人は法輪功の人々に庇護が与えられている。認定数の伸びなやみに比べ、人道配慮での許可数の突出が特徴である。アフリカ人の認定率は低く、エチオピアやエリトリアなど一部の人が認定される程度である。バングラデシュ出身の難民申請者は、申請の通りやすいビルマ人をしきりにうらやましがっていた(あるビルマ難民)、という。

ビルマ人の認定率の高まりとともに、ビルマ関連の訴訟件数が減少し、二〇〇七年秋以降、ビルマ人は弁護士に相談に来なくなった、¹⁴⁾という。

註

(1) 一九八二年七月に、国による難民事業の行政監察があり、行政管理庁の「難民行政監察結果に基づく勧告」が出された。同勧告により、認定申請者には保護措置として、保護費を支給する制度が始められた。

(2) 難民対策連絡調整会議は、法務省、外務省、厚生労働省、文化庁など一省庁からなる。内閣官房が連絡・調整業務を行っている。

(3) 同会議は同日、「条約難民に対する定住支援策及び難民認定申請者への支援に関する当面の具体的措置等について」を決定。

(4) 参議院総務委員会、参考人質疑(二〇〇九年六月二六日)。例えば二〇〇八年だと、許可率が九%弱で、一割を切っている。

(5) 在留カードは、ICチップがついており、顔写真や氏名、国籍、住所、在留資格のほか、就労が可能かも明示され、不法就労も見抜ける仕組みとなっている。

(6) 法務省によれば、不法滞在には、不法残留(超過滞在)、船舶による密航などと多様化して、人数の把握ができない。

(7) 二〇〇五年の法改正以前は、認定を受けても別途在留許可の手続きが必要だったが、認定された人には煩雑さと混乱が起こったため、法務省は認定と在留の判断を同時に行い、法的地位の安定化を図ることにした。不法滞在、非正規入国の場合でも、短期滞在の在留資格の場合でも、通常長期滞在や就労可能な定住者資格が与えられることになった。

(8) 「定住者」とは、法務大臣が特別の理由を考慮し、一定の在留期間を指定して居住を認める人、とされている。インドシナ難民や難民認定者、日糸三世、中国残留邦人などが該当する。

(9) 「仮滞在許可」は、在留資格を持たない不法な外国人から申請があった時に、入国後六ヶ月以内に申請をしたこと、退去強制令書の発布を受けていない、迫害の恐れのない地から直接日本に入国したなどの要件を満たす時に、仮に日本滞在の許可を認める制度である。許可されると、一時的に退去強制手続きが停止され、

許可終了まで日本に滞在できる。期間は原則三ヶ月、住居や行動範囲が制限され、就労は禁止である。現実に、仮滞在は許可されるようになったが、認められない場合も多い。

(10) 「仮放免」は、法務省の説明によれば、「自費出国またはその準備のため、もしくは病氣治療のためなど、身柄を収容するとかえって円滑な送還が望めない場合や、その他人道的配慮を要する場合など、一定の条件を付した上で、一時的に身柄の解放を認める制度」だという。

仮放免と仮滞在は異なり、仮の滞在者に一律に就労を認めることは、仮放免制度の乱用、悪用を誘発する怖れがあるというのが、当局者の説明である。現在法律の下では、審査中を通じて在留資格は得られないままである。

(11) 他に在留資格ではないものに、「一時庇護上陸許可」など、いくつかある。

(12) ビルマ人の援護をする弁護士によれば、空港での申請は、二〇〇七年に四七人、二〇〇八年は六四人（八人が仮滞在許可取得）であった。彼らは庇護を求めているので逃亡の怖れは少ないが、空港に留め置かれて収容された。殆どのケースで、仮滞在の審査に数ヶ月かかっている。日本では、船舶や航空機の外国人乗員や外国人乗客に対し、一定の条件を満たす場合に限り、査証を求めることなく、簡単な手法で一時的に上陸を認めている。この許可は、「特例上陸許可」といわれている。この許可には六種類あるが、その一つとして規定されているのが「一時庇護のための上陸の許可」である。これは、領土的庇護の緊急措置として与えられている。

(13) 「在留特別許可」とは、在留資格がない（不法滞在）外国人に、法務大臣が特別の事情を認めて在留を許可する（定住者の在留資格）制度といわれる。略して、在特という。在特では、①滞在を認められる年数が短い、②日本国籍を取得しにくい、③家族を日本に呼びにくいなど、難民認定の場合に比べ、制約が多いことが、その特徴である。

(14) 全国難民弁護団連絡会議（全難連）事務局、杉本大輔氏（二〇一一年一〇月二一日インタビュー）。同氏によれば、ビルマ人が裁判で勝てるのは、①援護体制が整っている、②ビルマと日本との間で外交問題にならない、ことだという。

第二節 生活の展開

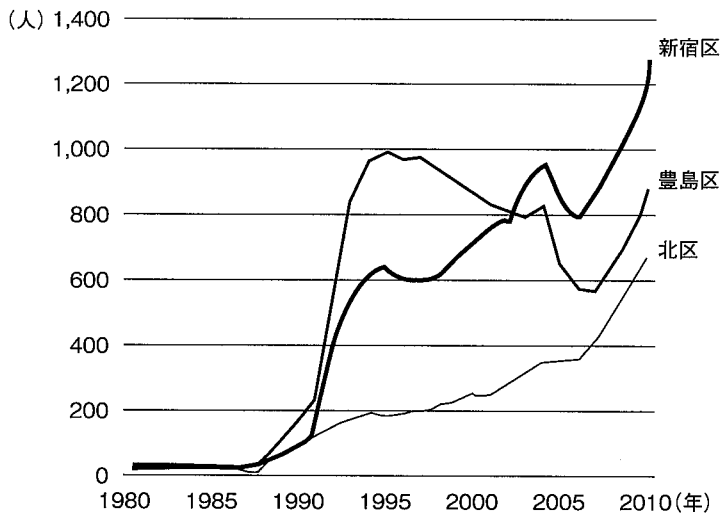
新宿という場

法務省の国籍別外国人登録者を見ると、日本在住のビルマ人は、総数八三六六人(二〇一〇年)^①。東京の五一六三人(全国の六一・七%)を筆頭に、愛知四七三人、千葉四〇五人、神奈川三九〇人、埼玉三二四人…と続く。二〇一〇年末の外国人登録者は、二一三万四一五一人だったので、外国人を除く日本人の総人口一億二五八二万人(二〇一〇年二月)の約〇・二%、ごく僅かの数字である。同じ法務省の統計(二〇一二年一月)では、年度は異なるが、「不法残留者数」は六万七〇六五人、上から多い順に韓国、中国、フィリピンと続くが、人数的に少ないためか、ビルマは出てこない。不法残留では、正規に短期滞在していたが、その後、期限超過となった人が、六九・九%を占める。

東京都に住むビルマ人は、法務省と東京都の統計の取り方に違いがあり、数も若干異なるが、二〇一〇年、総数五一七四人、そのうち東京二三区に四九二六人、他の市部が二四七人である。圧倒的に都心の二三区に住んでいる人が多い。多い順に、新宿区二二八八人、豊島区九三三人、北区六六八人^②となっている。

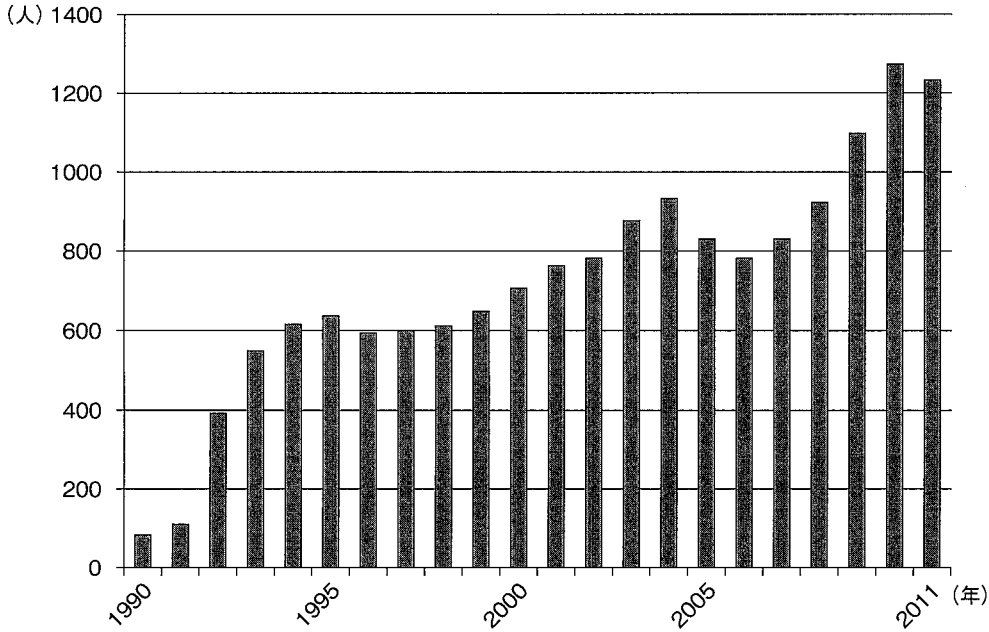
新宿区は、日本全国、東京都、その特別二三区のいずれにおいても、ビルマ人に限らず、外国人比率の増加が著しい。比率の上昇は、日本人が相対的に低い人口増加率なのに比べ、外国人の高い増加率がある。同区では、外国人登録人口は過去三〇年、増加傾向にある。人口三二万人の二%が外国人である。主な要因は、一九八〇年代後半の外国人流入があげられる。特に、一九八五年〜一九九〇年に大きく増加した。流入したのは、歓楽街の歌舞伎町で働く外国人従業員で、彼らは職場に徒歩で通える、すぐ裏手の大久保に住むようになった。新宿区内の外国人登録では、ビルマ人は韓国・朝鮮人、中国人に次いで第三位、

図3 東京3区のビルマ人外国人登録人口推移



(出所) 東京都総務局統計部 HP「昭和54年からの外国人登録人口」

図4 新宿区のビルマ人外国人登録人口の推移、1990～2011年



年号	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
人	85	111	392	661	614	635	369	397	609	648	707	764	785	882	935	831	788	833	926	1100	1274	1236

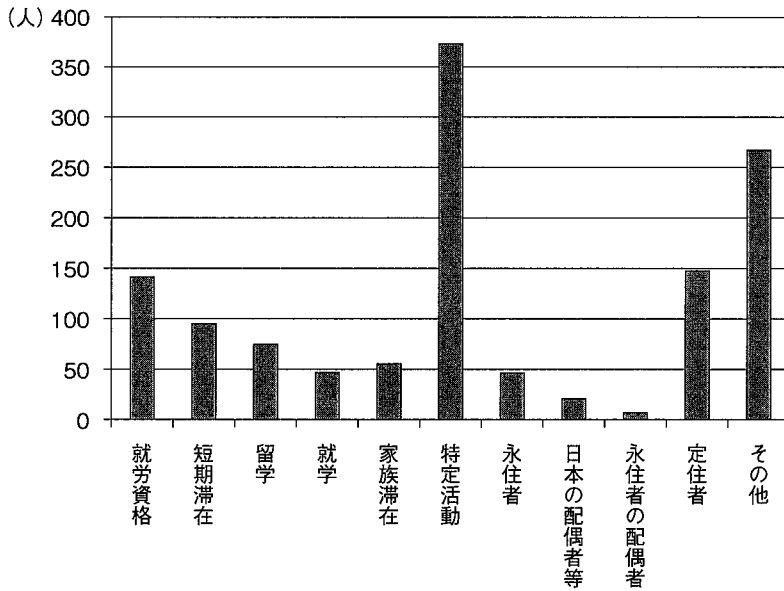
（出所）新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート2011』、2011年

一一五三人（二〇一二年一月一日現在）³⁾である。新宿区では、一九八〇年に一人だったビルマ人が、一九九〇年代前半から急増、二〇〇五年から一旦減少するが、その後、入管法改正を受けて二〇〇七年以降、再び増加した。一九九〇年～一九九二年の増加は、一九八八年のビルマでの軍部の政権掌握で民主活動家や少数民族出身者が国外に逃れたことがある。二〇〇八年～二〇〇九年の伸びは、二〇〇七年の首都での大規模デモ発生で、難民申請するビルマ人が増えたのと時期的に対応する。新宿区のビルマ人口は、日本の出入国管理制度や難民認定制度、そしてビルマの政治状況に大きく左右されている。

新宿区の推定（二〇一〇年）では、ビルマ人の約六〇％の人が難民と見られる、「特定活動」⁴⁾に三七三人が就いており、その他二六六人、定住者一四八人となっている⁵⁾。難民認定の際には、外国人登録が求められるので、この数字が実際に申請を行った人数に近いと思われる。ビルマ人は新宿区の登録窓口では、「在留資格なし」を登録する。彼らの多くは、飲食店やホテル等のサービス業でアルバイトとして働いている。ビルマ人は難民申請によって、人道的配慮による在留特別許可を得て、「特定活動」を取得したと考えられる。特定活動が付与されるようになったのは、二〇〇五年の改正入管・難民法以降である。

新宿区では同区に住む外国人について、居住・生活実態の調査を通じて、行政ニーズの把握をしているが、それに

図5 ビルマ人の残留資格別人工の推移 2010年



(出所) 新宿区新宿自治体創造研究所『研究所レポート2011』、2011年

よれば二〇一〇年、ビルマ人は五年未満の短期居住者が七〇%強、そのうち一〜三年が約三〇%を占める。五年〜一〇年の中期居住者の中心は、三〇代〜四〇代で、全体の七〇%弱を占める。一〇年以上の長期居住者は四〇代で全体の五〇%前後である。他の外国籍者と比べ、中・長期居住者の中心年齢層が若い。ビルマの場合、三年未満の短期居住者に占める二〇代の割合が少なく、逆に三〇代の割合が高い。⁷⁾

家族形態別では、一人世帯が九〇%弱、他の外国籍の人々と比べると、夫婦のみ、夫婦と子供世帯の割合が若干高く、ひとり親と子供の世帯の割合は低い。⁸⁾

男女比では、ビルマ人一二七四人(新宿区の外国人登録人口、二〇一〇年)のうち、男八〇八人、女四六六人と男性の比率が女性の二倍ほど高い。年齢別では、二〇代〜四〇代に全体の八〇%強の一〇五一人が集中し、男六六八人、女三八三人。在留資格を男女別に見ると、男性の七〇%は難民認定申請者に該当すると考えられる、特定活動、定住者、在留資格なし。女性は認定申請者ではないと思われる、就労、留学、就学、家族滞在といった在留資格が四〇%と、男性よりも高い。⁹⁾ インタビューしたうちの何人かは、単身日本に来て、難民認定をうけた男性が、後に留学で日本滞在中のビルマ人女性と結婚したケースが見られた。

上記のように、二〇〇五年の改正入管・難民法以降、特定活動が与えられるようになったが、二〇〇五年〜二〇一〇年のビルマ人の在留資格を見ると、難民として来日したと考えられる「就労資格」、「特定活動」、「定住者」が大きく伸びる一方で、「短期滞在」、「その他」(大部分は、外国人登録はしているが、在留資格はないという人)が大きく減少している。最も伸びが大きいのは特定活動で、難民として認定されない場合でも、人道的配慮から特別在留許可が与

えられ、特定活動が付与されるようになった。一定の要件を満たせば、「特定活動」から「定住者」への資格変更もできる。^⑩
 近年、「その他」が減少しているのは、非正規滞在者が認定申請を行った結果、定住者や特定活動の資格を取得したためと見られる。「就労資格」、「特定活動」、「その他」の人々は、次に述べる戸塚地域の高田馬場に多くなっている。

結節点としての新宿・高田馬場

東京のリトル・ヤンゴンと呼ばれるのが、新宿区にある高田馬場である。駅周辺にはビルマ料理店をはじめ、食材・雑貨店、美容室など、ビルマ人が経営する店舗が約二〇店もある。高田馬場だけで約五〇〇人、周辺の下落合、豊島区高田なども加えると、一〇〇〇人近くのビルマ人がこの界隈に住んでいる。

特に人口増加が著しいのは、高田馬場一丁目から四丁目。集住地域、それ自体に大きな変化はないが、戸塚を中心にその周辺で人口が増加した。^⑪

一九九〇年代、民主化活動家をはじめ多くのビルマ人は、同じ新宿区の中井周辺に集まっていた。背景には「ビルマ人の世話役的な人物やビルマ人のお坊さんを中心としたコミュニティが出来ており、飲食店や美容室、食材店が一斉にできて、ビルマ人が集まりやすい環境になっていった」^⑫ことがある。しかしその後、集住の場所は高田馬場へ移った。

なぜ新宿区に集まるのか、なぜ新宿区の高田馬場に集住するのかわかる。この点については、新宿区の多民族化についての川村の研究がある。^⑬彼女によれば、新宿区は、多文化・多民族化が最も進んだ町である。新宿区は東京都の中心にあり、外国企業の数も多い。一時滞在の人々の出入りが多い。特に戦後、地域の多文化意識の形成に、在日コリアンの存在が大きく影響している。新宿・歌舞伎町は、一九五〇〜六〇年代の高度経済成長長期に流入してきた地方出身の若者たちのエネルギーを糧に歓楽街として発展した。その上に、一九八〇年代以降、エスニック・タウンを形成したアジア系の新規外国人の来日がある。一九九〇年代、バブル経済崩壊での不動産不況で外国人の進出が促された。一九九〇年代中頃から、アパート、マンションは、外国人を入居させなければ、空室が埋まらない状況であった。^⑭貸店舗や貸事務所も同様で、不動産業者も外国人スタッフを雇用し、多様な言語で看板・広告を出した。

歴史的に、大久保地区に外国人を呼び寄せたいとする考えはなかったが、突出した外国人の集住地区になったのは、①短期滞在者が多く、同国人を頼って来日した外国人がいったん新宿を経由して、他の区や近県に拡散したことがあげられる。新宿は日本社会への「入口」だった。②多国籍化した人々が居住していた。コリアンが多いが、一九八〇年代には既に民族が多様化し、国籍は登録上で九〇カ国を超えていた。国際結婚が増え、無国籍の子供や超過滞在者がいた。③都市の持つ相互の無関心さ、匿名性、事情を知られたくない人も多かった、ことがあげられて

いる。

一九九〇年代初頭、地域では外国人同士の喧嘩や殺人事件が発生。地元町会が自治体と警察に協力を求め、多文化の町作り運動を進めてきた。国レベルの関与の必要性が痛感されたのは、二〇〇〇年代に入り、外国人の居住形態が、通過点から定住へと変化してきた^⑥、ことからである。

新宿区では一一八カ国、約三万五〇〇〇人の外国人区民が暮らしている(二〇一〇年現在)。そのため同区では、外国人が多く住む街を積極的な特徴として捉え、積極的に発信する「多文化共生の町作り」を進めている^⑦。外国籍の住民が増え、彼らを市民として日本人住民と同等にみなし、必要な行政サービスを提供するという方針をとらざるを得なかった。しかし、区に難民・難民申請者に特化した部署はなく、また補助金など援助制度もないが、区では二〇〇五年、「多文化共生プラザ」を作り、交流の拠点として、日本語を教え、ハングル、中国語、英語、タイ語、ビルマ語で対応している。「外国人総合相談支援センター」が併設され、在留資格から生活相談まで、ワン・ストップで応じている。内容は明らかにもしてもらえなかったが、二〇〇九年度のビルマ人の相談件数は六三件であった。

高田馬場にビルマ人が多いのは、インタビュウの話をまとめると、いくつかのポイントが出てくる。①JR山手線、西武新宿線、地下鉄東西線が交わり、交通の便が良いため、各地から人が集まりやすいこと。同国人を引き寄せる吸引力があり、ビルマ人同士のネットワークがあり、伝達が早い。②会合の場所となる、新宿リサイクル活動センター、消費生活支援センターがある。③家賃が安く、外国人にも部屋を貸してくれる家主がいる。④ビルマ料理店が沢山あり、商売をしている人には通いやすく、雇用の場でもある。⑤民族を核として集まるビルマ人には、各民族の宗教にに応じて、イスラムのモスクや、仏教寺院、キリスト教の教会がある。

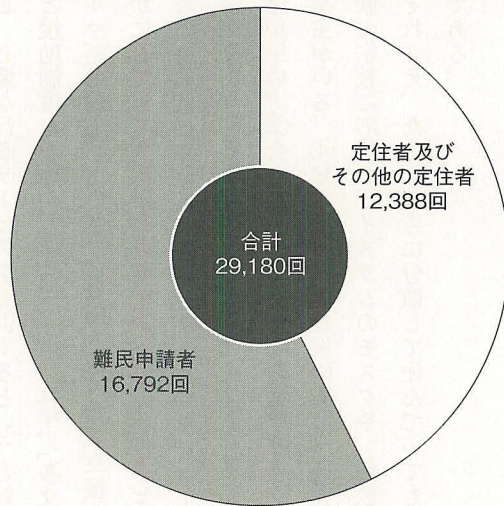
それゆえ、たとえば地方に分散して住んでいても、自分たちの仲間を求め、また集まってくると見られる。ビルマ人にとって、高田馬場は結節点である。

様々な課題

それでは、ビルマ人の難民認定申請者は今現在、どのような問題に直面させられているのか。東京という都市環境は、人々の決定と行動にどのような影響を与えているのか。入国後に見られる認定申請者の行動は、難民の生活に重要な意味を持っている。

まず援助団体に寄せられた相談から見てみたい。図6は、難民事業本部に寄せられた相談回数である。また、日本での難民申請者全体(ビルマ人を含む)の援助を専門に扱う難民支援協会が、二〇〇九年七月〜二〇一〇年六月に受けた相談件数は一万一〇五〇件であったが、その内訳は、法的支援六三五五件、生活支援が四六九五件^⑧となっている。同協会に全ての申請者が訪問して来るわけではないので、完全というわけでは

図6 定住者及び難民申請者からの相談回数 2009年



(出所) 財団法人アジア福祉教育財団、『愛』、第33号、p.53.

ないが、おおよその見当はつけられる。

相談の多くは、生活困窮という現実問題と、難民申請についてである。法的相談で多いのは、認定に関わる相談と在留資格の相談である。在留資格の有無は、就労、社会・医療保険、公的扶助制度、全てに関係してくる。何より問題なのは、仮滞在、仮放免の人々が、就労を禁止されている実態である。働くことができない、生活保護、国民健康保険も得られない。実質的に生活の手段は断たれることになる。

ここでは、生活面の諸要因に焦点をあてて、申請者の話に耳を傾けてみたい。申請者にとつて、困窮と在留資格は互いに繋がっているように、要因は互いに繋がりが、多層化して社会関係に影響を与え、個人の心理に影響を及ぼしている。ビルマ難民は言う。

「着のみのまま来日し、ビザのきれるのを恐れ、全く日本語ができない状況で、とにかく生きていかねばならない。居場所の確保だけでも大変」(ビルマ人男性)

「大家がビルマ人のところは、一部屋に一〇数人のところもある」(男性、二〇代)

事情の不安内や経済的理由で、外国人ハウスや賃貸し住宅(敷金、礼金、仲介手数料が高い)に入るのが困難のために、特に入国後間もない申請者は、当面同国人の友人・知人を頼る傾向が見られる。受け入れられたとしても、滞在できる期間は限定される場合が多い。アパート探し、保証人等の斡旋ビジネスが、同国人の手で行われている。また、日本での相談や生活に必要な情報と引き換えに手数料をとるビルマ人ブローカーが出現している。

とりあえず同国人の伝手で住居を確保するが、

「来て九カ月位、あつた金を使っていた。六畳の部屋に四人。深夜とか早朝に帰って来て、寝ても、うるさくて起こされる。休めません」

(男性、四八歳)

十分な休息がとれない中で、また働かねばならない。仕事や住居は、同国人の口コミである。

「早朝、日雇い労働者が集まる斡旋所で、その日の建築現場が紹介され、建築現場で、掃除やゴミ掃除などから始めて、日本語を習得した。」
(男性、四〇代後半)

「高田馬場の人足寄り場に行き、建築現場で働いたり、ゴミ片付けをした。皿洗いもした。住所は転々とした。仕事は選ばなければある。交通費は出たり出なかったり」(男性、四〇代)

「居酒屋チェーンの築地にある工場で、マグロの解体作業をした。体力のいる厳しい仕事だった。」(男性、四〇代)

「日本に来た時、カチン族の人と同じ食べ物屋で働いた。北区に外国人登録した。しかし在留資格なしと書かれていた。難民と認められ、「定住者」というビザになった。その前は仮放免だった。仮放免だと就労許可はないが、必死に働いた。日本人と同じくらい働いても、日本人とは時間給に差があった。」(女性、四〇代)

危険、汚い、きつい、の職場である。最近是不況で建築関係は少ない。

「仮放免中の人は労働許可はないが、実際には地方の農場(農業研修生などが不足)や工場で働いている」(男性、二〇代)。

働こうとすれば、職自体はある。事情を知っている、雇い主の所へ行く。しかし仕事をしていても内心はびくびくである。

「困ったことがあっても、難民申請中の人たちは、区役所に行くのがこわい。申請が通るまでは堂々と外を歩きにくい。働き手である夫がいつもより五分遅いと、とても心配しました。」(女性、四〇代)

「入管からの呼び出しは恐怖。ストレスを感じる」（男性、二〇代）

「決められた日時、時刻にビザの更新で出頭しないと収容される。午前十一時が約束の時、十一時きっちりでは駄目、その前に行く。みんな更新はびくびく。四階だと言われたら収容」（同上）。

ひらき直ってしまう人も少数だが、いる。

「（びくびくするが）捕まっても良いと思いい外出した。どうせ帰る家がビルマにはないし、カナダに母がいるので、強制送還はないと思った。収容所はタイなんかよりまだ」（男性、四〇代）

外国人登録は、証明書が手に入ることでも口コミで広がっている。殆どの人が登録している。

「アルバイトし、お金をできるだけ使わず、貯める。遊びには行かない」（男性、二〇代）。

パート、アルバイトで生活をたてている人が多いため、病気になるなど働けなくなると、すぐに生活が破綻する。長引く不景気を反映して、給与の遅配や不払い、労働での被災もある。加重労働や運動不足が原因と思われる骨折や腰痛が多い。労政事務所など、労働者のための相談・紛争解決機関があることは知らない。

ビルマ人は「在留資格なし」が多く、健康保険加入率がかなり低い。新宿区のビルマ人外国人登録人口八三三人中、九・七％にすぎない（二〇〇七年）。在留資格がなく、無保険で就労している申請者の多くは、治療費を分割払いにするか、無料か低額診療を行う病院に行くか、あきらめるか、である。医療機関も患者の病態ではなく、保険の有無で提供する医療が異なる。また、医療機関に行くと、入管に通報され、摘発されるのではない、受診しない人もいる。ビルマ人申請者は一般に、「病気になる」「怪我をしない」ことが大事だと感じている。

就労機会を得るには日本語ができることが必須である。もつとも、「工場勤務だから、日本語は必要ない」、「ビザがなくとも同国人のつながりで仕事につける」というビルマ人もいる。「ビザがないから長時間勤務」というビルマ人と「ビザがあっても長時間勤務」で違いはない、と

いうビルマ人もいる。「ビルマの人は目上の人にあまり文句をいわないし、嫌だとも言わないで良く働く」(ある日本人料理店主)と評価する声もある。ビザがないから、日本語ができないからというものは、理由づけに使われることもあるかもしれない。

同国人の助けだけでは駄目で、日本人の助けが必要なものがある。「家賃が払えても、日本人の保証人がいないと部屋を賃してもらえなかった。」「幾つかの町のハローワーク(公共職業紹介所)に行きましたが、日本語が話せないという唯一つの理由で、何の仕事も見つけることができませんでした」「何度もハローワークに行つたが見つからず、自信を失うだけでした」という声もある。

不安定な身分ゆえに職探し、住居探しは困難となる。日本語で書類が記入できない、窓口で自分の状況をうまく説明できないために、サービスを受けることに困難を伴う。これが生活諸問題すべてに関わってくる。時間の経過で、「日本語ができるようになると、一人で住める」ようになる。

日本語を習いたいという人は、九〇%以上いる。しかし経済的余裕がなく、当面の生活維持を優先せざるを得ないため、習得の機会は限られる。新宿区の実態調査(二〇〇八年三月)でも、実生活でビルマ人が困っているのは、日本語(七四・三%)で、最も高い²⁴⁾。次いで病院・医療で、三七・一%、仕事が二八・六%の順となっている。

同じ民族でネットワークを作り、支え合う一方で、同じビルマ人だからこそ、安心できない。申請者によっては、同族出身者の集まりに入ることが難しい。あるビルマ人は、反政府のゲリラ活動をしていたことを仲間うちでは話せなかった。今いる仲間の多くは、正規の旅券を持つビルマからの出稼ぎ者であり、気を許すことはできない。ゲリラだったことがわかると、距離を置く人々もいる。次第に、当人は沈黙するようになった。そのために、気持ちが落ち込んだと語った。申請者は、個人の情報に極めて慎重である。

ビルマにいる家族との連絡で電話はすぐつながるが、盗聴されているのか、ジャージャーという音が入る(あるビルマ難民)という。手紙は開封される。

日本政府の規制が厳しく、また日本語ができないために、家に閉じこもるビルマ人も多く、病気になる人も増えている。特に、エイズの問題がある場合もある。ビルマに残した家族のことや難民認定がされないこと、日本での生活が経済的に不安定なこと、日本で将来が見えないこと、体調の悪化などからくる不安感が大きい。限られた移動と限られた生活空間は、個人の社会生活に否定的な影響を与えている。

申請者支援メカニズム

難民認定申請者に対し、日本では既に一九八三年から金額的にも人数的にも極めて限定的ながら、一定の支援事業を実施していた。対象者は認定を待つ間、生活が困難な状況になる申請者であった。その事業は一九九五年以降、政府系の援助団体、難民事業本部（RHQ）に委託された。同本部は、事業の一つとして申請者に保護費を支給している。このほか、部屋数は限られるが、二〇〇三年二月から、宿泊場所がない人に、シェルター支援をしている。

これらの援助は、当初は申請者の数が極めて少なかったため、法律に縛られない、いわば人道的立場から支給されていた。しかし申請者の激増で、予算が底をつき、政府は二〇〇八年末に保護費の支給を一時停止した。その後再開されたが、二〇〇九年四月より、支給基準が厳格化され、同年五月には、予算不足を理由に、約一〇〇人への支給が打ち切られた。現在は、審査後、ほぼ全員が受給しているという（RHQの担当者）。保護費は、資格審査があり、受給までに相応の時間を要して問題であったが、いくらか時間短縮され、その間のつなぎは、額面は限られるが、UNHCRやNGOが資金援助をしている。

以上のように、公的支援は三〜四ヵ月。RHQは平均八〜九ヵ月の支援をしているが、実際の待機期間である、平均二年間には及ばない。二〇〇四年七月から、RHQは認定された人（条約難民）と申請者の諸問題（医療、就労、教育、住居、事故、各種手続きなど）に応じる窓口を開設し、相談に応じている。RHQは、難民・申請者用に、「生活ハンドブック」と「医療用語集」を無料で配布している。それでは次に、現場での声を聞いてみたい。

「RHQが支給する保護費を求めて、毎日多数の申請者が事務所を訪問します。彼らの生活環境は、インドシナ難民や条約難民と比べると、非常に厳しく不安定です。……最低限の生活も困難。申請者が増えたとケースの内容も複雑多様化し、簡単には解決できません。」
 （あるRHQ難民相談員）

「難民認定申請者の場合、在留資格によって、日本での活動内容と国民健康保険などの社会資源に制限があるため、私たちが提供できる支援にも限界があります。」（あるRHQ難民相談員）

外国人として部外者として、公的支援制度から排除されると、一連の問題に直面する。そのため就労までの長期の支援が必要となっていることがわかる。

事務職や起業を志す人からの相談もある。雇用機会が少なく、社会保障も不十分な日本で生活する難民に、起業での経済自立を支援する「難民起業支援基金」が二〇一二年三月に公益社団法人として認可され、融資が可能となった。自身の収入獲得と他の難民の雇用創出が狙いである。⁽²⁸⁾ 援助側も申請者の急増に、予算的には勿論、実際の援助の上で苦闘している。

UNHCRは、支援義務は一義的に、受け入れ国である日本にあるという立場をとっている。難民・同申請者に、日本側の関係機関に行くよう勧め、独自の難民認定はしていない。UNHCRは、法務省の認定手続きを監視し、難民本国の最新情勢を提供している。認定手続きと難民・同申請者の処遇（情報の利用、收容の問題、困窮者への生活支援、子供の教育、医療サービス）、認定基準、定住などの問題で、政府に提言している。諮問的役割の一端として、入管局と裁判所に、認定上での難民条約の条文の解釈で、法的意見を述べている。原則として、RHQに保護を申し出た人に限り、支給開始まで限定的な資金援助（一時金の支給）を行っている。UNHCR自身は、個々の難民や彼らのコミュニティとの接触の密度はうすい。実施上では、関係するNGOの日本国際社会事業団（收容者、病気の申請者へのカウンセリング）と難民支援協会⁽²⁹⁾に委託している。資金は、NGO職員の判断で、即日支給されている。

申請者支援はいくつかの民間団体で行っているが、同支援事業は本業の傍らの事業で、担当者が一〜二人というところが多く、困窮者はRHQに照会している。二〇〇一年から、各難民支援団体とUNHCRは連携を強めていたが、共同で「難民フォーラム」を結成し、互いに援助活動を調整している。（以下、次号）

註

- (1) 入管協会、『在留外国人統計』、二〇一〇年。
- (2) 東京都の外国人統計、二〇一一年一〇月一日現在。
- (3) 新宿自治創造研究所、『研究所レポート二〇一一』、外国人WG報告(3)、二〇一二年、二〇〜二二頁。
- (4) 主な理由として考えられるのは、二〇〇三年二月、政府の犯罪対策閣僚会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」で、五年間で不法滞在者を半減することが目標と定められたことがある。これを受けて、入管、東京都、警視庁は、全国で当時二六万人いた不法外国人⁽³⁰⁾を五年間で半減するという目標を掲げて摘発が実施された。厳格な入国事前審査、個人識別（指紋、顔写真）、偽造文書の鑑識の強化が行われた。難民認定申請者の收容も増えた。超過滞在の取締りが厳しくなると、一時は一万人を越えた在日ビルマ人の数が減少した。彼らは、駐日ビルマ大使館の恩赦で、金を支払って帰国した。
- (5) 難民に認定されずとも、在留を特別に許可する場合には、「特定活動」が付与されている。難民認定者は定住者、在留特別許可者は特定活動となった。定住者は、特定活動者と異なり、就業制限はなく、生活保護の申請も可能である。
- (6) 新宿自治創造研究所、『研究所レポート二〇一一』、外国人WG報告(3)、二〇一二年、二〇頁。
- (7) 新宿自治創造研究所、『研究所レポート二〇一一』、外国人WG報告(2)、二〇一二年、一八〜一九頁。
- (8) 同上、一八頁。
- (9) 同上、一六頁。
- (10) 同上、一七頁。資料によれば、二〇〇九年二月、在日ビルマ人難民申請弁護団が人道配慮に基づく在留許可で「特定活動」を得ていたビルマ人三七名の「定

- 住者」への資格変更許可を申請した時に、東京入国管理局が資格変更基準として示したのは、①正規・非正規を問わず、在留が一〇年以上、②特定活動で三年以上在留すること、であった。
- (11) 同上、一九頁。二〇〇〇年代初め、二〇〇〇八年以降と、新宿区ではビルマ人の増加とともに、同区での人口が増加した。ビルマ人の集住地域は現在、高田馬場が中心である。一丁目から四丁目全てで、人口が増加している。
- (12) 新宿自治創造研究所、『研究所レポート二〇一一、外国人WG報告(3)』、二〇一二、二二頁。
- (13) 川村千鶴子、「ディアスポラ接触―地域が日本を超えるとき、『移民国家日本』と多文化共生論」、川村千鶴子編著、明石書店、二〇〇八年、七五～一〇九頁。
- (14) 稲葉佳子、「受け継がれていく新住民の街の遺伝子」、『移民国家日本』と多文化共生論、川村千鶴子編著、明石書店、二〇〇八年、六六頁。不動産屋の客の七〇～八〇％が外国人。新宿区の住居は、共同住宅が約一五万二〇〇〇戸と八割強を占める。うちマンション（分譲と賃貸）は、約一〇万三〇〇〇戸。マンションは区の住居の主流形態である。居住者像は多様で、居住実態は不明。家賃は七～一〇万円（二九㎡以下）が約五〇％で最も多い。他の区と比較すると、新宿区は、家賃がやや高めである（新宿自治創造研究所、『研究所レポート二〇一一、第三号、集合住宅WG報告(1)』、二〇一一、一頁と二〇頁）。
- (15) 川村千鶴子、「ディアスポラ接触―地域が日本を超えるとき、『移民国家日本』と多文化共生論」、川村千鶴子編著、明石書店、二〇〇八年、八〇頁。
- (16) 同上、八一頁。
- (17) 新宿区では一九九一年、外国籍住民に居住差別をなくす条例を全国に先駆けて出し、不動産業者を通じて、「協力店制度」を発足させた。新宿区は先進的な取り組みをしていると、各自自治体が見ている。外国人顧客を専門にした不動産業者が出現し、社員に外国人を雇い、多言語の契約書や説明書きを揃えて、「外国人歓迎」の看板が目につく。マンション組合も多言語で対応し、トラブルを未然に防ぐ努力をしている。町内会も多文化共生に積極的に対応している。NGOの活動が活発で、特に外国人を支援するNGOが多数存在している。
- (18) 難民支援協会、『二〇〇九年度年次報告書』、二〇〇九年。
- (19) Alinsworth, 2007, p.35. 要因とは、通常なら問題にならないが、申請者にとって生活上越えねばならない課題としてあらわれ、それが越えられない時には、リスクとなる。申請者にとって、決定を下し、次いで行動を迫られる要因を指す。
- (20) 外国人ハウスは、アパートや一軒家などを利用した、外国人専用の簡易宿泊施設である。居住空間が非常に狭く、安定的な住居とは言い難い。
- (21) 住居を借りるのに保証人がいるが、一五万円払えば、日本人で保証人になってくれる人もいる（あるビルマ難民）。
- (22) 堀内康史、二〇〇七年、二二九～二四〇頁。日本語能力が高い人ほど、より正確で豊富な情報を得て、加入するきっかけになる、という。情報・知識の問題と、それがどう利用され蓄積されるかは、申請者にはとても重要である。
- (23) 東京都のハローワークでは、外国人コーナー等の専用窓口が設けられており、英語等の通訳サービスも受けられる。他に外国人を対象に、就職情報を提供する公共サービス機関に「東京外国人雇用サービスセンター」(Tokyo Employment Service Center for Foreigners)がある。しかし、その存在を知らない場合も多い。申請者によってはビルマ語のみで、英語も十分ではなく、意思疎通ができないこともある。
- (24) 新宿区地域文化国際課、二〇〇八年、七二頁。
- (25) 保護費として、月額八万五〇〇〇円を上限（単身者）に、生活費日額、一五〇〇円、住居費月額、四～六万円、医療費は実費が、原則四カ月与えられる。就労が認められないことが多いために、在留資格を失った場合も支給される。医療費が後払いのため、受給者からは先払いの要請が強い。二〇一一年の一月月あたりの受給者数は、平均三八七人。不正受給がマスコミにも取り上げられたが、RHQには調査権はない、という。
- (26) 難民申請をした人のうち、RHQの調査に基づいて、外務省が困窮者と認められた人に保護費は与えられるが、いくつか要件がある。①難民申請前には、受給の申し込みはできない、②原則保護期間は四カ月、③二度目以降の難民申請の人は対象外、④シエルター利用は、上陸後の期間が短い場合のみ、と制約がある。
- (27) アジア福祉教育財団、二〇一一年、総集編、六二頁。
- (28) アジア福祉教育財団、二〇一一年、第三五号、六二頁。
- (29) 経営支援と事業融資を組み合わせ、マイクロファイナンスによる経済自立を目指している。最高一〇〇万円程度の少額融資だが、難民の経営する料理店などの融資が可能である。

(30) 同協会は、法律サービスと社会カウンセリングが主体。後に生活支援も重要な活動となつている。UNHCRとの協働事業計画を締結し、UNHCRの難民登録事業の代行、電話相談、支援金の支給などを行っている。委託金には限りがあるので、他の団体に照会したり、そのネットワーク作りが課題だ、という(難民支援協会担当者)。

参考文献・資料

- アジア福祉教育財団(二〇〇一)、『難民申請者等に対する生活状況調査』
 (二〇〇二)、『難民申請者の住環境に関する状況調査』
 (二〇〇九、二〇一一)、『愛』、第三号、総集編、第三五号
 (二〇一一)、『生活ハンドブック 改訂版』
- 東 裕里(二〇〇五)、『国際規範からみた日本の難民政策―難民申請者へのセーフティーネット構築に向けて』
 稲葉佳子(二〇〇八)、『受け継がれていく新住民の街の遺伝子』、『移民国家日本』と多文化共生論、川村千鶴子編著、明石書店
 川村千鶴子編著(二〇〇八)、『移民国家日本』と多文化共生論、明石書店
 川村千鶴子、宣 元錫編著(二〇〇七)、『異文化間介護と多文化共生―誰が介護を担うのか』、明石書店
 新宿区新宿自治創造研究所(二〇一〇、二〇一一)、『研究所レポート二〇一〇年』、第一号、第二号、第三号『研究所レポート二〇一一年』、第二号、第三号
 (二〇一一)、『研究所レポート二〇一一年、外国人WG報告(2)』
 (二〇一一)、『研究所レポート二〇一一年、外国人WG報告(3)』
- 新宿区地域文化部文化国際課(二〇〇八)、『平成一九年度新宿区多文化共生実態調査報告書』
 田嶋淳子(一九九六)、『都市地域社会とアジア系外国人』、『都市と都市化の社会学』、岩波講座 現代社会学 第一八巻、一五二―一六九頁、岩波書店
 田辺寿夫(二〇〇八)、『負けるな! 在日ビルマ人』、梨の木舎
 難民支援協会(二〇〇八、二〇〇九、二〇一〇)、『年次報告書』
 (二〇一一)、『ニュースレター』、Vol.5 & Vol.6
 (二〇一一)、『新たな難民受け入れと新宿区―第三国定住にあたって私たちができることを考える』、『国際シンポジウム報告書』
 入管協会(二〇一〇)、『在留外国人統計平成二二年版』
 (二〇一一)、『国際人流』、第二九九号、第三〇一―一〇二号、第三〇二―一〇三号
 法務省(二〇一〇)、『第四次出入国管理基本計画(案)』
 法務省入国管理局(二〇〇六)、『難民認定手続き案内』
 堀内康史(二〇〇七)、『高齢化する外国人の社会保障、その現在と未来―新宿区のデータから』、『異文化間介護と多文化共生―誰が介護を担うのか』、川村千鶴子、宣 元錫編著、明石書店
 森谷康文(不詳)、『日本で生活する難民―庇護希望者の医療・健康問題』
- Ainsworth, Peroline (2007), *Refugee Diet in A Context of Urban Displacement*, FMRS Working Paper No.8, Forced Migration and Refugee Studies Program, the American University in Cairo.
- Jacobsen, Karen and Landau, Loren (2005), "Recommendations for urban refugee policy", *FMR*, No.23, Refugee Studies Centre, University of Oxford, p.52.
- Refugee Studies Centre (2005), *FMR*, No.23, University of Oxford.