

難 民 研 究 フ ォ ー ラ ム

THE
REFUGEE
STUDIES
FORUM

目次

1. はじめに

設立趣旨と事業概要

2. 難民に関する問題提起と「難民研究フォーラム」の意義

本間浩 「難民研究フォーラム」 座長

10. 祝辞 1

宮崎繁樹 元明治大学総長、明治大学名誉教授

12. 祝辞 2

バーバラ・ハレルボンド 「オックスフォード大学難民研究所」 創設者

16. 祝辞 3

**ジェームズ・C・ハザウェイ
ミシガン大学難民・庇護法プログラムディレクター
「難民研究フォーラム」 名誉顧問**

18. 祝辞 4

ヨハン・セルス UNHCR（国連難民高等弁務官）駐日代表

22. 祝辞 5

フマイエン・カビール 難民

24. 今後の連携に向けて 1

**アリス・M・ナー
アジア太平洋難民の権利に関するネットワーク議長**

28. 今後の連携に向けて 2

渡邊彰悟 全国難民弁護団連絡会議事務局長

29. 今後の連携に向けて 3

石井宏明 認定 NPO 法人難民支援協会常任理事

Contents

6. Hiroshi HOMMA

Chairperson, the Refugee Studies Forum

Consideration on the Refugee Issue
and the Significance of the Refugee Studies Forum

11. Shigeki MIYAZAKI

The Former President and Professor Emeritus of Meiji University

A Congratulatory Message on Establishment of
the Refugee Studies Forum

13. Barbara HARRELL-BOND

**Founder and Former Director of the Refugee Studies Center,
the University of Oxford**

A Congratulatory Message on Establishment of
the Refugee Studies Forum

16. James C. HATHAWAY

James E. and Sarah A. Degan Professor of Law

Director, Program in Refugee and Asylum Law

University of Michigan

Honorary Advisor of the Refugee Studies Forum

A Congratulatory Message on Establishment of
the Refugee Studies Forum

20. Johan CELS

Representative, UNHCR Representation in Japan

Strengthening Refugee Protection:
Some Priorities for Further Reflection and Research

23. Humayun KABIR

Refugee

Scale of Humanitarian Approach

26. Alice M. NAH

Chair, the Asia Pacific Refugee Rights Network(APRRN)

The Role of the Asia Pacific Refugee Rights Network

設立趣旨と事業概要

「難民研究フォーラム」は、刻々と変化する難民を取り巻く環境に対応し、日本での難民問題専門の研究機関として多角的な視点から国内外の難民の現状や難民政策に関する学際的な研究を行い、その成果を幅広く共有及び活用することによって、難民及び庇護希望者に寄与することを目的に設立されました。

世界での難民の状況は2009年現在、約1520万人にのぼり、国内避難民約2710万人などを加えると、保護が必要な人の総数は約4430万人にも達しています。

日本においては、90年代に入り難民として認定される者や難民申請者が増加。このような状況の変化に対処するため2004年出入国管理及び難民認定法が改正されました。とりわけ2006年から難民申請者が急増し、2008年には過去最高の1599人が難民申請しました。2009年には申請者1388人中、30人が認定を受け、501人に人道的配慮による在留許可が出されました。その一方で、日本の難

民認定手続は重大な課題を抱えています。難民審査の結果が出るまでに約2年を要し、その間、就労が原則として許可されず、公的な生活保障も限られています。近年では、難民申請者の収容の増加や申請者への政府からの生活支援金の停止などの深刻な状況も発生しています。

また、日本政府は本年度より第三国からの難民受け入れのためのパイロットケースを3年間実施します。

このような状況の中で、日本社会は新たな英知が求められています。

市民社会や専門家は、こうした課題の解決に向けてこれまでに様々な調査・研究を行ってきました。しかし、米国や英国で見られるような難民問題に特化して恒常的に研究を行う機関は構築されておらず、今日そのニーズが高まっていると考えます。

2010年7月

1. 調査・研究

1) 研究会

- ・年6回程度の開催。フォーラムメンバーが特定のテーマについて議論する。法研究にとどまらず、難民に関する幅広い視点から、実務家（市民団体、弁護士等を含む）も参加して実施する。研究会の成果を論文、または報告書として発表する機会の提供も想定している。

2) 国内外の会合参加及び現地調査

- ・UNHCR-NGO 年次協議会、Annual Tripartite Consultation on Resettlement (ATCR)、International Association of Refugee Law Judges (IARLJ) 等の国際会議への参加。
- ・難民受け入れ国および日本国内等での現地調査を行う。
- ・講演会等（一般公開）にて調査・研究の発表を行う。

3) 研究者への助成

- ・若手研究家をフォーラムへ登用するとともに、フォーラムが選定した研究への助成を行う。
- ※助成金支給については、3年目以降の実施を想定。

2. 情報収集・発信

1) 研究誌出版

- ・年ごとのテーマを設定して年一回の発刊を想定している。内容は、研究会での研究者の発表をもとに書き下ろされた論文を誌面で発表するものとする。また、寄稿された論文を検討し、当フォーラムが選定した論文や、海外の優れた論文の日本語翻訳の掲載も想定している。一年目は『第三国定住』をテーマに設定。

2) ホームページによる情報発信

- ・ホームページを開設し、最新の国内外の難民に関する情報（出身国情報や判例等も含む）の発信を行う。また、最新の国内の入国管理局の統計及びNGOによる統計を掲載し、日本の法整備に関する国会審議等に関する情報等も発信する。言語は、日本語・英語を想定。

3) ネットワーキング

- ・日本の状況を広く国内外に発信する。
- ・世界の難民を取り巻く課題の解決のため国内外のシンクタンク、大学及び関係機関と連携する。
- ・具体的には、国際会議への参加、及び他国のシンクタンクやアジア太平洋地域の難民保護に取り組むNGO ネットワークとの連携を図る。また、政治学、法学、社会学、文化人類学、心理学、医学、地域研究など多様な学問分野の研究者とのネットワーク構築を図る。

難民に関する問題提起と 「難民研究フォーラム」の意義

「難民研究フォーラム」座長
本間 浩



法政大学名誉教授

早稲田大学大学院法学研究科修士課程終了後、国立国会図書館調査立法考査局外務課に奉職。同局政治行政課課長と外交防衛課長を歴任。この間に、1974年『政治亡命の法理』（早大出版部）で第8回安達峰一郎賞を受賞。1976～77年外務省領事移住部の依頼により、「各国における難民条約の適用と実際の対応」を研究するため欧米各国に渡来。わが国の難民条約加入に向けての基礎資料となる報告書を作成、提出。1988年駿河台大学法学部教授、同大学院法学研究科教授に就任。同大学大学院院長歴任。2003年法政大学人間環境学部教授、同大学院社会科学研究科教授に就任。2008年同大学および同大学院を定年退職。主な著書に『国際民法の理論とその国内的適用』（現代人文社 2005年）、『難民問題とは何か』（岩波書店 1990年）、『基本権としての庇護権』（勁草書房 1987年）、監修として『難民に関する国際条約集』（国際連合難民高等弁務官駐日事務所 1987年）他多数。

多くの諸国において人権思想の普及が説かれてはいるものの、国によっては権力的弾圧の下に数多くの人々の人権が侵害され続けている。この状態は、現在なお世界各地域で見られる。しかもその弾圧は、「常人ならば誰しも苦痛に感じ」、または人間としての尊厳性を喪失させ、まさに「迫害」に相当するほどにしばしば過酷である。そのような状況下に居たたまれず多くの人々が自国から脱出して他国に難民として流入し、または自国内の、少しでも安全な地域を求めて転々と移動する国内避難民として何とか命を繋ぎとめる。これらの人々の救済は、自国内の、原因解消に繋がる体制改善が実現されない限り、国際社会に依らざるを得ない。

しかし、国際社会では、自国を越えて他国に到達した難民の保護が、先ずは難民流入の当該他国だけの責任に委ねられることが原則である。第三国への難民の定住受け入れという方法によって別の国による受け入れが認められることがあるにしても、必ずしも常に、いずれの諸国によっても第三国定住受け入れが認められるようにはなっていない。国際社会一般においては、難民保護に関する各国間での、負担の国際的分与（international burden sharing）の原則は確立されていない。主権国家の並存という国際社会の基本的枠組みは、各国が国益を優先させて、難民の大量流入による負担に喘いでいる当該他国の状況に目を瞑るには真に都合のいい原則である。

また、主権国家原理に直接由来する他国に対する独立性という原則、いいかえれば内政不干渉の原則は、支配側勢力が、国内に留まらざるを得ない国内避難民に対する国連機関や他国からの支援を拒絶し、さらに国内的武

力紛争の停止および紛争の原因解消に向けての外からの働きかけを無視し、または拒否するための口実に利用するにも、便宜的である。

それどころか、経済のグローバル化の下で、国家間および国内での貧富の格差がいつそう拡大されているが、富める側の国が国家間での経済格差を温存し、またはいつそう拡大するのにも、主権国家原理は支柱の一本になっている。しかも、国全体として経済的貧困にある諸国では、政治的権力者個人または極めて限られた支配層が、富を暴力的に独占している。難民流出や国内避難民の強いられた移動の原因が、乏しい富の掌握または分配をめぐる民族間、宗教宗派間の権力的・武力的な対立からしばしば発していることを顧みれば、主権国家の並存という原理的枠組みに因る制約条件の下で、強いられた移動という結果を招く根本原因である極端な経済的貧困に、国際社会としてどう対処できるのか。私たちはこの課題に対する手がかりを未だ見出せずにいる。

主権国家原理に発するこれらの制約条件という基盤の上に立ちながらも、難民保護への私たちの関心の一端が、国際難民保護制度の発祥時に唱えられた人道主義に基づいていることは今もなお変わらない。しかし、今や、難民問題への関心はそれだけではすまない。この点に関して、難民問題に対する私たちの関心の中に、今なお淀んでいる朦朧とした感覚から、意識を画然と覚醒させる手がかりが、日本国憲法前文に提示されている。すなわち、私たちは「全世界の国民がひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認」することを誓っている。「恐怖と欠乏」から逃れようとする人々を保護することは、単に人道主義に基づくばかりではなく、私たち一人ひとりの規範であることを、憲法の前文を通じて誓っているのである。しかも、自国民ばかりではなく世界各国の人々が「恐怖と欠乏」を脱して平和的に生存する権利を有することを、私たちは自覚し、

それゆえにまた、「国際社会において名誉ある地位を占めたいと思ふ」という文言を通じて国際社会に対して積極的な貢献を果たす姿勢を示しているのである。この誓いの積極的意味に目を向けられることは、残念ながら実際にはほとんどなく、研究レベルにおいてさえその意味は忘れられている。

しかし、この誓いは、難民問題についてこそ積極的な関わりをもち得る。

この観点から難民問題への関心を展開すれば、第1に、自国においての「恐怖と欠乏」から生存が脅かされるために日本国に逃れてきた難民を保護することは、私たちの憲法上の責務に関わる。第2に、私たちの問題関心は、日本国に到達した難民の保護の問題に留まってはならないのであって、他国にいる難民および国内避難民の保護の問題にも広げられなければならない。第3に、難民または国内避難民にならざるを得ない原因として、自由権に対する侵害のおそれに着目しなければならない。さらにこの面だけに留まらずに、極度の経済的貧困または国内的武力紛争のために生存が危うくされる状態が人々の移動を強いる原因になることにも、私たちは関心の目を向けなければならない。

このような問題関心から、難民保護における問題点を指摘することができる。例えば、従来から指摘されている一つは、難民認定手続に関連して難民認定申請者の申請提出後の生活に対する配慮のあり方である。ほとんど、といえるほど多くの申請者が不法入国または不法在留の理由で、出入国管理上違法状態にあるが、申請者の法的地位に関わる管理施策は、出入国管理という限定された観点のみからではなく、人間としての人格の保持という観点からも設定されなければならない。

また、難民認定手続に関しても、時々刻々と変化する可能性のある申請者の本国事情の中でも、同国内の、とりわけ関連地域に関する情報の把握が不可欠である。このような国内地域に関する情報は、在外公館を通じても

その把握が容易ではない。この点でも地域研究 (area studies) による情報把握への寄与が期待される。同様に、必要とされる関連国内地域情報の把握のための作業が、地域研究への新たな刺激を生み出す可能性も考えられる。

さらに、申請者の心理状態の把握方法および、その心理状態に対する評価を難民認定手続に挿入する方法を確立することも、不可欠な課題である。

そのうえ、難民の社会的受け入れに関しては、爾後における国籍付与や永住権付与など、身分の確定についての法政策上の考慮だけではなく、異文化共生を目指して異文化間共鳴を可能にするような人類学的検討も必要となる。

最後に、難民または国内避難民として移動を強いられた原因の解明とその原因の解消策の検討は、必須の課題である。解消策の検討には、主権国家原理という壁と向き合いながらもそれを乗り越え得るような考思が必要とされる。その考察には、政治的および経済的諸側面、歴史的および文化的側面など諸々の側面からの分析と、それを土台にして原因解消のための構想に収斂していく着実性が要求される。

難民問題については、このように多様な側面からの考察が必要である。それにもかかわらず、わが国では、主として法的側面からの考究が先行してきた。というのも、とりわけ難民認定手続にいくつもの障壁があり、それらをこじ開けるための理論的ドリルという役割を法学が担ったからである。

ただし、法的側面以外の個別の側面においても、注目されるべき研究報告は散見されていた。ところが、それらの諸側面を孤立させたままの状態が続き、各側面における考究を結びつけ、関連付けるための社会的仕組みが構築されていなかった。このような実状の下で、難民問題に関する研究レベルでの関心は、学際的に大きく広がることはなかった。研究

レベルでのこの状況に対して、学際的な結び付けの必要性を感じせしめるようになったのは、難民認定申請者や難民に対して支援活動を実践的に積み上げてきた NGO・NPO の実務経験に因るところが大きい。

しかも、現時点での見通しでは、澁刺とし新鮮な考察が生み出される、という予測の胎動が感じられるようになってきている、とはいうものの、その手応えは未だ微かである。そのような考察が難民問題研究の表面に大きく躍動するようになっていない。それどころか、その先細りの危惧さえも伏在している。このような消極性を招く要因は何か。学生・院生レベルでは難民問題に関心を抱く者は少なくないことを見れば、研究レベルになると難民問題研究に傾倒する者が少なくなるのは、不可解に思える。

私はこう考える。その要因は、難民問題に関する社会的関心が高まっていないことにある。社会の側の需要が乏しいから、研究レベルの供給が高まらず、結果として研究レベル全体の活性化が生まれないうままできた。先に述べたような憲法上の私たちの誓いを忘却していることの結果でもある。しかし、世界各地から難民認定申請者が、桁を越えるほどの数でわが国にたどり着くようになり、また政府が第三国定住受け入れの門戸を広げる姿勢を示すようになって、もはや従来のような消極的状态のままであってはならないし、そのままではいられなくなっている。

もう一つの要因として、難民問題研究を継続的に支え、時には研究面での刺激を与える常設的な仕組みが、社会に構築されていなかったからではないか、と考える。これまでも研究者、弁護士中心の研究会が創られ、故高野雄一東京大学教授、その後には宮崎繁樹前明治大学総長を代表にして活発な研究発表と討議の機会がかなりの頻度でもたれた。日本平和学会にも分科会の形で研究報告の機会が設けられている。しかし、それらの会は、常設的かつ組織的な組立をもつものでなかつ

た。このような状況は、とりわけ若手の研究者が難民問題研究の持続に確信をもてず、研究への熱意を冷めさせてしまう要因の一つになっていたのかもしれない。

そこで、私たちが設立する「難民研究フォーラム（以下「フォーラム」）」は、わが国における難民問題研究を下支えすることを意図し、具体的には先ず、研究会の開催および研究論文集の発行などを通じて、難民問題に関する研究成果の公表や研究論文の投稿の機会を用意する。将来、財源上の可能性が生まれれば、若手研究者への研究助成も行いたい。

また難民問題に関する諸側面での考究を学際的に結びつけるきっかけを提供しようとしている。そこでは、各側面での考究の学際的交流において、それぞれの側面での考察を発表したままに終わらせることなく、その交流によって各側面での考究の独自性を摩滅するのでもない。それどころか、他の側面での考究を知ることによって自らの知見を再確認し、さらにいっそう拡充し、自らの考究の独自性の場を広げる結果を導く誘因が生まれることを願っている。むしろ、相互の独自性を確保しつつ、例えば脳神経細胞から伸びる複数のシナプス間の結合により新たな脳活動分野が増えるのに似て、異なる側面での考究間の交流によって難民問題研究の新たな分野や方法が生まれることが期待される。それには、考究の学際的交流において考察上のフィードバックも各自取り込んで、学際的交流を有機的に作用するものにする、という研究者相互間の理解が前提となる。

また、「フォーラム」は、難民問題に関する研究それ自体およびそれらの間の学際的交流を下支えするだけではなく、「フォーラム」自らが、内外の難民保護に関する調査・研究に乗り出し、その成果を「フォーラム」の利用者を含む社会一般の利用に資するようにする。その目的のために、国際会議への参加、現地調査のための派遣、その成果としての研究や調査報告を発表する。

さらに「フォーラム」では、難民問題に関連する内外の情報を収集して、難民問題に関わる研究者、立法、行政、司法の関係者、弁護士など法律実務に携わる関係者、難民・難民認定申請者自身、ジャーナリズム関係者など広い範囲の関係者が、それらの情報にアクセスできるように、情報発信の整備をすることを目指す。資料コーナーや閲覧スペースの必要性も痛感しているが、現状においては、資力も場所も人材も限られていることから、こうしたサービスを直ちに十分に実現できる状況にはない。それでもなお、情報の利用を求める者が、少なくとも情報のリンクに接続することができるように、「フォーラム」では用意したい。とりわけ、海外の関係者との連携を確立し、当該者とのネットワークを構築する。

現段階での上記のような限界を棚上げして、情報の重要性に目を向ければ、すでに触れたように、難民認定手続では出身国の、とりわけ国内地域情報は欠かせない。この点で、地域研究を担っている専門家および専門機関からの協力を要請し、またそれらとの連携を深める必要がある。そのための前提として、内外の専門家および専門機関とのネットワークを普段から築いておくようにする。

特に、諸外国の判例において、難民条約上の難民概念の運用に、国際人権法の進展に沿わせる見方がとられ、また難民条約上の難民概念の解釈上拷問等禁止条約上のノン・ルフルマン原則や国際刑事裁判所規程上の迫害概念規定による影響を取り込む、というように、難民概念の運用を、難民条約より後発の国際条約上の原則規定やその運用に対応させる見方が表されている。それだけではない。無差別テロ行為の強制を拒否して逃亡してきた者を難民と認定するという例に見られるように、無差別テロを「国連の目的と原則」に違反する行為と看做して、そのような行為の強制から個人を護ることを難民条約上の難民保護の目的の範囲に加える、という見方さえ

表されている。従来、わが国の判例では、難民概念について頑なな解釈が下されることがあっただけに、諸外国の判例における難民概念の運用についてのこれらの新しい動向は、真に注目に値する。このように重要な外国の判例について情報を集積して、利用者のアクセスに資するようにしたい。

難民認定申請者に対する処遇や生活支援、並びに難民認定を受けた者および第三国定住を認められた難民に対する社会的受け入れには、多面的な情報が必要である。難民受け入れの歴史のある諸国には、それに関する経験についての報告が集積している。それらの報告のリンクにも利用者がアクセスし得るように、情報を整理する。

その他、難民問題研究に関する外国の、注目に値する論文や著書に関する情報や、外国における難民状況に関する報告の情報も提供していく。これらの情報への、ネットを通じてのアクセスの便宜供与に留まらずに、その邦訳についても、余裕があれば検討したい。とりわけ UNHCR の基本的な資料で翻訳されていないものについては、できるだけ邦訳する。

「フォーラム」の活動に対して、難民問題に多様な側面に関わる研究者、弁護士を含む法律実務家、国の立法、行政、司法の関係者や自治体機関関係者、難民・難民認定申請者、ジャーナリズム関係者など広範囲の方々の参加と協力を熱望している。

Considerations on the Refugee Issue and the Significance of the Refugee Studies Forum

Hiroshi Homma
Chairperson, The Refugee Studies Forum

Although global awareness of human rights issues has increased, the human rights of countless people all over the world continue to be violated through oppression. This oppression, from which “any common person would feel pain,” drains people of their dignity. It is often so

cruel that it amounts to the level of persecution. Many people who endure these harsh conditions are forced to flee their country and enter another as a refugee, or struggle to survive as internally displaced persons (IDPs), wandering from place to place for seeking a marginally safer region within their own country. Such people's hope for salvation is in the good will and assistance of the international community, unless improvements in the regime of their country of origin are realized and the root causes of their oppression are eliminated.

However, unfortunately, it remains the principle of our international community that the responsibility to protecting refugees lies solely with the country in which they first arrive. Occasionally, refugees staying in one country can be resettled in another, but resettlement is not always undertaken, and only by some state parties. In the general international community, there is no established principle of international burden sharing between countries to protect refugees. The basic framework of the international community – the coexistence of sovereign states – is truly convenient in that it allows each country to focus on its national interests while shutting its eyes to the hardships other countries bear in accepting massive influxes of refugees.

The principle of independence from other countries, or better put, the principle of noninterference in internal affairs of other countries, which is directly derived from the doctrine of the sovereignty of states, allows the power of the reigning side to refuse aid from UN organizations and foreign countries for IDPs who cannot leave their home country and is conveniently used as a pretext to ignore or decline efforts from the outside to stop internecine armed conflicts and eliminate the causes of strife.

Moreover, as the economic globalization increases, the sovereign state system has played a role in widening the gap between rich and poor both between countries and within countries, with the richer countries perpetuating economic gap with other less wealthy countries. In impoverished countries, politically powerful individuals, or an extremely small ruling class, aggressively monopolize the wealth of the country. Power- or arms-related clashes between racial and religious groups over the forced appropriation or the distribution of scarce resources have been the frequent causes of refugee exodus or forced displacement of IDPs. As yet, no one has been able to formulate a plan for the international community to respond to deep-seated economic deprivation, the underlying cause driving refugee exodus and

internal forced migration under the constraints of the doctrinal framework of sovereign states existing side-by-side.

Although we are constrained by the doctrine of sovereign states, there is no mistaking that part of the impetus for the protection of refugees is the humanitarianism espoused when the international refugee protection system was established. But, that is not our only motivation at present. We are also inspired and motivated by a key that is the light penetrating the darkness, a key outlined in the Preamble of the Japanese Constitution. It reads: "We recognize that all peoples of the world have the right to live in peace, free from fear and want." Protecting people fleeing from "fear and want" is not just based in humanitarianism; it is an imperative that each and every one of us pledges to uphold through the Preamble of our Constitution. We recognize the right of all people, not only Japanese, to live in peace free from "fear and want". Therefore "we desire to occupy an honored place in an international society," and are committed to aggressively engaging the international aid community. However, even in academia, most seem to have forgotten the positive meaning of this Preamble pledge.

But this pledge has such a positive relation to the refugee problem. If we expand our focus from this perspective, then our first duty as per the Constitution is protecting refugees who have come to Japan fleeing from the "fear and want" that threatened their lives. Second, we should not just protect refugees who have reached Japan, but we should also protect refugees and IDPs in other countries as well. Third, we must be aware that violations of fundamental human rights are the cause of the international flight of refugees and the domestic displacement of others. But even that is not enough. We must also pay attention to the fact that extreme economic deprivation and internal conflicts too are causes of forced displacement.

The more we look at the refugee issue, the larger it grows. For example, one age-old problem is the lack of considerations for the life of refugee applicants. Most refugee applicants have illegally entered the host country, or are illegal residents, and so are in violation of immigration control. Immigration control policies regarding the legal status of refugee applicants should go beyond the narrow view of immigration control and instead try to protect the dignity of persons.

It is vital for refugee status determination procedures to properly consider the conditions in the refugee's country of origin, especially in the specific region within the country that the refugee is from, as the applicant's home country may be in a state of constant flux. Even through

diplomatic missions it can be difficult to obtain this kind of regional information. The field of Area Studies is expected to increase the availability and understanding of such information. Work to gather and analyze the much needed regional information could invigorate Area Studies in return.

Another vital issue is methods to understand an applicant's psychological state, and methods to include evaluation of their psychological state in refugee status determination procedures.

Regarding acceptance of refugees into society, an anthropological investigation that focuses on how different cultures can co-exist peacefully and blossom is also needed, instead of one that merely considering the laws and policies affecting the status of refugees through citizenship or permanent residency.

Finally, it is essential that we look into uncovering the causes of the forced migration of refugees and IDPs, as well as into solutions that address these causes. The search for such solutions will require discussions that confront the challenges presented by the doctrine of sovereign states while simultaneously transcending them. We will need analysis from various political, economic, historical, and cultural aspects, as well as the ability to converge their ideas on eliminating the causes.

The refugee problem needs discussion from diverse viewpoints as just described. But so far, research from legal standpoints has been at the vanguard in Japan, with jurisprudence playing the role of the hammer that strikes down barriers to refugee status determination procedures.

We occasionally see research reports from non-legal disciplines that attract attention. But these reports remain disjointed, with no social framework in place to tie them together and connect the discussions stemming from them. Therefore, research on the problems of refugees has not expanded into a multidisciplinary approach yet. We now recognize the need for multidisciplinary research addressing refugee issues, thanks largely to the practical experience of NGOs and NPOs which have long engaged in aid activities for refugees and refugee applicants. Yet, while we are feeling the stirrings of fresh, vibrant discussions, they have been faint at best: discussions have not exactly been active on the face of research into the refugee problem. In fact, they even run the risk of disappearing altogether. What is the cause of this negativity? Seeing many undergraduate and graduate students are interested in the refugee issue, it is hard to explain why fewer and fewer researchers devote any effort to the subject.

Here is what I think: the root of the problem is society's lack of interest in refugee issues.

Since society lacks interest in the topic, there is little research into the topic which results in the stagnation of research activity in general. This situation also resulted from our forgetfulness of our Constitutional pledge as mentioned previously. However, now that refugee applicants from around the world are finding their way to Japan in greater numbers and that the government is showing its willingness to open its doors to third country resettlement, Japan should not keep the past negativity towards refugees, nor is it able to do so any longer.

Another reason may be that society has not constructed a permanent framework for the continuous, consistent support of research on the issues relating to refugees, and in some cases for providing stimulus on the research side. In the past, research seminars were mainly held by academics and lawyers. Quite a few number of lively research presentations and discussions were first arranged by the late University of Tokyo professor Yuichi Takano and then by the former Meiji University President Shigeki Miyazaki. Research reports are also presented in workshops at the Peace Studies Association of Japan. But these meetings have not been permanent and systematic. Thus, young researchers in particular could not have conviction in the future of refugee studies, and this situation may have resulted in diminishing ardor for this research.

To address these issues, we have established the Refugee Studies Forum to support the development of refugee studies in Japan, to above all provide an opportunity to present and publish studies on refugee related issues through seminars and journals. In the future, with the proper funding we hope to provide financial support to young scholars and researchers in this field.

We also hope to create opportunities to bring together research from different disciplines and from different perspectives. Our aim is not to merely give endless presentations on issues arising from multidisciplinary research exchanges, nor to strip the uniqueness of the research from each discipline through these exchanges. Rather, we hope to create a forum where scholars and researchers are encouraged to confirm their findings, to further pursue and to expand their uniqueness through exposure to studies from different disciplines. Just as the connection between countless synapses stretching between brain cells creates new areas of activity in the brain, we expect that through research exchanges among different disciplines, new fields of research and new research methods will be born. We assume that this will be possible if participants are willing to accept multidisciplinary feedback on their research and

presentations at the exchanges, and approach these exchanges organically with a spirit of mutual understanding.

The Forum will also be more than just a venue to support research on issues relating to refugees, and more than just a venue for multidisciplinary exchange: we will initiate investigations and research into both international and domestic refugee protection, and make these results available to both Forum members and society at large. To this end, we will participate in international conferences, send personnel out into the field, and publish our results in research and investigative journals.

The Forum will also gather information from both within Japan and around the world on the refugee issue, and ensure that researchers, members of the legislative, executive, and judiciary branches, lawyers and others in the legal field, refugees/refugee applicants themselves, journalists, and a wide range of other parties will have access to it. We recognize there is a the need for a reference area and reading space, but due to our current financial, spatial, and personnel constraints we are unable to address this need at this time. But the Forum will at least provide some link to the information for those who would like to use it. We will establish relationships with overseas groups, and we are working on forming networks with other concerned parties.

Putting aside these limits for now, as touched on above the country of origin information, especially on conditions in specific regions within countries is indispensable for refugee status determination procedures. We must cooperate with and deepen our relationships with Area Studies specialists and specialist organizations. For this purpose we will routinely build networks both within and outside Japan with specialists and specialist institutions.

In the case law of other countries, the development of international human rights laws has been incorporated into the interpretation of the refugee concept under the Refugee Convention. The interpretation of the refugee concept is also influenced by such concepts as the principle of non-refoulement under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and persecution under the Statutes for International Criminal Courts. Thus, we see the application of the refugee concept is responsive to principles and statutes based on international legal instruments subsequent to the Refugee Convention, as well as to the application of the principles and statutes. But there is more. As we can see from examples where people refuse to be forced to take part in indiscriminate terrorist

acts and flee are recognized as refugees, they show their willingness to regard indiscriminate terrorism as acts violating the “aims and principles of the U.N.,” and have added the protection of people at risk of being forced to commit these acts as within the scope of the aims of refugee protection under the Refugee Convention. In the past, Japanese case law has narrowly interpreted the law relating to refugees, but these new trends in the application of the refugee concept in foreign case law merits serious attention. We aim to gather noteworthy foreign case law and provide access to it.

We need comprehensive information to support the lives and proper treatment of refugee applicants, as well as to socially integrate those who have been granted refugee status or have arrived through third country resettlement. We are collecting reports on these experiences from countries with a history of accepting refugees, and are organizing links to the reports to make them accessible.

We are also arranging access to noteworthy articles and books from overseas on the refugee issue, as well as information on reports regarding the condition of refugees in foreign countries. We are looking into not only presenting this information on the Web, but also providing Japanese translations where possible. We would especially like to translate basic UNHCR materials when not already translated in Japanese.

We fervently hope for the cooperation and participation of researchers studying issues related to refugees from every point of view, lawyers and others in the legal field, members of the national executive, legislative, and judicial branches of government, members of local governmental organizations, refugees, refugee applicants, journalists, and people from all walks of life.

祝辞 1

「難民研究フォーラム」の創設に寄せて

元明治大学総長、明治大学名誉教授
宮崎繁樹



1949年明治大学法学部卒。51年弁護士登録。明治大学法学部教授を経て、62年法学博士課程修了。明治大学法学部長、世界法学会理事長、国際人権法学会理事長を歴任し、92年明治大学総長就任。地域改善対策協議会会長を経て、94年「難民問題研究フォーラム」に世話人として参加。96年明治大学名誉教授就任。現在、財団法人人権教育啓発推進センター顧問。主な著書に『解説国際人権規約』（日本評論社 1996年）、『国際化時代の人権と同和問題』（明石書店、1996年）、『現代国際人権の課題』（三省堂、1988年）、『国際法綱要』（成文堂、1984年）、『戦争と人権』（学陽書房、1976年）、『亡命と入管法』（築地書館 1971年）『国際法における国家と個人』（未来社、1963年）など他多数。

このたび「難民研究フォーラム」が創設されることをお聞きし、心からお喜び申し上げます。

近年国際社会のグローバル化が進んでいるとはいえ、まだまだ「主権国家」の考え方が強く残っており、特に、アジアにおいては、その傾向が強いと思います。客観的に見れば、われわれの人類社会は、なお国家を単位として成り立っています。われわれは、勝手に自分の国家の束縛から逃れることは出来ません。自分やその家族が自由で幸せな生活をしたい。望ましい政治体制の下で生活したいと望むのは自然の要求です。しかし自国の政府が、独裁的であり個人の人権を尊重していないような場合に、個人がその信条を貫き、そのために政体を変革しようとしても、自国の政府から弾圧され、生存さえも危険に陥ることがあります。そのような場合、自国に留まって迫害に耐え、生命の危険にさらされながらも抵抗活動続ける人もあるでしょうが、一旦自国の外に出て自己の信条を貫ぬき改革運動を続けることも選択の一つです。また、迫害を逃れて他国に庇護を求める人もいます。このような政治的迫害の為に自国や常住国から逃れてきた政治難民を保護すべきことを、世界人権宣言や、難民地位条約・議定書は定めています。多くの国が、これらの条約・議定書を批准し、難民高等弁務官事務所等とも協力して政治難民の保護にあたってきました。それ以外にも、戦争や内乱などのために安全を求めて隣国に避難する人たちや、生活が脅かされ本来の居住地を離れざるをえなくなった人たちもあります。わが国は、従来極端な入国管理政策を採り、難民の受入・保護には消極的でしたが、ベトナム難民への対処

を契機に、1982 年から難民条約・議定書に加入し、出入国管理法を改正するなどの改善措置をとり、実務の上でも数次にわたって改善を行なってきました。しかし、世界的には、現在なお難民の流出は続き、しかもその実態は多様化しています。これらの人たちの人権を守り、人間らしい生活を保障することは、国際社会の責務であると思われます。しかし、国際的には、民族的種族的偏見や偏狭な国家主義、社会的経済的保護政策などの壁によって難民が救済されないままに放置され、日本の国内でも、前述のように改善が進められてきたものの、依然として保守的閉鎖的な気風も残り、外国人の出入国、特に難民対策の上では、法的にも、実務的にも、改善すべき多くの問題が残されています。この時期に、難民問題を広くまた掘り下げて研究する「難民研究フォーラム」が発足されることは、誠に時宜をえたことであり、学術的にも、また実務の上からも極めて有益なことと存じます。「難民研究フォーラム」の実り豊かな発展を祈り、皆様のご研鑽に心から敬意を表する次第です。

A Congratulatory Message on Establishment of the Refugee Studies Forum

Shigeki Miyazaki
The Former President of Meiji University
Professor Emeritus of Meiji University

I am delighted to hear that the Refugee Studies Forum has been established.

In recent years, the globalization of the international community has been accelerating. Nevertheless, the idea of the “sovereign state” still dominates, especially in the Asian region. Objectively speaking, our human society is still made up of states as its principal unit, and we cannot escape from the restraints of the nation state as we might wish. However, it is a natural desire to live under an ideal political regime in order to lead a free and dignified life for ourselves and for our families.

An individual could be oppressed by government and even put their life at risk in

standing by their beliefs and attempting to change the regime in cases where, for example, a despotic government does not respect individual human rights. Under these circumstances, some would remain in their country to continue resistance activities despite persecution and danger to their lives, while others would choose to temporarily leave their country to continue in their beliefs and activism. Some would seek asylum in other countries.

International agreements, including the Universal Declaration of Human Rights and the Convention relating to the Status of Refugees and its Protocol, state that political refugees, who have fled their country or habitual residence due to political persecution, should be protected. Many countries have ratified the Convention and the Protocol, and have been engaged in protecting political refugees in cooperation with UNHCR and other organizations. Aside from political refugees, some flee from wars and internal armed conflicts to neighbouring countries for safety, while others are forced to leave their original residence as their lives were threatened.

In the past, Japan was reluctant to accept and protect refugees with its extremely restrictive immigration policy. However, Japan acceded to the Refugee Convention in 1982 in response to the influx of Vietnamese refugees, and has improved both the Immigration Control Act and its practices since then. Today, exodus of refugees still continues all over the world, and their circumstances have become more complex. It is the duty of the international community to protect their human rights and to offer security from danger. Yet, in reality, refugees are left unprotected due to a variety of barriers such as prejudice against tribal or ethnic groups, parochial nationalism, and policies to protect national social and economic interests.

Although improvements have been made as mentioned, the social climate in Japan is still relatively closed and conservative. There are many issues that need to be addressed both legally and practically with regards to immigration controls, especially to the handling of refugees.

It is the right time to establish the Refugee Studies Forum, the purpose of which is to conduct extensive and intensive research on the refugee issue. The establishment of the Forum will be meaningful, both academically and practically. I would like to express my respect to their endeavours, and wish for a fruitful future of the Refugee Studies Forum.

祝辞 2

「難民研究フォーラム」の創設に寄せて

「オックスフォード大学難民研究所」創設者、元所長
バーバラ・ハレルボンド



法律人類学者として、シエラレオネ及び西アフリカにおいて、家族法、行政法、裁判における慣習法の取り扱いに関する長年の研究経験を持つ。1967年から82年まで、英ウォーウィック大学法学部、オランダ・アフリカ研究センター、英エディンバラ大学等で勤務。1982年、英オックスフォード大学難民研究所を創設し、所長に就任。1996年の退職後、ケニア及びウガンダにおいて、亡命中の難民の権利に関する研究を実施。2000年から2008年にかけて、カイロ・アメリカン大学客員特任教授を務め、難民学の大学院コースを新設。現在、FAHAMU 難民プログラムディレクター。1996年、米国人類学協会より特別功労賞を受賞。オックスフォード大学レディー・マーガレットホール名誉フェローに選出。2005年、難民学への貢献を称えられ大英帝国勲章を授与。主な著書及び共著に、『Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees』（Oxford University Press、1984年）、『Rights in Exile: Janus-Face Humanitarianism』（Berghahn Books、2005年）など他多数。

研究者とともに難民支援協会が「難民研究フォーラム」を設立すると聞き、大変喜ばしく思っています。オックスフォード大学難民研究所の設立当初からの存在理由は、どこにおいても難民のいる場所に、難民に関する研究、文献収集、学際的な教育を行う学問的な研究所が設立されるよう奨励することでした。難民に関する学際的研究、教育、文献収集のためのこうした中心機関を日本は必要としてきましたが、それには多くの理由があります。

日本は数十年前にベトナムからの難民を受け入れましたが、アフガニスタン、バングラデシュ、ブルンジ、カンボジア、中国、コンゴ民主共和国、エチオピア、イラン・イスラム共和国、イラク、ミャンマー、パキスタン、ソマリア、スリランカ、スーダン、トルコ、そして無国籍の人々も受け入れています。日本は1951年難民条約を加盟している難民受け入れ国で、日本に到着した人々の難民審査を行いその後も受け入れ国となり続けるだけでなく、再定住先の国になるという重要な一歩も踏み出しました。数十年前にはベトナム難民を定住させましたが、現在は、庇護を求めて既に他国に逃れている難民に対して、僅かではありますが受け入れ枠を準備しています。

日本には、南側諸国で難民のために活動する非政府組織（NGO）だけでなく、庇護を求め、日本社会で生きたいと願う難民に国内で法的支援その他のサービスを提供するNGOや弁護士団体もあります。また、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の長となった緒方貞子氏も日本出身です。

学術的な研究フォーラムは、日本にいる難民のニーズについて、人々の関心を高めることができます。採用すべき政策について政府

祝辞 2.「難民研究フォーラム」の創設に寄せて

に助言できるような研究を行い、それらの政策が実際にどのように機能しているかを監視することもできます。NGOには必ずアドボカシーを行う役割がありますが、このアドボカシーが信頼性を得る、つまり「耳を貸してもらう」ためには、学問的研究の裏づけがなければなりません。何よりも重要なことに、「難民研究フォーラム」のような研究所があれば、各大学が教育課程に難民に関するコースを設けるきっかけにもなり得ます。

難民研究は、「人間」を研究対象とするため、本質的に複数の学問分野にまたがる研究となります。難民研究では、難民法のほか、トラウマ、拷問、強制移住、適応といった難民が経験することに関連して心理学が要求されます。更に人類学も必要です。おそらく人類学を学べば、難民の経験を理解するのに最も役立つ理論的背景が分かります。また、難民が持ち込む文化は日本社会を豊かにするわけですが、そうした文化を理解し、それに適応するという日本社会の課題を理解するための理論的背景も人類学は教えてくれます。政治学と国際関係学も、非常に多くの紛争地域からの、非常に多くの難民に直面した私たちが、どのようにしてこのようなことが起こるのかを理解する上で大いに役立ちます。ある種の専門家、例えばソーシャルワーカーや心理学者も必要となるでしょう。NGOや政府で働く全ての人々が研修を受ける必要があります。

栄養学と医学も関係してきます。例えば、食べ物は変えることが最も困難な文化の一部です。そして、難民が新しい社会に適応する過程で、難民及び受け入れ側の双方に多様な影響を及ぼします。考えてみれば、アジアの人々（中国人、バングラデシュ人、インド人、ベトナム人）が多くの国々で築き上げた最も成功している事業の一つが、飲食店です¹。今日、イギリス人が夜出かけるといえば、多くの場合こうした飲食店で食事をすることを意味します。先日テレビで、財を成した2人のベトナム系イギリス人実業家を追うドキュメ

ンタリー番組がありました。2人は、飲食店から事業を始め、ベトナムから食品を輸入するようになり、現在は豪華船事業をするためにベトナムに戻っています。このサクセスストーリーの教訓は、庇護申請審査の手続き中であっても、難民が働くことが出来るように、政策として法的障害を全て取り払うべきだということです。言語教育は、第一日目から始めるべきです。受け入れ国の言語の習得なしには、難民はその社会で暮らしていけないからです。

「難民研究フォーラム」は、大きな課題に直面しています。それは、この分野の今や膨大な量の文献のほとんどが日本語に翻訳されていないことです。しかし、非常に重要な著作であるジェームズ・ハザウェイ著『難民の地位に関する法』は既に翻訳されており、この方面での重要な一歩が踏み出されています。今後、教育の基礎となる他の重要な出版物の翻訳に取り組むことが、フォーラムにとって肝要になるでしょう。難民の世界を読んで知ることが出来れば、人々はこの問題により敏感になるでしょう。難民の人生を描く素晴らしい小説が増えてきています。私は、これらの小説が、フォーラムの翻訳優先リストに載ることを願っています。

今後、「難民研究フォーラム」が大きく発展することを願っています。私も、可能な限りお手伝いさせていただくつもりです。

1. 私は1979年にセネガルのダカールでベトナム料理店をみつけたこともあります！

A Congratulatory Message on Establishment of “the Refugee Studies Forum”

Barbara Harrell-Bond
Founder and Former Director
of the Refugee Studies Center

I was very pleased to hear about the initiative of the Japan Association for Refugees and

academics, the Refugee Studies Forum. The *raison d'être* of the Refugee Studies Centre from its beginnings was to encourage the development of academic centres of research, documentation, and multi-disciplinary teaching on refugees where ever there were refugees. There have been many reasons why Japan has needed such a focal point for the multi-disciplinary research, teaching, and collection of literature on refugees.

Japan has received refugees from Vietnam some years ago, but it also receives refugees from Afghanistan, Bangladesh, Burundi, Cambodia, China, Democratic Republic of the Congo, Ethiopia, the Islamic Republic of Iran, Iraq, Myanmar, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Sudan, and Turkey - plus people who are stateless. It has ratified the 1951 Refugee Convention and is a host country that not only adjudicates asylum claims of those who arrive on its shores and continues to host them, but has taken the bold step of becoming a resettlement country. It settled Vietnamese some years ago but is now offering a small quota for refugees who require a refuge from their first country of asylum.

Japan not only has non-governmental agencies (NGOs) that work with refugees in various countries in the global south, it has non-governmental organisations (NGOs) and lawyer's groups working in the country to provide legal aid and other services to refugees who are seeking asylum and integration into Japanese society. Japan also provided Mrs. Sadako Ogata to head to head the office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)

An academic Forum can raise awareness of refugees' needs in Japan. It can conduct research that will advise the government of what are the best policies to adopt and monitor how these policies are functioning in practice. Inevitably there will be an advocacy role for NGOs, and this advocacy should be guided by academic research to be credible – *to be listened to*. Most important, a centre such as the Refugee Studies Forum can stimulate universities to introduce courses on refugees into their curriculum.

Refugee Studies, because it is dealing with *people*, is, by definition, multi-disciplinary and requires the teaching of refugee law, psychology as it relates to the refugee experience of trauma, torture, uprooting and adaptation, and anthropology. Perhaps anthropology provides the most useful theoretical background to understand the refugee experience and the challenges to Japanese society to understand and adapt to other cultures that refugees bring to enrich it. Political Science and international relations also have much to contribute to the understanding of how it happens that we face so

many refugees from so many war torn regions. Particular skills are needed, for example social workers and psychologists will be needed. All those who will work in NGOs and government need training.

Nutrition and medical sciences are also relevant. For example, food is an aspect of culture that is most difficult to change and that has many ramifications for refugees and their hosts in the process of refugees adapting to a new society. Think - one of the most successful businesses that Asians (Chinese, Bangladeshi, Indians, and Vietnamese) have established in many countries have been restaurants which the entrepreneurial set up, first just to earn a living.¹ Today, a night out for many British means a meal at one of these restaurants. Recently, there was a television documentary which traced two UK-Vietnamese business men who made their fortune, starting with restaurants, moving to importing Vietnamese foods from Vietnam and now returning to establish a luxury boat business in Vietnam. One lesson from this success story is that all legal impediments should be removed as a matter of policy to allow refugees to work, even during the process where their claims to asylum are being adjudicated. Language instruction should begin from day one for without acquiring the language of their host, refugees cannot navigate their host society.

The Refugee Studies Forum faces a real challenge in that so little of what now is a vast amount of literature in the field is not translated into Japanese. However, an important step in this direction has been taken by the fact that one of the really important texts, *The Law of Refugee Status*, by James Hathaway, has been translated. Now it will be important for the Forum to manage to get other critical publications translated to provide the basis for teaching. Being able to read information about the world of refugees can simply inspire people to greater sensitivity. Hopefully, the burgeoning field of excellent novels about refugee life will be on the Forum's list of priorities.

I wish the Refugee Studies Forum great success in the coming years and I personally stand ready to assist them in any way that I can.

1. In 1979 I even found a vietnamese restaurant in Dakar, Senegal!

祝辞 3

「難民研究フォーラム」の創設に寄せて

ミシガン大学 ジェームス E. サラ A. デーガン法学部教授、
難民・庇護法プログラムディレクター
「難民研究フォーラム」名誉顧問

ジェームズ・C・ハザウェイ



国際難民法の権威。1998 年より、ミシガン大学法学部教授及び難民・庇護法プログラムディレクターを務める。現在、英国オックスフォード大学難民研究プログラム上級客員教授を兼務。2008 年から 2010 年、豪州メルボルン大学法学部長を務め、同国初となる大学院法科教育プログラムを設立。これまでに、カナダ・オスグード・ホール法科大学副学長、仏モンクトン大学助教授を歴任。また、カイロ大学、カリフォルニア大学、マチェラータ大学、東京大学の客員教授も務めている。主な著書に、難民の定義の専門書である『難民の地位に関する法』（1991 年）、難民法改革の学際的研究書である『Reconceiving International Refugee Law』（1997 年）、難民条約で定められた難民の人権について初めて包括的分析を行った『The Rights of Refugees under International Law』（2005 年）など他多数。また、『Journal of Refugee Studies』及び『Immigration and Nationality Law Reports』の編集委員を務めるとともに、難民法の主要判例を収集、分類、公開しているウェブサイト『Refugee Caselaw Site』（www.refugeecaselaw.org）の監修も担っている。

難民保護に関する学際的研究の促進を目指す新組織、「難民研究フォーラム」の日本での上上げを非常に喜ばしく思っています。

昨今の動きとして最も喜ばしいことは、日本が国際的な難民保護体制により大きく関与するようになった点です。グローバルな保護制度が危機にある中、あらゆる国々の主導的立場にある方たちが、人権保護（プロテクション）の理念を指向しつつも実務的かつ政治的に実現可能な制度の促進に取り組み、故郷から逃れざるを得なかったすべての人々の安全が確保され、かつ国際的な規範に基づく権利を付与されるようにすることが非常に重要です。どうすれば難民保護に向けた国際的な取り組みを最適な形で継続させることができるのかを議論する重要な対話において、日本の研究者が果たす役割が大きいことは疑う余地もありません。そしてその対話は、複数の学問分野の知識基盤を必要とするものであると特に考えられているのです。

この目的を達成するために、難民問題を研究する世界中の仲間たちが「難民研究フォーラム」の設立を歓迎し、メンバーとの継続的かつ生産的な協働を心待ちにしています。

A Congratulatory Message on Establishment of “the Refugee Studies Forum”

James C. Hathaway
James E. and Sarah A. Degan Professor of Law
Director, Program in Refugee and Asylum Law,
University of Michigan
Honorary Advisor of the Refugee Studies Forum

I am delighted to hear of the establishment in Japan of the Refugee Studies Forum, a new organization dedicated to the promotion of multidisciplinary scholarship on refugee protection.

One of the most exciting developments of recent years is the significantly greater involvement of Japan in the international refugee protection regime. With the crisis in the global protection system, it is critically important that leading thinkers in all countries dedicate themselves to the promotion of a protection-oriented yet practical and politically viable system under which all persons forced to flee their homes are both admitted to security and granted rights in accordance with international norms. There is no doubt that Japanese scholars have much to contribute to the critical dialogue about how best to renew the international commitment to refugee protection, especially conceived as a response that bridges the knowledge bases of multiple disciplines.

To this end, your fellow refugee studies scholars around the world salute the founding of the Refugee Studies Forum, and look forward very much to an ongoing and productive collaboration with its members.

祝辞 4

難民保護強化に向けて： さらなる考察と研究のための最優先事項

UNHCR（国連難民高等弁務官）駐日代表
ヨハン・セルス



近年、特に日本において、難民保護は大きな変化を迎えている。

アジア太平洋地域では、難民政策は主にインドシナ難民危機を受けた国際的責任分担に対応した形で発達してきた。1975年から1992年にかけて11,000人のインドシナ難民が日本に定住している。

アジア太平洋地域14カ国のうちの多くが、ボート・ピープルに対処するために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」の両方あるいはどちらかに加入した。日本は1982年に、1951年の条約および1967年の議定書に加入した。しかし、アジア太平洋地域では、難民認定手続へのアクセスとその審査を規定する機能的な法・行政枠組みを導入している国は非常に少ない。日本は、出入国管理及び難民認定法（入管難民法）を採用しており、当地域におけるその数少ない8カ国のうちの一国である。

1980年代から90年代にかけては、日本における難民申請者数や彼らの認定数は比較的低くとどまっていたが、近年変化を見せてい

る。2008年には、主にミャンマーからの庇護希望者を中心に難民申請者数が1,600人に達した。2009年には約1,400人に減少し、この傾向は2010年も続くと考えられる。ここでみられる重要な変化は、条約難民もしくは人道的配慮による在留特別許可（人道的地位）を認められた者の保護数が増加していることである。2009年には531名が保護を認められ、うち30名が難民地位を、501名が人道的地位を与えられた。これは、インドシナ難民以後では最多数となる。

次に注目すべき変化は、第三国定住による難民受入れのパイロットケースの実施が決定されたことである。日本は、インドシナ難民危機以来アジアで初めて第三国定住プログラムを実施する国となった。2010年9月、ミャンマー人難民の最初のグループがタイから日本に到着し、3年間で90人を受け入れる予定となっている。インドシナ難民の定住は、難民が日本社会に統合し地域コミュニティに貢献できることを実証した成功事例であった。UNHCRは、今回のパイロットケースが、将来的には他の難民の定住プログラムにも発展していくことを願っている。

また、これまであまり広く指摘されてこなかった変化だが、難民認定手続きは少しずつ改善している。入管難民法が2004年に改正され、難民審査参与員制度や仮滞在許可といった保護条項の導入、難民申請60日ルールといった制限的な条項の撤廃など、手続きに関する重要な変更が施された。それに引き続き、難民認定手続きの迅速化、決定における質の向上が図られ、そのために職員の研修拡充や難民の出身国情報共有、また最も重要なものとして2009年、2010年の第一次審査

祝辞 4. 難民保護強化に向けて：さらなる考察と研究のための最優先事項

レベルでの入管局難民調査官及び異議に関わる難民審査参与員増員という措置がとられている。

さらに、日本で難民支援を行う NGO 間での協働・参画の発展は注目に値する。彼らは、難民（申請）者に対する法的・社会的カウンセリング、財政的支援、語学研修、定住支援など、増大するニーズに合わせてプログラムを拡充している。「なんみんフォーラム」（Forum for Refugee in Japan）の設立は、調整・アドボカシー団体として、様々な政府関連機関や UNHCR との強力なパートナーシップを構築するための非常に大切な一歩である。NGO 間のパートナーシップを強化させることは、アジアにおける国を超えた NGO と研究者間の結びつきを拡大させることにもつながる。2008 年、多様なテーマに取り組む NGO、研究者、大学関係者を対象にしたアジア太平洋難民の権利に関するネットワーク（APRRN）が発足した。この取り組みは、国を超えた情報共有、成功事例のしぼりこみ、共同アドボカシーの実施などを行う際に重要な役割を担うものである。様々な国の経験を深く研究することが、難民保護の貢献へとつながるだろう。

多くの留意すべき重要事項の中でも、以下は特に重要な点である。

包括的な難民保護政策の必要性：難民保護政策では、ある特定の側面のみに注目が集まることが往々にして起こるが、難民認定と難民保護の全過程、すなわち庇護希望者の到着から永住居住許可証や国籍の供与までのあらゆる段階に気を配る必要がある。また、さまざまなステークホルダーが難民保護のさまざまな過程において各々特定の役割や責任を担っている。難民認定・支援プロセスの全過程が総合的・包括的に配慮されるための調整メカニズムを発展させるために、我々は何をすべきなのだろうか。

パートナーシップ：アジア太平洋地域の国家間には、多様な NGO や地域コミュニティ、政府関係当局が存在する。日本にとってもっとも有益な実践や知見とは何であろうか。例えば、難民の収容、特に未成年者の収容にかわる代替案を確立するために、NGO コミュニティはどのような役割を果たせるだろうか。NGO は難民の受け入れや保護手続きを促進することができるだろうか。庇護希望者や難民への法的・社会的・心理的カウンセリングは非常に大切だが、それらをいかに組み合わせることが最適なのか。

難民及び人道的地位認定者の定住（定着）：多くの庇護希望者が保護を受けるようになるにつれ、日本社会での定着が重要な課題となってきた。現在は、様々なレベルでの定住支援が行われているが、その支援は条約難民か人道的地位保持者が、または再定住難民かで異なる。人道的地位保持者も、条約難民や再定住難民と同様の支援を必要としているはずだが、彼らの受ける支援は他のグループに比べてより少ない。特別なニーズや条件を考慮する一方で、各グループに提供される支援レベルをそろえることは、非常に大切なステップである。他国で実施されている多様な難民・人道的地位保持者らのグループへの定住支援の経験を収集することで、日本に有用な知見をもたらすことができるであろう。難民らの地域定着を成功させるために市民社会や地域コミュニティが果たしうる役割は、特に注目に値する。

アドボカシー・広報活動：リベラルな難民保護政策への鍵となるのは、政策や政策決定者を強く後押しする、社会の幅広いサポートの存在である。問題に精通したアドボカシーを策定し、日本での保護システムをさらに強化するための方針を協議するためには、鍵となる論点に対する深い調査が必要となる。例えば、難民と移住の関係は着目すべき論点であ

る。アジア太平洋地域の多くの国は、複雑な人口移動問題に直面しており、難民や庇護希望者と移住者が混在している。各グループに対してそれぞれ異なる保護の方法をとる必要があることを、一般市民や政策決定者らに明確に説明することが大切である。

私は、NGO コミュニティーの主導によって、研究機関・学界やカウンターパートとなる政府機関との連携を強化する取り組みがなされることを、非常に喜ばしく思っている。日本でも他の地域でも、難民保護を強化するには、様々なステークホルダー間の連携が肝要である。多くの変化が起こっている中で今回の取り組みがはじまるということはまさに絶妙のタイミングでの発足といえるだろう。NGO コミュニティーは、これらの変化に貢献する中心的役割を担い、UNHCR はその努力に対し惜しみなくサポートをしたいと考えている。

Strengthening Refugee Protection: Some priorities for Further Reflection and Research

Johan Cels
Representative UNHCR Representation in Japan

Asylum and refugee protection has been undergoing important changes in recent years, especially in Japan.

In the Asia Pacific region, national asylum and refugee policies developed primarily in response to the international burden sharing efforts following the Indochinese refugee crisis. Between 1975 and 1992, some 11,000 Indochinese refugees settled in Japan.

Many of the 14 Asia-Pacific countries which acceded to the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees did so in response to the arriving boat people. In 1981 Japan acceded to the 1951 Convention and to the 1967 Protocol in 1982.

Few countries in the Asia-Pacific region, however, have adopted a functional legal and administrative framework regulating access to and examination of refugee status. Japan is one of the eight countries in the region that has done so through the Immigration Control and Refugee Recognition Act (ICRRA).

Whereas the number of asylum seekers and subsequent recognition in Japan has been relatively low during the eighties and the nineties, there has been a change in recent years. The number of asylum seekers reached 1,600 in 2008, primarily from Myanmar. In 2009, the number of asylum seekers declined to about 1,400 persons and this trend is expected to continue for 2010.

One of the most important changes, however, is the increase in the number of asylum seekers being granted refugee Convention or humanitarian status. Whereas during the previous decades few asylum seekers were granted asylum, 531 people were granted asylum in 2009, of which 30 Convention status and 501 humanitarian status. This is the highest figure since the Indochinese resettlement and boat arrivals.

A second major change is the pilot resettlement project. Japan is the first Asian country to adopt such a programme since the Indochina crisis. In September 2010, the first group of Myanmarese refugees will arrive from Thailand. Over a three year period, some 90 persons will be resettled. The experience of the Indochinese refugees demonstrates that refugees can successfully integrate into Japanese society and contribute to local communities. UNHCR hopes that this pilot project will develop into a resettlement programme benefiting other refugees in the future.

A change which has been less noted has been the gradual improvements in the refugee status determination procedure. The 2004 amendment to the Immigration Control and Refugee Recognition Act introduced important procedural safeguards, such as the Refugee Examination Counselors and the Provisional Permission to Stay for asylum seekers, as well as doing away with some of the restrictive policies, such as the 60-day time limit for filing asylum applications. Subsequently, efforts have been made to improve the quality of decisions and speed up the refugee status determination process through enhanced training, exchanging country of origin information, and, most importantly, significantly increasing the number of Immigration Officers at the first instance level as well as of the Refugee Examination Counselors in 2009 and 2010 respectively.

Another important change has been the growing coordination and engagement of the non-governmental agencies assisting asylum seekers and refugees in Japan. Gradually, they are expanding their programmes to meet the growing needs for legal and social counseling, financial assistance, and language training and integration projects. The establishment

of the Forum for Refugees in Japan (FRJ) as a coordination and advocacy organization is an important step toward building strong and effective partnerships with the various government partners and UNHCR.

Linked to the strengthened NGO partnerships are the growing links among NGOs and researchers across Asia. In 2008, Asia Pacific Refugee Rights Network was set-up as an open network targeting NGOs, researchers and academics focusing on various themes. This initiative can play a key role in exchanging information, identifying best practices, developing joint policy statements, and undertaking joint advocacy across countries. In depth research on the experiences in various countries will contribute toward the protection of refugees.

Among the priorities for attention, the following areas stand out:

Need for a comprehensive asylum policy:

Too often, attention focuses only on certain aspects of the asylum policy. Due attention should be given throughout the various stages of the granting (refugee status determination) and enjoyment of asylum, from the point of arrival till the granting of a permanent residence status or nationality. Likewise, all the different stakeholders have their specific roles and responsibilities throughout this process. How can we improve on the coordination mechanisms so that all aspects of the asylum process receive due attention?

Partnership: Among countries in the region, the partnership between the NGOs, local communities and the Government authorities varies. What best practices and experiences could be useful to Japan? For example, what role can the NGO community play in identifying alternatives to the detention of asylum seekers, especially for minors? Can the NGO community facilitate reception and care arrangements? Providing legal, social and psychological counseling to asylum seekers and refugees is very important, how can these be best organized?

Integration of recognized refugees and humanitarian status holders: As more and more asylum seekers are granted protection, their integration is becoming a key issue. At present, varying levels of integration assistance exists depending on whether a person has been granted Convention or humanitarian status, or is a resettled refugee. Humanitarian status holders receive a lower level of benefits, although their needs may be equal to those of Convention and

resettled refugees. While taking into account specific needs and requirements, harmonizing the level of assistance that is being provided to the various groups would be an important step. Gathering the experiences of other countries in integrating various groups of refugees and humanitarian status holders will provide useful insights for Japan. Special attention should be given to the role that civil society and local communities can play toward successfully integrating refugees into their communities.

Advocacy and public information: Key to liberal asylum policies is broad public support, which in turn translates into strong backing among policy and decision makers. In depth research on key issues is important for a well-informed advocacy strategy as well as policy debate on how to further strengthen the asylum and protection system in Japan. One of the areas requiring attention is the nexus between asylum and migration. More and more countries in the region face complex population movements, mixing refugees and asylum seekers among migrants. It is important to explain clearly to the public and decision makers the distinctions and the different protection needs among these groups.

I very much welcome the initiative by the NGO community to strengthen the links with the research and academic communities as well as with Government counterparts. Reaching out to the various stakeholders is key to strengthening refugee protection in Japan and elsewhere. This initiative is timely in light of the many changes that are taking place. The NGO community has a central role to play in contributing to these changes and UNHCR is pleased to contribute and support these efforts.

祝辞 5

「難民研究フォーラム」の創設に寄せて

難民

フマイエン・カビール

人道主義の視点から

私の日本での4年間の難民申請期間というものは、多くの困難と問題を抱えた辛いものでした。様々な助力を得ながら、2009年11月に何とか難民認定を勝ち取ることができました。しかし、残念なことに、私の妻と子どもたちの日本呼び寄せのためのビザ発給はまだ許可されていません。私はもう5年間も彼らと会っていません。

私は本国では、ジャーナリスト及びコラムニストとして知られ、テロや汚職、不正に焦点を当て、それに反対する活動を続けていました。そのため、過激派集団やテロリスト、軍事政府からも命を脅かされるようになり、身の危険から逃れるために祖国を離れました。私は難民申請者としてドイツに滞在していましたが、私を迫害していた祖国の軍政が民衆蜂起によって倒されたため、一時祖国に帰国しました。しかし、再び国を逃れなければならない状況になり、そして日本にやってきました。

ドイツや他のヨーロッパ諸国には、難民申請者支援のための多くの市民活動団体があります。しかし、残念ながら、そのような団体は、日本にはほとんどありません。そのため、私たち日本に滞在する難民申請者は数々の問題や障害に突き当たってきました。そのいくつかを挙げると、

1. 日本語が話せないことによる言葉の壁（最大の困難）
2. 就労許可がないと仕事ができない。そして就労許可を受けた後も仕事を得ることが非常に難しい
3. 適度で低廉な住居を見つけるのが困難

4. 祖国を逃れた不安定な状況と働けないことによる財政的問題
5. ビザまたは在留資格を取得するのが困難
6. 公衆の面前で警察から頻繁に職務質問を受けることに耐えなければならない。拘禁の恐れを常に抱えている。

また、私は、日本政府と国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が難民及び庇護希望者に対してより積極的な対応をしてくれることを切に願っています。彼らは難民を支援する責任を担う機関ですが、私たち難民から見ると、たいてい彼らは私たちとかなり距離を置いて対応しているように感じられます。

移民が常に社会の重荷になるわけではありません。私たちは社会の発展をも担うことができる可能性を秘めています。日本に住むあらゆる外国人が、尊厳と権利を認められながら生活したいと考えています。彼らの中には、私のように、日本を第二の祖国と考える人、そこに貢献したいと考えている人もいます。日本政府が、私たち難民のこのような想いを知って、もっと配慮してくれるようになればと思います。

ここまで述べてきたとおり、日本における難民及び庇護希望者は厳しい状況に置かれています。だからこそ、私はこの度、研究者と私を含めた庇護希望者を支援している難民支援協会（JAR）がイニシアティブをとって難民研究のための学術フォーラムを開設すると聞き、大変うれしく思っています。私は、本フォーラムが間違いなく日本に新たな歴史を創り出すものと確信しています。本フォーラムが提供する多くの調査や研究が、人権や難民問題に対する人々の認識を高めることになるでしょう。研究と調査、実践の有機的な結

びつきは、フォーラムにとって良い計画になり得ると思います。本フォーラムが、難民問題のあらゆる関係者に対して広く開かれたものになればよりよいのではないかと思います。

この新しいフォーラムが、難民及び庇護希望者に関する諸問題を発見し、それに対する必要な処置を講じてくださることを強く望んでおります。「難民研究フォーラム」の開設を歓迎いたします！

Scale of humanitarian approach

Humayun Kabir
Refugee

My application for asylum was granted after a four-year struggle. It was a very hard time for me, in which I experienced a lot of trouble and difficulties. However, I managed to overcome difficulties with the warm and eager assistance and won conventional refugee status in November 2009. But, unfortunately, no visas have been granted for my wife and children. I have been waiting almost 5 years to be reunited with them.

I was known as a journalist and columnist in my country. My reporting often focused on and protested terrorism, corruption, and irregularities in the governing of my country. I had to flee my country because I was threatened by extremist groups, terrorists and even members of the government. To save my life, I had to leave my country. I first sought asylum in Germany, but I went back to my home country, because the military government which had threatened me was overthrown. However, continuing threats to my safety forced me to flee again, this time to Japan.

In Germany and other European countries there are many social groups assisting asylum seekers, but unfortunately, I found few such organizations in Japan. Therefore, we refugee applicants in Japan face many challenges and obstacles such as:

1. We face a huge language barrier if we cannot speak Japanese. (the most difficult problem).
2. It is difficult to obtain a permit to work legally, and even after getting the work permit it is very difficult to find a job.
3. It is difficult to find adequate and affordable housing.
4. Due to our precarious situation upon leaving

- our country, and difficulties getting work in Japan we experience financial hardship. It is difficult to obtain a visa or legal residency status.
6. We must endure frequent police checks in front of many people and live in constant fear of being detained.

I strongly hope that both the Japanese government and UNHCR would take more aggressive action to improve the situation of refugees and asylum seekers. Both are authorities charged with the responsibility for refugees in Japan, but from the refugees' viewpoint, they often seem to be unavailable.

Immigrants are not always a burden; they can also play a role in developing their new country's future. All of the foreigners living in Japan want to feel respected and be able to exercise their rights. Many immigrants to Japan, including me, recognize Japan as their new homeland and want to be able to contribute to their new home country! We hope that the Japanese government will recognize our needs for assistance and desires to contribute and take us into consideration when formulating its policies on immigration and refugees.

As I mentioned above, the situation of refugees and asylum seekers is still extremely difficult in Japan. Therefore, I am so glad to hear that the Refugee Studies Forum is going to be established by the academics with the Japan Association for Refugees (JAR) which always support asylum seekers include me. The new Forum will no doubt make history in Japan. The people's awareness of human rights and refugee issues will be enhanced by the research and studies generated by the Forum. A good combination of studies, research and practice would be a good plan for the new Forum. It would be a good beginning for all parties concerned with issues related to refugees.

I hope that the new Forum will be able to detail the problems of refugees and asylum seekers and take effective action. I welcome the opening of the Refugee Studies Forum!

今後の連携に向けて 1

アジア太平洋難民の権利に関する ネットワークの役割

アジア太平洋難民の権利に関するネットワーク議長
アリス・M・ナー



アジア太平洋難民の権利ネットワーク議長の他、収容に関する国際ネットワーク副代表及びマレーシア移住作業部会コーディネーターを務める。また、Health Equity Initiatives 及びマレーシア国立人権協会（HAKAM）の運営委員を兼務。シンガポール国立大学社会科学博士課程では、移民法の発展、マレーシア国内の政策と実践及びそれらの社会的・政治的影響について研究。シンガポール国立大学長大学院奨学金に加え、British High Commissioner チーヴニング賞、オックスフォード大学難民研究所東南アジア客員研究フェローシップ、エンデバー・チョンコン研究フェローシップを受賞。

アジア太平洋地域は、難民の状況が世界でも最も深刻かつ長期化している地域である。UNHCR は 2008 年に世界中に 105 万人の難民がいるとしているが、アジアで 54%、オセアニアで 0.3%とそのうち半分以上を受け入れている。¹ しかし、この 2 つの地域の 61 カ国のうち、わずか 26 カ国のみが 1951 年難民の地位に関する条約（難民条約）および、または 1967 年の議定書の加盟国である。²

南アジアおよび東南アジアでは、難民の保護に関する法制度の欠如から大きな課題が生まれている。キャンプの内外で難民が暴力の被害者となり、貧困や貧しい住居状況に苦しみ、そして基本的なサービスに限定的にしかアクセスできない状況にある。都市部および地方にいる難民は、たいていは不法移民として扱われているため、仕事においても搾取されやすい立場になり、労働者としての権利が侵害される。入管法違反で逮捕、監禁および処罰され、国外退去の対象となることもある。入国管理センターや刑務所で、保護制度にアクセスできない状態で苦しい生活を無期限に送る人もいる。安全を求めた旅路で人身売買の餌食になる人もいる。第一庇護国で効果的な保護を得られず、他国へさらに動く人もいる。

東アジアの難民保護の法的枠組みは比較的強固なものになっている。中国(香港は除く³)、日本および韓国は難民条約および議定書の締約国である。モンゴルは批准の意思を示している。しかしながら、庇護制度を強化し、庇護申請者が貧困に苦しまず、逮捕や拘束の長期化およびブルマンー生命や自由の恐れがある場所への返還につながる強制退去を恐れることなく、公平かつ適時な難民の地位認定手続きにアクセスできるようにするには、より多くの取り組みが必要である（表 1 参照）。

アジア太平洋地域における難民の保護の重要性を認識した 70 団体からの 110 人以上が、2008 年 11 月 21 日から 22 日にクアラルンプールで開催された「第 1 回アジア太平洋難民権利会議 (APCR1)」に出席した。開会式では、アジア太平洋地域での難民の権利促進を目的とした情報共有、相互のキャパシティ・ビル

今後の連携に向けて 1 アジア太平洋難民の権利に関するネットワークの役割

ディングと共同のアドボカシーに取り組む市民社会組織や個人のネットワークとして、アジア太平洋難民の権利に関するネットワーク (APRRN) が設立された。⁴

APRRN は、学術研究者および独立系の研究者を含む新しい市民社会のメンバーを歓迎するオープンなネットワーク形式を採用している。南アジア、東南アジア、東アジア、オーストラリアおよび太平洋という4つの地域で組織され、移

民拘留、法的支援およびアドボカシー、危機にさらされている女性と少女、健康の権利、そして国際的なアドボカシーという5つの中核的なテーマを設定した情報の普及と多文化協力のためのプラットフォームである。

APRRN メンバーはすでに、2009年にこの地域で起こった重要な課題について6つの共同声明を発表している。アジアにおけるロヒンギャ民族の扱いについての対応、スリランカの紛争から発生した人道的な危機、タイのラオ・ホン族や中国のウイグル族のルフルマンの問題などがその例である。さらに、2009年3月および2010年3月の高等弁務官執行委員会の常設委員会に対するアジア太平洋地域の NGO 宣言についてもメンバーが多大な貢献をしている。

UNHCR がジュネーブで開催した NGO との2009年年度協議会では、APRRN メンバーがサイドセッションを開催した。これは、アジアにおけるロヒンギャ民族の状況の分析を目的としていた。また、2009年9月のジュネーブにおける第60回執行委員会のサイドセッションにて、収容の代替措置に関して各国政府に向けて発表を行った。同年の10月7日から8日には、「第2回地域会議である第2回難民の権利に関するアジア太平洋協議 (APCRR2)

表1：東アジアで2008年に登録されている
庇護申請者、難民および無国籍者の数

国	難民	庇護申請者数 (審査結果待ち含む)	無国籍者	合計
中国	300,967	20		300,987
香港特別行政区	103	1,112		1,215
モンゴル	1,333	2,070		3,403
日本	2,019	2,288	1,573	5,880
韓国	172	1,289	236	1,697

出典：UNHCR (2009) Statistical Yearbook 2008: Trends in Displacement, Protection and Solutions, December, <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html> (2010年4月20日アクセス時)

」を開催し、19カ国から77団体、116人が参加した。この会議では、より強力な関係を築き、共同プロジェクトの計画および実施を行い、さらにアジアおよび国際的な難民権利体系に関する知識の蓄積を深めることができた。しかし、私たちの取り組みはまだ始まったばかりである。

難民研究フォーラムのような取り組みは、アジアの難民保護強化において重要な役割を果たすだろう。難民保護に関連して、複雑な状況や課題が複数ある。それらの課題についてこそ体系的な研究や理解が有意義となる。それには第一に、移民、庇護申請者、難民および無国籍者の視点でのさらなる理解が必要である。彼らが移動する理由、その時期、その道のりや庇護国で直面する課題を把握する必要がある。第二に、難民の生活を決定付ける法律、政策および慣習の研究も必要である。これらがどのように発展し、どのような意味を持っているのか。懸念点は何か。政策立案者が抱える懸念は何か、難民をさらに脆弱な存在にすることなく、いかに対処するのか。難民のニーズに対応するため、どのようにサービスを構成するのか。第三に、難民の移動の原因となり、難民に影響を与えることになる、より広範囲な現象をいかに理解する

のか。例えば、アジア太平洋地域の紛争の展開の特徴はどうか。国家のどのような欠如が人々の強制的な移動につながるのか。難民と密航、人身売買の関係は、といった要素である。

庇護申請者、難民および無国籍者に関する実効性のある法律や政策、そして行政手続きの発展には、適切な研究が必要不可欠である。適切な研究により、難民の思考、感情、そして経験をより正確に記録し、彼らのニーズにもより優れた対応が可能になる。適切な研究により、難民の権利を保護するための整備ができ、社会で最も周縁化された人たちのために正義が勝ることになる。「難民研究フォーラム」は、日本とアジアの研究者による協同的かつ相対的な研究を促進する役割を担い、研究者、実務家、弁護士、国連職員そして政策立案者たちにそれぞれの研究結果を普及させ、討議の場を作る機会も提供できる。

アジア太平洋難民の権利に関するネットワークの核となる信念として、アジア太平洋地域の市民社会は、難民の権利擁護において果たすべき重要な役割を有しているという考えがある。私たちは、世論に影響を与え、国内法や政策の発展にも影響を与えることができるという他にない可能性を持っている。この可能性が最も効果的に実現されるのは、対応すべき問題について正確な理解をしている時である。ネットワークとして協力し、経験や専門知識を共有することで、お互いの取り組みを強化し、積み上げていくことを期待している。アジア太平洋地域の難民の権利促進という私たちのビジョンを、より多くの方々に共有していただけることを願っている。

refugeerightsasiapacific.org

The Role of the Asia Pacific Refugee Rights Network

Alice M. Nah

Chair, the Asia Pacific Refugee Rights Network

The Asia Pacific Region is the site of some of the world's most acute and protracted refugee situations. Of the 10.5 million refugees estimated by UNHCR in 2008, Asia and Oceania hosted more than half of world's refugees, 54 percent and 0.3 percent respectively¹. However, only 26 of the 61 countries located in these two regions are state parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (Refugee Convention) and/or its 1967 Protocol².

In South and Southeast Asia the lack of legal infrastructure poses a significant challenge for the protection of refugees. Both in and outside of designated camps, refugees are subject to violence, poverty, poor housing conditions, and limited access to basic services. Those in urban and rural areas are often treated as irregular migrants. As such, they are vulnerable to exploitation at work and to violations of their labour rights; they are subject to arrest, detention, punishment for immigration offences and deportation. Some languish indefinitely in immigration detention centers and prisons without access to protection mechanisms. Some fall prey to traffickers on their journeys to safety. Unable to find effective protection in their countries of first asylum, some have embarked on onward movements to other countries.

In East Asia, legal frameworks for the protection of refugees are comparatively stronger. China (excluding Hong Kong³), Japan and the Republic of Korea are signatories to the Refugee Convention and Protocol, and Mongolia intends to accede. However, more needs to be done to strengthen the institution of asylum and to ensure that asylum seekers have access to fair and timely refugee status determination procedures without having to suffer poverty as well as the threat of arrest, prolonged detention and deportation leading to refoulement – the return to places where their life or liberty is threatened.

Recognising the significance of refugee protection in the Asia Pacific region, more than 110 individuals representing 70 organisations participated in the 1st Asia Pacific Consultation on Refugee Rights (APCRR1) from 21-22 November 2008 in Kuala Lumpur. At this inaugural meeting, they established the Asia

1. UNHCR (2009) Statistical Yearbook 2008: Trends in Displacement, Protection and Solutions, December, <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html> (2010年4月20日アクセス時)。

2. 2008年10月1日時点での1951年難民の地位に関する条約と1967年議定書の締約国 <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html> (2010年4月20日アクセス時)。

3. 中国の批准範囲は、香港特別行政区は対象外となっている。

4. APRRNに関する詳細は、こちら www.refugeerightsasiapacific.org

今後の連携に向けて 1 アジア太平洋難民の権利に関するネットワークの役割

Pacific Refugee Rights Network (APRRN), a network of civil society organizations and individuals committed to advancing the rights of refugees in the region through information sharing, mutual capacity building and joint advocacy.⁴

APRRN is an open network that welcomes new civil society members, including academics and independent researchers. Its work is organized around four geographical regions – South Asia, Southeast Asia, East Asia, and Australia and the Pacific – and five core themes – Immigration Detention, Legal Aid and Advocacy, Women and Girls at Risk, Right to Health and International Advocacy. APRRN is a platform for information dissemination and multilateral cooperation.

Since its inception, APRRN members have drafted six joint statements on key issues in the region that occurred in 2009. These included responses to the treatment of Rohingyas in Asia, the humanitarian crisis that emerged as a result of conflict in Sri Lanka, and the refoulement of Lao Hong and Uighurs from Thailand and China. APRRN members also contributed substantively to the NGO statement on Asia and the Pacific to the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme in March 2009 and March 2010.

In 2009, APRRN members organized a side session at the UNHCR Annual Consultation for NGOs in Geneva examining the situation of Rohingyas in Asia. APRRN also presented to governments at a Side Session on Alternatives to Detention at the 60th Session on the Executive Committee in Geneva in September 2009. APRRN also organized a second regional conference, the 2nd Asia Pacific Consultation on Refugee Rights (APCRR2) from 7-8 October 2009 in Bangkok, involving 116 participants from 77 organisations in 19 countries. This conference allowed us to build stronger relationships, plan and implement joint projects, as well as deepen our foundations of knowledge on the refugee situation in Asia and the international refugee rights regime. However, our work is just beginning.

Initiatives such as the Refugee Studies Forum can play a valuable role in strengthening refugee protection in Asia. There are complexities and challenges around refugee protection that are worthy of systematic research and understanding. Firstly, we need to understand better the perspectives of migrants, asylum seekers, refugees, and stateless persons. We need to know why they move, when they move, and the challenges they face on their journeys and in their countries of asylum. Secondly, we need to examine the laws, policies and practices that shape the lives of refugees. How did these evolve, and what are their impacts?

What are the concerns of policy-makers and how can these be addressed without making refugees more vulnerable? How can services be better structured in order to meet the needs of refugees? Thirdly, how can we understand better broader phenomena that cause refugee movements and have an impact on refugees? For example, what is the evolving nature of conflict in the Asia Pacific region, what state failures result in forced displacement, and what is the relationship between refugees, smuggling and trafficking?

Sound research is vital for the development of effective laws, policies and administrative practices concerning asylum seekers, refugees and stateless persons. Through sound research, we are better able to capture the thoughts, feelings and experiences of refugees; we are better able to respond to their needs. Through sound research we are better equipped to ensure that the rights of refugees are protected and that justice prevails for the most marginalised in society. The Refugee Forum can play a role in facilitating collaborative and comparative work between researchers in Japan and Asia; it can also create opportunities for disseminating and discussing research findings amongst researchers, practitioners, lawyers, UN officials, and policy-makers.

At the heart of the Asia Pacific Refugee Rights Network is the belief that civil society in the Asia Pacific region has a vital role to play in advocating for the rights of refugees. We have unique capacities to influence public opinion and the development of domestic laws and politics. We do this most effectively when we have sound understanding of the issues we address. By coming together as a Network, sharing experiences and expertise, we hope to strengthen and build upon the work of each other. We hope that many more will share in our vision: to advance the rights of refugees in the Asia Pacific region.

1. UNHCR (2009) Statistical Yearbook 2008: Trends in Displacement, Protection and Solutions, December, <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>, accessed 20 April 2010. The geographical regions used are those of the United Nations Statistics Division, Department of Economic and Social Affairs, <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia>

2. State Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, as of 1 October 2008, <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>, accessed 20 April 2010.

3. China's ratification does not extend to the Special Administrative Region of Hong Kong.

4. For more information on APRRN, see www.refugeerightsasiapacific.org

今後の連携に向けて 2

全国難民弁護士連絡会議事務局長
渡邊彰悟

私たち全国難民弁護士連絡会議（全難連）は 1997 年、全国で難民保護のために奮闘している弁護士が、それまでの蓄積を共有し合い、入国管理局における難民認定手続のさまざまな問題と一緒にあって取り組もうという問題意識が生まれ、設立された弁護士の団体です。

現在、難民支援に取り組む弁護士は、四大都市圏を中心に、在日ビルマ人難民申請弁護団、クルド難民弁護団、西日本難民弁護団、福岡難民弁護団などの弁護団に参加するなどして、庇護希望者への法的支援をしています。全難連は、それら弁護団へのサービス提供やコーディネーションの機能として、各弁護団や弁護士の情報共有、難民法や世界的な難民保護の水準についての勉強会の実施、個々の入管の問題に対する声明等の発信、難民政策に関して法務省などの関係省庁との意見交換の実施、包括的な難民保護についての提言の発表といった役割を担っています。これまでに全難連は、難民の裁判において数十件以上の勝訴判決を獲得しているほか、2004 年の難民法改正における「60 日ルール」（入国してから原則として 60 日以内に難民認定申請をしなければならないこと）の撤廃などの難民認定制度の改善に寄与してきました。しかし、全難連設立から 10 年以上が経過した今、難民認定率の低さ、「迫害」の解釈、難民申請者、特に裁判中の庇護希望者の地位、庇護希望者の収容の問題など、日本の難民認定制度には改善すべき新旧様々な課題が山積みです。

このような状況において、日本の難民条約加入 30 周年を迎える前年に、日本で初めての難民問題を専門に取り扱う研究者の機関の「難民研究フォーラム」が設立されることに、難民を取り扱う弁護士の期待は大きいものがあ

ります。一つは、利用できる翻訳した出身国情報の蓄積がほとんどないということに関する期待です。難民申請者の出身国が多様化している中、弁護士は、弁護団が存在しない出身国からの難民申請者への法的支援に二の足を踏んでいるのが現状です。難民支援に携わる弁護士が誰でもアクセスでき、利用できる出身国情報のデータベース化について、「難民研究フォーラム」が中心となってつくり上げていくことを期待しています。次に、判決の分析についての期待です。これまでに私たち難民問題に取り組む弁護士は多くの判例を積み重ね、ある程度の到達点に達したと自負する分野もありますが、依然として判断は係属する部や裁判官次第という面も大きく、裁判官が異動するたびにまた一から理解してもらう努力をしなければなりません。日本の難民裁判の判例について、裁判官が参照できるような学問的視点からの分析が望まれます。また、難民審査参与員制度についての期待もあります。難民問題について必ずしも専門分野としていない方々から選任される難民審査参与員に難民問題の特殊性を理解してもらうことは、私たちにとって大きなハードルとなっています。信憑性評価や難民該当性評価について、「難民研究フォーラム」による難民審査参与員への研修の実施なども、将来的に実現してもらいたいところです。

近い将来、「難民研究フォーラム」からグッドウィング教授やハザウェイ教授のような難民法解釈を先導するような若い研究者が生まれることを期待しています。

今後の連携に向けて 3

認定 NPO 法人難民支援協会常任理事
石井宏明

日本の市民社会組織（NPO）を代表して、新たに発足した「難民研究フォーラム」についてひとこと申し上げたいと思います。

わたくしたち難民支援協会は、認定 NPO 法人として 1999 年の設立以来、難民および庇護希望者に対して、一人ひとりへの法的支援、生活支援を行ってきましたが、日本に庇護を求める難民が近年急増していることを受け、難民のコミュニティーに対する総合的支援も併せて行っています。また日本に逃れてきている難民のことを広く一般市民にも知っていただけるよう情報発信をしたり、他国の事例等も参考にしながらよりよい難民受け入れ制度構築に向けたアドボカシー活動等も行っています。

わたくし自身についていえば、日本の中で難民支援の道を歩み始めた頃、研究者の皆さまが本業にお忙しい中、心血を注いで研究会（「難民問題研究フォーラム」）を続けられ、難民政策について研究者として堂々とした論陣を張られ、それに対する政府とのやりとりを間近に見せていただき、研究の成果が政策に与える影響の大きさを認識させられるとともに、駆け出しの市民活動家にとって大きな刺激になりました。

現在、日本の難民受け入れの歴史の新しいページが、「第三国定住」開始というタイミングで開かれようとしている時、研究者による新たなイニシアティブが開始されたことは、大変意義深いことだと思っています。

また、アジア太平洋地域に目を向ければ、韓国においては難民申請の法的側面から生活保障、第三国定住にいたるまで、非常に包括的な内容である「難民等の地位と処遇に関する法律案」が国会に上程されています。これが可決されれば、国際的に厳しさが増してい

る難民を取り巻く状況のなか、たいへん画期的なものになると考えられます。日本を「見本」にしていると長年言われてきた韓国の難民受け入れ制度改善は、日本で難民支援に関わるものとして人ごととは思えない喜びとともに、日本においても難民への包括的な取り組みを前進させたいと感じています。

折しも、日本では 2009 年の政権交代で、「新しい公共」が政権の中心的な題目として掲げられ、貧困や自殺対策といったあらゆる方面に、それぞれの分野で働く市民社会の中心メンバーが政権に迎えられ成果を上げるなど、公益的な分野でも変化が起こりつつあることを実感しています。難民の日本社会への受け入れについても、地方自治体も含めた官民協働で問題を解決し、あるべき姿への模索を研究者の皆さまとともに進めていけたらと思います。このフォーラムが、民間のイニシアティブで日本最高峰の「難民研究」の場として、わたくしたちのような難民のもっとも近くで働く草の根実務家や法律家の活動に貢献し、難民自身の状況を少しでも改善していけるかたちで発展していくことを心より望んでおります。

最後になりましたが、本フォーラム設立に向けてご尽力いただいている座長の本間浩先生に心より感謝申し上げたいと思います。

2010 年 6 月 20 日発行

発行：難民研究フォーラム

資金助成：宗教法人 真如苑

責任編集：本間 浩

協力：大田仁美、荻野由布子、Rachel Chen

表紙デザイン：Malpu Design（黒瀬章夫）

印刷：滝澤新聞印刷株式会社

© 2010 The Refugee Studies Forum

難民研究フォーラム事務局

〒160-0004

東京都新宿区四谷 1-7-10 第三鹿倉ビル 6階

認定 NPO 法人 難民支援協会内

Tel:03-5379-6001 Fax:03-5379-6002

Website:<http://www.refugeestudies.jp/>

Email:info@refugeestudies.jp

Secretariat of the Refugee Studies Forum

Address:c/o Japan Association for Refugees

Daisan Shikakura Bld. 6F,

1-7-10 Yotsuya, Shinjuku-ku, Tokyo

160-0004

Tel:+81-3-5379-6001 Fax:+81-3-5379-6002

Website:<http://www.refugeestudies.jp/>

Email:info@refugeestudies.jp