

## シンポジウム「日本の難民受け入れ－ウクライナ避難民の受け入れを機に考えること－」

2022年4月23日（土） オンライン開催

共催：明治学院大学国際平和研究所（PRIME）、難民研究フォーラム

### 【プログラム】

- イントロダクション：ウクライナ難民に対する日本政府の対応について（5分） 1  
/ 新島彩子氏（認定NPO法人難民支援協会 支援事業部マネージャー）
  - 発表① 戦争難民の保護と難民条約（30分） 3  
/ 阿部浩己氏（明治学院大学国際学部教授、PRIME所長）
  - 発表② 日本での難民保護の現状と課題（15分） 10  
/ 新島彩子氏
  - 質疑応答（30分） 14
  - 登壇者からのメッセージ（5分） 18
  - 閉会挨拶 / 鄭栄桓氏（明治学院大学国際平和研究所主任） 19
- 

### イントロダクション：ウクライナ難民に対する日本政府の対応について

（認定NPO法人難民支援協会 新島彩子氏）

#### 冒頭

- 難民支援協会（JAR）で、日本に逃れてきた難民の支援に従事している。支援事業部の担当者として、難民一人ひとりへの個別支援を行っている。
- ウクライナ侵攻をきっかけに、具体的な支援の申し出や取材を多数受けており、日本における難民への関心の高まりを感じている。

#### 1. ウクライナ難民への対応の経緯と概要

- 2022年3月2日、岸田首相は、政府が「避難民」と呼んでいるウクライナ難民の受け入れを表明した。JARとしては、この受け入れ表明について、迅速な対応であると評価している。
- その後3月15日に、短期滞在90日の在留資格で入国した後に、特定活動（1年）への在留資格の変更申請が可能になった。
- 現在までに、600人以上の方が逃れてきたと報道されている。

- ウクライナ難民に対してどのような支援があるかについて、身元引受人がない場合について表にまとめている（資料「イントロダクション」6頁参照）。詳細は後で他の難民への対応と比較して紹介するが、まずは2,400円の支援金などを記憶しておいてほしい。

## 2. 日本における難民受け入れの枠組み

- 日本は、インドシナ難民、難民条約、第三国定住、シリア難民留学生などを受け入れてきた。
- 難民条約加入に基づく個別難民の審査は1982年より開始（難民認定手続き）。（個別難民として）日本に逃れてきた人が、JARの支援の主な対象である。
- 1982年からの40年間で、合計で841人が受け入れられてきた。
- 難民認定手続きと第三国定住の比較表（「イントロダクション」7頁参照）。2点強調したい。
  - ・ 概略で紹介した、ウクライナの方との違いを意識してほしい。ウクライナの方は、特定活動1年の在留資格が得られる。難民認定されると、定住者5年の資格が与えられ、本国への送還がされない。第三国定住も定住者5年の在留資格が与えられる。この点がウクライナの方に与えられる資格とは異なる。
  - ・ 一方で、難民申請者がどのような状況に置かれているか。難民申請をして、在留資格が与えられたとしても最長6ヶ月。申請をしても在留資格が与えられず、（就労や保険の加入などができないため）最低限の生活すら難しいこともある。
- 他にも、日本政府は（ウクライナ難民と同様に、多くの人が国外避難を求めているような状況においても）出身国別の対応を重ねている。
  - ・ アフガニスタン難民への対応：（タリバンが武力により政権を奪取した）当初の在留資格は短期滞在90日。その後、特定活動1年に変更できるようになったが、変更ができるようになったのはカブール陥落から6ヶ月経った今年2月であった。さらに、（避難のために来日するには）身元保証人が必要である。
- ウクライナは、今までの出身国別の対応とも異なっている（「イントロダクション」8頁参照）。

## 3. 問題提起

- 本日のシンポジウムでは、以下の4点を問題提起したい
  - ・ ウクライナ「避難民」としての受け入れとされている。難民とは？
  - ・ ウクライナ難民への支援は十分と言えるか

- ・ 既存の難民受け入れにおける対応や支援策との違いはなにか
- ・ 難民を受け入れるにはなにが必要なのか

## 発表① 戦争難民の保護と難民条約

(明治学院大学国際学部教授・PRIME所長 阿部浩己氏)

### 3つの問い

- 今般ウクライナから逃れてきた人の受け入れにあたって、「この人達は難民ではない」、「難民条約上の難民ではない」という前提で議論がされてきた。しかし、**審査をされていないのに、なぜ難民ではないと言えるのか。**
  - 難民ではないという主張の根拠としては、以下の3つが挙げられる。
    - ・ 1. 戦争・紛争を逃れてきた人は、そもそも条約難民に当たらない。
    - ・ 2. 迫害主体が国籍国でなければならないが、今回はそれに当たらない。
    - ・ 3. (難民条約が定める5つの) 迫害理由に当てはまらないので、条約難民ではない。したがって、補完的保護などの「準難民」の制度を作るしかない。
  - 今日は、これらの論点について、国際法の基本的な考え方を示したい。
  - 2022年4月17日のNHK『日曜討論』での古川法相は、「難民は内戦や紛争を逃れてきた人ではない」という趣旨の主張をしている。
  - しかし、UNHCRは、1999年の段階において古川法務大臣のような考え方に、強く異議を唱えている。古川法務大臣の発言もUNHCRの批判に当てはまる。
  - 1990年代、難民条約は紛争から逃れてくる人には当てはまらないという前提の議論が見られたが、これに対して、UNHCRは、「現在の紛争の被害者の多くは、1951年条約の適用対象に含まれるであろう」と断言している。
- ※古川法務大臣とUNHCR保護局長の発言については、「発表①」2～3頁参照。

### I 条約難民の定義：起点

- まず、条約難民の定義を確認しておきたい。
- 5つの要素（「発表①」4頁参照）に、分解して理解できる。
  - ・ 人種、宗教、国籍もしくは特定の社会集団の構成員であること又は政治的意見を理由に

- ・ 迫害を受けるおそれがあるという
  - ・ 十分に理由のある恐怖を有するために、
  - ・ 国籍国の外にいる者であって、
  - ・ その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの
- この定義に当てはまるかどうか、条約難民かどうかの分かれ道となる。

## II 例外アプローチ

- 戦争を逃れてくる人がこの難民条約上の定義に当てはまるかは、古くから議論されてきた。
- 1979年のUNHCR難民認定基準ハンドブックに、戦争から逃れてくる人についての記述が設けられている。（「発表①」5頁参照）
  - ・ 戦争難民 164. 国際的又は国内的武力紛争の結果として出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常は(normally)、難民条約又は議定書に基づく難民とは考えられない。
- このハンドブックを機に、紛争などを逃れてきた人は通常は難民ではなく、難民に当てはまるのはあくまで例外である、という**例外アプローチ**が広く受け入れられてきた。
- おそらく、世界で最も権威があり、信頼されている研究者のハサウェイの考えも、例外アプローチを後押ししてきたと考えられる。（「発表①」5頁参照）
- ジェームス・ハサウェイ『難民の地位に関する法』（1991年）においても、例外アプローチを援用する諸国の判断を、好意的に紹介してきた。
  - ・ 「戦争や紛争の被害者は、市民的又は政治的地位を理由として異なる被害を受けられる場合を除き、難民ではない。」（平野・鈴木訳、221頁）
- **地域文書による「例外アプローチ」の強化**
  - ・ 例外アプローチを強化するものとして地域文書が、アフリカとラテンアメリカで作成され、広義の難民の定義が採用された。
  - ・ アフリカ難民条約では、難民条約上の定義に加えて、もう1つの定義を導入して、戦争などによって、今まで住んでいたところを離れざるを得なくなった人々についても難民として扱うという定義を採用している。
  - ・ カルタヘナ宣言も同じような広義の難民を採用している。
  - ・ （これらの地域文書により）「紛争難民は、難民条約上の難民には当てはまらない」、「紛争・戦争難民は広義の定義を採用している場合のみ適用される」という認識が広がった。

- ・ 欧米諸国の認否判断でも、（紛争難民を条約上の難民として認定すると）大量の難民を受け入れなければならないとの政策的な判断のもと、認定には慎重な判断が繰り返された。
  - ・ 例えば、英国の最高裁判所で、紛争による危害は迫害に該当しないという非常に影響力のある判断が示されている。（「発表①」6頁参照）
- ・ 紛争の場合には、特別に、他の人々と異なる危険性を有していないと、難民になれない。あるいは特別に標的にされていないと難民になれないという考え方が、当時の紛争難民を難民条約上の難民ではないと主張する際に、持ち出されてきた（別異の危険(differential risk)が必要／選別されている(singled out)が必要とする考え）

#### ● 研究者による批判：“War Flaw”

- ・ これらに対して、研究者、実務家から批判がされてきた。
- ・ War flawは、「戦争による誤謬」と日本語で訳される。「戦争によって難民条約上の難民ではないということはおかしいのではないか」、「難民条約上の文言のどこからそのようなことが言えるのか」という批判である。
  - ・ IRB（カナダ）ガイドライン：内戦について、難民条約の適用は排除されないという明確な考え方が示されている。このガイドラインに基づき、カナダでは連邦裁判所でも、適用が排除されないという判断が示されるようになった。
  - ・ オーストラリア、ニュージーランド、フランス、ドイツなどでも同様の考え方が示されている（「発表①」7頁参照）。

#### ● UNHCR

- ・ こうした研究者の批判や各国の判断に影響を受け、UNHCRも考え方を変えていく。1995年の文書を機に、断続的に多くの文書が出されている。
- ・ UNHCR文書「難民条約第1条を解釈する」（2001年）では、戦争や紛争だからといって、「直ちに難民条約が適用できなくなるわけではない」との解釈を示した（「発表①」8頁参照）。
- ・ その後、2011と12年の2度にわたり、円卓会議が開催され、紛争・戦争難民に条約は適用されないという考えは誤っていると明確に示された。

#### ● 国際的保護に関するガイドライン12（2016年12月）

- ・ これらを踏まえて、ガイドライン12が出されることになった。

- ・ パラグラフ10（「発表①」9頁参照）において、「1951年条約の難民の定義は、平時の迫害から逃れる難民と「戦時」の迫害から逃れる難民との間に何らの区別も設けていない。」と示した上で、1979年のUNHCR難民認定基準ハンドブック第164項については、「限定的に適用されるものとして理解される必要がある」というように、紛争難民に関するこれまでのUNHCRの考え方を180度変えるガイドラインを示した。
  - ・ パラグラフ12では、特別に標的になっている（single out）必要があるわけではないことも示されている。 集団が一定レベルの危険に曝されているのであれば、全ての人が難民になりうるという考え方が示されている。
  - ・ パラグラフ17では、別異の危険アプローチ（differential risk）の必要性が明確に否定されている（「発表①」10頁参照）。
- Wautersによるまとめ（「発表①」11頁参照）
  - ・ 実際のところ、UNHCRは、アフガニスタン、イラク、コンゴ民主共和国、シリア、スーダン、スリランカ、リビアなどにおける紛争状況から逃れた人々が難民に該当しうることを示す文書を、断続的に発表している。
  - ・ また、欧米諸国においては、紛争から逃れてきた人たちが難民条約上の難民として認定されてきている。

### III 迫害主体は国籍国（政府）でなければダメ？

- 迫害主体は国籍国でなければならぬのかに関しての国際法の解釈の変遷について。
- 責任理論(accountability theory)
  - ・ 難民条約締結以降、主流であった迫害主体を国籍国に限定する考え。日本政府は今日でもこの考えを取っている（非国家主体による迫害から逃れた人を条約難民と認定する場合は、国籍国がその迫害を放置・助長している場合に限る）。
  - ・ しかし、この責任理論は、「条約の文言や起草過程において、迫害主体を国家に限定していないのではないか」、「（条約は）難民の保護が目的ではないか」との批判の的になった。
  - ・ 批判を受けて、（難民条約の目的に照らせば）国家の責任を問題にするのではなく、難民が保護されないことが問題なのではないかという議論の枠組みの転換が図られる。
- 保護理論(protection theory)への転換
  - ・ 保護理論は責任理論に代わって、現在の支配的な認識となっている。

- ・ カナダ連邦最高裁の判決が契機（「発表①」12頁参照）
    - ・ カナダ連邦最高裁Ward判決（1993）…国家が迫害を行なっておらずとも、市民を保護することができない場合には難民条約上の迫害が認められる
  - ・ UNHCRガイドライン12も、決して迫害主体を国籍国政府に限定していない。
- UNHCR難民認定基準ハンドブック(1979年)（「発表①」13頁参照）
  - ハンドブックの параграф165でも、外国から侵攻があった場合、難民条約の適用はあり得るとの認識が示されている。研究者の中でも、今回のような侵略や侵攻によって難民認定を求める場合に、特別な障害はないとの前提に立って議論する人もいる。
- そのため、（難民条約の定める迫害を行う主体が）国籍国に限定されるかというところではなく、外国の侵略の場合であっても難民条約の適用はありえると整理できる。
- UNHCRガイドライン12(国際紛争も含む/分類・呼称についての注意)（「発表①」14頁参照）でも、実際に内戦の場合ではなく、国際的な武力紛争の場合も前提に作られており、紛争において国内外の区別は必要ないと主張している。暴力的状況という区分けも必要ないとしている。必要なのは、条約上の難民に当てはまるかどうか。

#### IV 迫害の理由がない？

- 難民条約は、迫害の理由を5つに限定している。
- どのように理由を見定めるのか。迫害主体の意図が5つの理由のどれかに当てはまっている場合、迫害の理由があると言える。
- しかし、意図はなかなか見えにくい。多くの場合、結果として生じている事態を考察して、5つの理由のどれかに結果的に当てはまっている場合、迫害の理由があると解釈される。
- **因果関係（causal link）の程度**
  - ・ 被害を与える側は、複数の動機で危害を加える場合がある。そのうち1つが迫害の危険に関連していれば、理由の条件が充足される。
  - ・ 「国籍」は狭い意味での国籍だけではなく、文化的、種族的、言語的一体性、共通の地理的・政治的出自等によって確定される集団と考えられる。したがって、人種という要件と国籍の要件は重なり合う部分がある
  - ・ ガイドライン12では、迫害の理由を注意深く見なければならぬと示している。

- そのため、ウクライナ難民について「（難民条約が定める）迫害の理由が無い」と断言して、議論を始めるのはおかしい。

## V ウクライナからの避難者を見る視点

- 難民条約上の定義に当てはまるか見る必要がある。
- 迫害の形態に関しては、ガイドライン12の paragraph 13を参照する必要がある。
  - ・ 「**迫害**」の形態 13 迫害は集団殺害および民族浄化、拷問およびその他の非人道的なもしくは品位を傷つける取扱い、強姦およびその他の形式の性暴力・・・恣意的な逮捕および拘禁、人質行為、強制失踪ならびに本ガイドライン第18、19項で言及されたような状況を原因とした広範囲にわたるその他の形態の深刻な危害を含むが、これらに限定されるものでもない。
- 武力紛争の際は、この様なものが迫害要因として相当し得るため、この様なものがあるのか見てみる必要がある。
- 迫害の恐怖が「十分に理由のある」ものかについては、paragraph 21を参照。
  - ・ 21 迫害を受けるおそれは、当該申請者の出身国における継続的な滞在が耐え難い状態にあるまたはそのような状態になり得ることが合理的な程度まで示された場合には、十分に理由のあるものとなる。
- 迫害の理由・因果関係については、次の点を見る必要がある。
  - ・ どのような理由で迫害が行われているか
  - ・ 例えば、女性に対する性暴力に関する報道が積み重なっているが、これは特定の集団を標的にしているかもしれない。子どもの移送に関しても、特定の集団を標的にしているかもしれない。
  - ・ 侵攻に反対する人を強制的に拉致し誘拐する強制失踪や恣意的な殺害は、政治的意見を理由にしたものかもしれない。
  - ・ ウクライナ人であるとして迫害の標的になっている場合、国籍が当てはまるかもしれない。
- 迫害の理由・因果関係を精査する必要があり、最初から迫害がないとして議論をするのは議論が杜撰になる。
- 国籍国（ウクライナ）による保護を受けられるか
  - ・ どこにも逃げ場はないため保護を失っている状態（「発表①」22頁参照）
  - ・ そのため、ウクライナから逃げてくる人について難民条約が適用されるか精査する必要がある。

- 後発的事情に基づく難民申請の可能性
  - ・ 「ウクライナへの期間に対するUNHCRの見解（仮訳）」2022年3月（「発表①」23頁参照）
    - ・ すでに各国に在住しているウクライナ人で、ウクライナに戻ることができない人について、後発的事情に基づく難民申請の可能性もある。

## VI 非差別の原則

- 「ウクライナへの帰還に対するUNHCRの見解（仮訳）」2022年3月（「発表①」24頁参照）
  - ・ （ウクライナの国内）状況はますます悪化している。
  - ・ ウクライナから逃げているという状況がますますひどくなっていることへの懸念を表明。日本だけでなく、各地にウクライナの人が逃げてくる状況が続いている。
- 難民条約第3条が定める非差別原則（「発表①」24頁参照）
  - ・ このような状況の中で、このような人たちをどのように処遇するのかという点で、いくつか注意しなければならない法的な論点がある。
  - ・ 難民集団の中に差別を設けてはいけな。ウクライナから逃れてきているから難民条約上の難民として扱わないとすると、難民条約第3条の差別的扱いになってしまうかもしれない。**同じ難民として扱う視点がとても重要。**
  - ・ 仮に条約上の難民として当てはまらず、補完的措置の対象となる人に関して、不当な差別があってはならない。
- 自由権規約第2条・26条、社会権規約第2条（「発表①」24頁参照）
  - ・ 難民という特定の文脈から離れたとしても、差別的な扱いは禁止される。
  - ・ 難民間での差別的な取り扱い、難民を超えた受け入れに際しても差別をしてはいけないという、差別禁止規範が国際的に強く求められている意識を持つ必要がある。

## 結論

- **ウクライナから逃げている人は、戦争から逃げている人なので難民条約の適用はない、という考えから脱しなければならない。難民条約上の難民の定義が当てはまるか審査**

し、難民として認められる余地があるかどうかを念頭に置き、議論を進めていく必要がある。

## 発表② 日本での難民保護の現状と課題

(認定NPO法人難民支援協会 新島彩子氏)

### 冒頭

- (「発表②」3頁参照) ノルウェーのRefugee Council が毎年出している「世界で無視されている危機」の10か国について。世界では様々な紛争人権侵害が起きており、これらの国の方々も日本にも逃れてきており、難民申請を行い、私たちと共に暮らしている。
- 私たちの(JARに支援を求めた難民申請者の) データベースを確認したところ、この10か国のうち、ホンジュラス以外は相談を受けたことがあった。特に、コンゴ民主共和国(DRC) やカメルーンについては、JARへの相談が非常に多い国。アフリカでは昨年だけでも、複数の国でクーデターが起これ、内戦状態が続いている国も多い。
- 相談に来るの方々の中には、「自分の国の問題は世界から忘れられている」、「少しでも知って欲しいから抗議活動をしたいけどどうしたらよいか」などの相談をされる方もいる。
- 日本にも、報道がされない国から逃れてきている人がいて、その人たちのお話を今日はしたい。

### 難民支援協会の活動

- ビジョン：難民の尊厳と安心が守られ、ともに暮らせる社会へ
- 1999年より活動を始め、日本で逃れてきた難民を支援している。
- 支援対象者：自力で逃れてきた難民。昨年はコロナ禍に伴う入国制限があり例年よりも少ないが、例年は60の国や地域、600名以上の支援を行っている。
- 直接的な支援として。生活支援、法的支援、就労支援を行っている。
- 例年、アフリカ出身が6割以上を占めているというのが団体の特徴。

## 日本における難民の状況（「発表②」7、8頁参照）

- 難民申請、認定、人道的地位の人数の推移について。昨年は新型コロナの影響で減ったが、（これまでは）難民申請者の数は増えているものの、認定数は少ないまま。日本を各国と比較しても、各国は2桁（の認定率）だが、日本は1桁にも満たない。
- シリア出身者の庇護状況（「発表②」9頁参照）
  - ・ 2011年からの内戦を機に多くの方が各国に逃れたが、日本と各国を比べると（認定数が）非常に数が少ない。認定率は22%に留まっている。
- 難民認定申請手続きの流れ（「発表②」10頁参照）
  - ・ 日本の手続きは外国人を管理する役割が主である、出入国在留管理庁（入管）で行われる。（審査は）2段階になっており一次審査も審査請求も入管で行われる。
  - ・ 12枚に及ぶ難民認定申請書を提出してから、最終的な結果が出るまで、平均4年4ヶ月待つことになる。これはあくまで平均で、これまでには7年以上待つ方、13年待つ方もいた。
  - ・ 難民である前に一人ひとりの人間であるため、人間として日本社会で生きていかなければならない。日本の生活が困難を極めても母国に帰れないのがどのようなことなのか想像しながら話を聞いてほしい。
- 審査基準の課題（「発表②」11頁参照）
  - ・ 審査基準と審査手続き共に様々な課題がある。審査基準に関して、信憑性の評価が（国際的な基準と比較して）厳しかったり、難民の定義が狭く解釈されている。迫害の解釈もUNHCRと日本では大きく異なる。
- 適正手続保障の課題（発表②12頁参照）
  - ・ 手続きの課題としては、インタビューの実施方法が（他国と）異なることが挙げられる。難民認定審査においては、申請者にとって思い出したくないこと（迫害の経験など）を話す必要があり、JARが相談を受ける際も泣き崩れて相談を中断することもある。インタビューの相手（入管職員）が言葉が通じない国の当局の関係者であり、申請者が一人で安心して迫害のことを話すことができるのかという点があるなか、日本の場合は弁護士の同席ができず、インタビューの録音・録画もできない。

- 日本に暮らす難民の生活状況（「発表②」13頁参照）
  - ・ 難民申請時に在留資格があっても、就労・住民登録・社会保障を受けられるようになるまで8か月かかるため、8か月の間は住民登録・就労・社会保障は受けられない。
  - ・ 難民申請時に在留資格がない場合は、これら全てが受けられず、生活の手立てが全く無い状態が続く。収容の可能性もあり不安の中で生活している。
  
- 難民申請者への公的支援
  - ・ 唯一の公的支援は、難民事業本部による保護費。ただし、ウクライナ難民とは異なり、難民申請者全員が公的支援を受けられるわけではない（詳細は、「発表②」14頁参照）
  - ・ さらに大きな点として、保護費の場合は、（申請から）支援開始までに平均92日かかることが挙げられる（2020年度実績）。これが意味することとして、手持ちのお金が限界まで減った状況で申請をしても、その状況から3か月待たされてしまうということであり、ホームレス・食料がない状況になってしまう。この期間をJARが支援している（「発表②」15頁参照）。
  
- 日本で直面する困難（「発表②」16頁参照）
  - ・ 日本に自力で逃れてきた人は、公的支援を受けられても最低限以下の生活状況に置かれていたが、さらにコロナ禍が追い討ちをかけている。例えば、知り合いからお金を借りて生活していた人が、その知り合いがコロナ禍で失業して周りを助けることができない状況になってしまう場合などがある。
  - ・ 難民は日本に来る前に過酷な経験をしていて傷つけられている方たち。精神的な困難を抱えて日本に来る。日本でどんな困難にあっても帰国ができない人を支援しなければならない。その人たちとどう向き合うのかを、今回のウクライナの件をきっかけに考える必要がある。

#### 日本の難民をめぐる近年の動き

- 難民認定制度の運用の見直し（「発表②」18頁参照）
  - ・ 現在政府はウクライナ難民の受け入れを積極的に行っている一方、難民申請者に関してはより厳しい運用を開始している。
  
- 難民申請者の収容（「発表②」19頁参照）



- 不安を解消し、少なくとも最低限の生活を営み、人生を歩むために、難民が難民と認められること、法的解決が不可欠だと思う。そのためには、法制度の整備、申請中の人に対して国籍に関わらず、支援制度が確立されることが必要だと考える。

## 質疑応答

――司会：政府発表やマスメディアでもウクライナ「避難民」と呼ばれており、戦争や紛争からの避難者と難民を区別するような意見を耳にする機会も多いと思う。参加者の方からも「避難民と難民は違うのか」というご質問が多数寄せられた。講演の中でも触れられていた点ではあるが、国際法の視点から見た時に「戦争からの避難者は難民条約上の難民ではないのか」、「難民と避難民に違いがあるのか」について、改めてご説明いただきたい。

阿部氏：報告の中ですでに触れているが、（ウクライナ難民が条約上の難民かどうかは）審査してみないとわからないのではないかと、ということになる。つまり、戦争から逃れたという理由だけで、難民ではないと断言するのは間違い。紛争から逃れた人についても、難民条約上の難民になりうるということが明確な国際的な潮流がある。その具体的な内容は報告で示した通り。ウクライナから逃れてくる人であっても、条約上の難民になりうるという前提で議論を進める必要がある。

今日は報告していなかったが、UNHCRのガイドライン11は、*prima facie* determination of refugee status、つまり難民の地位についての「一応の認定」をするということについて述べている。紛争・戦争から逃れてきた状況が、特定の理由で迫害が客観的に見て取れる場合に、個別の審査ではなく、客観的事態に基づいて（集団に対して）難民条約上の難民と認定することができる。国際的な難民認定は、日本における難民認定の状況と違って、ダイナミックに動いているということが見てとれる。

――Q：新島さんの講演の中でも、今回のウクライナからの避難者に対する政府対応は、シリア難民、昨年クーデターが起きたミャンマーやアフガニスタンからの難民への対応と比較して考えると、特別な対応であるとのこと指摘があった。なぜ日本政府は、ウクライナから逃れた人に、このような特別な対応をしていると考えるか。また、今回のウクライナ難民への日本政府の対応は、「難民鎖国」と言われる今の日本の状況からの方針転換と言えるのか。

新島氏：私も、（対応の違いは）なぜなんだろうと考えている。私たちが日々お会いしている難民の方から「なぜ自分への対応が違うのか」と聞かれたら、私はどのように答えるのかを考えている。

質問に対して、教科書通りの回答をすると、（ウクライナ難民は）同時に何百万人もの人が国から逃げざるを得ない状況であること、国際社会の一員としての責任、ロシアという大国からの攻撃や国際法違反などが（政府がウクライナ難民の受け入れに積極的な）理由として挙げられると思う。一方、アフガニスタンの方に関しては、国外に退避したくても逃げられない状況にあることを考えると、ここまでの違いがあるのはなぜかと考えざるを得ない。

**難民鎖国からの方針転換に関しては、他の国の方への対応や難民申請者との違いを考える**  
**と、まだ方針転換しているとは言えないと思う。ただ、私たちがこれを方針転換の契機としなければならない。**今まで、政策決定者からは「日本には難民受け入れの基盤が無い」という話をよく聞いていたが、この事態を機に支援の手が挙がっており、日本にも難民の受け入れをしたいという人たちがいるということが明らかになったので、これをきっかけにし、ウクライナ以外の国からの人たちに関しても、手を差し伸べていかなければならない。

阿部氏：ぶっきらぼうな回答だが、**人道という名の霧を吹きかけた極めて政治的な判断の下での受け入れ**だと思う。なぜ政治的な判断で受け入れているかということ、ロシアとNATOの国際的な政治状況の中で、日本がどちらの側に立つのか、というスタンスを明確にする点で政治的な判断をしたのだと思う。インドシナ難民を受け入れた際も、欧米諸国、特にアメリカからの強い外交的圧力によりインドシナ難民を受け入れた。その時と全く同じとは言わないが、かなり類似したものを感じている。

難民鎖国から方針転換できるのかに関して、極めて政治的判断で決めたことなので、人道という名の普遍的な理念が他の難民集団に及ぶとは思えない。**新島さんがおっしゃったように、ウクライナの方を受け入れるのは素晴らしいことなので、日本社会の中で支援の手を差別なく広げていくという方向で、難民鎖国を打ち破っていく責務が市民にはある。**

――Q：今回のウクライナ難民への対応を機に、政府や日本社会にどのようなことを期待しているか。

新島氏：多くの方から、住居提供、日本語を教えたい、ウクライナ語・ロシア語が話せるので通訳をしたいなど様々なお申し出を頂き、その状況に正直驚いている。私たちが掲げているビジョン「難民とともに暮らせる社会」と同じ方向を向いている人が多いことを確認できた。**人**

の命の重みや人間として生きる権利は、国籍などは関係ないと思うので、ウクライナ以外の国や地域から逃れてきた方々にも同様に、手が差し伸べられることを期待している。

阿部氏：新島さんに全く同感。一言付け加えるとする、難民条約をグローバルスタンダードに沿って、能動的、意欲的に運用していく契機になればと思っている。

――Q: 日本政府は入管法を改正して、準難民または補完的保護制度を導入することで、ウクライナ等からの紛争難民に対する受け皿を用意するとして、当面のウクライナ避難民等への対応をしたいと考えているようだ。そうした新たな補完的保護制度は、もし実現したとしても、戦争避難民への対応としては不十分であるとお考えか。もし不十分だとすれば、なぜか。

新島氏：まず、難民として認められるかどうかを審査されるべきだと思う。紛争から逃れてきた方も難民としての保護対象となるので、難民認定の可能性があるのか、ウクライナの方々についても難民申請へのアクセスが確保されるべきと考えている。入管法の補完的保護については、前回の入管法改正案の中では、紛争難民が保護対象として明記されていなかったり、現行の難民認定審査の課題である、限定的な迫害の定義や個別把握論など日本独自の解釈に基づいていた。（想定されている）補完的保護は現在の人道配慮による地位に代わるものと思われるが、そのような解釈がそのまま適用される場合、現在の人道的配慮による地位よりも狭いものになるおそれがあるので、そういった点についても注視していく必要がある。

――Q: 「難民間での差別的取り扱いの禁止」は重要な文章だと思うが、受け入れの決定（避難民とする）という時点で既に（日本に限らず）政治的判断が入っている。とりわけトルコ国籍のクルド人難民に至っては今まで一人も認定された例がない。つまり特定の国の難民だけ受け入れて、他の国から来た難民は受け入れず、追い返そうとしている状況ではないか。どこまで厳密にできるか疑問だが、UNHCR、その他の国際機関ではそのことについての議論はあるか。

阿部氏：難民の受け入れ、難民の保護は常に、政治的な背景と結び付いてきた。だからこそ、難民認定は、政治判断に基づくものではなく、人権を保護するものなのだというを各国の難民認定機関や裁判所が意識的に打ち出している。

日本に限らず、例えばアメリカでも、ハイチ難民とキューバ難民への対応は違う。これは質問者が危惧する、日本におけるクルド難民が受け入れられていないという状況に似ていると思

う。議論の有無に関して、各国で政治的な区別や差別が行われているので、人権の観点からはそれは許されないと何度も確認されていることである。

――Q: 迫害のおそれがある母国に帰してはいけないというノン・ルフールマンの原則や、今回話されたUNHCRの2016年のガイドライン等への理解が、日本の一般市民に理解されておらず、政府もメディアもそのような理解を促進することに繋がるような動きが無いと思うが、それはなぜか？

新島氏：最近はかなりメディアの取材を受けている。今回のウクライナの事態をきっかけに、初めて日本に逃れてきている難民のことを取材した、ウクライナの方の取材はしているが他の国の方々はどうなっているのだろうかなど、新たに難民に関して関心を持つ方は増えていると感じている。そういった取材を受けた時には、（自力で逃れてきた難民が日本で置かれている状況について）一通りの回答をしている。実際の支援だけではなく、メディアにも大きな影響を与えていると実感している。質問の回答になっていないかもしれないが、現在私が感じていることをお伝えすると、メディアの方にも知っていただくことが重要だと感じている。

――Q: UNHCRや欧州人権条約など、条約難民に関する基準が人権に照らして、柔軟に修正されていることに対して、日本がそうしてきていない理由は、なんだと思うか。

阿部氏：日本における難民認定については、普遍的な基準ではなく、国家の裁量の枠内で難民を受け入れたいという様相が非常に強いように思う。普遍的なグローバルなスタンダードではなく、日本の考える基準に基づいて受け入れればよいという考え方が強かったと思う。その点が、ヨーロッパやUNHCRにおけるグローバルな普遍的な基準を導入していくという考えと大きく異なっている。それが、こうした事態を招いていると考えている。

――Q: 難民認定の判断のためには申請行為が必要だと思われるが、申請をしないままに難民として保護するということは起こり得るか。

阿部氏：ガイドライン11では、*prima facie* determinationとして大量の難民が発生した際など、個別の審査ができない時に一括して難民認定を行うことができるとしている。このような認定は、難民条約の枠内でも認められている。その場合には、個別の申請ではなく、個別に登録

し、一応ということで全員の難民認定をする。ただし、その中で（難民条約の保護の対象とならない）重大な犯罪を犯している人は除外することになる。*prima facie* determinationでは、申請をせずに認められているが、そのための制度を作る必要がある。日本ではそのような制度ができていない。しかし、難民条約はそのような制度を排除していない。

――Q: 難民史や難民概念において一番のポイントは、外国政府が迫害主体として認められるのか、だと思っている。難民保護の精神や非政府主体をめぐって活発になされた議論に照らせば全く問題ないという意見に全く同意する。ただ、アフリカや中南米の地域において、外国政府が迫害主体のケースで難民条約が適用された事例はあるか？ ウクライナの事例はこの議論がハイライトされた最初の事例なのか。

阿部氏：非常に重要な指摘だと思う。冷戦が終わるまでは武力紛争、冷戦が終わった後は内戦や民族紛争が勃発し、それに伴って難民が生じて、難民条約の適用の問題に発展した。

今回が初めてのケースかどうかに関して、確たることは言えないが、1979年のUNHCRの難民認定基準ハンドブックのパラグラフ165には、外国の侵略でも難民と認められる場合があり得るとしているため、（その時点ではすでに）外国の侵略のケースも想定されていたと思う。しかし、冷戦が終わってからは、内戦が多かったため、対外的な侵略によって難民として難民条約上の難民として認定される事例がどれだけあったかに関しては、確たることは言えない。今回のウクライナのケースは、顕著な例になり得ると思う。

## 登壇者からのメッセージ

新島氏：何度も繰り返になってしまうが、日々私たちは、自分の国に帰ることができない、しかし日本での生活も困難を極め、人間として生きていと言えない状況に置かれている人に出会っている。彼ら、彼女らが、この社会の中で、1人の人間として生きていけるように、今回のウクライナ難民の受け入れを機に、変えていかなければならない。

彼ら、彼女らは、当事者として声を上げることができない状況に日本では置かれている。彼らに代わって、私たちは難民としての当事者ではない私たちが、代弁者となって声を上げていかなければならないと思っている。今年、再度入管法の改正案が出されるかもしれないが、その場合には、皆さんにも代わって声を上げてほしいと思う。ウクライナ以外の方々にも同様に、手を差し伸べてほしい。

最後に、コメントで頂いた点に関して一点補足したい。UNHCRのハンドブックにもあるが、難民というのは、難民の認定があって難民になるのではなく、認定は難民であることを宣言するものである。認定の故に難民になるのではなく、難民であるが故に難民であるということ

阿部氏：今回のウクライナを機に、難民への関心が高まったのは素晴らしいこと。世界には多くの地域で紛争が生じていて、日本へ逃れており、そのような人たちがいることをウクライナ難民の受け入れを機に、多くの人に知ってもらい、同じように手を差し伸べていく契機になるように議論を広められたらよい。その際に、難民条約を重要な柱にすることができると思う。日本で難民認定手続きが始まって以来、難民認定数が欧米諸国と比べると低いとの議論が各地で色々な形で深まっている。難民条約を起点として、ウクライナの人たちを助けるということを広げていく。それは、政府だけに頼るのではなく、むしろ私たちが難民条約を活用する手立てを開発し、それを政府に提言していくという形で日本での難民認定のあり方や、受け入れを変えていけたらと考えている。

## 閉会挨拶

(明治学院大学国際平和研究所主任 鄭栄桓氏)

明治学院大学国際平和研究所（PRIME）は世界平和の実現の条件を研究し、学内外の平和研究者との学際的交流を目的として設立された。この度のロシア軍の侵攻を受けて、2月24日に、62名の有志でロシア軍のウクライナ侵攻を非難するアピールをおこなった。このアピールでは、ウクライナ侵攻を非難し、軍事行動の停止と軍の撤収を求めた。

3月3日はピースポートと共催で、「ロシアのウクライナ侵攻—平和への道を考える」という緊急シンポジウムを開催した。今回のシンポジウムもこうした取り組みの流れの中で行われた。本日は、500名以上の申し込みを頂き、370名の参加を頂いた。日々ニュースで流れる「避難民」という用語や、日本政府の難民条約の解釈に疑問を持つ方が多かったのではないかと思う。阿部所長と新島さんの報告で、現在の日本政府の法解釈の問題や対応の不十分さが、積極的に語られたのではないかと思う。

私自身は歴史研究をしており、難民条約批准以前の日本政府の入管政策や在日外国人政策を研究しているため、阿部所長が指摘した、政府が普遍的人権の観点ではなく国家の裁量や都合の範囲で考える習性を、研究の過程で日々知ることが多いが、21世紀の今日にもまだ継続していることを痛感した。先ほど紹介したアピールでは、このような事態を招いた原因がどこにあ

るのかを追求し、こうした悲劇をどのようになくしていけるのかという課題に取り組むことを社会に対して約束している。これからもウクライナの危機を直視し、アピールで約束したことを、学術研究の観点から抗議できるようにしたい。

(以上)