

## 【研究発表】 「ウクライナからの「避難民」の現況と日本の「難民」問題」

日本大学国際関係学部国際総合政策学科 教授 小野健太郎

ただ今ご紹介いただきました、国際関係学部教授の小野健太郎でございます。今回のこのウクライナのシンポジウムは、黒川先生のご講演に引き続いて、小田先生と陳先生からのご報告がございました。そして、今回の講演会の一つの大きな特色として、ウクライナから実際に避難されてきたネジェリコ・マリナーさんと、孫のミランくんの体験談、そして、マリナーさんのお嬢さんで、三島市在住の原アンナさんからのご報告が、ウクライナの現状を会場の皆様にお知らせするということが、この講演会の目玉の企画であると思います。そういう意味で、わたくしの「ウクライナからの避難民の現状と日本の難民問題」は、落語でいう前座みたいなものです。原アンナさんからご紹介いただく、ウクライナからの避難の現状の前提となるような問題を少しだけ皆さんにご紹介して、日本の現状を考えてもらうという話を大体10分前後というかたちで報告いたします。後半の残りの45分では、原アンナさんが通訳を務めまして、ウクライナからの避難の現状を実際にお母さま、その甥のミランくんから、お話をうかがうという展開になりますので、よろしく願いいたします。

さて、ウクライナからの避難民の現況ですが、まず考えなければいけないことは、日本で外国人の出入国に関する基本的なシステムがどうなっているのかという問題です。これは、日本では、出入国管理制度が存在する、という問題です。これは、私たち日本人のほとんどが意識しない問題です。わたくしたちは、好きな時に自由に海外旅行をし、帰国しています。しかし、外国に入国するときにパスポートを提示すると、いろいろ質問されて困ってしまうという経験をなされた方がいらっしゃると思います。日本の場合は幸いにして平和的な外交関係を継続していた結果、ビザ（査証）なしで出入国できるという2国間協定で自由な出入国の関係を結んでいる国も多いわけですが、本来の原則では、外国人の出入国は非常にチェックが厳しいのです。日本国籍を有しない者の入国の可否に関しては、各国は、その国内法秩序の範囲内であつ平等原則に反しない限り、原則として理由を示さずに外国人の入国と在留を拒否し、その条件を自由に定めることができる、と解されています。それぞれの国の自由裁量なのです。ですから、主権国家として、外国人の出入国をそれぞれの国が裁量権を有し自由に管理をする、というかたちになっており、これはどこの国も同じで、どういう人を入国させるか、あるいは入国させないかというようなことを常に意識しているわけです。外国人観光客の皆さんが海外から日本に入国するような場合は、多くの場合はビザ（査証）なしで行ったり来たりしている場合が多いのですが、本来は事前に大使館に申請して滞在許可を得てからその国に向かうというなかたちになるわけです。入国に際しては、このビザ（査証）を受けている場合には、それを記入した旅券を所持して入国審査官から上陸のための検査を受け、上陸の許可（その認証）を受けることとなります。入国チェックは、皆さん海外に行ったとき窓口で受けられると思います。外国の方が日本にいらっしゃる時も旅券を所持し、入国の審査を受け、日本国に入国というスタンプを押してもらいわけです。ところで、日本の場合はこの入国の許可、上陸の許可のパターンがけっこう細密に分かれています。そして、基本的には日本では、移民、すなわち、外国人を永住者として入国させ在留することを認めていません。つまり、移民を受け入れることは基本姿勢ではなく、外国人は、なんらかの「在留資格」で日本に上陸をする。そしてその在留資格に応じて一定の期間、例えば1年間とか3年間というような「在留期間」の期間内で日本において活動することがみとめられる、すなわち「在留資格」と「在留期間」が設定されていて、その制度の枠の中で日本国内において活動していくことがみとめられる、というのが日本の入国システムの簡単なイメージです。そうすると、永住を希望する外国人は、いったん何らかの在留資格により本邦での在留を許可され、一定期間日本に在留後、国に申請をして、永住許可を取

得する、というような手続きを経ることとなっています。

そうしますと、「在留資格」や「在留期間」にはどんなパターンがあるか、なのですが、時間の関係上、詳細な話はできませんが、例えば、「在留資格」には「外交」「教授」「報道」「研究」「教育」「興業」等があり、それぞれに「在留期間」が設定されています。更に、就労が認められる在留資格、あるいは就労が認められない在留資格など、いろいろなパターンに分かれています。また、よく問題になるのが、「在留資格」が「短期滞在」の場合です。これは簡単にいうと、観光目的で日本に入国するような場合です。この場合、最長90日という「在留期間」が認められ、日本に入ってくるわけです。この観光目的で日本に入国した場合、日本国内での就労が認められません。したがって、観光をして楽しんだ後帰国していただく、というようなかたちでの滞在になります。この「在留期間」を超えて日本に滞在すれば「不法滞在」になりますし、働いて収入を得れば「不法就労」になります。また、例えば、大学への「留学」、あと専門学校などへは「就学」というようなかたちで日本に入国する場合があります。これらも、就労が認められないのが原則ですが、特別な許可があった場合には最低限の就労は認められています。そうすると実際のトラブルとしては、在留資格が「就学」とか「留学」で日本の学校に入学したものの、学費が払われなくて除籍処分になり、この就学目的自体が実現できないにもかかわらず、そのあとずるずると日本に2年、3年いるということになると当然「不法滞在」となり、働けば「不法就労」というようなかたちになり、退去強制処分を受けることになるわけです。

あと、在留資格に「研修」という制度があります。この制度は、在留資格が研修であることから、就労が認められていない制度で在留期間も「3か月」「6か月」最長「1年」という制度です（ここでも在留資格変更は原則認められませんし、資格外活動も認められません）。そこで、「研修」を受けた後、「技能実習」をするというかたちで外国人の労働者の方を迎え入れるシステムが誕生しました。この技能実習制度は、外国の労働者の方が技術を習得することによって、日本で就労し、その技術習得をしたのち、その習得した技能を本国に戻していく、そういう制度として、この技能実習制度が盛んに実施されるようになりました。今ではこの制度で約38万人近くの方が入国しているのですが、この技能実習制度を利用して日本に滞在される方、例えば最近ではベトナムの方が、多数参加していますが、本当はこの技能実習制度は外国の人に職業上の知識を授ける制度であるとする制度設計なのですが、実際は低賃金で日本で働いてもらうための制度になっている部分があります。しかも、実習地での労働環境が不十分だったので逃げ出す人が出てくるわけです。そうすると一定の企業（場所）で働くことを約束して日本に来た実習生が労働環境が劣悪だからといってその職場から逃げ出し、他の場所で就労しますと、目的外の労働（不法就労）ということになりますし、その摘発から免れようと逃亡をつづけ、さらにアングラなところで働きだしてしまう。このようにして年間7000人近くの方が行方不明となっているというような実態があります。この様に、日本の出入国管理の「在留資格」と「在留期間」に関連するところで、様々な現実の問題が発生しています。

さらに付言するならば、去年スリランカからの女性のウィシュマ・サンダマリさんの事件がありました。彼女は、日本の専門学校に通っていましたが除籍されて、そのあと彼女は結婚し日本に滞在していたのですが家庭内暴力等があつて、日本の入国管理局に不法滞在を認め、自ら出頭したわけです。日本では本国に戻るまでの間、施設に收容されるというのが原則になっています（全件收容主義）。彼女は、收容中の名古屋の入館施設で死亡しました。そのため、そのように入管施設に收容された外国人に対する対応の仕方、收容のあり方が、国際的な人権規準から十分なものではなかったのではないか、という問題が議論されていることも、付言したいと思います。

あと、先ほども触れましたが、技能実習制度は、問題がある制度であると思います。この制度は、送り出しの国、例えば、ベトナムだったらベトナムと日本のお互いの協力関係のもとで相手国の人たちの生活を向上するのが本来の制度の趣旨なのですが、実際は低賃金で日本で働いてもらうための制度、というよ

うなかたちになっている恐れがあります。もちろん企業によっては良心的な企業ありますが、この技能実習制度が功を奏さない場合が多いため、研修施設から逃亡するというような事態が多く発生しているわけです。そうしますと、このように逃亡した人は、不法滞在、不法就労をすることとなり、退去強制の対象になり、入管施設に収容される。入管施設に収容されて、本来は強制送還になるのですが、強制送還拒否する場合が出てくるわけです。そうするとその入管施設にそのまま拘束されるというようなことが続いてしまう。そこでもまた、入管施設での外国人の人権の保護のあり方、という問題が生じてくる原因となるわけです。このシステム（技能実習制度）の再検討が望まれます。

さて、ウクライナから避難されてきた方々に話を戻します。

本来はウクライナから来られる方に関しては、当初は「短期滞在」として在留許可とすることを予定していたようですが、日本政府は非常に早い対応をして、ウクライナから避難して日本に滞在する方に対しては、「特定活動」で、「1年の在留資格」への変更許可を速やかに付与することを決定しました。政府が、日本に避難する方が事前にこの「特定活動」のビザを受けることなくしても、取りあえず日本に来て、日本でこの特定活動の1年の滞在資格というものを得ることができる、という迅速な対応をしたことは評価できることであると思います。在留資格の変更、つまり観光ビザからこの特定活動の資格変更の許可がなされますと、在留カードが発行され、日本での就労が可能になります。また、住民登録がこのカードによってなされますし、健康保険、金融機関の口座開設ということも認めますので、最低限の生活は取りあえずできることとなります。そして、この1年の「特定活動」は延長することが可能とされているようですから、今後何年このような状態が続くかわかりませんが、ウクライナからの避難される方の暫定的な保護はできている、というような状態です。

他方、タイトルにあった「難民」の問題が別枠で存在します。この難民の問題は、もともと歴史的にウクライナの地域と関連性があります。ロシア帝国を崩壊させたロシア革命によってロシア近郊でものすごい数の難民が発生しましたし、ナチスドイツのロシア侵攻等によってふたたび非常に多くの難民の方（ウクライナの地域でも）が発生したからです。この難民問題の処理は1国で単独では解決できないので、この数百万の難民の発生を各国の国別の取り決めではなくて各国共通した枠組みの中で、難民を、このように大量に避難している人々を保護しようという取り決めが出来上がったわけです。これが難民条約というもので、すでに第二次大戦の前からありましたが、1951年の難民条約、そして国連難民高等弁務官事務所の設立と、難民議定書が採択されるというようなかたちで、難民の保護がなされるようになりました。難民は、危害の加えられる恐れのある国へ送還されない、そして日本でしたら日本国での生活上の権利が保障される、ということが、この難民条約で「難民」として認定された場合の基本的な保護内容になっています。日本も1982年にこの難民条約と議定書を批准したことから難民認定制度が導入されています（出入国管理令を改正し、出入国管理及び難民認定法と改称しました）。

ところで、この難民条約には難民の定義が記載されています。多くの方は、難民とは、戦争とか困窮とか自然災害などが原因で故郷から逃れた人たちをすべて難民である、とっておられるでしょう。日常用語としてはあやまりではないのですが、実はこの難民条約等に基づく「難民」といえるためには、厳格な要件に該当する必要があります。

ここでは、人種、宗教、国籍、もしくは特定の社会的集団の構成員であること、または政治的意見を有する者であることで、このいずれか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、国籍国の外にいるものであって、その国籍国の保護を受けられない者または受けることを望まないもの、を難民条約等では、難民としています。そうすると、戦争（紛争）から単に逃れた人はこの難民条約による難民に該当しないという問題が発生します。実際、日本では、この「本国で迫害を受ける十分に根拠のある恐れがあるかどうか」ということを厳格にチェックしています。日本で難民申請した場



合、どのくらいの方が難民の認定をされているのか、出入国管理庁のホームページからその実数をご紹介します。そうすると、平成30年は42人、令和元年は44人、令和2年は47人、といったように、日本でここ数年、難民として認定されている外国人の人数が非常に少ない、ということがわかります。ですから、難民保護制度は日本でも存在しているわけですが、はたして効果的な制度として運用されていないのではないか、との疑問があるわけです。私たちがこの難民の問題にもっと関心を持ち総合的な議論が必要であろうと思います。

ところで、ウクライナの人たちに対しては難民条約上の「難民」に該当しないことから「避難民」という和らげた言葉を使って、政府はこれらの人々を受け入れています。在留資格を「特定活動」とし、在留期間を「1年間」で受け入れています。もちろん在留期間の延長はみとめる、という方向で受け入れています。今後の問題点としては、そもそも先ほど申し上げた「難民」の認定が厳格すぎることです。遠くない将来、もしも、朝鮮半島有事とか台湾での軍事衝突の問題が起きると、ウクライナ紛争で隣国のポーランドが経験しているものと同じような数百万人の人が避難民として日本に来るかもしれない。そのような場合の対応が全く考えられていません。本日のウクライナから避難されている方は、2146人です。これの1000倍の規模で発生する日本の近隣で発生する恐れのある難民問題に対して、現状のシステムで対応するのは難しいと思います。ウクライナからの避難民のように「特定活動」で受け入れる制度でも対応可能かもしれませんが、「難民」と「避難民」とを厳格に区別をするシステムではなく、もう少し柔軟に対応できるシステム導入の検討を真剣に考えてくべき時期である、と考えています。

あとやはり、先ほど述べた不法滞在者の入管施設内での処遇の問題も検討すべきと考えます。先ほど触れましたウィシュマさんの事件とか、ほかの事件を見ても、入管施設に収容された外国人の人権の保護のシステムがまだ十分ではないようです。国連の恣意的拘禁作業部会は、日本政府に対し難民申請者2名に対する司法審査のない無期限収容が自由権規約第9条1項の禁止する恣意的拘禁であるとして、現行の入管法に問題がある、ということを指摘しています。日本の入管施設内での外国人収容者にかかる人権問題は、国連機関からたびたび指摘されており、本講演会のテーマである、SDGs（平和と公正をすべての人へ）との観点からも、今後の検討課題の一つであると思います。

まとめとして、今後の日本の課題（今回のテーマと関連するものに限定して）としていくつか考えられるものを挙げてみたいと思います。まず、今後どのようにして戦争災害者（戦争の避難者）を受け入れるかという問題（その法的地位の整備）があります。次に、難民をどのように認定していくか（システムの改善の検討）、第3に（日本での就労を希望する）外国人を受け入れていくための制度設計をどうするか（少子化の問題とも関連する労働人口減少の問題）、第4に不法滞在になってしまった場合の外国の人たちをどうやって保護していくか、特に収容施設での施設内処遇をどう改善していくか、など多くの課題が残されたままである、というのが日本の現状だろうと思います。

以上、簡単なお報告でした。これから原アンナさん、ネジェリコ・マリーナさん、そしてミランくんから、ウクライナからの避難の体験をご報告していただきたいと思います。どうか皆さん、拍手を賜りたいと思います。