

ミャンマー難民第二国定住プログラム

成功のカギは地域との融合

認定NPO法人
難民支援協会常任理事
石井宏明

難民の受け入れに消極的だとされていた

日本が始めた新たな試み。

未知の日本で定着するには、

より多くのアクターの有機的連携が不可欠だ。

いしい ひろあき

一九六〇年生まれ。民間企業を退職後、九四年米

国大学院大学にて修士号を取得。アムネスティ・

インターナショナル日本、ピースウィンズ・ジャパンを経て、二〇〇五年より現職。

「日本がアジアの国で初めて第三国定住難民の受け入れを決定したことは、驚きを持って受け止めたが、たいへん勇気ある英断だ」

「これで日本は、名実ともに地域における難民受け入れに関してリーダーシップを発揮することを国際的に約束した」

これらは、毎年ジュネーブで開催されている第三国定住に関する年次三者協議会（A.T.C.R. : Annual Tripartite Consultations in Resettlement）に筆者が初めて参加した際（二〇〇九年七月）に、各国政府やNGO代表、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の難民支援関係者から直接聞いた発言である。従来、国際的には「日本は難民に冷たい国」「海外にいる難民支援には多くの資金を提供す

るのに、自分の庭に迎え入れることには非常に消極的」と批判されてきたなかで、画期的な出来事だったことは間違いない。

一方で、今回の第三国定住受け入れについては、「パイロット（試行）」としてまずは三年間ということであり、受け入れ人数も年間三〇人ずつ合計九〇人と、国の経済面、人口面での「実力」から見れば極めて小規模であることは明らかである。端から見ればいかにも「様子見」的な印象は否めず、UNHCRからも再三、「受け入れの恒久化」を求められていることもまた事実である。

この稿では、そもそも第三国定住難民受け入れとはどういう事業なのか、その上で今回日本が導入したパイロット

事業の概要と現状、今後について述べていきたいと思う。

第三国定住難民受け入れとは

第三国定住とは、母国（または常居所）を逃れて難民となるも、逃れた先の国（一次庇護国）においても保護を受けられない人を、他国（第三国）が受け入れる制度である。基本的には、UNHCRが保護の必要を認めた難民を各国が受け入れるケースがほとんどである。第三国定住で受け入れられる難民の多くは、最初に逃れた隣国にある難民キャンプ等に滞在しているが、その国での保護が得られない見込みがない中で、出身国でも避難先の国でもない第三国が受け入れることによって保護を提供するものである。二〇一〇年には九万八八〇〇人の難民が二二カ国に受け入れられた。

難民問題の恒久的解決として、①平和で安定した出身国への自主的帰還、②最初に避難した国への定住、③その他ちからも困難と認められる場合に第三国定住による解決が図られるとされる。したがって第三国定住は、それ以外に保護の手段がない場合（Last Resort）に実施されるとされている。一方、毎年UNHCRが発表する第三国定住に関するデータをみると、ここ数年UNHCRによって第三国

定住が必要であると認定されたケースのうち、実際に受け入れられたのは一〇%にも満たないという現状があり、より多くの国で第三国定住受け入れ枠の新設、また既存の国では拡大が求められている。

そのような環境の中、日本政府は、国際貢献および人道支援の観点から、二〇〇八年二月の閣議了解に基づき、パイロットケースとして、タイのメーラ・キャンプに滞在するミャンマー（ビルマ）難民を毎年約三〇人、三年連続して受け入れることとした。アジア初の受け入れとなるこの第三国定住は、難民の受け入れに消極的な日本の従来の政策転換を図るものとして、冒頭述べたとおり国際社会からも大きな期待を寄せられている。

来日から訓練までの手順

日本の難民受け入れの歴史を概観すると、一九七八年に閣議了解で始まったインドシナ難民の受け入れ（最終的に一万一〇〇〇人強の受け入れ）、一九八一年に難民条約に加入したことによって始まった条約難民の受け入れ（二〇一〇年までに、条約難民五七七人、人道配慮一七四六人の受け入れ）の歴史がある。とくにインドシナ難民（ベトナム、ラオス、カンボジア）については、今回



陸前高田市で支援活動を行う難民たち。
被災地につけつけた難民も少なくない（提供：難民支援協会）

の第三国定住での受け入れと似たような制度になっており、実は「初めての経験」とは言い難い側面を持っている。今回受け入れている第三国定住難民の選定では、UNHCRからの推薦リストの提供を受け、日本政府が面接を行い人選する（基本的に法務省入国管理局が実施しているとされる）。UNHCRは基準に基づき難民として認め

め、難民キャンプで生活している人から推薦リストを作成する。日本政府は、一〜二月にタイのメーラ難民キャンプを訪問して候補者の面接を終え、政府から委託を受けた国際移住機構（IOM）が、難民の健康診断、出発前の計三ないし四週間の研修として基本的な生活習慣に関するガイダンスおよび日本語教育等を行い、初年度に關しては二〇一〇年九〜一〇月に五家族計二十七名、二年目の今年は、同じく九月末に四家族一八名が日本へ入国した。受け入れの枠組みは、過去に受け入れを行ったインドシナ難民同様に、難民に準ずる地位としての受け入れとなっており、難民条約上の難民としてではなく、全員に定住者三年の在留資格が付与されるとされる。

入国後、第三国定住で受け入れられた難民は、健康診断を受けた後、東京都新宿区内の第三国定住難民宿泊施設に滞在し、近所にある第三国定住難民定住支援施設にて、約半年間の日本語教育、社会生活適応指導、職業紹介といった総合的な定住支援を受ける。報道によると、都内や地方の工場などに職場見学に訪れ、就職活動を進めていくという。日本語教育については、第一陣五家族に關してその成果が報道陣へ公開された。「漢字、片仮名は難しいです。平仮名は読めます」などと語ったと紹介

されている。その後の定住先については、三家族一五名が三重県鈴鹿市、二家族一二名が千葉県八街市の農業法人で、二〇一一年三月から今度は六カ月間の職場適応訓練（厚生労働省所轄）を受けた。プログラム上は、その後同法人でそのまま就職することが想定されていた。出身国でも農業に従事していたことから、農業への就職希望があったとされる。

第一陣で浮き彫りになった課題

六カ月の職場適応訓練を終えた後、第一陣五家族のうち鈴鹿市に行った三家族は想定されていたとおりに訓練先の法人で就職したが、八街市の二家族は訓練先での就職をせず、新たな道を歩むことになった。今回の第一陣では、六カ月の集合研修の後でも、政府から委託を受けて事業を実施しているアジア福祉教育財団難民事業本部以外の支援団体・個人が、支援に関わることが事実上制限されており、彼らが置かれている状況が外部に伝わってこなかったことも、多くの関係者が指摘しているところである。もちろん現時点で、このパイロット・プログラムの成否について語るのにはあまりに拙速であろう。一方、今回の第三国定住プログラム開始前から前述のようなことが懸念されており、現実のものとなっている部分もあると思われる。

筆者は、第一陣が到着する約半年前の二〇一〇年三月二一日の朝日新聞「私の視点」に、第三国定住について投稿したが、その中で以下の三つの点で懸念を表明していた。(1)政策全般、受け入れ方法について政府内だけで議論されており、難民や支援組織、地方自治体を含むステークホルダーが議論に入っていない。

(2)「パイロット（試行）」と銘打っているのに、成功や失敗の指標が明らかにされていない。

(3)自力で日本に到達した従来の「難民」と、今回の第三国定住で来た難民との間の公的支援に大きなギャップが存在する。

結果的に、現在に至るまでこれらの疑問はほとんど払拭されていない。

(1)については、ここに至るまで民間の支援団体を巻き込んだ議論が始まるような動きが出てきてはいるが、すでに第三陣（パイロットの最終年）に関しては実施団体の公募が始まっており、パイロット期間中に大幅な変更は困難な状況だ。ただし、四年目以降をどうするか検討する時間はそれほど長くは残されていないため、現在の政府の前進きな姿勢には非常に大きな期待が寄せられている。

(2)については、上記議論が始まれば、かつてのインドシ

ナ難民受け入れ時にも問題とされたさまざまな課題が議論されるだろう。たとえば日本語教育に関して、六カ月で十分なコミュニケーション能力を身につけることが困難であることは、すでにいくつかの調査で明らかになっていたが、それは子どもが夜中高熱を出した際に救急車が呼べなかったなど、今回の第一陣でも顕在化している。とりあえず就職さえしていれば「成功」という単純な話でないことは、インドシナ難民が現在に至るまで抱えている問題を見れば歴然としている。また難民キャンプで生まれ育った、もしくは長い人で二〇年以上もキャンプ外で働いていなかった難民が、一〇〇%この日本社会にすぐになじめるというのも無理な話で、五家族すべてが六カ月後に自立できていなければ「失敗」ということにもならないだろう。多くの第三国定住難民を受け入れている国々でも、そこまで一律な考え方をしていないことは、そうした国で受け入れ事業を担っているNGOスタッフに聞いても明らかである。

(3)は多少説明を要する。今回受け入れられた第三国定住難民は、入国後六カ月は住居、生活費、医療、日本語教育、就職斡旋と、そこだけ見れば非常に手厚い保護を受けている上に、在留資格もほぼ日本国民と同等の権利

を有する「定住者」、それも有効期間三年と優遇されている。一方で、彼らはいわゆる「難民認定」を受けていないため、そうした条約難民と比べて、難民旅行許可証の付与や迫害が待つ本国への送還禁止などが保証されない。事実上、かつてのインドシナ難民とほぼ同等の扱いと言える。では、自力で来た「難民」の場合はどうか。難民認定の数はここ数年の申請者数の伸びに比べてさほど延びていない一方で、認定を受けた人以外にも事実上定住が認められる「人道的配慮による在留資格」を付与された人の数が、ここ数年で急増している。しかし、この「難民」は第三国定住難民に与えられているサービスは一切受けられない。

日本社会の一員として生きていくことが想定される人道配慮の「難民」の人たちに、まったく社会的統合の手が公的に差し伸べられていないのは、「難民」自身がどう感じるかもさることながら、受け入れられる日本社会にとっても損失になっている可能性は高い。潜在能力を発揮できるチャンスをつかめない彼らは日本社会で周縁化され、いずれ高齢化して社会の「お荷物」と化していく可能性は高い。早く日本社会になじみ、地域社会に貢献できる人材になってもらうほうが、そこにかける「コスト」(最

近では「投資」と呼ばれることもある)よりも、社会に大きな「リターン」が得られるという考え方をする研究も諸外国では見られるようになってきている。

多くの関係者を巻き込んだ支援体制を

日本社会が難民を受け入れるということが、国際的に見れば経済大国としての「責任の分担 (Burden Sharing)」という側面で重要であることはこれまで言い尽くされてきているが、日本社会からみた場合、難民は本当に負担 (Burden) をかけるだけの存在なのだろうか？ 筆者の考えはNOである。

現在、人口減少に拍車がかかっている日本社会が、このままでは立ちゆかなくなることを誰しもが心のどこかで感じている。「限界集落」と呼ばれる地域コミュニティは加速的に増加していくだろう。今回の東日本大震災が襲った地域に支援に入ってみて、復興計画を地域住民とともに考えるときに、この少子高齢化が抱える問題、たとえば仮に流されてしまった家や事業所のローンを全額免除されたとしても、新たにローンを組むこともできない、つまりは後継者がいないことが大きなネックになっている。こうした中で、日本を選択してやってきた難民たち、とくに親の世代

は子どもの将来を考えて第三国定住を決断しているため、日本社会・経済の浮沈は彼らにとっても全く他人事ではない。

第三国定住に限らず、難民が日本社会にとってどんな存在なのか、長年難民と接してきている筆者にとっても認識を新たにしたのが、今回の東日本大震災と福島第一原発の事故への対応だろう。筆者が所属するNPO法人難民支援協会は、およそ年間二万一〇〇〇件の難民および難民申請者からの相談を受けているが、震災後の一〜二週間はほぼこの震災、原発事故関連の問い合わせに追われた。もとより、五十万人もの外国人がとくに原発事故後に日本を離れていった中で、難民(申請中を含む)は基本的に日本に残ることを選択せざるを得なかった。そうした中で、「余震や放射能が心配だがどうしたらいいのか」「突然、スパーやコンビニからモノがなくなっただけなのはなぜか」といった日本での生活を心配する問い合わせがあった一方、全体の三割程度は、「あの被災地の映像を見て、居ても立ってもいられない」、「自分もなにか被災者の支援を手伝いたい」ということで、どうやらボランティアに行けるかという問い合わせが震災二日後から、さまざまな国籍、ステータスの難民から電話がかかってきた。実はこの声に背中を押されたことが、当協会が早期に被災地支援を本格的に開

始する決定打になった。その後現在に至るまで、当協会主催の被災地ボランティア活動に一〇〇名以上の申請中を含む難民が参加した（自主的に被災地で支援活動を行った難民も同数程度）が、難民とともに活動した日本人のアンケートを見ると、難民に対する見方が大きく改善したことが伝わってくる。

筆者は、市民社会組織（NPO）の立場から、以下の二点を提案したい。

一つは、計画の立案から事業の実施にいたるまで、自治体、NPO、国際機関等の多くの関係者を巻き込んだ官民協働の支援体制を構築すること。もちろん、そこには長年日本に暮らす「先輩」難民の意見を中心に据えたい。第二に、受け入れ先進各国でも苦勞しながら進めている、地域での受け入れ態勢の整備である。中央政府が抱え込むのではなくて、早い段階から受け入れる地域社会での受け入れが進むように、予算も地域にきちんと配分すべきである。

「難民にやさしい国は、誰にとっても住みやすい国」

これは筆者が一〇年以上難民支援活動に携わってきて、強く信じる言葉である。これが現実のものとなり、多くの方がそれを信じられるようになるように、今後も難民たちの状況を発信していきたいと思っている。 ■

図 地域に根ざした受け入れ

