

Working Paper Series

No. 63

ウクライナ避難民受け入れ

—今後の日本の難民政策にもたらされる機会と課題は何か—

Acceptance of evacuees from Ukraine:
what are the challenges and opportunities brought to Japan's future refugee policy?

堀田 真吾

Shingo HOTTA

2022年11月



〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3 日比谷国際ビル 6階

<http://www.ipss.go.jp>

本ワーキング・ペーパーの内容は全て執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

ウクライナ避難民受け入れ
—今後の日本の難民政策にもたらされる機会と課題は何か—*

堀田真吾（外務省）

【要旨】

- (1) 今回のウクライナ避難民受け入れの経験は、難民受け入れに関する日本政府と社会の意外なキャパシティを浮き彫りにしつつある。一時的保護という国際的にも認知された難民受け入れ政策ツールを活用した経験は、日本にとって、今後、自らの難民政策をより包括的な観点から議論していく契機にもなり得る。
- (2) 同時に、一時的保護は、そのアドホックさ故に高い論争性を有するため、今後も一時的保護を通じた避難民受け入れを進めていく場合には、より強い説明責任が求められることになる。我々は、ダブルスタンダードとの指摘を始めとする様々な議論に、丁寧に向き合う姿勢が求められる。
- (3) 今回の「成功」体験や、入管法改正案における補完的保護制度の検討状況等を踏まえれば、一時的保護による避難民の受け入れは今後も日本で活用され続ける可能性が高い。その場合、我々は、既存の難民認定制度の枠外において、ストックとフローの両面で、より多くの避難民を受け入れる局面に足を踏み出すことになる。また、受け入れた避難民の中から条約難民が認定されるケースが増加すれば、日本の難民認定政策そのものにも、「より多くの難民を、より機動的かつ柔軟に認定する」という、「量」と「質」の二重の意味での転換がもたらされる可能性がある。
- (4) その中で、今後検討が必要になり得る論点として、国内的な観点からは一時的保護のガイドライン化が、国際的な観点からは外交・安全保障政策としての難民政策の意義が、それぞれ挙げられる。

1 はじめに

「欧州における第二次世界大戦後最大の難民危機」（グランディ国連難民高等弁務官）とされる今般のウクライナ避難民の発生¹を受けて岸田総理がウクライナ避難民の受け入れを表明してから、9月2日で半年が経過した。本稿はこの機に、今回のウクライナ避難民受け入れの経験が今後の日本の難民政策にもたらす機会と課題について検討するものである。

今回、日本は、「ウクライナから避難を余儀なくされ、日本への避難を希望するウクライナの方々」²という、日本に身元引受人のない人も含む広範な人々を、一時的な「避難民」として受け入れている。これまでに受け入れた人数は、政府専用機による渡航支援を受けて4月5日に日本に到着した20名も含め、2057人に上る³（10月26日時点）。国民も受け入れに前向きであり、一部の世論調査では、国民の7割がより多くのウクライナ避難民を受け入れるべきと回答している⁴。

今回の経験について、既存の報道や論考は次のような見方をほぼ共有している。即ち、①今回のウクライナ避難民受け入れは、アフガニスタン避難民受け入れ等の前例と比較して例外的に評

* 本研究は一般会計プロジェクト「OECD 国際移民課分科会」の成果によるものである。

価できる。②これを特例に終わらせないよう、今回の経験を機に日本の難民政策全体を見直すべきである。③特に、今回のような避難民も難民条約上の難民（条約難民）として庇護できるよう、従前からの課題であった難民認定基準の厳格すぎるとされる解釈の見直しや、入管法改正案の中でも検討されている補完的保護制度の導入を進めるべきである⁵。

筆者としても、今回の貴重な経験を今後の日本の難民政策に適切に活かしていく必要性を共有する。一方、これらの論考は、条約難民の受け入れを推進すべきとの規範的な立場から書かれたものが多いため、一時的な「避難民」として行われている今回の受け入れの特徴そのものには、必ずしも注意を払っていない。その結果、今回の経験が日本の難民政策に与え得る影響を十分に捉えられず、今後の難民政策の見直しの方向性についても、従来から論じられてきた、条約難民に関する論点を挙げるに止まっているように思われる。

筆者の見解では、今回の経験は、昨年8月から進められてきたアフガニスタン避難民の受け入れとともに、確かに、日本の難民政策にとって一つの転換点になり得るものである。ただしそれは、条約難民の受け入れ、それも難民認定者数や難民認定率といった量的側面に焦点が当たりがちであった従来の議論の枠内に収まらない新たな論点を提起している。筆者は条約難民としての庇護の重要性を何ら否定するものではないが、今回の経験から真に学ぶためには、そのような「べき論」からは一端距離を置き、一時的な受け入れそのものにフォーカスした上で、その特徴や今後の活用可能性、それに伴う影響等を検討していく必要があるだろう。

以上の問題意識を踏まえて、本稿では、(1) 今回の避難民の受け入れ状況、(2) 一時的な受け入れ政策の意義とそれ故の難しさ、(3) 避難民受け入れの経験が今後の日本の難民政策に与え得る影響、の三点を順に検討する。なお、筆者は本年3月から4月にかけて、外務省のウクライナ避難民受け入れ業務に一時的に従事した。本稿はその経験を踏まえて執筆されたものであるが、内容は筆者個人の見解であり、所属する組織の公式見解を示すものではない。専門家ではない故の浅学な部分については、読者の御指摘を乞いたい。また、本稿が依拠するデータは、全て公開情報に基づくものである。

2 今回の避難民の受け入れ状況

今回の受け入れをめぐる報道でも頻繁に見られるように、日本はしばしば「難民鎖国」と表現され、難民受け入れに後ろ向きとされてきた。しかし、既存の論考でも指摘されているとおり、少なくとも今回のウクライナ避難民の受け入れについて言えば、それとは対照的な姿を見せている。

(1) 受け入れの規模

まず、基本的な事実関係であるにもかかわらずあまり指摘されていない点であるが、今回の受け入れは、単位期間あたりで見れば、既に戦後の日本が一度も経験したことの無い規模とペースで進んでいる。もちろん、現時点で146万人以上を受け入れているポーランド⁶を筆頭に、各国が10万人や100万人の単位で受け入れを行う中で、2057人という絶対値は多いものではない。しかし、日本自身の経験を振り返れば、難民条約加入以前に、閣議決定に基づく「定住難民」としてインドシナ難民の受け入れを始めた1978年以降、一年間で最も多くの難民を受け入れたのは、インドシナ難民の受け入れのピークの時期に当たる1981年の1203名であった⁷。今回、我々は、受

け入れ開始から半年間で、その 1.7 倍を超える人数の避難民を、大きな社会的混乱もなく受け入れている。

(2) 避難民の日本への渡航の継続

また、受け入れ開始から半年が経過してもなお、ウクライナ避難民の日本への渡航は継続している。具体的には、日本に渡航してきたウクライナ避難民の月別の人数は、4月が471人、5月が332人、6月が282人、7月が224人、8月は158人、9月は149人である⁸。ウクライナから周辺国への避難民の流出ペースが落ち着くにつれて、4月のピーク時の約1/3まで減少しているものの、現時点でもなお、侵略が生じる前のウクライナ人の入国者数の水準に戻りきっていないと考えられる⁹。

今後、どの時点まで、どの程度の規模でウクライナ避難民の日本への渡航が継続するかは、今後の適切な対応の観点からも注視していく必要がある。ただ、いずれにせよ、①日本への避難のプル要因になり得るような大規模なウクライナ人コミュニティが日本に存在しているわけではないこと¹⁰、②日本政府は、自力での渡航が困難な避難民への渡航支援を実施しているとは言え、積極的な避難民の呼び込みを行っているわけではないこと等も踏まえれば、このように避難民の日本への渡航が継続しているのは興味深い点である。これまで日本では、地理的条件や、文化や言語の違い、社会統合政策の不十分さ等を根拠に「難民はあまり日本に来たがらない」とする見方があったが¹¹、今回の経験は、あくまでも一定の条件が整った場合であるとはいえ、そうした見方とは異なる状況が生じ得ることを示している。

(3) 支援内容と水準

政策面を見ると、今回日本が取った避難民受け入れ措置は、欧米の主要な受け入れ国の取組と比較しても遜色ないものであることが指摘できる。

まず、既に各所で指摘されているとおり、ウクライナ避難民の受け入れに際して一時的な方式を採用しているのは日本だけではない。他の例の筆頭はもちろん、ウクライナ避難民の最大の受け入れ地域である欧州における、EUの「一時的保護指令」である。2001年の制度創設から20年を経て初めて発動されたこの指令の下¹²、UNHCRによれば、10月25日時点で、欧州に滞在しているウクライナ避難民の約57%にあたる約442万人が一時的保護のスキームに登録されており¹³、今後の対応においても、このスキームが引き続き中心的な役割を果たしていくことは確実な状況である。

また、支援内容と水準についても、少なくとも表明された政策の内容を見る限り、今回の日本の受け入れ措置は、欧米の主要な受け入れ国に劣るものではない。OECDは本年5月に、EU各国及びOECD加盟国等、合計39のウクライナ避難民受け入れ国における避難民支援の内容を調査している(OECD(2022))。それによれば、国によって違いはあるものの、多くの受け入れ国が提供している支援は、①労働許可、②住居、③医療、④金銭的支援、⑤教育、⑥その他の社会統合措置という6つのカテゴリーに大別できる。今回、日本政府が提供している支援策は、身寄りの有無によって違いはあるものの、入国前(例:渡航支援)、日本滞在中(例:医療・介護、日本語教育、子育て・教育、職業相談・紹介、生活費支給、住居の提供)、帰国又は第三国への出国(例:帰国・出国支援)の各段階に及ぶ¹⁴。これは、①上記のOECD調査が特定した6つの支援のカテゴリーを

全てカバーしているほか、②渡航支援や帰国・出国支援など、それを上回るカテゴリーの支援も提供している。また、③カテゴリー毎の支援内容を見ても、例えば金銭支援については、支援額が判明している他の国と比較すると、最も支援額が高い国の一つに属している。

(4) 避難民の日本滞在ニーズ

最後に、今回一時的に受け入れられた避難民が、日本への恒久的な滞在を希望しているのかについても、避難民のニーズへの適切な対応という観点から確認しておきたい。

出入国在留管理庁によれば、今回日本に入国したウクライナ避難民は、その約 90%に当たる 1779 人が、滞在資格を、90 日間の短期滞在から 1 年間（更新可能）の滞在が可能な特定活動に切り替えている（10 月 26 日時点）¹⁵。また、6 月から 7 月にかけて、日本財団が、同財団に渡航費や生活費の支援申請を行った避難民を対象に帰国の意思・希望を調査したところ、260 人の回答者のうち 65.1%が、「ウクライナの状況が落ち着くまでは、しばらく日本に滞在したい」と回答したとされる¹⁶。ウクライナの情勢が予断を許さない中で、避難民が直ちに母国に帰還することの難しさが浮き彫りになっている。

一方で、報道によると、日本に渡航してきた避難民が 1000 人に達した 5 月 20 日の時点では、その殆どが将来的にウクライナへの帰国を希望しており、日本への定住が可能となる条約難民認定の申請手続きを行ったのは 3 人に止まっていたとされる¹⁷。その後も難民認定申請手続きを行った人数は増加せず、避難民が 2000 人を越えた 10 月 10 日の時点でも 3 人のままである¹⁸。もちろん、今後も避難民の帰国が可能な状況が整わずに、日本での滞在が長期化したり、今般、100 人以上が難民認定されるとされるアフガニスタン避難民のケースのように¹⁹、難民認定の申請者が増加したりする可能性もある。ただ、少なくとも現時点では、受け入れられた避難民の多くが日本への恒久的な滞在を希望するという状況には至っていないものと考えられる。滝澤（2022）も言及しているとおり、ウクライナからの成人男性の出国が禁止されている中、夫や父親と離ればなれにならざるを得なかった女性や子供の避難民にとっては、ウクライナへの帰国は一つの重要な選択肢であろう²⁰。

(5) 小括

以上で確認してきた内容を簡潔にまとめれば、日本は今回、①戦後最大の規模とペースで渡航してくる避難民を大きな社会的混乱なく受け入れ、②避難民からも渡航先として（積極的選択か消極的選択かはともかく）選ばれ続けている。また、その一時的な受け入れ方式や支援内容は、③欧米の主要な避難民受け入れ国と比較しても遜色なく、④避難民の日本滞在ニーズにも合致している。今回の経験は、政治的な決定に基づいてやればできるという、避難民受け入れに関する日本政府と社会の意外なキャパシティを浮き彫りにしつつあるとも言える。

もちろん、本番はこれからである。欧州では、ウクライナ避難民の受け入れ開始から半年を経て、対応の重点を、短期的な危機管理から中長期的な政策による対応へとシフトさせていくべきとの指摘が現れている²¹。今般、出入国在留管理庁は、身元引受人のないウクライナ避難民に対する生活費支援を半年間延長することを決定した。今後、日本でも、避難が中長期化するにつれて、避難民支援の焦点は、社会統合政策を始めとする、条約難民や定住外国人への支援策一般をめぐるものに近づいていくだろう。ただし、今回の避難民の受け入れは一時的な性格のものであ

るが故に、短期的な日本滞在のための対応（新たな生活習慣・言語・スキル等の獲得）と、中長期的に帰国した際のことを念頭においた対応（以前の生活習慣・言語・スキル等の保持）を同時に行うという二正面作戦が求められることになる²²。この点で、日本への恒久的な滞在者に対する支援よりも一層チャレンジングでさえあり、今後の日本での滞在期間が見通しにくいことは、それを更に困難なものにするであろう。また、最終的には、避難民のニーズを十分に踏まえつつ、帰国、第三国への出国、日本への定住等の「出口戦略」の検討も本格化させていく必要がある。

3 一時的な受け入れ政策の意義と難しさ

次に、今回のような一時的な受け入れ政策の特徴、とりわけその意義とそれ故の難しさについて、内外の難民政策研究の成果も参照しながら検討する。1で述べたとおり、既存の論考は、条約難民の受け入れ推進に焦点を当てたものが多く、今回のような一時的な受け入れ手法の難民政策上の位置づけや特徴に言及したものは、管見の限り見当たらない。だが、以下で見るとおり、一時的保護（temporary protection）は、国際的に認知された難民政策ツールの一つである。我々は、今回の受け入れに際し、そうとは意識していないにせよ、このツールをまさにその意義に沿った形で活用しているのである。

（1）一時的な受け入れ政策の意義

難民政策、とりわけ難民受け入れ政策をめぐる議論の歴史において、現行の難民条約の要件—人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員、政治的意見のいずれかを理由に迫害を受けるおそれがあるとの要件—の下では必ずしも庇護されない人々をどのように救い得るのかは、常にその主たる焦点の一つであったと言える。

そのような人々、例えば紛争避難民を救うために検討されてきた取組として、今回のウクライナ避難民へのEUの対応を論じる宮井（2022）は、①概念拡張、②補完的保護、③一時的保護の三つを挙げている。①の概念拡張は、直接的に難民の定義を広げることで保護の対象を広げようとする。②の補完的保護は、難民の定義に該当しない人も補完的に保護し、難民同様に扱うことで、保護の対象を広げる。これに対し、③の一時的保護は、基本的に避難民の大規模な流出が発生した場合を念頭に、保護資格を、難民のように個別の認定作業を経ることなく集団的に認める。ただし、保護期間はその名のとおり一時的なもの（EUであれば最大3年）となる。与えられる保護の内容も難民と同等とは限らない。

宮井も指摘するとおり、③の一時的保護は、その保護資格を「集団単位」で「一時的に」認定する点において、保護資格を「個人単位」で「恒久的に」認定する①の概念拡張や②の補完的保護とは対をなしている。そしてこの特性（集団性と一時性）は、大規模な避難民の発生のような緊急性の高い事態に際して、各国が自らの判断に基づき、特定の集団に対して一定の保護や支援を機動的かつ柔軟に提供することを可能にする。この点において、一時的保護は、条約難民としての庇護や、そのバリエーションである概念拡張、補完的保護とは異なる固有の意義を備えた、難民庇護政策ツールの一つとして位置づけることができる。

実践的にも、このような一時的保護に類する制度は、上述したEUに加え、アフリカ（OAU 難民条約）、中米（カルタヘナ宣言）においても設けられている。そして、こうした各地での実践と教訓を踏まえて、UNHCR は 2014 年に一時的保護に関するモデルガイドラインを定めた。そこでは、

一時的保護が、人道危機を逃れてきた人々に対して庇護を提供する国家のコミットメントと実践を反映する「難民庇護の実用的な(pragmatic)『ツール』」として位置づけられている (UNHCR(2014))。

筆者の見る限り、今回の日本の取組をこのような一つの難民政策ツールの活用例として捉える見方は、受け入れ開始から半年が経過した現時点でも、極めて限られている。既存の報道や論考の殆どは、確かに今回の避難民受け入れは成功裏に進んでいるかもしれないが、本来日本が目指すべきなのは、長年の課題でもある条約難民の受け入れの推進であり、それによって初めて難民鎖国からの脱却が可能になるとする。そこでは、明言はされずとも、一時的な避難民としての受け入れが、恒久的な保護資格を与える条約難民としての受け入れと比較して、副次的なもの、あるいは望ましくないものとしてさえ位置づけられていると言えよう。

こうした「優劣論」の背景には、一時的保護の下で与えられる地位や支援の内容が条約難民よりも劣後するのではないかと、かねてからの懸念がある²³。もちろん、我々は、難民の法的地位をめぐる様々な論点に敏感であるべきである。ただ、少なくとも今回の場合、ウクライナ避難民に対しては、2で確認したように、医療・介護、日本語教育、子育て・教育、職業相談・紹介、生活費支給、住居の提供など、非常に広範な権利や支援が提供されている。これは、在留資格が恒久的なものではない点を除けば、条約難民に劣後するものではなく、来日に際する支援（政府による商用便の手配）が含まれる点では、条約難民よりも高い水準にあるとさえ言える。また、同じく2で述べたとおり、殆どの避難民は、少なくとも現時点では日本への恒久的な滞在を求めているわけではなく、したがって、一時的な在留資格とのミスマッチが生じているとも言えない。

このように見てくると、支援内容の面でも、避難民のニーズへの対応の面でも、一時的保護を通じた今回の避難民受け入れを、先ほどの「優劣論」のように条約難民としての受け入れより副次的なものとして位置づけることには、実は必然性はない。だとすれば、今回の経験を踏まえた今後の日本の難民受け入れ政策の見直しの方向として、条約難民認定基準の見直しにせよ、補完的保護制度の検討にせよ、条約難民としての庇護の推進だけを論じることも、少なくとも一面的である。今回の「成功」体験はむしろ、そのような従来の議論への回帰とは別の方向性を示唆している。即ち、一時的保護を通じた受け入れを、機動的かつ柔軟な新たな難民庇護政策ツールの一つとして位置づけ、それを日本の難民政策全体の中でいかに活用していくかを検討していくことである²⁴。

この意味で、今回の経験は、議論が難民認定問題に「矮小化」され、「本来の意味での難民政策が存在しない」（滝澤 2016:22）²⁵と指摘されてきた日本の難民政策のスコップを広げ、より包括的な観点から議論する契機にもなり得るものである。今後の議論の方向性は予断できないが、仮にそのような包括的な観点からの議論が進められる場合には、そのスコップには、一時的保護や補完的保護はもちろん、シリア難民危機に際して日本も実施した留学生としての受け入れ²⁶や、民間スポンサーシップの活用など、その他の新たな難民受け入れ手段も含まれることになる²⁷。

（2）一時的な受け入れ政策が有する難しさ

一方で、一時的な受け入れには、先ほど述べた意義（機動性や柔軟性）の裏返しとして生じる、固有の難しさがあることも事実である。それは一言で言えば、措置がアドホックなものであるが故にもたらされる論争性である。即ち、少なくとも現在の日本の制度を前提とする限り、一時的保護は、難民条約や出入国在留管理法のような法的根拠には基づかない、政府のその都度の決定

に基づいて実施されるものである。そこには、①保護を発動する基準にせよ、②支援の内容・水準にせよ、条約難民の庇護のような確立された基準や手続きが存在しない。したがって、企画立案や調整はより複雑になり、また、受け入れの是非や支援の内容について、根拠や説明責任を一層強く問われることになる。

例えば、①の保護の発動基準については、今回のように大量に紛争避難民が発生すれば自動的に受け入れを行うといった、極端な仕組みは想定しにくい。発動にはそれ以上の理由が必要であり、かつ、その理由は多様であり得る。人道上の理由以外にも、今回、日本政府がウクライナ避難民受け入れの理由として、ロシアの力による一方的な現状変更への対応や、ウクライナの人々との連帯の観点に言及しているように²⁸、外交・安全保障上の観点までも発動の理由のスコープに含まれ得る。そして、その中でどの理由が「正しい」理由かはアプリアリには決まっておらず、その都度の政治的判断を必要とする。

また、②の支援の内容・水準についても同様に、画一的な基準が決まっているわけではなく、受け入れる避難民のニーズを踏まえつつ、その都度検討・決定していく必要がある。もちろん、避難民が日本に安心して滞在できるだけの内容を確保することは大前提となろう。また実態としては、今後の受け入れに際しては、今回のウクライナ避難民に対する支援内容が一つの参照点となろう。それでも、避難民発生の原因となった事案の規模や烈度によって避難民のニーズも流動的にならざるを得ない以上、その都度の検討・決定を避けることは出来ない。

このように、一時的保護は、より機動的で柔軟な措置である分、より高度に論争的でもある。一時的保護によって我々は、人道上の観点のみならず、折々の国際情勢を踏まえた戦略的な観点からの受け入れさえも行い得る。だがその分、我々は、なぜ今回は受け入れを行うのか／行わないのか、なぜ支援の内容がこうであるのか／こうではないのかを、国内的にも国際的にもより厳しく問われる事態に直面するであろう。

この論争性は、今回のようにアドホックな形での一時的保護を行う以上は不可避である。規範的にはともかく、現実的には、受け入れのために利用可能な資源には制約があり、国民の間にも多様な意見が存在し得る。したがって、あるケースで避難民に提供された保護と支援を、全てのケースで提供することは、残念ながら確約されてはいないからである。論理的には、仮に今後、避難民受け入れの機会が更に増加する場合、我々は、現実の制約の下で、「量」（受け入れの頻度や人数）と「質」（避難民に与えられる保護や支援の水準）のトレードオフに直面し、毎回難しい選択を迫られることさえも想定され得る²⁹。一時的保護に際しては、条約難民の庇護のような法的義務がない分、このようなジレンマがより先鋭的に浮上することになる。

今回のウクライナ避難民受け入れをめぐるのは、アフガニスタン避難民受け入れとのダブルスタンダードを指摘する声が多く見られるが、これはまさに、このような論争の不可避性が典型的に現れたものである。今後も一時的保護を通じた避難民の受け入れを行う場合には、こうしたダブルスタンダードをめぐる論点により丁寧に向き合うことが、そもそもの前提として必要になる。より丁寧に向き合うとは、ダブルスタンダードの存在に目を瞑るのではなく、逆にダブルスタンダードの存在を批判するだけでなく、難民の受け入れという、推進派からも慎重派からも強い反応を呼び起こしがちな取組において、現実的な制約の中で何がどこまでできるのかを、その都度冷静に検討し、決定し、そして国内外に説明していくということである。

4 今後の日本の難民政策への影響

最後に、以上の検討結果も踏まえて、今回の避難民受け入れの経験が今後の日本の難民政策に与え得る影響を、三点に分けて述べたい。

(1) 一時的な受け入れは今後も活用されるか

3 (1) でも指摘したように、日本国内では、難民庇護政策ツールとしての一時的保護に注目する声は、これまでのところ非常に限られている。だが、今後再び大量の避難民発生のような事態が生じた場合には、今回のようなアドホックな一時的受け入れの手法が、再び活用される可能性が高いと考えられる。

理由はいくつか挙げられる。国内要因としては、もちろん、今回の経験を通じて、政府にも地方自治体にも一定の知見が蓄積されたことが挙げられる。ウクライナ避難民対策連絡調整会議のような政府内の司令塔を通じて意思決定し、その下で関係省庁が地方自治体や関係団体と連携しながら実務に取り組むというフォーマットは、今後の対応でも活用され得るものである。また、そもそも一時的保護には、庇護を求める難民を確かに受け入れつつ、それに伴う社会的な負担を一時的なものに止め得るという点で、良くも悪くも、受け入れの推進派にとっても慎重派にとっても賛同しやすいという側面がある。今回の知見の蓄積は、その活用のハードルを一層下げるものとなるだろう。

また、制度的な観点からは、今後、日本でも補完的保護制度の検討が進み、紛争避難民等も条約難民に準じて庇護され得るような制度環境が整えば、アドホックな一時的受け入れの必要性が低くなる可能性も考えられる。ただ少なくとも、現行の出入国在留管理法改正案で想定されている補完的保護制度は、保護の対象者、審査や認定の単位、認定要件のいずれを見ても、紛争避難民等を集団的かつ一時的な形で保護する機能を備えるものになるのか、現時点では必ずしも明らかではない^{30 31}。また、既に条約難民の庇護に加えて補完的保護の制度を備えたEUでさえも、今回のウクライナ避難民への対応に際して一時的保護を活用していることも踏まえれば、仮に日本で新たに補完的保護制度が設けられた場合でも、一時的な受け入れの役割が完全になくなることは考えにくい。

なお、実際に避難民の受け入れが生じるかは、当然ながら国際要因、即ち今回のような大量の避難民発生等の事態が海外で生じるかにも左右される。これを検討することは本稿の責を超える。ただし、1951年から2018年までのグローバルな難民の移動の傾向とパターンを検討したFransen & de Haas (2022)は、我々が抱きがちな「世界の難民はますます増加し、我々はグローバルな難民危機に直面している」というイメージを裏切るものとして、次の点を指摘している。即ち、①検討対象とした期間において歴史的に観察されるのは、難民の一般的な増加傾向ではなく、長期にわたる難民数の上下動(=世界人口の0.1%から0.3%の間で変化している)と、難民の移動パターンの変化(=難民はより少数の国で発生し、より多くの・遠くの国に移動するようになっていく)だけである。②この難民数の上下動は、主に紛争の程度の変化によってもたらされる。③したがって、近年の西洋諸国における難民及び難民申請数の増大も、特定の国で紛争が増大したことに対する通常の、かつ一時的な反応であり、紛争が収束すれば、元の水準に戻る可能性がある。検討対象のデータに今回のウクライナ避難民は含まれておらず、また地域ごとの事情の違いにも留意する必要があるが、仮にこうした傾向に今後も大きな変化がないと仮定すれば、今後、

日本が難民受け入れをめぐって直面するのは、単線的に増加する条約難民認定申請者への対応というよりも、むしろ今回のような一時的な紛争避難民への対応であるという見通しも成り立つことになる³²。

(2) 日本の難民政策への影響：「量」と「質」の二重の転換？

では、一時的な避難民の受け入れが今後も活用された場合、日本の難民政策にはどのような影響が生じ得るだろうか。

第一に、受け入れ人数の面では、橋本（2022）も着目しているとおおり、今回のウクライナ避難民の受け入れ人数（2057人）は、既に、日本が難民条約に加盟してから2021年までの40年間で認定した条約難民の数（915名）の2倍以上に達している。補完的保護制度の議論の動向等の不確定要因はあるものの、当面は日本の条約難民認定のトレンドが変わらないと仮定すれば、今後は、日本に受け入れられた難民のうち、一時的な避難民の人数が、ストック（経年）とフロー（年ごと）の両面において、より多くの割合を占めるようになる可能性が高い。もちろん、日本への避難を終えて出国する避難民の数を考慮する必要はあるが、特にフローの面では、条約難民の枠内に、定住難民や人道的な配慮による特別在留許可の件数を含めて考えたとしても³³、一時的な避難民としての受け入れ人数の方が多くなる年が出てこよう（表1）。我々は、アフガニスタンとウクライナからの避難民受け入れを通じ、既存の難民認定制度の枠外において、より多くの人々を、より機動的かつ柔軟な形で受け入れる局面に足を踏み出しつつあると言える。

【表1】 避難民の受け入れ人数と条約難民等の受け入れ人数の比較（全体及び直近5年間。出入国在留管理庁『我が国における難民庇護の状況等』より抜粋。一時的保護の部分のみ筆者が作成。）

		条約難民	定住難民 (注1)	人道的配慮による 特別在留許可	シリア人 留学生	一時的保護
全体	1978-2021年	915名	11513人	3289人	115人	アフガニスタン避難民 (2021年8月～) 820人～(注4) ウクライナ避難民 (2022年3月～) 2057人～
直近 5年間	2017年	20名	29名	45人	28人	
	2018年	42名	22人	40人	29人	
	2019年	44名	20人	37人	22人	
	2020年	47名	0人(注2)	44人	16人	
	2021年	74名	0人(注2)	580人(注3)	20人	

(注1) 1978年から2005年まではインドシナ難民(計11319人)、2010年以降は第三国定住難民の数。

(注2) 新型コロナウイルスの影響で第三国定住の実施が見合わせられたことによる。

(注3) うち、498人は本国情勢の悪化を受けて在留許可を受けたミャンマー人。

(注4) 8月23日付NHK報道による³⁴。既に日本を出国した人々も含む。

第二に、このような避難民の増加は、既存の難民認定制度の枠外で完結する事象ではなく、その枠内、即ち条約難民の認定数や認定のあり方にも影響を与えていく可能性がある。というのも、今般アフガニスタン避難民の中から100人以上が条約難民として認定されたケースに見られるように、日本に受け入れられた避難民の中から一定数が条約難民として認定されるケースが、今後

も生じ得るからである。

そのインパクトは、難民認定数の増加という量的な変化に止まるものではない。集団的かつ機動的に受け入れた避難民を母体に、(審査そのものは既存の難民認定制度の下で個別に行われるにせよ、実質的に) 集団的かつ機動的な形で条約難民の認定が行われることになる点において、条約難民の認定のあり方に質的な変化が生じ得るということでもある。むしろ、このような認定のあり方の変化によって条約難民の認定数増加がもたらされているとすれば、質的な変化の方がより注目すべき点であるとさえ言えよう。

このように、避難民を母体とした条約難民の認定増加という政策上の経路を通じて、避難民受け入れの増加は、より多くの人をより機動的に受け入れるという「量」と「質」の二重の転換を、日本の条約難民認定そのものに対してももたらし得る³⁵。今般のアフガニスタン避難民からの条約難民認定数が昨年1年の難民認定者数(74名)を大幅に上回るものであったことを捉えて、多くの報道が「異例の規模」や「難民行政の転換期」とであると指摘しているように³⁶、我々はどうしても、この二つの転換のうち難民認定数の量的な増加に目を奪われがちである。もちろんそれは、難民認定を推進する立場が主張するような「難民鎖国」からの脱出に繋がり得る、注目すべき動きではある。だが我々は、難民認定のあり方の変化など、そうした量的な変化を背後で可能にしている要因についても、注意深く観察していく必要があるだろう。

(3) 今後浮上し得る論点

最後に、こうした転換が進む中で今後浮上し得る論点を検討して本稿の検討を締めくくりたい。それは究極的には、難民受け入れに限らず、外国人の受け入れ一般やその社会統合政策全般にも及び得るもので、包括的に論じることは筆者の能力を超えるが、ここでは特に以下の二点を指摘したい。

①一時的保護のガイドライン化

第一に、今後、本稿で見てきたような一時的保護の意義と、その難しさが広く認識されるにつれ、一時的保護の何らかの形で制度化、特にそのガイドライン化の是非が論点として浮上するだろう。

このような制度化は、2(1)で見たとおり、既にEUその他の地域でも先例がある。もし日本でも、一時的保護の理念と目的、発動の基準や決定手続き、支援の主体・内容・期間、支援期間終了後の出口戦略等が予め何らかの形で規定されることになれば、一時的保護が抱える暫定性・論争性が緩和され、予見可能性が高まる。それは保護の実施側と受け手側(避難民)の双方にとって意義が大きいだろう。

あり得べきガイドラインは、形式的には必ずしも新たな立法措置を必要とせず、例えば、今回のウクライナ避難民受け入れへの対応でも活用されたような、政府の連絡調整会議における決定という形でも機能するだろう。また、内容面では、2(1)で取り上げた UNHCR の一時的保護ガイドラインのような法的・規範的な側面だけでなく、1(3)で言及した OECD の報告書が試みたように、避難民が置かれた社会経済的な状況の検討も必要となろう³⁷。

もちろん、ガイドライン化によっても一時的保護の難しさが完全になくなるわけではない。例えば、一定の発動基準や決定手続きが定められたとしても、発動そのものが、その都度の検討と

政治的決定を要することには変わりはないであろう。また、UNHCRの一時的保護ガイドラインも戒めているように、受け入れ賛成派と慎重派の双方にとって受け入れられやすい一時的保護が、政治的妥協の産物として、必ずしも難民のニーズとそぐわない形で発動されるという事態も避ける必要がある。

これ以上の具体的な検討は別項に譲るが、こうした一時的保護の制度化が、既に公に検討されている補完的保護制度の導入に加えて、今後の日本の難民受け入れ政策におけるもう一つの焦点となるか、今後の議論の動向を注視したい。また、(2) で見たように、避難民の増加によって、条約難民の認定でさえも実質的に機動的かつ柔軟なものになる可能性があることを踏まえれば、このような「受け入れの論理」の検討は、一時的保護に限らず、今後の難民受け入れ政策全般にも通底する課題であることも指摘しておきたい。

②外交・安全保障政策としての難民政策の意義

今後浮上しうるもう一つの論点は、外交・安全保障政策としての難民政策の意義である。

3 (2) で見てきたように、一時的保護は、多様な理由での難民受け入れを可能にし、折々の国際情勢を踏まえた戦略的な観点からの受け入れさえも可能にするが、その過程では、外交・安全保障政策の観点から難民を受け入れる必要性や意義が、これまで以上に議論の俎上に上ることになるであろう。橋本(2022)は、日本のウクライナ避難民対応と難民政策を検証する中で、これまでの日本には外交政策としての難民保護という考え方が殆どなかったことを指摘している。今後も避難民の受け入れが継続する中で、入管政策や人道政策のみならず「外交・安全保障政策としての難民政策」という論点が、これまで以上にクローズアップされることになるだろう。

その具体的な論点の掘り下げも別稿に譲らざるを得ないが、欧米では、難民を含む国際的な人の移動と、各国の外交・安全保障政策との関係を論じる研究は少なくない。そのうち難民については、Betts(2014)が過去の研究を整理しつつ指摘しているとおり、難民は単なる人権問題ではなく、その原因も結果も国際政治に密接に関連しているとの認識の下、1990年台後半から、国際安全保障論や国際協力論等の分野で研究が進められてきた。また、難民に限らず移民全般についても、「移民外交(migration diplomacy)」の概念の下で各国の外交戦略と移民の送・受け入れとの関係の分析を試みているAdamson & Tsourapas(2019)などの研究の蓄積がある。

しかし、日本では、難民に限らず、国際的な人の移動と外交・安全保障政策の関係を正面から取り扱った研究は極めて限られている³⁸。また実務面でも、難民送出国・地域の安定化支援、難民グローバルコンパクトを始めとする国際場裏での議論への貢献、そして2010年からアジアで初めて開始された第三国定住難民の受け入れなどの既存の取組はあるものの、難民の庇護(asylum)と責任分担(burden sharing)の両面において、外交・安全保障政策の観点から取組を検討する余地と必要性はまだまだ大きいように思われる。この分野での日本の一層の取組の推進は、日本自身にとってはもちろん、人の移動の複雑性やこれに対応する地域的なガバナンスの弱さから移民・難民の保護に関する地域協力の「ラスト・フロンティア」(Moretti(2016:6))であるとされるアジア太平洋地域にとっても、決して小さくない意義を有するであろう。

5 終わりに

本稿では、今回のウクライナ避難民の受け入れ経験が今後の日本の難民政策にもたらす機会と

課題について、(1) 今回の避難民の受け入れ状況、(2) 一時的な受け入れ政策の意義とそれ故の難しさ、(3) 今回の経験が今後の日本の難民政策に与え得る影響、の三つの観点から検討してきた。その結果をまとめれば以下のとおりである。

(1) 今回のウクライナ避難民受け入れの経験は、難民受け入れに関する日本政府と社会の意外なキャパシティを浮き彫りにしつつある。一時的保護という国際的にも認知された難民受け入れ政策ツールを活用した経験は、日本にとって、今後、自らの難民政策をより包括的な観点から議論していく契機にもなり得る。

(2) 同時に、一時的保護は、そのアドホックさ故に高い論争性を有するため、今後も一時的保護を通じた避難民受け入れを進めていく場合には、より強い説明責任が求められることになる。我々は、ダブルスタンダードとの指摘を始めとする様々な議論に、丁寧に向き合う姿勢が求められる。

(3) 今回の「成功」体験や、入管法改正案における補完的保護制度の検討状況等を踏まえれば、一時的保護による避難民の受け入れは今後も日本で活用され続ける可能性が高い。その場合、我々は、既存の難民認定制度の枠外において、ストックとフローの両面で、より多くの避難民を受け入れる局面に足を踏み出すことになる。また、受け入れた避難民の中から条約難民が認定されるケースが増加すれば、日本の難民認定政策そのものにも、「より多くの難民を、より機動的かつ柔軟に認定する」という、「量」と「質」の二重の意味での転換がもたらされる可能性がある。

(4) その中で、今後検討が必要になり得る論点として、国内的な観点からは一時的保護のガイドライン化が、国際的な観点からは外交・安全保障政策としての難民政策の意義が、それぞれ挙げられる。

冒頭で述べたとおり、今回の経験をめぐる論考の中で、一時的保護を通じた「避難民」としての受け入れを正面から取り扱ったものは限られている。だが、本稿で見てきたようなその特徴や日本の条約難民認定そのものにも与え得る影響等を踏まえれば、今後、我々は、一時的保護を通じた避難民の受け入れそのものにフォーカスした議論を、一層深めていく必要があるだろう。

その中で我々が究極的に問われることは何か。それは、「難民とは誰か」という、言わば永遠の線引き問題に、より正面から向き合うことである。同じことは、「難民政策とは何か」というもう一つの重要な問についても言える。極論すれば、我々はこれまで、難民受け入れの推進派であっても慎重派であっても、条約難民の認定という既存の枠の中で、その人数や認定率を議論していれば良かったのかもしれない。だが今回の経験を通じて、我々は、一時的保護という新たなツールと、その活用実績を手にしつつある。今後は、そのような既存の枠内では必ずしも救えない人々についても、誰を、なぜ、どの程度の規模や期間で受け入れ、どのように支援するのか／しないのかを、その都度検討し、決定し、説明していくことが、国内的にも国際的にも期待されることになる。

この間はもちろん、本稿でも言及したように、難民庇護政策をめぐるかねてからの議論の焦点そのものであり、日本でも、条約難民の認定基準の解釈や補完的な庇護手段のあり方をめぐる議論において問われてきた。その意味では完全に目新しいものではない。だが、今回のウクライナ避難民受け入れの経験は、アフガニスタン避難民の受け入れの経験とともに、図らずも、この根本的な問を改めて、そして、議論のスコープを一気に広げるといってよき意味でより先鋭的な形で、我々に突きつけている。

【参考文献】

- 岡部みどり (2022) 「国際構造変動期における外交問題としての人の越境移動——安全保障上の脅威の再検討と国際協力の課題」(日本国際問題研究所『経済・安全保障リネージュ中間報告書』)
- 滝澤三郎 (2016) 「難民と国内避難民をめぐるダイナミズム——国際公共財の観点から」(『移民政策レビュー』8号)
- 滝澤三郎 (2017) 「日本の「難民政策」の課題と展望」(『国際問題』662号)
- 滝澤三郎 (2022) 「日本の「難民鎖国」がついに終焉」The Tokyo Post <https://thetokyopost.jp/humanity/2885/>
- 橋本直子 (2021) 「分野別研究動向(難民・強制移住学)——海外における強制移住学の過去10年とこれから——」(『社会学評論』71巻4号:p704-728)
- 橋本直子 (2022) 「日本のウクライナ避難民対応と難民政策を検証する」nippon.com <https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00823/>
- 墓田桂 (2019) 「序論——安全保障の課題としての越境・難民問題」(『国際安全保障』第46巻第4号)
- 人見泰弘 (2016) 「難民受け入れと法的保護 法的地位の多様化と階層化」滝澤三郎・山田満編『難民を知るための基礎知識』(明石書店)
- 宮井健志 (2022a) 「『難民』をどう捉えるべきか」(日本国際問題研究所研究レポート) <https://www.jiia.or.jp/research-report/europe-fy2021-06.html>
- 宮井健志 (2022b) 「避難民支援 評価できる日本」(6月23日付読売新聞web版『人権規範…侵略正当化に使う権威主義国家 問われる避難民支援』) <https://www.yomiuri.co.jp/culture/20220622-OYT8T50148/2/>
- Betts, Alexander (2014) International Relations and Forced Migration (Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, Nando Sigona (eds.) The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies, Chapter 5)
- Aycock, Brian, and Hashimoto Naoko (2021) Complementary Protection in Japan: To What Extent Does Japan Offer Effective International Protection for Those Who Fall Outside the 1951 Refugee Convention? (Laws 10, no.1:16)
- Adamson, Fiona B. and Tsourapas, Gerasimos (2019) Migration Diplomacy in World Politics (International Studies Perspective (2019) 20: 113-128)
- Hollifield, J.F. (1992) Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe (Cambridge, MA:Harvard University Press)
- Long, Katy (2014) Rethinking ‘Durable’ Solutions (Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, Nando Sigona (eds.) The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies, Chapter 37)
- Moretti, Sebastien (2016) UNHCR and the migration complex in Asia-Pacific: Between responsibility shifting and responsibility sharing (UNHCR NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 283)

- Mukae Ryuji (2001) Japan's Refugee Policy: To be of the World (European Press Academic Publishing)
- Welfens, Natalie, Engler, Marcus, Garnier, Adèle, Endres, Pauline de Oliveira & Kleist, J. Olaf (2019) Active Refugee Admission Policies in Europe: Exploring an Emerging Research Field (<https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/active-refugee-admission-policies-in-europe-exploring-an-emerging-research-field/>)
- OECD (2022) Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries (OECD Publishing, Paris)
- Ruhs, M. (2013) The Price of Rights: Regulating International Labor Migration (Princeton: Princeton University Press)
- Ho, Monika Sie Dhian, Deen, Bob & Drost, Niels (2022) Long-term protection in Europe needed for millions of Ukrainian refugees (<https://www.clingendael.org/pub/2022/long-term-protection-in-europe-needed-for-millions-of-ukrainian-refugees-/>)
- Fransen, Sonja & de Haas, Hein (2022) Trends and Patterns of Global Refugee Migration (Population and Development Review 48(1): 97-128 (March 2022))
- UNHCR (2014) Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements

¹ UNHCRによれば、ロシアのウクライナ侵略が始まった2月24日以降に出国したウクライナ人は、延べ1459万人を超える(10月25日時点)。避難民の流出ペースそのものは3月初旬をピークに鈍化し、ウクライナに帰還する人の数も増加しているが、現時点でも、欧州各国には775万人を超えるウクライナ避難民が滞在中であるとされる。以上のデータは、UNHCRのOperational Data Portal Ukraine Refugee Situation (<https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>)による(2022年10月31日最終閲覧。以下、特に断りのない限り、他のURLの最終閲覧日も同様)。

² 2022年3月18日午前の官房長官記者会見における冒頭発言より (https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202203/18_a.html)。今回日本は、ロシアの侵略開始から1週間後の3月3日には岸田総理がウクライナ避難民受け入れを進める考えを表明し、同16日には司令塔として「ウクライナ避難民対策連絡調整会議」を設置した。18日朝には同会議の第一回会合が開催され、その後に行われた上記の記者会見において、松野官房長官が「本日、ウクライナ避難民対策連絡調整会議第1回会合を開催し、ウクライナから避難を余儀なくされ、日本への避難を希望するウクライナの方々について、本日以降、いつでも受け入れ、政府一体となり、国民の皆様の御理解も得ながら、関係省庁において必要な支援を行っていくことを確認をしました」と述べている。

³ 出入国在留管理庁ホームページ「ウクライナ避難民に関する情報」 (https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html) より。数値は速報値。

⁴ やや古いデータではあるが、4月23日に毎日新聞が実施した全国世論調査では、対象者の69%が「もっと多くのウクライナ避難民を受け入れるべき」と回答している (<https://mainichi.jp/articles/20220423/k00/00m/040/217000c>)。また、外務省が3月に実施した「令和3年度 外交に関する国内世論調査」では、ウクライナ情勢について日本が特に力を入れるべき措置(複数回答可)として、対象者の63.7%が避難民の受け入れ推進を挙げている (https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press25_000029.html)。

⁵ 本稿では、「難民」を、難民条約上の難民として認定された人々に限らず、紛争等の様々な理由で母国を脱出して他国に避難することを強いられた人々全般を指す広い意味で用いる(難民条

約上の難民として認定された人々のみを指す場合には、「条約難民」等、その旨を明示した表記を用いる。したがって、「難民の受け入れ」も、今回のウクライナ避難民の受け入れのように、条約難民の認定以外の方式での受け入れも含めた広い意味で用いる。

⁶ UNHCR の Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation (前掲) より。

⁷ 出入国在留管理庁ホームページ「我が国における難民庇護の状況等」

(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001372237.pdf>) より。

⁸ 出入国在留管理庁ホームページ「ウクライナ避難民に関する情報」(前掲) より

⁹ 今回のロシアによる侵略が生じる前のウクライナから日本への入国者数は、短期滞在者を含めても、平均して一月あたり 100 名を上回る程度であったと考えられる(出入国在留管理庁の出入国管理統計によれば、令和 3 年度に日本に入国したウクライナ人(再入国を含む)は計 1417 人である)。

¹⁰ 出入国在留管理庁「在留外国人統計」(2021 年 12 月)によれば、日本に在留しているウクライナ国籍の外国人(観光等での一時的な滞在者を除く)は 1858 人である。

¹¹ 例えば、滝澤三郎(2017:41)は、日本の難民受け入れが少ない原因を分析する中で、「難民の「日本人気」は低い」とする。

¹² この指令により、ロシアによる侵略の結果としてウクライナから避難してきた人々に対し、EU 域内の国家(デンマークを除く)において、最大 3 年間の滞在許可が与えられ、滞在国における就労や教育の権利が保障される。今回の初めての発動に至った理由としては、EU の内政(2015 年のシリア難民への対応では、自らの負担増を懸念して指令の発動に反対した東欧諸国が、今回は逆に指令を必要とする側に回ったこと)、ロシアという共通敵の存在、ウクライナと欧州の文化的近接性等が指摘されている。

¹³ UNHCR の Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation (前掲) より。

¹⁴ 出入国在留管理庁ホームページ「ウクライナ避難民に関する情報」(前掲)内の「関連資料(ウクライナ避難民受入れ・支援に係る概要)」より。なお 3 で述べるように、これは、日本で条約難民に対して提供される支援とほぼ同等の内容でもある。

¹⁵ 出入国在留管理庁ホームページ「ウクライナ避難民に関する情報」(前掲)より。なお、母数は、既に出国済みの避難民を含まない数字(1968 人)である。

¹⁶ 日本財団ホームページ(<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/news/pr/2022/20220729-75587.html>)より。なお、この調査に日本への定住の希望を問う選択肢は設けられていない。

¹⁷ 5 月 20 日付 FNN プライムオンライン「独自 ウクライナ避難民 1000 人に達する 難民申請は 3 人、多くは将来的に帰国を希望」(<https://www.fnn.jp/articles/-/363088>)より。

¹⁸ 10 月 12 日付け FNN プライムオンライン「独自 日本への避難 2000 人超 ウクライナから来日」(<https://www.fnn.jp/articles/-/429808>)より。

¹⁹ 8 月 26 日付の法務大臣会見で、昨年 8 月以降これまでに日本に避難してきたアフガニスタン人のうち、133 人が難民として認定されたことが明らかになっている。難民認定の理由については、「様々であると聞いていますが、日本のために働いていらっしゃった方など、個別事案についてはお答えできませんが、法務省として、国籍国において迫害を受けるおそれがあると判断して、難民として認定したものだ」と聞かれています。

(https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00331.html)。

²⁰ 出入国在留管理庁ホームページ「ウクライナ避難民に関する情報」(前掲)によれば、日本に滞在している避難民の男女比はほぼ 1:3 である。

²¹ 例えば、Ho, Deen and Drost(2022)。

²² 前述の OECD 報告書は、この点を、革新的な、二重意思の対応策(dual intent solutions)が求められていると表現している(OECD(2022:4))。

²³ 例えば人見(2016:134)は次のように述べる。「難民としての法的地位を享受できたならば、国際法に基づいた諸権利の享受が可能になる。家族呼び寄せや社会保障の受給資格なども得られるだろう。ところが、一時保護や人道配慮といった難民の地位よりも権利が「薄い」法的地位が付与されてしまえば、難民の社会生活は様々な制約を受ける。」

²⁴ なお、日本において一時的保護のこのような意義がなぜ見えにくくなっているのか、換言すれば、なぜ難民認定を通じた難民の受け入れだけに議論の焦点が当たる傾向があるのかは、別途、歴史的な検討を要する課題であると思われる。なお、難民研究の標準的な教科書の一つである

The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies は、難民認定を通じた庇護国での永住という難民問題の恒久的解決策を、庇護国での永住よりも、母国や第三国への更なる移動の方を志向する難民のニーズとの齟齬を来し得るものとして、批判的に検討する論考を収録している (Long (2014))。

²⁵ 滝澤は次のように指摘する。「日本の難民政策を巡る議論は、メディア報道を含めて「証拠に基づいた」分析を欠き、「難民認定問題」に矮小化された運動論的なものが大半であるため、政府の難民政策に殆ど影響を与えていない。他方で政策担当者側では透明性や説明責任への意識が低く、また難民認定 (法務省)、再定住 (内閣官房)、資金供与 (外務省) の3つの施策の間の調整がなく、本来の意味での「難民政策」が存在しない。」

²⁶ 日本は、2015年のシリア難民危機に際して、「中東地域安定化のための包括的支援」の一環として、5年間で最大150名のシリア人留学生を受け入れることを決定し、令和3年度末までに合計115名を受け入れている。日本でこの取組を一つの難民受け入れ手段として捉える議論は、管見の限り、滝澤 (2017:47-48) を除けば見当たらない。

²⁷ 欧州では、こうした新たな難民受け入れ手法は積極的難民受け入れ政策 (Active Refugee Admission Policies: ARAPs) 等と呼ばれ、研究が進められている (Welfens 他 (2019))。日本でこうした新たな難民政策の動向をフォローしている研究としては、橋本直子 (一橋大学) のものがある (最新の研究動向を整理したものとして、橋本 (2021) など)。

²⁸ 3月3日、岸田総理は記者会見でウクライナ避難民受け入れを表明した際に、ロシアによるウクライナ侵略を非難した上で、「我が国は、主権と領土、そして祖国と家族を守ろうと懸命に行動するウクライナの国民と共にあります。…ウクライナの人々との連帯を更に示すべく、ウクライナからポーランドなど第三国に非難された方々の我が国への受け入れも進めてまいります。」と述べている

(https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0303kaiken.html)。

²⁹ この点は、労働移民の研究で長らく指摘されてきた「リベラル・パラドックス」(Hollifield (1992)) や「数と権利のトレードオフ」(Ruhs (2013)) の考え方を参考にしている。

³⁰ 出入国在留管理庁「入管法改正案について」

(https://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00007.html) に掲載されている改正法案では、補完的保護の対象者を「難民条約上の難民ではないものの、難民に準じて保護すべき外国人」とし、保護資格の審査・認定は、あくまでも個人単位で行うことが想定されている。また、対象者の認定要件を「難民以外の者であって、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第1条A(2)に規定する理由であること (筆者注: ①人種、②宗教、③国籍、④特定の社会集団の構成員であること、⑤政治的意見の5つ) 以外の要件を満たすもの」とし、引き続き、何らかの形での「迫害のおそれ」を要するとされている。

³¹ なお、今回の入管法改正案における補完的保護は、これまで難民不認定とされた者に対しても人道上の理由による在留を可能にしてきた「人道配慮による在留許可」に代わって創設されるものとして位置づけられている。「人道配慮による在留許可」が日本の難民認定制度において果たしてきた補完的機能については、Aycock & Hashimoto (2021) 参照。

³² 以上はあくまでもマクロな観点からの議論であり、実際にどの程度の難民受け入れが生じ得るのかは、もちろん、難民の意向や日本の制度・文化など、その他の要因にも左右される。なお、日本の年間の難民認定申請者数の推移は出入国在留管理庁「我が国における難民庇護の状況等」(前掲) に示されているとおりであり、難民条約加入後最初の年となる1982年の数値(530名)を除くと、①二桁台で推移し、大幅な変動が見られなかった1983年~1995年、②三桁台になり、次第に900人台まで増加していった1996年~2007年、③四桁台から2万人近く(19,629人)へと急増した2008年~2017年、④再び四桁台(2,413人)まで急減した2018年~2021年という区分が可能である。④の急減は、2018年1月に実施された難民認定制度の見直し(一部の難民認定申請者が就労制限の対象とされたこと)や新型コロナウイルス感染症の影響によるものと考えられている。

³³ このうち、人道的配慮による特別在留許可は、在留許可が恒久的なものではない点で、むしろ一時的な避難民としての受け入れに近い性質を有しているとも言える。なお、なお滝澤 (2022) は、2021年における特別在留許可の急増を、出入国在留管理庁が入管法改正を待たずに「補完的保護」を前倒し適用しているものだとしている。

³⁴ 8月23日付NHK NEWS WEB「アフガン避難民98人を難民認定 日本大使館スタッフら 年間最多」(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220823/k10013783831000.html>)

³⁵ このような認定のあり方は、特定の国や地域からの避難民の一部が集団的に難民として認定され得るという点において、条約難民よりも、閣議決定に基づく「定住難民」として受け入れられたインドシナ難民のケースにより近いものと言える。

³⁶ 例えば8月23日付朝日新聞web版「アフガニスタンからの避難民98名を難民認定 異例の規模、過去最多を更新」(<https://www.asahi.com/articles/ASQ8R6G1TQ8RUTIL00L.html>)、8月23日付共同通信「難民行政が転換期へ、98人認定 アフガン情勢悪化が背景」(<https://www.47news.jp/news/8220969.html>)など。

³⁷ この点は、国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長の是川夕氏からの指摘による。その他の様々な論点に関する有益な示唆も含めて、記して感謝する。

³⁸ 数少ない例外として、安全保障政策との関係については墓田(2019)、岡部(2022)、外交政策との関係についてはMukae(2001)など。なお、岡部も言及しているが、国際的な人の移動と安全保障政策との接点には、留学生を通じた機微な技術・情報の流出の防止など、経済安全保障上の論点も含まれ得る。