

研究ノート

恒久的な難民政策につながらなかった インドシナ難民対策

——ボート・ピープルへの対応を中心に

A tentative assumption of the impact of Indo-Chinese refugee policy on the current refugee policy in Japan
Focusing on the policy towards the “boat people”

長谷部 美佳 (PRIME 所員)

1. はじめに

2021年8月15日、20年におよぶ米軍の駐留撤退の直前、アフガニスタンの首都カブールは、タリバンによって陥落した。その後、空港に押し寄せ、離陸する飛行機を追いかける人々や、空港にいた米軍の兵士に子どもだけを託す人、そして脱出する米軍のヘリコプターに鈴なりの人が駆け寄る姿を見て、46年前のサイゴン陥落を想起した人も多かっただろう。日本大使館は、大使館員だけがUAEに退避し、大使館職員として働いていたアフガン人を救出せず置き去りにしたことが非難されている。「難民政策との関連があり」、アフガン人を一緒に退避させられなかったというコメントが、情報番組で語られる事態となっている。

日本はこの出来事の以前から、難民認定の厳格さ、また難民申請者に対する管理の姿勢などが、長年批判の対象とされてきた。実際、2020年にコロナ禍の影響で申請者数が急減し、結果として同年の認定者数と比率が1%になったものの、それ

以前の2016年からの4年間は、1万人を越す申請者に対して、20～40人前後の認定者しか出ておらず、99.9%は不認定という状況が続いた⁽¹⁾。また、特に2021年に入管法改正案の中に、難民申請者の申請回数制限とそれに伴う送還忌避罪という刑事罰の導入や、難民申請者の支援者に対する罰則などが盛り込まれ⁽²⁾、難民条約の原則を無視した提案がなされるなど、日本政府の難民に対する無理解と「管理懲罰」を基本とする姿勢が露になった。当然、難民問題に携わってきた弁護士、支援団体をはじめとする市民団体、研究者などから反対の声が上がるようになった。

日本政府の、難民に対するこうした姿勢や対応は、特に難民問題を研究する分野で、その要因が検討されてきた。例えばTarumoto (2004) は、難民の受け入れが進まない理由に、単独官僚の主権をあげる。議会(国会)は難民政策に対して影響力を持たず、法務省の上級幹部が難民政策を実行することで、「完全主義」を目指すため、またその中で、外務省や厚労省などそのほかの機関も関心はあるものの、縦割り行政のために、法務省

には影響を与えられないとし、さらに難民行政にはいくつかの変化があったものの、その変化は非常に小さかったと指摘する⁽³⁾。また Mukae は、対外的に巨額の難民支援金を拠出することで、国内の難民認定の厳格さへの批判を躲そうとしているとする⁽⁴⁾。一方小池は、難民政策が厳しい理由を「成熟した自由主義国家ではない」⁽⁵⁾ とする言説を批判しつつ、日本の難民政策は、圧倒的に政治的な支配のもとにあり、政治的意思が欠けていることをその厳格さの理由とする⁽⁶⁾。

筆者は、こうした要因を否定するつもりはない。だが、カプール陥落がサイゴン陥落とパラレルで語られている現在、改めて、サイゴン陥落の後に続いた、日本のインドシナ難民の受け入れについて再検討することで、現在の難民政策につながる論点を導き出せるのではないかと考えている。

特に本稿が注目するのは、ボート・ピープルの動向と、それに対しての法務省出入国管理局（以下入管）の対応だ。日本のインドシナ難民の受け入れは、一方に外務省が主導する保護／定住の制度が構築されながら、入管は、上陸と出国に追われるという、2種類の制度が同時並行に存在する特異なものだった。外務省主導の「定住プログラム」は、国連高等難民弁務官事務所（以下 UNHCR）がすでに東南アジア各地で運営していた難民キャンプ内で、スクリーニングを経て日本に来た人々を対象としていた一方、入管が対応したのは、いつどの程度日本にやってくるかわからないボート・ピープルとして来日した人々を対象としていた。このことは、当然さまざな資料から明らかだ。だがボート・ピープルを入管が対応し、そしてその入管が、現在難民申請者の対応をしている、というそのことにインドシナ難民対応の再考の意義がある。再考を通して、この難民対応のあり方が、その後の難民政策に与えた示唆を導き出したい。

そこで本稿では、まず改めて①インドシナ難民の定義と受け入れの概要、②ボート・ピープルの概要とそれに対する入管の対応、③ボート・ピー

プル受け入れ要因と入管体制、米国の難民政策の変遷と述べる。そのうえで、ボート・ピープルが日本の難民政策にもたらしたと考えられる論点を挙げていく。

2. インドシナ難民の定義と日本での受け入れの概要

インドシナ難民とは、1975年ベトナム戦争終結後、共産主義政権が成立した旧フランス領インドシナ三国（ベトナム、ラオス、カンボジア）から、新政権からの弾圧を恐れて故国を脱出した人の総称である。脱出する人の規模の大きさから世界的な問題となり、難民条約の規定にかかわらず、この三国からの脱出者は無条件に「インドシナ難民」として第三国定住が進められることとなった。

それまで実質的な「外国人」がいなかった日本にも、インドシナ難民は到来することになる。まずはボート・ピープルだった。サイゴン陥落直後の1975年5月、ボートでベトナムを出国し、日本に来るバングラデシュ船籍の船に救助された人が助けを求めてやってきた。これ以降、続々と日本に到着する船が海上で救出する人を運んできた。1975年中には126人、1976年に247人、1977年に833人が日本に到着している。以後、1979年から1982年まで毎年1,000人を超す人たちが、船で日本に到着することになった⁽⁷⁾。

当時の日本には、こうした助けを求めた人を定住させることはもちろん、上陸させる法的仕組みはなかったため、基本は上陸させずに「追い返す」しかなかった。しかし UNHCR からの要請等もあり、1975年中には水難者として上陸許可を認め始めた。ただし、それについて日本政府は条件を出し、UNHCR が収容施設を用意するならば、再定住先が決まっていなくても上陸を認めるとした⁽⁸⁾。そこで UNHCR は、カリタス・ジャパンなどのキリスト教関連の団体、立正佼成会などの仏

教団体、日本赤十字などと業務契約を結び、全国約40か所で受け入れを開始した。1977年には先行きが見えないままに日本に滞在する人が500人⁽⁹⁾近くに上った。

受け入れを任せられ、収容が難しくなってきた団体からの批判や、国際的な非難の結果、1978年4月に閣議了解で、ボートで上陸し日本での滞在が長期化した人たちに定住が認められた。その後、1979年にはベトナムからのボート・ピープルだけでなく、タイの難民キャンプに滞在していたラオスとカンボジアの難民への定住許可、またボート・ピープルが本国に残してきた家族を呼び寄せるプログラムである合法出国計画（以下ODP）の受け入れなどが、次々と閣議で認められることになった。

また、受け入れ者の数も随時更新された。1979年に閣議で定住枠が500人と定められたのを皮切りに、1980年に1,000人、1981年に3,000人、1983年に5,000人、1985年に10,000人とされ⁽¹⁰⁾、1994年には定住枠の設定が撤廃された。結果1978年から2005年までの間に、11,319人が定住を認められた。

さらに定住希望者には、日本語教育、職業紹介、職業訓練の実施、インドシナ難民の就労先を確保することなどが閣議で決められた。またそのための施設として、1979年に兵庫県姫路市、1980年に神奈川県大和市に、インドシナ難民定住促進センターが設立された。

一方で、この11,319人という定住した人数の他に、ボートで来て日本に上陸し、第三国へ出国するために日本に滞在した人たちも、一定数存在し続けた。1980年に1,278人の来日とピークを迎えたが、1989年に694人、1993年に638人と1990年代に入っても、それなりの人がやってきた。「定住許可」が閣議で認められ、人数や受け入れ方法の拡大が進む中、ほぼ同時期の1981年には、同じく閣議了解で長崎県の大村に「大村難民一時レセプションセンター」の設立が決まった。また、1983年には行政管理庁からの勧告により、東京都品川区に「国際救援センター」が外務省により設

立され、ボート・ピープルの収容に当たった。最終的には、1994年3月4日に、この日以降に到着するボート・ピープルは不法入国者となるとの決定がなされるまで、約20年間ボート・ピープルの流入は続いた⁽¹¹⁾。

3. ボート・ピープルの概要、動きとその対応

1975年に初めてボート・ピープルが来てから、国際的な圧力の結果とはいえ、3年で定住が閣議了解され、その翌年には、難民キャンプにいるカンボジア、ラオスの人にも定住が認められた。さらに同年に姫路定住促進センターが、1980年には大和定住促進センターができて、いわゆる定住のための訓練が開始されたことから、インドシナ難民の多くは「定住」したと認識されているように思う。もちろんボート・ピープルとして日本に上陸し、定住して行った人たちも少なくはない。

ただし、閣議決定後20年近く、ボートは到着し続け、定住の流れに乗らない人も一定数いた。これは当然のことながら、インドシナ難民を受け入れた諸外国とは異なり、日本だけの特徴だ。つまり日本政府の対応も、一方に保護／定住の制度を構築しつつ、一方で上陸、滞留、出国についての仕組みもあったことになる。

そこで以下では、ボート・ピープルの動向だけを中心に、日本にきたインドシナ難民がどのような状況だったか、そしてそれに対して政府（実質的には出入国管理局）がどのように対応したか概観する。

(1) ボート・ピープルの始まりと終わり

先に述べた通り、初めて日本の港にボート・ピープルが到着したのは1975年5月のことだ。詳細は後述するが、彼らは日本に上陸することなく、米国に向かうことになった。その後、1975年

中に、ボート・ピープルを乗せた船は、計9隻が到着している。以降、1975年中に126人、1976年に247人、そして1977年から82年の6年間は、平均して毎年約1,000人のボート・ピープルが到着することになった。1979年から1982年の4年間は1,000人以上が、毎年日本に上陸していた。

83年以降は減少が続き、87年には82年の上陸者数と比較して約10分の1となり、収束に向かうかに見えた。それが1989年に急激に上陸者が3,000人を超すという事態になった。「偽装難民」事件の発生である。この年は、その前年の船の到着が9回、上陸者数が219人だったのに対し、船の到着38回、上陸者数が3,498人と急増した。

問題となったのは、ボート・ピープルの中に、出稼ぎ目的の中国人が多数含まれていたことだ。ボート・ピープルとして到着した彼らのほとんどがベトナム語を解さなかったことから、「ボート・ピープル」としての疑義が生まれ、結果多くが出稼ぎを目的とした中国人であったことが発覚した⁽¹²⁾。この年の上陸者3,498人のうち、「真」のボート・ピープルが694人だったのに対し、難民とは言えない漂着者が多かった。

この結果、ボート・ピープルへの入管の対応は一変し、1989年9月13日以降到着のボート・ピープルに対しては、スクリーニングが実施されることになった。そして、1994年以降、ボート・ピープルは不法入国者として扱われることになった。

ボート・ピープルは、サイゴン陥落以降故国を脱出し、日本へ定住を希望するという人から、難民性に疑義のある「経済目的」の人たちを多く含んだ漂着者へと、20年間で変化したことになる。

(2) 定住希望者の少なさ

このボート・ピープル受け入れの20年間で重要なのは、上陸許可後に定住をすることなく、第三国へ出国していく数が相当数に上っていたことだ。

1978年に定住許可が閣議決定され、1979年に兵庫県姫路市、1980年に神奈川県大和市に、難民

定住促進センターが設立され、日本への「定住」の道は開けた。だがその一方で、上陸者数と変わらない数の出国者があり、ボートでの到着者の中で、定住を希望する人の数は、必ずしも多いとは言えなかった。1978年の閣議決定時は3人、その翌1979年で2人、1980年で50人と、ボートで到着する人の10分の1にも満たなかった。

以下の表は、ボート・ピープルの上陸者数と出国者数、定住者数を表にしたものだ。

表 ボート・ピープルの上陸者、出国者、定住者の推移

	上陸者	出国者	定住者
1975	126	79	
1976	247	124	
1977	833	561	
1978	712	593	3
1979	1165	522	2
1980	1278	638	50
1981	1026	1134	48
1982	1037	792	216
1983	799	435	395
1984	503	412	738
1985	435	372	484
1986	330	205	129
1987	144	195	262
1988	219	116	164
1989	3498	162	152
1990	374	283	171
1991	366	67	263

上陸者と出国者とを比較すると、ボートの到着のピークがあった時期でもある1981年には、上陸者数よりも出国者数が上回っている。さらに注目したいのは、出国者数と定住者数の推移だ。定住を選択した人が一番多かったのは1984年の738人で、出国者より300人以上上回った。その翌年の85年も定住者が上回り、87年と88年も多少定住者の方が多い。だが、その4年以外は、ボート・ピープルの出国者数を、定住希望者が上回る

ことはなかった。

ボート・ピープルの多くは、例え長年日本に滞留していても、定住より第三国への出国を希望し、実際に多くが北米やオーストラリアなどに移住していったのである。

(3) 法務省および出入国管理局の対応

こうしたボート・ピープルの急増と、第三国への出国に関する業務は、入管所管である。特に1978年以降の、定住／保護という体制が確立するまでの上陸、滞留、出国に関する実務は、ほぼ入管が受けざるを得なかった。

1975年にボートが到着した当初、法務省は全く受け入れる意図も、関心もなかった。実際、1975年6月の衆議院法務委員会で、横浜についたベトナム難民の中に定住を希望するものがいたら、なぜ断るのかと問われた当時の入管局長が、定住に門戸を開くことは「慎重である」と答えている⁽¹³⁾。また当時は、難民条約にも批准しておらず、特に受け入れる法的根拠もなかった。元入管職員であった水上⁽¹⁴⁾は、「法務省を含め各省は難民の収容・宿泊施設の提供は権限外のこと、つまり自分たち、自らの仕事ではない、むしろ提供してはならない、要するに全く関係はないという立場で、いわゆる消極的権限競合が続いた」としている。

その結果が、法務省の厳しい対応だった。日本に到着した二人のボート・ピープル（一人は未成年）に対し、法務省は、北九州、大阪、横浜と全ての港で上陸拒否をし、米国へ出国させた。在日米国大使館が米国への受け入れを認めたために、彼らは羽田からグアムに向かった⁽¹⁵⁾。この二人は定住希望を持っていたものの、上陸さえ拒否されて米国へと送り出された。彼らは停泊中の船から出ることすらできなかった。

だがこうした非人道的対応は、米国議会でさえ批判的となり⁽¹⁶⁾、ボート・ピープルは条件付きで日本に上陸することになった。外国人の「出入国」にかかわることでもあり、入管が対応するこ

とになったのである。

彼らの一番大きな役割は、ボート・ピープルに対して、定住や上陸のための法的根拠を設置することだった。水上によれば、入管が「上陸させる許可の形式もボート・ピープルの救助された状況や日本上陸・入国の態様に合わせて水難上陸許可、上陸特別許可、緊急上陸許可、不法入国扱い、渡航証明書による入国許可と入管の持てる全ての手続きを動員して対応し」という⁽¹⁷⁾。その結果、1975年当時は、ボート・ピープルを上陸させるために、水難にあった人を一時的に救助させるような法律を適用した。日本船が運んできた難民には上陸特別許可を、外国船が運んできた難民には水難上陸許可を出すことで対応した⁽¹⁸⁾。1977年にそれが上陸特別許可に一本化され、1978年の閣議了解後に、在留資格4-1-16（在留活動は多様）が付与されることになった。また、アジア教育福祉財団によれば、定住を希望した人だけでなく、上陸許可を得て一時滞在をする人たちに対しても、民間収容施設での外国人登録が行われていた⁽¹⁹⁾。

もう一つの大きな仕事は、ボート・ピープルを上陸させたあと、第三国へ出国させるまでの管理をすることだ。先に述べたように、ボートで上陸する人の大半は、第三国出国希望者だった。とはいうものの、第三国への出国までは上陸させ、日本の領域内のどこかに滞在させなければならない。そしてその数は増加の一途を辿った。UNHCRから委託された民間収容施設もパンク状態となったため、1981年に閣議了解で「大村難民一時レセプションセンター」の設置運営が決った。この施設の運営を入管が担当した⁽²⁰⁾。ここでの作業は、「身分事項の調査、定住先についての意思確認、健康診断等のほか、我が国における生活指針等の教育も実施した後、全国各地の民間収容施設等に分散して収容するため送り出すことだった⁽²¹⁾。つまりとにかく一度は上陸させる、外国人登録を行うものの、できるだけ速やかに第三国へ「送り出す」ことが入管の主な仕事だった。

入管の最後のボート・ピープル対応は、スク

リーニング制度の導入だ。1989年の偽装難民事件の頃は、世界的にもインドシナ難民への寛容な姿勢に疑義が投げかけられていた時期であり、この時期インドシナ難民を受け入れたほかの国々の中でも、ボート・ピープルが「経済難民」であると判断する例もあったという⁽²²⁾。こうした世界の動きを受けて、日本政府も「経済難民」と条約難民を選別するためのスクリーニングの導入を、1989年の閣議で了解した。入管が実施する一時庇護上陸許可の審査がスクリーニングと位置づけられ、1989年9月13日以降到着のボート・ピープルについては、スクリーニングが実施された。そして、先に述べた通り、1994年以降、ボート・ピープルは不法入国者との扱いとなった。

4. ボート・ピープル受け入れの要因、入管体制の変遷、米国の難民政策の変遷

ボート・ピープルの概要と、それに対する入管の対応を述べてきた。以下では、ボート・ピープルが受け入れられることになったその理由を先行研究から振り返る。そのうえで受け入れ当時の日本の出入国管理行政のあり方を入管や、アメリカの難民政策が同時期どのように変化したかを、比較のために記述したい。

(1) インドシナ難民の受け入れ理由

1975年の時点で、難民を全く受け入れる意図のなかった日本政府が、受け入れを決めた理由は、「外圧」によるものが大きい。まずは米国からの圧力だ。ベトナム戦争の当事者だった米国は、すぐに難民を受け入れるなどの対応をしており、当然日本にも難民の負担を求めてきた。1,000人近くのベトナム難民が日本に「滞留」していた1977年時点でも、「定住希望者はいない」として定住に門戸を広げようとはしていなかったもの

の、ボート・ピープルへの対応が米国議会からも批判され、米国内でもこの問題が取り上げられると、対応が変わることになる。1979年5月に開催された日米首脳会談で米国が定住を受け入れることを発表する予定だったため、それに歩調を合わせる形で、日本も難民の定住を認めざるを得なくなった⁽²³⁾。1979年には、6月に東京サミットがあり、7月にはジュネーブで開催された「インドシナ難民国際会議」があった。こうした外交舞台で公表するための「難民受け入れ」だった。一方、小泉は、国連からの圧力も指摘する⁽²⁴⁾。第二次世界大戦後、国連中心主義的な外交をとってきた日本にとって、インドシナ難民問題に対しての迅速な対応をした国連からの要請には、応えざるを得なかったとする。以上のように、「外圧」が日本政府の難民受け入れ要因であったことに疑いの余地は少ない。

一方で、もう一つ要因が指摘されている。それはいわゆる「反共」のため、というものだ。インドシナ難民は、すべて共産主義政権からの弾圧を恐れて故国を脱出したのだが、最初は多くが近隣の東南アジアの周辺諸国に逃げ出すことになった。本間⁽²⁵⁾は、こうした東南アジア周辺諸国が、難民を滞在させることによる疲弊で国情が不安定になり、その結果として共産主義勢力が、インドシナ三国以外でも伸長することを恐れた米国が、西側陣営の難民問題に対する連携強化を訴えたという。それに日本政府も呼応したというのだ。

日本のインドシナ難民受け入れは、多分に米国の訴えを聞き入れる形で行われたが、1970年代後半は、冷戦終結より10年も前のことであり、共産主義への対抗、というイデオロギーが十分に影響したと考える。

(2) 1970年代後半の出入国管理行政

ではボート・ピープルの対応にあたっていた入管は、どのような方針の下で動いていたのか。当時の日本の出入国管理行政の、一番の目的は、く

しくも「反共勢力」の拡大の阻止だ。終戦直後から1980年代初頭までは、「共産主義の浸透あるいは共産圏からの人の無秩序な侵入」⁽²⁶⁾や「体制批判に加担する外国人の取り締まり」⁽²⁷⁾に見られるような、冷戦構造や共産主義への対抗といった対外的環境に起因する政治的要件が、出入国管理に大きな影響を与えていた。

1970年代の出入国管理行政の基礎は、サンフランシスコ講和条約時に発効した「出入国管理令」によってつくられていた。1952年当時は、冷戦体制がすでに構築されており、日本が「反共」の砦としての役割を期待されていた。その中で、特に日本の植民地であった朝鮮半島は、1952年には朝鮮戦争の真っ只中であり、「共産主義」勢力による朝鮮民主主義人民共和国建設がその後に続いた。その朝鮮半島と繋がりのある在日朝鮮人を「破壊活動分子」⁽²⁸⁾とする認識が、出入国管理に大きく影響を与えており⁽²⁹⁾、在日朝鮮人の管理、そして排除が必要とされていた。

1960年代に入っても、この基本的な姿勢は変わらなかった。特に1970年代の入管法改正案を、「反共的」と評価している明石⁽³⁰⁾によれば、その目的が「体制批判に加担する外国人の取り締まり」と「日本と朝鮮半島間の渡航に対する規制」にあると指摘している。1960年代はベトナム戦争の最中であり、またベ平連など「新左翼」とみなされている反体制派による活動が最盛期を迎えていた。また1965年の日韓条約後に制定された協定永住の対象者には、朝鮮籍を持っている者が含まれないなど、国内外の「共産主義」に対抗するため出入国管理行政も実施されていた⁽³¹⁾。

「共産主義」への対抗という視点で見ると、小池は、1970年代、共産圏から日本にやってきた亡命希望者を第三国へ自動的に送り出していたことを指摘している⁽³²⁾。旧ソ連からの亡命者をアメリカに送り出したものだったが、それと同様に、共産圏から第三国への亡命希望者を30名以上第三国へ移送していたことも国会で明らかになった⁽³³⁾。共産圏からの亡命者を第三国へ移送し

たという点では、人道的な配慮と評価されたものの⁽³⁴⁾、出入国管理的にはあくまで不法入国での退去強制扱いだ。

1975年のボート・ピープル到着時、終戦から1980代まで、入管が具体的にする業務は、「反共」という政治的環境の中での在日朝鮮人の「密入国」を取り締まることだった。そしてそれは、そのほかの少数の政治亡命者の外国人にも同様に適用された。とすれば、インドシナ難民の受け入れが「反共」によるものだと説明されれば、入管にとって、思想的には理解の範疇だったとも考えられるだろう。

その後、ボート・ピープルが「偽装難民」となった1989年以降、入管は「反共」というイデオロギーによる外国人管理から、「偽装難民」に象徴されるように、日本で違法に経済目的を達成しようとする「不法就労をする」外国人を取り締まる、という方向に主目的が変わっていく。それは1989年の出入国管理法改定、1990年施行につながることになる。90年以降、入管法はいくつかのマイナーチェンジ的改定を経るものの、この「不法就労」を管理し、退去させようという姿勢に変化はない。

(3) 米国の移民・難民政策

一方、インドシナ難民を大量に受け入れた米国の、第二次世界大戦後の移民・政策は、基本「共産主義」への対抗戦略として定められてきた。菅⁽³⁵⁾によれば、第二次世界大戦後に、東欧諸国からの難民がやってきたため、共産主義者が侵入するのでは、という不安があったためだという。そもそも1950年代は、米国内での赤狩りや共産党への取り締まりが認められるなど、共産主義への恐怖感があった時代で、こうした米国内の人々の心理状況が、移民法改正議論での「反共主義」の影響を引き起こすことになったとする。それが1960年代にはいると、「公民権運動が移民政策の議論と連動」し、反共から人種差別撤廃、あるいは

は人道主義を移民法の中心に据えるように求める議論が多くなったとする。その結果、1965年の移民法改正では、人道主義を優先事項に反映させる結果となる。

しかし一方の難民法は、かならずしも移民法とは連動していなかった。大津留⁽³⁶⁾によれば、アメリカの難民の定義においては、アメリカ独自のイデオロギーに基づく枠組みが課されていたとする。移民法の中で、難民として認められる条件の第一に、「共産主義国あるいは共産主義に支配された国、あるいは中東地域の国の出身である」と記載されていたためだ。だがこの難民の定義は、インドシナ難民の受け入れを経た1980年に成立した難民法で改正された。米国政府が、本来難民受け入れに際し目指すべき人道的理由より、イデオロギーによって左右されてきたとの反省から、「政治的に中立な難民政策が取られることが目指された」という。

5. ボート・ピープル対応の日本の難民政策への影響—結語にかえて

ここまで、日本のボート・ピープルへの対応と、受け入れを決めた要因、当時の日本の入管体制、米国の難民政策の変遷等を概観してきた。この中でボート・ピープル対応から、現在の難民政策を考えるうえでの論点をいくつか指摘する。

1点目は、ボート・ピープルの多くが、定住希望者とはならなかったという事実だ。日本が定住先選ばれなかった理由については、さまざまな要因が考えられるだろう。多くは家族が別の国にいたことや、あるいは実際に他国との強いつながりがあった（特に米国）ということが想定される。ただし、ボート・ピープルに対応した入管の人たち、あるいはそれを取り巻く日本の社会の人々にも、命からがらボートで逃げた人たちの多くは、日本にいたいと思う人はいないのだ、という認識を持っただろう。「日本に定住したいと

思っておらず、日本定住は本意ではなかったから」日本でうまく適応できないという言説は、ベトナム難民の不適応の理由として一定の説得力があるのだが、ボート・ピープルのこうした背景から、十分に理解できる。ボート・ピープルに接してきた入管にとって「難民は日本にいたいと思わない」という刷り込みが、この時できたとしても不思議はない。

2点目は、ボート・ピープルが、最終的に「偽装難民」、「不法入国」となってしまったことだ。もちろん、到着したボート・ピープルが多かったので、すべてが偽装難民だったわけではなく、実際に難民として定住した人もいたはずだ。だが、「外国人労働者」、「不法就労者」が社会問題になった時代背景も考えれば、こちらも難民を騙って日本で出稼ぎをする人が大勢いる、という社会的な共通認識を作るのに十分だっただろう。この時にできた認識は、まったく文脈の異なる現在の「偽装難民」を糾弾する正当性につながっていると思わざるを得ない。

3点目は、日本が「反共」に代わるようなイデオロギーを、30年間構築できず来てしまったという点だ。米国の難民政策は、インドシナ難民の受け入れを経て、人道主義を中心に掲げるように変化した。それは移民法が人道主義を目的としたこと、それがさらには公民権運動という米国特有の運動と連動していたからであるとはいえ、「人道主義」を「反共」に代えることに成功している。一方、日本の入管法が改定になったのは、冷戦の終結とほぼ同時であり、当然「反共」が主目的とはなりえなくなった時期だ。だが、「人道主義」が移民難民政策の中心となっていた米国とは異なり、それ以降ボート・ピープルが不法入国者になったことに象徴されるように、「不法就労者」の管理と退去強制を中心とすることが続いた。イデオロギー不在のなかで、難民認定をし続けなければならない時代が現在まで続いていると言える。ボート・ピープルのように、予期せずやってくる難民への対応に対して、「反共だから」

という理由で納得できる以上の、理念的理由が不在であり続けているのだ。現在の日本政府による難民認定率の極端な低さにもつながっているのではないだろうか。

以上、3つの論点を提示した。前の2点が難民をとらえる前提となっており、3点目が乗り越えられていないことが、現在の難民認定率の低さにもつながっているとの仮説が立てられるように思う。

本来であれば、理念的理由の確立が重要になる。だが、アフガン難民の救済のような火急の問題を解決するには、インドシナ難民対策のもう一つの側面一定住／保護政策を、入管や法務省がどこまで取り入れることができるかにかかっているともいえる。

註

- (1) アムネスティ・インターナショナル・ジャパン「日本の難民・移民」[https://www.amnesty.or.jp/human-rights/topic/refugee_in_japan/] (2021年5月31日)
- (2) この入管法改正案は、2021年5月18日に国会での審議が見送られ、廃案となった。
- (3) Tarumoto, H, "Is State Sovereignty Declining? An Exploration of Asylum Policy in Japan," *International Journal on Multi-cultural Societies*, 6 (2) 2004, pp133-151
- (4) Mukae, R., *Japan's refugee policy: To be of the world*, European Press Academic Publishing, 2002
- (5) 小池克憲「日本は変わったかー第三国定住制度導入に関する一考察ー」『難民研究ジャーナル』第1号、2011年、pp48-64
- (6) 小池(同上書)
- (7) 法務省入国管理局編『昭和61年度版出入国管理一変貌する国際環境の中でー』1987年3月、pp125-133
- (8) 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局『インドシナ難民と我が国の対応』
- (9) 法務省入国管理局編(前掲7書)
- (10) 本間は、インドシナ地域から流出したこれらの難民を一括して「インドシナ難民」と認め、なおかつ一定数の人数枠のもとに定住を認めるやり方を、米国のハンガリー難民やキューバ難民のクオータ制に倣ったものだと指摘している。本間浩「我が国のインドシナ難民受入の経験と第三国定住受け入れ制度の理論的諸問題」『難民研究ジャーナル』第1号、2011年、pp9-28
- (11) 法務省入国管理局編(前掲7書)
- (12) 法務省入国管理局編『平成4年版出入国管理一国際化時代の新たな対応ー』1993年3月、pp151-152
- (13) 影井梅夫入管局長の発言。第75回国会衆議院法務委員会第28号。1975年6月25日
- (14) 水上洋一郎「入管行政からみた外国人政策の変遷と今後一交流共生社会は可能か」『移民政策研究』第10号、2018年、pp157-171
- (15) 『朝日新聞』5月30日朝刊
- (16) 水上(前掲14書、p.160)
- (17) 水上(前掲14書、p.160)
- (18) 法務省入国管理局編(前掲7書、p.126)
- (19) アジア福祉教育財団「我が国の救援活動と財団の役割」『愛』1980年12月号、p.19
- (20) ただし実際の運営は、定住促進センターを運営していた難民事業本部であった。
- (21) 法務省入国管理局編(前掲7書)
- (22) 法務省入国管理局編(前掲7書)
- (23) 明石純一『入国管理政策一「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版、2011年、p68
- (24) 小池(前掲5書)
- (25) 本間(前掲10書)
- (26) 明石(前掲24書、p.70)
- (27) 明石(同上書、p.70)
- (28) 明石(同上書、p.70)
- (29) テッサ・モーリス・スズキ「冷戦と戦後の入管体制の形成」『季刊前夜』第1期(3)2005年、pp.61-76、例えば、大沼保昭「単一民族社会の神話を超えてー」東信堂、1993年、あるいはテッサ・モーリス・スズキ(同上書)
- (30) 明石(前掲24書、p.70)
- (31) 法務省入国管理局編(前掲7書)
- (32) 小池(前掲5書、p.51)
- (33) 田英夫参議院議員の発言、第78回国会参議院外務委員会第1号。1976年10月7日
- (34) 竹村照夫法務大臣官房審議官の発言、第78回国会衆議院外務委員会第1号。1976年10月7日
- (35) 菅(七戸)美弥「「反共主義」から「人種差別廃止」へーアメリカ合衆国移民帰化改正審議過程に関する一考察1952年～1965年」『社会科学ジャーナル』46号、2001年、pp.61-84
- (36) 大津留(北川)(2015)「アメリカの難民政策の変遷」『関西大学法学論集』65巻3号、pp.755-793