

奨励賞 「日本が直面する難民問題とその対応策」

藤本 菜々子・海上保安大学校 本科4年

近年、日本海側沿岸への北朝鮮木造船の漂着が相次いでいる。その数はここ数年で急増しており、特に北海道、秋田県、青森県などが多い。北朝鮮から漂着した船舶の乗組員らが日本に対して保護を求めてきた場合、彼らは「難民」であるのか。北朝鮮に帰国したいと求めてきた場合は、彼らを送還すべきなのか。また、大量にやってきた場合の処遇はどうすべきなのか。これら様々な問題について、島国である日本がとるべき対応を現在の国内外の難民受け入れの現状をふまえ、国際法の観点から考察する。

難民の地位に関する条約（以下、難民条約とする）は、第1条で、難民は「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的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」とされ、国籍国の保護を受けられないか、受けることを望まない者とされる。したがって、経済的困窮を避けるためや戦乱を逃れるためというような理由だけでは難民条約が保護対象とする難民（条約難民）には該当しない。また、同条約は締約国に難民の受入義務まで課すものではなく、難民認定の手続きも各締約国の定めによる。しかし難民条約第33条に定められている、難民を生命または自由が脅威にさらされているおそれのある国へ追放または送還してはならない、というノン・ルフールマンの原則は、今日では慣習法化しているとの見方もある。

世界の難民の現状をまず概観すると¹、2018年末までに、国内避難民を含めた避難民及び難民²は世界で7,080万人、その中で難民は2,590万人、全難民の3分の2以上が、シリア、アフガニスタン、南スーダン、ミャンマー、ソマリアの5ヶ国出身である。難民の受入数が最も多いのはトルコである。

次に、一現在最も大規模な難民問題であるシリア難民について概観すると、シリア難民は2018年末までに約670万人にのぼると推定されており、トルコからドイツなどの西欧諸国を目指す「バルカンルート」の玄関となるのがギリシャである。EUは積極的に難民を受け入れてきたが、あまりにも大量であるため、2016年にトルコと協定を結び、ギリシャに到着する難民はトルコに送還し、シリアの戦争難民を主とする保護を要する難民のみを、トルコからの再定住の形で受け入れることとした。その結果、ギリシャには大量の難民が滞留することとなった。

他方、日本における難民保護政策の発端は、1970年代後半に発生したインドシナ難民（ボートピープル）の受入である。これらの多くは欧米に受入れられたが、米国やUNHCRの強い要請もあり、日本は最終的に1万1千人以上の難民を受入れた。日本が難民条約に加入したのはその後の1982年である。日本で難民申請を行う場合、出入国在留管理庁へ申請書を提出し、入国審査官（難民調査官）との面接を受け、後日認定の可否が通知されるが、仮に認定されなかった場合は不服申立てを行うことができる。日本は、認定数の少なさから、国内以外からの批判は少なくない。日本の難民認定の特徴は、UNHCRのように、難民該当性のある者を積極的に掘り起こそうとする姿勢で行われるのではなく、難民でない者を誤って認定しないように調査を重ねるという姿勢でなされる点である。

これらをふまえ、北朝鮮から漂着した者の扱いについて整理する。北朝鮮から漂着した乗組員は、条約難民に該当するのか。中国への脱北者の例を想起すると、中国は難民と認定せず、強制送還している事実がある³。彼らを経済的困窮者とみなすのであれば、条約難民の定義に当てはめることは難しい。条約難民に該当するかどうかの判断は、難民条約締約国またはUNHCRである。条約難民のみを保護対象とする前者に比べ、後者は対象範囲が広

¹ Global Trends Forced Displacement in 2018 (UNHCR)

² 避難民が難民と異なるのは、二段落目で述べたように、単なる経済的困窮による者等、避難を強いられている人々を広く含む点である。

³ 孫 賢鎮『北朝鮮の脱北者の地位—国際法の観点から』

く、戦争や内乱により発生した難民や、国内避難民、経済難民なども保護対象とする。これらを考慮すると、脱北者が条約難民に該当するか否かは、個別に検討する必要がある。従って、北朝鮮から漂着した者たちについても、同様の手法で個別に検討することが必要であろう。

日本の北朝鮮から漂着する者に対する措置としては、海上での対応と陸上での対応が考えられる。船で渡海してくる場合、ある程度の数までは船上で難民に該当する可能性があるかどうか審査し、その後上陸させるか送還するかを決める方法を取ることが考えられる⁴。しかし、シリア難民のように、あまりにも大量に押し寄せてくるのであれば、すべてを海上で審査することは物理的にも人権の観点からも大きな問題となる。難民を保護するという本来の目的に鑑みて、より現実的な方策を検討すべき時に来ていると考える。実際に、米国へ渡ろうとするハイチ不法移民に対して、公海上ではノンルフールマン原則が適用されないとしてすべてを送還していたが、米国は最終的に周辺国と協定を結び、第三国において米国が審査を実施する方式を取った例がある⁵。また、イタリアでは、軍と警備隊が協力し、難民の探索・救助を行った例がある⁶。さらに、オーストラリアでは、太平洋の島国であるナウルやパプアニューギニアの収容施設へ移送し、庇護希望者の難民審査を行った例がある⁷。

北朝鮮は、日本から至近であるため、米国の例のように第三国で審査を行う可能性は低いと考えられる。従って、オーストラリアの例のように、離島などに一時的な収容施設を設け、そこでまず難民に該当する可能性があるかを審査するのが現実的であろう。離島の条件としては、面積がある程度大きく、人口が過密でなく、施設ができることによって経済が活性化されるメリットのあるような環境が理想である。日本海側の離島として北朝鮮からくる場合に地理的に良いと思われるのは、島根県の隠岐の島や新潟県の佐渡島などであろうか。もちろん実現するのであれば、住民等の反対運動が起こる可能性は大いにあるが、日本の難民受け入れの問題は、そのリスクを負ってでも向き合っていくべき重要なものであると考える。離島で審査した後、該当する可能性がある者に関しては日本本土に連れていき、正規の手続きを踏んで審査するのが適当である。日本本土での正規の難民審査を行う臨時施設も沿岸に設置し、大量に押し寄せた場合も対応可能なように柔軟に規模を拡大できるように備える必要がある。また、認定されなかった者に関しても、北朝鮮の情勢を考え、送還するのは適当でなく、本人たちが日本にとどまることを望むならば、一定期間は日本で生活することができるよう保護すべきであろう。

(2929 文字)

⁴ アメリカでハイチ不法移民に対して行っていた実例がある。奥脇直也「海洋と人権—国境管理措置と不法移民の人権保護を素材に一」 松井芳郎ほか『21 世紀の国際法と海洋法の課題』 東信堂

⁵ Sale 事件 奥脇直也 「海洋と人権—国境管理措置と不法移民の人権保護を素材に一」 松井芳郎ほか『21 世紀の国際法と海洋法の課題』 東信堂

⁶ 八十田博人 「地中海移民・難民対策をめぐるイタリア・EU 間の論争」

⁷ 森恭子 「オーストラリアの難民支援体制の最近の動向と諸問題」