

令和 6 年 6 月 10 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2021～2023

課題番号：21H00692

研究課題名（和文）日本の総合的難民政策：パラダイムシフトを目指して

研究課題名（英文）Japan's Refugee Policy - Seeking a Paradigm Shift

研究代表者

滝澤 三郎（Takizawa, Saburo）

早稲田大学・地域・地域間研究機構・その他（招聘研究員）

研究者番号：30554935

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 10,490,000円

研究成果の概要（和文）：研究が始まった2021年から内外で難民を巡る大きな変動があった。ミャンマークーデター、アフガン政変、ウクライナ戦争による難民の受入れと入管法改正である。

一連の事態は難民政策決定過程についてまれに見る観察機会を与えた。日本の難民政策は、国際的環境の中で、難民の人権擁護、外国人労働者問題、政府の治安対策、世論の動きの4つに影響されながら形成されることが明らかになった。

研究の社会的意義については、大学・学会などでの講演、4本の成果論文、6つのシンポジウム、新聞やテレビでの開設、国会での参考人意見供述などを通して難民問題についての理解を増やし、日本の政策についての国際的評価も向上させた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

学術的に判明したことは、アリソン・ゼリコウの三つのモデルの説明能力は事例によって異なること（ウクライナ避難民受入れでは合理的アクターモデルが、ミャンマー特別措置では組織行動モデルの説明能力が高、ホリフィールドの4つのドライバーモデルはいずれの場合でも説明力が高いこと、さらに世界銀行の「世界開発報告2023：移民、難民と社会」のスキル・恐怖マトリックスは、今後の学術研究において移民難民問題を統合的に捉え、難民研究に新地平を開くであろうこと、である。

本研究は、日本における難民を巡る言説を、法的な難民認定問題の議論から政治経済社会問題として俯瞰的に捉える方法にパラダイムシフトすることに貢献した。

研究成果の概要（英文）： Since 2021, when the study began, there have been major international and domestic changes in the refugee situation, such as the Myanmar coup d'etat, the Afghan political upheaval, the reception of Ukrainian refugees fleeing Russian aggression, and the amendment of immigration laws. These events provided a rare opportunity to analyze the refugee policy-making process. It became clear that Japan's refugee policy is shaped by four factors: the protection of refugees' human rights, the issue of foreign workers, the government's security measures and public opinion.

The research has increased understanding of refugee issues through numerous lectures at universities and academic conferences, four research papers, six symposia, comments in newspapers and on television, and witness statements in the Diet. The research succeeded in changing refugee discourse in Japan from legal analyses of refugee status determination process to wholistic political/ economic/social analyses.

研究分野：日本の難民政策

キーワード：日本の難民政策 難民認定制度 補完的保護 ウクライナ避難民 クルド難民 国境管理能力 国際公
共財としての難民保護 共通だが異なる責任

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

研究の始まった2021年当時は、世界の難民の数が増大を続けて、一億人近くになっていた。大量難民問題は人道上の問題を引き起こすだけでなく受入れ国に大きな負担をかけている。難民の一部は北側先進国に移動し、社会的反発は政治危機とナショナリズムを引き起こし、「難民の締め出しと押し付け合い」が国際的に広がっていた。「分断と排除」が強まる世界で、いかにして難民の国際的保護を進めるかが喫緊の課題となっていた。

往時の日本の難民政策のプロフィールは、「少数の難民認定、多額の資金協力、再定住などの新しい受け入れルートの拡大」であった。法務省による庇護数が年間40人前後と少ないことに対しては「難民鎖国」といった内外の批判が長年続くが、その原因の学術的探求はされなかった。年間200億円を超える海外での難民支援のための資金協力は「小切手外交」などと捨象された。拡大している「代替的受け入れ」にも関心が集まらなかった。日本の難民政策の変化については実証的研究が少なく、そのグローバルな貢献度についての研究はほぼなかった。

2. 研究の目的

以上を受けて、本研究は、日本の「難民政策プロフィール」の変動を政策決定論の観点から分析・説明した上で、今後の日本の国際的貢献を増強するのに必要な、新たな難民政策認識パラダイムを提示することを目指した。

学術的な面では、日本における難民研究は、「ほかの西欧諸国と同じように、日本には多数の難民が到達している」との前提の下で行われてきた。難民問題が弁護士など法律化によって取り上げられてきたことから、研究の多くは「迫害」の解釈を巡るミクロな「難民認定問題」に特化・矮小化され、政治・経済・社会的要因を加味した国際関係論的研究はほとんどなかった。方法論的には「難民鎖国ニッポン」といった言説にあるように、日本政府全体を単一の行為者とみなす「合理的アクターモデル」が無批判に使われていた。数百万人の難民を被益する資金協力についても「小切手外交」と捨象されるなど、難民保護という国際公共財供給への日本の貢献が実証的に評価されていなかった。

本研究は、日本の難民政策研究における欠陥、すなわち難民認定手続きに特化した法的研究を超え、経済学、社会学的視点も含んだ総合的・実証的な研究を行い、難民政策における日本の立ち位置と将来の展望を行うことを目指した。本研究は時宜を得ていた。日本では2019年には新設入管庁が発足した。2021年には「補完的保護」(準難民)制度の導入、難民認定基準の公開などを含む入管・難民認定法の改正が予定されていた。本研究はこれらの機会をとらえて、日本の難民政策決定過程を明らかにしようとした。

しかし、研究が始まった2021年から内外で難民を巡る想定外の変動があった。ミャンマークーデター、アフガン政変、ウクライナ戦争による避難民の受入れと入管法改正である。2021年の難民や避難民の庇護は13,500人にのぼり、「難民鎖国」とは相いれない状態となった。当初スムーズにいくと思われた入管法改正は、スリランカ女性の入管収容所での死亡事件をきっかけに政治問題化し、世論の注目を集めた。これらは難民政策決定過程、法改正の過程についてまれに見る観察機会を与えることになり、研究の焦点は入管法改正を軸とした難民認定制度の変化に変更された。

3. 研究の方法

当初、本研究は分析レベルを関係省庁の内部官僚組織に焦点を当て、「日本の難民政策プロセス」のゆえんの分析を試みた。政府の政策形成過程を明らかにするためには、アリソン・ゼリコウ(2016)の「合理的アクターモデル」「組織行動モデル」「官僚政治モデル」の3つのモデルを援用した。その適用から判明したことは、アリソン・ゼリコウモデルの説明能力は事例によって異なることであった。ウクライナ避難民受入れでは合理的アクターモデルが、ミャンマー特別措置では組織行動モデルの説明能力が高かった。

しかし、内外の状況が変わる中で、よりマクロ分析で説明能力が高いと判明したのは、ジェームス・ホリフィールドらが開発した「Four Driver Model」(security, markets, rights, cultures)であった。ミャンマー特別措置、ウクライナ避難民受け入れなどの大きな政策転換は、このモデルでも説明できた。より一般的に、日本の難民政策は、所与の国際的環境の中で、難民の人権擁護、外国人労働者問題、政府の治安対策、世論の動きの4つに影響されながら形成されると説明できた。さらに、2023年に発表された世界銀行の「世界開発報告2023: 移民、難民と社会」の「スキル・恐怖マトリックス」をホリフィールドモデルと併用することで、さらに説明力と政策提言力を高めることができると判明した。この二つのモデルは、今後の日本の難民研究において、移民と難民問題を統合的に捉えて分析し、政策的対応を提示するのに役立つと思われる。

国内研究では、第6次と第7次の法務省出入国管理政策懇談会での資料分析に加え、外務省やUNHCR駐日事務所の歴代の関係者や有力政治家への聞き取り調査により、難民にかかる政策形成過程のマッピングを行った。政策の効果的実行に大きく影響する難民に関する世論動向についても、2回のインターネット調査を実施した。そこから難民受け入れに対する日本人の意識の変遷が明らかになると同時に、今後の研究の新しい課題が浮かんできた

難民認定制度の改革については、2004年の入管・難民認定法改革、2010年の難民申請者就労許可導入、2018年以降の「濫用・誤用対策」、2021年と2023年の入管法改正案について入管庁現職及びOBのヒアリングと各種議事録の分析を行った。

海外調査ではUNHCR本部で諮問会議に参加したほか、アメリカのメキシコ国境での不法移民対策を視察し、ポーランド・ウクライナではウクライナ避難民に対するポーランドの支援体制や国際NGOの活躍を視察した。2023年夏からは同年6月に改正された入管法の送還停止効と関係する川口市周辺に居住するクルド人仮放免者の問題が急浮上した。そこで海外研究をトルコに変更し、東部クルド人地帯で恐らくは初めての出身地実地調査を行った。この調査結果は産経新聞に報道され、X(旧ツイッター)では111万回のインプレッション数を数えるなど高い関心を集め、入管庁の対応にも影響を与えた。

2023年度には、Alexander BettsとPaul Collierの“Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World”の翻訳が完成し、8月に明石書店から出版された。出版記念シンポジウムにはBetts教授(オンライン)と田中明彦JICA理事長が基調講演を行い、約250名の参加者を前に、新しい難民支援の方法と日本の役割についての議論が展開された。同年12月には、移民政策学会において世界銀行の「世界開発報告2023: 移民・難民・社会」を取り上げたメインシンポジウムを組織し、約200名の参加を得て大量移民時代の難民問題を移民問題と統合して政策対応を取ることの重要性と、その中で日本の役割が議論された。難民問題の解決の行き詰まりを労働移民制度との連携により対処し

ようとする動きが強まる中で、このアプローチは今後の研究と実践の一つの指針となろう。なお、当初研究計画にあった資金協力についての調査と「貢献指標」の策定は、研究のフォーカスを大きくシフトしたため実施しなかった。

4. 研究成果

研究仮説との関係で言えば、庇護についてつぎの仮説は立証されたと言えよう。日本における難民認定数が少ない基本的理由は日本に庇護を求める「本来の」難民の数が少ないためである。これは米国、ポーランド、トルコの実地調査で確認された。2017年まで難民申請数が急増し2018年以降急減したのは、難民制度が外国人労働者政策の変化の余波を受け、外国人労働者流入のルート化したせいである。入管庁の難民認定は1951年難民条約の「難民の狭義の定義」を出発点とし、事実確認・法的当てはめなどの「標準作業手続き」に従ってなされ、認定数はその「結果」である。組織的決定プロセスには、治安維持・順法重視など国内規範、先例踏襲による「経路依存性」がみられる。2021年のミャンマー人に対する特別在留許可は、入管庁主導で行われ、そこでは「組織過程モデル」が妥当した。アフガニスタン退避者やウクライナ避難民対策は、「合理的アクターモデル」で説明できる。

留学生としての受入れなどの「代替的受け入れ政策」の導入や拡大は、内閣官房、入管庁、外務省、警察庁など、関係省庁のプレーヤーに関心を持つ政治家が加わり、決定は官僚・政治家の「ゲーム」である。政策決形成過程では「官僚政治モデル」が有効だが実施段階では「組織過程モデル」が妥当する。

ホリフィールドモデルのレンズを通した新しい知見には次のものがある。ウクライナ避難民の受入れに際しては、官邸がリーダーシップを取り、外務省や入管庁はそれを受けて実務的措置を執った。官邸の決定は国際政治的な考慮(安全保障・治安問題)からなされた。「難民問題の安全保障化」の例と言えるが、今回は安全保障化が難民の「排除」でなく、「受入れ」に繋がったという点でユニークである。ウクライナ避難民に対する先例のない「支援ブーム」(世論)は、政府の積極的対応によって強められ、同時に「ブーム」が政府の施策を支えるという相互依存関係がみられた。それは「難民像」は社会的に構築されたものであること、したがって再び変わりうることを示唆する。ホリフィールドのモデルは、外国人労働者受け入れと難民受け入れの親和性を示唆する。

難民の国際的保護に対する日本への期待に関しては、アメリカやポーランド、トルコでの実地調査は、ほとんどの「真の」難民は日本まで移動して庇護を求める意図も能力もないことを明らかにした。多くの難民申請者は難民条約にいう難民というよりは、経済的機会を求める移民であるということが出来る。

その中で、UNHCR、受け入れ国、難民当事者が日本に期待するのは、難民や移民が自国から流出するのを緩和するための資金協力であり、その面での日本の貢献は、ICAなどによる人的・技術的貢献を含めて高く評価されている。端的に言って国際社会(難民受け入れ国、UNHCR、難民)が日本に期待する貢献は、「共通だが差違ある貢献」の視点からの資金協力である。「難民認定」「再定住等」「資金協力」の3つの難民政策を戦略的に統合することで日本の貢献は増やせる。難民の自立支援と受入国の経済発展を目指す「人道・開発・平和の連携」アプローチがその例だが、それは世界銀行の「世界開発報告2023」と軌を一にする。

なお、受入れ面では、補完的保護制度が2023年12月から施行され、1000人前後がすでに事実は難民認定と同じ「補完的保護対象者」の認定を受けている。難民認定数も2023年

には 300 人を超した。「難民鎖国」は終焉した。今後さらに難民の受け入れ数を増やすとするならば、日本が難民に選ばれる国にならなければならない。2023 年には 7 万人の中国人がアメリカなどで難民申請をしたが、日本においてはわずかである。今後は育成就労制度や特定技能制度など、ますます多くなる外国人労働者受け入れ制度との連動を図るのが現実的な政策であろう。

結論をまとめると、「日本の難民政策プロフィール」は意図されたものではなく、経路依存性を持ついくつかの独立した政策決定過程の結果である。日本に「総合的難民政策」はなく、難民政策・行政は主として「組織過程モデル」で説明できる。ただし、ウクライナ避難民の積極的受入れは、安全保障という日本の国益に基づいたものであり、そこではアリソンの「単一アクターモデル」の説明力が強い。ホリフィールドの 4 つのドライバーモデルは、マクロな政策を説明する力が強い。

研究の社会的インパクトについて付言すると、特記すべきこととして、今回の入管法改正に際しては研究代表者と共同研究者（橋本准教授）が 2023 年 4 月の衆議院法務委員会に置いて参考人として意見を述べ、審議に影響を与えたことである。いわば参与型観察が可能となったのであるが、その中で政策決定過程、法律の改正についての貴重な知見が得られ、また政策決定過程に影響を与えることもできたのは研究の社会的インパクトを大きなものにした。

研究の中で、年 3 回の定期研究会、年 2 回（5 月、12 月）の移民政策学会「難民インタレストグループ」開催、大学・学会などでの講演、4 本の成果論文、6 つのシンポジウム、新聞やテレビでの開設やコメントなどを通して日本における難民問題についての理解を増やした。アメリカなどでの講演を通して日本の難民政策についての国際的理解も向上させた。

欧米諸国が難民締め出し政策を強化する中で、それとは逆の方向に進む最近の日本の難民政策については、国際的関心が高く、UNHCR などからの評価と期待も高まっている。例えば、ジュリアン・トリッグス（UNHCR 保護高等弁務官補）は、「日本の難民政策で大きな変化と新たな動きが起きている」と述べ（2022 年 12 月 21 日）、オックスフォード大学のベッツ教授は、「日本は今、難民政策の形成において刺激的で重要な時期にある。人道支援や開発援助の海外支援を続けながら、庇護へのアクセスを開放しようとしている。世界の難民制度が脅威にさらされ、改革を必要としている今、日本は重要な指導的役割を果たすことができる」と翻訳本冒頭の日本の読者へのメッセージで高く評価している。

最後に、本研究は、日本における難民を巡る言説を、法的な難民認定問題の議論から政治経済社会問題として俯瞰的に捉える方法にパラダイムシフトするという目的をかなりな程度達し、また、今後の日本の難民政策へのアドバイスを示唆することもできた。そのような貴重な機会を与えてくれた学術振興会には心から感謝の念を表したい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計10件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 3件 / うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 滝澤三郎	4. 巻 第7号
2. 論文標題 難民の国際保護の現状 人道と政治の相克する現場の視点から	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 グローバル・ガバナンス	6. 最初と最後の頁 27-45
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 Saburo Takizawa	4. 巻 10
2. 論文標題 Japan's Immigration Policy 2015-2020: Implications for Human Security of Immigrant Workers and Refugees	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 Journal of Human Security Studies	6. 最初と最後の頁 50-74
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 該当する
1. 著者名 滝澤三郎	4. 巻 第20号
2. 論文標題 変わりゆく日本の難民政策：補完的保護の背景を探る	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 多文化共生研究年報	6. 最初と最後の頁 27-35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 滝澤三郎	4. 巻 -
2. 論文標題 「難民政策の転換と国民的対話の必要性」ほか6編のエッセイ	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 The Tokyo Post (https://thetokyopost.jp/author/takizawa-saburou/)	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 該当する

1. 著者名 滝澤三郎・大茂矢由香	4. 巻 第8号
2. 論文標題 転機を迎えた日本の難民政策と日本人の難民意識の変遷	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 政治社会論集	6. 最初と最後の頁 1 - 21
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 該当する

1. 著者名 明石純一・大茂矢由佳	4. 巻 -
2. 論文標題 『難民』という名の言説：脱北、シリア、ジェンダー	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 池 炫周 直美 / エドワード・ボイル編 『日本の境界：国家と人びとの相克』	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山田満	4. 巻 62巻2号
2. 論文標題 平和構築概念の拡散と陥穽	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 アジアアフリカ研究	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 橋本直子	4. 巻 509
2. 論文標題 難民・避難民	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 35 - 40
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 滝澤三郎	4. 巻 第25号
2. 論文標題 入管法改正に見られるUNHCRと入管庁の交渉過程：非政治的国連機関に求められる政治性	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 国連研究	6. 最初と最後の頁 175~199
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Saburo Takizawa	4. 巻 -
2. 論文標題 The roles of stakeholders in the revision of Japanese Immigration Control and Refugee Recognition Act in 2023	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 University of Warsaw, Special Issue on Japanese Politics	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 1件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 滝澤三郎・大茂矢由香
2. 発表標題 日本人の難民意識
3. 学会等名 政治社会学会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 杉木明子
2. 発表標題 国際難民保護レジームの変容とレジリエンス：ノン・ルフールマン原則と難民の非自発的帰還
3. 学会等名 日本国際政治学会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Saburo Takizawa
2. 発表標題 2023 Revision of Japanese Immigration Control Act and Roles of Players
3. 学会等名 University of Warsaw, Japan Institute (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 滝澤三郎監訳 (岡部みどり、杉木明子、佐藤安信、山田満訳)	4. 発行年 2023年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 320
3. 書名 難民:行き詰まる国際難民制度を超えて	

1. 著者名 滝澤三郎監訳、中山弘子訳、ヴィクトリア、ジェミス、ハメド、ゲディ著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 合同出版	5. 総ページ数 264
3. 書名 オマルとハッサン	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	明石 純一 (Akashi Junichi) (30400617)	筑波大学・人文社会系・教授 (12102)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	杉木 明子 (Sugiki Akiko) (40368478)	慶應義塾大学・法学部（三田）・教授 (32612)	
研究分担者	山田 満 (Yamada Mitsuru) (50279303)	早稲田大学・社会科学総合学院・教授 (32689)	
研究分担者	橋本 直子 (Hashimoto Naoko) (50865095)	一橋大学・大学院社会学研究科・准教授 (12613)	
研究分担者	大茂矢 由佳 (Omoya Yuka) (70981546)	埼玉大学・人文社会科学部研究科・講師 (12401)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計1件

国際研究集会 International Symposium on International Protection: A Symposium Commemorating the Publication of Refugeuge Launch	開催年 2023年～2023年
---	--------------------

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------