

制度批判で見えなくなること

——日本の難民の第三国定住制度をめぐって——

久保忠行
岩佐光広

1 はじめに

本稿では、2010年から試行的に開始された日本での第三国定住制度の制度的な枠組みと、現在までの経過を整理し、同制度に対する研究者や実務者による「制度批判」が、かえって見えにくくしてしまっている点を明らかにする。この作業を通して、今後の日本での第三国定住制度を考えるための課題と展望を示す。

第三国定住制度とは、「難民 (refugee)」を対象とするものである。一般的に難民とは、「難民の地位に関する条約」(1951年)と「難民の地位に関する議定書」(1967年)(以下、これらをまとめて難民条約と表記する)によって定められるものと理解されることが多い。すなわち、難民とは、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまた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恐怖を有するために、(1) 国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者、またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者及び、(2) 常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができない者、またはそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者」[国連難民高等弁務官事務所 2001: 23]とされる。

ただし、難民条約は狭義の政治難民のみを規定しており、実態に即していないことはよく知られている。国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees、以下 UNHCR と表記) によると、2010年末時点で、世界中には4370万人もの人が移動を余儀なくされた。この数は過去15年の中で最も多い。4370万人のうち難民数は1540万人である(うち1055万人が UNHCR の支援対象者であり、482万人が国連パレスチナ難民救済事業機関が保護を担う)。その他に、83万7500人の庇護申請者と、2750万人の国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDPs) がいる¹。難民生活は長期化する傾向にもあるので、「難民問題」への緊急かつ国際的な取り組みが求められている。

長期化している現状の恒久的解決として、UNHCR は3つの方策を示している。1つ目は、「安全と尊厳が保障された条件下での、出身国への自主帰還」である。2つ目は

¹ UNHCR Japan 数字で見る難民情勢(2010) http://www.unhcr.or.jp/ref_unhcr/statistics/index.html (最終アクセス日 2011年11月30日)。

「第一次庇護国の社会への統合」、3つ目が「第三国定住」である。第三国定住とは、難民の出身国でも、避難先の国でもない第三の国へ難民を再定住させる制度である。第三国定住制度とは、難民保護と人権擁護に関して国際社会が受入国に代わって責任を分担することをさす〔国連難民高等弁務官事務所 2010:3-5〕。日本政府の外務省は、第三国定住制度を、「新たに受入れに合意した第三国へ移動させることで、難民は移動先の第三国において庇護あるいはその他の長期的な滞在権利を与えられる」ことと説明している²。この説明が示しているように、再定住には受け入れ国の合意が必要であり、受け入れ国の枠内で庇護や権利を与えられる。つまり、第三国定住は受入国が定める制度のもとで実施される。

これまでは、アメリカやカナダ、オーストラリアなどの欧米諸国が中心となって、第三国定住制度のもとアジア・アフリカ地域の難民を受け入れてきた。そうしたなか、2010年より試行プロジェクトとして、日本がアジア地域で初めて第三国定住制度による難民を受け入れることになった。この制度の導入を通して、難民問題への国際的な取り組みへの貢献とともに、これまでの「難民鎖国」と批判されてきた状況を脱却することが、国内外から期待されている。この試行プロジェクトでは、タイの難民キャンプで暮らすビルマ（ミャンマー）を出身とするカレン難民が受け入れられることになった³。

しかしその期待とは裏腹に、それともその期待からか、第三国定住に関心を寄せるメディアや研究者、実務者の論調は、難民を受け入れる取り組み自体は評価しながらも、実施される支援内容については批判的である。上述のように第三国定住は国家が主導して行う「制度」なので、日本にやってくる難民に対する支援の内容や実践もこの「制度」の影響を受ける。結果としてその批判の矛先は、多くの場合、国家主導の「制度」に向けられることになる。つまり、第三国定住をめぐるメディアや研究の論調は、基本的に「制度」批判の色を強めているのである。

もちろん、「制度」を批判することは、メディアにとっても研究者にとっても重要な社会的役割の一つである。また、現時点での取り組みが試行段階であることを考慮すれば、問題点を浮き彫りにし、受け入れの枠組みをしっかりと検討する時期ともいえる。よって、第三国定住をめぐる議論が「制度」批判の論調を強めるのは当然の流れとも言えよう。しかし、「批判のための批判」では意味が無い。「制度批判」の先にあるべきものとは、なによりも難民が日本で安全に問題なく暮らせることであり、そのためのより適切で効果的な支援も含めた第三国定住制度の確立であるといえよう。そのために必要な議論を展開するためには、制度を「適切に」批判するための視点を定める必要がある。こ

² 外務省 難民問題と日本Ⅲ—国内における難民の受け入れ—(平成21年12月)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html> (最終アクセス日2011年11月30日)。

³ 本稿では、ビルマ(ミャンマー)と表記する。ただし行政文書をそのまま引用するさいは、そのままミャンマーと表記する。このように表記するのは、「ビルマ」=反軍政、「ミャンマー」=親軍政という単純な二項対立に則るからではない。ビルマとミャンマーについて、詳しくは、<「ビルマ」か「ミャンマー」か> (http://www.uzo.net/notice/quo/b_m.htm) を参照。(最終アクセス日 2011年11月30日)。

の視点を定めることで、一見するともっともらしくみえる従来の制度批判では見落とされる論点がありうることを示してみたい。

本稿では、難民の受け入れにともなう現場の状況を論じるための前段階として、その制度的枠組みの特徴と、現段階での課題を提示することを主たる目的とする。難民とは、難民政策や難民支援という制度がつくり出すカテゴリーでもあるので [久保 2010]、まずは当事者を取りまく制度枠組みを押さえておくことが必須だと考えるからである。そのために本論では、大きく3点について論じる。まず、難民の「第三国定住制度」について、その歴史的な背景も含めて概説する。そして、難民の再定住をめぐる「制度批判」について、メディア、とくに新聞における論調と、いくつかの論文を参照しながら整理する。それを踏まえて、どのような論点が見落とされる可能性があるのか、その点について考察し、今後の議論のための展望を示す。

2 第三国定住制度の成立前史——インドシナ難民の受け入れ

日本は、2010年よりアジア地域ではじめて試験的に第三国定住制度を導入したが、これと同じような制度枠組みで難民を受け入れた経験がある。それが「インドシナ難民の受け入れ」であり、現在までに11,231人の定住が許可されている [アジア福祉教育財団 2008]。まず、その流れを概観し、日本が第三国定住制度を導入するまでの前史を簡単に確認しておこう。なお、日本が1981年に難民条約を批准して以降の条約難民や庇護申請者など、難民を取りまくイシューは、インドシナ難民や今回のビルマ難民（カレン難民）に限ったことではない。ただし個別に難民であるか否かが検証される条約難民とは異なり、インドシナ難民とビルマ難民は、「国の政策として制度的に受け入れた」という点で共通している。よって本稿では、この両者に限定して論を進める。

2.1 インドシナ難民と日本の対応

インドシナ難民とは、東南アジアの元フランス植民地領であったベトナム、ラオス、カンボジアの3国、いわゆる「インドシナ三国」から発生した難民の総称である。これらの国では、第二次世界大戦後、フランス植民地領からの独立を契機に内戦などの動乱期に突入し、東西冷戦構造の影響を受けることで情勢はさらに悪化した。そのため、多くの人々が国内外に避難することになった。だがこの段階での東南アジアの状況に対する日本の認識は、「数ある国際的な問題の一つ」であり、「対岸の火事」というものだった。

それが一転して「日本の問題」となったのは1975年以降のことである。この1975年にベトナムのサイゴンが陥落し、相前後してカンボジア、ラオスでも旧政権が倒れ、それぞれの国に社会主義体制が敷かれることになった。この政権の転換に伴う迫害や生活の困窮、新政権に対する不安などが原因となり、国外へと逃れる者が急増した。たとえば

ラオスでは、1973年までに73万人が戦禍を逃れ居住地を離れて避難し、1975年以降に国外へと脱出した者は30万人以上と推定される [Goudineau 1997:11]。またベトナムでは、政権交代後、漁船や貨物船でベトナムから脱出する避難民、いわゆる「ボート・ピープル」が大量に発生し、周辺諸国に漂着したり、航行中の貨物船などに救助されて寄港地の港に到着したりした。この小舟にのって脱出したベトナム人がアメリカの船舶に救助され、1975年5月、寄港先であった千葉港に上陸し、それを皮切りに相次いでボート・ピープルが日本に上陸した。

一般にこれが日本での「難民受け入れ」の出発点とされる。彼らに対する日本の対応とその後の経過については、すでに様々な形で論じられている [cf. 田中 1994、萩野 2006、吹浦 1995、中野 1993]。ここで個別の議論は詳細せず、以下では現行の第三国定住制度との関係を意識しながら、インドシナ難民をめぐる日本の対応の大まかな経過とポイントを押さえておく。

まず確認しておく必要があるのは、初期の段階でのボート・ピープルの受け入れが、日本が「第三国」として難民を受け入れた最初の経験「ではない」という点である。1975年の時点で日本は、難民条約を批准しておらず、国内にも難民を受け入れるための制度は未整備であり、制度的枠組みは皆無だったといっても過言ではない。そのためボート・ピープルへの対応は、あくまで難民の保護を目的として「一時的な滞在」を認めるもので、出入国管理法令の枠内で入国が審査され⁴、滞在中の支援は民間団体が主に担っていた [萩野 2006:5-7]。その後もボート・ピープルの上陸が増加したので、1977年、政府は「ヴィエトナム難民対策連絡調整会議」を設置した。それ以降、国家としてベトナムをはじめとするインドシナ難民へ対応の検討を開始し、翌1978年の閣議了解を経て、インドシナ難民の「定住を目的とした在留」が認められた⁵。しかしこの時点での取り組みは、日本に漂着したり保護をもとめて滞在したりする避難民を対象とするものである。よって、国家が受け入れ対象者を選別する第三国定住とは異なる取り組みだといえる。

難民キャンプなどでの避難生活を送る者を含めた対応がはじまったのは、インドシナ難民の定住対策に関する1979年4月と1980年6月の閣議了解を経てのことである。それを受けて、1980年からインドシナ難民が居住する一次庇護国の難民キャンプから、日本への再定住を目的とした難民の受け入れが始まった⁶。そして国内では、「アジア福祉教

⁴ たとえば、自力で日本に到着した者には「上陸特別許可」、外国船に救助された者は「水難上陸許可」によって、日本への上陸・滞在が認められた [萩野 2006:5]。

⁵ ただし、定住者の数には制限が設けられ、その申請基準も厳しいものであったことは、繰り返し批判されてきた。そうした諸条件が設けられたことについて、当時の政府は「日本国内に滞在する難民のほとんどは米国、カナダ、オーストラリア、西欧などへの定住を希望しており、わが国への定住を希望するものがきわめて少数であった」ためと説明している [萩野 2006:7]。

⁶ これらの動向は、「人道的」という理由で説明されがちであるが、その背景には当時の日本の国際的なポジションも問題になっていたと考えられる。吹浦 [1995:115] は「当時既に“経済大国”と呼ばれていた日本への難民受け入れを求めるプレッシャーは急速に強まり、日米首脳会議、東京サミットと続く中で、強硬な姿勢での“重荷の分担 (バーデン・シェアリング)”を求め

育財団」に事業委託をする形で難民の受け入れ体制を整えていった。同財団は外務省の外郭団体である「難民事業本部」を設置し、1979年には兵庫県姫路市と神奈川県大和市に定住促進センターが開設され、日本への定住を希望する難民へ語学教育を提供したり、就職を斡旋したりといった再定住に向けた支援を開始した。また、ボート・ピープルをはじめとする避難民の一時的な滞在施設として「大村一時レセプションセンター」が1982年に開設された。これらの1979年の閣議了解からの一連の動きが、実質的に日本が「第三国」として難民を受け入れた最初の経験といえることができるだろう。

もう一つ確認しておく必要があるのは、こうした一連の動向と取り組みは、主に「インドシナ難民」を対象にしたものであった、という点である。先に見てきたように、この時期の日本の「難民」への取り組みは、制度面でも実務面でもあくまで「インドシナ難民」という特別なカテゴリーを設けてのものであった。その点で、インドシナ難民以外の難民についての対応については、ほとんど視野に含まれていなかったといえる。この状況が変わる最初の契機は、1981年に国会で難民条約を批准することが承認されたことである。同条約が発効した翌年の1982年に、出入国管理令は「出入国管理及び難民認定法」と改正された。ここから、インドシナ難民以外の難民も制度的には受け入れの対象に含まれることになり、以後、日本では「インドシナ難民」と「条約難民」という2つのカテゴリーのもとで難民の受け入れが扱われた〔萩野 2006:5〕。

その後、1980年初頭以降になると、インドシナ三国の情勢が徐々に安定化し、漂着するボート・ピープルの数も減少する傾向にあった。しかし、1989年に一挙に人数が増加したさい、そのなかに「出稼ぎ」などを目的とする者も含まれていることが発覚した。いわゆる「偽装難民」問題の発生である。この事態を受けて日本を含めた各国は、1989年に国連の主催で「インドシナ難民国際会議」を開催した。そこで採択された「包括的行動計画 (Comprehensive Plan of Action: CPA)」では、大きく以下の方針が確認された。まず、ベトナムに対しては、ボート・ピープルの流出を抑制するための実効的な措置を採るとともに、合法出国計画 (Orderly Departure Program: 以下では ODP と表記) の促進を図ることが、ラオス難民については、当時実施中であった難民認定作業計画および自主帰還計画を促進することが確認された。また、新たに流入するボート・ピープルに対しては、難民資格の認定作業 (スクリーニング) を実施し、不認定となった者については定住を認めず、本国への帰還を奨励すること、またベトナムへの帰還者に対しては UNHCR を通じて定住支援を実施することとなった。そして、ASEAN 諸国の難民キャンプに滞留する難民およびスクリーニングの結果、難民と認定された者については、引き続き再定住の受け入れ対象とすることも確認された。

この国際的な方針を踏まえて日本では、1989年9月の閣議了解を経て、難民資格の認定作業 (スクリーニング) が導入された。日本でのスクリーニング制度の対象となっ

られそうになった日本は、および腰ながらもついにインドシナ難民の定住に踏み切った」と述べている。こうした諸外国との関係が影響することは、現行の第三国定住制度の背景にもあると考えられる。

のはボート・ピープルのみであり、海外の難民キャンプからの再定住者やODPによる呼び寄せ家族は含まれなかった。この制度が運用されて以降、漂流したボート・ピープルは大村一時レセプションセンターに入所する前に、「庇護を必要とするインドシナ難民」かどうかの審査を受けることになった。その後、1990年代に入り、インドシナ三国の政情が安定すると、日本にやってくるボート・ピープルの数も減少し、1994年にはスクリーニング制度が廃止され、それ以降ボート・ピープルは不法入国扱いとなった。また、海外の難民キャンプから日本に再定住する者とODPにもとづく呼び寄せ家族の数も、1990年代中頃にかけて減少した。

インドシナ難民をめぐる「問題」に対処する必要性も徐々に弱まる一方で、インドシナ難民以外の難民については、依然として十分な対策が取られることはなかった。日本にやってきて、難民として認定されれば「条約難民」として定住することは可能であったが、そのための支援は未整備のままであった。また日本政府は、海外の難民キャンプなどから公式に難民を受け入れることはなかった。

その後、1990年代中頃から2000年代にかけて、インドシナ難民を対象とする定住促進センターは閉所され、内閣は「インドシナ難民対策連絡調整会議」を「難民対策連絡調整会議」に名称を改めた。2002年から条約難民に対する定住支援が講じられることになり、翌2003年には、インドシナ難民の受け入れを2005年末をもって終了することが決まった。その後、2006年に条約難民を対象に日本語教育、生活相談、就職斡旋等を行う「RHQ 支援センター」が新宿区に開設された（なおRHQとは、難民事業本部（Refugee Assistance Headquarters）の英語名を略したものである）。

2.2 第三国定住制度に向けた動き

こうした経過を経て検討がはじまったのが、第三国定住制度による難民の受け入れである。小池 [2011] によると、第三国定住制度の導入には、UNHCR によるイニシアティブという外的な要因があった。それに加えて、日本国内で、労働力の不足と少子高齢化を背景に移民受け入れに関する議論が高まりをみせており、将来的に受け入れる移民のカテゴリーの一つとして難民が加えられたという経緯がある。また、難民の受け入れは国際貢献の一環として語られ、国際社会での日本のイメージを向上させる狙いもあった [小池 2011:58-59]。2007年11月に、当時の法務大臣であった鳩山邦夫が法務省内でグテーレス国連難民高等弁務官と会談し、いったん他国で保護された難民を受け入れる「第三国定住」の仕組みについて、関係省庁による勉強会を発足させたことを明らかにしたと報道された（読売新聞 2007年11月28日）。そして翌2008年に「第三国定住による難民の受け入れに関するパイロットケースの実施について」が閣議了解を得て、日本における第三国定住制度は動き始めた（この制度については詳しくは後述する）。

この試行的なプロジェクトで対象となったのが、タイ・ビルマ国境のタイ側にある難民キャンプで避難生活を送るビルマ難民である。現在、世界で長期化した難民問題の一

つがビルマ難民である。ビルマ西部のバングラデシュには、2万人以上のロヒンギャというイスラーム系住民の難民が、そしてビルマ東部のタイ国境には、約13万人のカレン、カレンニー、モン、シャンなどのビルマの諸民族の避難民が難民キャンプ生活を送っている。タイ側に難民が流入するのは、ビルマでは、英国から独立した1948年以降、諸民族による分離独立運動が起り、その後の軍政期を経て現在に至るまで政情が不安定で、内戦が継続しているからである。難民の受入国であるタイは、これまでに難民の本国送還を模索してきたが、内戦下での帰還は困難であり、第三国定住制度の導入に踏み切った [久保 2009]。

タイ・ビルマ国境の難民キャンプでは、2004年12月～2005年2月にかけて、全難民の「再登録」作業が行われた。基本的に、この「再登録」された者が、第三国定住への申請ができる仕組みになっている。このように制限をかけないと、第三国定住制度が難民の呼び水になってしまうからである。ビルマ難民のおもな受入国となるのは、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、オランダ、イギリス、フィンランド、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーといった欧米諸国である。この制度が導入されてから、タイからは1年間に平均2～3万人が第三国へ出国し、2010年6月の段階で出国者数は、合計で8万人を越えた⁷。しかし、8万人が出国したのにも関わらず、キャンプの総人口(約13万人)に大差はない。つまり、出国したのとほぼ同数の難民がタイ側に越境してきているのである。日本は、このビルマ難民が保護されているタイの難民キャンプの一つ、メーラ難民キャンプから、実質的にカレン難民を対象として第三国定住制度による受け入れを、試行的に開始した。

ここでもう一つ注意しておく必要があるのは、「第三国定住」という言葉の使われ方である。第三国定住とは、「はじめに」で触れたように、出身国(第一国)から脱出し、一次庇護国(第二国)の難民キャンプなどで避難生活を送る者を、別の国(第三国)で受け入れ定住させる制度である。先述したように、東南アジア諸国の難民キャンプからインドシナ難民を日本が受け入れてきた取り組みの内容自体は、実質的に「第三国定住制度」と呼ぶことができよう。しかし、インドシナ難民の受け入れは、「第三国定住」と呼ばれることはない。この言葉は、2007年以降の議論から使われるようになった。インドシナ難民の受け入れにせよ、昨今のビルマ難民の受け入れにせよ、国家が主体となり、実質的に第三国として日本政府が難民を受け入れている点は共通している。ただし、どちらかといえば「緊急措置」として「受け身」の形ではじまったインドシナ難民の受け入れとは対照的に、ビルマ難民の受け入れは、ある程度の時間をかけて検討されたうえで導入が決まったという相違点がある。つまり、日本における難民の第三国定住制度をめぐる議論は2000年代後半から始まり、タイの難民キャンプから呼び寄せるビルマ難民の試行的な受け入れを対象として展開することになる。

⁷ Relief Web “THAILAND – IOM Resettles 80,000 Refugees from Thai Camps”.
<http://reliefweb.int/node/358548> (最終アクセス日 2011年11月26日)。

以下では、まず日本の第三国定住制度の枠組みを整理する。そのうえで、制度の実態や運用をめぐる報道内容を概観する。そして、制度を批判することによって何が見えなくなるのかを検討する。

3 ビルマ難民の試行的受け入れにみる第三国定住制度の枠組み

3.1 現在までの概況

2011年11月の時点で、日本政府が受け入れたのは、タイのメーラ難民キャンプに居住していたカレン難民9家族、計45人である。そのうち、初年度の2010年に受け入れたのは、5家族27人で、5家族のうち3家族18人が、2010年9月28日に到着し、残り2家族9人は2010年10月13日に到着した。到着が遅れたのは、発熱などで体調不良を訴えていたからである。二年目の2011年に受け入れたのは、4家族18人で、9月29日に来日した。二年目には、当初6家族26人を受け入れる予定だったが、2家族8人が直前になって来日を辞退した。辞退した理由は、第一陣から国際電話を通して住宅や労働状況などへの不満が伝えられ、乳児がいたり出産予定があったりしたため、日本での暮らしに不安を抱いたからだという（朝日新聞 2011年9月16日）。

3.2 経緯・条件・要項⁸

今回の受け入れは、2008年12月の閣議了解である「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」および難民対策連絡調整会議の「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」にもとづいている⁹。同調整会議は、内閣官房、外務省、文化庁、厚生労働省、警察庁、総務省、法務省、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、海上保安庁から構成されている。

受け入れにあたっての閣議了解では、「第三国定住による難民の受け入れは……難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点からも重視されている。このような国際的動向を踏まえつつ、我が国においても、アジア地域で発生している難民に関する諸問題に対処するため、次の措置を採る」とあるように、難民問題への国際貢献の一環として実施することが宣言されている。第三国定住制度による難民受け入れの根拠となっているこの閣議了解では、「人道支援」の観点から難民を受け入れるとは

⁸ 引用がないかぎり記述のベースとなっているのは、添付資料の「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」及び「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」である。

⁹ この第三国定住制度は、「インドシナ難民受け入れ同様、制度導入の決定は法改正を伴わない「閣議了解」であり、政治的領域での決定に他ならない」[小池 2011:59] という点には注意しておきたい。

書かれていない。以上の点をふまえ、この閣議了解のポイントとなるのは、次の点にある。

まず、受け入れは平成22年(2010年)から3年間連続のパイロットケース(試行事業)であり、年に1回、家族単位で約30人を受け入れる。パイロットケースとして受け入れるのは、閣議での了解事項によると、「タイのメーラ難民キャンプに滞在するミャンマー難民」である。3年後の受け入れを継続するかどうかは、定着状況の調査を踏まえて検討する。定住支援にあたっては、「関係行政機関は、相互に協力し、第三国定住難民に対し、必要に応じ、日本語習得のための便宜供与、職業紹介又は職業訓練を行う」とあり、就労先の確保については、各行政機関、政府機関、そして地方公共団体が確保にむけて努力するよう記されている。つまり、日本語教育をはじめとする初動支援については、あくまで行政主導で実施することが明記されているといえよう。

選考にあたっては、UNHCRから候補者リストの提供を受け、書類選考により除外された者以外の全員とメーラ難民キャンプで面接をして決定する。受け入れの枠組みは、インドシナ難民と同様、難民に準ずる地位としての受け入れで難民条約上の難民としてではない。第三国定住制度で難民を受け入れるにあたり、法務省は2010年2月に、定住者告示を一部改正し、タイ国内のミャンマー難民であって、以下の(1)と(2)のいずれにも該当する者を「定住者」として受け入れることができるとした。これに基づき、今回来日した全員には、「定住者」3年の在留資格が付与された。その条件とは、(1) UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者、(2) 日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの及びその配偶者又は子である〔法務省入国管理局参事官室 2010〕。この2点は、2008年12月16日の閣議了解での「第三国定住難民に対する定住許可条件」として提示されたものである。

選考基準のポイントとなるのは、個々人での受け入れではなく、家族単位であること、また日本への適応能力があるものという点である。閣議了解では明言されていないが、報道によると、「若く、健康で子供がいるなど日本の地域社会に溶け込みやすいという点が重視」された(共同通信 2010年7月26日「ミャンマー難民が日本定住へ6家族32人、9月から」)。

なお、過去日本政府は、1980年代にインドシナ難民を受け入れるにあたって、カンボジア難民の定住許可を、心臓病をもつことを理由に事実上、却下したことがあり、その対応が大きく批判されたことがある〔cf. 吹浦 1995、矢野 1992〕。その後、同じく心臓病をもつ難民が、特例的に受け入れられたこともある。特例として受け入れられたのは、マスコミの報道を通じて受け入れにあたってのスポンサーがついたからである〔矢野 1992〕。

3.3 選定・定住までの流れと支援内容

受け入れる難民を選定し、再定住させるまでの流れは、以下の通りである。

来日前

1. UNHCR から候補者リストが出る
2. 面接対象者を決定
3. メーラ難民キャンプで面接を実施
4. 健康診断
5. 受け入れ予定者を最終決定
6. 日本語などの出国前研修

来日後

7. 「定住者」の在留資格を得る
8. 定住支援施設（首都圏、半年間）での日本語教育、生活適応指導、職業訓練などをうけ、定住先を決定
9. 定住生活へ

第三国定住制度による難民の受け入れには、様々な機関が関与している。難民受け入れ事業の中核となる RHQ 支援センターの運営などを管轄するのは、外務省 総合外交政策局 人権人道課である。同課は、人権と難民問題を含む人道に関する外交政策を担当する。この点からは、第三国定住制度が、国際貢献に加えて、人道的な観点からも運用されていることが伺える。難民キャンプでの出国前研修は、外務省が、国際移住機関 (International Organization for Migration: IOM) に委託して実施する。また来日後の日本語教育に関しては、文化庁 文化部国語課が、職業相談・紹介に関しては厚生労働省 職業安定局 就労支援室が担当する。来日後のこれらの業務は、難民事業本部が委託をうけて実施する¹⁰。

難民受け入れの閣議決定の後に公表された、難民対策連絡調整会議による「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」によると、再定住者として来日した難民には次のような支援が提供される。

日本へ再定住する場合、該当者がタイの難民キャンプから日本の宿泊施設まで移動するための渡航費用、交通費等は、政府の予算から捻出される。日本に到着してからは、首都圏にある通所式の定住支援施設で6ヶ月間の「定住支援プログラム」が実施され、同施設の通所圏内に宿泊施設を借り上げる。定住支援プログラムとして、日本語教育、社会生活適応指導、職業相談及び職業紹介、職業訓練の受講、児童・生徒の就学の

¹⁰ 平成23年度の難民事業受託に関する収支予算書は、難民事業本部のウェブサイトから閲覧可能である。「平成23年度難民事業受託特別会計変更後収支予算書」

http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/fin05/fin_23_01.pdf (最終アクセス日 2011年11月30日)。

ための支援が準備されている。また、宿泊施設での生活費、医療費、定住支援施設に通所するための経費が支給される。同施設退所時に「定住手当」、「職場適応訓練受講援助費」、「就職援助金」が支給されるとあるが、金額は明示されていない（援助費については後述する）。また、宿泊施設を退所した後の住居を確保するための支援も準備されている。施設を退所したのちも、一定期間ごとに、その日本語能力を確認すること、生活相談員による定期的な指導・助言することが明記されている。

定住支援にあたっては、「インドシナ難民及び条約難民と同様に次の措置を講ずる」とし、以下の内容が挙げられている。1) 教育訓練援助金として、学校への入学・進学を促進する援助金の支給、2) ハローワークの通訳や職業の相談などにあたる職業相談・就業紹介、3) 職業訓練の受講、4) 自主的に日本語学習ができるように、地方公共団体やボランティア団体の紹介や、それらの団体に対して、日本語教材の配布や教授法の指導・研修にあたること、5) 居住地の確保や難民への理解を求めるために、地方公共団体へ協力を要請すること、である。

3.4 雇用主への支援

難民の再定住に向けた取り組みとして注目すべきは、第三国定住難民を雇用する事業主に対しても、「雇用開発助成援助費」が支給されることである¹¹。

職業の斡旋を仲介する難民事業本部が発行している「日本定住難民雇用促進リーフレット」には、「雇用主の方へ」として、難民定住者の雇用促進に向けた援助制度が紹介されている¹²。この援助制度は、難民定住者の雇用を前提とした最長6ヶ月の「職場適応訓練」を実施した場合、雇用主および訓練生である難民に対して援助金が支給されるというものである。この訓練を21日以上実施した場合、事業主には、「職場適応訓練費」として、月額25,000円が支給される。また訓練を受ける条約難民、第三国定住難民には、「職場適応訓練受講援助費」として、基本手当が1日3,530～4,310円（難民の居住地等による）、受講手当が1日700円、また通所手当が実費（月額上限42,500円）支給される。この期間は6ヶ月以内である。また、第三国定住難民に特化した援助もある。「雇用開発助成援助費」として、第三国定住難民を雇用すると、事業主に対して賞与等を除く賃金の4分の1（中小企業の場合は3分の1）が1年間にわたって助成される。ただし、事業主は「職場適応訓練費」と「雇用開発助成援助費」を重複して受給できない。その他にも、「広域求職活動援助費」として、規定による運賃及び宿泊料が、「移転援助費」として、単身者か家族単位かに応じた手当と移転料が支払われる〔難民事業本部 2011:3〕。

¹¹ 同様の雇用促進の事業はインドシナ難民に対しても行われており、たとえば平成14(2002)年度版の雇用促進リーフレットには「インドシナ難民（ベトナム・ラオス・カンボジア）」と銘打っている。

¹² 財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 2010年「日本定住難民雇用促進リーフレット」
<http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/pro/pdf/10koyou.pdf>（最終アクセス日 2011年11月26日）。

2010年に到着した第一陣は、同年10月から翌年3月9日まで、定住支援プログラムを受講した。その後、外務省のプレスリリース（2011年2月25日）で、「第三国定住により受け入れたミャンマー難民の就職先の決定」と発表された（資料3参照）。プレスリリースには、「5家族27名について就職先が決定しました。2家族12名については千葉県八街市^{やち}において、3家族15名については三重県鈴鹿市において、農業に従事することになりました」とある。しかし実際には、事業主は「職場適応訓練費」を、難民は「訓練受講援助費」という助成金をうけとる訓練であって、一般的に考えられるような就職ではない。

このような微細だが重要なズレ、あるいは情報周知の不徹底が、第三国定住難民にまつわる批判的な報道を加速させていくことになる。以下では、主に新聞報道の二次資料をもとに、どのようにこの制度が評価されてきたのかをみていくことにしよう。

4 制度批判で見えなくなること ——第三国定住制度をめぐる報道を中心に

4.1 報道内容

第三国定住制度によるビルマ難民の試行的な受け入れは、上述の制度のもとで現在も進行中である。この制度に対する評価、特にその問題点が盛んに指摘されるようになったのは、ビルマ難民（カレン難民）が定住支援施設でのトレーニングを終え、千葉県と三重県での再定住生活を開始してからのことである。ここでは、これまでに報じられた記事の内容を個別に吟味するのではなく、そこに共通してみられる批判の論点を整理する（なお、関連する記事の見出しについては資料5を参照されたい）。

記事には、制度の導入が難民のさらなる受け入れのきっかけになることを期待する記事がある反面、未熟な制度を懸念する声も散見される。たとえば、NPO法人 難民支援協会事務局長代行の石井宏明氏のオピニオンとして掲載された「(私の視点) 難民受け入れ「第三国定住」試行を生かせ」（朝日新聞 2010年3月21日）では、改善のため次の3点を提言している。1つ目は、第三国定住難民の受け入れの決定過程が、すべて政府内の議論に終始しており、当事者である難民や支援団体の声が反映されていないことである。2つ目は、この試行プロジェクトの「成功」の指標が不明瞭であることで、3つ目が、公的な支援がまったく受けられない自力でやってきた難民との格差をなくすべきだというものである。

1つ目の指摘にあるように、事実、首都圏で半年間にわたって提供される「定住支援プログラム」の詳細や実施場所はプライバシーの観点から公開されなかった。また、「就職先の決定」というプレスリリースが出たのが2011年2月25日であったように、半年間の研修が終わった後の就労先は、研修が修了する直前まで不明瞭だった。こうした見通しのなさや、かねてから懸念されていた日本語教育の不十分さなど、受け入れ体制の不

備がささやかれていた。この不安が的中していたことを初めて白日の下にさらしたのが、「ミャンマー難民 日本になじめず 言葉や仕事 高い壁 (読売新聞 2011年8月5日)」の記事である。

この記事では、第三国定住難民が、言葉の壁や労働・生活環境の違いから困難に直面していることや、受け入れ先の農園経営者が、日本語が片言程度の難民が送り込まれる実情を「(政府による)丸投げだ」と苦言を呈していることが伝えられた。この記事以降、各紙が、第三国定住難民が直面する問題を報じ始めた。例えば、「第三国定住制度:ミャンマー難民「長時間労働強いられた(毎日新聞 2011年9月29日)」や、「ミャンマー難民、遠い安住 日本になじめず「仕事なく生活費心配」定住第1陣の夫婦(朝日新聞 2011年9月29日)」といった報道がある。

また、滝沢三郎 (UNHCR 元駐日事務所代表) は、1) 共働きすることが事実上の受け入れ基準になっているように受け入れの門戸が限られていること、2) 来日後の支援期間が短すぎることに、3) 外務省が外郭団体の難民事業本部だけに定住支援を委ねていること、4) 政府の情報開示が不十分で、難民には外部との接触を断たれており、難民の「困り込みと放り投げ」に近いと苦言を呈している (読売新聞 東京朝刊 2011年10月19日「[論点] ミャンマーから受け入れ 難民自立へ受け皿必要 滝沢三郎氏 (寄稿)」)。

このように新聞報道では、受け入れた難民が困難に直面していることを大きく報じている。困難に直面する理由は、日本語能力の問題であり、語学能力に派生して就労が容易ではないからである。こうした問題点が報道を通して明らかになった後、千葉県八街市へ再定住したカレン難民2家族は、弁護士を通して、玄葉光一郎外務大臣と外務省人権人道課に、「申入書」を、2011年9月26日に提出した¹³。

「申入書」には、就労面と生活面に関する様々な問題点が、つまびらかに指摘されている。例えば、「訓練」の名のもと長時間労働を強いられ、改善を難民事業本部に訴えても、とりあってもらえなかった。労働条件については、少なくとも夏季の農作業が長時間に及ぶことについて十分な説明が得られなかった。また、難民事業本部以外とは連絡をとってはいけないといわれ、固定電話、ファックス、インターネットをひいてはならないと言われたという。通訳に関しても1人の通訳者がカレン語と日本語に翻訳できるわけではなく意思が十分に伝えられなかった。また、子どもが体調を崩しても訓練を休むことは許可されなかったといわれるように、とくに就労面に関しては、厳しかったことが伝えられた。難民事業本部の担当者からは、生活保護の受給は、第三国定住制度を潰すことを意味するし、また働きたくないことの証でもあるから、生活保護を受給してはならないと聞かされたという。

このように、日本語能力と就労については、「申入書」の内容が示しているように、受け入れる制度こそ根本的な問題があったといえる。こうした問題点を明らかにし、

¹³ 全国難民弁護士連絡会議 代表兼事務局長 弁護士の渡邊彰悟氏が、2011年9月26日に、玄葉光一郎 外務大臣と、外務省 人権人道課長にあてた「申入書」。http://www.jlnr.jp/statements/20110926_mofa.pdf (最終アクセス日 2011年11月29日)。

それを批判すること自体、受け入れる体制をよりよいものとするために必要なことには違いない。

しかし、ここで考えてみたいのは、上のような報道内容が繰り返されることによって、制度批判そのものが「制度化」しているという事実が見えなくなっていることである。つまり、制度に問題があることは、第三国定住難民を受け入れる前から分かっていたことであり、「お決まりの」批判を、ただ単に繰り返しているということである。今回報じられた諸問題は、第2章で論じたインドシナ難民の受け入れへの様々な批判とまったく同じものであり、「すでに分かりきっていた」ことなのである。まず、この点について、以下でみていこう。

4.2 制度批判の「制度化」

ビルマ難民に関する報道で主に問題とされているのは、「日本語」と「就業や教育」に関するもので、これらの問題はインドシナ難民の受け入れに対しても繰り返し指摘されてきた。たとえば吹浦は、定住促進センターなどで行われた3～4ヶ月の集中的な日本語教育によって、「わが国の社会生活に適応可能な最低限の日本語を修得したことになるが、その段階で直ちに日本語を多用する職種や学校の授業についていけるとなるとこれは、ごく少数のきわめて能力のある者以外にはできないことだった」[吹浦 1995:123]と指摘する。当時は、バブルの絶頂期とも重なったこともあり就職先には困らなかったが、職種は言語を用いることの少ない単純労働に限定され、それが日本語能力の伸長につながらなかったと論じている[吹浦 1995:124]。また中野は、姫路定住促進センターでのトレーニングを記述するなかで、4ヶ月間の日本語教育によって日常生活に必要な最低限度の会話能力や職業活動に必要な語学力を身につけることが実際には困難であったこと、標準語を中心とするカリキュラムのため関西圏での生活に当惑したこと、そして、「言葉の疎通障害によって、とくに日本社会での就業生活が破綻することは少なくなく、……初職で長く留まるものは少ない」と指摘している[中野 1993:77-78]。さらに、2000年代に入ってから行われたインドシナ難民定住者（主にベトナム系）の「社会適応」についての調査においても、日本語能力と就業に関する問題が取り上げられている[cf. 難民事業本部 2005、原口 2001、国際移住機関 2008]。

こうしたインドシナ難民を受け入れた後の再定住生活についての批判と反省を踏まえると、現行の第三国定住制度の批判の中心点である「日本語」と「就労」の問題については予測しうるものだったと言える。だからこそ「インドシナ難民受け入れの教訓」という議論はもっともなものである。実際、今回の第三国定住制度の導入にあたって、「定住28年、日本語の壁 仕事や暮らし、薄い支援」というようなインドシナ難民の受け入れ30年を振り返る記事もあった（朝日新聞 2010年9月26日）。

ただし、こうした問題点を繰り返し指摘すること自体にも落とし穴がある。確かに語学や就労にかかる問題を繰り返し批判することは無意味ではないし、それを継続するこ

とも大事ではある。しかし他方で、さんざん批判されてきたにも関わらず、これまでと変わらず「生き残ってきた」同様の制度に対して、「同じ批判」を繰り返したところで、望むような変化は期待できないとみることもできないだろう。

こうした批判をする側とされる側の関係は、ともすれば予定調和的になり、両者ともに「批判慣れ」してしまい、批判が形式化してしまう。結果として、批判自体が制度に組み込まれて安定化してしまう、つまり批判自体が「制度化」されてしまうのである [cf. バーガー／ルックマン 2003]。社会学者の長谷正人 [1991] は、ある目的に向かって努力すればするほど、かえって目的から遠ざかってしまうような現象を「行為の意図せざる結果」と名付けている。そして、その結果を解消するための行為が、さらに意図せざる結果を導き続けることを「悪循環」と呼ぶ。第三国定住制度の改善を目的とした批判が、かえってその目的から遠のく「批判の制度化」という結果を引き起こしているのだとすれば、そしてそれがインドシナ難民の受け入れの頃から繰り返されているのだとすれば、この事態はまさに「悪循環」と言えよう。制度批判によって見えなくなっていることの一つとは、この「悪循環に陥っていること」だといえる。

けれども、この「悪循環」から逃れることも、この事態を十分に説得的に記述することも容易なことではない。容易ではないから「悪循環」に落ちいつているのだし、本稿を執筆している私たちにとっても同様である。だが、この隘路から抜け出すには、現状の第三国定住制度をめぐる「批判の制度化」によって流布される「紋切型の批判」を引き受けつつも、そこで見えなくなっていることに「批判的に」目を向け続けることであり、この硬直した状況を「繰り返しずらす」という戦略をとることだろう [cf. 上野編 2001]。

本稿の試み自体も、広義には制度批判の一環であることは否めず、事態の硬直化に荷担することになるのかもしれない。それでも、制度批判の「制度化」に対して批判的であらねばならないのは、次の2つの重要なポイントが見えなくなってしまうからである。一つ目は、「難民を労働資源とすることに関する議論」で、もう一つは、「難民自身の姿」に関するものである。

4.3 制度批判の「制度化」がみえなくすること

制度批判の「制度化」が不可視化する重要な論点の1点目は、難民を労働資源とみなす、という一見すると合理的で受け入れられやすい考え方に関するものである。難民の第三国定住という制度を考えるにあたり、要点となるのは、同制度は「難民のため」であり、なおかつ「難民のため」という名のもと「国家の都合」で運用されるという点である。

「はじめに」で述べたように、確かに UNHCR は、難民問題の恒久的解決策の一つとして、第三国定住制度を挙げている。これにより、該当者は再定住者として、難民状態を脱却できるので、問題を解決することができる。しかし、難民問題というときの「問題」とは、難民自身の問題であり、難民を流出したり、受け入れたりする国家にとって

の「問題」でもある。難民が問題とされるとき、どちらかといえば後者の国家にとっての「問題」に重きが置かれる。だからこそ、難民の受け入れは、「責任の分担」や「負担の分担」として意義づけられる。責任とは国際社会が（事実上は、ある特定の国家が）難民を受け入れる責任であり、負担とは、現在受け入れている国家の負担で、これらを他国が分担することである。難民の受け入れとは国家の都合なので、難民が置いてきばりにされてしまうのは、当然といえば当然の成り行きである。

こうした「国家の都合」や恣意性があるからこそ、受け入れのための基準が各国によって異なり、「人道上」の観点から、あまねく難民を受け入れましようという制度としてはあらわれてこない。今回、日本政府が受け入れるにあたって設けた基準は、「日本社会に適応できるもの」である。どうすれば適応できるのか、どんな人は適応できないのかは、ブラックボックス化されており、ここで論じることはできないのだが、この基準ほど、受け入れる側の姿勢をよくあわらしているものはない。

難民を受け入れるには、受け入れる必然性や積極的な理由を示す必要がある。日本政府の場合、それは、1) 難民鎖国という批判をかわし人道面で貢献すること、2) 受け入れるにあたって既存の制度枠組みが利用できることに加え、3) 高齢化社会に備え労働力確保することである。特に、3番目に関しては、現行の制度が施行される以前の2000年代前半から散見される。たとえば、UNHCR 日本・韓国地域事務所首席法務官であったディエゴ・ロゼロは、日本人向けに発行された雑誌『難民 Refugees』で、「難民に門戸を開く方法」と題した文章を記し、第三国定住に伴う利点は次の点にあると述べている。「第三国定住枠で受け入れる難民の選択は、人道と定住の難易度の双方に配慮して行える。たとえば、日本の農家の平均年齢は60歳に達しようとしているため、より多くの農民が必要であるとすれば、難民がその需要を満たせるだろう。適切な受け入れ施設や職業訓練、日本語クラスの提供は、彼らが十分日本に適応することを可能にし、全ての難民のためになるであろう。」[ロゼロ 2002:7]。

この「宣伝文句」が端的に示しているように、第三国定住制度で難民を受け入れることの「メリット」は、人道的配慮と国内の需要を一石二鳥で満たせるということになる。このように、もっともらしく難民の受け入れは肯定されるのだ。こうした論理、国家の都合によって、難民受け入れが推進されることから、「問題」は起こるべくして起こったと言える。少々乱暴な言い方をすれば、「役に立つなら誰でもいい（役に立たないならば必要ない）」ということになってしまう。

その証拠に、あくまで「ミャンマー難民」の受け入れとして政策・報道ともに話が進んでいるが、その「ミャンマー難民」とはいったいどんな人たちなのかという点は、二次的なものとして扱われている。こうした態度は、「ミャンマー難民」は、もともと農民が多かったので、農家をやらせればよいという安易な定住策を導くことにもなる。「日本社会に適応できるもの」という基準は、利用可能か否かで線引きをすることであり、この恣意性に「人道」という仮面がかぶせられている、というのがあながち言い過ぎではないことは、上の『難民 Refugees』誌からの引用をみれば明らかだろう。

現状の第三国定住制度をめぐる批判の「制度化」には、もう一つの深刻な問題がある。それは「当事者である難民の姿の不可視化」という事態を招くことである。上述の報道内容を一瞥すると、2つの意味で私たちには難民当事者の姿がみえていないことが分かる。まず情報開示が請求されるように、プライバシーの保護の名のもと、難民は「公的な支援」に囲い込まれてしまい、民間のNGOなどが関わる余地がない。この意味で、難民当事者の姿が見えなくなってしまう。さらに、新聞記事の見出しが端的に示しているように、第三国定住難民に関して、一般に私たちが知ることができるのは、制度そのものや受け入れ体制に関するもので、再定住する当の難民自身に関することではない、という点である。

添付の資料に示した全記事のなかで、今回の第三国定住に関する記事に限ると、難民が「主語」となっているものは、「第三国定住：ミャンマー難民来日 呼んでくれ、ありがとう」（毎日新聞 2010年9月28日）、「第三国定住制度：ミャンマー難民「長時間労働強いられた」」（毎日新聞 2011年9月29日）、「厳しい選考基準に不満の声 ミャンマー難民、定住環境整わず 2陣、来月来日」（朝日新聞 2011年8月27日）、「ミャンマー難民、遠い安住 日本になじめず「仕事なく生活費心配」定住第1陣の夫婦」（朝日新聞 2011年9月29日）の記事だけである。

これらの記事のうち、来日直後に報じられたものを除いては、難民自身の声を介して、受け入れ制度の問題点を指摘している。新聞報道が、このような論調になるのは、むしろ上述した政府による「囲い込み」のためともいうことができるだろう。しかし、再定住する難民の姿が不可視化されてしまう原因は、日本政府が用意した第三国定住制度の枠組みであり、それを受け売りする形で報道する仕方にある。つまりはこういうことである。

第三国定住制度を導入することにした閣議了解で、パイロットケースとして受け入れるのは、「タイのメーラ難民キャンプに滞在するミャンマー難民」とされている。しかし、実際に日本に来たのは、ビルマ（ミャンマー）を出身とするカレンと呼ばれる民族であり、いわゆる多数派のビルマ族ではない。ミャンマー難民と表記するか、カレン難民と表記するかは、一見些細な問題に見えるが、大きな誤解を生む可能性がある。というのも、ビルマ（ミャンマー）と言われると、一般的に日本人が思い描くのは多数派のビルマ族であろうが、そもそもビルマ族とカレン族はまったく異なる民族だからである。よって、難民を受け入れるにあたり、ミャンマー人（ビルマ族）だと思って、ビルマ族について学んだところで、カレンについては何も理解していないに等しいという事態を招きかねない。つまり、異文化「理解」の努力が、異文化「誤解」という結果になりかねないのである。「民族対立」を煽り、対立を再生産することには慎重であらねばならないが、難民という立場上、多数派のビルマ族に対する敵対心のようなものがないとも限らず、「ミャンマー」として括るかどうかは、実はセンシティブな部分なのである。

また難民としてタイへ逃れてきた人は、「ミャンマー人」という意識をもって、越境してくるとは限らない。むしろ、紛争や難民生活を通して、「ビルマ（ミャンマー）」と

いう国民的秩序に対抗的な「カレン」や「カレンニー」という自民族の意識を強くすることもある [Raja 1990, Harriden 2002, 久保 2011]。同国から難民として越境してきているにも関わらず、「ミャンマー」という「国家」の括りで表象してしまうことは、そのこと自体が、彼らを難民たらしめている事実を隠蔽しかねない。

したがって、来日後も、相も変わらず「ミャンマー難民」として対外的に報じてしまう政府の姿勢（例えば資料3、4を参照）や報道の仕方は、難民が「ミャンマー人」とは異なるカレンという民族であるという基本的な事実を見えなくしてしまうことになる。この点は、最終的に難民が暮らす地域へ「正しく」情報をバトンタッチするという点でも、弊害となるかもしれない。微細な点かもしれないが、彼らが「カレン難民」や「ミャンマー出身のカレン難民」であることが意識できる表記に心がけるべきではないだろうか。

このような一枚岩的な見方や報じ方に警鐘を鳴らすのは、本論で用いてきた「インドシナ難民」という総称にも次のような問題点があるからである。「インドシナ難民」という表記はベトナム、ラオス、カンボジアの三国からの難民の総称であるが、政府が提示する制度や関連する文書、そしてそれを批判するメディアや研究者も、この表記を特に問題にすることなく用いてきた。だがその表記が実質的に、そして暗黙のうちに対象としていたのはベトナム系難民であった。「インドシナ難民」と銘打った論文などをみても、取り上げられるのはほとんどベトナム系難民定住者である [cf. 中野 1993]。また、先に触れた「インドシナ難民の社会適応」に関する調査の大半も、その対象がベトナム系難民定住者である [cf. 山田ほか 2005]。いわば、ベトナム系難民定住者は「インドシナ難民」のモデルとして扱われてきたのである。

確かに2005年に受け入れを終了するまでに日本に再定住を許可された「インドシナ難民」は、ベトナムが8,624人、カンボジア1,353人、ラオス1,306人であり、圧倒的にベトナム系難民が多い。また、日本における難民をめぐる議論をはじめのきっかけとなったのもベトナム系のボート・ピープルであった。これらを併せて考えれば、ベトナム系難民に主な焦点が当てられるのは、もっともなことに思えるかもしれない。

しかし、ベトナム系難民定住者を中心的にとりあげ、ともすればモデル化することの問題点もある。日本において「インドシナ難民」はマイノリティの立場に置かれるが、そのなかでもラオス・カンボジア系難民定住者は、人数の面だけみてもマイノリティのなかのマイノリティ、いわば「ミニマイノリティ」 [乾 2007:82] であり、それゆえの困難や問題を抱えている。そうしたなかで、マイノリティのマジョリティであるベトナム系難民定住者をモデル化することは、ミニマイノリティゆえのラオス・カンボジア系難民定住者の困難や問題を不可視化することにつながりかねない。たとえばラオス系難民定住者の教育について調査した乾 [2007] は、彼らは就学期の子どもの教育をめぐって彼らなりの問題を抱えているが、「ミニマイノリティはその数の少なさから気づかれにくく、……近隣の国と混同されて捉えられやすい」 [乾 2007:92] ことを指摘している。

またこの問題は、再定住後の状況だけでなく、それ以前の社会文化的背景の違いとも関連している。東南アジアの研究をごくごく概略的にみるだけでも、ベトナムとラオス・

カンボジアとは社会文化的背景が異なり、ラオスとカンボジアもまた異なることは分かるはずである。たとえば、彼らの「文化」の代名詞のごとく取り上げられる「宗教」をみても、道教や儒教の影響を受けたベトナムの「仏教」と、上座仏教圏であるラオス・カンボジアの「仏教」とでは内容が異なる。しかしながら「インドシナ難民」という総称によって、この違いが見えにくくなっている。

このことが支援において具体化した一例を挙げよう（詳細は別稿において記述する予定である）。「仏教」徒であるベトナム系難民定住者の組織が、1996年に全日本仏教青年会の紹介により、神奈川県のある宗派の寺院から無償で土地を提供されたことがある。そして、その組織のベトナム系難民定住者が中心となって、その土地にプレハブの寺院を建てた〔野上 2010:48〕。もともとこの土地は、ラオス・カンボジアの「仏教徒」とともに「インドシナ難民の寺」を建立するために提供されたものだったからである〔野上 2010:55〕。しかし、あるラオス系難民定住者は、「あそこはベトナムの寺だ、見慣れない仏具が並んでいる」と言い、以前に行ったこともあるが、今は行くことはないと話していた。「インドシナ難民の寺」のために提供された土地にも関わらず、結果としてはベトナム系難民定住者の「仏教」徒だけが利用することになったのである。

もちろん、この事例の仏教寺院の関係者の取り組み自体を問題にしたいわけではない。ここで指摘したいことは、「インドシナ難民」という表現が、結果として支援の場面においてもラオス・カンボジア系難民定住者の「ミニマイノリティ化」を生み出してしまったことであり、それが「インドシナ難民」を対象とする支援において生じていたということである。

これまで政府関係者、支援者、研究者らが様々な議論を蓄積してきたにも関わらず、こうした事態は「問題」とはされずに見過ごされてきた。それゆえに、＜インドシナ難民受け入れの経験から学ぶ＞という主張がされても、そのことが上述したような「ミャンマー難民」という表記に意識を向けるきっかけにはならなかった。「インドシナ難民」という総称がはらんでいた問題性を踏まえて考えると、「ミャンマー難民」という表記とそれによる当事者の不可視化は、現在、そして今後、日本に再定住するカレンのらびとに何らかの弊害をもたらす可能性がありうるのである。

ここまで見てきたように、難民の第三国定住制度をめぐる批判には、一見すると些細に見えるズレや誤解、意識されずに見過ごされている部分が数多くある。その結果、当事者である日本に再定住した難民の姿がみえなくなってしまう。その弊害を被っているのは、他ならぬ当事者たちなのだが、そのこともまた制度批判が「制度化」している現状においては見えなくなっているのである。

2011年10月に「第二陣」が来日して間もなく、中川正春文部科学相(当時)は、第三国定住制度の延長・継続する方針を明らかにした(毎日新聞 2011年10月10日)。3年間の試行期間の評価を待たずして、第三国定住制度が今後も継続する可能性がでてきたのだが、どの国の難民を受け入れるにせよ、制度批判によって難民自身の姿を見えなくする危険性を認識しておく必要があるだろう。

5 おわりに

制度批判を批判する本稿の試みは、つまるところ、制度批判でしかないという批判もあるだろう。そうした批判は承知のうえで本稿を執筆したのは、制度を批判することが目的化し、問題発見・解決型の手法でのみ対象を切り取って理解してしまうことは、かえって定住を遠ざけてしまう皮肉を招くことを危惧するからである。そして、その陥穽から逃れ切れないことを自覚しつつも、その制度も含めた難民の第三国定住の取り組みに関わっていくための射程を見定めていくことが、本稿の目的であった。そのための一つのステップとして、現状における「難民問題」の捉え方の代表例である制度批判に注目し、そこで見えなくなっていることを描き出すことで、次のステップを展望することを試みたのである。制度批判によって見えなくなっていること、それは日本に再定住する難民の姿であった。だとすれば、次のステップとして注目すべきは、彼らの姿に目をむけることである。ここから再出発しなければならないのは、制度という枠組みではなく、当事者の視点から難民が再定住するとはどのようなことなのかを明らかにするためである。

しかし、当事者に目を向けようとしても、現時点でアクセスできる情報には限界がある。というのも、今の段階で私たちが垣間見ることのできるのは、制度批判を介して示される「問題を抱えた彼らの姿」だけだからである。日本へ来る前は「難民」として、来日してからは「難民定住者」としてのみ捉えられる彼らは、一貫して「問題を抱えた人」というまなざしにさらされており、そこからは「大変だから支援が必要」という図式が導かれる。こうした認識でのみ彼らを捉えることには慎重であるべきだろう。上述してきた制度批判によって見えなくなっていることは、まさにこうした認識を基本的な文脈として構成されるからである。「問題」を指摘することから出発する「定住策」は、当事者の姿をみえなくしてしまい、かえって難民の再定住を疎外してしまうのである。

では、「問題を抱えた人」ではない当事者の姿というものが想定できないのか、といえばそうでもない。カレン難民にせよ、インドシナ難民にせよ、実際に会ってみると、困難を抱えつつも「なんとかなっている」普通の暮らしが営まれる場があるはずである。もちろん、普通の暮らしが成り立っている、このことをして制度の欠点を当事者に穴埋めさせればよいというわけでも、制度を越えた当事者の姿を捉えていこうというわけでもない。忘れてはならないのは、普通の暮らしがある一方で、当事者は制度とともに生きているからであり、第三者として関わる私たちもまた、その枠内で彼らと出会うことになるということである。別の見方をすれば、難民キャンプ生活から脱し、再定住しようとも、多かれ少なかれ難民として生きること、あるいは元難民として生きること、もしくは「カレン」としての自己から自由になったり、否定したりすることは容易ではない。難民とは、国民国家という制度がつくりだしたもので、という基本に立ち返るまでもなく、難民とは制度が生み出したものである。難民を「受け入れる」という言葉が指す

とおり、彼らをとりにくく制度を引き受けつつ、当事者の視点から定住とは何かを捉える必要がある。この地点こそが次のステップのスタート地点となると考えている。

本稿は、制度枠組みも含めた新たなフィールドへ向かうための序文である。

追記

本論文は、トヨタ財団による研究助成プロジェクト「日本で暮らす難民の生活と人生の記録——在日ラオス定住者の過去遡及的な生の記録とミャンマーのカレン難民が日本へ再定住する進行形の生の記録」（代表：岩佐光広）の一環として書き下ろしたものである。また、本論文の執筆にあたっては、国立民族学博物館 若手研究者による共同研究「〈アサイラム空間〉の人類学——社会的包摂をめぐる開発と福祉パラダイムを再考する」（代表：内藤直樹）から多くの刺激を得ることができた。記して謝意を表したい。

参考文献・参考資料

アジア福祉教育財団

2008 『財団40年、難民事業本部30年のあゆみ』、アジア教育福祉財団。

バーガー、ピーター／トーマス・ルックマン

2003 『現実の社会的構成——知識社会学論考』、山口節郎訳、新曜社。

吹浦忠正

1995 「難民の定住化——日本定住難民の諸問題」駒井洋編『定住化する外国人』（講座 外国人定住問題 第2巻）明石書店 103-131。

Goudineau, Yves

1997 Main Report. In *Resettlement and Social Characteristics of New Villages: Basic Needs for Resettled Communities in Lao PDR*, vol. 1. Yves Goudineau (ed.), pp. 5-41. UNDP.

原口律子

2001 「インドシナ定住難民の社会適応——サポート・システムの分析を基軸として」、『人間科学共生社会学』1:1-45。

Harriden, Jessica

2002 “Making a Name for Themselves.” Karen Identity and the Politicization of Ethnicity in Burma. *The Journal of Burma Studies* 7:84-144.

長谷正人

1991 『悪循環の現象学——「行為の意図せざる結果」をめぐって』、ハーベスト社。

法務省入国管理局参事官室

2010 「定住者告示の一部改正——第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの開始について」、『国際人流』23(3):23-25。

乾美紀

2007 「ラオス系難民子弟の義務教育後の進路に関する研究——「文化資本」からのアプローチ」、『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』33:79-96。

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

2001 『世界難民白書 2000』、時事通信社.

2010 『難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合のための国際ハンドブック』、国連難民高等弁務官事務所.

国際移住機関 (IOM)

2008 『日本におけるベトナム難民定住者(女性)についての適応調査 報告書』、国際移住機関.
久保忠行

2009 「タイの難民政策——ビルマ(ミャンマー) 難民への対応から」、『タイ研究』9:79-97.

2010 「難民の人類学的研究にむけて——難民キャンプの事例を用いて」、『文化人類学』75(1): 146-159.

2011 「カレンニー世界 歴史」、伊東利勝編『ミャンマー概説』、めこん、322-337.

小池克憲

2011 「日本は変わったか 第三国定住制度導入に関する一考察」、『難民研究ジャーナル』1:48-64.

ロゼロ、ディエゴ

2002 「日本の難民保護 第6回」、『難民 Refugees』3:7.

中野秀一郎

1993 「インドシナ難民——姫路定住促進センターの経験を通して考える」、中野秀一郎・今津孝次郎編『エスニシティの社会学——日本社会の民族的構成』、世界思想社、66-84.

難民事業本部(財団法人 アジア福祉教育財団 難民事業本部)

2005 「日本に定住する難民のために——インドシナ難民と条約難民」難民事業本部.

2011 『難民事業本部案内』、難民事業本部.

野上恵美

2010 「在日ベトナム人宗教施設が持つ社会的意味に関する一考察——カトリック教会と仏教寺院における活動の比較」、『鶴山論叢』10:41-56.

萩野剛史

2006 「わが国における難民受け入れと公的支援の変遷」『社会福祉学』46(3):3-15.

Rajah, Ananda

1990 Ethnicity, Nationalism, and the Nation-State: The Karen in Burma and Thailand. In *Ethnic Groups across National Boundaries in Mainland Southeast Asia*. Gehan Wijeyewardene (ed.), pp. 102-133. Institute of Southeast Asian Studies.

田中信也

1994 「日本の難民受け入れ」、加藤節・宮島喬編『難民』、東京大学出版会、141-168.

上野千鶴子編

2001 『構築主義とは何か』、勁草書房.

山田寛ほか

2005 『日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究』、東京財団.

矢野和樹

1992 『難民キャンプのパントマイム』、めこん.

添付資料

資料1: 第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について¹⁴

平成20年12月16日 閣議了解

政府は、従来、インドシナ難民及び難民条約上の難民として認定された者について、その定住支援策を講じてきたところであるが、国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」という。）は、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させる第三国定住による難民の受入れを各国に推奨しているところである。第三国定住による難民の受入れは、難民の自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つとして位置付けられており、難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点からも重視されている。このような国際的動向を踏まえつつ、我が国においても、アジア地域で発生している難民に関する諸問題に対処するため、次の措置を採るものとする。

1 第三国定住による難民の受入れ

- (1) 関係行政機関は、相互に協力し、我が国における第三国定住による難民の受入れについて、平成22年度からパイロットケースとしての受入れを開始することとする。
- (2) 関係行政機関は、相互に協力し、(1)により受け入れる難民(以下「第三国定住難民」という。)の我が国への定着状況等について調査及び検証を行い、その結果を踏まえ、以後の受入れ体制等について検討することとする。

2 第三国定住難民に対する定住許可条件

平成22年度から実施するパイロットケースとしての受入れに当たっては、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民のうち、次のいずれにも該当するものについて、定住を目的とする入国の許可をすることができるものとする。

- (1) UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者
- (2) 日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの及びその配偶者又は子

3 第三国定住難民に対する定住の支援

- (1) 平成22年度から実施するパイロットケースとしての受入れにおいて、関係行政機関は、相互に協力し、第三国定住難民に対し、必要に応じ、日本語習得のための便宜供与、職業紹介又は職業訓練を行う。
- (2) 各行政機関は、第三国定住難民の就労先の確保に努力するものとする。
- (3) 政府機関及び地方公共団体についても、上記(2)と同様の努力をするよう求めるものとする。

4 必要な対応の検討

第三国定住難民をめぐる諸問題については、平成14年8月7日付け閣議了解により設置された

¹⁴ 「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」(平成20年12月16日閣議了解)内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/081216ryoukai.html>>

難民対策連絡調整会議において、関係行政機関の緊密な連携を確保し、政府として必要な対応を検討することとする。

資料2: 第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について

平成20年12月19日 難民対策連絡調整会議決定

我が国における第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施については、平成20年12月16日付け閣議了解により、政府としての対処方針が定められたところである。

これを受け、パイロットケースの具体的な実施方法及び第三国定住により我が国に受け入れる難民（以下「第三国定住難民」という。）に対する定住支援策の具体的措置について、次のとおり定めることとする。

第1 パイロットケースの具体的な実施方法

1 パイロットケースとして受け入れる第三国定住難民の人数等

- (1) 平成22年度から、年に1回のペースで、1回につき約30人（家族単位）の受入れを3年連続して行うことにより、3年間で合計約90人をパイロットケースとして受け入れることとする。
- (2) (1)により受け入れる第三国定住難民は、タイのメーラ・キャンプに滞在するミャンマー難民とする。

2 パイロットケースにおける受入れの実態等に関する調査・検証

- (1) 上記1により受け入れる第三国定住難民に対する定住支援策の実施状況及び当該難民の我が国への定着状況等を的確に把握するため、当該難民が我が国に入国してから半年ごとに、当該難民の日本語能力、生活状況等について調査を行うこととする。
- (2) (1)の調査結果等に基づき、パイロットケースの実施状況を検証しつつ、適宜、難民対策連絡調整会議を開催し、以後の受入れ体制等について検討を行うこととする。

3 パイロットケースとして受け入れる第三国定住難民の選考

平成22年度からパイロットケースとしての受入れを開始するため、関係行政機関は、同21年度中に、次のとおり、我が国に受け入れる第三国定住難民の選考に着手することとする。

- (1) 国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」という。）から候補者リストの提供を受け、書類選考により除外された者以外の全員について面接調査を行い、その結果に基づき、受入れ予定人数である約30人を決定し、UNHCRに通知する。
- (2) 書類選考により除外する者は、上陸拒否事由該当者のほか、テロリスト等我が国の治安維持上好ましくない者とする。
- (3) 面接調査は、UNHCR及び国際移住機関（以下「IOM」という。）の協力を得て、タイのメーラ・キャンプにおいて行う。

第2 第三国定住難民に対する定住支援策の具体的措置

1 第一次庇護国であるタイから我が国に入国するまでの支援

- (1) IOMに委託し、タイの難民キャンプにおいて、我が国に受入れ予定の第三国定住難民に対し、計3ないし4週間の出国前研修及び健康診断を実施する。

- (2) 出国前研修の内容は、我が国における基本的な生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育等とする。
 - (3) 第三国定住難民がタイの難民キャンプから我が国の宿泊施設まで移動するための渡航費用、交通費等に関する支援を実施する。
- 2 定住支援施設における総合的な定住支援
- (1) 定住支援施設及び宿泊施設の手当て
第三国定住難民の我が国への定着を支援するため、首都圏に通所式による定住支援施設（以下「第三国定住難民定住支援施設」という。）、同施設の通所圏内に居住専用の定住支援施設（以下「第三国定住難民宿泊施設」という。）を、それぞれ借上げ方式により確保する。これらの施設については、平成22年度から第三国定住難民に対する定住支援事業を開始することができるよう、今後所要の準備を進める。
 - (2) 入国当初の初動支援
 - ア パイロットケースにより受け入れる第三国定住難民が我が国に到着した後、第三国定住難民宿泊施設に入所させ、健康診断を実施する。
 - イ 到着直後から一週間程度、第三国定住難民宿泊施設等において、生活、安全面等に関するオリエンテーションを行うとともに、食料、衣料品等の生活に関する支援を実施する。
 - (3) 第三国定住難民定住支援施設における総合的な定住支援の内容
パイロットケースにより受け入れる第三国定住難民に対し、入国当初の初動支援の後、第三国定住難民定住支援施設において、次の総合的な支援措置（以下「定住支援プログラム」という。）を講ずることとする。
 - ア 日本語教育
 - イ 社会生活適応指導
 - ウ 職業相談員による職業相談及び職業紹介（必要に応じ、職業相談員が採用面接に同行することを含む。）
 - エ 第三国定住難民宿泊施設からの通所による職業訓練の受講
 - オ 児童・生徒の就学のための支援
 - カ 第三国定住難民宿泊施設入所期間中の生活援助費、医療費等の支給及び同施設退所時の定住手当の支給
 - キ 第三国定住難民宿泊施設から第三国定住難民定住支援施設に通所するための経費の支給等
 - ク 職場適応訓練受講援助費、移転援助費等の就職援助金の支給
 - ケ 第三国定住難民を雇用する事業主に対する雇用開発助成援助費の支給
 - コ 第三国定住難民宿泊施設退所直後に住む住居を確保するための支援
 - (4) 入国当初の初動支援及び定住支援プログラムの実施期間
定住支援プログラムの実施期間は、入国当初の初動支援と合わせて180日間とする。
- 3 第三国定住難民定住支援施設退所直後に重点的に行う自立生活支援
- 上記2の定住支援施設における総合的な定住支援の後、第三国定住難民の地域社会における自立生活の開始を支援するため、次の自立支援措置を講ずることとする。
- (1) 職場適応訓練の受講（第三国定住難民に対する職場適応訓練受講援助費及び事業主に対する職場適応訓練費の支給を伴う。）
 - (2) 日本語教育相談員による定期的な指導・助言

第三国定住難民定住支援施設に日本語教育相談員を配した相談窓口を設け、同施設退所後の第三国定住難民に対し、一定期間ごとに、その日本語能力を確認しつつ、指導・助言を行い、必要に応じ、日本語教育を実施している地方公共団体や日本語ボランティア団体等に関する情報、日本語教材に関する情報等、第三国定住難民の自主的な日本語学習活動の参考となる情報を提供するとともに、日本語教材を配布することとする。

(3) 生活相談員による定期的な指導・助言

第三国定住難民定住支援施設に生活相談員を配した相談窓口を設け、同施設退所後の第三国定住難民に対し、一定期間ごとに、その自立生活状況を確認しつつ、行政手続、住居、職業、就学等に関する相談、精神的な悩みに関する相談等に応じ、指導・助言を行う。

4 自立して生活する第三国定住難民に対する継続的な定住支援及び関連するその他の措置

上記2の定住支援施設における総合的な定住支援の後、第三国定住難民の地域社会における自立生活を支援するため、上記3の第三国定住難民定住支援施設退所直後の自立生活支援に加え、インドシナ難民及び条約難民と同様に、次の措置を講ずることとする。

(1) 教育訓練援助金の支給

第三国定住難民の子女を対象に、入学・進学時の経済的負担を軽減し、進学を促進する目的で、教育訓練援助金を支給する。

(2) 職業相談・職業紹介

難民支援関係民間団体との連携強化により、ハローワークにおける通訳の確保に努めるとともに、第三国定住難民のニーズ（要求、需要）等を踏まえ、必要に応じ職業相談・職業紹介事業の充実に努める。

(3) 職業訓練の受講

(4) 自主的な日本語学習に対する支援

第三国定住難民定住支援施設外での第三国定住難民の自主的な日本語学習を支援するため、日本語教育を実施している地方公共団体や日本語ボランティア団体等に関する情報、日本語教材に関する情報等、第三国定住難民の自主的な日本語学習活動の参考となる情報の提供に努める。

また、第三国定住難民の日本語学習を支援している日本語ボランティア団体等に対して、日本語教材の配布や教授法の指導・研修などの援助に努める。

その他、第三国定住難民のニーズ（要求、需要）等を踏まえ、日本語教育相談事業の充実に努める。

(5) 地方公共団体への協力の要請

ア 住民相談業務等における対応の充実

地方公共団体がインドシナ難民・条約難民を含めた外国人住民一般に対して行う住民相談業務等の行政サービスについては、第三国定住難民に対しても同様に行うとともに、今後とも引き続き、難民に特有の事情に十分配慮し、難民支援関係民間団体との連携等により通訳の確保に努める等対応の充実に努めるよう求める。

イ 公営住宅への入居における在住期間要件の緩和の検討

難民に対する住居確保の支援策の一環として、当該地方公共団体に一定期間以上在住していることを公営住宅の入居者資格の一つとしている地方公共団体に対し、条約難民のみならず第三国定住難民についても、当該在住期間要件を緩和することを検討するよう協力を求める。

資料3: 第三国定住により受け入れたミャンマー難民の就職先の決定

平成23年2月25日 外務省プレスリリース

1. 第三国定住により受け入れたミャンマー難民5家族27名は、昨年10月以降、定住支援プログラムを受講しているところですが、同プログラムは本年3月9日をもって終了することとなりました。
2. 今般、5家族27名について就職先が決定しました。2家族12名については千葉県八街市やちまたにおいて、3家族15名については三重県鈴鹿市において、農業に従事することになりました。
3. 3月中旬以降、難民の方々が関係地方自治体、就職先や地域社会の支えを受けながら、安定した自立生活を営んでいくことを期待しています。政府としても、難民の方々の生活状況をフォローアップしていくとともに、各種相談に応じていく方針です。

資料4: 第三国定住によるミャンマー難民（第二陣）の来日

平成23年9月22日 外務省プレスリリース

1. 9月29日(木曜日) 午後、第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの第二陣として、ミャンマー難民4家族18名が来日する予定です。
2. 我が国は、国際貢献及び人道支援の観点から、平成20年12月の閣議了解に基づき、パイロットケースとして、タイの難民キャンプに滞在するミャンマー難民を受け入れることとしており、今回の受入れは、2010年に続き2度目となります。
3. 今回来日予定のミャンマー難民は、タイを出国する前に、約4週間、我が国における基本的な生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育等の研修を受講しました。来日後は、政府が実施する日本語教育、社会生活適応指導、職業紹介等の総合的な定住支援プログラムを約180日間受講した後、新たな定住先となる地域社会において自立生活を開始する予定です。
4. 政府としては、今回来日する難民が今後、文化や習慣がまったく異なる日本社会に定着し、安定した自立生活を営むことが出来るよう、第一陣の難民の受入れで得た経験も活かしつつ、幅広い関係者の協力を得ながら、支援を実施していく方針です。

資料5：新聞記事の見出し一覧

ウェブ上で記事検索ができる三社（読売新聞、毎日新聞、朝日新聞）に絞った。記事検索には、それぞれ「ヨミダス歴史館」（読売新聞）、「毎索」（毎日新聞）、「聞蔵Ⅱビジュアルfor Libraries」（朝日新聞）の記事検索サービスを利用した。検索語は、できるだけ多く記事がヒットするように、「第三国」とし、ヒットした記事のうち、インドシナ難民および第三国定住制度に直接的、間接的に関連する記事の見出しをピックアップした。記事検索の対象とする期間は、2011年10月31日までとした。

読売新聞

No.	掲載日	見出し	発行形態	面名	頁数	字数
1	2007.11.28	難民の第三国定住、11省庁で勉強会発足／鳩山法相	東京朝刊	政治	04頁	267字
2	2008.02.18	ミャンマー難民、受け入れに新制度 脱出先タイで審査へ／日本政府方針	東京朝刊	二面	02頁	847字
3	2008.02.18	ミャンマー難民の日本受け入れ 政策の前進狙う(解説)	東京朝刊	二面	02頁	519字
4	2008.06.20	[論点] 外国人受け入れ 移民の前に「難民開国」滝澤三郎(寄稿)	東京朝刊	解説	11頁	1330字
5	2008.12.19	新難民政策を2010年度から試行 ミャンマー人30人受け入れへ／政府	東京朝刊	二面	02頁	400字
6	2009.02.01	[風の座標] 第三国定住 新天地に自由を求めて	大阪朝刊	気流	22頁	1203字
7	2009.03.14	難民の「第三国定住」日本語教育は半年で十分か(解説)	東京朝刊	解説	13頁	1358字
8	2009.11.24	第三国定住制を試行 来秋からミャンマー難民受け入れへ／政府	東京朝刊	二面	02頁	350字
9	2010.02.03	ミャンマー難民を面接 計90人受け入れへ 第三国定住方式で／法務省	東京朝刊	外A	05頁	1093字
10	2010.08.07	ミャンマー難民 来月受け入れ 第三国定住、初適用	東京朝刊	二面	02頁	210字
11	2010.09.21	[顔] ミャンマー難民の日本への第三国定住を支える伊藤路子さん	東京朝刊	二面	02頁	452字
12	2010.09.28	[第三国定住] ミャンマー難民 まず3家族18人到着	東京夕刊	夕二面	02頁	371字
13	2010.10.04	[社説] 第三国定住難民 支援メニューの充実を図れ	東京朝刊	三面	03頁	928字
14	2010.10.14	[第三国定住] 難民2家族来日	東京朝刊	3社	01頁	183字
15	2010.11.19	日本のミャンマー難民受け入れ評価 国連難民高等弁務官	東京朝刊	外B	06頁	118字
16	2011.08.05	ミャンマー難民 日本になじめず 言葉や仕事 高い壁	東京朝刊	外A	06頁	1262字
17	2011.08.05	〈解〉第三国定住	東京朝刊	外A	06頁	148字
18	2011.09.30	[第三国定住] 課題多く ミャンマー難民 第2陣到着	東京朝刊	2社	38頁	571字

毎日新聞

No.	掲載日	見出し	発行形態	面名	頁数	字数
1	2005.06.02	特集:インドシナ難民“受け入れ”30年 理念なき政策、届かぬ支援	大阪朝刊	特集	21頁	4605字
2	2007.02.07	ひと:滝澤三郎さん=UNHCR駐日事務所、初の日本人代表	東京朝刊	三面	3頁	760字
3	2007.09.04	ことば:第三国定住	東京夕刊	国際面	6頁	168字
4	2007.09.04	寄る辺なき人々:「第三国定住」の現場から/上 米移住に託す家族の夢	東京夕刊	国際面	6頁	1137字
5	2007.09.05	寄る辺なき人々:「第三国定住」の現場から/中 難民にすらなれない	東京夕刊	国際面	6頁	821字
6	2007.09.06	寄る辺なき人々:「第三国定住」の現場から/下 取り残される弱者	東京夕刊	国際面	8頁	807字
7	2007.11.27	難民政策:「第三国定住」容認も政府検討、政策転機	東京夕刊	政治面	1面	607字
8	2007.11.28	第三国定住:受け入れ「日本、明確に意思表示」	東京朝刊	三面	3頁	232字
9	2008.03.02	難民政策:第三国定住の導入「考察のヒントに」——日本の政策考えるシンポ	東京朝刊	国際面	6頁	378字
10	2008.08.25	解説:第三国定住 門戸開放アピールを	東京夕刊	国際面	6頁	464字
11	2008.08.25	第三国定住:政府、受け入れへ タイ逃亡、ミャンマー難民30人	東京夕刊	政治面	1頁	585字
12	2008.12.19	第三国定住:ミャンマー難民受け入れ決定 国連高等弁務官、毎日新聞報道を評価	東京朝刊	二面	2頁	195字
13	2008.12.19	第三国定住:ミャンマー難民、10年度から政府受け入れ	東京朝刊	二面	2頁	464字
14	2008.12.19	解説:第三国定住受け入れ問われる生活支援	東京朝刊	国際面	11頁	461字
15	2008.12.20	第三国定住:ミャンマー難民受け入れ 難民高等弁務官、日本に拡充期待	東京朝刊	国際面	7頁	201字
16	2009.08.25	ことば:難民と第三国定住	東京朝刊	三面	3頁	274字
17	2009.08.25	クローズアップ2009:難民第三国定住、受け入れへ準備 松本市民“誘致”名乗り	東京朝刊	三面	3頁	2,248字
18	2009.08.25	クローズアップ2009:アジア初「第三国定住」難民受け入れ準備加速	大阪朝刊	三面	3頁	2346字
19	2010.02.03	第三国定住:「ニッポン」にためらい ミャンマー難民面接、米希望多く	東京朝刊	国際面	6頁	924字
20	2010.02.03	第三国定住:ミャンマー難民対象、面接開始 政府、タイで	東京朝刊	二面	2頁	401字
21	2010.02.21	第三国定住:国際移住機関・スウィング事務局長、日本の難民受け入れ評価	東京朝刊	国際面	8頁	386字
22	2010.09.28	第三国定住:カレン族難民が日本へ向け出発——初の受け入れ	東京朝刊	社会面	28頁	519字
23	2010.09.28	第三国定住:ミャンマーの難民18人、日本へ定住第1陣タイ出発へ	大阪朝刊	社会面	30頁	682字
24	2010.09.28	第三国定住:ミャンマー難民来日 呼んでくれ、ありがとう「農業につきたい」	東京夕刊	社会面	8頁	700字
25	2010.09.28	第三国定住:ミャンマー難民18人来日 初の受け入れ	東京夕刊	政治面	1頁	405字
26	2010.10.01	社説:第三国定住難民「受け入れ」定着と拡大を	東京朝刊	内政面	5頁	1002字
27	2010.10.01	第三国定住:難民テーマの映画祭 20作品上映——きょうから、3都県で/東京	地方版/東京	n.a.	23頁	554字
28	2010.10.01	難民映画祭:「再定住、統合」テーマに20作品——きょうから横浜で/神奈川	地方版/神奈川	n.a.	22頁	463字
29	2010.11.19	第三国定住:ミャンマー難民定住事業に期待——国連高等弁務官	東京夕刊	国際面	13頁	220字
30	2011.03.10	第三国定住:ミャンマー難民、支援研修を修了	東京朝刊	総合面	26頁	225字
31	2011.06.27	農業:ミャンマー難民2家族、日本で3カ月 八街の農業生産法人で/千葉	地方版/千葉	n.a.	23頁	580字
32	2011.09.29	第三国定住制度:ミャンマー難民「長時間労働強いられ」	東京朝刊	総合面	27頁	559字
33	2011.09.30	第三国定住:ミャンマー難民、第2陣18人来日	東京朝刊	総合面	25頁	195字
34	2011.10.10	第三国定住制度:延長へ	東京朝刊	社会面	26頁	155字

朝日新聞

No.	掲載日	見 出 し	発行形態	面名	頁数	字数
1	2007.02.07	(私の視点) 難民受け入れ 日本はアジアの範示せ 滝沢三郎	朝刊	オピニオン2	14頁	1270字
2	2007.11.28	難民受け入れに期待感 国連難民高等弁務官、高村外 相らと会談	朝刊	2 外報	8 頁	1275字
3	2007.12.24	(社説) ミャンマー難民 受け入れの準備を急げ	朝刊	3 総合	3 頁	1139字
4	2008.04.02	難民定住、どう進める 難民認定制度と第三国定住	朝刊	3 総合	3 頁	2663字
5	2008.07.24	難民受け入れ拡大方針、紛争周辺国の負担減	朝刊	政策総合	6 頁	702字
6	2008.07.24	政府、難民受け入れ拡大へ 避難国経由で移住	朝刊	1 総合	1 頁	859字
7	2008.12.19	第三国定住難民、30人受け入れへ 政府、10年度から	朝刊	2 社会	38頁	211字
8	2008.12.20	難民受け入れ、「日本は前進」グテレス国連難民高等弁務官	朝刊	2 外報	11頁	435字
9	2009.01.06	(社説) 難民受け入れ もっと門戸を開けよう	朝刊	3 総合	3 頁	1057字
10	2009.11.08	難民受け入れ「松本で」来年度から「第三国定住」市民 団体が活動／長野県	朝刊	長 野 東 北 信 ・ 1 地方	37頁	929字
11	2010.02.01	(窓・論説委員室から) 松本を人道都市に	夕刊	2 総合	8 頁	671字
12	2010.02.03	打って出る難民政策 ミャンマー人、3年で90人「第 三国定住」制度	朝刊	3 総合	3 頁	2197字
13	2010.03.06	(ぴーふる) IOMの研修官、ペンディー・ステファン さん「第三国定住、不可欠」	夕刊	2 総合	10頁	295字
14	2010.03.21	(私の視点) 難民受け入れ「第三国定住」試行を生かせ 石井宏明	朝刊	オピニオン1	9 頁	1099字
15	2010.03.27	難民を受け入れるためには「国際貢献の会」、安曇野 でセミナー／長野県	朝刊	長野全県・ 2 地方	28頁	716字
16	2010.08.17	ミャンマー難民、来月下旬に来日へ「第三国定住」初適用	夕刊	2 総合	8 頁	608字
17	2010.08.27	「生き直すため日本へ」第三国定住第1陣のミャンマー 人家族	朝刊	3 社会	37頁	2144字
18	2010.08.28	生きる国求め、日本へ 第三国定住のミャンマー難民、 研修終える	朝刊	政策総合	7 頁	355字
19	2010.09.08	(私の視点) 難民の第三国定住「人間の安全保障」に一步 ヨハン・セルス	朝刊	オピニオン1	15頁	2473字
20	2010.09.09	(ひと) ミョウ・ミン・スウェさん 来日するミャンマー 難民を支援する難民	朝刊	2 総合	2 頁	608字
21	2010.09.24	初の「第三国定住」、課題考える ミャンマー難民、 28日に来日 大阪で集い／大阪府	朝刊	大阪市内・ 1 地方	25頁	725字
22	2010.09.24	(社説) 第三国定住 難民が暮らしたい国に	朝刊	3 総合	3 頁	1070字
23	2010.09.26	(異郷に生きる 難民はいま:上) 定住28年、日本語の壁 仕事や暮らし、薄い支援	朝刊	2 社会	38頁	1883字
24	2010.09.27	「日本語教育の充実を」都内のミャンマー難民バラ・ ティンさん、仲間気遣う／東京都	朝刊	東京都心・ 1 地方	37頁	978字
25	2010.09.28	「日本で農業の仕事がしたい」第三国定住」ミャンマー 難民到着	夕刊	1 社会	15頁	1007字
26	2010.09.28	ミャンマー難民、きょう日本到着「第三国定住」の18人	朝刊	2 社会	38頁	383字
27	2010.09.29	新天地定住、高い壁 ミャンマー難民第1陣到着	朝刊	3 社会	37頁	1645字
28	2010.10.02	定住と統合テーマ、「難民映画祭」開幕 横浜・中区で イベント／神奈川県	朝刊	横浜・1 地 方	29頁	446字
29	2010.10.04	難民の受け入れ考えるセミナー NGO、あす新宿で ／東京都	朝刊	東京西部・ 1 地方	25頁	437字
30	2010.10.13	第三国定住、第2陣が出発	夕刊	2 総合	10頁	139字
31	2010.10.14	第三国定住のミャンマー難民が到着	朝刊	3 社会	37頁	153字
32	2010.11.19	(地球24時) 第三国定住「日本は少しずつ前進」グテレ ス国連難民高等弁務官	朝刊	1 外報	7 頁	186字
33	2011.01.23	難民受け入れ、あり方考える 新宿でシンポ／東京都	朝刊	東京西部・ 1 地方	37頁	305字
34	2011.02.26	第三国定住のミャンマー難民、就職先決まる	朝刊	政治	4 頁	165字
35	2011.08.27	厳しい選考基準に不満の声 ミャンマー難民、定住環 境整わず 2陣、来月来日	朝刊	1 外報	11頁	907字
36	2011.09.16	ミャンマー難民、8人が来日辞退 第三国定住制度	朝刊	1 外報	11頁	254字
37	2011.09.24	ミャンマー難民、日本へ出発 第三国定住制度	朝刊	1 外報	8 頁	297字
38	2011.09.29	ミャンマー難民、遠い安住 日本になじめず「仕事な く生活費心配」定住第1陣の夫婦	朝刊	3 社会	37頁	1363字
39	2011.10.15	ミャンマー難民を2家族受け入れ意向 松本の農業法 人／長野県	朝刊	長野東北信・ 1 地方	29頁	453字