マレーシアまなび旅　報告書

ミャンマーの民主化、平和プロセス支援のためのネットワークの可能性：マレーシアにおけるロヒンギャ難民調査とアジアプロボノ会議参加のための研修を終えて

2017 年 11 月 22 日（水）報告会開催
同年 12 月 24 日（日）発行版

主催：特定非営利法人・人間の安全保障フォーラム（HSF）
共催：難民と国際的保護のアジアネットワーク（ANRIP）
協賛：立正佼成会一食平和基金

佐藤　安信
（HSF 副理事長・東京大学大学院総合文化研究科教授）
原　若葉（弁護士）

監修

水野　挙徳
（東京大学教養学部文科 1 類 2 年）
尾川　達哉（同上）
戸嶋　寛太（同上）
水野　奎人（同上）
Dinesh Joshi
（東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻・博士課程 1 年）
田中　栄里花
（一橋大学法学部法律学科 4 年）

編著

ごあいさつ

佐藤　安信

この報告書は、2017 年 9 月 28 日から同年 10 月 4 日まで、マレーシアのクアラルンプールにおいて行われた NPO 法人「人間の安全保障フォーラム（HSF）」主催、ANRIP (Asian Network on Refugees and International Protection)共催で立正佼成会一食平和基金の助成金を得て行われた、「まなび旅」という研修旅行の記録である。

参加者は以下のとおり、東京大学の学部 2 年生 4 名と、同大学院総合文化研究科博士課程のネパール人留学生、一橋大学法学部 4 年生と、メンターとして参加いただいた、原若葉弁護士と私で、この報告書は、参加者、とりわけ代表の水野挙徳さんが中心となって分担執筆編集をしたものである。したがって、内容については、各自の文責によるものであって、各自の見解を反映させたものである。

ANRIP は、2014 年 11 月に東大の駒場キャンパスにて発足した、難民の国際保護に関するアジアにおけるネットワークであり、これまで、マニラ、ソウル、香港で会議が行われ、今回、クアラルンプールにおいても、UNHCR と共催でイベントを開催することができ、マレーシアもネットワークに参加することになった。HSF のまなび旅も上記の各地でのイベントへの参加を目的として、一食平和基金の助成で行われてきた。

今回は、同年 9 月 29 日から 10 月 2 日にかけて開催された、第 6 回 Asian Probono conference for Access to Jusitce への参加と、翌日 3 日の UNHCR マレーシアとマレーシア弁護士会共催で、ANRIP も協賛した研修ワークショップへの参加ばかりでなく、9 月 28 日にはクアラルンプールにおけるロヒンギャ避難民の実態聞き取り調査を行ったものである。その内容は極めて充実したものであった。

この報告書を通じて、参加学生らが、同国際会議で出会った方々ばかりでなく、現地のロヒンギャ避難民の方々、そのコミュニティや、UNHCR のスタッフ、マラヤ大学、Mercy Malaysia という NGO、企業（ユニクロ・マレーシア）など、訪問させていただいた方々に感謝の意を表し、今後とも、難民や正義へのアクセスの問題に取り組んでいってくれることを期待している。

序言

水野　挙徳

このメンバーによる本研修が企画されたことは、たいへん数奇にして幸運なめぐりあいによるものであった。その前半は筆者の全く個人的な話になるため割愛するが、筆者はある出会いをきっかけにして本研修の代表たる佐藤安信先生のことを知り、2 年生の夏学期に東京大学教養学部前期課程で佐藤先生が開講された「難民から学ぶ『人間の安全保障』」というゼミの受講を決めた。このゼミは佐藤先生のご招聘によりいらっしゃった、世界各地から日本に逃れてきた難民の方々にオムニバスで講演していただき、難民問題を身近に体感するという授業形態を採っていた。筆者は最終発表のグループとしてミャンマー班に属し、近時話題のロヒンギャ難民問題をテーマとすることになった。ミャンマー難民のお二人（うち 1 人は本研修でも再びお世話になったゾーミントゥ氏である）による講演はたいへん興味深く、筆者の班は後に両名に個別のインタビューも実施してグループの最終発表に力を注いだ。

こうして学び多きゼミが終わり一段落ついたところ、筆者は佐藤先生から、先生が参加される予定であるクアラルンプール開催のアジア・プロボノ会議に随行し、ついでに現地のロヒンギャ難民の実態を調査してみる気はあるかとお声かけ頂いた。願ってもないチャンスであり、ありがたく参加させていただくこととした。ミャンマー班の仲間にも誘いをかけ、集まったのが尾川達哉、戸嶋寛太、水野奎人の 3 名である。

その後は弁護士として世界的に活躍されている原若葉先生がメンターとして付いてくださることになり、東京大学大学院からは Dinesh Joshi さんが、また偶然の縁から一橋大学の田中栄里花さんが加わって、プロジェクトは本格始動した。

参加者は全員多忙の身であり、研修をゼロから創り上げることには多大な労力と時間を要した。準備が滞ることも多く、事実上学生側の代表となっていた筆者は佐藤先生や原先生、その他大勢の関係者の方々に数多のご迷惑をおかけしてしまった。

しかしロヒンギャ問題・難民問題に対するメンバーの関心と熱意、そして両先生による絶え間ないご助力のおかげで、最終的に我々はこうして計画した研修の行程を完了し、成果を報告書にまとめることができた。研修で学んだことは枚挙にいとまがなく、筆者の知見の深化や価値観の多様化に計り知れない影響をもたらしてくれた。チームとしても、目標である実質ある提言を探求し、暫定的ではあれ形にできた。無論、今回の調査で得られた識見には限界がある。しかしだからこそ、ロヒンギャ問題や難民問題、そして国際人権・人道問題に関して今後も一層の研究に邁進する意欲が掻き立てられるのである。

最後に、ご協力いただいた全ての方々に改めて心よりお礼申し上げます。

目次

ごあいさつ（佐藤安信）
序言（水野挙徳）
第 1 編　研修の概要
第 1 章　研修のねらい（Dinesh Joshi） 1
第 2 章　研修の行程 3
第 2 編　各研修の報告
第 1 章　事前研修
第 1 節　HSF 難民カフェ、ロヒンギャ第三国定住者訪問（水野挙徳） 5
第 2 節　プロボノ・日本の難民認定問題を学ぶ研修（水野挙徳、尾川達哉） 10
第 2 章　マレーシア研修
第 1 節　ロヒンギャ難民関連調査
第 1 項　UNIQLO Malaysia 訪問（戸嶋寛太） 16
第 2 項　UNHCR Malaysia 訪問（戸嶋寛太） 19
第 3 項　Rohingya Society in Malaysia (RSM) 訪問（Dinesh Joshi） 22
第 4 項　Rohingya Women Development Network (RWDN) 訪問（Dinesh Joshi） 35
第 5 項　Mercy Malaysia 訪問（水野挙徳） 40
第 6 項　UNHCR セミナー（水野奎人） 48
第 7 項　マレーシア現地弁護士へのインタビュー（水野奎人） 53
第 2 節　第 6 回アジア・プロボノ会議（6th Asia Pro Bono Conference: 6th APBC）
第 1 項　アジア・プロボノ会議第 1 日目（田中栄里花） 57
第 2 項　アジア・プロボノ会議第 2 日目（尾川達哉） 61
第 3 項　アジア・プロボノ会議第 3 日目（水野挙徳） 67
第 3 編　参加者による論稿
第 1 章　多国籍企業による人権侵害への防止策
～NPO・NGO の取り組みを中心に～（尾川達哉） 72
第 2 章　ロヒンギャ難民保護におけるマレーシアの役割
マレーシアの難民保護の現状と課題を踏まえて（田中栄里花） 87
第 3 章　日本における難民認定の課題（戸嶋寛太） 97
第 4 章　タイにおけるロヒンギャの人身売買への対応（水野奎人） 101
第 5 章　ロヒンギャ難民の帰還と生活の保障のために国際社会がとりうる対応
―リンケージ強化と重層的レバレッジの柔軟な適用―（水野挙徳） 112

第 6 章　Personal Reflection (Dinesh Joshi) 128
第 7 章　難民の司法アクセス―プロボノとネットワークの可能性と課題
―HSF まなび旅（マレーシア研修旅行）に参加して―（原若葉） 131
結語（水野奎人）..... 136

第 1 編　研修の概要

第 1 章　研修のねらい

Dinesh Joshi

水野　挙徳　編・訳

1. 研修の動機

ロヒンギャ危機は現在、世界的に非常に深刻な問題として受け止められている。ロヒンギャは以前から民族の差異に基づく暴力によってミャンマーを逃れてきたが、特に今年は 8 月に勃発した広範な迫害の結果、その数が急上昇している。難民化したロヒンギャはほとんどの場合、隣接するバングラデシュやマレーシア等の東南アジア諸国に避難先を求めている。

イスラーム国家たるマレーシアは一般に、ロヒンギャの信仰と共通することから、彼らにとっては馴染みやすい国であると考えられている。加えて、マレーシアが ASEAN の創立メンバーの一国であることに鑑みれば、同国は地域性と世界性の両方を含意しながら浮上したロヒンギャ問題への対処に貢献する責務を負っているのである。

しかし、マレーシアには複雑な法的・理論的・技術的諸問題があり、それらによって自身の役割が果たせない状態にある。例えば、マレーシアは今日まで「難民の地位に関する条約」を批准していない。その上、自国民の保護という国家的利益も有している。こうした条約に基づく義務の不在は、マレーシアによる庇護申請者の法的・行政的な扱いに曖昧さをもたらしてしまっている。難民に関する政策上の配慮は緩慢ながら検討されているものの、それらは未だ十分に実効的な方策として結実を見ていない。

こうした状況下では、マレーシアに辿り着いた難民の多くは人権侵害を被る危険性が高い。実際、人身売買や強制結婚、過酷な労働等がメディアによって取り上げられてきた。

現地の状況を、二次情報のみに基づいて分析し理解することは困難である。よって、本調査はクアラルンプールにて様々なステークホルダーから識見を得るようなフィールドワークを行うことで、状況を深くかつ真実性をもって理解することの一助とし、以って新規の発見を得てくることを目標とする。

2. 調査の目標

(1) マレーシアに住むロヒンギャのコミュニティの現状を様々な角度から深く理解する。

(2) マレーシア在住ロヒンギャを保護するために多様なステークホルダーがその責務として、あるいは自発的にとるべき行動に関する議論を構築する。

(3) とりうる将来の選択肢に光を当て、それらがロヒンギャの社会的融和あるいは再定住とどのような関連性をもつのか、詳細に検討する。

(4) 様々なステークホルダーの活動の中にある空隙・欠陥を指摘し、当該ステークホルダーたちにロヒンギャの保護へのよりよいアプローチを推奨する。

3. 調査方法

調査はインタビューを基礎とするフィールドワークによる。現場から得られたデータや情報は、一次情報源として利用できる。学術誌や新聞、ソーシャルメディア、コミュニティの団体等から得られたその他の情報は、二次情報源として有用となろう。本調査の目的達成のため、インタビュー対象として 7 つの主要ステークホルダーが見出された。すなわち、(1) ロヒンギャ難民、(2) マレーシア市民（ロヒンギャ難民の周りで暮らすマレーシア人コミュニティ）、(3) マレーシアの法律家、(4) 国際的・国内的組織（IO や NGO、INGO 等）、(5) 企業（ロヒンギャの人々を雇用したことのある、あるいは将来雇用する可能性のある企業）、(6) 学校（最も弱い存在の一つである子どもの状況を理解するため）、(7) マレーシア政府関係者　である。

インタビューに際しては、「開かれた」質問と「閉じた」質問を織り交ぜた質問票を用いる。また分析は、定性的分析を行う。

4. 予想される結果

マレーシアのロヒンギャコミュニティの全体的な状況を、最新情報を通して把握する報告書の作成。

第 2 章　研修の行程

日にち	時間	内容	備考
事前研修			
9 月 2 日(土)	18:10 頃	顔合わせ(1)	日弁連シンポジウム後
9 月 13 日(水)	19:00~21:00	顔合わせ(2)、打合せ	東京大学駒場キャンパス 終了後近辺で会食
9 月 24 日(日)	11:00~14:00	HSF 難民カフェ	ゾーミントゥ氏 一般公開
	17 時頃〜18 時頃	ロヒンギャ第三国定住者訪問	ユヌス氏一家 稲毛海岸
9 月 25 日(月)	12:30~14 時頃	「プロボノ」を考える	前田博弁護士（西村あさひ法律事務所）
	15:00~17 時頃	日本の難民認定問題を考える	渡邉彰悟弁護士（いずみ橋法律事務所）
	17:30 頃〜19 時頃	成果のメディア発信に関する検討	マエキタミヤコ氏（サステナ）
マレーシア研修			
9 月 28 日(木)		集合 成田発→KL 国際空港着	佐藤先生のみ前日入り
9 月 29 日(金)	9:00~10:00	UNIQLO Malaysia 訪問	Cindy Chong 総務部長
	11:00~13:00	UNHCR Malaysia 訪問	Richard J. Towle 代表 宮内博史弁護士
	14:00~16:00	RSM 訪問	Abdul Ghani Bin Abdul Rahman 副会長
	16:30~18 時頃	RWDN 訪問	Sharifah Bt Husain 代表
9 月 30 日(土)	8:30~17:30	APBC1 日目 Pro Bono & Refugees Pro Bono & Bar Associations	終了後 KL ツアー

		Pro Bono & SDGs	
10 月 1 日 (日)	8:30~17:45	APBC2 日目 Pro Bono & Human Trafficking Pro Bono & Migrants Pro Bono & A2J, Real Law Solutions, Community Engagement in Developing World	朝、ランニングイベント 終了後ディナー（各国パフォーマンス、日本は PPAP を披露）
10 月 2 日 (月)	10:00~12:00	APBC3 日目 Pro Bono & Legal Education	朝、ヨガ教室 午前の部終了後、会場で昼食をとり出発
	14:00~16:00	Mercy Malaysia 訪問	Nusrat Binti Hassan 氏 （Program Officer） Suhana Binti Shahrum 氏 （Health Program Officer）
10 月 3 日 (火)	9:30~17:30	UNHCR セミナー	Collin Andrew 弁護士： Strategic Litigation 等
	17:30 頃 ~18:30 頃	マレーシア現地弁護士へのインタビュー	Collin Andrew 弁護士 セミナー会場～チャイナタウンのショッピングモールへ移動
10 月 4 日 (水)		KL 国際空港発→成田着 解散	佐藤先生のみ後日帰国
事後活動			
11 月 22 日	18:45~20:30	報告会	東京大学駒場キャンパス 終了後近辺で懇親会
今後、お世話になった方々への個別報告並びに追加研修および発展的な研究、そして成果のメディア発信等を検討中			

第 2 編　各研修の報告

第 1 章　事前研修

第 1 節　HSF 難民カフェ、ロヒンギャ第三国定住者訪問

水野　挙徳

1. HSF 難民カフェ

9 月 24 日（日）の HSF 難民カフェ（於 Village JAM）のゲストは、日本のロヒンギャ難民のリーダー的存在であるゾーミントゥ（Zaw Min Htut）氏であった。カフェは一般公開され、計 20 余名が来場して同氏の講演を聴いたのち、ランチに合わせてテーブルごとに、ゾーミントゥ氏も交えてよりカジュアルな雰囲気で歓談した。

筆者は佐藤安信先生のゼミで既にゾーミントゥ氏からは 2 回お話を伺っていたが、同氏の熱意と見識にはいつも驚かされる。今回は筆者が同氏との連絡役となり、当日の出迎えも担当したが、随伴していた NHK 記者と筆者との会話の中で、ゾーミントゥ氏は自分こそが日本を難民に優しい国にしてみせるとの気概に燃えていた。講演では自身の研究に基づきロヒンギャの発祥を「ロハン」という語源から説明し、歴史に沿ってロヒンギャが差別されるようになった経緯を詳説した。続いて同氏個人のエピソードに移り、ミャンマーでどう暮らしていたか、日本へどのように避難し、現在まで何をしてきたか等を紹介した。最後に現在の混迷を印象的に描写し、日本の積極的な保護と支援を訴えて締めくくった。

以下、筆者が個人的に興味深く感じた数点を列挙する。

1. ロヒンギャの約 95%は識字できないほど教育水準が低いため、避難先では非常に苦労する。例えば住民票を申請しようにも字が書けないため、ゾーミントゥ氏がペンを持つ手を動かすヘルプを出さなければならないこともある。
2. 賄賂社会ミャンマーにおいては、言ってみれば裏金でなんでも解決できてしまう。ゾーミントゥ氏も、自身の学業面での努力や成績にもかかわらず、差別のため、多額のお金を支払わなければミャンマー最高峰のヤンゴン大学を卒業することはできなかっただろうと語った。

   →これが現在も、ロヒンギャであっても通用するのだろうか。通用するのならば、避難先で資金力を蓄えたロヒンギャ難民が帰国した場合に行動を起こしやすいかもしれない。金の力で何でも解決できるわけではないしすべきでもないだろうが、そのままではロヒンギャへのエンパワーメントがあまりにも進展の見込みを得ない場合には、いわば奥の手として考える余地はあるかもしれない。
3. 先進国によるミャンマーへの金銭的支援は難民発生サイクルを再生産するだけで、根本問題の解決にはならない。

→難民認定拡大や難民の生活保障など、より個々の人に着目したアプローチを求める同氏の特徴が表れているようである。

4. 近時のラカイン問題検討諮問委員会の活動に期待している。

→答申が出され、アウンサンスーチーがその履行を宣言した今、どう感じているのだろうか。

5. マレーシア政府は ASEAN のリーダーとして、難民条約を批准するか、批准せずとも政府としてロヒンギャ等の難民を受け入れてほしい。

→予想通りの見解だが、マレーシアで怯えながら暮らすロヒンギャが多いことを考えて重要な指摘である。

6. 国際社会はロヒンギャのための安全地帯を区画すべきだ。

→新規性のある主張である。しかし問題は、国連がどこを削って安全地帯に当てるのならば正当化・合法化されるのかがまだ曖昧なことであろう。

2. ロヒンギャ第三国定住者訪問

先方	Muhammad Yunus 氏一家（妻、小学生の息子ヤシン君（9 歳くらい））
日時	9 月 24 日（日）17 時頃～18 時頃
訪問先	京葉線「稲毛海岸」駅より徒歩 10 分ほどの団地
当方	佐藤安信、原若葉、尾川達哉、田中栄里花、 戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳

HSF 難民カフェの終了後、我々はゾーミントゥ氏にご紹介いただいたムハンマド・ユヌス氏のお宅にお邪魔し、インタビューさせていただいた。ユヌス氏は日本政府がロヒンギャとしては初めて認定した第三国定住者であり、クアラルンプールからの再定住である。インタビューで同氏は、自身の苦難の半生を慣れない英語でお話ししてくださった。言語の壁ゆえに意思疎通を十全に行えたとは言い難いため、事実と異なる理解をしてしまっている部分があるかもしれない。その点をご理解いただいた上でお読みいただきたい。

ユヌス氏はミャンマーに住んでいたとき、高校卒業後に学生ながら 1991 年の民主化運動に参加し官憲にマークされたようである。そのため大学？には 3 ヶ月しか通うことなく、すぐにミャンマーを脱出した。タイを経由し、クアラルンプールにはまず 1995 年に独り身で到着した。しかしその後再びタイなどへ移動を何度も余儀なくされ、結局 2007 年にまたク

アラルンプールに落ち着いたらしい。クアラルンプールではエビの養殖プランテーションで過酷な労働を経験したこともあるという。

ところで、ユヌス氏の妻は「純粋」なロヒンギャではなく、モン州出身で母がモン族、父がムスリムである。実は日本への再定住のきっかけはこれにも関連があり、結婚して息子ヤシン君をもうけたことでそれまでの収入では家計が苦しくなったため、より多い収入を求めるようになったという。

ユヌス氏は電気配線の専門技術を有しているため、クアラルンプールではビル建設（日系資本からの注文もあるという）にも従事していた。加えて同氏は多くの言語を話せたため、上司から沢山の仕事のチャンスをもらえたという（ただその後、上司とはトラブルが起こったらしい）。こうして 2009 年か 2010 年頃までに職務経験を豊富に積んでいたところ、一人の友人が電話をかけてきて、再定住先として候補になりうる国を複数紹介してくれた。オーストラリアやデンマーク、アメリカ等が並ぶ中、申請手続きにかかる時間が比較的短かったことが、ユヌス氏が申請先として日本を選んだ決め手であったようである。そして申請から 3 ヶ月後、UNHCR による面接を受け、その 1 ヶ月後、一家の渡日が実現したという。

現在、ユヌス氏一家は日本に住んで 9 ヶ月になる。移住前に 2 週間、移住後に難民事業本部で 6 ヶ月間日本語を学んだが、ひらがなは良くても漢字は今でも難しいという。そのため今も 1 週間に一度、千葉県内の某所にて日本語を習いに通っているとのことである。確かに、ユヌス氏はまだ日本語で日常生活を苦なく過ごせるというレベルには達していないように思われた。

日本で従事している仕事は非常に重いという。どうやらユヌス氏は現在自身の電気配線技術を活かせる職に就いているようであり、資格を取るために専門学校を卒業しなければならず、それが厳しいとのことであった。

ユヌス氏一家は第三国定住に際し、他に 5 つのミャンマー出身者の家族とともに来日した。彼らはカレン、モン、ビルマ、チンなど皆民族がバラバラであったため、ビルマ語で互いに意思疎通できるもののそれは容易ではなかった。また同氏は、その民族多様性の中でもやはりロヒンギャたる自分が他の民族から良く思われてはいないのだということを感じ取ったという（しかしロヒンギャはラカイン州に遥か 2000 年の歴史をもっているのだ、と彼はここで強調した）。

以下は当方からの個別質問に対応した回答になるため、箇条書きの形をとる。

1. ユヌス氏は妻からビルマ語を学んだ。

2. ミャンマーでは、ロヒンギャは大学に行くことが許されていない。また例え専門知識を得たとしても、差別により職に就くことができない。
3. 今振り返って日本への移住が良かったと思う点は、(1) 治安が良いこと、(2) 規則を遵守してさえいれば直ちに身が危険にさらされるようなことはない、(3) ロヒンギャのコミュニティとモスクが（一応）存在する、という 3 点である。
4. 今後日本にやってくるロヒンギャに対しては、まず日本語を学ぶ時間を十分にとってほしい。
5. 現在、ユヌス氏一家は稲毛海岸地区でただ一家族のみのロヒンギャである。もう少しだけでも周囲にロヒンギャの人が暮らしていれば、現在の不便さや孤独感に苛まれる状況は変わるだろうに、との憾みがある。また少なくともモスクがないと、1 日 5 回の礼拝も満足にできない（逆にモスクがあれば、そこで暮らしても良い、と判断するようである）。
6. 今はミャンマーに残してきた両親の身の上が心配である。片方が糖尿病を患っていることもあり、なおさらである。
7. 少なくともヤシン君には、最終的には帰国よりも日本で職につく方がよかろうと考える。故郷での紛争が解決する見通しが立たず、あまりに時間がかかりすぎるため現実的には帰国を考えることができない。もし紛争解決が現実化した場合は帰国を考えても良いが、その場合でも既に自立した大人になっているであろうヤシン君の選択に任せたい。
8. ヤシン君は今のところ小学校（普通の小学校）でいじめ等の困難に直面したことはない。それどころか学校側はユヌス氏一家に配慮して、連絡帳を英語でも記載してくれるという。
9. ユヌス氏自身は、来日当時は言語の壁ゆえに職場で孤立したこともあった（ユヌス氏が日本語を話せず、比較的使える英語を話せる人が職場にいなかったため）。現在に至るまで、完全に満足のゆく処遇を受けたことはない。
10. クアラルンプール在住当時のマレーシア人についての印象は、親切なときもあるが、ロヒンギャに対する誤解に基づく差別的な扱いを受けることの方が多かったという。信仰する宗教は同じなのに、残念である。
11. ロヒンギャも英語かビルマ語を少しでも話せたら、どんなに日本へ来やすいことかと思う。
12. 日本語は難しいが、マレー語は易しく感じる。

以上のインタビューを終えて顧みると、(1) 事実関係に曖昧なところが多い、(2) 法務省はどの点を評価して第三国定住を認めたのか、その決め手や基準がわからなかった、という課題が見えてきた。今後増加するかもしれない日本への第三国定住者のメルクマール的存在として、ユヌス氏一家の先例を研究することは重要である。既に各方面から観察とサポートがなされていることと思うが、特に信仰やコミュニティ、日本語学習環境については体制が貧弱であるように思われる。政府が受け入れを許可する以上、受け入れ後の生活を不条理な障害なく送れるよう十分な支援を施すことに努めるのが、受け入れ国としての責務である。

第 2 節　プロボノ・日本の難民認定問題を学ぶ研修

水野　挙徳

9 月 25 日（月）には、マレーシア研修での中心的なイベントの一つとなるアジア・プロボノ会議を意識して、そもそも「プロボノ」とは何かということを、特に法律家によるプロボノに注目して考えた。当日は西村あさひ法律事務所パートナーの前田博弁護士を訪問し、前田先生がご自身の豊富な実務経験に基づいて考える「プロボノ」観を伺った。

プロボノとはラテン語で”For Public Good”（公共善のために）を意味し、一般には専門家によるスキルを活かしたボランティア活動と理解される。その前提のもと前田先生に上記趣旨を尋ねると、前田先生はご自身の活動をプロボノとは考えておらず、職務として行っている PFI 案件等が結果的に公共サービスの提供や改善につながっているという認識であるようであった。確かに報酬を得ている点では先述のような定義に合致しないのだが、公共善に直結していることは疑いない。そのように考えると、無償でスキルを提供することにどのような意味があるのか、より多様な例を見て考えたいと思うようになった。

その後、場所をいずみ橋法律事務所に移し、次にミャンマー難民の認定に尽力してこられた渡邉彰悟弁護士を訪ねた。ここでは難民認定案件の第一人者による日本の難民認定問題の批判的分析をご教授いただいた。その記録は、次の稿に譲る。

いずみ橋法律事務所では、一般大衆に効果的なメディア発信をすることに卓越したサステナのマエキタミヤコ氏とも合流した。同地を後にしてからは、会食しながら、マエキタ氏から我々の調査の成果をメディア発信する場合の検討につき、多くのご助言をいただいた。

日本の難民受け入れの実態について
～難民認定制度など日本の難民政策の批判的検証～

尾川　達哉

先方	渡邉彰悟弁護士（全国難民弁護団連絡会議代表、在日ビルマ人難民申請弁護団代表、ビルマ市民フォーラム事務局長）
日時	2017 年 9 月 25 日（月）
訪問先	いずみ橋法律事務所
当方	原若葉、尾川達哉、田中栄里花、戸嶋寛太、水野挙徳

注：今回は渡邉弁護士に当日いただいた資料[1]もレポートの内容に反映する。

1. はじめに

今回、我々はマレーシアの調査へ行く準備として、日本の難民事件の第一人者である渡邉彰悟弁護士に日本の難民受け入れの実状に関する話を伺った。渡邉弁護士は 1992 年に入国を受け入れられなかったビルマ人の弁護を担当して以来、数々の難民事件、外国人事件に関わってこられた。9 月 24 日に我々が難民カフェで話を伺ったロヒンギャ族活動家 Zaw Min Htut さんの難民申請許可にも尽力なさった方である。渡邉弁護士は国際基準から随分かけ離れた、厳格な日本の難民政策の現状に怒りをにじませながら話をしてくださった。

2. 日本の難民政策の現状

2016 年の難民認定率は 0.3%。申請者はシリア問題など世界の情勢の影響も受けて、数年前の 3,260 人（2013 年時点）から昨年度の約 10,901 人（2016 年）へと急増しているが、2016 年の認定者は 28 人で非常に少なかった（2014 年の国際社会全体での難民認定率は約 27%、同年の日本の認定率は 0.2%、2016 年の日本の認定率は 0.3%）。

渡邉弁護士はこの極めて低い難民認定率の原因について主に２つの点に触れられていた。ここでは①厳格な難民認定基準と②法務省の組織構成上の問題に言及する。

A. 厳しい難民認定基準

日本の難民認定基準に目を向けると非常に審査が厳しく、渡邉弁護士は「入国管理局の基準は UNHCR 基準よりも 100～500 倍高い」と表現した。認定基準は①政治的判断と②要件

[1]外国人ローヤリングネットワーク編（2013）「渡邉彰悟　自分の国が難民にも優しい国であってほしい。」『外国人事件ビギナーズ』現代人文社、p.22-26

の主に二つで構成されており、②要件は「迫害を受けている」「迫害を受ける恐れがある」及び「国を逃れた理由」で判断される。入国管理局はこれらの判断を証拠に基づく個別審査により、審査する（しかし、「迫害を受ける恐れがある」という要件は審査が証拠主義に基づくため、あまり考慮されているとはいえない）。

この証拠主義と個別審査が難民にとって認定の大きな壁となっている。普通、各国の難民認定を取り扱う機関は主張の信憑性を確定する前に出身国の状況を分析し、それと当事者の証言の整合性を確認しながら当人が難民であるか否かを判断する。例えば、アメリカであれば、申請者の言っていることが、出身国情報に照らして矛盾がなければ、本人は当事者として認定される。しかし、日本は個別審査に基づいて判断するので、例えば最近メディアで流出難民として取り上げられている「ロヒンギャ族である」、というだけで難民と判断されることはない（2017 年 9 月 24 日現在、ロヒンギャでありながら難民不認定をされた者が 15,6 人いる）。この制度の欠陥は申請者に無理なことを要求していることである。庇護を求める人々は迫害その他の要因から命からがら逃げてきたはずであり、自分が迫害を受けていた具体的証拠を提示できるはずがない。証言に基づく証拠集めに関してもそれが困難になることもある。言語の壁もあるが、性的虐待を受けた当事者や PTSD 患者の場合、彼らの経験を話させるのが難しい。また、教育経験が欠如している場合、強制労働にさらされていた過去があったとしてもそれを人権侵害や迫害であると認識できていないこともある。難民認定審査で要求される証拠主義にはこのような点があまり考慮されておらず、認定率を低くする要因にもなっている。また、入国管理局の個別審査には政治的判断も含まれているように考えられ、実際ビルマ人はかなり難民認定してきたが、クルド人（トルコ）は未だ一人も認定していない。クルド人が難民認定に不服に思い訴訟を起こした事例もあるが、認められなかった。

難民認定基準が厳しい理由は偽装難民対策であると考えられる。政府はこれに該当する申請者が 30%存在する、と公表しているが、渡邉弁護士は「制度があれば少なからず乱用者が存在するのは当たり前であり、それを理由に本物の難民までも認定から除外するのはおかしいのではないか」とおっしゃっていた。

B. 法務省の組織構成上の問題

渡邉弁護士がもう一つの問題として挙げられたのは、難民担当の部局が法務省に設置されていないことである。法務省には入国管理局が設置してあり、その下に総務課、警察課、審判課、在留課の４つの部署が設置されている。その中で、難民認定を担当しているのが総務課であることからわかるように、国は難民問題を数ある問題の１つにすぎないとして捉

え、その組織構成そのものが難民を受け入れる体制になっていないことがわかる（難民の強制送還に関しては審判部が担当している）。

また、入国管理局では、国境管理を担う部署と難民の地位決定を担う部署が行政的に分割されていないのに加えて、一方の部署に所属した者が他方に移ることも多い。そのため、職員自身が過去の経験に基づいて判断することにより、審査の厳格化を強めている可能性もある。

以上の２つは、国がいかに難民受け入れに対して消極的かを示しているが、渡邉弁護士は難民の法的アクセスを支援している立場だからこそ、浮かびあがってくる問題にも言及されていた。

難民は国の審査が不当であると感じた場合訴訟に持ち込むことが可能であるが、その訴訟にも高額の資金が必要となる。しかし、難民の多くはその性質上金銭的余裕がそれほどない。実際、渡邉弁護士が 600 人の集団訴訟を試みた時、5～10%しかそれを払える人がいなかった。現状では、法テラスを通じて金銭面の支援が得られる場合があるが、これも日弁連の委託による援助業務であって、あくまでも弁護士が日弁連に収めた会費で成り立っているにすぎない。労災問題や雇用問題が扱われる際も同様であり、政府は難民の訴訟等の資金源に関しても完全に日弁連に委託してしまっている。

その他の問題としては、RHQ（難民事業部）は官僚により構成された外務省の外郭団体であるが難民の環境整備の配慮をしているとはあまりいえないこと、第三国定住は外務省が担当しているが、NPO などの関与なく政府の判断によってのみ意思決定されているため、同様に配慮を欠く場合がある、ことなどがある。

また、難民問題を取り扱う国際機関である UNHCR も日本は拠出金大国であるため、日本の消極的な難民受け入れに対して勧告にとどまっているのが現状である。

3. 渡邉弁護士の見解

日本にはそもそも外国人を当初から移民として受け入れることを目的とする、移民政策（外国人定住政策）が存在しない。その代わりとして、彼らを単純労働者としてであれば受け入れてもよいという姿勢を取っており、非常に保守的な態度である。その要因は日本人の純血主義に原因があるのではないか。それが多様性を否定することにつながり、ダイバシフォビア（多様性嫌い）ともいえる制度になってしまっている。難民は無論人間であるため、人として扱わなくてはならないにもかかわらず、日本の入管の難民に対する扱いは人道的なものとはいえない。

日本の難民認定基準はそもそもからおかしい。難民認定の国際基準は 1951 年に採択された難民条約の基準を満たすか否かである。その基準とは「人種、宗教、国籍、政治的意見ま

たは特定の社会集団に属することのいずれかの理由で、迫害を受けるおそれがあるという十分な理由のある恐怖があるために他国にいる」の全ての要件を満たすことであり、これを満たせば自動的に該当者は難民として庇護される権利を持つ。しかし、日本の難民認定基準は難民条約を締結しているにもかかわらずこの解釈と適用の国際基準とされているUNHCR など国際社会の見解からひどく逸脱し、厳格なものとなっている。難民条約を締結しても、そこに規定された基準をどのように解釈するかの決定権は締約国にあるという意見もあるが、それは自由気ままに解釈してよいということを意味するはずがない。むしろ、条約を締結したからにはその国は条約の趣旨に沿って基準を設定するべきであり、日本もそうするべきであるにもかかわらず、「日本独自」の基準として運用されている。日本の基準は「迫害を受けている」証拠を示せるか否かである。これは日本の入国管理局は難民条約に記されている「迫害を受ける恐れがある」の部分を完全に見落としている、と言える。

難民問題は外国人政策の中でも入り口の問題であって、難民をしっかり扱えない国は、外国人問題を扱えない。また、難民に対して酷い仕打ちをしたことが彼らの記憶の中に受け継がれれば、彼らあるいは彼らの子孫が国に戻った時にその国と日本の国際関係にも悪影響を及ぼし、結果的に日本の国益を損なう恐れがある。そのためにも、現在の状況は改善していく必要がある。

4. 渡邉弁護士の提言

難民審査は個別審査という特性上、1 人当たりの審査にも時間を要するため、申請者は結果が出るまでの一日一日を「自分は認定され庇護をうけることができるのか」「もしくは、国に強制送還されるのか」という不安にさらされながら過ごさざるを得ない。それをなくすためにも難民認定の処理に関する時間を短縮し、より迅速に行うことが必要である。

難民認定制度や訴訟に持ち込んでも申請者の要望が却下されるという問題に関しては、

・難民政策や難民認定に関わる意思決定者が UNHCR との協力関係を深化すること

・日本の裁判官が難民法裁判官国際協会会議に参加して難民法に関する理解を深めること

制度上の問題に関しては、

・難民だけの異議申し立てを扱う行政委員会の設置

・入国管理局内に難民問題を専門的に扱う難民部を設置する

・今は難民認定の一次審査も二次審査も法務大臣名義となっているが、難民認定の一次審査は地方入管担当官に担当させる

・難民のための政策が可決されやすくなるように難民議連を構築する

以上のことについて、言及された。

5. 総括

難民の認定率が低いことおよびその審査基準が厳格であることは準備段階で学んできたことであるが、法務省内部の構造上の問題や審査基準がどのような点で批判されるべきなのか、などより問題の核心に迫る話が聞けたので今回の学習に大変参考になった。渡邉弁護士が一貫しておっしゃっていたことだが、日本の難民に対する姿勢は非常に消極的であり国際的な非難も存在する。しかし、その制度を変えるのは現在、困難を極めている。拠出金が多いために UNHCR はそこまで強い圧力を日本政府にかけることはできない。日本国内からの働きかけも国を動かすほどには至ってない。しかしだからといって、現状を放置していてよいのだろうか。我々の今回の関心事であるロヒンギャ難民に多数の難民不認定を出していることことは、国で数多の迫害を受けてきた人々をさらに苦境に立たせることに事実上加担していることを意味する。それは断じて許されるべきではない。

また、今回の話の流れ上、批判の的は政府および省庁その他の機関となったが、違う始点から見ればそれを国民が事実上容認している、ということもできる。最初に示したように、近年、難民申請者が急上昇しており、日本にいる難民の数もまた急上昇していると考えることができるが、それを認識している日本人がどれほどいるのだろうか。難民は日本とは無関係なものと考えられているとすると、そもそも問題が問題としてすら見られていないということも考えられうる。政府を動かすためには、国民の世論を喚起することが少なくとも必要である。しかし、国民がこの問題に関して無関心なままでは、難民認定の門戸が狭さなど政府の難民政策が変わる可能性は極めて低い。よって、難民政策を変えていくならば、国内・国際社会から政府へ働きかけていくことのはもちろん、その前提として難民問題を目の前の問題として認識すべく、市民の理解を深めていくことも必要である。

第 2 章　マレーシア研修

第 1 節　ロヒンギャ難民関連調査

第 1 項　UNIQLO Malaysia 訪問

戸嶋　寛太

訪問先	UNIQLO Malaysia SDN. BHD.
日時	2017 年 9 月 29 日（金）9:00~10:00
先方	Cindy Chong 氏（Administrative Manager）
当方	佐藤安信、尾川達哉、田中栄里花、戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳

9 月 29 日(金)、私たちはこの学び旅において最初の訪問として、UNIQLO の Malaysia office にて UNIQLO の難民支援のプロジェクトに関わるチームに属す Cindy Chong 氏へのインタビューを実施した。UNIQLO は世界中で難民支援のために、女性難民労働者の雇用や古着の難民キャンプでのリサイクルプロジェクトを行なっている。我々はマレーシアにおいてこのような取り組みが同様に行われているのか、実施の際にどのような困難に直面しているのか、ということについてインタビューを実施した。このインタビューを通して、難民が職に就くことの法的厳しさ、マレーシア企業においても難民問題への認識に差があるという事実を認識することとなった。

第一に、マレーシアにおける難民の雇用についてお話を伺った。マレーシアは難民条約に加盟していないため、難民という区分はなく、不法移民として扱われる。法律上、不法移民を雇用するのは原則として禁じられているため、いくつかの私企業が非合法的な形でプランテーションなどに難民を雇うが、その賃金は低く雇用形態も不安定で、言語や文化の問題以上に難民にとっては雇用されるかどうか、雇用されたとしてもその待遇の悪さが問題となっている。そのような状況下にあって、UNIQLO マレーシアではロヒンギャを含め 30 人ほどの難民がプロジェクトへの協力という形で働いている。すなわち不法移民の非合法な労働という形を取っていないのだが、ロヒンギャなどの難民はコミュニティを形成して住んでいることが多く、なかなかそのコミュニティから抜け出して都市部へ働きに出てこないことや、政府としては難民を監視したいため雇うとしてもグループで雇ってもらいたいというインセンティブがあるため、その要求を満たすのは企業側としてもハードルが高いことなどが問題となっている（政府は完全に難民を不法移民として労働市場から排除しているわけではなく、2017 年から行われたロヒンギャ難民の合法的雇用のための Pilot scheme など限定的に職に就くことを認める場合がある）。

第二に、UNIQLO が雇用以外で行なっている難民支援の独自の取り組みについて伺った。大きく分けると二つあって recycling project と upcycling project である。前者は難民キャンプなどに UNIQLO の古服を無償で届けるプログラムなのだが、難民キャンプもなく、難民認定書のないマレーシアにおいては誰が難民か、どこに難民のコミュニティがあるのかを認識する必要がある。そのために UNHCR の発行している難民認定の ID を参照にしたり、UNHCR のサポートのもとで難民コミュニティセンターを見つけるなどして UNHCR と深く連携している。また、後者は古服を再利用してバッグやポーチを新しく作りドナーに送るプロジェクトであるが、その過程で難民を雇用し、技術教育を行なうなどして、主として女性の難民の雇用に繋がっている。もっとも、このようなプログラムでの雇用においても政府の規制が働かざるをえず、大規模で持続可能なビジネスとはなっていないのが現状である。

第三に、UNIQLO の難民支援における外部との連携の可能性について伺った。現状外部との連携としては upcycling project における YKK などの企業との連携や recycling project における現地 NGO、UNHCR などとの連携がある。その中でも特に UNHCR はファシリテーター・アドバイザーとしてかなりサポートしてくれているが、それ以外の現地他社企業や NGO などのステークホルダーとはさらなる連携の余地があり、特にこれらの難民支援プログラムの持続可能性を保証するためにはビジネスパートナーを作ることが必須であるとのことだった。マレーシアにおいては IKEA が難民を使った家具組み立てサービスを行なっている例が述べられ、これらの企業との競争ではなく、協力の必要性を Cindy 氏は強調していた。また、中小企業にとっては人権や環境の sustainability という概念は浸透しておらず、現状の活動を通じ、草の根の企業から人権意識を向上させていき、企業の活動から社会全体の意識の変革に繋がるという長期的な視点の必要性も述べていた。

今回のインタビューではロヒンギャに焦点を絞らずにマレーシアにおける難民全体の雇用問題とプライベートセクターとしての問題への役割を主として伺ったが、マレーシアが難民条約を批准していないことから生じる制度的な雇用の問題点が浮き彫りになった。他方で UNIQLO の行なっている recycling project や upcyclimg project などの取り組みと他企業との連携に、力を持つ国際的な企業からの問題へのアプローチに一定の可能性があることもわかった。今後、UNIQLO などの企業が現地の中小企業とも連携し、難民問題に対する問題認識がビジネスの世界から発信され、制度設計に影響を及ぼすという道筋に可能性を感じた。

UNI
QLO

第 2 項　UNHCR Malaysia 訪問

戸嶋　寛太

訪問先	UNHCR Malaysia
日時	2017 年 9 月 29 日（金）11:00~13:00
先方	Richard J. Towle 氏（Representative）、宮内博史弁護士、他 4、5 名の職員の方々
当方	佐藤安信、尾川達哉、田中栄里花、 戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳、Dinesh Joshi

9/29(金)、我々はマレーシアにおける最大の難民支援機関としてクアラルンプールにある UNHCR Malaysia を訪れた。マレーシア政府は 1951 年の難民条約を批准していないため、政府からの正式な難民の認定は行っていない。その代わり、UNHCR マレーシアが発行する難民認定のカードが事実的な価値をもっており、法的に正式なものではないが、教育や医療の現場においてはこのカードの有無によって受けられるサービスが大きく異なってくる。今回、我々は UNHCR がその難民認定のほかにどのような難民支援の取り組みを行っているのか、また、難民認定に際してどのような課題が生じているのか、を中心にお話を伺った。

インタビューを通して、UNHCR は難民カードの発行のほか、政府や企業や NGO との連携を図っており、5 年規模での計画を実行していること、難民認定の際は 1951 年の条約に基づいているが民族や個人ごとに認定のプライオリティを判断していること等が分かった。また、インタビュー外でも UNHCR 施設内にある難民認定の現場を見学したが、一日に訪れる申請者の数は常に行列ができるほど多く、スタッフ不足やアウトリーチのための人的余裕が確保されていない様子が垣間見られ、非政府機関による難民支援の限界を感じることとなった。

第一に、UNHCR が難民支援のために行っていることだが、国内法で難民が定義･保護されていないマレーシアにおいて、HCR は 1. 難民や無国籍の人々をコミュニティベースで支援すること、2. 法的政治的な難民支援の枠組みをマレーシアにおいて構築すること、3. 難民支援のために活動している団体のネットワークを構築すること、4. 過渡的かつ耐久可能な解決策を提示すること、5. 十分かつ持続可能な難民支援のための資金を設立することを活動目標としているということが、配布された『UNHCR MALAYSIA STRATEGIC DIRECTIONS 2017-2021』に記載されていた。そのため、政府や企業との連携を行っている

のだが、政府との情報共有については、迫害の理由など個人の特定に関わる重要な部分については共有に抵抗がある、という UNHCR Malaysia 代表 Richard 氏の発言からは完璧な信頼関係にはまだ至っていないことが伺えた。

第二に、難民認定の基準についてだが、基本的に 1951 年の難民条約に従い、認定を行っているとのことを述べていた。その中でも至急支援を必要とする民族や子供などの個人に対して認定を早く行えるようコミュニティへの聞き込みや認定の際のプライオリティ付けなどで様々な工夫を凝らしているとのことだったが、先述したように、長期的な対応に関しては、人的限界があるように思え、HCR としても法的政治的枠組みの変化を期待している、という現状であった。

第 3 項　Rohingya Society in Malaysia (RSM) 訪問

Dinesh Joshi

尾川達哉・戸嶋寛太・水野奎人・水野挙徳　訳

訪問先	Rohingya Society in Malaysia (RSM) 事務所兼学習教室
日時	2017 年 9 月 29 日（金）14:00~16:00
先方	Abdul Ghani Bin Abdul Rahman 氏（Deputy President）他 5 名ほどの幹部（全員男性） コミュニティに所属するロヒンギャの人々　成人男性 20 人程度､成人女性少数、小学生程度の子ども男女それぞれ 20 人程度
当方	佐藤安信、尾川達哉、田中栄里花、 戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳、Dinesh Joshi

1. ロヒンギャ問題

ミャンマーに住む少数民族であるロヒンギャは現在、世界で最も迫害を受けている人々だと報告されている。（ロヒンギャ族はミャンマーの法律で正式に認められていない）。彼らはミャンマー政府によって一挙手一投足にわたり差別を受けてきた。2012 年以来、彼らに対する差別は世界中の人々に知られるようになったが、根源的な問題は太平洋戦争の日本とイギリスの戦争に由来する。ミャンマー政府はロヒンギャをバングラデシュからの移民扱いしているが、彼らはイギリスの統治時代に移住した労働者であると考えられることもある。ベンガルの単純労働者が 1870 年代にビルマ南部へ移住したと一説では信じられているが、1531 年までベンガルの支配者がラカイン州を治めていたことや 1826 年までアラカン州（今日のラカイン州を指す地域）が独立していたことなどを示す、一部の歴史文書により、ムスリムがはるか昔からこの地域で生活をしていたことが証明されている。

近年、ミャンマー政府は「この国にはロヒンギャなど存在しない」と主張しているが、国際社会が真実とはかけはなれたこの発言に口を閉ざしていることは驚くべきことである。

アラカン州での不安定な状態は 20 世紀半ばから現在まで続いている。日本占領中の 1942 年にはロヒンギャの大虐殺が発生し、それは転じて 1948 年のビルマ（現在のミャンマー）独立達成直後に起きた暴動の要因となる。1962 年の軍のクーデターにより歴史に残るほどのロヒンギャへの迫害は彼らを国民アイデンティティに対する脅威と捉える見方により、熱を増した。1974 年にはロヒンギャは「外国人」に分類され、軍隊は市民権登録に関する国家規模のキャンペーンを展開した。この結果、約 20 万人ものロヒンギャがバングラデシ

ュへと流出した。さらに、ロヒンギャは 1982 年に行われた国籍法改正により、市民権を剥奪された。1991～1992 年にはますます高まる暴力により 25 万人を超えるロヒンギャがバングラデシュへ逃れた。2012 年には暴動が起こり、死亡者は 1000 人超を記録、シットウェ（ラカイン州の州都）内部では 12 万 5 千人もの人々が場所を追われた。2017 年 8 月には、Arakan Rohingya Salvation Army（ARSA）で知られているロヒンギャの暴徒により、ラカイン州における 30 の関門で暴動が発生し、死者が数千単位に達し、またバングラデシュやミャンマー、タイなど近隣諸国へ数十万人に及ぶロヒンギャが流出を余儀なくされた。

(1) 2012 年、ラカイン州では暴動が発生した。それにより 1000 人のロヒンギャが命を落とし、12 万 5000 人以上がラカイン州からの強制退去を余儀なくされた。
(2) 大英帝国は 1824 年から 100 年以上にわたりビルマを統治した。統治の間、大英帝国はロヒンギャに「ムスリム自治地域（Muslim National Area）」を約束しただけでなく、今日のバングラデシュから労働力確保のために多くの移民を招くなどの植民地政策を行った。しかし、大英帝国の支配が終わりビルマが独立したとき、ロヒンギャムスリムに交わした約束は反故にされた。

2. ミャンマーを離れる：難しい選択

多くのロヒンギャは市民権が認められずミャンマーから逃れた。というのも、市民証明ができなければ、基本的人権の享受を剥奪されるからだ。このような不当な扱いは随分前から行われており、数年前に民主的な政府が成立したにも関わらず現在でも続いている。例えば、無給の過重労働を課されたり嫌がらせを受けたりすることもあれば、結婚の妨害をされることもある。自分たちの土地の内部を移住するだけでも治安部隊に許可を得なければいけない。（許可を得るのにも時間がかかる。）その移住許可によってロヒンギャは 45 日間現住地から離れることを許されるが、それは 2002 年までその後は 14 日に削減された。ヤンゴンに旅行していたことが発覚すると、人々は逮捕後現住地へ送り返され 10 年間の投獄を経験しなければいけなくなる。このように、ロヒンギャの人々は差別されているのだ。例えば、2012 年のラカイン州における暴動でさえ、多くの負傷者が病院へ搬送された。しかし、彼らは放置されそれが原因で多くが命を落とした。投獄されている親戚を訪ねるのにさえ、ロヒンギャの人々は治安部隊に許可を求めなければならない。担当者に賄賂を渡せなければ、大切な人のもとへ訪れることもできない。政府の（軍事）職員たちは無知なロヒンギャからお金をかすめ取るのに慣れていた。私腹を肥やすためにずさんな報告書を書くこともしばしばあった。自由運動を行う権利が制限されている時、彼らは他の機会へのアクセスも与えられない。1988 年までは政府に勤める機会は、多くはないものの存在した。しか

し、同年に軍の将軍が権力を掌握したとき、これらの機会は剥奪され、ロヒンギャの人々は制約の少ない刑務所に収容された。1989 年、政府は意図的にムスリム多数派地域のラカイン州（かつてのアラカン州）に仏教徒を定住させた。多くのロヒンギャが殺害され、長期刑を受ける者もいた。それは計画的であり体系的な民族浄化の方法であった。ロヒンギャ族を含めビルマに住むムスリムは 1948 年から着実に市民の地位を失っていった。彼らはミャンマーに何世紀もの間、ミャンマーに居住していたにも関わらず、1982 年の国籍法改正により、市民権を申請しなければいけない立場になった。少なからず多くのロヒンギャが市民権を獲得したいという望みを抱きながら職員に賄賂を渡しながら市民権を申請したが、彼らはムスリムのロヒンギャであるというだけで毎回拒否された。彼らのファイルは開けられることはなかった。教育を受ける機会も得られなかった。人々は 70 年から 80 年もの間、教育を受けることを剥奪された。教育を受けたロヒンギャの若者たちがいても彼らは軍隊の主要な標的となった。既存の状況は生きるために多大な社会心理学的な負担を課した。1942 年に始まり、ラカイン州では現時点まで 34 ものロヒンギャコミュニティに対する軍事作戦が行われた。その結果、15 万人をこえる国内避難民(IDPs)が発生し、シットウェやその他の地域でキャンプ生活を余儀なくされている。これらのキャンプは、衛生環境や教育の付与が不十分だ。ヤンゴンやマンダレーのような上ミャンマーの法律はラカイン州の法律と少々異なる。ここでは、経済的に繁栄している都市を目指して故郷を後にしてきたため、ロヒンギャの人々にはいくらかのチャンスがある。故郷での耐えがたい状況を乗り越えるためにバングラデシュに移住し、そこで偽物のパスポートを作り、サウジアラビアに何とかして向かう者もいる。ロヒンギャの名のもとに、政府は世界の様々な地域から支援を受けているが、それがロヒンギャの生活向上につながることはない。誰もこのような状況下で住みたいとは思わない。

3. マレーシアへの移住

ロヒンギャは 1988 年からマレーシアに移住してきた。現状 100,000 人のロヒンギャがマレーシアにはいると言われていて、57,000 人が難民と認められ、40,000 人が未登録という状況にある。特に 2012 年のラカインでの弾圧の後は人々が多くマレーシアに逃亡するようになり、彼らは親戚のつてをたどり、収入もある程度あって寝食の場所が確保できるところを選んできた。マレーシアに来るロヒンギャの多くは教育を受けていない人々で、物理的な近接性からマレーシアを選ぶことが多い。また、マレーシアは建設業が盛んで、雇用を期待して訪れる人も多いというが、大事なのは、彼らにとってマレーシアに来ることは選択の結果なのではなく、選択の余地が残されていないという場合が多いということだ。

2002 年、マレーシア政府は国内にいる不法移民に対して二ヶ月以内に退去することを求める緊急声明を発表した。ID を持っていないロヒンギャももちろんその対象であり、これはロヒンギャにとって最も困難なチャレンジとなった。その中で、ロヒンギャコミュニティのリーダーは当時の UNHCR マレーシアの代表である久保真治氏の元へと相談に行き、2003 年にはついにマレーシア外務省へ安全保障上の問題から国外退去処分を取り消すよう直談判に行くなど積極的に社会に訴えを届けた。その結果、ロヒンギャは彼らをサポートしてくれるマレーシアの一つの NGO 団体の協力を取り付けた。ABIB と呼ばれるその NGO は、ロヒンギャの難民認定と保護に関して UNHCR とパートナーシップを結び、その初段階としてマレーシアにいるロヒンギャの総数を記録することを始めた。暫定的な当時（2002/03）のデータによると、マレーシアには 10,000 人のロヒンギャがいるとされ、彼らは 2005 年までに国連のクアラルンプール支部に難民登録され、UNHCR のカードを支給されることとなった。

マレーシアにいるロヒンギャは様々な問題に直面しているが、その中でも最も深刻なのが、教育と医療の問題である。医療は常に、全年代のロヒンギャにとって問題とされてきたが、教育に関しては、コミュニティにおいて学校に行く年齢の子供が増えてきた 2006 年あたりから問題として深刻化してきた。

4. 医療問題

医療は全年代のロヒンギャにとって重要な問題である。彼らの脆弱性を考えると、医療が必要となる場面はたくさんあるのだが、法的にその医療を受け難いのが現状である。彼らが医療を受けるためにまとまった金額を支払う必要があり、そのお金がなければ医療は施されない。また、UNHCR カードを持っていれば最大 50%まで医療費を安くできるのだが、カードがない場合は RSM の手紙を持っていかなければならず、その場合、全額を支払う必要がある。また、UNHCR カードがあれば 10,000 リンギット（日本円換算で約 278,349 円〈12 月 11 日現在〉）で個人の保険、12,000 リンギットで家族用の保険に加入できるのだが、カードがない場合はそれができない。やはりカードがない場合、病院に行くのは困難であり、場合によっては悪い待遇を受けるだけでなく、警察に捕まり、三ヶ月ほど刑務所にいれられることもある。刑務所に入れられた場合、UNHCR の助けを借りて拘置所に移してもらうのだが、そこでも六ヶ月から一年にかけての尋問を受け、その後釈放されうる、という具合に UNHCR カードの有無が医療を受けるにあたり大きな境目となっている。

5. 教育に関する課題

マレーシア在留のロヒンギャにとって、教育もまた重要な問題である。マレーシア国内法のもとでは、（ロヒンギャの）子供達は政府系の学校に行くことが許可されていない。私立学校は比較的費用がかかり、さらに公的な書類を提出しなくてはならないが、それはロヒンギャの場合には手に入れることが困難だ。他方 NGO に運営されている学校の質は優れているが、移動や安全の観点から通うことは難しい。そのため、マレーシアには、UNHCR が複数の NGO・国際 NGO の支援を介して設立したコミュニティ・スクールが存在する。例えば、台湾の仏教系 NGO である“Tzu Chi”は、マレーシア・ロヒンギャ協会 (RSM)や UNHCR と協力し、クアラルンプールにロヒンギャの子供向けの学校を設立した。マレーシア・ムスリム福祉機構など、地域の NGO に運営されている教育施設はクアラルンプールに 7 件ある。子供達は通常 6 歳、場合によっては 5 歳 6 ヶ月で学校に通い始め、交代制で勤める約 3 人の教師のもと、英語、科学、数学、マレー語、コーランなどを学ぶ。

これらの学校の問題点は、教育が基礎的な段階までしか提供されないことである。クアラルンプールに住むロヒンギャの数は 10,000 人にも及ぶ。子供の人口の増加を考慮すると、クアラルンプールにある学校の数は、子供の適応及び発達のために十分であるとは言えない。子供の教育に関しては UNHCR からも支援が行われているが、限定的なものに止まる。例えば、UNHCR はコミュニティ・スクールに勤める教師の一人に月給を支払い、また学校施設のための賃借料を支払うのみである。マレーシア政府はいかなる支援もしていない。支援を受けていない教師は、ロヒンギャのうち知識層から選出される。このことは、マレーシア・ロヒンギャ協会にとっては大きな経済的な負担となる。子供の数に比べると、UNHCR の支援は限定的なものにとどまっている。UNHCR 自身も限界はある。そのため、近い将来、ロヒンギャの子供達にさらなる教育上の支援–それが経済的なものであれ物質的なものであれ–を提供する必要があるのだ。

6. 2017 年パイロット・プログラムの効果

2017 年 3 月、マレーシア政府は UNHCR と共同でパイロット・プログラムを開始し、これはロヒンギャ難民に一時的な就労許可を出し、マレーシアで合法的に働くことを可能にするものであるという。しかし、この計画はそれほど身を結んでいない。当初、難民が健康、教育サービスを利用し、差別を受けないことが目的とされていたが、ロヒンギャのニーズや人口が考慮されず、登録されたロヒンギャであっても、人里離れた場所でプランテーション農業や製造業に従事させられるに至っている。ロヒンギャの大半はクアラルンプールとその周辺に、家族とともに住んでいるが、家族の扶養に中心的な役割を果たしている男性が、名前も聞いたことのない場所に連れて行かれ、半永久的に働くことになれば、家族（あるい

は将来的な労働者）はこの事実を受け止め難いであろう。それに加えて、地域の労働者とは異なり、就業中の業務における安全は保障されていない。マレーシアに多くの就業機会があるからといって、移民労働者や難民が労働力需要の空白を埋めるために酷使されてよいというわけではない。そのため、難民が仕事や場所を選択できるような配慮が必要である。このことはつまり、難民のための就業場所が住居に近くに設けられるか、あるいは従業員となる者とともに家族を連帯させることを認め、さらに彼らの業務中の安全を保障することが必要である。

7. マレーシアにおける展望

ミャンマーを離れたからといって、移住先でロヒンギャの安全が確保されているとは限らない。マレーシア国内法においてもロヒンギャの地位は認識されていないため、多くのロヒンギャの人々は差別、抑留の対象となり、低賃金労働力として搾取を受けている。難民は彼らの人格的な権利すら脅かされているのだ。この点に関して、仮にマレーシア国内法が、不法移民とは区別されるべき難民の法的な認定手続きに対応するようになれば、ロヒンギャが仕事を見つけ、生活を維持することが期待できる。例えば、UNIQLO は、マレーシアの国内法が許可する限りにおいて、ロヒンギャを従業員として雇用することに積極的な姿勢を見せている。

全ての親は子供に教育に大きな関心を抱いているが、マレーシア在留の難民の子供たちに教育を受けさせることは期待できない現状にある。子供たちが多くの目標や志を抱いているが、教育への普遍的な権利を教授する他の子供達と異なり、自身を同定することができないままでいる。本来、教育とは人格形成において、また将来を見据える上で中心的な要素である。しかし子供が学校に入学できないとなれば、公的な環境で学習することができなくなる。もしマレーシア政府が子供達の地位を認定すれば、多くの子供たちは教育の機会を受けることができるであろう。子供達は将来への期待であり、子供達が教育を享受することはすなわち、彼らが将来尊厳のある生活を送る機会を得ることを意味する。

8. 日本の再定住事業がもつ可能性

ロヒンギャの人々には何らの選択の余地もない。彼らは 1970 年代から、バングラデシュ（ほとんどの場合）やタイ、マレーシアといった近隣諸国への移住を余儀なくされている。近年は、移住先にも新たなパターンが見られるようになってきた。ロヒンギャ問題は既に世界的に極めて重要な問題であり、現状では地球上のあらゆる国民国家がこの惨状に生きる無国籍の人々に対する保護に手を貸す責任をもっているのである。

2008 年、日本はロヒンギャが自国領域内に再定住することの可能性を示唆した。しかし、こうした公的な発言は未だ日本政府からは出ていない。日本では現在のところ、約 230 人のロヒンギャが暮らしている。彼らの多くは在留特別許可を得ているが、難民認定者は多くなく、法的基盤のない仮放免身分の人も存在する。アメリカと異なり、来日したロヒンギャの中には家族と再会する権利を享受できていない人もいる。夫は日本に、妻と子どもはマレーシアに住んでいるといった状況である。そのような残された家族が日本へ行くべく申請を行うと、申請者の多くは日本の入国管理局に、彼らがビルマ語もラカイン語も話せないことを理由に拒否されてしまう。ミャンマーで学校に行く機会を否定されている人がこれらの言語を話すことなど、どうしてできようか？日本の入国管理局はこの実情を理解し、真のロヒンギャ難民を見出す作業をより柔軟に行う必要があるのだ。

日本は既に近時開始した第三国定住事業において、年に 30 人のシリア難民を留学生として受け入れる体制を興した。これはロヒンギャの若者にも射程を拡大できるだろう。この取り組みはどれほど小さなものであろうと、そうして受け入れられた学生が日本語を習得する機会を（そして日本の文化や社会構造への知見を深める機会も）得られるということであるならば、日本が抱える労働力不足問題に対処する一助となりうるであろう。

9. ミャンマーへの帰還：最終的な希望の地

そこが出生の地であるがゆえに、ミャンマーはロヒンギャの人々にとって一時的な避難先から帰還する最終的な希望の地なのである。彼らは家族や親戚だけでなく、土地等の財産、慣わしやその他の価値観をも故郷に残してきてしまった。もしロヒンギャへの差別が禁止されるような好ましい状況が創出されるならば、皆が故郷に帰るように思われる。しかし、これにはミャンマー政府が責任をより強く感じて深く関与することが求められる。アウンサンスーチー現国家顧問は長期にわたってミャンマーの民主化のために尽くしてきたことを評価されノーベル平和賞を受賞しているが、同氏は今ロヒンギャに正義の救いをもたらす役割を果たしていないとして多くの批判を浴びている。国際社会からの圧力の下、より具体的には国連の努力を通じて、ロヒンギャの人々のための優れた帰還事業は長期的な視座から計画することが可能となろう。

10. 今後考えられる実効的な方策

ロヒンギャ問題は、彼らが無国籍であることと密接に関連している。イギリスおよび日本は、ミャンマーにおいてロヒンギャと民族主義的な武装勢力との間に民族的亀裂が存在することにつき一定の責任を負っている。もし両政府が共に立ち上がり共同で国際会議を組織すれば、それは地球社会がミャンマーで今起こっている危機の背後にある真実を理解す

る助けになることだろう。国連は国際的関心事である問題について紛争解決を行うための最後の砦であるから、真にロヒンギャ族たる人々に市民権を付与することに関し、ミャンマー国内の権力者を説得すべく奮闘することができる。過去の別の難民（例：ネパール在住のブータン難民）をめぐってもそうであったことに鑑みれば、一つの代替策として、国連は加盟国に対して第三国定住事業のもとロヒンギャを受け入れるよう訴えかけることができよう。緊急の必要に応えるべく、国連（やそれに属する機関である UNHCR）は加盟国に対し、バングラデシュの難民キャンプやマレーシア等の国内で現在しているロヒンギャ危機への支援に貢献するよう要請することができるのである。

11. RSM の運営する学習センターにおける子どもの教育

1. RSM は約 2000 人（少年以下：約 45%、青年：約 35%、高齢者：約 20%）からなる約 500 家族を擁しており、10 代が最も大きな割合を占めている。訪問先の学習センターでは 6〜13 歳の 85 人の児童が学んでおり、その男女比は約 6:4 である。また、RSM はこのような学習センターを 7 つ運営している。
2. 学習施設の受容力に限界があるため、コミュニティ内のすべての子どもたちがそれらに通えるわけではない。
3. 一般に子どもたちは学習センターに 6 歳から通い始めるが、5 歳半で受け入れられる場合もある。
4. 学習センターは 6:00 から 14:30 までの 8.5 時間、昼食休憩を 1 時間挟んで開校される。
5. 学習センターでは、子どもたちは初等教育の水準までしか受けることができない。したがって、中等以上の教育が施せず問題となっている。
6. 訪問先の学習センターでは、3 名の教員が交代制で勤務している。宗教学とクルアーンを教える先生、英語・理科の先生、そしてマレー語を教える先生である。
7. ロヒンギャの子どもは、NGO により運営される学校には移動手段が得られないことや差別（心理的圧迫）のため通うことが難しい。

（補） 質問票（水野挙徳）

今回の研修にあたり、我々はロヒンギャ難民問題に関わる様々なステークホルダーにインタビューを行った。その際に、(1) ロヒンギャ難民（およびそのコミュニティ）に向けた質問票、(2) UNHCR Malaysia に向けた質問票、(3) マレーシア現地の法律家に向けた質問票、(4) マレーシアの企業に向けた質問票、(5) Mercy Malaysia に向けた質問票、(6) ロヒンギャ難民の教育面の状況を問う質問票、(7) マレーシア政府に向けた質問票（使用せず）、(8) マレーシア現地一般住民に向けた質問票（使用せず）といったように、多数の質問票を準備し

た。それらのすべてをここに記すことは紙幅の都合で叶わないが、以下にそのうち最も核心的で作成に力を入れた(1)のみを、本項との関係で示す。

Questionnaire to Rohingya refugees (and Rohingya communities)

We are the students from the University of Tokyo and Hitotsubashi University conducting a field research on the present situations of Rohingya community in Kuala Lumpur, Malaysia. We would be grateful if you could spare some time in answering the following questions. We assure you that the information obtained from you would be used only for the research purpose. We thank you in advance for your time and consideration.

SECTION 1: For Rohingya individuals

PART 1: General Information

(1) What is your gender?

A. Male B. Female C. Others

(2) Could you tell us your age? Please choose one.

A. ~10 B. 11~20 C. 21~30 D. 31~40 E. 41~50

F. 51~60 G. 61~70 H. 71~80 I. 81~

PART 2: Evacuation

(3) Where did you live and who lived with you before evacuation from Myanmar?

(4) What was your social status before evacuation? If you had a job, could you tell us what you did in detail?

A. Company worker

B. Self-employed (e.g. farmer, hunter, fisherman, craftsman, shopkeeper)

C. Civil servant

D. Student

E. Others ( )

(5) When and why did you leave your home country? Who accompanied you?

(6) Which of the followings do you think your migration was like?

A. Forced to evacuate

B. Left my home country at my own will

C. Others ( )

If your answer to (6) is A, please proceed to (7). If B, please skip (7).

(7) Why did you come to Malaysia, but not to other countries?

PART 3: Life in Malaysia

(8) Where do you live now? Who lives with you?

(9) Do you have an ID card which certificate your citizenship of Myanmar?

A. Yes B. No

(10) If you chose A, how did you get it?

(11) Are you certified by UNHCR as a refugee?

A. Yes B. No

(12) Have you had any job since evacuation?

A. Yes B. No

If your answer to (12) is A, please proceed to (13). If B, please proceed to (14).

(13) Could you tell us more about your work experience?

(14) Could you tell us how you have lived without a job?

(15) How much are you satisfied with your life in Malaysia overall?

A. Very satisfied B. Somewhat satisfied C. Somewhat dissatisfied

D. Very dissatisfied E. Don't know

(16) If you feel that something is particularly enhancing your quality of life, please choose the options that apply from below and describe why. (Multiple answers allowed)

a. Job b. Money c. Family d. Friends e. Community f. Education

g. Hygiene h. Religion i. Others ( )

(17) Concerning (16) "a. Job", are you enrolled in the official pilot program of Malaysia which qualifies Rohingya refugees to be a legal immigrant laborer?

A. Yes B. No

If your answer to (17) is A, please proceed to (18). If B, please proceed to (19).

(18) Are you satisfied with the program? Why?

(19) Are you interested in joining the program? Why?

(20) If you feel that something is particularly degrading your quality of life, please describe what problems you are facing with. (You can choose any of the options that apply to you) If you have more than one problem, can you put them in order in accordance with their seriousness.

a. Job b. Money c. Family d. Friends e. Community f. Education

g. Hygiene h. Religion i. Others ( )

(21) What do you think the cause/s of the problems you mentioned in (20) are? In particular, do you think discrimination against Rohingya is relevant to them?

(22) Have you ever received any support to overcome these problems? If you have, what is/was it like? Is/Was it sufficient or not?

(23) Have you ever taken any action on your own to overcome those problems? If you have, what is/was it like? What is/were the consequences?

(24) If you face a problem, whom do you consult with? (Multiple answers allowed)

a. Other family members b. Friends c. Leaders of the community you belong to

d. Leaders of the religion you believe (e.g. Imam, preachers) e. Police

f. Professionals (e.g. lawyers, counselors) g. Others ( )

(25) Why do you choose them?

(26) What kind of support do you need to solve these problems you face?

(27) Do you have anything in mind you want to put into practice from now in order to overcome those problems?

PART 4: Future Prospects

(28) What do you want to be like in the future?

(29) Considering the view you mentioned in (26), which option will you choose CURRENTLY and why?

A. Repatriation to the hometown

B. Local integration in Malaysia

C. Resettlement in a third country

(30) As an ideal choice, which option will you choose IN THE FUTURE and why?

A. Repatriation to the hometown

B. Local integration in Malaysia

C. Resettlement in a third country

(31) If you chose C in (29) or (30), where would you like to resettle? (Multiple answers allowed) Why do you choose it/them?

A. The United States of America

B. Canada

C. European country (Name:)

D. Latin American country (Name:)

E. Japan

F. The Republic of Korea

G. Others ( )

SECTION 2: For Rohingya Community

(32) What is the composition of your Rohingya community like?

i. Male : Female = (:)

ii. Age structure:

0~10 : 11~20 : 21~40 : 41~60 : 61~80 : 81~ = (: : : : :)

(33) When was your community established?

(34) Who established your community?

(35) What is the objective of your community?

(36) What are the activities of your community?

(37) Does your community have any collaborative relationship with other communities, especially other Rohingya communities inside/outside Malaysia?

(38) What kind of hardships has your community experienced?

(39) What is your community going to do next to overcome those hardships? In particular, is there any plans to widen the connections?

Thank you very much for your cooperation.

GOOD MANNERS
SEKSA
BIRDS

SUNSWEET
PAGODA

第 4 項　Rohingya Women Development Network (RWDN) 訪問

Dinesh Joshi

尾川達哉・戸嶋寛太・水野奎人　訳

訪問先	Rohingya Women Development Network (RWDN) 事務所兼学習教室
日時	2017 年 9 月 29 日（金）16:30~18 時頃
先方	Sharifah Bt Husain 氏（代表）
当方	佐藤安信、尾川達哉、田中栄里花、 戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳、Dinesh Joshi

1. Sharifah 氏の半生

故郷には安全なんて露ほどもありませんでした。だから私の父は生活のためにアラカン州にあった家を捨てざるをえなかったのです。彼は私と妹、妊娠（のちの弟）中の母を残して一時金を代理人に渡してマレーシアに渡りました。私の家の周りには仏教僧があふれるほど住んでいました。私はまだ幼い友人が拷問されるところや殺されるところも見たことがあります。時には女性がレイプされたという話だって聞いたことがあります。娘をレイプから守る手段として、人々は娘を早いうちに結婚させることを選ぶのが一般的でした。これはもう当たり前のことになっています。本来なら一家の大黒柱として生活を支えてくれるはずの父親がいない私たちにとって、将来は先の見えない不安そのものでした。だから私たちは、家を捨てることを決めたのです。

私たち（自分と母親と妹と弟）はボートに乗ってアラカンの村からヤンゴンに向かいました。しかし、不幸なことに地域の人々は私たちの訪問をよしとせず不満ばかり。結局私たちはそこで捕まることになりました。私たちはその時自分たちを証明する書類なんて持ち合わせていませんでした。母は書類不保持で移動した罪で牢屋に送られました。残された私たち三人はマンダレーに送られました。私は召使として、妹は私の付き添いをしながらそこで働くことになりました。弟は生活資金を確保するために物乞いをするしかありませんでした。私たちには自分たちのそばにいてくれる両親がいなかったのです。離れ離れになって二年と半年が経った頃、母親は代理人を通じて政府当局に賄賂を送ることで釈放されました。

私たちの父親はマレーシアの代理人（ミャンマー出身のムスリム教徒）を雇って、一人ずつ順番に弟、妹、私、そして母親を連れ戻しました。私はアラカンからヤンゴンへボートで密航しました。私はまだ４歳でしたがヤンゴンから飛行機でタイに向かい、マレーシ

アまで連れていかれました。私はその旅路の間に何度も体を叩かれたことを今でも覚えています。幸運だったのは、1999 年私たちはついに家族みんなで再会することができたことです。最初の 4 年間はマレーシアで書類なしで住むことになりましたが、4 年が経過した 2003 年、私たちは UNHCR カードを獲得することが出来ました。

マレーシアに来た後も、私は様々な差別に直面しました。ここではすべてがミャンマーと同じだった。それでも一つだけ私を幸せにしてくれるものがありました。それは自由に生活できるということです。私たちのコミュニティに属する人たちは安い給料で働きました。建設現場で安全性も確保されない中、低賃金で働く人もいました。子供たちは八年もの間道端に行っては金属を拾い集め一日一皿分のお金を稼いでいました。

私は学校に行って公教育を受けることができなかったので、私立のマレー宗教学校に通うことになり、そこで三年間勉強しました。私はそこで一人も友達を作ることが出来ませんでした。ただ自分がロヒンギャであるという理由だけで、です。私にはこれほどの扱いを耐えることはできませんでした。だから、父は基礎教育は受けられるようにと難民が運営しているコミュニティ学校に私を入れてくれました。だけど、私は中等教育へのアクセスを得られませんでした。結局私は SPM（マレーシアの高等学校の試験）を独学で対策することになりました。でも、受験はできたものの、難民の地位であるというだけで証書をもらえませんでした。結局、私は UNHCR が提供している 6 カ月間の講座を利用することにしました。英語は Youtube で勉強して、マレーシア語も使いこなせるように一生懸命勉強しました。

私は運よくこのようなチャンスを手に入れられたものの、ロヒンギャの女性の多くは学校に行くことが許されませんでした。いろいろ知識を身に付ける中で、私は自分の学んだことを他の人に伝えていくのが自分の責任であることに気づきました。私は家を一軒ごと訪ねては教育を行いました。私はこのようなことをしていく過程で、外出する機会も学ぶ機会も得られないために女性たちがはるかに遅れていることがわかりました。
だから 2016 年 12 月、女性に力を与えるため、そしてコミュニティの発達に貢献するため RWDN という組織を設立しました。

2. RWDN の近年の活動：

近年の RWDN の活動については主に教育・生活・スポーツに大別される。具体的にこの NGO が人々（特に女性）に対して行なっている活動に言及すると以下の通りである。

1. 平日の 11 時から 14 時にかけて、手芸など手作業を女性に教えるクラスを開講している。このクラスでは女性は学びや発言を通してお互いを知り、友達を作ることができる。また、このクラスで作られた工芸品は全てのちに販売され、その利益は全て作り手の彼女らのものとなる。このように、クラスは女性にとってのコミュニティ形成の場、また稼いで自分や家族のためにお金を得られる場ともなっている。
2. 英語、マレー語、コーランを学ぶクラスを開講している。ここでは、女性の言語能力の向上と宗教的知識や信仰の強化を図っている。
3. スポーツイベント（例えば、20 代以下の陸上大会など）を定期開催し、レクリエーションの機会を提供している。
4. 女性のための「自己防衛」のクラスを開講し、女性の地位向上を図るとともに、子供の結婚など、社会の悪い慣行を減らすことを目的としている。
5. 女性の相談や夫からの暴力に対する保護を目的にシェルターを運営している。

一般的にロヒンギャの女性は男性と一緒に座って彼・彼女らが直面する課題について議論に参加することを許されていない。このような慣行において女性がリーダーシップをとることはリスクがあることかもしれない。例えば、Sharifah 氏はシェルターで保護する女性の夫から脅迫されたこともある。しかし、彼女は RWDN の創始者として、団体の理念が正しいことを信じ、できるだけ多くの女性を強くすることに従事している。

ロヒンギャの女性の困難な状況は今に始まったわけではなく、世代を超えて存続してきた。そのため、Sharifah 氏のような教育を受けた女性にとって、他の女性の権利のために立ち上がることは、一種の責任であるというふうに感じる。目の前には困難な課題が山積みされているが、Sharifar 氏のチームは日々さらに大きいものになっていっている。彼女はこの NGO を一人で立ち上げたのだが、今では 10 人のメンバーとなった。また、彼女らを間接的に支えてくれる二人の男性とも共に働いている。NGO の目的がロヒンギャコミュニティの発展である以上、男性を排除していては、その目的は達成できない。そのため、NGO にとってはこ男女間の溝が生まれないように気を使っている。例えば、男性の協力も取り付けるよう英語とマレー語のクラスを開講したり、近々男の子のためのフットサル大会も予定している。

3. RWDN's collaboration with other partners（RWDN と他団体の協力）

RWDN は他の団体と広い協働関係を持っているわけではないが、他団体からの照会を受けて、困窮している、あるいは、問題を抱えている女性の事案に取り組むこともある。例えば、現在では四人の女性が RWDN の避難所にいる。彼女たちはクアラルンプールではなく、

他の地域からやってきた。今に至るまで、RWDN は RSM、UNHCR や、”Nanga Neta”など地域の NGO を協力してきた。RWDN は昨年設立されたばかりであるが、その期間に照らして実績や行動計画を考慮すると、RWDN の功績は大きいと言えるであろう。しかし、発展に限界をつけることなく、私たちは近い将来、ネットワークを拡大していきたい。具体的には、昨今多くの難民が流入したバングラデシュ、インドネシア、タイなどの国に活動を拡大したい。さらには、多くのロヒンギャの人々に目指されているインド、スリランカなどにも拡大することを考えている。RWDN はさらに、国内外の団体と協力することによって、ミャンマーでは消滅の危機にあるロヒンギャの文化を保持したい。

4. 資金確保と現在の課題

RWDN は外部の私的セクターからの資金援助を受けていないため、その活動範囲は限られている。マレーシア国民の中には、月に一回の食糧援助などで援助してくれている人々もいるが、定期的なものではない。RWDN はまたドナーから衣服やその他の品物を集め、月曜日になると貧困層の人々に分配している。経済的な問題によって RWDN の行動計画の多くの実施が妨げられているが、あるだけの能力と資源を用いて任務を進めようと努力している。現時点では、RWDN は資金を集めてミシンを購入し、多くの女性がミシンの使い方を学べるように活動している。女性がミシンの使い方を学べば、通常は屋内で行われる縫製によって女性が安全な仕事場を見つけることができる。それに加えて、ある程度まで女性が経済的な自立を手にすることにも繋がるのだ。

ROHINGYA WOMEN
DEVELOPMENT
NETWORK

ROHINGYA WOMEN
DEVELOPMENT
NETWORK

第 5 項　Mercy Malaysia 訪問

水野　挙徳

訪問先	Mercy Malaysia
日時	2017 年 10 月 2 日（月）14:00~16:00
先方	Nusrat Binti Hassan 氏（Program Officer） Suhana Binti Shahrum 氏（Health Program Officer） 他 2 名の職員の方々（ともに女性）
当方	佐藤安信、原若葉、尾川達哉、田中栄里花、 戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳、Dinesh Joshi

1. 調査の動機

衣食住程度はアクセスを確保した難民が直面する、次なる問題の中でも最も重大なものは、保健・衛生・医療および教育への不十分なアクセスであろう。前者は言わずもがな死活問題であり、後者は定住が必然的に伴う次世代への継承を長期的に左右する根幹問題である。本研修では、取材第 1 日目の RSM と RWDN が教育面に対するロヒンギャ難民自らのアプローチであった。願わくば、保健・衛生・医療の問題にフォーカスした取り組みも取材したい。その動機で実現したのが、Mercy Malaysia への訪問であった。実のところ筆者は、日本を発つ前は NGO の力の限界を勝手に決め込んで侮っていたのだが、訪問を経てその偏見が打ち破られることとなった。

2. 難民支援活動等の概要[2]

Mercy Malaysia は 1999 年、セルビアとの紛争の最中にあるコソボで被害を受けた無辜の市民、とりわけ女性や子どもを救うべく、マレーシアの産婦人科医 Jemilah Mahmood 氏が無償の医療サービスを開始したことを発祥とする。同氏は 5 名の医師で Malaysian Medical Relief Society という名の NGO を設立し、これが現在の Mercy Malaysia の前身となった。

難民支援活動については、これまでに Mercy Malaysia は特に中東からの難民（および移民）の支援に力を注いでいる。マレーシア国内でも、2010 年に収容所内に移動診療所（mobile

---

[2] 本節の情報はインタビューの回答をもとに、Mercy Malaysia のウェブページ中「Our History」の記述を適宜補充したものである。<http://mercy.org.my/about-us/our-history/>2017 年 11 月 2 日アクセス。

clinic）を設置し難民の子どもにワクチンを接種したほか、2015 年のロヒンギャ危機の際には国軍の後ろ盾を得てマレーシアに漂着するボートピープルを安全に審査し、収容所では保険医療や衛生管理を行った。

なお、JICA との協働や日系機関からの出資など、日本との関わりもある[3]。

インタビューでは主に Nusrat Binti Hassan 氏から回答をいただき、医療支援に直接携わる Suhana Binti Shahrum 氏に付言していただくこともままあった。

3. ロヒンギャ難民支援活動に関する質問

(1) 概括的質問

Q1-1）在マレーシア・ロヒンギャ難民に対してはどのような医療的支援を行っているか。

A）ロヒンギャのコミュニティが運営する学校に赴いて、そこに通う５歳のロヒンギャの子どもにワクチン接種を行った。また、衛生教育のプログラムも実行している。これらの活動は事前に当該コミュニティに対し、その民族や性別ごとに面接審査を行い、UNHCR と協議の上で実行を決定する。

Q1-2）その審査の結果サービスを受けられない人も出てくるように思うが、審査基準はどのようなものか。

A）例えばワクチン接種については、実施の判断基準として過去の接種経験の有無が用いられるが、その際は子どもが何らの書類も持たないため、証言してくれる親の同席が必要となる。そこで親が確かに過去に接種を受けたと言えば接種は行わない。だが実態としては、彼らが何のワクチンだったかを把握していないことが普通である。そのときは同意書に署名の上で接種を行う。なお親がいない場合は親戚やコミュニティの者にお願いする。

Q2）おおよそ何割程度の在マレーシア・ロヒンギャ難民が当該支援を受けられているか。

A）収容所では 100%が受けられている。ただそもそも Mercy Malaysia は支援対象について民族という分類に必ずしも拘泥せず、支援の必要性を実態的に評価する。それを措いても、Suhana 氏はこれまでに約 4,000 人のロヒンギャ難民に支援を行ってきたという。

---

[3] JICA ウェブページによれば、両者は 2015 年の ARF 災害救援演習に合同参加している。<https://www.jica.go.jp/information/jdrt/2015/20150603.html>2017 年 11 月 2 日アクセス。また、日本の何らかの主体による出資額は 2015 年と 2016 年で共に 21,742 マレーシアリンギットを計上した（”Financial Statements”, *2016 Mercy Malaysia Annual Report*, p.164.）。

Q3）Mercy Malaysia ではどれほどの数のスタッフが従事しているか。

A）約 40 人であり、オペレーション部門では他に医師を含め多くのボランティアが活動している。ワクチン接種のときは 1 日に医師含め総勢 10～15 名のスタッフで約 100 人の子どもに対応する。常にボランティアを必要としているほか、マレー語や英語を母語としない人々についてはコミュニティに通訳を要請する。言語は重要な問題であるが、難民の中でも特に子どもは適応が早い。そのため生徒に通訳を依頼することもある。その他、弁護士や心理学者の協力も得ている。

なお 2016 年年次報告書には 56 名の事務局員が掲載されているほか、多数の医師を含め 300 名程度のメンバーと 200 名程度のボランティアの名前があった。ウェブページでは 500 名以上のメンバーと 5,000 名程度のボランティアが登録されていると記載されている。

Q4）Mercy Malaysia は医療ケアを必要とするロヒンギャ難民とどのようにして繋がっているか。

A）収容所のロヒンギャ難民へのアクセスには支障がない。コミュニティに出向いて行うワクチン接種では、コミュニティのリーダーや UNHCR が中継して需要者に情報をもたらし、また要望を吸い上げる。

Q5）マレーシア政府とはどのような協力関係にあるか。

A）難民庇護に関しては、マレーシア保健省との協力が重要。プロジェクトを行う際はまず事前調査で得られたデータをもとに同省と協議し、支援内容が重複しないように調整している。

Q6-1）UNHCR とはどのような協力関係にあるか。

A）Q1-1, 4 を参照。

具体的な連携の例 : クアラルンプールの地元で難民に医療的支援を行う複数の機関（カリタスクリニック等）との協同により、収容所の透明性を向上させることに成功した。報告システムが整備され、ある機関が無防備な被収容者に対する侵襲的事件を発見すると UNHCR に報告され、当該機関は次の収容所訪問を優先させるスケジュールを組めるようになった。

Q6-2）UNHCR カード保持者と非保持者との間で提供する保健衛生・医療ケアに差はあるか。

A）マレーシアと同様に難民条約非当事国のインドネシアでは、人々の寛容性からかカード非保持者でも医院が受け付けてくれたりするとのことである。しかしマレーシアでは Mercy

Malaysia 自身が保健省から、国内北部の収容所の劣悪な状況に目を向けて対策を練ってくれと請願されたというから、全体的に見て扱いには歴然とした差があることが窺われる。

ただ Mercy Malaysia について個別に見れば、この質問への回答で明言されたわけではなかったが、収容所（カード非保持者が発見されると収容される場所である）での保健衛生指導を行っていることに鑑みれば、特に登録の有無を根拠とした差別的扱いをしているわけではないことが推測される。

Q6-3）ほかの医療系団体とは情報共有等の協力を行っているか。

A）そのような団体から要望があれば、情報を共有する用意はある。実際に見ても、あるプログラムを実行する際には他団体と連携することが普通である。

(2) Health Program に関する質問

Q7-1）Mercy Malaysia の提供する医療サービスは無償か有償か。有償ならばどれほどか。

A）すべて無償。

Q7-2）ロヒンギャ難民に対する医療サービスはワクチン接種のような予防医療限定か、あるいは治療も行っているか。

A）かつては治療サービスにも取り組んだが、現在は予防医療のみを行っている。バンを用いた移動診療所で治療行為も行うことを計画してはいるが、専門家・専門知識は十分であるものの、資金調達が難しい。このような事業は数年単位の長期計画になるため、支援者が寄付を躊躇することが原因である。

なお後に 2016 年年次報告書を読むと、ミャンマーでの活動報告の中に、ラカイン州シットウェでは 2012 年から保健教育に加えて 3 軒の診療所および 6 台の移動診療所で初期保健医療を行っているほか、コミュニティ内の保健指導員を養成しているとの記述があった。ミャンマーの政府や他の国民に配慮してか、ロヒンギャという民族名は用いていないものの、女性がヒジャーブを被っている様子からロヒンギャないし少なくともムスリムの住民を対象としている可能性が相当に高いと思われる。

Q8）ロヒンギャ難民が抱える健康面で最も深刻な問題があるとすれば何か。

A）衛生状態。これは他の民族の難民と比較しても突出して悪い。これは、ロヒンギャは避難前からすでに衛生状態の劣悪な環境での生活を強いられていることが多いことが主因である。その結果としてロヒンギャ難民の間では結核の発病が顕著で、深刻な問題となっている。

Q9）ロヒンギャ難民に保健医療を供給する中で何らかの困難に直面したことがあるか。あるとすればどのようなものか。

A）様々な困難がある。まず言語の壁がある。自分やその子どもの病状をわかっていてもマレーシアの公用語を話せないため伝えられないロヒンギャの人々が多い。

　またジェンダーの問題もある。ロヒンギャは厳格なムスリムであることから、男性は外に出て働き女性は家から出ないものというジェンダー観が根付いており、こちらから女性にアクセスすることが難しい。この男性中心のジェンダー観は教育にも影響しており、総じて女性の教育水準が低い。そのため知識や理解力が不足していることが多く、ワクチン接種の一行程を終えられないこともある。ただ収容所では管理と指導が行き届くため、そのような問題はない。なお妊婦については特に綿密なサポートが必要となるが、彼女らもやはり知識レベルの低さにより十分に支援を享受できないことがある。

Q10）特にロヒンギャの女性と子どもに保健医療を供給する中で困難に直面したことがあるか。あるとすればどのようなものか。

A）Q9 を参照。

Q11）Mercy Malaysia としてはマレーシア政府に対し、ロヒンギャ難民にどのような保健医療サービスを提供することを期待するか。

A）ロヒンギャに限ったことではないが、医療費の高騰は貧困に喘ぐ難民にとって打撃であるため引き下げを求めたい。特に出産費用は国民保険によってカバーされないため問題が深刻である。政府には難民が抱える問題の根本原因を理解し、共感を抱いてもらいたい。

(3) Outreach Clinic に関する質問

Q12）保健医療サービスを提供するためにマレーシア国内のロヒンギャコミュニティを訪問することはあるか。

A）それまでの質疑応答から肯定されることが自明であるため質問省略。

Q13-1）どれくらいの頻度で訪問するか。

A）１ヶ月に 6 回、コミュニティに移動診療所を開設している。ただ頻度は事業の内容や仲介機関、事業のフェーズによって様々。

Q13-2）１回で何家族ほど訪問するか。

A）移動診療所の形態をとっており、各家族を訪問するわけではない。ただ、特定家族から拠ん所無い事情による要請があった場合は、その家を直接訪問することもある。

Q13-3）ロヒンギャの家族を訪問した際、女性や子どもも診るか。
A）「家族を訪問」という点については前問と同様に解釈するが、むろん女性も子どもも診察する。Mercy Malaysia は女性と子どもを尊重している。診ていると女性や子どもの栄養状態が良くないことに懸念を覚える。

追加質問）2016 年年次報告書を見ると、2016 年は 2014、15 年に比して収入が急に半減しているが、これは何が原因か。
A）寄付金の減少が原因である（この質問に対してはこれ以上の明確な回答がなかった）。

4. 総括

ロヒンギャに限らず、難民にとって最も深刻な問題の一つが保健衛生・医療の確保である。それにもかかわらず貧困で地位も不安定、剰え格別の不衛生に苦しむロヒンギャ難民にとってはそれに十分にアクセスできないことが一層死活的となる。UNHCR 難民登録者は UNHCR から保健・医療ケアを受けられるが、それとて UNHCR だけですべて賄うことは難しかろう。ましてや未登録者は正式な医療アクセスを一切もたず、拘留と強制送還に怯えるばかりである。

ここで、Mercy Malaysia のような NGO の存在は貴重で不可欠である。UNHCR カード発行者だけでなく被拘留者、さらには引火点ラカイン州のロヒンギャにも保健医療ケアを継続的に提供できる存在は稀有であろう。ロヒンギャの民族性にも目を向け、女性や子どもに重点を置いたケアを行う点で理念的にも優れたものがある。また組織自体が大規模で組織化されており、医師も多数協賛していることは業界からの信頼の高さを示している。さらに政府や UNHCR、現地医療機関との連携にも意欲的で、アジア全域に展開するなど確固たるネットワークを形成している点も特筆に値する。

しかし、課題も複数見受けられた。まず支援内容がワクチン接種と衛生教育、プライマリーケアに限られていることから明らかなように、総合的なケアとしては十分でない。特に治療サービスに拡大しにくい点は、資金の大半を寄付に頼る NGO の宿命とはいえ弱点である。また既存の予防医療でも、ロヒンギャの保守的なジェンダー観に対応しきれていない部分があるようだ。

だからこそ、Mercy Malaysia 自身が治療費引き下げ等を政府に求めているように、適材適所の役割分担が肝要となる。例えば保険制度の整備は明確に政府の職分であり、難民条約非

当事国でありながら独自の難民保護に積極的ならば、欠陥の補強にも前向きであるべきである。他方、現状で Mercy Malaysia は NGO としてのフットワークの軽さを生かし、敏速かつ柔軟なアプローチを実現しているように思われる。その上組織としての地盤が整っているため、安定的で大規模な供給とも両立できている。それを支えるのはマレーシアあるいはアジア圏の成熟した寄付文化なのかもしれないが、2016 年の収入の急減を見るとその持続可能性に一抹の不安もある。長期的な活動の維持・拡大を担保すべく、国内外に活動の意義についての認知を拡大してゆくことは永遠の課題であろう。

mercy
MALAYSIA

第 6 項　UNHCR セミナー

水野　奎人

1. 概要

2017 年 10 月 3 日（火）、クアラルンプールで UNHCR のセミナーに参加した。同セミナーは、マレーシアで活躍する弁護士を主な対象に、今後難民問題に取り組む際の問題意識の共有かつ協力ネットワークの構築を目指して、UNHCR が主催したものである。以下で順に概観するように、前者については UNHCR の Caroline Samuel や弁護士の Collin Andrew が実務上の課題について検討し、後者のネットワーク構築に関しては日韓の弁護士三名が日韓における弁護士実務の比較と、アジアにおける広域ネットワークである ANRIP への参加を呼びかけた。

2. UNHCR の活動紹介

UNHCR の Protection Unit 部長 Caroline Samuel が見せたビデオは衝撃的であった。内容は、幸福な少女が、銃声や悲鳴など周りを取り巻く環境の変化に応じて次第に笑顔を見せなくなっていくというものだ。変動する国際社会の中で誰もが直面する危険性がある問題–そう難民問題への理解を呼びかけた UNHCR 作成のビデオである。地球の片隅で起きている惨事などとは扱っておられない時代になったのだ。

1951 年「難民の地位に関する条約」に典拠しつつ、その署名国ではないマレーシアにおける実務の特異性を指摘した内容であった。経済的移民とは異なるものとして定義される難民は、第一義的には、出自国の保護が国際法上要請されている。しかし、ミャンマーからの難民の中でも、ロヒンギャは、彼らの国として慣行上認められている国が存在しない。ロヒンギャの人々は宗教的近接性からマレーシアに移住したということであるが、難民条約非加盟国であるマレーシアで、どの程度の保護を期待できるのか、非常に興味深いテーマであった。

条約とは往々にして加盟国に国内立法措置を義務付けるもので、その拘束力が問題とされることがある。しかしこのことは、非加盟国がいずれの措置もとってはいけないことを必ずしも意味しない。実際マレーシアにおいて、難民の教育、労働はおろか、滞在を認めた法律も存在しない。その結果、汚い・危険・困難 (英語の頭文字をとって３D)な不法労働に従事させられるケースも多いという。また、マレーシア移民法では、不法入国者に対して、一万リンギの罰金もしくは 6 年を上限とする懲役に加え、鞭打ちも加わるなど相当に重いものとなっている（マレーシア移民法 6 条(3)）。

それにもかかわらず多くの難民がマレーシアを目指すことには、UNHCR の果たす役割が大きいだろう。UNHCR の認定を受けて発行されるカードを携帯する難民は、たとえ政府の難民認定を受けずとも、抑留などされることなく滞在を認められるだけでなく、医療費の５０パーセントの割引を手にすることができる。マレーシア政府としても、このカードに「事実上」の効力を認めており、必ずしも法的義務に拘束されない形ではあるが、マレーシアにおける難民受け入れの下地が整ってきていると言えよう。

3. マレーシアにおける難民支援実務

続いて、マレーシアにおいて難民問題に法律家として関わっておられる Collin Andrew 弁護士のお話を伺った。前述の通り難民の地位に関する条約の非加盟国であるマレーシアには法的義務はないものの、難民認定における裁判は、過去の判例、さらには ASEAN レベルでの実行例が、国内の裁判で用いられる規範の解釈に用いられることがあるという。定住ステイタスの問題は刑事訴訟の手続と類似性が強く、マレーシアにおける刑事訴訟のプロセスを中心に難民実務を検討した。なお、同氏には合わせて、難民の認定手続きについて、事後個別インタビューに応じていただいている。

一般的には①逮捕②捜索③起訴④有罪判決⑤実刑判決という流れで進行するが、固定された手続きではない。例えば移民法 33 条により②捜索の段階が省略されることを認めているが、実務では判例に依り、手続き的正統性を要求している。また、①の段階で誤認逮捕された場合に、その時点で UNHCR の登録・カードの交付を受けていないと強制送還されうるものの、実務においてはアムネスティとして、事後的に UNHCR の認定を受ける猶予を認めた例もある。実際には、特に子どもなどは身分証明書などを携帯していない場合が多く、UNHCR の認定に事実上の効力を認めることは、彼らの生命・自由の保護の観点から肯定できる。③起訴の段階では、受け入れ国の裁判所の処理能力の限界を考慮して、インドネシアのジャカルタ裁判所など、他の国の裁判所に事案を委託することによって、事案処理の効率化を図る考えもあるという。またリスクの大小に応じて優先順位をつける試みもなされているという。

刑事手続進行中のロヒンギャの状況については、課題も多い。例えば UNHCR が提供する避難所において十分な教育を受ける機会がない。また、両親の片方が難民の場合、子供は母親の国籍を受け継ぐため、母がロヒンギャの場合に子供の国籍を認定することが困難である。難民に利用できるリーガル・エイドも制度化されているものの、その射程は刑事事件のみに限られており、家族関係を始めとする他の分野における支援は立ち遅れている。

セミナーの中では刑事事件処理中の難民の留置に関して詳述されていた。移民法 34 条が留置期間について何ら明確な制限を設けていないことから、送還前の難民の留置は合法と

いうことになる。適当な期間というのは事例によって異なるが、難民認定の原因（例：本国における政治的迫害の急迫）や国際的庇護の必要性（例：虐殺など人道に反する罪を犯した者は国際的保護に値しない）を考慮する必要がある。

最後に、難民の関わる事件の報告、起訴、有罪確定件数が示された。家庭内暴力や近親相姦ど家族に関わる問題が関心を引く中で、起訴されたのは報告件数の半分以下、有罪判決を勝ち取ったのは起訴件数のうち 10~20%と、司法分野における難民の当事者の代理が十分に行われているとは言えない現状が垣間見えた。

4. 日韓の弁護士活動の比較

このセッションでは、日韓の各国で公益活動において活躍されている、Il Lee 弁護士、難波満弁護士、佐藤安信先生のご三方の意見交換が行われ、我々も積極的に参加した。その目的の一つは、東アジアにありながら異なる難民支援のシステムを持つ韓国と日本の相互理解を深め、より効果的な難民保護ネットワークを構築することである。

Lee 弁護士はとりわけ、難民認定に当たる法務部長官と UNHCR の協力が期待されていること（韓国難民法 29 条）、難民は弁護士の助力を受ける権利を有することが規定されていること（同法 12 条）などを強調された。これらの規定の帰結として、韓国においては、NGO の組織化が進み、訴訟分野ごとに原告代理団 (advocacy groups)が形成されており、月例会議を開催し実際に活動しているものも多い。

難波弁護士は、日本における重層的な弁護士ネットワークの存在を強調された。すなわち、①案件分野ごとに応じた弁護士グループ、②その傘下にある地域的な支援団体ネットワーク（西日本で発達している）、③弁護士会の傘下にある NGO などである。弁護士会による援助は、資金力のない層に対しても法的保護を与えることに特徴がある。①のタイプは、1992 年にビルマ人移民を対象とされた組織が先駆けとなっており、難民の数の増加が予想される現在において、弁護士ネットワークに期待される役割は増加している。日本での成功事例として、クルド人の原告を担当し、家族の再統合 (family reunification)の権利を実現した弁護士グループの活動が紹介された。他方課題として、難民の出自の多様化によって、事例に応じて弁護士グループを形成することの困難さが示された。弁護士と NGO さらには UNHCR の枠を超えた協力が必要とされているという。

両先生の議論を踏まえて、佐藤先生が、日韓、さらにはアジアレベルでの協力体制の必要性を強調された。日韓両国での法務省の協力した例や、香港の加入など、アジア的枠組みの下地は整っている。各国が難民問題を自国の問題として捉え、責任を持って協力することの必要性を述べた。

5. 分科会–難民問題を社会の中に位置付ける

この分科会では、①戦略的訴訟、②メディア戦略と公共の意識、③難民分野における弁護士のスキル向上に分かれて討議し、最終的には他のグループに意見を共有する形で、難民実務が直面する課題への対応策を模索した。①戦略的訴訟の意義に関しては、裁判所、さらには世論に対して、難民の滞在には違法性がない、ということをアピールする強力な手段となるという意見が出た。マレーシア移民法は経済的移民を念頭に置いているが、それと区別されるべき難民の保護にあたっては、（マレーシアは加盟していないが）難民の保護に関する条約や、様々な国家実行を参照する必要がある。②メディア戦略と公共の意識に及ぼす影響について、”Society changes the law”という発言が象徴的であった。マレーシア現行法上、難民保護を法的に義務付けた規定は存在しないが、市民からの働きかけによって改善の余地は大いに残されている。続いて、市民の難民問題への意識を働きかけるための手段として、難民による雇用剥奪のリスクがわずかであること、難民の住環境を改善することで現地住民との物理的・心理的距離感を矮小化することなどが討議された。最後に、③弁護士が難民保護実務で活動するにあたってのスキル向上に関して、未だ実行例が少ないことや活動家のネットワークの小ささが焦点となった。そこでは、集約化された情報プラットホームの構築などが検討され、より密接なネットワークを構築することの重要性が討議された。

以上、10 月 3 日に行われた UNHCR セミナーの各セミナーを概観した。難民分野における弁護士の役割は、これからますますの発展を期待されていることは明らかである反面、利用可能なリソースにかけていることも含めて、現状の正しい認識が必要であると認識した。さらに、今回のセミナーは、マレーシアの弁護士を中心に、ANRIP ネットワークによる協力を呼びかけた点で意義がある。今回比較検討のあった韓国と日本だけでなく、アジア各国難民保護制度を比較し、互いの社会の特徴をも考慮した上で、より効果的な制度構築に向け活動することは、不可欠であるように思われる。

UNHCR

第 7 項　Collin Andrew 氏インタビュー
～マレーシアの訴訟実務におけるロヒンギャの代理～

水野　奎人

先方	Collin Andrew 弁護士（Collin's Law Chambers）
日時	2017 年 10 月 3 日（火）17:30 頃~18:30 頃
場所	UNHCR セミナー会場～チャイナタウンのショッピングモール
当方	佐藤安信、原若葉、尾川達哉、田中栄里花、 戸嶋寛太、水野奎人、水野挙徳、Dinesh Joshi

10 月 3 日（火）の UNHCR セミナーののち、ロヒンギャが関与する事件を扱っている Collin's Law Chambers の Collin Andrew 氏に、ロヒンギャに関わる刑事手続につき、お話を伺う機会を得た。同氏は UNHCR セミナーで講師を務め、マレーシアにおける難民事件実務の第一人者として、セミナーの後、個別インタビューに応じていただいた。同氏は雇用や民事など分野の多様性を認めつつも、UNHCR セミナーの中では、逮捕や起訴といった一連の手続きが難民認定手続きに類似している刑事手続について、詳細な説明を展開した。そこで、難民の地位を巡り発展することも多い刑事事件について、難民の権利保護がどのようになされているのかを問題意識としたインタビューを行った。移住先における、難民の司法手続きにおける待遇は、社会文化的要因により不平等なものとならざるを得ないのではないかとの懸念に反し、Collin 氏が指摘したのは、マレーシアにおけるロヒンギャ在留保護の肯定的な実態である。具体的には、ロヒンギャの在留資格、訴訟中の使用言語に関する支援、訴訟継続中の生活の実態などについて、必ずしも明文法化していない難民保護の実態が明らかになった。

第一に、ロヒンギャ難民に関わる刑事手続を検討するためには、いかなる地位でマレーシアに在住しているのかを明確にする必要がある。難民の地位に関する条約に加盟していないマレーシアにおいて、直接に難民保護を目的とした制度は発達していない。ここにおいて重要な役割を果たすのが、UNHCR である。UNHCR は独自に難民認定を行なっており、認定を証明するカードは法的効力を持たないものの、マレーシア当局において「事実上」の効力を持つという。例えば、医療機関にかかる場合には、保険が適用されないが、UNHCR 認定カードによって、診察料につき 50%の割引を受けることができるという。また、法律上は滞在の許可を受けていない場合であっても、不法滞在の訴追に先立ち UNHCR 認定カー

ドを所持している場合は、罰金や拘留の罰を免れることができる[4]。たとえ拘留された後にUNHCR の認定を受けた場合においても訴追から免除されている実態もあるという。これに加えて、難民条約を批准していないマレーシアであっても、国際法上の原則であるノン・ルフールマン原則には拘束されており、ミャンマーから認定を受けていないロヒンギャを本国に送還することは認められていない。このようにして、マレーシア国内におけるロヒンギャの滞在は、UNHCR や国際法の原則により、積極的に措置が取られており、さらなる国内法・制度上の発達が期待される。

第二に、法廷で使用される言語について。ミャンマーのラカイン州から来たロヒンギャに関しては、その人権保障を確保するために、自身の用いる独自の言語の使用を制度的に保障することが必要となる。この点に関して、マレーシアの法廷においては、マレー語が一般に用いられている。しかしながら、裁判所は、当事者がマレー語とは異なる言語しか話さない場合、その権利保障のために通訳士を手配する法的義務があるという。この通訳士は裁判所が作成した名簿の中から選出され、その費用は裁判所が負担する。こうして、マレーシアの裁判所においても、ロヒンギャの意思を反映する一定の仕組みが整えられている。

第三に、訴訟係属中の生活についてお話を伺った。司法手続きの継続期間については、訴訟の種類ごとに異なるが、身分証明書（上述 UNHCR カードを含む）の有無によって一義的に判断される在留資格を巡る事案については、長期間を要しないため大きな問題とはならない。他方、一般の刑事事件については、訴訟が長期化する可能性もあり、３年ほどの勾留が認められている。これに関して、原則は、死刑に相当する犯罪については無期懲役とされ、死刑に相当しない犯罪については、裁判所の任意の判断によって釈放される。しかし、ここで重要な点は、パスポートなど身分証明書を有さないことが多いロヒンギャは、勾留され続けることが多い（異なる施設に移動されることはある）ということである。これはロヒンギャの人権を軽んじているということではなく、国籍のないロヒンギャの人々を国外追放することが適切ではないとの考慮からくる。また UNHCR からの照会に応じて、勾留されたロヒンギャが釈放されるという実態があるとのことである。

---

[4] このことは国内実務において、The Internal Directive (2005 年 8 月)認められている。Goh Chuan Chean, *Joint Legal Seminar on International Refugee Law and the Role and Work of the UNHCR,* 2008 http://www.malaysianbar.org.my/human_rights/joint_legal_seminar_on_international_refugee_law_and_the_role_and_work_of_the_unhcr_.html 2017 年 11 月 2 日 DL.

ロヒンギャの滞在先における待遇については、否定的なイメージの中で捉えられることが多い。しかし、難民実務の第一線で働いていらっしゃる同氏とのインタビューを通して、ロヒンギャがマレーシアで経験する刑事訴訟における構造的差別は、想定していたほど顕著なものではなく、むしろ人道的配慮に基づいた対処が取られていたことがわかった。むしろ、難民保護の中心的な役割を担っている UNHCR や、裁判所での通訳士の斡旋などの協力や、さらにロヒンギャの人々が国籍を認められていないという実態も作用して、現在のマレーシアにおける受け入れ態勢が維持されているように感じた。他方、こうした積極的な取り組みを継続的に実施し、また改良していくためには、市民、政府、国際機関等の多様な活動を考慮した制度設計が不可欠であるようにも感じた。

日本における難民実務に関しては、法制度の改革の論議のみに終始する傾向が認められるが、UNHCR や NGO その他の国内アクターなど、非政府部門における改革を促進することから初めて、その実行を維持する方向で法制度を進める方途も考慮するべきであるのではないか。

第 2 節　アジア・プロボノ会議

第 1 項　アジア・プロボノ会議　第 1 日目

田中　栄里花

アジア・プロボノ会議とは：

アジア・プロボノ会議は、アジアひいては世界中における司法アクセス(Access to Justice)を強化することを目指して、学者や弁護士、政策決定者、ソーシャルワーカー、学生など多様なバックグラウンドを持った者が集い、プロボノ活動の促進方法について考える国際会議である。2012 年にラオスの首都ヴィエンチャンで第 1 回会議が開催された後に毎年アジア各国で開催され、今回が第 6 回目の開催となった。今回のマレーシアでの会議では、過去最大規模となる 30 か国以上から 500 名以上の参加者が集まり、120 名以上の登壇者による 47 つのセッションが開かれ、それぞれの立場からの多様な意見交換がなされた。

本会議１　プロボノ文化の強化に向けて―団結と多様性

プロボノ活動における共通の価値とそれぞれの国の多様性に焦点をあて、シンガポール、マレーシア、ラオス、イギリスの実務家によって各国におけるプロボノ活動の現状と課題が紹介された。

マレーシア・バーアソシエイション代表　George Varughese 氏による基調講演

冒頭で、法の支配に基づく司法アクセスの権利の重要性が強調された。その上で、マレーシアにおける司法アクセス促進およびプロボノ活動の普及の体制構築および改革の歴史が紹介された。最後には、プロボノ活動を促進し司法アクセスを広めていく上で弁護士会の役割の重要性が再確認された。

分科会１　「プロボノと避難民、難民そして国籍を有しない人々」

午前の分科会では、「プロボノと避難民、難民そして国籍を有しない人々」のセッションに参加した。本セッションでは、いかにして難民申請者、難民および無国籍者に対する司法サービス支援を提供するかという点に焦点をあて、登壇者と参加者のインターラクティヴな議論が交わされた。

登壇者として、佐藤先生をはじめ、UNHCR マレーシア Caroline Samuel 氏、同じく UNHCR マレーシア Liiy Kamaludin 氏と、実際に難民保護実務に携わっている方にお話しいただいた。

佐藤先生からは、ご自身の経歴と日本の難民保護の歴史および現状を紹介いただいた。また、日本に定住した難民が孤立し精神障害を抱えた結果、妻と子供を殺害してしまった事件を受け持った経験に基づき、日本における持続可能な再定住のためにも、法的及び社会的ネットワークの構築そして、法律家だけでなくソーシャルワーカーなどの主体も含む、難民の「人間の安全保障」の必要性が述べられた。Caroline Samuel 氏はマレーシアを始め、ネパールやリビア、イラクといったアジアやアフリカのフィールドで 10 年間 UNHCR 職員として難民申請や定住支援などの難民保護に携わってこられ、現職のマレーシア事務所法務部長官(Head of the Protection Unit)に就かれた。Liiy Kamaludin 氏は無国籍者ユニット長官(head at the stateless unit)として、マレーシア国内の無国籍者のマッピングや、無国籍者保護のための法制度導入に取り組んでいる。

参加者の中にも難民保護の経験を有する弁護士や活動家の方が多くおられ、参加者側からも各国の難民保護の実状や問題点が述べられた。クアラルンプールでは、UNHCR と連携して難民申請へのアクセスおよび難民登録を支援している有志の弁護士団体があり、国内で積極的に活動していると紹介された。アジアの人身売買問題に取り組んでいる香港の NGO からは、難民、とくに難民の子どもが人身売買の被害に遭いやすいこともあるところ、マレーシアでも多くのロヒンギャの子どもたちが人身売買されている問題を挙げていた。他にも、フィリピン、パキスタン、バングラディッシュなどからの弁護士や NGO 職員などが参加していた。

Caroline Samuel 氏から、マレーシアにおける難民保護の現状について紹介された。10 年前までマレーシアに逃れてくる難民の民族で最大多数を占めていたのは、ミャンマーの少数民族であるチン難民であったが、近年この分布図は変化しており、ロヒンギャ民族が最大多数を占めるようになった。マレーシアでは入管法上移民と難民、難民申請者が区別されていないため、収容施設の収容者を難民であるかないかを見分けるのは UNHCR の役割となっている。そのため、毎週収容施設を訪れてインタビューを行い、難民登録を行っている。そして、マレーシアは難民条約を批准していないが、UNHCR は当該登録手続きにおいて、難民条約の基準に則って行っている。UNHCR により難民登録された場合、入管法違反により訴追されることはなくなる。この点に関して参加者であるマレーシアの弁護士の側からも国内の入管事件に関する法制度の問題点が挙げられた。マレーシアの入管法 6 条 3 項に基づき、不法入国した者は罰金や拘禁、ムチ打ちの刑に処されるが、同法は対象を”Any person”と規定しており、移民と難民、庇護申請者の間で区別していないことが問題であると述べた。すなわち、刑事裁判の中で、難民としてマレーシアに逃れてきたなどのバックグラウンドは考慮事項とされないのだ。

佐藤先生からは、日本の第三国定住および難民の国際的保護アジアネットワーク(ANRIP)の取り組みが紹介された。日本は難民受け入れに消極的であり、第 3 国定住の枠も小さいが、近年難民を留学生として積極的に受け入れる新しい受入れ枠組みが導入されている。また、日本は経済的にも外国人労働力を受け入れるキャパシティがあり、その需要もあるので、難民を人的リソースとして受け入れることが期待されると述べられた。これに関連して、難民に雇用機会を提供するソーシャルビジネスをアジアに広めていく取り組みとして、マレーシアに対しても ANRIP への参加を呼び掛けた。ロヒンギャ問題についても、アジア各国政府や民間企業が協同して取り組む必要性が述べられた。

参加者からの質問を受け、Caroline Samuel 氏は UNHCR が新たに取り組み始めた２つの解決策について話された。ひとつめが、近年のシリア紛争を契機とした欧州における難民危機を受け、EU が新たな解決策として採るようになった「人道的配慮による受入れ」(Humanitarian Admission Programme)である。ふたつめが、庇護国での保護の拡充である。いずれの解決策も、祖国の安全が戻った際に難民が帰還できることを念頭に、庇護国で難民に安全な生活を提供することが重視されている。もっとも、大量のロヒンギャ難民が流入しているバングラディッシュのように、庇護国に受入れキャパシティが十分でない場合もあるので、負担分配の必要性も参加者から指摘された。

アジアから多くの難民が逃れている庇護国であるマレーシアも、難民に対して教育・労働機会を提供し定住支援を行うことが重要な役割とされた。なお、そうした定住支援は、弁護士だけでなく NGO など様々な主体が関わる必要があるが、その中でも弁護士の役割はやはり重要である。すなわち、プロボノ活動として、難民決定手続に関わることや、市民としての公的保障の代替サービスの提供など、難民保護に不可欠な役割を果たしうる。

分科会２　「プロボノの発展・強化における政府と弁護士会の役割」

②「プロボノの発展・強化における政府と弁護士会の役割」では、マレーシアやインドネシア、オーストラリア、日本におけるプロボノ活動促進のための政府および弁護士会の取り組みおよび課題が紹介された。各国の事情は様々であるものの、プロボノ活動を促進させるために、政府と弁護士会の連携や、法律家だけでない多様なアクターを含めた法的支援のネットワークを形成など、各国において積極的な取り組みがなされている。

本会議 2 「協調的なプロボノ体制の構築に向けて：協調における利点と団結性

本セッションでは、オーストラリア、香港、シンガポールでの協調的な事例をモデルに、アジアにおけるプロボノ活動の協調体制の枠組みについて議論された。

第 2 項　アジア・プロボノ会議　第 2 日目

尾川　達哉

1. セッション当日の概要

当日は APBC 一日目に引き続き、一同終日参加した。午前中は 9:00～10:00 に「The Ever Strengthening and Expansion of the Asia Pro Bono Movement: Case Examples」というテーマで、アジアにおけるプロボノがどのように強化・拡大してきたのかについて、三人の登壇者から実例を交えた講演がなされた。10:00 から 10:30 には「Pro Bono Pledges」がこの一年間でどれほど達成されたかを、参加者全員で再評価する機会が設けられた。その後、セッション C、昼食、セッション D を経て 15:45～17:00 まで「Solution or Problem? Maybe Not So Black and White-A Debate」という題目の講演がなされ、閉会式を迎えた。

本レポートはその中でも、今回の我々のテーマである「難民」に関係しうる二つのセッションを中心に報告させていただきたい。

2. セッション C ”Pro Bono and the Fight against Human Trafficking”

このセッションでは、人身売買との戦いが各国・各組織でどのようになされているかについて各講演者は報告した。（質疑応答等一部に関しては都合上、割愛した。）

A. Archana Kotecha -Liberty Asia (Hong Kong)

当団体の人身売買対策に関して報告した。人身売買対策の中でも課題となるのは、データが欠如していることであるため、被害のケースに関するデータベースを管理することは大変重要である。人身売買のデータベースを扱う国際的な機関は IOM など世界には三つあるが、民間のユーザーを利用してデータベースを管理する方法もある。プラットホーム上で共同のデータネットを作成することで、ユーザーや各種機関の協力を通じて常時最新の情報へと更新することが可能だ。また、NGO を支援するクラウドベースシステムも被害のケースの情報の入手・貯蔵・管理に貢献しているそうだ。これらの情報サービスは協力相手となる NGO を国際規模で探すのにも役立つ。人身売買撲滅運動の活動資金源として、企業や投資家を利用することも一つの手である。企業の場合には、彼らに人身売買が発生した社会的責任を求めることが可能であると考えられるため、デューデリジェンス企業など民間企業に投資を募ることができる。データを可視化することで、団体の透明性を確保することはもちろん必要である。また、様々な国の投資家が下す意思決定に影響を与えてもよい。彼らの中に人道的なことに関心がある者がいれば、彼らから資金を調達することができる。オーストラリアであれヨーロッパであれ、それらの地域が買っている品物は南

アジアの複数の国にまたがるサプライチェーン企業から来ている。しかし、サプライチェーンの中には労働者の搾取を行っている企業もある。そのようなことをなくすためにもそれらの実態を調査し報告することが必要である。

また、お金の流れを把握することも人身売買の企業を探索するうえで必要である。近年ではお金の追跡は簡単になってきているものの、現在この業界では多額のお金が流れている。仮に犯罪調査を行っても対象の会社がすでに金を流出させており、証拠を隠蔽されることも多く、この対策にもまだまだ課題はある。この対策の一つとして、銀行に調査へ協力させる法律を持つアメリカの事例を紹介していた。お金の流れについては、人身売買の被害者のもとへ行くべきお金が政府資金になってしまうことも問題として挙げていた。例えば、人身売買の被害者のための基金を作っても、タイでは民間からのお金が基金に行かず政府のもとへ流出してしまう。また、カンボジアでは被害者が補償金を勝ち取ったものの、被害者自身はほとんど受け取れなかったということもある。そのようなこともあるため、社会活動家がどれくらいの補償金が必要かを調べている。人身売買被害者がこうむった犯罪を特定するための手段としてタイポロジーが採用されている。タイポロジーとは被害者の事例を集めて事例を類型化したマップであるが、これにより、人身売買業者とそれにコネをもつ企業の間のつながりがあぶりだされる。

これらの活動を通じて、Liberty Asia の活動は Financial Times の賞にノミネートされるなど、国際的にも評価されている。

B. Robert Houston -KL Gates (Singapore)

プロボノ活動の一環として、US で人身売買撲滅運動に活動している NGO とアドボカシーを行ったことや、プロボノに関する会議を開いたことについて報告した。

C. Kohnwilai -Lawyers Council of Thailand`s Anti-Trafficking in Persons Working Group (Thailand)

法律の専門家がどのように人身売買撲滅運動でプロボノを展開するべきかについて報告した。まずタイの現状について言及したが、彼女曰く人身売買を取り締まるだけの法律はある程度整備されているが、国の役人による被害者の認証がいまだ劣悪である。被害者になり得るのは、難民や無国籍の人々、移住労働者といった弱い地位にある人たちであり、彼らは人身売買の危険にさらされているが、誰が人身売買の被害にあったことがあるかの認証の精度があまり高くない。また、劣悪な労働条件を取り締まる立場にある労働監督官の訓練もあまり充実したものとは言えず国家レベルでの改善の要素はまだまだあるそうだ。その一

方で人権を守る為の国内法は数多く存在し、2016 年には人身売買に関する訴訟手続きに対処する法律が新たに施行するなど人身売買から法的枠組みの観点では充実している。

どのように弁護士は人身売買を防ぐためのプロボノに関われるかについては、法律相談や共同原告での起訴、弁護、調停、アドボカシー、証言報告のような書類作成、調査や法律家相互の情報交換による能力育成、法律の起草、プロジェクトづくりなど様々な手段が存在するとのことだった。このように法律家は多方向から関わることが出来る。最初に言及していたように、タイの法制度に関しては十分でありながら、その実行に関しては未だに改善の余地が残っている。2017 年には、人身売買されたロヒンギャの訴訟を扱うことがあり、証拠書類提出を担ったが、そこで弁護士たちは法履行の現在の状況を把握することが出来た。

従来通りのやり方ではなく、必要であれば新たな試みを展開することの重要性についても述べていた。人身売買の被害にあったある女性のケースでは、その首謀者が社会的地位の高い人間で、従来通りのやり方で警察に告訴を試みても、警察が女性は人身売買の被害者ではない、として告訴に応じないことがあった。その際には、警察に頼ることなく弁護士たち自ら証拠集めや女性の避難所づくりに奔走した。

現代の最新のテクノロジーを人身売買対策や認証システムに生かすことも必要である。例えば、E-reporting や VMS 監視カメラシステムなどを積極的に導入することで、証拠集めなどに役立つため、現在タイではその取り組みが進行中らしい。また、マネーロンダリング対策も進行中である。

課題としては、未だ不十分な法の履行、腐敗がはびこっていること、告発された者の起訴、犯罪者のプロファイル情報の欠如（弁護士は警察から密輸者等犯罪者に関する連絡を受けることが多いため）を挙げていた。

3. セッション D “Migrant Workers and Pro Bono Assistance Developing Communities of Practice”

このセッションでは、移住労働者への支援及びプロボノ活動の展開についてそれぞれの国でどのように行われているかの報告がなされた。その後、各国ごとに関連するテーマのディスカッションを行い、意見共有した。

A. Patrick Earle -Diplomacy Training Programme (Australia)

NGO で人権活動家のキャパシティービルディングをしている Patrick Earle 氏は、弁護士やプロボノ活動家の支援の中で見えてきたことやこれからの課題について報告した。DTP は 2004 年に国連で施行された移住労働者権利条約を受けてアジアで活動を開始、インドネ

シアやバングラデシュ、マレーシアなどにてそれぞれの国に合わせたキャパシティービルディングプログラムを展開した。現地の NGO への働きかけを重視し、知識や技術の提供およびネットワークづくりに貢献することで移民のアドボカシーを強めるための活動を目指している。提携するシドニーの法律事務所では、条約の法的枠組みをクロスチェックする取り組み、法律相談などの活動も展開している。民間企業との提携にも精を出しており、企業に対して人権に対する意識を高めさせ、社会的役割を認識させることで人権活動に協力してもらっている。弁護士の協力も得てそのためのガイドラインなども作っている。これからの目標としては、様々な分野の人々に法的マインドを広げていくことである、とのことである。

B. Yumi Itakura（板倉由実弁護士）

日本の包括的な外国人政策のほか、移民の現状と法的援助の必要性、未だ存在する課題について報告した。移民労働者が現在日本の中で占める割合は総人口の 1.8%（約 240 万人）であり、難民の認定に関して言えば 2016 年は 10901 人の申請に対し 28 人しか認定を獲得できなかった。そうした背景として、日本が単一民族国家であることを、指摘していた。

外国人労働者の在留資格の問題に関しても言及していた。定住しながら労働するためには一時的なビザではなく在留許可を得なくてはならないが、訴訟を起こそうとするもその間に期限が切れた場合、不法滞在者扱いされ国に帰らざるを得なくなる。そうしたことを防ぐためにも、移民労働者への法的支援は欠かせないとおっしゃっていた。また、国の支援で運営される法テラスの扶助制度では在留資格のない移民労働者等は対象とならないため、そうした人々を救済するために日本弁護士連合会による支援が提供されている。なお板倉弁護士の所属する東京パブリック法律事務所は、移民労働者をはじめとする外国人に法律サービスを提供しているが、これは東京弁護士会の設置する公的事務所の一つである。

移民労働者への法的支援に関しては、相談の他にも民法など日本の法律を講義することで人権に対する意識を高める取り組みも行っているがそのような取り組みをより充実させるために、アジアにおける法律家相互のネットワークを広げることが必要であるともおっしゃった。課題としては、裁判所の web ページや資料が申込用紙も含めてすべて日本語で書かれているため外国人の司法アクセスを阻害する一因となっていることや彼らを支援するためのネットワーク構築や基金の必要性について言及した。

C. Nattakan Chomputong - BABSEACLE（Thailand）

BABSEACLE がチェンマイで移住労働者へのプロボノ活動をどのように支援しているかについて報告した。活動の目的は現地の NGO などにキャパシティービルディングなどを施

しながら、移民労働者支援のためのネットワークを強化することである。キャパシティービルディングに関しては、移住労働者に関する専門家による調査結果をまとめたカリキュラムを作成し、ネットワークづくりに関しては、キャパシティービルディングなどのワークショップの開催のほか、移民のためのメーリングリストも作っているとのことだった。

D. Deborah Tang － BABSEACLE (Singapore)

持続的な実践コミュニティを作るためにはどうすればよいかについて報告した。具体的には、E メールグループを作り、裁判所に関する情報交換をしていることなどを話した。また、様々な組織が同じ目的に向かって連帯することの必要性にも言及した。

E. Workshop ～How to build a community of legal service for migrant workers～

講演を受けて、各国ごとに移住労働者への法的アクセス促進のためになされている取り組みや課題の議論がなされ、最後に各国ごとに出た意見を全体で共有した。日本では、外国人関連の法律問題について弁護士によるメーリングリストが構築されている。その一方で依然改善すべき問題は存在し、板倉弁護士の講演で出てきた外国人の地位の問題や難民問題のみに従事するような専門弁護士があまりいないことおよびそれを支える財政インフラがないことを挙げていた。韓国では、今現在でも移住労働者のための様々なネットワークが形成されているものの、社会の中で外国人に対する嫌悪や民族差別は存在するらしい。また、弁護士だけでなく、社会活動家や NPO も含めた広範なネットワークの構築が必要とのことだった。タイやマレーシアなど他の国に関しても移住労働者のネットワークはあるが、国を越えたネットワークの必要性を訴えていた。

4. 総括

いずれのセッションでもプロボノ活動のキーワードは国内および国際的なネットワークづくり、そして情報共有（ベストプラクティスの共有）であった。移民問題も人身売買問題も国境をまたぐ問題であるため、問題が複雑化している。そのためには、情報共有だけでなく、時にアドボカシーなどを共同で行うことも必要であり、その機会を提供するものとしてこのプロボノ会議がその一端を担っている、といえる。

Thank You to Our Sponsors
Malaysia Convention & Exhibition Bureau
UNIVERSITY OF MALAYA
Freshfields Bruckhaus Deringer
LexisNexis
HERBERT SMITH FREEHILLS
DLA PIPER
mastercard
idpc
UNHCR
Alliance
Grab

第 3 項　アジア・プロボノ会議　第 3 日目

水野　挙徳

1. セッションの概要

我々は、APBC の 3 日目は午前中のセッションのみに参加した。題目は Pro Bono and Legal Education Workshop（プロボノと法教育についてのワークショップ）であり、主眼は Understanding Pro Bono in Legal Education: Stakeholder Perspectives（ステークホルダーごとの視点から法教育におけるプロボノ活動を理解する）と設定された。教育分野に傾斜していることから、参加者は前 2 日と異なり法学生が多数を占め、学生・教授・法律家が東南アジア地域から満遍なく出席していた。セッションは前半のパネルディスカッションと後半のワークショップに分かれた。前半はシンガポール国立大学法学部の Helena Whalen-Bridge 教授をファシリテーターとして、法学生・弁護士・大学教員から 5 名のパネリストが自身の法教育におけるプロボノ活動を紹介した。後半のワークショップでは、参加者全員が学生・法律家・大学教員に分かれて集合し、共通題目に対する各ステークホルダーとしての回答を協同して用意した後に全体で発表し、ステークホルダー間で交流した。

2. パネリストによる法教育プロボノ活動の紹介

(1) Rakkit Rattachumpoth 氏 (タイ、ウボン・ラーチャターニー大学（URU）法学部教授)

最初のステークホルダーはアカデミアである。Rakkit Rattachumpoth 氏は、自身が教鞭を執る URU 法学部におけるプロボノに関連する活動を紹介した。URU 法学部では学生に臨床法学教育（clinical legal education）または見習い訓練（apprenticeship）のいずれかの修了が義務付けられており、これらが法学生のプロボノ活動およびプロボノへの関心向上を促進している。臨床法学教育では学生が公教育・法的問題解決援助センターにてインターンシップを行い、見習い訓練では法律関連の公的・私的機関にて法的素養を磨く見習い実習を行う。前者センターはリーガルクリニック（法律相談所）として市民からの法律相談に応じるほか、可動的な法教育団体としても機能しており、法学セミナーを開催したり地方に赴いて法教育を行ったりすることで幅広い市民の法意識の向上を図っている。まさに法律家のプロボノ活動であり、学生はここで就業体験することで就職前からプロボノに対する具体的イメージを形成することができる。

この取り組みは授業外で法学生の法的スキルおよび倫理観の習得を促すことを主目的としており、一定の成果が上がっているようである。しかし無論、諸々の課題も存在する。まずは、認知自体はあっても学生の中には当該研修が単位認定を伴わないために意欲を失う

者もいるということ、そしてスタッフはさらなる責任を負いたがらないということが挙げられる。これらの克服に向けて、活動を続けているとのことであった。

(2) Farishah Islam 氏（マレーシア、マラヤ大学法学部）

次のステークホルダーは法学部生である。マラヤ大学法学部生である Farishah Islam 氏は強い熱意をもってリーガルクリニックプログラムに携わっており、学生のうちからいわばプレ・プロボノ活動に勤しんでいるといえる。その目的は、困難に直面する人々に司法アクセスを保障すること、そして法律相談を受ける中で自身のインタビュー能力や法律文書作成能力を向上させることであるという。活動する中では困難もあり、親身に応対するよう努めても依頼者に怖がられたり、特に在監者など権利を一部剥奪された人々にアクセスすることが難しかったり、学業との両立のため厳しい時間管理を迫られたりするようである。それでもなお続けるのは、職業弁護士ではカバーされない司法アクセスの陥穽を埋められることや弱い立場に置かれがちな親子を助けられること、そして将来に向けた自己研鑽になることといった数多の貢献が可能だからこそである、とのことだった。

(3) Aisyah Binti Mohd Soberi 氏（マレーシア、プロジェクトオフィサー、マラヤ大学法学部）

続いては弁護士からのアプローチである。Aisyah 氏は現在、マラヤ大学法学部のリーガルクリニックプロジェクトの事務局員も務める弁護士であるが、この道を選んだ契機は 10 年前の法学部生時代に良きメンターに巡り会えたことであったという。当時参加したプログラムとメンターが今でも自分を鼓舞し続けている。

リーガルクリニックのような法的支援の最大目的はアクセス困難な状況にある人々にも等しく司法支援を届けることであり、それを目標として大学に戻ってきたのである。活動する中で最も顕著に感じる成功のカギは、取り組みを包括的にサポートしてくれる優れたマネージャーの存在である。

リーガルクリニックが直面する課題は、第一に実践可能性のある者が自分をこの活動をするにふさわしいと見いだすことが未だ容易でないことである。リーガルクリニックは現状で人気のある取り組みとはいえず、これが通常付随する法律事務所等へのインターンシップはまだ歴史が浅い。第二に、良き監督者を見つけることである。自分たちは友人をはじめ、弁護士資格をもつ監督者にも恵まれたためよかったが、一般的には大きな問題となる。

最後に同氏はプロボノの価値を、専門家気質を振り回すのではなく依頼者への共感を存分に体現できることにある、と印象的に強調して締めくくった。

(4) Samantha Chong 氏（マレーシア、弁護士、Thong Seng Kong & Associates）

弁護士会も重要なアクターである。本会議の共同司会者でもある Samantha Chong 氏は元検察官で、現在は難民支援関連の法律家団体とマレーシア弁護士会司法支援委員会という 2 つの法律家コミュニティに所属している。その立場から、弁護士会が法教育に果たしうる役割とその課題を語った。

その役割とはすなわち、学んだ法的知識を実務に応用する手法を法学生へ示すことができることである。法学生は頭で理解しただけの法律知識をどう実務で利用するかわからないのが普通である。同氏の所属する弁護士会はリーガルクリニック等の学生プログラムを提供しており、そこでそれを体験できる。例えばプログラムの一環である刑務所訪問によって、ただ刑罰という法の執行だけでは当事者の抱える複雑な問題を解決できないということが理解される。そこでは薬物中毒者が雇用を失うことで社会復帰できない等の別角度の問題が浮上する。その際に既存の法に挑戦してこそ真っ当な法律家といえる。法治主義（Rule by law）でしかない法律家はただ存する法の好悪を判断せずその形式的な遵守に努めるだけで、当事者を真に救済することなどできない。法律家は法の支配（Rule of law）の精神を養うべきであり、背後にある実質的な法の精神に思いを致し、悪法には断固対抗して克服を目指すことが求められるのである。

弁護士会は基本的に弁護士集団であるが、弁護士には時間的余裕がない。学生はプロボノ活動を行う余裕がないかもしれないが、リサーチへのコミットメントによって貢献できる。弁護士はその助力を担うことができるのだ、と結論された。

(5) Wimonrekha Sirichaiwan 氏（タイ、Public Legal Aid and Developing Center 理事、パヤオ大学法学部）

最後は、共同体の視座から見た法教育である。ここでいう共同体とは、パネスディスカッションを聴く限り司法支援を行う現場に存在する地域的共同体であると解するが、筆者としてはまだ確証を得ていない。曖昧かつ相当に可変的な概念であるため、一般化するにはこれ以外にも複数のケーススタディを踏まえた冷静な考察が必要であると考える。

Wimonrekha Sirichaiwan 氏は異色の経歴の持ち主である。タマサット大学ロースクールを卒業後、10 年間テレビタレントとして活動する間に司法アドバイザーを志すようになり、再び大学で法学を修めた。その後は司法アドバイザーとしてあるテレビ番組に復帰した。そこで同氏は市民がみな法を知らないということを実感したという。同氏はテレビ活動で自分のために多額の収入を得ていたが、やがて社会貢献へのシフトを決意し、現在は地方のパヤオ大学に移り、裁判外紛争解決（ADR）をはじめとした法教育を行っている。

そこで同氏はリーガルクリニックにも携わっているが、そこで経験している困難とは、単にコミュニティに司法サービスを提供するだけでなく、同地（北部タイ）の文化の維持、そ

して決められた予算内でのリサーチ、これらを総合的に実施しなければならないことにある。加えて現地学生の気質も難しいものがあったという。彼らは大変内気であり、教室の隅に固まって指導教官たる同氏とアイコンタクトを取らない。だがそんな学生でもロールプレイイングの後に地域コミュニティで法律相談を実践すると、みな市民の苦しみを理解できるようになり、指導の効果を実感するそうである。

3. ワークショップ——法教育におけるステークホルダー間の意見交換

ワークショップでは学生・法律家・大学教員に分かれ、法教育におけるプロボノに関してステークホルダー間で障壁となっていること、およびその解消のために相互に求めることを大きな模造紙にまとめて交流した。学生のみ 3 グループもできたためその分勢力も大きく、普段はなかなか口にしづらいであろう思いを存分にぶつけていた。特に印象的だったのは、弁護士は自分の本職ばかりに集中しておりあまり学生にとってアプローチしやすい存在ではないためもっと身近になってほしいということ、そして大学ではカリキュラムに圧されて学生独自の活動を展開しにくいため工夫が欲しいという 2 点であった。これに対し弁護士側代表者は APBC1 日目午後のセッションで熱血プレゼンを行った Saor Siagian 氏が、ここでもまた学生に対しオープンになるとの旨を力強く宣言した。大学教員側も学生の意見を受け止めていたが、同時に学生へのさらなる期待の言も述べた。こういった複数ステークホルダー間の意見交流は実施手法次第で大変有益なものになり得ると考えるが、その可能性を考えると 30 分程度で終わった今回はやや時間不足の憾みがあった。午後にはほぼ同じテーマで小部屋に分かれたセッションが開かれていたようであるから、そちらで深めることができたのだろう。

4. 総括

当初はテーマの抽象性により実のところあまり期待していなかった本セッションであるが、実際には法学生たる自分にとって最も身近な議題であり興味深いものがあった。専門家でない法学生は専門家のボランティア活動を意味するプロボノ活動の射程外ではないかと考えていたが、全員が言及していた法律相談所は確かに専門家の卵によるプロボノ活動といえそうである。東京大学も含め日本の大学にも法律相談所は存在しネットワークを形成しているが、現在の自分でもプロボノ活動の主体たり得ることを自覚し、法律相談所等の役割に今一度注目したいと思わせてくれるセッションであった。

I. Introduction
Our Panellists:
Prof Ajarn Rakkit Tee, Ubon Ratchatani University
UM student Nur Farishah Islam Binti Mohamed Sharif, CLE at UM for all three years
Aisyah binti Mohd Soberi, UM Project Officer, Legal Aid Clinic Manager
Samantha Chong Yin Xin, Thong Seng Kong & Associates
Dr. Wimonrekha Sirichairawan, Lecturer, School of Law, University of Phayao
Moderator: Helena Whalen-Bridge, NUS Faculty of Law

第 3 編　参加者による論稿
第 1 章　多国籍企業による人権侵害の防止策
～NPO・NGO の取り組みを中心に～

尾川　達哉

1. はじめに

2016 年 10 月 24 日、ロイター通信が以下の一報を報じた。「シリア難民の子供たちがトルコの工場で、英小売大手マークス・アンド・スペンサー(M＆S)やオンラインストア ASOS のための衣服を製作している。英ＢＢＣ放送のテレビ番組『パノラマ』の調査で明らかになった。…調査によると、15 歳前後のシリア難民が低賃金で長時間、英国に出荷される洋服の製作やアイロンがけを行っていたという。…ＢＢＣのジャーナリストらは、マークス・アンド・スペンサーのラベルを工場で撮影。ファッションブランド『Mango（マンゴ）』や『Zara（ザラ）』のダメージ加工のジーンズ製作工場で 12 時間働き、不適切な保護の下、化学薬品を使用していたシリア難民もいたという。…ロイターの今年の調査でも、シリア難民の子どもたちがトルコの縫製工場で不法な条件の下で働いている証拠が見つかっている。AP 通信でも同様の事件を報道しており、AP 通信では「私がこの服を作りました。だけど、それに対する給料を受け取っていません。」という必死の訴えを記した紙きれを、消費者が服の中から見つけたことを報じている。

経済のグローバル化が進む現代、多国籍企業は国境を越えた戦いを繰り広げている。世界中どこ行っても、マクドナルドやスターバックス、さらにはユニクロ。そのような企業を見ないことはない。私たちはそのおかげで、安く手軽な製品を簡単に享受することができる。まさにこれこそグローバル化の恩恵である。しかし、これにはもう一つの側面がある。経済のグローバル化は、多国籍企業を国家を凌駕する存在へと成長させた。それはつまり、今日では多国籍企業に対するガバナンスそのものが難問となっていることを意味する。

そうした中で、一つの問題として挙げられるのが人権侵害である。シリア難民やロヒンギャ難民など、相次ぐ紛争やナショナリズムの台頭で国家を追われる人が大量発生しているが、彼らはいったん国を出たとたん、「難民」として法的地位の非常に弱い存在として生きることを余儀なくされている。ロヒンギャの中には移住先のマレーシアで最低賃金以下で働かせられる使い勝手の良い労働者としてこき使われる例もある。そして、最初の段落で示したように、その加害者が多国籍企業であるようなケースも報告されている。しかし、多国籍企業による被害者は難民だけでない。2014 年にヒューマン・ライツ・ナウが告発したように、途上国ではその国の市民が多国籍企業のサプライチェーンで過酷な労働を強いられるケースもある。（後述）

本稿では「多国籍企業またはそのサプライチェーンで起こる人権侵害をどう解決していくか」を問題意識とする。まず国際機関でなされている取り組みをあげるが、そこに限界があることを指摘する。そこでその問題解決に重要な役割を果たすのが,筆者は市民社会であり、その中でも特に NGO・NPO であると考える。これらの団体が上記の人権問題を解決するためにどのような役割を果たせるか、今回はそこに焦点を当てていく。

2. 人権に関わる国際的な取り組み

国連には 2005 年に国連総会のもとに置かれた常設機関である「人権理事会」が存在する。この機関の役割は主に 3 つあり、①人権侵害の告発　②人権侵害の停止決議採択および調査団の派遣　③人権の国際基準の設定　を担う。①は人権理事会が任命した特別報告者が人権状況が深刻と思われる地域（パレスチナや北朝鮮など）を調査し報告書を提出して解決のための勧告を行う。②は地域の NGO などが共同で緊急会合を開く手助けを行い、決議を下して圧力をかける。③はすでに強制失踪条約や「先住民の権利に関する宣言」がこれまでに採択されている。

上記の人権理事会が人権を守る中心役を担うが、そこには限界が存在する。①人権理事会の決議には拘束力がない。②大国の意思決定に左右されやすい。②に関しては、大国の関心がいかない地域の人権侵害は取り上げられにくいことや、米のイラク侵攻など大国が関わる問題が取り上げられないことが挙げられる。

国連では、2011 年に「ビジネスと人権指導原則」が採択された。 この「指導原則」は「保護・尊重・救済の枠組み」を実施するために、国家やビジネスが取るべきステップを詳しく説明したもので、3 つの柱からなっている[5]。

①ビジネス活動を含む第三者による人権侵害に対し、適切な政策、規則及び裁判を通じて保護する国家の義務
②企業には人権を尊重すべき独自の責任があり、それはビジネス活動が他者の権利を侵害することを回避するデュー・デリジェンス（適正評価手続き）を以て活動し、自らが関係する不都合な影響に取り組むべきであることを意味する。
③被害者による、司法的救済および非司法的な効果的救済へのより大きなアクセスの必要性。

[5]ジョン・ジョラルド・ラギー「正しいビジネス　世界が取り組む『多国籍企業と人権』の課題」 p7

今回取り上げたいものとして②に記されている「（人権）デュー・デリジェンス」という言葉がある。人権デュー・デリジェンスとは企業が人権への悪影響を認識しつつ防止するため対処する実行プロセスを指すが、具体的には組織内での人権方針の策定に始まり、企業活動が人権に与える影響の検討とパフォーマンスの継続的な評価、そして人権に対する悪影響が発見された場合には改善に向けて取り組む、という一連の対応がある[6]。このような考え方の背景には「企業の社会的責任」(CSR)があり、これを概念化した A.キャロルによると①経済的②法的③倫理的④慈善的な責任を含む概念である、としている[7]。しかしながら、②法的責任に注目すると、法制度の未成熟な国では対処できていなかったり、国際法規範も法的拘束力を持てないなど、多国籍企業に対する実効力は乏しい。そのため、企業には③倫理的責任のもとに自主的に人権侵害しないよう努力が求められてきたが、罰則がない分、労働者の低賃金や過酷な労働環境などの人権侵害は温存されてしまい、非難の的になってきた。そのような例として知られるのが、1990 年代後半にスポーツ関連商品を扱う多国籍企業「ナイキ」の工場で行われていた搾取労働である。96 年アメリカの『ライフ』誌が、パキスタンの 12 歳の少年が一日 60 セントの低賃金でナイキの製品を作っている実態をルポした。そのようなナイキによる児童労働の実態は、インドネシアでも明らかにされ、「スウェットショップ」と呼ばれた。非難はアメリカからカナダ、オーストラリア、欧米へと広がり、国際的な不買運動に発展した。それを受けてナイキは企業内部の刷新に動き、現在では CSR 報告書の評価が高い企業となった。しかし、これは数ある中の一例にすぎず、同様のケースは冒頭でも述べたように近年でも報道されている。

このような「ビジネスと人権指導原則」の採択をはじめとして、過酷な労働から人権を守る為の世界的枠組みは近年で急速に広まりつつある。しかしながら、それはあくまでもガイドラインにとどまってしまい、拘束力がないままに人権侵害は野放しになっている。また、国民国家一つの法規制でも ISD 条項などで多国籍企業に有利な状況が作りだされている。その結果、今日では多国籍企業の活動範囲と力が実効的な公共ガバナンス・システムの及ぶ範囲を超えて拡大しているにも関わらず、適切な制裁や賠償もないまま企業の悪行を許す環境が作り出されてしまっている。それに対処するためには、筆者は民間セクターの働きが重要であると考えている。

以下の文章では、民間セクター（NGO・NPO、市民、企業など）が多国籍企業およびそのサプライチェーンから労働者の人権を守るのに果たし得る役割を、実際の事例をもとに紹介し考察を深めていきたい。今回は人権侵害の実態の告発や企業への圧力をかけるのに必

---

[6] http://judiciary.asahi.com/outlook/2015041400001.html

[7]佐藤安信/墓田桂「ビジネスと難民支援　『人間の安全保障志向のビジネス』の可能性」

要である「企業の内部を監視・告発」「企業のお金の流れを監視」、それを蓄積する「データベース」作り、NGO や NPO の活動に欠かせない「NGO・NPO 間のネットワーク形成」「NGO・NPO の資金確保」「キャパシティービルディング」、そして労働者の人権を守る為に必要な「人権のエンパワーメント」に焦点を当てた。またその他の民間セクターとして企業による「デュー・デリジェンスの実践」、投資家による「社会的責任投資」も多国籍企業による人権侵害を防止する為に必要な取り組みだと考え、それらを軸に記述させていただく。

なお、NPO や NGO という言葉が何度も出てくるが、混乱を避けるためにここでは、ＮＧＯは国境を越える活動をしている組織、NPO は国内的な活動を中心としている団体とさせていただきたい。

3. 企業の内部を監視・告発する

企業内部の過酷な労働環境を変えていくためには、外部からの監視・調査・報告が欠かせない。しかし、これを政府に担わせるには限界がある。例えば、日本のケースを例にとると、労働基準監督署の監督官が企業への立ち入り調査権を持っているが、すべての企業を調査するだけの人員を確保できていない。民間への委託案も出てはいるが、それは労働基準監督法に違反する可能性があるだけでなく、ILO 八一号条約では監督官に対する不当な外部圧力を排除するために、監督官には公務員の資格と十分な訓練を施すべきと定められているため、国際基準にも反する可能性がある[8]。まして法制度が先進国に比べて未成熟であり、企業からの賄賂など腐敗も起こりやすい途上国では、政府に対して大きな期待はできない。そのような点で NGO やその他の市民団体、メディアの果たす役割は大きくなる。

2014 年に中国にある UNIQLO のとあるサプライチェーンで、長時間労働や低賃金、安全の確保されてない労働環境など劣悪な労働条件で労働者が働かされていることが発覚した。これはのちに多国籍企業関連の人権問題で何度も引き合いに出されるほど有名になったが、この発覚にヒューマンライツ・ナウや中国の労働問題に取り組む Labour Action China とともに尽力したのが香港を拠点とする NGO・Students & Scholars Against Corporate Misbehaviour(SACOM)である。SACOM は企業活動の監視や労働者の権利を守るべくアドボカシー活動を行っている。監視というのは、具体的には労働者への聞き込みやそれをレポートの形で報告していることだそうだ。そのレポートは SACOM のホームページで見られる。近年では、Apple や Disney の企業内部での労働問題に関して告発している。SACOM がアドボカシーを通じて掲げている 3 つの理念は以下のものである。「①企業がサプライチェーン

[8] NPO 法人 POSSE　vol.35「特集　働き方改革」p46-p55

の名前と場所を公開すること②企業が NGO に労働者への労働権や企業の社会的責任に関する講義を行うことを許可すること③労働者の賃金決定などの意思決定に参与する労働者側の代表は労働者たちによる選挙で決定すること」。以上のアドボカシーの内容は中国の実態に即したものになっているだけに、中国の現在の状況がよくわかる。韓国にも同様に企業（財閥）に対する監視を行っているものに、参与連帯という市民団体がある。ただ参与連帯は企業だけでなく、朴槿恵大統領の弾劾につながったキャンドル革命のネットワークづくりを行うなど、政治にも関わっており韓国の市民運動の中核を担っている。

以上は企業への監視や告発を行っている団体の一部を紹介したに過ぎないが、これらの活動は多国籍企業やそのサプライチェーンから人権侵害をなくすための重要な証拠づくりとなり、問題解決の為には欠かせない要件である。

4. 企業のお金の流れを監視する

金融機関は企業の事業活動にとって財政面で欠かせない存在である。そのため、非人道的なことを行っている企業への金融機関からの融資を禁止することができれば、その企業に対し大きな打撃を与えることが出来る。

世界全体では近年、クラスター爆弾禁止運動をきっかけに、環境破壊や人権侵害など非倫理的な活動を行う企業への融資に制限を設ける動きが、欧州の金融機関を中心に広がっている。実際に、07 年にはベルギーが世界で初めて国内の金融機関がクラスター爆弾製造企業に融資することを法律で禁止した。日本での注目度はあまり高くないように思うが、そのような動きに対する取り組みが日本は弱いと欧米の NGO も批判している。

2007 年、ベルギーの NPO ネットワーク・フランデレンは同 NPO がランク付けした環境破壊や人権侵害、クラスター爆弾製造などに関わる「もっとも悪質な企業」13 社に、03 年以降日本を含む世界の金融機関約 120 行が少なくとも計約 550 億ドル（5 兆 8600 億円）融資したことを明らかにしたが、同様なケースは今でも見られる。2017 年 5 月にオランダを拠点とする国際 NGO「PAX」が公表した情報によると、世界の金融機関計 166 社が 310 億ドル（約 3 兆 4000 億円）を投融資しており、その中に日本の 4 社も含まれていることが判明し、これはクラスター爆弾禁止条約の批准国では最多の金融機関数であった[9]。 PAX の

[9]三菱 UFJ フィナンシャル・グループ（9 億 1400 万ドル）、三井住友フィナンシャル・グループ（6 億 600 万ドル）、オリックス（3 億 5400 万ドル）、第一生命（4000 万ドル）、と報告されている。

ベネシュ氏はその記者会見にて、条約批准国である日本にも製造企業への投融資を禁止する法律が制定されるよう求めた[10]。

そもそも企業に金融されている資金源は一般市民の預金に由来している。そのため、市民も金融機関の悪質な企業への融資の歯止めに貢献することは可能である。銀行に対して、預けた金がどこに投融資されているか情報開示請求をする方法があり、もし銀行がそのような要求に応じないのであれば、預金する銀行を変えてもよい。オランダの NGO である BankTrack は日本を含む世界の大手金融機関の情報と評価を公表しているため、そのような評価は銀行選びの一助となる。

しかし、課題もある。人権侵害や環境破壊に加担している企業への融資を取りやめさせようとしたとき、ベルギーのように国内法で対応は可能だが、何をもって非倫理的とするかの線引き設定が難しいことである。また、そのような企業が国内経済で重要な地位を占めている場合に、企業に打撃を与えるつもりが国の経済にも打撃を与えてしまいうる。人権侵害が告発された企業に対して事後的に融資を取りやめさせることも一つの手段ではある。この問題は慎重に対策していく必要があるだろう。

5. データベースを作る

企業による人権侵害をなくすためには、企業がどのような人権侵害に加担しているかを知ることや証拠の収集が必要である。それには、そのような情報を集約しているデータベースがあるとよい。そのようなデータベースをネット上にアップし、一般市民でもアクセスできるようにしている NGO の一部を以下に並べる。

1. Business and Human Rights Resource Center

   4000 を超える企業に関連する人権問題の情報を毎日更新している。日本の企業に関する情報も記載している。

2. Human Rights Watch（ヒューマン・ライツ・ウォッチ）

   企業に限らず、世界中の人権侵害の事例を実際に調査、それらを報告している。政府へのロビイング活動も行っており、提言も見ることが出来る。日本語でアクセス可。

3. Corporate Accountability International

   企業犯罪についてそれに関する解説の記事やビデオによる告発を載せている。毎年、「企業不名誉の殿堂」と称して、12 社を投票で選び公表している。

4. Global witness

[10] https://shimbun.kosei-shuppan.co.jp/news/6907/

天然資源にまつわる紛争や汚職、関連する環境破壊と人権侵害を防ぐために調査とキャンペーンを行っている環境国際 NGO。環境と人権の観点から問題を告発している。

その他にも、警察による人権侵害を告発している Copwatch やアメリカの人権侵害を告発している Human Rights First などの団体も最新の情報を公表している。

中にはクラウドベースでユーザーが情報を書き込めるシステムを構築した NGO もある。人身売買対策に取り組む Liberty Malaysia は Victim case Managementsystem(VCMS)のチームを作り、ユーザーが人身売買に関するデータを加えることのできるシステムを作った。それによって、現地で人身売買対策に取り組む NGO などは最新の情報を入手することが出来るため、人身売買の解決対策に必要な情報共有が円滑に進める効果が期待できる[11]。人身売買等の情報は Office for Victims of Crime Training and Technical Assistance Center からも入手できる。

また、NPO 活動の拡大や成長のためにもすでにある NPO の情報を入手できるデータベースがあると、NPO のネットワークづくりや問題解決にも大きな前進が期待できる。ここでは、韓国の NPO センターを紹介する。韓国では数では日本に全然及ばないものの（2016 年時点　韓国 13464 件　日本 51431 件）、2014 年度の調査で国民から政府よりも市民団体の方が高い信頼度を獲得するなど、NPO 等市民団体が大きな役割を果たしている。その NPO 育成やネットワークづくりで大きな役割を果たしているのはこの NPO センターである。NPO センターは韓国全土で 5 つあるが、そのデータベースは 2013 年 11 月から 2016 年 12 月のクリック数・アクセス数がそれぞれ 220 万回で延べ 34 万 4000 人と多くの人に活用されている。その要因としては、世界中の NPO の最新の情報を載せている他、NPO が国内で持続的に活動できるための手助け（年度報告書の作成や税処理など）となる情報も載せていることなどが挙げられる。

これは一つの国の NPO 活動を持続可能なものにするための一例にすぎないが、もし仮に世界中の NPO（国際、国内含め）の情報を管理するような、どの国からもアクセスできるデータベースができたら、分野を超えたネットワークづくりや問題解決を促進するのではなかろうか。

6. NGO・NPO 間のネットワーク形成

NGO・NPO 間のネットワーク形成は情報交換や共同で政府や企業に働きかけていくためにも必要である。ネットワークの形成の仕方としては（A）イベントに参加する（B）ネットを活用する、の二点が挙げられる。

---

[11] https://www.libertyasia.org/tech

（A）に関しては我々が今回参加した Asia Pro Bono Conference が一つのモデルケースとして考えられる。この会議の目的はアジアのプロボノ運動（無償の法的アクセス支援）を促進することだが、会議の流れはプロボノをテーマとした様々なセッション（全体セッションと分科会セッション）と間の Refreshments（食事会）の計三日間で主に構成される。セッションの具体的内容は、各国・各団体のプロボノ運動の紹介から、移民労働者支援や人身売買解決への取り組みなどミクロなテーマも盛り込んであり、最前線の人達から最新の情報を入手可能である。また、参加者は弁護士や NPO、市民団体など現場で課題に取り組む人だけでなく、これから問題に取り組む学生なども参加しており、Refreshments では主催国の料理を楽しみながら多様な人脈を形成することが出来る。このような国を越えた数日間にわたるイベントは国同士の距離感を縮めるだけでなく、各参加者・団体の成長やネットワークを通じた問題解決への前進に大きな影響をもたらすことを期待できる。（B）は現代では主流な取り組みであるが、NGO・NPO に関するデータベースを活用できれば、ネットを通じた情報交換・ネットワーク形成が期待できる。

以上、(A)や(B)を通じたネットワーク形成はこのグローバル化が進む現代において、市民社会が多国籍企業を規制する法律を作成するためのロビイングなどを行うのに欠かせない要素である。

7. NGO・NPO の資金確保

NGO や NPO が活動していくためには、資金が欠かせないが、どの団体も資金確保には苦労している。NGO・NPO の強みとしては、国連機関と異なり、独立性を保つことが可能である点である。国連機関の場合、出資国の発言権が強くなるため、例えば、UNHCR は日本から約 165 百万ドルの拠出金（2016 年、拠出額順位は世界 5 位）を受けている[12]ために、日本の難民政策に口を出しにくい。一方で、NGO や NPO は政府・特定の企業からの支援金を一切受け取らないことで政府やその企業に対して、独立した立場から圧力を加えることが出来る。そのような NGO の資金確保の例として、まず Human Rights Watch(HRW)日本支部を取り上げる。HRW は「人権問題は政府が犯していることが多い」という観点から政府からの助成金は一切受け取っていない。そのため、日本支部の場合はほとんど個人の寄付に依存している。それに加えて、HRW は年に一日、イベントを開き、その際のチケット販売やオークションでの寄付を通じて資金を確保している。直接人権団体が富裕者に働きかけても資金の確保が難しいため、このイベントでビジネスネットワークを広げることも資金

[12] http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000063301.pdf「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の概要」

の確保に役立てているそうだ（年間予算 1 億円）。日本では欧米に比べて寄付文化が弱いが、近年では、経済界の中でも前述したような社会的責任の高まりからか人権団体への寄付の意識も高まっている、と推察される。また、他の一例としては、市民の声を反映させる外交を目指すべく基地問題やエネルギー問題に取り組んでいる新外交イニシアティブは、弁護士のネットワークを通じて会員を募り、自治体にも会員になるよう呼び掛けているそうだ。

HRW のように、人権団体も経済界へのネットワークを広げることが重要である。しかし、人権活動における、企業に対する独立性をある程度確保するためにも、企業の監視を行う NGO が公開しているデータベースを通じて後援者になってもらう企業を選別することも必要だろう。

8. キャパシティービルディング

人権活動を国際レベルで展開していくためには、人権活動家を育成するシステムも欠かせない。そこで近年日本でも重視されているのがキャパシティービルディングである。

キャパシティービルディングとは、国際協力・開発援助・人道支援の領域において用いられる「能力の習得・構築の支援」を意味する言葉である[13]。そのような分野では、支援者である国際機関や NGO にとって、支援先である途上国の住民から政府機関に至るまで、多様な相手先が自律的・自立的に運営できる能力が構築されない限り、支援を終えることができない。そのため、相手先の能力構築は、支援の有効性を高めるための重要な要素となり、多くの支援活動で重要視されてきている。日本においても NPO や社会起業家が増える中で、成果の実現に必要な能力が不足しているために、継続さえ困難な団体も増加していることから、活動経費を助成してきた財団や企業、行政機関がその支援プログラムを始めている。

人権分野のキャパシティービルディングを提供する団体として近年評価されているのが、オーストラリアやマレーシアからバングラデシュやインドまで、アジア太平洋地域を拠点に活動している、Diplomacy Training Program (DTP)である[14]。当団体は能力開発プログラムを実施し、ロールプレイシナリオやケーススタディなどを通じて NPO や運動家たちの交渉力やロビイング力など、アドボカシー力の育成に取り組んでいる。具体的には、国際法を含めた国際的な人権規範や国連組織に関する知識だけでなく、人権擁護活動のためにこれらのシステムを活用しつつ、国家、地域、国際レベルの政治プロセスやメディアにインターネットや映像なども駆使して働きかける能力など、戦略的なアドボカシーに関する実践的な技術を提供している。1990 年の設立以来、2800 を超える人権活動家や NPO を輩出してお

---

[13] https://www.nettam.jp/keyword/capacity-building/

[14] http://www.dtp.unsw.edu.au/「Diplomacy Training Program　ホームページ」

り、オーストラリア議会からその功績を評価されて 2015 年に Sir Ron Wilson Human Rights Award を受賞している。

このような団体が提供している技術は日本でもまだあまり成熟していない分野であり、日本においても弁護士に限らず、人権活動に従事する市民活動家を育成するような類似の支援は欠かせない。

9. 人権のエンパワーメント

人権は高尚な概念である。かつてのローマ・ギリシア時代の奴隷制に始まり、いくつもの戦争を重ね、近代史上最も尊い概念として生まれた。先進国では「Human Rights」という言葉は当たり前の概念として普及しているが、まだ教育制度が十分でない途上国では知らない人も多い。実際、難民申請用に状況証拠を集めるためにロヒンギャ難民に聞き取りを行っていたが、日常的に強制労働を課されていたことがその証言から判断すると明らかにも関わらず、それを人権侵害だと認識せずこれを課していた政府当局にいわれるままに「奉仕活動」だと信じていた、というような事例もある[15]。

労働者自身を過酷な労働から救うためには、労働者の声を拾い助けることももちろん大事であるが、労働者自身に人権意識という武器を与え、声を上げる根拠となる土台作りをすることも必要である。そうでなければブラックボックス化された労働環境から救えるのは外側から手を差し出してめぐりあえたほんの一部の者たちで、限界がある。

日本国内では、日弁連が外国人労働者に対して民法を教えるなど法律に関する教育を施している。また、国際 NGO・ヒューマンライツ・ナウは、人権状況を改善するためのエンパワーメント活動として、民主化が進みつつあるミャンマー(ビルマ)で、民主化を担う若者、女性、弁護士、政党リーダーに対する人権トレーニングを実施している。また、ここでは途上国の市民が主体的に人権教育を施している例として、タイの事例を紹介する。

タイにおいても 1970 年代から NGO による人権擁護運動の一環として人権教育をインフォーマルな形で施してきたが、ここでは NGO 萌芽期から活動してきた自由人権協会とカトリック正義平和委員会が行う「Human Rights Youth Camp」を取り上げる[16]。

授業内容を説明すると、人権や尊厳など抽象的な概念を教える前に、まず具体的なところから考えさせる。環境問題や性産業に従事する女性などタイの社会問題を事例として取り上げ、問題解決の為には何が必要か、というのを関連するアクターの立場に立って考え議論

---

[15] http://ignition.co/359 「For Refugee Seeking Asylum in Japan, “Barriers to Acceptance are Much too High”」

[16]馬場智子「タイの人権教育政策の理論と実践」p108-112

させる。そうして「差別をなくすこと、平等を実現すること」など意見が集約されたところで「人権とは何か」や「尊厳とは何か」について絵を交えたワークシートなどを使いながら人権宣言に基づいて教える。仏教徒が多く参加する場合には、人権を五戒に関連付けて教える。それに加えて、「オリエンテーリング」の形式でグループごとに分かれ、学んだ抽象概念を実体験する取り組みも取り入れている。例えば、一つのグループでファシリテーター1人を決めて残りをプレイヤーとする。ファシリテーターはプレイヤーの額に色を付ける。プレイヤーたちは自分の額の色を教えられないまま、お互いに色を教えないよう気を付けながら身振り等で同じ色のグループを作る。その中に同じ色がいない人を少なくとも一人入れておくことで、グループ分けした後必然的にグループに属さない人が生まれる。最後にその人に気持ちを聞いてみんなで考え、議論する。そこで生徒たちは排除されるとはどういうことかを学ぶ。その他にも、実際に家庭内暴力やレイプにあった被害当事者の話を聞く機会を設けたり、世界各国の人権侵害の実情についても講義する。これを教員や学生を対象に行っている。

日本の場合は、平和教育を除いてこのように人権教育を体を通じて学ぶ機会が少ないため、人権教育は知識が提供されるだけで効果としては講釈を垂れただけのものに終わってしまうことも考えられる。その点このような取り組みから学ぶことは多いが、一方で、このタイの NGO の取り組みにも課題はある。まず、NGO の取り組みにすぎないので受講者が一部に限られることが挙げられる。もう一つは宗教との整合性をどうとるかである。タイの場合は仏教だが、イスラム教徒にはどう教えるべきか、という課題がある。例えば、ロヒンギャ族の多くはムスリム教徒であるが宗教のなかに男尊女卑的な考え方に近いものが取り込まれており生活に影響を及ぼしているため、女性の人権を考える際に衝突が生じる。宗教の考え方を優先するべきかそれとも近代の人権概念を優先するべきかで十分な配慮が必要である。人権教育を重視しすぎると、宗教の考え方を否定することにもなりかねない。

以上のような課題はあるものの、労働者などが被害者にならないよう声を上げる正統性を持たせるためにも、人権という概念を教えることはとりわけ必要なことである。

10. 企業が人権デュー・デリジェンスを実践する

NGO など市民団体が企業などに社会的責任を順守させるのに果たし得る役割に今まで言及してきたが、企業もまた他の企業に人権を重視させるのに「人権デュー・デリジェンス」という観点から非常に大きな役割を果たす。そこで今回は弁護士の安井　桂大の論考『今、企業が取り組むべき「人権デュー・デリジェンス」』(2015)を参考に、この項では記述する。

安井は企業が人権デュー・デリジェンスを実践する動機付けとしてまずリスク管理に関わる問題から①M＆A 取引②コーポレートガバナンスを挙げている。①の理由としては、企

業買収などの M&A の取引の際に対象会社の問題点を事前に調査・検討するが、「現在の法務デュー・デリジェンスの実務においては、対象会社のサプライチェーンを構成する取引先に対するコンプライアンスの管理体制については、必ずしも十分な調査が行われていない場合が多い。」と述べている。特に、対象会社やその取引先がアジアやアフリカなど法整備が不十分な地域の際は、その「ケースが少なくないように思われる。」と述べている。もしこのような取引会社で問題が発生した場合、サプライチェーン全体の見直しも必要となるため、そのようなリスク管理の観点から①を挙げていた。②に関しては 2015 年に公表された、金融庁・東京証券取引所を共同事務局とする有識者会議によるコーポレートガバナンス・コード原案に言及して『「上場会社は、自らの持続的な成長と中長期的な企業価値の創出を達成するためには、…（株主以外の様々な）ステークホルダーとの適切な協働が不可欠であることを十分に認識すべき」であり、「近時のグローバルな社会・環境問題等に対する関心の高まりを踏まえれば、いわゆるＥＳＧ（環境、社会、統治）問題への積極的・能動的な対応をこれらに含めることも考えられる」とした上で、企業は、ＥＳＧのような「サステナビリティー（持続可能性）を巡る課題への対応は重要なリスク管理の一部であると認識し、適確に対処す」べきであるとしている。』と述べている。以上のように、経済界でも企業の社会的責任への関心が高まっていることを背景に、企業の持続的成長も見据えて②を挙げている。

また、リスク管理の他にも、企業戦略の有用性の観点から企業が人権デュー・デリジェンスを実践する意義を見出している。近年、グローバル市場においては、人権問題を含む様々な社会課題の解決を目指してグローバルな経済活動に影響を及ぼす新しいルールが導入されるケースが増えている。その例として、コンゴの武装勢力の資金源を絶つことを目的に、紛争鉱物を扱う米の上場企業に、サプライチェーン全体の調査およびその報告を義務付ける規制が法律の中に盛り込まれたことに言及している。また、自社の有利な市場形成を目的としつつ、各国政府に社会問題の解決を盛り込んだルールを施行させるためのロビイングも企業競争の一環として行われている。そのような企業競争の中でも企業が勝ち残っていくためには、人権デュー・デリジェンスを実践していくことは欠かせなくなりつつある。

以上、リスク管理や企業戦略の上で企業が人権デュー・デリジェンスを実践する必要性について述べた。これは企業の社会的責任という概念の普及および市民社会の今までの行動の成果であるだろう。しかし、企業の行う社会問題の解決を意図としたロビイングが「企業にとっての持続的な地球づくり」となり、市民社会が求めるものと乖離することが無いよう、市民社会が依然として注視していく必要性はこれからも変わらないだろう。

11. 社会的責任投資(SRI)

次に投資家にも焦点を当てていく。社会的責任投資(SRI)は、企業が CSR（社会的責任）を果たしているかを考慮しながら投資行動をとり、また、株主として、議決権行使などを通じて投資先企業に人権や環境に配慮するよう働きかけることを意味する。欧米では SRI に特化したファンドが多くあり、それらの中には、企業による環境破壊や人権侵害の有無などをファンド自らが調査し投資先を選別し、投資先や投資候補先の企業の経営陣と直接対話を行ったり、株主として株主総会に議案を提出することで、投資先企業での人権デューデリジェンスの実践を促すファンドもある。それに比べると、日本での SRI 市場規模は小さい。SRI 市場の市場規模はアメリカでは投資全体の約 10%、ヨーロッパでは約 8%（2009 年時点）であり、社会的責任投資の実態を調査している US SIF によると、米国の SRI 市場の規模は 2011 年末で 3.74 兆ドルに達したのに対し、日本の場合は 2011 年 9 月末で 7,026 億円と規模の違いが浮き出ている。米国の SRI 市場は機関投資家の比率が高く、個人投資家が中心となっている日本に比べると一概に比較できないが、日本はまだ規模が小さい。実際、イギリスなど一部の西欧諸国では、年金基金に対して SRI に関する基本方針と取り組み状況の情報公開を求める法律まですでに作られている。

また、2005 年の国連による策定以来、「責任ある投資」という概念も注目されている。SRI は一部の投資家による手法にすぎないが、責任ある投資とは、「資産運用の全体に関わる基本原則」である[17]。いわば、経済のグローバル化により生じた環境問題や人権にかかわる問題への配慮を資本市場の内部に組み込んだ概念である。国連はこの原則の運用のために機関投資家への署名を求めている。2012 年時点で、署名した年金基金等の数は 1100 以上、署名機関が保有する運用資産の総額は 32 兆ドルに達した。

このような取り組みは現在進行中だが、日本でも社会的責任投資フォーラム(SIF-Japan)などが情報を発信するなど活動している。

12. まとめ

以上、NGO・NPO が多国籍企業の人権侵害に対する役割を果たしていくのに必要な役割を 7 つ、そして企業や投資家が人権侵害を防ぐために果たせる役割に焦点を当てて述べてきたが、これらはあくまでも一部にすぎない。「ビジネスと人権原則」の由来となったグローバル・コンパクトをコフィ・アナン元国連事務総長が提唱したこの二十年間だけでも国連内部および市民社会がこれだけの発展を遂げてきた。それは同時にこの先の十年、二十年でもビジネスと人権の取り組みが大きく発展することを意味するだろう。世界から企業が加担するような人権侵害を取り除くのは容易ではないが、少しずつ進んでいけばよい。ここ

[17] https://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-news/20121214_006581.html

で、大きな役割を果たすのはもちろん NPO や NGO も該当するが、普通の一般市民その人達である。前述のナイキの業務改善は市民の声があったからこそ、実現したものだ。企業が内部を改めるのは自らのイメージを大事にするからであり、市民の遊離を恐れるからである。市民にはそのリテラシーも必要だが、行動力も求められる。

また、本稿は多国籍企業の人権侵害への対策に焦点を当てていたが、今日において多国籍企業というだけで環境や人権を侵害する元凶と捉えるべきではない。近年では企業自身も企業の社会的責任のもとに融資に限らず社会的な貢献を果たしている。例えば今回の我々の調査では、UNIQLO が難民の自立を助けるために裁縫の技術を提供し、彼らが作った製品を社会に届けることを慈善的にやっていることがわかった。これがかつてであれば過酷な労働環境下の人権侵害ということで問題となるところだが、UNIQLO は難民コミュニティに出向いて上記のような取り組みを行っているそうだ。このような取り組みは当然評価されるべきである。しかし、これも前述したような市民社会の働きがあってこそなのである。国際機関や政府だけでなく、企業そして市民社会が手を取り合うことで問題は解決していく。裏を返せば、その協力なくして問題はなくならない。NGO や NPO そして一般市民の継続的な努力が今後も必要である。

本稿の課題としては、事例を紹介するにとどまり、具体的な戦略論を練るまでに至らなかったことである。それには実効性に関する検証データがまだ足りなかった。また、多国籍企業と国際法や国家との関係性にはあまり触れておらず、NGO・NPO の働きに必要なロビイングやアドボカシーは話の中で軽く触れるにとどまってしまった。これらはいずれも重要な要素ではあるが、今回は筆者の力不足であまり探求することができなかったため、今後の調査の中で解決していくべき課題にしたい。

なお、本稿の作成につき、Human Rights Watch の吉岡利代さん、Human Security Forum(HSF) の佐藤　安信先生、新外交イニシアティブの笠置裕亮弁護士、SEOUL NPO CENTER の박성종さんにも調査に協力していただいた。また、私が今回参加した HSF 主催のマレーシアスタディツアーでの調査も一部反映させていただいている。関係者の方々には心からお礼を申し上げたい。

参考文献

https://jp.reuters.com/article/europe-migrants-britain-retailers-idJPKCN12P09P

「シリア難民の子供、トルコで英ブランドの衣服を製作＝ＢＢＣ調査」

www.independent.co.uk/life-style/fashion/zara-istanbul-unpaid-workers-inditex-bravo-clothing-tags-notes-a8037256.html

「Unpaid labourers are 'slipping pleas for help into Zara clothes'」

http://sacom.hk/「SACOM ホームページ」
https://www.hrw.org/ja/news/2016/05/30/290443
「ILO：企業に対する義務的人権ルール　策定を」
http://judiciary.asahi.com/outlook/2015041400001.html
安井桂大「今、企業が取り組むべき「人権デュー・デリジェンス」
https://news.yahoo.co.jp/byline/itokazuko/20150113-00042192/
伊藤和子「ユニクロ: 潜入調査で明らかになった中国・下請け工場の過酷な労働環境」
https://www.libertyasia.org/about「Liberty Asia ホームページ」
https://mainichi.jp/articles/20170528/ddm/041/040/115000c 毎日新聞 2017 年 5 月 28 日
https://shimbun.kosei-shuppan.co.jp/news/6907/　佼成新聞デジタル 2017 年 5 月 29 日
http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000063301.pdf
外務省国際協力局緊急・人道支援課「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の概要」平成 29 年 2 月
https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/kiso_ninsyou_nintei_insatu.pdf
「NPO 法人数の推移 - NPO ホームページ | 内閣府」
https://www.nettam.jp/keyword/capacity-building/
川北秀人「キャパシティビルディング」ネット TAM
http://www.dtp.unsw.edu.au/「Diplomacy Training Program　ホームページ」
http://ignition.co/359
「For Refugee Seeking Asylum in Japan, ”Barriers to Acceptance are Much too High”」
https://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-news/20121214_006581.html
ESG ニュース 2012 年 12 月 14 日

書籍

ヒューマンライツ・ナウ「人権で世界を変える 30 の方法」（2009）合同出版
墓田桂他「難民・強制移動研究のフロンティア」(2014) 現代人文社
ジョン・ジェラルド・ラギー著、東澤靖訳「正しいビジネス　世界が取り組む『多国籍企業と人権』の課題」(2014) 岩波書店
馬場智子「タイの人権教育政策の理論と実践」（2017）東信堂
NPO 法人 POSSE、vol.35「特集　働き方改革」(2017) 堀之内出版
水口剛「責任ある投資―資金の流れで未来を変える」(2013) 岩波書店

第 2 章　ロヒンギャ難民保護におけるマレーシアの役割
マレーシアの難民保護の現状と課題を踏まえて

田中 栄里花

要約

マレーシアには多くのロヒンギャ難民が逃れてきているが、マレーシア政府は難民条約を批准しておらず、ロヒンギャ難民は不法移民として不安定な立場に置かれている。他方、ロヒンギャ難民をめぐる政治的議論は決着の糸口が見えておらず、ロヒンギャ難民の帰還の実現は現状では難しい。そこで、マレーシアには一次庇護国としてロヒンギャ難民に定住のための保護を提供することが求められているといえよう。そして、そのためにも、UNHCR や NGO、難民コミュニティなどと連携して、国際規範に則った難民保護制度を構築することが必要となろう。

1.　はじめに

2015 年に民主化を果たしたミャンマーの難民は、現在の世界の難民で唯一帰還しうる難民であると言われている。自主帰還は、帰還を可能とする本国の状況と、祖国へ帰りたいという難民の自主性がそろって初めて実現するものである。国内の民主化以降、国軍と少数民族の間の紛争の多くが終結しており、ミャンマー国内がこの先、政治的および経済的に発展すれば、多くの少数民族の帰還が期待できるだろう。

しかし、ロヒンギャ難民については同様には言うことはできない。紛争が終結して本国が安全になったとしても、他民族が支配的な地域への住民の帰還、いわゆるマイノリティの帰還は進まない傾向にあるのだ[18]。すなわち、マジョリティにとって避難の主な原因は「紛争」であるのに対して、マイノリティの避難の原因は「迫害」にある。紛争が終結したとしても、マイノリティが居住していた地域において、紛争を主導した民族主義勢力が残存し、組織的暴力や迫害を行い、他民族を追い出し続けることがある。ロヒンギャ難民にとって本国の帰還が可能となる条件は、帰還が見込まれているカレン族やシャン族などの他民族の難民と異なってくるといえよう。そしてそもそも、ロヒンギャ難民が本国ミャンマーへ帰還することは望ましいことなのだろうか。ロヒンギャ難民に市民的保護を与える義務をミャンマーのみに帰責することが妥当かどうかは、まさに政治的な争点になっており、即断することは

[18] 自民族が支配的な地域への住民の帰還をマジョリティの帰還という。少数民族であっても、カレン民族やシャン民族などの場合は、カレン州やシャン州といった自民族が多く居住する地域への帰還となるので、マジョリティの帰還に分類される。他方、ラカイン州の支配的民族は仏教徒であるため、ムスリムであるロヒンギャ族の帰還はマイノリティの帰還となる。

到底できない。

それでは、ロヒンギャ難民の保護はどのようになされており、あるいは、なされるべきなのであろうか。本稿では、筆者がマレーシア研修旅行を通じて見聞した情報および国内において入手した様々な文献や資料をもとに、マレーシアにおける難民の法的地位および社会的地位を概観し、私見においてマレーシアにおける難民定住にむけた保護のあり方、とくにロヒンギャ難民の定住について考察する。

2. マレーシアにおける難民保護の現状

2017 年 10 月末現在、マレーシアにおいて約 15 万人が UNHCR により難民ないし難民申請者として登録されている。そのうちミャンマー難民が約 13 万人と最大多数を占め、中でもロヒンギャ難民が 6 万 3000 人と最多となっている(UNHCR,2017)。従来からマレーシアはミャンマー難民の主要な避難先となっており、チン族などの少数民族が海路もしくはタイ経由の陸路でマレーシアに逃れてきていた。そして、2012 年からラカイン州でロヒンギャと仏教徒の間で衝突が生じた以降、ミャンマーおよびバングラディッシュから多数のロヒンギャが流出するようになると、マレーシアにも多くのロヒンギャが逃れてくるようになったのだ(図 1 参照)。なお、ロヒンギャ民族については難民のほかに無国籍者として保護されている者も多くいる。

マレーシアには難民キャンプがなく、難民は都市難民として市街で暮らしている[19]。もっとも、十分な住居を確保する金銭的余裕もないため、多くの難民は低価格の住居に数世帯が集まって暮らしている。

[19] https://borgenproject.org/about-refugees-in-malaysia/ 2017.11.25 閲覧

【図１】マレーシアにおけるミャンマー難民・庇護申請者の民族構成

(UNHCR 2017, 水野敦子 2015 より筆者作成)

3. 難民の法的および社会的地位

3-1. 滞在する権利

現在マレーシアには、250 万を超える移民がいる。これは、マレーシアの全人口の 8.3%にあたる数である。そのうちの半数以上が、非正規移民であると言われている。そして、約 8 万 6000 人が入管法違反により全国 13 か所の収容施設に収容されている。収容者を国籍別にみると、ミャンマー人が最も多く、2016 年には約 1 万 4000 人が収容されている[20]。

マレーシアは難民条約に批准しておらず、難民は不法移民として扱われる。入管法上、移民と難民を区別していないため、難民であっても収容され強制退去の対象となる[21]。ひとたび強制退去手続きが始まると、それを停止させる制度は存在しない。すなわち本国が安全でないことが明らかであっても、難民も本国へ強制送還されてしまう。もっとも、国際慣習として、ノンルフールマン原則に基づき、どんな者であっても「生命又は自由への脅威にさらされるおそれのある領域に送還されない権利」は保障されなければいけないところ、マレーシア政府も運用上は当該原則に従っている。当局は UNHCR による交渉に基づき、難民と思われる者については強制退去手続きを停止し釈放する措置を執っているのだ。

上述のようにマレーシアは難民条約に批准していないため、政府による難民認定制度が存在せず、難民の登録から書類発行、難民認定まで、すべて UNHCR が担っている。UNHCR

[20] https://www.reuters.com/article/us-malaysia-detention-deaths/exclusive-more-than-100-die-in-malaysian-immigration-detention-camps-in-two-years-idUSKBN1710GR 2017.11.25 閲覧

[21] Immigration Act §34(1) “Any person who is convicted of an offence under section 5, 6, 8 or 9 shall be liable to be removed from Malaysia by order of the Director General”.

マレーシアでは、難民申請者に対してインタビューや査定を行うほか、指紋などの個人認証に必要なバイオメトリック情報を収集し、ID を発行している。また、難民と認定された者に対しては UNHCR カードを発行し、自身が難民であることを証明できるようにしている。こうした UNHCR の活動は政府から一定程度公認されており、UNHCR により難民登録された者については滞在することを許可され、近年では限定的ではあるが就労も認められるようになっている。このように、マレーシアの入管制度における UNHCR の役割は非常に重要である。もっとも、当該事務所には毎日約 1000 人が難民申請に訪れているが、1 日で対応しきれずに審査待ちの人数が日々累積している状態である。今回の研修旅行で事務所を訪問したところ、オフィスのすぐ横に申請者の審査施設が設置されており、この日も子どもから老人まで何百もの人が申請手続きや審査を待っていた。

この点、本来であればマレーシア政府が難民登録や認定を行うべきであろう。そして、近年世界的にテロが頻発していることを受け、政府は国内にいる外国人の把握の必要性から、the Tracking Refugees Information System (TRIS)というプログラムにより難民登録を始めている。これは、UNHCR カードを有する難民に対してバイオメトリクス認証によって個人特定情報を取得するものである[22]。しかし、政府が取得する情報のプライバシーの高さゆえに、UNHCR から登録難民に関する情報提供が円滑になされておらず、政府による登録はあまり進んでいないのが現状である[23]。

3-2. 労働に関する地位

マレーシアには難民法がなく、UNHCR から難民と認められたとしても不法移民として扱われる。仮に収容を免れて市街で生活することができたとしても、合法的に働くことはできない。もっとも、マレーシア国内において難民の労働力の需要は高い。すなわち、1990 年代から経済開発が進展しているマレーシアにおいて不法就労者に対する労働需要は高いのである。特に建設業やサービス業は恒常的な人で不足に陥っており、外国人労働者に依存している。そのため、彼らはマレーシア人よりも安価な労働力として不法に雇用され、建築現場などで過酷な条件での労働を強いられているのだ。それにも関わらず、彼らは不法雇用であるために社会保障を受けることができないばかりか、法的な救済を求めることもできない。このように、難民はマレーシアの労働市場において不法移民として非常に脆弱な立場に置かれている。

---

[22] Only 291 UNHCR card holders registered under govt programme to vet refugees http://www.thesundaily.my/news/2017/08/02/only-291-unhcr-card-holders-registered-under-govt-programme-vet-refugees　2017.11.25 閲覧

[23] https://www.thestar.com.my/news/nation/2017/08/10/unhcr-share-refugee-database-malaysia/ 2017.11.26 閲覧

もっとも、マレーシアでの就労は決して悪い側面ばかりではない。非正規雇用であったとしても、正規労働者と遜色ない待遇を得ることもでき、また、ミャンマー国内に比べるとかなり賃金水準が高いこともあり、難民にとってマレーシア社会での生活は、法的に不安定でありながらも困窮した状況にはないといえる。

政府は 2017 年に入ってからロヒンギャの雇用を始めており、同年 4 月にパイロットプログラムとして 300 人を対象に農業や製造業の雇用が準備された。しかし、すでに不法就労をしている者が多かったため、実際にプログラムに参加したのは 40 人程度であった[24]。

3-3. 教育に関する地位

2017 年 3 月現在、34000 人の子どもが難民または申請者として登録されている(APRRN,2017[25])。しかし、彼ら彼女らは公的な教育を受けることができない。そのため、NGO や難民コミュニティが運営するインフォーマルな学校(alternative learning centres)に通って教育を受けている。しかし、こうした施設は教材などの物資や教員、教室の数が不足しており、子どもたちは十分な教育を受けることができていない。また、このような施設での教育は公的に認められないので、修業が認可されず、国家試験などを受けることもできない。

また、収容施設には多くの子どもが収容されているが、施設内には教育を受ける機会がない。そのため収容された子どもたちは教育へのアクセスが一切閉ざされてしまっている。この点、UNHCR は子どもを優先的に収容施設から解放されるように交渉をしており、近年では子どもの収容者数は減少している。

3-4. 医療に関する地位

難民および難民申請者であっても、医療を受けることはできる。しかし、さまざまな問題があるため医療へのアクセスが難しいのが実情である。すなわち、言語の壁や高額の医療費、また逮捕される危険があるため公衆の面前に出ることへの恐怖が原因となり、医療を受けることが実際上難しくなっているのである。医療費については、当局は外国人に対してマレーシア国民よりも割高に設定しているため、一般よりも高い治療費を負担することとなる。もっとも、難民認定カードを持っている者については、医療費が外国人向けの医療費から半額となるというサービスを受けることができる。それでも、安定した雇用に就けていない難民にとって、医療費は十分な医療を受ける際の大きな障害となっている。

こうした現状を受け、国内において Mercy Malaysia など NGO による医療支援が行われて

---

[24] http://www.thesundaily.my/news/2216365　2017.11.25 閲覧

[25] http://aprrn.info/pdf/Malaysia%20Factsheet%20for%20NZ_MAR%202017.pdf　2017.11.25 閲覧

いる。Mercy Malaysia はアジア地域の広い範囲で医療サービス支援に従事している NGO であり、職員のほかに多くの医師及びボランティアが参画している。そして、収容所内に移動診療所（mobile clinic）を設置するなど、積極的に難民や申請者に対する無償の医療提供を行っている。しかし、その支援内容はワクチン接種および初期診療に限られており、継続的な治療サービスの提供には至っていないなど、NGO による支援の限界も認められる。

3-5. 小括

以上で、マレーシアにおける難民保護の現状を見てきた。マレーシアには周辺国から多くの難民が逃れてきているが、政府は積極的に難民保護を行っておらず、その役割を主に UNHCR が担っているのが現状であるといえよう。そして、UNHCR や NGO、コミュニティによる代替的保護を受け、また、自身も不法就労ながら経済活動を行うことによって、難民はマレーシアにおいて最低限度の社会生活を送ることができていることが分かる。

もっとも、最近は政府による難民登録、難民雇用などのプロジェクトを始めており、難民保護に対する政府の積極的な姿勢を伺うことができる。しかし、どちらのプロジェクトにも実効的な運用には至っていないといえよう。

4. 課題

次に、マレーシアにおける難民保護の課題を考えてみたい。

第一に、難民申請者に申請権が十分に保障されていない点が挙げられる。難民には庇護を求める権利が保障されなければならない。難民が避難先で適切な保護を受けるためにも、庇護国において難民申請の機会が確保されていることが必要である。しかし、マレーシアでは上述のように、難民であっても不法に入国した以上、強制退去の対象となってしまう。UNHCR の介入により強制退去を免れる者もいるが、そうした救済を受けられずに、迫害の危険のある祖国へと強制送還されている難民も多くいる。また、仮に釈放されたとしても、難民申請から審査、認定までを UNHCR が全ての難民に対して適宜行うことはその数の多さからして非常に困難であり、申請をするまで長期間待たなければいけない。

第二に、収容者の保護も課題となっている。マレーシア国内の収容施設の環境は非常に劣悪である。衛生環境の悪い狭い部屋に大人数が詰め込まれており、十分な食事や水、医療ケアが提供されない。2014 年から 2016 年の間で 161 人もの収容者が収容施設内で死亡している。もっともこの数も政府が公表したものであり、どこまで正確な数かは不明である。また、収容施設に学校のような教育を受ける施設が設けられていないので、子どもは教育を受け

ることができない。さらに、収容者への面会の機会は非常に制限されている。UNHCR 職員であれば面会は許されるが、弁護士は許可されない。そのため、収容者は弁護士にアクセスすることができない。さらに、マレーシアの入管法では、不法移民の収容期間に制限は設けられていない[26]。収容者は平均 2 か月から 2 年収容されていることが多いが、特に難民については、難民申請を受けるために非常に長い期間収容される傾向にある。

収容者であっても基本的人権は保障されなければならないことは自明である。そして、収容者の中には難民として本来は不法入国と評価されるべきでない者も多数含まれている。マレーシアにおける難民保護の前提として、収容施設における適切な収容環境の提供が課題といえよう。

そして最後に、難民認定制度および難民保護に関する法律の不存在が指摘できよう。政府による難民認定制度がないため、国は国内に滞在する難民・庇護申請者の把握ができていない。そのために、難民・庇護申請者は法的に不安定な地位に置かれており、人身売買や労働搾取の被害に遭いやすくなっている。また、社会保障を受けることができず、さらに子どもに関しては公的な教育を受けることもできない。現状では UNHCR や NGO、難民コミュニティによる代替的保護がなされているが、これまで見てきたように、その保護範囲には人的および資金的に限界がある。こうした現状から、難民保護に関する法律が規定されておらず、難民に対して法的地位を保障していない点は、マレーシアにおける難民保護につき大きな課題となっているといえる。

5.　私見

現在、ミャンマーとバングラディッシュとの間でロヒンギャ難民の帰還を進める合意がなされている。しかし、帰還の具体的手続きや期限などの合意には至っていないばかりか、ラカイン州の治安も安定しておらず、いまだ帰還のめどは立っていない。さらに、仮にロヒンギャ難民が帰還したとしても、ミャンマーの国籍法上ロヒンギャは市民権を得ることができない。持続可能な帰還のためには市民権の回復が必要不可欠であるとすると、ロヒンギャ難民の帰還の実現はいまだ不透明と言えよう。

ロヒンギャ難民の帰還が難しいとすると、考えられる保護は、一次庇護国または第三国による保護である。そして、ミャンマーから多くのロヒンギャが逃れてきているマレーシアについては、庇護国として彼らに保護を与えることが重要な役割となる。そこで最後に、マレ

[26] Immigration Act §34(1) persons may be detained for “such period as may be necessary” pending removal.

ーシアにおける難民の定住にむけた保護のあり方、とくにロヒンギャ難民の定住について考えたい。

第一に、難民に対し就労および教育の機会を提供することが必要であると考えられる。

まず、就労について。マレーシアには難民キャンプが存在しない。そのため難民は都市で生活することができる。そして、上述のようにマレーシア国内において、すでに難民を含む不法就労者の労働力に対する需要は高い。ゆえに、マレーシアにおいて難民および庇護申請者は就労の機会を実質的には有しているといえる。もっとも、マレーシアでの就労は、建設業やサービス業、製造業がメインであり、雇用機会の提供ルートもコミュニティ内の紹介が主である。また、ロヒンギャ民族を含むミャンマーからの難民は、避難前のミャンマーで貧しい生活を送ってきており、また農業を営んでいた者が多く、いわゆる未熟練労働力である場合が多い。そのため、マレーシアの都市部での就労機会は限定的となってしまう。また、都市部の労働市場においても下層部に固定してしまうおそれがあり、安定的な生活を送ることが難しくなってしまう。そのため、まずは難民や庇護申請者に対して、安定的な就業を可能とするための就業訓練を実施することが求められよう。

さらに、ロヒンギャは国籍を有していないため、外国人労働者の労働市場においてとくに弱い立場に置かれるといわれている(水野敦子,2015)。とすると、ロヒンギャに対しては特別の考慮が求められよう。

なお、一次庇護国で職業スキルを身につけることは、一次庇護国定住以外の保護の選択肢にも資するといえる。すなわち、難民が祖国への帰還を望んでいる場合であれば、一次庇護国で習得した職業スキルを活かして、帰還後の国内において雇用先を得ることにつながる。また、第三国定住を希望する場合も、難民を受け入れる第三国にとって就労経験がある難民は受け入れやすくなるので、第三国定住がより円滑に進むようになるといえよう。

次に教育について、難民の子どもたちの将来のためにも、庇護国は国籍、民族、性別を問わず教育の機会を与えるべきであろう。ロヒンギャコミュニティにおいて、10 歳から 12 歳の女の子 5 人にインタビューをした。彼女たちは幼いころにマレーシアにやってきたか、またはマレーシアで生まれ育った子たちであった。彼女たちに今後どこで暮らしたいかを尋ねたところ、全員が「学校に通うことができる場所」と答えた。持続可能な定住のためには、教育へのアクセスは必要不可欠なのである。

そして、これら就労および教育の機会を難民に保障するためには、難民保護制度を構築することが求められる。すなわち、難民保護に関する法律の整備および難民認定制度の創設である。

上述のように、マレーシアの入管法上、難民も強制退去の対象となってしまう。また、UNHCR がすべての難民保護業務を担っているため、申請から認定まで非常に長い期間かかってしまっている。とすると、難民としてマレーシアに逃れてきた者に対して、確実に難民申請手続きにアクセスすることを可能とするためには、政府が正式な難民申請制度を設け、申請者に対しては強制退去の手続きを停止するような仕組みを構築することが求められよう。

難民法については、難民に労働する権利を認め、その上で労働搾取とならないように法律で保護する必要があろう。また、マレーシアには非常に多くの申請者がおり、難民審査にはかなりの時間を要しているのが現状であるので、申請者に対しても一定の働く権利を認める必要があろう。さらに、政府による就労プログラムへの難民の参加がわずかにとどまったことからも、政府はすでに多くの難民や申請者が不法に雇用されている現状を把握し、不法就労対策を行うべきといえよう。次に、難民および申請者に対して公的教育への修業を認める必要がある。公的に認められた教育を受けることができなければ就労にもつながらない以上、庇護国定住において公的教育へのアクセスはなによりも重要となる。そして、子どもが収容されて教育へのアクセスが閉ざれるという事態を防ぐためにも、子どもの収容を禁止するよう入管法で規定することが求められよう。さらに、医療などの社会保障制度も導入していく必要があろう。

なお、難民保護の法整備および難民認定制度の構築にあたっては、政府が独自に進めるのではなく、UNHCR や NGO、難民コミュニティなどと連携して、難民保護に適う法制度の構築が求められる。近年の政府による難民認定、難民雇用の取り組みが実効性に欠けているのは、関連の法整備や UNHCR やコミュニティとの連携が不足しているためであるといえよう。また、マレーシアは難民条約に批准しておらず、入管制度は政府に広範な裁量が認められている。そして、近年のテロリズムの高揚から、政府は人の移動の管理を強めていく姿勢となっている。さらに、マレーシアでは安価な外国人労働力の需要が高いという背景から、難民を含めた外国人労働者を活用していくことが予想される。そこで、政府による恣意的な入管制度の構築、運用を防ぐためにも、UNHCR や弁護士、NGO など、国内外を問わず多様な機関や専門家が制度構築・運用に参画し、国際規範の準拠を実施していくことが求められよう。

最後に、ロヒンギャに焦点を当てて定住の在り方を考えたときに懸念されるのは、ロヒンギャコミュニティで弱い立場に置かれている女性の保護であろう。ロヒンギャは保守的な民族であることもあり、女性は教育の機会や社会経験に恵まれないため、男性の家族や親類

に大きく依存して生活している傾向にある。そのため、ロヒンギャの女性は保護の対象から外れてしまう恐れが高い。そこで、彼女らに対して積極的に保護を提供していく配慮が必要であろう。この点に関し、今回の研修でお会いした Sharifah Bt Husain 氏の存在は、ひとつの希望であるように思えた。彼女は、自身も幼いころにラカイン州からマレーシアに逃れてきた難民であり、非常に困難な避難生活や女性差別を経験してきたが、クアラルンプールにおいて Rohingya Women Development Network (RWDN)を立ち上げ、ロヒンギャ女性のエンパワーメントのために献身している。

たしかに、難民とは法的にも社会的にも弱い立場にある者であり、庇護を求め支援を受ける立場にある者である。しかし、彼ら彼女ら自身の、今いる地で自立して生きていこうとする意志を見落としてはならない。今回の研修旅行では、マレーシアで暮らしているロヒンギャ難民自身が、同じ境遇にある難民の定住を支援する姿が非常に印象的であった。ロヒンギャ危機はいまだ収束しておらず、現在進行形で多くの者が暴力に苦しみ、安全な場所を求めて祖国から逃げている。そして、その主要受入国であるマレーシアにおいても、ロヒンギャをはじめとする難民保護のあり方をめぐる議論は活発になされている。そうした議論においては、当事者である難民の意思を尊重し、難民ひとりひとりの尊厳に適う法制度および社会を目指すことが何よりも重要になろう。

参考文献

UNHCR 2017, “Figures at a Glance in Malaysia “(http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance-in-malaysia.html)

UNHCR 2016, “Global Strategy Beyond Detention”

Asia Pacific Refugee Rights Network 2017, “Malaysia Factsheet”

Caitlin Wake and Tania Cheung 2016, “Livelihood strategies of Rohingya refugees in Malaysia ‘We want to live in dignity’” Humanitarian Policy Group

水野敦子 2015,「ミャンマーからマレーシアへの人口移動とその就業」緊急研究会報告書 東南アジアの移民・難民問題を考える　西芳実・篠崎香織編

篠崎香織 2015,「越境者受け入れ地域としてのマレーシア」同上

小島 優 2016,「性と性差の暴力に苦しむロヒンギャの難民・移民女性たち」国連大学レポート

Global Detention Project 2015, “Malaysia Immigration Detention Profile”

第 3 章　日本における難民認定の課題

戸嶋　寛太

1. はじめに（執筆の動機）

我々はマレーシアに逃れたロヒンギャ難民について調査を重ねてきた。1951 年の「難民の地位に関する条約」（以下、難民条約）の加盟国ではないマレーシアにおいては、条約への加盟による国内法の整備が早急に必要とされることが確認されたが、翻って難民条約を批准している日本について考えてみたときに日本の難民認定制度は適切に役割を果たしていると言えるのだろうか。現状、国内外から難民認定率の低さについて批判を浴びている日本だが、数字を見てみると、難民認定率は 2016 年の段階で 0.3%。シリア問題の影響などもあり申請者は数年前の 3,260 人（2013 年時点）から去年度の約 10,901 人（2016 年）へと急増しているが、2016 年の認定者は 28 人と非常に少ないという現状が確認される（2014 年の国際社会全体での難民認定率は約 27%、同年の日本の認定率は 0.2%、2016 年の日本の認定率は 0.3%）[27]。本稿では難民認定率の低さの背景にある日本の難民認定制度について概観した後、その課題点について論考し、今後 UNHCR への拠出額が世界第 5 位となっている日本がアジア諸国にとって経済的支援だけでなく事実上の難民受け入れ先として難民問題の解決を牽引していくような国になるために、どのような難民認定のあり方が理想なのか、検討したい。

2. 日本における難民認定制度の概要

日本においては 1970 年代にベトナム・ラオス・カンボジアが社会主義体制に移行したことを契機に 80 年代にかけて増加したインドシナ難民の大量漂着を受け、79 年に UNHCR 駐日事務所が開設され、81 年に難民条約への加盟が実現、それと同時に国内法の整備も始まり、82 年には従来の出入国管理令が改められ、「出入国管理及び難民認定法」となった[28]。

日本において難民認定は法務省の入管管理局が行なっており、難民の定義としては難民条約に記載されているように、「人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること又は政治的意見を理由として迫害を受ける恐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であって、その国籍国の保護が受けることができないか、又はそ

[27]法務省、平成 28 年における難民認定者数等について（速報値）、
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00666.html、2017/11/21 取得

[28]岡本、2011、「日本における難民保護の課題と今後の展望」、pp.42-43

れを望まない者」となっている[29]。

難民認定の流れとしては下記の通りの流れとなっている。[30]

まず、難民が日本において保護を求める場合、地方入国管理局、支局、出張所に難民認定申請書を提出し、申請を行う。この際、難民であることの立証責任は申請者にあるとされ、申請者が証拠を提出する必要がある。しかし、申請者は、急迫した状況にあって立証資料を

[29] 岩田、2011、「我が国の難民認定制度の現状と論点」、p.1
[30] 法務省入国管理局、難民認定手続図解、http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin_flow.html、2011/11/21 取得

所持していないことや、精神的動揺、言語の壁等により証言を行うのが難しいことが多々あるため、処分を行う必要がある場合には、難民調査官に事実の調査を行わせる仕組みが採られている[31]。

また、この際に「当該外国人が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあっては，その事実を知った日）から６か月以内に難民認定申請を行ったものであるとき又は難民条約上の迫害を受けるおそれのあった領域から直接本邦に入ったものであるときなどの一定の要件を満たす場合には，仮に本邦に滞在することを許可し，その間は退去強制手続が停止」[32]されることとなっている。

申請者が難民条約の難民の要件を満たすと判断された場合には法務大臣が難民認定証明書を発行する。不認定の場合、申請者は処分を受けてから七日以内であれば審査請求をできる。この審査請求にあたっては法的かつ国際情勢に対する専門的知見を持つ難民審査参与員が、入国管理局から資料を引き継ぎ、審査請求人に対する審尋を行い、法務大臣への意見書を作成する。法務大臣は参与員の意見を参考に再び、裁決を行う。

3. 難民認定の課題

前節では日本における難民認定の概要を総括して見たが、課題点としては大きく分けて二つ挙げられる。

一つ目は、難民認定機関の独立性の問題である。日本では難民認定を入国管理局が管轄しており、国境を管理する機関と難民を認定する機関が独立していない。難民調査官と入国審査官を（時系列的には異なるが）同一の人物が務めるということについて、難民調査官の独立性を弱めているという指摘[33]や、難民調査官としての経験が浅く研修期間を十分に確保できていない[34]、という批判もある。また、審査請求参与員の制度についても、参与員に与えられている権限が意見書の作成、と限定されており、彼らも法務省から任命されるため独立性が弱いという指摘も存在する[35]。国際社会に目を向けてみると、例えばカナダでは「移民・難民審査委員会（IRB）」の下、難民保護局が独立して難民認定を行っているのだが、これによって個別的・具体的で柔軟なガイドラインの作成が可能になっており、2011 年では 53.2%の難民認定率を誇っている[36]。

---

[31] 岩田、2011、前掲書、p.2
[32] 法務省入国管理局、難民認定制度、http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html、2011/11/21 取得
[33] 岩田、2011、前掲書、p. ８
[34] 日本弁護士連合会、2002、「難民認定手続等の改善に向けての意見書」、p.4
[35] 岩田、2011、前掲書、p.9
[36] 岡本、2011、前掲書、p.48

二点目は、難民認定基準の厳しさである。証拠が不十分な場合、安易に申請者を本国に戻すことになれば、難民の人権を侵害することになり、時には死の危険にさらしかねない。そのため難民法の世界では「疑わしきは申請者の利益に」という「灰色の利益」と呼ばれる原則があり、「難民の地位に関する 1951 年の条約及び 1967 年の議定書の下での『難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き』」 においてもその原則は示されているのだが、日本の判例を見る限り、「灰色の利益」論は認められていない、ということが指摘されている[37]。はじめにでも述べたが、日本の難民認定率は 2016 年の時点で 0.3%と、国際的に見てもかなり難民認定率は高いものとなっていることがわかる。

4. 終わりに

以上、日本における難民認定の概要とその課題について概観してきた。その中でも、認定機関としての独立性、難民認定基準の厳しさが課題として挙げられた。難民の受け入れは国際社会における義務だけでなく、未来においてその難民たちが国籍国に帰った時にも日本と友好な関係を築くためにも重要な課題である。本稿で指摘した点について、さらなる検討が続き、アジアにおいて日本が難民受け入れの模範国となるような政策が求められる。

参考文献

法務省、平成 28 年における難民認定者数等について（速報値）、
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00666.html、2017/11/21 取得

法務省入国管理局、難民認定制度、http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html、
2011/11/21 取得

岩田、2011、「我が国の難民認定制度の現状と論点」

岡本、2011、「日本における難民保護の課題と今後の展望」

日本弁護士連合会、2002、「難民認定手続等の改善に向けての意見書」

UNHCR Japan、日本の難民認定手続について、http://www.unhcr.org/jp/j_protection、
2017/11/21 取得

[37] 岩田、2011、前掲書、p.8

第 4 章　タイにおけるロヒンギャの人身売買への対応

水野　奎人

1.　はじめに

ミャンマーを追われたロヒンギャが目指す定住先としてマレーシアが筆頭に挙げられるが、そこに至る過程あるいはそれ自体到達点としてのタイにおいて、彼らの人権が十分に保障されているとは言えず、様々なアクターの関与によって複雑な様子を呈している。まず、海での移動を選択する難民（ボートピープル）[38]が違法ブローカーの手に渡り、漁業等で違法労働、経済的搾取を行われるケースが頻発している。さらに、2015 年に Fortify Rights により行われた調査によれば、92 人ものタイ政府高官が、100 人以上のロヒンギャ難民の人身売買に関与していたことに明らかになった[39]。違法ブローカーたちは船の搭載人数をはるかに超えた 300 人から 400 人を一度に搭載し、また利潤を生み出すために 2,000～2,800 ドルという高額を徴収するため不法労働に従事させる。この人身売買は、伝統的に周辺国、とりわけミャンマーとの外交関係に配慮してきたタイの難民政策とも強い関連を有しており、タイが国境警備を強化した 2015 年には、ミャンマーへの送還を担った違法ブローカーの活動が増大し、以前に増して過酷な生活を強いられる者も増えている[40]。これに対処する形でタイ国内では、人身売買の証拠のより効率的な収集を目的とした立法措置が取られたが、このことは証人の人権の保護を新たな課題として浮上させた[41]。

本稿では、従来のタイ難民制度の概観を見ることで地域に特有と見られる人身売買の特質・起源を明らかにし、続いて、ミャンマーとタイの二国を含む ASEAN の枠組みで取られてきた伝統的な対策に言及する。その後、国内主権の問題に帰着し抜本的な改革が取られにくいと考えられる難民問題に対して、外来的な圧力として、様々な国際的な規範・制度を紹介し、今後タイに期待される役割を述べることとしたい。

タイは、マレーシアを目指すロヒンギャの通過点にとどまらず、東南アジア地域における中心的な移民受け入れ国となっている[42]。移民とは区別される難民に対して、同国がいかな

---

[38] 陸路を選択することが多いインドシナ難民とは異なり、ミャンマー出身の難民は海路を選択する傾向にある。宮島喬、吉村真子『移民・マイノリティと変容する世界』法政大学出版局、2012 年、157 ページ。

[39] Matthew Smith, *Get it Right This Time: A Victims-Centered Trafficking in Persons Report,* 2016, p8, http://www.fortifyrights.org/downloads/Testimony_20160322.pdf 2017 年 11 月 3 日 DL.

[40] Ibid.

[41] Puttanee Kangkun, *One Year After the Andaman Sea Refugee Crisis: End Detention and Bring Justice to Survivors of Human Trafficking,* 2016, p5. http://www.fortifyrights.org/downloads/Remarks_20160608.pdf 2017 年 10 月 31 日 DL.

[42] 同書、150 ページ。

るイニシアティブをとりうるのかを明らかにし、現時点では十分とは言えない東南アジア域内に及ぶ難民保護における協力に向けて、さらなる課題を追求する。

2. タイにおける難民制度の変遷

タイ国内における難民の実態を考察する前提として、タイは難民の地位に関する条約（1967 年）（以下、難民条約）を批准していない。すなわち、難民を対象とした国内法はなく、タイ移民法の規定にしたがって難民の権利義務や法的手続きを定めている。例えば、不法滞在者に関して、同法 54 条に基づき裁量的な送還が認められている。また、81 条により懲役刑・20,000 バーツまでの罰金刑を課することができるほか、63 条によって不法入国を幇助したものについては、より重い刑罰が課せられる[43]。なお、タイの国内法の規定上、「難民 (refugee)」の代わりに「避難民 (displaced persons)」という用語を用いているが、これにより、難民を受け入れる義務や、難民の強制送還を禁ずるノン・ルフールマン原則に拘束されない自由な国家裁量を担保しているとみる考え方もある[44]。

タイの対ビルマ難民政策は、1970 年代以降、様々に変遷しているが、その根底には対ビルマ外交への配慮がある。1988 年以前においては、難民の保護は、人権尊重の観点からではなく、安全保障上の懸念に基づいていた。すなわち、ビルマが社会主義を推進した背景事情のもと、タイ・ビルマ国境付近に難民の避難所を維持することは、共産党勢力の浸透を防ぐ目的のためであった。この動機のもと、闇貿易が国境地域で横行した。タイ政府はビルマとの外交への考慮から、反体制的なビルマ難民を殊更に保護することはせず、国境付近の難民の活動には、実質的には対当局の統制、保護は及んでいなかった[45]。また、この時期に端を発し、現在まで続いている闇貿易は、社会主義のもと閉鎖的経済を敷いたビルマに希少な生活物資をもたらすのみならず、交換物資に課税した武装組織に利益にもなり[46]、地域の社会不安を助長することとなった。

1988 年にはビルマで軍政が成立すると、貿易・投資の自由化が進められ、従来の闇貿易を国境貿易として公認した。これによって国境武装組織の資金源は断たれ、武装組織とビルマ政府との停戦合意に結実した。しかし、皮肉なことに、この停戦合意は停戦を仲介した軍への利権（鉱山採掘権、木材採取権等）の付与を前提にしており、ビルマ軍の介入を誘発、

---

[43] 久保忠行『タイの難民政策：ビルマ（ミャンマー）難民への対応から』年報　タイ研究第 9 号、2009 年、81 ページ。
[44] 同書、81 ページ。
[45] 同書、88 ページ。
[46] このことの意味するところは、タイ当局はビルマ難民を安全保障上の脅威としてではなく、ある程度自立した経済活動の主体として想定していたということである。同書、88 ページ。

住民への迫害から大量の難民が発生した。難民受け入れの負担増大を契機として 1998 年、タイは国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)に支援を委託した。この時点において、ビルマは反政府ゲリラの鎮圧を口実としてタイ難民避難所に介入しており、ビルマが難民の帰還支援に協力することは非現実的であった[47]。

2002 年以降はタクシン政権の親ビルマ外交のもと、不法滞在者の取り締まりを強化した。2004 年には UNHCR と複数の NGO との間で、ビルマ難民を送還する際の対応計画として"contingency plan"が策定された[48]が、これは民族の区分に応じて、ビルマ帰国後の医療、教育、食糧などの分野で各 NGO の役割が明確化したものである。しかし、この計画はビルマ政府との交渉が前提とされており、理解を示していたビルマのキンニュン首相が 2004 年に更迭されたことを受けて、実行には移されなかった。これを受けて、タイは UNHCR との協力のもと、次善の策として第三国定住を 2005 年に開始した。

なお、2000 年代には、タイにおける滞在者の管理制度が整備されている。非正規移住者[49]を対象とした就労制度としては、期限付きの労働許可を与える登録制度があり、2004 年に導入された一時滞在 ID カードによって、非正規移住者の集中管理が実現した。また、2006 年以降行われている国籍証明制度 (Nationality Verification)は、身分証明書を有さない非正規移住者に対しても、出身国の政府による一時的な身分証明書の発行を条件として、滞在許可と労働許可を付与し、滞在の正規化を図った[50][51]。

以上の経緯より、東南アジアと重ねて論じられることの多い人身売買の起源は、不可侵の基本的人権の尊重というよりも、対ビルマ外交に依存していたことからわかるように、国家安全保障や経済上の利益を重ねて論じられることが多かった。1998 年の UNHCR への支援の委託は、難民の急増という背景を考慮しても、難民問題に対するタイのイニシアティブの欠如を特徴付けるものである。2005 年に開始された第三国定住についても受け入れ国の裁

---

[47] 同書、91 ページ。

[48] 同書、93 ページ。

[49] 2011 年 8 月時点では、ミャンマー・ラオス・カンボジアの三国からタイに向かって、公式な数字で 206 万 756 人、非公式にはその 1.5 ~2.0 倍もの外国人労働者が流入しているという。山田美和「タイにおける非熟練外国人労働者の受け入れ政策の現状と課題」『国際問題』第 626 号、2013 年、48 ページ。http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2013-11_005.pdf?noprint　2017 年 11 月 3 日 DL.

[50] ミャンマー移民については、2010 年に約 15,000 人に国籍証明がなされた。宮島、162 ページ。

[51] なお、ロヒンギャについては、ミャンマー政府により国籍を認められておらず、非正規移民としてタイに滞在する自由は保障されていない。宮島によると労働許可証の申請には年 3,800 バーツ、国籍確認には 6,000~7,000 バーツを要し、不法労働への従事が問題視されているロヒンギャに関しては、この制度の利用は現実的ではない。宮島、162 ページ。

量による部分が大きく[52]、制度的保護を受けることのできない難民は、違法ブローカーに頼らざるを得ない状況にあると言える。しかしながら、人身売買が越境的な性格を有することから、タイ一国の難民政策に拘泥せずに、東南アジア、さらには国際社会全体の情勢を踏まえる必要がある。以下では、地域レベルでの枠組みと様々な形での国際的取り決めを紹介し、難民の人権に焦点を当てたアプローチの可能性について考察する。

3. 国際的規範形成

従来の地域的枠組みと問題意識の共有

非正規移民に関しては、元来経済的な協力を目的とする枠組みにおいても、議論がなされてきた。例えば 1992 年に始まった GMS[53]は、アジア開発銀行の支援のもと、人的資源・天然資源に関する協力を行う枠組みである。GMS のもと、東西経済回廊と南北経済回廊が整備され、それぞれタイとヴェトナム、中国とヴェトナムを接続し、より活発な人的移動を可能にした。経済活動に不可欠な人的交流に関連して、GMS は非正規労働者の雇用についても着眼し、不法労働斡旋ブローカーの取締りに加えて、正規就労手続きや手数料の軽減を主張している。また、ADB は二国間了解覚書（MOU）による情報交換によって、人身売買に対処することを提案している[54]。移民に関しては、労働力を必要とするタイと、出稼ぎ労働者からの送金により経済を活性化したい周辺国との間で、伝統的に広範な共通理解が得られており、その点で経済的利害に基づく問題意識の共有は評価できる。しかしながら、過剰な人的移動は、人身売買との関連においてはその被害を助長する可能性を潜在的に含むことから、経済的利益を中心に据えた枠組みにおいては、人身売買への対処は限定的なものに止まるというべきであろう。

人権の尊重を志向した難民受け入れ制度が要請されるのは上述の通りであるが、デリケートな問題に対して政治的な側面から共通理解を得るためには、紛争解決の仕組みととも

---

[52] 国際移住期間（IOM）によると、2012 年までに第三国定住を利用した 102,788 人（うちビルマ難民は 5,926 人）のうち、八割に当たる 81,986 人をアメリカが受け入れているなど、国際的な分担がなされているとは言えない。また、共産主義に対するベトナム難民の受け入れのように難民は外交手段として利用されており、大統領の裁量で受け入れ枠が決定される。久保忠行『難民の人類学：タイ・ビルマ国境のカレンニー難民の移動と定住』清水弘文堂書房、2014 年、274 ページ。

[53] 参加国はカンボジア、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナム、中国である。Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion (GMS)*, 2017, https://www.adb.org/countries/gms/main 2017 年 10 月 31 日 DL.

[54] Asian Development Bank, *Migration in the Greater Mekong Subregion: a Background paper for the Fourth Greater Mekong Subregion Development Dialogue, 2009, http://apmagnet.ilo.org/resources/migration-in-the-greater-mekong-subregion-a-background-paper-for-the-fourth-greater-mekong-subregion-development-dialogue 2017 年 10 月 31 日 DL.*

に、継続的な当事者の会合によって状況の変化に柔軟に応じる姿勢も重要である。例えばASEAN 共同体においては、2007 年に制定された ASEAN 憲章の中で、ASEAN 人権機構の設置を約束した[55]点が注目されている。憲章の作成にあたっては、ASEAN 首脳会議のもと、有識者からなる賢人会議が召集されており、各国の主権によって協調的な難民政策を阻んでいた従来の内政不干渉主義を乗り越え、移民労働者の権利に関わる共通理解を醸成することに貢献した[56]。このような超国家的な枠組みは、越境人身売買の被害者となったロヒンギャの人々の人権保障のためには欠かせないものである。移民に比較して政治的な考慮が働きやすい難民の受け入れに関しては、人権という普遍的な価値をどの程度まで遵守するかが必要となるが、この価値の正統性を支える根拠となるのは、東南アジアにおける他の国も、人権を遵守するという信頼関係である。現時点で ASEAN 憲章上に難民に関する明文の規定はないが、ASEAN の継続的な枠組みを活用し、難民保護の枠組みを築くための包括的な枠組みとして、ASEAN に期待される役割は大きい。

国際的規範意識の生成

移民や難民は国民国家形成の段階では十分に想定されていないことから[57]、国内法の次元においては、安全保障や経済的な利益といった各国の利益に傾斜する傾向にある。そこで、憲法や国内の一般法に加えて、国際社会における制度を媒体として、国際的な規範意識を共有、国内的に実行することが重要な役割を果たしている。ここでいう制度には、条約のような法的拘束力のあるものに加えて、声明など、非拘束的な、しかしそうであるがゆえに現実的なものも含まれる。ここでは、まず国際的な規範意識を醸成する役割に着目して非拘束的な制度を紹介し、続いて国家を（間接的にではあれ）拘束する国際法に着目した議論を行う。

非拘束的な国際制度として、例えば、各国における人身売買の現状を比較・可視化するため、アメリカ国務省により作成されている Trafficking in Persons Report (TIP)という指標が広く用いられている。これは、人身売買に対する各国の取り組みに応じて、国々を三つの段階(Tier1, Tier2, Tier3：Tiers1 が取り組みに最も積極的なカテゴリーとされる)に分類するものである。この指標で評価される取り組みは、アメリカの国内法である The Trafficking Victims Protection Act (TVPA、2000 年) 108 条に定める「人身売買撲滅のための最低限の基準

[55] Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *The ASEAN Charter, 2008, http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf 2017 年 10 月 31 日 DL.*
[56] 宮島・吉村、同書、168 ページ。
[57] 宮島・吉村、同書、165 ページ。

(minimum standards for the elimination of trafficking)」であるとされており、この基準が世界各国における人身売買への取り組みを評価する統一の指標として用いられている[58]。

TIP において、タイは、Tiers 2 Watch list に分類されている[59]。この厳しい評価の理由としては、冒頭で言及した、タイ政府と人身取引業者との共謀・幇助、性産業との癒着が指摘されている。例えば、2015 年に 34 件あった公務員の訴追は、2016 年には 10 件に減っている。そのうち 1 名は罷免されたが、残りの 9 名については反腐敗委員会による調査が継続中であるなど、反腐敗に向けた迅速な取り組みが十分になされているとは言えない現状にある。

タイ政府内での腐敗に加えて、人身売買被害者の権利保障、とりわけ違法ブローカーの訴追における保護が不十分であるとの指摘がある。複数の被害者が治安当局から脅迫を受けているのに対し、訴訟に参加した 500 人のうち保護を受けたのはわずか 12 人であった[60]。また、78 人のロヒンギャと 18 人のバングラデシュが政府の運営する収容施設に隔離されているとの報告もある[61]。被害者や証人の保護という問題は、違法ブローカーの責任追求とは密接不可分の問題であり、タイ政府は証人保護や迅速な書類手配、延長を認めた就労許可などの措置を閣議決定している[62]。今後の法整備に期待がかかるところである。

また、EU では 2010 年以来、違法漁業 (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) の規制強化のイニシアティブを取っている。違法漁業に従事する EU 加盟国の活動を規制するのみならず、違法漁業船のリスト (IUU vessel list)を独自に作成し、合法と認められない限りは EU 域内との貿易を認めないことで、EU を超えた国際的な規範形成に寄与している[63]。実際に、タイは 2013 年に EU と PCA (partnership cooperation agreement)を締結しており、FTA 締結に向けた交渉を進める過程で[64]、IUU の規制を強化する努力も見られる。例えば、2015 年以降、船舶を検査する PiPo (Port-in Port-out) センターや船舶許可登録に際しての電子システムの導入などの措置が進められ、ミャンマーを含む周辺国との関係でも、違法漁業取り締まり協定、国籍確認手続きの整備が行われている[65]。タイ国内法においても、2015 年に漁業

---

[58] U.S. Department of State, *2017 Trafficking in Persons Report*, 2017, https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/ 2017 年 10 月 31 日 DL.
[59] 同書、387 ページ。
[60] Smith, op.cit. p10.
[61] Ibid., p12
[62] Ibid., p10
[63] European Commission, *The EU rules to combat illegal, unreported and unregulated fishing, 2017,* https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en 2017 年 11 月 3 日 DL.
[64] EU はタイの輸出相手として第 3 位であり、輸出量の約 1 割を占めている。European Commission Directorate-General for Trade, *Thailand, Trade with World,* 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113454.pdf 2017 年 11 月 7 日 DL.
[65] Royal Thai Embassy, *Thailand's progress in combating IUU fishing* https://www.thaiembassy.sg/announcements/thailand's-progress-in-combating-iuu-fishing, 2010 年、

に関する王令が議会に承認されることで法律的な効力を有し、労働や漁業の取り締まりに関する 90 本もの法律が制定された[66]。なお、こうした取り組みにもかかわらず、タイが EU から度重なる警告を受けている[67]のも、既述の通りタイ当局側の不正行為の摘発が十分に進んでおらず、制度的な発達と、その運用の実態が乖離していることが大きいだろう。

TIP や IUU などの国際的な制度は、それ自体として法的拘束力を持たないものの、タイの国際的評価、通商上の地位などに影響するものであり、タイ政府の取り組みは自主的なものとして今後の発展が期待される。拘束力を有する国際法については次章で述べることとして、国際法とはいえない制度的枠組みは、外見的な制度の整備に満足せず、実質的な状況改善を達成した時にのみタイ政府の目的に適うという点で、人身売買のような、取り締まりの困難な犯罪に対処するためには大きな役割を果たしうることは強調する必要がある。

国際規範

国際法は、より明確な形で国家の権利義務を形成するという点で、国際社会における規範形成の中核にある。既述の通り、タイは難民条約を批准していないが、その他の条約や国際慣習法によって、タイの政策が規定されている。例えば、市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR) では、9 条において当局による恣意的な逮捕を規制するとともに、8 条によって、奴隷的境遇・奴隷の取引を絶対的に禁止している[68]。

また、より明確な形で人身売買を対象とした枠組みとして、The ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (ACTIP)がある。これは 2015 年に ASEAN ６カ国により署名され、2017 年に発行したもので、人身売買の被害者、とりわけ女性や子供などの保護における協力を目的としている[69]。ACTIP5 条３項(g)では、公務員が公務遂行中に人身売買に関与した場合により厳しい罰を被るよう、加盟国が適切な立法措置を取ることを定めている[70]。また、8 条 1 項(a)(b)により、贈賄に関与した公務員・違法ブローカーの双方の行為を違法とする立法措置を求め、9 条では偽証を促す暴力、脅迫等あらゆる形態での行為を対象として立法その他の措置を取ることを求めている[71]。これらの一連の規定は、

2017 年 11 月 4 日 DL.

[66] *Ibid.*

[67] Kangkun, Ibid.

[68] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *International Covenant on Civil and Political Rights,* 1976, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_en.pdf 2017 年 11 月 4 日 DL.

[69] Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Welcomes Entry into Force of ACTIP,* 2017, http://asean.org/asean-welcomes-entry-into-force-of-actip/ 2017 年 11 月 4 日 DL.

[70] Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children,* 2015, http://www.asean.org/wp-content/uproads/2015/12/ACTIP.pdf 2017 年 11 月 4 日 DL.

[71] Ibid.

明らかに違法ブローカーと規制当局との癒着体質を念頭に置いたものであるが、現時点では措置が各国に委ねられている[72]。締約国の権利義務を規定することをその本質とする国際法に関しては、上述の非拘束的な枠組みに比べて、実質的な制度発展が達成されにくいという懸念がある。しかしながら、包括的な枠組みとして構想された ACTIP が、今後、協同的枠組みの強化に向けて各国の主権をいかに調整するかに期待される[73]。

条約の形で明文化されてはいないものの、国家間の合意事項とみなされる国際慣習法の次元においては、迫害の恐れのある国への送還を禁じたノン・ルフールマンの原則が重要である。これは、70 カ国が批准した難民条約と難民の地位に関する議定書のみならず、国連総会の場でも満場一致で可決される[74]など、現在では条約非加盟国をも拘束する国際慣習法として認められる[75]。ノン・ルフールマン原則の画期的な点は、適用対象が合法的な難民の地位に依存していないことである。すなわち、難民審査係属中の者や、そもそも難民条約非加盟国における不法滞在者についても、迫害の恐れのある第三国に送還することは認められていない。

このことの帰結として、タイでの人身売買にどのような影響を及ぼしているのか。ここには二通りのシナリオが考えられる。まず、肯定的な帰結として、タイにおける入国手続きの厳格化が期待される。タイから他国への送還が制限されている以上、タイへの入国を制限することが直接的な対処であると思われ、入国手続きを政府の統制下に置く必要が生じるためである。他方、このことの裏返しとして、タイ政府と違法ブローカーとの癒着を招来することにもなりかねない。すなわち、タイ当局としては安全保障への脅威など、ノン・ルフールマン原則の例外事態でない限り、迫害のある地域に送還をすることはできない。すなわち、一度タイの国内に入国してしまった難民に対しては、タイ政府の意思によっては、恣意的に送還することはできない。この場合、タイの国家意思とは独立した違法ブローカーが存在する場合、送還を行うことを幇助するか、少なくとも黙認する誘因が働くことも否定できない。そうであれば、ミャンマーからタイへ流入する段階におけるブローカーの活動にも、当局側として何らかの妥協をせざるを得ないのではないか。

---

[72] 文言上も”Each party shall, …adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish criminal offences”となっている。また、4 条 2 項は、各国の管轄事柄について他の加盟国が介入することを明文で否定している。Ibid. p7.

[73] ACTIP 前文においては、人身売買に対処するための「法的拘束力のある」地域的枠組みの重要性を認識している。Ibid. p3.

[74] Gus S. Goodwin-Gill, *The 1967 Declaration on Territorial Asylum,* 2012, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_e.pdf 2017 年 11 月 3 日 DL.

[75] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner *Note on Non- Refoulement EC/SCP/2. 1977* http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html　2017 年 11 月 4 日 DL.

上記二つの帰結の分岐点となっているのは、タイの難民受け入れの能力と、タイに流入してくるミャンマー難民のバランスである。前者に関しては地形的・技術的な制約があり、後者に関しては、ミャンマーに合法的な形で送還できるか否か、すなわちミャンマー国内の政治経済的状況及びその中での難民の立ち位置が影響してくる。仮にタイの受け入れ能力を超えた数の難民が到着することになれば、タイ側の制度整備では対応が間に合わず、違法ブローカーとの癒着によって事態の収拾を図ろうとする可能性がある。他方、難民の数が限られたものであるのならば、当初より入国者を的確に審査することが効果的であり、その過程で違法ブローカーの摘発も進むであろう。

4.　まとめ

以上、タイにおける難民制度の発達と人身売買との関係や、それに対する国際的制度及び国際法とタイ国内に及ぼした影響について概説した。タイの難民制度の経緯に照らして、難民の保護に関して人権に基づいたアプローチが認識されたのは極めて近年の現象であり、隣国ビルマとの外交関係を含めて、従来の政治的・経済的な利害関係に根ざした武装勢力・軍部との繋がりが残存していることがわかる。このことが、一部のタイ政府高官と違法ブローカーとの癒着に影を落とし、人身売買の取り締まりを困難にしている可能性はある。

しかし、難民の問題に対するタイの対応を一枚岩に論じることはできず、実際に、国際社会による拘束的・非拘束的な規範形成によってタイ政府の積極的な取り組みが確認され、東南アジアにおける模範意識のモデルとなることも期待される。

結びに変えて、今後の見通しにおいて重要な点を指摘するならば、それは東南アジアにおける地域的な枠組みである。従来経済的な協力関係がその根底にあったが、ACTIP のように各国の利害関係を超えた、人権の尊重にアプローチした枠組みも整備されてきている。これらの超国家的な枠組みは、国家の利益にとらわれる傾向にある政治的駆け引きを超克し、東南アジアの文脈においては、ビルマとの関係に配慮してビルマ難民への保護が後れたタイの過去からの断絶を意味する。政治的な駆け引きから解放されることによって初めて、東南アジア域内の各国が共通の目標を有することを可能とし、規範の遵守が行われることによって、規範意識の強化が行われる。この点で、国際的規範の内面化という過程は、人身取引の問題に対処するにあたっては欠かすことのできないものであり、さらには、国際的な規範を順守しているという実態こそが、長期的には国家の利益になるものと考えられる。

難民の受け入れが、現代においても、非正規雇用による経済への貢献、敵対陣営に対する外交的ツールとして利用されてきたことも指摘し難いが、普遍的な人権への意識が高まっ

ていることも事実である。東南アジアの中心的な移民受け入れ国として依然として周辺国と密接な関係を持つタイが、難民の受け入れにおける人権を保障することによって、周辺国による人身売買取り締まりの強化・人権保障の取り組みの双方における努力を促すことが、現時点では最も現実的な選択肢であるように思われる。

参考文献リスト

Asian Development Bank, *Greater Mekong Subregion (GMS)*, 2017, https://www.adb.org/countries/gms/main 2017 年 10 月 31 日 DL.

Asian Development Bank, *Migration in the Greater Mekong Subregion: a Background paper for the Fourth Greater Mekong Subregion Development Dialogue, 2009, http://apmagnet.ilo.org/resources/migration-in-the-greater-mekong-subregion-a-background-paper-for-the-fourth-greater-mekong-subregion-development-dialogue 2017 年 10 月 31 日 DL*

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children,* 2015, http://www.asean.org/wp-content/uproads/2015/12/ACTIP.pdf 2017 年 11 月 4 日 DL.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *ASEAN Welcomes Entry into Force of ACTIP,* 2017, http://asean.org/asean-welcomes-entry-into-force-of-actip/ 2017 年 11 月 4 日 DL.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *The ASEAN Charter, 2008, http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf 2017 年 10 月 31 日 DL.*

European Commission, *The EU rules to combat illegal, unreported and unregulated fishing, 2017,* https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en 2017 年 11 月 3 日 DL.

Gus S. Goodwin-Gill, *The 1967 Declaration on Territorial Asylum,* 2012, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_e.pdf 2017 年 11 月 3 日 DL.

Matthew Smith, *Get it Right This Time: A Victims-Centered Trafficking in Persons Report,* 2016, http://www.fortifyrights.org/downloads/Testimony_20160322.pdf 2017 年 11 月 3 日 DL.

Puttanee Kangkun, *One Year After the Andaman Sea Refugee Crisis: End Detention and Bring Justice to Survivors of Human Trafficking,* 2016,

Royal Thai Embassy, *Thailand's progress in combating IUU fishing* https://www.thaiembassy.sg/announcements/thailand's-progress-in-combating-iuu-fishing, 2010 年、2017 年 11 月 4 日 DL.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *International Covenant on Civil and Political Rights,* 1976, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_en.pdf 2017 年 11 月 4 日 DL.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Note on Non- Refoulement EC/SCP/2. 1977* http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html　2017 年 11 月 4 日 DL.

http://www.fortifyrights.org/downloads/Remarks_20160608.pdf 2017 年 10 月 31 日 DL.

U.S. Department of State, *2017 Trafficking in Persons Report*, 2017, https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/ 2017 年 10 月 31 日 DL.

久保忠行『タイの難民政策：ビルマ（ミャンマー）難民への対応から』年報　タイ研究第 9 号、2009 年

久保忠行『難民の人類学：タイ・ビルマ国境のカレンニー難民の移動と定住』清水弘文堂書房、2014 年

宮島喬、吉村真子『移民・マイノリティと変容する世界』法政大学出版局、2012 年

山田美和「タイにおける非熟練外国人労働者の受け入れ政策の現状と課題」『国際問題』第 626 号、2013 年。http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2013-11_005.pdf?noprint　2017 年 11 月 3 日 DL.

第 5 章　ロヒンギャ難民の帰還と生活の保障のために
国際社会および日本がとりうる・とるべき対応
―選択的なリンケージ強化と重層的レバレッジの柔軟な適用―

水野　挙徳

0. 執筆の動機

本論文は、本報告書の「結語」において今回は取り上げなかったと断り書きを添えられたロヒンギャ難民の帰還について、個人的に独自の文献調査に基づき敢えて論考を試みた成果である。今回の研修で出会ったロヒンギャ難民の人々は 2015 年以前に海路でマレーシアに到着しており、本研修は彼らの受け入れと定住の実態を知ることに主眼があった。しかしロヒンギャ難民問題を論ずる際にはやはり難民の帰還を無視しては通れず、2017 年の危機を受けて流出した膨大な数の難民の帰還保障が政府により検討され始めた今、何らかの形で言及しておきたいところである。そこで選んだのが、このように個人的な論文をしたためるという方法であった。

1. はじめに

2017 年 8 月 25 日に始まったアラカン・ロヒンギャ救世軍（ARSA）とミャンマー国軍・治安部隊との抗争は、国軍側が一般のロヒンギャ住民に対しても過剰な攻撃を行ったとみられ、ラカイン州居住人口の 6 割を超える約 61 万人のロヒンギャを難民化させた[76]。これに対しアウンサンスーチーは当初、純粋な国内問題である、偽情報が「テロリスト」を利している、いわゆる「民族浄化」は発生していないなどと述べて国際社会に反発する姿勢を見せていた。

しかし同氏は近時、ロヒンギャの保護に積極的な姿勢を見せるようになったようにも見受けられる。国軍の作戦は 9 月 5 日に停止したと宣言する一方で、同氏の肝煎りでミャンマー政府が設立したラカイン問題検討諮問委員会（委員長：コフィ・アナン元国連事務総長）が当該紛争勃発直前に発表した最終報告としての勧告の内容を実行する旨を国際社会に自ら発信した[77]。同勧告はロヒンギャへの国籍付与等を政府に要求するもので、ロヒンギャに対して非常に手厚い内容となっている[78]。この内容こそが同氏が実現を目指すものであるとの指摘があるように、今後のアウンサンスーチーの行動指針となるだろう。ロヒンギャにとっても、ミャンマー国民と認定されることは同国憲法が保障する諸々の基本的人権を法的

[76] http://www.unhcr.org/rohingya-emergency.html　2017 年 11 月 20 日アクセス。
[77] http://www.sankei.com/world/news/170919/wor1709190044-n1.html
[78] https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM24H5P_U7A820C1FF1000/

に享受できることを意味する[79]ため、差別や迫害からの救済上も決定的に重要な前提条件である。

このように、現在は内政的にロヒンギャの安全な帰還と生活を実現する可能性が残っている。アウンサンスーチー以上にロヒンギャの権利保障に積極的かつ同氏に匹敵するカリスマ性と国民的支持をもつ人物が現状で存在しないことから、同氏の支持が落ちれば、潜在的に対立している国軍に政権奪還の大きなチャンスを与えることになる。したがってそのような事態を回避すべく、国際社会は同氏が国際社会の要請に従い積極的な活動、中でも国籍法改正や適切な居住環境の提供、国民の過激化の抑制といった帰還の前提条件の整備を進める場合には、それをサポートすべきである。

では、具体的にどのようなアプローチがとれるか。本稿では、現在実行されているものと提言されているものの両方から、選択的経済制裁の実施、国際刑事裁判での訴追、経済進出の 3 つに着目し、それぞれどのようになされているか（なされるべきか)、そしていかなる効果が見込まれるかを検討する。そして日本も本問題に無関係ではいられないことを指摘し、日本がとるべき対応についても簡潔に考察を加える。

2. 問題の構造

2015 年に普通・秘密・直接・平等の総選挙で国民民主連盟（NLD）が政権を獲得し、ミャンマーは文民政権となった。この点を見れば確かに民主化の達成といえるが、実際には極めて不十分な民主主義であり、軍政と民主主義が混在する権威主義体制といった方が正確であると考える。

その理由は第一に、憲法改正が実質的に国軍に掌握されていることである。ミャンマー憲法第 109、141、436 条によれば、憲法改正を要求する法案は人民院・民族院両院の総議員の 75%より多くの賛成がないと可決されないにもかかわらず、国軍は両院で総議員の 25%分の議席を占めている。よって国軍内で分裂でも起きない限り、国軍が団結して反対票を投じれば憲法改正法案の可決は不可能となる。

第二の理由は、国政の重要なポストを国軍が支配していることである。憲法第 232 条によれば、武力も用いた国家の実効的支配に直結する国防省・国務省・国境省の 3 省の長には国軍最高司令官が指名した軍人しか就けない。つまり、国軍は国民の政府に対する支持が低下する等のチャンスを窺っていつでもクーデターを起こすことができる。

このように軍政が色濃く残っている上、第三に現政権は開発独裁的側面も有している。NLD の実質的一党制状態とアウンサンスーチーの超法規的な地位に基づく執政により、事

[79] 2008 年ミャンマー連邦共和国憲法第 8 章。

実上民族融和が進まない中で経済発展ばかり進められる様は、多くの民意に基づくとはいえ権威主義的主導といえなくもない。ただ同氏は民族融和と国軍からの自立を第一目標のうちに掲げている[80]ため、長期的に完全な民主制を目指そうとしていると想像される。

以上見ると、現在のアウンサンスーチーの民主化へ向けた取り組みに対する主要な阻害要因は国軍の強力かつ独立した実権にあると思われる。確かに、カレンやカチン、シャンなど独自の軍隊を擁し高い独立志向をもつ少数民族と渡り合い国内の統合を維持するためには、国軍の力はある程度必要なのかもしれない。しかし国内の治安に関わることについて政府が口出しできないようでは、今回のような国軍の暴虐とみられる行動を止めることができない。したがって現在は、いかに国軍の独占的権力を抑えて文民統制を実現するかの方策が求められているといえる。

ここで検討したいのが、今回のロヒンギャ危機を契機に、国際社会がミャンマーへの高い内的指向リンケージを維持して国軍にレバレッジ（梃子力）をかけることによって、国内政府の前向きな取り組みを補強する構図である。リーヴァイツキーとウェイの提示した「二重のブーメラン」図式[81]を参考に、民主化圧力がかかる対象を国軍に置き換えることで、その構造を概観する（図 1）。

図１:二重のブーメラン効果(リンケージ高)の適用

[80] http://www.yomiuri.co.jp/fukayomi/ichiran/20160426-OYT8T50010.html?page_no=3

[81] Levitsky S. & Way L. A. (2006), “Linkage versus leverage. Rethinking the international dimension of regime change”, *Comparative Politics*, 38, 4, p.387.

		リンケージ	
		高	低
レバレッジ	高	一貫して強い民主化圧力 （東欧諸国）	間歇的な民主化圧力 （サブサハラアフリカ諸国）
	低	継続的だが拡散的・間接的な民主化圧力 （台湾・メキシコ）	弱い民主化圧力 （ロシア）

図 2 :民主化圧力の 2 次元[82]

両氏はこのパターンだけでなく、リンケージとレバレッジの強さを基準に民主化圧力の形態を計 4 類型に分類している（図 2）[83]。筆者の示した図 1 は高いリンケージに基づいたものであり、本稿では全般にリンケージの強化を前提に検討する。一方、レバレッジの強さについてはその圧力の種類によって高いものと低いものが様々に存在しうると考える。次節以降で論ずる各アプローチは、図 1 の国際的行為者による国軍へのレバレッジとなりうる行動であり、その強さには差があることがわかる。

なお国際法的には、レバレッジの加圧は内政不干渉原則違反として問題になりうるため、国際社会はミャンマー政府と対話を続け、可能な限り合意のもとで戦略的に負荷をかけることが望ましい。

3. 第 1 のレバレッジ―経済制裁

欧米諸国は既に、ミャンマーに対しては軍事政権期に包括的な経済制裁を科してきた[84][85]。これによって対欧米市場を得られなかったミャンマーは長く経済成長を阻害された[86]。しかしその後、2011 年に形式上民政移管されてからは EU が 2013 年、2015 年に NLD 政権が誕

[82] 加藤淳子（2017）「政治学」講義資料（一部改変）、東京大学法学部。
[83] この表は対象として権威主義的体制を前提としているため、ミャンマーの情勢と完全にパラレルにして考えることはできないが、それでも一定の示唆は与えることができるように思われる。
[84] Office of Foreign Assets Control (OFAC) (2015), “Burma sanctions program”, Department of the Treasury.
[85] http://www.bbc.com/news/world-asia-22254493
[86] 水谷俊博（2016）「ミャンマー　欧米とのビジネス広がる」『ジェトロセンサー　世界のビジネス潮流を読むエリアリポート』10 月号、p.1。

生したことを機にアメリカが 2016 年、それぞれ武器禁輸を残して経済制裁を解除した[87][88]。これを受けてミャンマー経済は飛躍的に発展が進んだが、近年の対内投資や通商は中国やシンガポール、タイ等の ASEAN 諸国がその大半を占めている。

この歴史的文脈の中で、今年のロヒンギャ危機は発生し、政府や国軍の行動を「民族浄化」と非難する欧米諸国は、国軍の作戦停止や住民の平等な保護、被害地への人道的支援の許可等を求めて再び経済制裁の強化を表明した[89][90]。その内容は武器禁輸の継続に加え、国軍指導者にターゲットを絞った制裁であるという。これに対し、ミャンマー政府高官は同国が経済発展する権利を侵害するとして反発している[91]。

こうした国軍を対象とする部分的経済制裁は、図 1 の中では国際的行為者のうち各国家が国軍に直接アプローチするレバレッジ、すなわち引き金たる国軍の非人道的行為から考えれば「第 1 のブーメラン」に相当する。

現状で制裁強化を公然と唱えるのは、アメリカと EU のみである。しかし経済制裁の在り方は多様であり、歴史を振り返れば国連安全保障理事会（安保理）による非軍事的強制措置としての経済制裁も数多く実施されてきた。また実際に、ヒューマン・ライツ・ウォッチは安保理による制裁発動を要求している[92]。そこで以下では試みに、今回の危機に対して安保理が経済制裁を行う可能性はあるか、またそれとは別に、欧米以外の国際的アクターによる独自制裁の可能性も検討する。

(1) 安保理による制裁

国連憲章第 7 章は、憲章第 24 条 1 項に基づき負う責任を果たすため、安保理に国連加盟国を法的に拘束する決定を行う特権を与えている。これによれば安保理は「国際の平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を認定し、事態の悪化を防ぐために勧告をし、または暫定措置に従うことを当事国に要請できる（第 40 条）。それだけでなく、必要な非軍事的措置（主に経済制裁）を、またはそれを不充分と認めた場合には軍事的措置の使用を決定して強制措置に乗り出すこともできる（第 41、42 条）。これらの強制措置の法的な実施義務を、加盟国を法的に拘束する他の協定等に優越して課すことができる点が、安保理決定の重要な特徴である。

---

87 http://www.bbc.com/news/world-asia-22254493
88 http://www.bbc.com/news/world-asia-37592380
89 https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-sanctions-eu-exclusi/exclusive-eu-may-shun-myanmar-generals-in-new-sanctions-draft-idUSKBN1CE1KJ
90 https://www.cnbc.com/2017/10/24/rohingya-crisis-us-state-department-exploring-sanctions-against-myanmar.html
91 http://www.sankeibiz.jp/macro/news/171106/mcb1711060500012-n1.htm
92 https://www.hrw.org/news/2017/09/17/burma-targeted-sanctions-arms-embargo-needed

そして冷戦終結後の 1990 年代以降は旧ユーゴスヴィア紛争やルワンダ内戦、ソマリア内戦など、内戦や人道法違反といった紛争の新たな類型が顕著になってきたことから、特に解釈の射程が広い「平和に対する脅威」の概念が従来の国家間集団安全保障を超えて拡大し、安保理は非国家間的紛争に対しても上記手法を用いて積極的に介入するようになった[93]。

i. 「平和に対する脅威」の認定

安保理がミャンマーに対して非軍事的強制措置の使用を決定するとしても、まずは「平和に対する脅威」の認定が必要となる。これは国際法違反の行為によるものである必要はなく、その射程は曖昧かつ広範である。ミャンマー政府は国軍や治安部隊の作戦を「テロリスト」武装集団の掃討とし、民間人への攻撃は行っていないと主張する[94]。むしろ、ロヒンギャ居住地での大規模な放火行為は ARSA（ミャンマー政府によれば「テロリスト」）が政府側の攻撃を捏造しようと行ったものだという。ミャンマー政府が国際機関や海外メディアによるラカイン州への立ち入りを厳しく規制し状況を隠している[95]ため、これらの事実認定は難しい。

しかし今回のロヒンギャ危機については、ミャンマー政府が主張するロヒンギャの「テロリスト」的活動の存否の問題[96]とは別に、ロヒンギャ難民自身が国軍や治安部隊による数々の虐殺行為や性的暴行等についての証言を行っていること[97]等[98]から、ミャンマー政府・国軍による非人道的行為が存在した可能性が高いと考えられる。その場合、ミンアウンフライン国軍司令官らがミャンマーも当事国であるジェノサイド条約に違反する疑いが強い[99]。直接証拠の不足から仮にジェノサイド条約違反の認定までは難しいとしても、歴史的な差別的待遇とロヒンギャ居住地区に絞られた村落の破壊からは客観的に「民族浄化」の存在が疑われ、ロヒンギャ人口の 6 割を超える難民の発生、避難先であるバングラデシュでの混乱に鑑みれば、旧ユーゴスラヴィア紛争やルワンダ内戦においてもそうであったように、攻撃が

---

[93] 小寺彰・岩沢雄司・森田章夫編（2010）『講義国際法』有斐閣、p.483。
[94] http://www.bbc.com/news/world-asia-41300247
[95] http://www.msf.or.jp/news/detail/pressrelease_3539.html
[96] これについても、ARSA がロヒンギャ住民の村落を焼き払ったという主張は反論の余地がある。ミャンマー政府は主張の証拠を提示してこない上、BBC の映像によればある放火事件の行為主体は州警察の協力を得たラカイン族であったことから、ミャンマー政府の主張の不実が立証可能であるように思われる。http://www.bbc.com/news/world-asia-41222210
[97] https://www.hrw.org/ja/news/2017/09/08/308673
[98] http://toyokeizai.net/articles/-/191556
[99] 同条約が国際法上の犯罪として処罰対象とする「集団殺害」とは、「国民的、民族的、人種的又は宗教的な集団の全部又は一部を集団それ自体として破壊する意図をもって」「集団の構成員を殺すこと」、「集団の構成員に重大な肉体的又は精神的な危害を加えること」、「全部又は一部の身体的破壊をもたらすよう企てられた生活条件を故意に集団に課すこと」等を含む。対ロヒンギャ住民への攻撃態様は、これらに該当するように思われる。

「平和に対する脅威」に該当するといえるだろう。

次に、こうした「平和に対する脅威」は現在も存続しているのか検討する。確かに、ミャンマー政府の発表によれば国軍の作戦は 9 月 5 日を以て停止しており、ロヒンギャ難民の流出は一旦止まったとみられている。また、ミャンマー政府は国内で負傷したロヒンギャを治療する等の人道的保護を行っていると主張し[100]、アウンサンスーチーは紛争の平和的解決を目指しラカイン問題検討諮問委員会の勧告を尊重する旨発表した。しかしたとえ一時的に作戦停止と人道的保護を演出しても、ミャンマー国内にロヒンギャ人口の約 4 割は依然残っており、国籍剥奪状態やミャンマー政府・軍・仏教徒国民による根深い敵視、ARSA のようなロヒンギャ側の武装集団の活動が継続していること、アウンサンスーチーの発表は実質的な国権を握る国軍の姿勢に反するため実行の困難性が予想されること等から、残るロヒンギャ住民にも近く新たな生命の危険が生じる危険性は依然高いと思われる。よって今後の展開にもよるが、現時点では「平和に対する脅威」が存続していると考えるべきであろう。

以上より、安保理がミャンマー政府・国軍の対ロヒンギャ攻撃につき「平和に対する脅威」の存在を認定することの正当性は担保しうる。

しかし、同決定が政治的に可能であるかは不透明である。安保理の常任理事国のうち、米・英・仏はロヒンギャ危機に関してミャンマー政府を非難する論調が強いため積極的な対応が期待される[101]が、中・露政府はミャンマー政府を擁護する態度を示しており介入に消極的である[102]ことから、強制措置の決定につながり得る同決定に対しても慎重姿勢をとる可能性がある。特にミャンマー政府が安保理の非難決議採択を避けるべく中・露に働きかけている[103]ため、決定は困難になりつつあると思われる。

ii. 非軍事的強制措置の使用決定

仮に「平和に対する脅威」が認定されたとしても、安保理として非軍事的強制措置の使用を決定することはいよいよ考えにくい。以下では安保理が決定する非軍事的強制措置の形態を紹介し、ロヒンギャ危機においてこれを適用するならばどのような形になるか、またそれは実現可能かを検討する。

まず、安保理による非軍事的強制措置には、憲章第 41 条に掲げられている経済・金融・運輸・通信・外交といった諸関係のほぼ一切を断絶する包括的措置と、その一部のみに絞っ

[100] http://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000111036.html
[101] https://www.nikkei.com/article/DGXMZO22273450141020 17NNE000/
[102] https://mainichi.jp/articles/20170929/k00/00e/030/233000c
[103] https://jp.reuters.com/article/myanmar-rohingya-un-idJPKCN1BI098

て関係を絶つ選択的措置とがある[104]。前者の例は湾岸戦争や旧ユーゴスラヴィア紛争であるが、その狙いであるはずの経済的ダメージが無辜の市民への大きな打撃につながってしまったことから、人道上大きな問題を孕む[105]ことが指摘されている[106]。一方、アフガニスタンの対タリバン[107]に実施されたような選択的措置ならば、内容次第で市民への影響を回避でき人道的な正当性・合法性の調達が比較的容易である。また対象国の経済全体を圧迫せずに済むため、当該国と密接な経済的関係にある国家の協力も得やすい。

こうした選択的措置は、近年特にスマート・サンクションと呼ばれる。これは武器禁輸のほか、指導層の有責個人のみをターゲットとして海外個人資産凍結や資金提供禁止、措置実施国への旅行禁止等を科すことを内容とする[108]。現在アメリカや EU が行っている武器禁輸も、スマート・サンクションの一つといえる。

安保理が制裁を決定するとしても、それはやはりスマート・サンクションの形になるだろう。ミャンマーはアジア最後のフロンティアとも形容される[109]ように、今後の急速な経済発展が見込まれており、安保理の常任理事国を含む各国が貿易や直接投資の増加を狙っている[110]ため、その流れに逆行する包括的措置は自国の不利益になってしまうからである。

さて、スマート・サンクションの実施決定に当たっては、まず対象となる有責個人が誰かということが問題になる。ロヒンギャ危機に関しては、互いに独立したミャンマー政府と国軍のそれぞれ最高権力たるアウンサンスーチー国家顧問およびミンアウンフライン国軍最高司令官をはじめとする国軍指導部が該当しうるだろう。

しかし少なくとも、アウンサンスーチーは高いカリスマ性と国民の厚い支持のもとで民主化を進められる現状で唯一の人物であるとみられるから、とりわけ近時前向きな姿勢を示しはじめた同氏に対しては直接的なダメージを与えるべきではない。実際にダメージがあった場合には国軍の力を相対的に強めてしまうであろうし、ミャンマーの国民的反発の

---

[104] 岩月直樹（2016）「北朝鮮に対する経済『制裁』？―経済制裁の意義と役割」、森川幸一・森肇志・岩月直樹・藤澤巌・北村朋史編『国際法で世界がわかる　ニュースを読み解く 32 講』岩波書店、p.304。

[105] 例えば、市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）第 6 条では「すべての人間は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない」と規定されており、経済制裁によって対象国の国民の生命を危険に晒すことは同条違反となる（本多、p.87）。

[106] 本多美樹（2013）『国連による経済制裁と人道上の諸問題』国際書院、p.33。

[107] 財政・金融上の措置、渡航制限・禁止に限定された（同上、p.207）。

[108] 森川ら編、p.306。中谷和弘（2008）「安保理決議に基づく経済制裁　近年の特徴と法的課題」『国際問題』第 570 号、p.33。

[109] 阿南鉄朗（2017）「ミャンマー経済の今後」『Newsletter』公益財団法人 国際通貨研究所、p.1。

[110] 三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング（2015）「ミャンマー経済の現状と今後の展望～動き出したアジアのラスト・フロンティア～」p.1。

増大を招き、同氏の国際社会に対する態度を一層硬化させる恐れもある。

一方、国軍最高司令官らに対する制裁は、実施可能であれば効果があるかもしれない。国軍はアウンサンスーチーにとっても権力縮小を図るべき潜在的な敵であるから、同氏が国連を盾に国軍に対峙すれば、国民の高い支持も手伝って国軍の姿勢を軟化させる可能性がゼロではないだろう。それが現在疑われている過剰な迫害の違法行為を食い止め、あるいは流出した膨大な数の難民を安全に帰還させることにつながれば、それは実効的と評価できよう。

しかし、安保理としての制裁決議は実現がかなり難しいと思われる。前項で述べたように、常任理事国のうちミャンマー政府を非難する米・英・仏と擁護する中・露の足並みが、具体的措置のレベルで揃うとは考えにくいからである。

中・露の擁護姿勢は、次のような理由によるものと考えられる。まず中国はミャンマーを自身の一帯一路構想の要と位置づけており[111]、ミャンマー政府との協力関係を深めているため、ロヒンギャ問題で非難を加えて関係を悪化させ自身の利益を損なうことを嫌うだけでなく、欧米諸国がミャンマーと距離を置くことで中国がより独占的にミャンマー経済を牛耳ることができると考えているのではないか。またロシアもミャンマーと経済連携の強化を図っている[112]ほか、軍事的協力も深めて[113]ミャンマーにおけるプレゼンス向上を追求しているため、ミャンマー政府との関係悪化は同様に欲しないだろう。欧米の人権至上主義的な主張は一般に中・露と反りが合わず、今回もその齟齬が現れているといえよう。

実効性も疑問の余地がある。国軍の中枢人物に対し集中的に制裁を科すとしても、具体的にどういった制裁であれば有効なダメージを与えられるかは不明瞭である。確かに過去の例に従うならば、対象が軍事組織であるため武器禁輸が最も合理的と思われる[114]。しかし、ソマリア内戦やシエラレオネ内戦等で期待された効果が見られなかったことから、過去に採られた同措置の実効性を否定的に評価する論も有力である[115]。特にロヒンギャ危機についてはミャンマーへの経済・軍事的進出を進める中・露の利害を考えると、仮に安保理で決定に至り両国が制裁義務を形式上履行したとしても、何らかの抜け穴から武器援助が続け

---

[111] https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM08H7R_Z00C17A9NNE000/

[112] https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20170929-00000017-nna_kyodo-asia

[113] https://www.mmtimes.com/national-news/20228-hluttaw-approves-enhanced-myanmar-russia-military-cooperation.html

[114] 1990 年以降の武器禁輸の例としてはイラクのクウェート侵攻、旧ユーゴスラヴィア紛争、ソマリア内戦、リビアのテロ活動支援、リベリア内戦、ハイチのクーデター、アンゴラ内戦、ルワンダ内戦、シエラレオネ内戦、コソヴォ紛争、アフガニスタンのタリバン政権など、絶対的にもそれ以前との比較において相対的にも、非常に多くある（本多、p.222）。

[115] Drezner D. W. (2011), “Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice”, *International Studies Review*, 13, p.103. 本多、p.210。

られる可能性が高いのではないかと懸念される。現在の対ミャンマー武器供与はかなりの割合を中国とロシアが占めている[116]ことからも、中・露の協力抜きには効果が限定的なものにならざるをえないと想像される。

この図式は、2017 年に脅威の高まった北朝鮮に対する制裁をめぐる常任理事国間の対立に一見類似している。北朝鮮への圧力強化を図る米トランプ政権は、北朝鮮にとり最大の貿易相手国たる中国に経済制裁の強化を要求し、大胆な制裁をしない同国の対応に業を煮やして一部の中国系銀行に対して 2 次制裁を科すなどしてきた[117]。9 月には安保理の全会一致で制裁強化の決議が採択され、カギとなる原油・石油精製品輸入制限ではアメリカが中・露の同意を得るために妥協を迫られたものの、その象徴的な意味は大きい[118]。

しかし、ミャンマーと北朝鮮には決定的な違いが見られる。北朝鮮問題で安保理が合意に達したのは、北朝鮮が核・ミサイル実験を繰り返して大国を挑発し、軍事行動も辞さない姿勢を示す好戦国家であることを、中・露までもが脅威と捉えるようになっているからである。一方、ミャンマーは既に形式的には民主化を遂げ、中・露は況や大国にとっての安全保障上の脅威を創出しているわけではない。ロヒンギャ危機についてはバングラデシュ等の周辺諸国にとっては深刻な問題となっているものの、それはミャンマーと国境を接する中国にとってさえも、ましてやロシアにとっては尚更、問題は間接的なものでしかない。このような状況下で安保理が一体となって動くとすれば、それは西欧的な人権至上主義を拠り所とするほかないであろう。そしてその流儀に必ずしも同調してこなかった中・露は、かように本件への介入に慎重となるのである。

(2) 各国・地域による独自制裁

これに対し、各国・地域による独自制裁は欧米のように既に見られる対応である。アメリカは新たな選択的制裁を検討する[119]とともに安保理会合で武器供与停止を呼びかけているが、前項で述べた意思の不一致により、最も情勢を大きく左右するはずの中・露が制裁を実施する様子は見られない。

では、経済制裁はここで打ち止めになるのか。他のアクターとしては、ASEAN や周辺諸国が考えられる。そこで各国の現況を見ると、最大当事国のバングラデシュやイスラーム国

---

[116] http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2017/09/selling-myanmar-military-weapons-170914151902162.html

[117] https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-29/u-s-targets-chinese-bank-to-put-more-pressure-on-north-korea　2017 年 12 月 19 日アクセス。

[118] http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2017/09/post-8421.php　2017 年 12 月 19 日アクセス。

[119] https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-24/u-s-weighs-sanctions-against-myanmar-as-rohingya-crisis-worsens

家のマレーシア、ムスリムが多数派のインドネシアの政府等は既に、ムスリムたるロヒンギャの迫害を行うミャンマー政府・国軍に対して抗議している[120]。ASEAN の外務大臣も国軍の行為を非難しており、文民の死をもたらす暴力を止めるよう要求している[121]。他方で、2015 年の衝突時に密航船で渡ってきたロヒンギャの人身売買で問題になったタイは、情勢を注視する一方でミャンマーとバングラデシュの政府に援助を行うと発言した[122]ものの、ロヒンギャをミャンマーに送還することを検討しているとみられる[123]ほか、ミャンマー政府からの要請を受け入れてロヒンギャという名称の使用を避ける[124]など、概して対応は冷淡である。

このような経緯から、最近の ASEAN 首脳会議ではマレーシアとインドネシアがロヒンギャ問題を提起したにもかかわらず、他国が消極姿勢をとり、結局議長声明に盛り込まれなかった[125]。つまり、ASEAN も分裂しているのである。しかし、バングラデシュのロヒンギャ難民のうち 50%以上が女性または子どもであり[126]、女性の性的暴行被害や子どもの虐殺が数多く証言される中、「ASEAN 女性と子どもの権利の促進・保護に関する委員会」が様々なマンデートを課している[127]にもかかわらずこのような対応に終わるのは、明らかに ASEAN 人権宣言等の理念に反している。したがって ASEAN としてもミャンマー政府に対する警告と国軍への非難、そして何らかの制裁をとってしかるべきである。

しかし武器禁輸等の国軍に対する直接的制裁は、先述のように中国とロシアのプレゼンスが圧倒的であるためほとんど効果をもたない。一方で貿易・投資の制限のような経済全体にはたらきかける制裁は、確かに輸出ではタイ、輸入ではシンガポールとタイが大きな割合を占めている[128]ものの、これらはそもそも対ミャンマー非難を展開しておらず制裁の可能性は低いばかりか、貿易規制を行ったとしても 1 位の中国のシェアを伸ばすだけに終わる恐れがある。また、確かに経済発展の遅れたミャンマーにとって ASEAN への帰属は死活的に重要たりうるため、ASEAN としての経済制裁はミャンマー政府の対応をより柔軟にするかもしれない。本稿が提起する構図に従えば、これは「第 2 のブーメラン」の一部たる国際

---

[120] https://www.cnn.co.jp/world/35106866.html
[121] https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/ASEAN-foreign-ministers-express-concern-over-Rohingya-problem
[122] https://www.reuters.com/article/us-thailand-myanmar-rohingya/thailand-says-closely-watching-myanmar-crisis-ready-to-provide-aid-idUSKCN1C60XN
[123] https://www.hrw.org/news/2017/09/22/thailand-needs-stop-inhumane-navy-push-backs
[124] http://www.thesundaily.my/news/2017/09/05/thailand-agrees-yangons-request-refer-rohingya-bengali
[125] http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2017/11/asean-11.php
[126] UNHCR Bangladesh-Operational Update, 20 October 2017, p.5.
[127] https://humanrightsinasean.info/asean-commission-rights-women-and-children/about.html
[128] JETRO「世界貿易投資報告　ミャンマー」（2016）p.2。

的行為者から国内的行為者へのアプローチに相当する。だが、これはむしろ国際社会がミャンマー政府をネガティブに圧迫するものであり、近時のアウンサンスーチーの積極姿勢をむしろ削ぐものとなる。

以上の検討から、ASEAN としてのアプローチは、人道に基づいて非難決議は出すべきでも、実際の制裁に及ぶことは難しいように思われる。

このように、経済制裁のレバレッジは効果の比較的弱いものとなる可能性が高い。

4. 第 2 のレバレッジ―国際刑事裁判所による訴追

ヒューマン・ライツ・ウォッチ（HRW）は、より強い措置として、本件でロヒンギャの迫害を実行した者を安保理が国際刑事裁判所（ICC）に付託するよう提言している[129]。再び図 1 に戻れば、ICC による訴追・処罰は国際的行為者が有責者を刑事罰という非常に強い力を以て直接圧迫するものであり、強力な「第 1 のブーメラン」に当たる。まず、この措置は実行可能性があるのかを以下で検討する。

まず ICC の管轄権は、「国際的な関心事である最も重大な犯罪を行った者」（国際刑事裁判所に関するローマ規程第 1 条）に対して存在する。これは「国家の刑事裁判権を補完する」（同条）ものであり、当該国家の裁判所が自ら当該被疑者を刑事裁判にかける能力または意思がある場合にはそちらが優先される。しかし本件を見ると、行為主体として疑われているのは政府や軍の関係者であるため、ミャンマーに捜査・訴追の意思がないことは明白である。したがってこの点だけを見れば、本件において ICC は当該行為者に対して管轄権を有するといえそうである。

しかし結論から言えば、ICC がミャンマー国籍者に対して当該管轄権を行使する道は極めて狭い。なぜならば、ミャンマーは ICC による管轄権行使の前提要件を基本的に欠くからである。管轄権行使が可能となる条件は、(1) 犯罪の実行地国が締約国である場合、(2) 犯罪の被疑者が締約国の国籍を有する場合、(3) 犯罪の実行地国または被疑者の国籍国が非締約国であって、当該非締約国が裁判所の管轄権を受諾した場合 のいずれかである[130]ところ、まずミャンマーは非締約国であり、また ICC の管轄権を受諾するとも思えない。

確かに、理論的には管轄権行使が不可能ではない。それが、冒頭で紹介した HRW が提言するような、安保理が国連憲章第 7 章に基づいて事態を ICC 検察官に付託した場合には、例外的に上記 3 条件が適用されないという手段の可能性である[131]。しかし、ここでは米・

---

[129] https://www.hrw.org/ja/news/2017/11/09/311280

[130] 外務省国際法局国際法課（2016）「国際刑事裁判所（ICC）」p.5 http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000162093.pdf　2017 年 12 月 19 日アクセス。

[131] *Ibid.*

英・仏対中・露という安保理常任理事国間の意見不一致が壁となるため、運用が事実上不可能になっていると考えられる。

このように、本件において ICC が登場する可能性は現状で非常に低いと言わざるをえない。しかしながら、疑われている犯罪の内容が人道上極めて深刻で規範的には ICC への要請が行われてしかるべき程度であること、HRW のように ICC への期待を公に論ずる国際的に有力な主体が存在するにもかかわらず、求められる訴追の内容についての目立った検討が見られないこと等に鑑みれば、試論としてここでどのような訴追が行われるべきかを考える価値はあるのではないか。その過程で訴追自体あるいは訴追内容が本論で掲げる目的を実現するための手段として適合的と判断されれば、ICC 付託という主張の説得性が増すであろう。

そこで続いて、ICC が管轄権を行使できると仮定した場合の具体的訴追内容を検討する。まず、訴追される犯罪の行為主体は誰か。ミャンマーでは政府と国軍がそれぞれ分野によって独立した権力を有している。そして報じられるところによれば、国軍が展開する非人道的な作戦をアウンサンスーチー筆頭の政府が黙認しているとされる。したがって、本件ではそれぞれの最高指揮権を有するミンアウンフライン国軍最高司令官またはアウンサンスーチー国家顧問となろう。

次に、訴追・処罰の対象となりうる行為は何か。これは 2017 年 8 月 25 日以降、国軍およびその他の治安部隊が ARSA による治安部隊への襲撃に対する反撃と称して行った、ロヒンギャの一般住民に対する過剰かつ残虐な集団殺害や女性への性的暴力、並びに政府がその行為を黙認あるいは幇助していたことである。前者は ICC 規程第 5〜7 条に規定する集団殺害犯罪および人道に対する犯罪の構成要件に該当し、後者は同第 25 条 3 項に規定される当該実行行為の教唆あるいは幇助に当たると考えられる。これを疑われる犯罪の行為主体と結びつけると、国軍最高司令官は当該行為の実行の指示を行ったことによる上官責任を負い[132]、アウンサンスーチーは当該教唆あるいは幇助を行ったと主張することになる。

しかし、これに沿った判決が下りてしまうと、国軍への打撃を与えることは可能である一方で、アウンサンスーチーをも処罰することになる。事実認定が難しいという壁はあるものの、司法に政治的意図が介入してはならないから、十分に立証された場合にはこの結果が避けられない。アウンサンスーチーの積極的役割を期待するのであれば、この事態は大問題となろう。ICC 付託を主張する場合は、この懸念を考慮した上で、より具体的に誰をどのような根拠を以てどの罪で裁くべきなのかを明確化することが、検討を進めるためには必要で

[132] 伊藤哲朗（2003）「国際刑事裁判所の設立とその意義」『レファレンス』第 53 巻 5 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、p.11。

はないか。

5. 第 3 のレバレッジ―経済進出

上記 2 つのレバレッジは、ともにミャンマー国内に負の圧力をかけるもので直接的に国軍の譲歩を狙うものであった。これに対し、本節で述べる経済進出は圧力ではなく正の効用をもたらすもので「第 2 のブーメラン」に相当し、国軍に対しては間接的なアプローチに留まる緩やかなものである。やや具体化すれば、海外資本による貿易・直接投資を活発化させることにより、ミャンマー国内の経済発展を後押しして国民全体の生活・教育等の水準を向上させ、以て民主化の促進・安定化を図り長期スパンで国軍の強大な権力の必要性を減じてゆく筋書きである。

世界各国の企業による経済進出は、2011 年の民政移管以後、2013 年に EU が、2016 年にアメリカが経済制裁を解除したことで急速に高まった（中国は欧米による経済制裁が続いていた時代にも経済関係を深めていた）。だが、まだ産業は重工業等の強力な推進力を欠いており、また輸入超過傾向による貿易赤字が障害となっている[133]。

経済発展と民主化との関係は、リプセットが指摘している。経済の伸長が所得増加や教育水準向上をもたらし、よって人々の思考を穏健化させ、高まる民主意識が議論に基づく穏健な政治の志向につながるという[134]。一方、経済発展は民主化をもたらすのではなく民主主義の安定に寄与するという説もある[135]。

ミャンマーの場合、形式的には民主化していながら国軍の力が強く、また政権もヘゲモニーで権威主義的な傾向を示すという中間的な様相を呈している。よっていずれの論を受けても、長期的な経済発展の暁に議会制民主主義が優位に立つ公算はあるのではないか。

してみると、その実現のためには、ミャンマー経済の持続的発展を促す必要がある。すなわち、現在のような輸入超過の赤字を抱える状況から速やかに脱せるよう、海外資本には直接投資を強化して現地の雇用を増やし、技術移転によってミャンマー産業界に地力を蓄えさせることが求められる。

この点に関し、ミャンマー政府は今般のアメリカによる各国への経済制裁の呼びかけに対して、ミャンマーの民主化と経済発展を阻害するとして反発した[136]。しかし、説かれた制

---

[133] JETRO、p.2。

[134] Lipset S. M. (1959) “Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy”, *The American Political Science Review*, 53, 1, p.79.

[135] Przeworski A.が主張しているという（加藤淳子（2017）「政治学」講義資料、東京大学法学部）。

[136] http://www.sankeibiz.jp/macro/news/171106/mcb1711060500012-n1.htm

裁の内容は武器禁輸や国軍指導部への対個人的制裁など限定的なものであり、ミャンマー経済全体への悪影響は考えがたいことから、この反論は争点をすり替えて詭弁を弄しているにすぎないと感じられてならない。

6. おわりに―日本は何をなすべきか

以上、本稿はロヒンギャ難民の帰還とミャンマー国内での生活を保障するためのアプローチとして、アウンサンスーチーが見せはじめた人権尊重精神への信頼のもと国籍法改正をはじめとした制度改革を実現すべく、その大きな障害の一つである国軍の権力を弱める方策を考察した。現在行われているもの、主張されているものから 3 つを「二重のブーメラン」構造に当てはめて整理してみたが、その妥当性については検討の余地があるだろう。

また、本稿ではロヒンギャ危機の「悪玉」を国軍に限定したが、迫害や差別の主体は何も国軍だけではない。最近はようやく対策がとられ始めたが、過激派仏教徒による暴力や放火なども国軍の作戦に劣らず残虐である。また掃討作戦の実行中はアウンサンスーチーもそれを黙殺し国際社会からの停止要求や非難に頑強に反発していた上、現在も「民族浄化」の存在を認めているわけではなく、国際機関によるラカイン州への調査や支援は依然厳しく規制あるいは拒絶されている[137]。これが国軍や仏教徒支持者に逆らえない構造的問題に起因するとしても、ここまでするのは過剰にも感じられる。同氏を無条件に「善玉」であると考えよと言いたいわけではない。

その持てる複数性を認識した上で、国際社会はアウンサンスーチー率いる政府への適切な関わり方を慎重に選択し、かけるべき梃子力を柔軟に調節すべきだろう。政治・社会状況を捨象して過剰にアウンサンスーチーを罵倒することも、経済的悪影響を恐れて明白な非人道的行為から目を背けることも責任ある態度ではない。ジェノサイドに当たる部分については何としても食い止め、調査し、真の責任者を裁くべきだが、代わりのいないアウンサンスーチーを圧迫しすぎることは避けたい。

これは日本にもいえることである。日本はアウンサン将軍時代からの歴史的関係をもつほか、近年は投資が拡大し経済関係の深化も進んでいる。ティラワ経済特別区への支援などは高く評価される直接投資である[138]。今回の危機に対しては、政府はバングラデシュへの資金協力を決定した[139]。また、つい今般の国連総会第 3 委員会におけるミャンマー政府への暴

---

[137] https://www.hrw.org/ja/news/2017/11/14/311456

[138] 本間徹（2017）「～ラスト・フロンティア～　ミャンマービジネス最新動向」JICA、p.25-7。

[139] http://www3.nhk.or.jp/news/html/20171119/k10011228721000.html　2017 年 11 月 21 日アクセス。

力停止・全民間人保護の要求決議案を、求められた実態調査方法がミャンマー政府に受け入れられないと意味がない等の理由で棄権した[140]ことは、日本がとる是々非々の対応の現れだろう。

ただ、この棄権の評価は難しい。筆者としては、いくら調査手法がミャンマー政府の反発を呼んでいるとはいえ、要点である暴力停止・民間人保護の要求をも求めないという結論は、現在の惨状を前にしてあまりにも人権・人道の普遍的価値を軽視した態度ではないかと感ずる。したがって、ミャンマー政府はこの国際人道問題を国内政府だけで片付けようとするのではなく、純粋に人道目的の措置および自国政府では対処しきれない事柄（UNHCR の支援や安保理決議に基づく調査団等）については国際社会の介入を認めるべきであって、憲法前文で国際主義を掲げる日本はそれを要求すべきである。またそもそもロヒンギャとラカイン族との対立は第二次世界大戦期の日本とイギリスが引き起こした代理戦争に起因するところが大きいであろう[141]点を考えれば、法的な責任は負わないにせよ、ロヒンギャの人権を最大限に尊重した振る舞いをすることが道義的態度ではなかろうか。

結局、この問題はいわば普遍的な人権至上主義と政治的配慮のシーソーの問題に帰着する。換言すれば、上記決議のようなミャンマー政府に直接かけるレバレッジを国際社会および日本はどの程度まで支持すべきかということになる。日本政府の対応も事情は理解できるが、以上の議論により現状では、シーソーの基準としてやや人道を軽視する不均衡のきらいがあるのではないか。苦難のロヒンギャとミャンマーという国家の両立を支えるために、日本国としてとるべき姿勢について、この機会に再考を促したい。

参考文献

脚注に示したものの他、

遠藤聡（2009）「ミャンマー新憲法―国軍の政治的関与(1)」『外国の立法』第 241 巻、国立国会図書館調査及び立法考査局。

同（2010）「ミャンマー新憲法―国軍の政治的関与(2)」『外国の立法』第 243 巻、国立国会図書館調査及び立法考査局。

佐藤宏美「52　ジェノサイド罪の適用　アカイェス事件」小寺彰・森川幸一・西村弓編（2011）『国際法判例百選　第 2 版』有斐閣、p.108,9。

がある。

なお、脚注に示した URL は 2017 年 11 月 21 日現在、すべてアクセス可能である。

[140] https://www.jiji.com/jc/article?k=2017111700202&g=int
[141] https://synodos.jp/international/15523

第 6 章　Personal Reflection

Dinesh Joshi

During the 6-day study tour to Malaysia, I was fortunate to learn about the concept of Pro Bono, meet with professionals working in different fields from various countries, and also to listen to various practitioners working on refugee issues during the ANRIP seminar.　Among all the chances that I had, there is a particular moment during the trip that has compelled me to question my own existence as a human being.

It was the morning on 29th of September that I was waiting in front of the UNHCR-Malaysia office as other teammates had gone to interview the representatives from UNIQLO in Kuala Lumpur. I reached to the office an hour before the scheduled time and Mr. Hiroshi Miyauchi, UNHCR officer with whom we had an appointment was busy with his interviews. I wanted to get in as it was raining outside. In the rush, I happened to go to a different door of UNHCR-Malaysia (not the main gate that visitors use). There were many people waiting in a line. For the first five minutes, I stood in the line with other people with the hope of getting in.　However, later I discovered that it was the door used by the UNHCR officers to register the asylum seekers in Malaysia. Thanks to my similar physical appearance to those standing in the line for filing their applications for asylum seeking, nobody guessed that I was a visitor. I took this opportunity to observe the plight of asylum seekers and to study about the situation going on there in details.

While I was in the line, I could see many young mothers sweating carrying their babies on their laps. I could see some elderlies of my grandfather's age rescued there by their helpers (probably their children). Their eyes were reflecting a sense of tiredness, but I could also feel a sense of hope in their moves within the line. If my guess is not wrong, in half an hours' time, about 100 people came in. Almost all of them were there with a file in hands, I guess these were the documents they prepared to file for their application. Some of the women were crying aloud and explaining their stories to the Human Rights officer.　It must have been a tough job for a single officer listening to peoples' stories, sorting out their documents and letting them in for further processing if she were convinced that the potential applicants were genuine.

This thirty minutes time gave a first-hand experience to learn what it means to be a refugee in a foreign land. As a student pursuing my degrees in the field of "Human Security Program", I had learnt that Human Rights (HRs) are "universal, inalienable, indivisible, independent and interrelated" in the previous semester. In other words, "everyone born as a human being possess the same right, regardless of where they live, their gender or race, or their religious, cultural or ethnic backgrounds." I started questioning to myself, "If what I learnt is right, then who has taken away the rights of Rohingya people (at least, they are humans)? Why can't they live in peace in the place of their birth in contradiction to what I enjoyed? Was it their fault to be born in the Rohingya community (as a member of Rohingya community)?"

With a lot of perplexing questions on mind, our team left UNHCR Malaysia to visit the Rohingya Society Malaysia (RSM) representatives waiting to welcome us. There, I saw a broader representation of elderlies, men, women, and children. As these people went on sharing their stories of brutality, I started feeling ashamed of being a human. Born in a relatively more traditional society of Western Nepal, I have had a lot of experience of being discriminated in various walks of my own life. To a certain level, I could understand what discrimination is and how it can affect somebody's life. However, I had never imagined that people would be barred from 'talking to' or from 'communicating with' on the basis of their religion and ethnic identity as what the Rohingya people experienced. If this were the global norm, I tried to put into perspective, "My own country Nepal (A country hosting about 130 ethnic groups with Hindu majority and Muslim minority) has many similarities with Myanmar (A country hosting about 135 ethnic groups with Buddhist majority and Muslim minority)." However, discrimination in the name of religion and ethnicity has never reached up to that level in Nepal.

Since I wish to become a child rights expert in the future, possibly in some international organizations, my focus shifted mostly to the children (the subject of my personal interest) during the interview. When asked, "What do you want to be in the future?", many children replied, "I want to be a doctor." I was moved to hear that. I thought one human being on the planet can be cruel to take everything away from the other being except his or her 'right to dream.' Categorized as one of the twelve vulnerable

groups that require special protection, the Convention on Child Rights (CRC) stands as one of the nine core Human Rights treaties accepted globally. I wonder if the United Nations (UN) has a provision to protect the rights of so-called stateless people.

The story of Sharifah, the founder of the Rohingya Women Development Network (RWDN) gave me a motivation to stop the frustration that I often encounter for not achieving some of the little things in life. Her story was all between life and death, lucky that I am living. Through her experience, I also learnt that it is not necessarily important to go to school to learn a new language or to have mastery over ones' subject of interest. It is rather the willingness and the commitment of a person that pushes him or her forward to achieve the desired goal.

Above all, the tour gave me a new perspective to value and regard refugee as equal to other human beings. It also made me aware about my responsibility as a human being to advocate for the rights of refugees in whatever capacity I can for the rest of my life.

第 7 章　難民の司法アクセス－プロボノとネットワークの可能性と課題
- HSF まなび旅（マレーシア研修旅行）に参加して -

弁護士　原　若葉[142]

1. はじめに

今回の HSF のまなび旅は、難民問題をテーマとしつつ「アジア・プロボノ会議」や関連セミナーなどに参加してくるというもので、その過程で国内外の様々な関係者と接触する機会のある盛り沢山な内容であった。今般このプログラムに参加させて頂き、予想していた以上に、現在の日本及びアジア周辺国における難民事件の法律実務の現状と課題について知見を得ることができた。また、弁護士による公益的な事件への関与やプロボノ活動の在り方について改めて考える機会となった。私は 1990 年に弁護士登録後、国内の比較的大規模な渉外法律事務所の企業法務系弁護士として十数年勤務していたが、2012 年以降は、さまざまな経緯から国内外における司法アクセス改善のための制度運営や法整備支援に関ってきている。（なお、難民事件については、法テラスの業務の一環（日弁連からの受託業務）に間接的に関ったのみで、代理人として受任した経験はない。）以下、今回のマレーシア研修旅行と、その前後の活動を通じての気づきの点を報告させて頂きたい。

2. 日本における難民事件の現状と司法アクセス改善支援

我が国の実務上、いわゆる難民認定を得ることが至難の業であることやその問題点については、既に様々な場で指摘されている。すなわち、日本は難民条約の加盟国であるが、法務省入国管理局による現状の実務運用は、同条約の規定する難民の要件のあてはめとしてはきわめて（あるいは過度に）厳格だといわれる。難民認定率は 1 パーセント以下で、年間に 30 名程度しか難民認定がなされない（2016 年度の実績は 28 名）。

この希少な難民認定は、弁護士の中でも人権派と云われたり外国人の法律問題を積極的に扱う一部の方々が先達として奮闘し、閉じた鉄の扉の鍵穴をこじ開けるように勝ち取ってきたものだという印象を受ける。例えば、まなび旅の事前研修でお会いした渡邉彰悟弁護士も、入管との闘いにおいて常に先頭を走ってきた実務家のお一人といえる。これも事前研修でお会いしたロヒンギャ難民のゾーミントゥ氏（同氏の場合も渡邉弁護士の奮闘により

---

[142] 第一東京弁護士会所属（42 期）。渉外法律事務所において国際取引・知財案件に携わった後、任期付公務員として外務省に勤務。国際協力機構（JICA）客員専門員、日本司法支援センター（法テラス）本部第一事業部長を経て、2017 年 4 月まで在コートジボワール JICA 長期専門家（司法アドバイザー）として司法アクセス改善支援等に関与。

難民認定が得られた）は、渡邉弁護士のことを語るとき、日本で生きてゆく命を与えてくれた父であり母であると最大限の賛辞と謝意を惜しむことがない。

では、ゾーミントゥ氏のケースのような難民申請案件に対して提供される法的サービスの対価はどのように支払われるのか。ことの性質上、難民申請を行おうとする当事者は、経済的に豊かとはいえない者が殆どであるが、日本司法支援センター（法テラス）の運営する民事法律扶助制度は、在留資格のある外国人にしか適用されない。そこでこの穴を埋めるため、従前より日弁連が支援制度を構築しており、かかる NGO によるリーガルエイドが法テラスを通じて利用されている。

このような現状について、難民認定を勝ち取ってきた実務家弁護士たちは、おしなべて批判的である。すなわち、法務省による難民認定実務はおよそ国際水準からかけ離れたものでありこれでは国の責務を果たしていない、そもそも難民認定制度の運用が入国管理局の所轄とされている現状に組織的・構造的な問題がある、難民に対して公費によるリーガルエイドが実現されていないのは片手落ちであるなど。

なるほど、現在の入国管理局の体制は、年間 30 人程度の認定を行うのに相応しいというべきもので、仮にこれを数倍に膨らませようとすれば、法務省側の組織的な体制づくりから対応措置を講じる必要があると想像される。（これを現実に行うにはおそらくスクラップ・アンド・ビルドが発生し、それには省内の組織を動かせる程にそのニーズ（真に存在するとして）が理解され共有されていることが求められる筈である。）

リーガルエイドの適用については、日本の現行の民事扶助制度が国費で賄われている以上（といっても償還制ではあるが）、在留資格自体を争うケースを対象とするのは財政支出の観点から容易ではないだろうと想像できる。難民を支援する民間のファンドがあれば最善だと思うが、いずれにしてもリーガルエイドによる報酬は通常単価が低く、おそらく経済的にペイしない。

現在、難民問題は世界の喫緊の課題であるところ、手間がかかるうえ成功しづらい難民事件の対応のニーズが増加するとしたら、どのように担い手を確保するのか。有効な対応策はあるだろうか。

3. プロボノ活動の可能性と課題

そもそも、難民とその支援の現場を見ようという今回のまなび旅で、なぜ「アジア・プロボノ会議」に参加するのか。佐藤安信教授によれば、アジア地域では歴史的・地理的経緯もあって移民問題の対応を常に念頭におくことが求められ、プロボノを扱う法律家のネットワークといえば、アジアでは、まずは移民・難民の問題が筆頭論点であるし、難民問題の有効な解決には地域的・国際的なネットワークの構築が肝要であるという。

まず、プロボノとは何か。これは弁護士が無償で公益的な目的のために職務として行う活動であって、その起源は、欧米の法律事務所の実務にある。とくに米国では、法律事務所には弁護士の人数に応じてプロボノ活動に一定の時間数を充てなければならない義務が課されており、所属する弁護士は、例えば、一般のクライアントに対する案件の稼働時間を記録するのと同様にプロボノを行った時間を記録する。米国では誰もが行うもので、私自身もかつて米国の法律事務所で勤務した際には、プロボノ案件を担当したことがある。（当時私は著作権法分野を得意としており「ボランティア・ロイヤーズ・フォア・アーツ」という団体を通じて、駆け出しの日本人画家がニューヨークのソーホーの画廊と取り交わす契約書の内容をチェックした。）これは、企業法務を扱う大規模な法律事務所やそこに所属する弁護士を公益的な法律実務のリソースとして活用する仕組みでもある。

では、日本ではどのようにプロボノが行われているのか。「アジア・プロボノ会議」への参加をふまえ、事前研修の一環として、大学生の皆さんと一緒に都内の大手法律事務所を訪問した。私自身の感想をいえば、現在日本の最大手の法律事務所では、個々の弁護士が採算度外視で法制度の設計に関わるなど公益的な活動に本格的に取組む場合はあっても、組織としての活動実態はあまり具体的にみえてこないのだなと思った。米国のようにプロボノ活動如何が事務所の評価の指標ではないのだから、当然かもしれない。（他方、後述のとおり、世界規模で業務を行っている欧米の事務所の中には、東京事務所に所属する日本人弁護士も含めてプロボノ活動のカウントをしている場合があるし、同様の対応を自主的に行っている日本の事務所や若手弁護士による活発な取組もあると、後で知った。）

「アジア・プロボノ会議」では、会議の冒頭に、「プロボノ」と「リーガルエイド」の相違について主催者から解説があり、リーガルエイド（法律扶助）による場合には法的サービスに対価の支払を伴うのに対し、プロボノは、あくまでも無償の活動をいうのだと念をおされた。もっとも、会議のプログラムは「リーガルエイド」を排除するものではなく、プロボノ活動において扱われそうな今日的な公益的論点が広く盛り込まれ、例えば難民事件や移民の司法アクセスについて大きく取り上げられた。参加者は幅広く、人権保護や難民事件など公益的な案件を主業務とする関係者や、リーガルエイドの運営に関与する者も多くみられた。ある米国の大規模法律事務所からはシンガポール事務所のパートナー弁護士に加え、ワシントンＤＣからプロボノ責任者が来訪していた。

この米国系事務所のパートナー弁護士は、私の参加したジェンダーに関するセッションで登壇し、ラオスで実施した DV 被害の対処法にかかる啓蒙プロジェクトについて紹介した。当初は自分のような白人男性の企業弁護士に適格があるかと躊躇を覚えたことや、現場ではそれなりの手ごたえを得、視野も広がり貴重な経験だったことなどに言及がなされ、会場では真摯な発表態度が好意的に受け止められていた。最近まで法整備支援の現場にいた

私としては、なるほどプロボノで途上国の法整備支援も出来るのかと目から鱗の思いであったが、その一方で、現地関係者の巻き込み方などプロジェクトの成果を支援先に根付かせるために欠けている点を即座にいくつも指摘できた。（被支援側の能力強化という開発の視点がないためかプロジェクトとしての構成の仕方が甘いと感じる。）とはいえ、その点を補充して展開してゆけば、一法律事務所が世界各地の事務所を通じてグローバルな司法アクセス改善支援を有効に実施できる可能性があり、素晴らしいのである。

以上を要するに、プロボノ活動の提供側においては、プロボノ活動として提供する法的サービスの内容として何を選び、活動の質をどこまで追及・確保するかが今後の一課題と思われた。そして日本の場合、この分野はまだこれから様々に発展する可能性がある。

4. 難民案件における国際的な情報収集とネットワーク、法律家の協働の可能性

マレーシアから帰国後の 10 月下旬、日弁連の主催する「難民事件研修」に参加した。これは、難民の保護が喫緊の課題であることをふまえ、我が国において難民事件を扱う法律実務家を養成しようという取組みで、数年前から定期的に開催されている。難民事件のイロハがひととおり習得でき、ワークショップもあり、今回も日弁連と UNHCR からは、翌日から難民事件を扱うことが出来そうな充実した実務参照資料セットが配布・提供された。

この難民研修に参加し、難民事件のポイントのひとつは国際的な情報収集とその証拠化にあると感じた。出身国情報を過不足なく準備するためには、和文の既存資料では足りず、英文その他の資料を和訳して情報を追加することが必要な場合も多そうである。また、申請者と同じ立場にある者についての他の先進国での難民認定事例（もしあれば）を証拠として準備できるとポイントが高いと思われた。（今回のまなび旅の中では、アジア難民国際保護ネットワーク（ANRIP）の共催するセミナーにも参加したが、具体的な難民案件の処理に関しては、とくにこのような事例探しの際にネットワークが活きると理解した。）

研修で紹介された事例では、申請者と出身国で同じグループにいた者がカナダで難民認定を受けており、この在カナダの難民にインタビューを行った VTR が決定的証拠となって難民認定が与えられていた。当該案件に関しては、在カナダ難民を日本に招聘することも考えたが費用の問題で叶わず、しかし担当弁護士の家族が偶々カナダに在住していたため、その協力を得てインタビューが実現できたとのことだった。リサーチや翻訳についても、時間と費用の制約があるのは間違いないと思われる。

さて、この研修で私は、渉外事務所時代に同じ事務所に所属していた弁護士に思いがけず再会した。彼女は今、米国系法律事務所に所属しており、弁護士によるプロボノ活動の一環として難民事件を扱っているとのことだった。実は、難民事件研修には、ほかにも複数の渉外事務所から相当数の弁護士が参加していた。（この研修の後、難民支援に携わる NPO 法人

である難民支援協会（JAR）のウェブサイト上で、いくつもの渉外事務所がプロボノ提携先として名を連ねていることを知った。）

そうだとすれば・・先程の案件のカナダでのインタビューなど、例えば米国系ローファームならカナダの主要都市の事務所を通じて、容易にプロボノとして対応できるのではないか。上記の元同僚の話では、じっさい、事務所で扱う難民事件では、所内でグローバルに連携しているとのことであったが、そのようなリソースをもたない法律家がリーガルエイドを使いながら扱う難民事件の対応の中で、このインタビュー部分を渉外事務所のプロボノに外注することはできないか。それが可能なら費用負担を伴わずに日本国外のインタビューの証拠化ができる（かつ法律家の関与を得た質の良い対応で）。受ける側の事務所にも、弁護士がプロボノの時間を稼ぎやすく、案件本体には責任を負わないで済む関与の仕方は好都合ではないか。時間で切り売りできるという意味で、出身国情報についてのアーカイブの作成なども、コーポレイトロイヤーに向く筈である。

すなわち、仮に難民事件の対応において、費用や手間暇のかかる作業のうち、外国文献の翻訳や英語圏での情報収集など欧米系ローファームがプロボノで対応できるパーツ（もしあれば）を外注して行うことができれば、案件の処理の助けになるし、費用を伴わずに全体として事件に向かう法的リソースは増える。そうすれば、全体としてより多くの難民案件を扱うことができ、難民の司法アクセス改善につながる気もするが、どうか・・といったことを考えた。そしていずれにしても、そうだとすれば、やはり必要なのは国内外の法律家のネットワークとそのプラットフォーム構築に帰着するということになりそうである。

5. おわりに・・難民の司法アクセスを実現するために

難民の司法アクセスの課題は、担い手確保、リーガルエイドの制度構築と運営のあり方をはじめ多岐にわたり、難民認定のプロセスにも問題の多いことを、今回のまなび旅を通じて改めて認識した。一方、現状は待ったなしである。近時国連で採択された持続可能な開発目標（SDGs）第 16.3 項では「すべての人々への司法へのアクセスの提供」がうたわれたが、「国籍・市民権・在留資格」の関係で、難民のかたにとって法的サービスの享受は生死にかかわる問題といっても大袈裟ではない。（現代社会において人として生活するには、どこかの国のなんらかの在留資格が必ず求められる。）自分も含め、とりわけ法律のバックグラウンドをもつ者は、それぞれの持ち場で今出来ることをひとつでもしてゆきたいものである。

最後に、この紙面をお借りし、まなび旅への参加にあたりお世話になりました皆様に厚く御礼申し上げます。

以上

結語

水野　奎人

ロヒンギャ問題という今や世界規模の問題に関心を持つ一方、難民の受け入れに関しては国際的な評価が高いとは言えない日本。専門や進路が異なる多様な学生が「マレーシア学び旅」に参加したが、この複雑な問題意識は参加者全員に共有されていた出発点である。

「マレーシアまなび旅」は、ロヒンギャ難民の調査と、アジア・プロボノ会議によって構成されていたが、そのどちらも、新たな発見のためには欠かすことのできないものであった。その点で、9 月 27 日から 10 月 4 日にかけての滞在は、非常に充実したものとなった。そのため、この滞在において、UNHCR の宮内博史様をはじめ、調査にご協力いただいた多くの方々の懇意に与り、また佐藤先生、原若葉先生のご協力は不可欠のものであった。この場を借りて謝意を示したい。

以下では、結びに替えて、二点、難民対応の行き詰まりを打開するために、有用と思われる「気づき」を共有することとしたい。

一つは、UNHCR に代表されるような政府外のアクターの役割により注目することである。逼迫する難民問題への対応を考える議論は、即時で直接的な効果を求めるためか、法制度の議論に終始してしまう傾向にある。もちろん法制度こそ難民受け入れの根幹をなすものであり、制度的改革も必要であるものの、難民を受け入れているのは他ならぬ「社会」であり、現実に即したアプローチも必要なのである。マレーシアにおいては、難民条約に署名していないため難民に関わる国内法はなく、法制度上、難民は不法滞在者として強制送還される虞が大きい。しかし、UNHCR が独自に行う認定手続きや当局との交渉によって強制送還を免れることができるなど、国際的人権規範に則ったより柔軟な難民対応が図られているというのが現状である。難民の認定を安定的に運用するためには法制度の整備に利点があるが、こうした制度整備と、非政府部門の活動は、決して排他的なものではない。相互の役割を促進・認識することは、日本においても、より現実的な難民庇護へのアクセスを可能にするのではないだろうか。

第二は、難民保護・支援の受け手の特徴・ニーズを分析した上で、具体的な保護政策を練ることの必要性である。このことは当然、難民認定に要する人員、時間、費用との兼ね合いで考慮されるべき論点であるが、上述のように国際的人権規範が以前にまして共有されている今日において、こうした考慮は見過ごされてはならない。「マレーシアまなび旅」は、RSM や RWDN、UNIQLO クアラルンプール支部、Mercy Malaysia など多くの方々への聞き取り調査から構成されているが、より難民の個性に応じた対応の必要性を示唆するものとして非常に有意義な調査であった。RWDN や Mercy Malaysia への調査からは、社会進出が

進んでいるとは言えない女性に対して、その自己実現の場や医療サービスへのアクセスを確保することの必要性が明らかになった。また、RSM への調査からは、コミュニティの次世代を担う子供への教育の必要性が印象深い。このように、難民のカテゴリーに加えて、社会における実質的な状況に着目する必要があるだろう。

以上にあげた二点、特に最初にあげた非政府部門の役割は、今後の難民への対応を再考するにあたって、積極的な意味を持っている。政府、国際機関、民間部門など、多くのアクターが相互の役割を認識することから始め、最終的には補完的に働くことで、難民の人権という国際的な価値観に資した制度設計ができるのではないだろうか。ミャンマー本国への帰還の是非については、政治的憶測になることを避け「マレーシアまなび旅」では追求しなかった。今回の研究の意義は、国際的懸念となっている難民問題に対し、定住先で人権に配慮した難民受け入れの構築に向けての一考察として、より社会の実情に即した対応を促す点にある。