

# インドシナ難民に対するわが国の対応と 公的および民間支援の実際

— 1970年代から1990年代の変遷を中心に —

小 泉 浩 一

日本福祉教育専門学校

## Japan's response to Indochina refugees and actual public and private support

— Focusing on the transition from the 1970s to the 1990s —

Koizumi Hirokazu

Japan Welfare Education College

**抄録：**本稿の目的は、現代における難民や労働者を含む、定住外国人の受け入れに関わる原初的な事例として、インドシナ難民の受け入れに関するわが国の対応と支援の実際について、各種文献より明らかにするものである。

インドシナ難民の受け入れは、定住受け入れ枠の拡大とともに公的支援ばかりではなく、日本赤十字社や宗教法人等を中心とした民間支援が拡大していくことになる。わが国のインドシナ難民受け入れに関わる施策等の変遷とともに、公的支援および民間支援の実際についてまとめ、考察を加えた。

今日のわが国の難民受け入れや、国外退去処分を受けた外国人の長期収容の問題、定住外国人労働者の増加など、「人権」等に即した支援を志向するうえで、インドシナ難民受け入れに関する事例を、あらためて検討すべきであろう。

**キーワード：**インドシナ難民、受け入れ、公的及び民間支援

### 1 はじめに・目的

日本には、難民条約に基づく難民として政府が認定した条約難民が、2017年末の時点で708名定住している。また、2010年から日本政府が受け入れを開始した第三国定住ミャンマー難民（平成29年までにパイロットケースとあわせて合計39家族152名）が定住している（アジア福祉教育財団難民事業本部関連HPによる）。

しかし、その難民定住の人数規模としては、インドシナ難民が、圧倒的に多いといえる。現在、わが

国にはインドシナ（ベトナム、カンボジア、ラオス）難民、及び呼び寄せた家族等を含め、約11,000人定住している。こうした難民の定住受け入れは、戦後のわが国にとって初めての大規模な外国人受け入れであり、「日本政府の『在日外国人政策』に強烈に影響を与えた」（川上 2005）といわれている。

このように今日、「多文化共生社会」といった言葉が日常化し、多数の外国人観光客や留学生ばかりではなく、定住する外国人数も増加（法務省データ：平成30年6月末現在、263万7,251人）し、日常にお

いて外国人の方々を目にすることは決して珍しいことではなくなったが、「多文化共生社会」の「はしり」ともいえる「インドシナ難民受入れ」に関し、社会的な関心はそれ程高いとはいえない。まして、ベトナム難民9名が初めて千葉港に上陸した1975年以来40年強が経過し、最もインドシナ難民の上陸が頻繁であった1989年からも30年近い年月が流れているため、「風化」しているといっても過言ではないだろう。

多文化を標榜する社会や定住外国人全般、また「条約難民」と呼ばれる、難民認定により日本に定住が許可された少数の難民（1982～2017年までで708名）において、インドシナ難民の受入れによって蓄積した施策や支援に関わる「知見」は多くの示唆を含んでいると思われる。そして、インドシナ難民施策や支援に関わる、マクロ・メゾを中心とした客観的事実をできる限り明らかにすることが、難民支援のみならず、今後、ニーズが高まるであろう定住外国人への支援全般に、現実的なノウハウを与えることになるといえる。しかし、実際のインドシナ難民の施策や支援に関わる「知見」の蓄積は僅かである。

本稿は上記見解に対する回答の一部を得るため、インドシナ難民に対するわが国の対応と支援の実際について、公的支援、民間支援の流れやその内容等に関し、関係文献より明らかにすることを目的とする。

また、本研究における歴史的変遷の時代的区分等に関し、荻野（2006）の枠組みに準ずることとする。

## 2 インドシナ難民に対するわが国の対応と公的および民間支援の実際

### (1) 1975年以降：難民の上陸開始と「受入れ」の始まり

いわゆる「サイゴン陥落」によって、南ベトナムが北ベトナム勢力によって制圧されて日がまだ浅い1975年5月に米国船籍の船に救助されたベトナム難民9名が千葉港に上陸した。これがわが国におけるベトナム難民の初上陸であった。この9名に関しては国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）が社会福祉法人日本国際社会事業団（ISS：International Social Services）に対し、宿泊施設の提供を依頼し、修道院を持つカトリック教会3カ所にて宿泊を受入れることになった（社会福祉法人日本国際社会事業

団 1998）。このように宿泊の準備を緊急で行わなければならないほど、わが国の難民上陸は全く想定外のものであった。この後、引き続き難民が上陸するが、政府は難民の「入国」および「滞在」において以下のスタンスで臨むことになる。

最初に「入国」に関してであるが、この時期、当時の外国人出入国に関する「出入国管理令」では難民は想定されていないため、日本籍の船舶に救助されて到着した場合は「上陸特別許可」、外国籍船舶が救助してきた場合は「水難上陸許可」により、一時的な滞在を認めることになった。こうした許可の意図としては、あくまで難民の一時的な庇護を目的とした上陸を許可するもので、その後は第三国に出国することを大前提としたものであった（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 1998）。

次に「滞在」に関してであるが、「滞在」に関して、政府による難民滞在施設等はなく、上陸したインドシナ難民は民間団体が用意した一時滞在施設において、第三国出国まで滞在することになる。民間団体が最初に積極的な支援を開始したのは「カリタス・ジャパン」とその傘下にあるカトリック教会であった（アジア福祉教育財団難民事業本部 1995）。そのこともあり、前述した日本国際社会事業団（ISS）は一時滞在施設に関わる宿泊施設の斡旋を中止することになった。その後、UNHCRと民間の宗教法人等の諸団体が難民の受入れや滞在中の生活支援を行う、一時滞在施設の運営を開始した。運営に参画した団体はカリタス・ジャパンを始めとして、1977年より参入した立正佼成会、天理教、救世軍、日本赤十字社であり、費用負担はUNHCRが行うことを前提とした。こうした一時滞在施設は1983年1月において、35施設を数えるに至った（カトリック難民定住委員会 2001）。一方政府は、インドシナ難民の定住受入れに関して、消極的な姿勢を取り続け、いわゆる「ボートピープル」が増加している状況にも関わらず、具体的な公的支援は1979年まで行われなかった。

それでは、前述した滞在施設における生活支援に関し、具体的に検討したい。

生活状況の要旨をまとめると以下のとおりである（表1）。

表1 一時滞在施設における生活状況

	状 況
生活方式	・施設内ではベトナム人自治組織による自治が行われている。
食事	・食事は決められた予算の中で栄養十分なベトナム料理を作っている。
学習	・ほとんどの人が英語圏の国への移住を希望していることから、英語の学習に力を入れている。 ・子どもには大人が先生になって、ベトナム語や算数の教室が開かれている。 ・施設職員や通訳による日本語指導が行われ、日常片言の日本語を話す人が増えている。
作業	・勤労意欲を保持し、体力を向上させるために作業が行われている。清掃や施設の整備が係によって計画され、多くの人が参加している。
健康管理・医療	・入所時には、疲労、栄養失調、寄生虫保持が多くみられる。 ・入所時に検疫が当然行われるが、日本赤十字社ではただちに赤十字病院、保健所等で精密な検査を行う。 ・なかには一度も医師の手当てを受けたことがないものもあって、滞在中に悪いところを全て治療したいという者もあるが、それぞれの医療機関では快く応じている。
地元のつながり	・役所の各種便宜供与、警察のパトロール、消防の防災指導、緊急協力、幼稚園や小学校の運動会への招待、婦人会の食料や衣料品の救助、ライオンズクラブやロータリークラブの活動、ボランティアグループによるハイキングや観光旅行への招待、商店から各種商品の寄付
施設管理	・それぞれの施設には、施設管理者、指導員、事務員、ベトナム語通訳などの職員を配置し、施設の管理運営や生活指導にあたる。

(日本赤十字社 [1995] 「ベトナム難民援護事業記録」を基に著者が作成)

一時滞在施設は第三国への移住を待つ難民のための施設であり、難民の一時的な保護を目的としている。よってわが国への定住を想定した「日本語教育」や日本の生活習慣等を学ぶ「社会生活適応訓練（後の社会生活適応指導）」のようなものは導入されていない。簡単な日本語指導は行われていたようだが、定住を意識した体系的な教育メニューではなかったようである。また、就労意欲の確保のため、作業プログラムが導入されているが、1977年9月の閣議決定によって、アルバイトなどの就労は認められており、これを受けて難民の一部は主に施設近隣の企業などで就労していた（日本赤十字社沖縄県支部 1987）。健康管理・医療に関しては、伝染病や寄生虫に対する対応や産婦人科対応に関する記載はあるが、精神疾患を含めたメンタルヘルスや心理社会的な問題等に対するチェックはされていない状況にあった。地元とのつながりも重視され、一時滞在中であるが包括的なプログラムが組まれていた。

## （2）1977年以降：定住目的の在留許可以降

初めてのインドシナ難民であるベトナム難民が千葉港に上陸してから2年が経過したが、日本に到着するインドシナ難民の数は増加の一途であった。また、民間の一時滞在施設は不足し、立正佼成会、天理教、救世軍、日本赤十字社が加わることで不足を

何とか補う状況であった。その他、一時滞在施設から「第三国」への出国を試みたものの、相手国の受入れ政策等の関係で受入れられず、いわゆる「滞留難民」として、滞日生活が長期化している難民も目立つようになってきた。

このような状況において政府は1977年に「ヴェトナム難民対策連絡調整会議」（1979年に「インドシナ難民対策連絡調整会議」、2002年に「難民対策連絡調整会議に改組」）を設置し、インドシナ難民への対応に関する本格的な協議を開始することになる。しかし「ヴェトナム難民の本邦における定住等の問題については、引き続き今後、検討する」とし、結論は出なかった。

しかし、インドシナ難民の著しい増加のなか、先進国では定住枠の拡大が一つに主要課題であり、わが国の「(UNHCRなどの国際機関に) お金を出してもよいから、難民の引き取りは断りたい」(朝日新聞 1979.11.19) といった態度は「定住」に関する国際的な圧力が生じる原因になっていた。そのこともあり、政府はこれまでの「一時滞在」中心のインドシナ難民の庇護政策から、閣議了解「ヴェトナム難民の定住許可について」で、ベトナム難民の定住を認める方針に変換することになった。ただし、定住許可の条件は以下の3つのケースに該当する必要があった。①日本人配偶者、親若しくは子または適法

に日本に在留する外国人で、安定した生活を営んでいると認められるものの配偶者、親若しくは子、②安定した生活を営み、かつ長期にわたり本人の保護者になるにふさわしい善意の者であると認められる里親のある者、③健康であり安定した生活を営むに足りると認められる職に就いており、かつ長期にわたり本人の身元を保障する確実な身元保証人と認められるもののある者およびその配偶者、親又は子、の3ケースである。ここで注目したいのは「安定した生活」の担保を求められた点である。ポートピープルが突然、わが国にたどり着く状況を考えると、最初から「安定した生活」を担保にすることは無理があり、非常に厳しい条件であると言わざるを得ない。実際に定住を申請し、許可されたのは1978年末までに3名、1979年に入ってから2名とわずかな数であった（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 1998）。ポートピープルの多くがアメリカ、カナダ、オーストラリア等の国々へ定住を希望していることや、定住を許可した者に対する日本語教育や職業紹介といった定住促進のための体制が整っていなかったことも反映しているが、あまりにも少ない定住者数であり、条件面の厳しさを反映していたと言える。

### （3）1979年以降：定住枠拡大と公的支援の始まり

定住条件の厳しさが指摘されるなか、1979年に閣議了解「インドシナ難民の定住対策について」で、定住許可を与える対象をアジア諸国の一時滞在キャンプに滞在するインドシナ難民に広げると同時に、500名の定住枠を設ける決定を下した。閣議了解事項をまとめると以下の通りである。

- ① これまでベトナム人に限っていた定住の受入れをラオス人、カンボジア人へ広げる。
- ② 500人の定住枠を設定し、実現に努力する。
- ③ 国内に一時滞在する難民の定住許可について弾力的な運用を行う。
- ④ 東南アジア諸国に一時滞在するインドシナ難民に対する定住許可条件を定める。
- ⑤ 1975年4月以前に入国したインドシナ3国からの留学生で、当面帰国できないものについても定住の実現に努める。

また、1980年の閣議了解「インドシナ難民の定住

対策について」で再度定住条件の緩和がなされた。緩和された点をまとめると以下のとおりである（内閣インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 1998）。

- ① 「在外日本国公館又は在外日本企業の勤務経験者および日本留学若しくは研修の経験者」の場合について、同行できる家族の範囲が従来の「配偶者、親若しくは子（養子を含まない）」から「相互扶助が可能な親族」に改められたこと。
- ② 「日本人の個人的使用人経験者、日本政府等の技術研修機関で日本人専門家等に指導を受けたもの」で「確実な呼び寄せ人が生活に営むに足る職に就くことが認められるもの」であれば、その親族についても定住を許可する。
- ③ 「長期にわたり保護者となるにふさわしい善意の者であると認められる里親のあるもの」とし、従来海外の一時滞在キャンプに滞在するインドシナ難民では対象外であった「里子」が定住許可となる

この1979年と1980年の閣議了解で注目されるのは、その該当者の多さから推測すると「海外キャンプに一時滞在するインドシナ難民」と「合法的出国計画（ODP：Orderly Departure Program）」による家族の呼び寄せ」である。前者について日本はタイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア、フィリピン、香港等にある海外の難民キャンプに調査団を派遣し、日本への定住希望者を調査し、日本への定住を許可するようになった。また、後者は日本に定住したベトナム難民に限り、ベトナムに在住する家族や親類等を合法的に呼び寄せることができるとしたものであり、こうした合法的出国計画によって呼び寄せた家族も、わが国に定住したインドシナ難民としてカウントされることになった。

そして定住許可されたインドシナ難民は大きく4つのルートに分類されることになる。

- ① 国内⇒ポートピープルとして来日し、国内の定住訓練施設から定住する者
- ② 海外⇒アジアの各難民キャンプにおいて「難民」としての日本への定住が許可となり、来日後定住した者
- ③ ODP ⇒合法的出国計画によりベトナムから来日した者
- ④ 元留学生等⇒1975年以前に留学生や研修生と

して来日し、1981年より定住枠に含まれるとした者

この分類より、「インドシナ難民」のいくつかの特徴について理解することが可能となる。第一にベトナム難民は基本的にボートピープルである。それと比較し、ラオス、カンボジア難民は国境沿いに陸路で近隣諸国に逃げたランドピープルであり、一時庇護国の難民キャンプにおいて、日本政府の調査団の面接を受け、来日している。また、元留学生もベトナム人が多く、ODPはベトナム難民に限ることもあり、インドシナ難民の70%強はベトナム難民である(表2)。

また、わが国の難民受入れに関し、定住受入れ以前は民間の「一時滞在施設」にその受入れおよび生活支援を一任する形であったが、公的な施設として「一時滞在施設」と「定住を促進するための施設」が開設されることになった。前者の「一時滞在施設」として1982年に「大村難民一時レセプションセンター」が、また後者の「定住を促進するための施設」として、1979年に「姫路定住促進センター」、1980年に「大和定住促進センター」、そして1983年に「国際救援センター(東京)」が設置されることになった。ただし、国際救援センターにおいては入所してくるボートピープルは定住促進だけではなく、入所中に第三国への定住が決定し、出国していく者もあり、一時滞在施設の機能も備えていた(アジア福祉教育財団難民事業本部 1996)。

こうした施設においては約6カ月の短期利用が前提であったが、「アメリカ、カナダ、オーストラリア等の、定住受入れ国における受入れ数の削減傾向は第三国への定住希望者の定住先国決定までの期間を長期化させ、これらの第三国への定住を希望するボートピープルのわが国での滞留期間を長期化させることになった」(内閣官房インドシナ難民対策連

絡調整会議事務局 1998) ため、施設利用の長期化といった問題が生じた。このため、1983年以降、わが国での就労を許可し、自活しながら第三国への定住斡旋を待つ、「自活難民」制度が設けられることになった(内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 1998)。

これらの施設の運営はインドシナ難民対策連絡調整会議より通知が出され、アジア福祉教育財団に委託されることになったが、運営費は日本政府より支弁されているため、インドシナ難民に対する公的支援と位置づけることができる。

この時期に来日した難民(ボートピープル)の場合、上陸許可後、大村難民一時レセプションセンターに入所し、UNHCRのインタビューや健康診断を行った。その後、民間の一時滞在施設に移動、そして国際救援センターに入所し、定住のための日本語教育や職場斡旋等を受け、日本での定住に至るケースが一般的であった。また、海外キャンプからの定住者とベトナムからの家族呼び寄せ(ODP)等に関しては、海外での面接調査や書類審査の後、定住を許可され、その後は大和、姫路の両定住センターおよび国際救援センターにてボートピープルと同様の定住訓練を経て、定住となった。

このように1979年、1980年の閣議了解およびそれを受けての一連の施策はインドシナ難民の「定住」に関して、大きな変化をもたらし、実数としての難民受入れ数も激増した。具体的には、定住許可総数として、1978年3名、1979年94名、1980年396名、1981年1,203名、1982年456名であった。

次に、定住促進のための施設の概要に関して、概観したい。定住訓練の入所期間は約6カ月で、具体的には「日本語教育」と「社会生活適応訓練(後に社会生活適応指導)が実施された(表3)。

インドシナ難民の「日本語教育」は、各定住促進

表2 「インドシナ難民」定住許可数の国別内約(2006年3月31日現在:単位 人)

	①国内	②海外	③ ODP	④元留学生等	計
ベトナム	3,536	1,826	2,684	625	8,671
ラオス	0	1,233	0	73	1,306
カンボジア	0	1,313	0	44	1,357
	3,536	4,372	2,684	742	11,334

(財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 [2006]「日本におけるインドシナ難民定住許可数」を基に著者が作成)

表3 社会生活適応訓練の内容（姫路定住促進センターを例として）

訓練項目	訓練内容	備考（講師等）
姫路定住促進センター内の生活	センター内のきまり、電気・ガス・シャワー等の正しい利用の仕方、清掃・保育室・各担当職員の紹介、日本語教育の受講の仕方	この2項目はオリエンテーションであり、パンフレットの配布を行う。講師は、所長・次長・職業相談員・社会適応訓練講師・職業相談員
日本の日常生活	センターから外出するときの心得、センター外での生活（買物等）、銭湯での入浴	
医療と保健衛生	医療保険制度と医療機関、日常生活での健康管理、事故・急病時の処理	姫路中央保健所
防犯	防犯	姫路警察署
身分関係	外国人登録（住所の届け出、変更）	姫路市役所
仕事（1）	日本の雇用制度、求職と雇用、公共職業安定所（現、ハローワーク）見学	姫路職業安定所
仕事（2）	労働条件の確認、職場の心得、先輩の体験談	所長、職業相談員、姫路定住促進センター終了生
仕事（3）	税金	姫路市税務課
社会保障制度	社会保険制度	姫路社会保険事務所
住宅	日本の住宅、雇用促進住宅の借受手続	雇用促進住宅管理主事
法律関係	人々の暮らしと法律	弁護士
入国管理手続き	在留期間更新手続き	入管姫路出張所
工場見学	工場見学	

（財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 [1988]「愛」12月発行号を基に著者が作成）

センターにおける日本語教育が基本となる。当初は難民に対し、少しでも早く社会に送り出すことを目的に、5カ月で就職することを前提にした日本語教育を実施していた。日本語教育は言語到達能力をどこに設定するかによっておおよそ決まってくるということであるが、「日常生活や職場生活で日本人と意志疎通を図り、基本的な読み書き能力を身につけるためには、6カ月から1年かけるのが望ましい」（財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 2006a）とある。そのため、当初の定住センターにおける3カ月の日本語教育は十分ではなかった。問題点は、①日本で生活するために必要な最低限の日本語能力養成は可能と思われるが、就労し、自立した生活を営む日本語能力を養うためには充分ではない、②難民において、長期にわたる一時滞在施設や海外キャンプでの生活習慣を身につけた難民に対し、連日の学習に関わる習慣に時間を要するといった内容であった。また、退所した難民の日本語能力に関して雇用主より、日本語能力をもう少し身につけて欲しいとの要望があり、1987年4月より日本語教育期間が3カ月から4カ月に延長されることとなる（財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 2006a）。

そして、定住促進センターにおける定住訓練の後半には「職業紹介」が行われるが、これは当初、財

団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（以下、RHQ）が労働大臣の無料職業紹介事業の許可を得ており、公共職業安定所（現、ハローワーク）との連携の下、希望する難民に就職の斡旋を行っていた。また、RHQ全体の事業として、「養親・里親の斡旋」、生活扶助費等の「定住手当」（退所時、16歳以上の大人一人当たり107,000円、子ども53,500円）の支給、職業訓練援助金、訓練援助費、広域就職活動費、移転援助費、住宅確保奨励金、治療費（入所期間中）なども支給された。

#### （4）1982年以降：難民条約批准と継続的な定住支援

1975年のベトナム難民9名の千葉港上陸以降、わが国の難民の受入れと定住支援はインドシナ難民を中心に展開されてきた。しかし、世界各地で生じている紛争等においてインドシナ難民以外の難民が発生するようになったことや、1979年の通常国会において園田外務大臣（当時）の発言を口火に難民条約加入の熱が高まっていった。そして、1981年6月5日、第94回通常国会において「難民の地位に関する条約」および「難民の地位に関する議定書」への加入が承認され、いずれも1982年1月1日より効力が生じることになった（末藤 1984）。これに伴い出入国管理令が「出入国管理及び難民認定法」に改めら

れるなど、条約難民の受入れへの法整備が行われた。そして、難民として受入れられるかどうかの「難民認定手続き」を実施する道が開かれることとなった。しかし、当初より確実な定住資格を得るために既に定住したインドシナ難民が申請し、難民認定されるケースがあった。また、本間（1990）は、「インドシナ難民に関して、難民条約の条件を満たすかどうかは個別に審査が求められる問題であるが、わが国も UNHCR の要請に応じて、条約難民の基準に当てはまるか審査することなしに『インドシナ難民』という特別のカテゴリーに属する者として、条約難民に準じた扱いを行うことになった」、と述べ、難民条約加入によって、その特別のカテゴリーがより明確になったと言える。

次に定住難民に関わる動きとして、1982年10月1日より、RHQ の独自事業として「難民定住相談員制度」が発足した。相談員は「日本国際社会事業団（ISS）に委託し、当初16名を難民の集住地域を鑑みて配置し、職業、生活、教育、住宅、健康・医療、帰化などの相談に応じる」（小守 1984）、とある。佐野（1982）は「難民定住相談員設置要綱」に関する説明文において、設置趣旨を「わが国に定住したインドシナ難民は生活環境、言語、習慣等が異なるので、定住後の地域生活で種々の問題が発生しやすい。しかしながら、定住後の難民のアフターケアをする専門の機関がなく、定住促進センター終了後もセンターを頼って相談するケースが多い。従って、定住後の難民をその定着した地域において専門的に相談する制度を設置し、円滑な定住の促進に努める必要がある」と述べており、継続的な定住支援の重要性を象徴する制度であると認識できる。しかし、「難民定住相談員」は当初、非常勤であり、1983年

に RHQ において最初のアフターケア予算が認められて常勤相談員が配属され、「難民相談員」となる。予算的には734,000円というわずかなものであったが、「国が定住促進センター退所後における難民の日本社会への適応に着目した象徴的な予算であった」（松本 1988）と述べている。相談内容は職業、生活、教育、住宅、健康・医療、帰化、などである。その後の難民相談員による相談件数、相談員配置数および予算は以下のとおりである（表4）。

インドシナ難民（ボートピープル）の上陸数は1982年の1,037人を頂点に減少に転じ、1988年には219人となった。しかし、1989年には3,498名という前年の15倍強の難民が到着した。

#### （5）1989年以降：スクリーニング制度

こうした上陸数の急増はインドシナ難民全体の流出者数にも顕著に現れていて、UNHCR（1996）は1987年に33,000人だった流出者数が1988年には62,000人、1989年には8万人を超えることとなったと報告している。そのため同年6月ジュネーブで10年ぶりの「インドシナ難民国際会議」が開催され、採択された「CPA（包括的行動計画）」と同年9月の閣議了解に基づき、インドシナ難民の難民資格の認定作業（スクリーニング）が導入された。この制度は来日するインドシナ難民に対して審査を実施し、「難民性」が認められた者のみが入国でき、定住したり、第三国に出国できるというものであった。

スクリーニング制度の対象はボートピープルのみであり、その他の海外の難民キャンプで一時滞在するインドシナ難民や ODP によって呼び寄せた家族は対象となっていない。

従来、ボートピープルとして到着した難民は原則

表4 難民相談員による相談件数、相談員配置数および予算

	相談件数	相談員内約他	計上予算
1982年	不明	ISS 所属の難民定住相談員（ボランティア）40名にアフターケアを委嘱	なし
1983年	不明	最初のアフターケア予算。詳細不明	734,000円
1984年	不明	詳細不明	3,629,000円
1985年	215件	RHQ 独自の難民相談員 4 名配置	3,629,000円
1986年	1,152件	RHQ 独自の難民相談員11名配置	6,000,000円
1987年	3,826件	RHQ 独自の難民相談16名配置（通訳含む）	9,240,000円
1988年	不明	RHQ 独自の難民相談20名配置（通訳含む）	20,200,000円

（アジア福祉教育財団難民事業本部 [1988] 「愛」を基に著者が作成）

入国できたが、スクリーニング制度導入後は、大村難民一時レセプションセンター入所前にインドシナ難民であるか否かについて審査を行い、偽装難民などインドシナ難民でないとは判断された者や不規則移動（既に庇護を受けている国を不法に脱出した者）については強制退去処分に付するものとした（荻野 2006）。また、スクリーン・イン（難民資格審査に合格）となった者は従来と同様、民間一時滞在施設から国際救援センター（定住訓練施設）を経てわが国に定住した。また、第三国出国はスクリーン・インの後、民間の一時滞在施設を経由することとなった。

その後、スクリーニング制度はボートピープルの減少により1994年の閣議了解により廃止される。そのため、廃止以降は「出入国管理および難民認定法」などの関係法令などにより対応されることになった。

### （6）1994年以降：インドシナ難民の流入・受入れ問題の終息

この時期、新しいインドシナ難民の到着はわずかとなり、ODPの家族や親族が来日し、定住するのみとなった。そのため、一時滞在難民の施設であった大村難民一時レセプションセンターが1995年3月に閉鎖となる。その後、定住促進のための施設であった姫路定住促進センターが1996年3月、大和定住促進センターが1998年3月と続けて閉鎖となった。また、2005年末にODP申請者の受入れが終了し、それに伴い2006年3月末には国際救援センター

も閉鎖した（財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部 2006b）。この後、国際救援センターを介した定住支援はなくなり、現在のインドシナ難民に関しては、RHQの難民相談員によるアフターケアとインドシナ難民の住む地域の社会資源等が中心に支援を行っている。

## 3 総括

### （1）明らかになったこと・成果

わが国がインドシナ難民の定住受入れを決定するに至る過程で、1979年の第1回インドシナ難民国際会議における各国の定住受入れ枠の拡大など、インドシナ難民に関わる国際的な動向がリンクしていることが明らかになった。

そして、インドシナ難民への日本の対応と支援の実際に関して、施策の変遷等により、荻野（2006）の枠組みに準じ、6つの時期に分類することができ、以下の内容が明らかになった（表5）。

### （2）今後への示唆

インドシナ難民の受け入れが、現代における大規模に外国人を受け入れる原初的な事項であったことはあまり知られていない。

難民受け入れの視点ばかりではなく、外国人労働者の受け入れ拡大を目的とした、新在留資格「特定技能」を盛り込んだ、「改正入国管理法」が2019年4月1日に施行された。本格的に外国人労働者（定住者）を受け入れるにあたり、インドシナ難民の受け入れに関わる教訓を生かし、「生活者」として受け

表5 「インドシナ難民への日本の対応と支援の変遷」で明らかになったこと

第1期（1975以降）	当時難民が想定されておらず、「水難者」等で扱われるなど、難民の法的地位が不安定であった。また、支援においては日本赤十字社、宗教団体等による民間支援が挙げられる。
第2期（1977以降）	定住を認める方針に転換し、定住条件を設定するが、非常に厳しい条件であり、定住許可者は僅かであったことが挙げられる。
第3期（1979以降）	定住枠の設定による本格的な定住受入れと公的な支援の開始が挙げられる。公的支援では姫路、大和、国際救援の定住促進等に関するセンターの設置と大村難民一時レセプションセンターにおける一時滞在難民の受入れが行われた。
第4期（1982以降）	難民条約への批准と難民相談員制度の設立といった定住支援の本格化が挙げられる。難民条約加入に伴い難民認定手続きが整えられるが、当初はより確実な定住資格を得るために定住したインドシナ難民が申請し、認定されるケースがみられた。また、定住支援に関し、RHQにおいて難民相談員制度が創設され、定住支援が重要視されるようになった。
第5期（1989以降）	難民の急増とスクリーニング制度の導入が挙げられる。スクリーニング制度導入によって、ボートピープルは一括して「難民」として認定されることはなくなった。
第6期（1994以降）	インドシナ難民の流入の減少と受入れ問題の収束が挙げられる。CPA（包括的行動計画）の成功により難民の流入は減少し、スクリーニング制度は廃止されることとなった。



入れ支援する視点が重要である。

また、日本社会への「適応」を求めるばかりではなく、2014年の国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW：International Federation of Social Workers）の定義にあるとおり、「地域・民族固有の知」を生かす支援を志向することを望むものである。

また、今日のわが国の難民受け入れや、国外退去処分を受けた外国人の長期収容の問題、定住外国人労働者の増加など、「人権」等に即した支援を摸索するうえで、インドシナ難民受け入れに関する事例は、あらためて検討すべきであると考えらる。

### 主要文献

- 1) アジア福祉教育財団難民事業本部（1988）「愛」12月号
- 2) アジア福祉教育財団難民事業本部（1995）「姫路定住促進センター16年誌～日本で最初のインドシナ難民定住促進の役割を終えて」
- 3) アジア福祉教育財団難民事業本部（1996）「ていじゅう」72号
- 4) アジア福祉教育財団難民事業本部（2000）「インドシナ難民の生活実態調査」（部内資料）
- 5) アジア福祉教育財団難民事業本部 国際救援センターにおけるインドシナ難民等に対する日本語教育調査研究委員会編（2006a）「国際救援センターにおけるインドシナ難民等に対する日本語教育調査研究」
- 6) アジア福祉教育財団難民事業本部（2006b）「日本におけるインドシナ難民定住許可数」『国際救援センターの歩み—難民受け入れ23年の軌跡—』115
- 7) アジア福祉教育財団難民事業本部関連 HP：「日本の難民受け入れ」<http://www.rhq.gr.jp/japanese/known/ukeire.htm>
- 8) 『朝日新聞』1979年11月19日
- 9) 荻野剛史（2006）「わが国における難民の受け入れと公的支援の変遷」『社会福祉学』4（3）3-15
- 10) カトリック難民定住委員会編「難民とともに 1975年～2000年」
- 11) 川上郁雄（2005）「日本社会における難民受け入れの課題—インドシナ難民受け入れ25年の経験から言えること」『日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究』65-75 東京財団研究推進部
- 12) 外務省国際連合局人権難民課（1985）「我が国におけるインドシナ難民の定住実態調査報告」
- 13) 小守虎雄（1984）「インドシナ難民の現状と考察」『愛』1月号 51-63
- 14) 佐野秀樹（1982）「難民定住相談員制度の創設：別紙難民定住相談員設置要綱」『愛』11月号 52-54
- 15) 末藤春美（1984）「1951年ジュネーブ難民条約の政策決定過程—1975～1981年度の日本政府のインドシナ難民定住政策—」『上智アジア学』2 136-156
- 16) 世古将人（2003）「日本政府の難民政策—インドシナ難民を中心に—」『東京国際大学国際学研究』51-73
- 17) 第87回国会参議院予算委員会第2分科会会議録第2号
- 18) 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1982）「インドシナ難民の現状と国内援護」
- 19) 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）「インドシナ難民の定住の現状と定住促進に関する今後の課題」
- 20) 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1998）「インドシナ難民と我が国の対応」
- 21) 日本国際問題研究所編（1979）「インドシナ難民問題国際会議における園田外務大臣の演説」『月間国際問題資料集』8月号 12
- 22) 日本国際社会事業団（1998）「国境を越えて愛の手を—日本国際社会事業団45年のあゆみ—」
- 23) 日本赤十字社（1995）「ベトナム難民援護事業記録」
- 24) 日本赤十字社沖縄県支部（1987）「ベトナム難民援護事業報告書—本部国際救援センター・9年のあゆみ」
- 25) 林千恵子（2000）「日本におけるインドシナ難民受け入れ経緯についての一考察」『姫路工業大学環境人間学部研究報告』第2号
- 26) 福留伸子・山元啓示（1994）「日本語学習者のコミュニケーション能力習得の一考察：インドシナ難民の日本語学習環境に関するケーススタディ」『筑波大学日本語学習センター日本語教育論集』
- 27) 法務省入国管理局（2007）「入国管理局統計」
- 28) カトリック難民定住委員会編「難民とともに 1975年～2000年」
- 29) 本間浩（1979）「インドシナ難民と国連」『国際問題』236 25-42
- 30) 松本基子（1988）「難民相談員の活動」『愛』12月号 24-28
- 31) 村田哲康（1983）「ベトナム難民援護事業実践の現状と課題—聖隷福祉事業団ベトナム難民援護施設愛光寮の事例を通して—」『社会福祉研究』32 55-59

受付日：2019年10月15日

