

第13章

中央地方関係が難民認定率に与える影響

—財政分離度・分権度の観点から—

倉持 涼音

要約

本稿は、中央政府と地方政府の関係性に着目し、先進国が難民受け入れを進める要因を考察する。近年では、難民受け入れにおける地方自治体の重要性が指摘されつつあるものの、既存研究は、受け入れ国の経済的・政治的要因に着目したものが大半であり、中央地方関係に着目したものはほとんど見られない。そこで本稿は、「分離・融合」、「分権・集権」、「分散・集中」の三つの側面から中央地方関係を捉え、それぞれを財政融合度、連邦制分権度、分散度という数値指標に表した上で、2015年から2019年までのデータに対して、プーリングモデルによる分析を行った。その結果、融合的、地方分権的な中央地方関係を持つ国ほど難民認定率が高くなることが明らかとなった。これらの結果は、中央政府と地方政府の連携を強めること、また中央政府から地方政府へ多くの財政移転を行うことが国の難民受け入れを促進させることを示唆しており、難民受け入れにおける地方政府の役割の重要性を改めて提起する形となった。

1. はじめに

2022年5月現在、世界の難民人口は一億人を超えたとされる¹⁸⁴。ロシアによるウクライナ侵攻により1300万人を超える避難民が発生し、日本がその一部の受け入れを開始したことも記憶に新しいが、深刻化する難民問題は解決が急がれる重大な国際問題だといえる。

難民となった人々は庇護を求めて国境を越えるため、難民問題は紛争の当事国間には収まらず、世界規模の問題となる。そのため、解決には国際的な負担の分担が重要だとされている¹⁸⁵。難民問題への恒久的解決策としては、①出身国への自主帰還、②庇護先での定住、③第三国での定住の三つが挙げられるが、三つの解決策に優劣は存在せず、それぞれは相補

¹⁸⁴ <https://www.unhcr.org/globaltrends#:~:text=The%20announcement%20by%20the%20US,if%20other%20countries%20follow%20suit> (2022年11月1日)。

¹⁸⁵ <https://www.unhcr.org/jp/protect-agenda-goal03> (2022年11月1日)。

的な役割を担っている¹⁸⁶。

しかし、出身国の平和と秩序の回復には相当の時間を要するため、①は簡単なことではない。また②に関しては、庇護先が難民発生地に隣接する途上国となることが多く、その場合は途上国へ大量の難民が流入することになってしまう。たとえば、シリア難民の場合、トルコに約 300 万人、ヨルダンに約 70 万人、レバノンに約 100 万人の難民が流れ込んだ¹⁸⁷。これでは受け入れ国にとって多大な負担となり、また難民にとっても途上国の持つ財源では十分な支援が見込めないと見える。そのため、③を中心とする先進国での受け入れが重要となる。先進国による受け入れは長期的な解決策を難民に提供するだけでなく、多くの難民を受け入れる発展途上国の助けになるという点で、重要な役割を担っているとされる（「UNHCR Statistical Yearbook 2002」）。

難民が他国へ移動し定住する権利を得るためには、希望する国で難民申請を行い、審査を受け、難民認定を取得する必要がある。先進国による難民認定では、その認定率には国ごとに大きな差が生まれている。たとえば、2019 年の各国の難民認定率は、カナダ 55.8%、イギリス 46.2%、ドイツ 25.9%、フランス 18.5%、であったのに対し、日本は 0.3%と著しく低いものだった。国際的な負担の分担が重要である難民問題の解決において、受け入れ規模が国ごとに大きく異なっていることは国際貢献の観点で問題であるといえる。

各国の認定率に差をもたらす要因を分析した実証研究は複数存在する。とりわけ、失業率や政権の立場など、受け入れ国の経済状況や中央政府の要因に着目したものが多い。しかし近年では、難民の受け入れにおける地方自治体の役割の重要性が指摘されはじめている。その背景には、難民認定後に行われる中央政府による定住支援が十分でないことが挙げられる¹⁸⁸。中央政府の行う支援が不十分である以上、定住先の地方自治体が主体となって行う継続的な支援が、定住後の難民にとって必要不可欠となる。実際、各国の地方自治体では、難民の共生を支えるための独自の取り組みが行われている。たとえば、アメリカのメリーランド州は、受け入れた難民に対して職業紹介、自立までの期間の生活保護、英語教育を行う官民共同のワン・ストップサービスを提供している¹⁸⁹。

地方政府による支援が難民定住の鍵となる中で、地方政府と中央政府との関係性にも焦点が当てられている。たとえば、洪（2008）は、難民受け入れを積極化させるためには、受け入れる意思を有する地方自治体と中央政府との連携が十全に機能しているかが重要になると述べている。また、受け入れを積極的に検討する自治体や市民が法整備や財源投入の必

¹⁸⁶ <https://www.unhcr.org/jp/durablesolutions> (2022 年 11 月 1 日)。

¹⁸⁷ https://www.jica.go.jp/information/seminar/2019/ku57pq00002l4wd8att/20190701_01_01.pdf (2022 年 11 月 1 日)。

¹⁸⁸ 中央政府が受け入れた難民は、中央政府やその認定機関による言語教育や職業斡旋などを経て定住にいたるが、国からの支援は難民にとって十分ではないことが多い（ヴァーティキムスアン 2005）。

¹⁸⁹ https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8667581_po_06_culture2.pdf?contentNo=1&alternativeNo= (2022 年 11 月 1 日)。

要性を訴えたとしても、中央政府が全く動かないというケースも多くあるため、地方政府が難民受け入れの実践の中で成功事例を中央政府に宣伝していく必要がある（井口ほか 2013）。

上記のように、中央政府と地方政府の連携は難民受け入れに大きく関わる要因であると推測され、実際の状況にも影響を及ぼすと考えられる。そこで、本稿では中央政府と地方政府の連携に注目して、その難民認定率を比較することで、難民受け入れが進んでいる国の中央地方関係の特徴を明らかにする。中央政府と地方政府の連携の度合いを図るために、本稿は「財政融合度（曾我 2013）」を用いる。この指標は、地方政府の自主財源率によって表され、地方歳入に占める地方税の割合を示したものである。地方政府と中央政府がどれほど密接な関係を持っているかを「分離・融合」の関係に捉え直しており、財政面から中央地方間の行政上の融合関係をはかることが可能である。加えて、地方分権の程度にも注目する。地方政府がより多くの権限を保持している場合、地方政府独自の取り組みが行われやすいと考えられるからである。地方分権の程度については、「連邦制・分権指数」（レイプハルト 2014）を用い、各国の分権の度合いを測る。

分析結果からは、融合的・地方分権的な中央地方関係を持つ国ほど難民認定率が高くなることがわかった。これらの結果は、中央政府と地方政府の連携を強めること、中央政府から地方政府へ多くの財政移転を行うこと、また地方政府の中央政府に対する影響を強めることが難民受け入れを進める上で重要となることを示唆しており、難民問題における地方政府の役割の重要性を改めて提起する形となった。

以下の第 2 節より、難民認定率、地方自治における二つの観点から、本稿の内容に関わる先行研究をいくつか紹介した上で、本稿が実証すべき事象を明らかにする。続く第 3 節では、中央地方関係を捉えるために本稿で用いる枠組みについて説明し、それらの枠組みのうち、いずれの状態において難民認定率が高くなるのかについて具体的な検討を行った上で、理論仮説を導出する。第 4 節では本稿の分析に用いるデータと分析方法を提示し、第 5 節で分析結果について議論を行う。最後に、第 6 節では、分析結果より難民受け入れにおいて本稿から示唆される点を述べるとともに、今後の課題についても言及したい。

2. 先行研究

2-1. 難民認定率の規定要因

難民認定率は、難民申請の審査件数のうち難民として認定された件数の割合である。難民認定率を従属変数とした実証研究は複数存在するが、これらは、難民申請者の出自に関する要因に着目したものと、難民受け入れ国に関する要因に着目したものの二つに分けることができる。第一に、難民申請者側の要因については、出身国が独裁的であり、人権侵害の程

度が高く、内紛や政府の崩壊が起きており、虐殺や政治的殺害による死者数が多い国であるほど、難民申請者の認定率は高くなることが分かっている (Neumayer 2005)。第二に、受け入れ国の条件に着目したものでは、失業率が高いほど難民認定率は低くなることが明らかになっている。さらに、難民申請者が増加すると難民認定率は低下し、難民認定率が上昇すると難民申請者が増加するというように、難民申請者数と難民認定率の間にも相関関係が存在する (Toshkov 2014)。加えて、政治的要因も難民認定率に影響を与えることがある。例えば、選挙前には、政党が穏健な政策を選択するため、左翼政権下であっても、右翼政権下であっても、難民申請が集中する (Burmam et al. 2017)。また右翼政権下の場合、左翼政権下の場合と比べて、選挙後の四半期に発生する難民申請者は少なくなることが分かっている。

上記のように、複数の研究が難民認定率の要因を明らかにしており、難民認定率は難民の受け入れを表す指標として重視されている。しかし、既存研究の大半は受け入れ国の経済的・政治的要因に着目したもので、中央地方関係などの行政的な要因への関心は弱い。

2-2. 地方自治体が難民受け入れに与える影響

一方、難民統合とは少し異なるが、移民統合の分野においては地方政府の重要性が広く指摘されてきており (Borkert and Caponio 2010)、とりわけ地方分権についての研究が散見される。たとえば、分権的な国では、地方自治体が移民統合政策に与える影響は大きく、集権的な国ではその影響は少ないとされる。これと同様のことは、難民受け入れの分野においても一部指摘されている。たとえば、分権的な連邦制国家であるドイツにおける研究では、州政府が国家の難民政策に大きな影響を与えるとされている (Laubenthal 2015)。

しかし、地方分権については、難民保護の水準が低下するというような負の外部性をもたらしやすいとの指摘もなされている (Holzer et al. 2000)。たとえば、各地方自治体が難民受け入れのコストを削減するために、難民を社会保障金受給者から除外したり、庇護希望者の滞在期間を短く設定したりするなどの負の競争が起こる恐れがあるといわれており、また寛大な難民政策を行う地方自治体にそれ以外の自治体がただ乗りをするという事態も起こりうるとされる。一方このような場合、政府は財政移転を通じて、地方自治体が難民政策にかけるコストを埋め合わせ、難民保護水準の低下を防ぐことができる。要するに、地方政府が難民受け入れに消極的なものとして捉えられているが、中央政府の財政移転がそのような消極化を防ぐとしている。

また、地方分権が、地方政府の難民政策にどのような影響を与えるかに関する記述もみられる。例えば、地方分権的な中央地方関係を持つノルウェーは難民の統合を非常に安定的に行っているが、その理由には、中央政府が地方自治体の自律性を重要視しているということ、地方自治体が財政面において貪欲であること、また国家の財源が豊富であることが挙げられている (Askim and Steen 2020)。この研究では、一転、地方政府を難民受け入れに積極

的なものとして扱っているが、このような場合も同様に財政資源が豊富であることが重要となる。

以上のような既存研究から、中央政府からの財源保障が地方政府の難民受け入れにとって重要であるという点を読み取れる。しかし、中央地方間の財源移転が国の難民受け入れに影響を与えているかどうかに関しては、未だ実証的に明らかになっていない。加えて、地方分権の観点でも、中央地方関係が分権的である場合に地方政府が国家の難民政策に大きな影響を与えうるとする指摘はあるものの、中央政府の難民認定の積極性にどのような影響を与えるかは分かっていない。そこで本稿は、中央地方関係に着目した上で、中央地方政府間の財源移転と分権の度合いが難民認定率に与える影響を、実証的に明らかにする。

3. 理論仮説

先述の通り、難民の受け入れを規定する要因として、中央政府と地方政府との関係が重要になると考えられる。それでは、どのような中央地方関係を構築することが、難民受け入れを促進するといえるのだろうか。

3-1. 中央地方関係と「分離・融合」

本稿では、中央地方関係を把握する上で、第一に「分離・融合」の概念を用いる。中央地方関係の分離・融合は、政策実施における両者の機能の重複度を表している。ある政策領域の政策実施について、中央政府と地方政府が連携的に政策供給を行う場合を融合、そうでない場合を分離として捉える。融合型の中央地方関係においては、政策の共同実施がはかれるため、財政的には中央政府が地方政府への財政移転の度合いが高まることになる。それゆえ、分離・融合は自主財源比率などの観点から指標化される。このような分離・融合は洪(2008)が指摘するような、中央政府と地方政府がどの程度連携しているかを理解する際に重要となる。

続いて、「分離・融合」の概念を難民問題に当てはめて考えるが、留意すべき点が二つある。第一に、難民を受け入れるかの判断が最終的には中央政府によって行われるということである。つまり、地方政府の難民受け入れ体制がいくら整っていたとしても、中央政府がそのような政治的意思を持たなければ、難民の受け入れは進まない。難民認定率の判断を直接左右できるのは中央政府であるという点に注意したい。

第二に、中央政府と地方政府との間で、難民受け入れに対する積極性が異なる場合がある。それぞれの状況を検討するために、ここでは、中央・地方政府の難民受け入れに対する態度を①中央政府も地方政府も積極的な場合、②中央政府は消極的だが地方政府が積極的な場合、③中央政府は積極的だが地方政府が消極的な場合、④中央政府も地方政府も消極的な場

合の4つに分ける。表1は4つの分類と、それぞれの状況で分離型と融合型のどちらが難民受け入れを進めやすいか検討した結果を表にまとめたものである。

表1 中央政府と地方政府の積極性

		中央政府	
		積極的	消極的
地方政府	積極的	① 分離型 ○ 融合型 ○	② 分離型 × 融合型 ○
	消極的	③ 分離型 × 融合型 ○	④ 分離型 × 融合型 ×

まず、①中央政府も地方政府も積極的な場合であれば、両者の意思が一致しているため、融合的であろうとなかろうと、結果として難民受け入れは進むと考えられる。次に、④中央政府も地方政府も消極的な場合についても、両者の意思が一致すると、外部的な要因が働かない限り、分離的か融合的にかかわらず難民の受け入れを進めることは難しい。

それでは、②中央政府は消極的だが、地方政府が積極的な場合はどうか。この場合には、地方政府の積極性が中央政府に影響を与えて受容される場合に難民の受け入れが進むだろう。融合型であれば、政策領域の重複度合いが高いため、それだけ両者の接触の機会も多くなると考えられる。実際、日本の府県・政令市の関係を対象とした研究では、融合型の地方自治制度が評価されており、府県と政令市が相互に補完・連携することで地方自治が充実するという実態が実証的に明らかになっている（水谷 2017）。このような連携を通して効果的なサービスの提供を目指す地域は多くあり¹⁹⁰、それらの地域では府県と政令市の首長間の協議やコミュニケーションが意識的に行われる。難民政策においても、地方と中央政府との間で協議などが頻繁に行われていれば、地方政府の積極性を中央政府が汲み取る可能性も高くなり、また相互に補完しながら政策実行できるのであれば、中央政府が消極的であったとしても、難民認定が進められやすくなるかもしれない。これに対し、分離的である場合、両者の連携が取れていないため、中央政府が難民認定を積極的に行うようになるきっかけが特に与えられないと考えられる。よって、融合型の中央地方関係のもとで両者の連携が取

¹⁹⁰ 例えば、愛知県・名古屋市、広島県・広島市、京都府・京都市、新潟県・新潟市などである。

られていることが重要だといえるが、これは、前述の洪（2008）が示唆するところである¹⁹¹。

最後に③中央政府は積極的だが、地方政府は消極的な場合については、これも同様に融合的である方が難民認定率の増加につながると考えられる。融合的であれば、中央政府からの移転財源が多くなるため、地方政府の難民政策に対する財政措置が行いやすくなると推測される。また、融合型は機能の重複を通して中央政府が地方自治体の意思決定に関与するため、地方政府に大きく関わる難民受け入れのような問題であっても、意思決定を行いやすくと考えられる。

以上の検討結果を踏まえると、中央政府と地方政府の積極性に違いにかかわらず、融合型の方が難民受け入れを進めやすくと考えられる。よって、以下の仮説が導出される。

仮説 1 融合型の国ほど、難民認定率は高くなる。

3-2. 権力分割と国家制度

次に、権力の分割という観点から、中央政府と地方政府との関係を捉えたい。本稿では、国家制度に注目する。なぜなら、権力分割の問題はしばしば国家制度と関連づけられるからである¹⁹²。中央地方関係を基準とした国家制度には、主に連邦制と単一制の二種類が存在し、それぞれは異なる理念のもとに成立している。

まず、連邦制では、複数の州が契約関係を結ぶことで一つの連邦国家が形成される。「地方が集まって国家をつくる」という連邦主義の考え方を元にしており、具体的には、アメリカ、オーストラリア、カナダなどの国が連邦制に当てはまる。基本的な特徴は、中央政府と地方政府との間の権限分割を保障することであり（Lijphart 2014）、両者は互いに対等な関係にあるとされる（岩崎 1987）。反対に、単一制は、まず国家が存在しそれを地方に分けるという考え方に基づいており、中央政府が対外的にも対内的にも主権を持つ。具体的には、フランス、イタリア、日本などの国に当てはまる。単一制の特徴として、中央政府は全ての分野における立法権を持ち、地方政府との間では地方よりも優位に立つという優劣関係を持っている（岩崎 1987）。Lijphart（2014）は国家制度の分類を通して、「ほとんどの連邦制国家は分権的」であり、「ほとんどの単一国家は中央集権的」としている。

それでは、難民受け入れの増加に適した国家制度はどちらになるだろうか。第一に、連邦制の場合、国家全体として難民政策の質の向上が促進されると考えられる。連邦制の国家では、地方政府が、国家の政策決定に影響を与えやすくとされている（Borkert and Caponio 2010）。たとえば、ドイツの連邦制の特徴は、州政府が国家の政策に大きな影響を与えるこ

¹⁹¹ 洪（2008）は、難民受け入れを積極化させるためには、受け入れる意思を有する地方自治体と中央政府との連携が十全に機能しているかが重要になると述べている。

¹⁹² たとえば、政治学では権力分割と連邦制を同義のものとして扱うことが多いとされている（レイプハルト 2014）。また、連邦制は統治におけるさまざまなレベルで権力を分割しており、「最も単純で明快な権力分割の方法」（レイプハルト 2014）だと考えられている。

とにあるとされる (Laubenthal 2015)。そのため、難民の統合政策を実行する州政府が、労働市場における問題などの難民統合に関する主張を行うと、その内容が政策に反映され、結果として国家全体での難民政策の質の向上につながると考えられる。つまり、連邦制は地方分権的でありながら、地方の意思を対等な関係で中央政府に伝えることができるため、国としての難民受け入れを積極化させる可能性がある。

第二に、地方分権的である方が、地方の実情に即した効率的な意思決定を行えると考えられる。地方政府は、投票行動を通じて住民のニーズを把握し、それをもとに地方政府予算を配分する。そのため、地方のニーズに沿った効率的な資源配分が可能になる¹⁹³。たとえば、小学校の増設は地方住民の生活に大きく関わる問題だが、この政策決定は中央政府が一律で行うよりも、それぞれの地方政府が行った方が良いと考えられる。なぜなら、それぞれの地方で小学校増設の優先度は異なるからである。地方政府の取り組みが重要となる難民受け入れにおいても同じことが言えると考えられる。地方自治体ごとに、難民を受け入れる余裕がどの程度あるかは財政面でも住居などの施設面でも異なるため、これらの政策決定はそれぞれの地方政府が行う方が効率的になされる可能性が高い。

以上の検討結果を踏まえると、地方分権的な連邦制の方が難民受け入れに適していると考えられる。よって以下の仮説が導出される。

仮説 2 分権的な国ほど、難民認定率は高くなる。

なお、中央地方関係を捉えるもう一つの概念に「集中・分散」がある。これは両政府間の権限配分と、それぞれの政府が取り持つ機能の大きさを表す概念である。地方政府がより多くの権限を持っており、公的サービスにおいても多くの責任を持っている場合は分散的であるとされる。地方が多くの権限を持つという点に注目すると、仮説 2 と同様に、以下の仮説が導出される。

仮説 3 分散的な国ほど、難民認定率は高くなる。

ところが、分離と分権、融合と集権はそれぞれ相関しやすいとも言われている。確かに、分離型のように地方政府が自主財源を多く有するなら、それらの財源を用いて中央政府から自律的に意思決定を行うことが可能になるため、両者の関係は分権的になると考えられる。その場合、仮説 1 と仮説 2 が両立しない可能性もある。

しかし、この二つの概念は必ずしも同じ前提を共有しない。例えば、曾我 (2013) は、分離・融合を中央政府と地方政府の接触や働きかけの有無と広く理解すると、地方政府から中央政府への働きかけも容易になるため、「融合の方が地方政府の意向の実現につな

¹⁹³ https://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Theme/Pol/Decentralization/200608_higashikata.html

りやすいこともある」とし、「地方の意向が国政・地方政治全体としてどの程度反映されるかという観点と分離・融合とは別問題である」と述べている。

また、分散・集中の概念を含めた場合に、三つの側面は「分散・集中・集権」と「集中・分離・分権」という二つのパターンに整理されてきたとされる¹⁹⁴。しかし、この場合も同様に、三つの概念は「原理上は相互に独立している」と指摘されている（建林ほか 2009）。そのため、本稿においても、全ての側面を互いに相関し合っているものとして盲目的に捉えるのは相応しくないということがいえるだろう。

したがって、本稿では、「分離・融合」「分権・集権」「分散・集中」の三つの概念について、基本的にはそれぞれを別個の概念として扱う。

4. データと方法

4-1. 使用するデータ

上記の理論仮説に基づき、本稿では難民認定率の規定要因を明らかにしていく。一般的に難民認定率は、年間の難民認定数を難民審査件数の合計で割り、百分率に直したものを指す。難民認定率の算出の仕方に国際的な決まりは存在しないが、UNHCR は二種類の方法を提示している¹⁹⁵。この二種類の違いは、分子となる難民認定数に「補完的保護数¹⁹⁶」を含めるかどうかというものである。今回の分析では、「補完的保護数」を含めず、正式な難民認定を受けた「認定数」のみを難民認定数に数えた「Refugee Recognition Rate」を用いる。また、難民申請者の中でも、庇護国に到着して初めての申請を行う者や、一度拒否された難民申請の不服申し立てとして再申請を行う者など、それぞれ審査の段階が異なっている。既存研究では、一次審査の判断による認定数のみを対象とした難民認定率を用いたものが多いが、今回の分析では「補充的保護」、「一時的保護」、「一時的庇護」の三つのみを除いた全ての段階¹⁹⁷を認定数の合計に含めることにした¹⁹⁸。

¹⁹⁴ なお、実際には「集中・融合・集権」と「分散・分離・分権」という組み合わせが成立しやすいと後述されている（建林ほか 2009）。

¹⁹⁵ 「Refugee Recognition Rate (RRR)」と「Total Recognition rate (TRR)」の二種類である（UNHCR Statistical Yearbook 2009）。

¹⁹⁶ 「補完的保護」とは、難民として正式な認定を受けていないものの、さまざまな理由から帰還が不可能、または望ましくない者の在留を認め、保護する制度である。<https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48a5731c2>（2022年11月2日）。

¹⁹⁷ 具体的には、「新規申請 (NA)」、「不服審査の判断 (AR)」、「再申請／再開申請 (RA)」、「米国市民権及び移住サービス (IN)」、「米国移住事務局による審査 (EO)」、「司法審査 (JR)」、「一次審査及び不服申し立て／審査請求 (FA)」、「特定の事件の際に処理された再申請 (BL)」、「特別在留 (TR)」、「スイスにおける州の規定 (CA)」の10段階である。

¹⁹⁸ 新規申請かどうかにかかわらず中央政府の下す難民認定件数を把握したいためである。

表 2 変数説明

変数名	変数説明	出典
難民認定率	認定数÷(総処理数-その他中断件数)×100。	UNHCR Data Finder
財政分離度	地方税÷地方政府歳入。	OECD data (曾我謙悟 (2013)、『行政学』に基づいて作成。)
連邦制分権度	連邦制・分権指数 (1981-2010)。	レイプハルト (2014)、『民主主義 対 民主主義 多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究 [原著第2版]』、p.271
分散度	地方政府歳出÷全政府部門歳出 (2015)。	OECD data (建林ほか (2009)、『比較政治制度論』に基づいて作成。)
総人口	総人口。	The World Bank Data Bank
労働者人口割合	15~64歳人口÷総人口。	The World Bank Data Bank
外国人人口割合	外国人人口÷総人口 (2015)。	The World Bank Data Bank
失業率	失業率。	OECD data
一人当たりGDP	一人当たり年間GDP。	OECD data

表 2 は分析に使用する変数をまとめたものである。独立変数のうち、本稿では「財政分離度」、「連邦制・分権度」、「分散度」の三つに理論的関心を寄せている。まず、仮説 1 の検証には「財政分離度」を用いる。これは、地方税を地方歳入¹⁹⁹の合計で割ったものを百分率に直したもので、曾我 (2013) による記述に基づいて作成した。この数値が高い国ほど、分離的な国であるといえることができる。

次に、仮説 2 の検証では「分権度」を用いる。この指標については、レイプハルト (2014) が作成した「連邦制・分権指数」を使用した。分権の度合いを図る指標は他にも存在するが、連邦制か単一国家制かという国家制度が考慮されており、対象国が比較的多かったために「連邦制・分権指数」を選択した。具体的には、憲法に連邦制を規定する旨が表明されているかどうかという基準のもと、各国を連邦制国家と単一制国家という二つのカテゴリに分け、それぞれをさらに中央集権的か地方分権的かというサブカテゴリに分けたのち、これらの各カテゴリを点数化することで作成されたものである。上記のどのカテゴリにも明確に分類できない国に関しては、半連邦制というカテゴリが設けられ、「連邦制・中央集権」と「単一国家・分権」との中間に位置づけられている。本稿では、レイプハルト (2014) に掲載されている中では最新のものである 1981 年から 2010 年のデータを使用した。

最後に、「分散度」は、全政府部門歳出を地方政府歳出で割り百分率に直したもので、建林ほか (2009) による記述に基づいて作成した。分散度は各国 2015 年度のものを一定の値として使用した。

その他には、統制変数として、各国の総人口、労働者人口割合、外国人人口割合、失業率、一人当たり年間 GDP を投入する。表 3 は分析に使用する変数群の記述統計である。

¹⁹⁹ なお、地方政府のデータは基本的に「local government」のものを用いているが、オーストラリアとアメリカ合衆国については「state government (州政府)」のデータを用いている。

表3 記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
難民認定率	120	30.4053	18.9558	0.0777	74.0168
財政分離度	120	38.1172	15.6313	10.1604	78.3124
連邦制分権度	120	2.5667	1.5542	1	5
分散度	120	36.1542	18.4040	6.2000	76.2000
総人口	120	41284881.2833	67305795.8272	330815	328329953
労働力人口割合	120	65.2030	2.4886	59.4249	73.3589
外国人人口割合	120	15.1100	8.9827	1.6148	43.9641
失業率	120	6.9790	4.4757	2.4000	24.9000
一人当たり年間GDP	120	52538.5095	17054.8437	26760.1522	116441.7904

分析ではデータの制約上²⁰⁰、24カ国のデータを用いる。先にも述べた通り、本稿は先進国での難民受け入れに焦点を当てるため、対象国は全て OECD 加盟国としてある²⁰¹。欧州難民危機によりヨーロッパ諸国に大量の難民が流入²⁰²した 2015 年から、新型コロナウイルスの世界的な流行によって難民申請者が激減²⁰³した 2020 年より前のデータを用いるため、分析に際して、2015 年から 2019 年の 5 年間分をまとめたプーリングデータを作成した。

4-2. 推定方法

上記のプーリングデータを用いて重回帰分析を行う²⁰⁴。先述の通り、従属変数を難民認定率、独立変数を財政分離度、分権度、分散度とし、統制変数には総人口、労働力人口割合、外国人人口割合、失業率、一人当たり年間 GDP を投入する。分析に際して、総人口と一人当たり年間 GDP については自然対数化を行い、国ごとにクラスター化したロバスト標準誤差を推定している。また、年度は固定効果として投入している。

²⁰⁰ レイプハルト (2014) に「連邦制・分権指数」の記載のあった 36 カ国のうち、分離度、分散度の算出に必要なデータが収集されなかった国を除いた 24 カ国である。

²⁰¹ 内閣府は、先進国を「OECD 加盟国。ただし一人当たり GDP が一万米ドル以下の国を除く」と定義しており（内閣府「世界経済の潮流 2014 年 I」）、本稿で扱う国々はこの定義に従う。

²⁰² 2015 年の初めから 12 月 7 日までに 91 万人の難民・移民がヨーロッパの海岸へ到着した。そのうちの 75%以上は、アフガニスタン、シリアの戦乱から逃れてきた者である。https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html (2022 年 11 月 15 日)。

²⁰³ 例えば、イギリスでは 2020 年度の難民申請者は 18%減少した。https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/asylum-applications-fall-in-2020-as-the-backlog-of-cases-awaiting-a-decision-reaches-a-new-high/ (2022 年 11 月 15 日)。

²⁰⁴ 中央地方関係や国家制度は短期的に変化するものではない。そのため、2015 年から 2019 年までの 5 年間を分析対象とする本稿では、国内での変動を捉えた固定効果モデルによる分析は行わなかった。

5. 分析結果

表4が分析結果である。Model 1では理論的関心のある独立変数のみを投入し、Model 2では人口に関わる統制変数（総人口、労働年齢人口割合、外国人人口割合）を、Model 3では経済に関わる統制変数（失業率、一人当たり年間GDP）をさらに投入した。

表4 中央地方関係が難民認定率に与える影響

	従属変数 難民認定率		
	Model 1	Model 2	Model 3
財政分離度	-0.3356 *	-0.5390 ***	-0.5751 ***
	(0.1496)	(0.1141)	(0.1269)
連邦制分権度	6.1770 *	5.6430 **	5.2760 **
	(2.7500)	(1.7820)	(1.7930)
分散度	-0.2378	-0.0324	-0.0297
	(0.2697)	(0.1806)	(0.1925)
log(総人口)		-4.7040 **	-4.9770 **
		(1.5020)	(1.7710)
労働年齢人口割合		-1.1000	-1.2060
		(0.8152)	(0.9905)
外国人人口割合		0.4029	0.6032
		(0.2616)	(0.4945)
失業率			-0.7681
			(0.5156)
log(一人当たり年間GDP)			-11.7700
			(16.1100)
年度効果	YES	YES	YES
調整済みR ²	0.2584	0.4381	0.4504
N	120	120	120

(1) ***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$, *: $p < 0.05$, †: $p < 0.1$ 。

(2) ()内は国ごとにクラスター化したロバスト標準誤差。

5-1. 財政分離度と難民認定率の関連

分析の結果、財政分離度において、Model 1では5%水準で有意な負の相関が、Model 2・

3 では 0.1%水準で有意な負の相関が見られた。つまり、財政分離度が高まるほど難民認定率が低下しており、分離的な地方自治制度が難民の受け入れを阻害することが明らかになった。これは、中央政府と地方政府の機能の重複が両者の連携を強め、難民受け入れにおいて相互に補完し合うことを可能にするため、中央政府による難民認定が行われやすくなっているということなのであろう。それゆえ、分析結果は仮説 1 に整合的である。さらに、財政分離度は地方政府の自主財源率と同じ数値であるため、分析結果は地方政府の自主財源率が高い国ほど難民認定率が低くなることも意味している。中央政府が多くの財政移転を行うことが難民受け入れを円滑に進め、結果として中央政府による難民認定を行いやすくさせることが推測される。

5-2. 分権度と難民認定率の関連

次に、連邦制分権度に関しては、Model 1 では 5%水準で有意な正の相関が、Model 2・3 では 1%水準で有意な正の相関が見られた。この結果は、地方分権的な国ほど難民認定率が高くなることを意味しており、分権的な地方自治制度が難民受け入れを進めることが明らかになった。地方政府の意向が中央政府に反映されることで国家全体の難民政策の質が向上すること、また各地方政府による効率的な難民政策が行われることから、難民の受け入れが順調に進み、これを受けて中央政府による難民認定も行われやすくなるものと考えられる。これは仮説 2 に整合的な結果である。分散度に関しては、特に有意な結果が得られなかった。地方自治体の持つ機能の大きさは、中央地方政府の関係性を考慮したものではないため、それ自体では難民受け入れに影響することはないのかもしれない。

6. 結論

本稿では、難民認定率を増加させる要因として中央政府と地方政府の関係に注目し、「分離・融合」、「分権・集権」、「分散・集中」の三つの側面から分析を行ってきた。分析の結果、両者の関係は、分離型よりも融合型、中央集権的であるよりも地方分権的である方が、それぞれ難民の受け入れは進みやすいということが明らかになった。

このことから、まず、難民受け入れには中央政府と地方政府との強い連携が重要になると分かった。そのため、両政府間の協議の場を設けることが、連携を強化し、難民受け入れを進めるものと期待できる。例えば日本では、国の政策の企画や実施において地方自治に影響を及ぼすものについて国と地方が協議を行う「国と地方の協議の場」が法律で定められている²⁰⁵。国と地方の協議の場では、税率や地方創生、近年では新型コロナウイルスの対策等に

²⁰⁵ <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/bahousei/bahousei-index.html> (2022 年 11 月 15 日)。

ついでに、地方自治体の意見を取り入れた議論が行われているが、難民政策に関わる議論は未だ見られない²⁰⁶。本稿の分析結果に基づくと、このような協議の場で難民政策について両政府の意見をすり合わせることで、連携を強める一つの手段になると期待される。難民の受け入れが財政的な融合によって進むのであれば、難民受け入れ施策について、中央政府による財政移転を拡充することが重要かもしれない。さらに、地方自治体の意見を国家の難民政策に反映すること、各地方自治体の実情に合わせた政策を行うことも重要である。

最後に、本稿の問題点、並びに今後の課題とされる点についても述べたい。まず、本稿で扱った難民認定率は、難民申請者の審査段階を考慮したものではない。先行研究では一次審査のみの結果を難民認定率として求めたものも多いため、対象とする審査段階について本稿の分析に適したものの検討を行う余地がある。次に、本稿のデータは2015年度から2019年度までの5年分を対象としたものであり、対象国も24カ国のみであったことから、データの数が限られている。この点について、対象期間と対象国を増やすことで、結果をより頑健なものにすることが求められる。

本稿では、難民認定率を増加させることに焦点を当てて分析を行ってきたが、認定率を増加させることだけが最適な難民受け入れの形であるとはいえない。難民の人数増加に伴って、難民政策の質の維持も問題となるからである。とはいえ、中央政府が行う難民認定に影響を与える要因として、中央地方関係のあり方を検討することは、地域社会と大きく関わる難民受け入れにおいて重要な視点である。難民研究の分野においても、地方自治体の役割を改めて検討する必要があるかもしれない。

7. 参考文献

井口泰・石井宏明・長谷部美佳. 2013. 「日本での難民の社会統合を考える」『難民研究ジャーナル』(3): pp.21-22.

岩崎美紀子. 1992. 「連邦主義と連邦制」『年報行政研究』1992(27): pp.141-166.

ヴァーティキムスアン. 2005. 「最新のアンケート調査の結果よりベトナム難民出身者からの提言」『東京財団研究報告書 日本の難民・避難民受け入れのあり方に関する研究』

曾我謙悟. 2013. 『行政学』有斐閣アルマ.

建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史. 2009. 『比較政治制度論』有斐閣アルマ.

洪性旭. 2008. 「日本社会における難民受け入れの論点―日韓比較の可能性」『国際関係論叢』7(2): pp.75-131.

水谷利亮. 2017. 「融合型の地方自治制度における「二重行政」の研究」『科学研究費助成事業研究成果報告書』2005(5): pp.76-82.

²⁰⁶ 「国と地方の協議の場における協議の概要に関する報告書」（平成23年度第5回臨時会合、平成27年度第3回、令和4年度第1回）。

- レイプハルト, アレンド, 粕谷祐子・菊池啓一訳. 2014. 『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究』 頸草書房.
- Askim, Jostein and Anton Steen. 2020. "Trading Refugees: The Governance of Refugee Settlement in a Decentralized Welfare State." *Scandinavian Political Studies* 43(1): pp.24-45.
- Borkert, Maren and Tiziana Caponio. eds. 2010. *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press.
- Burmann, Martina, Drometer, Marcus and Romuald Meango. 2017. "The Political Economy of European Asylum Policies" *ifo Working Paper* 245.
- Holzer, Thomas, Schneider, Gerald, and Thomas Widmer. 2000. "Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland, 1988-1996." *The Journal of Conflict Resolution* 44(2): pp.250-276.
- Laubenthal, Barbara. 2015. "Refugees Welcome? Federalism and Asylum Policies in Germany." *Fieri Working Paper*.
- Neumayer, Eric. 2005. "Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe." *International Studies Quarterly* 49(3): pp.363-387.
- Toshkov, Dimitar. 2014. "The Dynamic Relationship between Asylum Applications and Recognition Rates in Europe (1987-2010)." *European Union Politics* 15(2): pp.192-214.