

第 43 回講演会<2016 年 12 月 13 日開催>

## 世界と日本の難民問題

滝澤三郎（執筆＝水野孝昭・島田莉奈）

■講演者……滝澤三郎（元国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）駐日代表、東洋英和女学院大学大学院客員教授）

■司会……水野孝昭  
（本学国際コミュニケーション学科 教授）

### 滝澤三郎（たきざわ・さぶろう）氏の紹介

国連 UNHCR 協会理事長。東京都立大学大学院博士課程を経て法務省入省。カリフォルニア大学バークレー経営大学院修了後、1981 年国連ジュネーブ本部へ。2002 年から 06 年まで UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）ジュネーブ本部財務局長。07 年から 08 年まで UNHCR 駐日代表。

### <講演会の趣旨>

「難民」「移民」と呼ばれる人々の巨大な流れが、地球をおおっています。中東やアフリカから地中海を越えて、欧州になだれ込む人々。メキシコ国境を越えて、続々と米国に

流れ込む人々。ミャンマーや南アジアからボートに乗って東南アジア、さらにはオーストラリアにまで漂流してくるボートピープルの人々。この大量の人々の移動は、各国で大きな政治問題になって、21 世紀の国際社会に新しい課題をつきつけています。

地中海で難破して打ち上げられたシリア難民の少年の遺体の写真は、これ以上座視してられない人道問題として世界的な反響を呼び起こしました。ドイツのメルケル首相は「シリア難民は全て受け入れる」と宣言し、それを機に 100 万人を超す移民・難民が EU 諸国に殺到しました。しかし、その措置は強い反移民・反難民感情も巻き起こし、相次ぐテロ事件への恐怖もあいまって欧州諸国の政治問題となり、英国の EU 離脱 (Brexit)、さらにはトランプ米国大統領の誕生にもつながりました。

他方で、日本政府の難民受け入れは年間数十名にとどまっています。難民問題が焦点となったニューヨークの国連総会に出席した日本の安倍首相は、記者会見で「シリア難民」への対応を質問されて、その意味がわからずに「日本は移民の受け入れはしていません」とトンチンカンな受け答えをしました。「難民」と「移民」の区別もできないまま、「移民は受け入れない」と心の扉を閉ざしているのは、安倍首相ひとりではないはずです。この発言は、一人の政治家の資質という以上に、難民問題に対する日本社会の無関心ぶりを物語っているというべきでしょう。

なぜ今、新たに世界規模の難民危機が起きているのでしょうか。日本はなぜ他国に比べ



滝澤三郎氏

て、難民問題に冷淡にみえるのでしょうか。こうした問いかけに答えてもらうために、国連で難民問題に取り組んできた滝澤三郎先生をお招きしました。講演では、一連の難民問題の背景や原因、国際社会の対応をお話しいただいただけでなく、日本にいる私たちに何ができるのかという点も問題提起をしていただきました。

## <講演の要旨>

### 第一部 世界の難民問題

#### 1. 難民問題の現状

今、世界では「第二次大戦後、最大の人道危機」が起きています。中東の大国だったシリアは、5年以上にわたる内戦が続いた結果、政府の機能が完全に崩壊した「破たん国家 (failed state)」になってしまいました。2,200万人の人口で戦乱の死者が40万人、戦火で家を追われて650万人が「国内避難民 (internal displaced persons)」となっています。同じ様に、戦火を逃れて国境を越えてトルコ、ヨルダン、レバノンなどの近隣諸国に流入した広義の「難民 (refugee)」は480万人にのぼっています。

その難民たちは近隣諸国からさらに地中海を船で越えて、欧州諸国に流入しています。2015年に110万人の難民・移民がドイツに受け入れられました。2016年に海を渡ったのは28万人。イタリアだけで11万人にのぼります。今も対岸のリビアでは28万人が渡航の機会をまっています。

こうした大量流入は欧州連合 (EU) 諸国の対応に混乱をもたらし、「原則受け入れ」の方針を示したドイツやEUに対して、受け入れ拒否や締め出しをはかる諸国も相次ぎました。EUの統合そのものに、深い亀裂が入ってしまったのです。

難民が生まれる背景としては、これまでは「強すぎる政府＝強権国家」による弾圧と迫害が考えられてきました。ナチス・ドイツのユダヤ人迫害やソビエト連邦など共産諸国か

らの亡命者が典型的な例です。国連の難民条約・議定書で定義されている本来の「難民 (政治難民)」です。

それに対して、近年になると、逆に「弱すぎる政府＝破たん国家、崩壊国家」から逃れてくる人たちが急増しています。その人たち一人一人が迫害・弾圧されるというよりは、内戦や民族紛争を引き金とした戦乱を逃れて国外へ脱出する例が多いのです。この人たちは「紛争難民」と呼ばれています。

#### 2. 難民の国際的保護

難民の定義は、「人種、宗教、国籍、政治的意見などの理由で迫害を受けることを恐れて他国に避難した人々」です。いわゆる「政治亡命者」のことです。しかし、今日では、武力紛争を逃れて逃げてくる「紛争難民」も含めて、国際社会は広く「難民」として人道的見地に対応しています。

なぜ他国から逃れてくる人々を、私たちは保護しなければならないのでしょうか？ それには人道・人権的な理由と政治的理由の二つが挙げられます。一番大事な原則は、「迫害されそうになって逃げてきた人たちを、元の国に追い返してはいけない」ということです。追い返してしまえば、その人たちは元の国で虐待されたり、投獄されたり、殺されてしまうかもしれません。それを防ぐために国際社会が打ち立てたルールが、迫害の恐れのある国に送還しないという「ノン・ルフールマンの原則」です。これが1951年の難民条約の基本になっています。この条約は冷戦下の欧州で生まれたため、当初は欧州地域だけを対象にしていたのですが、1967年に難民議定書が結ばれて世界全体に適用されることになりました。今では143か国が加入しています。難民条約・議定書以外にも、アフリカを対象にしたOAU難民条約、中南米のカルタヘナ宣言、EU指令など地域機構が独自の難民条約を定めている例もあります。

こうした条約で定められた難民の保護

(protection) と支援 (empowerment) を実施する国連機関が、難民高等弁務官事務所 (UNHCR) です。UNHCR は世界各地の難民キャンプで学校や診療所などを運営するため、約 900 の NGO と協力しています。

### 3. 難民 (refugee) と移民 (immigrant) の混在移動問題

UNHCR の難民問題への取り組みは、国際社会の人道問題への対応です。同じ人の国際移動でも、経済的な理由で外国を目指す「移民」とは違うカテゴリーの問題です。ところが、問題になっているのは「難民受け入れ」の制度を利用する移民が増えていることです。

上記のように、大量の人々が「紛争移民」となって国境を越えてくる場合は、難民と経済移民とを区別することは不可能です。難民は政治的理由、移民は経済的理由と申しましたが、実際の例では、紛争が貧困を招き、貧困が紛争を招くという悪循環が続いており、国外に逃れてきた人々一人一人も、両方の事情が混在している場合が多いのです。「経済移民」といっても、先進国を目指す彼らの祖国の貧困の背景にはアフリカや中東地域で長年続いている紛争があることは言うまでもありません。

## 第二部 日本の難民問題

### 1. 日本の難民認定の現状

日本は 1981 年に難民条約に加入しました。ここ数年、日本に難民申請する人は急増して、2016 年には過去最高の 1 万人に達するのではないかとされています。

しかし、日本では難民申請者への支援はほとんどないのが現状です。同じアジアでも、人口が 750 万人の香港では住宅、医療、教育など手厚い支援サービスが無料で受けられ、年間に 1 万 6 千人が支援を受けているのとは対照的です。

日本も難民を受け入れています、難民認定の基準を非常に厳しくしています。たとえ



司会の水野先生

ば、「迫害の証明」に 6 つの基準をあげて、そのすべての条件を客観的に満たさなければ「迫害」とはいえないという立場です。戦乱から逃げてきた人たちが、そのすべての書類を整えて自力で証明することは極めて難しいのです。たとえば、シリアからの申請者 70 人弱のうち日本が「難民」として認定したのは 6 人です。(残りは人道的在留許可を与えている。) つまり、冷戦時代の難民条約による「政治難民」だけを受け入れの対象にしていて、現在の緊急問題である「紛争難民」は難民と認めていないのです。難民条約を「難民を救う」ためというより、「難民を排除する」ために使っているのです。日本には国家の政策として「難民受け入れを増やそう」という指向性がないのです。

それは世論も同じです。2015 年 12 月に朝日新聞が行った世論調査では、「難民を積極的に受け入れたほうがよいと思うか」という質問に、6 割の人が「そうは思わない」と答えています。これは 20 年前の 1996 年とほぼ同じ結果です。難民の実際の姿を知らないまま、ネガティブなイメージが先行していて、難民受け入れには「漠然とした不安」を感じているのが、多くの日本人の気持ちのようです。世論がこうですから、政治家にとっても難民問題はタブーで、役所も消極的な対応に終始するということになります。

こうした「難民」への冷たい姿勢の背景には、「移民を受け入れない」という政策もあります。日本社会には「定住・永住する外国人はできるだけ排除したい」という意向が働いているため、定住支援のプログラムも弱体のままです。日本の難民受け入れには、①紛争地から遠いという地理的環境 ②「外国人お断り」という社会の意識 ③「移民難民はノー」という政治環境 ④治安優先の入国管理・難民認定法の解釈 ⑤難民申請者に対する実際の厳格な運用、という重層的・制度的な障壁が横たわっているのです。

## 2. 日本を素通りする難民 (Japan Passing)

日本が難民受け入れに消極的なことは知られているのか、世界の難民たちの間でも日本定住は人気がないのが現状です。シリア難民は480万人いても、日本での認定を申請したのは5年間で70人足らずです。

その一方で、本来は難民とみなされない出稼ぎ目的の「経済移民」による日本への難民申請は急増しており、「濫用的申請」と呼ばれています。難民申請をすれば半年後には就労が認められるようになったため、「難民としての受け入れ」ではなく就労を目的としていると思われる難民申請が、ネパール、ベトナム、インドネシアなどの出身者を中心に急増しているのです。つまり、「真の難民」は日本に来ない、受け入れられない一方で、「難民制度」が外国人労働者の受け入れルートに



講演の様子

なっている現状があります。

## 3. 日本にできること

以上のように、日本の難民認定制度は「機能不全」におちいつているのです。でも、それ以外にも、難民を日本社会に受け入れる方法があります。たとえば、政府はシリア難民の学生150人を留学生として受け入れることを決めました。NGOの難民支援協会は民間資金で6人のシリア難民を日本語学校に入れています。また、ユニクロは企業として難民を60人受け入れています。また、日本が毎年、巨額の資金拠出で国連の難民事業に貢献していることも忘れてはなりません。また、近隣国の難民キャンプにいる難民を受け入れる「第3国定住」も行っていますが、現地への情報提供の不足や受け入れ態勢不足もあってうまく活用できていません。

### <学生の熱意で実現した講演会>

「難民問題について学内イベントをやりたいんです」。本学ポルトガル語専攻2年生の島田莉奈さんから、こんな相談を受けたのは10月ごろでした。島田さんは1年生の時から難民問題に関心を持ち、国際問題をテーマにした私のゼミにも「飛び入り参加」しました。パリでおきた同時多発テロをテーマにした国連安全保障理事会での討議のロールプレイングゲーム(RPG)をやったのですが、島田さんは「シリア難民の少女」の役を演じて「私たちの存在を忘れないください」と熱弁をふるいました。

この企画を実現させようと、島田さんは仲間を集めて企画書を作り、GCIはじめ学生課、食堂など関係部署を回って説得に歩きました。GCIの講演会に合わせて、難民問題への関心を高めるための食堂イベント「Meal for Refugees (M4R)」や図書館での難民関連の書籍の展示も行いました。

以下は、一連のイベントを実現させた「功労者」である島田莉奈さんによる報告です。

「難民たちの祖国の料理を味わいながら募金を集めるイベント、Meal for Refugees」を KUIS の学生食堂“ラパス”、“食神”、“KUIS カフェ”で12月5日から16日にかけて実施しました。

M4R は、難民支援協会が発行した「海を渡った故郷の味 Flavours Without Borders」で紹介されている料理を学食で提供し、その売り上げの一部を同協会に寄附する方式で、学生も気軽に参加できる難民支援です。4つのメニューを日替わりで用意した結果、合計で358食、計7,160円を集めることが出来ました。食堂には難民キャンプを型取った募金箱も置いたら、12,918円の募金も集まりました。難民支援協会に合計で20,078円を寄附することができて、日本にいる難民の支援につながりました。

このイベントを実施したのは、私自身が以前から難民支援の活動に関わっていて、このM4Rを立ち上げた学生と知り合いだったからです。自分の通っている神田外語大学の学生にも難民問題について知ってもらい、学生にもできることが沢山あることを実感してほしいと思いました。

期間中は、私たちも難民メニューのサンプルの前に立って、食堂に来る人たちに難民問題やM4Rの意味について伝えました。話してみると、「日本にも難民がいることを知らなかった」、「関心はあるけど、どうしたら良いかわからない」という声を多く聞きました。仲間になってくれそうな学生を多く見つけられたことは、大きな収穫でした。

支援呼びかけのキャンペーンだけでなく、学生たちが難民問題をもっと「知る」ための機会も作りたと思いました。関係する教職員の皆様のご協力で、KUIS 図書館に難民関連の書籍の展示コーナーができました。滝澤先生の講演とあいまって、KUIS で難民問題への関心が高まったに違いないと思います。

この活動は一回限りで終わらせるのではなく、継続していくことに意味があります。今後も様々な形で難民問題を伝え、私たちに出来ることを考えていきたいです。

(ポルトガル語専攻2年 島田莉奈)



M4Rについて説明する島田さん