

「日本の難民問題と難民受け入れの可能性」

塩原良和研究会5期
法学部政治学科4年S組 川又 友輔

目次

I 章

1. はじめに

- 1-1. 研究のきっかけ
- 1-2. 研究の目的

2. 日本の難民問題の現状の整理

- 2-1. 難民の定義
- 2-2. 難民の歴史・起源
- 2-3. 日本の難民受け入れの歴史
- 2-4. 日本の難民受け入れの各段階における問題点
 - (1) 日本における難民認定までの流れ
 - (2) 多くの問題点
- 2-5. 難民条約が内包する問題点
- 2-6. 外国人の人権に対する日本国民の意識の問題点
- 2-7. 「難民」と「移民」
 - (1) 区別が困難な「難民」と「移民」
 - (2) 外国人受け入れに関する議論

II 章

1. 難民とはどのような存在か

- 1-1. 「難民」のイメージ
- 1-2. 「支援する」難民

2. ビルマ難民について

- 2-1. 日本とビルマの関係
- 2-2. ビルマの人権状況
- 2-3. ビルマ難民の推移
- 2-4. とあるビルマ難民の話

3. おわりに

— I 章 —

1. はじめに

1-1. 研究のきっかけ

私の研究テーマは「日本の難民問題と難民受け入れの可能性」というタイトルを冠しているが、私が難民という存在に関心を寄せるようになったのは、とあるきっかけがあったからである。私は所属する学生団体の活動の一環で学部2年生のとき（2011年夏）に中東のヨルダンとイスラエルを訪れた。俗に言われる「スタディーツアー」というものである。ヨルダンやイラクを拠点としてフリーランスで活動されているボランティアの方のコーディネートのもと、多くの人々との出会いに恵まれた時間を過ごすことができたが、その中で最も印象的だったのが難民たちとの出会いであった。私が出会ったのはパレスチナ難民とイラク難民だった。ヨルダンは中東戦争の影響で多くのパレスチナ難民が流入し、国民の7割がパレスチナ難民という変わった国である。また、2001年のイラク戦争開戦後に大量発生したイラク難民の一部もヨルダンへ逃

れてきており、ヨルダンでは中東地域における難民の受け皿としての役割を担っていると言える。イスラエルにおいても、パレスチナ自治区（西岸地区）を訪れるとパレスチナ難民が大勢暮らしていた。イスラエルとのボーダーには分離壁が建設され、パレスチナ難民は多くの自由を享受できないまま苦しい生活を強いられている。イラク難民、パレスチナ難民、どちらも深刻な国際問題の渦中にいる人々である。

私が出会った難民たちは「この人は難民です。」という説明がなければそれとはわからないほど、普段は非常に明るく、「難民」という言葉が持つ負のイメージを感じさせない、ごく普通の市井の人々に見えた。しかし、実際に彼ら・彼女らが体験した過去は我々には到底想像もつかない過酷で凄惨なものだった。一人のイラク難民の青年は私たちの前で明るく自己紹介をしてくれた。名前や年齢や趣味の話。自分がパソコンで作成した動画を自慢げに見せてくれた。しかしあとで改めて話を聞くと、彼にはとても辛い過去があった。彼は7歳のときに父親が米軍兵士に拘束されたのち、銃殺されてしまった。そして彼自身も幼いながら米軍に身柄を拘束されかけたことがあると語ってくれた。幼いうちに父を失い、トラウマになるような身体的拘束を受けた彼は壮絶な人生を歩んできたのだった。またイスラエルで出会ったパレスチナ難民の子どもも、家族がインティファダのときにイスラエル軍兵士に殺され、そのときの写真がいまも残っていると悲しげに語ってくれた。暗い過去を抱える難民たちが発する言葉の一つ一つに私はとても心を揺さぶられた。

これらの経験をうけて、私は日本に帰国してから難民という存在が更に気になるようになった。しかし、文献を探している中で私は求めていたパレスチナ難民やイラク難民について書かれた文献とは違うものを偶然発見する。それが『見えない難民』という本だった。この本は日本に難民として出稼ぎに来たアフガニスタン人の話だった。

私はここで日本に難民がいることを初めて知り、大変恥ずかしい思いがした。そしてこの時から日本の難民に関心が向くようになり、研究会での研究テーマとすることを決めた。私が日本の難民問題に対して抱く問題意識は3点ある。1点目は「日本にいる難民たちの人権が守られていないこと」、2点目は「諸制度が難民を保護するためのものとして機能していないこと」、3点目は「現実的には共生が難しいと思われる環境」という3点である。これらの問題意識に即しながら論文を記述していきたい。

1-2. 研究の目的

私が今回このようなテーマで研究する目的をここで明確にしておくことにより、今後の研究過程での軸を定め、研究に対するモチベーションを再確認できるようにしておく。

私の研究の目的は3点あり、1点目は難民問題に関する現状理解と現状整理である。過去の自らの経験から私は難民に対して関心を抱くようになったが、それを研究テーマとするうえで最初に問題となったのは自分が難民のことを知らな過ぎることであった。私は日本における難民問題を考える上で、難民という存在の起源や歴史的背景、難民受け入れの各国の動向を知らずして日本の難民問題を語ることは難しいように思えた。そのため自らの難民という対象についての全般的な知識を拡充する必要性を感じ、それらの現状理解を深めた上で煩雑な日本の難民問題を整理したい。これを研究の目的の一つとして掲げることとする。

2点目は差異を認め、誰とでも対等に関係構築ができる自己形成の模索である。この研究テーマを選択した時から掲げていたことだが、この研究は自らの経験に端を発し自らの難民への関心が研究の動機となっているが、究極的には、私は人間一人一人が平等に認められる社会の実現というものを望んでいる。そのような社会を夢見る中で、まずは自分自身が多様な他者との接点の中で互いの差異を認められる人格をこの研究を通して形成したいと考えている。誰とでも対等に接するという意味では、難民はもちろん、高齢者や子どもや障害者や外国人といった難民以外の多様な他者の差異も認められるようにならなくてはならないと私は考えている。そしてその過程の中で自らが感じたことを言語化することにより、差異に対して対等な人間関係形成への模索をすることを2つ目の目的とする。

最後に3点目の目的は、難民問題に対する自らのスタンスを明確にし、その後の実践へと繋げていくということである。研究に至るきっかけが（私自身「同情する」という言葉はあまり好きではないが）難民に対する「同情」に近い感情に突き動かされたことだったのは紛れもない事実である。故に私の難民問題に対する現在のスタンスは難民擁護派であり、日本はもっと多くの難民を受け入れて難民の人権を尊重出来る体制へと変化するべきだと考えているが、この問題は往々にして意見が分かれがちなものでもある。より現実的な視点から観れば、日本に難民を受け入れる余裕などなく別の方法による援助をすべきだという意見も国内においては根強い。現段階ではそのような考えの人たちを論破することもできなければ、そもそも否定しよう

とも思えない。知らないことが多すぎて自分で判断を下すことができないからだ。だからこの研究を通して難民への知見を深め自分が難民問題とどのように向き合っていくかというスタンスを明確にし、今後自らの社会に対する実践へと導くことができればと考えている。以上が私が掲げる研究の目的3点である。

2.日本の難民問題の現状の整理

2-1. 難民の定義

まずはじめに難民という人々の定義から確認する。難民を定義する上で基準とされるのは1951年の難民の地位に関する条約、いわゆる「難民条約」である。その第一条で難民の定義は次のように記される。

「人種、宗教、国籍若しくは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に迫害を受けるおそ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、その国籍国の保護を十分に受けることができない者又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」¹

この条文によって定義される難民は一般的に「条約難民」と呼ばれる。また、国際難民法が発展していく中で、難民条約が定義するものだけでなく、戦争や紛争から逃れた人々も広く難民として保護されるようになった。これらの人々は「広義の意味の難民」として条約難民同様、国際的に保護すべき対象とされている。これらを区別して示す場合は「条約難民」「広義の難民」などと記述されることが多い²。

2-2. 難民の歴史・起源

難民は移動することが前提となっており、人々がある境界を越えて移動することを始めた頃から「難民らしい」人々は恐らく存在した。詳しく述べてみると、18世紀以降に国民国家が誕生し、これまで曖昧だった国境を明確に線引きし、自国と外国の区別を明らかにしていった時期といえる。その後の先進国による植民地支配や異民族支配が火種となり世界は二度の大戦を経験する。大戦後、世界的に植民地支配が弱まり独立国がこぞって国民国家を目指した。時代は冷戦期に突入するが、難民という存在が世界的に広く注目されるようになった契機は1951年難民条約が採択されたことであり、その背景にはまさに東西冷戦構造の成立があった³。

東西冷戦がはじまって以降、主にヨーロッパにおいて東側諸国から逃亡して西側諸国の庇護を求める人々は少なくなかった⁴。そして冷戦状態が解消すると、先進諸国の介入というタガが外れ、時期を同じくして交通の技術が高度に発達したことにより人々は容易に国家や地域という枠組みを越えることができるようになり、爆発的に難民の数は増加していった⁵。後述するが、東西冷戦の解消を受けて発生したインドシナ難民は総数144万にも及び、その一部は日本へ行き着くことになる。

その後も中東戦争やイラク戦争、シリア内戦などの戦争で世界中で難民が発生し続け、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると2012年末には全世界で4520万人もの人々が迫害・紛争・暴力・人権侵害などで移動を余儀なくされ、そのうち1540万人もの人が難民であると報告している⁶。

2-3. 日本の難民受け入れの歴史

前節では世界的な難民の起源について述べたが、ここでは難民が発生するようになってから日本が難民を受け入れるようになった背景について記述する。前述したように、東西冷戦の解消、そして1975年のベト

¹ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、23頁

² 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、24頁

³ 山村淳平、2010年、『難民への旅』、現代企画室、302頁

⁴ 山神進、2007年、『激変の時代 我が国と難民問題-昨日-今日-現在-』、日本加除出版、2頁

⁵ 山村淳平、2010年、『難民への旅』、現代企画室、316頁

⁶ 国連難民高等弁務官事務所HP、『数字で見る難民情勢』（2012年）

ナム戦争の終結を受けて、社会主義国となったベトナム・ラオス・カンボジアのインドシナ三国から難民が大量に発生した。これをインドシナ難民と呼ぶ。またインドシナ難民の多くが漁船や小型のボートに乗って海を渡ったことから「ボートピープル」とも呼ばれる。このインドシナ難民は1975年にアメリカ船に救助されて初めて千葉港に上陸したのを機に、その後日本への上陸者数を増やしていった⁷。

1975年当時日本は難民条約には批准していなかったが、日本は特別枠を設けてインドシナ難民を受け入れ始め、この特別枠による受け入れ人数は500人から始まり、最終的には11500人にもものぼった。難民たちには言語教育、就職斡旋、生活援助などの定住支援が充てられ、民間NGOや個人までもがその支援に関わるようになった⁸。

そして日本はインドシナ難民の初上陸や国際的な世論、特にアメリカの世論に押される形で1981年に難民条約の批准に至った。東側諸国からの難民を受け入れることで、西側諸国の正当性を示したい狙いがアメリカ側にはあったのだ。G7の国々の中では最も遅い批准だった⁹。ところが日本は条約への批准後、特別枠のインドシナ難民を除いた難民の受け入れ数は全く増えず、1990年代半ばまで難民認定者数は一桁台が続いた。当時から20年近くが経ち、日本の難民申請者数は飛躍的に増加した。1995年には52人だった難民申請者数が、2012年にはその約50倍の2545人となった¹⁰。グローバル化という背景を考えると現代においてそれらの数が増えたことは必然的だったといえる。

しかしながら、難民申請者が飛躍的に増えたのに対し、難民認定者数は1990年代当初と比較してもほとんど変化がない。1995年に2人だった認定者数は2012年には18人となっているが、これらを認定率（難民認定者数/難民申請者数）という形で表すと、前者は3.85%、後者は0.7%となりむしろ認定率は限りなくゼロに近いところで低迷しているのがわかる。この点に私は違和感を感じずにはいられなかった。このような日本の難民受け入れ事情を揶揄して「難民鎖国」と称されることさえある¹¹。山村が日本に暮らす難民へのインタビューの中で難民は、

日本は先進国で民主的な法治国家といわれているけど、他の国とくらべると、ほんとうにそうなのかうたがわしい。日本が国際社会に貢献するためにこの法案（注一新テロ対策特別措置法）を通さなきゃならないとか、そういうことを朝から晩まで話している。それじゃあ日本にとって国際社会ってなんなのか、私はそれをしりたい。国際社会に貢献するためにこれをもし通したかったら、1981年にサインした難民条約をとりあえずまもりなさいって言いたい。でも難民条約を完全に無視している。それだったら、日本は難民条約なんて賛成できない、と最初からはっきり言えばいいのに。都合のいいときだけ国際社会と言っているんです¹²。

と怒りの交じった叫びをあげている。難民条約の難民の権利についての重要な規定には、(1)難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされるおそれのある国へ強制的に追放したり、帰還させてはいけない(難民条約第33条、「ノン・ルフルマンの原則」)、(2)庇護申請国へ不法入国しまた不法にいることを理由として、難民を罰してはいけない(難民条約第31条)と記されている¹³。山村がインタビューしたこの難民はこの条文をさして日本政府を痛烈に批判している。国際社会の圧力に押される形で難民条約に批准した日本はその実、難民を受け入れるための環境が全く整っていなかった。そしてそのような状況をずるずると引きずり、大きな改善もないまま今日に至っている。これより以下は、現在日本が抱える煩雑な難民問題を整理しつつ列挙していく。

2-4. 日本の難民受け入れの各段階における問題点

⁷ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、30頁

⁸ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、30頁

⁹ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、31頁

¹⁰ 入国管理局統計より

¹¹ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、36頁

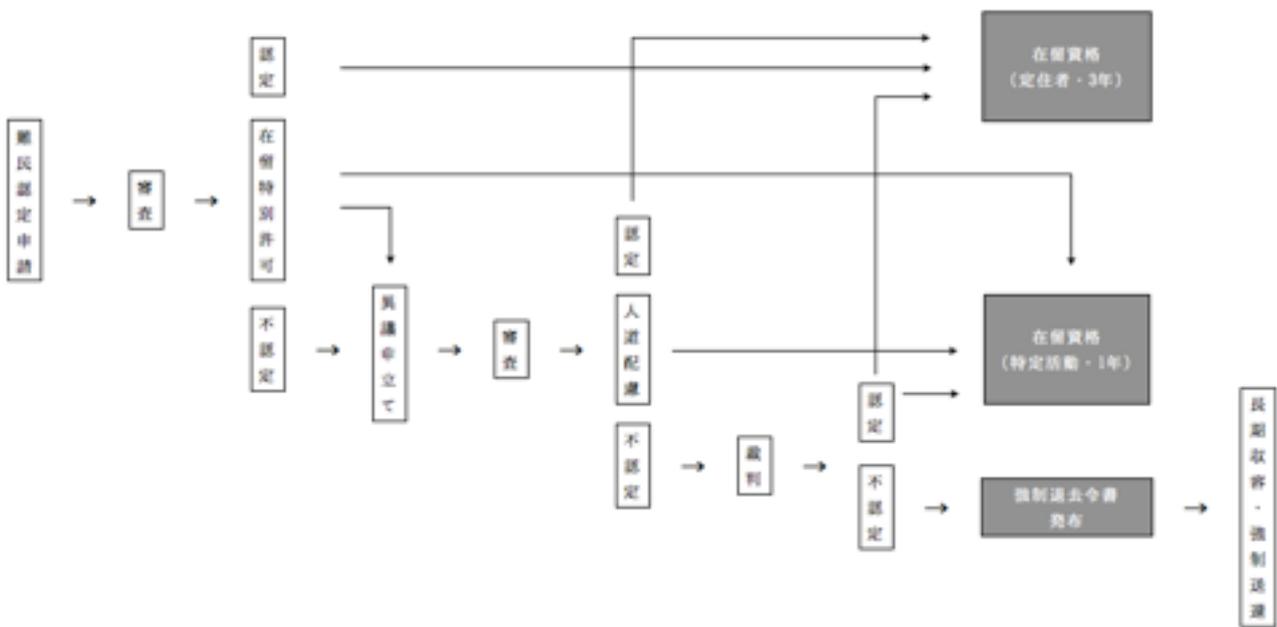
¹² 山村淳平、2010年、『難民への旅』、現代企画室、136頁

¹³ 国連難民高等弁務官事務所HP、「難民条約について」

本節では日本の難民受け入れを段階ごとに分け、各段階における問題点をここでは記述していく。

(1) 日本における難民認定までの流れ

外国で難民が発生し庇護を求めて日本に難民がやってくることを想定したうえで、第一段階を難民認定申請とし、審査を経て認定もしくは不認定に分かれる。認定の場合は在留資格取得という段階を踏み、最後に在留プログラムへの編入を経た後、共生へと続いていく。難民申請が不認定だった場合は、裁判による異議申し立てという道があり、その審査を経て再び認定とされるケースもある。しかし再び不認定とされた場合は、難民不認定取消しのための行政訴訟を起こして法務省と裁判で争うことができる。それでもなお裁判に破れ、退去強制令書発布を受け国外退去を命じられた者は超過滞在（非正規滞在）となり、その後外国人収容所での長期収容もしくは強制送還というステップを歩む危険性がある。また、1度目の難民認定が通らなかった場合でも在留特別許可により在留資格を得られる場合もある。さらに異議申し立て後の審査で認定を得られなかった場合も人道配慮という形で在留資格を得られるケースもある。以上を示したのが図1である¹⁴。



(図1) 日本における難民認定までの流れ 出典：特定非営利活動法人難民支援協会『外国人をめぐる生活と医療』,2010年,12頁

(2) 多くの問題点

まず始めに難民認定申請における問題点であるが、難民にとって最初のハードルは難民性の証明である。日本の難民認定は公平な手続きが行われていない。難民認定は「出入国管理および難民認定法」に基づき、入国管理局によって行われるが、その手続きは不透明かつ不公正である。上記の法律には難民申請の審査についてどのような手続きが必要なのか詳細を規定されておらず、法務省は「難民認定手続き案内」というパンフレットを作成しているが、そのパンフレットが難民申請者に手渡されたケースは稀である¹⁵。また、申請者の母国語は日本語ではないにも関わらず、難民性を証明するための書類は全て日本語で記述されているものを求められ、申請者にとって非常に難易度の高い関門となってしまっている¹⁶。このような初段階のハードルの高さから難民申請をためらう人も多い。

また、入管局の手続きは非常に秘密主義的である。審査により不認定となった場合はその理由をきちんと明示するべきだが、入管局は具体的な不認定理由を述べられないことが多く、どのような基準で認定審査を行っているのかが非常にわかりにくい。そもそも難民申請書類の受理を拒否されてしまったり、不認定の判

¹⁴ 難民支援協会、2010年、『外国人をめぐる生活と医療』、現代人文社、12-13頁

¹⁵ アムネスティインターナショナル、1993年、『日本における難民の保護』、日本評論社、28頁

¹⁶ アムネスティインターナショナル、1993年、『日本における難民の保護』、日本評論社、32頁

断に訴えを起こして裁判所から審査やり直しの判決が出てもそれが無視されるというケースも非常に多い¹⁷。

そして難民認定を得ること自体は難民たちにとって極めて高いハードルとなっており、2012年の難民認定者数は18人、難民認定率は0.2%と他の先進国と比較しても圧倒的に低い水準となっている¹⁸。このような異常に低い難民認定率ゆえに、日本は「難民鎖国」とさえ称されている。日本の難民認定率の低さを知っている一部の難民たちの中にはあえて難民申請をせず、自ら非正規滞在という道を選択する者も存在するのは言うまでもない。更に問題となっているのが、入管局が諸外国との国際関係を保つことを第一優先に難民認定を行っているということである。日本はクルド人の難民申請をこれまで一度も認定してこなかったが、これらは日本がクルド人を自国の正式な民族として認めていないトルコとの良好な国際関係を維持したいという、経済的・政治的利害関係のうえに下された判断である。難民認定は申請者がその出身国で直面するかもしれない危険の程度によって判断されるべきであるのに、諸外国との国際関係を保つことを第一優先に難民認定を行っているというのは重大な人権侵害であり、改善すべき問題点である¹⁹。

続いて難民認定を受けることができた場合の「在留許可取得（長期滞在）」と「在留プログラムへの編入」であるが、日本は難民認定が非常に厳しいだけでなく認定後のサポートが非常に手薄いことも問題となっている。一般的な難民受け入れにおけるサポートは住宅支援、言語教育、職業訓練の3つが柱になり、諸外国はそれらを在留プログラムの中に組み込みサポート体制を整備しているが、日本はそのようなサポート体制が構築されていない。言語教育にいたってはつい最近までは一切行われていなかったが、ようやく日本語教育制度が開始されたものの、その期間は大変短く難民が日本で暮らしていく上では不十分なものとなっている。3つのサポートが不十分な状態で、文化的な最低限度の生活を難民自身で築き上げていくのが非常に困難なのは火を見るよりも明らかである²⁰。

次に難民申請に不認定処分が下された場合の「超過滞在（非正規滞在）」についてであるが、不認定処分を受けた時点でほとんどの難民は超過滞在となり、一時的に非正規滞在者となる。非正規滞在は難民として庇護を求めて日本に来た人以外にも大勢の外国人が該当する。日本の政府は難民たちを「非正規滞在者」と一括りにし彼らを犯罪者扱いしてしまう傾向にもある。行政上、超過滞在は過失にすぎず、そもそも難民たちは命辛々日本へ逃れてきているにも関わらず、彼らを一般的な不法入国者などの犯罪者と同等の扱いをする政府の対応は問題がある。入管局は難民たちが日本にやってくるまでの背景をきちんと理解していないためこのような対応になってしまっている。また、本来入管局は出入国管理を行う組織であるから、そのような組織が難民認定をも兼任してしまうのは望ましくない。難民のことをよく理解した難民に特化した第三者機関を日本は設置するべきである^{21 22}。

超過滞在・非正規滞在者たちは行政の判断によって、「外国人収容所への収容」もしくは「強制送還」といった処分が下される。この局面における問題点が、まず政府は収容すべき人とそうでない人の区別がきちんと行えていないという点である。先にも述べたように難民の非正規滞在者たちは法を犯さざるを得なかったような背景があるので、一様に収容するという判断は適切ではない。庇護を求めてやってきたはずが犯罪者扱いされ、犯罪者たちと同じ収容所におさめられるのは不当といえるだろう。また収容所の劣悪な環境も問題となっている。収容所における一人あたりに与えられるスペースは非常に狭く、一カ所に20人近い人数を収容しているというケースもある。また収容は性別を除き、性別や国籍や文化などは全く考慮に入れられずごちゃ混ぜに収容されるので、収容所内では文化的な対立により収容者同士の争いが耐えない。狭いスペースに閉じ込められ、無理のある状態で異文化との接点をもつわけであるから、収容者たちの心的ストレスは相当なものである。また収容所内には十分な医療体制も整えられておらず、収容者たちの病は悪化の一方を辿るばかりである。収容所には最低一人は専属の医師がつくものの、彼らの医療判断の基準は「収容者

¹⁷ アムネスティインターナショナル、1993年、『日本における難民の保護』、日本評論社、25頁

¹⁸ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、11頁

¹⁹ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、73-76頁

²⁰ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、37頁

²¹ アムネスティインターナショナル、1993年、『日本における難民の保護』、日本評論社、39頁

²² 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、185-189頁

たちの健康が損なわれているか否か」ではなく、「収容に耐えられるか否か」というものである。そのため過去には、収容所内で骨折をした収容者が外部の病院での治療を申し出たが、医師は「割り箸一本で添え木をしていれば大丈夫」と判断し治療を怠り、その結果その収容者は正常な状態に骨がくっ付かず、一生指に痛みを感じながら生活続けることを余儀なくされてしまったということがあった。更に問題となっているのは入管職員による暴力である。収容所は入管局の管轄であり入管職員が収容所を管理しているが、職員による収容者への暴力が耐えないという。入管職員の暴力による死亡事故も過去には発生しているがそれが表沙汰されることはほとんどなかった²³。

最後の問題が「強制送還」であり、これは最も重大な人権侵害といわれる。日本は1981年に難民条約とその議定書に加入しているが、日本は多くの場合においてその国際的義務を果たしていない。難民条約にはノン・ルフールマンの原則という強制送還禁止の原則が盛り込まれている。それにも関わらず日本は庇護を求めて日本にやってきた人々を再び身の危険がある母国へと送り返すような真似をしている。2005年には迫害を恐れて日本にやってきたクルド人親子をトルコに強制送還し、国際社会から多くの批判が寄せられた²⁴。強制送還は難民たちが最も恐れることであり、それを実行するのは著しい人権侵害である。

以上のように、日本の難民受け入れは各段階において多くの問題点を抱えている。

2-5. 難民条約が内包する問題点²⁵

上記のように日本政府の難民受け入れは多くの面で問題を抱える。しかし、日本が批准している難民条約そのものにも欠陥がある。難民条約は米ソ冷戦時代にできた条約であるが、これは西側諸国が東側諸国から逃れてきた人々を受け入れることによって自らのイデオロギーの正当性を強調する目的で作られたという経緯がある。つまりはそもそも難民の保護を目的として作られた条約ではないということだ。これは日本が難民条約を批准せざるを得なかった状況にも関係している。インドシナ難民が流出した頃日本はまだ難民条約に批准していなかったが、ベトナムの社会主義を否定するためにインドシナ難民たちを受け入れることで反共の気運を高めるようアメリカ合衆国などから圧力を受けたのだ。国連難民弁務官公署事務所（UNHCR）でさえも政治的に中立的な問題をとっておらず、マルクス・レーニン主義の難民には認定処分を下さないといった事態も起きてしまっている。国内だけでなく、国際的にも難民問題とは複雑な利害関係の中にあり、真に難民の人権が保障される社会は現状では実現しがたい。難民問題の解決には根本的なところから原因を究明しなければならない。

2-6. 外国人の人権に対する日本国民の意識の問題点

更に上記の問題点の他に、日本国民の意識にも問題点がある。日本は制度が整っていない以前に、国民の難民や移民をはじめとする外国人の理解や関心が諸外国よりも極端に進んでいない。2003年に内閣府が実施した世論調査では、日本に居住する外国人の人権に関するいくつかのアンケートの中で、「日本人と同じように人権を守るべきだ」と答えた人の割合は54%に留まり、21.8%の人が「日本国籍を持たない人は日本人と同じような権利を持っていても仕方ない」と答え、半数近い人々が外国人の人権が守られないことを肯定、もしくはやむを得ない、どちらとも言えないとしていることがわかる²⁶。この結果は難民や移民たちがどのような背景で日本へ来ているのかを国民の多くが理解できてないことを示している。また、日本が島国であるために外国人と接する機会が少ないことや、実際にはアイヌや琉球民族などが存在する多文化社会であるのに、日本人が単一民族であるという言説が、外国人を排除する動きに繋がっていると見る見方もある。

私はこれらの日本国民の難民や移民に対する意識に問題意識をもつ。難民受け入れが拡充していくためには、国の基本戦略を再考し、制度改革を推し進めていくことが大前提であると思う。しかし、仮に制度改革によって難民受け入れ者数が増加したとしても、難民が健やかに暮らしていくのは不可能だろう。なぜなら、日本にやってきた難民は結局地域に根ざして生活していくことになるからだ。地域レベルで考える時

²³ 「壁の涙」製作実行委員会編、2007年、『壁の涙』、現代企画室

²⁴ UNHCR HP「プレスリリース1月18日」

²⁵ 山村淳平、2010年、『難民への旅』、現代企画室、244-248頁

²⁶ 内閣府大臣官房政府広報室、人権擁護に関する世論調査、2003年

に、人と人との直接の関わり合いは避けて通れない。そのときに外国人と関わる地域住民一人一人が、難民や移民などの多様な外国人への理解がなかった場合、それぞれ難民は見えない存在となってしまったり、差別が起きてしまう可能性に繋がるのではないかと私は現状の国民の意識に危機感を感じる。これは日本で難民が生活していることさえ知らなかった自分への自戒も込めている。

2-7. 「難民」と「移民」

(1) 区別が困難な「難民」と「移民」

これまで難民受け入れに関する問題点を取り上げてきたが、そもそも難民は移民との区別が極めて難しい人々である。人は貧しい国から豊かな国へ、経済的な豊かさを求めて移動する。これが一般的に「移民」「出稼ぎ労働者」「経済難民」と呼ばれる人々たちである。その一報で「難民」の出身国は「移民」の出身国と重なることも多くあり、出身国で「難民」であるか「移民」であるかを区別することはできない²⁷。根本によると、「たとえば、日本には多くのイラン人が滞在しています。この中には経済的な理由から来日した人もいれば、深刻な人権問題から逃れて来た人もいます。そして、人権侵害と経済的事情の両方をもっている人もいます。人種や宗教、政治的な意見などを理由に差別の標的になっている場合は、不当に解雇されたり経済活動ができないほど監視されたりすることも珍しくないからです。（中略）こうなると、外部の目から「難民」と「移民」を区別する手段はほとんどありません。」と言うように、難民と移民はグレーゾーンのような曖昧な境界の中で区別せざるを得ない状況なのである。また、さらに移民と難民の区別を難しくさせる要因となっているのが、「移民の難民化」と「難民の移民化」である。難民は強制的に移動させられる、もしくはせざるを得ない人々であるが、難民として逃れてきても、その土地に定着すれば、移民として扱われる。その一方で、ビザの有無に関わらず移民としてやってきたとしても、後に難民と表明するケースもある。このような「移民的難民」や「難民的移民」の存在がいることで、難民は移民の範疇にはいり、両者の区別は難しくなっているのだ²⁸。仮に難民と移民の違いを明文化するならば以下の図2のようになる。ただし、ここで何度も述べているように、どちらの条件にも該当する者がいるため難民と移民を明確に区別することは極めて難しくなっている。

難民	移民
行き先に選択の余地が限られている	選択できる
逃げて来る	計画して来る
正規の渡航証明書を用意することが難しい	渡航証明書を持っている
本国に連絡すること、訪問することが難しい	本国を訪れることができる
帰国できない本国での保護を受けられない	自由に帰国できる

(図2) 難民と移民の違い 出典：難民支援協会,2010年,『外国人をめぐる生活と医療』,現代人文社,11頁

(2) 外国人受け入れに関する議論

前節で難民と移民を明確に区別することは難しいと述べたが、逆をとると主に移民について語られている外国人受け入れに関する議論は、日本の難民受け入れにも深い関係がある。ここでは主な移民受け入れ賛成論者と反対論者の意見をまとめていく。

○賛成^{29,30}

²⁷ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、24頁

²⁸ 山村淳平、2010年、『難民への旅』、現代企画室、302頁

²⁹ 坂中英徳、2011年、『日本型移民国家への路』、東信堂

³⁰ 坂中英徳 浅川晃広、2007年、『移民国家ニッポン-1000万人の移民が日本を救う-』、日本加除出版

賛成論者の外国人受け入れを推進する主張の根幹にある問題意識は、日本の「人口減少社会」の到来である。日本は高齢化を伴った人口減少により、50年後には現在の人口の3分の2まで落ち込み、100年後には人口4000万人台にまで激減するといわれる³¹。このような日本社会を前に、もっと危機感を持ち、世界的な人口獲得競争に積極的に乗り出していかななくてはならないと日本の移民政策に関する研究の第一人者である坂中は述べる³²。坂中は人口減少により低迷する日本社会に対して「移民立国」によって立ち向かうべきだと主張する。外国人を「育てる」環境を日本に整備し、主に危機的な第一次産業を外国人の力によってもう一度息を吹き込み再生することができれば、低迷する日本経済の再興が可能になる。また日本が受け入れるべき外国人は、労働力を補う存在としての外国人労働者ではなく、日本に融和し、日本人とともに同じ社会で競争することのできる移民でなくてはならないと坂中は強調する³³。

○反対³⁴

反対論者の著名な佐伯の主張は大きく分けて2点ある。1点目は「そもそも人口減少社会は迎え入れるべきだ」というもので、2点目は「移民/難民を受け入れることは日本社会の環境や文化に悪影響を及ぼすリスクがある」といった主張である。佐伯は日本は人口7000万人が最も適切な人数であり、雇用・住居・社会保障などあらゆる点においてバランスが取れていると述べる。また、現在の雇用・住居・社会保障の状況を考えると日本に移民/難民を受け入れる余裕などなく、受け入れるべきではないという点も強調している。さらに、外国人は日本社会に悪影響を与える存在であるとも述べ、移民を受け入れたことにより文化侵害が起きてしまったり、治安悪化による環境変化など、あらゆる点において外国人の存在をリスクと捉える。

両者は互いの意見に何らかの根拠を持って反論し合い、意見を対立させているが佐伯の述べる外国人犯罪率の上昇などはイメージ上の話であり、実際に外国人犯罪が増えているというデータは存在しない。また、この論文では「難民受け入れの可能性」について論じたいため、主に賛成論者の意見を参照しつつ、難民を含む外国人を日本にとってリスクとして捉えるのではなく、より良い日本社会を実現するための人材として捉え直し、彼らにどんな可能性や希望を見出せるかを以下の章では考えていきたい。そのために、以下では難民のパーソナリティにより着目し、「難民とはどのような存在か」という点に光をあてていく。

— Ⅱ 章 —

1. 「難民」とはどのような存在か

1-1. 「難民」のイメージ

そもそも難民とはどのような人が定義されるのだろうか。定義としての難民は前章で述べた通りであるが、ここで議論したいのは「難民」という言葉が持つイメージの問題である。日本語で「難民」という言葉は往々にして「○○できない人」という意味合いで使われることが多い。例えば「就活難民」、「英語難民」、「ネットカフェ難民」などで、どれも良い響きのする言葉ではない。このような文脈で難民という語が用いられるのは難民の存在自体にそのようなイメージが付与されてしまっていることに起因する。多くの日本人にとって難民とは、ひどく困っていて、苦しんでいて、一人ではどうすることもできない脆弱な存在として捉えられている。日本人がイメージする通り、極めて困難な状況に立たされ、経済難や病気に苦しみ、頼れる存在もおらず途方に暮れる難民も確かに存在する。しかし、難民も人それぞれであり、多くの政治難民は自国で強い意思表示をした結果迫害の恐れがある人々である。即ち、行動力があり、情熱的・革命的な、意思の強い逞しい人々である。難民を過度に弱い存在として捉えてしまうのは一種の偏見であるとも言える。また、マスメディアによる偏重報道も日本人の難民に対する誤ったイメージ形成に加担している。難民の姿はメディアによって犯罪者として描かれることがしばしばある。難民の多くは難民制度を悪用し、合法的に日本へ滞在するための在留資格を得るために難民申請をしていると指摘され、彼らは保護費を不正

³¹ 坂中英徳、2011年、『日本型移民国家への道』、東信堂、3頁

³² 坂中英徳、2011年、『日本型移民国家への道』、東信堂、11頁

³³ 坂中英徳、2011年、『日本型移民国家への道』、東信堂、15頁

³⁴ 佐伯弘文、2010年、『移民不要論—少子化、人口減少、何が悪い』、産経新聞出版

受給しているといった記事も掲載されている。このような不純な動機で難民申請をする者の数はゼロではないが、一部の制度の悪用者を一般化した形で伝えるこれらの報道はあまりに偏っている。難民の実際の姿はまぎれもなく、あらゆる人権侵害に直面し、国から逃れることを余儀なくされた人々で、私たちと同様、平和に暮らすことを望む人々なのである³⁵。

1-2. 支援する難民³⁶

難民は弱くない。昨年、そのことを証明するような出来事があった。一般的に弱い存在として捉えられ、難民＝被支援者というイメージは根強い。しかし、そのイメージを覆す難民による支援活動があった。2011年3月11日に発生した東日本大震災で甚大な被害を被った陸前高田市において、在日難民による復興支援ボランティア事業がスタートしたのだ。ウガンダ、トルコ、ミャンマー、ネパール、エチオピアなどからの難民延べ107名が復興ボランティアに参加した。彼らは他のボランティアらと共に瓦礫撤去に汗水を垂らし、被災者を勇気づけた。この事業はNPO法人難民支援協会によるものだが、驚くべきことにこの取り組みは難民支援協会が普段支援している難民側からの自発的な申し出によってスタートしたものだ。彼らは家を失い、家族をなくし、途方に暮れる被災者たちに自分たちの境遇を重ね合わせ、共感し、救いの手を差し伸べた。この出来事を知って、私の中の「難民とはどのような存在か」という問いの答えが少し変化した。彼らは数多の苦境に晒されるだけの存在ではなく、その苦境に立ち向かいそれを乗り越えようと必死でアクションを起こそうとする非常に意志の強い人間集団なのではないかと、そう思うようになった。日本社会の難民のイメージでは「一人ではどうすることもできず支援を求める人」として映るかもしれないが、それは必ずしも正しくない。仮にこのイメージを日本全体で克服することができたなら、難民への興味・関心は必ず上昇するであろう。このように「難民とはどのような存在か」というところから着眼し、日本の難民受け入れの糸口をこれからも探って行きたい。

2. ビルマ難民について

2-1. 日本とビルマの関係^{37 38}

難民とはどのような存在かというテーマにおいて私がまずはじめに着目した難民が、ビルマ（ミャンマー）からの難民たち「ビルマ難民」である。私がビルマ難民に着目した理由は、日本に逃れてくる難民の中でも最も数が多いのがビルマ難民であることや、その多くが民主化闘争を背景にした政治的な意見を理由に迫害を受ける恐れがある人々がほとんどであることなどがあげられる。

まず日本とビルマがどのような関係にあるかを簡潔にまとめる。ビルマと日本の関係は太平洋戦争時に始まる。連合軍はビルマで陸揚げした物資を鉄道で中国まで輸送していた。これをビルマロードという。日本軍はこの物資供給ルートを閉鎖するために、当時イギリスの統治下にあったビルマと関係するようになる。日本軍はビルマ人の優秀な若者（このうちにはアウンサンスーチー氏の父、アウンサン将軍も含まれる）と協働してビルマに侵攻し、イギリス植民地政府とその軍隊を一掃することに成功した。当時、日本軍はイギリスを追い払った英雄として迎え入れられた。しかし、日本軍はビルマの豊富な天然資源や人的資源に目をつけ、軍政を布いて彼らを強制労働させた。食物の栽培、資源の発掘や鉄道の建設工事など、あらゆることにビルマ人を強制的にかり出した。また親英的とみなされていた少数民族のカレン族は拘束・拷問・殺害などの残虐行為を受けた。このような日本軍の悪行により、独立を助けたとされた日本軍は「ファシスト」忌み嫌われることになる。日本軍への反感は高まり続け、前述したアウンサン将軍率いるビルマ軍は1945年に対日反乱を起こし日本軍は敗北。ビルマは独立を勝ち取ることとなる。日本軍は敗北直前に「インパール作戦」というものを決行するが、補給を無視した無謀な作戦は大失敗に終わり19万人もの兵士が戦死することとなる。このとき戦死せず日本に戻ってこれた帰還兵たちが、インパール作戦の窮地に追いやられていたときに、ビルマの人々が優しくしてもらった記憶を後世に伝えようと日本ビルマ文化協会という

³⁵ アムネスティ日本HP、「日本の難民」

³⁶ 根本かおる、2013年、『日本と出会った難民たち-生き抜くチカラ、支えるチカラ』、英治出版、138-140頁

³⁷ 根元敬・田辺寿夫、『アウンサンスーチー—変化するビルマの現状と課題』、2012年。

³⁸ 山口洋一・寺井融、『アウンサンスーチーはミャンマーを救えるか?』、2012年。

ものを設立する。一方のビルマは独立を勝ち得たものの1962年にビルマ軍がクーデターを起こし軍政が始まり、ネイウィン大将による「ビルマ式社会主義」というものがスタートするもののこれは機能せず、ビルマは極端にモノのない時代が続くことになる。日本は戦後急速な経済復興を果たしている、この頃からビルマに対して莫大なODA（政府開発援助）を送り始める。以後ほとんど途切れることなく日本とビルマは経済協力関係であり続けた。日本とビルマの関係にはこのような歴史的背景が存在する。

2-2. ビルマの人権状況³⁹

前述したように、日本に逃れてくる難民の中で最も数が多いのはビルマ難民である。何故ビルマ難民が多いのか。ビルマにおける人権状況の背景にある象徴的な出来事が3つある。

1つ目が1988年の民主化闘争である。軍事政権による一党独体制に不満を抱いた学生グループが体制に反対する声をあげデモがはじまる。抑圧に出た軍事政権は多くの犠牲者を出し、それに反感を覚えた一般市民も隊列に加わり大規模な反政府デモへと拡大する。このときの学生グループの指導者たちは逮捕され収容されるか、それを恐れた人はビルマを逃れることとなる。

2つ目が1990年の総選挙である。民主化運動にビルマ独立の英雄アウンサン将軍の娘であるアウンサンスーチーが加わり、民主化運動は更に加速した。アウンサンスーチー率いるNLD（国民民主連盟）は90年の総選挙で絶大な人気を誇り、485議席中392議席を獲得し圧勝した。この結果を受けてビルマは一気に民主化の路線を歩み始めるはずだった。しかし軍事政権は国会召集も政権委譲も拒否し、そろどころか選挙の結果を無効化しNLDをはじめとする民主化勢力や少数民族に更なる弾圧を加えた。多くの活動が恣意的に逮捕され、一方的な裁判で有罪を宣告された。投獄される人は後を絶たず、その危険を察知して外国へ逃れる者が後を絶たなかった。

3つ目が2007年のサフラン革命である。この革命は政府がガソリン代を過去2年の9倍に引き上げたことに対して、僧侶達が反政府デモを起こしたことを発端に拡大していった。300人の僧侶の行進から始まったこの革命は、民主化グループや一般市民を巻き込み、最大で10万人という規模のデモへと発達する。しかしこのデモも軍事政権は力でねじ伏せ多くの犠牲者が出た。日本人ジャーナリストの長井健司さんもヤンゴンの街頭で射殺され日本でも大きな話題を呼び、ビルマの人権状況の深刻さを知らしめることとなった。このときにも庇護を求めて外国へ逃げる者が続出した。以上3つがビルマの人権状況を示す象徴的な出来事である。

2-3. ビルマ難民の推移

最も数が多いビルマ難民はどのように推移しているか。日本国内における難民認定申請者数などと照らし合わせながら見ていく。次頁の表の数字は法務省入国管理局の発表をもとにまとめたものである。⁴⁰

以下の表を見てみるといかにビルマ人難民の認定率が高いかがわかる。認定者のうち80～90%近い割合でビルマ国籍者が占めているのだ。また、過去累計で難民認定されたビルマ人はおよそ300人、難民認定は受けられなかったものの庇護対象者となり在留を許可された人はおよそ1500人。あわせて2000人近い。在日ビルマ国籍者の総数はおよそ8500人であるとされるので、在日ビルマ国籍者のうちの1/4近い人数が難民もしくは庇護対象者ということになり、その割合はかなり高いといえよう。かつてのビルマは圧倒的に人権状況が悪かったことが伺える。

³⁹ 根元敬・田辺寿夫、『アウンサンスーチー変化するビルマの現状と課題』、2012年。

⁴⁰ 法務省HPを基に作成

	申請者数	認定者数	(認定者のうちの) ビルマ国籍者数
2007年	816	41	35
2008年	1599	57	54
2009年	1388	30	18
2010年	1202	39	37
2011年	1867	21	18

2-4. とあるビルマ難民の話

実際に日本で暮らすビルマ難民の方にインタビューを行った。ビルマ難民の一例として記したい。22年前に日本にやってきたMさんは今年で45歳になり、日本とミャンマーで過ごした期間が丁度半分になるという。彼は80年代後半の民主化闘争に学生グループのリーダー格として参加していたが軍からの尋問を受け、軍からの監視を強く感じ始めた頃に決心し、1991年に日本へと逃れて来た。彼のグループの別の仲間たちは残酷な拷問も受けていたという。当時の人権状況の悪さが伺える。

日本へは偽造パスポートで入国したという。彼は非常に向上心が高く日本でも学べる場を求めたが難民認定を受けられない限り金銭補助を受けて大学に行くことはできなかったという。しかしMさんは運良く認定を受けることができ、在日難民としては史上初めて東京大学の大学院を卒業する。日本での生活は健康保険にも入れず、病気のときは大変辛かったらしく、離ればなれになった家族と会えないことがとても寂しかったと語っていた。

現在民主化の進むミャンマーに対するビルマ難民たちの評価はわかれるという。あの国はもう自由だと言う者もいれば、あの国に夢はないと言う者もいる。過去の政治に対する不信感は根深く、状況は大きく変わった今でも彼らは国家に対し半信半疑であった。そんな中でMさんはミャンマーへの帰国を決心する。彼はその理由を「僕がミャンマーを動かすため」と語る。アウンサンスーチーが市民を代表するヒロインとして評価される一方、彼女に続いて国を変えていく主体が現在のミャンマーには圧倒的に少ない。風潮として「民主化」の空気は流れているものの、ほとんどの者は彼女のフォロワーでしかなく仮に彼女がこの世を去った時、この民主化の波は一気に後退してしまう。そのために雇用や制度、また市民の考え方に渡るところまで影響を与えられる事業を現地で起こし、国を動かしていくのが彼のいまの夢だという。高らかに目標を語る彼の目は真っすぐにミャンマーの未来を見据えているように見えた。私は彼が難民であることを忘れていた。

3. おわりに

2012年末時点での統計によれば、あらゆる人権侵害によって避難を余儀なくされた難民は4520万人以上に及ぶ。このとてつもなく多人数を前に、私たちには一体何ができるのだろうか。ましてや同じ年にわずか18人しか難民として認定されない日本に暮らしている限り、できることは限られてくる。この論文を書きながら私をもどかしい気持ちにさせた原因がそれだった。研究の目的に「難民問題に対する自らのスタンスを明確にし、その後の実践へと繋げていく」と述べた以上、私は難民問題に対してなんらかの実践に移していきたい。しかし学生時代に国際支援に関わる活動に携わってきた自分も、来年からは一社会人となりダイレクトにそういった活動に関わることはなくなるだろう。そのような状況になった後で、私の難民への関心は薄れていかないかどうか、正直いまでも不安である。

しかしこの研究を通して、難民がはじめて顔の見える存在となった。東京で会ったビルマ難民の彼の話ほど心に深く突き刺さった言葉はなかったし、彼のSNSへの投稿の内容がいつも気になっている。制度的な面で我々個人が改善へと繋がる直接的な行動をとることは極めて厳しい。しかし、この問題がいつかきちんと

フォーカスされ日本に来る難民の数が増えてきたときに私たちはイメージの中の難民ではなく、顔の見える存在としての難民と対峙することとなる。そのときお互いが嫌な思いをせずに共に暮らせる社会を築くためには今から日本国民の意識を少しずつ変えていくことが重要である。そういった間接的な難民問題へのアプローチは個人でも間違いなくできると私は思う。なるべく多くの人に難民問題を知らせること、誤ったイメージを拭うこと、難民と共に暮らす社会を想像すること。会社に勤めようが結婚しようが子どもができようが、そのことだけは常に頭の片隅に置いておきたいと私は思うし、より多くの人がそうであってほしいと願う。むしろこの問題は近い将来、日本社会のより重要なイシューとして浮かび上がってくることが予想される。常に難民との関わり方を考え続け、自分自身も変容していく。そういったことをここに誓い、この論文を締めくくる。

※ 参考文献

- 1) 岩淵功一『多文化社会の〈文化〉を問う—共生/コミュニティ/メディア』、青弓社、2010年。
- 2) 谷本美加『見えない難民—日本で暮らしたアフガニスタン人』、草の根出版会、2004年。
- 3) 山神進『激変の時代 我が国と難民問題—昨日—今日—明日』、日本加除出版、2007年。
- 4) 山田寛『日本の難民受け入れ 過去・現在・未来』、中央公論事業出版、2007年。
- 5) 「壁の涙」製作実行委員会『壁の涙 法務省「外国人収容所」の実態、現代企画室、2007年。
- 6) 山村淳平『難民への旅』、現代企画室、2010年。
- 7) 梶田孝道、『国際化する日本社会』、東京大学出版会、2002年。
- 8) アムネスティインターナショナル『日本における難民の保護—国際的な義務を果たさない日本政府—』、日本評論者、1993年。
- 9) 佐伯弘文『移民不要論—少子化、人口減少、何が悪い』、産経新聞出版、2010年。
- 10) 坂中英徳『日本型移民国家への道』、東信堂、2011年。
- 11) 移住労働者と連帯する全国ネットワーク、『多民族・多文化共生社会のこれから—NGOからの政策提言 <2009年度改訂版>』、現代人文社、2009年。
- 12) 坂中英徳『移民国家ニッポン—1000万人の移民が日本を救う』、日本加除出版、2007年。
- 13) 雑誌クロワッサン、『女の新聞』、2011年。
- 14) 難民支援協会、『難民支援協会2010年度 年次報告書 2010.7~2011.6』、2011年。
- 15) 根元敬・田辺寿夫、『アウンサンスーチー—変化するビルマの現状と課題』、2012年。
- 16) 山口洋一・寺井融、『アウンサンスーチーはミャンマーを救えるか?』、2012年。