

日本の難民・避難民政策の課題

——東アジアの急変事態への対応を見据えて——

吹浦 忠正 NPO法人ユーラシア21研究所理事長、NPO法人難民を助ける会特別顧問

Contents

1. 「難民」ということば
2. 日本における難民略史
3. 日本での難民受入れの現況
4. 難民政策の課題
5. 急変事態への対応

私は「難民を助ける会」に40数年にわたって役員としてかかわってきた経験から、「難民」と言われる人々とは多くの接点を持ってきた。そこでここでは、まず日本が難民にどのように対応してきたかを振り返り、後半で東アジアの急変事態で想定される難民・避難民に関する日本の課題について考えてみたいと思う。

1. 「難民」ということば

現在、世界の難民は約1億人と言われているが（UNHCR統計2021で約9,470万人）、ここでいう難民とは、最も広義の定義によるもので、これを世界の人口と比較すると80人に1人が難民となってしまう。しかし、「日本は難民認定が少ない国だ」というときの難民とは意味が違うことを認識すべきだ。

国際法（「難民の地位に関する条約」1951および「難民の地位に関する議定書」1967）の定義によると、難民とは「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という理由で、自国に在ると迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れ、国際的保護を必要としている人々」である。

この国際法の定義による「難民」は非常に狭い概念となるが、日本語としての「難民」は、「帰宅難民」「結婚難民」などの最近の用法にも見られるように、非常に広義に使われている。私は長年、法務省出入国在留管理庁で難民審査の実務に携わってきたが、難民申請者の中には蓋然性が低いまま申請をする人が実に多く、日本における（国際法上の）難民認定が少ないという現実もある。

歴史的に見ると、日本にはそもそも「難民」という言葉がなかった。言葉がなかったと言っても、それに相当する実態はあった。例えば、朝鮮半島の百濟から王侯貴族、技術者、仏僧などが渡ってきたこともあった。彼らはある面で当時のエリートであった。

国語辞典への掲載時期を調べてみると、金田一京助編『明解国語辞典』1943年版が初出で、新村出編『広辞苑』では1955年版が最初である。太平洋戦争当時、「奉天日本人難民収容所」という施設があった。また敗



吹浦 忠正 | ふきうら・ただまさ

NPO法人ユーラシア21研究所理事長、
NPO法人難民を助ける会特別顧問

秋田県生まれ。早稲田大学大学院政治学研究科修了。埼玉県立大学教授、難民を助ける会代表幹事、日本国際フォーラム評議員などを歴任し、現在、ユーラシア21研究所理事長、法務省出入国在留管理庁難民審査参与員、社会福祉法人さぼうと21会長、NPO法人難民を助ける会特別顧問など。著書は、『難民世界と日本』『捕虜の文明史』『につぼん国際人流志』『海外ボランティア入門』『「平和」の歴史 人類はどう築き、どう壊してきたか』『国旗の考現学』『だから面白い世界の国旗』他多数。

戦直後の米国カリフォルニア州では、「日本被爆難民救援協会」ができ、同じくカリフォルニア州では日本人有志が「爆撃被災日本人難民を救おう」と呼びかけたという記録がある。さらに上海事変のころに「難民」と題した絵があった。ただそれらの意味は、困っている人民といった意味で使われていた。

しかし、今日の日本の法律制度の中の「難民」「避難民」「特別在留許可者」などの言葉は、厳密な定義がなされている。

ちなみに、ウクライナ大使館の大使の応接間には横綱大鵬の絵が掲げられているが、それは大鵬の父がウクライナ難民だったからだ。またジャイアンツなどで活躍し最初の400勝投手となったスタルヒンは、父親がロシア人で樺太から北海道にやってきたロシア難民だった。

外務省が難民という言葉をもとに初めて使ったのは1960年の国連報告書で、UNHCRを「国連亡命者高等弁務官」と訳していたのを「国連難民高等弁務官」に変更したときだった。一般的な言葉の用法として、亡命者とは、政治的な理由で国外に逃れてくる人で、ほとんどが少数だ。一方、人数も多くさまざまな原因で外国に逃れてくる人を難民と言って区別している。

2. 日本における難民略史

1975年4月に南ベトナムのサイゴン（現ホーチミン市）が陥落した。その後、山口県と千葉県にパスポートを所持しない外国人、いわゆる「ボートピープル」がやってきた。彼らは、ベトナムなどインドシナ3カ国から20人乗り程度の漁船に大人も子供も100人以上が溢れるように乗って、南シナ海を通る外航船に助けを求めたのである。日本に上陸するとパトカーが前後につきながら車列を組んで近くの空港ないしは米軍基地に護送され、そのまま近くはグアム、遠くは欧米に送られたのだった。中にはトランジット難民として、次の国に移送されるまでの間、カリタスや立正佼成会といった宗教団体や日本赤十字社の人たちが世話をしたりしたこともあった。外国の難民キャンプには日本人ボランティアは

行かなかった。

サイゴン陥落のあとから日本は、インドシナ難民に冷たい国として、国際社会から非難された。私もそのことを憂慮し、日本政府の態度を批判していた。1978年6月にG7東京サミットが開催されることになり、その場での非難を避けるべく福田赳夫内閣はあわてて500人のインドシナ難民の受け入れを閣議決定した。

その後の大平内閣も、難民受け入れに不熱心で（詳細は拙著『難民 世界と日本』）、日本が難民を受け入れにくい理由を次のように挙げて弁明していた。⇒はそれに対する私どもの反論だった。

- ①日本は人口過密⇒オランダやベルギーの方が過密
- ②人で不足ではない⇒当時は中卒も不足するほどで、経済大国の「金の卵」として受け入れることも可能では
- ③日本は単一民族国家で外国人の地域社会（コミュニティ）がない⇒長期的共生社会への展望も戦略もなかった
- ④日本は気候が寒い⇒カナダやノルウェーの方がもっと寒い
- ⑤国土は山が7割⇒難民は農業をやりにくるわけではない、スイスやノルウェーも山が多いが受け入れている
- ⑥日本語は世界一難しい言語⇒どの国の言葉も簡単ではない
- ⑦文化が違う⇒ベトナムは漢文化圏の外辺、中国語からの単語も実に多い
- ⑧差別の対象になる⇒受け入れ側の支援と本人の努力次第
- ⑨カネは出すから受け入れない⇒それで国際社会で一流の国といえるか
- ⑩救助船は時間と費用のロス⇒水と食料を渡して離れたでは非難を免れない。

このような日本の現状を憂えた相馬雪香（尾崎行雄の三女）の呼びかけで、1979年11月「インドシナ難民を助ける会」（1984年に「難民を助ける会」に改称）が創設された。現在、国内3事務所に加えて、在外15カ国に事務所を置き、難民支援事業を展開している。なお私は、現在この「難民を助ける会」

〈難民関連年表〉

1951	難民の地位に関する条約（難民条約、日本は批准せず）
1967	難民の地位に関する議定書（難民議定書、同上）
1975/4/30	ベトナム・サイゴン（現ホーチミン市）陥落
1975/5/12	関門港外六連検疫泊地に最初の「ボートピープル」来日
同日	千葉港にも到着
	以後3年間、日本は一切受け入れず、米仏などへ送致
1978/4/28	ベトナム難民受け入れの閣議了解（福田内閣）
1978/5/3	福田・カーター日米首脳会談
1979/4/3	ラオス、カンボジアを含め、当面500人を受け入れると閣議決定
1979/6/27~28	初の東京サミット（大平内閣）
1980	ベネチア・サミットを前に定住枠を倍増。第3国からも受け入れ。
1981	日本が「難民条約」を批准、難民認定制度を創設（鈴木内閣）
1983	予備費20億円で品川に国際救援センターを創設（中曽根内閣）
2005	インドシナ難民受け入れ特別扱い終了
2005	難民審査参与員制度を創設（小泉内閣） ＊2005年まで特別枠を設けて長年にわたって難民受け入れをした点は評価できる。また難民の家族呼び寄せを実施した。 ＊参与員制度 難民申請者の場合、日本ではまれな言語を使っていることも少なくない。そのため通訳や書類の翻訳に人材確保と費用面での困難が伴う。また強制送還する場合、一人に法務省職員が3人同伴し、ときにはチャーター機を使って送還する。
2016	参与員制度を拡充（現在118名。法曹関係者、国際関係の専門家、救援団体幹部、国連機関元職員等）
2022	ウクライナからの避難民2,017人（10月12日現在） ＊ロシアによるウクライナ侵攻の後、3月5日、東京ニューシティ管弦楽団の定期コンサートがあった。途中休憩の後、声楽家・新藤昌子さんによるウクライナ国歌（「ウクライナは滅びず」）の独唱と演奏が行われた。その映像を携帯で参加者に撮ってもらいSNSで募金を呼び掛けたことも一つの呼び水になり、難民を助ける会には2週間ほどで2億円余りが集まり、さらなる伸びを見せている。日本人の（人道的）感性もかつてとは比較できないほど大きく変化したと実感している。

の特別顧問を務めている。

日本の難民受け入れ実績を見ると、78年3人、79年2人、80年0人、81年以降急激に増えて、現在、インドシナ3国から11,319人の定住難民を受け入れている。その難民の中には日本で活躍している人も少なくない。いくつか紹介したい。

83年に母親に抱かれてやってきたボートピープルの中に、理子夫人とともに全日本統一ダンス選手権で6年間、連続優勝を勝ち取っている織田慶治く

ん（39）がいる。

私たちは難民が差別を受けないようにするために、学校教育を受けられるように支援事業を行ってきた。その一人がトラン・ゴク・ラン医師だ。彼女は懸命に日本語を勉強し、中高をトップで卒業し、多くの人の支援金を得て大学は医学部に入った。同様に医師になったのがヴ・ダン・コイくんで、彼は今、東京で14カ国語に対応できるクリニックを開業している。彼の偉業について美智子上皇后は、「難

民の日日を生き来し青年は医師として立つ業を終へたり」と歌を詠まれた。

そのほか、富士通で薄型 TV 開発の中心になった人、IT 産業で起業し成功した人、NPO 法人難民を助ける会の役員、恒常的に寄付を続ける人など、さまざまな分野で活躍している。

3. 日本での難民受入れの現況

最近 5 年間の難民認定申請者の国籍別順位を示す。

2017	フィリピン、ベトナム、スリランカ、インドネシア、ネパール
2018	ネパール、スリランカ、カンボジア、フィリピン、パキスタン
2019	スリランカ、トルコ、カンボジア、ネパール、パキスタン
2020	トルコ、ミャンマー、ネパール、カンボジア、スリランカ
2021	ミャンマー、トルコ、カンボジア、スリランカ、パキスタン

このなかで、フィリピンやインドネシアから難民が来るというのは、その段階でかなり蓋然性が疑わしい面がある。フィリピンやベトナムの場合、日本で 2 年ほど働けば倍返しできるとして、地元の知り合いなどから借金して日本に渡航し難民申請して滞在するケースがある。インドネシアも似たような状況だ。

スリランカの場合、多少は宗教的な理由もあるが、本国の家族は平和に暮らしていることが少なくない。ネパールの場合、いわゆる毛沢東派からカネをせびられて、その返済のために来日するケースなど、各国とも国情を反映している。そしてブローカーが仲介しているケースが多く、難民申請書類がよく似ている内容のことが多い。

トルコの場合、クルド人で迫害を受けているから難民申請をしたと主張する事例もある。トルコとシリアの国境地域（トルコ南東部のガズィアンテプ市、人口約 120 万人）に難民を助ける会の事務所があ

り、クルド人やトルコ人がスタッフとして働いているが、彼らは仲良くやっている。またトルコの国会にはクルド系国会議員人も数十人いる。このような事情もあって、単にクルド人だからという理由だけでは難民認定は難しい。仮にクルド人でトルコ軍と戦ったなどの理由があれば別であるが。

どの国からも反政府運動や宗教指導者などのリーダー級はめったに来ない。

その他、あきれくらいに同じような申請理由が書かれてある。

- ・フィリピン；麻薬取引現場を見た。
- ・中国；特定宗教の信者。
- ・インドネシア；借金しても日本に行けば毎月 20 万以上稼げる。
- ・ベトナム；2 年経ったら借金を倍返しできるくらいの収入になる。
- ・ミャンマー；少数民族、僧侶デモに金品を渡した。
- ・イラン；酒を覚えてイスラーム法に反したから帰国できない。熱心なクリスチャンだと言いながら、クリスマスもイースターも知らない。
- ・西アフリカ；村の酋長の長男なのに継承にクレームをつけられた。
- ・ウガンダ；同性愛者なので、最悪は死刑になる。

4. 難民政策の課題

(1) 近未来的課題

日本で働くうえで、難民申請以外に都合のいいビザがないという制度的課題がある。難民申請はいつでも、何度でもできるため、うまく利用されていると言える。

私がかかわった事例を紹介する。

アフリカの人で日本に来て難民申請を何十年もしているのに、母国には知り合いもいなくなり、帰ることもできないとして、在留特別許可を意見書として出したケースもある。また東京の大学に通いながら学位を取得し、行列のできるラーメン店で長年働いてきたが、店長が突然半身まひ状態で寝たきりになってしまい、介護する人もそのラーメンの秘伝を

受け継ぐ人もいないために、在留特別許可との意見書を出した。

(2) 中長期的課題

①日本の人口急減予測と高齢化の視点

日本の総人口は、今後、長期の人口減少過程に入り、2026年に総人口は1億2000万人を下回り、その後も減少を続け、2048年には1億人を割って9,913万人となり、2060年には8,674万人になると推計されている。

外国人労働者に頼っているコンビニの夜間営業が出来なくなる恐れがあると言われている。それどころか、働き手不足のために、近年コンビニ数が減少傾向を示している。

②共生社会のビジョンをどう構想するか

日本は、今日どのような外国人（難民も含む）との共生社会を創ろうとしているのか、国民的な議論が不十分のまま進んでいるような気がしてならない。

とくに政治家は難民問題に対する関心が低い。政府でも唯一関心を持ってくれるのが、中小企業庁だ。

③移民を受け入れない日本の政策と在留外国人の立ち位置をどう調和させるか

「日本は移民を受け入れない」という国の政策と、少子高齢化の進む日本の中の外国人の立ち位置は、どこにあるのか。そしてその中で難民はどのようなポジションにいるのか。このような点を明確にする必要がある。

法務行政は、非常に忙しく、“その日暮らしのような状態”だから、大きなビジョンを探求する余裕がないようだ。とくに難民行政関連は、毎日、25時、26時の勤務体制だ。

④一般の人々の意識変革

一般国民の中には、「今のままでよい」という無関心な人が多い。「利己心、無関心、認識不足、想像力の欠如は人道の四つの敵」(J.S. ピクテ)であることを、もっと喚起する必要があるだろう。

⑤非正規滞在者の活用

非正規滞在者の活用法はないか？ 彼らはある

面で非常に善良な人々だ。何かやって捕まったら強制送還されてしまうという恐れを抱いて生活しているのだから、交通違反も万引きもセクハラもしない。遵法精神に富み、納税もしっかりやっている。

私は、10年捕まらない非正規滞在者は、神様が守ってくれたか、法務省か警察の怠慢のせいではないかと思う。日本語もうまくなっているし、貴重な人材として在留特別許可を与えてもいいのではないか。彼らを本国に送還させても、そこには何の基盤もないのだから。

5. 急変事態への対応

東アジア情勢を考慮したときに、台湾有事と朝鮮半島有事という特別非常事態に思いが行く。

(1) 台湾有事

想定される有事事態を列挙する。

- ①武力行使以前；外交上のトラブル、サイバー攻撃、経済制裁、相手国在留民の拘束
- ②武力的脅迫、侵攻
- ③制空権、制海権（航空・海上優勢）を侵犯
- ④中国軍の上陸作戦；台湾で海から上陸可能な砂浜（上陸適地）は、13~14カ所程度しかない。台湾は3000メートル級の山が326も連なっており、海岸線は急峻で上陸は至難だ。台湾の東側には砂浜が2カ所程度しかない。西側は天然の良港があるので、中国軍の侵攻を想定した反撃態勢を敷いている。一方、中国軍にしても、台湾を占領するためには100万の軍隊の移送が必要と言われているが、その能力は十分ではない。
- ⑤台湾制圧に失敗した場合と成功した場合；ウクライナ戦争の長期化を教訓にして中国は、台湾攻撃を短期間にどう成功させるか、簡単ではない。

このような急変事態になると、沖縄県先島地方にボートピープルなどとして避難民がやってくる可能性が大いにある。与那国島から台湾までは111kmに過ぎない。

台湾にいる邦人保護として空自機を出動させられるかどうか。現在の法体系の中では、空自機を出せないでオーストラリア軍に頼んでやってもらうのが有力な案だ。それは韓国の場合も同様で、自衛隊機や海自の輸送艦を出動させることは難しい。また武力行使目前の事態で、民間機を出せるかという問題もある。

宮古島から伊良部島、下地島まで橋がかかってつながっている。下地島の住民は 17 人だが、3000m の滑走路がある。この滑走路は、非常事態のためと JAL および ANA の飛行訓練場として使うためと言われている。しかし両社ともパイロット訓練から撤退した。今では語学訓練をかねて米ネバダ州で訓練している。

(2) 朝鮮半島有事

北朝鮮による侵攻という有事である。

① 軍事境界線付近への大口徑砲やミサイル、歩兵部隊の移動

北朝鮮軍は海・空軍の能力が低い。したがって、戦車や大型砲などを先頭にした歩兵部隊が戦力の中心。しかし、その大量の移動については、アメリカの偵察衛星により監視できる。しかも、軍事境界線付近には互いに地雷を相当数仕掛けているので、部隊小の進行はかなり困難である。

② 特殊部隊による数カ所からの同時多発の上陸侵攻

1960 年代後半にはソウルの中心部まで「北」の 30 人の特殊部隊が侵入して韓国側の二人の大隊長が射殺されるということもあった。また、90 年代には、日本海側の江原道の海岸に 30 人の北朝鮮特殊部隊が乗り組む潜水艦が座礁し、それへの対応に韓国は大軍を動員したが、一人を「北」に取り逃がしてしまったケースがある。

③ 長距離砲による DMZ 以北からの砲撃

北朝鮮は「ソウルを火の海に」と何度も脅してきた。より遠くからの砲撃やミサイル攻撃は大いにありうる。

自爆ドローンということも想定される。ウクライナではロシア軍がイランからのドローンを活用しているが、イランは北朝鮮の友好国であること

を忘れてはならない。

④ 韓国内の工作員や親北勢力による攪乱・破壊工作、フェイクニュース拡散も要注意だ。

⑤ サイバー攻撃。この分野での日本の遅れは早急に改善されねばならない。

⑥ 北朝鮮から日本海経由の難民や避難民の渡来。

かつて朝鮮半島有事における北朝鮮からの難民についての政府関係の研究会では難民・避難民 10 万人という話もあった。難民の中にはスパイがいる可能性もあり、それをどう識別するかという問題もある。

⑦ 韓国から対馬、九州への避難民もあり得よう。

朝鮮戦争のとき、朝鮮半島から対馬に避難した人々がいたのだが、残念乍ら占領下にあったこともあり、それに関するデータが残っていない。

⑧ 邦人保護；事前の帰国が重要だが、突発的な事態で、海保や旭日旗を掲げた自衛艦が韓国に入港できるか。

(3) 急変事態を想定して日本が準備すべき事項

① ミサイル防衛能力の整備

イージス・アショアの導入計画が停止された（2020 年 6 月）ので、イージス艦による対応となる。

② 敵基地攻撃のための法律・機材・戦術の整備

③ 都市防衛の第一として、地下道、地下鉄、地下室の点検・整備・備蓄

④ サイバー攻撃への防衛能力の向上と確保

⑤ 大量難民・避難民への受け入れ計画の立案やシミュレーションの実施

(4) 最後に

最後に、将来の東アジア急変事態を想定した態勢整備の中で、難民に関する課題を挙げておきたい。

① 難民受入れの歴史や経験が乏しい日本

② 上に差別するか下に差別するか、難民や外国人との「仲間」意識が日本社会に乏しい。

③ それでも 40 年前とは難民や避難民への理解や支援の意識が大きく向上した。

- ④ウクライナからの避難民には積極的だが、アフガニスタン、シリアからの人には？
- ⑤本物の難民（条約難民）が日本には来ないから、難民認定数が少ない。
- ⑥日本政府はメディアが非難するほど難民に冷たいわけではない。難民申請者のほとんどが蓋然性のない人物であり、供述書に矛盾・虚言のあるケースが多いのが実態だ。
- ⑦日本が急激な少子化・人口減の中で、外国人との共生をどう図るか、議論が足りない。
- ⑧非常事態に対する日本全体としての「認識不足」と「想像力の欠如」。いわゆる「平和ボケ」は深刻である。

(2022年10月26日に開催されたIPP政策研究会における発題要旨を整理して掲載)

政策オピニオン NO.254

日本の難民・避難民政策の課題

——東アジアの急変事態への対応を見据えて——

※本稿の内容は必ずしも本研究所の見解を反映したものではありません。

2022年11月20日発行

発行所 一般社団法人平和政策研究所

代表理事 林 正寿 (早稲田大学名誉教授)

©本書の無断転載・複写を禁じます

一般社団法人
IPP 平和政策研究所
Institute for Peace Policies

住所 〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 3-18-9-212

電話 03-3356-0551 FAX 050-3488-8966

Email office@ippjapan.org Web <https://www.ippjapan.org/>