受入れの意義と
心構えを考える。

1

難民を取りまく グローバルな潮流と 日本

難民とは

難民とは誰か

難民とは誰か、という問いに対する明確な答えはありません。現代に生きるわたしたちは、難民の保護の必要性や支援の大切さについて頻繁に耳にし、その機会は、この日本でも年々増えているようです。一方で、保護され支援を受けるべき難民とは誰か、ということについては逡巡を続けています。

誰しもが納得する定義がないとしても、難民と呼ばれるようになった多くの人がいます。その経緯は何でしょうか。難民は強制的に移動を強いられた人々といえます。自発的に国境を越える移民とは異なり、暮らし慣れた土地から避難を余儀なくされたのです。

避難を余儀なくされる状況とはいかなるものでしょうか。国籍国の政府官憲から迫害されている、あるいは迫害のおそれがあるとき。戦争や紛争により生命が脅かされているとき。拷問やレイプといった非人道的行為の犠牲となる危機にあっても、国家が破綻しているために公的な保護を受けられないとき。飢饉や災害、環境の極度の悪化などにより生存や安全が危ぶまれたとき。このような状況のなかでは、人間には逃げ出すしか選択の余地がありません。

逃れ出た人々はどのような境遇に置かれるのでしょうか。避難できても、自国に留まるしかない人がいます（国内避難民）。他国に脱出し、自身が難民であることをその国の政府に申請する人がいます（庇護申請者）。しかし難民として認められず、脆弱で不安定な法的地位のまま暮らし続ける人がいます。仮に「難民」と認定されても、異国にあっては外国人というハンディキャップを背負います。

上に挙げたような人々がすべて難民なのでしょうか。唯一の正しい定義がある訳ではありません。日本も加入している「難民条約」に記された定義があります（条約難民）。国連機関が認定する難民もいます（マンデート難民）。最初に避難した一次庇護国から第三国へ定住する難民もいます（第三国定住難民）。上記とは別に、人道的な観点から各国は独自に難民を保護することもあります。また、受け入れた難民が家族を呼び寄せることもあります。

このように今日の国際社会には、幾通りもの「難民」が存在するといえるでしょう。難民は、その定義についても実態についても多様な存在です。そしてこの多様性こそが、難民とは誰かという、冒頭に挙げた問いへの答えのひとつといえるでしょう。しかし「難民」の多様性は、難民を保護しようとする各国政府に迷いを抱かせます。この次に取り上げる難民の規模の大きさ、そして問題の深刻さは、躊躇を生み出します。実際にも、国際社会は、救済と支援を求めるすべての人間に手を差し伸ばすことができていません。

こうした迷いや躊躇とは無関係に、難民をめぐる人道的な課題は明らかです。彼らの安全をいかに守ることができるのか。食料や栄養は足りているのか。病気や怪我を治す医者や施設は十分なのか。教育を受ける環境は整っているのか。就労し自立を果たす機会はあるのか。資質や能力を発揮する場を提供できるのか。難民に対する各国政府の姿勢が、また難民を引き受ける個々の地域社会の取組みのあり方が問われています。

難民を取りまく世界の状況

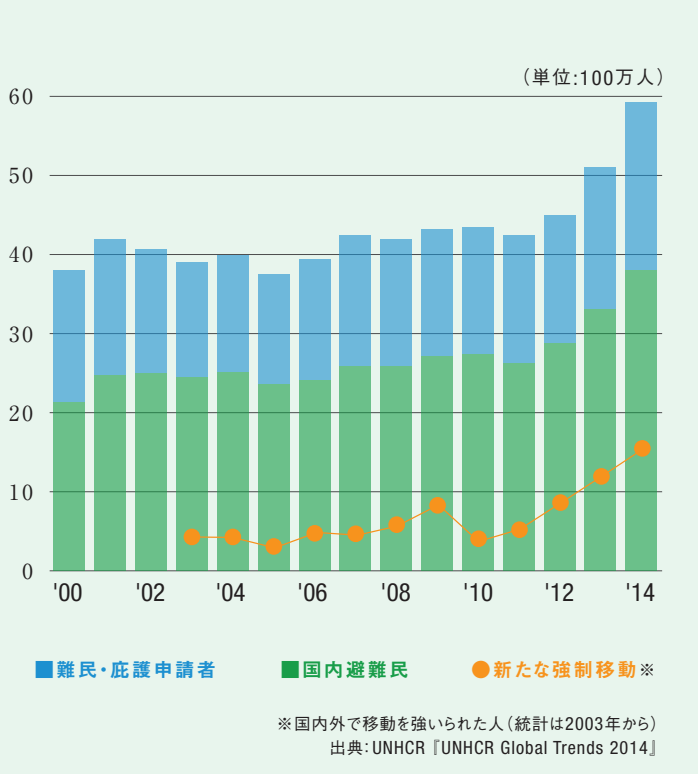
くりかえしますが、わたしたちが難民の定義について悩み、誰を救うべきかについて決めあぐねている間にも、世界には、保護を必要とする人々が刻々と増えています。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、2014年の報告のなかで、6,000万人近くの人間が移動を強いられている状況を指摘しています。

国境を越えたか否かにかかわらず、2014年、避難を強いられた人は、一日に4万人を越えます。2011年、その数は1万人台でした。2012年は2万人に、2013年は3万人台に増えました。この先、その数は減るかもしれないし、増えるかもしれません。今日、中東、アフリカ、アジア、南米などで多くの難民が発生していますが、誰がいつ難民という当事者になるのか、予測はできません。

予測ができなくとも、確かなことがあります。難民の多くは、国内か隣国に避難できるのがやっとである、という事実です。難民の発生国やその隣国のほとんどは発展途上国であり、経済的にも社会的にも難民を救済し支援するリソースが十分に備わっていません。先進国で保護されるのは、ごく一部の難民に限られます。しかも難民の半数は、将来を担う子どもなのです。自らの意志とは無関係に難民化してしまった子どもたちに対して、わたしたちは、その安全を守り、共に学びながら、将来の夢と希望を描くチャンスを与えることができるのでしょうか。

難民の定義や、難民が生み出された理由や責任の追求に先んじて、彼らに対する救済と支援のための取組みは不可欠です。この課題の深刻さと緊急性を考えたとき、日本に暮らすわたしたちには、何ができるのでしょうか。

図表1　移動を強いられた人々の動向



※国内外で移動を強いられた人（統計は2003年から）
出典：UNHCR『UNHCR Global Trends 2014』

難民問題の解決策と日本の

3つの恒久的解決策

UNHCRは、難民問題の解決に向けて恒久的と思われる解決策を提示しています。

■母国への帰還
■一次庇護国での社会的統合
■第三国定住　です。

難民は、迫害を生み出す要因がなくなれば母国へ戻ることができます。また、それが可能になるまでは、最初に逃れた国・地域に適切に統合され、生活を再建できることが望ましいとされています。しかし、逃れた先がキャンプであったり、難民を支援する制度を持たない国である場合には、社会統合は非常に難しくなります。そのような場合の選択肢となるのが、第三国定住です。

第三国定住とは、難民キャンプなどで一時的に庇護されている難民を、新たに受入れに合意した第三国へ移動させることで、難民は移動した第三国で長期的に定住する権利を与えられます。第三国定住は、難民問題に対応する国際的な責任分担でもあります。

第三国定住事業を通じた日本のこれまでの貢献

日本は、国際貢献および人道支援の観点から2010年よりパイロット事業を開始し、タイの難民キャンプに滞在するミャンマー難民を2014年までに計18家族86人受け入れました。2015年度以降はマレーシアに滞在するミャンマーからの難民を毎年約30人、タイの難民キャンプからはパイロットケースで受け入れた難民の親族を受け入れることとし、2015年9月には6家族19人が来日しています。第三国定住難民だけでも、すでに100人以上が日本で暮らしているのです。

図表2　第三国定住難民の受入れ実績

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
出身	ミャンマー難民					
家族数	5	4	該当なし	4	5	6
人数	27	18		18	23	19
前住居地	タイ（メーラ・キャンプ）		タイ（メーラ、ヌポ、ウンピアム・キャンプ 2013年度より、メラマルアン、メラウウ・キャンプを追加）			マレーシア

貢献

インドシナ難民の受入れの経験

国の事業としての難民受入れは、1980年代に遡ります。1970年代の終わりから、インドシナ三国（ベトナム、ラオス、カンボジア）からのボートピープルが日本に到来するようになりました。日本は1981年に難民条約に加入し、インドシナ難民の受入れを開始します。

兵庫県と神奈川県に定住促進センターを開設し、そこで定住に必要な日本語学習支援や適応訓練プログラムを提供しました。センター卒業後も相談員を配置して個別支援を継続し、官民連携でサポートしました。

日本に定住したインドシナ難民は、すでに3世代に及んでいます。地域・職場・学校などでさまざまな支援の形や葛藤があり、1つずつ乗り越えて、定着を果たしてきました。ある60代のベトナム難民の人は、こう言います。「今の俺があるのは社長のおかげ。あの時はたくさんケンカしたけれど、社長は本気でぶつかってくれた。今は申し訳ないと思っているし、心から感謝している」

日本に定住が認められたインドシナ難民は約11,000人。定住の過程と年齢によって、課題は変化します。第2世代である子どもたちも成人し、大学や企業、専門分野で活躍している人たちもいます。私たちは、過去の難民受入れの経験からも、多くを学ぶことができます。

column

地域における様々な形の難民受入れの可能性

「難民とは誰か」で述べたように、難民と一言で言っても様々な経緯や形態で「難民」となる人がいます。日本に暮らす難民の中には、第三国定住難民としてやってきた人もいれば、日本で難民条約上の難民として認定された条約難民、人道的な配慮から日本にとどまる人々、呼び寄せられた家族などがいます。

それぞれの立場や在留資格などによって、日本語学習や生活ガイダンスなど、政府の枠組みで受けられる定住支援の内容は大きく異なります。しかし、難民が直面する課題は、立場が違っても共通するものが多いと言えます。日々の生活の様々なルールや買い物、電車やバスの乗り方、近所の人とのコミュニケーション、子どもの学校や仕事のことなど、挙げるときりがありません。

このガイドブックは、地域での第三国定住難民の受入れや定住支援のあり方を考えるために策定したものですが、様々な形の難民に対する定住支援にも応用できます。

日本における難民受入れの

日本社会と難民の関係

今日、日本はどのようなかたちで難民に関わっていくべきなのでしょうか。すでに述べましたが、これまで日本は、一万人を越えるインドシナ難民を引き受けました。1981年には「難民条約」に加入しています。2008年にはアジアで初めて第三国定住難民の受入れを決め、2010年から現在に至るまで実践しています。わが国は、難民支援の経験をすでに有しているアジア有数の先進国であり、政策的な取組みとともに、地域社会が彼らを受け入れ、市民社会組織が支援に携わってきた経験があるのです。

しかしこのような実践は、主体的に確立した理念や意義を伴っていたのでしょうか。であるとすれば、どれほど自覚されていたのでしょうか。わたしたちは、国際社会に通用する難民受入れの理念、そして日本ならではの難民受入れの意義を共有すべきだと考えます。それは、難民の受入れに携わる人たちの努力に報いるためにも、その支援が難民のニーズに応えるためにも、不可欠なのです。

なぜ日本は難民を保護し、支援すべきなのか。以下に、「難民受入れの道義的支柱」、「人道的課題の解決に向けたリーダーシップの発揮」、「難民の自立とホスト社会への貢献」という3点に分けて説明していきます。

（1）難民受入れの道義的支柱

難民の受入れは、人道主義の実践です。今日の世界には、生命と安全を脅かされている難民が多く暮らしています。不安定な生活をおくる難民には、学び働くことを望みながらそれに十分な環境を欠いた人々、高度に専門的な治療や緊急の医療処置を要する人々、家族との離散を余儀なくされている人々がいます。日本は、そのような人々に対して、当事者のニーズに配慮しながら、人生をあらためて設計し、その希望を叶える機会を提供することができる世界でも数少ない国です。

（2）人道的課題の解決に向けたリーダーシップの発揮

難民の受入れは、平和と公正の価値を重んじ、その達成に向けて国際社会と連携しようとする姿勢の表れです。国際的な負担の共有という責任の遂行でもあります。日本はこれまでこの責任を、多大な財政的貢献により果たしてきました。ならば保護すべき難民を、その一部であっても直接引き受けることは、日本の外交が目指すところの「人間の安全保障」の推進とともに、国際社会からの信頼向上に資するに違いありません。かつてインドシナから万を超える難民を保護し、アジアで初めて「第三国定住」による難民の受入れに取り組んでいる日本は、難民の保護という人道的課題の解決に向けて、隣国とも協調しながら主導的に取り組む立場にあります。危機や苦難にある人間を保護し支援することは、難民の受入れにおける道義的支柱といえます。

意義

（3）難民の自立とホスト社会への貢献

難民の受入れは、ホスト社会に活力と多様性をもたらします。難民は、本人の意志や資質とは無関係に不遇な人生を歩んでいます。その多くは、将来の希望と夢さえ思い描けないのです。日本における地域社会の多くには、彼らを地域社会の新しい構成員として迎え入れ、自立・自活する路を共に拓くための経済社会的基盤が備わっています。難民の女性や子どもたちを手厚く保護し、教育や就労や生活面でのきめ細かい支援が可能です。海外に出自をもつ難民やその家族は、その次世代とともに、わたしたちと世界を繋ぐ人材です。ホスト社会である日本は、その潜在性を評価し、自立を助け、能力を開花させることで、互恵的な関係を築くことができるのです。

難民の受入れは、たとえ入念な計画と準備をもってしても、成功させることが容易ではないグローバルな課題です。だからこそ日本には、他国政府、国際機関、市民社会組織等と協力し、この人道的営為を広くアジアへ、そして世界へと普及させていくべく、率先して挙手し、行動することが望まれるのです。「思いやり」、「おもてなし」の心を長い歴史の中で育んだ日本は、難民の受入れにより国際社会からの期待に応え、その取り組みの経験を多方面に発信することで、人道、平和、公正を尊ぶ日本というイメージをいっそう高めていくことができるはずです。