

研究ノート

難民に関するグローバル・コンパクト
－アンケートから得られた難民問題に対する学生の意識－

内田 勝巳

Global Compact on Refugees
－ Student Attitudes toward Refuge Issue Gleaned
from Questionnaire －

Katsumi Uchida

はじめに

2018年末時点で、世界の避難民は7080万人であり、内訳は難民2590万人（UNHCR保護下2040万人、UNRWA保護下のパレスチナ難民550万人）、国内避難民4130万人、庇護申請者350万人となっている。

下表は難民の発生国と受入国の上位5か国を示したものである。UNHCRが管理する難民の三分の二がこれら5か国で発生しており、シリア難民はトルコが最大の受入れ国で370万人、アフガニスタン難民はパキスタンが最大の受入れ国で140万人となっている。なお、ミャンマーについてはラカイン州から無国籍のロヒンギャ100万人がバングラデシュ、カレン族等の少数民族10万人がタイの避難民キャンプで生活している。

下表からも推測できるように、世界の難民の多くは発展途上国で発生している。難民の5人に4人は隣国に避難しているが、難民受入国の多くも途上国である。従って、難民だけでなく受入国側への支援も必要とされている。このため、2018年12月の国連総会で「難民に関するグローバル・コンパクト（GCR）」が採択され、難民保護の「負担と責任の分担」に全ての国が連携して取り組んでいくことが合意された。「負担と責任の分担」とは、庇護を求めて隣国に流入した多数の難民の一部を、新たに受入れに合意した第三国が引き受けることである。米国、オーストラリア、カナダなどがUNHCRの第三国定住制度の下で、難民を受け入れてきたが、2008年以降、ブルガリア、チェコ、フランス、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、そして日本の7か国が新たに第三国定住難民の受入れを決定している（岩田、2011）。

表 難民の発生国と受入国 上位5か国（2018年末）

難民の発生人数		難民の受入人数	
シリア	6.7百万人	トルコ	3.7百万人
アフガニスタン	2.7百万人	パキスタン	1.4百万人
南スーダン	2.3百万人	ウガンダ	1.2百万人
ミャンマー	1.1百万人	スーダン	1.1百万人
ソマリア	0.9百万人	ドイツ	1.1百万人

（出所）UNHCR Global Trend Report 2018

筆者は摂南大学経済学部国際協力論の授業の1コマを用いて毎年平和構築に関する講義を行ってきたが、2019年度にMoodleを利用して難民に関する受講生の意識調査を行った。本稿は読者の理解を助けるために、まず難民条約とUNHCRの成り立ち及び日本の難民受入れ状況を概観した上で、学生へのアンケート調査内容とその結果を紹介し、回答結果に関する考察や見解を提示したものである。なお考察に当たり、滝澤三郎（2017）「日本による紛争国家からの難民受け入れ」から多くを引用させていただいている。

第一章 難民条約の成り立ちと日本の難民受け入れ状況

1-1 難民条約及び UNHCR の歴史的背景

19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて欧州に生まれた国民国家という概念の下で国境線が引かれ人々は国家間を自由に移動することができなくなったが、第二次大戦後の東西冷戦下で、1948 年に国連で「世界人権宣言」が採択され、「すべての人は、迫害からの避難を他国に求め、かつ、これを他国で享有する権利を有する」とされた。1950 年末に、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees) が欧州難民の救済活動を念頭に設立されると共に、翌年 1951 年 7 月に「難民及び無国籍者の地位に関する国際連合全権委員会議」で「難民の地位に関する条約 (United Nations Convention Relating to the Status of Refugees)」(通称、難民条約) が採択され 1954 年 4 月に発効した。同条約では、難民を「特定の人種、宗教、国籍もしくは社会的集団の構成員であることにより、または、政治的意見を理由に迫害を受ける恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいるものであって、その国籍の保護を受けられない者、また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」と定義する一方で、庇護 (asylum) 対象の難民を「1951 年 1 月 1 日以前に起きた事件の結果」生まれた難民に限定していた。しかしその後、東西冷戦下の代理戦争等により世界各地で難民が発生するようになったことから、難民条約上の時間的制約を撤廃し難民条約を補完するため 1967 年に「難民の地位に関する議定書」が採択され同年 10 月に発効した。

更に 1990 年代に入り東西冷戦体制が終焉すると難民問題は東西政治問題から人種・民族間紛争問題に変化し難民概念はますます多様化した。1991 年の湾岸戦争時には、イラク北部から 10 日間で 175 万人のクルド人が隣国のイランやトルコに流出した。クルド難民危機をきっかけに故緒方貞子国連難民弁務官 (当時) の下で UNHCR は紛争や自然災害時の緊急対応の国際専門機関として大きく変貌した。UNHCR の活動は、難民キャンプの運営管理から難民の帰還支援まで広がり、UNHCR の保護の対象には難民以外に国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDP)、無国籍者 (stateless persons) が含まれるようになった。

2019 年 3 月現在、難民条約・議定書の締結国は 146 カ国となっている。未締結国は現在も多くの難民が発生している中東地域及びアジア地域に集中している。日本は 1981 年 6 月の国会承認を経て条約・議定書を締結し、1982 年 1 月 1 日に発効している。中国は 1982 年に締結したが難民保護の実績はない。その他のアジアの国では、フィリピンが日本に先立つ 1981 年、また韓国及びカンボジアが 1992 年に締結している。

1-2 日本の難民の受入れの現状

日本は難民条約締結前にインドシナ難民を受け入れている。ベトナム戦争が終結すると、1975 年に旧南ベトナムからボート・ピープルの脱出が始まり、日本にも、同年に 9 隻 126 人が到着し、その後も毎年ボート・ピープルが流入してきた。日本政府は当初ボート・ピープ

ルの一時的滞在を認めていたが、1978年4月の閣議了解により、ベトナム難民の定住を認める方針を決定した。その後、定住枠の撤廃、ラオスやカンボジア難民への対象の拡大など定住許可の条件が順次緩和され、1980年6月には、合法出国計画 (Orderly Departure Program: ODP) の下で家族再会を目的とする定住受入れを認めた。また、兵庫県に姫路定住促進センター、神奈川県に大和定住促進センター、東京都品川区に国際救援センターが設置され、日本語教育、職業紹介、職業訓練などの定住促進業務が実施された。1978年から始まったインドシナ難民の受け入れは2005年末に終了したが、この間の受入れ総数は1万1319人で、内訳はボート・ピープル31%、海外キャンプ滞在者41%、合法出国者21%、元留学生など7%となっている (外務省、2019)。

インドシナ難民の受入れを契機として日本も国連の難民条約を締結することとなった。1982年1月の難民条約・議定書の発効に合わせて難民認定制度が導入され、対象外国人が難民条約に定義された難民に該当するか否かの判断 (難民の認定) を法務省 (入国管理局) が行ってきた。1982年から2018年までの難民申請総数は7万1168人で、うち難民と認定されたものは750人、難民と認定しなかったものの人道上の配慮を理由に在留を認めたものは2628人となっている (ちなみに在留資格では、日本国民と同一の社会保障は受けられない)。インドシナ難民については、アジアの安定を重視するという理由で、個別に難民性の審査は行われなかったが、条約難民については難民認定制度の下で難民条約の条文への適合性が厳しくチェックされており、その結果、「紛争難民」は認定されない傾向にある。

このような状況下で、日本政府は、2008年12月の閣議了解において、アジアで初めて UNHCR の第三国定住制度によるミャンマー難民の受入れを3年間のパイロットケースとして実施することを決定した。背景には、2005年7月にタイ政府がミャンマー避難民キャンプ滞在者の第三国定住を正式に認可したことがある。タイのミャンマー国境沿いの避難民キャンプに10万人のミャンマー難民がほぼ30年近くの年月滞在している。タイが第三国定住を認可したことで、米国、カナダ、オーストラリアなどが、既に数万人規模でのミャンマー難民の受入れを開始していた。日本のパイロットケースは2010年度に開始され、その後2年間の延長を経て2014年度までの5年間、タイの避難民キャンプに滞在するミャンマー難民を対象として、年1回、30人の枠内で受入れてきた。第三国定住難民の受入れは、その後も本格事業として継続されることとなり、2015年度から2020年度までの5年間は、マレーシアに滞在するミャンマー難民を対象として、同様に、年1回、30人の枠内で受入れてきている。この間の実績として、2010年度から2019年度までの10年間で合計50家族194人を受け入れた。更に2020年度からは、アジア地域に滞在する難民を対象として、年1～2回、60人の枠内で受け入れる計画である。なお、受入れた第三国定住難民が、家族の呼び寄せを希望する場合は、本人とその家族が、相互扶助によって各々の生活を自ら維持していくことが可能であると認められる等、一定の条件に当てはまる場合に家族呼び寄せができるとしている (外務省、2019)。

第二章 日本への難民の受入れに対する学生の意識

2-1 アンケート調査内容と回答結果

2019年6月5日の「平和構築」をテーマとした国際協力論の授業において、後半に難民問題の現状について講義を行った後、学生への課題として、難民に関する以下のアンケート調査を実施した（アンケート結果は紀要に発表する旨学生に伝えている）。有効回答者数は234人である。なお、質問のワーディングが明確でなかった箇所もあり、一部未回答であったり、一つの選択を意図していた質問に複数選択したりした学生がいたが、そのまま集計している。

以下の文章をよく読み理解したうえで質問に答えてください。

2018年12月の国連総会で「難民に関するグローバル・コンパクト（GCR）」が採択された。難民の85%は経済的に脆弱な周辺の途上国に身を寄せており、これらの国々が難民の受け入れや支援の負担の多くを担っている。GCRは難民保護の「負担と責任の分担」に全ての国が連携して取り組んでいくことの合意である（反対したのは米国とハンガリーのみ）。

GCRの目的として、以下の4点が挙げられている。

- ① 難民受け入れ国の負担軽減 (ease pressures on host countries)
- ② 難民の自立促進 (enhance refugee self-reliance)
- ③ 第三国定住の拡大 (expand access to third country solutions)
- ④ 安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備 (support conditions in countries of origin for return in safety and dignity)

難民の国際的保護は人間の安全保障と国家の安全保障に資するものであり、どちらも国際公共財である。日本は、難民受け入れ国の負担軽減のためにUNHCR等への「資金協力」で貢献してきたが、難民受け入れに関しては他の先進国に大きく見劣りしていることから、世界の安全保障という国際公共財に「ただ乗り」しているフリーライダーと批判されることがある。

世界のリーダー国の一員である日本が国際社会の信頼を得るためには、GCRの「負担と責任の分担」理念に則り、今後、条約難民や第三国定住難民をより積極的に受け入れていくという姿勢を示す必要がある。また、難民の受け入れ責任の分担は、国家だけではなく、人道・開発に関わる非政府組織、自治体、企業、市民社会、教育機関、スポーツ組織、文化施設、宗教団体といった社会全体で負う必要があるとされ、SDGsの一部となっていることから、私たちが一市民として難民支援に積極的に携わる必要がある。

質問項目	回答数
1. あなたは難民受入れに対する現在の日本政府の対応をどのように思いますか。	234
<input type="checkbox"/> もっと積極的に受け入れるべき	97
<input type="checkbox"/> 現状のままでよい	119

<input type="checkbox"/> わからない	18
2. 難民をもっと積極的に受け入れるべきと答えた学生は、どのような理由からですか。最も重要だと考える理由を一つ選択してください。	105
<input type="checkbox"/> 人道的責任	22
<input type="checkbox"/> 国家としての信用	26
<input type="checkbox"/> 労働力不足の解決	22
<input type="checkbox"/> 経済成長への寄与	12
<input type="checkbox"/> 将来の年金財源確保	3
<input type="checkbox"/> 多文化共生社会になってほしい	16
<input type="checkbox"/> 現状では難民条約に加盟している意味がないから	4
<input type="checkbox"/> その他	0
3. 積極的な難民受け入れに否定的な学生は、どのような理由からですか。最も重要だと考える理由を一つ選択してください。	127
<input type="checkbox"/> 財政負担	39
<input type="checkbox"/> 治安悪化への不安	68
<input type="checkbox"/> 社会的・文化的摩擦を避けたい	12
<input type="checkbox"/> 途上国への資金支援で国際的責務は果たせる	3
<input type="checkbox"/> その他	5
4. 現在日本には250万人を超える外国人居住者がいます。また、毎年、3千万人以上の外国人観光客が日本を訪れています。これに対して、日本の難民認定数が1万4千人程度と少ないのはなぜだと思いますか。	234
<input type="checkbox"/> 法務局の認定手続きや認定基準が厳しいのは日本社会の難民・移民に対する否定的意識が強いから	156
<input type="checkbox"/> 経済利益重視の日本の移民政策が難民政策にも影響し難民の人権を軽視する傾向となっているから	68
<input type="checkbox"/> その他	10
5. 日本は難民から魅力のある定住先と思われていません。なぜだと思いますか(複数回答可)。	425
<input type="checkbox"/> 地理的に遠いから	57
<input type="checkbox"/> 旧植民地宗主国ではなく親近感がない	16
<input type="checkbox"/> 「難民に冷たい国」としてイメージ・評判が良くない	91
<input type="checkbox"/> 日本の文化が特異だから	30
<input type="checkbox"/> 法的支援(難民申請・在留許可・就労許可)が不十分	114
<input type="checkbox"/> 生活支援(住居・食料・健康)が不十分	63
<input type="checkbox"/> 同胞人が少なく相互扶助を得られないから	44
<input type="checkbox"/> その他	10
6. 難民と共生していくうえで最も気になることはどれですか。	330

難民に関するグローバル・コンパクト アンケートから得られた難民問題に対する学生の意識

<input type="checkbox"/> どのような人種か	89
<input type="checkbox"/> 何の宗教を信仰しているか	22
<input type="checkbox"/> どの国の出身か	8
<input type="checkbox"/> どのような政治的意見を持っているか	27
<input type="checkbox"/> どのような文化・慣習を持っているのか	102
<input type="checkbox"/> 社会的地位はどうか	0
<input type="checkbox"/> 日本語を理解できるか	46
<input type="checkbox"/> 難民だからといって特に気になることはない	21
<input type="checkbox"/> その他	15
7. 難民を社会統合していく上で日本人として特に重要だと思われることは何ですか。	243
<input type="checkbox"/> 難民と共に生きていくことの覚悟	28
<input type="checkbox"/> 難民も日本人と同様の基本的人権（教育・就労・社会保障）を持っていることの認識	97
<input type="checkbox"/> ヘイトクライムの根絶	26
<input type="checkbox"/> 難民支援の社会的ネットワークを形成すること	27
<input type="checkbox"/> 難民への思いやり	58
<input type="checkbox"/> その他	7
8. 難民を社会統合していく上で難民にとって特に重要だと思われることは何ですか。	244
<input type="checkbox"/> 日本語による意思疎通が可能となること	39
<input type="checkbox"/> 日本の文化と社会的慣習が理解できるようになること	107
<input type="checkbox"/> 職業訓練を受け経済的に自立できるようになること	59
<input type="checkbox"/> 少なくとも難民になる前と同水準の生活が送れること	0
<input type="checkbox"/> 市民として社会参加する機会があること	37
<input type="checkbox"/> その他	2
9. 民間や市民社会による難民支援の方法として何に関心がありますか（複数回答可）	464
<input type="checkbox"/> 民間スポンサーシップによる難民受け入れ制度の導入	39
<input type="checkbox"/> 難民ホームステイ制度の導入	47
<input type="checkbox"/> 市民による日本語教育支援	50
<input type="checkbox"/> 市民による子供の修学支援	31
<input type="checkbox"/> 留学生としての受け入れ支援	47
<input type="checkbox"/> 難民の家族呼び寄せ支援	11
<input type="checkbox"/> 多国籍企業による難民雇用	67

<input type="checkbox"/> 母語での情報提供支援	31
<input type="checkbox"/> 社会ルールを学ぶ機会の提供	74
<input type="checkbox"/> スポーツや文化イベントを通じた信頼感の醸成	53
<input type="checkbox"/> 女性に重点を置いた支援	14
10. あなたは何らかの活動に参加したいと思いますか。	234
<input type="checkbox"/> 思う	83
<input type="checkbox"/> 思わない	74
<input type="checkbox"/> わからない	77
11. 難民に関する以下の事柄についてすでに知っていたことをチェックしてください。	226
<input type="checkbox"/> 2016年リオオリンピックで難民選手団が結成された	37
<input type="checkbox"/> アインシュタインは難民だった	34
<input type="checkbox"/> ユニクロは難民を積極的に採用している	62
<input type="checkbox"/> ハリルボジ元サッカー日本代表は難民だった	21
<input type="checkbox"/> モロゾフ(神戸の菓子店創業者)は難民だった	5
<input type="checkbox"/> 日本はシリア留学生の受け入れ支援をしている	28
<input type="checkbox"/> 6月20日は世界難民の日である	39
12. あなたは摂南大学が国連アカデミックインパクト原則10「異文化間相互理解と不寛容除去」に加盟していることを知っていますか。	233
<input type="checkbox"/> 知っている	8
<input type="checkbox"/> 知らなかった	225
13. 昨年の摂大祭で難民映画祭があったのを知っていますか。	233
<input type="checkbox"/> 映画を鑑賞した	4
<input type="checkbox"/> 知っていたが見なかった	17
<input type="checkbox"/> 知らなかった	212
14. 今回の授業及びアンケート調査を通じてあなたは以前より難民問題に関心を持つようになりましたか。	234
<input type="checkbox"/> なった	176
<input type="checkbox"/> ならない	9
<input type="checkbox"/> どちらともいえない	49
15. 最後に性別を教えてください。	234
<input type="checkbox"/> 男性	175
<input type="checkbox"/> 女性	59
16. 難民に関して自由に意見を書いてください(任意)。	139

2-2 アンケート回答結果の分析と考察

(1) 難民受入れに対する現在の日本政府の対応

質問1～3は難民受入れに対する現在の日本政府の対応について質問したものである。「現状のままでよい」(119人、50.9%)が「日本はもっと積極的に難民を受け入れるべき」(97人、41.6%)を若干上回っているものの、回答結果はほぼ拮抗している。

難民をもっと積極的に受け入れるべきと答えた学生に対し、その理由を聞いたところ、国家としての信用26人(26.8%)、人道的責任22人(22.7%)、労働力不足の解決22人(22.7%)、多文化共生社会になってほしい16人(16.5%)の順となったが、理由は多岐に分かれた。

以下は、積極的に受け入れるべきという学生のコメントである。

「日本は今後他の先進国と同様に多くの移民・難民を受け入れていくべきだと思う。途上国が移民・難民を積極的に受け入れているのだから先進国である日本は第三国の筆頭となり、途上国の負担を軽減する。また、資金援助だけでなく非資金的な国際協力を多く行い、国際協力におけるリーダー国として国際社会の地位の確立、他国からの信頼を得るようにすべきだと思う。」

「難民は受け入れるべきで、拒否すれば、国内の経済は成長する未来が見えない。また、国際的な場所での発言に説得力を持たせるためにも受け入れは必要だと思う。」

「日本はいい国だと思ってもらうためにも、難民の人に幸せになってもらうためにも、難民は受け入れようとしたほうがいいと思う。」

「最初はいろいろな問題が生じるとは思うが、難民の人々はお金もなく授業を受ける余裕もない子たちばかりである。そのため、勉学に励み今の日本人の子供たちと競争が必然的に生まれると思う。そして、それはこれからの日本社会をより豊かにしてくれるはずである。」

「日本はもう少し難民を受け入れるべき。先のことを見ると、受け入れたほうが国家としての信用が上がり経済的発展にもつながると思う。」

「日本は、難民受け入れの体制をとれていないから後進国です。人口減少している現状なので、受け入れて良い状況かなと思います。人材確保の選択肢がひろがるはずです。」

「フランスは難民が多くそのことから、サッカーなどのスポーツも強い。」

「現在高齢化により労働者不足が問題視されているため、もっと難民を受け入れることで少しでも労働者不足が改善されるであろう。」

一方、積極的な難民受け入れに否定的な学生に、その理由を聞いたところ、治安悪化への不安が68人(53.5%)と過半数を占め、次が財政負担39人(30.7%)であった。

以下は積極的な受け入れに否定的な学生のコメントである。

「沖縄などで米軍の人たちによる事件が頻繁にあるため、日本人は外国人の人に対し、多少の恐怖心を抱いていると思う。そんな中で外国人の人々と共存すること、つまり難民を受け入れることは難しいと思う。」

「難民を受け入れることは国として大切だと思うが、ヨーロッパで問題となっている難民に紛れて犯罪人も日本に入れてしまうのは怖いと思う。」

「難民を受け入れている国をみると、受け入れる前よりも犯罪率の増加や治安の悪化が目立つ。その上で難民の受け入れに関しては、否定的な考えを持っている。受け入れについては慎重に決めなければならない。」

「治安の悪化が懸念されるので今の厳しい基準は日本国民である自分にとっては正しいように思うが、国際的な貢献が重視される風潮にあるので、急に変化する必要はないが対応していくことが求められる。」

「難民に関しては様々な懸念があるが、それも政策次第で何とかなるものではないかと考える。しかしそれには莫大な経費が掛かってしまうので財政面を考えると万全な受け入れ態勢は難しいと考える。」

「日本での難民受け入れは、問題点が多すぎてとても厳しいと思う。仮に積極的な受け入れを開始しても、難民を輩出している国の問題を解決しないと意味がないし、難民受け入れによる日本の景気悪化の影響で支援も厳しくなると思う。なのでまずは、そのような国が難民を出さないような支援をする必要がある。」

「難民問題はこれまでたくさん学びましたが、イギリスの難民問題もあり私は否定派です。日本はもう少しで三人に一人が65歳以上になると言われている中、政府は外国人の労働規則を変化させようと必死です。私は日本に外国人が増えることには肯定的ですが、それが原因で貧しい日本人が増えることは間違っていると思います。なので難民を受け入れようとするならば環境を整えてからだと思います。また政府はそれを詳細に国民に説明する必要性があります。外国人に抵抗感が多い日本人はたくさんいます(特に高齢者の方)。難民を受け入れるならば意識改革も政府がすべき最優先事項だと考えます。難民の方も日本に難民としてくるならば、教育が必要だと考えます。例えば建物内で平気でつばをばく外国人を見たことがあります。またゴミを散らかし放題で店員さんが困っているのも見たことがあります。環境の違いで感覚が違うのだろうとは思いますが、そのような外国人はマナーを学ぶべきだと感じます。日本人が難民を快く受け入れるにはまだまだ時間がかかりそうだと感じました。」

なお、積極的な難民受け入れに否定的な学生で財政負担への懸念を表明した学生が3割いたが、現在の日本国内の難民への支援コストは年間10億円前後である一方、難民認定作業のために4億円の予算が充当されている(瀧澤、2017)。また、日本政府は毎年200億円前後をUNHCRに拠出しており米国に次いで多いというが、200億円という額は日本のODA総額のなかで特別に大きなウェイトを占めているわけではない。一方、日本の認定NPO法人国連UNHCR協会は2016年28.5億円、2017年32.0億円、2018年36.4億円の募金を集めており、その9割が個人による寄付である。市民による募金額と比べても日本政府の難民に対する支援額は決して多いという感じはしない。多くの難民を受け入れている欧州諸国では、難民一人当たり100万円から200万円、総額で年間ODAの5%から15%を難民の受け入れのために使っている。ドイツは今後数年間で2兆円もの資金を国内の難民支援のために使うといわれており、

現在の日本の難民保護のための負担の総額が先進国の中で特に大きいわけではない。

(2) 日本の難民認定数が少ない理由

質問4及び5は日本の難民認定数が少ない理由及び日本が難民に魅力のある定住先とされていない理由について質問したものである。日本の難民認定数が少ない理由として、「法務局の認定手続きや認定基準が厳しいのは日本社会の難民・移民に対する否定的意識が強いから」に三分の二の156人(66.7%)、「経済利益重視の日本の移民政策が難民政策にも影響し難民の人権を軽視する傾向となっているから」に三分の一の68人(29.1%)が回答した。日本の難民認定数が少ないことに対しネガティブな選択肢しか与えておらず、その意味ではバイアスがかった質問となっているが、「その他」に回答した学生も治安悪化や財政負担等を理由として挙げており、前者の選択肢に包含される内容となっている。

1951年の難民条約では、「人種、宗教、国籍、政治的意見、特定の社会集団に属すること」を迫害の理由として明示しているが、これは当時の東側共産主義国家から西側自由主義国家への政治難民を念頭に置いていたためであり、現在の難民の発生原因となっている「紛争」は明示されていない。難民認定手続きや認定基準を定めるのは条約加盟国であるが、日本は難民条約の条文に沿って「迫害」の厳格な基準を定めようと難民認定してきた結果、37年間で認定された条約難民は750人であり、欧米先進各国の10万人規模の認定数と比較すると無視できるほど少ない。EU諸国は、難民条約の定義には当てはまらないが帰国すれば安全でない人々を難民に準じて扱う「補完的保護」という仕組みを実務面にとどまらず法制度面で導入するなど難民条約の内容を弾力的に運用している(滝澤、2017)。

日本が積極的に難民を入れようとしていないのは、外国人労働者の家族帯同や永住化を避けたいとする日本の移民政策(筆者注：政府は外国人労働者拡大の新規在留資格は移民政策ではないと否定している)と重なる。日本人の内向きで閉鎖的な社会意識が日本人の安全・安心という自国の利益だけを重視する移民政策となり、同様に法務省の難民認定も制限的になると考える。そこに難民保護の負担と責任の分担という意識を見出すことはできない。学生のコメントを見てみよう。

「日本は他の国に比べて難民が少ないということを初めて知りました。それは外国人観光客が多くなっているので勝手に難民も増えていると思っていたからなのかもしれません。」

「難民に対しての理解はあまりできていませんでしたが、日本がここまで難民に対して受け入れていないという事実を知って、もっと国民1人1人が難民に対しての現状を把握するべきだと思いました。」

「日本は江戸時代から200年鎖国政策を取り、また、島国ということで外国との交流、難民がたやすく日本国内に入ってくられなかったため、難民に対してあまり深く考えたことがなかったので今も難民政策に遅れをとっているのではないかと思う。」

「日本は、難民を多く受け入れているイメージがない。私自身、難民の人と関わった経験も

ないため、難民に関して考えたことがなかった。日本は島国で、グローバル化しているといっても昔ながらの考え方で生きている人が多い。そのため、わたしも難民を受け入れることで、日本の文化が薄れたり、治安の悪化につながると考えてしまう。実際難民のことを知らずに判断し、批判的な考え方を持ってしまうため、もっと知識を深め、難民を受け入れていく必要があると思う。」

「日本も他の国同様難民の受け入れをすべきであると思うが島国であったり昔からの鎖国意識がまだ残っているのではと思う。」

(3) 日本が難民に魅力のある定住先と思われていない理由

日本が難民に魅力のある定住先と思われていない理由（複数回答可）については、「法的支援（難民申請・在留許可・就労許可）が不十分」が114人（48.7%）、「難民に冷たい国」としてイメージ・評判が良くない」が91人（38.9%）と、この2つの理由が突出して多かった。次に、「生活支援（住居・食料・健康）が不十分」63人（26.9%）、「地理的に遠いから」57人（24.4%）、「同胞人が少なく相互扶助を得られないから」44人（18.8%）の順となっている。

4人に1人の学生が「地理的に遠いから」を理由に挙げているが、客観的に見れば、日本が中東やアフリカの紛争国家から地理的に離れていることによる物理的障壁は極めて高いということが言える。特に、日本は島国であり陸路で国境を越えてくることはできない。かつて南ベトナムからボート・ピープルが日本に向かってきたが、中東やアフリカから来ることは殆ど考えられない。基本的に、来日手段は空路となるが、飛行機には旅券とビザを取得しないと登場できないし直行便もなく航空運賃も高額である。こうして苦労して日本に来て、日本では紛争難民が条約難民と認定される可能性は極めて低い（難民保護のための法的支援が十分でない）となれば、日本が難民にとって魅力のある定住先と思われないのは当然である。

また、日本は2010年から試験的に第三国定住制度を導入し、年間30人の枠を設けてミャンマー難民の受け入れを始めたが、年間30人の枠は埋まらず2019年までの10年間で合計50家族194人を受け入れたに過ぎない。2012年には来日希望者はゼロであった。ミャンマーは中東やアフリカに比べたら決して地理的に遠くはないし、これらの地域に比べれば文化的にも人種的にも大きな違いがあるわけではない。難民が日本に来たがらないのは単に物理的障壁が高いだけではなく、多くの学生が感じているように、難民にとって、日本のイメージや評判は良くなく、日本で暮らしていくことに夢が持てないのかもしれない。

(4) 難民との共生上気になること及び難民の社会統合上重要だと思われること

質問6で、難民と共生していく上で気になることとして、「どのような文化・慣習を持っているのか」102人（43.6%）、「どのような人種か」89人（38.0%）、「日本語を理解できるか」46人（19.7%）の順となった。

質問7は難民を社会統合していく上で「日本人として」特に重要だと思われることについて聞いている。「難民も日本人と同様の基本的人権（教育・就労・社会保障）を持っていること

の認識」が97人(41.5%)と最も多く、次に「難民への思いやり」58人(24.8%)となっている。一方、質問8は難民を社会統合していく上で「難民として」特に重要だと思われることについて聞いたものである。「日本の文化と社会的慣習が理解できるようになること」が107人(45.7%)と最も多く、次に「職業訓練を受け経済的に自立できるようになること」59人(25.2%)となっている。

質問6と質問8は対応関係にあり、難民と共生していく上で、難民が「どのような文化・慣習を持っているのか」が特に気になるということは、難民が日本社会に統合されるうえで「日本の文化と社会的慣習」を受け入れて、将来的に日本人に「同化」されていくことが望ましいと考えていることを示唆している。

なお、日本政府は2008年12月の閣議了解において、第三国定住難民の選定基準、定住許可条件として、「UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者」及び「日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの及びその配偶者又は子」を設定している(岩下・小西、2017)。後者の「日本社会への適応能力」及び「生活を営むに足る職に就くことが見込まれる」は、上記質問8に対する学生の回答と完全に重なっているものの、一方で、UNHCRは第三国定住候補者として高齢者や危機にさらされている女性など弱者優先の7つの基準を持っており、日本政府が日本社会への適応能力を最優先に難民を選考していることに対してUNHCRの立場と大きく異なるという指摘がある。

但し、この指摘に関して、筆者が2018年にタイのミャンマー避難民キャンプで難民保護活動を行っている国際NGOのネットワーク組織であるタイ避難民サービス調整委員会(CCSDP)や日本のシャンティ国際ボランティア会(SVA)に聞き取り調査を行った際、優秀な人材がこぞって米国等に第三国定住しており、難民を纏めるリーダーや子供たちに勉強を教えることのできる高学歴の教育者がキャンプからいなくなったことを問題視していたことから、欧米先進国においてもUNHCR指針の意図に沿って弱者優先の難民受入れを行っているとは必ずしも言えないのではないと思われる。

それでは、日本政府が重要だと考えている難民の自立につき、日本はどれだけの就職支援を行っているのだろうか。ミャンマーの第三国定住難民については、難民キャンプにおいて、1週間計25時間の「生活研修」と2週間計50時間の「日本語研修」から成る出国前研修と健康診断を受け、日本に到着後は入国当初の初動支援と合わせて180日間の定住支援プログラムを経て、地域社会における自立生活を開始することになっている。果たして半年間で自立に必要な日本語能力を身に着けることはできるのだろうか。就労や定住後も継続した日本語研修が必要とされるが、定住先の自治体に対し、政府からの財政補助は殆どないという。また、定住先の自治体は、行政手続き、学校教育、社会保証などについては母語での情報提供が望ましいが、自治体にはそのような人材はいない。したがって、NGOなど市民社会組織による支援が必要であり、財政支援も含めた日本政府と自治体及び住民との連携が重要である。

ちなみに、第三国定住難民の最大の受入国である米国では、難民到着後、NGO 団体が3 カ月間の受入・生活準備支援 (国務省が資金負担)、その後3～8 カ月間の就労準備支援 (保健・福祉省が資金負担)、更に1～数年間の継続支援 (州・市政府等が資金負担) を行い、政府に報告を行う。また定住先の NGO 団体は、地域の学校、病院、行政ボランティア、先住している難民と連携し、難民支援活動を支えている。

滝澤 (2017) によると、日本は過去に多くのインドシナ難民を受け入れてきたが、職業訓練が不十分で、日本語能力や職業経験不足から、多くの難民は製造業やサービス業の単純労働者として働かざるを得ず、また、難民の持つ経験や知識は有効活用されず大卒でも肉体労働に従事するのが普通だった。住居は大半が民間の狭いアパートに住まざるを得なかった。また、日本の学校制度に難民児童がついていけない場合が多く、高校進学に際しては学力や学費の壁にぶつかってきた。収入が少なく健康保険に入れないことから病院に行けないものもいた。大半の難民は経済的には苦しく、政治的権利もない中で身を隠すように生きてきたという。

現在受入れているミャンマーの第三国定住難民もかつてのインドシナ難民と同じ道を歩まなければならないのだろうか。変化への期待は、難民を社会統合していく上で「日本人として」特に重要だと思われることとして、学生の4割が「難民も日本人と同様の基本的人権 (教育・就労・社会保障) を持っていることの認識」と答えていることである。

なお、難民と共生していく上での課題として、以下のような学生のコメントが見られた。

「難民を受け入れることによって国民の不安が高まるのは目に見えているので、その問題をどうやって国が解決していくのが今後の課題になると思う。」

「受け入れるのはいいことだが、宗教的に摩擦することはさけてほしい。」

「グローバル化で、企業でも外国語を話せるひとが重要視されていると思うが、難民がすぐに日本に馴染めるのか、わからない。難民の子供たちもすぐに学校で日本の教育を受けることは難しいし、その子供たちのための教育をすることは難しいと思う。向き合わなければいけない課題だと思う。」

(5) 関心がある民間や市民社会による難民支援の方法とそれらの活動への参加意思

質問9は、民間や市民社会が行っている様々な難民支援活動につき、関心があるものを複数選択してもらったものである。「社会ルールを学ぶ機会の提供」74人 (31.6%)、「多国籍企業による難民雇用」67人 (28.6%)、「スポーツや文化イベントを通じた信頼感の醸成」53人 (22.6%)、「市民による日本語教育支援」50人 (21.4%)、「難民ホームステイ制度の導入」47人 (20.1%)、「留学生としての受け入れ支援」47人 (20.1%) の順で多岐にわたっており、特に突出したものはなかった。

しかし、その中でも「社会ルールを学ぶ機会の提供」が最も多かったことは、上述した通り、難民に「日本の文化と社会的慣習」を早く学んで日本社会に溶け込んでもらいたいという気持ちが強くあるためと考えられる。

次に、「多国籍企業による難民雇用」が多かったが、後述の質問11で「ユニクロは難民を積

極的に採用している」ことを学生の4人に1人は知っていたことから関心を持つものが多かったのではないかと考えられる。一方、同じ質問で「日本はシリア留学生の受け入れ支援をしている」ことを知っていたのは、わずか12%に過ぎなかったものの、学生の5人に1人が「留学生としての受け入れ支援」に関心を示した。学生という立場から留学生を身近に感じているのかもしれないが、難民の若者を留学生として日本の大学で受け入れることは、大学の国際化を促し、更に、卒業後、日本企業に就職すれば難民は経済的に自立できる一方で、企業は日本で教育を受けた高度人材を手に入れることができ、上述の多国籍企業による難民雇用にも繋がる優れた支援方法だと思われる。

祖国に平和が戻った際には、帰国して学んだ知識と技術を使って祖国の発展に寄与する「平和構築人材」にもなりうる(滝澤,2017)。しかも、難民の半数は18歳未満の子供が占めている。認定NPO法人国連UNHCR協会とUNHCR駐日事務所は「難民高等教育プログラム(Refugee Higher Education Program: RHEP)」を共同実施しており、11の私立・市立大学のパートナー大学で学ぶ難民学生(年間10人程度)に奨学金を供与しているが、筆者は日本の難民制度に基づく難民受入れがなかなか進まない中、政府と多くの大学が協力して難民留学生支援を積極的に拡大していくべきと考える。

なお、質問10で、難民支援活動への参加意思について聞いたところ、参加したいと「思う」83人(35.5%)、「思わない」77人(32.9%)、「わからない」74人(31.6%)と回答がほぼ三分された。閉鎖的な日本社会において疎外されがちな難民を支援するためには市民との「社会的つながり」を強化することが重要である。活動への参加意思に関連した学生のコメントは以下のようなものである。

「私は難民と類される人に会ったことや何かイベントや取り組みに参加したことも無かったので、今後少しでも意識していきたいと思った。」

「難民支援活動に興味を持ちました。」

「難民に関しての情報や知識は知るべきだし、積極的に何かしらの行動を起こすことが大切なことだと思った。」

「このアンケートを通じ、自分が難民について、どれだけ意識が低かったかがわかった。私自身が社会に出て、積極的に難民の為になる何かに関わることが出来ればいいと感じた。」

「私は海外の難民について、考えたことはほとんどありませんでした。ですが日本の難民に対する姿勢を知り、自分自身がそういった活動に参加する機会が少なくても、難民に対する受け入れの心は常に持っておこうと思いました。」

「個人的には難民が増えることによって治安が悪化するかもしれないことや日本語が分からないことでコミュニケーションがとりにくいなどの不安がある。しかし、日本もこのままではいけないと思うので、もっと積極的に難民を受け入れるべきだと思いました。しかし、難民を対象にしたイベントなどに自分が参加するかどうかはまだわかりません。」

「難民問題がこんなにも深刻だと知らなかった。僕も何かしらの難民支援に参加したいと思っ

た。」

「今回難民について学び、もし制度がもっと整い難民が身近に感じれる社会になれば、私は難民の子供に日本語を教えたり、一緒にのびのびと遊びたいです。もし難民の子供たちが日本に来て不安などがあるとしたらそれを勉強・遊びを通して少しでも拭えるようにしたいです。」

「もっと日本ができることがたくさんあるから支援したいと思いました。食料や着なくなった服、家具などを送って少しでも助けられたらなと思います。」

「日本の負債が多いため、難民を受け入れるのは財政的に負担がかかると感じていたが、企業の難民の雇用など支援しつつお互いが共存していくために行動を起こすことが重要だと思った。」

「今後は難民に対する意識をもっと持ち、できる限りの支援をしていくべきだと思った。」

「難民への支援については、日本語の読解能力や日本語の文化や習慣などを学べる施設などを設置することが大切だと感じた。」

「政府が難民を雇用している企業に補助金や認定などを与える制度を作ってみてもいいかと思った。」

(6) 難民に関する知識と関心

質問11~13は、学生が、日常生活の中で難民問題についてどれほど関心を持ってきたのかわかることを目的に行ったものである。質問11は難民問題に関連して知っていたことを選択してもらったものであるが、「ユニクロは難民を積極的に採用している」62人(26.5%)が最も多く、以下、「6月20日は世界難民の日である」39人(16.7%)、「2016年リオオリンピックで難民選手団が結成された」37人(15.8%)、「アインシュタインは難民だった」34人(14.5%)の順となっている。なお何も知らなかった学生が64人(27.4%)いた。この結果から、多くの学生がこれまで難民問題に殆ど関心を持たずに生活してきたことがわかる。

更に、質問12で、摂南大学が国連アカデミックインパクト原則10「異文化間相互理解と不寛容除去」に加盟していることを「知らなかった」225人(96.2%)となっており、殆どの学生が知らないことが明らかとなった。更に、質問13で、摂大祭で難民映画祭があったことを「知らなかった」学生も212人(90.6%)と9割を占め、映画を鑑賞した学生は4人のみであった。

難民に関する知識や関心が低かったことに対する学生のコメントは以下の通り。

「ユニクロは難民を受け入れている、やモロゾフは難民だったというのは知らなかったので驚きました。」

「難民に関して知らないことがたくさんあったので、同じ世界に生きているものとしてもっと知る必要があると思いました。」

「もっと難民について知る機会を法人や学校も自治体も作るべきだ。今回のアンケートでいかに自分が無知なのかを知った。また、日本のNPOの規模が小さいため難民への理解や、政策が進まないと考えた。」

「今回のアンケートで自分がいかに難民についての知識が乏しいかを実感した。日本の難民政策についてニュースなどを日頃からチェックしてしっかりと自分の意見を持ちたいと思う。」

「このアンケートを通じて今まで自分が難民に対しての知識がほとんど無いことを実感し、このアンケートで難民に対して少し興味を持ちました。」

「ユニクロが難民支援をしていることに驚いた。まず難民というよびかたを変えたほうがいい。」

「私はサッカーに大変関心がありますがハリルボジ元サッカー日本代表が難民だったということに驚きました。」

(7) 授業とアンケートを通じた難民への関心の変化

最後に、質問14として、今回の授業及びアンケート調査を通じて以前より難民問題に関心を持つようになったかどうか聞いたところ、「なった」176人(75.2%)、「どちらともいえない」49人(20.9%)であり、4人に3人は難民問題に関心を持つようになったと答えている。また、任意で学生にコメントを求めたところ、139人(59.4%)がコメント欄に記述してくれた。これらのコメントのうち、各質問に関連したコメントのいくつかは既に上述したが、難民への関心の変化したと答えた学生のコメントは以下の通りである。

「難民にはあまり興味がなく、よく調べてもいないが、治安の悪化などが心配で否定的な意見を持っていた。しかし、先入観は良くないと思ったので、よく調べてみようと思った。」

「正直言って、授業を聞くまでは難民には偏見を持っていたので、受け入れたくないと思っていた。しかし、今では受け入れるべきだと思っている。日本国民は、難民についてもっと勉強しないとイケない。」

「テレビで見る難民に関するニュースは比較的的印象の悪いニュースばかりを耳にするので、日本人は難民に対して印象が悪いのかもしれない。マイナス面だけでなくプラス面もニュースで報道すれば印象が変わるかもしれないと思う。」

「日本に住んでいて隣の国は海を挟んでいるので隣接する他国のことはあまり考えなかったなあと思いました。そう思うと隣接している国は周りの状況も重要になるのが分かった。」

「あまり、受け入れには賛成的ではなかったが、一部では受け入れる体制を整えている部分や企業もあるのだと思った。」

「日本が難民をあまり受け入れていないということは知っていたけど、もっと関心をもっていきたいと思った。」

「もっと日本人全員が難民について意識を持ち考えるべきだと思いました。」

「私自身、まだまだ難民に対して知らないことが多く、一般的にも知られていないことが多いと思うので、より多くの人に知ってもらい、対策をしていくべきだと思いました。」

「難民にはテロリストや犯罪を繰り返す犯罪者などが多い印象があります。そのため難民を受け入れないことは正しい判断なのかと思ってしまいます。しかしこのような考え方を変え

ていくためにも、共存していき、協力していくことが大切なことだと思います。」

「自分たち日本人は何不自由なく過ごしている人が多くそういうことに関係がなく興味がない人が多い。だからもっとみんなが知っていけるようにすればいいと思う。」

「難民問題に対して日本人は遠い事柄だと考えているが、もう少し身近な事柄だと意識すべきだと思う。」

「難民を助けるのはもちろん大切だが難民を出している国をどうにかしなければきりが無いと思った。」

「難民を増加させないためには、世界各地で起こっている紛争等がなくなることであると思った。」

また、アンケートを通じて学生が難民問題を身近なものとして感じていなかったことが明らかとなった。確かに日本に住んでいる限り難民問題を身近に感じる機会はありません。しかし、2011年3月11日の東日本大震災では多くの方が家を失い、35万人もの人々が国内避難民（避難者）となった。8年経った現在でも、地元に戻れない人々は5万人を超えている。日本に住んでいる私たちは地震や台風といった自然災害により国内避難民となるリスクはいつも背負って生きているのである。難民問題は、このような国内避難民の延長線上にある問題だと気付けば、以下の学生のコメントのように、難民問題をもっと身近な問題として難民に寄り添って考えることができるようになるのではないかと。

「今の立場での意見と自分がもし難民だったときでの意見はやっぱり違うと思うので相手の立場に立って物事を考えることが大事だと思います。」

「難民は、どこの国にも存在していてその人々はたいへん過酷な暮らしをしているに違いないと思う。日本ではこれからも難民に対する援助活動を積極的に行い、少しでも難民の人たちが日本に来たいと思わせるために努力すべきだと思う。」

「難民の人は自分からなりたいたってなっているわけではない。そのため、他国の支援や理解が最も必要になると思う。」

「祖国から離れて暮らすことには、とても不安を感じるがあると思います。それでも必死に生きようともがくことは尊敬できます。しいて言うなら、一部ではあると思いますが難民側も少しその国のルールを守るようにして欲しいと思います。そうすればまだ受け入れてくれる国も増えるのではないかと思います。」

おわりに

2019年12月27日から山田洋二監督の映画「男はつらいよ お帰り寅さん」が上映されている。1997年に第49作が制作されてから22年ぶりであり、第1作から50年目の50作目である。車寅次郎の甥の満男と、満男の初恋の人である泉のその後の物語だという。泉は両親の離婚後、叔母のいるオランダに渡り、そこで難民問題に興味を持ち、現在は UNHCR 職員になっている。

結婚し二人の子供がいるが、仕事で来日し、会社員を止め小説家になった満男と再会するという設定である。

山田洋二監督は幼少期を満州で過ごしたが、敗戦で14歳の時、着の身着のままに日本に引き揚げてきて大変な苦勞をしたという。国連 UNHCR 協会の広報誌に山田洋二監督のメッセージが掲載されているので、以下に紹介する。

「僕たち日本人は、世界を見なくなってきている。自分の国、自分の家族さえ幸せならいいんじゃないかという考え方は間違っていると思います。もっと外に目を向ける。自分の周りにどんな人たちがどんな暮らしをしているか、どんな苦勞をしているか。世界で一番苦勞しているのは難民の人たち。食うや食わず、炎天下にテント暮らしを強いられて。この人たちがいつ故郷に戻れるのか、あるいは新しい生活に希望が見えるのか。それがどんなに大変か。難民のために何ができるかってことを、真剣に考えるような日本人であってほしいと思います。」

参考引用文献一覧

- ・岩田陽子 (2011) 「我が国の難民認定制度の現状と論点」、国立国会図書館 調査と情報－ISSUE BRIEF－No.710 (2011. 5.12.)
- ・岩下智美・小西広明 (2017) 「2015 年度第三国定住難民に対する渡日前日本語研修報告」、国際交流基金日本語教育紀要 第13号 (2017年)
- ・外務省 (2019) 「国内における難民の受け入れ」令和元年10月24日
- ・国連 UNHCR 協会 (2019) 「特別インタビュー：映画監督山田洋二さん」With You、2019年10月、第42号
- ・滝澤三郎 (2017) 「日本による紛争国家からの難民受け入れ」、東大作編著、人間の安全保障と平和構築、2017年4月、日本評論社
- ・福武慎太郎 (2013) 「LESSON3 難民」、国際協力のレッスン：地球市民の国際協力論入門、p.59-p.73、2013年4月、学陽書房
- ・三浦純子 (2013) 「日本における難民の受け入れと社会統合－タイ難民キャンプからのカレン族を事例に－」立命館平和研究第14号 (2013.3)
- ・UNHCR 駐日事務所 (2019) 「難民に関するグローバル・コンパクト 国際連合・ニューヨーク、2018年」2019年4月邦訳発行
- ・UNHCR (2018) “GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2018”

