

共通テーマ：多文化共生社会を考える

第1回 日本の難民政策の現状

2024年6月15日（六本木校地にて）

滝澤 三郎（本学 名誉教授）

皆さま、こんにちは。この暑い中を来ていただきありがとうございます。今日は、この暑いということをかけて、日本でも今ホットな「難民」というトピックについてお話したいと思います。

まず自己紹介ですけれども……（パワポ動かず）さっき動いたんですけどね。こういうことも起こるんですよ。これが人生。毎回こういう問題が起こるので、僕は全然動じません。

これが自己紹介です（スライド2）。趣味はマラソンです。今年は4月の長野マラソンで5時間を切ったのが自慢です。拍手してください（拍手）もっと、もっと、もっと（大拍手）。これで僕は自信を持って話ができます。

今日は日本の難民政策の現状ということでお話します。まず世界の難民問題について20分ぐらいお話しし、その中に日本の難民政策を位置付ける。その上で川口市のクルド人問題を多文化共生との関係でどう考えるか、という順で皆さんと一緒に考えていきたいと思います（スライド3）。

まず世界の難民問題です（スライド5）。先日、世界で移動を強いられた人たち、つまり難民とか国内避難民の数が1億2千700万人になったとUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が発表しました。日本の人口と同じぐらいの数の人々が難民となるか、または国内で避

難しているということです。

なぜそんなに大勢が国内外で避難しているのか。基本的には、シリアのような国内紛争とかウクライナ戦争のような国家の戦争のせいです。スライド5の右の図の赤い縦線は紛争で死んだ人です。緑の部分は国内で逃げている国内避難民、そして青い部分が国外に逃げた難民です。死んだ人、つまり紛争の犠牲者と国内避難民なり難民の流れが平行して動いていますね。ここから世界の難民・国内避難民問題の主な原因が武力紛争であるということが分かります。

スライド6によると、世界で去年に難民認定を申請した人が360万人います。その内の3分の1の120万人がアメリカで申請をしています。日本は1万3,000人ぐらいで、世界全体からすると、0.4%ぐらいです。国際比較では、日本の難民問題は小さな問題なのです。

スライド7。難民流出の結果、何が起きているのでしょうか。一つは大規模な人道危機です。例えばガザではもう4万4千人ものパレスチナ人が殺されています。スーダンでも1,000万人近くが国内・国外で避難しています。毎年のように難民が生まれていて、過去10年を見ると、2年に一度ぐらいの頻度で大規模な難民流出が起きていますが、来年以降も起こるでしょう。長期的には、紛争だけではなく、例えば気候変動を理由として、干害・干ばつ・食糧不足が起き、そこから紛争が起き、そして難民が生まれるということも予想されます。いわゆる「気候難民」です。今後も人道危機は大きくなることはあっても小さくはならないと思われれます。

スライド8。左側の写真は、去年の3月にウクライナに行ったときに会ったウクライナ避難民の家族です。右端の女の子は中学3年生で、後ろのベッドの上の段が彼女のスペースで、そこでオンラインで高校受験勉強をしていました。右側の写真は破壊されたUNRWA（国連パレスチナ難民帰還）のガザの学校です。

スライド9。難民流出のもう一つの結果は、先進国中心とした難民排斥の動きです。世界で何千万人もが逃れる、その一部が北側諸国に行くのですが、そこでは難民・移民問題が政治問題になっています。もちろん85%の難民は途上国にいますので、途上国にとっての方が大きな問題なんです、われわれの目に入ってくる問題は先進国の問題なんです。アメリカであれ、ヨーロッパであれ、先進国での難民問題が注目を集める。なぜ先進国が問題かという、一つは先進国が難民支援資金を出していることにあります。途上国にいる数千万の難民・国内避難民を助けるお金の多くは先進国が出している。つまり先進国が背を向けると難民を助けるお金がなくなってしまう。僕も昔、UNHCR本部の財務局長をやっていて、お金がいかに大切かというのを日々痛感しました。お金がなければ何もできないです。目の前に死にそうになっている子どもがいても、助けられない。お金の面からも先進国の政治動向は非常に重要です。

右側の写真は去年6月に訪れたアメリカとメキシコの国境の様子です。有名なトランプの「壁の壁」は二重になっていますが、未完成でちょん切れている。なぜかという、バイデン政権が成立してから「もう壁は作らない」、「移民・難民はもっと受け入れる」ということで壁建設を中止したせいです。もっとも、彼の寛容な政策のせいで不法入国者が急増して、最近になってバイデンはこの壁建設を再開する方向に方針転換をしています。

スライド10。これが最近のニュースです。日経新聞によれば世界の難民や亡命者は最多の2,400万人。その一部が先進国を目指します。左側の写真は、コロンビアから「ダリエン地帯」を越えてパナマに入り、メキシコ、さらにアメリカを目指す人たちです。ダリエン地帯を集団を組んで徒歩で移動して行くんですが、ギャングなどにも襲われて命がけの移動です。こういう報道が最近増えています。そして「移

民・難民が多数侵入している」というイメージに対する反発から欧米諸国で反移民・難民の動きが強まっており、右翼政党が力を伸ばしています。

スライド 11 は難民問題の二つの考え方、二つのイメージです。一つの見方は、「難民は、迫害とか暴力の犠牲者で、かわいそうな人たちだ。無力な彼たち・彼女たちを救わなければいけない。」というものです。これは「犠牲者観」です。もう一つの見方は、「難民はわれわれの国に入ってくる侵入者だ。彼らは罪を犯し易く、社会の負担になる。」という「侵入者観」です。犠牲者というイメージと侵入者という相反するイメージがあるのです。これからのお話は犠牲者観と侵入者観という対立軸を中心にします。ちなみに右の写真の本は、来週 6 月 20 日に出る、大茂矢由佳さんという埼玉大学の先生が書いた本です。そこではこの二つの対立する見方を紹介しつつ、国際的な研究動向についても触れられていますので、お薦めです。

スライド 12。国際社会には難民に対する保護体制があります。国際的な難民の保護体制というのは三つの柱からなっています。一つは難民条約とそれを実行する国です。一番よく知られているのが 1951 年の難民条約で、日本もそれに加入しています。その他にアフリカや中南米、欧州に地域的な難民条約があります。2 番目の柱が UNHCR です。僕は UNHCR で 6 年ほど働きましたが、UNHCR は職員 1 万 8,000 人、予算も年に 1 兆円になる巨大な組織です。もっとも実際に集まる資金は半分の約 5000 億円ですが。僕が UNHCR に入った 2002 年には職員が 6,000 人ぐらいで、予算は 1,500 億円でしたからすごい勢いで大きくなっています。それでも難民の数の増加には追いつかず、資金面でも UNHCR は苦勞をしています。3 番目の柱は、忘れられがちですが、実際に難民キャンプ等で働いている千数百の NGO です。その国のローカルな NGO と国際的な NGO があります。

僕は「ケア・インターナショナル」という国際 NGO の日本支部の役員をしていますが、ケアも世界中で難民支援をしています。

スライド 13。この3つの柱からなる国際的な難民保護体制ですが、それが今はあまり機能していない。今日は詳しく説明する時間がないのですが、機能不全の原因の一つが「領土的保護」の原則。難民がどこかの国に逃げて行って国境に到達したら保護しなければいけない、追いつ返してはいけないという原則（ノン・ルフールマン原則）があり、これが難民の国際保護の基盤です。しかし、逆に言うと、自国に到達しなければ（難民条約上は）保護しなくてもいいことになる。それを逆事にとって多くの国が難民を自国の領土に近づけないようにしている現実があります。

2番目の原因は、「難民」の定義が狭くて、今日の多くの「難民」はその定義に外れてしまうことにあります。日本では困ったことがあるとすぐに難民になってしまう。「ランチ難民」とか「年金難民」とか、困った人はみんな「難民」になってしまう。日本には人口以上の難民がいる、というのは冗談ですが、国際法上は極めて狭い定義に合う人だけが難民として扱われます。「人種、宗教、国籍、特定の社会集団、政治的意見の5つの理由のいずれかを理由として迫害されることを恐れる人々」が国際法上の難民です。しかしその定義に当てはまらない人がどんどん増えています。例えばウクライナ避難民は「戦争」を理由として逃げているので厳密には1951年の難民条約上は難民になりません。だから日本政府は「ウクライナ避難民」と呼んでいます。彼・彼女らは難民条約の定義にきちっと当てはまらないのです。シリア難民など「国内の武力紛争」を逃れる数百万の人々も、それだけでは難民条約上は「難民」に当てはまりません。

3番目の限界は、難民なのか移民なのかを判断するのがとても難しいことです。難民は迫害を逃れる人たちですが、そういう人々と経済

的な機会を求めて移動する移民が同じ船で来て、大半が「私は難民です」と主張します。大勢の人から難民だけを救い出すのは難民認定手続きによるのですが、それが非常に難しい。経済移民の中には難民と同じようにとても困窮している困っている人もいて、そういう人たちを「難民ではないから」という理由で放置していいのか、という問題もあります。以上3つが国際的な保護体制の限界ですが、もう一つ、受け入れ国の国民の無理解と反発もあります。受け入れ国の国民が難民を受け入れてもいいという気持ちにならないと、難民締め出しの動きが出てきてしまう。これは最近とみに目立つ限界のです。

ここからは世界の難民問題を離れて日本の難民問題に移りましょう。スライド15は日本の難民認定数などの推移です。赤線が難民として認められた人たちです。日本が1980年に難民条約に加入してから2005年ぐらいまでは、認定数は一桁でした。僕がUNHCRの駐日代表だった2008年ごろは年に40、50人まで増えましたがその後また減って、年に20、30人の年が続きました。しかし2021年あたりからミャンマーやアフガニスタン、ウクライナの事変があり、難民認定数も急増し、2021年は74人、2022年が202人、2023年が303人となりました。今年はウクライナ避難民などに対する「補完的保護対象者」の認定が進んでおり、これは事実上難民と同じ扱いになるので、いわゆる「難民認定率」の計算に入ってきます。よって今年の総認定数は1600人前後になるのではないかと思います。いわゆる「難民鎖国」と批判された状況が大きく変わってきていると言えます。

青線は日本で難民認定申請をした人の数で、2010年ぐらいから毎年50%増えて、2017年にはほぼ2万人になりました。その後はコロナによる入国制限もあって減り、去年は1万3,000人でした。申請の急増と急減の理由ははっきりしています。急増については、民主党政権下の2010年に、「難民申請をして半年たったら自由に働いてよい」

という取り扱いが導入されました。それを機に、東南アジア諸国からの難民申請の数が急増しました。「難民申請すれば日本で働ける」というウワサが口コミで広がったのです。そのような難民申請者の多くが、日本で働きたい人々だったとみられます。危機感を覚えた入管庁が2018年から難民申請しても必ずしも働くことができないようにしました。必要な場合に限ったのです。その結果、申請数が急減しました。今までのように、日本に行って「難民だ」と主張すれば自由にどこでも働けることがなくなったからです。この先もそんなには増えないかと思えます。

スライド16。日本の難民の認定率が低いという批判が長い間あります。ただし、そもそも日本に来る（本当の）難民は非常に少ないのです。日本が難民を受け入れないというよりは、さまざまな理由から難民が日本に来ないのです。理由の一つは地理的な条件。例えばアフリカのスーダンから日本に来るにはいくつもの障害がある。まずパスポートがなければいけないし、日本のビザが必要になる。乗り換え空港ではパスポートなどのチェックがあるし、日本までの飛行機代もかかる。家族連れなら100万円はかかるでしょう。スーダンだったら年収の10倍でしょう。日本に来てても日本語も分からないので就職も難しい。そのような悪条件を越えてスーダンからあえて日本に来るって人は少ない。同じように紛争のあるアフリカや中東の国からあえて日本を目指す人は多くはない。

では日本に近い国はどうか。昨年、隣国のロシアとか中国からは去年7万人～8万人の難民申請者が世界中に行きましたが、日本で難民申請したのは中国人が80人、ロシア人はゼロでした。人権侵害で知られる北朝鮮からは時々漂流船が冬に日本海沿岸に漂着しますが、生き残った人も日本では難民申請せず、帰国するか韓国に行くことを希望する。つまり地理的に近い国からも来ないんですね。難民として認

められた人が少ないので、日本で助けてもらう同国人コミュニティーが小さいのも理由です。

もう一つの理由は長い間に出来上がった「難民鎖国イメージ」。この間、トルコに行ったときに「日本に難民として行くのはどう？」と聞いたら、「日本は難民を受け入れないんだろ」と即答でした。「日本は難民鎖国している」というイメージがあるために、日本は眼中に入らないのです。行くんだったらカナダとか、アメリカやドイツになる。

しばしば「日本の難民認定は厳しすぎる」と言われます。ほかの国だったら難民として認められるけれども、日本だったら認められない、ということはありません。日本の場合は良くも悪くも難民条約の文言を忠実に守っています。例えばウクライナ避難民については、戦争から逃れてきた人々であって、「人種、宗教、国籍、特定の社会集団、政治的意見」ゆえに迫害されているのではないから、難民とは認めない。でも放置できないから「補完的保護対象者」として事実上の難民として保護している。この扱いは欧州諸国も同じで、ウクライナ避難民は難民とは認められていません。一時的に保護しているだけです。

「補完的保護対象者」の認定は難民認定と同じ手続きを踏み、「難民認定率」の計算に入ります。今年の「認定率」はかなり上がって、20%ぐらいになるかも知れません。その他にも日本での滞在を一時的に認められた人々も計算に入れば、もっと上がります。「日本の難民認定率が1%以下..」といったのは昔の話です。昔話ですが、それが独り歩きして、「日本鎖国論」が続き、難民が来ない。するとますます認定率が下がって…と悪循環が続くという面があります。また、一部のメディアは「日本の難民制度はひどい」という報道を英語で毎月のように発信していますが、そうすることで実際に日本に（本当の）難民が来ないようにします。「難民認定率」とメディア報道には関連があります。

スライド 17。国によって難民認定の基準なり厳しさは違います。最近、日本人の同性愛女性カップルがカナダで難民認定受けました。「同性愛者は日本で差別されている」という理由で難民申請をしたら難民と認められた。日本人からすると「えっ？」と思いますが、カナダの難民認定基準は寛大で、日本だったらまず通らないケースでも難民として認められる。日本はカナダのように寛大になれないし、カナダは日本と同じように厳しくはできないでしょう。認定の厳しさ緩さは、結局は国民の意識を反映します。

左側の図は僕が作ったのですが、カナダには難民性の高い人が大勢行きます。かつ認定の基準が緩いので、たくさんの人が認定されて「認定率」も高い。日本の場合はそもそも難民性の高い人が来ない上に認定の基準が厳しいため、認定数も「認定率」も低くなる。両国の認定率の違いはそのように説明できます。

スライド 18。しかしそういう日本も最近は変わってきています。例がいくつかあります。例えば 2021 年の軍事クーデターの後、日本にその時に在住していた約 3 万 5,000 人のミャンマー人のうち数千人について、希望者全員の在留を延長しました。今はその数が 1 万 6 千人ぐらいになっているはずです。もう一つはアフガン人。2021 年 8 月にタリバンがカブールを制圧した後、日本には 1,000 人ぐらいのアフガン人が避難してきました。そのうち 370 人ほどが難民認定されています。残りの人も特別に在留を認められています。かつて入管局が 2001 年の 9.11 の後にアフガン人の難民申請者を検挙して送還しようとしたことを思い出すと、入管の姿勢もずいぶん変わったと感じます。

そしてウクライナ避難民。今まで 2,500 人以上が日本に来て手厚く保護されています。500 人は帰国し、現在は約 2,000 人います。昨年の入管法の改正で「補完的保護対象者」という、事実上難民と同じカ

テゴリーができ、ウクライナ人の多くが申請しています。今年の末までには、日本に今もいる 2,000 人のうち 1,500 人以上が「補完的保護対象者」に認定されると思います。また、入管庁は去年 4 月のスーダン内戦勃発以来、日本にいた 200 人のスーダン人について、ミャンマー人と同じく在留延長を認めて保護しています。こういったことを見ると、日本が「難民鎖国」しているとはもはや言えないでしょう。

ではなぜ「難民鎖国」が終わったのか。スライド 19 は四つの理由を挙げています。一つは、外交的な理由。岸田首相は、去年に日本が G7 の議長国であったこともあって、ウクライナ支援に非常に熱心でした。600 万人ものウクライナ避難民が流れ込んだポーランドの負担を減らすためにも、ウクライナ避難民を日本で受け入れるようトップダウンの決定をしました。飛行機の座席を提供するなど来日をし易くして今までに 2,500 人以上が来ました。岸田首相の決定は人道的な配慮と同時に国際政治的な観点からなされたのです。二つ目は新たな外国人労働者の受け入れ政策との連動です。先日「育成就労制度」という新しい外国人労働者受け入れ制度の導入が発表されました。5 年間で 82 万人の外国人労働者を受け入れるそうです。日本の事情で労働者はどんどん受け入れるが、国際的な要請である難民には冷淡というのでは国際的な理解は得られない。今後も移民労働者受け入れが増える中で、難民受け入れも弾力的になるでしょう。

三つ目に、難民受け入れについての社会的意識も変わってきました。先ほど触れた大茂矢先生と一緒に、日本人の難民に対するインターネット意識調査を去年から 2 回やりましたが、難民に対する国民のイメージは好転しています。金髪碧眼で女性が多いウクライナ避難民の存在が大きいと思いますが、「難民はもっと受け入れるべきだ」という意見が増えています。

最後に、難民認定制度の改革が近年の難民認定数の増加に影響して

います。改革されたのは4点ありますが、これらを難民の「犠牲者観」と「侵入者観」を念頭に見ると面白いですね。この改革には「難民は救済されるべき」という考え方（補完的保護）と、「社会の安全を脅かす者は排除すべき」という考え方（送還停止効の例外）が反映されています。今回の難民制度改革は10年前に始まりました。2014年に、「難民認定制度に関わる専門部会」というのが法務省にでき、僕も委員として参加しました。その部会で1年ほど議論した後に出された4つの提言が昨年の入管法改正に反映されています。

まず「補完的保護対象者」という制度が作られました。これは、国内紛争や戦争を逃れてくる人たちなど、難民条約の定義にある五つの迫害の理由（人種、宗教・国籍・特定社会集団または政治的意見）以外の理由で迫害される人々を救おうというものです。これは弱い立場に置かれた犠牲者を救おうという考え方の反映です。

第二は、侵入者観に近いんですが、「送還停止効」に例外を設けるということです。「送還停止効」は2004年に入管法に設けられたものです。それまでは難民認定申請中でも入管法違反であれば強制退去が可能でした。それを、難民申請者の権利を守るために、難民認定申請をしている間には強制退去はしてはならないと決めました。問題は、難民認定している限りは例外なく絶対に送還できないことです。これを逆手にとって、麻薬罪や殺人罪を犯しても、「わたしは難民です」と主張する限りは退去させられなくなったのです。実際、2022年の終わりには殺人の犯歴を持つ8人の難民申請者がいて、「送還停止効」のために強制送還できない状態でした。さらに難民認定申請は何度でも繰り返すことができました。加えて、2010年から、難民申請後の半年たったら自由に働ける取り扱いが導入されました。当時は、日本では単純労働者は入れないという政策があったのですが、難民申請さえすれば自由に働けることになったために東南アジアから大勢の「経

済移民」が来たわけです。

難民性の薄い人が大勢難民申請をすると不認定者が沢山出ます。不認定になれば、自主的に帰国しない限りは入管施設に収容される。しかし本人が帰国を拒否すれば「送還停止効」が効いて強制退去ができない。収容が半年、1年、2年となるとそれは人道上問題だろうという批判が出るため、一時的に収容施設から解放されます。これがいわゆる「仮放免」ですが、そういう人が3,000人から4,000人いる。仮放免に際しては働いてはいけないとか、県境を越えた移動は許可が要るとか制限が付きますが、実際には隠れて解体業などで働いている者が多い。中には行方不明になってしまう者もいて、約8万人の不法滞在者に加わるのです。これを抑止しようとして改正入管法で送還停止効に例外が設けられました。例えば3度以上難民申請を繰り返すとか、3年以上の実刑を犯した者については例外的に送還できるようになりました。

例外なき送還停止効、難民認定申請を上限なく繰り返すことができること、難民申請中の自由な稼働の3つは、難民申請者の権利を守る意図で導入されたのですが、それが意図に反して濫用されてしまい、難民申請をする人が急増して、難民認定制度がパンクしてしまったのです。今後は濫用が減り、難民制度が機能するようになるでしょう。

3番目の「難民認定の手引き」は難民認定の基準を緩和するもの、4番目の出身国情報体制の整備も重要ですが、時間がないので飛ばします。

スライド20は、改めて入管法改正の背景と要点を示しています。スライド21は、多様化する日本における庇護の形を図式化しています。日本の難民受け入れの主たるルートは難民認定制度によって難民として認めるものです。去年からできた補完的保護対象者というのは、難民とは認められないけれど事実上難民と同じ処遇をするものです。

難民とも補完的保護対象者とも認められなくても、日本人と結婚しているなど人道上の理由から日本での在留を認められる「人道配慮」もあります。

さらには、2010年からは、第三国定住制度というものが出来ました。これはアジア諸国に滞在するミャンマー難民などを年間60人を限度に日本が受け入れる制度です。また、シリア難民やウクライナ避難民を「留学生」として受け入れる制度もできました。難民や避難民を難民認定制度を通さずに受け入れる制度です。このようにして、かつては難民認定申請ルートしかなかったものが、多様なルートができてきているのです。

一点、まだ日本では議論になっていないのですが、「一時的保護」という考え方があります。これは武力紛争が起きたときなどに、数千人、数万人の避難民が来たときに、「一時的」に紛争が収まるまで保護する制度です。分かり易い例としては雨が止む（紛争が収まる）まで見知らぬ家の軒下を借りた「雨宿り」ですね。「一時的保護」制度はヨーロッパ諸国では度化されていますが、日本ではまだありません。ただ、近年に日本にいたミャンマー人やシリア人、スーダン人など数万人に一律で在留延長を認めたのは、事実上の「一時的保護」です。この制度が制度化されることが求められます。全体として日本の難民受け入れのルートは多様化し、救われる対象も広がってきています。

スライド22。その中で、かつて日本を「難民鎖国」と批判していた人たちも認識を変えています。ジュリアン・トリッグスというUNHCRの幹部が2022年に日本に来た時、「日本の難民政策で大きな変化と新たな動きが起きている」と好意的評価をしていました。彼女は、以前は日本の難民政策にとっても批判的だったのですが、認識を変えています。さらに、アレキサンダー・ベッツというオックスフォード大学の前の難民研究所長で世界的な難民研究の権威も、日本の変化

をはやりポジティブに捉えています。彼は昨年に僕らが翻訳出版した「難民」という本の中で、「世界の難民制度が脅威にさらされ、改革を必要としている今、日本は重要な指導的役割を果たすことができる」と期待しています。

さて、難民や避難民に門戸が開かれつつあるのは良いことです。しかし、難しい問題はこれからです。入れるのはいわば「ゲートを開ける」だけなので簡単ですが、その後の社会的・経済的統合の方ははるかに難しい。外国人が日本人と一緒に共存・共生していくことが非常に難しいということは、川口のクルド人問題などで分かります。

スライド 24。ここからは川口のクルド人問題についてお話しします。先日、川口市に行ってきました。クルド人の「迷惑行為」として話題になる公園とか、コンビニとか、ヤードなどを見て来ました。

日本のメディアなどで報道されるストーリーには「クルド人は迫害の犠牲者」という前提でつくられたものが多いのです。この写真は「My small land」という映画からですが、そのストーリーは、日本で難民認定も受けることができず、親も子どもも苦しんでいるというものです。まさに「犠牲者観」の典型です。

スライド 25 は、TBS の特別報道番組でのクルド人のインタビューです。「仮放免のため、働いて自分で家族を養うことはできません。日本は平和な国なんでビザもらえると助かります。強制送還されたら、死ぬまでずっと刑務所です」と話してました。「かわいそうな難民であるクルド人を難民として認めない入管庁はけしからん」というのがお定まりの論調ですが、そこでは「死ぬまで刑務所」などクルド人の言い分がそのまま流され、入管側の話やトルコの現地での取材で裏付けを取るとかの努力はされていません。

スライド 26 は、それとは全く逆の「クルド人は不法滞在者であり、日本社会に迷惑な存在だ」と訴えるいわゆる右寄りの勢力のデモや

ネットの書き込みです。日本第一党とかの人たちが「クルド人は不法滞在者で犯罪者だから強制送還せよ」などと主張するのですが、ネット上ではひどい言葉でクルド人全体を非難する書き込みが溢れています。

スライド 27 は、僕が維新の会の高橋議員と会った時の写真です。その後で「川口の問題を克服できれば、川口は共生のモデルになり得る」とツイッターに書き込んだら 111 万件ものビューがありました。540 件ほどのコメントの大半が「クルド人との共生なんかあり得ない」とか「お前は何を言ってんだ」といった個人的な罵倒を含めた書き込みでした。リツイートも 200 件ほどありました。「いいね」も結構ありましたが、コメントの大半がヘイトに近い言葉でした。これを見ると、いわゆるネトウヨ的な人にとっては、クルド人っていうのはもう排除すべき存在なのです。「侵入者観」の典型です。

スライド 28。このように、クルド人についても「犠牲者観」と「侵入者観」という対立する見方があります。「国がなく、トルコに迫害されているかわいそうなクルド人を難民認定しない入管庁は悪者」というのと、「彼らは地域のルールを守らないなど迷惑な存在だ。強制送還すべきだ」というものです。両者をつなぐということが難しくなっています。川口市も、国の外国人政策の矛盾の中に立たされて、苦しい立場に置かれています。

スライド 29。この対立が政治問題化しつつあります。もともと夜中に騒ぐとか、ごみ出しのルール守らない、たむろするなど生活レベルの苦情が溜まっていたところ、2023 年 5 月の国会での入管法改正審議の際に、クルド人の青年が参議院法務委員会で改正法案に反対意見を述べたり、国会の外でクルド人の子供たちが反対集会をしたりなどしてクルド人に焦点が当たりました。7 月には川口の病院の前でクルド人同士が騒動を起こしたなどをきっかけに、外国人ヘイト団体

やクルド人支援団体が外部から介入し、問題が大きくなっています。SNSの投稿は殆どが「侵入者観」に立ったもので、それに対して支援団体や一部メディアはそれを「ヘイト」問題として捉える構造が出来上がっています。

川口クルド問題が政治化した一つの背景は、退去強制のために入管施設に収容されていたものの、「送還停止効」のため強制退去ができず長期収容になる中で一時的に解放された「仮放免者」が川口周辺に集中していることです。来日するクルド人は、トルコ東部の三つか四つの県から親族を頼ってきて一緒に住む。それがたまたま川口だったのです。クルド人の仮放免者は600人から700人ほどいますが、ほぼ全員が川口に集住するということが問題を複雑化しています。

スライド30。もう一つの政治問題化の背景は、利害の異なる関係者の多さです。一部のメディアと支援団体は、「クルド人は今も迫害されている難民だ」という前提で報道を続けます。川口市では議会や市長が動き始めました。数人の国会議員も動き出し、入管庁や警察庁も対応を検討しています。日本にいるクルド人とトルコ人の対立は本国のトルコ人、クルド人の対立を反映しています。在京トルコ大使館も時に発言をする。川口のクルド問題に関わるアクターは多く、利害も異なる中で、それぞれが「犠牲者観」「侵入者観」に立って一方的に意見を言う。対話の場はなく、混沌としている状態です。

私は川口クルド問題を正しく理解し、解決策を探すには、そもそもなぜクルド人が遠く離れた日本に集団で来ているのかの理由を知る必要があると考え、今年3月トルコにシリア難民問題の調査に行ったとき、クルド人の多くが住んでいるトルコ東部にも行ってきました。

スライド31。これがトルコの地図と同国内外の移民・難民の移動の経路です。私はイスタンブールから、地中海を渡ってくるアフリカ・中東からの移民・難民が集まるイズミール市に行き、さらに首都アン

カラを経て東のガジアンテップ市、最も東のヴァン市まで行きました。

クルド人を含むトルコ人移民は西の EU を目指します。さらにカナダやアメリカにも向かいます。他方で、西のほうからアフガン難民などがイラン経由でトルコに來ます。シリア難民も 350 万人がすでに 10 年以上在留しています。その多くがクルド系です。トルコは難民を受け入れる国、難民が通過する国、また難民を出しているという複雑な国です。

難民を出しているという点ですが、トルコからの難民の大半は、宗教団体とも政治団体でもあると言われるギュレン派に属するギュレン運動関係者です。2016 年にクーデターを企んだとして政府から狙われ、弾圧されています。これについては後に述べます。

スライド 32。実は日本に來て難民申請しているクルド人の大半がガジアンテップ周辺の 3 つないし 4 つの県から在日の親族を頼って來ています。ここにいる 3 人は、僕がトルコ東部で世話になっていたクルド人です。左の写真の H 氏が中心になってガジアンテップ周辺を案内してくれました。彼は大学の学士号を二つ持っていて、今、大学院で勉強しているインテリです。英語もちろんでき、アメリカ系の国際 NGO で働いています。彼はトルコ政府寄りで、今の大統領はクルド人との融和を図るなど良い仕事をしていると言っていました。他方で PKK などに対しては非常に批判的でした。

彼の弟は昨年に密航してメキシコに行き、アメリカへ不法入国し、さらにカナダに行き、難民認定を受けたそうです。密航業者に 1 万 5 千ドル (約 250 万円) 払ったそうです。弟がカナダで難民申請したら、その日からヒルトンホテルに部屋をもらった。全ての出費は与えられたカード 1 枚でできる。1 年間はそういうタダの生活ができるんですね。カナダの難民申請者に対する処遇は日本では想像もできません。日本で難民申請者にヒルトンホテルに 1 年間は住んでいいよと言った

ら政権が倒れるでしょう。難民申請者に対する手厚い処遇の例は他にもありますが、カナダはもともとが移民・難民の国なので難民に優しい。難民申請者が来ると「仲間」が来たということになるのに対し、日本の場合は難民申請者が来ると警戒すべき「異邦人」扱いになります。日本とカナダの難民を巡るお国柄の違いです。

真ん中の彼は観光通訳です。トルコに来る外国人観光客を案内するのですが、フランス語、英語など五つの言葉をしゃべれる。彼もインテリですが、トルコ政府には批判的です。しかし、僕が会った10日ほど後にカナダに移住してしまいました。今はカナダでウーバー配達員か何かをしているようですが、難民として行ったのではなく、2023年のトルコ東部大地震の後にカナダ政府が導入した特別移住プログラムで移住できたそうです。彼の場合語学もできますし、ジャーナリスとしての経験もあるので、頭脳流出の一人と言えましょう。

左のF氏は完全にPKK寄りです。妹がPKKのメンバーとして山に立てこもっているとのことですから、これ以上はPKKに近い人はいないでしょう。彼は最近WhatsAppでクルドの独立とかトルコ政府に対する批判などを写真付きで投稿したそうです。それは24時間で消える。しかし警察から呼び出しがかかった。監視されているでしょう。私からするとそんな危ないことしていいのかと思いますが、そんな彼でも逮捕されたりせず、普通に生活している。商売をやっていて日本にも韓国に来ているそうです。最近新しい家を建てたので、今度トルコに来たら泊まってくれと言っていました。

このように、政府支持的な者から反政府的なクルド人3人の話は、当事者であるだけに非常に興味深いものでした。僕はその他UNHCRとかIOMなどの国際機関、国際NGOや日本大使館などからもヒアリングをしています。

スライド33。これは典型的なクルドの村です。3月だったことも

ありますけれども、きれいな景色の村でした。一見したところ 30 ないし 40 軒が一つの村になっていますが、一つの村の全員がほぼ親族、拡大親族だそうです。そういう村が点々としている。日本に来るクルド人難民申請者はこのような村から来ているのです。村人の話を聞きたいと思い、F 氏に頼んだのですが、さすがに外国人がいきなり訪問したら警戒されてしまう。誰か村長みたいな人に話を通して訪問できるようにしたいと言っていました、時間がなく実現しませんでした。

スライド 34。これがクルド人の家族、親族です。右下の写真、食事は座って手づかみで食べます。ちなみにこの姿を Facebook で「野性的だ」って書いたら、英語では「wild」になっていて、F 氏は「俺たちのことを野蛮人扱いするのか」と怒っていました。僕にとっては「野性的」って言うとポジティブなんですけど、彼は「野蛮な生活している」と解釈したのです。異文化コミュニケーションの問題です。

右上の写真の若い女性は大学生で、コンピューターと数学を勉強しているそうです。トルコは、クルド人も含め大学まで学費がただけです。意欲があるものは勉強ができる。彼女も大いに勉強して将来に備えているそうです。僕の会ったクルド人はみんな大学を出ているエリートです。左上は H 氏の親族のお茶の時間。こんなふう to 毎日のように集まっては世間話をするのがクルド人の生活の一部です。左下は H 氏の両親です。

スライド 35。トルコの人権状況ですが、1980 年代、1990 年代にはトルコ政府とクルドの独立を目指す PKK の間に武装闘争がありました。政府も激しい攻撃をしたり、村に政府協力者を置いたりする。PKK 側はそのような者の家に夜に行って「お前たちは政府協力者だ」と暴力をふるう。翌日になると政府軍が来て、「お前たち PKK に何か情報を流したんじゃないか」と責め立てる。住民は両方から圧迫、迫害されて、欧米、特にヨーロッパに多くが逃れ、難民認定された者

もいる。

しかし、現在は大きく変わったようです。2003年にエルドアンが政権を取ってからはクルド問題を解決する方向でいろんな試みがありました。特に大きいのが、トルコのEU加盟を進めるためにはEUの人権基準を守らないといけないということで、さまざまな制度改革をしました。例えば難民認定制度も作って、難民担当の組織も作った。ちなみに、UNHCRのアンカラ事務所を訪問した時に「日本はトルコから学ぶことができる」と言われましたが、トルコは350万人のシリア難民を受け入れている中で、先進的な難民制度を作ったのです。

要するに今日のトルコにおいてクルド人に対する法律上の差別はありません。クルド人もその他の少数民族もトルコ人として平等に扱われます。国会議員もいれば高級官僚もいる。しかし、差別はある。社会的差別というのは長い間続いてきたものですすぐにはなくならない。日本でも差別問題があり、差別解消が進まないということがあります。ただし、トルコでは、差別はあるけれどもそれは「迫害」とは言えない。クルド人だからというだけの理由で政府が弾圧すれば「迫害」になります。そういう行為は今はない。社会的差別は残るが迫害はない、と総括できます。

このことは、イギリスやオーストラリア、米国の難民担当の省庁が毎年発行しているトルコについての出身国報告書にもあります。これ等の報告書も、クルド人に対する社会的差別や経済的格差はあるが、(政府による)迫害を受けているとは言えない、としています。日本大使館の判断も同じです。UNHCRトルコ事務所は同国内の政治問題であるクルド問題についてはコメントしませんでした。IOM(国際移住機関)の所長は「クルド人に対する迫害はない」と明言していました。ただし、ギュレン運動関係者は弾圧をされていて、十数万人の関係者のパスポートがキャンセルされるとか、12万人ぐらいの関

係者が刑務所にいと伝えられます。トルコの難民認定数は欧米で約7万人ですが、その大半はギュレン運動関係者とみていいでしょう。クルド人でもギュレン運動に関係していれば迫害の対象になり得ます。日本にはギュレン運動関係者が難民認定を求めてくることはないようです。

他方で多いのが経済移民です。今、トルコは経済的に苦境にあります。インフレ率が50%～70%で、給料はそんなに上がらないから生活が苦しい。IOMの所長が言うには、「教育費を含め、全ての値段が上がって生活も苦しいので、私もヨーロッパに移住したい」と。そのような中でクルド人は社会的、経済的に不利な立場にいますから、生活がなおさら苦しい。何とか外国に行って生活を再建したいと思って外国に行くわけです。一般のトルコ人も同じよう状況にあり、今トルコからの移住者が増えています。トルコに十年以上住むシリア難民もEUに向かって脱出しているそうです。クルド人が日本に来ることの背景にはそのような経済状況があります。それに加えて昨年3月にはトルコ東部で大地震があり、クルド人地帯を直撃しました。これも流出と来日を加速しました。

スライド36。トルコから帰ってきて政治社会学会で出張報告をしたところ、産経新聞の記者が来ていて、大きな記事にしました。その論調は「侵入者観」ですが、記事の中心はクルド人の密航問題です。クルド人が移住する場合に、ビザ取得が難しいために密航するわけです。PKKが「密航業」をやっているのですけども、その一環として偽造文書の作成があります。ディアルバクル市はクルド地帯の中心地ですが、偽文書が売られているそうです。日本に来て難民申請をする際に警察の逮捕状のようなものを提出し、「迫害の証拠がある」とすることが多いのですが、入管庁は偽造文書だと見破っているようです。トルコの政府機関の電子化は日本よりはるかに先を言っていて、各種

証明書はパスワードを使うことで全て電子的に入手できます。学歴、職歴、技能証明書、納税証明書、犯罪歴や逮捕歴などが全て電子的に得られる。ですから紙の証明書などは偽造文書だと見破られてしまう。偽造文書を使うと難民認定には不利になります。もっとも密航産業はクルド人だけでなく、世界中の密航産業は年に兆円単位の収入を上げています。

記事にあるカナダで難民認定を受けたクルド人は、H氏の弟です。H氏いわく「弟はカナダに密航して難民認定されたが、彼は難民なんかじゃない。経済移民だ」と。弟は難民申請の際に偽造文書も入れて200ページの書類を作って提出したら見事難民認定されたそうです。カナダの難民認定は緩やかですから驚きではないですが。

スライド 37。これは Voice of America の去年の暮れの動画です。クルド人地帯から、仕事もなく食べていけないことからアメリカに移住する者が多い、というドキュメンタリー動画です。

スライド 38。結論です。世界の難民問題、日本の難民政策、それから川口のクルド問題を、犠牲者観と侵入者観という視点から見てきました。日本の難民制度は改革されました。そのため、稼働目的の難民申請者は減り、「真の難民」や紛争避難民などの受け入れは増えると思います。しかし、難民や移民の受け入れは上手にやらないといけません。川口のクルド問題は、受け入れと共生の難しさを示しています。

多文化共生を推し進める際にはいくつもの障害が出てきます。クルド人についてよく言われるのが、「日本語コミュニケーションができない」ということ。生活習慣も違うから、ゴミ出し問題などで近隣住民と軋轢を生む。日本の交通ルールを知らないか守らない人もいます。このような生活レベルの問題、日本語教育などの支援策に加えて入管法の施行など法制度の課題もある。この3つ面で対策を推し進めていく必要があります。

川口市長の私設秘書がTwitterに書き込んだ3つの提言も妥当です。改正入管法を速やかに実施する。交通違反とかたむろするとかについては警察が取り締まりを強化する。問題は「差別をなくす」といった提言。美しい言葉ですが実現が難しい。川口の市長というのは人道的な考えの持ち主らしく、クルド人も助けたいとあれこれやっているようですが効果が出ないようです。川口の問題は日本社会がこの先直面する問題の例です。

長期的な課題について。クルド人の多くが、難民というよりは経済移民であるなら、対応もそれに応じたものにする必要があります。日本は外国人労働者をどんどん入れています。技能実習生制度、近いうちに始まる育成就労制度、特定技能制度などをトルコ政府との交渉で導入するのが一案です。来日前に日本語とスキルを学んでもらい、選考の上で受け入れる仕組みが欲しい。そうすれば難民制度を利用しなくても労働者として正面から合法的に来日できます。クルド問題を機に、日本の難民政策、移民政策についての議論も盛り上げてほしいです。

最後に一言。今日は大学生がかなりいますが、学生の時から「自分の意見を持って発信する」ことが大切だと思います。クルド問題などちょっとセンシティブと思われることについてはみな話しません。Twitterなどで発信すると、左からも右からも叩かれることが多いので沈黙する。クルド人問題に限らず、一般的に日本人は意見を言いません。意見を言うつもりがないとものを考えなくなる。考えていても発信しないと何を考えているか分からない。国連のような職場を含め、日本人が意見を言わない、自己主張が足りない、ということはよく言われます。学生のころから、勉強して考え、自分の意見を発信する、という習慣を身に付けてもらいたい。それが今後の多文化共生を進めていく上でおそらく一番大切なことだろうと思います。ご清聴、あり

滝澤 三郎



ありがとうございました。

(拍手)

多文化共生社会を考える 第1回 日本の難民政策の現状

東洋英和女学院大学国際関係研究所
「多文化共生を考える」連続講演
 2024年6月15日(土曜日)
日本の難民政策の現状
世界の難民、改正入管法、川口市「クルド人問題」と多文化共生
 元・UNHCR (国連難民高等弁務官事務所) 総日代表
 東京英和女学院大学名誉教授
 ケア・インターナショナルジャパン 総理事長
滝澤 三郎

1

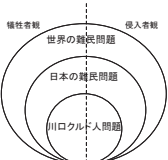

滝澤 三郎


- ・1972 埼玉大学教養学部卒業
- ・1976 東京都立大大学院を経て法務省へ(～1981年)
- ・1978～80 カリフォルニア大学バークレー経営大学院(MBA-CPA)
- ・1981～83 国連ジュネーブ本部
- ・1983～81 UNRWI(国連レズチン難民機関) 財務企画官など
- ・1991～02 UNIDO(国連工業開発機関) 財務部長など
- ・2002～06 UNHCR (国連難民高等弁務官事務所) 財務局長
- ・2007～08 同駐日代表
- ・2009～16 東洋英和女学院大学教授
- ・現在 東洋英和女学院大学名誉教授、ケア・インターナショナル副理事長
- ・趣味 65歳で始めたマラソン(記録6時間6分)、75歳の今年の記録は4時間56分

2

今日のトピック

1. 世界の難民問題
 - 急増と政治問題化
 - 犠牲者親と侵入者親
2. 日本の難民政策
 - 改正入管法
 - 補完的保護と送還停止効
3. 川口市のクルド人問題
 - かわいそう vs 不法滞在
 - 多文化共生への視点

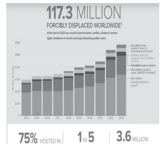


3

世界

4

世界で移動を強いられた難民や国内避難民
 (UNHCR Global Trends Report 2024年6月13日発表)



117.3 MILLION
FORCIBLY DISPLACED WORLDWIDE

75% HOSTED IN LOW AND MIDDLE-INCOME COUNTRIES

1.5 MILLION ARE DISPLACED

3.6 MILLION NEW CLAIMS

発生理由は国内紛争や戦争

2023年、世界で1億1730万人が強制的に移動を強いられました。そのうち約75%は低所得国と中所得国に受け入れられました。2023年には150万人が新たに移動を強いられ、360万人が新たな難民申請を行いました。

5

75% HOSTED IN LOW AND MIDDLE-INCOME COUNTRIES

Low- and middle-income countries hosted 89 per cent of the world's refugees and other people in need of international protection in 2023. The Least Developed Countries provided asylum to 29 per cent of the total.

69% HOSTED IN NEIGHBOURING COUNTRIES

69 per cent of refugees and other people in need of international protection reside in countries neighbouring their countries of origin.

1 IN 5 ARE DISPLACED

Relative to their national populations, the states of Angola (1 in 5) and Lebanon (1 in 4) hosted the largest number of refugees and other people in need of international protection. Followed by Montenegro (1 in 16), Curaçao (1 in 15) and Jordan (1 in 16).

3.6 MILLION NEW CLAIMS

The United States of America was the world's largest recipient of new individual applications.

Country	Number of New Claims
United States of America	1,000,000
Germany	300,000
Spain	200,000
Canada	100,000

6

結果①深刻で大規模な人道危機

- ・ 多数の難民と長期の避難生活
 - ・ シリア(人口2200万人)
 - ・ 難民620万人、国内避難民630万人、死亡50万人
 - ・ ミャンマー (2021)
 - ・ ロヒンギャ難民120万人、国内避難民120万人
 - ・ アフガニスタン (2021)
 - ・ 220万人の難民、350万人の国内避難民
 - ・ ウクライナ(2022)
 - ・ 700万人の難民と国内避難民700万人
 - ・ ロシアへの「避難」も数百万人
 - ・ ガザ (2024)
 - ・ 逃げることもできないガザの200万人のハレスチナ難民

7



UNHCR/REUTERS




UNHCR/REUTERS

8

結果②(先進国の)難民排斥

- 2015年～
 - シリア難民など110万人がドイツに流入
- 2018年～
 - 中東米諸国から数百万人の移民・難民が米国へ
- 2021年～
 - ミャンマー、アフガニスタン、ウクライナから1000万人以上
- 2023年～
 - 米・メキシコ国境で1年間で250万人が不法入国を図る
- 2024年
 - 英国の「不法移民法」; 難民申請者ルンダ移送計画
 - 米国大統領選で移民問題がテーマ、EU諸国の石積化

人道問題だった難民・移民問題が(国際)政治問題になった



米国サンディエゴ国境2023年6月

9




欧州に大挙
難民亡命者最多 240万人

ベネズエラなどからアメリカに向かう移民・難民 (ニューヨークタイムズ 2023年9月14日)

10

難民問題の二つの捉え方

難民の国際的保護の目的	難民の保護	+	流入量の負担最小化
難民政策に影響するメディアでの難民の表象・報道 =	迫害や暴力を避れる権利者(victim)を可哀そうな難民を救済するのは人道上の義務	+	受け入れ共同体の安全保障や信頼への脅威をもたらす侵入者(intruder)社会への負担であり排除すべき



6月20日発売号

11

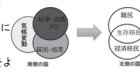
難民の国際的保護は機能不全

- 難民条約と加盟国
 - 1951年難民条約(1967年議定書(難民の定義と強制送還の禁止))
 - 1969年OAU難民条約(紛争難民・戦争難民も難民)
 - 1984カタルヘナ宣言(中東米8か国、紛争難民・戦争難民も難民)
 - 2001年EU指令(補完的保護)
 - 2022年EU(ウクライナ避難民の一時的保護)
- UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)
 - 世界で1800万人の職員、予算は1兆円
 - 日本人は約80人、政府と民間の寄付は400億円(2022年)
- 数々の国内/国際的NGO・数百万人の個人
 - 難民キャンプなど現場での活動はNGOが中心

12

難民の国際的保護体制が機能しない理由

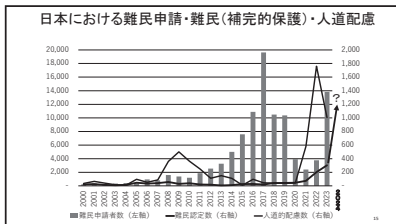
- 「領土的成履」の限界
 - 目的外に引いて駆け系系会も難民条約の「インクルードメント原則」(強制送還の禁止)で保護される
 - これを逆手にとった先進国は、国境に難民を留め、帰国に拒否するなどで難民を排除
- 1951年難民条約の制限的な難民の定義
 - 人種・宗教・国籍、特定社会集団、政治的意見による「迫害」のおそれ
 - 今日の「紛争難民」や「戦争難民」に合わない
- 難民と経済移民が混在移動する中で、難民をより分けるのは至難
 - 同一人の中にも難民性と移民性がある
- 難民の理解と保護への国民的支持の欠如



13

日本

14



15

日本の難民認定率の低さ

- 日本に来る(1951年難民条約上の)「難民」は少ない
 - 紛争地から遠い
 - 近隣の中国、ロシア、北朝鮮からも少ない
 - 日本語
 - 難民コミュニティが小さい
 - 「難民領国」イメージが強い
- 難民認定制度の嚴格さ
 - 難民条約の難民の定義に忠実
- 「補完的保護」などで救済範囲を広げた(ウクライナ避難民など)
 - 「保護率」は上昇

16



33



クルド人の親族

34

出身国(トルコ)の人権状況

- 昔の状況
 - 1980年代から90年代の内戦時代にはクルド人が差別・迫害された
 - 住民はPKKから「迫害」されることもあった。多くは欧米に逃れ、日本にも少数が来た
- 現在の状況
 - エルトアン政権下の2003年から大きく変化。法的には差別なし(EU加盟にはEU人権基準の遵守が求められるため)
 - 支援団体なども、クルド人への「差別」はあるが「迫害」とは言えない、とする
 - 英国内務省・オーストラリア外務省の出身国情報:クルド人は迫害されることはない
 - ただし、「ギユレン運動関係者」は今も「迫害」されている
 - この数年、インフレ率50%以上で生活が苦しく外国脱出を図るクルド人が多い

35

36

Amid Turkey's Inflation Crisis, Smugglers Help Kurds Reach US Soil

37

おわりに

- 二つの見方と多文化共生政策
 - 世界の移民難民は増え続け、日本に来る人も増える。
 - 「難民申請」に立った難民受け入れは進めるべきだが、「優入者観」の拡大も亦る必要がある
 - 日本の実情が違はず、コミュニケーションが難しい異文化/外国人とどう共生し共存するか?
- 当面は、川口市市長私設秘書のXでのコメント
 - ①入管法に則り、日本に在留できない人は国に帰ってもらう(国の役割)
 - ②警察力を強化し、治安を私する人は厳正に取り締まる(県の役割)
 - ③差別に繋がらないよう、共生社会のあり方を構築し続ける(市の役割)
- 長期的に経済移民と向き合う
 - 合法的就労の道を開き、日本語教育とスキル教育を拡充する
- 国際的視点を失わない

38

参考書

滝澤連絡先
 Email: sahara.takizawa@gmail.com
 フェースブック: <https://www.facebook.com/takizawa.sahara>
 ホームページ: <https://www.ref-net.org>

39

