

戦略検討フォーラム ブリーフィング(2016/06/23)

<http://j-strategy.com>

世界と日本の難民問題

東洋英和女学院大学客員教授

国連UNHCR協会理事長・元UNHCR駐日代表

滝澤三郎

1 世界の移民・難民問題

① 現状

② 原因

③ 対策

戦後最大の人道危機

- 2015年に欧州目指し地中海を渡った難民・移民は110万人
- 2015年には3800人が死亡
- 2016年、すでに15万人が地中海を渡り、死者は400人



Independent

UNHCR

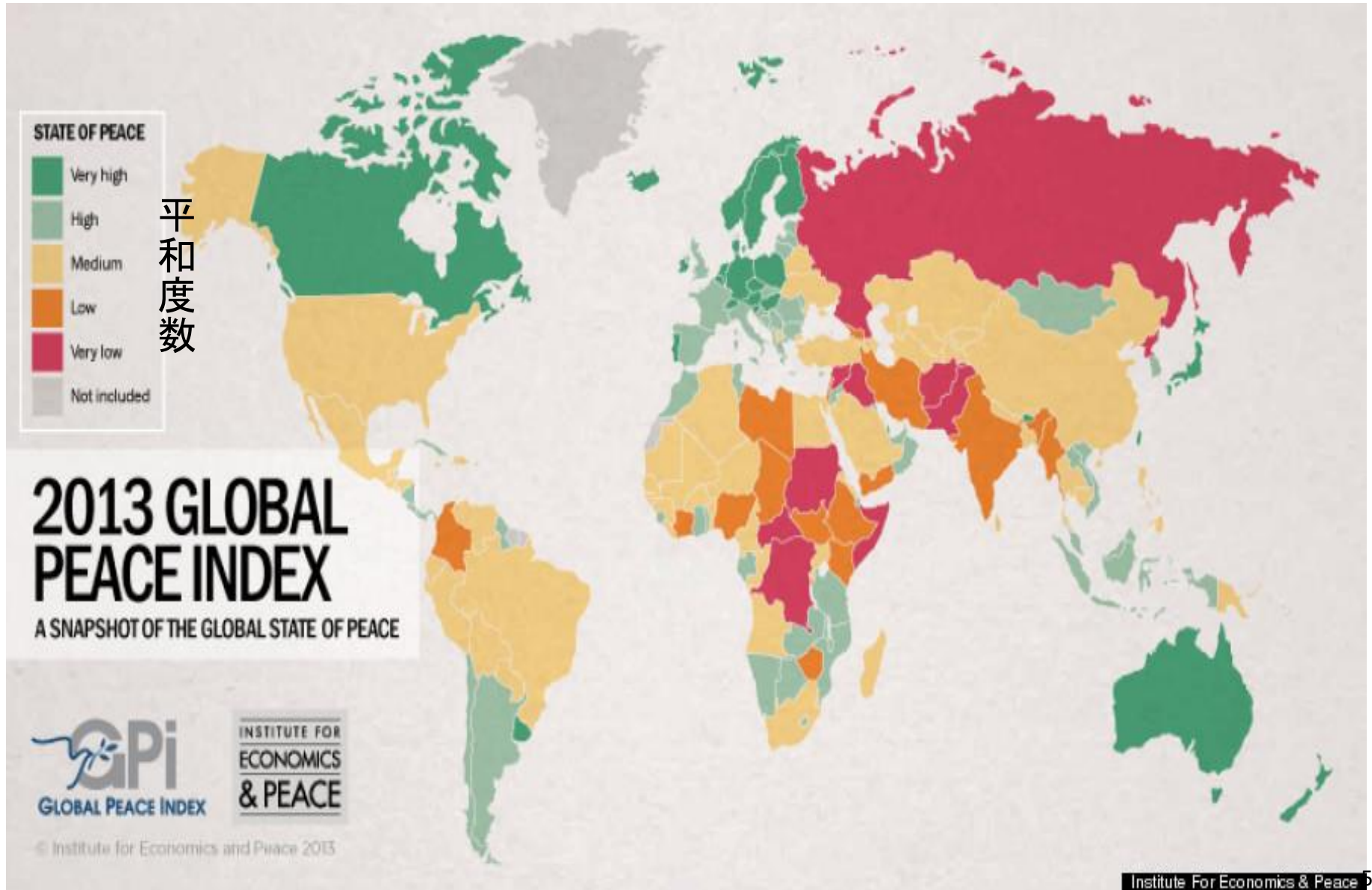
原因①: 武力紛争を逃れる難民



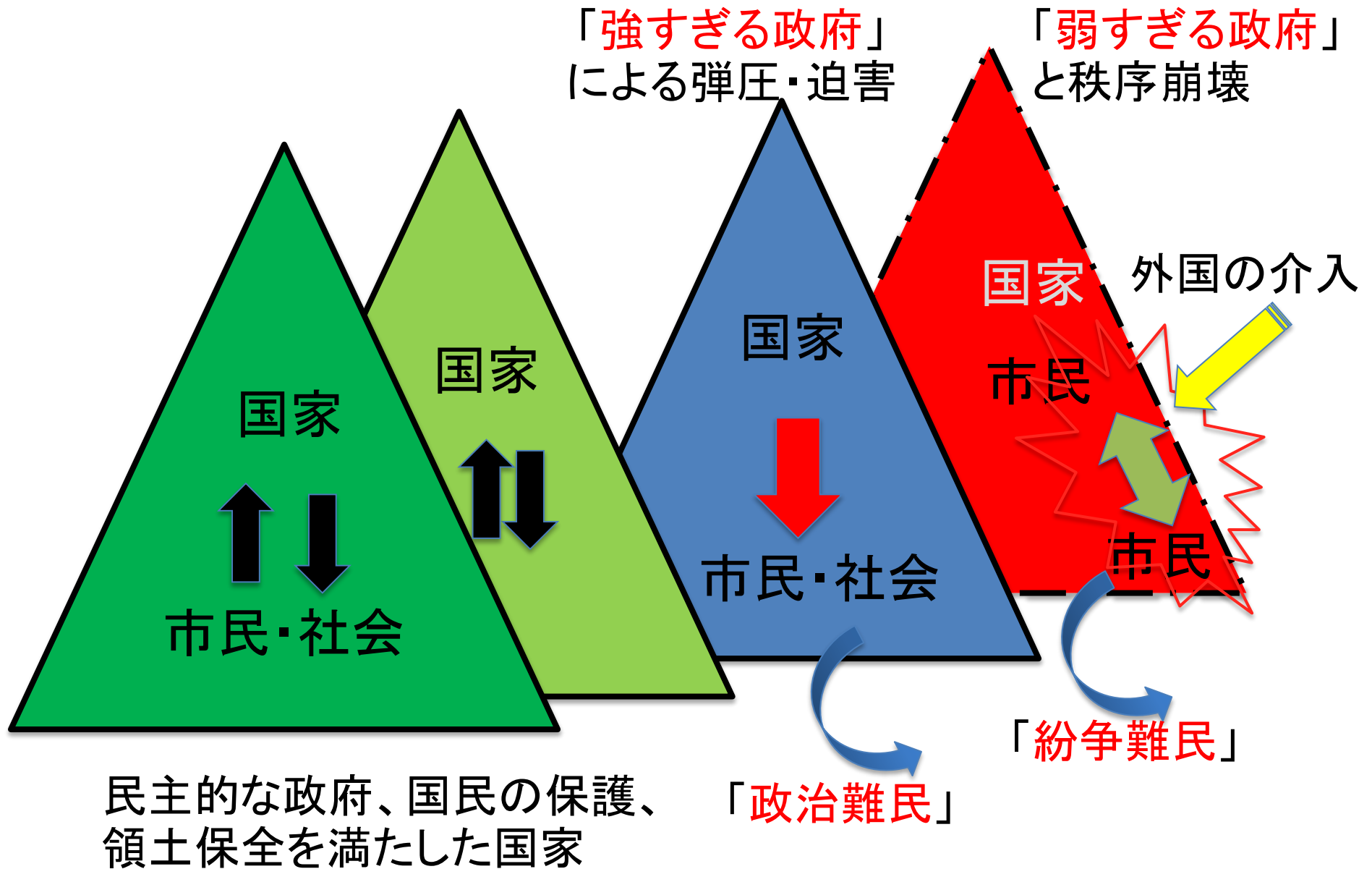
ダマスカス(2014) AFPB

- 中進国シリアは最貧国・破綻国家に
- 二千二百万人のうち死者二六万人
- 国内で避難する人々は八百万人
- 外国に逃げた難民は四百八十万

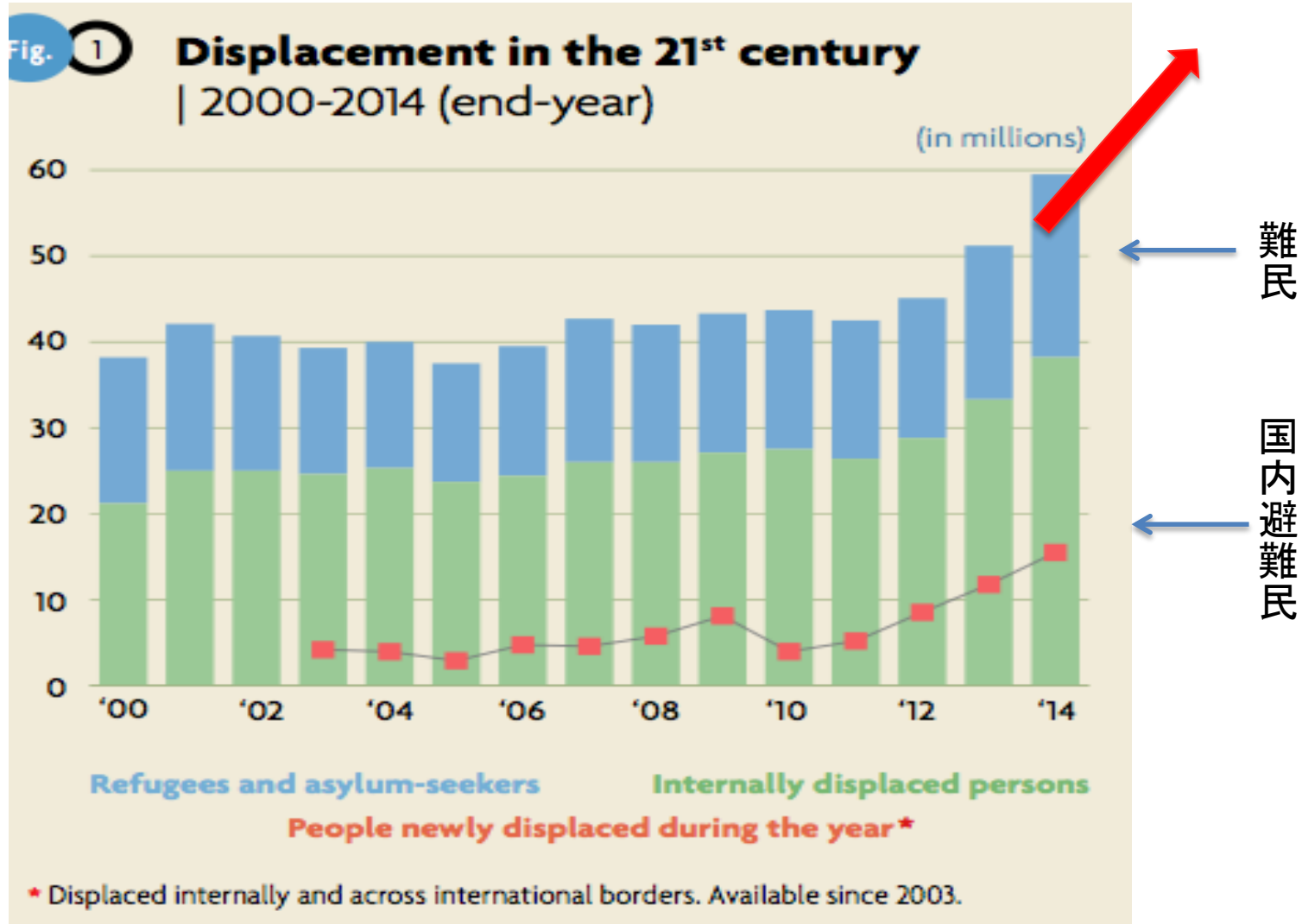
世界には「安全と平和」がない国が多い



「強すぎる国家」と「弱すぎる国家」



難民・国内避難民が6千500万人



原因②：貧困を逃れる経済移民

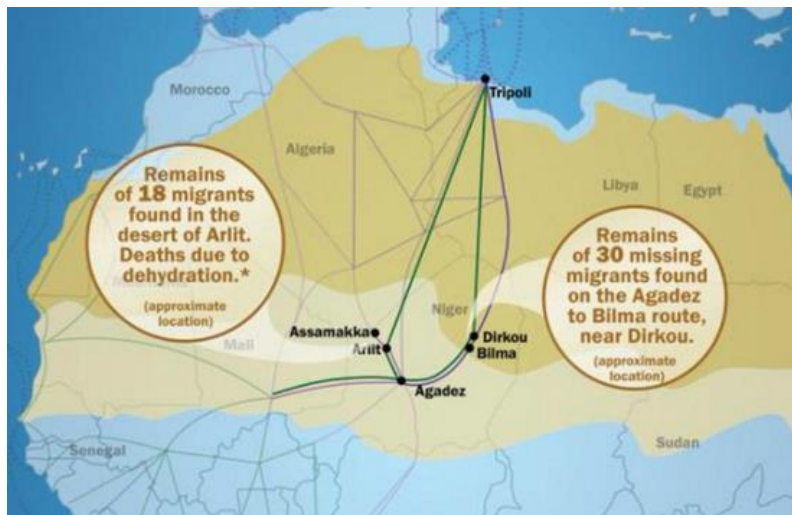
- 2015年だけでニジェールを通過してリビアなどに向かった移民は8万人から12万人
- 移民は何年もかけて移動する
- 砂漠で行き倒れた人々の数は不明



UNHCR



West African migrants in Agadez, Niger, wait to be taken away in the hope of a new life in north Africa or Europe. Photograph: Issouf Sanogo/AFP/Getty Images



IOM 2015

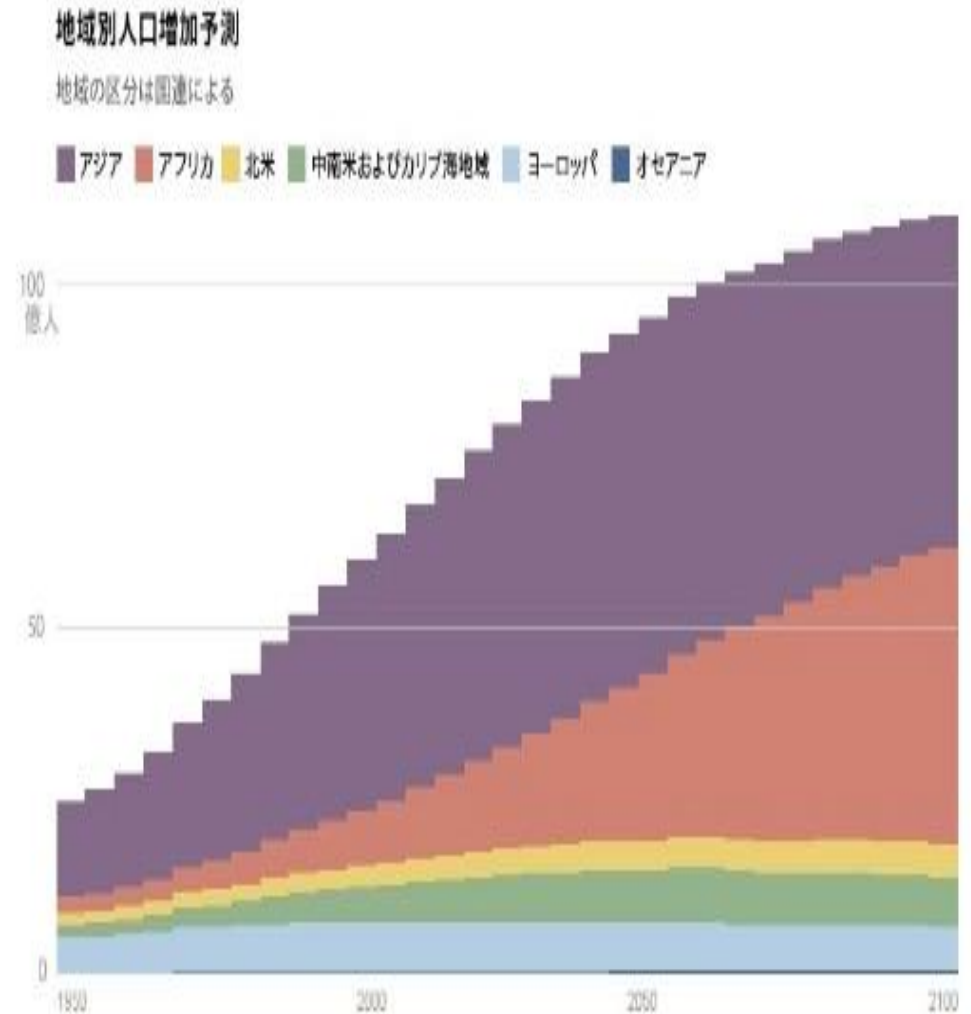
広がる経済格差

オックスファム「最も豊かな1%のための経済」報告2016年

- **世界の1%が残り99%より多くの富を所有する**
 - 世界で「**最も裕福な62人**」が保有する資産は、「世界の貧しい半分(**36億人**)」が所有する総資産と同じ
 - 世界の「最も裕福な62人」の資産は2010年からの5年間で44%増加して1.76兆ドル(211兆円)になった(**平均4.4兆円**)
 - 「貧しい半分」の総資産は1兆ドル減って**平均6万円弱に**
- 地球上の不公平な富の分布
 - **富が移動しなければ人が(移民として)移動する**

世界の人口動向の影響

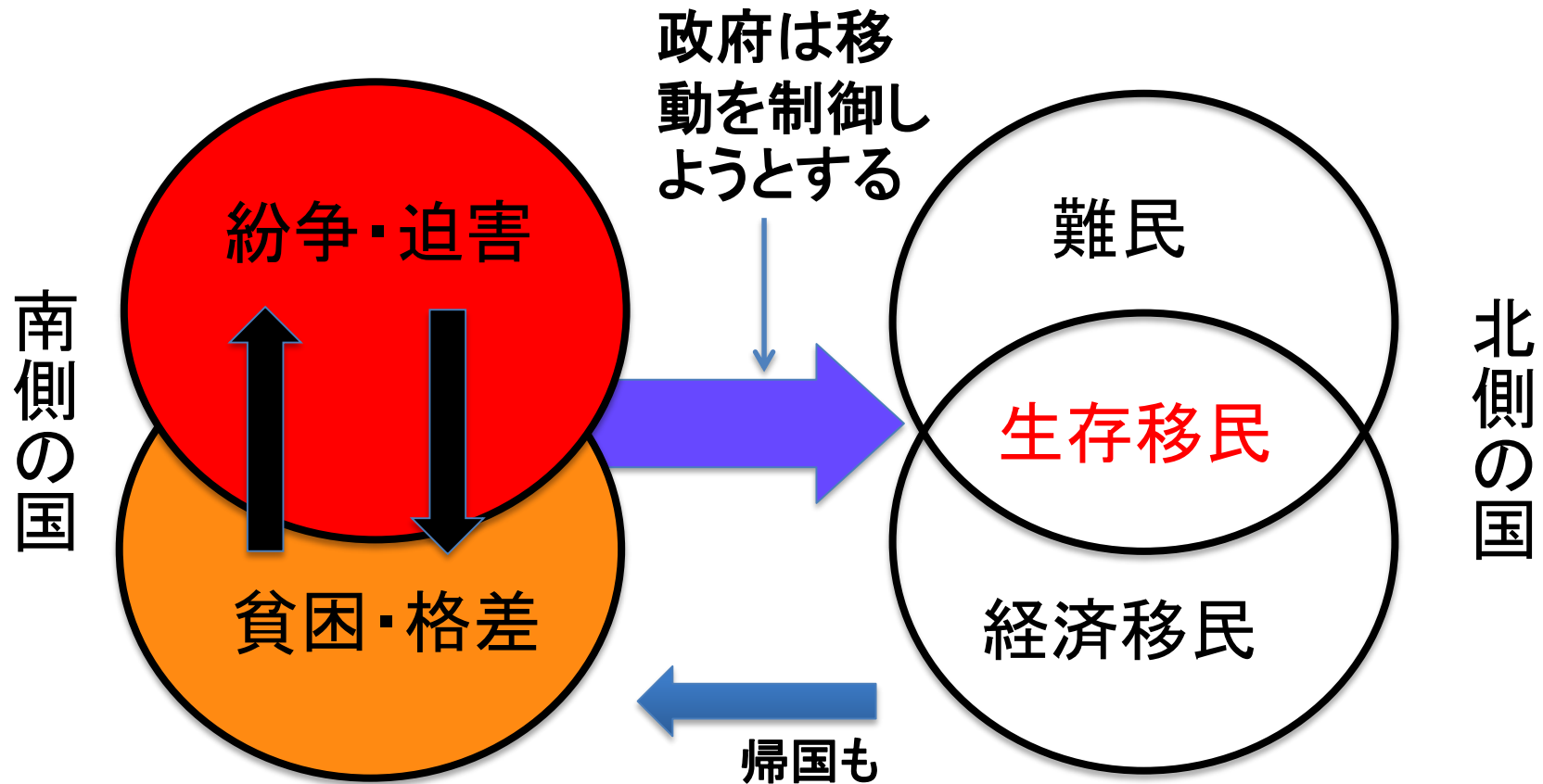
- 1948年に25億人
 - 2015年に73億人
 - 2050年には97億人
 - 2100年には112億人
- 途上国には若者が多いが仕事がない
 - 生きるために移住する人々
 - 南の貧しい国から北の豊かな国への移動圧力
 - 今後の増加の殆どがアフリカ・アジア
 - 先進国の人口は停滞
 - 日本の人口は急減



SOURCE: UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS

(COI/DCE, United Nations Department of Economic and Social Affairs)

紛争と貧困による人の国際移動



押し出し要因: 貧困、紛争、迫害
引き戻し要因: 家族離散、費用

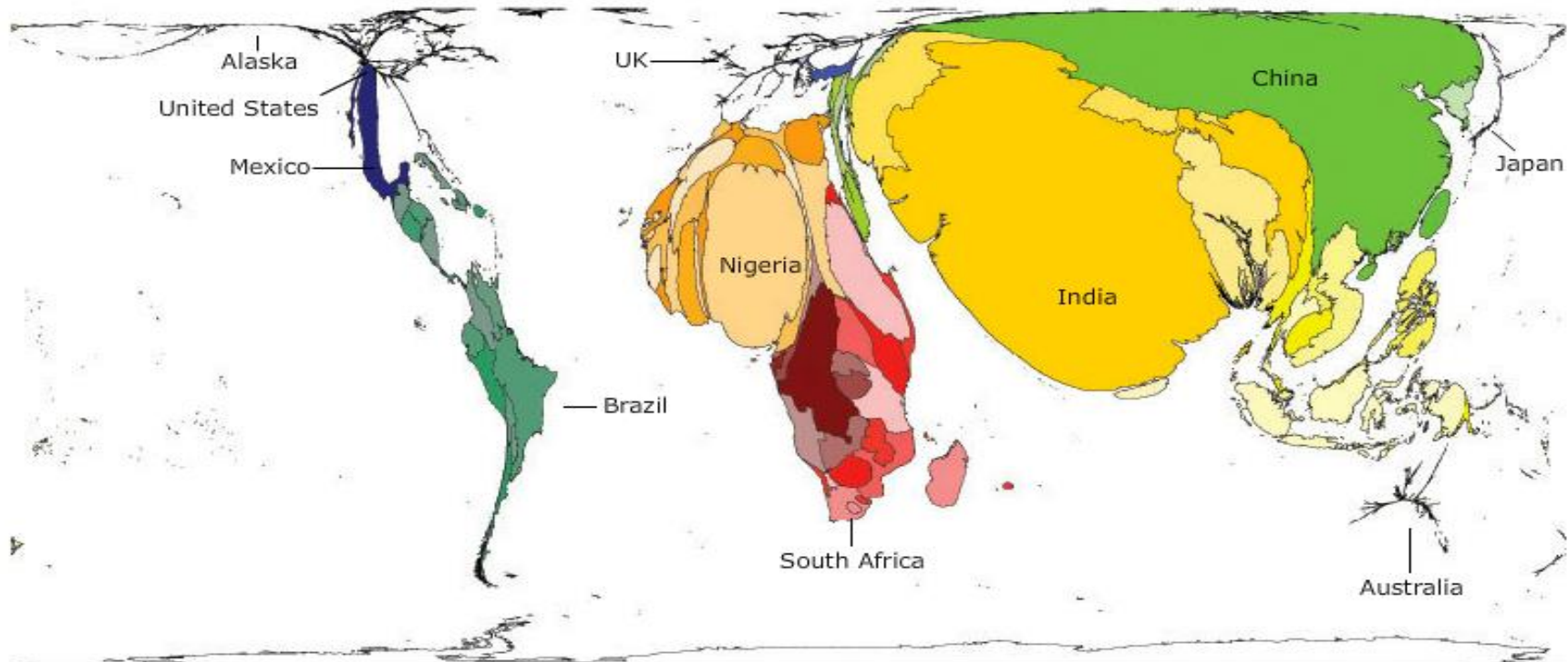
引きつけ要因: 平和、労働力不足
押し返し要因: 外国人排斥

南北の貧富の格差

(1日1ドル以下で生きる人々の数)



Worldmapper.org: An animation, from the world sized by people living on less than \$1 a day, to those earning over \$200



Less than \$1 a day

難民に対する国際社会の対応

- 難民とは

- 「人種、宗教、国籍、政治的意見などの理由で、迫害を受けることを恐れて他国に避難した人々」(政治亡命者)
- 今日では、武力紛争を逃れて逃げる人々(紛争難民)も含む
- 国内で避難生活を送る「国内避難民」は難民ではない

- 難民の国際的な保護体制

- ① 難民条約と加盟国

- 1951年の難民条約・1967年議定書に143カ国が加入
- OAU難民条約、カルタヘナ宣言、EU指令など地域的条約も

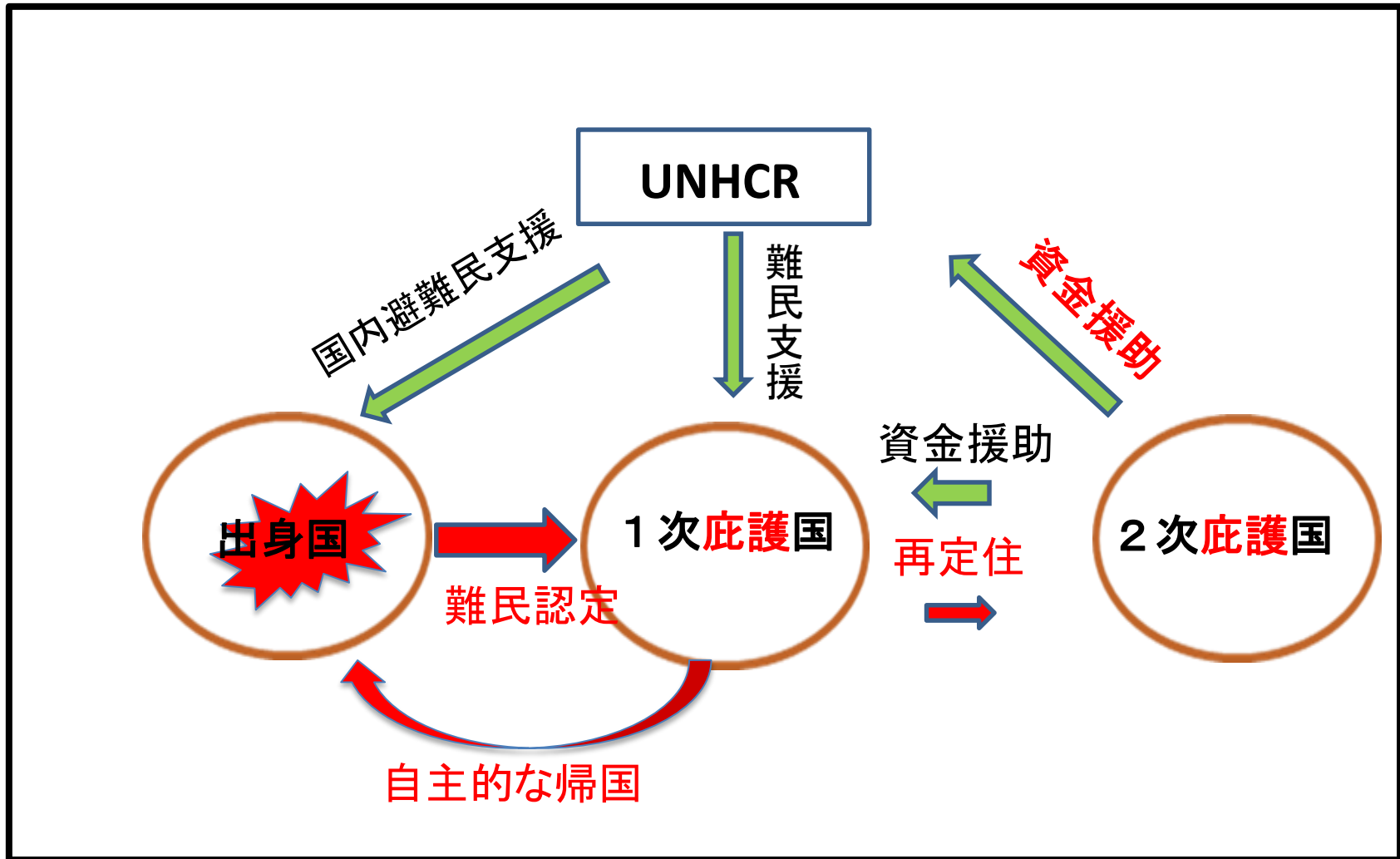
- ② UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)

- 難民条約の実行を監督し、国際的保護、支援と解決策を探求

- ③ 多数の国内/国際的NGO

- 難民キャンプでの学校や診療との運営、食料配給など
- UNHCRは約900のNGOが協力

難民の国際的保護のしくみ



難民保護体制が機能不全に

- EUに大量に流入する移民・難民
 - 2015年だけで110万人が4千キロ離れたEUに流入
 - 2016年も既に10万人がエーゲ海をゴムボートで渡る
- EUの受入れ能力を上回る
 - 国境閉鎖が相次ぎ、「シェンゲン協定体制」は崩壊
 - EU統合にも亀裂
- EU諸国は**移民・難民の流入規制**に転じた
 - 最近、EUはギリシャに「不法」入国した難民・移民をトルコに送還し、同数の難民をトルコから正式に受入れる取り組みを導入
 - 伝統的な積極的難民保護から、移民・難民の閉め出しへ

問題の背景

① 経済移民が難民制度を利用

- 難民と経済移民を区別するのは難しい
- 難民として求められれば援助を受けられ、働ける
- このため、多くの経済移民が難民申請をするようになった

② テロリストが難民制度を利用

- 少数だが、ISISなどのテロリストが難民制度を利用
- 難民問題が国家の安全保障問題になった

③ 難民が一部の国に集中し、負担分担がされない

- 受け入れ国は財政的・社会的・政治的に大きい負担
- 多くの国が他の国の難民保護に「ただ乗り」してきた

参考：先進国の国内難民支援費用

- DAC諸国の「難民受入れの初年度費用」
 - DAC諸国の難民認定や再定住費用は**ODAの5～15%**
 - 日本：難民再定住の初年度予算は30人に対して約1億3千万円（1人当たり400万円、5人家族なら2千万円）
 - 法務省の難民認定作業にかかる費用は年間4億円
 - 途上国での難民1人当たり年間支援コストは約10万円
- 先進国での難民受け入れの財支援コストは高い
 - そのほか社会的・政治的コストも
- 難民保護という**国際公共財**
 - 最適供給のために、どの国がどのくらいの資金・資源を**どこで**提供するか？ 途上国で？先進国で？

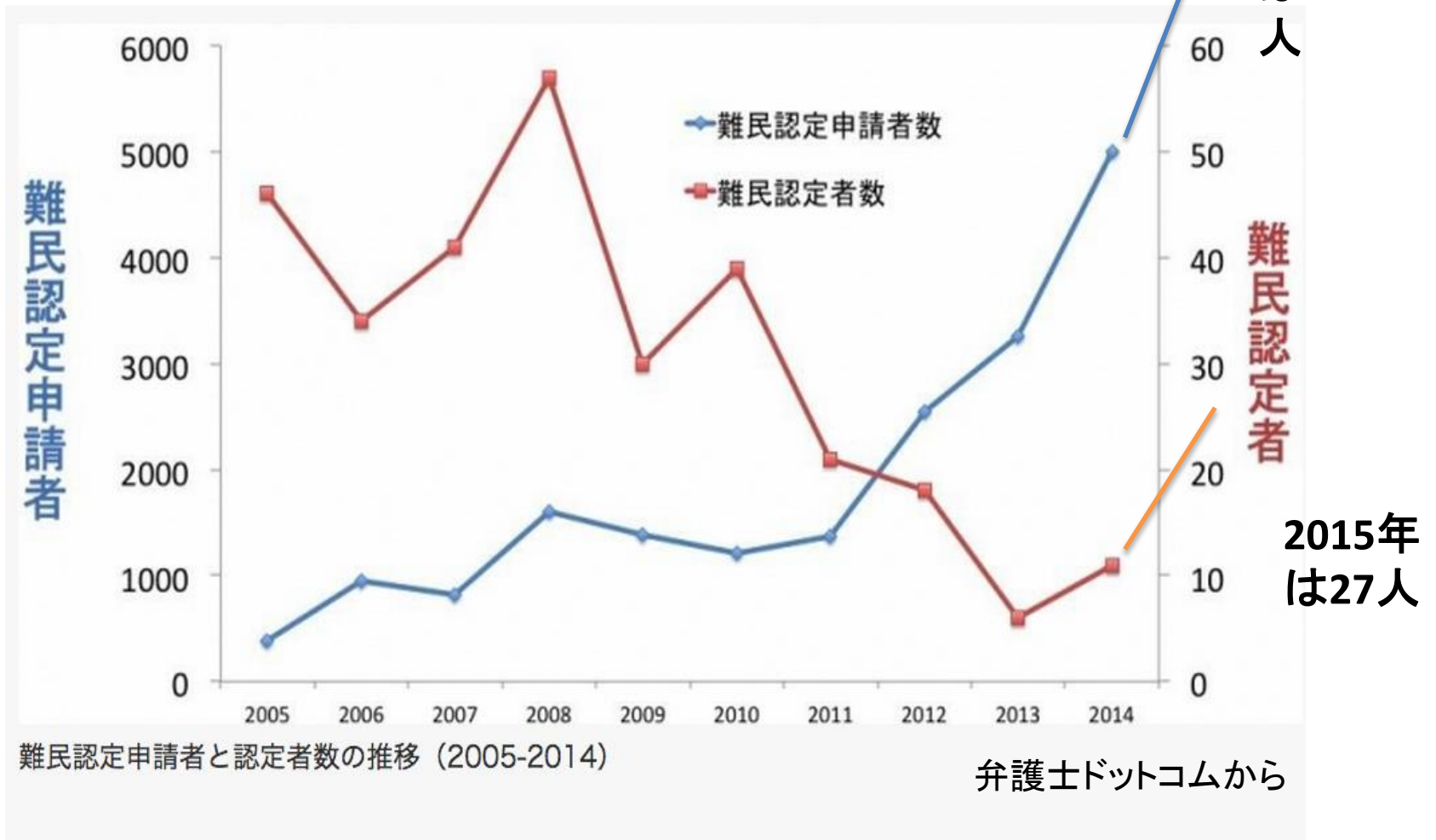
移民に対する国際社会の対応

- 難民に対しては国際的保護体制がある
 - 難民条約(アジア・中東以外の殆どの国が加盟)
 - UNHCR
- (生存)移民に対する国際的な保護・管理体制はない
 - 労働移民の入国と管理を国際機関などに委ねることに北側先進国が抵抗
 - 「移住労働者の権利保護条約」は1990年に発行したが、加入しているのは20か国ほど(すべて途上国)
 - ILO(国際労働機関)やIOM(国際移住機関)も力を持たない

2 日本の難民・移民問題

- ① 現状
- ② 原因
- ③ 対策

(1) 難民認定による受け入れ



問い①なぜ近年申請者数が急増してるのか？

問い②なぜこんなに難民認定者数が少ないのか？

日本叩き (JapanBashing)

- 「難民鎖国」批判

- 難民問題が深刻化する中で、日本は門戸を閉じる(エコノミスト誌 2015年4月)
- 難民よ、日本に行くことなんか考えるな(ロイター通信2015年3月)



- 「ただ乗り」批判

- 「日本は難民保護を他の国に押し付けて、自分は高みの見物」
- メディアによる報道の繰り返しで「冷たい日本」イメージが固定化
- 実際に難民が来なくなる...

If you're a refugee, don't even bother with Japan

BY THOMAS WILSON



日本の難民受入数が少ない理由①

- 法務省の制限的な難民認定基準
 - 1951年難民条約は冷戦期の「政治難民」が主な対象
 - 日本に来る政治亡命者は殆どいなかった…
 - 冷戦後は破綻国家などからの「紛争難民」や、ジェンダーに基づく迫害など「新しい形の難民」申請者が増加
- 1951年条約の厳格な解釈による難民認定
 - 法務省の難民モデルは冷戦時代の「政治難民」
 - シリア難民申請者68名弱のうち難民認定を受けたのは6人
 - 残り全員に紛争終結までの「待避機会」として人道在留許可
 - 法務省は「乱用者急増」の中で難民認定に苦心
 - 「乱用者」対策などを導入中

日本の難民受入数が少ない理由②

・「移民政策」の不在

－ 政府の大方針

- ・「人口減少下でも、定住・永住を伴う移民は受入れない」

－ 経済界の求め

- ・ 企業は労働力不足を埋めるため外国人を求める
- ・ 「裏口」から外国人労働者を入れてきた(例:技能実習生)

－ 社会の不安感

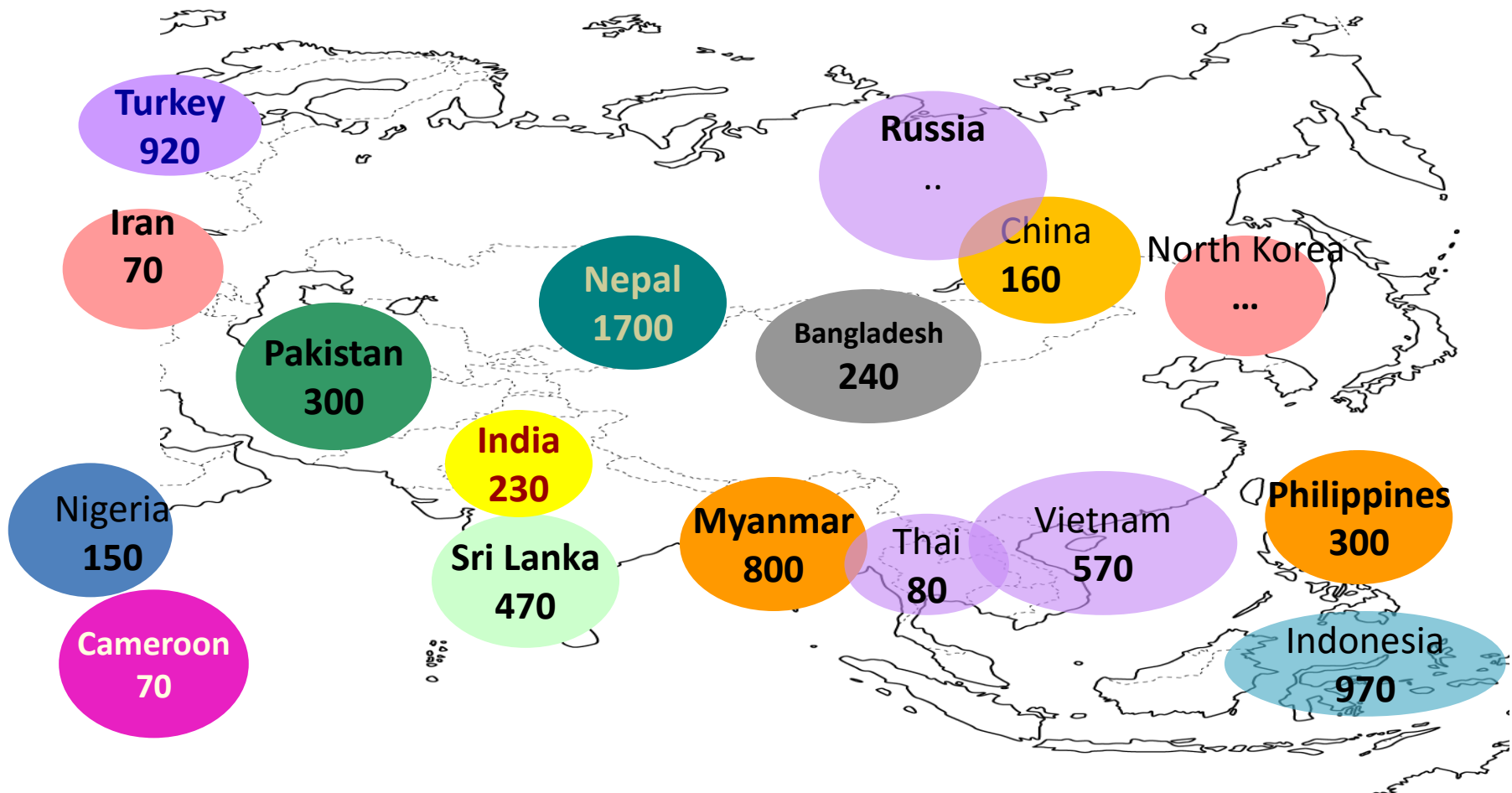
- ・ 国民の間に(途上国からの)外国人流入への不安感が強い
- ・ それが投票に反映し、政治家は移民・難民問題に消極的

－ 政治は経済と社会のはざままで決断できない...

- ・ 難民は永住・定住を伴う移民でもある
- ・ 「移民は受け入れない」という政府の大方針のもとで、法務省は難民受け入れに消極的
- ・ 国全体として、日本語教育など外国人(難民)受け入れのインフラが弱体のまま

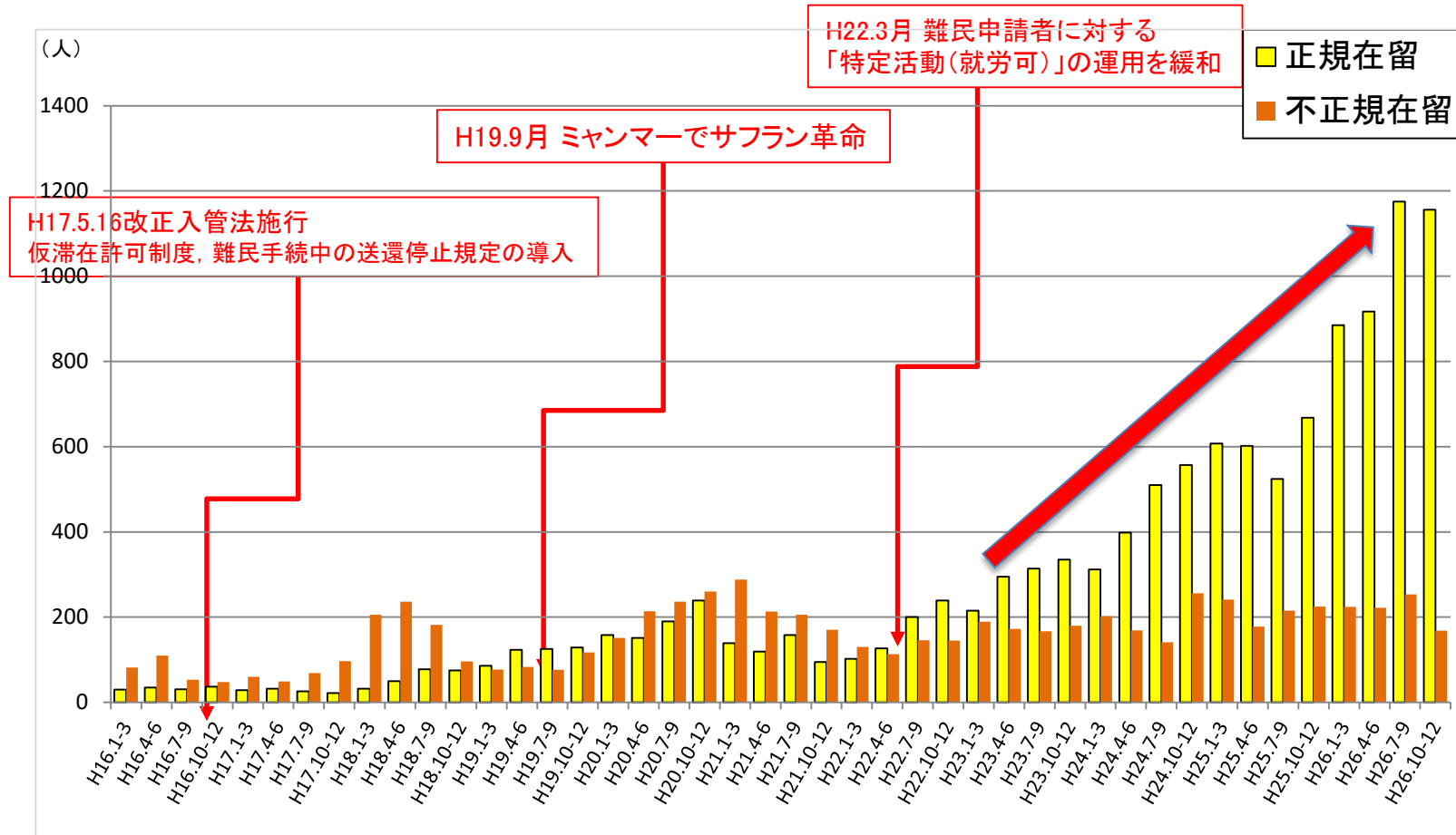
日本の難民受入数が少ない理由③

- **日本は難民に人気がない (Japan Passing)**
- 毎年数万人の難民申請者を出す中国やロシアからも来ない



日本の難民申請数が急増する理由①

- 経済格差を背景に「経済移民」が難民制度を利用
 - インドネシア、ベトナム、ネパールからの申請が急増



(注) 「正規」は難民認定申請時に在留許可を有していた者(特例上陸許可期間中の者を含む。)であり、「非正規」は在留許可を有していない者を指す。

日本の難民申請数が急増する理由②

- 少子高齢化で(単純)労働力が不足
 - 近年の景気回復で労働力不足が深刻化
 - しかし政府は「移民」や「単純労働力の禁止」のタテマエを堅持
 - ホンネでは外国人単純労働者が欲しい
- 「就労ビザを持たない外国人」の登場
 - ブラジルなどからの身分による「定住者」
 - 「技能実習生」
 - 「留学性」
 - 「難民申請者」
 - 申請後、半年後から自由に働ける
 - 1万数千人が数百の中小事業所で働いている！
- 外国人労働者を巡る「偽装政策」が難民政策を歪める

(2) 第三国定住による受け入れ①

• ミャンマー難民

- 2010年からタイに住むミャンマー難民を迎えに行き、日本に再定住
- アジアで初めて
- **しかし2012年は来日者ゼロ!**
- 関係者にショック

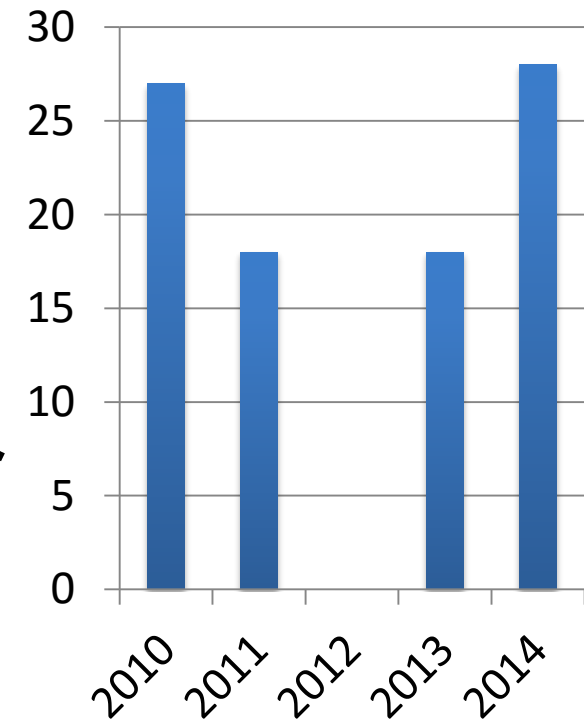
• 日本再定住は難民に「不人気」

- 年間30人の枠が埋まらず6年で105人
- 欧米諸国への再定住は大人気..

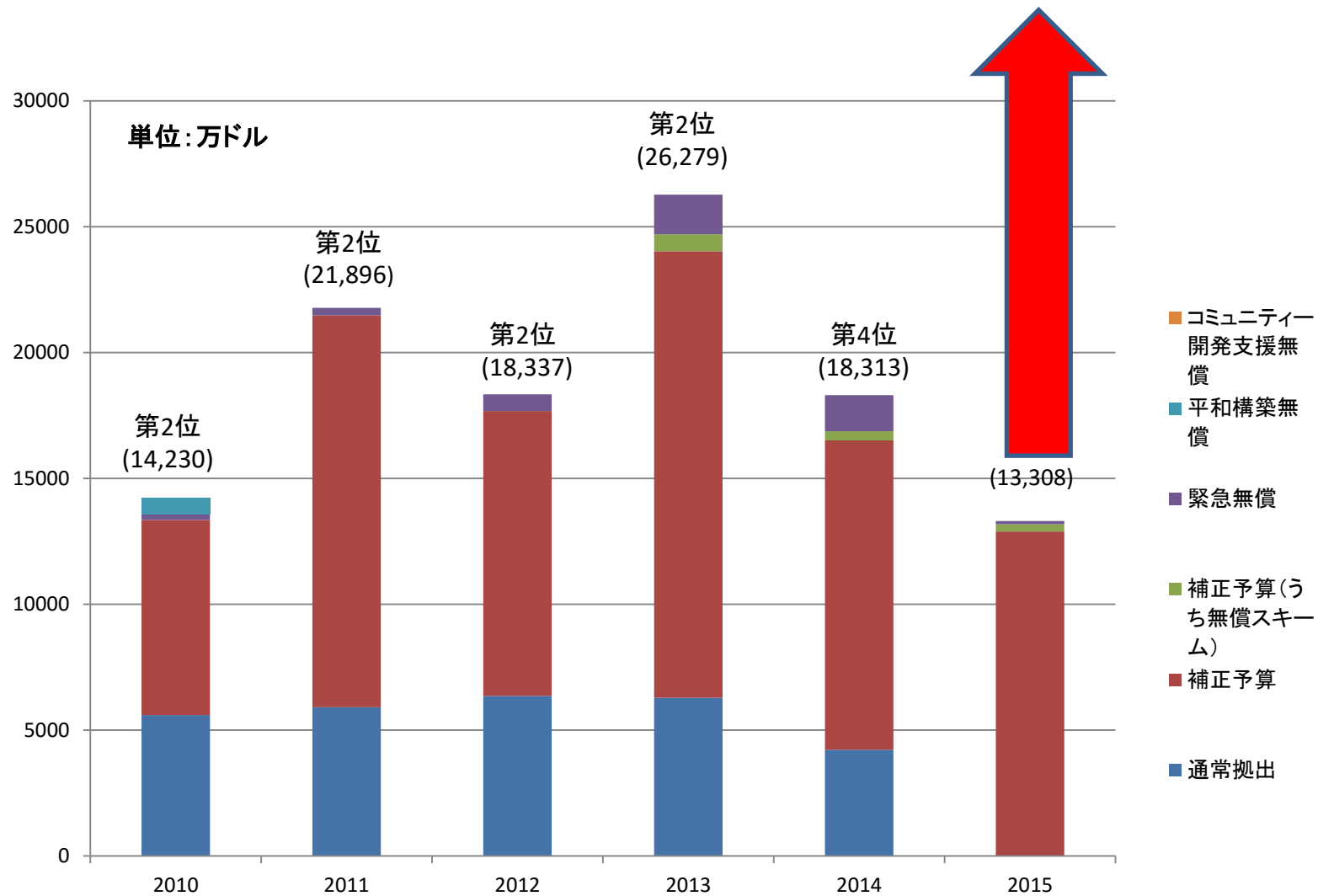
• 「難民は日本に来たがる」...

- **というのは日本人の「思い込み」**
- 難民は他の国を選ぶ...

再定住難民来日数



(3) 資金的貢献



過去6年の対UNHCR拠出及び拠出順位(外務省データ)

難民政策：日本の資金的貢献

- 日本の資金協力は一貫して多額
 - UNHCRに200億～300億円拠出して予算の約8%を負担
 - 約300万人の難民・国内避難民の保護費用を分担
 - 日本の支援なしではUNHCRの活動は大きく制約
- 資金的援助は日本の得意分野
 - 今、シリア難民の支援で必要なのはUNHCRや周辺国への資金援助
 - それが国際社会から期待されていること
 - 国民の反対も少ない
- 日本は「ただ乗り国家」ではない
 - 各国が得意分野で貢献するべき

日本の移民論議

- 不毛な難民・移民議論

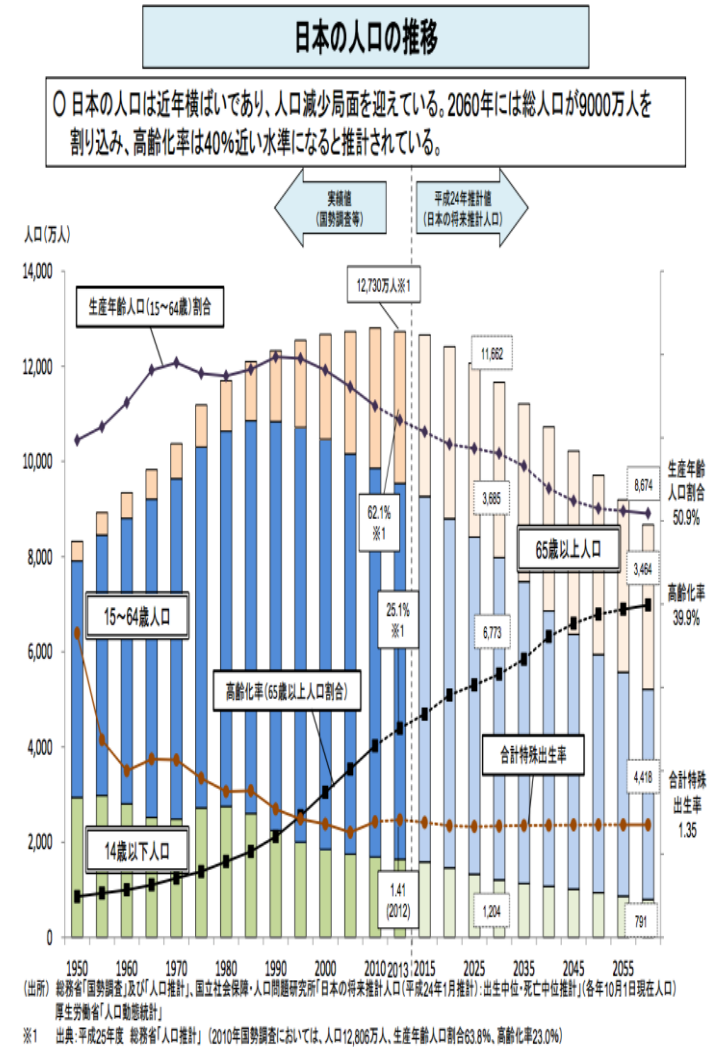
- 内向きな議論だけしている日本には**移民も難民も来てくれない**

- 2016年「世界人材競争力指数」

- 日本が「外国人労働者」を引きつける力は**75位**
 - 人口減少なのに移民を受入れない日本は「**投資不適格国**」

- 見限られる日本

- **怖いのは「外国人が来ること」ではなく「来ないこと」**
 - 「入れてやる」姿勢でなく、「どうしたら来てくれるか」を議論すべき



3 私たちに出来ること

- ① スイスの例
- ② 企業の役割
- ③ 個人でできること

スイスの例

- 難民申請数と認定数
 - 人口800万人、2014年は23700人、2015年は約29000人
 - 難民認定率と人道的在留許可で70%が保護される
 - 今年からシリア難民2万5千人を第三国定住で受入
- 「規律ある人道主義」
 - 難民をむやみに受入れているのではない
- 難民受け入れ体制
 - 連邦政府が受入の国と数を決め、26の州に割り当てる
 - 各州政府・自治体が収容先の決定や支援内容を決める
- 支援内容
 - 認定された難民だけでなく、難民申請者にも手当を支給
 - 1人当たり平均で月14万5千円
 - 宿泊場所は市町村が提供するが、個人宅での受入れも(州から月に8~9万円の補助)

スイスの難民対応の背景①

1. 歴史的に難民を受入れる「開放性」

- 戦争が繰り返された欧州から亡命者の逃げる国だった
 - カルバンのジュネーブでの宗教改革(16世紀半ば)
 - フランスの新教徒ユグノー難民がジュネーブなどに(16世紀後半)
- 大戦・冷戦中には共産圏諸国から政治亡命者が
 - 映画「ドレミの歌」
- 冷戦後はボスニア難民やアフリカから紛争難民が
- 「人道国家」、「人道都市・ジュネーブ」というブランド
 - 国際赤十字、UNHCRや国連人権高等弁務官事務所が本部

2. 言葉と文化

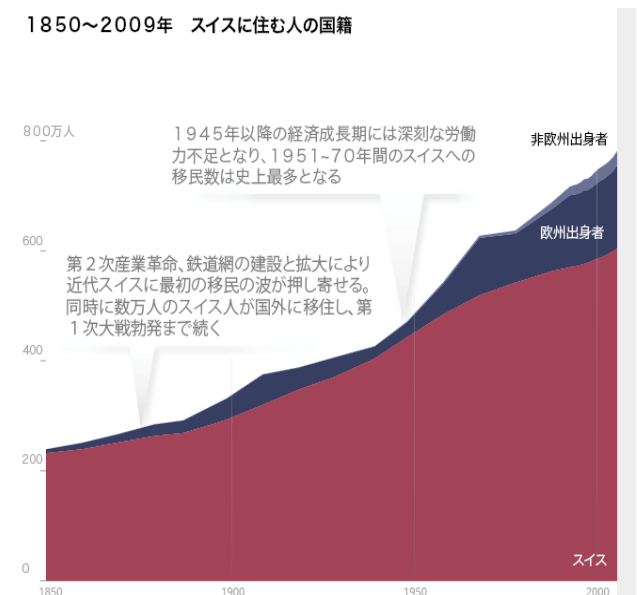
- 独仏伊の3カ国語が公用語
 - 英語も広く通用
- **多様性**を受入れる素地

スイスの難民対応の背景②

3. 積極的な移民受け入れ

- 出生率の低下にもかかわらず、スイスの人口は2000年の**720万人**から2010年の**800万人**に急増
 - 50年後の人口は1000万人前後に
- 理由：2002年のEU・スイス協定で労働市場が開放
 - 資格を持った労働者が毎年7~8万人EUから移住
 - 大卒の「**高度移民**」が80%
=>教育費をかけずに人材獲得！)
 - ジュネーブ近郊では不動産バブル
- 外国人比率は25%
 - 国際都市ジュネーブでは3人に1人
 - 国際機関も多い(60以上)

1850~2009年 スイスに住む人の国籍



スイスの難民対応の背景③

4. 強い国際競争力が(優秀な)外国人を引きつける
 - 産業の「国際競争力」調査で80年代から常にトップクラス
 - ・ 多国籍企業がスイスに本拠(ネスレ、時計産業、観光立国、銀行、医薬品、グーグル研究開発本部...)
 - 「**世界でもっとも幸せな国はスイス**」(2015年国連報告)
 - ・ 一人当たりGDP、健康寿命、寛容度、汚職度などで測る
 - ・ **日本は46位**
 - 「高度人材」を年間7~8万人(人口の1%)引きつける
 - 大学の国際競争力も高く、研究者を引きつける
 - ・ スイスの大学には先進国からの留学生も多い
 - ・ 一人当たり特許数とノーベル賞受賞数は世界一
 - 他方で外国への進出も盛ん
 - ・ 「スイス傭兵」など、昔から「**グローバル人材**」を輩出
 - 「**開かれた社会**」である

日本がスイスから学べること

- ① 人道支援での「国際競争力」をつける
 - 「入れてやる国」から「来てもらえる国」に
- ② 「**規律ある人道主義**」
- ③ 難民受入は移民受け入れの上に乗って
 - 「移民は受入れないが難民は受入れる」国はない
- ④ 第三国定住制度を活用する
 - 制度はあり、後は政治的意思。シリア難民受入を
 - 似た方法：**奨学生**、研修生
- ⑤ 企業による雇用
 - ユニクロは難民を100人雇用、世界的ニュース
- ⑥ **財政支援が日本の強み**
 - 政府の役割（スイスより多い拠出金！）
 - 民間の役割（国連UNHCR協会など）