

人の越境移動と日本-国際政治の視点から

岡部 みどり

(上智大学法学部国際関係法学科・教授)

「難民」と「移民」のあいだ

今般寄稿するにあたり、論文ではなく日本語でいうところのエッセイ風で構いません、というようにお認めいただきました。これにすっかり甘えさせていただき、本稿では、人の越境移動をめぐる国際政治と日本のこれからについて、所感をざっくばらんに述べたいと思います。昨今では難民や移民など人の越境移動の形態が「問題」となっているケースが多く、その背景についてごく直感的に綴ってみたいと思っています。

「難民と移民は違う」とよく言われます。しかし、少し掘り下げて考えてみると、いかに違うのかを明言することは意外と難しいのです。例えば、難民は「国際的な人権あるいは人道上の保護を必要とする人」だと説明できるかもしれません。しかし、そのような人たちは、難民条約(1951 年成立、1967 年改正)に定義されるところの難民（いわゆる「条約難民」）に限られるのか、またはその限りではないのか、という疑問がまず生じます。条約難民以外にも国際的な保護を必要とする人々がいる、という話になった場合、そういった人々は果たして難民なのか、という疑問です。

また、国際的な保護が必要な「条約難民」以外の人々がいたとして、そのような人々を、誰が、どのような理由で保護すべきなのか、といった問題も生じます。そもそも、なぜ彼らの国籍国以外の国—いてはその国民—が特定の人々を保護しなければならないのか。これまでは、それは先進国による義務、いわばノブリス・オブリージュの一環だという説明がなされてきました。日本は、第二次世界大戦の敗戦後国際社会に復帰し信用を得るための一つ的手段として、難民条約に 1980 年に加盟しました。当時、特に日米欧の間では激しい貿易摩擦や経済競争があったものの、他方では留学生の交流など文化面での結びつきが強まっていきました。そして、冷戦が終了した 1990 年代においては、国連など国際機関の役割や機能の強化への期待が世界規模で高まり、「遅れた国」をリベラル国際秩序の圏域に取り込むことが米国など先進国の課題として受け止められるようになりました。

難民保護(支援)については、日本では緒方貞子氏が国連高等難民弁務官に任命されたことで人々の関心が高まりました。当時既に緒方氏は、前任者から引き継いだ業務に加えて新しいアプローチを試行していたのですが、日本が先進国の一国として世界規模の課題解決に向けて協調的リーダーシップを取り始めた、というのが一般的な認識だったように思います。緒方氏自身、難民(避難民)の安全な本国帰還を支援する「開発との連携」を模索しつつ、日本の出入国管理の厳格さを批判するなどある種矛盾しているような言動もあったようですが、私自身は、ほんのひとときですが緒方氏とお話をした体験から振り返るに、彼女は極めて現実主義的で、かつ避難民の帰還も彼らの支援の一つのあり方であるといった本質的な解決策への理解がある方であったように思います。

しかしながら、1990 年代以降の日本においては、難民の「受け入れ枠の拡大」こそが国際社会におけるグッド・パフォーマンスであるかのような印象づけがなされてきました。そして、「難民と移

民は違う」とする主張の中には、あたかも「難民（の受け入れ）は国際的な義務であり、日本は国際社会の声に従わなければならない」という含みを持たせるものも出現しました。この種の主張が最も顕著だったのは、2023 年の入管法改正をめぐるマスメディアを通じた議論の場においてであったと記憶しています。

帰国すれば生命の危険に直結する人々を本国に送還することはノンルフルマン原則という国際慣習法に違反するだけでなく、人道的にも決して許されない行為です。かつて、ロシア革命後にソビエト連邦から逃れてきた人々の本国帰還プログラムを当時の国際機関が実施しようとしたことが問題視されたことがあります。また、戦争や内戦が続く国に送り返すことも、極めて非人道的です。

（そのため、日本政府もミャンマーからの避難者については、現時点で人道的配慮を全面的に行い、受け入れを実施しています。）しかし、国際的な保護を必要とする人々が、必ずしも母国以外の国への帰化や永住を望んでいるわけではありません。シリアやアフガニスタンからの避難者の中にも、内戦や社会的混乱が治まった後には故郷に戻りたい、と考えている人も相当数います。ところが、自らの生活の支援を出身国ではない国に求める人々が激増している—このことが、現代の「難民問題」の本質だと言えます。

1980 年代後半以降、特に 1990 年代から顕著になった越境移動は、難民と移民の特徴が入り混じっています。つまり、故郷に留まることが難しいと感じる状況がある一方で、その理由が経済的・社会的なものの場合も多く見られます。また、正規の労働者として外国に移住することが難しいと認識し、最初から難民申請を選び、その手続きを利用して長期的に滞在しようとする人も増えていきます。日本の場合、どちらかといえばこの後者に該当します。なぜなら、日本のような島国まで到達できる人々は、ある程度の資金があるか、支援者がいる場合がほとんどだからです。多くのケースでは、観光ビザや留学生ビザ、または以前は技能実習生として入国し、その後に難民申請を行うパターンが見られます。アフリカ、中東、南アジアからヨーロッパへ、または中南米から北アメリカへ移動する人々のように、最初から密入国に近い状態で、パスポートなどの身分証明書を持たずに移動するケースとは、状況が大きく異なります。

だからといって、私は「日本に難民申請する人は皆、偽装申請者だ」と言いたいわけではありません。偽装かもしれませんし、そうでないかもしれません。また、たとえ偽装だったとしても、人道的な保護が必要な場合もあります。ただし、重要なのは、その判断を下すのは日本政府であり、その方針を評価するのも日本国民、つまり投票者であるということです。難民問題が総じて国際問題だと唱える人々の中には、あたかもこういった判断の根拠（国際規範）が日本政府の判断に大きく影響を当然に与えるかのような議論を展開する人がいますが、そのような理解は大きな誤りです。人道的な、また人権尊重のための国際規範がとても重要なことは言うまでもありませんが、それは、あくまで日本という主権国家の外交領域において主体的に展開されるものです。したがって、日本の難民問題への取り組みに対する国際的な評価や批判も、本来であれば、日本が何人難民を受け入れているか、といった短絡的な話ではなく、日本がどの程度難民問題の本質的・包括的な解決に向けて努力したかに基づいてなされるべきところ、なかなかそうはなっていない。これが悩ましいところです。

難民問題の変質——時的な問題から恒久的な課題へ

言い換えると、難民問題はもはや一時的な、突発的な問題ではなく、恒久的で内在的な問題になっている、ということです。日本での難民問題の議論はこのような認識の上に立ってなされるべきです。国際社会での協力体制が必要であるのはいうまでもありませんが、例えばインドシナ難民支

2024 年 8 月 26 日

援のように、米国の強力なリーダーシップの下に一定期間行われる、というような形式は有効でなくなってきました。なぜなら、内戦や紛争はなかなか収まらず、より良い暮らしを求めて避難する人々は（国内避難民を含めて）1 億人を超える規模だからです。複数の国家が分担で受け入れ枠を設定したところで、とても本質的な問題の解決にはつながらない。人が故郷から逃げる、という決断をしなくて済むような環境をいかに整えるか、という、根源へのアプローチが今ほど必要とされる時代はないのではないのでしょうか。

実は、この根源にメスを入れるアプローチ（英語では **root-cause approach** と言います）を難民問題の解決に導入するという考え方について、欧米の言論界で大きな意見の対立があります。オックスフォード大学のアレックス・ベッツやポール・コリアー、欧州大学院大学のマーティン・ルースなどは難民（移民）問題の現実的な解決策として、そもそも人が外国に逃れずに済むような政治経済環境を作る、そのためにアフリカ、ラテンアメリカ、アジア諸国などの支援を行う、というプログラムやその実践に関心を寄せています。これは、1990 年代以降国際移住機関(IOM)を中心に議論されてきた、「秩序ある人の移動」という理念にも連なるものだと私は考えています。実際、そもそも難民予備軍となりうる人々の数を減らそうという目的で多くの国際機関がプログラムを展開しています。世界銀行での **KNOMAD** と呼ばれるプロジェクトなどもその一つです。また、**UNHCR** でさえも、特に EU などが要請するプログラムとして同様の途上国支援を展開しています。

他方で、こういったアプローチはよその国に避難したいと考える人の選択肢を奪うものだ、という批判があります。この種の批判は極めて原理主義的で、助けを必要としている人々には特に裕福な先進国が救いの手を差し伸べるべきだ、というものです。確かに、目の前で溺れそうになっているボロボロのボートで地中海にやってくる人を目にしている NGO が助けることができない、などという事態があってはならないと思います。しかし、世界規模で 1 億人を超える人々に救いの手を誰が、どのようにして差し伸べることができるのか、という問題は冷静に考える必要があります。

私が個人的に問題視していることは、この対立する二つの考え方を架橋する議論が生まれる土壤がない、ということです。特に、原理主義的な人権擁護派の方々は、その高邁な理念こそ尊重されるものの、非常に教条主義的かつ自らと違う考え方との議論を拒否します。実際、ベッツとコリアーの共著に対するある批評は、**"refusing"** という言葉を使っていました。これとは別のエピソードを紹介すると、私は数年前オックスフォード大学でのある小さなワークショップに参加したことがあります。そこでは、保守主義についての政治哲学的な議論をあるポルトガル人の先生が展開することになっており、いわゆる人権派弁護士でかつ難民研究所のスタッフの教授がコメンテーターとして登壇するはずでした。しかしその方は、定刻になっても姿を現しませんでした。パネリストも司会も動揺しており、会議運営スタッフも事情を知らないようでした。私はオーディエンスの一人としてどうなることかと思っていたのですが、結局パネリストと司会の方がことなく収め、その賢明なご判断と高い人間性に感銘を受けたことを思い出します。他方で、欠席した方は非常に高邁な理想を掲げて難民やマイノリティの支援を信条としている方として著名な方でしたので、その失礼な行動と普段の言説とのギャップに驚いたことも事実です。このような、対話を拒絶するという言論空間が、却ってポピュリズムを生み出しやすい政治的環境につながっているのではないかと、とも思えるところです。

外交問題としての難民問題

さて、世界のこのような現状を前に、それでは日本では難民問題が正面から取り扱われているのか、というと、残念ながら **NO** と言わざるを得ません。一般によく言われる、「受け入れこそが国際

社会における義務」という主張については、なぜ難民支援の方法が「受け入れ」だけなのか、そして国際社会のどんな主体が、どのようなルールでもって日本の受け入れ行為を義務化する権限を持っているのか、が全く明らかではありません。他方で、他国からの指摘が正当性の根拠にされることもあります。つまり、「米国が言っている」「欧州諸国が言っている」から日本はもっと受け入れましょう、という主張です。この種の主張は、難民問題が既に外交問題に変質していることの意味を全く理解していないか、敢えてその含意を説明しない不親切な主張であるかのいずれかです。

仮に他国が日本に「難民受け入れ人数を増やすべきだ」と公式に言うなら、それは完全に内政干渉です。実際、そのような外交交渉が行われた事例はこれまでにないと思います。しかし、私はあるインフォーマルな国際会議で、あるヨーロッパ人と話していたときに、「日本はもっと難民を受け入れるべきだ」と言われたことがあります。そこで私は「なぜですか」と尋ねると、その人は「受け入れ人数があまりにも少なすぎるから」と答えました。

「他国と比べて少ないから受け入れ人数を増やすべきだ」という考え方は、難民保護の本来の目的を考えると、全くもって本末転倒です。受け入れ人数を増やすことで難民問題が解決するわけではないことは明らかです。しかし、ヨーロッパ諸国が過剰な庇護申請者への対応に苦しみ、他国の支援を求めている状況を考えると、この人の主張も理解できます。つまり、受け入れ負担を分担する国際協力の枠組みに、日本も参加してほしいという期待が背景にあると捉えることができるのです。

そのような状況であれば、日本としては、国益に十分に合致するかどうかを慎重に判断し、負担分担という国際協力に関与するかどうかを主体的に決定する外交プロセスが求められるはずですが。しかし、日本国内の一部の世論では、ヨーロッパがそう言うから受け入れるべきだとか、国際社会の義務であるといった誤解が広がることがあります。これは非常にミスリーディングです。また、欧州やアフリカでの難民受け入れの実践が、そのまま日本の制度改正や受け入れ拡大に結びつくべきだとする主張も、地政学的・地経学的な観点を欠いた浅薄な考え方です。

幸いなことに、このような無理な論理展開をするアカデミックな論文や著書は、今のところほとんど見られません。しかし、一般書の中に散見されるようになり、特に若い世代に誤解を与える危険があるため問題視すべき状況です。「国際社会に認められるためにバスに乗り遅れるな」という、かつて日本に蔓延していた考え方が今でも根強く残っていますが、これはもはや時代遅れです。実際、日本国内の難民問題に関する認識は、世界に比べて遅れていると感じます。難民問題は単なる人道的課題にとどまらず、国家の外交や安全保障に関わる重要な問題なのです。

難民保護と国益

さて、それでは日本の国益に資するような難民受け入れ、とは一体どのようなものなのか。ここに来て、難民と移民の境界を曖昧に捉える必要性が出てきます。つまり、法的な地位がいかようであれ、ある外国人を受け入れることが、日本にとってどのような利益につながるのか、という観点が非常に重要になるわけです。

先に触れたように「難民と移民は分けて考えるべき」と言う人がよくいますが、そういった人々に「ではどの目的に照らして？」と尋ねたら、答えに詰まってしまうのではないのでしょうか。第二次世界大戦後（直後）の難民受け入れ事例についての研究を紐解くと、米国や欧州では労働者不足という環境が大規模な難民受け入れを可能にした、という考察があります。難民とはいえ潜在的な労働力として捉えられていたというわけです。この考え方は、まさに人道的、また人権擁護の観点からも望ましいものです。

現在の難民問題は、端的には、難民を受け入れるという問題ではなく「難民として認定し難いが難民申請をしている人々を受け入れるかどうか」、という問題です。ですので、当然に外国人労働力となるわけではないものの、事実上の経済移民として容認するかどうか、という受け入れ国家側の問題です（この点からも、難民問題が国家の安全保障問題であることが分かります）。現在、オックスフォード大学で「難民と経済プログラム」という教育研究プログラムが展開されていますが、ここで対象となる「難民」のほとんどは、実のところ難民申請者あるいは避難民です。そして、ここでの研究や教育の暗黙の前提は、アフリカなどで「増えすぎて困っている難民申請者や避難民をいかに受け入れ先国で有用な人材に転換させるか」ということです。

同じ前提を、実は欧州諸国も共有しています。欧州連合(EU)は2023年に「ブルー・カード」指令を改正し、難民申請者であっても高度技能者枠への申請ができるようにしました。これは、受け入れ資格をその身分だけでなく取得技能の要件まで拡大することで、申請者に裨益するだけでなく受け入れ側の利益も図るウィン＝ウィン・ソリューションであると言えるでしょう。

一方で、人道的な支援だけでは実施しにくくなっているのも現実です。EUの産業界では、ウクライナからの避難民は労働者として歓迎されていますが、シリアや中東諸国からの避難民については、職業訓練コストの高さを理由に、無制限な労働市場への参入には反対する立場が主流です。このような産業界の姿勢が今の時点でビジネス戦略的に正しいのかどうか、現時点では判断ができません。しかしながら、「多文化主義政策は失敗だった」という前メルケル独首相の省察にあるように、これまでの外国人受け入れ政策へのポジティブな評価が少ない昨今の欧州においては、極めて現実的な意思決定の結果だとみるべきなのかもしれません。

多文化共生主義の矛盾

現代世界の諸国間に通じる問題は、異なるアイデンティティの共同体の併存をいかに安定的かつ発展的に運営していくか、ということのように思います。一つは、多文化共生をいかに成功させていくか、ということ。以前自身のブログにも書いたのですが、2024年外国人関連法の改正により、これから先はますます多くの外国人労働者が日本にやってきます。そのプロセスにおいて重要なのは、いかに多くの外国人が日本のファンであるか、ということです。日本の清潔さや日本人の公共の場でのマナーや礼儀正しさといった文化を良いものとし、これに価値を見出し、踏襲していく意思を持つ外国人を増やす必要があります。それは、日本人のアイデンティティを強制的に外国人に共有させる、という同化の発想とは異なり、外国人をそもそも惹きつける日本の付加価値創造の試みに当の外国人にも参加してもらう、という発想です。ハーバード大学のR.パットナムなどが提唱する'inclusive WE'あるいは'new US'という概念に連なるものです。

パットナムらによる問題提起は、米国における多文化主義がエスニック・コミュニティ間の交流の機会を減じ、疎遠な社会を生み出したという反省に基づくものです。驚くべきことは、そもそも米国は移民立国であり、米国の発展に寄与するという理念を居住者が共有しているはずだという前提があるにもかかわらず、このような問題提起がなされたということです。他方で、日本の場合、多文化共生とはいえその実態は社会統合政策に近いという評価があります。また、日本国籍の取得（帰化）にあたっては、米国などのような特別なセレモニーはなく、国民となる宣言も国歌の斉唱の必要もありません。このようにみると、公の場における個人の意思表示プロセスの有無と社会統合の実態との間には必ずしも相関関係はないののかもしれません。そう考えると、日本にやってくる外国人に対して、ひたすらに「日本を好きになって」とうたえる必要性も、実はそんなにないのかもしれない。

終わりに—ネイティブへの「ケア」が今後の課題

むしろ、日本にやってくる外国人が専ら日本の付加価値向上に努めている、その意志がある、という情報は外国人を受け入れる日本国民に必要なものなのかもしれません。そもそも、各国が外国人労働力を受け入れるのはグローバル化の一つのプロセスであり、国内でグローバルな労働市場が成立することを意味します。そこで不本意な競争を強いられる日本国民（ネイティブ）の不満を解消するには、日本そのものの付加価値が相対的に上昇するという事実が必要でしょう。欧米諸国は、不本意な競争を強いられるネイティブ国民への配慮をこれまで行ってこなかった。現在起こっている政治不安や社会摩擦は、それに大きく起因するものと考えます。

一方で、有能な外国人労働者を惹きつけ、経済成長を続けているアメリカにおいて、エスニック・コミュニティ間の対立や社会階層間の亀裂がかつてないほど深刻化しているのはなぜでしょうか。この謎を解明することで、これまで移民政策で成功を収めた国がないという現実から脱却するヒントが見つかるかもしれません。

現時点で言えるのは、人道や人権に関する高い理念を誰かに強制することはできないということです。そして、多くの国で難民保護は国際協力の一環であると同時に、受け入れ社会の安定を目的とした国策でもあります。移民と難民にはまだ違いがあるかもしれませんが、両者の問題は密接に関連しています。今後、各国は難民保護や支援が受け入れ国の国民への資源配分とどれだけ調和するかを検討しなければならないでしょう。日本もその例外ではないという認識を、研究者が共有することは非常に重要です。そして、その知見が教育現場で実践的に展開される必要性が高まっていると感じています。