

# 難民認定 人権か国益か

## 受け入れへの改善策と発想の転換

瀋陽総領事館事件は外務省という組織を動揺させただけでなく、極端に抑制的な日本の難民認定を再考させるきっかけとなった。人権と国益のバランスの中から、当面の改善策と発想の転換を提案する。

**高橋宗瑠** 国際移住機構(在ソユニーブ)法務官

中国・瀋陽の日本総領事館における北朝鮮人家族のいわゆる「駆け込み事件」を受けて、「難民」や「政治亡命者」に対する日本の姿勢が改めて問われることとなった。北朝鮮人家族の一人が亡命の意思を書いた手紙を副領事がろくに読みもせず突き返したことや、事件の前に阿南惟茂・中国大使が、侵入者がいたら即刻追い返せと指示していたことは、彼らには迫害から逃れた人を助ける意識がかなり希薄だったと言わざるを得ない。しかしそれは副領事や大使個人の問題というより、日本政府の態度が反映されていると言えるだろう。阿

活をしている人、一昔前はポートビープルというイメージであろう。それに対して亡命者には政治的な色合いがあり、例えばスパイなどが自国を裏切り、敵国に逃げ込むようなイメージであろう。だが、国際法には実は難民という概念しかなく、亡命者という言葉はない。

## ホロコーストの反省

第二次大戦中、ユダヤ人などがナチスドイツによって猛烈な迫害を受けた。彼らの多くが難民となって、ドイツから他国に逃れようとした。しかし世界の大多数の国は彼らに冷たく、ほとんど入国を許さなかった。例えば参戦前のアメリカはユダヤ人が乗った難民船の上陸を許さず、大勢の難民が強制送還され、殺害されることとなった。中立国のスイスの国境でも、入国を拒否された難民は三万人にのぼるのではないかとされている。その多くはナチスのゲシュタポに引き渡され、そのまま殺されたのである。

各国のこうした対応の背景には反ユダヤ感情もあったし、大勢の貧しい人々を受け入れることを負担と思ったこともあった(実際には難民の大部分は技術もあり、貧しくなかった)。また、アメリカの場合は戦争に引き込まれたくないという計算があっただろうし、スイスの場合は、ドイツに侵略されるという強い不安も働いたと思われる。結局、各国は目先の国



たかはし 宗瑠 1968年、米国生まれ。早稲田大学。国際法修士。アメリカ・インディアン・ナショナル・スタディーズ・国際本部を経て現職。第二次世界大戦中にスイスに入国を拒否された難民に対する補償を担当。

南大使や岡崎清・瀋陽総領事など関係者が処分される一方で、法務大臣の私的諮問委員会である出入国管理政策懇談会が六月上旬から、日本の制度の問題点を検討している。議論の成り行きが注目される所だが、本稿では難民問題の歴史と世界の現状を参照しながら、日本が難民問題において取るべき改善策と発想の転換を論じたい。

駆け込み事件に関する報道で、北朝鮮人一家はたいてい「亡命者」と言われていた。一般的に、難民と亡命者は違うと思われる。難民は戦争から逃れ、難民キャンプで悲惨な生

活を優先し、難民の受け入れを拒んだのである。

連合国が難民の人権を尊重して、自国に帰されないようにしていれば、ホロコーストは格段に小規模になったに違いない——そのような反省から戦後、難民の保護を強化する国際的ルールづくりの必要性が叫ばれ、一九五二年、いわゆる「難民条約」が国連で採択された。難民とは「人種、宗教もしくは特定の社会的集団の構成員であること、または政治的意見を理由に、迫害を受ける恐れ」があることで自国から逃れた人、と定義づけられた。そして条約の締約国は難民を自国へ強制送還せず、保護すると約束した。保護の内容には細かい規定があるが、簡単に言えば政府が難民の滞在を認め、保護国に溶け込んで生活できるようにするということである。

駆け込み事件の一家を例にとると、副領事が突き返した手紙には、一家の家長が九七年に反政府活動をしたかどで迫害を受け、一家も迫害を受けたと書かれていると報道されている。北朝鮮では、少しでも政府の政策に疑問を表明しようものなら、逮捕され、拷問や処刑を受けることがあるのは周知の通りである。したがって、一般論では手紙に書いてあることは大いに可能性があり、その家族が実際にそのような迫害を受ける恐れがあるのなら、彼らは紛れもなく難民といえる。

もちろん、手紙に書いてあるからといって本当とは限らない。北朝鮮の事情に明るく、難民や人権関係の国際法に詳しい人が、事情を調べ、彼らが保護すべき人なのか、しつかり

審査する必要がある。「合」となれば難民として滞在が許され、「否」となれば単なる「不法入国者」で、強制送還が待ち受けている。この簡単な図式には問題も多いが、国際法の観点からするとこの二つは全く異なるのが現状である。明確に分ける審査は、難民にとっては正しく生死の問題である。

審査を誰が行うのかということも、重大な点であろう。各国が独自に審査をすると政治的思惑が介入する余地があるのは見え見えなので、難民条約ができた当初は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）に審査を任せざるべきだという案もあった。しかし、ことが外国人に滞在を許すかどうかにかかわるだけに各国は渋り、その案は通らなかった。すなわち、難民の申し出を審査する基となる国際的ルールは存在するが、それを実施する具体的方法は各国任せとなった。戦後の難民保護体制は、難民の人権を中心に据え、ある意味では国益に対するトランプ・カードと定めた。国益にかなっていないくても、各国は難民の人権を優先して、保護しなくてはならない。しかし、難民条約を実施するのが各国任せで、審査をするのが各国の役人である以上、国益が介入する余地が残っている。これが現状の難民保護ルールの根本的な問題点である。

## 日本の難民認定

日本にも迫害から逃れ、保護を求めて来る人たちがいる。

他の主要先進国と比較すると少数であるが、近隣国の中国やミャンマーからアフガニスタンやイラン、遠くはサハラ以南のアフリカからも日本に來ている。そして残念ながら日本が彼らを受け入れ、保護する例はまだまれである。日本の難民認定者数は長年、一年に二人とか三人であった。九八年から急に増えて十六人となり、それ以後十六人、二十二、二十六人となっている。それに対して、二〇〇一年にイギリスで認定された難民は一万、ドイツは二万六千人、フランスでも二千人以上にのぼる。

本当に公正な審査が行われていれば、最終的に認定された人の数が少なくとも問題はない。しかし、日本の審査は不透明で恣意的と言わざるを得ない。保護が必要な人もほとんど保護されず、日本到着時に空港で収容されて難民申請すら阻止され、強制送還される例も数々報告されている。

外国人が日本に來て難民の申し出をした場合、審査をし、滞在を許すかどうか決めるのは法務省入国管理局である。入国管理業務のほとんどは、言ってしまうと取り締まりの一種である。不法に入ろうとする外国人を阻止するのが組織の主要目的の一つなのであるから、どうしても「外国人は敵だ」という思考に陥りやすい。これに対して難民の審査は、「迫害を受ける外国人を助けなくてはならない」という考えが根本にあり、全く観点が違う。この問題の解決策としては、入管局の中で難民審査専門職員を採用し、他の職種と別のキャリ

ア・パスとする方法が考えられる。実際、そういう体制をとっている国もあり、少しは状況が改善されるであろう。

現状でも入管の職員が難民審査の業務に就く前に研修はあるが、問題が多い。例えば九七年まで使っていた教材には、「友好国から来る難民の認定は慎重に」といったような記述があり、国益が審査に影響を及ぼしていると推定される。なるほどこの教材は九七年に改訂されたが、難民の審査に臨む入管局の根本的姿勢にどうしても不安を感じざるを得ない。

実際、日本で露骨に国益が難民認定に影響を及ぼした顕著な例が、中国人難民に対する対応であった。八九年の天安門事件のとき、大勢の中国人が日本や欧米諸国に留学しており、民主化運動に参加していた。G7諸国はこれら留学生の滞在を許し、民主化運動弾圧が続く限り、中国に強制的に帰さないことを約束した。当時日本にも六万三千人ほどの中国人留学生があり、対応が国際的にも注目されたが、結局一人も難民として受け入れなかった。日本が中国からの難民を認定すると、中国で人権侵害が起きているというメッセージを中国に送ることになって外交関係上問題が多い、という日本政府の政治的判断が作用したことは火を見るより明らかであろう。

国益から全く独立した観点から難民の受け入れを行うには、第三者機関が難民認定を行うことが最も望ましいといえる。財政の健全化が至上命題である現在、新しい機関の設立は非現実的に聞こえるかもしれないが、日本における難民認定申

請者の数は他国に比べて決して多くはなく（二〇〇〇年が二百十六人、二〇〇一年が三百五十三人）、それほど巨大な機関は必要ないであろう。あるいは、新機関とまでいなくても、政府から独立した第三者委員会をつくり、いったん不認定とされたくて再審査を求めた「異議申し出」の案件だけを審査してもらつのも一案である。

## 国益か人権か

難民の保護に関しては、日本だけが問題が多いというわけではない。他の国も必要と思われる場合は多かれ少なかれ国際的ルールを無視している。前記の通り、審査は各国任せになっており、国連などによる監視体制は決して強いものではない。極端に言えば、そのルールは無視できるようになっているのであり、難民の審査そして受け入れには、各国の政治的外交的な思惑が露骨に作用する。

特に冷戦中は難民の保護は基本的に政治的行動であったと言つて過言ではない。欧米にとつての難民とは、東側から逃れたバレーダグサー、軍の将校や物理学者であった（彼らは難民より「政治亡命者」と言われることが多かった）。彼らの存在そのものが東側陣営での弾圧を強調しており、願つてもない政治的宣伝材料であった。アメリカでは、共産主義「敵国」から逃れた人は、人権侵害を受ける恐れがあまりなくても

ほぼ自動的に難民として受け入れられ、手厚い待遇を受けた。

それに対して中南米などの「味方」から逃れた人は、ほぼ例外なく難民として認められず、独裁政権の拷問や処刑が待つ自国へと強制送還された。人権侵害は共産主義国にしかなく、「自由主義陣営」には存在し得ない、というのが冷戦の論理であった。友好国からの難民は人権侵害の存在を認めることになるので、決してあつてはならないのであつた。

冷戦が終わり、強力な敵がいなくなった今、難民を受け入れることで恥をかかせる相手がなくなつてしまった。おりしも八〇年代中頃から欧米に来るようになった難民は、それまでの難民と大きく違つていた。冷戦中に東側から来た難民は白人でキリスト教徒で教養もあり、英語やフランス語をペラペラ話すような人たちであつた。ベトナム人ボートピープルや前記の中国人学生のような例外もあるが、共産主義国から逃れた人であるということで、やはり通ずるものがあつた。しかし「新しい難民」はアフリカやアジアの途上国から来ることが多く、冷戦構造に簡単に当てはまらない。欧米にとっては、容易には受け入れがたい存在であつた。

この時期から、締め出しの論理が目立つようになる。難民の受け入れが国益でなくなり、逆に彼らを経済不況のスケープゴートにし、締め出すことが国益となつたのである。各国は審査要件を厳しくし、上陸阻止に奔走するようになった。例えばアメリカでは「不法入国者」は審査の間じゅう、刑務

所に入れられ、犯罪者と同等に扱われる。迫害から逃れた人たちが、「自由の国」で殺人犯と一緒に収容されるのである。オーストラリアは同国に向かう不審船を軍艦まで出動させて捕獲し、「不法入国者」を太平洋小国の難民キャンプに連行している。何が何でもオーストラリアの地を踏ませないという、ほとんど戦時体制なのである。瀋陽総領事館の駆け込み事件にしても、日本では外務省の態度ばかりが問題視されたが、一番問題なのは、中国である。中国に逃れている数万人の北朝鮮人の中には政治的な迫害から逃れた難民も少なからずいるに違いないが、中国は審査もせず彼らを一律に「不法入国者」と決めつけ、締め出しの対象としている。難民にとって安全な状況ではないからこそ、日本などの領事館への駆け込みを演じざるを得ないのである。

## 途上国がむしろ「負担」

これまで述べてきたように、日本のみならずどの国でも多かれ少なかれ難民の受け入れに国益が影響しており、人権が国益より優先するという難民保護の国際的ルールが建前論になりつつあるのが現状である。だからといって、難民の人権を露骨に無視していいということにはならないであろう。人権だけを出発点として難民の保護を考えると、戦後の考えは、崇高な理想論でしかあり得ないのだろうか。

日本の役人はよく内々に、日本が難民に甘い顔をするれば、朝鮮半島や中国から怒涛のように押し寄せてくる可能性がある、厳しくするのは仕方がない、と言う。これを聞いて納得する日本人も、少なくないはずである。もともと北朝鮮が本当に崩壊したり、中国が内戦になつたりした場合、日本がどれほど厳しくしようにも万単位の難民が日本に押し寄せるのは避けられないであろうから、日本政府のこの作戦がどれほど効果のあるものかは、かなり疑問が残る。しかし一つの「国家戦略」であることは、否定できない。

もちろんそれに対して、日本よりはるかに負しいアフリカなどの途上国が日本の何万倍もの難民を受け入れて保護を与えている、したがって日本ももっと相応な分担をすべきである、という議論もある。先進国に来る難民はほんのわずか、九〇%以上が途上国にいるのが実情なのである。日本に来る難民は微々たるものなので、国際社会に貢献する一員としてもっと大勢受け入れるべきであり、仮に東アジアで非常事態があり、大量の難民がやつてきたときにも日本は途上国が今やつているように保護を与えるべきであつて、同時に他国に支援をもらえない、これこそ国際社会における公平な分担である、という主張である。

しかし、途上国の負担を軽くしようという動きが現在ほとんどない現実を見ると、日本に大量の難民が来た場合、他の国が負担を請け負うことはまずないであろう。途上国であら

うと先進国であろうと、現実問題として、難民を受け入れた国が「一人損」するのが今の国際社会の構図なのである。

国際政治の現実とは所詮バトル・ロイヤルに近く、各国は結局その中で自国のみを国益を追求せざるを得ない。よほどのことがなければ、他国は助けてくれない。それならいつそのこと難民の受け入れをシステム化し、各国が相応の負担をするようにしてはどうか、と提唱しているグループもある。ジエームズ・ハサウェイというカナダ人の著名な難民法学者を中心としたグループは、GDPや国土の広さなどを中心とした条件をもとに、各国の難民受け入れの配分を決めるべきであると主張する。経済的な指標が多いので、当然先進国のほうが「負担配分」が大きくなる計算であるが、先進国は個別に途上国と交渉し、開発援助などと引き換えに途上国に肩代わりしてもらふことも可能である。すなわち「市場の論理」を働かせるわけである。

現在、先進国は嫌々少数の難民を受け入れているし、途上国は多く負担している分、援助をもらつていないわけでもない。ハサウェイのシステムが機能すれば、先進国は無理やり難民を受け入れなくても済むし、途上国は難民を負担する代わりに援助がもらえるので、両方の国益にそれなりにかなつていく。そして難民は今のように保護してくれる国を探しにさまようことなく、必ずどこかの国に保護される仕組みになるので、彼らの人権の保護にもつながる。難民受け入れの「新世

界秩序」となるというのである。

少なくとも書類上はうまくいきそうなシステムで、この構想を取り上げ、推している国もある。しかし本当にこのようなシステムが望ましいと言えるだろうか。第一に、難民をカネと引き換えにすることに反感を感じざるを得ない。人権が無視され、すべてを失った人達に、今度は値札をつけるとなれば、究極に非人間化することになってしまう。それが彼らの人権の保護につながると言うハサウエイの論理は、少々屈折していると言わざるを得ないのではないか。

もともとマクロなレベルで見ても、「市場の論理」を土台としたこの構想は、国際政治の現実を大きく見逃していると言えるであろう。「自由市場」下での交渉は結構だが、双方に同等の交渉力があることが大前提となっている。難民保護に限らず、国連安全保障理事会、世界貿易機関など先進国と途上国の利益がぶつかり合う場面で、交渉力に大きな開きがあるのは歴然としている。結局、自由市場といつても、先進国に有利な条件が途上国に押しつけられる可能性は極めて大きい。

## 移民としての難民

難民に対する各国の対応やハサウエイの理論を見ると、共通しているのは「難民は負担で、受け入れるとしても仕方ないからそうする」という考えである。そして、難民にはどう

しても「貧しく哀れな存在」というイメージがつきまとう。

このような考え・イメージを克服するには、難民を受け入れることが国益にかなっているということを示さなくてはならないのかもしれない。日本の現状は、そのいい機会を与えられているとも言える。出生率の低下と社会の高齢化で、高齢者に対する労働人口の比率を維持するために移民の受け入れが議論されるようになった。実際、国連が二〇〇〇年に発表した報告書によると、高齢者に対する労働人口の比率を維持するには、百万、千万単位の移民を受け入れなければならない。そして、難民とはつまるところ人の移動であり、本質的には移民と変わらない。この観点から見たら、難民の受け入れは渋るところか積極的に進めるべきである。

移民は受け入れ国民の雇用の機会を奪う、受け入れ国民より健康保険などといった公的サービスを使い込んで国の負担になる、などと否定的に思う人もかなりいるが、アメリカやオーストラリア政府の調査を見ても、現実とは全く逆で、受け入れ国の経済に大きく貢献している。移民は雇用の機会を奪うどころか、移民自身が経営するビジネスなどによって雇用の機会を多くつくる。そして税金などを払って受け入れ国民と同じように公的サービスの維持に貢献しているにもかかわらず、そのサービスを使うことが少なく、逆に移民のほうが受け入れ国民を「負担」している場合もある。

アメリカやオーストラリアなど「新世界」の国は基本的に

移民立国で、日本のような国とは歴史的背景が全然違うと反論する人もいるであろう。しかし、欧州における移民受け入れの経済的効果についての経済協力開発機構(OECD)の調査を見ても、同じような結論が出ている。また、国連が九二年に試算したところによると、先進国が途上国からの移住を積極的に受け入れれば、五年間で二百億ドル以上の所得が生まれたはずだという。

経済的な利益はともかくとしても、移民を多く受け入れると社会的な問題が多くなると主張する日本人は少なくない。一番顕著なのは、犯罪の増加を招くとの主張であろう。しかし、移民も受け入れ国民も犯罪率がさして変わらないことが各国の調査で明らかになっている。日本では「外国人犯罪の激増」とセンセーショナルに報道されることがあるが、細かく統計を見ると、大部分が「外国人登録証明書の不携帯」というおおよそ「犯罪」とは言えないほどマイナーなものである。

もちろん、移民を多く受け入れることで様々な軋轢が起きる可能性がないわけではない。無秩序に受け入れるのではなく、受け皿をしっかりとつくり、移民が溶け込みやすい「移民にやさしい国」をつくる必要がある。移民が日本に来る前の日本語の研修や、日本の文化や生活習慣の講座などのプログラムが必要となるだろう。また、日本に来てからは、失業したときの再就職の斡旋や、移民の子供が容易に日本の学校に入れる体制づくり、問題が起きたときに対処する様々

なカウンセリングや公的支援などが、国家レベルそして地方レベルで望まれる。言うまでもなく、差別的待遇などを受けた場合の法的支援や公的介入も必要であろう。

難民を移民としてとらえることの長所を右のように述べた。しかし、問題がないわけではない。移民は自分の意思で動き、自分に技術があると受け入れ国に自分を売り込むものである。それに対して難民は迫害を受け、やむを得ず逃れた人たちであり、技術があるなしにかかわらず、人権尊重の一環として保護しなくてはならない。難民を完全に移民と同等に扱おうと、技術のあるなしによって受け入れる難民を選抜することになりかねない。そうすると、拷問を受けて経済活動に参加できない人など、一番困っている難民の受け入れがかえって難しくなる可能性がある。

もう一つの問題は、移民の受け入れが必要なくなったときどうするのかということである。日本を含む先進国は現在、人が必要であるが、高齢者に対する労働人口の比率が再び高くなったとき、はいそれまでよと受け入れをストップするのか。世界から戦争や人権侵害がなくならない限り難民は必ず発生する。そのとき、もう移民は必要ないからと先進国が締め出すのが、決して望ましくないのは言うまでもない。

片方は保護を必要とする難民の人権、他方は各国の国益——望ましいバランスがどこにあるのか、世界は見いだせずにいる。唯一言えるのは、このままではいけない、ということだ。④