

難民



公益社団法人 日本WHO協会 理事長

中村 安秀

国立看護大学校特任教授、小児科医。
パキスタンにてUNHCR保健医療担当官として活躍。
ジャパン・プラットフォーム副代表理事としてNGO
による人道支援に尽力

1

難民とは何か

日本では、「難民」という言葉は、日常生活の場で安易に使われる傾向があります。難民とは「天災・戦禍などによって生活が困難に陥っている人々」（大辞林・三省堂）というのが、一般的な使い方です。たとえば、新聞などのメディアにおいても、アジアからの経済難民、震災時の帰宅難民という用語法が日常的に使用されています。しかし、国際法上では、「難民 (refugees)」という言葉は、極めて厳格に使用されています。

1951年に国連で合意された「難民の地位に関する条約（難民条約）」によれば、難民とは、「人種・宗教・国籍・特定の社会的集団への所属もしくは政治的意見を理由に迫害を受けるという十分に根拠のある恐れのために、国籍国の外にあり

て、かつ、国籍国の保護を受けることができない者、あるいはこのような恐れのために国籍国の保護を受ける意志を有しない者」とされています。この定義の中で、中心的な位置を占めるのは「迫害」の概念です。一方、自国の外にいるという物理的に明白な事実と比較して、「迫害を受けるという十分に根拠のある恐れ」を証明するのは、時には困難なこともあります。

1967年に「難民の地位に関する議定書（難民議定書）」が発効しました。難民条約には1951年1月1日以前の事象の結果として生じた難民のみに対して適用されるという時限的な制約がありました。難民議定書により、それ以降に生じた難民にも難民条約を適用できるようになりました。

人道的な見地からは、自国外にあることという難民の定義の意味合いが小さく

なっています。内乱や外国の占領などにより自分の居住地を追われ逃亡した人びとにとって、国境線を越えたかどうかの区別は重要ではありません。元来、その土地に住んでいた人々にとっては、日常的に国境を自由に往来してきたという経緯もあります。現在では、このような国境を越えない「国内避難民 (IDPs: Internally Displaced Persons)」に対しても、国際機関やNGOが積極的に支援活動を行っています。難民に対する保護と支援が国内避難民に広がったことで、難民援助活動はいつそう大規模になっていきました (図1)。

2

世界の難民はいま

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は1951年に設立され、難民に対する国際法上の地位の向上、難民の認定と保護、緊急援助などを各国政府機関やNGOとの協調のもとで行っています。2021年末には、UNHCRが把握している難民総数は8,930万人でした (その後、ロシアによるウクライナ侵攻のため、2022年5月には1億人を越えたというUNHCRの発表がありました)。難民は、UNHCRが支援する難民、国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) が支援するパレスチナ難民、国内避難民、庇護希望者など、さまざまに分かれています (図2)。UNHCRよりも前に活動を開始した国連機関であるUNRWAが約580万人といわれるパレスチナ難民の支援を

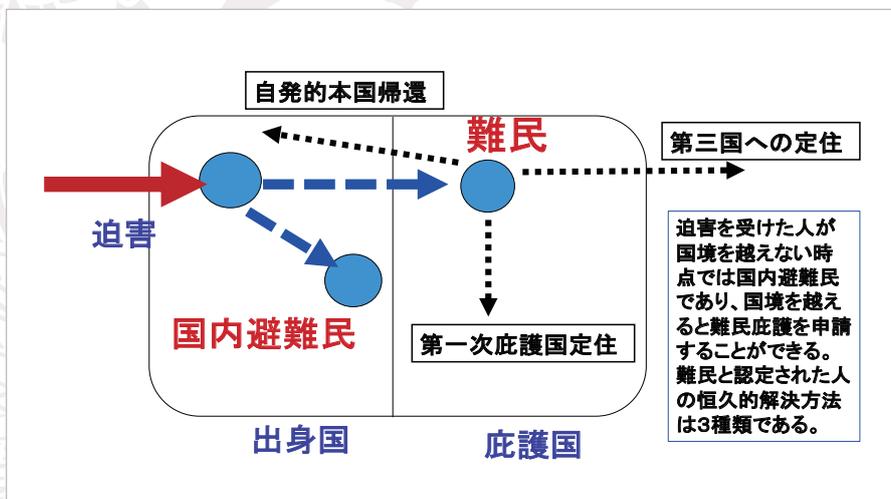


図1 難民と国内避難民

担当しています。また、世界全体の国内避難民が5,320万人と難民の半数以上を占めています。

難民の受入国も出身国も低中所得国が多く見られました。最大の受入国は、トルコ、コロンビア、パキスタンなどであり、出身国の上位はシリア、ベネズエラ、アフガニスタンでした(表1)。貧しい国からの難民を受け入れている国もまた経済的に困窮しています。

UNHCRが提示する難民問題の恒久的解決方法としては、自発的本国帰還、第一次庇護国での定住、第三国への定住の3つがあげられます(図1)。

自発的本国帰還に関しては、「ノン・ルフールマンの原則」(迫害を受ける恐れのある国に難民を追い返してはいけないという国際的保護の大原則)により、あくまでも本人の自発的意志に基づき本国に戻るのなければいけません。当該国や第三者による強制的な本国帰還は一切認められていません。実際には、出身国の紛争がおさまり平和と安定が戻れば、驚くほど速やかに難民は自発的に本国に帰還することを経験してきました。

難民となった人びとを第一次庇護国がどのように受け入れるかは、民族や宗教、そして政治的情勢に大きく左右されます。受入国と同じ民族の人びとが難民となって流入した時は、第一次庇護国での定住が行われる場合もあります。例えば、1999年にマケドニアに流入したコソボ難民の場合は、難民キャンプに避難した人よりも、同じ民族の親戚や友人を頼っ

て各家庭に逗留した人数のほうが多く見られました。

1970年代末から80年代はじめにかけて、インドシナ難民の第三国への定住

最大の受け入れ国 --- トルコ

1. トルコ	380万人
2. コロンビア	180万人
3. パキスタン	150万人
3. ウガンダ	150万人
5. ドイツ	130万人

*難民の83%が低中所得国での受け入れ。

難民の出身国 --- 全体の3分の2以上、69%が5カ国に集中

1. シリア	680万人
2. ベネズエラ	460万人
3. アフガニスタン	270万人
4. 南スーダン	240万人
5. ミャンマー	120万人

表1 難民の出身国と受入国 貧しい国からの難民を受け入れている国も経済的に困窮している (出典: UNHCR グローバル・トレンドズ・レポート2022)

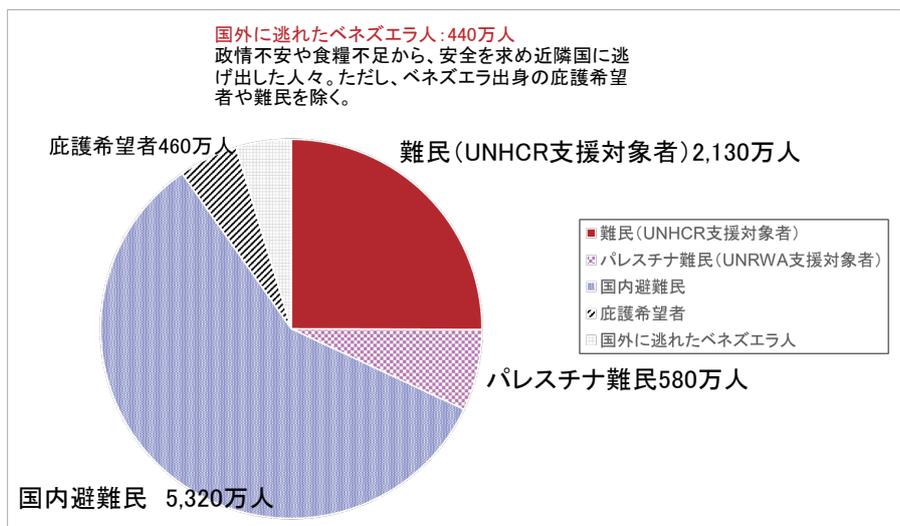


図2 増え続ける世界の難民 8,930万人:世界で故郷を追われた人(2021年) (出典: UNHCR グローバル・トレンドズ・レポート2022)

が積極的に実施されました。しかし、多数の難民を受け入れた欧米先進国では、難民の異文化への適応という課題をいまでも抱えています。現在、難民が庇護を希望する国は、アメリカ合衆国、ドイツ、フランス、スペインなどが多く（表2）、他の欧米諸国を比較して、日本へ庇護を求める難民は極端に少ないのです。

3

グローバル時代の人道支援の特徴

(1) 人道支援の規模の拡充

21世紀の緊急人道支援の最大の特徴は、コンピュータと機動力を利用した大量かつ迅速なロジスティックスです。緊急時には、食料、水、テント、衣料品、医薬品などの大量の物資が被災地に輸送されます。ときには、機動力のある軍が NGO の支援物資の輸送をすることもあります。国際機関や NGO による協力体制の確立により、難民支援の現場では国連や NGO などが役割分担して多国籍チーム体制で支援が行われています。

(2) 緊急から復興・開発への道程

緊急時に世界中から殺到していたメディアがいなくなり、各国からの支援物資も減り人びとの関心も薄れた時期こそ、復興の最も重要な時期です。しかし緊急時には表面化しなかった種々の問題点が一気に噴出することも少なくありません。

アフリカ、アジア、中南米など難民を受け入れた第一次庇護国の保健水準も低い水準にあります。難民流入による人口圧力による経済的負担は大きく、燃料や家屋にするために周囲の森林を伐採するといった環境破壊だけでなく、マスコミや難民支援のための NGO など外国人が流入し文化の変容をきたすなど、大量の難民を受容した第一次庇護国の負担は非常に大きいものがあります。

(3) 人間の安全保障 (human security) という概念

2003年に緒方貞子氏とアマルティア・セン氏を共同議長とする人間の安全保障委員会は、「安全保障の今日的課題」をコフィ・アナン国連事務総長（当時）に提出しました。この報告書の中で、人間の安全保障とは、恐怖からの自由、欠乏からの自由、尊厳を持って生きる自由を保障することであると明確に定義付けられました。外からの支援に依存するのではなく、いま直面している脅威や、将来直面する脅威に対して、個人やコミュニティが自ら立ち向かっていく力を高めること、すなわちエンパワメントを重視しています。難民支援のなかで、人間の安全保障という概念をもっと前面に押し出すことにより、緊急から復興・開発への困難な道程のなかで、人びとが自分たちの力で課題を解決していけるような長期的な展望をもった支援が求められています。

4

公平さと参加をめざして

難民に対する支援を行うときには、難民を受け入れた現地のコミュニティの存在を忘れてはなりません。彼らは直接の被害者ではありませんが、難民流入時

の経済や流通の混乱を被っています。そのほとんどが貧困にあえぎ、失業者も多く、十分な教育や保健医療を受けられない人びとです（写真1）。私たちはともすれば難民キャンプの人びとの悲惨さに目を奪われがちですが、キャンプのすぐ外でも同じような悲惨な状況が日常的に続いていることを知る必要があります。そして、劣悪な環境や貧困にもかかわらず難民を受け入れた人びとに対する援助を積極的に考えるべきでしょう。

難民支援の遂行にあたり、国際機関や現地政府だけでなく、現地 NGO やコミュニティとの人的協力は欠かせません。そして、難民自身が難民支援のプログラムに参加できるような支援体制が求められています。難民は援助されるだけの存在ではなく、自分たちの復興に対して参画する能力と意志をもってます（写真2）。難民が自分で力をつけ、自分たちの生活改善を行うことができるように難民の人びとのエンパワメントが求められているのです。

引用文献:

1) UNHCR 駐日事務所ホームページ: 数字で見る難民情勢 2021.

(https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2021: 2022年7月1日閲覧)

2) 中村安秀 被災地を歩きながら考えたこと『国際緊急人道支援』(内海成治, 中村安秀, 勝間靖編集) ナカニシヤ出版 2008

国名	申請者数 (人)
アメリカ合衆国	188,900
ドイツ	148,200
メキシコ	131,400
コスタリカ	108,400
フランス	89,400
スペイン	65,400
英国	56,500
日本	2,400

なお、メキシコ、コスタリカが上位にあるのは、中央アメリカから安全を求めてメキシコ、アメリカ合衆国へ向かう庇護希望者が国境に押し寄せている理由が考えられる。

表2 新たな庇護申請者(出典: UNHCR グローバル・トレンドズ・レポート2022)



写真① パキスタンのペシャワールでタバコを売る少年。難民を受け入れることで、人口圧力が強まり、治安も悪くなったという。かつてシルクロードの要衝だった面影が消えていったと嘆く人は少なくなかった。(パキスタン・ペシャワール：1990年)

写真② 難民キャンプのなかで様々な仕事をしていた保健スタッフは難民の人たち。UNHCRでは、彼らの能力と技術を高める研修を精力的に行っていた。(パキスタン・ペシャワール近郊のアフガニスタン難民キャンプ：1990年)

日本の難民について思うこと

1990年から1年間、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の保健医療担当官として、パキスタン共和国のイスラマバードで勤務しました。当時は、ソビエト連邦のアフガニスタン侵攻により、約500万人のアフガニスタン人が隣国のパキスタンとイランに難民として避難していました。難民の庇護国であるパキスタン政府と協働して、世界各国から集まった国際NGOと協力して、難民キャンプを巡回し保健医療サービスの提供に努めました。

私が経験した国では、難民の約80%は女性と子どもでした。多くの難民は、最低限の身の回りのものをもつだけで母国を離れることとなります。戦争の悲惨な情景を目撃した人も少なくありません。外部の医療者に悲惨さを声高に語る少数の人と、じっとこらえて何も語らない多くの難民の人がいました。自分の意志に反して生まれ育った国を離れざるを得ず、見知らぬ土地で暮らすことの喪失感は計り知れないものがありました。

日本医学会連合が、ロシアのウクライナ侵攻直後の2022年3月1日に出した緊

急声明で、「故郷を追われた避難民」について言及したことを高く評価したいと思います。また、日本の市井のケーキ屋さんやクリーニング店といった一般市民からも、ウクライナ難民に対して温かい支援の手が差し伸べられているニュースを大変うれしく受け止めています。いままで日本は難民の受入れに関して非常に冷淡な国として、国際社会から認知されてきたからです。

日本政府は、ウクライナから避難した人に対する手厚い対策を打ち出しています。一方、2001年から2020年までの20年間の難民認定数は400人に満たない

現状です。欧米各国が毎年、数万人単位の難民を受け入れているのと比較すると大きな差があります。また、2020年の日本の難民認定率は0.5%にすぎません。これも各国と比較にならないくらい低い認定率です。このように難民を受け入れることに対して、異常なくらいに拒否し続けてきた日本が、今回のウクライナ支援によりどのように変化するのか、世界が注目しています。ウクライナからの避難者を含め、日本国内で生活するすべての難民に対する包括的で公平な保護と適切な保健医療が提供されることを強く望んでいます。

国名	難民認定数	難民認定率
ドイツ	63,456	41.7%
カナダ	19,596	55.2%
アメリカ合衆国	18,177	25.7%
日本	47	0.5%

各国の難民認定数と認定率(2020年) (出典：UNHCR グローバル・トレンドズ・レポート2022)