

「インドシナ難民」受け入れ 30 年を振り返る

— 私たちは何を学んだのか —

川上 郁雄 (早稲田大学)

kawakami@waseda.jp

1. 私たちは「難民受け入れ」から何を学んだのか

「ベトナム難民」が日本に「上陸」した 1975 年から、30 年がたつ。また、日本政府がいわゆる「難民条約」(1951 年の「難民の地位に関する条約」および 1967 年の「難民の地位に関する議定書」) に加入して以来、すでに 4 半世紀がたつ。

「ベトナム難民」を含む「インドシナ難民」は、「第二の黒船」と言われるほど(田中, 1995)、日本政府の「在日外国人政策」に強烈な影響を与えた。ただし、法務省によれば、難民認定制度が発足した 1982 年 1 月から 2004 年 12 月まで、トルコ、パキスタン、イラン、ミャンマー、アフガニスタンなどからの難民申請者数、3,544 人のうち、難民認定を受けたのは、330 人で、認定率は 1 割に満たない(法務省：<http://www.moj.go.jp/>)。日本社会はこれまで「難民受け入れ」によって、どのように変化してきたのか。

ここでの問いは、簡潔に言えば、これまでの「難民受け入れ」の経験から、私たちは何を学んだのか、あるいは何を学ばなかったのかということである。

ここでは「ベトナム難民」を中心に「インドシナ難民」の場合を取り上げるが、その前に確認しておかなければならない点がある。そのひとつは、難民が日本社会に定住していくとき、その定住の成否の鍵は、難民の側にだけあるのではなく、日本社会が難民をどのように受け入れてきたかという、日本側にもあるという点である。つまり、この課題を考えるには、難民と日本社会との相互作用的な関係の中で考えなければならないということである。

もうひとつは、ここでいう「私たち」というのは、「日本人」と「ベトナム人」ではないという点である。「日本人」の中にもさまざまな背景を持つ人いるし、「ベトナム人」の中にもさまざまな人々がいる。さらに、日本社会にはエスニック・アイデンティティの面で、さまざまな人々がいる。したがって、ここでいう「私たち」とは、「日本人」、「ベトナム人」

ム人」という二分法でいう対象ではなく、両者を含む日本在住者すべてをいう。ただし、論を進める上で、「日本社会」と「インドシナ難民」と分けて論じることになる。

そのことを踏まえた上で、この 30 年の間、私たちは何を学んだのか、何を学ばなかったのかを考えてみたい。

2. 日本社会は「インドシナ難民」をどのように受け入れてきたのか

1975 年 4 月のいわゆる「サイゴン陥落」「ベトナム統一」から流出した「ベトナム難民」が米国船に救助されて日本にたどり着いたのは、同年 5 月であった。当時、日本は「難民条約」を批准していなかったため、これらの難民には「水難者」としての「水難上陸許可」と、「一時庇護」が与えられた。その後、日本政府は、上陸許可者が急増したことや国際世論により、1978 年にこれらの滞留者（ベトナム難民のみ）の定住許可を閣議了解し、さらに翌 1979 年にはインドシナ三国から留学生や研修生の資格で来日し帰国できなくなったもの、およびアジア諸国の難民キャンプ等に一時滞在しているインドシナ難民（ベトナム難民だけでなく、ラオス、カンボジア難民に拡大）についても、日本への定住を許可することが閣議了解された。また、同年に、「定住枠 500 人」が設定された。しかし、当時、日本定住を積極的に希望する難民は多くはなかった。むしろアメリカ定住を希望する難民が多かった。その理由は、アメリカに家族や親族が多く定住していたということもあるが、一方で、日本の「政府として日本語教育や職業紹介など積極的に定住を促進する体制を整えていなかった」（内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1989）という消極的姿勢があった。その後、漸次「定住枠」が引き上げられ、その結果、これまで 11,000 人余りの「インドシナ難民」に定住許可が与えられたが、日本政府の基本的姿勢は「入ってきてもよいが、できるだけ定着してほしくない」という姿勢であったと思われる。

このような経過でインドシナ三国からの難民を受入れた日本政府の「難民」に対する見方は、「入国し残留することを極力防止する考え方」という「外国人入国管理政策」のまなざしであった。1980 年代後半になり、「経済難民」「偽装難民」問題が発生すると、政府の問題関心は「難民問題」から「不法入国者問題」へ移った。さらに 1990 年の「出入国管理及び難民認定法」の改正後、在留資格が「定住者」に一括された「インドシナ難民」の多くは、日系人と同様に、「労働力」として認められたが、「国の正式なメンバー」ではなく、「いつでも出て行ってもよい」というまなざしで見られるようになった。

難民の受け入れに影響を与えるのは政府の方針だけではない。難民を日本社会がどのよ

うに受け入れたか、あるいは、どのようなまなざしで見ていたかということが、日本における彼らの定住生活に大きく影響を与える。まず、マスメディアは難民をどのように見てきたのか。

メディアは難民発生当時、ベトナム＝「悪者」、難民＝「救済されるべき対象（善者）」という対立軸で「難民」を捉える傾向があり（古田，1994），それが1980年代半ばになると、「定住難民」を日本社会の「内なる国際化」への問題提起を行う存在と捉えるようになる（川上，2002）。1980年代末に「偽装難民」問題が浮上すると、メディアの主張は「経済難民」に対する厳しい対応を求める主張になり、それがやがて「少数者に対する施策」の必要性を求めるように変化する。具体的には、地域住民として「対等に付き合える関係づくり」「共生社会」の一員へのまなざしへと変化する。阪神淡路大震災の後に、神戸を中心に起こった「多文化共生社会」へ向けたさまざまな取り組みは、その流れに位置する。

この一連の変化からわかることは、メディアも含む日本社会の難民に対する見方も時代の流れの中で変化するということである。それは、難民自身の問題というよりは、日本社会側の問題意識、つまり、外から来る人へのまなざしや日本社会のあり方に関する関心が難民の捉え方にも影響を与えていたということである。

さらに、ここで改めて問われるのは、難民当事者の人権への視点である。難民は、祖国において政治的迫害や宗教的迫害を受けるマイノリティであったゆえに、祖国を脱出したにもかかわらず、定住国でも再び「異郷者」としてマイノリティの地位に甘んじなければならないという「難民の二重の悲劇」（加藤，1994）に向き合わなければならない。そのうえ、難民なのかどうか（「難民該当性」）がさまざまな場面で常に問われ続け、その問いへの答え方によっては自分の法的処遇（たとえば在留資格）が変更され、国外退去を命ぜられるかもしれないという不安感に苛まれる。この「心理的不安定感」こそ、難民の特徴と言える（川上，2001）。つまり、この「心理的不安定感」を人権の視点からいかに配慮するかが定住国に問われるのである。

以上のように、難民の課題は難民の側にだけあるのではない。難民は日本社会の中において、日本社会の影響を受けながら、生活しているのである。したがって、難民が社会に定住していくということは、日本社会がこれらの難民をどう見ているかということと密接に関係している。その点をここでは確認しておきたい。

3. 「インドシナ難民」は日本社会にどのように定住していったか

次に「インドシナ難民」がどのように日本社会に定住していったのかを、「ベトナム難民」に焦点を当てながら検討する。

まず、日本に入国し、定住許可を受けた「インドシナ難民」の多くは、「大和定住促進センター」「姫路定住促進センター」（ともに現在は閉鎖）等で3ヶ月間（後に4ヶ月間）さまざまな訓練を受ける。生活指導、日本語学習、社会見学など定住適応訓練を受けたのち、職業斡旋を受け日本各地に定住していく。来日時に幼少であったものや日本で生まれたものは、保育所や学校へ入園・入学した。日本の難民定住化政策は、アメリカの政策を見習い、難民を「分散化」する傾向があったが、難民当事者たちは上記のセンターを退所後、分散化されても一部の地域に「再移住」する傾向があった。その結果、各地に集住地区が現われた。たとえば、ベトナム系住民の集住地域は、神奈川県藤沢市、大阪府八尾市、兵庫県神戸市などに見られる（川上，2001）。

このような「集住化」地域には、自分たちの母語によるネットワークが形成されていることや、情報や仕事や安いアパートがあったり、エスニック・フードが入手しやすいこと、また港が近くにあったり、交通の便が良いなど複合的な「利点」が見られる。この「集住化」を「ゲッター化」として忌避することはない。これは彼らが精神的に安心して生活するためには必要なことと捉えるべきである。彼らのほとんどは、家族や親族の一部が今なお祖国や第三定住国に暮らしている「分散家族」なのであり、祖国の政治的動きや国際政治の影響を受けて、分散する家族や親族への思いはゆれるのが常である。私たちは離散する家族の心情を理解しなければならない。

「集住化」のもうひとつの原因は、受け入れる日本社会の側にある。日本社会は移民や難民を受け入れる体制にはなっていない。ことばが十分にわからなくても無料で職業訓練を受けられる訓練施設があるとか、日本語学習のできる場所が近くにあるとか、「異郷者」が日本社会で暮らすための社会的な手立てがほとんどない。そのために、異国での生活戦略として相互扶助を求めて「集住化」するのである。

また、「集住化」しコミュニティが形成されているように見える場合でも、その内部にはさまざまな動きがある。ベトナム系住民の場合、コミュニティの内部は必ずしも一枚岩ではない。政治的志向性や宗教、出身地域（北ベトナム出身者、中部ベトナム出身者、南ベトナム出身者）、祖国ベトナムでの職業や生活背景などによって、考え方も生活の仕方も変わってくる。また、中国系ベトナム人は、横浜や神戸などの中華街の周辺にいる中国語

を話す人々とネットワークを形成している。このようなコミュニティを形成しているように外部から見えても、その内部にはさまざまな動きがあるのである。

さらに、近年では 20 年以上日本に定住し、加齢化が進んでおり、また祖国から呼び寄せた家族の中に老人もおり、それらの人々の老後の生活が課題になっている。経済的な支援だけではなく、精神的な支えが必要な場合が多い。具体的には、年金や墓地や埋葬の仕方、祖国を含む親族のネットワークの強化などが課題である。

他方、近年では日本で育った 1.5 世や 2 世たちが増加する中で、子どもたちの課題も多い。子どもたちは母語よりも日本語を得意とするが、その日本語力は必ずしも十分ではなく、教科学習が進まない場合もある。成績不良のため進学や就職で不利になるケースも多い。家庭内で親が子に母語で話しかけるが子どもは親の言葉がわからないなど、意思疎通が母語で行えないことが最大の課題となっている。

このように、難民受け入れの課題は、受け入れ時だけの問題ではなく、受け入れ後の定住生活支援の課題こそ重要なのである。では次に、これまで行われてきた各種調査報告書から「インドシナ難民」の定住後の主な課題について見ておきたい。

4. 「インドシナ難民」の課題は何か

「インドシナ難民」の定住後の生活に関わる課題は、住居、雇用、社会保障、健康、子どもの教育、老人福祉、母語教育と日本語学習など、多岐にわたる。ここでは、そのいくつかを考えてみよう。

4-1. 住居

内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）によると、インドシナ難民は「住居の問題」に関して「家賃が高い」（50.0%）、「家族の人数の割に住居が狭い」（36.4%）、「保証人が見つからない」（23.2%）をあげるものが多い。そのため、「政府等に望むこと」としても「人数の多い家族に公営住宅を提供して欲しい」「公営住宅に住みたいが抽選に当たらない」「家賃が安い団地に住みたい」「住宅を探す際に外国人は断られるので苦労している」「アパートを借りるときに保証人になってくれる人がいなくて困る」などの意見が寄せられている。これらは、行政の課題だけではなく、日本社会がこれらの人々をどのように見ているか、あるいは接しているかという課題があることがわかる。

4-2. 雇用

雇用に関しては、財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部も就職の斡旋や雇用主への支援を行っているが、内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）によると、インドシナ難民はそれとは異なる点で困難に直面していることがわかる。たとえば、「給料の決め方や昇給制度がわからない」（37.3%）、「不法就労者と同じように見られる」（26.5%）、「職業訓練等が十分に受けられない」（24.3%）、「職場の人間関係がうまく行かない」（22.7%）などの意見が多い。

このことは「経済的な問題」にも発展する。「生活費より給料が安い」（64.9%）、「収入が定まらず、生活が安定しない」（37.4%）などの意見は雇用の課題と密接に関連している。つまり、これらの意見の背景には、単に雇用主側の課題や難民自身の課題というよりは、職業訓練のほかに、会社組織や社会システムに関する情報提供などの行政の課題と、難民に対する日本社会の認識などが影響しているとも言えよう。

4-3. 社会保障

社会保障は日々の暮らしや老後の生活まで生活全般に関わる事項である。内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）には、「社会保険に加入している」（60.0%）、「国民健康保険に加入している」（24.3%）となっているが、数字として統計化されていない、以下のようなさまざまな意見が寄せられている。たとえば、「社会保険料が高い。健康保険に加入するとさらにかかる」「社会保険からの金が入らなくなり手術のお金がない」「国民保険の支払い額を下げたい」「病気のときに医療費を出して欲しい」「高齢で働けないので子に養ってもらっているが、生活保護は認められず困っている」「60歳以上の高齢者の生活保護を欧州と同じ制度にして欲しい」などがある。

これらは、行政への要望として出されているものであるが、社会保障制度への難民の理解も含め、きめの細かい支援が必要であることがわかる。

4-4. 健康

健康面で困っていることについて、内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局（1997）では、「身体的な健康」の問題があるという回答が 53.6%あり、「精神的な健康」に関する問題があるという回答は 27.7%であった。そのうえ、「相談できる人がいない」（20.5%）や、「治療費が足りない」（14.3%）という回答もあり、健康問題が日常的な問

題として認識されている様子が伺える。これらの課題は、労働環境や労働条件、生活全般に関わることであるため、経済的な問題もふくめ、生活へのダメージは大きいと言わざるを得ない。そのため、難民の健康問題を視野に入れ、社会貢献できるように支援することが今後の難民受け入れ政策においても不可欠な課題となろう。

4-5. 子どもの教育

教育問題で最も困っている問題は、「子どもの進学問題」(29.9%)、「教育・学習費が足りない」(27.4%)という日本社会に生きる子どもたちの課題から、「母国の言葉や文化の教育・学習」(27.4%)というエスニック・アイデンティティの課題まで幅が広い。さらには、現在の学校現場にあるさまざまな課題、たとえば「学校からの連絡文書が読めない」(22.9%)、「他の子供からいじめられる」(13.4%)という学校生活面の課題、さらには、「学校の授業についていけない」(12.7%)のように学習面の内容にも及ぶ。つまり、難民にとっては、子どもの教育的課題は子どもの学力保障の問題だけでなく、親から子どもへの民族的な紐帯や民族的アイデンティティの課題、さらには親の将来の生活保障にも関わる問題として深刻に受け止められている。

4-6. 老人福祉

ベトナム系住民の中でも高齢化の問題がある。数は必ずしも多くない。しかし、「インドシナ難民」として定住したとき、30歳代や40歳代であったものが25年を経て、50歳代から60歳代へ加齢している。雇用の確保や年金の受給、さらに死亡したときの埋葬や納骨、墓石の問題など不安な材料が多い。このような事情から、老後の生活について不安を訴えるものも多い。

4-7. 母語教育

社団法人国際日本語普及協会(1993)によると、「インドシナ難民」の子どもたちの母語の保持の難しさと母語の喪失は顕著である。そのため、親子のコミュニケーションを母語で確保することも難しくなっているのが現状である。あるベトナム出身の若者はベトナム語を習いたいかとの筆者の問いに、「話せたらいいな。おれ、親父と話したい」と感想を述べていた。それだけでなく、母語力の低さが日本語学習にも影響を与え、かつ学習の停

滞を招いたり、アイデンティティの喪失にも関わる場合もある。子どもにとって、母語維持および母語の学習の機会を保障することが重要である。

4-8. 日本語学習

母語の維持と同様に、子どもの言語能力を育成するには日本語指導も重要である。加算的バイリンガリズムの立場から母語を維持しつつ日本語能力の向上をめざす教育行政的支援が必要である。近年では、難民として入国した家族で日本生まれの子どもも増加しているが、それらの子どもが小学校入学前に保育園などで日本語に浸かり、日本語による生活言語能力を有している場合があるが、そのような場合でも小学校入学後に顕著になるのが、日本語による学習言語能力が育成されていないための、教科学習の遅れが目立つことである。このように、難民の受け入れには、子どもの教育問題、特に母語を含む言語教育、日本語教育の課題が極めて重要である。なぜなら、その言語能力がなければ、その後の社会貢献や自己実現の可能性も狭められるからである。

5. 私たちは何を学んだのか、何を学ばなかったのか

では、これまで述べた「課題」を、私たちはどのように受け止めたらたらよいのであろうか。

「インドシナ難民」を受け入れた、この30年間に、日本社会は多くのことを学んだ。「難民条約」「国際人権規約」など、日本が1980年代に加入した国際的な取り決めによって、「難民」をはじめとする外国籍居住者の処遇は大きく変化した。さまざまな社会保障の門戸が外国籍居住者に開かれたことは成果といってよい。しかし、前述の「課題」が示すように、外国籍居住者の抱えさせられている課題は多い。私たちは、この30年間で、日本に定住する外国籍居住者の抱える課題と彼らに対する日本社会のまなざしが依然として厳しいことを学んだ。同時に、「多文化共生」というテーマが、「インドシナ難民」受け入れ後の外国籍居住者の増加にともない、またグローバルゼーションなど世界的な情勢の影響のもと、社会的課題として浮かび上がってきたことを目の当たりにしている。

一方、「インドシナ難民」の側は、前述の「課題」をどう受け止めているのか。祖国を脱出し日本に定住してきた、この30年の間に彼らが体験した出来事は、予想外の出来事の連続ではなかったか。たとえば、神戸の「ベトナム難民」がベトナムでの以前の生活を思い、神戸の海で魚をとって生活したいという発想は、日本では受け入れられなかった。ま

た、子どもたちはベトナム語を話しているから、ベトナム語は忘れないと信じていた親たちは、自分の子どもとベトナム語でコミュニケーションができない事実は信じがたいことであった。あるいは、老後にベトナムに帰りたいという望郷の念が日に日に募ることや、ベトナムの開放政策と繁栄も予想外の光景であった。日本に居ながら、ベトナムやアメリカ、オーストラリアなどに住んでいる「分散家族」へ視線と想いを向ける生活も、予想外の出来事であった。この30年間で彼らが学んだことは、祖国を脱出するときは予想もしなかったことの連続であったという事実であった。また、同時に、この30年間、日本に居住しながら、日本社会と直接対面することが少なかったということに、ようやく気づきだしたのではないか。

6. 私たちの課題は何か

難民も含む大量人口移動は20世紀後半から始まる現代的で、かつ未来型の現象である。国際社会が難民を受け入れ、定住化を支援することは先進国の責務と言えよう。その場合、難民だけでなく、外国籍居住者、およびこれから来日する外国人移住者をどのように受け入れ、どのような共生社会を築いていくかという「社会像の構築」こそ、私たちの課題であり、政策的課題なのである。

「ベトナム難民」の子どもとして来日し、日本で成人になったひとは、「ベトナム人なのにベトナム人らしくなく、日本人でないのに日本人らしい」と語る。また自分たちを振り返り、「中途半端や」、「日本におっても、ベトナムにおっても、なんか、中途やろ」「居場所がない」と言う子もいる。そのような心情にならざるを得ないのは、単一言語・単一文化社会観が彼らのアイデンティティ形成に影響しているからであろう。多言語化・多文化化する日本社会の中で多様なマイノリティが自己の力を発揮できる社会像が構築されなければ、これらの子どもたちが自信をもって日本社会へ貢献することはできない。そのため、「難民」の場合で言えば、日本社会へ定住後に、難民の大人に対する職業訓練や雇用支援、社会保障や日本語学習支援はもちろんであるが、子どもに対する日本語教育を含む教育支援がシステムとして学校教育に根ざすことが必要である。さらに、学校での日本人児童生徒への難民問題理解を進めるプログラム、たとえば開発教育や国際理解教育も必要である。

多文化・多言語社会は確かに経済的負担がかかるが、難民も含む多様な人材を社会的資本として位置づけ、日本社会で共に生活することによって、多様化する社会に対応する人々

の力量を引き上げることができ、それがひいては日本だけでなく世界の平和につながるという視点こそが重要なのである。

グローバリゼーションと大量人口移動の流れは 21 世紀の国際的な流れとして広く認められている。その結果として、難民、移民を受け入れることは日本としても避けられない。その認識にたって、日本社会を多言語多文化共生社会としていかに発展させていくかということが今後の日本社会の重要な課題となろう。そのためには、多言語多文化共生社会へのグランド・デザインを日本の国づくりの基本的政策として明示し確立することが必要である。その中にある基本的パースペクティブは、「外国人管理行政」の視点からの脱却であり、多様な人材が主体的な自己実現を通じて多言語多文化共生社会の実現に向けて貢献できるようにするという視点への転換であろう。

その点においては、「インドシナ難民」自身も同様に、多言語多文化共生社会の実現に向けて発言し、参加することが求められるし、期待されるであろう。

参考文献

- 外務省アジア局難民問題対策室（編）（1983）『米国のインドシナ難民受入れ事情・調査団報告』。
- 外務省国際社会協力部人権難民課難民支援室（編）（1994）『インドシナ難民問題統計資料』。
- 外務省国際社会協力部人権難民課難民支援室（編）（1996）『インドシナ難民問題統計資料』。
- 外務省国連局人権難民課（1989）『インドシナ難民問題統計資料』。
- 外務省領事移住部査証室（編）（1978）『欧米諸国における難民の取扱いとその問題点』大蔵省印刷局。
- 加藤 節（1994）「国民国家と難民問題」加藤節・宮島喬（編）『難民』東京大学出版会。
- 川上郁雄（2001）『越境する家族——在日ベトナム系住民の生活世界』明石書店。
- 川上郁雄（2002）「日本の国際化とインドシナ難民」梶田孝道・宮島喬（編）『国際社会（1）国際化する日本社会』東京大学出版会。
- 財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（1993）『インドシナ難民の定住状況調査報告』。
- 社会福祉法人日本国際社会事業団（1985）『わが国におけるインドシナ難民の定住実態調査報告』。
- 社会福祉法人日本国際社会事業団（1990）『日本におけるインドシナ児童の適応調査報告』。

- 社団法人国際日本語普及協会 (1993) 『日本に定住したインドシナ難民の母語の保持と喪失に関する調査研究・報告書』.
- 田中 宏 (1995) 『在日外国人・新版——法の壁, 法の溝』 岩波書店.
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 (編) (1989) 『インドシナ難民とわが国の対応』.
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 (編) (1996) 『インドシナ難民受入れの歩みと展望——難民受入れから 20 年』.
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 (編) (1997) 『インドシナ難民の定住の現状と定住促進に関する今後の課題』.
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 (編) (1998) 『インドシナ難民とわが国の対応』.
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局 (編) (2000) 『インドシナ難民に関する諸統計表 (参考)』.
- 西尾珪子 (1988) 「姫路・大和定住促進センターおよび国際救援センターにおけるインドシナ難民に対する日本事情教育」『日本語教育』 65 号. 日本語教育学会.
- 古田元夫 (1994) 「アクチュアリティ——『難民』報道の落とし穴」 小林康夫・船曳建夫 (編) 『知の技法』 東京大学出版会.