《研究ノート》

国際移住および難民問題に関する日本の国際協力[1)]

川　村　真　理

はじめに

国際社会が分断の様相を示す変革の時代にあって、国際社会の不安定化の影響もあり、国際移住は、国際的関心事となっている。国際人権法や国際難民法等は、国際移住に関する法的枠組みとなっているが、各国におけるそれらの国内適用においては、ギャップが存在する。こうしたギャップには、歴史的背景、国内法制の違い、国内情勢など、様々な要因が関連する。日本は、公式に移民政策はとらないとの立場をとってきており、移民政策を先導してきた欧米各国とは異なる施策を講じてきた。

本稿は、日本における国際移住および難民問題に関する国際協力の特徴を明らかにすることを目的とする。はじめに、国際移住に関連する歴史的背景を概観し、次に、移住に関する国際協力、最後に、難民問題に関する国際協力の特徴を検討し、日本の当該分野における国際協力の課題と展望について述べることとする。

Ⅰ．歴史的背景

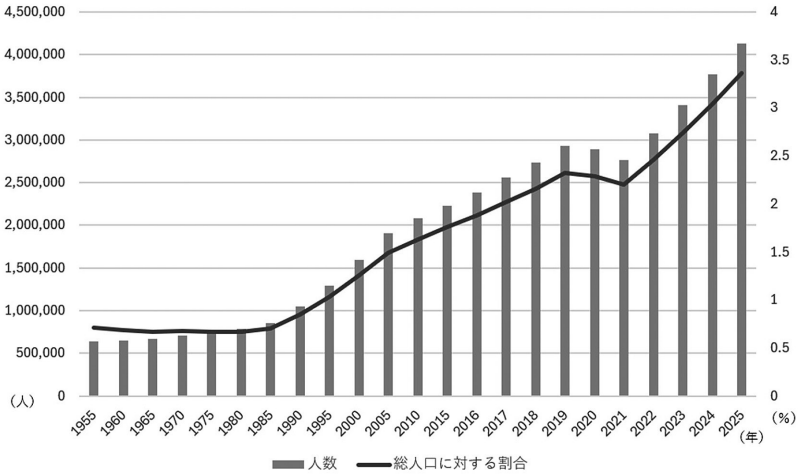
日本の国際移住および難民問題に関する政策は、第二次世界大戦後の国家再建および経済復興期からなされてきた2つの政策が大きく関連していると

いえる。

その1つは、出入国管理体制である。第二次世界大戦の戦後処理の流れの中で、いわゆる在日韓国人は、外国人として扱われることとなり、帰化についても制限的な対応がなされてきた。日本は、公の秩序と安定、および日本人人口増加の中にあって市民生活と経済状況の改善を優先事項とした国内政策の影響もあり、外国人の流入は抑制的に対応する政策をとってきた。

以下、日本における在留外国人の動向についてみてみよう。

図1：日本における在留外国人数とその割合の推移（1955年～2025年）

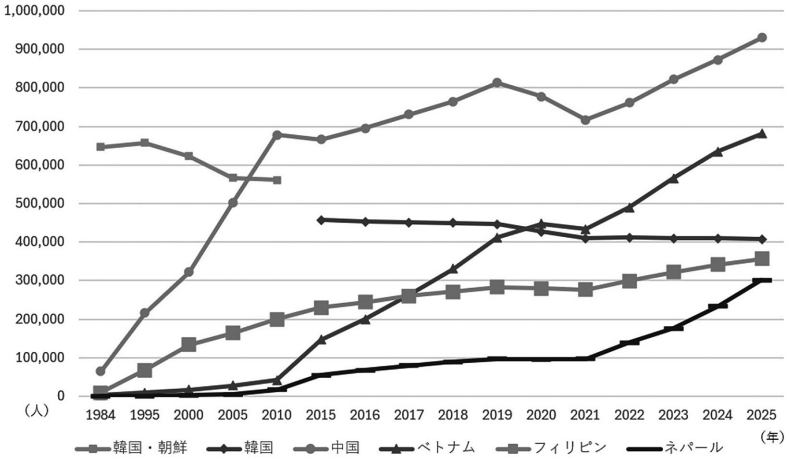


出入国在留管理庁「2025年出入国在留管理」（2025年）20頁；「令和7年末現在の在留外国人の人数について【令和7年末公表資料・第1図】」(https://www.moj.go.jp/isa/content/001459094.pdf as of 14 October 2026)をもとに筆者作成。

日本では1990年まで、外国人の割合は1%以下に抑えられ、人数も大きな変化なく一定に保たれていたが、それ以降右肩上がりに増加しており（COVID-19の影響を受けた年は、例外的に減少）、現在の外国人の割合は約3%程度となっている。外国人の増加傾向とは逆に、日本の人口は、近年減少に転じている。

第二次世界大戦後、日本は、貧困から復興への道のりを歩む中で、日本人人口増加への対応、引き揚げ者の受入れ、ブラジル等の南米への移住政策等の政策をとってきた。1990年以降になってようやく、日本は国家政策として、在日韓国人以外の在留外国人の受入れに取り組み始め、在留外国人の増加傾向は続いている。

図2：主な国籍・地域別在留外国人数の推移



出入国在留管理「2025年版出入国在留管理」（2025年）21頁；「令和7年末現在の在留外国人数について【令和7年末公表資料・第1表】(https://www.moj.go.jp/isa/content/001459094.pdf as of 14 October 2026)をもとに筆者作成。

図2から、韓国人の人数は減少方向にあるのに対して、他の4か国は増加に転じていることがわかる。

もう1つの国際移住および難民問題の政策に影響を与えた政策は、日本の戦後復興の外交戦略である。日本は、第二次世界大戦直後、人道的および経済的な援助を復興の足掛かりとしてきた被援助国であった。それが世界屈指の主要援助国へと変貌を遂げた1つの理由は、アジア諸国に対する戦後賠償を日本製品の輸出促進、または無償援助と結び付けて、敗戦国としての賠償

と自国の復興の両立を図る政策をとったことにある。こうした経験を経て、日本は、先進国の仲間入りを果たした時期から今日まで、外交の中核に政府開発援助（ODA）を位置づける政策展開をとってきた。日本の経済成長に伴いODA額も増加し、1990年代には世界のトップドナーとなった。1992年のODA大綱では、基本理念に「人道的見地」といった視点を組み込み、重点課題の1つとして難民等の基礎生活分野を中心とした支援および緊急援助を掲げた。

第二次世界大戦終結から1990年ごろまでの日本における人口動態、経済情勢、アジア諸国との関係性、外交戦略等を踏まえ、この時代の国際移住や難民問題の対応に関する政策が決定されてきた。以下では、こうした歴史的背景を基盤としつつ、その後の人口動態、経済情勢、国際社会の動向等をうけて、当該分野の国際協力政策においてどのような方策がとられてきたのかについて考察する。

Ⅱ．国際移住に関する国際協力

1．国内法制の展開と2国間協力

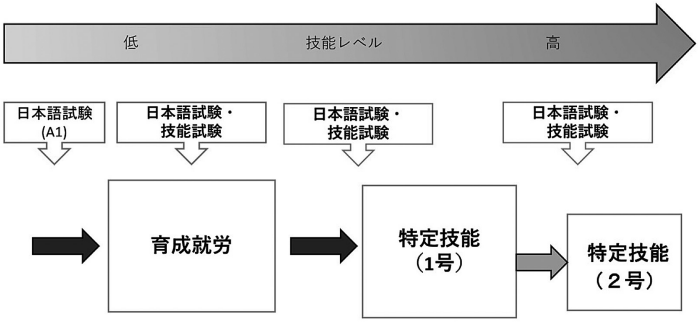
1989年の出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づき、日本は、外国人の受入れのための体制を整え始めた。1993年、国際協力政策の一部として、外国人労働者が日本で技能を習得し、帰国後にその技能を活かして自国に貢献することを目的とする、技能実習制度が導入された。しかし、当該制度の運用において、低賃金で技能習得に資するとはいえない単純労働への従事を強いる搾取や雇用主からの不当な扱いを受ける者、日本への渡航のために借金をして仲介業者に高額な手数料を支払い、借金返済しなければ帰国できず不法滞在、不法就労に及ぶ者等が後を絶たず、当初の目的にはそぐわない多くの問題が発生した。これらの問題に取組み、制度の適正化を図るため、2016年、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）が制定された。翌年、外国人技能実習機構が設立され、技

能実習に関する二国間取決め（協力覚書）が、ベトナム、カンボジア、インド、フィリピン、ラオス、モンゴルと締結された。その後、順次、協力覚書締約国は増加し、2026年10月末現在17か国となっている[2)]。

2018年、日本は、従来の出入国管理体制を大きく変える入管法改正を行った。この法改正に基づき、2019年、法務省の一部局であった出入国管理局を改組し、同省の外局として出入国在留管理庁が発足した。同庁の任務は、出入国および外国人の在留の管理、難民の適正な保護、支援といった従来からの任務に加え、外国人の受入れ環境の整備の総合調整も行うこととなった。また、2018年の改正入管法に基づき、一定の条件を満たせば定住にもつながる特定技能制度が導入され、同制度に関する二国間の協力覚書が交わされている[3)]。日本においては、2019年になって、ようやく外国人労働者の定住を見据えた制度構築がなされた。しかし、こうした制度改革にもかかわらず、技能実習生への搾取等の問題は継続して発生していたため、2024年の入管法改正により、技能実習制度は段階的に廃止され、2027年から育成就労制度に置き換わることとなった。

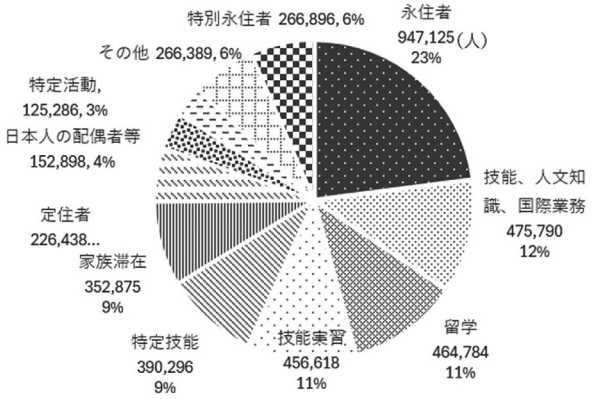
図3が示すように、日本は、技能を習得していない外国人に対して、育成就労制度を通じて日本語および技能を習得する機会を設け、それらが一定水

図３：育成就労および特定技能制度の概要



出入国在留管理庁・厚生労働省「育成就労の概要」（2026年7月改訂）3頁
（https://www.moj.go.jp/isa/content/001452485.pdf as of 16 October 2026）をもとに筆者作成。

図4：在留資格別在留外国人の割合（2025年）



出入国在留管理庁「令和7年末現在の在留外国人数について【令和7年末公表資料・第3図】(https://www.moj.go.jp/isa/content/001459094.pdf as of 14 October 2026)をもとに筆者作成。

準に達すれば、特定技能での就労が認められ、さらに条件を満たせば日本での定住への機会も開く制度を2027年から導入する。また、在留外国人の受入れと秩序ある共生社会実現のための総合的対応策を打ち出し、政府一体となってこの課題に取り組む体制の強化を行うこととしている。

図4に示される在留資格別の在留外国人の割合は、技能実習制度が廃止され、育成就労制度が開始されることから、今後は大きく変化していくものと思われる。在留資格制度が抱える課題として、制度と実態の乖離がある。在留外国人の実態に関する調査および分析の強化が求められるとともに、日本の将来の人口構造や社会の在り方などを見据え、どのような外国人をどのような形で受入れ、共生していくのか、中長期的視点から政策決定を行うことも必要である。

加えて、経済連携協定（EPAs）枠組みにおいて、自然人の移動に関する措置がとられている。その内容は、各国との合意内容によって異なるが、商用目的での手続緩和、看護・介護福祉士候補者の受入れ等がある[4)]。

2. 多数国間協力

（1）国際機関との協力

ここまでは、二国間取決めを基盤とした外国人受入れの法制度をみてきたが、国際移住に関する多数国間協力に関して、典型的な例としては国際機関との協力があり、とりわけ、国際民間航空機関（ICAO）、国連薬物犯罪事務所（UNDOC）、および国際移住機関（IOM）との協力が顕著である。日本において、IOMは、当初、インドシナ難民の支援を行っていたが、後になって、第三国定住、人身取引対策、自主帰国・社会復帰支援などにも取り組んでいる。

（2）安全で秩序ある正規の移住のためのグローバルコンパクト（GCM）

2018年に国連総会にて採択された、GCMは、法的拘束力を有しない文書ではあるが、23の目標と10の指針を掲げ、これらの実施に向けて、プレッジの発出と進捗状況の報告、GCMの国家実施計画の報告制度等の仕組みが導入されている。日本は、2022年および2026年に開催された国際移住レビューフォーラム（IMRF）にあわせて、自発的GCMレビューでGCMの取組みを報告している[5)]。また、2026年のIMRFに向け、JP-MIRAI（責任ある外国人労働者受け入れプラットフォーム）が表明したプレッジが、優良事例として選定されている[6)]。

（3）東京イミグレーション・フォーラム

2020年より、日本は、各国の出入国管理当局間の情報共有のための国際プラットフォームとして、東京イミグレーション・フォーラムを開催している。第5回のフォーラムは、2025年12月に開催され、23か国およびIOM、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、欧州国境沿岸警備機関（FRONTEX）が参加した。第5回フォーラムでは、出入国管理におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）、収容者の健康管理および保健衛生の保持、人材育

成などを議題として、情報共有および意見交換が行われた。

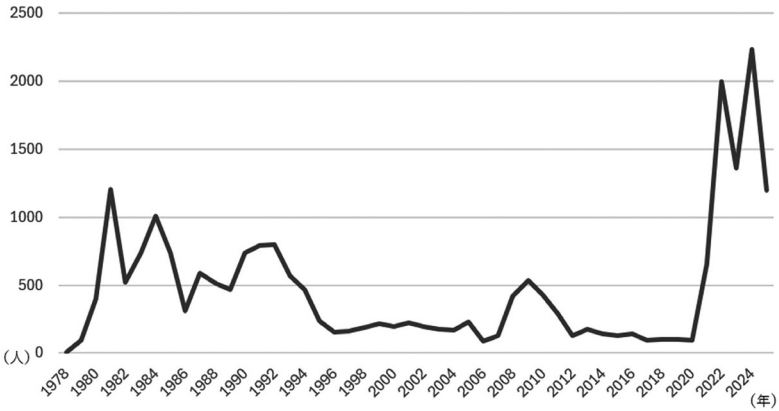
こうした取組みを通じて、日本は、自国の出入国管理行政の改善とともに、当該分野の国際協力の触媒（Catalyst）としての役割を果たすことを目指している[7)]。

Ⅲ．難民問題に関する国際協力

1．難民の受入れ

日本は、閣議了解に基づきインドシナ難民の受入れを決定した1970年代後半に難民受入れの制度化を開始した。また、1981年、日本は、難民条約に加入し、難民認定制度を導入するため入管法を改正した。2005年までに、日本は、11,319人のインドシナ難民を受け入れたが、条約難民の人数は、少数であった。インドシナ難民受入れ制度の終了後の難民および国際的保護を必要とする人々の受入れは、条約難民のみならず、人道配慮による在留許可、

図5：難民、定住難民、補完的保護対象者およびその他の保護対象者（人道配慮）の総数（1978年～2025年）



出入国在留管理庁「我が国における難民保護の状況等」,（2026),（https://www.moj.go.jp/isa/content/001459862.pdf as of 16 October 2026）をもとに筆者作成。

ミャンマー難民の第三国定住、シリア人留学生の受入れ、ウクライナ避難民の受入れ、本国情勢を踏まえたミャンマー人、アフガニスタン人、スーダン人の受入れ等、様々な形態に拡大した。また、2023年、日本は入管法を改正し、補完的保護制度を導入した。補完的保護対象者の大多数はウクライナ人である。

図5では、1978年から2005年までは、増減があるもののインドシナ難民受入れを中心に難民保護を行っていたこと、その後、ミャンマーの本国情勢を受け人道配慮の在留許可が増加した2008年から2011年ごろまでを除き、難民等の保護は200人を下回る人数となっていたものの、2020年から急激に受入れ数が増加していることを示している。

表1では、日本の国際的保護に関して、条約難民の数よりも、難民条約の

表1：難民及び国際的保護を必要とするその他の人々の人数（2025年）（人）

条約難民	補完的保護	その他の保護（本国情勢に基づく人道配慮）	第三国定住	シリア難民留学生（JICA）	合計
187	474	493	14	3	1171

表2：本国情勢による「特定活動」の在留許可（難民認定手続を経ない者を含む）（人）

ミャンマー	シリア	ウクライナ	アフガニスタン	スーダン	合計
33,688	346	341	314	60	34,749

表3：難民認定申請者および難民認定者の国籍別上位5か国（一次申請）

	難民認定申請者	難民認定者
1	タイ	アフガニスタン
2	ミャンマー	イエメン
3	インド	中国
4	スリランカ	ミャンマー
5	バングラデシュ	アンゴラ

表1-3；出入国在留管理庁「令和7年における難民認定者数等について」（本文）（別表）（https://www.moj.go.jp/isa/content/001459864.pdf; https://www.moj.go.jp/isa/content/001459863.pdf as of 16 October 2026）をもとに筆者作成。

5つの迫害理由に当たらない理由での迫害の恐れがある人、または人道上の理由で帰国することができない人の数が上回っていることを示している。表2は、政策決定により、本国情勢を踏まえ1年又は6月の在留許可を受けている人々の数を示している。ここに示されている人々は、個別事情に基づき就労条件等が異なるものの、ノン・ルフールマン原則に基づき保護されている。その中でもミャンマー人が圧倒的多数を占めている。表3は、難民認定申請者と難民認定者の出身国国籍のギャップを示している。世界に目を転じれば、難民、難民のような状況にある人々および国際的保護を必要とする人々の出身国上位5か国は、ベネズエラ、ウクライナ、シリア、アフガニスタン、スーダンとなっている。日本の難民申請、難民認定の状況は、世界の状況とは大きく異なる[8)]。

2. 難民支援

2003年のODA大綱の改正では、基本方針に「人間の安全保障」の視点を掲げ、重点課題に平和の構築を盛り込んだ。これらの概念はODAを通じた難民支援に反映され、「人道、開発及び平和（HDP）ネクサス」に資するプロジェクトの基盤にもなっている。ODA大綱が示す方向性やHDPネクサスの考え方に基づき、日本は、緊急人道支援から復興および開発へのシームレスな移行を促進することに貢献する施策を展開している。また、コミュニティ開発を通じた、難民とホストコミュニティーの間の和解により平和の定着を導くためのプロジェクトも実施している。ODA大綱にかわって2015年に制定された開発協力大綱では、開発協力の目的として、「ODAは，開発に資する様々な活動の中核として，多様な資金・主体と連携しつつ，様々な力を動員するための触媒，ひいては国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に資する様々な取組を推進するための原動力の一つとしての役割を果たしていく。」とうたっている。2023年に改正された開発協力大綱では、基本方針の１つとして「新時代の人間の安全保障」を掲げ、個人の尊厳・自立のための「人への投資」の重視と様々な主体間の連帯強化をうたっている。また、重点政

策の中の１つとして、「平和・安全安定した社会の実現」を掲げ、ガバナンス、人道支援、平和構築等の強化を引き続き行うこととしている。このように、1992年のODA大綱では、難民等の基礎的分野の支援および緊急援助を重点課題としていたところから、人間の安全保障の概念に基づく人の尊厳と自立のための「投資」、人道支援、平和構築、HDPネクサスといった考え方に即して難民への支援をとらえ、開発と難民問題の解決の関連性を重視した立場に変化してきているのが特徴として指摘できる。

難民に関するODAのプロジェクトに関しては、二国間の援助に加えて、UNHCR等の国際機関へのODAの拠出を通じて、多数国間援助にも取り組んでいる。

3. 難民グローバルコンパクト

2018年に国連総会にて採択された難民グローバルコンパクト（GCR）は、受入国の負担軽減、難民の自立促進、第三国定住の拡大、安全かつ尊厳ある帰還に向けた出身国の環境整備への支援といった4つの目的を掲げている。GCRの実施は、この4つの目的達成のため、指標枠組みを設定し、それらに沿って、各国および他のステークホルダーが自発的にプレッジおよび貢献を表明し、これらの進捗状況をグローバル難民フォーラム（GRF）で検証していく体制のもとに行われている。2023年、日本はGRFの共同議長に就任し、2027年のGRFまでその任にあたる。こうした取組みは、日本の開発協力の目的の1つである、様々な力を動員するための触媒としての役割を体現する取組みともいえよう。2026年10月末現在、日本全体のGCRに対するプレッジは44となっており、そのうち日本政府のプレッジは13で、政府以外のステークホルダーからのプレッジの数が多い[9)]。日本政府のプレッジの特徴の1つは、HDPネクサスの促進を掲げていることである。HDPネクサスに関連するプレッジの主要な内容としては、難民受入れ国政府の取組みの支援、難民と受入れコミュニティの平和的な共存のためのコミュニティ再建などがある。日本のODAによる難民支援の特徴は、日本政府が、開発分野と

難民支援の連携に資するプロジェクトを継続的に実施している点にある。近年、GRFにおける議論やUNHCRの方針において難民問題と開発の関連性を重視する指摘が顕著となっている。各国の難民の受け入れや人道支援が減少する中、日本が保護すべき人を確実に保護する多層的制度や、これまで培ってきた援助アプローチに基づき難民問題解決に向けた政策を牽引することが期待される。

おわりに

国際移住に関する日本の国際協力政策では、近年、2国間協力のみならず、多数国間枠組みや包括的アプローチを重視する傾向もみられ、こうした政策はGCMの取組みとも連動するものと思われる。難民問題への取組みに関する日本の政策の特徴は、多様な受入れ形態を通じた国際保護の拡大、人間の安全保障を基本的理念とした、HDPネクサスアプローチの推進等が挙げられる。国際移住および難民問題は、密接かつ複雑に関連していることから、これらの課題に取り組む包括的アプローチが求められているとともに、様々なアクター間の協力と調整が必須となっており、日本が目指す国際協力の触媒としての役割は重要である。

しかしながら、日本は、国際移住および難民問題の国際的潮流の只中にあって実際に大規模な受入れを行ってきたわけではない。したがって、日本が国際社会全体の政策決定においてリーダーシップを発揮できるのかという疑念も生じうるが、逆に、そうした立場であるからこそ国際社会に貢献しうる見地も存在すると思われる。この困難な時代において、日本が国際移住および難民問題の国際協力における触媒としての役割を果たしていけるのか、今後も注目していきたい。

<付記>

本稿は、日本財団海上保安研究基金によるSOAS-Sophia国際シンポジウ

ムでの研究報告に加筆修正を行ったものである。また、本稿は、科学研究費補助金・基盤研究（B）課題番号JP25K00584の研究成果の一部である。

1）本稿は、2026年2月11日、ロンドン大学東洋アフリカ研究学院（SOAS）で開催された、「SOAS-Sophia 国際シンポジウム：国際秩序の変革期における持続可能な移住ガバナンスに関する国際協力―欧州と日本の対話（SOAS-Sophia International Symposium: On International Cooperation for Sustainable Migration Governance in a Changing International Order – Dialogues between Europe and Japan）」における報告内容に即しつつ日本語に訳し、加筆修正を行ったものである。

2）出入国在留管理庁「二国間取決め・認定送出機関」（https://www.moj.go.jp/isa/applications/titp/nyuukokukanri07_00139.html?lang=be as of 31 October 2026）.

3）特定技能に関する二国間の協力覚書は、2026年10月末現在17か国と締結されている。出入国在留管理庁「特定技能に関する二国間の協力覚書」（https://www.moj.go.jp/isa/applications/ssw/nyuukokukanri05_00021.html as of 31 October 2026）.

4）外務省「世界貿易機関（WTO）：経済連携協定（EPA）／自由貿易協定（FTA）におけるサービス貿易」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/st/page25_001837.html as of 16 October 2026）.

5）UN Network on Migration（UNNM), “IMRF 2022, Japan Voluntary National Review,”（https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Voluntary%20GCM%20review%20by%20Japan_final%20.pdf as of 16 October 2026）; “Japan GCM Progress Report – Voluntary GCM Review by Japan”（https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/japan-voluntary-gcm-progress-report.pdf as of 16 October 2026）.

6）UNNM, “Commitment to Fair and Ethical Recruitment through FERI from JP-MIRAI’s,”（https://migrationnetwork.un.org/pledge/commitment-fair-and-ethical-recruitment-through-feri-jp-mirais as of 16 October 2026）.

7）出入国在留管理庁「第5回東京イミグレーション・フォーラム」（https://www.moj.go.jp/isa/policies/conference/03_00003.html as of 16 October 2026）.

8）UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2025,（2026）, pp.25-26,（https://www.unhcr.org/media/global-trends-report-2025 as of 18 October 2026）.

9）Global Compact on Refugees, “Pledges & Contributions,”（https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions as of 18 October 2026）.

参考文献

外務省 HP：https://www.mofa.go.jp/mofaj/（as of 18 October 2026）.
厚生労働省 HP「我が国の人口について」：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html（as of 05 November 2026）.
国際移住機関駐日事務所 HP：https://japan.iom.int/（as of 18 October 2026）.
国際協力機構 HP：https://www.jica.go.jp/（as of 18 October 2026）.
国連移住ネットワーク HP：https://migrationnetwork.un.org/（as of 18 October 2026）.
国連難民高等弁務官事務所駐日事務所 HP：https://www.unhcr.org/jp/（as of 18 October 2026）.
出入国在留管理庁HP：https://www.moj.go.jp/isa/?hl=en（as of 18 October 2026）.
五百旗頭真「外交戦略の中の日本ODA」『国際問題』No.517,（2003）, 2-20頁。
稲田十一『国際開発援助レジーム論―制度・規範とその政治過程』（有信堂高文社、2024年）。
黒澤啓・川村真理「日本の援助外交と人間の安全保障―平和構築の観点から―」佐藤誠・安藤次男編著『人間の安全保障：世界危機への挑戦』（東信堂、2004年）157-181頁。
神宮司真奈・高杉真奈・小松原庸子「難民支援政策評価（外務省ODA評価）実践報告」『日本評価研究』25巻2号（2025年）5-19頁。
東大作編著『日本の安全保障と平和構築』（日本評論社、2017年）。