
「難民問題」の複合性

梶田 桂

Hakata Kei

はじめに

我々は、世界各地において、自らが制御しえない理由で自らの住居から自身と家族を離脱させることを強いられた数百万の人々に対し、心からの連帯と支援を宣言する。

「難民及び移民のためのニューヨーク宣言」、2016年9月19日⁽¹⁾

21世紀、世界を揺るがす問題のひとつに難民問題がある。各国の内政ばかりか、欧州連合(EU)の行方や先進国の外交関係まで、国際政治に与える影響は小さくない。国際連合(以下、国連)においてもこれまで以上に関心を集めている。2016年9月には国連で難民・移民に関する首脳会議が開かれ、「難民及び移民のためのニューヨーク宣言」が採択された。時流を象徴する出来事だろう。

2015年末の時点で世界の難民の数は1548万人に上る⁽²⁾。「アラブの春」以降のイスラム圏の混乱に伴い、2012年以降、難民の数は急増した。加えて、パレスチナ難民の数は515万人。これに4080万人と推定される国内避難民を合わせれば、6143万人が故郷を追われていることになる。難民だけに限っても、一国の人口に匹敵する大きさである。

むろん数だけの問題ではない。難民や国内避難民が経験する厳しい境遇はさまざまに伝えられている。とりわけ地中海で志半ばにして落命する渡航者は後を絶たない⁽³⁾。しかし難民問題はこれと向き合う国や社会にも厳しい影響をもたらす。2015年11月にパリで起きたテロ事件のように、大量難民に紛れ込んだテロリストが引き起こす事件はその一例である。さらに言えば、難民問題は文明論の様相も帯びつつある。シリアをはじめとするイスラム圏諸国で混乱が続くなか、イスラム圏から多くの人が進歩諸国に流れている。昨今の難民問題は欧米諸国にとっては事実上、イスラム教徒を受け入れるか否かを問うものとなっているが、この論点ゆえに国内政治のみならず国際政治も揺れている。

難民問題は一面的な説明だけでは読み解けない。「難民問題」と一口に言うが、社会科学的には「人の移動(migration)現象の一端であり、難民と認められるまたはそのように主張する(もしくは偽装する)人々に関連して国内外で生じる複合的な問題」と理解するのが的確だろう。「難民問題」というわかりやすい言葉が定着したのも無理はないが、この問題は、制度的な対応はもとより、人の移動現象、特に難民以外の移動者との関係性、移民問題との連動性、さらには社会や国家への影響など、いくつもの側面をみななければならない。

本稿は難民問題の複合性に焦点を当てつつ、問題を考察するための手掛かりを提示するも

のである。難民をめぐる諸国の対応や政治的動向は目まぐるしく展開している。紙幅の関係から扱える範囲は限られるが、有益と思われるいくつかの論点を取り上げながら、この問題に関する現時点での見取り図を示したい。

1 難民問題の歴史的・制度的背景

人類の歴史は難民現象とは不可分の関係にある。事実、今で言う「難民」に相当する人たちは古くから存在した。例えば、アメリカ建国史で語られるピルグリム・ファーザーズは、イングランドで被った宗教上の迫害から逃れた難民である。4世紀以降のゲルマン人の大移動も現代の難民問題に通じるところがある。ただ、難民現象が起きていたとしても、国際的な保護制度が存在したわけではない。国際場裡で「難民」が概念化され、制度的な対応が図られたのは20世紀以降のことであり、その意味では比較的新しい問題である。

各論に入る前の前提的な理解として、第1次世界大戦以降に期間を絞りつつ、まずは難民問題の歴史的・制度的背景を概観しておきたい。

(1) 難民をめぐる国際的な制度

第1次世界大戦後、国際連盟の発足とともにさまざまな国際公共政策が開花した。1920年代は、多くの犠牲者を出した世界大戦の反動として、国際協調主義が高揚した時代だった。その流れのなかで難民支援の国際的な枠組みが形成されていく。

ロシア革命後、同国から大量の難民が流出し、その対応に国々は追われた。各国レベルで支援が行なわれたものの、1921年に入ると多国間の支援体制を作ろうとする機運が高まった。国際連盟の枠内で難民支援の体制が作られたのにはそうした背景がある⁽⁴⁾。白羽の矢が立ったノルウェー人の探検家、フリチョフ・ナンセンが「ロシア難民のための高等弁務官」の職を引き受けた。戦間期には「難民の国際的地位に関する条約」(1933年10月締結)など、いくつかの法的文書も策定されている。

第2次世界大戦後は、1951年1月に「国連難民高等弁務官事務所」(以下、UNHCR)が発足し、同年7月に「難民の地位に関する条約」(通称「難民条約」)が締結された⁽⁵⁾。この条約とUNHCRによる二本柱の保護体制は現在まで続いている。通常、難民条約第1条A(2)で定める下記の定義が国際法上の難民の定義と説明される。また、難民に与えられる保護は一般的に「庇護 (asylum)」と呼ばれる (ただし、難民条約にその定義はない)。

人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの

この定義が示すように、難民条約は冷戦が進むなか、政治的迫害を受けた者を庇護の対象者と認識し、その権利を定めた。ただ、紛争や治安の悪化、あるいは統治の劣化や崩壊を嫌って他国に移り住むような者は、上記の定義では明示されていない。なお、重要な点として、難民条約は、生命が脅威にさらされるおそれのある地域への難民の追放や送還を禁じている

(第33条1項)。これは「ノン・ルフールマン (non-refoulement) の原則」と呼ばれる。

地域レベルでは1969年9月に「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構条約」が署名された。その難民の定義は「外部からの侵略、占領、外国の支配、又は公の秩序を著しく害する出来事」(第1条2項)にも広く言及する。その後、中南米地域では1984年11月に「難民に関するカルタヘナ宣言」が採択された。法的拘束力はないが、当該地域の慣習法を明文化したものと理解されている。

また、第1次中東戦争によるパレスチナ難民の発生に伴い、この問題に特化した国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) が設立された。

興味深いのは、第2次世界大戦後、難民と移民とで国際的な制度の棲み分けがなされたことである⁶⁾。UNHCRの発足は前述のとおりだが、移民を扱う制度として「欧州からの移民に関する暫定的政府間委員会」が設置された。これは後に国際移住機関 (IOM) に発展する。

(2) 国内避難民問題の制度化

国内避難民 (internally displaced persons) は狭義の難民問題には含まれないとしても、難民と隣接する部分も多くある。ここで少し説明しておきたい⁷⁾。

国際場裡では難民に対する関心が集まる一方で、国内避難民の存在は等閑視されていた。しかし難民と同様、国内避難民という現象自体は古くからあった。事実、難民条約の草案が審議された際、「国内難民」の名でこの問題が議論されたものの、国家主権に抵触するとの理由で条約の適用範囲から外された経緯がある。

「国内避難民」の存在に光が当たるのは1990年代になってからのことである。国際協調の機運が高まりをみせた時代でもあり、地域紛争で多くの国内避難民が生まれた時代でもあった。この問題は人権活動家のロバータ・コーエンらによって唱導され、国連を通じて国際的な政策課題として認識されていった。1992年、国連人権委員会は国連事務総長に対し、国内避難民問題に対応するための「代表」の任命を要請し、これを受けてブトロス・ブトロス＝ガリ事務総長はスーダン人外交官のフランシス・M・デンを任命した。これ以降、デンとコーエン、彼らを支える米ブルッキングス研究所、さらには有志国による取り組みも奏功し、国内避難民問題は国連の場などでさかんに論じられるようになる。

1998年2月には「国内強制移動に関する指導原則」が国連人権委員会に提出された⁸⁾。実現の見込みがなかった「国内避難民条約」に代わるものとして、専門家などによって作られたガイドラインである。おおむね実定法の規範に基づいており、国内避難民を抱える国々の法律や政策に反映されるなど、国内避難民の保護に一定の範囲で貢献してきた。

なお、2009年10月には地域レベルで「アフリカにおける国内避難民の保護及び援助のためのアフリカ連合条約 (カンパラ条約)」が採択された (2012年12月に発効)。

制度的な対応も進展している。2006年には国連機関などの間で「クラスター・アプローチ」と呼ばれる調整制度が導入されたが、UNHCRが主導機関を務める「保護クラスター」において国内避難民問題が主要課題に位置付けられた。UNHCRの役割の変容、より好意的に言えば組織としての適応能力を表わす事例である。

国内避難民は依然として存在しており、問題が解決したわけではないが、国連においては

対応のあり方に一応の道筋が示されている。

2 人の移動現象の複合性

条約やガイドライン文書を通じて「難民」や「国内避難民」といった概念が国際場裡で形成されてきた。これらの概念は特定の問題に対応するべく作られたものであり、各国や国際機関にとっての指標となるなど、相応の役割を果たしてきた。ただ、すべての要請に応えられるものではない。また同様に、人の移動現象を説明するうえでも、法的・制度的カテゴリーに依拠するだけでは十分ではない。

人の移動現象を細かくみれば、いくつもの要因と形態が存在する。移動する範囲や手段・傾向を含めた「移動可能性 (mobility)」もさまざまである。そこで次に既存の概念と理論に触れながら、複合的な移動現象を読み解いていきたい。

(1) 複雑な移動要因

現在の難民問題は、その要因や形態、あるいは影響という点で、1951年の難民条約で想定された射程を超えている。同様の問題は1951年当時もあったと考えられるが、移動現象の規模が大きくなったことに加え、さまざまな側面が明らかになったことにより、条約との乖離が目立ってきたのだと思われる。

はじめに用語の整理をしておきたい。難民問題を論じる際、「難民」や「移民 (migrant)」という言葉が使われる。移動する人々のなかで「難民」と認識される者とそれ以外の者が生まれるからである。研究者、支援者、行政官のいずれもこの問題は避けて通れない。

厳密に言えば、「難民」の言葉は、①難民条約の定義に基づいて難民と認定された者（いわゆる「認定難民」）、②補完的な保護を受けた者、③難民として再定住を認められた者、に限定するのが適切である。その一方で、「難民」という言葉は、実際の、または潜在的な難民申請者（難民該当性の低い者も含む）、さらには難民に偽装する者を含め、総称的に用いられる場合もある。本稿のテーマである「難民問題」も然りである。

どの範囲で難民該当性を認めるかは、難民認定審査の際、特に難民認定に権限を有する行政機関と申請者との間で争点になりやすい。申請者側からは、先述の難民条約の定義にある「特定の社会的集団」は、同性愛者などの社会的マイノリティーを含めて柔軟に解釈すべきと主張されることがある。「迫害」に関しても、政府機関による迫害に限らず、政府機関が保護を怠った場合に生じる人権侵害も含めるべきと唱えられる（しかし、この場合、私人による暴力や脅迫までも迫害と呼べるかという問題が生じる）。

難民認定審査では、通常、難民条約で言及される迫害への恐怖の有無が焦点となるが、人の移動の要因に着目した際、これ以外にもさまざまな要因が存在する。

強度の迫害に至らない人権侵害や武力紛争、一般的な暴力状態、あるいは破綻国家の状況から、安全を求めて逃避する人は数多い。貧困状態を脱し、真つ当な生計手段 (livelihoods) を得ようとする人まで含めると、その数は計り知れない。そうした貧困状態は国の構造に起因するものかもしれないし、武力紛争や災害によって生じるものかもしれない。

留意しておきたいのが、人的・物理的な影響もさることながら、生計手段への影響が人々

の移動を促すという側面である。紛争状態が経済活動の鈍化をもたらし、それに伴う生活困難が人々を新たな土地に向かわせることがある。災害に際しても、被災者が生計手段を求めて移動する場合がある。この現象は、いわゆる突発的な災害（台風や洪水など）と遅発的な災害（冷害や砂漠化など）のいずれにも当てはまる。気候変動によるとされる「気候難民（climate refugees）」の問題にも同じことが言える。

移動の要因はほかにも挙げられる。開発プロジェクトも多くの住民に移動を強い、場合によっては生計手段に影響を与える。人身取引も強制性の高い移動と捉えることができる。

問題を複雑にするのは、1人の人物において移動の要因は必ずしも1つに絞られないという点である。筆者はかつてフィリピンの国内避難民を対象に調査を行なったが、インタビューの対象者のなかに、紛争と災害（洪水とネズミ害）の発生という複合的な要因で居住地を後にした人が存在した⁹⁾。紛争と災害、あるいは紛争と生計手段への影響など、いくつもの組み合わせがありうる。1つの要因が際立って見えたとしても、その周辺にはほかの要因を見出せる場合がある。

(2) 移動の流れの複合性

難民問題を理解するには、移動要因もさることながら、現象の全体像を把握する必要がある。その際、移動現象に関する既存の概念や理論を用いると説明しやすい。

難民と国内避難民を総称して「強制移動民（forced migrants）」と呼ぶことがある。事象としてみれば「強制移動（forced migration/displacement）」となる。人の移動現象があるなかで、強制性が認められるものが強制移動という整理ができる。「人の移動」を上位概念とすれば、「強制移動」は下位概念と言えよう。

しかし「強制移動」の概念には一定の留保が求められる。強制的とされる移動と自発的とされる移動の境界は必ずしも明確なものではない。強制性の主張は難民支援を訴える社会運動を行なうには有益だとしても、社会科学の視点からみれば、現実を歪めかねない危うさを秘めている。

人の移動現象を俯瞰する際に有用なのが「移動の流れ（migration current/stream）」という視点である¹⁰⁾。フランス語圏アフリカ諸国から旧宗主国フランスに向かう移民・難民の動きはその1例である。また、「人口移動の法則（laws of migration）」を示したE・G・レイヴンステイン¹¹⁾のように、移動現象のなかに一定の法則性を指摘する論者は少なくない。さらに、法則性とも重なるが、人口移動においては「押し出し要因（push factor）」（紛争や貧困など）や「引き寄せ要因（pull factor）」（安全で良好な生活環境など）が作用することもよく指摘される。

法的な側面に着目したものとして、「非正規移動（irregular migration）」という用語も存在する。例えば、海を渡る大量の難民申請者の場合、正規の査証（ビザ）をもたない事例が一般的である。こうした移動は日本語では「密航」や「不法入国」と呼ばれるが、人の移動に関する政策議論では「非正規移動」と言及されることが多い¹²⁾。本質的には非合法の移動ながら、温情的に「非正規」という呼び方がなされている。

2000年代の政策議論を通じて「混在移動（mixed migration）」の概念も定着した¹³⁾。「混在移動」は、多様な移動者とそれに伴う多様なニーズに応答しようとする政策概念である。移動

の流れには、難民を含むさまざまな移動者が混在することがある。1つの移動ルートにおいても、潜在的な難民申請者以外にも、難民該当性の低い移民や人身取引の犠牲者など、多様な背景の移動者が存在する。あるいは、トルコからEUに渡ったシリア人のように、同一人物で難民と移民の両側面をもつことがある。異なる国籍や異なる事情、異なる家族構成（単身の未成年者など）を踏まえた混在移動の概念は、説得力に富む。

人の移動の実相は、難民条約に示される狭義の難民概念だけでは説明しづらい。「混在移動」も複雑な現象に迫ろうとするものだが、これも完全とは言えない。それゆえさまざまな概念が提唱されている。「危機移動 (crisis migration)」⁽¹⁴⁾ や「生存移動 (survival migration)」⁽¹⁵⁾ はその代表例である。いずれの言葉も、多種多様な人たちが安寧を求めて移動する現実を巧みに捉えている。例を挙げるなら、シリアからの流出に加え、アデン湾を挟んだイエメン・ソマリア間での双方向の移動や、ジンバブエから南アフリカへの流入がこれらに相当する。

ただ、「生存移動」などの概念は事象を考察するうえでは有益であるが、該当するあらゆる者に移動先の諸国が対応できるかとなると、それは別の次元の議論となる。

現在の難民保護の体制は人の移動現象の諸側面に応えてはいない。だからと言って難民保護の体制を拡大しようとするれば、際限のない問題に踏み込むことになる。被害者性が認められるすべての移動者に対して国家が庇護を与えることは現実的にみて難しい。国家のリソースが限られることや、社会の安寧を優先しなければならないことに鑑みれば、どこかで線を引く必要が生じてくる。難民認定のあり方はさまざまに批判されるが、認定作業にみられる選択性はその要請に応えるものにほかならない。

人の移動現象を幅広く理解することは難民保護体制を拡張することを必ずしも意味しない。この点は冷静な考察が求められる。

(3) 逆説としての移動現象

難民、移民といった「移動する人」が注目されてきた一方で、国際公共政策において「移動しない（できない）人」の状況はさほど論じられてこなかった。

難民が政策の対象となるのは、脆弱 (vulnerable) であると推定されるからである。しかし脆弱性を基準に考えたとき、すでに概念化された「難民」以外のさまざまな者が視野に入ってくる。難民を「難にある民」とするならば、動けない人こそ難にあることが多い。概念で説明するなら、移動可能性と脆弱性は同意ではない、ということである。つまり、従来のように移動者だけに着目した見方では、脆弱であるかもしれない大勢の人を見過ごしてしまうことになる。

「難にある民」でありながら、これまで陰に隠れていたのが先に挙げた国内避難民である。「国内避難民」という概念とともに国際的な保護の機運が生み出されていったのは既述のとおりである。

だが、国内避難民の概念も完全ではない。移動可能性を前提とした概念では、動けない人を構想することは困難である。「動けない人」を定式化するのであれば、既存の概念を逆説的に捉え、人々の「移動不可能性 (immobility)」に焦点を当てる必要がある。

日本の防災・消防分野では「孤立集落」や「逃げ遅れ者」などの用語が存在する。最前線

まで救援の手を伸ばそうとする能動性ゆえのことである。これに比べれば、国際場裡での「動けない人」への取り組みは控えめである。もちろん、国連機関によって「閉じ込められた住民 (trapped population)」や「封鎖された住民 (besieged population)」への人道援助も一定の範囲で行なわれてきた。こうした経験も踏まえ、今後、「動けない人」の問題がどのように制度化されるか (あるいはされないか) は注目すべき点である。

3 もたらされる影響の複合性

難民に関する従来の研究では、人道主義の立場から難民の受け入れを唱えるものが目立った反面、受け入れ側の状況を扱うものは少なかった。こうした側面においても、国内避難民問題と同じように「難民中心主義 (refugee-centrism)」の偏重があったことは否めない。

現実問題として、難民の流入は受け入れ国にさまざまに深い影響を与える。国民の安全や社会のあり方など、影響を及ぼす範囲は広く、しかも将来的に禍根を残しうる。バリー・ブザンの概念を借りれば、「社会の安全保障 (societal security)」を揺るがしかねない⁽¹⁶⁾。国々が難民問題に慎重にならざるをえないゆえんだが、そのため理念との乖離や政策上の空白が生まれやすい。

以下、非伝統的安全保障の諸課題と人口動態の変容に焦点を絞りつつ、影響の複合性を検証する⁽¹⁷⁾。難民流入に伴う経済的コスト⁽¹⁸⁾や政治的コスト⁽¹⁹⁾の増大も重要な論点であるが、紙幅の関係から割愛する。

(1) 非伝統的安全保障の諸課題

難民問題は非伝統的安全保障の課題として言及されることがあるが、武力紛争との関連性を扱った研究⁽²⁰⁾を除けば、難民がもたらす影響を安全保障の観点で体系的に論じたものはそう多くない。むしろ難民研究の分野では、入国管理の強化など、国家の安全を重視した政策は「安全保障化 (securitization)」と呼ばれ、批判の対象となってきた。

難民個人を助けることは、その人の「人間の安全保障 (human security)」を実現することに違いない。しかし、難民が一定の規模で流入すれば、社会や国家が影響を受けることになる。国家を「秩序と価値の体系」と捉えるなら、難民や移民はこうした体系を潜在的に揺るがす存在である。安直な脅威論は避けなければならないとしても、難民・移民には社会や国家の脆弱性を高める危険がある。この側面は軽視できない。

非伝統的安全保障の課題は、兵器による伝統的な脅威に比べれば、きめ細やかな対応を必要とする。犯罪組織に対抗するのとは異なり、難民に対応する場合、強硬な手段を用いることは難しい。しかも大量の難民が押し寄せる際は、応対する側でも大量の人力が求められる。

では、どのような安全保障上の脅威がありうるのか。

頻繁に言及される治安の悪化という要素だが、これにも複合的な側面がある。「難民はテロリストである」といった言説は論外である。ただ、直視すべきは、難民・難民申請者、または移民の集団のなかに危険性の高い人物が混入したり、出現したりすることである。戦闘員となって戦う「難民戦士 (refugee warriors)」の存在はこれまでも指摘されてきたが、EUではテロリストや戦争犯罪者の混入が深刻な課題となった。悩ましいことに、現行の制度や規

範（特にノン・ルフールマンの原則）は、この問題への対処を難しくしている。

2015年11月にパリで起きたテロ事件は記憶に新しい。主犯格の男はモロッコ人を両親とする移民2世だった。ベルギー・ブリュッセルのモレンバーク地区に住み、シリアへの渡航歴もあった。ホームグロウン・テロの典型例であるが、これも移民政策の弊害と言えるだろう。難民問題との関連では、次の事実が注目される。すなわち、指紋照合の結果、パリの事件の実行犯のうち少なくとも2人が同年10月3日にギリシャのレロス島で登録した密航者の指紋と一致したのである。このテロ事件では、EU域内での人の移動の自由、そしてEUが示した人道的な措置がことごとく悪用されてしまう。

戦争犯罪者が難民申請者のなかに紛れ込んでいた事例も散見される。一例だが、2016年3月、シリアで反体制派に属していた同国出身の難民申請者が、在留先のスウェーデンにおいて戦争犯罪（政府軍兵士の大量殺害）で起訴されている。

難民や難民申請者による犯罪行為も次々と明るみになっている。2015年の大晦日から新年にかけて、ドイツのケルンなどで暴徒化した移民が集団的な犯罪事件を起こしたが、これには一部、難民申請者が加担していたと伝えられる。2016年10月には、ドイツのフライベルク大学の医学生がアフガニスタン人の難民申請者に強姦され、殺害されるという事件があった⁽²¹⁾。報道によると、被害者の父親は欧州委員会に勤める法律家で、容疑者は2015年にドイツに来た未成年の非正規移動者だった。

もちろん、強姦を含めた犯罪事件は非移民系の地元住民も多々起こしているはずである。その点で言えば、ことさら難民・移民による犯罪を取り上げ、問題であるかのように論じるのは適切ではない。外国人／非外国人のカテゴリー別の犯罪率も丁寧に検証する必要がある。また、憂慮すべき出来事として、難民や難民申請者に対して受け入れ側国民が起こす暴力行為も指摘しなくてはならない。しかし、難民や移民による事件が一定の割合で起きているのは否定できない事実である。犯罪率の大小にかかわらず、客人たる外国人が起こす犯罪に対して受け入れ側が抱く心象は、尊重されて然るべきだろう。

(2) 人口動態と社会・文化の変容

難民を含めた人の移動現象は、短期的な脅威だけでなく、中長期的に国家や社会に与える影響の視点からも考えなければならない。人の移動現象は受け入れ側に経済的な便益や文化的な豊かさをもたらす一方で、諸刃の剣のごとく、受け入れ側に深い禍根を残すことがある。既存の社会秩序を下から揺るがすという意味で、人口構造の変化は安全保障の性質を帯びた課題でもある。

中長期的にみれば、社会統合が失敗し、主流の社会とは異なる並立社会（parallel society）が出現することも考えられる。貧困化や疎外にともない移民の2世・3世が不満分子となれば、治安も悪化しかねない。イスラム系の住民が多く住み、テロの温床となったブリュッセルのモレンバーク地区の経験から学ぶべき教訓は多い。

21世紀の難民問題の最大の焦点は、イスラム教徒の受け入れをめぐるものであると言ってもよい。すでに多くのイスラム教徒の移民・難民を受け入れてきた西欧の国々では、社会のイスラム化（Islamization）現象が表面化している。そうしたなか、人道主義を掲げ、多くの難

民を受け入れてきたこれらの国々にとって、イスラム教徒の難民を受け入れ続けることは、国民感情の面から難しくなっている。

先進諸国におけるイスラム化現象を社会への「脅威」と受け止めるべきか否かは見解が分かれるところだろう。脅威と捉えることは、憎悪感情を助長しかねず、社会の分断を招くおそれがある。ただ、イスラム化を文化的浸食と考えれば、脅威という解釈も成立する。こうした考えを表明する勢力は「差別主義」として糾弾されるが、自国の歴史と文化を守ろうとする防御反応とみることもできる。

2017年2月に発表された英王立国際問題研究所の世論調査は示唆に富む⁽²²⁾。同研究所は欧州10カ国でイスラム圏からの人の移動に関する調査を行なった。その際に、「イスラム教徒が大勢を占める国々からのすべてのさらなる移民は停止すべきである」という一文への賛否が尋ねられた。国や世代、学歴によって差はあるが、平均で55%の回答者が「賛成」と答えている。厳密には難民の受け入れを問うたものではないが、難民問題を考えるうえで無視できない世論の動向である。

4 国際的制度の限界——主権国家体制という現実

世界的な規模で展開している難民問題に対し、国際社会は有効な解決策をみつけられないままである。ただ、冷静に考えれば、難民問題を「解決」するのは至難の業である。

強力な引き寄せ要因をもつ先進国が、外部からの流入圧力を抑制することは容易ではない。解決を図ろうと受け入れを拡大すれば、さらに難民を引き寄せることとなる。紛争や貧困、破綻国家の存在といった難民発生の根本原因を解決することも不可能に近い。諸々の条件に鑑みれば、難民問題を「解決」というより、「管理」と考えたほうが合理的だろう。

ただ、管理するとしても、現行の国際的制度は難民現象の一端に対応しているにすぎない。難民受け入れに対してどのような姿勢をとるにせよ、次に述べる制度上の限界は現実のものとして認識する必要がある。

(1) 難民に関する国際的制度と主権国家

第2次世界大戦後、UNHCRは難民に関する国際的制度において中心的な役割を果たしてきた。これに加え、人の移動を扱うIOMも難民支援に種々のサービスを提供してきた。カテゴリー・地域別では、例えば、UNRWAはパレスチナ難民に対する支援を担い、EUは域内の難民受け入れ制度（「ダブリン制度」）を設けている。このほか、一定の範囲で難民問題を扱ってきた機関として、アフリカ連合（AU）や欧州安全保障協力機構（OSCE）、米州機構（OAS）などもある。このように、中心にあるUNHCRがそのほかの機関とともに難民に関する国際的制度を担保している。

UNHCRは、同事務所の執行委員会（Executive Committee）や国連総会または特別に開催する会議を通じ、難民保護に関する規範形成に重要な役割を果たしてきた。こうした規範があるものの、難民の受け入れ、あるいは出入国管理の分野において、主権国家の力は依然として強い。

UNHCRは諸国が集う「場」を提供するかたわらで、国家間関係において自律的な「主体」

として行動することがある。ただ、UNHCRの長たる難民高等弁務官が難民の受け入れを国際社会に訴えたとしても、主権国家にこれを強制することはできない。難民条約は難民受け入れを自動的に義務付けるものではなく、難民認定の判断基準は基本的に締結国に委ねられている。各国が政策的観点から難民との向き合い方を決定し、主権的判断で難民を受け入れているのが実際の構図である。難民の受け入れにおいて積極的な国と抑制的な国が生まれるのにはこうした背景がある。

世界には難民を数十万人、数百万人の規模で受け入れている国がある。連帯の精神という理由もあれば、不可抗力といった理由もある。296万人（2017年3月時点）のシリア難民を擁するトルコの場合はその2つの理由からだろう。トルコに限らず、紛争国と近接していたり、紛争国との国境管理が不十分だったりする場合、受け入れを余儀なくされることがある。そのため、負担の偏在を減らそうと、国際的な負担共有が図られる。第三国定住難民の受け入れはそのひとつではあるけれど、難民の全体の規模に対応できるものではない⁽²³⁾。

国際場裡では難民保護の理念が唱えられる一方で、最終的には主権国家の意向が尊重される。UNHCRが自律的な立場で難民保護を訴えたとしても、政策的な空白が生まれやすい。構造的な制約ゆえに理想と現実の乖離が大きいことも難民問題の特徴と言える。

(2) 不完全な「統治」

難民問題との関連で「ガバナンス」の概念が示されることがある。アレクサンダー・ベッツは同じタイトルの共著において「人の移動のグローバル・ガバナンス (global migration governance)」⁽²⁴⁾ という概念を提示し、そのなかに難民保護の制度を位置付けた（なお、同書はこの概念の下で難民のみならず、移民労働者や観光客、国内避難民も扱っている）。

一般的に「グローバル・ガバナンス」は、「世界政府を持たず、主権国家の並存により構造的にアナーキカルとされる国際社会における事実上の秩序、及びその秩序のもととなる社会制度の存在に注目する視点」⁽²⁵⁾ と理解される。国家や国際機関が難民保護に関して一定の法的・制度的枠組みのなかで行動している姿に着目するなら、グローバル・ガバナンスという考えは成立する。事実、ベッツの概念化は現実の一面を解釈したものであり、有益な視点を提供しているが、その反面、理念先行の趣もある。ベッツも認めるように、人口移動の分野での統治は「比較的一貫しないもの」である⁽²⁶⁾。実際には緩やかな秩序という意味でしか統治を語りえない。

たしかに部分的に多主体による統治 (multi-actor governance) が生まれることはある（この場合は「協治」と呼ぶのがふさわしい）。UNHCRが主宰し、各国と非政府組織 (NGO) が参加する「第三国定住に関する年次三者協議 (ATCR)」はその好例である。また、国内避難民問題の制度化にあたっては、個人やシンクタンク、有志国、国際機関がそれぞれに役割を果たしたが、その過程にも多主体協治の軌跡がみとれよう。

しかし、難民を含めた人口移動の分野においては国家の権限が大きく、確固とした秩序が世界的に形成されているわけではない。主権国家体制の下では難民保護に関する統治は不完全なものでしかない。構造的な制約を克服しようと、知的または政策的な試みがなされているものの、主権国家体制の現実、とりわけ「国家と国境の復権」⁽²⁷⁾ という政治的潮流に鑑み

れば、そうした試みが成就する見込みはますます低くなっていると思われる。

おわりに

本稿では複合性をキーワードに難民問題を論じてきた。現代の難民問題は、理想主義と現実主義、グローバリズムとナショナリズムが複雑に交差するなかで展開する⁽²⁸⁾。難民問題が論じられる文脈すら複合的と言えるだろう。

国際情勢が不透明になり、自国の行く末も不確かになるなかで、従来どおりに多国間協調を推進することは容易ではない。国家主権や社会構造と密接にかかわる難民問題に関する取り組みはなおのことである。国家といえども決して盤石ではない。安定していると思われた国家でさえも「難民化」してしまう可能性がある。スコットランドの分離独立運動に揺れる連合王国の姿はこの点で示唆的である。

複合的とは洗練された言い方だが、難民問題は深くて悩ましい問題である。難民の受け入れは国益に必ず資するというものではない。厳しい時代に、どの国の政策担当者も本音では難民条約に加入し続ける積極的な意味を見出しづらいのではなかろうか。

首脳たちが採択した「難民及び移民のためのニューヨーク宣言」は美しい言葉に満ちている。国連機関やNGOによる唱導活動では難民の厳しい境遇が強調され、それゆえ人々の共感が掻き立てられる。甘美な理想も生まれやすい。だが、EUの事例がすでに示すように、難民問題に「人道ロマンティシズム」⁽²⁹⁾は通用しない。

この日本でもすでに年間1万件を超える難民申請があるが、北朝鮮情勢の展開次第では大量難民の出現という新たな課題が生じる可能性もある。難民問題は決して他人事ではない。問題の複雑さを十分に認識しながら、日本として現実主義的な対処方法を考えていくことが求められている⁽³⁰⁾。

- (1) “New York Declaration for Refugees and Migrants,” A/RES/71/1, 3 October 2016, para. 8.
- (2) UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, June 2016, p. 14.
- (3) IOMによれば、2016年の犠牲者は5098人に上る<<https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>>。
- (4) 館葉月「難民保護の歴史的検討——国際連盟の挑戦と『難民』の誕生」、墓田桂・杉木明子・池田文佑・小澤藍編著『難民・強制移動研究のフロンティア』、現代人文社、2014年、43–59ページ。
- (5) 1967年1月には「難民の地位に関する議定書」が採択され、1951年の難民条約に課せられていた地理的・時間的制限が撤廃された。条約と議定書の2つを合わせて難民条約と呼ぶことがある。
- (6) 柄谷利恵子「『移民』と『難民』の境界の歴史的起源——人の移動に関する国際レジームの誕生」、墓田ほか編著、前掲書（『難民・強制移動研究のフロンティア』）、60–74ページ。
- (7) 詳しくは、墓田桂『国内避難民の国際的保護——越境する人道行動の可能性と限界』、勁草書房、2015年を参照のこと。
- (8) E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998.
- (9) Kei Hakata, “Mobility and Vulnerability of Migrants with Displacement Background: A Case of Metro Manila,” *CDR Quarterly* (The University of Tokyo), Vol. 8 (October 2013), p. 12 (pp. 3–27).
- (10) 国内避難民の問題にも国内における人の移動の側面がある。緊急措置として近隣の地域に逃れる国内避難民がいる一方で、地方にいる国内避難民が都市部に向かう出稼ぎ者の流れに合流することもある。

- (11) E. G. Ravenstein, "The Laws of Migration," *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48 (1885), pp. 167–235.
- (12) 非正規移動は、不法入国の行為のみならず、場合によっては入国（合法的な入国を含む）後の不法滞在も意味する用語である。
- (13) UNHCR, "Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action" (revision), January 2007.
- (14) *Forced Migration Review*, Issue 45 ("Crisis"), February 2014.
- (15) Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2013.
- (16) Barry Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, Vol. 67, No. 3 (July 1991), pp. 447–450 (pp. 431–451).
- (17) ここでの議論は、墓田桂『難民問題——イスラム圏の動揺、EUの苦悩、日本の課題』、中公新書、2016年に依拠した。事実関係に関する出典は、同書の「主要参考文献」を参照されたい。
- (18) 例えば、ドイツでは2016年だけで難民支援に200億ユーロ（1ユーロ＝120円の換算で2兆4000億円）の支出が見込まれている。"Flüchtlingskosten übersteigen Marke von 20.000.000.000 Euro," *WeltN24*, 10 März 2017.
- (19) EU諸国では移民・難民問題が政治空間で争点化し、社会秩序を不安定にするような状況もみられる。この種の問題がほかの社会課題を周縁化することも政治的コストと言えるだろう。外交面では、難民・難民申請者の出身国との軋轢に加え、難民問題をめぐる各国間での不協和音も挙げられる。
- (20) 次の論文はその1つである。Idean Salehyan, "The Externalities of Civil Strife: Refugees as a Source of International Conflict," *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4 (October 2008), pp. 787–801.
- (21) "Teenage refugee held over rape and murder of EU official's daughter," *The Sunday Times*, 4 December 2016.
- (22) The Royal Institute of International Affairs, "What Do Europeans Think About Muslim Immigration?" 7 February 2017.
- (23) 2015年の第三国定住難民の受け入れ実績は世界で10万7100件となっている。UNHCR, *Global Trends*, op. cit., p. 13.
- (24) Alexander Betts (ed.), *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2011. 日本語では次の文献がこの問題を扱っている。中山裕美『難民問題のグローバル・ガバナンス』、東信堂、2014年。
- (25) 星野俊也「国際機構——ガヴァナンスのエージェント」、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス——政府なき秩序の模索』、東京大学出版会、2001年、168ページ（168–191ページ）。
- (26) Betts (ed.), op. cit., *Global Migration Governance*, p. 2.
- (27) 墓田、前掲書（『難民問題』）、214–216ページ。
- (28) 墓田桂「理想だけでは語れない難民問題——日本はなぜ慎重であるべきなのか」『Voice』2017年4月号、140ページ（139–147ページ）。
- (29) 遠藤哲也「欧州の人口移動危機と『人道ロマンティシズム』——ドイツ政府・欧州の対応の背景」『海外事情』平成27年12月号、112–129ページ。
- (30) 難民条約からの撤退も選択肢のひとつと考えられる。撤退の場合でも、多国間協調の観点から、第三国定住による秩序ある難民の受け入れやUNHCRへの資金拠出を通じた難民・国内避難民支援は十分に可能である。墓田、前掲書（『難民問題』）、231ページ。