
さらなる難民危機と国際社会

長 有紀枝

Osa Yukie

[要旨]

ウクライナ紛争が、国際社会にもたらした危機、及ぼした影響は計り知れない。本来、一刻を争う、待ったなしの最優先課題であったはずの地球環境危機でさえ後回しにされている。枚挙にいとまのないウクライナ紛争がもたらした危機の代表的存在、あるいはその人道危機の象徴とされるのが未曾有の難民問題である。

本稿では、ウクライナの難民危機と国際社会の対応について論ずるにあたり、まずはじめに、ウクライナ危機発生以前の世界が直面していた難民・国内避難民問題を概観する。次に、これまであまり仔細に検討されてこなかった2月24日のロシアの侵攻開始以前の、ウクライナ（そしてロシア）が直面していた、2014年のドンバス紛争以後の難民・国内避難民問題を詳述する（1節）。そのうえで、2月24日以降の難民・国内避難民問題の現状と、これまでの危機との共通項と相違点、特徴を整理する（2節）。次にウクライナ難民危機に対する国際社会の対応策（3節）を原因への対処と受け入れへの対処に分け論じていく。最後にまとめとして、ウクライナ難民危機が日本の難民政策に与える教訓や示唆について検討する。

はじめに——難民問題からみるウクライナ危機以前の国際社会

毎年6月20日の「世界難民の日（World Refugee Day）」⁽¹⁾に合わせ、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、『グローバル・トレンドズ・レポート』と題した年次報告書を刊行している。前年末時点の、世界の強制移動を強いられた人々の年間統計報告書である。以下、このレポートの最新版⁽²⁾をもとに、今般のウクライナ危機の発生以前に世界が置かれていた状況を確認する。

2021年末の時点で、紛争、暴力、迫害などにより強制移動・移住を強いられた人の数は8930万人で、第2次世界大戦後最多を毎年更新しており、過去10年でその数は2.5倍に膨れ上がっていた。内訳は、難民2710万人、国内避難民（IDPs: Internally Displaced Persons）5320万人、難民として国際的な保護を申請中の庇護申請者（Asylum-seekers）460万人、その他（ベネズエラから国外に逃れた難民・庇護申請者以外の人）440万人である。

出身国別に上位10カ国をみると、シリア680万人、パレスチナ580万人、ベネズエラ460万人、アフガニスタン270万人、南スーダン240万人、ミャンマー120万人、コンゴ民主共和国

(コンゴ民) 91万人、スーダン83万人、ソマリア78万人、中央アフリカ74万人。特に上位5ヵ国(地域)に全体の8割以上が集中している。

一方、受け入れ国は、5位のドイツ(126万人)を除き、いずれの場合も隣国に集中している。具体的には、シリア難民を受け入れるトルコ(1位380万人)、ベネズエラ難民を受け入れるコロンビア(2位180万人)、南スーダン難民を受け入れるウガンダ(3位153万人)、アフガニスタン難民を受け入れるパキスタン(4位150万人)。6—10位は順に、南スーダンやエリトリア、エチオピア難民を受け入れるスーダン(110万人)、ロヒンギャ難民を受け入れるバングラデシュ(92万人)、シリア難民を受け入れるレバノン(85万人)、南スーダン、ソマリア、エリトリアなどからの難民を受け入れるエチオピア(82万人)、アフガニスタン難民を受け入れるイラン(80万人)である。

当然の帰結として、先進国に逃れた難民は全体の17%にとどまる。難民の72%が隣国に避難(約5人中4人)、その結果、83%が低中所得国に、途上国の中でも特に貧しい後発開発途上国に全体の約3割(27%)が集中していた。難民問題の長く続く特徴であるが、「国際社会の責任の分担」を謳った難民支援の国際的枠組み「難民に関するグローバル・コンパクト」⁽³⁾が2018年12月17日、国連総会で採択されたのは、まさにこうした背景による。

難民数を大きく超える避難者数を記録したのが、国境を越えてはいないものの、家や故郷を追われた国内避難民である。2021年末時点の世界の国内避難民の上位10ヵ国は、シリアの690万人に続き、コロンビア680万人、コンゴ民540万人、イエメン430万人、エチオピア360万人、アフガニスタン350万人、ナイジェリア308万人、スーダン304万人、ソマリア297万人、南スーダン202万人と続く。いずれも長引く紛争が2021年に激化し、新たな局面を迎えた地域である。

さらに近年の気候変動が追い打ちをかけている。難民の90%、国内避難民の70%は、気候変動の最前線にある地域の出身であり、紛争や暴力だけでなく、気候変動の影響も要因となって世界各地で避難を強いられる人の数が増加の一途をたどってきた。同時にこれらの人々の大多数を受け入れてきたのも、気候危機に対して脆弱な開発途上国である⁽⁴⁾。

それでは、ウクライナはどのような状況で2022年の2月24日を迎えたのか。

1 2014年のドンバス紛争以後のウクライナ

(1) 親ロシア派、政府軍双方による国際人道法違反

2014年2月のヤヌコーヴィチ政権崩壊と前後し、ウクライナ各地は無政府状態に陥った⁽⁵⁾。特にウクライナ東南部諸州ではキーウ(キエフ)の新政権に反対する勢力が武装化し、ヤヌコーヴィチの地元ドンバスでも地域党が支配していた州議会・行政府の権威が失墜し、権力の空白を衝く形でロシアの諜報員・煽動家が直に浸透、これと協働した現地の自治体関係者、治安機関、準軍事組織が中心となって州を単位とした「ドネツク人民共和国」「ルハンスク人民共和国」の創設が宣言された⁽⁶⁾。その後、ウクライナ第1次ヤツェニウク政権との間の武力紛争となり、2015年2月にミンスクで停戦に合意、以後両人民共和国が、ドンバス2州の3分の1にあたる約1万5000km²を実効支配することとなった⁽⁷⁾。

しかし、停戦が実現しても、すぐに危機が去ったわけではない。国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）の2016年の報告書「2014年1月から2016年5月までのウクライナにおける殺人の説明責任」⁽⁸⁾によれば、2016年5月31日現在、2014年4月の武力紛争勃発後、文民・戦闘員合わせて少なくとも9406人が死亡、2万1671人が負傷した。OHCHRによれば死者のうち、最大で2000人⁽⁹⁾は文民であり、その被害の85—90%は、ウクライナ政府軍・反政府武装勢力双方の支配地における、迫撃砲、榴弾砲、戦車や多連装ロケットシステムを使用しての市街地を狙った攻撃によるものであった。武力紛争開始当初、ウクライナ軍の大半は、急遽動員された、あるいは志願兵から構成され、武装勢力側も、同様に急ごしらえで招集された部隊である。それゆえ、武装勢力、ウクライナ軍、双方ともに規律に乏しく、さらにかつての服役囚や犯罪者集団が、武装勢力、ウクライナ軍の義勇兵による大隊双方に参加していたと言われる⁽¹⁰⁾。反政府武装勢力のみならず、ウクライナ政府軍あるいは親政府武装勢力による犯罪は、国際人権NGOアムネスティ・インターナショナルの報告書「肉体の破壊——ウクライナ東部における拷問と処刑」にも詳しい⁽¹¹⁾。こうした事情が、一般市民の多大な犠牲につながり、国内避難民と難民を合わせ、最大で200万人もの避難民を発生させる事態となった。

ただし、当時の危機はこれら東部2州の局所に抑えられていたことから、その避難先はまずは戦火の及ばない東部2州内、および国内各地が中心であった。難民の避難先を検討すると、以下にみるとおり、ロシアが圧倒的に多いことから、ウクライナ系住民は国内避難民に、ロシア系住民はロシアへの難民となったことが推測される。

(2) ドンバス紛争による国内避難民

まず、国内避難民の状況から確認しよう。ドンバス紛争では、どの程度の国内避難民が発生し、またその規模は世界的にどのような位置を占めていたのだろうか⁽¹²⁾。

2013年のUNHCRの統計では、世界51カ国に合計3334万人の国内避難民が存在した。シリアの650万人を筆頭に、コロンビアの570万人、ナイジェリアの330万人、コンゴ民の296万人、スーダンの243万人、イラクの210万人と続くが、当然のことながらこの年の国内避難民リストにウクライナという国名はない。

翌2014年になると、ウクライナが国内避難民を抱える国として突如現われる。2014年の国内避難民の総数は3787万人、前年同様シリア（760万人）を筆頭にコロンビア（604万人）、イラク（328万人）、スーダン（310万人）、コンゴ民（276万人）と続き、ウクライナはアフガニスタン（12位：81万人）に続く13位（65万人）である。

翌2015年および2016年のウクライナの国内避難民数は倍増をみせる。2015年の世界の国内避難民総数は4045万人。前年と同じく上位4カ国を占めるシリア（660万人）、コロンビア（630万人）、イラク（330万人）、スーダン（320万人）のあとに、この年の5位のイエメン（251万人）、6位のナイジェリア（210万人）が続く。8位のウクライナは7位の南スーダン（169.7万人）とほぼ同数の167.9万人である。2016年も総数4022万人のところ、ウクライナは9位の165万人、2017年は半減するものの総数3993万人のところ14位で80万人。以後2018年（総数4131万人）が13位で80万人、2019年（総数4567万人）が14位で73万人、2020年（総数4856万人）も14位で73.4万人、2021年（総数5317万人）が15位の85.4万人である。

(3) ドンバス紛争による難民

ではこの時期、国外にはどれだけの人々が難民として逃れていたのか。UNHCRの統計では、2014年から2021年のウクライナから国外に難民として逃れた人数と、そのうちロシアに逃れた人の数は第1表のとおりである。ロシアにおける受け入れ難民の圧倒的多数がウクライナからの難民であることがわかる。

ちなみに、東部2州の紛争開始以前の2013年、ウクライナから逃れた難民の総数は5154人、受け入れ上位10カ国をみると順に、カナダ（総数の31.1%）、米国（26.8%）、フランス（14.2%）、オーストリア（6%）、ドイツ（5.1%）、英国（2.4%）、チェコ（2.1%）、スウェーデン（2.1%）、アイルランド（2%）、イタリア（1.5%）であり、上位3カ国で全体の72%を占めている。ロシアは5人で、クロアチア、ルクセンブルク、フィンランドと並ぶ最下位グループであった。翌2014年からの難民の動きとは著しい開きがあり、まったく別の動機や要因による難民流出であることがここからもわかる。

ではこれはどのような人々だろうか。第2表は入手可能な最新の国勢調査（2001年）に基づくウクライナの民族構成である。ウクライナ人が人口の77.8%、ロシア人が17.3%でこの両者で全体の95%を超える。ロシア人はウクライナの最大の少数民族であるが、そもそも、旧ソ連邦が崩壊した際、6000万人もの民族的マイノリティーが新たに独立した諸国に、突如取り残されることとなったが、その筆頭が2500万人のロシア系住民である⁽¹³⁾。当時、諸国の全人口に占めるロシア系の比率は、カザフスタン38%、ラトビア34%、エストニア30%、ウクライナ22%、キルギスタン21.5%、ベラルーシ、モルドバがともに13%⁽¹⁴⁾であったが、ソ連邦崩壊時のロシア系マイノリティー2500万人のおよそ3分の1、物理的に最も多くのロシア系住民を抱えていたのがウクライナであった⁽¹⁵⁾。

なお、2022年2月24日以降の情勢をみる前に、ウクライナのもう一つの顔を確認しておこう。国内避難民の発生国としてではなく、難民受け入れ国としての姿である。ウクライナは

第1表 ドンバス紛争による難民のロシアの受け入れ

	ウクライナ難民の総数 (A)	うちロシアへ逃れたウクライナ難民数 (B)	ウクライナ難民総数に占めるロシアに逃れた難民比率 (B/A)	ロシアの難民受け入れ総数 (C)	ロシアの難民総数に占めるウクライナ難民比率 (B/C)
2013	5,154	5	0.10%	3,450	0.14%
2014	237,617	231,787	97.55%	235,732	98.33%
2015	321,399	311,407	96.89%	314,498	99.02%
2016	239,062	226,232	94.63%	228,981	98.80%
2017	139,581	123,600	88.55%	126,021	98.08%
2018	93,248	75,146	80.59%	77,376	97.12%
2019	59,844	40,393	67.50%	42,413	95.24%
2020	35,156	18,428	52.42%	20,260	90.96%
2021	27,562	8,921	32.37%	10,901	81.84%

(出所) UNHCR Data Finder統計より筆者作成。

第2表 ウクライナの民族構成

	民族名	人口 (1,000人)	人口比 (%)		民族名	人口 (1,000人)	人口比 (%)
1	ウクライナ人	37,541.7	77.8	11	アルメニア人	99.9	0.2
2	ロシア人	8,334.1	17.3	12	ギリシャ人	91.5	0.2
3	ベラルーシ人	275.8	0.6	13	タタール人	73.3	0.2
4	モルドバ人	258.6	0.5	14	ジブシー(表記のまま)	47.6	0.1
5	クリミア・タタール人	248.2	0.5	15	アゼルバイジャン人	45.2	0.1
6	ブルガリア人	204.6	0.4	16	ジョージア人	34.2	0.1
7	ハンガリー人	156.6	0.3	17	ドイツ人	33.3	0.1
8	ルーマニア人	151.0	0.3	18	ガガウス人	31.9	0.1
9	ポーランド人	144.1	0.3		その他	177.1	0.4
10	ユダヤ人	103.6	0.2				

(注) 上位18民族を抜粋。

(出所) ウクライナ2001年国勢調査 (<http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>) を基に筆者作成。

1993年に難民に関する国内法を整備、1994年にはUNHCRがウクライナでの活動を開始し、難民の受け入れが始まっている(1951年の難民条約と1967年の議定書の加入は2002年)。2021年末の時点で世界最大の難民受け入れ国はトルコ(376万人)、次いでコロンビア(170万人)、ウガンダ、パキスタン、ドイツと続く。これらの国とは桁は異なるが、ウクライナにも2382人の難民がいた。

ウクライナに安住の地を求めていた難民を国籍別にみると、最も人数が多いのがアフガニスタンの890人(庇護申請者はこれに加えて1068人)、以下難民数の多い上位15カ国をみると、2位がシリアの512人(同147人)、次いでロシア175人(同167人)、ソマリア83人(同102人)、イラン74人(同53人)、イラク74人(同68人)、アゼルバイジャン70人(同29人)、アルメニア52人(同0人)、無国籍者47人(同10人)、ベラルーシ43人(同55人)、ウズベキスタン40人(同93人)、スーダン27人(同25人)、コンゴ民26人(同36人)、コンゴ26人(同12人)、エチオピア26人(同10人)である。東部2州からの国内避難民に加え、これらの難民を抱えてウクライナは2月24日のロシアの侵攻を迎えたのである。言い換えればこれらの人々が、一般のウクライナ人とともに隣国経由で難民として流出したことが想像され、二重基準と批判されたようにウクライナ人とは別個の差別的扱いにさらされることになったのである。

2 2月24日以降の難民・国内避難民問題の現状と、これまでの危機との共通項と相違点

(1) 2月24日のロシアの侵攻開始以後の難民・国内避難民問題の現状

ロシアの侵攻開始から5ヵ月超が経過した8月2日、UNHCRは、ウクライナから国外に脱出した人が1000万人を超えたとの集計値を公表した⁽¹⁶⁾。国際移住機関(IOM)によれば、国内避難民は8月23日時点で697万人に上る⁽¹⁷⁾。一方、9月13日現在、576万人が帰還した。

この時点の隣国、および欧州の上位15カ国の難民受け入れ数は以下のとおりである(第3表、第4表)。なお、本稿ではウクライナから国外に逃れた人々に対して、(広義の)「難民」と

第3表 ウクライナ難民の隣国による受け入れ状況

	登録難民数	一時保護登録者数	ウクライナからの入国者数	ウクライナへの出国者数
ロシア	2,593,209	NA	2,593,209	NA
ポーランド	1,379,470	1,379,470	6,114,787	4,158,929
モルドバ	90,745	NA	606,707	250,341
スロバキア	93,384	93,188	778,335	515,810
ルーマニア	81,158	64,533	1,169,027	830,890
ハンガリー	29,170	29,170	1,381,738	NA
ベラルーシ	13,422	NA	16,705	NA
小計	4,280,558	1,566,361	12,660,508	5,755,970

(注) ルーマニアは2022年9月11日、ロシアとモルドバは同年9月12日、それ以外は同9月13日現在。

(出所) UNHCRデータ⁽¹⁸⁾を基に筆者作成。

第4表 ウクライナ難民の欧州諸国による受け入れ状況

	国名	登録難民数	一時保護登録者数	集計日
1	ドイツ	1,003,029	655,800	2022年9月6日
2	チェコ	431,462	431,285	2022年9月13日
3	イタリア	159,968	153,664	2022年9月13日
4	トルコ	145,000	NA	2022年5月19日
5	スペイン	141,846	141,846	2022年9月11日
6	英国	122,900	122,900	2022年9月5日
7	フランス	101,369	101,369	2022年8月29日
8	オーストリア	81,261	81,261	2022年9月13日
9	オランダ	76,660	76,600	2022年9月5日
10	ブルガリア	67,467	133,775	2022年9月13日
11	リトアニア	64,950	65,369	2022年9月13日
12	スイス	61,239	61,239	2022年9月13日
13	ベルギー	55,130	54,457	2022年9月6日
14	エストニア	54,765	34,490	2022年9月13日
15	ポルトガル	49,718	49,623	2022年8月10日

(注) 上位15ヵ国。2022年9月19日現在。

(出所) UNHCRデータ⁽¹⁹⁾を基に筆者作成。

(条約難民とは区別されるという意味の)「避難民」双方を使用している。

(2) 2月24日のロシアの侵攻開始以後の難民・国内避難民問題の特徴

2月24日のロシアの侵攻以来ウクライナの避難民をめぐる状況は、さまざまな意味で前代未聞である。まず、その流出スピードが挙げられる。

UNHCRによれば、ロシアの侵攻開始後2月27日までに、国境を接するポーランドやハンガリー、モルドバなどに約36万8000人が入国した⁽²⁰⁾。フィリッポ・グランディ国連難民高等弁務官は2日後、3月1日の会見で約67万7000人の避難民が出ていることを明らかにした。そ

の約半数はポーランドに、約9万人がハンガリーに、約6万人がモルドバに、約5万人がスロバキアに、そして約4万人がルーマニアといった隣国に逃れ、ウクライナ東部からロシアへ避難した人は「多数いるが、正確な統計はない」とした⁽²¹⁾。

国連人口基金（UNFPA）は3月10日、ウクライナ国内の700万—1000万人が国内避難民になっているとの推計を示し、国外に避難した人々は230万人に上るとした。同時に、国外への避難者は7月までに400万人に達する可能性があるとの予測を示した⁽²²⁾。しかし、既述のとおり現実はこの予測をはるかに超え、8月初旬には1000万もの人々が国境を越えた。2021年末の時点で、世界最大の難民数を記録していたのはシリア（650万人）であるが、シリアから国外に逃れた難民が300万人に達したのは2011年春の内戦勃発から3年目の2014年、600万人を超えたのは6年目の2017年のことであった⁽²³⁾。いかに流出スピードが速かったかがうかがえる。

ロシアのウクライナ侵攻そのものが、第2次世界大戦後の世界秩序に対する挑戦として前代未聞の出来事であったが、同時にこの「未曾有」の避難民流出を可能にしたもう一方の当事者は、国境を開いた隣接諸国である。国民、領土、政府からなる単位を基礎とする主権国家システム、ウエストファリア体制は、厳格な国境管理を基礎としている。人口の強制移動が、難民問題として成立するには、隣国の受け入れが大前提である。隣接する国々が国境を開かなければ、人の強制移動は、難民問題ではなく、国内避難民問題にとどまるからである。

ウクライナ避難民の受け入れに対して、欧州連合（EU）は旧ユーゴスラビア難民受け入れ時に議論されたものの、適用されたことのなかった一時的保護指令を史上初めて発動した。シリア難民をはじめとする中東やアフリカからの難民受け入れに対し、徹底的に異議を唱えた国々が今回はこぞって国境を開いたのである。

人の移動に関するもう一つの懸念事項が、ロシアへの強制移送問題である。

まず、確認すべきは、これら強制移送された人々がロシアへ逃れた難民としてカウントされているか否かという点である。当初、UNHCRの統計でも、ロシアに逃れた避難民の数は不明とされた。しかし、その数字をロシア政府が公表すると、ロシアに逃れ、かつ登録されたウクライナ避難民の数はそれまでの最大受け入れ国ポーランドを抜いて1位となった。8月8日現在の統計でついにその数は200万人を突破（206万3463人）、2位のポーランド（125万6568人）の1.6倍である。

2022年5月、ウクライナ政府は子ども20万人を含むウクライナ人120万人が強制的にロシア国内に移送されたとする報告を行った⁽²⁴⁾。ブリンケン米 국무長官は7月、ロシア軍によるウクライナ住民の「選別」活動や拷問、住民の強制移送に関する声明を発表、複数の情報源を元にした集計結果として、26万人の子どもを含む90万—160万人の住民が強制的に極東を中心とするロシア各地に移送されていると非難した⁽²⁵⁾。ロシア政府がUNHCRに申告した200万人の中に、この強制移送された住民が含まれるのか否かを、ロシア政府は明らかにしていない⁽²⁶⁾。

国際社会の目が届く、EU諸国やモルドバへの難民とは異なり、処遇が一切定かではないこれらの人々の問題は深刻で、子どもたちを強制的に親から隔離しているという米政府の主張

や報道が事実であるなら、ジェノサイド罪の要件である「国民的、民族的、人種的又は宗教的な集団の全部又は一部に対し、その集団自体を破壊する意図」⁽²⁷⁾の証明が難しいとはいえ、国際刑事裁判所（ICC）規程（e）項にあるジェノサイド罪を構成する行為「当該集団の児童を他の集団に強制的に移すこと」に該当する可能性が非常に高いと言える。

なお、ウクライナではロシアの侵攻直後、ゼレンスキー大統領が「国家総動員令」に署名し、兵役齢に該当する18歳から60歳の男性の出国を原則として禁止したため、避難民の圧倒的多数が女性と子どもである。2021年の世界の故郷を追われた人々の性別をみると男性51%、女性が49%と拮抗している⁽²⁸⁾。男性の避難民が少ないことはウクライナ難民危機のもう一つの特徴である。

（3）世界の難民問題との共通項

上述のとおり、ウクライナ難民危機ならではの特徴が多くみられる一方で、ほかの難民問題との共通項も多い。

まず第一に圧倒的多数が隣国にいる点である。先のUNHCRの統計が示すとおり、難民の大半は隣国にとどまる。隣国にとどまることが、物理的、精神的に帰還への最短の道であることが第一の理由と考えられるが、隣国まで逃れるのが、物理的、経済的に精一杯であり、それ以外の行程には体力的にも、経済的にも、不可能という事情もあるだろう。

次に、その構成である。圧倒的多数が女性と子どもであるが、子どもが多いのは世界的な潮流である。世界の人口の30%が子どもであるが、強制的な移動を強いられた子どもの割合は全体の41%に上る。

また隣国への避難に際し、最も貧しい国に最もしわ寄せがいくのも世界的な潮流である。ウクライナの場合、隣接する7カ国の中で最も貧しいのがEU未加盟のモルドバである。受け入れ数は100万人を超えるロシアとポーランドとは2桁異なるものの、9月20日時点の受け入れ数は、ほかの隣接5カ国中スロバキア（9万3384人）に次ぐ2位の9万745人でハンガリー（2万9170人）の3倍。2021年の国内総生産（GDP）は119億米ドル、1人当たりGDPは4523米ドルで、ハンガリーがそれぞれ1546億米ドル、1万5820米ドル（IMF 2020）⁽²⁹⁾であることに比べると、避難民受け入れによる経済的・社会的影響は計り知れない。また隣接国を通過してほかのEU諸国に移動する避難民が多い中で、貧しいがゆえに、物価も安いモルドバにとどまる人も多い。そうした点から、筆者が会長を務める「難民を助ける会」でも、3月以来、モルドバでの活動を継続している。

3 ウクライナ難民危機と国際社会

最後に、ウクライナの難民危機への国際社会の対応について、原因への対処、受け入れへの対処について論じる。

（1）根本原因（ルートコーズ）への対処——難民危機は原因か結果か？

UNHCRが長く難民問題の恒久的解決策として掲げてきたのが、自主帰還、庇護国における社会統合、そしてそれらが不可能な場合の第三国定住である⁽³⁰⁾。

圧倒的多数のウクライナ避難民が隣国や近接地域にとどまっていることから、最も望ま

れる解決策は、すでに一部で始まっている自主的帰還であり、そのために必須なのが、根本原因（ルートコーズ）への対処という意味での紛争の終結である。

ただし、ここで整理が必要なのが、ウクライナの難民の流出は、今般のロシアのウクライナ侵攻の結果なのか、あるいは目的の一部であったのかという点である。今般の難民流出が、ロシアの侵攻とその後続く国際人道法を無視した文民に対する攻撃の結果であったのか、あるいはそもそもロシアの侵攻や目に余る国際人道法違反が、ウクライナ住民を恐怖に陥れるための「手段」、あるいは「道具」であったのか。

プーチン政権のウクライナ侵攻にあたっては、同氏の2月の演説で繰り返された「ジェノサイドへの対処」という表向きの理由以外に内外の識者により、さまざまな原因がすでに指摘されている。しかし、避難民の流出を強力に後押しした、あるいは主たる原因となったのが、ロシア軍による市街地への攻撃、捕えた兵士や一般住民に対する非道な仕打ちや拷問という著しい国際人道法違反である。すでにシリアで実施していたことと同様という指摘もあるが⁽³¹⁾、なぜここまでの国際人道法違反を繰り返すのか。

シリアでは2016年2月、当時のNATO欧州連合軍のブリードラブ最高司令官（米空軍大将）が、プーチン大統領とアサド政権が欧州を不安定化し、その団結を揺るがすために、意図的にたる爆弾など非人道的な無差別兵器を使用した攻撃を実施し、住民を恐怖に陥れ、意図的・戦略的に難民を流出させていると批判した⁽³²⁾。これと同様に今回も、欧州を不安定化させるための武器としてプーチンが難民を作り出している、という指摘もある⁽³³⁾。

1990年代の民族紛争の激化を前に、M・カルドーは、国家間の「古い戦争」から「新しい戦争」への重大な変化を指摘した⁽³⁴⁾。その時代の象徴として、戦争の質が変化すると、本来戦術兵器として利用されてきた対人地雷が、戦闘員と非戦闘員の区別を意図的にぼかしつつ戦われるゲリラ戦や土地の占領を目的としない紛争、戦闘員よりも一般市民に大量の犠牲者を生んだ近年の民族紛争で、住民を居住地から追い出し無人化する、農地の使用を不可能にして敵対勢力の食物源を根絶する、難民を流出させる、交通・通信網を遮断し、住民の恐怖心をあおるといった特定の集団の崩壊を目的とする総合的な「攻撃・戦略」兵器として濫用された⁽³⁵⁾。戦時下での女性に対する性暴力も同様に戦略的に悪用されたが、内戦ではなく、国家間の「古い戦争」で、同様の手法をプーチン氏がとったとすると、難民の流出自体が、近隣国を不安定化させる重要戦略の一部となったことになる。

記憶に新しいところでは、ベラルーシのルカシェンコ大統領が、2021年6月24日に民主化を求めたEUによる資産凍結や渡航禁止などの経済制裁が発動されると、これに対する対抗・報復手段として、6月以降、リトアニアやポーランドに、中東からの難民を送り込んだ。イランやイラク、パキスタン、アフリカ諸国でビザを発給し、首都ミンスクへの航空便でベラルーシに入国させたのだ。

仮に、欧州へのウクライナ避難民の流出を、プーチン氏のウクライナ侵攻の目的の一つと考えるなら、ロシアによる非道な国際人道法違反も説明がつく。その長い歴史を紐解くなら、ロシアはこうした強制移住策を繰り返してきており、ロシアにとっては新しい手法ではない。

難民の流出が結果であれ、目的であれ、いずれにせよ、ロシアの軍事作戦を終了させるこ

と、あるいは少なくとも意図的な国際人道法違反を止めることが、難民問題解決のための第一目標となるが、そのために国際社会が行っているのは、西側諸国を中心とするウクライナへの軍事支援、ロシアや要人に対する経済制裁、国連による調停、トルコ、インド、中国といった「中立国」による外交努力といった対応である。そもそも、ウクライナへの軍事援助が根本原因への対処に分類されるべきか検討を要するが、いずれも成功してはいない。

こうした中で、ICCによる戦争犯罪の調査は、八方ふさがりの中においても決定的に重要な取り組みとなろう。ロシアもウクライナもICCローマ規程に未加入であるが、ウクライナがロシアのクリミア併合を受け（2013年11月21日以降の行為について）、2014年にICCの管轄権を受諾すると宣言しており、また、ウクライナの事態を受け、日本を含む複数締約国（43カ国）が付託し、ウクライナで行われている犯罪については捜査が可能になっている。ICCはすでにウクライナに捜査官を派遣して、ウクライナの検察、司法当局と協力して捜査を進めており、6月中旬、現地を訪れたカーン検察官が、近々現地に事務所を開設することも発表している。

(2) 避難民の受け入れ

解決策の第2が避難民受け入れへの対処である。

EU理事会は3月4日、ウクライナから戦火を逃れて大量に流入した人々に対し、通常要請される個別の申請・審査を必要とせず、即時かつ集団的に、保護（EUへの入域や滞在許可、就労や居住の権利、医療・教育など公共サービス）を提供する緊急メカニズムを発動した。これは、大量の難民が発生した場合、個人単位の個別の難民認定では対応できないため、特定の地域や事象から逃れて来た人々に限って集団的に保護資格を付与し、保護期間（原則1年・最長3年）終了後の帰還を前提に、期限付きで一時的に受け入れる仕組みである。2001年に制定された「一時的保護指令」に基づく措置であるが、シリアや北アフリカから100万人を超えるとされる難民や移民が欧州諸国に押し寄せた2015年の欧州難民危機においても発動されず、EU史上初の措置となった⁽³⁶⁾。

こうしたEUの決定を受けて、ポーランド議会は3月12日、ウクライナ避難民のための特別法を可決、18ヵ月間（延長可）の合法的な滞在を認め、同時にPESELという個人ID番号の取得を可能にした。避難民に、就労・居住・医療・教育の権利を保障するもので、経済支援の受領も可能となった。これにより、5月2日時点で約107万人のウクライナ避難民が登録、19万6000人の子どもたちが学校や保育園に登録された⁽³⁷⁾。

国境を接しないEU諸国の中では、特にドイツの対応が特筆に値する。隣国以外で最も多くのウクライナ避難民を受け入れているのがドイツである。

ドイツの場合、2022年2月末から7月16日までに登録のあったウクライナ避難民90万9740人のうち約65.7%が女性、約37%が18歳以下の児童・青少年⁽³⁸⁾ とのことで、ドイツ国内の学校におけるウクライナ避難民児童・青少年の受け入れ数は、2022年7月現在で14万8500人⁽³⁹⁾ に上る。

EUの特別措置に対し、二重基準、ダブルスタンダードとの批判もあるが、隣国が難民を受け入れるのは世界的な潮流である。陸続きであり、また交通網が発達した欧州においては、

ウクライナと直接に国境を接する、モルドバ、ルーマニア、ハンガリー、ポーランドのみならず、欧州全域がウクライナの「隣国」と言える。上述のとおり、「隣国」としては、他地域とは異なる対応が実施されるのも当然とすることができるだろう。

おわりに——ウクライナ難民危機が日本に問いかけること

ウクライナの難民危機は日本の難民政策にいかなる教訓や示唆を与えてくれるだろうか。岸田文雄政権および企業や財団などが講じた、ウクライナ避難民への迅速かつ広範な支援は、高く評価されるべきものである。他方で、アフガニスタンや中東地域、アフリカ諸国などそれ以外の難民支援との格差は是正されるべきものである。そうでなければ、官民をあげた日本の対処は、人道的対応ではなく政治的判断と評価されるものになるからである。

同時に、日本が今後の難民対応で考えるべきは、近隣諸国からの大量難民の発生に備えた準備である。日本の、現行の難民受け入れ制度や認定率がどうであれ、また、日本海や東シナ海という海が、近隣諸国との間を隔てているとはいえ、隣国有事で大量の避難民が発生する事態が生じ、実際に日本に多くの避難民が到着した場合、日本政府および沿岸地域の自治体、そして民間企業は、今回のポーランドや欧州諸国同様の対応を迫られるようになることを覚悟しておかねばならない。ウクライナ危機、あるいは世界の難民問題が示しているように、そのしわ寄せが一部の自治体、例えば、沖縄県の沖縄本島や八重山諸島、長崎県や対馬、そして日本海に面した沿岸地帯の特定の市町村に押し付けられるようなことがあってはならない。

隣国有事の際に国境を閉じることは人道的に許されない時代に入っている、というより、隣国の難民・避難民の受け入れについては議論の余地はない。と同時に、隣国からの避難民受け入れは日本全体の官民をあげて準備すべき問題でもある。ウクライナ危機の日本の安全保障についての含意を考える際には、同時に、避難民の受け入れについても思いをめぐらす必要がある。世界中の国々が、隣国の難民を受け入れているように。

(2022年9月20日脱稿)

- (1) もともとは「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難民条約」(OAU 難民条約：1969年9月10日に採択、1974年6月20日に発効)の発効を記念する「アフリカ難民の日 (Africa Refugee Day)」であった。2000年12月4日、1951年の難民条約の制定50周年を記念し国連総会で、毎年6月20日を「世界難民の日」(World Refugee Day)とする決議 (UNGA55/76) が採択された。
- (2) UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2021*, <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>.
- (3) United Nations, "Global Compact on Refugees," <https://www.unhcr.org/5c658aed4>.
- (4) 国連UNHCR協会ホームページ「気候変動の最前線から」より <<https://www.japanforunhcr.org/appeal/climate>>。
- (5) 藤森信吉「第50章 ドンバス紛争——「ドンバス人民の自衛」か「ロシアの侵略」か」服部倫卓・原田義也編著『ウクライナを知るための65章』明石書店、2018年、293-295ページ
- (6) 同上。

- (7) 同上。
- (8) UN Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Accountability for killings in Ukraine from January 2014 to May 2016,” 25 May 2016, paras. 31, 32, 35, 36, <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/accountability-killings-ukraine-january-2014-may-2016>.
- (9) 文民の犠牲者にはさらに、2014年7月17日ウクライナ東部を飛行中、敵機と間違われ誤射・撃墜されたアムステルダム発クアラルンプール行きのマレーシア航空MH17便の乗員乗客計298人が加わる。同上。
- (10) UNOHCHR, “Accountability for killings in Ukraine from January 2014 to May 2016,” paras. 35–36.
- (11) Amnesty International, “Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine,” Amnesty International Publications, 2015.
- (12) UNHCR Refugee Data Finder <<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>> より筆者算出。いずれも該当年末の統計数字である。
- (13) ロシア帝国時代、領内には200以上の異なる民族集団が暮らしていたとされるが、旧ソ連時代、モスクワへの抵抗を抑えるべく、こうした民族集団を分断する形で人工的に境界線が引かれ、同時にスターリンが行った強制移住政策や、地方へのロシア人技術者の入植奨励などにより、ソ連邦崩壊時には6000万人の民族的少数者が生まれたと言われる。旧ソ連時代の国内避難民が突如「難民」となり、難民問題も深刻化した。こうした事態に対処すべく、UNHCRは1991年から旧ソ連地域での活動を開始、1992年にモスクワに事務所を開設している。Louise Druke, “Capacity and Institution Building in the CIS in Refugee and Human Rights Protection with Emphasis on Central Asia and Kazakhstan,” *Revue québécoise de droit international*, Numéro 13.2 – 2000, 1 Octobre 2001, pp. 101–103, 110. また1996年以降、「移民と難民に関する CIS 会議プロセス (The CIS Conference Process)」が UNHCR や IOM、欧州安全保障協力機構 (OSCE) などによりスタートしたが、ジュネーブで開催された初回会議に、筆者も日本の NGO (難民を助ける会) として参加し、その場の混沌とした空気を記憶している。
- (14) Michael Iogna-Prat, “Nationality and Statelessness Issues in the Newly Independent States” in Vera Gowlland-Debbas ed., *The Problem of Refugees in The Light of Contemporary International Law Issues: Papers presented at the Colloquium organized by the Graduate Institute of International Studies in collaboration with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 26 and 27 May, 1994*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.
- (15) 旧ソ連邦崩壊とそこから派生する民族問題、少数民族の問題に対処するため、UNHCRは1994年にウクライナに事務所を開設、2014年のドンバス紛争勃発以前は特にクリミア・タタールの帰還問題について取り組んでいた。UNHCR, “UNHCR 25 years in Ukraine: Providing protection, seeking solutions,” https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/07/UNHCR-25-years-in-Ukraine_ENG_30_06_2021_compressed.pdf. ウクライナの難民問題などに関する文献については、以下に詳しい。Kristin Bergtora Sandvik and Adèle Garnier, “Forced displacement from Ukraine: notes on humanitarian protection and durable solutions,” Mar 4, 2022, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2022/03/04/forced-displacement-from-ukraine-notes-on-humanitarian-protection-and-durable-solutions/>.
- (16) Border crossings from Ukraine (since 24 February 2022)* 10,350,489. Last updated 02 Aug 2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- (17) IOMによれば、2022年6月23日現在の国内避難民数は627万5000人、5月23日と比べて12%減であった。
- (18) <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (2022年9月19日アクセス).
- (19) <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (2022年9月19日アクセス).
- (20) 「国境の町へ25キロ、歩くしか ウクライナ侵攻」『朝日新聞』、2022年2月28日。
- (21) 「ウクライナ避難民、67万人超に」『朝日新聞』、2022年3月2日。同じ頃、UNHCRによると、ウクライナ在住の外国人がポーランドに避難する際、差別的な対応を受ける例が報告されているとし、

- グランディ氏は「どんな人でも同じ扱いを受けられるよう、介入を続けていく」と述べた。
- (22) 「国内外避難民、人口の4分の1、国連人口基金推計、『前代未聞の規模』ウクライナ」『朝日新聞』、2022年3月11日。
 - (23) 長有紀枝「人道危機からみるウクライナ情勢」『世界』2022年7月号 (Vol. 959)、岩波書店、190-198ページ。
 - (24) <https://babel.ua/en/news/78505-ombudsman-lyudmyla-denisova-russians-deported-almost-1-2-million-ukrainians-through-filtration-camps>
 - (25) Antony J. Blinken, Secretary of State, Press Statement, July 13, 2022, “Russia’s ‘Filtration’ Operations, Forced Disappearances, and Mass Deportations of Ukrainian Citizens?” <https://www.state.gov/russias-filtration-operations-forced-disappearances-and-mass-deportations-of-ukrainian-citizens/>.
 - (26) UNHCR への電話インタビュー。
 - (27) 「国際刑事裁判所に関するローマ規程」(ICC規程) 第6条 (集団殺害犯罪)。
 - (28) UNHCR, Global Trends 2021.
 - (29) 外務省国別基礎データより <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/moldova/data.html>; <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hungary/data.html>>。
 - (30) UNHCR 「恒久的解決策」 <<https://www.unhcr.org/jp/durablesolutions>>。
 - (31) 長、前掲論文。
 - (32) AFP, “NATO commander says Syria, Russia using migrant crisis as a ‘weapon’ - Top NATO General Philip Breedlove warned US lawmakers Tuesday that Russia is helping Syrian President Bashar al-Assad turn the refugee crisis into a ‘weapon’ against the West,” <https://www.france24.com/en/20160302-nato-commander-says-syria-russia-using-migrant-crisis-weapon>.
 - (33) Mark A. Grey, “The big exodus of Ukrainian refugees isn’t an accident – it’s part of Putin’s plan to destabilize Europe,” May 24, 2022, The Conversation, <https://theconversation.com/the-big-exodus-of-ukrainian-refugees-isnt-an-accident-its-part-of-putins-plan-to-destabilize-europe-182654>.
 - (34) Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, 1999 (山本武彦他訳『新戦争論——グローバル時代の組織的暴力』岩波書店、2003年)。
 - (35) 長「地雷対策」内海成治・中村安秀・勝間靖 (編)『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版、2008年、179-199ページ。
 - (36) 長、前掲論文「人道危機からみるウクライナ情勢」。
 - (37) 同上。
 - (38) <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html>
 - (39) <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1308090/umfrage/gefluechtete-kinder-und-jugendliche-aus-der-ukraine-an-deutschen-schulen/>