

# 発想の転換が求められる難民・移民問題

滝澤 三郎

Takizawa Saburo

## [要旨]

2023年の難民と国内避難民は1億1730万人、難民を含む移民総数は約2億8000万人に達した。欧州では急増する不法移民・難民が政治問題化し、各国は国境管理を強化している。特に英国の不法移民法が象徴的だが、米国でも不法移民が増加し、移民政策が大統領選の争点になっている。より深刻なのは85%の難民を受け入れるグローバルサウス諸国で難民は行き場を失い滞留している。難民問題の主原因は、迫害、内戦、戦争であるが、それに対応する国際的保護体制は機能不全である。その理由は、「迫害」概念に囚われていること、領土的庇護の限界、移民問題との絡み合い、費用負担の不均衡にある。ゆえに移民・難民問題の緩和には発想の転換が求められる。具体的には、「迫害」から「危険」への対象拡大、法的アプローチに加え経済的アプローチの採用、「共通だが差異ある責任」の原則に立った先進国から途上国への資金移転が必要である。

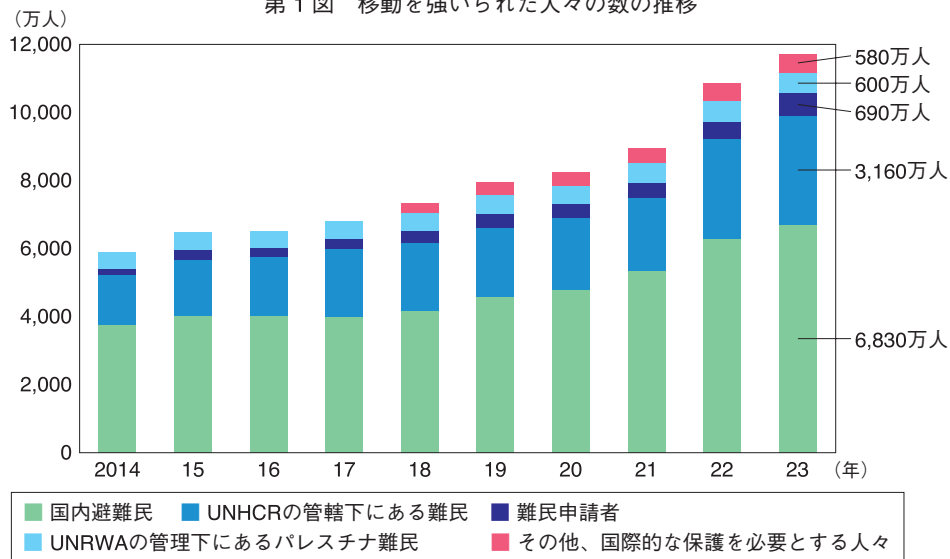
## はじめに

2023年の紛争や迫害で移動を強いられた難民や国内避難民の数は1億1730万人になった。筆者が国連ジュネーブ本部で働き始めた1981年の難民の数は約1100万人だった。つまり難民の数は40年で10倍になった。難民を含む移民の総数は約2億8000万人だった。

## 1 問題の所在

欧州諸国では急増する不法移民・難民問題が政治問題になっている。人権尊重を掲げりべラルな難民政策を取ってきたEU諸国へは中東・アフリカからの移民難民が流入するが、宗教も文化も異なる移民難民の大量流入は国民の反発と不安感を高め、各国は国境管理を厳しくしている。英仏海峡を渡ってくる不法入国者をルワンダに送ることを定めた不法移民法を成立させた英国がその典型だ（2024年7月の総選挙で政権復帰した労働党は移送計画を廃止したが、海上警備の強化によって不法入国を阻止すると言う）。ロシアの侵略を逃れるウクライナ避難民に対し西側諸国は手厚い支援をしてい

第1図 移動を強いられた人々の数の推移



(出所) UNHCR Global Trends Report 2023, 2ページを基に筆者作成。

るが、これは例外だ。米国では、バイデン民主党政権の寛容な移民政策の下で不法移民が年に270万人にも上り、トランプ前大統領は再選の暁には国境を封鎖し不法移民を退去させると明言している。

問題がより深刻なのは難民の85%を受け入れているグローバルサウス諸国だ。人道支援資金がウクライナに集中する中で国際的支援は滞り、難民は不十分な支援の下で紛争周辺国に何年も滞留する。受入国住民との軋轢は高まり、政府は（先進国に倣って）難民排斥に向かう。筆者が3月に訪問したトルコは350万人のシリア難民を受け入れているが、帰国を求める声が高まっていた。グローバルサウス諸国の数千万人の難民は行き場を失い、「寄る辺なき民」となっている。そこでの問題に手を付けないと、先進国への難民の流れは止まらない。

## 2 難民問題の原因

難民問題の第1の原因は、国家による市民の迫害だ。1951年の難民条約第1条は、難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるおそれがあるために他国に逃れた人々」と定義している。同条約の起草者の念頭にあったのは、第2次世界大戦中のユダヤ難民の窮状と冷戦初期に共産主義を嫌って西側諸国に「政治亡命」を図る人々だった。

第2の原因は、内戦だ。国連加盟国の数は193だが、1960年代に独立したアフリカ諸国をはじめ、多くの国は政治的にも経済的にも不安定でガバナンス（統治）が脆弱だ。冷戦終結後にもソマリア、アフガニスタン、イラク、シリア、ミャンマー、ベネズエラなどの「脆弱国家」における内戦によって数百万人の「紛争難民」が流出し

た。そういう国々では過激派による無差別テロも起きやすく、これが難民流出に拍車をかける。彼らの多くは出身国周辺に留まるが、一部は密航産業とIT技術の助けで遠く離れた欧米諸国を目指す。難民問題はグローバル化、国際問題化している。

第3の原因は、国家間戦争である。冷戦終結後の35年の間に進行した西側諸国主導の民主化、グローバリゼーションに対する反動は、ロシアや中国のような強いナショナリズムを背景とする強権国家の台頭を生んだ。ウクライナ戦争やイスラエル・パレスチナのガザ戦争は、国家間戦争が過去のものではないこと、国連中心の紛争防止に限界があることを示している。

第4の原因は、気候変動に伴う食糧危機、砂漠化や海面の上昇に伴う「気候難民」だ。「迫害」ではなく気候変動が原因の「難民」だが、世界銀行はその数が2050年までに2億5000万人に達すると予想している。

### 3 難民の国際的保護体制とその限界

難民問題の根本的解決は民主的な政治、統治の再建、国際紛争の防止であるが、それが現実的ではない以上、国際社会は対症療法的な国際的保護体制を構築してきた。現在の難民の国際的保護体制は、①1951年難民条約・1967年の議定書、アフリカ難民条約、南米のカルタヘナ宣言、EUの共通庇護政策などの地域的条約、②難民への人道援助や恒久的解決策を模索する国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、そして③難民支援の現場で活動する数千の国際・国内NGOの3本柱からなっている。しかしこの国際的保護体制は上記の「問題の所在」にあるように機能不全だ。その理由は現行体制に内在するいくつかの限界である。

第1の限界は、先進国の大半が加入する1951年難民条約による「難民の定義」が制限的なことだ。政治的亡命者を想定し、「迫害」の概念に基づいて作られた1951年難民条約は、今日の「難民」の大半は紛争や暴力から「危害から命を守るため」に逃げる人々だという実態に合わない。「外国にいること」が難民であることの条件だから、「難民予備軍」とも言える6830万人の国内避難民は条約の対象外だ（ただし、UNHCRは国連総会や安全保障理事会の求めなどにより、実際には国内避難民への支援も行っている）。「気候変動難民」も「迫害」とは関係ないから除外される。1951年難民条約を忠実に守れば守るほど難民の国際的保護体制から除外される者が増えるという逆説的状況がある。

第2の限界は、難民の国際保護の基本原則である「領土的庇護」の限界だ。難民として保護を得るには、目的国まで自力でたどり着かなければならない。国境までたどり着けば「ノン・ルフールマン原則」で守られるが、領海・領土の外にいる限りその原則は及ばない。大量の不法移民・難民の流入を恐れる先進国は、領土的庇護原則を逆手に取り、国境に鉄の壁を作ったり領海に入るのを阻止したりするようになった。合法

的入国ルートがない難民は密航業者に頼り、密航産業は年間数千億円を手に入れている。

第3の限界は、移民問題と難民問題との絡み合いを解きほぐすことができないことだ。毎年数百万人の人々がグローバルサウス諸国の貧困と失業を逃れ、生き残りをかけた「生存移民」として先進国を目指し、大半が難民認定を求める。そして「生存移民」と難民を峻別することはごく難しい。移民と難民が一緒に行動する「混合移住」状態の中で、各国は「難民を移民として排除するリスク」より「移民を難民として受け入れるリスク」を重視し、排除される難民が増えている。

第4の限界は、費用負担問題と「ただ乗り」問題だ。難民の国際的保護は、難民の命を救うという人道的価値と難民流入による混乱を防止する政治的価値を持つ国際公共財だが、それは各国が自発的供給に頼るしかない。難民条約は加盟国の負担分担の具体的方法を示さないため、「ただ乗り」が避けられない。難民保護はすべての国に利益をもたらす半面で負担はトルコなど少数の国に降りかかる。それらの国では「難民の人間の安全保障」と「国家の安全保障」のバランスが崩れ、反難民の動きが強まっている。難民の保護においては、戦後一貫してアメリカが「覇権国」としての責任を負ってきた。毎年10万人前後の難民を受け入れてきたほかUNHCRやUNRWA（国連パレスチナ難民救済事業機関）などの予算の約3分の1を供給してきた。しかしこの構造はトランプ再選の暁には崩れるだろう。難民支援の国際的人道支援機関にとっては冬の時代が近づいている。

#### 4 難民問題の緩和に向けて

国際関係は複雑化し、不法移民や難民の問題は人道問題から国際政治問題になった。難民の国際的保護体制を根本的に改革する政治的能力や意思は国際社会になく、負担の押し付け合いが進む。2018年の「難民に関するグローバル・コンパクト」と「国連移住グローバル・コンパクト採択会合」は、大量難民受入国への支援強化、先進国の受け入れルートの拡大、難民の自立支援など「負担の公平化」や「安全で秩序ある合法的な移住」の推進を謳う。それを進めるためには既存体制の「限界」を広げる努力が必要だ。それには4つの視点の転換が求められよう。

第1は救済対象を「迫害」から逃れる難民だけでなく、「命への危険」から移住する移民に広げ、合法的移住ルートを増やすことである。救済の対象を「迫害」される難民に絞ることは、「危険から逃げる」人々の排除のために資源を使う状況をもたらす。難民保護の面では近年「補完的保護制度」や留学生制度、労働移民制度の援用などの「代替的受け入れ法」が広がっているが、その動きは歓迎されるべきだ。それにより今後増える「気候難民」などの新しい形の避難民も救済対象として視野に入ってくる。

第2は法律のアプローチを経済的アプローチで補完することだ。難民条約に定められた法的義務を強調する解決法は、義務を回避する国家行動をもたらしている。それ

を防ぐには、受入国の（経済的）利益に着目したアプローチが望ましい。難民の就労を認め、教育訓練で難民のスキルアップをするならば、彼らは「負担」から「外国人材」に変わり、経済の担い手となる。労働力不足に悩む先進国は彼らを秩序ある形で受け入れることができる。また、現に滞在する庇護国で就労先が見つかるならば、危険を冒してさらに遠くの国に2次移動する難民も減るだろう。祖国で暮らせる仕事が見つかるならば外国移住を試みる移民も減る。移民・難民問題を統合して考察し、「スキル開発」と「移動の動機」マトリックスで政策を立てるアプローチを提示した世界銀行の画期的な「2023世界開発報告：移民・難民・社会」や、日本が唱えてきた「人道—開発—平和」アプローチも同じ発想に立つ。

第3は先進国からグローバルサウス諸国に資金を移すことだ。UNHCRは支援の仕方を難民キャンプでの支援から都市での支援へ、物資配給から現金支給へ、依存から自立へと変えているが、それを支える資金が慢性的に不足している。近年、先進国内での難民支援には兆円単位の資金が使われている。先進国での支援は一人当たり年間200万円ほどになり、途上国での費用の約10万円の20倍になる。同じ額の援助資金を南の途上国に移すことで、より多くの難民が救われ、または支援の量と質が向上し、北側諸国を目指す難民の数を減らすことも期待できる。難民を雇用する民間企業への投資で民間企業を活性化し、難民だけでなく地域経済をも助けるのも一案だ。

第4は、すべての国と地域に同じ貢献を求めるのではなく、それぞれの国や地域の特性に合わせた「共通だが差異ある責任」の考えを採用することだ。多数の難民を受け入れているグローバルサウス諸国を先進国が資金的に支援するのは、「ただ乗り」を緩和する一つの現実的な方法だ。これは特に日本に当てはまる。「補完的保護」の導入や「育成就労制度」などで難民や移民の物理的受け入れを拡大する日本の方向性は正しいが、日本の「比較優位」と日本への期待は数千万人の「寄り辺なき民」が滞留する途上国への資金的協力にあることを忘れてはならないだろう。

## おわりに

先進国の人口減少とグローバルサウス諸国の人口爆発で南から北への人口移動は今後も増える。移民・難民問題の解決はその必然性を所与のものとしたうえで、その流れを「脅威」でなく「機会」として捉え、出身国、通過国、受入国のそれぞれに合った移民・難民政策を設計していくことが求められる。そうすることでこそ未曾有の「人の移動」がもたらす歴史的挑戦に向かい合うことができるのではないか。

たきざわ・さぶろう 東洋英和女学院大学名誉教授／  
ケア・インターナショナル・ジャパン副理事長  
<https://ref-net.org>  
saburo.takizawa@gmail.com