

国家、国際基準と国際難民制度

小泉 康一

The State, International Norms and the International Refugee Regime

Koichi KOIZUMI

目次

はじめに

- 一 国際難民制度の進化
 - 二 変化する国際環境…庇護移動と制限主義
 - 三 新しい庇護枠組みへの模索…世界的問題と地域的解決
 - 四 課題となる問題群
- おわりに

はじめに

六五億四〇三〇万人を数える世界人口のうち、国際移民は推定一億九千万人で約三%をしめている⁽¹⁾。この数字には、旅行者や企業活動の従事者、留学生、外交官等の数百万の人々は含まれていない。「経済協力開発機構」(the Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)に属する先進工業国では、一九九〇年代に移民人口が大きく成長した⁽²⁾。現在、オーストリアの人口の一二%、カナダの一九%、フランスの一〇%、スイスの二二%、アメリカの一二%が外国生まれの人々である⁽³⁾。国外に一年以上居住する長期の国際移民は、過去数年のうちに、

着実に増大した。世界の各地域間の不均衡な発展がその原因の一つである。

しかしこうした移動の大半は、地域的に限定されてきた。社会主義崩壊後の東欧、ユーラシアの諸国から、ロシア人、チェチェン人、ルーマニア人、ブルガリア人が欧州、アメリカ、中東の湾岸諸国へ、アフリカ北部、中部、地中海諸国からアルジェリア人、モロッコ人、セネガル人、トルコ人が西欧へ、カリブ海諸国からジャマイカ人、ドミニカ人、ハイチ人、プエルトリコ人がイギリス、西欧、アメリカへ、南アジア諸国からパキスタン人、インド人、バングラデシュ人、ネパール人がイギリス、アメリカ、中東の湾岸諸国、東南アジア諸国の都市部へ、東南アジアの周縁国のフィリピン、ミャンマーから同地域のより発展したタイ、シンガポール等の国々や、中東の湾岸諸国、アメリカへ、中央アメリカ、南米諸国からメキシコ人、グアテマラ人、コロンビア人、エクアドル人がアメリカへと移動している。

一九七〇年代の初め以降、一般に「南」といわれる発展途上諸国が益々、世界的な経済制度の中に組み込まれてきている。移民数の増大は、その結果の一つである。しかし、移動の大きな部分である発展途上国間の移動は、国境での記録がないために正確にはわからない。例えばアフリカ大陸は、経済不安と政治的不安定で大量の人口移動を経験してきた。過去五〇年、アフリカは植民地主義的な秩序からの困難な移行期にある。多くの国々で民主主義が未だ達成されていない。アフリカでは、人々は地域内での移動をする⁽⁴⁾。南アフリカは数十年間、近隣諸国からの労働移民に経済的に依存してきた。またアジアは、世界の他地域への一時移民、永久移民の供給地であった。特に東アジアの中国と、南アジアのインド、パキスタンは大量の移民を出し、彼らは今、イギリス、アメリカ、オーストラリアで少数民社会を作り上げている。そのほか世界的にみて重要な傾向の一つは、移民の女性化である。従来のような家族の一員としての同行よりも、主要な賃金労働者として移動している⁽⁵⁾のがみられる。

労働移民等、正規に入国する人々に加え、非正規の移動もある。これらの移動は、一般に秘密で統計には現れないため、正確な数は不明だが、かなりの人数をしめている。人の国際移動により影響されない国は殆どない。多くの国々は移民流出の源であり、ある国々は純粋な受け手であり、他は移民が受け入れ国へ行くまでの通過国である。移民の送り手であり、同時に受け入れ国である国も多い。メキシコは同時に三つの役割を果たしている。移動を研究する学者の間では、需要と供給を結びつけるネットワークの存在が長いこと認識されてきた。ネットワークとは、行動のネットワーク⁽⁶⁾ (action network) のことであり、人間の間だけではなく、商品、思想、組織、書物、コンピューターなどの「関係の連鎖」である。ネットワークは、なぜある移民がある方向へ移動するのかを説明する。

国際移民の中で、近年数が最も急速に伸びたのは、「難民」(refugees)である。冷戦終結後、それまで数十年続いた内戦は終結し、民主化と人権の尊重が世界中の多くの国々で始まった。冷戦終結期は、移民制度への新しい挑戦であるとともに、新しい機会の出現とも見えた。結果として、何年も他国に避難していた数百万もの難民に帰国の可能性が芽生えた。しかし変化する地政学の状態は、両刃の剣である。これら発展途上の国々では、広範囲の様々な政治的、経済的、社会的な諸問題に直面させられている。国内には、高い人口増加率と失業率、政府開発援助(ODA)の減額、環境の悪化、HIV/AIDSの流行、世界銀行による構造調整政策の強制など、様々な問題が未解決のまま残されている。諸勢力間の利害の対立は、公正な仲介者が存在しないことから、内戦の長期化、共同体での暴力、秩序の混乱など、が繰り返し続いた。発展途上地域での難民発生の原因と迫害の状況自体が変化し、難民援助制度はそれまでの「東西関係」から、「南北関係」へと大きく方向を変えた。欧州内での国際関係も変化し、東西関係で迫害された人々はいなくなった。「強制移動」(forced migration)に最も衝撃を与えたのは、地政学上の関係の変化であった。

旧ソ連の崩壊に続く新世界秩序の出現の過程では、多数の紛争が発生すると同時に、出国の禁止措置が解かれ、複雑な人口移動が発生した。旧ソ連圏の国々は、独立と国際的な認知を要求した。欧州での平和の予測は、コーカサス地域と旧ユーゴスラビアでの紛争発生でくずれた。これらの地域では、戦争の犠牲者である難民が大量に流出した。一九九九年、八〇万人以上の難民がコソボから、アルバニア、マケドニアに流出したのはこの例である。ドイツやスウェーデンでは、コソボやマケドニアからのアルバニア人に大量に庇護⁽⁹⁾(asylum)を与えた。難民への保護と援助を要請する声は高まったが、対策の状況は芳しくない。世界の難民数は一九九六年、二七〇〇万人(帰還難民を含む)を数えた⁽⁷⁾(UNHCR調べ)。

一九八〇年代、欧州での難民への、庇護申請は着実に上昇した。西側先進国の報告では、申請数は一九八〇年代初めの一〇万件以下から、一九八九年には約五〇万件へと増えた⁽⁸⁾。イラン・イラク戦争、スリランカ内戦という新たな供給源が出現した。中央アメリカでの内戦で、アメリカには新たな難民が大量に流れ込み、政治的に問題となった。しかし、難民流出の多くは、元々の地域内にとどまった⁽⁹⁾。一九九二―二〇〇一年、途上国は平均して世界の難民の七〇%以上を受け入れてきた⁽¹⁰⁾。

一九八五―一九五年、庇護申請者(asylum seekers)五〇〇万人が西欧諸国に押しかけた。申請数は一九九五年、四八万件に急激に下降した。下降の理由は、ドイツとスウェーデンでの難民法の変更⁽¹¹⁾であった。しかし、二〇〇〇年になると再び上昇した。UNHCRによれば、二〇〇〇年には先進二八カ国が合計五六万件の庇護申請書を受けつけ、約百万人が決定待ちの状態⁽¹²⁾であった。

庇護申請者の増大は、西側諸国にかなりの懸念を生み出した。各国政府は「一時保護」が永住へ向かうのを恐れ、その許可に寛大になること

ができなかった。西側の政治指導者は、地域内の国々の間でより多くの負担分担をせまれ、欧州（EU）内では主要な政策課題となった⁽¹³⁾。一九八九年に東西冷戦が終結すると、同年末までに欧州ではモスクワ寄りの全ての政権が倒れ、西側諸国は移民の入国規制を強めることになった。一九八〇年代末までには、欧州の政府は全て、庇護手続きを厳しくし始めた。発展途上世界からの移民流入を減らすことが目的だったが、それは「ヨーロッパ要塞」（Fortress Europe）の確立につながった⁽¹⁴⁾。

地域的な枠組みでは、EUは長い経験をもっている。EC内での労働力の自由な移動は、一九六八年に始まった。一九八五年の「シェンゲン協定」（the Schengen Agreement）は、西欧の五カ国（ベルギー、デンマーク、フランス、ドイツ、ルクセンブルグ）で調印、加盟国内での国境を廃止した。続く「ダブリン条約」（the Dublin Convention）は、特に庇護申請者の問題に対応し、難民条約の定義を確認したうえで、どの国に対応上の責任があるかを定めている。シェンゲン協定とダブリン条約は、難民条約の定義に合わない増えつつある「事実上の難民」については、認めていない。この問題については、例えば、より広い政府間協議（the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee, and Migration Policies in Europe, North America, and Australia）が一六カ国で開かれ、各国政府にとり他国での施策上の発展をみ、実施措置を互いに調整する場となっている。参加国は協力の必要性を認識し、ダブリン条約の原則を支持し、不法移民対策で協力を強めようとしている⁽¹⁵⁾。難民や庇護申請者の流入を制限したり、入国管理をより厳しくするのは世界的な傾向である。各国は益々、移民流出を防止するための一時的仕組みへと向かっている。発展途上国から先進国への「庇護移動」⁽¹⁶⁾（asylum migration）は、全移民人口の一部にすぎないが、非正規な移動を管理しようとする各国政府の反応と政策の観点から非常に重要な事柄となっている。

冷戦終結期、「国連難民高等弁務官事務所」（以下、UNHCR）は急激に変化する国際関係に適応するために、政策と実施措置の再検討を強くせまられた。世界中で政治的・民族的紛争が起こり、地球規模で大量移動が発生していた。冷戦政治時代の厳しい国境警備は緩められ、安価になった運賃は国境越えを以前より容易にした。その結果、庇護申請は増加した。一九九〇年代、UNHCRは難民の帰還事業を精力的に進めたため、難民数は減少したが、「国内避難民」⁽¹⁷⁾（internally displaced persons, 以下IDP）の数は大きく増加した。UNHCRや他の国際機関、NGOは紛争の広範な犠牲者―帰還民、IDP、戦時下の市民、民族浄化で大量に追い出された人々等―の援助に忙殺された。コソボ、ボスニア、東チモールが一九九〇年代、国際援助機関の注目を引きつけたが、アフリカは無視された⁽¹⁸⁾。

身の安全を求める難民人口が増大したのは、他に三つの要因が関連している⁽¹⁹⁾とみられる。①グローバルゼーション(globalization、以下、グローバル化⁽²⁰⁾)で生じた運輸手段の利用が簡便化したこと。②先進国内で難民条約上の保護が法制化されたこと。③先進国での経済不況で未熟練労働者が削減され、彼らが入国のために難民としての庇護申請にまわったこと、である。

難民は「近代化」の産物である。彼らは強制移動民であるだけではなく、「国民国家⁽²¹⁾」の発展の一部である。国民国家それ自体は、かなり近年の現象である。「近代⁽²²⁾」の本質は、合理性という「宗教」である。合理性を測る物は、対象や思想の実用性である。彼らの状況は、近代化の過程が世界的になった時に激しくなった。国民国家の政治体制が初めて地球上に拡大され、各々の国家が政治的国家に分けられた。二〇世紀までには、物理的なグローバル化のために、全世界が国民国家に分割された。国家内では、統合のための一様なイデオロギーが現れ、それに従わない人々は憎悪のために迫害され、国家から押し出された。世界が完全に国家に分割された時、一つの国での迫害を逃れた人々は、どこにも行く所がなくなり、他の国家の許可を求めることになった。近代の国家官僚制度という合理的な手段は、国家の成員ではない人々が領域内へ立ち入ることを防ぐために出現した。国民国家に受け入れられない人々には、逃げるべき「自由」な領域がどんどん少なくなっていく。かくして二〇世紀は、「難民の世紀」になった。

繰り返せば、それは人々に逃亡するよう強制することが異常だったからではなく、成員の権利を擁護する役割を委ねられた国民国家へ地球が分割されたことにある。国家は、誰が新しい市民になるかというのを決定する門衛となり、自らの国家の成員である市民への排他的な擁護者となった。一方で、各国家は「感傷的共同体」として確立され、時には「一様な国民」という原始的な感覚で固められた。市民に与えられた権利を通じて、国家への忠誠がその成員に教え込まれた。と同時に、国家はより広い普遍的市民へとつなぐ手段ともなっている。それまでの煩雑で危険な遠距離旅行であった移動は、グローバル化の進展とその関連する諸要因により益々、促進されてきた⁽²³⁾。近代という手段が、難民危機に対処する上で不適切だったことになった時、経済的グローバル化が難民制度を蝕みはじめた。難民は制度のアキレス腱であることが証明された。世界的な経済の合理性は、「新自由主義」でつくられる。膨張した官僚機構、医療、教育、福祉の負担を排するために国家は再編と適応を強くせまられている。状況を放置すれば、個人や企業能力の柔軟性や対応能力を損なうものとして働くからである。

中心となる政策上の課題は、第二次世界大戦後につくられ、冷戦の四〇年で形成された「国際難民制度」(the International Refugee Regime)の構造と原則が、冷戦後の異なる時代の強制移動に対処する上で有効かどうかである。現代の法律的、政治的、規範的、制度的、概念的枠組みは、現代の紛争や国際政治の中で不適切である。特に現在の法律は、現代の移動を完全に反映するものとはなっていない⁽²⁴⁾。約五〇年の発展の後、シュ

ケー(Sinke)の言うように、現在の国際難民制度は混乱し、疑念をもたれ、衰退する制度のようにみえる⁽²⁵⁾。

強制移動は数多くの原因を持ち、数多くの形態をとる。人々は迫害、人権侵害、抑圧、紛争といった様々な人災と、天災で自分の家を離れる。また政治争乱、経済困難、暴力紛争が同時におこる傾向がある。グローバル化の利益は公平に配分されず、世界各地には安全の程度に不均衡がみられる。大量移民の原因は、概して同じ原因に根ざしている。大規模な人権侵害、民族浄化、国内外の紛争の発生は、その代表的なものである。人災は、大量移民を早める。大規模な工業での事故やチェルノブイリのような核施設による放射能汚染は逃亡まで一刻の猶予もない。その他の人災による環境悪化、例えば温暖化、酸性雨、河川の汚濁、資源の枯渇、土壌劣化、砂漠化などは、人の漸進的移動につながる。これらのうちいくつかの事例では環境が再生可能である一方、深刻な事は再発しないよう継続的な注意を払うことのむずかしさと、再生にはかなりの資金が必要なことである。大量移民は、自然災害からも生じる。地震、火山の噴火、洪水、ハリケーンは家を破壊し、農業を崩壊させ、再建するまで、人が元の共同体に住むことはできない。バングラデシュの定期的洪水は何万人もの人々を移動させる。カリブ海諸国や中央アメリカのハリケーンは暴力的に家を破壊する。これらの犠牲者の多くは国内避難の問題を生じる一方、繰り返す自然現象は海外への移住を推し進める力となる。

長期的な国際移民は、大きく二つの集団に分けられる。そのため、(自発的な)移民と難民(強制移動民の一種)という簡単な二つの用語で本論を始めたが、元々「自発」と「強制」の間の区別はむずかしい。移動の原因が錯綜し、移動側が多様で複合的な動機という場合がしばしばである。多くの移民は、移動に多くの動機を持っている。移動が自発的であっても、自国での急を要する問題のために、当人は新しい居住場所をさがすよう強いられたと感じるかもしれない。強制移動民の場合でも、家族や共同体の仲間たちとのつながりや、経済機会のために、ある特定の避難場所を選ぶかもしれない。さらに、一つの形態の移動は、しばしば他の形態の移動につながっていく。両者に、簡単に分類できない人々が、常に存在する。冷戦終結後、それ以前の国際移住制度を特徴づけてきた難民と移民の間の区別は、経済的、政治的圧力の両面から崩れ始めた。この過程は今も進行中である。欧州では近年、両者が溶けあつて移民と庇護申請者(いわゆる難民)が互換的に使われている⁽²⁶⁾。

国際社会が難民移動に対処してきた国際難民制度には、次の三つの基本的な形がある。

- ① 国際機関(国際連盟時の難民高等弁務官に始まる)の設立、
- ② 国際法(一九五一年国連難民条約など)の導入、

③ 難民の待遇に関する国際基準（自国を離れる権利、他国で庇護を求め享受する権利）の開発、

である。制度とは、国家や個人の行動を指し示す明確な規則か、暗黙の基準であり、これらの規則や基準を表わす組織である。歴史上で初めての難民とされるフランス・ユグノーへの宗教的、政治的迫害から、次いでフランス革命での貴族の逃亡を経て、より包括的な国際難民制度が第一次世界大戦後の国際連盟下に出現した。この制度は、第二次世界大戦中に劇的な変化を被り、現UNCHCRを通じた難民問題への対処という恒久的枠組みを創造した。しかし、この枠組みが今、強い圧力にさらされている。

一七世紀に一時的な形で始まって以来、近代の難民制度は時代の要求を満たし、冷戦終結後の今日にいたるまで、実践的に活動範囲を拡大し、国際的に活動が続けてきた。現在、制度は移行期に直面している。増え続ける難民と各国々の入国抑制策への適応を強く求められている。グローバル化の中でおこっている、難民を含む強制移動の急激な変化の理解のためには、今発生している人口学的、社会的変化を理解することが重要である。グローバル化した世界の経済的形は一六、一七世紀の欧州中心の商業活動から始まり、今日まで物理的、生物的側面の変化は、政治、経済、社会、そして文化的側面の事象の変化から切り離せない。難民移動は、より広範囲の移動の傾向から分離して対応されるべきではない。難民移動を近代化とグローバル化、特に第二次世界大戦以後の変化の中に位置づけることである。この論文の目的は、国際難民制度の分析視点を世界史的な文脈の中におくことである。

註

- (1) 「国連人口基金」(UNFPA)、「二〇〇六年度版世界人口白書」。
- (2) Martin, 2001-a, pp.2-3. 国連人口局によれば、一九六五年に七五〇万人だったが、一九七五年に八四〇万人、一九八五年に一億五〇〇万人、一九九〇年には推定で一億二千万人となった。国際移民の増加率は一九九〇年代、増え続けた。一九六五―七五年、国際移民の上昇率は年一・一六%で世界の人口増加率の年二・〇四%よりは低かったが、人口増加率が一九八〇年代に下降し始めた時、移民の移動は著しく増大した。一九八五―九〇年、人口増加率は年、約一・七%に対し、移民は年二・五九%の増加であった。
- (3) Borjas and Crisp, 2005, p.1.
- (4) Westin, 1999, p.34.
- (5) Martin, op. cit., p.3. 例えば一九九〇年代半ば、アジア女性約一五〇万人が外国に働きに出た。スリランカからの移民の六〇%は女性で、主として家事労働

に従事した。

(6) 「庇護」という用語は、文字通り「捕まえられないこと」を意味する。指名手配中の犯罪人やその他の人々が、当局により祭壇から強制的に連れ去られようとするこへへの教会の拒否に由来している。後に用語は、精神病院、診療所のような施設や、他人に害を与える人、平和を乱す人、何らかの理由で一般人と軋轢を生じる人を隔離しておく場所を指すようになった (Richmond, 1994, p.206)。全体主義国家は、政敵や反対者への抑圧の手段として、彼らを監獄や病院に強制的に閉じ込めるか、追放するかを長いこと使用してきた。社会管理の手段としての分離は、緊張を減らし、社会を維持する工夫として、広く世界で使われてきた。かくして庇護には、①より強力な集団が支配集団に従わないか、脅威と見られる人々を隔離すること、②少数者か、さもなくば死に到る可能性のある追放者に避難所やいくらかの保護を与えること、を意味している (ibid, p.207)。

(7) UNHCRは、業務の実施にあたり、実際には一九五一年国連難民条約の難民の「定義」の厳格な解釈に基づくよりも、幾分広めに定義を解釈して使用し、「保護を求めて国境を越えた人々」を難民としている。

(8) Suhke, 2001, p.289.

(9) Barnett, 2002, p.12. 難民はしばしば、非常に貧しい国々からの最も貧しい人々を含んでいる。そうした人々は、避難した地域内の国々に留まる傾向がある。彼らには、さらに移動するための資金がないからである。これは、なぜ相対的に世界でも最大級の難民をかかえる、スーダン、ブルンジ、シエラレオネ、アンゴラのような国々から先進国、例えばEUに、庇護申請者が少ないかを説明している。なぜ人々は国を離れるのかと、なぜ彼らは先進国へ来るのかを、分けて考える必要がある。

(10) Crisp, 2003, p.7. 移動は同じ地域内、同じ大陸内で発生する傾向がある。彼らは隣国ですぐに保護を求める。しかし多くの第一次庇護国は、自身の政治的、経済的な困難さから、彼らに適切な保護や援助を与えられない。かくして人々は逃亡を続ける。ここで、一定の選別が発生する。資産と才気ある人々は、さらに移動する可能性があり、割合にしてこれらの小部分の人々が先進国世界で庇護を求めている。今日の難民の大半は、決して西側世界ではなく、隣国の難民キャンプか、自国内に留まる傾向がある。

(11) Castles and Loughna, 2005, p.42. ドイツでは庇護申請数が、一九九二年の四三万八二〇〇件が一九九五年には、一二万七九〇〇件に激減した。スウェーデンでも同時期、八万四〇〇〇件から九〇〇〇件に激減している。イギリスは一九九〇年代初め、申請数は少なかったが、一九九〇年代末には増加した。一九九一年には三万二二〇〇件だったものが、二〇〇〇年には九万七九〇〇件を数えた。

(12) Hatton and Williamson, 2005, p.17.

(13) Castles and Loughna, 2005, p.42.

(14) Westin, 1999, p.35.

(15) Richmond, 1994, p.213.

(16) 「庇護移動」は、クリスプ (Jeff Crisp) の造語である。彼によれば、その意味は、「他国での庇護を求める目的か、その結果として採られる移動」である。「国内避難民」とは、実際上は難民だが、国境を越えていないために、難民条約上での難民とはされない人々のことである。歴史的には一九七二年、スーダンで初めてUNHCRからの公式援助をうけている。また国連総会は、UNHCRに“displaced persons”として、難民条約の定義外にある人々への保護の拡大を認めてきた。第二次世界大戦中に使われた「避難民」(DP)とは異なる意味をもっている。明らかに、国内避難民と庇護申請者の間にはつながりがある。

- (18) Leopold, 2004, p.427. 今日、アフリカは世界人口の一二%だが、世界の難民の二八%をしめ、世界のIDPの五〇%弱がいる (Barnett, 2002, p.15)。
- (19) Adelman, 1999, p.95.
- (20) ところで、「グローバル化」という言葉は、多くの事柄を意味する。例えば、労働の国際分業、多国籍企業の活動、自由貿易と資本流入、安価で便利な運輸・交通・通信手段、海外にいる家族の訪問、海外での間欠的滞在（永住や国籍取得ではなく）、国際都市の発達、国際・地方文化の同時的創造、個人の社会的アイデンティティの低下などがあげられる。「グローバル化」の用語は、世界中で起こっている不可避で、自然な過程だとする論の中で使用され、以前は互いに分離されてきた人々が、近代化の過去数世紀のうちに相互関係を地球規模で発展させてきた過程について使われている。
- ここでは「アデルマン(Howard Adelman)」に「三つの面(Adelman, 1999, pp.86-88)」から述べる。①物理的側面……全地球が一つの統一体として扱われる。地球の温暖化、旅行の簡便化のように、全世界を国民国家という単一の政治制度にすることである。②規範的側面……近代の原則が判断・評価、行為の基準として普遍的になる。個人の権利という原則や合理的基準が普遍的基準として採用される。良心の自由や個人の思想が自分たちで決める政治秩序の基礎となる。③経済的側面……抽象的な原則が、商品やサービスの実際の生産と流通の過程でつながる。最も一般的なのは、現代の世界経済の劇的変化である。コンピュータを通じて即座に移動可能な資本という抽象的な概念である。経済的グローバル化は、商品が経済の推進力となる消費者文化に基づいている。その中で、政府は益々、自国企業を助け貿易の後押しをするようになる。政府は徐々に、国民の福祉の保証人の役割を減じていく。
- (21) 英語の使用法では、nation, country, state がしばしば互換的に使われている。しかし nation は人々の文化、言語、宗教、歴史のような特性を方向づけるものであり、country は土地、資源、地理、経済のような領域をあらわし、state は法制、規範、行政、政治的支配、権力のような統治に関連しているとみられる。社会科学者は、nation と state を組み合わせて、nation-state としたが、現実には、国家は多民族である。
- (22) 「近代」は、プロタンティシズムの普遍化の過程ともいえる。プロタンティシズムは、人間とキリスト教の神の間に、仲介者の存在を廃し、個人の祝福と個人の自由を結びつける。ところで、近代の対語である「脱工業化時代の」(postindustrial) と「ポストモダンの」(postmodern) は、時として同義的に使われている。しかし、より適切に定義すれば、前者は二〇世紀後半におきた技術的・経済的發展を指し、後者は社会的・文化的な変化のことである。ポストモダニズムは、哲学的、文化的な動きであり、芸術、建築、文学、音楽、演劇の以前の表現形態に対する反応である。それは、特定の文化のユニークさと美的、価値的な判断の「相対性」を強調する。その考えは、社会科学にも影響を与え、科学的、普遍的な適用性を主張する理論や方法の有効性についてかなりの物議をかもした。ただし、ポストモダンを反モダンと混同してはならない。ポストモダンは先を見るのに対し、後者はしばしば想像上の過去へのロマンチックな郷愁である。伝統から近代、近代からポスト近代へ動くかどうかは、利害と価値が競合する中から生じる紛争の性質に依存している。
- (23) そのため、援助側も急速な対応をせまられた。例えば、コソボ危機では、国際救援機関と情報技術の新しい協力関係が成立した。UNHCR と「国際移住機構」(the International Organization for Migration, IOM) は、マイクロソフト社や他のコンピュータ会社と提携して、最新の「難民登録制度」をアルバニアへ脱出したコソボ避難民に対して開発した (Martin, 2001, p.233)。
- 難民の登録カードは、自分という個人の感覚の回復への最初の重要な一歩である。

- (24) van Krieken, 2004, p.251.
- (25) Suhke, 2001, p.284.
- (26) Borjas and Crisp, 2005, p.7.

一 国際難民制度の進化

難民制度は一九七〇年代頃までは、決して真の意味で国際的ではなかった⁽¹⁾。第二次世界大戦後に誕生したUNHCRは、発足当初は欧州の戦後処理として同地域の難民問題を扱い、そして後には冷戦政治の中で発生する難民の援助に力を集中していった。アフリカなど他の世界の難民は、欧米中心の国際政治の中で一般に無視された。

ここで難民制度の発展の過程を四期に分けて、その基本的性質をあらかじめ概観しておく。

第一期は、近代難民の原型ともいえるユグノー(Huguenots)と、フランス革命を逃亡した貴族に代表される時代である。ユグノーは、難民を代表する古典的な例とみなされるが、当時の国際関係の中で難民の定義はなく、難民の用語も使われなかった⁽²⁾。難民に対応する組織も政策も作られなかった。各国家は独自に対応し、そのやり方は全くの一時しのぎであった。

ユグノーとフランス貴族の逃亡は、欧州での近代の難民移動の始まりであり、初期の国際難民制度の形成への萌芽となった。一九世紀は欧州大陸に政治革命の波が押し寄せた。政治的反对者は自国を逃れ、欧州のどこかに避難所を見い出した。国家の間に明確な難民制度はなかったが、領土尊重と勢力均衡の政治的イデオロギーは、国際政治の中で、難民問題への国際的認識をもたらす重要な役割を演じ始めた。

第二期は、国際連盟から第二次大戦直後の難民保護の時代である。この時期、史上初めて国際難民制度が誕生し、地域で民族と政治単位を調整しようとした。連盟の成立は、難民政策が発展する上で重要な契機となった。しかし連盟では、難民問題は一時的で特殊な問題とみられたので、普遍性を求める傾向はあまり明確ではなかった。難民の一般的定義はなかった。難民の認定では代わりに、所属や出身集団ごとに難民を分ける方法がとられた⁽³⁾。「国際難民機構」(IRO)は、彼らが保護した、ナチスの被害者やファシストの被害者その他を難民と定義した。この定義は、東欧諸国での政治的反对者、ドイツやオーストリアに留まったユダヤ人を含んでいた。IRO事業の重要な点は、それまでのように難民を集団ごとに決めるやり方をすてて、個人に集中し、難民を認定したことである。対象地域がまだ欧州中心だったが、難民認定の新しい枠組みを作った。

第三期は、国際連合が難民保護のために設立したUNHCRの時代である。第二次世界大戦後、新しい国際難民制度が出現した。解決策として、従来のような人口交換と国境線の変更ではなく、個人に保護を与えることに失敗した政権から逃亡した人々のために、世界的な人道制度を発展さ

せようとした。UNHCRは、難民に国際保護を与えるという目的で設立された。難民条約は、難民が自国に留まる権利と去る権利、ノン・ルフールマンの原則（迫害の待つ国へ送り返されないこと）、第一次庇護の権利⁽⁴⁾を認めた。また、難民の最低の取り扱い基準を定義し、難民認定手続きの輪郭と必要な資格を述べている。UNHCRはまた、難民条約の定義に当てはまらない難民への斡旋機能も認められた。かくして、大量流出や厳密には迫害ではない状況でも、UNHCRによる対応が可能となった。

しかし勢いを増すグローバル化は、この制度を蝕んでいる。国家と抽象的な個人の権利との間に直接の軋轢が生じ、それは今も続いている。第二次世界大戦前の民族による分類や国境線の変更という方法は、難民制度の普遍化によって置き換えられたが、その力は国家の国境の前で止まった。制度が力を発揮するのは、彼らが自国を離れた時のみで、個人に適用された。逃亡を強いられたが国境を越えていない人々は、「避難民」(displaced persons)と名づけられ、難民とは区別された。各国は難民認定制度を厳しく運用し、発展途上国から先進国への難民の入国は益々、制限されてきた。西欧的な国民国家制度に依拠する矛盾が現れ、近代の発展の結果としてのグローバル化が難民に影響を与えている。

そして第四期は、一九九〇年代に次第に明らかになり、現在進行中である。難民流出地域での問題解決に力点がおかれ、難民の人道問題に対処すべく、他国による「人道介」入への関与がみられた。難民は自国内に留まるか、帰還させられることが、その特徴である。援助側は、問題の解決のために、難民自身の自発性・創造性を勧め、難民本国や庇護国へ一層、依存を深めた。結果として、国際難民制度は逆に、主導性と組織的関与を低下させた。新しい国際難民制度が出現するまでの過渡期の時期である。

(1) 第一期 萌芽（一七世紀末～第一次世界大戦）

一六四八年のウェストファリア条約以来、難民制度は近代国家制度とともに発展してきた。近代は個々の独立した主権国家の創造で始まった。各国家は、独自の言語と文化をもつ特定の国民で組織されることになった。自分の家からの逃亡を強制されるという現象は歴史上常に存在したが、近代国家制度の中で最初の難民⁽⁵⁾とされたのは、一六八五年フランスを逃けたプロテスタント（新教）のユグノーである。一七世紀は新教徒の力が伸長し、絶対王政の下での迫害が生じた。フランス国王ルイ一四世がカソリック規範の下での宗教的少数者を許容した「ナントの勅令」(the Edict of Nantes)を廃止すると、二〇万人のユグノーが現在のオランダ、スイス、イギリス、ドイツ、デンマークそしてアメリカに逃亡した。この数字は、ユグノー全体の1/6、当時のフランス人口の1%である⁽⁶⁾。逃亡者には厳しい罰が下された。ユグノーの存在は、近代の諸価値—個人主義、他宗教への寛容、理性の支配—を意味するだけではなく、専制君主の気まぐれや、国民の一樣なアイデンティティー（この場合は宗教）に合わない人を国家機関が追い出したという行為の産物であった。

他方、受け入れ国政府は新着の人々を奨励する傾向にあり、彼ら新着者のもたらす富と存在を通じて、自分たちの社会が強くなることを認識していた⁽⁷⁾。亡命者に対し、受け入れ国家はほとんど自由放任の態度をとり続けた。官吏は、移民と難民を分け隔てせず、平等にあつかい、入国への障害はほとんどなかった。初期の時代、難民はめったに国際関係での緊張要因ではなかったし、政府の外交上の懸念事項とも考えられなかった。受け入れ国の国境は開かれていたが、各国家は領域的に孤立した状態にあり、難民問題の集団的意味や、国際的な意味は無視された。

一七八九年、フランス革命を逃げ出す貴族（彼らはエミグレ *émigrés* と呼ばれた）の時までには、状況はわずかに変化した。近代初期の国際制度のさきがけは、フランス革命である。難民受け入れの決定で、政治は重要な役割を演じた。オーストリアは、フランスの王族と緊密なつながりをもっており、反革命勢力への支援を続けた。オーストリア、プロシア、ロシア、イギリスの保守同盟は、フランス共和制の覇権を抑え、欧州での勢力均衡を維持するために難民を援助した。難民の問題は一時的な問題として始まったが、難民の存在が欧州の勢力均衡に変化を与えはじめたので、援助は国際的な形態をとり始めた。一八一五年までには欧州は勢力均衡を取り戻し、国際問題での協調に向った。一八三二年には、イタリア・トリノの官吏の要請で、フランスはイタリアの革命家マツィーニ（*Mazzini*）を国境から追放した。フランスとオーストリアは、亡命者をかくまうイギリスの政策がてぬるいと批難した。

一九世紀の半ばまでには、革命の規模が大きくなり、政府は自国内での無秩序状態を恐れだしたので、難民への抑制策が増え出した。一八四八年の革命後明らかになったのは、革命はもはや単なる哲学的な空想事ではなく、暴力的な行動を恐れない危険な狂信者の仕業ということであった。多くの国が受け入れ抑制策をとったが、国家が国境を閉じたり、国内に入った新たな人々を探し出すのは実際上むずかかった。イギリス、スイスは受け入れを続け、革命の亡命者の温床として知られた。しかし、難民を保護する組織的な国際官僚制度は発展しなかった。問題の存在にもかかわらず依然、具体的な制度は作られず、亡命者と難民の受け入れは一時的で、国家による個別の対応が中心であった。難民の法律的定义も一貫した形では発達しなかった。難民問題は最終的に、国際関係の問題となっていた。

(2) 第二期 国際難民制度の始まり（一九二一年～一九五〇年）

二〇世紀は、人の移動と政治が激動する時代となった。人が地球規模で動く上での障害は少なかった。第一次世界大戦前は比較的自由な移動の時代で、五〇〇〇万人以上の大量の移民が一八二〇―一九一三年の間に欧州から新世界へ移動した。⁽⁸⁾がアメリカへ、その他はカナダ、南アメリカ、豪州、南部アフリカに移動した⁽⁸⁾。一九一七年のロシア革命は、二〇世紀最初的大量流出となった。ロシアから貴族その他の人々が、ボルシェ

ビキ政権を逃亡した。一九一七—一九二二年の間に、百万人以上がロシアを逃亡した。一九二二年、国際連盟はナンセン (Fridtjof Nansen) の指導の下に、ロシア難民に対処する一時機関として「国際連盟難民高等弁務官」(the League of Nations High Commissioner for Refugees) を設置した。これは難民問題が、国際問題として認識された最初であった。同機関は連盟から行政支援は得たが、人材と物資はボランティア団体に依存した。新機関はしかし、ロシアとアメリカが参加しなかったもので、活動は損なわれた。

機関の目標は、難民の帰還と定住であった。ナンセンは自発的な帰還に力を注いだ。連盟は一九二二年六月、ジュネーブ会議で「ナンセン・パスポート」(Nansen passports) に合意した。以後、ナンセン・パスポートが旅行文書として作られた。難民は、公的資格が与えられ、旅行がより自由になった。難民は民族ごとに分けられ、旅行文書は最初にロシア難民へ、一九二四年アルメニア難民に発行された。続いてトルコ人、アッシリア人、シリア人、カルデア人、クルド人に及んだ。どの国もナンセン・パスポートをもった難民を受け入れる義務はなかったが、有効な証明書として文書を認めることには合意した。義務と認識の間のこの不一致が機関を悩まし、ジレンマを拡大する。そしてこのことが實際上、機関の事業を妨げた。この限界は、一九三〇年代、大半のユダヤ人を西欧諸国が難民と認めなかったことに明らかである。

続いてナチス・ドイツのユダヤ人迫害でもう一つの重要な流出があった。一九三九年までに、三十五万人のユダヤ人がドイツ、オーストリア、チェコから逃げ出した。一九三八年までには、ナチスの非道は各国の共通認識になったが、オランダは「生命への即座の危険」が証明できなければ、庇護者をドイツへ送還していた。新しい難民高等弁務官マクドナルド (James McDonald) は、一九三五年ドイツ難民問題への解決に対し、各国が熱意のないのを見て、抗議の辞任をした。難民に入国許可を与えるのは、究極的に国家であり、弁務官だけの力ではどうしようもなかった。

一九三八年、ルーズベルト大統領がユダヤ難民問題に対処するため、フランス・エヴィアンに会議を招集した。世界大恐慌の影響が残り、自国民の支援さえままならない欧州諸国は、新しい財政負担に難色を示した。他方ドイツは、ユダヤ人が資産をもって出国するのを拒否したので、会議は失敗した。西欧諸国は戦争を回避しようとし、かくしてユダヤ人は出国を余儀なくされ、ドイツで迫害にあった。ユダヤ人は結局、国際社会の身勝手さと、外交上の犠牲者となった。

第二次世界大戦は、国際難民制度に大きな影響を与えることになった。欧州での戦火で避難民が出る中、連合国はこの新しい人口流出に対処するために一九四四年「連合国救済復興機関」(the United Nations Relief and Reconstruction Agency, UNRRA) を作った。戦争が終わった一九四五年、欧州にはソ連によって追放されたドイツ系の人々一二〇万人以上を含む、三千万人が残された。兵士や避難民は国境線の変更で、自国へ戻れなかったし、戻りたくなかった。第二次世界大戦中、イギリスとアメリカは保護した人々の定義で、「難民」の言葉を使うのを嫌が

り、代わりに、個人が帰国できることを意味する「避難民」の言葉を使った。UNRRAが作られた時、この用語が採用された⁽⁹⁾。西欧諸国は一九四五年まで、ソ連圏への難民の強制帰還を実施したが、後にこの強制策から受け入れ国での定住を促す方向へ変わった⁽¹⁰⁾。UNRRAの目的は、救援活動を組織し、大量帰還と定住をおこなうことであった。しかし同機関は、冷戦による緊張とソ連の敵意から十分な活動ができず、一九四七年にその役目を終えた。

戦後の欧州には依然、難民キャンプに残された人々や、共產化した東欧諸国から出国してくる人々が存在していた。彼らのために次いで、「国際難民機構」(the International Refugee Organization, IRO)が作られた。IROは、公式的には一九四八年に誕生し、第二次世界大戦で発生した難民の地位を合法化するための、国連の一時的な政府間機関であった。欧州にとり残された難民一五〇万人の救援、帰還、定住で問題を解決すること、UNRRAが残した困難な事例に法的保護を与えることがその委任事項であった。IROの定義では、難民と避難民の間には区別があった。難民は、ナチスやファシスト政権による犠牲者か、人種、宗教、政治的迫害の犠牲者であった。他方、避難民は第二次世界大戦中ないし戦後に避難させられた人々である。避難民に関する限り、IROはあらゆる可能な方法で自国への早期の帰還を奨励し、援助することであった⁽¹¹⁾。ソ連は、IROを単に裏切り者を保護し、アメリカの政策に奉仕するだけの機関とみたので、加入も協力もしなかった。西側の国々はまた、東欧諸国からの難民を支援し、難民を助けるという冷戦イデオロギーを採用した。IROは欧米諸国が主導し、難民問題での米ソの協力は冷戦中は全くとだえた。

上記の二つの組織は、扱う内容が類似していた。結局、UNRRAは七〇〇万人が帰国するのを助けたが、一方IROは七万人を東欧諸国に帰国させ、百万人以上の人々をカナダ、オーストラリア、アメリカ、イスラエルに送り出した。冷戦最初の時期、西欧諸国は難民を寛大に受け入れていた。第二次世界大戦中に行なわれた強制避難と虐殺への恐怖から、事態はごく自然なりゆきであった。東欧からの難民の数は少なかったし、共産圏からの出国は困難であった。西側に脱出した人々は、自動的に庇護を与えられ、西側の反共宣伝の勝利とみなされた。西欧諸国はこの時期、多くの国で戦後復興の労働力が不足したので、難民、避難民を比較的寛大に受け入れた。イギリスでは労働力需要があり、たくさんのポーランド兵士がイギリスでの滞在をみとめられた。

(3) 第三期 冷戦と普遍的規範（一九五一年～一九九〇年代初め）

一九五〇年までには、第二次世界大戦の火種の一つとなった難民問題は、一時的な問題ではないとの認識が国際社会にひろがった。戦後数年を

経過しても、まだ一二五万人の難民が欧州にとどまっていた。これに対処するため、一九五一年一月IROから業務をひきつぎ、「国連難民高等弁務官事務所」(UNHCR)が、常設の組織(期限は設定されていたが)として設立された。UNHCRは国連総会の下に置かれ、構成国が拠出する資金に依存し、初めは職員も少なく、組織的にも弱体だった⁽¹²⁾。同時に、「難民の地位に関する条約」(the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951、以下単に、国連難民条約、あるいは難民条約とする)が、一九五一年七月に署名された。条約の第一条は、難民をその権利が侵された個人とし、普遍的な難民の定義を初めて与え、公式的にこの問題の永続性を認めた。連盟時代の機関は、ロシア人、アルメニア人のような特定の集団に難民の用語を限定していたが、条約は初めて、迫害からの逃亡という観点から難民の普遍的な定義をあたえた。定義はまた、難民とは、「彼の以前の居住国の外にいる人」という新しい要素を導入した⁽¹³⁾。ソ連は、難民条約をファシストや反民主政権の関係者を保護するとみたので、条約には加入しなかった。この条約は、一九六七年の「難民の地位に関する議定書」(the Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967、以下単に、難民議定書とする)で元々の時間的、地理的な制約が外された。ただし、国家が望むなら地理的限定を保持することもできた。この議定書は、戦後の非植民地化が一般化し、難民事業を阻害することになった地理的な限定を取り払い、時間的な一時性を廃し、UNHCRのより普遍的な活動を可能にした。UNHCRは難民議定書により、難民問題のグローバル化に対応した。

第二次世界大戦直後の中東、南アジア、東アジアでの難民の大流出は、制度的ないし法律的にUNHCRからは分離された。難民は、地域ごとに分離された。パレスチナ難民、朝鮮難民は、国連が設置した別組織での援助がおこなわれた。パレスチナ難民は、既に他の国連機関の委任事項下にあつたので、一九五一年難民条約の範囲からは除外された。一九四七年のインド・パキスタン分割により流出した数百万の人々は、受け入れ国(インドかパキスタン)の保護が得られたので、法律的に難民とはされなかった。共産中国から香港に逃亡したおびただしい数の難民に、一九五〇年代末までUNHCRは関与しなかった。わずかな数の人々が他国へ定住した⁽¹⁴⁾。西側諸国の外交利益と難民を救済することが一致すれば、難民は寛大な庇護を与えられた。しかし西側は、中国から香港に逃げ出した難民には、相対的に無関心であつた。難民制度は政治と経済とりのわけ政治的イデオロギーへの考慮に大きく依存していることが明らかになった。アメリカの力は、国連内での難民政策の形成に大きな役割をもった。一九八〇年代半ばまで、アメリカへの難民の九〇%は東側の出身者であつた⁽¹⁵⁾。この時期、発展途上世界の主要な「事実上の難民」は、その地域内にとどまつた。この傾向は、一九六〇年代も続いた。

第二次世界大戦前の難民制度は、国民国家が国家内の異民族の扱いに意を注ぎ、人口や国境線を動かした。国家の空間にあわせて、領域と国境を変える⁽¹⁶⁾ことであつた。あるいは、「領域にあわせて人々を変える」ことであつた。人を変えるやり方は、強制か自主的な同化の手段がとられた。

大衆教育は、重要な役割を果たした。教育は「国民」としての一般的な基準を作り出し、国家への忠誠心を植え付ける手段となった。こうした説得のほか、強圧的で残酷な手段もある。社会的排除、追放、民族浄化、虐殺はその主なものである。これに対し、戦後の難民制度は、焦点を民族よりも国家においた。国境線は神聖なものとなされ、難民は国家からの保護への権利をもつと認識された。国境線の変更は、他の国家に影響を与えるという意味で、国家にとっては魅力的な解決策ではなくなった。国境線の変更は通常、戦争を意味した。難民問題の永久的な解決策とは、難民が逃亡した国へ戻るか、第一次庇護国での定住か、その他の第三国での定住となった。

戦後の再建事業が終了すると、UNHCRは冷戦に巻き込まれた。西欧やアメリカに逃れる難民は主に、共産圏諸国から出た。東側からの難民は、大半が個人的な逃亡者であった。一九五六年のハンガリー動乱では、戦後最初的大量流出となった。一九六八年には、チェコスロバキアでの民主化闘争をソ連が武力で抑圧、多くの難民が出た。しかしこれらの難民流出は、例外的な現象であった。

一九六〇年代、七〇年代、世界の難民流出の多くは反植民地闘争と祖国解放闘争が原因であった。それゆえ難民は、同じ経験を有する近隣の国家から歓迎された。また以前の宗主国が、難民を受け入れた。そのほか、西側の資金供出国がUNHCRを通じて、比較的寛大な国際援助を与えていたことも有利にはたらいた。援助は、西側が途上国と友好関係を強めるのに役立った。アフリカの解放闘争による難民は、一般に隣国に留まり、独立が達成されると帰国した。地域外への流出がおけると、以前の植民地宗主国に吸収された。ユーゴスラビアは一九六〇年代半ばから、国内の経済問題解決のために西欧への労働移住を奨励していた。何人かの人々は難民の地位を要求したが、西欧には労働需要があり、各国は彼らを労働移民として受け入れていたので、一般にはその必要がなかった⁽¹⁷⁾。戦後から一九七〇年代初期までは、難民にとって黄金時代であった。ソ連圏からの難民は西側で歓迎され、「南」からの難民は近隣諸国へ受け入れられた。大半の国家は、難民条約の「迫害(persecution)」の意味を寛大に解釈した。国々の中には、条約の定義に合わない人々も受け入れるために、難民に準じる資格を与えた⁽¹⁸⁾。

一九七〇年代、発展途上世界からの難民流出が始まった。西欧に影響を与えた最初の難民危機は、一九七二年のウガンダからのアジア系ウガンダ人七万人の追放であった。続いてチリーでは、アジェンデ政権へのクーデターがおこり、チリーやその隣国から欧州へ庇護を求める人々の波が続いた。また、アフリカや中東(クルド人、シリア人キリスト教徒)から庇護を求める人々が着実に増加した。一九七〇年代半ばまでには、この新しい流出は、より大規模になり、かつ複雑化した。難民と移民の境界は、曖昧になりはじめた。一九七〇年代初期は転回点となった。発展途上国はも

はや自国への難民受け入れを好まず、経済的・政治的安定への脅威と認識していた。UNHCRがアフリカへその影響力を拡大し始めた理由の一つは、この脆弱な地域でソ連の影響力を防ぐことだ⁽¹⁹⁾という見方もある。西欧諸国は一九七三年の石油危機後、自国での契約労働を停止したが国内に多くのゲスト・ワーカーが残った。発展途上国からの難民が欧州に出現した時、労働移民は全西欧でほとんど同時に停止された⁽²⁰⁾。非欧州系の難民の波が突然あらわれて、西欧には以前とは全く異なった衝撃となった。西欧では、発展途上国からの難民は一九五〇年代、六〇年代には例外的であった。この時期、西欧の大半の国々は、欧州の周辺地域や以前の植民地から大量の労働移民を受け入れていた。わずかな数の難民は、一般の労働移民枠内で扱われていた。彼らはほとんどの場合、労働への準備ができていなかったが、工業やサービス産業で未熟練の仕事についていた。帰還は問題外であった。

一九七〇年代半ばまでには、国際経済が下降し、失業率が上昇した。各国はもはや労働力を望まず、難民の入国に規制をかけ始めた。西ドイツは一九七三年、トルコ人労働者の入国を停止した。入国を望む移民には、家族再会と庇護申請の道のみが残された。『真の難民』と『事実上の難民』の区別があらわれた。一九七五年、ベトナムではサイゴンが陥落し、難民が流出、その最初のピークが一九七九年にやってきた。ベトナム戦争に関与した責任から、アメリカとその同盟国は、インドシナ難民の特別受け入れを実施した。一九七九―八〇年はまた、アメリカへのキューバ、ハイチから人々の流出が続いた。一九五九年以来、アメリカはキューバ難民への開放策をとってきたが、一九八〇年代に入国抑制策が開始された。一九九〇年代には海上での阻止が始まった⁽²¹⁾。大量のハイチ人が一九八〇年代、九〇年代にアメリカに入国を図ったが一般に海上で阻止された。一九八〇年代の初め、多くの国々が難民条約に加入したが、難民条約は国際難民制度の非常にわずかな部分をしめるに過ぎなくなった。証明書を持たない庇護申請者の移動が、益々顕著になってきた。対象となる人々の中で、純粋に政治的迫害から逃亡したといえる人が少なくなったからである。カリブ海諸国からの不規則移動と庇護の問題は、これらの国々の貧困と広範にひろがる経済格差を映し出していた⁽²²⁾。同時に難民は、アフガニスタン、アフリカ、中央アメリカで発生した。アフリカでは難民流出は一九六〇年代は、数万人、一九七〇年代は数十万人であったが、一九八〇年代には数百万人となった。紛争は長引き、難民は庇護国の難民キャンプに滞留した。

一九七〇年代末の難民危機の中で、西側国家は流出を抑える方法を探った。一九八〇年代から、これまでの一時しのぎの解決法から、重要な動きがあった。それまでUNHCRは、難民発生の原因には注意をはらわず、代わりに、出国した難民に発生する権利や義務に援助の焦点をあわせていた。明確になったのは、難民への国際保護自体が減らせる、難民流出の根本原因への対処であった。一九七九―八〇年は、緊急援助の実施法の分水嶺であった。非同盟諸国や社会主義諸国は、難民流出の原因で、何を『根本原因』とみなすかを問題とした。彼らが指摘した論点は、新植

民地主義、世界経済の不等、アパルトヘイト、様々な社会紛争であった⁽²³⁾。これが、国連制度内での最初の「根本原因」論議⁽²⁴⁾である。

一方、UNHCRはこの高度に政治的な議論からは離れた。前UNHCR難民高等弁務官サドルディン・アーガー・ハーン(Saduddin Aga Khan)は、国連総会に特別報告書「人権と大量流出」(Human Rights and Massive Exoduses, 1981)を提出、包括的な難民政策を示した。この論議は、国際難民制度上で、庇護から防止への大転回の始まりとなった。

一九八〇年代、中央アメリカは冷戦の主要な戦場の一つであった。ニカラグア、エルサルバドル、グアテマラの貧しい土地なし農民が、富の平等な配分や市民的・政治的権利の制限に反対、社会紛争として始まったものが、米ソがそれぞれ一方の勢力を支援した時、イデオロギーと地政学の代理戦争になった。これらの戦争で、二〇〇万を超える人々が難民か避難民となった⁽²⁵⁾。一九八九年、ルーマニアのチャウシエスク政権が崩壊すると、少数者ロマニー(Romany or Gipsy)への迫害が強められ、大量出国、彼らは庇護を求めてドイツに流入した。

一九八〇年代まで、UNHCRは難民キャンプでの難民の世話と支援に焦点をあわせた、非常に高上がりな援助活動を行っていた。にもかかわらず、世界の難民の大半は、国際機関からの援助を全く受けず、自分で定住していた⁽²⁶⁾。一九七〇年代から、UNHCRの予算額と職員数は拡大を続けた。予算は一九七〇年の八百万ドルから、一九九一年には八億ドルと百倍増加した。主として、南の途上国での難民援助で使われた。一九九二―九三年、ボスニアでの戦火では初めて予算額で一〇億ドルを超え、ルワンダ危機の一九九四年には、一四億ドルでピークに達した⁽²⁷⁾。

(4) 第四期 規範の無視と地域的封じ込め（一九九〇年代初め～現在）

従来のような難民発生後に、難民とその他の強制移動民への援助と定住に国際機関が関与する形から、緊急事態の初めから国際移動を回避し、制限し、潜在的な難民人口を封じ込める、人道介入へと移行した。UNHCRの表現でいえば、「難民流出の根本原因に取り組む」ものへと方法が転換した。この方針に批判的な人々は、先進国は自分たちの国際的責任を回避した⁽²⁸⁾、とみた。

東西冷戦は、難民制度の基準と政策に圧倒的な影響を与えていたが、冷戦終結後は、制度は時代の世界的な関心に適応せざるを得なかった。冷戦が終わった時、西側先進国は反共産主義という目的を失い、結びつきを強める手段だった難民援助計画にあまり関心をもたなくなった。冷戦政治が制度を支配していた時には、難民条約の解釈さえ必要がなかった。庇護を求めて東側からやって来たら、それは明らかに難民であり、誰もそれ以上は問いただそうとはしなかった。

しかし冷戦終了後、世界で最も難民を抱える国々は、従来ほど地政学上の重要性をもたなくなった。中央アメリカでは地域内の国々に平和への動きが出て、難民や避難民が減少した。一九八〇年代、九〇年代、ギニア、マラウイ、パキスタンのように以前、多くの難民を受け入れた国々は、自分たちの寛大さが、国際社会から余りにも早く忘れ去られると感じ出した⁽²⁹⁾。国際援助の額は下降しはじめ、受け入れ国は経済的負担と、難民のために悪化する環境への対応におわれた。冷戦終結後、発展途上国に対し、人権の保護、民主主義や良い統治を援助の条件にする国々が増えた。

一九八〇年代、九〇年代はそれ以前の政治的、経済的状况が徐々になくなった。しかしその一方、共同体での暴力のために武力紛争が新しい形態をとり、難民移動の規模と速度が著しく増加した。難民は逃亡した国で、必ずしも同情と連帯の意志が得られなくなった。武力紛争で最も深刻だったのは、アフリカ東部、同南部と大湖地域である。ルワンダでの一九九四年危機では、難民がザイル、タンザニアへ数週間のうちに百く一五〇万人が流出した。同年末までには、総計二五〇万人のルワンダ難民が近隣諸国へ庇護を求めた⁽³⁰⁾。西アフリカではナイジェリアが四年間の内戦、続いてリベリア、シエラレオネで戦火がおこり、近隣諸国に大量の難民が出た。ボスニア・ヘルツェゴビナでは大量の難民発生という緊急事態に拡大し、西欧諸国全体が影響をうけた。ドイツは、旧ユーゴスラビアから最大数の難民を受け入れた。ドイツは、オーストリア、スウェーデン、スイスのように労働移民を受け入れた時代に既に国内に、比較的大きなユーゴスラビア人社会ができていた。これらの国々に加えて、ハンガリー、オランダが難民を受け入れた。しかし、避難民の大半はボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、セルビアに留まった。

クロアチアとセルビア、次いでボスニア・ヘルツェゴビナでの戦争の原因は複雑である。宗教、歴史、民族的な背景からの長い年月にわたる集団の分割が関係している。領域をめぐる争いがあり、共産党の長い主導権争いがある。それが民族的アイデンティティーを抑圧してきた。民族ごとの分割という古いやり方に「民族浄化」⁽³¹⁾ (ethnic cleansing) という新しい用語が造り出された。人々の分離が復活すると、国際難民制度には裂け目が見え出した。難民危機への根源での解決への取り組みが再び注目された。難民問題への解決法として「人口交換」は既に過去のものとなったと思われたが、民族の分割と国境線の変更が一九九〇年代のバルカンで再び現れた。国内での残忍な戦闘、そして一九九四年のルワンダでのツチ族百万人の虐殺事件は、以前のやり方に戻る前兆のように思われた。しかし、ユーゴスラビアとルワンダだけが、民族浄化に戻ったわけではなかった。アルメニア人が多い、アゼルバイジャンの民族的な飛び地であるナゴルノ・カラバフでの戦火でも、四〇万人のアルメニア難民が強制的に押し出された。

ポスト冷戦期、これまでのイデオロギー紛争に代わって、戦争の性質はアイデンティティーをめぐる争い、民族ごとの分割、国家形成の問題、経済資産の獲得競争に関連し、より地域化したものに変わった。国内の戦争は、国際経済や国際政治上の利害とつながり、人道援助関係者の他に、軍事関係者を含むたくさんの行動主体が参加し、その影響は国境を超えていった。戦争形態は巨大な常備軍同士の争いではなく、比較的少人数の不正規な兵力の間の戦いである。目的は、領域支配ではなく、人口の政治的支配であり、大量の人口追放が戦略的目標となってきた。死者の九〇％は普通の市民である。政府軍も反乱軍も、拷問や性的暴行を支配管理の手段として使い、見せしめの暴力を使う。大量虐殺や民族浄化は憎しみのためというより、戦争の新しい形として出てきた。

東欧や中欧諸国から難民としてEUに流出した人々の中には、少数民族やその他一般的な政治的不安定、市場経済化への移行に伴う生活の困窮化を逃れる人々が含まれていた。極めて多様な種類の移民、難民が地域を超えて移動する可能性が明らかになってきた。大半は、西欧の厳しい入国管理で止められた。入国抑制策は實際上、一九七〇年代に始まっていたが、初めは労働移動に焦点をあわせていた。しかし一九八〇年代後半になると、今度は不規則移動と庇護申請者の抑制へと焦点が移動した。

発展途上地域でも対応が話し合われ、たとえば中央アメリカの移民に関しては一九九六年、メキシコのプエブラ(Puebla)で開かれた「移住に関する地域会議」は、移民の人身売買での先進国の懸念と、移民の帰還や自国での再統合の問題をとりあげた³²⁾。東アジア、東南アジアでは二つの地域的な移民協議が進行している³³⁾。一つは「マニラ・プロセス」として知られ、国際移住機構が調整役を担い、域内の不規則移動と人身売買に焦点をあてている。一九九六年以降、毎年開かれ、参加一七カ国の正式な情報交換の場となっている。二つ目は、「アジア太平洋協議」で、国際移住機構とUNHCRが共催している。域内の広範囲な人口移動について、アジア、オセアニアの国々の間で問題が協議されている。同じような協議が、南部アフリカ、地中海地域でも開かれている。

会議は同時に、先進国の間でも進められている。これは欧州で最も顕著である。中でも「欧州、北アメリカ、豪州での庇護、難民、移住政策に関する政府間会議」が先進国間の難民政策の調整のために非公式フォーラムの場を提供している。その意図は、不規則に移動する移民に対し、入国への壁を設けることと、国境外にいる難民への対策を講じることである。

註

- (1) Barnett, 2002, p.15.
- (2) 『エンサイクロペディア・ブリタニカ』（一七八九年版）は初めて、難民の用語は、ユグノー以外の誰かにも適用されなかった。しかしこの使い方は、一般的にはならなかった（Barnett, 2002, p.2.）。
- (3) Barnett, 2002, p.4. この方法は一九三三年「難民の国際的地位に関する条約」（The Convention relating to the International Status of Refugees）で最終的に合法化された。連盟のこの条約は、民族集団ごとの分類に基づき、個々の難民の保護を欠いていたが、難民と認定される上で集団に帰属することという、明確な指針を出している。この反映として、一九三八年にできた「ドイツからの難民の地位に関する条約」（The Convention on the Status of Refugees coming from Germany）では、純粹に個人的な理由から、難民としてドイツから逃亡する人々を排除する厳格な定義が採用された。
- (4) 「第一次庇護の権利」とは、難民は彼が通過する最初の難民条約加入国で庇護への権利をもつが、その後の国は最初の庇護国へ難民を送り返す権利をもつこと、をいう。
- (5) 「難民」の用語は、ラテン語の *refugium* から出ており、その意は「急いで後ろへ逃げる」で、フランスでの死の脅威と迫害を逃れた新教徒ユグノーに最初に使われた（Richmond, 1994, p.207.）という。オックスフォード英語辞典では、難民はフランス語の *refuge* に由来するとし、宗教的迫害か、政治的紛争で国外へ避難所を求める人のことである。近代的な難民の概念は、新概念と中世的迷信に対する反乱から、分ちがたい。新教は、信仰と宗教実践の決定要素として、個人の良心に重きをおいていた。
- (6) Barnett, 2002, p.1.
- (7) *op. cit.*, p.2. 東プロシアのある公爵は、宗教的親近さから打ちひしがれたユグノーを歓迎した。
- (8) Hatton and Williamson, 2005, pp.20-21.
- (9) Barnett, 2002, p.5.
- (10) *op. cit.*, p.6.
- (11) 戦後の国連で大きな論議的となったのは、欧州のユダヤ人が避難民か、難民かであった。避難民なら、彼らは逃亡してきた元の国へ帰されねばならない。もしユダヤ人が避難民と分類されたら、IROは彼らの帰還を準備したであろう。難民なら、他国や他地域への定住の資格が与えられる。ユダヤ人が難民と分類されれば、IROの委任事項と他の選択肢が限られていることから、その時はパレスチナが定住させられるべき明白な場所であった（Adelman, 1999, pp.105-106.）。パレスチナ人とアラブ人は一般に、ユダヤ人が元来やつてきた欧州の国々へ彼らユダヤ人を押し戻す必要があり、ユダヤ人を「植民地主義の残存物」だとみていた。エジプトを先頭にアラブ諸国は、難民が避難民にかかわらず全ての人をIROの手で帰還させようとした。イギリスとアラブ諸国は、欧州の難民キャンプ滞留のユダヤ人を難民としないよう反対したが、当時の国連の多数の国々は、ユダヤ人を難民とすることに投票した。莫大な数のユダヤ難民が、逃亡した国以外の場所に定住することになった。大多数の国々が彼らを受け入れようとしなかったり、名ばかりの数しか受け入れようとしなかった時、大半のユダヤ難民はパレスチナへ行くことを選択した。民族ごとに分類する力学がイスラエルを生み出し、一九九〇年代に旧ソ連からのユダヤ人が新たに到着するまで、イスラエルのユダヤ人の大多数はイスラエル建国に伴い、迫害の怖れから逃亡してきたアラブ地域からのユダヤ人であった。
- (12) Martin, 2001-b, p.227. UNHCRは一九五〇年代初期、九九人のスタッフで約百万人の難民の世話をした。そのうち一三万人は難民キャンプに滞在していた。

しかしその後、国連総会が新しい緊急事態を委ねたので、一九五〇年代、六〇年代とUNCHCRの仕事は拡大を続けた。一九七〇年代の初期、職員はまだ相対的に少なく約三五〇人であった。支出額も年にして、一千万ドルを超えなかった。組織の運営は「執理事務会」(EXCOM)が担い、その役割は諮問的だが、難民問題についての指針と基準を決定し、年間の行動予定を発表している。

(13) Barnett, 2002, p.7.

(14) Suhke, 2001, p.286.

(15) Barnett, 2002, pp.9-10.

(16) Adelman, 1999, pp.90-92. 第一次世界大戦と第二次世界大戦の戦間期、難民は均質な政体樹立の障害となつたばかりでなく、「国家をきれいにする」ために追い出された。人口交換や国境変更が主要な方法となつた。一九二二―二三年のギリシアとトルコの間の人口交換は、異なる政治支配下へと人々を移動させることで、オスマン帝国崩壊後の国民国家形成で作り出された難民危機を解決しようとした。人間を国家ごとに分類し、難民問題を解決しようとする近代制度は、帰るべき領域を欠いた人々には効力がなかった。迫害から逃れて国家に入りこもうとする人々の除外の権利を認めるこの制度は、第二次世界大戦後は西側諸国自身の問題となった。六〇〇万人のユダヤ人虐殺はナチスの直接的な責任だったかもしれないが、僅かな数のユダヤ人にしか避難所を与えられなかった西側諸国の道徳的失敗が背景として存在していた。

第二次世界大戦直後の数年間、人口交換の産物としての難民の定義が引き続き使われ、人口の再配分と交換が難民問題の解決法として使われた。人口交換は一九四八年、インド、パキスタンという新国家の間で大規模に行なわれた。

(17) Westin, 1999, pp.32-33.

(18) Suhke, 2001, p.285.

(19) Barnett, 2002, p.10.

(20) Westin, 1999, p.34.

(21) Castles and Loughna, 2005, p.44.

(22) Borjas and Crisp, 2005, pp.10-11.

(23) Suhke, 2001, p.289.

(24) *op. cit.*, p.288. 論議は一九八〇年、国連でアメリカと西ドイツが始めた。その目的は、ベトナム、キューバからの大量流出に国際社会の目を向け、流出を抑える国際協力への道をつけることであつた。

(25) Spindler, 2005, p.64.

(26) Leopold, 2004, p.426. 歴史的に初期の移動では、ルワンダ、ブルンジからの難民は、タンザニア領内の国境沿いの定住に成功した。難民は地域住民とタンザニア当局に歓迎され、適応上の問題もなく、社会に吸収された。成功を促した要因は、無主の土地の存在であつた。さらに、ルワンダ難民と国境近くのタンザニア人は民族的・文化的に近く、軋轢は生じなかった (Westin, 1999, p.28.)。

ザンビアのアンゴラ難民の定住地を調査したハンセン (Art Hansen, 1990) は、自分で定住した農村難民の方が、国際機関に援助された難民より、ザンビア社会への統合で、より成功したと報告している。国際機関の手で計画的に定住させられた難民の殆どが、アンゴラへの帰国を望んだが、「自主的に定

住」(self-settlement and integration)した難民は誰もそうは思わなかった、という。近年のルワンダ危機では、ザイール(一九九七年五月、コンゴ Democratic Republic of Congo に名称変更)に流入したルワンダ難民のうち、ゴマ(Goma)の難民キャンプに入らず地域住民と混住した人々は、大キャンプに留まった人々よりも、暮し向きがうまく運んだ(Westin, 1999, p.28.)、という。

タンザニアとザンビアの「組織的定住」(organized resettlement)では、国境地域から難民を移動させ、土地が入手できる遠隔地へ移した。しかし、これらの定住地は全くといって良いくらい、成功しなかった。地域への自主的な定住は、研究者の多くの報告から、最も問題の少ない選択肢のようにみえる。しかし時とともに、政府の自国民への土地留保策と、部分的には受け入れ国での人口増加のために、無主の土地はなくなり、現実的にも実行が困難になってきている。

(27) Sunke, 2001, pp.292-293.

(28) Leopold, 2004, p.427.

(29) Crisp, 2003, p.5.

(30) Westin, 1999, p.27.

(31) 旧ユーゴスラビアの事例では、「民族浄化」という言葉が語彙として使われるが、虐殺に近いとも言われる。少数民族や先住民の迫害を表現する言葉として他に、英語には pogrom, genocide, extermination がある。ボスニア・ヘルツェゴビナでの戦争では、標的とされた少数民族の生殖能力を奪うことが戦略目標とされた。女性、子供への攻撃は普通であった。強姦と性的拷問で若い女性を辱めることが行なわれ、若い男女を大量に処刑した(Westin, 1999, p.36.)。

(32) Adelman, 1999, p.99.

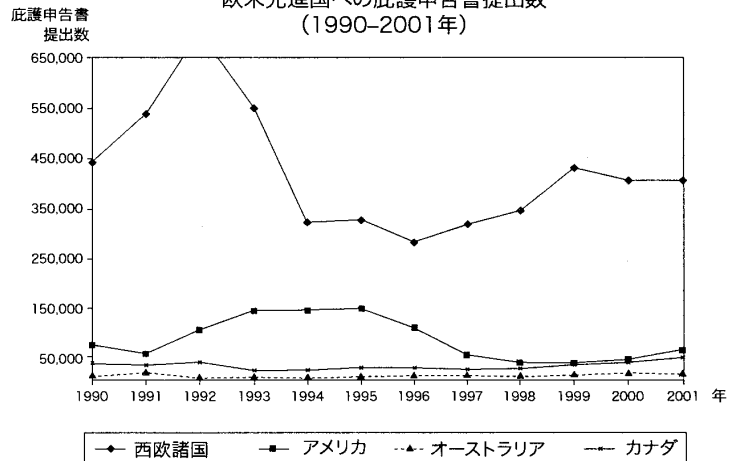
(33) Martin, 2001-a, p.16.

二 変化する国際環境：庇護移動と制限主義

一九八〇年代、九〇年代の過去二〇年で約九百万件の庇護申請書(asylum application forms)が西欧諸国と北アメリカに提出された(1)。一九九二年、西欧での庇護申請者の数は、一〇年前の五万人から七〇万人へと大きく増加した。この問題の一面は、不法移民が捕らえられたとき、庇護申請を提出することとも関係している。一九七〇年代、欧州に入国する庇護申請者はまだ少数で、受け入れ国は容易に状況を捉えることができた。「冷戦への産物」として開発された庇護法制や定住政策がこれらの人々に適用された。移民社会が徐々に受け入れ国で形成され、受け入れ国と送り出し国間のネットワークが発展した。そして一九九〇年代までには、例えばフィンランドのように、新しい少数民族集団としてのソマリ人社会が出現していた(2)。

庇護申請者が最も多く赴く先進国は、西欧である。次に重要なのがアメリカで、以下カナダ、オーストラリアの順である。これらの国々への庇

欧米先進国への庇護申告書提出数
(1990-2001年)



【出所】 Castles and Loughna, 2005, p.67.

護申請者の移動は全て同じような形である。この形は、一九九〇年代初めに数的に急上昇し、九〇年代半ばには下降した。西欧では一九九六年初めに、アメリカ、カナダでは一九九八―一九九九年に再び上昇した⁽³⁾。人数が下降したのは、庇護申請者や他の移民が各国の入国抑制策をさせて、人の密輸業者に入国を依頼するという、新しい別のルートに移ったからである。庇護の道を実質上閉じるという国家の決定は、難民を不法移民としての同じルートへ変更させた。多くの人々が、文書なしに不法にやってきて、しばしば入国のための高い障害を通過させる売買業者に依存した。彼らの難民認定はむずかしく、物議をかもした。アメリカは絶対数では他国よりも多くの庇護申請者を受け入れているが、全人口比では相対的に低下する。

西欧、特にドイツが庇護申請者にとって魅力的だったのは、西ドイツ憲法が難民の地位でより寛大な定義を定めていたからである。オーストリアやスウェーデンも同様⁽⁴⁾であった。地理的位置のため、西欧でも東に位置する国々は、東欧からの庇護申請者が入国しやすい。フィンランドとオーストリアには、ロシア人とブルガリア人が入国し、南欧のギリシアではアルバニア人、ルーマニア人、中東からイラク人⁽⁵⁾、イラン人が入国する。以前からの植民地的つながりと共通の言語で、ベルギーにはコンゴから、フランスにはマリとモーリタニアから人々がやってくる。オーストラリアでは、イラク、イラン、アフガニスタンのような中東地域からと、南アジアからの庇護申請者がインドネシアを経由してやってくる。密輸商人が手配した漁船で密入国をはかる。オーストラリア政府は上陸を認めず、インドネシアに送り返している⁽⁶⁾。

以上のように、庇護を求める移動が増える中で、一九九〇年代以降の主要な発展を、①グローバル化による通信・伝達手段の革新、②強制移動の曖昧さ・複雑さ、③主権概念への国家の不安、④委任事項と責任の変化、の4点に絞って、より具体的に描写してみたい。

グローバル化による通信・伝達手段の革新

一九八〇年代末以降、民主化や人権の尊重で、以前の抑圧政権が市民への規制をゆるめ、市民に他の社会との接触を許すようになって、移民の数も増えてきた。旅行は以前よりも安く、容易になった。最も目につくグローバル化は、通信・運輸技術の革新とその普及である。新しい運

輸手段であるジェット機は世界の主要都市間を連絡し、現代の社会技術的インフラとなっている。現代の通信の電子技術は、コンピュータ社会(cybercommunities)や仮想社会(virtual communities)を可能にした。擬似的な世界の人々と個人の「間接的な相互作用」を可能にした、電子に基づく通信は、国境を越えた社会ネットワークの中にある、個人の移動を通じて、社会的なつながりを益々強めている。グローバル化は、人々の移動を促し、物資や思想、価値だけではなく、微生物や汚染の伝播ともつながっている。

隣人と「伝統的価値」を分けあっていた均質な社会で、人々が安全を感じていた単純な世界へのノスタルジアがひろがる一方、急速に変化するグローバル社会に直面した多くの人々が感じる不安な気持ちは、多くの国での「外国人嫌い」⁽⁷⁾、人種差別、民族的・宗教的な争いの増加にみとれる。経済的な合理性を強調し、輸送や通信の社会技術的インフラは世界的に整備されるが、その配置は依然、地理的に非常にばらつきがある。グローバル化は、ある意味で一本調子かつ普遍的に、相互の連絡と相互作用を強めようとするが、この時間と空間を短縮する技術を利用できる人とならない人の間に格差が生じている。これらの不平等さがグローバル化の第二の局面である。グローバル化は過去三世紀、全世界を益々包みこむ形で、時間的にも空間的にも異なった不均質な発展をしてきた。この差異化と不均質な発展が、資本主義という生産様式と市場経済であり、新しく現れた国民国家という政治形態である。これらの国家は、国境を越えた移住や戦争などの社会的接触と、資本主義的な工業生産や民主主義の思想の形成・普及の両面から、空間的に世界に広められている。

グローバル化は、感情的な側面も持っていた。政治的な国民国家制度が全地球に広まった時、感情も国民に植えつけられていた。グローバル化が個人の権利を支持する普遍的な価値基準になった時、我々の同情は奪われた個人のニーズに同情的になった⁽⁸⁾。通信・伝達革命でおそらく最も重要な影響は、アメリカのテレビ局CNNの「CNN効果」と呼ばれるものであろう。衛星放送は日々、絶望的な難民の窮状をテレビの画面上に描き出し、それに影響された一般の人々により、政府は行動を強くせまられる。人道危機を映し出すテレビ映像が人道援助への公共支援に衝撃をあたえ、国家による軍事介入にさえも影響を与える。政治行動はすぐに、「心情(に影響される)政治」(the politics of sentiment)により動かされる⁽⁹⁾。このことは勿論、BBCのエチオピア危機が報道され、大きな反響をよんだように決して新しい現象ではないが、ニュース量の増大が一般の人々の情報獲得量を増やしたことはまちがいない。さらに、インターネットがニュースのより重要な情報源となった。経済的グローバル化が時代の独占的な力になった時、他人への同情は自己が所属する国民としての誇りと融合され、苦難な状況にある人々に何かすることを要求した⁽¹⁰⁾。市場経済のグローバル化に加えて、世界的なテレビ網による感情や表象のグローバル化がある。

経済的な困窮化が、抑圧と暴力と結びついた時、構造的に接合したかどうかはともあれ、人が国を離れる理由は現実味を増す。ただし、低所得

とEUへの庇護を求める傾向の間には単純なつながりのないことが知られている⁽¹¹⁾。庇護申請者は、アフガニスタン、ソマリア、コンゴのような低所得国からばかりではなく、トルコ、イランのような中程度の所得国からもやって来る。つながりは、より複雑にみえる。

実際のところ、移民は人口増加率の高い国よりも、低いか中程度の人口増加率の国々から来る傾向⁽¹²⁾がある。多産率や人口稠密度と移民の間にはつながりがない。この分析は、全ての移民に関わる物だが、強制移動民にも適用できるようにみえる。暴力や迫害を逃れるという事実にもかかわらず、庇護申請者個人の中にはどこに行き、どう旅行するかについて思案する「一定の余地」がありうる。目的とする国の国内が平和で、治安が良く、民主制度が普及し、法の支配の程度が高ければ、自国で政府軍や反乱軍の脅威にさらされている人々には魅力的である。難民にとって、すら、経済要因は重要である。安定した経済、高い社会福祉と医療制度は、社会的不平等、汚職行政、戦火で疲弊した経済の国々の人にとって、妥当な生活水準を営む機会を提供する。移動の決定では、庇護の目的の場合でさえ幾分、当人、家族、地域社会など広範な人々との相談の結果である場合もある。

グローバル化は、途上国の人々を先進国へ結びつける社会的、技術的、文化的ネットワークの複合体の設立を通じて、移民や庇護申請者の移動を促進する。ネットワークは、家族や共同体を元に行っている。移民は、親戚や友人、共同体の成員を頼っていく。ネットワークは一度形成されると、移民流出の方向と量に影響をあたえ、後から続く人々に情報、接遇、経済的・社会的支援をあたえ、人々の移動をたすける。民族的なアイデンティティーの維持は、もはや地域に限定されず、また公的な組織でもなく、世界中にいる同一言語や文化背景をもった他者との間でおこなわれる⁽¹³⁾。

家族再会を許可する政策は、伝統的な移民国では容易に見い出せるが、通常は労働移動の結果とみられている。家族再会はまた、さらなる移住の原因ともなる。再会計画を通じ、親族もつれてくる。そのため、伝統的な移民国であっても、庇護申請者や一時保護の人々に、家族再会の許可を与えることには抑制的である。拡大家族の成員の合法的入国を認める国は殆どないが、国によつては既に定住している移民の両親と兄弟の入国を認めている⁽¹⁴⁾。理由は、受け入れ国側が、家族再会を新しい社会へ移民が適応する上で、移民自身を助ける効果的な仕組みとみているからである。移民ネットワークの力学の帰結として、一九八〇年代初めには家族再会が増えはじめた⁽¹⁵⁾。政治的避難と家族再会が、西欧諸国へ定住を望む人々に開かれた唯一の方法であった。

庇護を求めることは、移住の動的な社会過程の一部である。ひとたび流出経路が確立されれば、政策が変わろうとも流れは続く。これは庇護の要求が本物ではないというのではなく、むしろ大きな社会変化の過程の一部ということである。地理的な近接性、植民地としての過去のつながりや文化的親近性、そして移住ネットワークは重要である。移住理論の原則の多くは、経済的な移住の経験に基づいているが、強制移動の分析⁽¹⁶⁾

にも重要性をもつ。

移民と難民：曖昧化する境界

強制移動の問題は、難民キャンプに連想される紋切り型のイメージから離れ、より広くより複雑になった。例えば、近年の政治危機や軍事衝突で、中東・湾岸諸国での職から追い出される人々がいる。彼らは、自国に自由に帰ることができる限りでは、難民条約の難民の定義には該当しないが、戻っても自国は彼らに保護も職業機会も与えない。以上のように、世界各地で「庇護申請者」と「不法滞在者」の区別が曖昧になってきた。「自由移動」と「強制移動」、「臨時雇いの外国人労働者」と「永住移民」、原因が政治的な「難民」と唯一の動機が「経済的利益の追求の人」の間の伝統的な境が曖昧になってきた。強制移動民の範疇は、互いに排他的ではなく、人は一つ以上のカテゴリーに同時にか、連続して所属する。例えば自国に帰還した難民は、紛争が継続したり他の理由で元の居住地に戻れなければ、国内避難民になる。地雷が除去されず、環境が悪ければ、元通りの生活はできず、環境移民になるかもしれない。人々の地位は、時間とともに変化するし、受け入れ国の政策に応じて変化する。ボスニア・ヘルツェゴビナから出国した何人かは、欧州で一時保護を与えられたが、後に永住権を与えられた。他方、何人かは帰国し、また何人かは受け入れ国で非公認の移民と改めて位置づけられた⁽¹⁷⁾。多くの人が、経済的な困窮の度合いが政治的な迫害の度合いと殆どかわらず、生命さえ脅かす危険な状況から逃亡してくるが、しかし難民条約の迫害基準にはあわないとされる。彼らの地位を難民として認定することは困難で、論議がかわされている。迫害の恐怖と暴力の脅威は、先進国での就労の機会やサービス、物資を獲得しようという期待と同居するようになって、現実には難民と他の国際移民の区別を明確にすることが益々、むずかしくなってきた。

冷戦終結後、UNHCRはまだ難民条約の難民の定義を使っていたが、定義の解釈で現実を切り抜けようとするやり方を批判して、同機関へ委任された活動は常に条約自体の範囲よりも広く、条約上の定義は今日の多くの新しい難民流出には曖昧だとした⁽¹⁸⁾。UNHCRは難民の語の適用範囲を拡げようとするが、国家は国内で制限措置を課して再び狭める⁽¹⁹⁾。UNHCRにとって、難民とは先述のように、難民条約の定義に厳密に含まれない人々を含み、非公式に「カルタヘナ宣言⁽²⁰⁾」(the OAS Cartagena Declaration of 1985)や「OAU条約」(the OAU Convention of 10 September 1969 governing the specific aspects of refugee problems in Africa)と同様な定義を現実には適用していた。シュレーカー (Astri Suhrke, 一九九五) は難民を、「差し迫った高度の暴力の危険にあり、自国内で援助を受け取ることができず、どこかに移住させなければならない人」としている。これは明らかに、国内避難民を意識した定義である。

戦後、国際難民機構（IRO）が始めたやり方を引き継いで、難民条約の定義は、個人に焦点をあわせ、以前のような特定集団の出自に焦点をあわせる分類法よりも、むしろ逃亡の原因を強調した。この定義は、欧州での第二次世界大戦で発生した難民に焦点があわされていた。定義は、一時的（一九五一年一月以前におきた事件による難民移動）で、地理的にも欧州と限定されていた。さらに、難民条約に該当する難民（条約難民）を制限する余地を条約加入国にあたえていた。条約上の定義自体は、新しい難民流出に適合するようには変更されなかったが、UNHCRは一九七〇年代半ば以降のインドシナでの巨大な難民移動に対応するために実質上、定義を拡大して適用した。OAU条約やカルタヘナ宣言での難民の定義は、そうした状況を逃げ出した人々を含むまでに範囲が拡大されている。しかし国家は、一貫して広義の基準の適用を採用していない⁽²¹⁾。どの国も難民条約の定義の論議を再開することさえ望んでいない。

庇護を求める人に対し、審査側が現実には難民条約の意味での難民かどうかを言うことは難しくなった。難民認定は、長く時間を要する複雑な過程である。難民は現在、用語の法的な意味で、UNHCRに保護され援助される人々の半分以上が当てはまらない⁽²²⁾、といわれる。援助や保護が必要なこうした人々は、彼らの特別な状況を定義するのに、様々な用語が使われている。すなわち、戦争被災民、拷問の被害者、一時的な保護者、無国籍者、環境移民など、である。さらに、庇護申請者はたとえ難民の地位が当局に拒否されても、人道的かその他の理由で、庇護国に留まる許可が得られる可能性がある。西欧の全庇護申請者のうち、平均八五%が申請を拒否されたが、しかし大半が不法移民としてなんとか国内に留まっている⁽²³⁾。UNHCRの援助対象は今や、増え続ける国内避難民と自国へ帰った難民である。彼らはしばしば強制され、安全に元通りの生活が保証されないままに帰還している。

強制移動の現実の躍動的な姿と、カテゴリー上の重複にもかかわらず、強制移動民を難民条約の難民という特別の枠内に押し込める傾向が続いている。問題対処への基準、委任事項、援助計画がそのまま、この指定された従来からの分類に従っているためである。この方法は、強制移動民のうち、これまで無視されたり、国際難民制度の裂け目におちた人々を顕在化させている。しかし、援助政策や保護政策はこうした問題に一貫した方法で対処することができていない。国際難民法は、危機の中にある。その根本原因とは、冷戦の終結で、難民がイデオロギー的にも地政学的にも価値を失ったことと、より深層で地球を横断して拡大し浸透をつづける、グローバリゼーションの過程にある。

主権概念への国家の不安

人の移動を管理するという国家の威信が揺らぎはじまったのが、冷戦の終結である。歴史的に国家は、入管政策を国益事項と見て、入国管理を

目的とした単独の政策を採用してきた。国家は典型的な主権として移民の入国を扱い、不法な移民を管理してきた。究極的に移民政策は、安全保障と並んで国家のアイデンティティーという基本的な問題である。国境の保全は、それ自身国家の自己明確化のカギとなっている。現代の国家は、生産、貿易、財政や金融への自治的管理能力を失いつつある。人の移動の分野では、個人がどの国家に所属するかを自ら選択する権利を持ちはじめた。旧ソ連圏や旧ユーゴスラビアでの紛争による犠牲者の大量流出はつき、誰を国の成員とするかを決定する国家の権限が脅威にさらされ始めた。冷戦終結後、西欧では移民増への懸念が高まり、一般的には入国管理の厳格化と、難民の定義の厳格な解釈が行なわれるようになった。相対的に特権をもった集団、例えば東欧からのドイツ系の人々も一九九三年から、ドイツ入国に際し厳格な枠がはめられた⁽²⁴⁾。

旧ユーゴスラビアの危機では、国外に庇護を求める難民の列ができた。民族浄化の残虐行為にもかかわらず、彼ら避難民の大半は条約難民とはみなされなかった。多くの人が、難民条約に明記された五つの理由で個人的に迫害されたというよりも、民族紛争による「一般的な暴力」から逃亡したとみなされた。西欧に滞在する人々の一〇%のみが、条約難民だといわれている⁽²⁵⁾。

ボスニア・ヘルツェゴビナでの難民危機では、西欧各国が異なった反応を示したが、ほとんど全ての国で最も批判された事柄は、彼らボスニア市民にビザを要求した⁽²⁶⁾ ことである。さらに将来の帰還を予測して、庇護国での永住許可から一時保護にきりかえたことがある。庇護条件の変更で、保護の必要な人々は、西欧に不法入国をするようになった。問題は特にイタリアで深刻で、地理的に近いアルバニアやその周辺の国々から、狭いアドリア海を船で横切ってくる。

各国々は庇護申請者の増加のために、特定の国々からやって来る人々には入国ビザの取得を課してきた。以前は殆ど要求されなかったビザが、多くの新興国からの入国者に課されるようになった。ビザやパスポートなしの乗客を運んできた航空会社には、厳しい処罰が下されるようになった⁽²⁷⁾。大量の庇護申請者を追い払うために、厳格な入国管理、国境警備、官僚手続き、拘留、罰則、半軍事的方策が、多くの国々で取られるようになった。

制限措置の導入は、どの国でも物議をかもし、政治的に問題となっている。庇護と移民の問題は、多くの国で政治的議題にのぼっている。各国は、国際労働移動が労働市場のニーズに合致し、入国の流れが管理され、かつ予想できる形ならば、積極的な価値を認めるが、しかし流れが不規則で、世界の他地域から勝手に入国し、さらには彼ら入国者が資金も社会資本も殆ど持たないように見える時、警戒を強める。彼らへの社会福祉と公共

サービス、庇護申請者への法的支援のほかに、難民認定の手続きの行政費用は非常に高価である。多くの政府は、申請書を審査して、難民か否かの決定を迅速かつ効率的に出すために、入念で費用のかかる認定手続きを苦勞して作り出してきた。欧州では、自分たちの社会に統合を進める永住策は再検討され、一時的な滞在許可か、一時保護の形が導入されている。かくして欧州でさえ、大量な人々の逃亡・脱出での解決策は、帰還がその対応策である。アメリカでは一九九四年、メキシコとの国境の管理を厳格にし、鉄製の二重の防御柵、強力な探照灯、その他のハイテク備品の導入と、ヘリコプターでの巡回を行なうことになった。そのための費用は同一九九四年から、以前の三倍増の五五億ドルになった。アメリカでは難民認定手続きの合理化・効率化と、入国への壁という手段を同時に使って、庇護申請者の増大に対処している。しかし不法な国境越えの人々の数は減らなかった⁽²⁸⁾。

政府が新しい取り締まり策を講じると、密輸業者⁽³⁰⁾はそれを避ける新しい方法を見つけ出し、悪循環である。そうしたネットワークは、いわゆる“移住産業”で、より具体的な形をとっている。旅行代理店、銀行、募集人、ブローカー、通訳、不動産業のように移動を組織化することで生活する多くの人々が出現した。彼らは、移民法で助言する弁護士から、国境を越えて不法に移民を輸送する密輸業者まで幅広い。一九九〇年代、庇護申請者の出身国は非常に多様化した⁽³¹⁾。庇護申請者の出身国から庇護国への旅行手段が常に高度化、複雑化し、費用も高くなる。彼ら申請者は空路を使い、偽のビザとパスポートを持ち、仲介者を使う。入国の経路は多様化し、複雑化し、他方で移民を案内し、輸送し、匿う人々もふえる。一九九〇年代半ばには、大量の中国人が、不法に船でアメリカに入国しようとした。しかしその後減少し、今度は旅行者ビザを使つての空路入国へと転換した⁽³²⁾。人の密輸についての情報は、不完全でしばしば信憑性が低いが、推定では毎年八〇万人以上が密輸入されている⁽³³⁾。人の密輸業は近年、一握りの国々に影響をあたえる小規模の国境越えの活動から、世界的な何百万ドルの企業へと成長をとげた。密輸業は、商売の開始にあたり初期の投下資本は少なく、利幅は大きいという特徴がある。

人の密輸業の拡大は、グローバル化と、その影響で増え続ける人の移動、という文脈の中で理解する必要がある。とりわけ、次の二点が重要である。まず第一は、合法的な移民の道が益々制限され、難民の庇護制度が移民の使いうる数少ない選択肢の一つとなったこと、根底には各国の入国取締り策の強化がある。第二は、移民（庇護申請者）が益々、入国の手段として便宜的に密輸業者を利用するようになったことがあげられる。これが移民の弱みにつけこんだ悪業と搾取を生んでいる。

国際的な経済的、政治的な移住関連のコストは、難民であれ自発的な移民であれ、先進国の政策の中心的な課題となってきた。締結国間で全ての国境管理を外すというシェンゲン協定は、明らかに移民政策の調整と統合を求めている。一九九〇年のダブリン条約は、ECの加盟国が「安全な第三国」という基準で、一つ以上の国で庇護申請を受けつけることを避けようとした試みである。一九九〇年代初め以来、移民や庇護申請者の問題にEUとして一致して対応するために、共通の政策策定の試みがなされてきた。歴史的に、難民の流出を防止する最初の地域的な計画は、一九八九年六月に開発された東南アジアでの「包括的行動計画」(the Comprehensive Plan of Action, CAP)である。この計画は、インドシナ難民の逃亡・流出を停止し、彼らに庇護申請をさせないことであつた。強制帰還の代替策として、並行して独自の難民認定制度を導入したが、この制度は難民申請者にとっては非常に厳しく制限的であつた。同時に、正規の移民制度が導入され、主に家族再会が実施された。

益々勢いを増すグローバル化に直面させられて、国家と社会は人の移動の管理を模索し、庇護の分野ではかなりの成功をおさめたようにみえる。一九九〇年代半ばまでには、欧州での庇護申請は一連の制限措置のため急速に減少した。しかし分析がまだ不十分なことと、肝心の政府自体の関与が弱く、一貫した戦略の発展ができていない⁽²⁹⁾。

委任事項と責任の変化

現代は、難民保護の前提に根本的な変化がある。難民保護の中心は、国境で庇護申請者の申請を拒否しないことであり、ノン・ルフールマンの原則(迫害の地への送還禁止)の遵守、安全を確保すること、公平で効率的な認定への手続き、誠実さと誇りをもった人間としての基本的な取り扱い基準、そして適切で永続する解決策であろう。一三九カ国が難民条約に加入(二〇〇五年七月現在)し、締結国は迫害の怖れのある場所へ難民を送り返さず、難民への援助と保護を与える義務を承諾している⁽³⁴⁾。しかし、その一方で難民への寛大な支援という考え方が崩壊しはじめた。庇護やノン・ルフールマン原則が欧州、アメリカで崩れ始めている。アフリカでは、近年の民主化傾向で難民保護基準が下降している。政府や政党は、愛国的で排外的な政策をとり、先進国と同じように、国内問題は庇護申請者により引き起こされた、と彼らを批難している⁽³⁵⁾。ボスニア・ヘルツェゴビナの「安全地帯」にいた人々の保護を国際社会が守れなかったのは、人道的関心のみでは不十分で、あくまで政治的意思の代用には決してならないことであつた。

国際難民制度の保護の中心にあつて、そして現在、保護の程度が下降している中で、UNHCR及び難民とかかわる国際社会が直面する課題は、

政治的現実を見据えたうえで、法的基準を見直すことである。人道危機が安全保障理事会の場に関心が高まったのは、国際平和と安全への強制移動の重要性を示すものである。安保理決議688号以来、安保理は強制移動に関連する問題のために数多くの会議を開いてきた。国家の利害と難民の権利やニーズの間の適切な均衡を見出すための協議 (the Global Consultations on International Protection) が二〇〇〇年に開かれ、考えを集約しようとしている。協議では、難民条約への各国の関与を再確認したうえで、条約の解釈で論争のある箇所、条約では適切にカバーされていない重要な保護の問題、例えば大量流出状況での保護の基準や仕組みがとりあげられ、一定の努力が払われた⁽³⁶⁾。

その一方、冷戦終結でUNHCRの構成メンバーに重要な変化が起こった。ほぼ一世紀ちかく、国際難民制度に協力を拒んできたロシアが、制度に加入したからである。UNHCRの名声は、一九九〇年代初期の旧ユーゴスラビア危機で上昇し、同機関の活動範囲と責任は大きく広がった。一九九三年までには、職員数二千人、予算額は一〇億ドル以上になった⁽³⁷⁾。しかし伝統的には、難民と人道危機は「一時しのぎ」で扱われる傾向があり、緊急事態で雇用される職員は、必要な訓練を欠き、職務上の能力開発の機会も殆どなかった⁽³⁸⁾。

アメリカは冷戦中、難民への国連の干渉を好まず、自らの組織を新たに作り上げている⁽³⁹⁾。東欧からの難民のために、「アメリカ・逃亡者計画」(the U.S. Escape Program) と「国際欧州移住委員会」(the International Committee of European Migration, ICEM) である。ICEMは一九八九年、「国際移住機構」(the International Organization for Migration, IOM) と名称を変えた。この期間、アメリカはまた、「経済開発協力機構」を国際的な労働移動基準を取り決める適切な場として、国連よりも重視した。しかし一九七〇年代半ばに、インドシナ難民の流出が始まると、アメリカからのUNHCRへの支援が増大した。国連が強くなると、「アフリカ統一機構」(OAU) や「米州機構」(OAS) のような他の地域機関も難民問題に注意を払い、独自の政策を持ち始めた。OAUは一九六九年、難民の定義を独自に拡大している。国連は、一九七〇年代末以降、アメリカや他の先進国からの反対にもかかわらず、難民の保護基準の作成に一層、力を注いできた⁽⁴⁰⁾。難民問題の防止と解決へ焦点をあわせることは、明らかに政治活動を含むこととなり、かくしてUNHCRが機関としても「完全に非政治的性格」というUNHCR規定第2条への抵触の怖れの問題は、現実面で妥協がはかられた。

冷戦期には非政府組織(NGO)が一層、発展した。国際NGOの数は一九四〇年には約五百だったが、一九六〇年には千五百、一九八〇年には四千三百となった。NGOは数だけでなく、重要度も高め、「国連経済社会理事会」(the United Nations Economic and Social Council, ECOSOC) で一九六八年にその活動が公式に認められている。この時、国連制度とNGOの間の協力の枠組みが作られた。一九九〇年代半ばには、NGOは全緊急援助の費用の約半分にかわり、先進国政府や国連機関は、二国間や多国間の援助制度よりも配布効率が高いと見るようになってきた⁽⁴¹⁾。

アメリカは一九九三年のソマリアでの介入の完全な失敗で「破綻国家」での直接的な関与を避けるようになった。このことは、緊急事態でUNHCRや他の国際機関の役割に依存する方向へむかった。しかし、二〇〇一年九月二日の事件以来、この方針は修正を迫られている。

西側では、庇護は冷戦と密接な関係があった。難民条約の固有の寛大さは、採択後二〇年は現実に合致しているようにみえた。条約は欧州の国々とアメリカによって採択され、戦後残された避難民の大半は、定住した。この時期、難民は主として、共產圏からやって来た。欧州とアメリカで庇護を求める「新しい難民」は、西側で容易に保護を得ることができた。一九七〇年代まで移民と難民の区別は広く受け入れられ、両者の区別は明らかであった。移民ルートがあるので、移民は庇護申請者となる必要はなかったし、申請への入国障害がほとんどないので、不法に密入国する必要もなかった。一九七〇年代からの経済状況の悪化は、西側政府に厳格な入国抑制策をとらせることになった。発展途上世界からの難民は、受け入れ国への入国を達成するために難民の地位を要求する「偽の難民」とみられた。西欧は特に、経済移民に厳格な法的基準を定めた。欧州各国の難民政策はECの動きに影響され、移民への入国基準が調整され、内的な国境管理は緩められたが、域外には「要塞」の様子を示した。

従来の庇護制度の前提は、「管理」と「分離」であった⁽⁴²⁾。両者は一九七〇年代後半に崩れ始め、一九八〇年代、九〇年代に速度を早めて分裂した。中心がくずれたので、寛大な庇護制度はくずれた。新しい保護の形と、新しい政策枠組みの模索がおきた。UNHCRと難民条約に集約される、高度に特殊化した難民制度は、強制移動に対処する委任事項、法的枠組み、組織という、一連のより複雑なものからなっている。条約は、難民に庇護を求める権利を保証したが、そうした庇護を得る権利を与えることはできなかった。それは、国家の特権である。UNHCRには国家の行動を監督する公式の仕組みはない。先行機関と同様に、UNHCRは冷戦の産物であり、初めは非常に欧州中心の性格をもっていた。難民条約では基本的に、難民の定義に入る人を送還してはならない、と国家の責務を定めているが、「庇護」の用語は、負担分担の言及につながる前文にあらわれるのみである⁽⁴³⁾。個人には彼が庇護される国を選択する資格はなく、かなり消極的な形で合意されてきている。

庇護への挑戦は、特に目新しい現象ではない。一九八〇年代初めでさえ、欧州各国は庇護法制を厳しくし始めていた。当時、アフリカ諸国はノン・フルフルマン原則を侵害し始めていた⁽⁴⁴⁾。国際難民制度への現代の課題は、確かに過去数年のうちに勢いを増しているものの、特に目新しいものではない。庇護への課題は、普遍的な現象のように見えるが、国ごと、地域ごとに違いがあり、各地で異なる形をとってきた。庇護申請者の人数、受け入れ国の政策と同国の社会経済的特徴、全てが庇護への影響力を決定づける。庇護の影響力はかくして、国ごとにかなり異なる⁽⁴⁵⁾。

かつて庇護の黄金期があったわけではない。国家やその他の政治主体は、難民法と保護基準を常に侵害しようとしてきた。難民条約の保護については解釈をめぐって論争がある。過去二〇年、国家が実施上で生みだした慣習的国際法と各種条約と宣言の間で、相違点が大きくなりつつある。庇護政策は、国家が移民の範疇の中で、異なる移民を区別し、その特定の状況に応じた適切な解決策をみつける包括的な移民政策がない中では、正常に機能することができない。

註

- (1) Crisp, 2003, p.7.
- (2) Suhke, 2001, p.290.
- (3) Castles and Loughna, 2005, p.63.
- (4) Westin, 1999, pp.34-35. これらの国々が戦後、難民受け入れに寛大だった理由としては、①第二次世界大戦でのこれらの国々の行動への償いの気持ちがある。西ドイツ憲法の寛大な難民の定義と、スウェーデン政府の「事実上の難民」（難民条約の厳格な適用では、難民としての資格を与えられない庇護申請者）の受け入れという政策は、過去の行為への謝罪の気持ちがある。スウェーデンとスイスは、戦争に巻き込まれるのを避けるために、道徳的に疑問の残る「特権」をナチスに与えた。②東欧難民にとつての地理的利便性。西欧の東に位置する国々は、東欧からの庇護申請者を受け入れやすい。③西ドイツの東欧からのドイツ系の人々の受け入れ。西ドイツは、ドイツ系だと証明でき、ドイツ語を話せる人々には誰でも市民権を与えた。これらドイツ系の人々は、もはや母国語としてのドイツ語は話せないが、中世以来のドイツ植民者の子孫とされている。彼らは、東欧からバルガ流域そしてバルカン半島まで広がっていた。
- (5) 一九九〇年代、イラクを逃れヨルダンに入ったイラク人は、西欧かオーストラリアに庇護申請を出した。一九九六年の時点で、四百万人のイラク人が海外に居住する。そのうち、六〇万人以上が難民である。最初の波は、一九八〇―八八年のイラン・イラク戦争の時である。現在、難民、庇護申請者として海外に居住する人々の大半は、一九九一年の湾岸戦争やその後の数年に国を出た人々である。彼らの多くは、サダム・フセイン体制に反乱を企てたが失敗し、一九九一―九二年に出国している (Bojars and Crisp, 2005, p.11.)。
- (6) Castles and Loughna, 2005, pp.49-50. オーストラリア政府は、上陸した人々をメディア、支援者からも隔離された、遠隔地の難民キャンプへ何年も拘留を続けている。そこでは、ハンガーストライキ、暴動、自傷行為、自殺が普通となっている。政府はまた、庇護の件で裁判所の権限を制限する法的措置を導入している。二〇〇一年八月には、ノルウェー船籍の貨物船タンパ号 (MV Tampa) が、四百人を超える庇護申請者（主として、アフガニスタンとイラクから）を乗せて同国北部で沈む船舶から人々を救助した。オーストラリア政府は、彼らの上陸を拒否したため、タンパ号は同国領内のクリスマス島の近くに停泊した。解決策をめぐり、オーストラリアでは熱気をおびた論議がかわされたが、最終的に政府は巨額の金を支払って、ナウル、ニューギニアに人々を移した。二〇〇二年には、同国の海上警備が強化された。
- (7) Richmond, 1994, p.211. 欧州、特にドイツでは一九九〇年代初め、庇護申請者の増大が、福祉国家での構造的失業と財政不況にぶつかって、外国人への感情が厳しくなった。

- (8) Adelman, 1999, p.88.
- (9) *ibid.*
- (10) *ibid.* 皮肉なことに、ラジオは世界的に情報を流すことが可能だが、その主要な特徴は、感情面でパニックをおこすことである。ラジオは、独裁者が非合理的な恐怖を高める最良の手段となり、人々を分断し、憎しみと攻撃性をかきたてる理想的な道具となった。例えばナチスの宣伝、ルワンダでのツツ族 (Tutsis) に対するツツ族 (Hutus) の虐殺感情をおおるミル・コリン (Mille Collines) ラジオの場合がそうである。一方、テレビは感情的に世界的な統一体を育む手段となる。アフリカで飢餓状態にある子供の場面は、人々に憐れみと同情をよびおこす。
- (11) Castles and Loughna, 2005, p.56.
- (12) *ibid.*, p.59. 移民は極貧国から発生するのではないことは良く知られた事実である。むしろ、かなりの数の人々が十分な資源、例えば情報や目的国とのつながりを持つ国から出る傾向がある。所得水準が上昇するにつれ、移住は最初増加するが、それからピークになり下降する。移民の送り出し国から受け入れ国へ転じたイタリア、韓国がその例である (Martin, 2001-a, p.10.)。移民の多くが中所得国から来る他の理由は、経済の再編を含む社会経済の移行局面を経験している国々から出ていることである。国内で収入と雇用に地域間格差がある所では、移動 (特に農村―都市) をおこしやすい (Boswell, 2002, p.8.)。
- (13) Richmond, 1994, p.31.
- (14) Martin, 2001-a, p.6.
- (15) Westin, 1999, p.34. 世界人権宣言の第十六条第三項は、「家族は社会の自然で基本的な単位であり、社会と国家により保護される資格がある」と、明確に述べている。家族の分離は権利を侵害する。
- (16) 強制移動の原因の分析には、マクロ、中間、ミクロの三つの次元がある。三つの次元分析の特徴を概括すると、「マクロ段階」では移動をひき起こす主要な原因の説明を行う。例えば少数民族の抑圧、民族紛争、内戦と国内避難民のような「紛争の指標」は、強制移動民の良い指標である。強制移動では、マクロ要因が中間要因よりも、より支配的な影響を及ぼしている。「中間段階」は、移動の持続性を説明し、ある地域からはなぜ移動がおこり、他地域はそうでないかを説明する。あわせて、目的地の選択のプロセスを説明する。「ミクロ段階」では、マクロと中間の次元の要因が、移動という個人の決定にどう移し変えられるかを説明する。個人の内面的プロセスと評価を対象とした分析である。
- (17) Martin, 2001-b, p.231.
- (18) Barnett, 2002, p.11. 難民条約の難民の定義は、範囲が狭く、特定の背景での十分根拠のある迫害の恐れのある人について適用される。一般的な紛争、暴力、権利の侵害から逃げ出した人々は、条約の定義には合致しない。一般に多くの人々は難民を、何らかの理由で逃げなければならない人と見るが、しかし難民条約は幾分、この広い概念を限定しなければならなかった。
- (19) *ibid.*, p.13. 西欧では難民認定率が著しく低下している。一九八三年、西欧諸国では庇護申請のあった人々の四二%を難民として認定していたが、一九九六年には一六%まで下降した。認定率が下降した理由の一つは、非国家主体 (例えば、反乱勢力) による迫害を従来どおり、受け入れ国側が認めようとしなかったことにある。フランス、ドイツ、イタリア、スウェーデン、ノルウェー、スイスがこの立場をとった。欧州での入管体制での協調もまた、理由として存在していた。EU諸国は、認定手続きを統一して難民の定義を厳しく解釈した。
- (20) 庇護に寛大なラテンアメリカの伝統をあらわすのが、この宣言である。カルタヘナは、コロンビアの Cartagena de Indias という歴史的な都市の名前である。

カルタヘナ宣言は一九八四年に採択され、「生命、安全あるいは自由が、一般的な暴力、外国からの侵略、内戦、人権の大規模侵害が公共秩序を著しく乱す状況により、国を逃れた人」を難民としている。この新しい難民の定義は、難民制度がより包摂的になる必要性を認めたものである。難民条約の迫害概念の厳格な遵守から抜け出て、難民を「戦争、暴力、深刻な公共秩序の混乱から逃れる人」とした。宣言後二〇数年を経たが、コロンビアでは四〇年来の紛争が続き、地域の安全を脅かしている。

(21) ただし、UNHCRジュネーブ本部に勤務するクリスプ・Jeff Crisp (UNHCR, 2002) は、UNHCRの活動の中でOAUのような広義の定義の採用には否定的である。彼によれば、OAUの定義は、アフリカという特定の地域では意味があるが、先進国では当てはまらないといひ、西欧や他の先進国に入国する人々のうち、難民とその他保護が必要な人々の間には明確に線を引くことを主張する。難民制度の統合性を維持するためには、この区別を保つべきだ、という。彼は、西欧の文脈では現在、OAU型の難民の定義を受け入れるようになってはいない、と主張している。

(22) Martin, 2001-b, p.230.

(23) Westin, 1999, p.37.

(24) Leopold, 2004, p.427.

(25) Westin, 1999, pp.36-37.

(26) *ibid.*, p.37.

(27) 一九九〇年代末までには、包括的な管理制度が確立した。制限措置はそのほか、空港での搭乗前の書類審査、通過国との再入国の合意、「安全な国」の一覧表作り、第一次庇護国への送還、EU諸国のうち一カ国だけへの庇護申請、入国阻止と拘留、難民条約の厳格な解釈、そして一時的に滞在を許可されても、移動の自由の制限、警察と移民局の緊密な協力、社会保障への加入の保留や納付金の引き上げ、労働権の制限など、多岐にわたる。

(28) Castles and Loughna, 2005, p.46; Martin, 2001, p.20. 一九九四年以降、アメリカが国境警備を強化したことで、死者の増加という多くの悲劇が発生し、プロの密輸業者への依存が進んだ。アメリカ政府は莫大な経費を費やしたが、移動を止めることはできなかった。

(30) 「人の密輸」(human smuggling) は、密輸業者と移民が相互に利益があることから、入国管理の抜け道を探し出すことに同意する取引である。両者の関係は、厳密には国境を越えた時点でおわる。「人身売買」(human trafficking) は、希望者を募集し、運搬手段の確保、匿い、受け入れなど、一連の行為にかかわる。業者は国境を越えて移民を連れて来るだけではなく、その過程で脅しや暴力の行使、その他の強制手段や誘拐、詐欺にかかわり、彼らの労働を搾取し、移民を傷つける。しかし、人の密輸と人身売買の境は常に曖昧である。人身売買に関する現行の国際法は、一つの条約と二つの議定書がある。すなわち、the UN Convention against Transnational Organized Crime and a Supplementary Protocol (the Palermo Protocol) to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air. 一方、二〇〇三年十二月に発効した。九七カ国が批准している。密輸の条約議定書は、二〇〇四年一月に発効した。密輸議定書は、国境を越えた移動にのみ適用され、一方、人身売買議定書は、純粹に国内的売買に適用される。

(31) Castles and Loughna, 2005, p.64.

(32) *ibid.*, p.46.

(33) Bhabha and Zard, 2006, p.6.

(34) Boswell, 2002, p.1. なおEU周辺の国々の庇護法や移民法は、主としてEUの影響下にある。庇護への独自の対策を工夫する代わりに、周辺国は単にEUの対策措置を並べるだけである (Borjas and Crisp, 2005, p.12)。

(35) アデルマン (Howard Adelman) によれば、難民条約ができた時、「義務」と「任意」の二つの制度が発展した (Adelman, 1999, p.94) という。難民への対処で、義務的な制度は個人の権利、十分根拠のある迫害の怖れのある人々への保護である。条約が力点を国家から個人へ移動させたことは、難民の定義と国際組織の創設によって縮図的に示された。条約に署名した国家の義務となった制度と並んで、任意制度の方は様々な理由で逃亡した大量の難民に対処するために出てきた。しかしそこでは、個人的な迫害は中心的な問題ではなかった。一九五六年のハンガリー、一九六八年のチェコスロバキア、一九七二年のウガンダ、一九七三年のチリーからの難民は、逃亡した個人が迫害で標的にされたかどうかは別として、一般的に抑圧政権からの逃亡であった。多くの中央アメリカ人や、一九七〇年代、八〇年代のインドシナ難民は、条約難民としてよりも、人道的な見地からの難民として、庇護国へ任意の制度を使って定住させられた。しかしその際、受け入れ各国は純粋に人道的というわけではなく、技術や才能をもつ移民の入国を優先的に認めるという自己利益と結びついていた。

(36) Barnett, 2002, p.15.

(37) Suhrke, 2001, p.300.

(38) Barnett, 2002, p.11.

(39) Martin, 2001-b, p.227.

(40) Leopold, 2004, p.426.

(41) *ibid.*

(42) *ibid.*, p.427.

(43) Suhrke, 2001, p.288.

(44) van Krieken, 2004, p.252.

(45) Crisp, 2003, p.4.

(46) Borjas and Crisp, 2005, p.7.

三 新しい庇護枠組みへの模索：世界的問題と地域的解決

庇護申請書の数に国家の審査のスピードが追いつかなくなったら、真に難民の地位を望む人々は、認定を獲得するまで長い時間待たなければならなくなる。移民と難民の間の境界の曖昧さは、庇護制度そのものをぎずつける恐れがある。現今の大半の難民庇護政策は戦後、ナチス時代の教訓と東西対立で立案された。難民政策は、国外及び国内の二つの視点から立案され、外交政策の道具とみられてきた⁽¹⁾。先進国では庇護への態度が否定的な状況になってきた。一九九〇年代及び二〇〇〇年代初め、先進国は庇護問題に二通りのやり方を採用した⁽²⁾。

一つ目は、一群の入国制限措置の導入である。これらの措置は、入国し、国内に止まる申請者の数を減らすことを意図していた。その結果、既に見たように、移民の管理や、ある種の流入を止めようとする試みは、移動の性格や方向に予期しない結果をもたらした。すなわち、第一に制限措置は、本質的に鋭さを欠き、自発的移民と難民の間の区別ができず、実質上、先進国への庇護ルートの利用を奨励することになった。第二に、移動の根本原因や、移動を促す直前直後の要因を除去できず、かくして移民しようとする人々を押さえることができなかった。数字の正確さに疑問は残るものの、先進国の庇護制度にかかる経費は莫大なものになった。第三に、人権重視より厳格な移民管理を政府はなすべきだというメディアや政治家の論議がおこった。第四に、代わりに、より精巧な密入国技術が開発され、移民にとっては、移動手段に危険度が高まり、支払う金額の増加という意図せぬ結果につながった。

二つ目は、おそらく一つ目の措置では不十分だと考え、庇護措置に代わる方策を探索したことである。EUその他の国々は、開発援助、債務削減、人権尊重や良い統治を途上国側に勧め、限られた程度内ではあるが、送り出す国々や地域の移住圧力を減らす可能性を試みた。他の国々は、自国の労働力ニーズの充足と、不法な手段での入国を避ける狙いから労働移動の正規ルートを開く可能性を探った。一九九〇年代、政府の中には低・中所得国の人々の「非現実的な期待」をくじくために、彼らの本国で「移民情報キャンペーン」を実施した。

庇護は同様にまた、発展途上世界でも圧力にさらされている。アフリカでは、植民地からの解放闘争への団結等が難民への歓待をつくりだしていたが、その状況は大きく様変わりしつつある。一九六〇年代初期、タンザニアに逃れたルワンダ難民は寛大に定住を許可されたが、その三〇年後ルワンダでの新たな危機の際には、同じタンザニアが難民を強制的に帰還させ、国際社会から批難された。時はほぼ同じ一九九六年、西アフリカ四カ国が相次いでバルク・チャレンジャー号 (Bulk Challenger) というリベリアからの難民を危険なほど満載した、老朽化したオイルタンカーの上陸を拒否した。明らかに、難民へのアフリカ諸国の態度は変化した⁽³⁾。

従来行なわれてきた庇護は、次第に侵食され、「南」でも「北」でも、法律面からも物理的側面からも脅威にさらされている。近年は、より新しく急進的な方法が出てきた。日本語訳は難しいが敢えて訳せば、「特別領土での審査」(extraterritorial processing)と「出身地域での保護」(protection in regions of origin)の概念である。これらの考え方自体は以前からあり、一九九〇年代初めにはハイチからアメリカへの庇護申請者に対し、いくらか使われている。しかし近年、オーストラリアに船で到着する人々に、最初は彼らを拘留し、後に入国拒否をするといったように、あらためて重要性を増してきている。二〇〇三年、イギリスでは政府機関が参加して作成された提言書があるが、それによれば、子供や障害者、高度に政治

的な人物のような特別の人々を除いて、将来イギリスでは領域内で庇護申請書を審査すべきではない⁽⁴⁾、としている。上記以外の申請者は国外へ移し、何人かはEUの周辺の国々（アルバニア、クロアチア、ウクライナ）の「地域審査センター」に送る。その他の庇護申請者は、出身地域内の「保護地」（protection areas）へ移動させる。この措置で節約をみた国内庇護手続きの費用は、難民への保護と援助に使う、というものである。提言書の中に盛られた、申請者の地域内での審査と出身地域での「保護」の考えは一貫している。

これに対し、難民保護で著名なイギリスのNGO、「イギリス難民協議会」（United Kingdom Refugee Council）が、この提言書の問題点を指摘している。で次に掲げる⁽⁵⁾。

- ① 申請者は、地域審査センターへの移動を素直にうけ入れるか
- ② センター内では、失望した異なった国々からの人々が拘留される中で、人権の水準が守れるのか
- ③ センター設置で、密輸業者の排除は可能か
- ④ 西アフリカやアフリカの角のような紛争地に真に安全な場所を確保できるのか
- ⑤ 先進国は現在の資金（自国での定住支出金、ODAや人道援助の資金）を振り向けることができるのか
- ⑥ 資金が得られたとしても、建設対象の国は自国内にセンター建設を了承するのか

また欧州の国の中には、庇護申請者に自国内で難民申請を提出させる、「組織的な難民定住計画」や「人道的ビザ制度」に新たに関心を示し始めたところもある。そのほか、発展途上国の送り出し国が難民認定を拒否された人々を再び受け入れるよう、経済と外交を結びつけたやり方をとろうとしている国もある⁽⁶⁾。しかしこのやり方は、ベトナム、キューバでの「正規出国計画」で示された⁽⁷⁾ように、真の難民にとっては彼らの存在を政府に知らせることになるので、彼らは申請を怖れ、当局が認める限られた人々だけが利用できる選択肢となる恐れがある。これらの新しいやり方には、難民援助関係者からは強い反対の声があがっている。実施されれば、それは庇護の原則への挑戦であり、世界の発展途上国が世界の難民のために不釣り合いな責任を負い続ける⁽⁸⁾、というものである。

「民族」という概念が、第二次世界大戦前の難民制度のキー・ワードとすれば、主権や避難の源となる国家は、戦後の難民制度の中心となった。消滅から自身を守るといふ国家の関心は、個人の権利を守るといふことを目的とする普遍基準と衝突する。難民制度の基礎となる問題は、個々の難民の

庇護の成否は、庇護を与える国家の権利次第であり、難民の地位を得るのは個人の権利ではないことである。難民現象の核心には、権力関係の基本的な非対称性がある。UNHCRは、この伝統的な主権尊重の概念と国際的責務の間で困難な立場にある。主権という古典的な概念は、以前は国家への干渉として不可能だったが今日、かなりの圧力に直面している。国際人権法や人道法が、国内の居住者の福祉の責任を含める形での主権の定義を発展させてきたからである。主権へのこの新しい定義は、国連にその役割を新しく考えるようにさせた。コフィー・アナン国連事務総長は、国家主権と、人権と基本的自由の点から定義された個人主権という、二つの概念を導入して、大量で組織的な人権侵害は許されるべきではないという論拠から、一貫した人道的介入を支援するよう国連に訴えた⁽⁹⁾。

近代は、政治的には二分法的な概念である。すなわち、個人と共同体からなっている。個人は便益と権利をもち、共同体は国家への感情的な付属を通じて、人々をしぼりつける。国家を通じて成員資格を管理し、合理的な手段の表現としての国家を通じて、個人への権利を確保する。国家は究極的に領域を管理する行為者である。国家は市民権を与え、または拒否し、大量破壊が可能な武器を保管する。国家は競争したり、協力したりで互いに相互作用をする。国家の存在はまた、国内勢力により脅かされる。

政治分野では二つの異なる次元がある。共同体的な感情の次元と、個々の成員という理性的な次元である。国家の成員の共同体としての凝集力は、ある形のナショナリズムで、各成員の感情的な一体感に依拠している。国家の特性は、感情という非合理的な基礎によっており、理屈ではない。個人は同じ国家内で成員同士ということを通じて、共同体での他の個人とつながる。個人の私的な領域ではまた、二つの次元がある。国家から離れた市民社会の中で合理的な自己利益の追求と、個人の権利を保護する国家への依存である。国家は成員となる資格を管理する。国家がそのような保護を与えることが物理的に不可能⁽¹⁰⁾か、あるいはその意志がないために与えられなかった時、迫害された市民は個人の権利を認める国によって保護される。繰り返せば、国家内の集団が、自国内の人々に保護を与えられず代わりに迫害したならば、そして他国が自国の市民とある領域で多数をしめる同族の人々の権利を守ることだけに責任をもち、彼らと異なる人々を受け入れなかったら個人や集団は、権利を奪われ、保護されないことになる。彼ら難民は避難場所を提供する国家か、普遍的な基準の実施に責任のある国際制度により、あたかも市民であるかのように保護される。

主権国家の行動が他の国家の安全を脅かす時、介入が期待される。新しいことは、隣国へ難民を大量に流出させる行為は、国際的な安全保障を脅かすという認識である⁽¹¹⁾。イラク北部に「安全地帯」の設置を認めた安保理決議688号は、国際社会が公認した最初の「人道的介入」である。

安保理は近隣国家への脅威を減じるために、違反国の領域内に援助と保護を与えることを決定した。一九九一年の湾岸危機の新機軸として打ち出されたものが、一九九〇年代末までには国連で確立した考え方の一部になった。国連は平和の維持だけではなく、市民を守り、人権侵害を監視し、必要な人道援助物資の配布を促し、人々の再統合、開発、民主主義への移行を含む、永続きする解決を目的とする包括的な方法を採用した。紛争地域内での人道活動というUNHCRの方向は、国際政治経済体制の構造的変化の一部であった。

虐殺政権、戦火の国、崩壊した国の無政府的暴力から脱出した人々にとって、効果的な「予防保護」を通じて問題が回避できるなら、保護の問題は再定義が可能かもしれない。しかしそれは、遠い目標かもしれない。現実には、大量流入への対応策として人道的介入が進めば進むほど、難民条約上の庇護の必要性は弱まっている。難民問題の関係者は、難民のための安保理の行動は例外的なものであり、基準とされるべきではないと考えている。多くの関係者は包括的な合意形成の努力を望み、慣習的国際法がより効果的な解決を生み出すことを願っている。

EU内の難民受け入れ国側の広範で多岐にわたる対応策は、欧州の難民問題が今や、国家の安全保障上の問題とみなされていることを示している。危険にさらされているのは、西側の福祉国家の経済活力であり、先進の福祉国家は発展途上世界や東欧からの巨大な難民人口を定住させる負担を背負いきれない⁽¹²⁾、と感じている。

彼らが難民であれ、避難民であれ、帰還民であれ、これらの暴力的な紛争の犠牲者である人々にとって格差を止める暫定的な社会福祉として現行の国際難民制度が働く一方、地域的責任と地域的主導性による難民制度が先進国や従来の制度を迂回する形で出現してきている。新しい制度は、地域の国家の行動と地域の主導性の上に築かれた発展でなければならなくなった。例えば二〇〇四年十一月、ラテンアメリカ諸国二〇カ国がメキシコ宣言と行動計画を打ち出した⁽¹³⁾。計画では、具体的にラテンアメリカの難民、避難民の保護への行程を明らかにしている。庇護制度の開発と、政府、NGOの保護能力の強化が目的である。

しかし、難民危機を解決する手段が、これまでの国際機関と抽象的な原則から、地域的な行動と具体的で実用的な解決に逆戻りしたら、国際難民法と人道主義の倫理基準は一体何だったのか？ということになる。これまで発展してきた法制度は、それに接近できる人だけが利用することになってしまふ。解決へのカギは、難民と地域の国家に、彼ら自身の共同社会で責任ある市民として、難民を再度一人立ちできるようにする責任を引き受けるようにすることである。

国家には庇護を与える義務はない一方、ノン・ルフールマンの原則を確認することで、国家自身は間接的に義務にしばられる。これらの権利はある国家によって人が保護されない状況では、ある種の基本的人権への集団的な責任を認めた⁽¹⁴⁾、といえるかもしれない。現在はまだ新しい庇護の理論的枠組みが生み出されようとする過程にある。難民、その他の不規則移民の移動は歴史的にこれまで対応されてきている。今後同じように、効果的な運営法を見つけ出し、それによりこうした人口移動は秩序だち、予測可能で、組織された形をとることができる、と考えられる。庇護の危機は過去二〇年のうちに現れ、国際政治経済制度の中の構造的変化の結果である。かくして体系的で根本的な対応が必要となっている。

註

- (1) Martin, 2001-a, p.10.
- (2) Crisp, 2003, pp.11-12.
- (3) Sunke, 2001, pp.291-292. 発展途上国での受け入れ・定住をめぐる変化の要因はおそらく三点 (Crisp, 2003, p.6.) ある。①冷戦の終結による民主化の推進と国内での経済不況、②UNHCRが人道援助で物資配給に意を注ぎ、相対的に難民保護を軽視した国との関係が不十分だったこと、③国際難民制度で主導的な役割を果たす西欧やアメリカが、制度の基本原則を多くの点で侵害していたこと、があげられている。
- (4) Crisp, 2003, p.12.
- (5) *ibid.*, p.13.
- (6) *ibid.*, 2003, p.14.
- (7) Martin, 2001-a, p.23.
- (8) Crisp, 2003, p.13.
- (9) Sunke, 2001, p.296.
- (10) 様々な事例があるが、例えば“white-jeep states”というのがある。国家主権が効果的に及ぶのは首都と主要都市だけで、多国籍の平和維持部隊の兵士による白いジープがパトロールする地帯にのみ限られる。そこを離れると、各地域に君臨する軍閥やその私兵、組織的な犯罪集団が主権を握っている (Nonini, 2004, p.567)。戦火がおさまらないのは、戦争では失う人(敗者)もいるが、勝者もいるからである。彼らは敗者の資産を獲得する。彼らにとって、戦争とは合理的なものである。事実、戦争は自分たちに好ましい結末を達成可能にする唯一の道かもしれない。残虐な民族浄化がなければ、ボスニア・ヘルツェゴビナのセルビア人は、今日の領土や政治的認知を得られなかった。

- (11) Martin, 2001-b, p.231.
- (12) Westin, 1999, p.39.
- (13) Spindler, 2005, p.64. 行動計画では、団結と協調に集中した。また、国境地域での社会経済的開発の促進を盛り込んでいる。大量の難民を受け入れている国々

への圧力を和らげる方法として、ラテンアメリカでの定住計画を唱っている。計画はまた、コロンビアでの暴力的事態から逃亡する人々の人道的ニーズに
応えようとするものである。実際上での困難は、コロンビア紛争で、保護を効果的に与えるにはどうすれば良いのか、と財源が不足することであった。

(14) Sunke, 2001, p.285.

四 課題となる問題群

国際保護は現代の難民問題の中心的分野で、多くの課題をかかえている。いくつかの主要な課題があらわれてきている。次に分野を個別に見ていくことにしたい。

国内避難民と無国籍者

今日、急速に数が増している国内避難民（IDP）は、国際難民制度に益々、重要な課題になって来ている。近年の最も重要な変化の一つは、IDPやその他「自国内で援助や保護の必要な人々」の代わりに、外部者が介入することに国家が理解を示し出したことである。IDPの数は、国外で移動を強いられている人々の数よりも大きい。これまで国際的な注目度や法的な枠組み、援助組織の対応は、犠牲者が国境を越えた時点で、より活発になる傾向があった。「UNHCRへ関係のある人々」（people of concern to the UNHCR）という幅広い範疇は、難民と何らかのIDPと何らかの帰還民を含むが、一九九五年に二七四〇万人でピークに達し、二〇〇〇年には二百十万人に下降した（UNHCR調べ）。IDPへの援助は、国連総会がUNHCRに斡旋機能を使うよう要請した時か、安保理に指示された場合に一時的な保護措置が取られている。UNHCRは援助対象としてIDPを含むが、全ての状況の全てのIDPを含んでいるわけではない。自国の領内で自国の市民を保護するのは国家の責任なので、IDP問題は主権問題とつながっている。そのためUNHCRは、状況での援助の必要度と難民問題への関連の程度をみて、事例ごとに援助に取り組んでいるのが実情である。UNHCRの拡大アプローチにもかかわらず、IDPはまだ難民制度内では一般に無視されている。UNHCRはIDPの定義を深めていないが、その理由の一端は活動する上での定義が難しい⁽¹⁾からである。

「逃亡」は一般に、個人の生命や安全への怖れに直結している「生存戦略」である。難民を受け入れた政府が治安維持を含む管理の弱い国々の場合には、難民は大きな危険に遭遇する。旧ザイールでは地域住民とルワンダ難民の間に厳しい緊張状態が生じた⁽²⁾。難民条約は、自国外にあ

る人々にのみかわる。国を離れば難民という状況があつても、国内にいれば難民ではない。難民制度は保護の分野で、UNHCRと関係国の間に基本的なジレンマがある。

ボスニア・ヘルツェゴビナからの難民に関してUNHCRは、難民条約上の地位よりも一時的保護を推進していると批判された。UNHCRが「予防的保護」へ焦点をあわせることは、慣習上の庇護の地位をそこなうと批判された⁽³⁾。帰還民や西欧で庇護を拒否された人々が帰国しても、もし地域社会で、民族が異なるために敵対感情が残つていて元の家に戻れないなら、既にある国内避難の問題に新たに負担を加えてしまうことになる⁽⁴⁾。ボスニア・ヘルツェゴビナでは、帰還民に地元役所から課せられる厄介な行政手続きや、書類上や登録上の複雑な要求を取り除くことが、彼らの保健、年金、社会保障、教育、労働市場への参加を可能にするということがあつた。いつ、どのようにして人々を帰還させるのか、それとも永住権への変更をするのか等の基準を作り、政策にどう透明性を図るかは、保護政策の最も難しい点である。

IDPは、経済的機會や社会的ネットワーク、そしてしばしば家族との連絡を欠いているので「どこか良い場所」という約束に弱い。その不安定な心理につけこんで、人身売買業者が、女性、子供に手を伸ばす。国内での彼らIDPの人身売買の問題は、相対的に無視されてきた。彼らは、IDPとみなすべきだという論がある。国内での人身売買と国内避難の相互関係を理解することは、この二つの苦しみへの包括的な取り組みをする上で、最初の一步となるかもしれない。

二〇〇五年の時点で、一千百万人の人々が「無国籍」(Stateless Persons)である。人が国籍を持たないことは、全ての人が国籍をもつ権利があるという世界人権宣言第一五条の侵害にあたる。国籍は、個人と国家の間の本質的なつながりである。国家はしばしば、自国領内に無国籍者が存在することを認めたがらない。住民としての公式統計にはめつたに出てこない。彼らは「外国人」に数えられる⁽⁵⁾。「一九五四年無国籍者の地位に関する条約」(the Convention relating to the Status of Stateless Persons of 28 September 一九五四)は、無国籍者を「いかなる国家とも国籍という法的絆を持たない人」としている。無国籍者への委任事項があるにもかかわらず、難民や国内避難民と違い、無国籍者は一般に政府、国連、援助機関から保護や援助の支援を受けていない。彼らは、本質的に国際的な孤児である。UNHCRジュネーブ本部では、わずかに二名の職員がこの問題を担当している。

難民制度へジェンダー問題を組み入れようという動きが、近年めざましい。近代の難民移動の初期の段階では、女性の移動はめつたに見られなかった。例外は一六八五年、ナントの勅令の廃止でユグノーがフランスを逃げ出した時、オランダのオレンジ王女が逃亡した女性に寛大な保護をあたえている⁽⁶⁾。歴史的に女性は一般に、政治に直接関係することはなかった。一方男性は、政権への最大の脅威とみられた。男性は自分の身のふり方を自ら決めることが可能で、家族が合流する前に安定した新しい家を築くことができたからである。ただし、二〇世紀の戦間期、男性は難民認定の手続きを必要としたが、その手続きなしに、多くのユダヤ人女性が、家事労働や看護婦としてイギリスで歓迎された⁽⁷⁾、というような例もある。

一九八〇年代まで、構造的な条件と文化的な傾向のために、難民の一般的な姿は、教育があるか何らかの技術をもった若い男性であった。女性は、子供や家庭を残していくのを望まなかったりできなかったために、移動するのは無理であった。女性は伝統的に逃亡人口の僅かな部分でしかなかった。しかし冷戦後期には、迫害形態が変化し、難民流出の原因自体が変化し、女性と子供が難民人口の大半を形成し始める⁽⁸⁾。

性的暴行は、多くの民族紛争や内戦で主要な役割を果たしている。男性は戦闘のために後に残り、女性は内戦や戦火で荒廃した社会から逃亡する。その後、女性には強姦が頻発する。今日では、男性よりも数多くの女性が難民キャンプにとどまり、最終的な受け入れ国までの「長い旅」という、生活を変え、大きな忍耐のいる行動への決定を望まなかったり、できないでいる⁽⁹⁾。女性はまた、様々な差別や迫害に遭遇する。例えば女性は、服装には規制があり、処女喪失や契約結婚への拒否は、その社会の道徳や倫理規準を侵害するとされ、違反すれば厳しい罰がくだされる。これらの私的問題は、どれも伝統的な迫害の定義には入らない。難民制度上で難民として認定される資格基準は、拷問の場合のように迫害が公的な形態に集中し、強姦のような私的な形の迫害を無視してきた。しかし多くの社会で、女性の生命や避難所が必要になるのが、この私的分野である。

しかし可動性がないことが、女性を難民制度のすみに追いやっていた唯一の原因ではない。女性の移動は、伝統的な難民の定義の枠外であった。定義の技術的な側面のためか、男性と同様に女性の窮地を認めることができないか、のためであった。一九八〇年代、学者・研究者やNGOは、難民政策へのジェンダーの重要性を認め始めた。一九八五年にUNHCR執行理事会(ExCom)は、女性を難民条約の迫害の定義にある、「特定の社会集団の構成員」に入るということを認めた。一九九〇年代には、カナダ、アメリカ、オーストラリア、オランダの政府が国内で政策を進めるためにいくらかの指針を作成した。UNHCRも難民条約の定義内に、女性を位置づける具体的な措置をとってきた。特定の社会団体の構成員

では不都合があつたため、UNHCR執行理事会は一九九三年、新しい方針を発表し、性的暴力という女性への迫害を、難民条約にある「迫害という十分根拠のある怖れ」に含めることにした。その際、女性を別の範疇として分類するのではなく、迫害という全体的概念は解釈のために開かれていなければならない、性的暴力のようなより個人的な行為は、強制移動の原因として認定できるとした⁽¹⁰⁾。同様に、UNHCRは保護の分野で、ジェンダーに敏感になることを計画上で制度化した。女性は、庇護を与える根拠として難民法体系で認められてきている。しかしその一方で、女性難民の特別のニーズに焦点をあわせた法規は全く存在していない。

様々な定住モデル

現今の失業率と経済不況からみると、受け入れ社会は益々、難民受け入れを経済負担としている。入国制限措置を実施する主要な目的の一つは、多数の外国人の存在で作り出される社会的緊張や文化的軋轢を最小化することである。民族や宗教による居住地の隔離は、欧州の都市にゲットー（ユダヤ人の強制収容居住区）を生み出し、ついにはホロコースト（ナチス・ドイツによるユダヤ人大虐殺）にいたった。南北関係での難民流出が始まると、真の迫害と認めるよりも、受け入れ国家はそうした南からの難民を「経済移民」と名づけた。それは西側政府に対し、人種主義だという徹しい批難をもたらした⁽¹¹⁾。難民定住は受け入れ当初、国家にとって多額の費用がかかるという事実から、人種主義者や右翼組織に反移民宣伝の材料として利用されてきた。イギリスのタブロイド紙のように、一般大衆の懸念と怖れをすくいとり、庇護申請者と関連させて論をつくるメディアも存在している⁽¹²⁾。その結果、難民には益々、批判的な世論が形成され、人種主義者の活動を増殖させる。右翼への市民の支持が拡大し、欧州の多くの都市で、移民、難民、庇護申請者、少数民族を標的にした暴力の高まりと、極右団体の政治活動が増加している。ネオ・ナチとファシスト組織の連絡網が国境を越えて確立しているのがみられる。国粹的イデオロギーが欧州に広がり、社会的排除、非寛容、不信の悪循環を作っている。しかし、移民や民族的少数者は、人種的暴力の受身の被害者ばかりというわけではなく、反撃の勢力を動員している⁽¹³⁾。被害者は自身のNGOを作り始めている⁽¹⁴⁾。そして時には、国際機関と協力して活動を進めている。大半の社会は、「不変という概念」で作られているが、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドのような伝統的な移民国では、社会、文化とは変化である⁽¹⁵⁾。

難民政策は一般に、国家の自己利益と特定集団の利益に、国内、地域内、国際政治の状況を考慮してつくられている⁽¹⁶⁾。国家は人道的な理由以上のものをもった時、この負担を喜んで受け入れてきた⁽¹⁷⁾。寛大な庇護政策ないし定住政策の策定には、政治的考慮の重要性が欠かせない。その点を押さえた上で、欧州各国はこれまで、難民受け入れで異なったモデルを作ってきた⁽¹⁸⁾。フランスとドイツは、定住支援で短期的な措置に集中、一方オランダと特に一九七〇年代のスカンジナビア諸国は、難民の社会への統合で長期的な仕組みを開発した。スカンジナビアでは

一般に、公共部門が定住サービスの主体となっている。スウェーデンでは一九七〇年代、難民への定住支援は、物質的支援と早急な労働市場への参入に重点がおかれた。難民の心理的ニーズなどは話題にのぼらなかったが、今日かなりの程度でトラウマや心理的ケアに関心が払われている。この新しいやり方は、無意識にトラウマ被害者を病人にして、彼らの無力さを助長しているとの批判がある。難民にとって意味ある生活の再建という仕組みがない中で、彼らが就ける仕事はない⁽¹⁹⁾。イギリスは定住策で、かなりその場限りの計画を採用している。イギリスでの定住難民は自活せねばならない。宿泊所や他の関連サービスはしばしば不完全で、利用がむずかしい⁽²⁰⁾。イギリスでは、受け入れ計画でNGOが中心的な役割を果たしている。同国では全体的にみて、定住者の数が少ない時には、特定集団の地域集中を避ける分散策はとられていない。定住難民の人数が増えると、多くの西欧諸国で分散策がとられている。インドシナ難民やコソボ難民のような緊急事態での短期計画を除けば、西欧の大半の国々は定住計画には参加しなかった。

アメリカ、カナダ、オーストラリアは、難民と移民を受け入れてきた長い歴史がある。今日、これらの三カ国は、UNHCRと協力して正規の難民定住計画をもつ十カ国に入っている。これらの国々も一九八〇年代以降、庇護申請者の増大という事態を経験したが、カナダは一九八〇年代、年平均二万一千人の難民を定住させた。庇護申請者は二〇〇一年には、四万四千人で頂点に達した⁽²¹⁾。オーストラリアは難民の人道計画で、一九九〇年代初めから年に一万二千人を目標に着実に受け入れてきた⁽²²⁾。南アメリカでは、難民は第一次庇護国で深刻な安全上の危険があるので、アルゼンチンが、ブラジルやチリーとともに定住国となっている。この定住計画から利を得る難民は相対的に少ないが、多くのコロンビア難民への地域的解決策として、定住許可という支援は重要である⁽²³⁾。

全体として眺めれば、過去三〇年間、入国した移民は受け入れ国の社会に、経済的、社会的に分散されるのではなく、十分に統合されるのではない状況が続いているのが実状である。

UNHCRのアイデンティティとは？

冷戦期はUNHCRにとって動きの激しい時期であった。組織と政策は拡大を続けた。難民流出の形態は複雑さを増し、焦点は急激に「南」へと転換した。各国の受け入れ定住政策は抑制的となったが、組織の活動範囲は大きく発展した。「UNHCR規定」はUNHCRの活動に関して制限的だが、国連総会などからの委任事項はより動的であった^{ダイナミック}。UNHCRの主要な弱点は、国家に対して相対的に力の大きな不均衡があることである。一九九一年、トルコがイラクからのクルド難民の大量流入を止めるために国境を閉じた時、UNHCRのトルコ政府への抗議は無視され

た。一九九九年、コソボ難民を追い出すマケドニア政府の方策へのUNHCRの抗議は効果的ではなかった。各国が物理的、財政的に難民の負担を分担するという約束だけが、マケドニアに国境開放を説得することができた。一般に、政府が条約を狭く解釈したり、故意に無視しようとした時、UNHCRは国際法の力と、国際難民機関があることで国家は共通の関心事項を制御できる利点がある²⁵と、せいぜい主張できるぐらいである。また、UNHCRの先進国への重い財政依存が、手かせ足かせとして大きいのしかかっている。

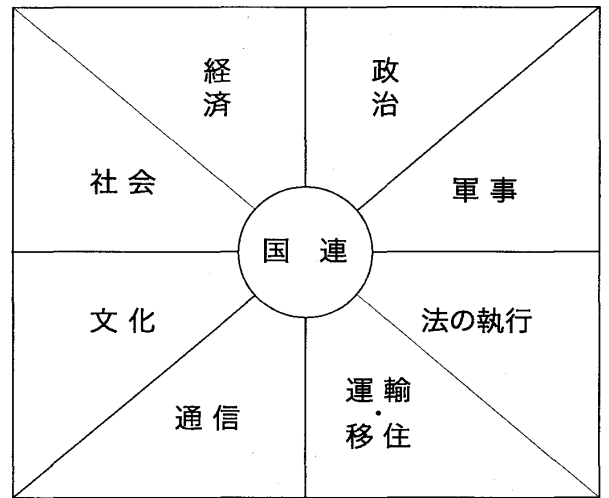
冷戦終結後、国際政治での変化をうけて国際難民制度の一翼を担うUNHCRには、いくつかの重要な変化が生じている²⁶。まず第一は、従来の国際難民保護制度から、「安全保障・封じ込め・予防的人道活動と援助」への方針変更があり、より問題解決志向に転じたことである。難民を安全に定住させたら終りとする「難民集中型の方法」から転じて「事前対策・予防・祖国志向の方法」へと転換し、より広範な問題を扱う人道機関へと変貌をとげた。現地の市民社会を育て、民主的自治を樹立し、紛争防止を努力する方向へと変わったことがある。

第二は、UNHCRの政策が、国内避難民の問題を自分たちの責任の範囲内に含む動きである。UNHCRは今日、難民の定義にあわない多くの移民―国内避難民、庇護申請者、無国籍者、帰還民など―に対応し、援助している。

第三は、「人間の安全保障」を国連が強調し出したことである。安全保障理事会の活動の変化が、難民制度を変化させた理由である。国連は、伝統的に国家中心の枠組みにしばりつけられてきて、個々の国々の内政には干渉しなかったが、今日益々、国際社会での人権侵害に関与してきている。安全保障理事会は、難民問題を国連憲章第七章の「国際の平和と安全への脅威」とみている。安保理決議688号は、一九九一年のイラクからのクルド人一八〇万人の流出に対処すべく、多国間での国連活動を求めた。これは安全保障理事会による人道的介入の初めであり、難民と国内避難民を平等に保護に値するとした点で重要である。安全保障理事会内部で、政治的利害をめぐる駆け引きはあったが、国連憲章第七章の下での同じような平和強制活動は、一九九二―九三年ソマリアで、一九九三年ボスニア・ヘルツェゴビナで、一九九四年にルワンダで続けられた。

人々の苦難を和らげ、彼らの逃亡を避けるには、戦火で荒廃した国家内での人道的な影響を与える形としては、予防的な措置は重要であった。国内避難民のような非難民を援助することで、UNHCRは数十年来の活動拡大の傾向を益々鮮明にした²⁷。現場という本来の場所で市民を保護するという人道的介入は一つの反応だが、最良の状況下でさえ、「予防保護」は方策が部分的で、大量流出の人数を減らすにすぎない²⁸とみられている。従って、個々の庇護申請者は、難民条約の条件による保護を求め続けることが予想される。原因国(country of origin)内で働き、組織本来の狭い委任事項である、亡命中の難民集団を助けるといったやり方ではなく、「関係のある人々」を援助するという方向づけは、決定に到る過程でUNHCR内で大きな物議をかもした。方針転換への反対意見は、UNHCRが本質的にもつ保護機能が曖昧化することを恐れていた。

グローバルネットワーク



【出所】 Richmond, 1994, p.33を修正

保護機能は、単なる物資の配給援助と違い、機関本来の唯一無二の機能である。しかし原因国志向は、国連制度の傾向の一部となっていた。ブトロス・ブトロスガリ国連事務総長は一九九二年既に、絶対的・排他的な主権の時代は過ぎたと言つて、「予防外交」の概念を復活させている⁽²⁷⁾。「予防的保護」の用語はまもなく使われなくなったが、さりとて方針の転換は、なかなか難しい。紛争国内でのUNHCRの活動はその後も続けられた。一九九〇年代半ばまでには、「包括的な難民政策」の用語が半ば既定の方針のようにさえた。これまでの難民条約上の庇護は今や、難民状況へのいくつかの対応策の一つの形にすぎなくなつていった⁽²⁸⁾。

人道援助と保護の制度は今日、大きく変化し、援助に関わる参加主体の増加が特徴である。軍人、人権、開発、政治安全保障分野からの行為者が関与し、多数の国々からの軍人が多く活動に従事している。その活動とは、物資の輸送、食糧・物資の現地での配布、難民キャンプの建設、安全な治安環境を作るための軍事介入、平和維持活動などである。以前は、責任の大半がUNHCRであった。UNHCRは、国連内の姉妹機関である「世界食糧計画」(WFP)や外部の「赤十字国際委員会」(ICRC)、「国際移住機構」(IOM)のような機関から資源を動員している。また非常に多くの場合、従来よりも人権機関の参加がある。「国連人権高等弁務官事務所」(United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)が「国内避難民の国連事務総長代表」(the Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons)を支援して、保護の監視で現場に職員を派遣し始めた⁽²⁹⁾。またNGOと協力して、現地で難民を支援している。

人道機関と開発機関の接点は、復興・再建・帰還活動である。救援から開発への移行を調整する困難さに加え、互いの機関の委任事項でのギャップは、紛争後の状況で直面する問題の一つである。一九九九年、UNHCRと世界銀行での円卓会議では、公式的に区分された二つの分野、すなわち緊急・人道援助と長期開発に分けた活動では、疲弊した紛争直後の社会の流動性、不確かさ、複雑さを正しく扱っていないと結論づけた⁽³⁰⁾。紛争と開発指標の間の区別は問われる必要がある。紛争は、経済・社会開発に失敗した証しであり、民主制度を導入し、人権を守ることに失敗したことである。移動の原因と動機には、多様なものがある。

伝統的に難民機関であるUNHCRは、開発、人権、平和維持で他の国際機関と責任を分有しているので、これら他の機関内での自機関に所属する職員の専門的訓練が必要になった⁽³¹⁾。冷戦終結後、人道活動の職員は紛争地域内で働くようになった。職員には、身の安全という問題が大きく出てきた。UNHCRにとって新しいことは、これらの事柄は、今までは赤十字やNGOの分野だった所である。物資援助の配布が比較的成功をおさめる中で、職員に物理的保護を与えることには限界があった。生命にかかわる暴力状況で、止まるか撤退かの判断を迫られる。人道活動の安全を確保するために軍事力の力を借りるのか？中立は失われないのか？など、様々な問題が出てきた⁽³²⁾。

UNHCRの主要な課題は、人道援助、紛争防止、紛争解決、複雑な人口移動への対処という広範な要求に関連し、自らの役割をどう定義していくのかにある。最も象徴的なのは、UNHCRが徐々に難民保護の機関から、難民とそして国内避難民のニーズを主要な委任事項とする機関に変貌し始めたことである。一九九〇年代UNHCRは、難民、避難民を援助する最大の援助機関となっていた。UNHCRは援助の優先度を決め、物資の調達と配布、「複合的な緊急事態」の中で緊急物資を調整する最大の人道機関に発展していった⁽³³⁾。

厳密に定義された難民を保護することにUNHCRが関心を限定すれば、限定された範囲で、より効果的な活動ができる。他方、進化する国際人道制度の先導者として、予防措置と治療を考えるなら、時流的には適切だが、成功の見込みは少なくなる⁽³⁴⁾。この道が続けるのか、保護という伝統的な役割に戻るかは、もう既にUNHCRの選択事項ではなくなっている。UNHCRが、国内避難民へどの程度深く関与するかと、紛争の犠牲者への保護と援助をとまなう原因国指向を維持するかどうかは、政策上の選択である。

註

- (1) Barnett, 2002, p.11.
- (2) Westin, 1999, p.29.
- (3) Martin, 2006, pp.12-13.
- (4) Suhke, 2001, p.295.
- (5) Refugee Studies Centre, 2005, p.72.
- (6) Frelick and Lynch, 2005, p.66. 彼らの正確な数は不明だが、推計ではバングラデシュにビハール人 (Biharis, 取り残されたパキスタン人) 二五万人が三〇年以上前にできた不潔な六六カ所のキャンプに滞在している。パキスタンもバングラデシュも彼らに市民権の付与を拒否している。エストニアの独立で、ロ

シア系の少数者一四万人以上が同国での言語試験にパスできず、エストニアの市民権が得られていない。タイでは約二〇〇万人（その半分は、山地民）が、タイで生まれたにもかかわらず、市民権を欠き、選挙権を否定され、土地の購入も、正規の就業も、旅行も自由にできない状態にある。何百万人ものパレスチナ人は難民だけでなく、無国籍者である。クウェート、バーレーン、サウジアラビア、アラブ首長国連邦では、多数のビドゥーン人（Bidoun、隣国や支配エリートと争いのある部族で、本来はアラブ人。また何世代も前に家系の人が湾岸に定着した非アラブ系の人々）には保護がない。他に、ネパールのブータン人。ミャンマー（ビルマ）やスリランカの少数派ムスリム。旧ユーゴスラビアでの紛争を逃れたロマーニ（ジプシー）。バングラデシュのロヒンジャー族。中東のクルド人。バハマやカリブ海諸国のハイチ系の人々。インド系のジンバブエ人などがいる。

(7) Barnett, 2002, p.16.

(8) *ibid.*

(9) *ibid.*

(10) van Esveld and Young, 2005, p.67. ビルマ難民女性への強姦者は、タイ軍兵士、役人、村人だが、大半は同じ難民である。加害者ではなく、被害者を罰するという家父長制的社会構造が、どの年齢の女性にとっても、性的暴力の報告を困難にしている。外界の人々との接触を断った閉鎖キャンプの状況では、何事も秘密にはならない。被害者には行く所がない。男性の難民リーダーは、この問題にはしばしば無関心である。裁きは、恣意的である。ジェンダーに基づく暴力を防止するには、難民女性に難民キャンプの委員会への参加など、女性の主体性を援助する必要がある。タイ国境沿いのビルマ難民キャンプでは U N H C R が映像を使って、女性達に啓発活動が続けている。

(11) Barnett, 2002, p.17.

(12) *ibid.*, p.15. 人種主義政治の観点からみれば、問題を作るのは難民法ではなく、そうした法律の解釈である。難民帰還の政治をみれば、欧州人はアフリカ人の庇護申請者の帰還措置には、あまり関心がない。同じ欧州である旧ユーゴスラビアの方に、より関心がある。彼らは白人であり、同じ歴史を持つからである。この事態は、改めて「義務には階層があるのか」という問題を浮き彫りにする。

(13) Crisp, 2003, p.10. キーワードは、「不法移民、過激なイスラム、テロリズム、犯罪、病気、疲弊した保健サービス、財産価値の低下など、である。

(14) Westin, 1999, p.38.

(15) Leopold, 2004, p.428.

(16) Papademetriou, 2003, p.43.

(17) Bun, Hui and Beng, 1995, p.8.

(18) Sunket, 2001, p.287. 例えば、同民族が同宗教の人々への危害や、政治的利益の獲得のような政治的原因への支援がある。インドは、ヒマラヤ地域への中国の意図に懸念があったので、チベット難民を国内に受け入れた。アフリカ南部の国々が、アパルトヘイト時代の南アフリカの亡命者をうけ入れたのは、政治的団結のためである。西側諸国は、反共政権が倒れた後、インドシナ難民二百万人以上を受け入れた。一九九九年のコソボ危機で、アルバニアがコソボからアルバニア系難民五〇万人を受け入れたのは、その例である。

(19) Westin, 1999, p.37.

(20) Summerfield, 1999, p.127.

- (21) *ibid.*, 1999, p.126. こうした状況から、イギリスでの定住者は活動的で独立心が強くなるといわれる。難民が自分たちで彼らの新しい状況を評価し、自らの要求と入手可能な機会を勘案してふるまうために、適応力があるという。
- (22) Castles and Loughna, 2005, p.47. 年代順に並べれば、一九八九―一九八〇年の間、定住許可は三万五千人から九千人以下へと下降した。しかし一九九九年には、コソボ難民の人道計画で、一万七千人に上昇した。庇護申請は、一九九〇年の三万六七百人から一九九三年の二万三百人、一九九九年三万九千四百人へと上昇した。
- (23) *ibid.*, p.48. オーストラリアの人道計画は次の三つの構成要素からなる。①条約難民。UNHCRとの協力で受け入れる。②特別の人道計画(SHP)。人権侵害だが、難民条約下では難民とされない。③特別援助部門(SAC)。旧ユーゴスラビアのような国での暴力から避難した人々に、オーストラリア在住の家族と再会させるものである。
- 二〇〇一年には③が段階的に廃止され、オーストラリアに到着後、庇護を要求するといった計画外の人々の入国が増大した。
- (24) Spindler, 2005, p.65.
- (25) Barnett, 2002, pp.12-13.
- (26) Sunke, 2001, p.295.
- (27) *ibid.*, p.299.
- (28) *ibid.*, p.296.
- (29) *ibid.*, p.295.
- (30) Martin, 2001-b, p.232. 例えば安全保障理事会は、国連人権高等弁務官にジョージアのアブハジア難民二八万人に、帰還できる状況を作り出すよう依頼した。
- (31) *ibid.*, pp.232-233.
- (32) *ibid.*, p.230.
- (33) ボスニア・ヘルツェゴビナで発生したUNHCRの疑問点は、以下のようなものである(Sunke, 2001, p.298)。援助の中立性と公平性を確保するため、交戦中の武装勢力と向かい合って、どのような基準を設定すべきか？職員の身の安全のために、どの程度の治安状況を受け入れるべきか？国連軍やNATO軍と、どのような関係をつけるべきか？生命や自由を侵害されている時、人々にどの程度まで止まることを説得できるのか？移動を助けたら民族浄化の共犯者にはならないのか？などである。
- UNHCRは、「悪い選択肢の中から、より悪い程度が少ない選択肢」を選ぶことを始めた。難民事業は、人権の唱導とは違い、理想的基準と実用主義の間の妥協を求める考え方が、現実には採用された。
- (34) Adelman, 1999, p.100.
- (35) Sunke, 2001, p.299.

おわりに

世界中の国々は益々、移民の管理を強化している。領域内に、ある種の移民は留まることを許可する有効な理由があるという認識をもつことなく、全ての移民を退けたとき、移民政策の信用性は失われる。事柄を一つの国から他の国へ、あるいは広い国際社会へと責任を転嫁するだけである。各個人が、国家に保護される権利をもつべきだという抽象的で普遍的な原則、そしてもし一つの国家により、ある個人が迫害されるなら、その迫害からの庇護を他の国家に、個人が要求する権利は、現在の状況ではきわめて少数の人々しか使えない原則である。純粹な人道主義の道徳性には何が起こるのか？人道機関は徐々に自分たちが純粹なままできていることができないことを認識し出している。究極の善の探求よりも、むしろより悪の少ない選択肢を選ばねばならないので、彼らの手は汚れる⁽¹⁾。

グローバル化と宗教的な信仰復興運動は緊密につながっているのかもしれない。しかし世界はまた、宗教的なイデオロギー対決と狂信主義の舞台でもある。大量の人々の逃亡、難民移動、大規模避難、国内の成員の民族構成を変えろという形をとる国内紛争は、国際的に影響をもたらす。これは、現在の国民国家制度の危機に関連している。グローバル化の力は、技術的、社会的、経済的な変化を含めて多くの分野でその傾向を強めている。この流れを主導する国家は、彼らのみが国際難民制度が効果的に機能する基盤を準備できるが、もはやその基本原則や期待を着実に守ろうとしなくなった⁽²⁾。国家は、入国する人々に難民条約の定義を厳格に適用し、他方国際機関やNGOなど国際的な市民社会は定義の拡大を求めてきた。彼らは国家の力をくすくすグローバル化の力で一層力を得てきた。

国境なき世界はまだ完全な現実ではない。明らかに、それへの抵抗⁽³⁾がある。グローバル化への傾向にもかかわらず、各国家は国民国家制度に基づく政治単位にとどまったままである。グローバル化は、近代という歴史的な概念の同時的な完了であるといわれる。歴史を通じて難民制度は、イデオロギー、経済、政治の複雑な相互作用を映し出してきた。難民は、国境を管理する固有な権力のために、グローバルな統治という世界的なモデルへの問題領域である。移民は今日の世界の一つの現実だが依然、多くの人々にとって危険な事柄である。入国防止策は、人々に国外で庇護を求めたり、保護を与えたりすることを防ぐことではない。

難民を長期に定住させるというのは、可能な選択肢とはなっていない。潜在的な難民に自国にとどまることが国際的に強調・奨励されている。自国へ帰還できないか、戻りたくない。かといって、西側諸国での永住権の獲得にも成功しない。こうした何万人もの難民が、何年も刑務所のような難民キャンプに滞留している⁽⁴⁾。

地域ごとに難民流出を閉じ込め、管理し、分離していた冷戦期の国際政治秩序の崩壊は、成長を続けるグローバル化と同時に起こった。運輸・通信手段の費用は減少し、速度は格段に増し、全ての分野の交換量が増え、価値の拡大をうみだした。移動経路の知識とその機会が増え、移動を扱う組織が増えた。ポスト工業化、グローバル化、通信革命そしてナシヨナリズムの復活は、相互に関連した現象である。それらは、政治的、社会的、文化的にポスト近代とされる動きにつながっている。

グローバル化は、その動きの中に第三世界を含んでから固有の矛盾をもった。世界的組織の増大、メディアの影響、多民族性と多文化主義の問題、種の共同体としての人類の懸念、世界市民社会の利益と世界市民権など、である。増大する人道危機の複雑さ、新しい解決策を可能にする主権概念の変化と強制移動に関わる機関の責任、新しいやり方を可能にする通信や技術の革新がある。人々の大量移動は周辺の国々や地域に大きな影響を与え、難民を受け入れる国々に困難な問題となる。移住は、グローバル化の本質的な過程である。

グローバル化は、相互に相反する傾向をもつ特有な過程である。統合の力と分解の力を同じ動きの中にもっている。その矛盾する力学が南北関係に鋭くあらわれる。個人や集団がグローバル化による問題への対処法は、選択と程度でかなりの幅がある。国家と人々の相互依存関係の単なる強化策では、国際正義にはつながらない⁽⁵⁾。グローバル化は、物、サービス、情報、資本、高度な資格をもつ個人の自由な移動の原則に基づく一方、貧しく、比較的未熟な技術を持つ人、迫害や暴力を逃れる人の移動の自由の原則を認めていない。グローバル化は人々に移動する状況を作る一方、より繁栄した国へのそうした移動を妨害する。この点で、庇護への挑戦は、グローバル化の過程の中で、重要な矛盾をさらけ出す。

今日、国家はより効果的な「移民管理」が必要との観点から政策を立案している⁽⁶⁾。各国の移民管理の追及という事態の中では、二つの問題が考慮されねばならない⁽⁷⁾。第一は、難民、庇護申請者を含む移民の移動は、もともと無秩序で予想できないことである。移民管理という言葉が、可能なような印象をもたせるが、現実はいずれも複雑で、様々な論があり、この言葉が意味するよりも多額の費用がかかる。第二は、国際難民制度は、その生命や自由が危険な状態にある人々へ保護を与えるという、誇るべき長い歴史があることである。庇護への新しい方法を求める上では、制度がこれまで築いてきた基本的人権の擁護という原則を注意深く守っていかなければならない。

難民やその他の犠牲者は、政府間機関や国際NGOとつながりをもっている。以前、難民、避難民、その他の強制移動民は国際機関とは殆どつながりがなかった。現在、国家側からの難民制度への結束はないが、市民社会、NGO、マスメディアとUNHCRの間には緊密なつながりが存

在している。政府が国際法の遵守ができないという隙間を埋めるには、市民社会が難民制度の中で、ロビー活動や実際の行動で重要な役割を果たし続けねばならない。彼らは前例のない紛争地域での活動で、主要な働きをしている。

難民政策は、国内、地域、国際政治の相互作用から形成される。移民政策は常に、国際関係の政策と密接に絡み合っている。大衆の失業、税負担そして移民への不満につけ込んだ集団が形成され、復活している。欧州では、政治の主流をなす民主主義的な政党も、極右政党に選挙地盤を奪い取られぬよう、移民政策への考え方を右寄りに変えてきている⁽⁸⁾。難民政策は、人道主義や良心、倫理性への考慮から立案されるのではなく、政治的な手腕の道具である⁽⁹⁾。国家は法や資格基準を作るとき、人権原則、経済、外交政策、安全保障、社会問題、世論等を考慮する。そうした政策決定は、国際法の基本原則としばしば軋轢を生じる。超国家的な枠組みがない中で、多くの国内法廷は国内法への解釈のため国際法を使い始めている。その結果、国際的価値を国内の難民法に組み入れる道ができていく。かくして国際機関は、制度を運営し、国際活動を調整し、国家の責任を監督し、国内法が表面上だけか、それとも真に効果のある変更をしたかを見極める責任をもっている。

UNHCRへの拡大した委任事項は、同機関によりどう取り扱われることが可能なのか？国家は法規設定の機会をもち、UNHCRに影響を与える機会をもっている。今日、政府はUNHCRのことを聞くようになってきたが、にもかかわらず「自分たちのしたいことをする⁽¹⁰⁾」、のも事実である。難民制度の責任と範囲の大きな変化にもかかわらず、国家の政治的、経済的優先度が制度の効果を阻害している。国際難民政策の効果的実施が、国内段階で妨害されている。そして、メディアのグローバル化と情動の政治は、悲惨な映像を見た大衆に、被害者のために活発に介入するよう自分たちの政府に圧力をかけさせている。地球上の全ての大陸で続く人々の移動は、従来の国籍、市民権、文化的アイデンティティーのあり方を変えるものである。新しい集団を受け入れ社会に組み入れる過程は、教育、医療、福祉そして環境への課題となる。しかし移民はまた、文化を豊かにし、新しい才能や経済機会をあたえる。ポストモダン世界では、民族文化の多様性、急速な社会変化、そして大量の移民の移動とともに生活することを学ばねばならない。それ以外に、平和への選択肢はない⁽¹¹⁾。

現在の難民制度は、第二次世界大戦の恐ろしさと、より良い未来という理想像の中から出て、その寛大さを具現化したものである。難民条約に成文化されたように、「難民」は普遍的な概念である。標的とされた難民への援助を与えることは、政治的団結の行動である一方、特定の国家を迫害者として批難することである。大量流出という緊急事態と、長期的な解決策を見つけることは、明らかに送り出し国、受け入れ国個々の能

力を超えている。国際的な解決策が探られねばならない理由がここに存在している。アフリカでの難民問題は、国際社会が協調した努力を通じてのみ、解決可能な規模に到達している。根本原因へ対処する有効な対策の経済的、政治的、社会的な費用は莫大である。それらは、長期の開発援助、大規模な計画移住、人権と平等を守る送り出し国と受け入れ国の一致協力が必要である。

先進国の世論は一般に、移民それ自体には反対ではない。アメリカ、カナダ、オーストラリアのような伝統的な移民国は、存在基盤を国際移民に負っており、それを好ましく思っている。定住国の国民が受け入れるのは、人々の入国の規模が適度で、秩序だち、国内や地域の労働市場の必要にあうとみられる時である。政府は、移民の複雑な流入に対処するための多様な道具をもつことである。庇護制度が保護への唯一の道であるなら、自国へ帰れない多くの人々は、難民条約の迫害の定義から外れてしまう。移動の規則は、硬直した障害物ではなく、人々がどこへどう動くかに影響をもつ諸要因の一つとみられるべきである。そのためには、とくに強制移動に焦点をあわせて移動の原因を改善し、庇護制度の乱用を避ける一方、保護を高める仕組みを強化することであろう。問題はもはや「誰が難民で誰がそうでないか」ではない。そうした見方は、一九五一年難民条約の解釈上の問題におわつてしまう。それでは解決策にはならない。むしろ、保護が必要な他の範疇の人々を定義することである。つまり、「誰が今日、真に国際保護の必要があるか」である。現行の難民の定義と難民政策が再検討を迫られる中で、新しい難民制度は、国連当局が個々の政府のそれぞれ独立した政策に重要な影響をもつ環境を作り上げねばならない。国際社会はそのための義務をもっている。

註

- (1) Adelman, 1999, p.104.
- (2) Sunke, 2001, p.284.
- (3) 例えば「イスラム原理主義」、麻薬、伝染病、テロリズム、そして不法移民があり、それらは排除の対象とされる。
- (4) Bun, Hui and Beng, 1995, p.8. 高い犯罪率のために、難民キャンプの多くは危険である。難民の物理的保護は、従来の難民キャンプでは大きな問題であった。難民は脱出してきた紛争の一部であった。例えば、南アフリカ政府によるアフリカ解放闘争の運動組織の定住地への攻撃、レバノン南部のパレスチナ難民キャンプへのイスラエルの攻撃のように、UNHCRの管轄下でない難民キャンプが襲撃された。UNHCRが関与した難民キャンプでは一九八〇年代、この問題がパキスタンのアフガン難民キャンプ、タイ・カンボジア国境でのクメール難民キャンプ、そしてより明確なのは一九九四―一九九六年の旧ザイール東部のルワンダ難民キャンプで発生し、国際社会の関心をひいた。旧ザイールのルワンダ難民キャンプでは、ウガンダでツチ族の虐殺にかかわった武装要員の存在が、キャンプの治安を著しく不安定にした。庇護国であるザイールが治安維持では第一の責任をもっていたが、その任を果せなかった。UNHCRは他国との協力の下に、難民から武装要員を切り離すべく、各国派遣の軍隊の力を借りた。しかし、ドナー（資金供出国、主に先進国）政府は、難民保護に十分な数の警察・軍事要員を出さなかった。

こうして世界各地では、暴力の形態は多様だが、いくつかの難民キャンプは高度に軍事化され、自国領内で抵抗運動をする「難民戦士」を生み出した。一般の難民は、こうした武装勢力に搾取された。一九九〇年代、ケニア北部のソマリア難民キャンプでは強姦が横行した。警察による治安維持と住民の保護は存在しなかった (Suhrie, 2001, p.297.)。

- (5) Chirimi, 1995, p.298.
- (6) 移民政策の立案では主に、次の三つの流れがある。①人権に基づく政策。重要だが、現実には少ない。②勤勉な労働者としての認識。受け入れ国での労働力の充足と、送り出し国への送金という二重の貢献を考慮する。③安全保障上の脅威、犯罪者とさえる見方。おそらく現在、主流の見方である。国境管理を強め、密輸業者を捕らえ、刑法にもとづく法的対応をこうとうとする。
- (7) Crisp, 2003, p.14.
- (8) Westin, 1999, p.38.
- (9) Bun, Hui and Beng, 1995, p.8.
- (10) Barnett, 2002, p.19.
- (11) Richmond, 1994, p.217. 現代のポストモダンの世界制度の中で、普遍と特殊、世界と地域、個人と共同体の間で表面的な矛盾がある。断片は単に全体の一部だけでなく、相互依存している。個人は全体なくしては生きられないが、普遍は特殊を組み込む (Richmond, 1994, p.197.)。

References

- Adelman, Howard(1999), "Modernity, globalization, refugees and displacement", in *Refugees : Perspectives on the Experience of Forced Migration*, edited by Alastair Ager, Continuum, New York, pp.83-110.
- Barnett, Laura(2002), Global governance and the evolution of the international refugee regime, UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No.54.
- Bhabha, Jacqueline and Zard, Monette(2006), "Smuggled or trafficked?", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, pp.6-8.
- Bloch, Alice(2003), "Book Reviews", *Journal of Refugee Studies*, Vol.16, No.4, Oxford University Press, pp.448-449.
- Borjas, George j. and Crisp, Jeff(2005), "Poverty, International Migration and Asylum : Introduction", in *Poverty, International Migration and Asylum*, edited by George j. Borjas and Jeff Crisp, Palgrave Macmillan, New York, pp.1-12.
- Boswell, Christina(2002), Addressing the causes of migratory and refugee movements : the role of the European Union, UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No.73.
- Bun, Chan Kwok, Hui, Ong Jin and Beng, Chew Soon(1995), "Asian Transmigration : Themes, Issues and Debates", in *Crossing Borders : Transmigration in Asia Pacific*, edited by Chan Kwok Bun, Ong Jin Hui and Chew Soon Beng, Prentice Hall, Singapore, pp.3-29.
- Castles, Stephen and Loughna, Sean(2005), "Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1990-2001", in *Poverty, International Migration and Asylum*, edited by George j. Borjas and Jeff Crisp, Palgrave Macmillan, New York, pp.39-69.

- Chinni, B.S.(1995), "Responses to Hathaway, Globalization and Refugee Blues", *Journal of Refugee Studies*, Vol.8, No.3, Oxford University Press, pp.298-299.
- Cohen, Robin (1997), *Global diasporas : An introduction*, Routledge, London, pp.155-196. & pp.206-208.
- Crisp, Jeff (2003), A new asylum paradigm? : Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No.100.
- van Esveld, Bill and Young, Kirsten(2005), "Addressing sexual and gender-based violence", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, p.67.
- Frelick, Bill and Lynch, Maureen(2005), "Statelessness : a forgotten human rights crisis", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, pp.65-66.
- Haton, Timothy J. and Williamson, Jeffrey G.(2005), "What Fundamentals Drive World Migration", in *Poverty, International Migration and Asylum*, edited by George j. Borjas and Jeff Crisp, Palgrave Macmillan, New York, pp.15-38.
- van Krieken, Peter(2004), "Book Reviews", *Journal of Refugee Studies*, Vol.17, No.2, Oxford University Press, pp.251-252.
- Leopold, Mark(2004), "Diasporas and International Agencies", *Encyclopedia of Diasporas : Immigrant and Refugee Cultures Around the World*, edited by Melvin Ember, Carol R. Ember and Ian Skoggard, Kluwer Academic/ Plenum Publishers, New York, pp.422-429.
- Martin, Susan F.(2001-a), Global migration trends and asylum, UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No.41.
- (2001-b), "Forced Migration and Professionalism", the Center for Migration Studies of New York, *International Migration Review*, Vol.35, No.1, pp.226-243.
- (2006), "Internal trafficking", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, pp.12-13.
- Nomini, Donald M.(2004), "Diasporas and Globalization", *Encyclopedia of Diasporas : Immigrant and Refugee Cultures Around the World*, edited by Melvin Ember, Carol R. Ember and Ian Skoggard, Kluwer Academic/ Plenum Publishers, New York, pp.559-570.
- Papademetriou, Demetrios G.(2003), "Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration", in *The Politics of Migration : Managing Opportunity, Conflict and Change*, edited by Sarah Spencer, Blackwell Publishing, Oxford, pp.39-58.
- Pattanaik, Bandana(2006), "Reflections on initiatives to address human trafficking", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, pp.4-5.
- Refugee Studies Centre(2005), "IDPs in the Balkans-the challenges of sustainable return", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, p.72.
- Richmond, Anthony H.(1994), *Global Apartheid : Refugees, Racism, and the New World Order*, Oxford University Press, Toronto, pp.ix-xv, pp.27-46, and pp.191-217.
- (1995), "International Migration and Global Change", in *Crossing Borders : Transmigration in Asia Pacific*, edited by Chan Kwok Bun, Ong Jin Hui and Chew Soon Beng, Prentice Hall, Singapore, pp.33-48.
- Spindler, William(2005), "The Mexico Plan of Action : protecting refugees through international solidarity", *Refugee Studies Centre*, University of Oxford, *Forced Migration Review*, No. 24, pp.64-65.
- Sthrke, Astric(2001), "UNHCR : Uphill into the Future", the Center for Migration Studies of New York, *International Migration Review*, Vol.35, No.1, pp.284-302.
- Summerfeld, Derek(1999), "Sociocultural dimensions of war, conflict and displacement", in *Refugees : Perspectives on the Experience of Forced Migration*, edited by Alastair Ager, Continuum, New York, pp.111-135.
- Westin, Charles(1999), "Regional analysis of refugee movements : origins and response", in *Refugees : Perspectives on the Experience of Forced Migration*, edited by Alastair Ager, Continuum, New York, pp.24-45.