

近代人道主義体制の萌芽と難民保護

—クリミア戦争から国際聯盟まで—

羽生 勇作

日本大学大学院総合社会情報研究科

Emergence of Modern Humanitarianism and Refugee Protection

—From the Crimean War to the League of Nations—

HANYU Yusaku

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

Acts of humanitarianism generally derive from the human nature known as goodwill. However, personal goodwill as such is not quite enough to address today's large-scale humanitarian movement, including issues such as refugee protection; the activity requires objective and systematic behaviour in a sense. While the idea to raise the banner of humanitarian activities has developed gradually since the mid-19th century, refugee protection in particular came to be an international framework during and after WWI. This study verifies the process of founding today's humanitarian activities through some views on Florence Nightingale during the Crimean War, Henri Dunant during the Second Italian War of Independence, the 1889 Montevideo Treaty on International Penal Law, the devotion of Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen, and the temporary handling of refugee issues by the International Labour Organization and its development in the League of Nations.

第1章 はじめに

人道支援は、単に人道支援団体のみならず、国際社会のメンバーたる独立国家が真剣に取り組むべき責任である。国際社会の合意による条約等に加盟した国家が誠実にその義務を履行することは、国際的信頼を得るための基本的要素である一方、人道の名のもとに実施される行為はとかく美化され、すべて善と見なされがちである。しかしながら、特に今日の難民保護のような大規模の人道活動は個人の善意のみでは対処できず、ある意味で冷静な組織的体制的活動が要求される。本稿はこのような問題意識に基づき、難民保護に関して 20 世紀初頭に国際聯盟の下でほぼ今日に近い体制が整えられるまでの経緯を考察するものである。

このような組織的な人道支援体制は、19 世紀中葉から徐々に整備されてきたが、この形成過程を概観するため、先ず第 2 章において、クリミア戦争におけるフローレンス・ナイチンゲール (Florence

Nightingale, 1820-1910) と、第 2 次イタリア独立戦争におけるアンリ・デュナン (Henry Dunant, 1828-1910) の 2 人について述べておきたい。これら 2 人には相互の連絡はなく、また行動の場所も全く異なりつつも、それらの構想はいずれも前線における傷病兵の保護を目的とする点において共通していた。当然のことながら、当時はまだその概念のなかった「難民」の保護に関わるものではなかったが、しかしながら人道支援活動においては確固たる体制の整備が必要であることを強く述べている点において、後年の難民保護活動の基盤をなすものであったと見なすことができる。

第 3 章においては、19 世紀後半に概ね確立した、人道活動には体制の整備が必要であるとする思想を受けて、国際連盟がどのように難民保護に取り組んだかを概観する。この過程において、「国際刑法に関する 1889 年のモンテビデオ条約 (1889 Montevideo Treaty on International Penal Law, *Tratado Sobre*

derecho penal internacional, 1889)」について触れる。この条約で注目すべきは、他国における庇護申請と難民保護、および現代の難民保護でしばしば問題になる「強制送還 (*refoulement*)」に関する、すぐれて今日的な言及が含まれている点である。これはナイチンゲールやデュナンらが強く訴えた体制の整備とともに、後年の難民保護活動に際しての法的根拠整備の先駆となった。さらに、難民に対する人道支援を論ずる際に忘れてはならないフリチョフ・ナンセン (Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen, 1861-1930) の業績について述べ、試行錯誤を経て難民保護体制の原型ができるまでを考察する。

第4章においては、そもそも近代に至るまでは難民は存在しても難民の概念はなかったが、第1次世界大戦を境として初めて難民の概念が形成された経緯を考察する。この過程で、ある一時期難民保護の主管が国際聯盟から国際労働機関 (ILO) に移管された経緯について整理したい。

最後の第5章においては、前章までの分析と議論をまとめるとともにそれらを受けて、稿を改めて考察する計画である第2次世界大戦期及びそれ以後の難民保護について、その導入を示そうと考える。

第2章 クリミア戦争と第2次イタリア統一戦争

第1節 クリミア戦争とフローレンス・ナイチンゲール

クリミア戦争は、弱体化したオスマン帝国がヨーロッパ諸国の侵入を受けるようになった19世紀の「東方問題」¹の一環として生じた戦争である。この戦争は19世紀中葉における国際政治の一点であったことに加え、ナイチンゲールによる戦場に

おける傷病兵救護への貢献によって、今日人道活動を語るときにしばしば引用されている。ナイチンゲールは、今日我が国の児童向けの伝記にもしばしば登場するなど、「白衣の天使」のイメージを持たれているが、文献からするその実像はこのような印象からは異なるものであり、階級制度の色濃く残る当時の英国にあつてまずまずの上流階級に生まれながら、当時のこの階級の婦人とは極めて異なる人生を歩んだ人物であった。更には、軍陣医療の方針を巡りしばしば政府高官とも衝突する激しい個性も有していた²。

弱者に対するいたわりの感情はキリスト教的慈善の思想とも合致し、当時の上流婦人の美德とされていた。両親の願望はともかくとして、看護学を学んだ後のナイチンゲールは然るべき良縁を得て家庭婦人となる道を進まず、当時は上流婦人の職業とは考えられていなかった看護職に就いたのであった。しかしこれは、産業革命の進行とともに英国社会も大きく変わっていった時期でありそれほどの異端とは言えなかった。かくして1853年にナイチンゲールはロンドン市内の慈善施設の責任者のポストを得た。だが、翌1854年にクリミア戦争が勃発し、前線における傷病兵の惨状が伝えられるようになると、政府の要請と彼女の熱望が合致し³、直ちに38名の篤志看護婦を率いてイスタンブール近郊のスクタリにある野戦病院へ赴任することとなった⁴。

² リットン・ストレイチー著 中野康司訳『ヴィクトリア朝偉人伝』みすず書房、2008年、28-29頁。

³ ナイチンゲールは旧知の陸軍戦時大臣シドニー・ハーバートに従軍志願の書簡を送ったが、同時にハーバートはナイチンゲール宛に同趣旨の依頼の書簡を發した。(前掲『ヴィクトリア朝偉人伝』、13頁)。

⁴ *The Report upon the State of the Hospitals of the British Army in the Crimea and Scutari*, WO 33/1 ff.119, 124, 146-7, The National Archives, 23 Feb 1855. この報告はスクタリ野戦病院の切迫した事情を伝えるとともに、1853年11月4日にナイチンゲールが篤志看護婦38名を伴ってスクタリに着任して以来の目覚ましい貢献を伝えている。なお、スクタリはイスタンブールの中心街からボスポラス海峡を隔てた対岸にあり、日本では「ウシュクダラ」として知られる。スクタリの急造医療施設は、不十分ながらクリミア戦線後方の英陸軍野戦病院の役割を担った。

¹ 14世紀以来繁栄を続けたオスマン帝国も18世紀には混迷の度を深め、19世には帝国内の各地で民族独立運動が起きた。オスマン帝国の弱体化に乗じたヨーロッパ列強の介入を「東方問題 (Eastern Question)」と呼ぶ。北方に位置するロシアは伝統的に不凍港を求め、いわゆる「南下政策」によってバルカン半島・黒海、中東への進出を試みたが、この過程において同地域に関心を有する英仏およびこの地域に未だに影響力を有していたオスマン帝国と衝突し、クリミア戦争が生じた。

着任するまでに、前線の状況や野戦病院における惨状については Times 紙の特派員による何通もの報告や知人からの私信を読んではいしたが、ナイチンゲールが実際に見たスクタリ野戦病院の粗末な体制は想像を超えるものであり、彼女の眼にはそれは医療体制の完全な崩壊であると思われた。さらに調査を進めると、その原因は、戦争を行う組織全体が時代遅れになっているという結論に達した⁵。

ナイチンゲールがスクタリで遭遇した困難の背景には、派遣軍の現場が本国から遙遠の地にあり補給が円滑を欠いたという重大な理由もあるが、同時にクリミア戦線からの傷病兵の後送数が予想を超え、医療看護が追い付けなかったという深刻な事情があった。このため、ナイチンゲールは陸軍医療組織の抜本的改善を強く訴えるのであるが、これは軍政事項であり予算措置を要するため改革は時間がかかることであった。

傷病兵の数がそれまでの常識を遥かに超えた点については、軍事技術上の問題として、クリミア戦争直前の 1849 年に発明されたミニエ式小銃及びその類似の銃が列強に広まった点を指摘できる。これらの新式銃は発射後の弾道が安定し遠距離からの命中性が飛躍的に向上したことから、野戦における将兵の死傷率が数倍に増大した⁶。しかしながら、クリミア戦争当時はまだ新式銃の威力に対する理解が用兵側にも十分ではなく、ロシア軍も英仏オスマン連合軍も当時の野戦における歩兵運用の標準戦術であった整然とした密集体系をとる戦列歩兵集団を以って戦い、ともに予想をはるかに超える死傷者を出した。

だがナイチンゲールにとってはこれらの軍事上の問題には興味も理解も不要であり、傷病兵看護のための体制の充実がすべてであった。こうして病棟の改新築を推進し、豊富な需品の輸送を本国に強く要求し続け、野戦病院における医療体制を急速に充実させていった。この結果、翌 1855 年半ばになると、クリミアの最前線から後送されてくる傷病兵の死亡

率が 42% から 2.2% に低下するという驚異的な改善を示した⁷。

スクタリの野戦病院における勤務は 2 年間にも満たなかったが、この経験は、帰国後英国陸軍の医療体制改善に対する強い進言となった。一方、陸軍首脳部も新兵器の登場による野戦における戦闘様相の変化は十分に認識していたが、それは当然ながら陸軍の主兵科たる歩兵の操典の改訂にとどまらず、騎兵、砲兵、工兵等の他の兵科の運用思想にも影響が及び、これに伴って兵站要領の再検討など全陸軍に亘る改革を必要とした。1815 年 6 月、ワートルローにおいてナポレオン 1 世を破り「鉄人公爵」の異名をとった老ウェリントンは、その後も英国陸軍部内における保守派の重鎮として軍制改革に異議を唱え続けていたが、クリミア戦争における功績でヴィクトリア女王の勅語を賜わり、国民的英雄となったナイチンゲールの所見は大いに取り入れられ、陸軍における医療看護分野もまた重要改善項目とされた。

1860 年には、陸軍の外においても「ナイチンゲール看護婦養成学校 (The Nightingale Home and Training School for Nurses)」が設立され、体系的な近代看護学はここに創始された。また、1863 年に出版された彼女の『病院覚え書 (Notes on Hospitals)』は病院建設と運営に革命的な変化をもたらした。

ナイチンゲールの事績は、個人の善意や社会貢献を意義あるものとするためには、現場の献身にも増して体制の充実が必要であることを示している⁸。

第 2 節 第 2 次イタリア統一戦争におけるソルフェリーノ会戦とアンリ・デュナン

5 世紀末の西ローマ帝国の滅亡以降イタリアは 1500 年にわたって小国に分裂し、近世に至っても各小国は当時の列強であるオーストリア、スペイン、フランス等の力を背景にイタリア半島内における権力を争っていた。19 世紀中葉に至るとイタリア統一

⁵ 前掲『ヴィクトリア朝偉人伝』、14 頁。

⁶ ミニエ式小銃は、前装式ながら銃身内部にライフリング（螺旋溝）が施され、発射時に弾丸に回転を与えることによって、従来の滑腔式銃に比して、格段に優れた射程と弾道安定性を有していた。

⁷ 前掲『ヴィクトリア朝偉人伝』、31 頁。

⁸ 前掲『ヴィクトリア朝偉人伝』、25 頁。ナイチンゲールは、看護の仕事は「私がしなければならない仕事の中で最も重要ではないもの」とのべており、看護そのものもさることながら、体制の整備充実を第一に考えていた。

の機運はようやく熟し、特にイタリア北部の有力国家サルディニアはフランスの協力を得て、クリミア戦争停戦3年後の1859年、イタリア半島内に利権を有し統一に反対するオーストリアに宣戦した。開戦早々にして、サルディニア・フランス連合軍とオーストリア軍は1859年6月24日早朝、イタリア北部の小村ソルフェリーノ近郊で不期遭遇戦に入り、わずか半日の戦闘で双方合わせて4万名近い将兵が死傷した。しかし、オーストリア軍が撤退したため戦局の帰趨は決定的となり、2年後のイタリア統一へ向かう結果となった。

アンリ・デュナンはその著書『ソルフェリーノの思い出 (*Un souvenir de Solferino*)』を通じて前線の傷病兵救護のための即応体制を平時から整備しておくことの必要性を提唱したが、後にこれは国際赤十字運動の契機となった。今日、各国の赤十字社は国連難民高等弁務官事務所とともに難民保護等の国際人道活動において多大の貢献をしており、人道活動を論ずるに際して今日の人道思想の先駆としてアンリ・デュナンの足跡に触れておきたい。

デュナンは1828年、階級制度のないスイス連邦共和国ジュネーブ州の裕福な家庭に生まれた。この当時のジュネーブの中・上流階級はカルヴァンの宗教改革の影響による謹厳な人生観のもとで、宗教的・道徳的理想を博愛事業に及ぼす風潮があった。彼はまだ学生だった1854年に、友人とともに Christian Alliance of Young Men を結成し⁹、ロンドンにあった Young Men's Christian Association (YMCA) と連携して翌1855年にはパリで第1回 YMCA 世界会議を開催した。これは、その後の赤十字国際委員会 (*Comité international de la Croix-Rouge, CICR* ; *International Committee of the Red Cross, ICRC*) の創設を暗示するものでもあった。

デュナンは信仰心と慈善心を有する当時の一般的な中・上流市民であったが、1853年、勤務先のリュラン・エ・ソテ銀行 (*Lullin & Sautter Banque*) から出張を命じられ、フランス領アルジェリアの地方都市セティフ (*Sétif*) にあったジュネーブの植民地区

の状況を具に見聞する機会があった。彼は1858年にセティフにおいて事業を始めたが、間もなく植民地政府との交渉が行き詰まった。デュナンは日頃からナポレオン3世を敬愛していたため直訴を決意したが、ナポレオン3世はサルディニア支援のため12万の兵を率いて北イタリアへ出征中であつた。

1859年6月、彼はカスティリオーネにあるフランス・サルディニア連合軍の宿営地を訪れたが、予期せずしてそこで目の当たりにしたのは、僅か数キロメートル東方のソルフェリーノの前線から後送されてくる両軍の死傷兵の惨状であつた。最も衝撃的であつたのは、これらおびただしい瀕死の負傷兵に対する手当が全くなされないことであり、あまりの光景に、直訴の件よりも近隣の住民を集めこれら負傷兵の手当てに奔走することとなった¹⁰。

北イタリアの戦場におけるこの経験は彼の脳裏に刻み込まれ、ジュネーブへ戻った彼はこの経験をもとに1862年に『ソルフェリーノの思い出』を自費出版した。彼自身は、この著書に述べるように前線自体は見えていない。しかし、後送されてくる死傷者の目を覆う惨状は前線の激しい戦闘を彷彿させるものであつた。この著書の中でデュナンはソルフェリーノにおける衝撃的な見聞をもとに、日頃から戦時に備えて負傷兵の看護に当たる体制の必要性を訴えている。デュナンの考えは、戦時の傷病者は敵味方の区別なく救護すべきであり、そのための救護団体は各国に組織して平時は国際的に連携し戦場では中立を保障されいづれからも攻撃を受けない、というも

¹⁰ 結局デュナンはナポレオン3世への直訴はできず、現場で負傷兵の救護に没頭することとなった。事業家にとって優先すべき本来の業務に拘泥しなかった理由については、今日デュナン研究家の間にいくつかの推定がある。それらによれば、デュナンがかねて耳にしていたクリミア戦争において傷病兵救護に従事するナイチンゲールの行動に一種の憧憬の念を抱いていたこと、学業も中途半端であり、銀行員としても実業家としても力量不足であつたこと、植民地における私的小事業への援助を求めフランス皇帝に直訴を思い付くという常識外れの一面もあり、併せて戦場を見たいという世俗的な気持もあり、アルジェリアから北イタリアまで衝動的に出向いた等々の説がある。それらは辛辣ではあるが、結果的にデュナンの成し遂げたことに何ら瑕疵となるものではない。

⁹ アンリ・デュナン著 木内利三郎訳『ソルフェリーノの思い出』日赤出版部、1959年、175頁。

のであり、その構成員には金銭で働くものではなく、篤志家が必要であると力説している¹¹。

帰国後のデュナンは曲折の末に、当時スイス国民の間に信望の篤かったギヨーム・アンリ・デュフル（Guillaume-Henri Dufour）将軍らの後援を得て「国際負傷軍人救護常置委員会（*Comité international de secours aux militaires blessés*; International Committee for Relief to the Wounded）」を組織した。同委員会は1863年に16ヶ国から31団体をジュネーブに招き、赤十字章を共通記章と定め、更に規約を定めるなどの成果を得た。これはまさにデュナンが『ソルフェリーノの思い出』の中で提案していたものであったが、この運動は、軍事に限られていた彼の構想をさらに超えて今日の赤十字運動に受け継がれている¹²。

第3章 国際聯盟における人道活動と難民支援

第1節 人道主義の体制の形成

前章においては今日の人道支援思想の先駆となった、アンリ・デュナンとフローレンス・ナイチンゲールの足跡を概観した。デュナンは自著『ソルフェリーノの思い出』の中で、しばしば好意的にナイチンゲールについて触れている。一方、ナイチンゲールは、デュナンについては概して冷淡であった。ナイチンゲールは陸軍という公的組織の改革を通じて戦場における傷病兵救護においてそれを考えていたのに対し、デュナンの構想は篤志家による国際組織を通じた傷病兵の救護であった。だが、両者に明らかに共通した思想は、人道活動は個人の善意や献身

のみに頼るべきではなく、体制の整備が必要であるという点にあった。この思想は、19世紀末には広くヨーロッパ社会に受容され、遠く日本にまで伝わった¹³。戦場における傷病兵の救護を通じて人道活動の思想が具体化した19世紀後半においても、まだ難民の保護には思い至らなかったが、やがて近代人道思想上のひとつの規範となる「難民保護」の思想は、実にフローレンス・ナイチンゲールとアンリ・デュナンに原点を有すると言っても過言ではなく、両人に共通する、人道支援の実施に際しては事前に体制の整備が必要であるとする考えは、今日の難民保護を含む人道活動思想の重要な指標となった。

第2節 国際刑法に関する1889年のモンテビデオ条約

19世紀末葉に至り、ウルグアイのモンテビデオにおいて締結された「国際刑法に関する1889年のモンテビデオ条約」¹⁴は、一部の南米諸国間の地域的取極めであり、主として司法管轄について述べたものではあるが、その第2章（Title II - ON ASYLUM; *TITULO II Del Asilo*）において庇護申請と難民保護について、更に第3章（Title III - EXTRADITION; *TITULO III Del régimen de la extradición*）には、今日云うところの強制送還（*refoulement*）の禁止に関する、それぞれ先駆的な言及が含まれている。例えば、第2章第16条（Title II Article 16）においては、政治難民（Political refugees）に対して不可侵の庇護（an inviolable asylum）が与えられる旨を述べており、また、第3章第23条（Title III Article 23）では政治犯（Political offenses）の国外追放についての制限を述べている。これらの条項にはいずれも条件が設けられ、今日の観点からは決して十分であるとは言えない。しかし、当時としては極めて新しい発想であった。

このような先駆的な試みはあったが、あえて言えば南米はやはり遙遠の地であり、第1次世界大戦に

¹¹ 前掲『ソルフェリーノの思い出』141-143頁、153-154頁。

¹² 現実のデュナンは実務に不首尾であり、主唱者でありながら明確な構想を欠いていたため、国際負傷軍人救護常置委員会の仲間と早いうちから確執を重ね、結局1863年の第1回会合の後には赤十字運動から排除された。更にアルジェリアの事業が倒産して負債と訴訟を抱え、1867年には破産宣告を受けた。その後は各地を転々としつつ、スイス東北にある小村ハイデンに貧窮の日々をすごしていたところ、1895年9月に「東スイス新聞（*Die Ostschweiz*）」編集長ゲオルグ・パウムベルガーによって同紙に消息が掲載された。これが契機となって1901年、第1回ノーベル平和賞を受賞した。

¹³ 佐野常民が日本赤十字社の前身となる博愛社を創設したのは1877年であった。

¹⁴ アルゼンチン、ボリヴィア、パラグアイ、ペルー、および主催国ウルグアイの5か国によって1889年1月23日に締結された。

際して事実上中立国であった南米諸国にとって、北半球の大戦に実感はなかった。これに対してヨーロッパにおける難民問題は戦後処理の喫緊の懸案であった。このため、戦後まもなく創設された国際聯盟を中心として、難民保護の体制を整え、国際法の体系の中で適切に実施するためのさまざまな試行錯誤があり、やがて 1950 年に国際連合難民高等弁務官の任命により今日の難民支援体制が形成されていった。

「国際刑法に関する 1889 年のモンテビデオ条約」自体は、1888 年 8 月 25 日から 1889 年 2 月 18 日までの間モンテビデオで開催された「国際私法に関する第 1 回南米会議 (The First South American Congress on Private International Law)」において成立した 9 件の条約の一つであり、特に注目されたものではなかった。だが、19 世紀の段階ですでに今日の難民保護の基幹をなす問題に言及がなされ、後年の難民関係法制定に際しての下地となった点において、記憶されるべき条約である。

第 3 節 第 1 次世界大戦とフリチョフ・ナンセン

第 1 次世界大戦は、その原因が複雑であったように、結果にもまた様々の側面があったが、政治体制の観点から見れば、この大戦の歴史的意味はまさに 19 世紀以前の帝国システムが破綻して、オスマン帝国、ハプスブルグ帝国、帝政ロシアが解体した事実を第一に挙げることができる。帝国の解体によって新たに誕生した諸国家は、西欧から移入した近代国民国家体制をモデルとして新国家の建設を目指したが、新たに引かれた国境線は必然的に大規模かつ強制的な人口の移動を生起させることとなった。

加えて、特にロシアにあつては第 1 次世界大戦とロシア革命に伴う内戦による荒廃のみならず、歴史的旱魃の被害も受け、広い範囲にわたって飢餓が発生していた。この情勢に対応するために、宗教的・文化的紐帯を共有する欧州諸国やアメリカは援助を表明したが、ベルサイユ条約にもとづいて 1920 年に創設された国際聯盟もまた、人心の安定を図ることは戦後処理の喫緊の課題であるとして、人道支援に非常な力を注いだ。

本節においては、国際聯盟の創設から 1930 年に至る間の聯盟を通じたフリチョフ・ナンセンの貢献を

概観したい。フリチョフ・ナンセンは現在のオスロ大学において動物学を学んだ動物学者であり、大学卒業後就職したベルゲン博物館において下等動物の神経系統を研究し、1888 年にこの論文でオスロ大学から博士号を授与され¹⁵、1897 年には同大学の動物学科教授に就任して、海洋学の分野でも研究を重ねた。ナンセンは 1882 年のグリーンランド方面への航海や 1888 年のグリーンランド陸上横断、あるいは 1893 年から 1896 年のフラム号による北極海域航海などによって冒険家として知られるが、そこには若干の好意的誤解があり、ナンセンに一種の冒険気質があったとしても、行動の背後にあったものはやはり一人の学究としての純粋な好奇心であった。

しかしながら、これらの冒険的行動は緻密な計画力と果敢な実行力を必要とするものであり、国民のナンセンに対する人気はむしろこの点にあった。このため、1905 年のスウェーデンからの独立交渉に際してノルウェー全権代表に指名されたのであるが、これがナンセンの政治に関与する最初の機会となった。第 1 次世界大戦に際してナンセンはノルウェーの中立維持のために奔走し、終戦後国際聯盟が組織されると、ノルウェー政府代表団を率いて聯盟に協力した。

第 1 次世界大戦の戦後処理の大きな課題に「ロシア所在戦争捕虜帰還問題」¹⁶があったが、聯盟は創立後間もない 1920 年 4 月、ナンセンに対して「国際聯盟戦争捕虜高等弁務官 (League of Nations High Commissioner for Prisoners of War)」の職に就くことを要請した。ナンセンは、自分は一介の学者であるとして固辞したが、ついに説得されこの任に当たった。ノルウェーは第 1 次世界大戦の中立国であったという事実がナンセンの人格と相俟って、旧交戦国

¹⁵ Chr. A. R. Christophersen, *FRIDTJOF NANSEN: A Life in the Service of Science and Humanity*, UNHCR, 1961, p.3.

¹⁶ ウラル山脈以東に散在する主として旧オーストリア・ハンガリー軍捕虜の帰還問題。総数には異論があるが、国際労働機関 (ILO) 本部文書保管庫所蔵の 1924 年 1 月 11 日付「戦争捕虜帰還及び難民に関する高等委員会 (High Commission for Repatriation of Prisoners of War and for Refugees)」発行の“Historical Resume”によれば、50 万名弱とされている。

間の案件の仲介に大きな役割を果たすこととなり、ナンセンは約 45 万名の戦争捕虜の帰還に尽力した。

この帰還事業に加えて問題になった懸案が、ロシア飢饉問題であった。第 1 次世界大戦に続く内戦による荒廃に干ばつが重なり、ロシア、ウクライナ、グルジアにおいて 3200 万人が飢餓に瀕し¹⁷、膨大な数の避難民の移動が起きていた。ソビエト赤十字からの危機的な情報を得たジュネーブの赤十字国際委員会（ICRC）と赤十字社連盟¹⁸はナンセンを通じ国際聯盟の協力を要請した。ナンセンは直ちに飢饉の中心地ヴォルガ地方を視察し、「1900 万の人命が危機に瀕している」とする報告書を提出した。ナンセンの報告¹⁹によって状況の深刻さを知った聯盟は、加盟諸国に協力を要請するとともに、ナンセンにロシア飢饉問題に対応するように求めた。

加えて、ロシア内戦に際して英仏は反革命軍に援助を与えていたが、飢饉が原因となった大規模な人口移動に加えて、内戦に敗れ実質的に難民と化して旧ロシア帝国の領域から脱出してくる反革命軍と一般市民への対応も喫緊の問題であった。このため、ICRC は 1921 年 2 月、国際聯盟に書簡を送って聯盟の行動を促した²⁰。難民保護は戦後処理の重要な案件であり、ICRC の書簡を受けた聯盟は加盟国との調整のうえ、1921 年 8 月に至りナンセンに対し「ロシア難民高等弁務官（High Commissioner for Russian Refugees）」就任を依頼した。現場を視察し状況を知悉するナンセンには、もはや断るという選択肢はなく、飢饉問題に加えて旧ロシア帝国領域からの難民に対する人道支援の任に当たることとなった。

ところが、これらの難民は第 1 次世界大戦、ロシア革命、内戦と続く戦乱の中で旧ロシア旅券が失効し、更にソビエト旅券の発給を望まず、或いは発給を望めず、無国籍となっており、いずれの国の法的支援も受けることができず、旧出身国へ戻るにしても、国外に縁を頼るにしても無旅券のままでは国境を越えることができなかった。このためナンセンは 50 数カ国の政府と交渉して協力を求め、1922 年 7 月 5 日「ロシア難民に対する身分証明書発給についての取極め（Arrangement with Regard to the Issue of Certificate of Identity to Russian Refugees, 5 July 1922）」を締結し、無国籍ロシア難民に「ナンセン旅券（Nansen Passport）」と呼ばれるレッセ・パッセを発給した²¹。

1922 年には、「戦争捕虜の復員、ロシア難民救済、シリア飢饉救済、そして目下進行中の小アジアおよびトラキア地方の難民救済に対する貢献」によりナンセンにノーベル平和賞が贈られた。ナンセンの活動は已むことなく、1923 年にはその職名“High Commissioner for Russian Refugees”から“Russian”の文言を除くことを強く主張して、単に「難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees）」と呼称されることとなった²²。これはその名称が業務範囲を限定するため、十分な人道上の対応が取れないという理由によるものであり、事実この対象範囲は 1924 年にはアルメニア難民に、更に 1928 年にはアッシリア、カルディヤ、シリア、クルド、そしてトルコ出身の難民に対しても適用が拡大された。

¹⁷ 村知稔三「1920 年代初頭のロシアにおける飢饉と乳幼児の生存・養育環境」『青山学院女子短期大学紀要』第 60 巻、2006 年 12 月、179-185 頁。および“Secours en temps de paix – la famine en Russie” *Le Temps*, 12 August 2003.

¹⁸ League of Red Cross Societies、現在の International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies、国際赤十字赤新月社連盟。ICRC はスイス法人であり、赤十字社連盟は国際組織であった。

¹⁹ *Le Temps*, 12 August 2003.

²⁰ Susan F. Marten, *International Migration: Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, Cambridge University Press, 2014, p.50. および前掲 Christophersen, p.19.

²¹ ナンセン旅券は、表紙には“Passport”と記載され旅券の体裁をとっているが、正確には各国公的機関、後には国際聯盟発行のレッセ・パッセ（身分証明書兼通行証）であり、各国政府が自国籍保有者に発給する「旅券」ではない。ナンセン旅券の有効性は各国政府の裁量であり、必ずしもナンセンの期待通りにすべての出入国手続きが円滑だったわけではなかった。なお、ナンセン旅券によって国境を越えた多くの難民の中に、イーゴリ・ストラヴィンスキー、マルク・シャガール、アンナ・パヴロヴァ、セルゲイ・ラフマニノフの名がある。

²² Walter de Gruyter, *The League of Nations in Retrospect/ La Société des Nations: Rétrospective*, United Nations Library/ Graduate Institute of International and Development Studies, 1983, pp. 361-362.

なお、1925年1月から1929年12月までの間、難民高等弁務官事務所は聯盟の直轄を離れ、国際労働機関（ILO）の管轄となった。しかし1930年1月には再び聯盟の直轄に戻った。この件については、次章で述べる。

第4節 難民保護体制の試行錯誤

難民保護活動はナンセンが1930年5月に亡くなった後も拡大され、1931年4月には「ナンセン国際難民事務所（Nansen International Office for Refugees）」が新たに創設され、ナンセンの「難民高等弁務官」の業務を引き継いだ。ナンセン国際難民事務所は1938年に難民保護活動の功績に対してノーベル平和賞を受賞し、翌1939年に後述のように、「国際聯盟保護下難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees under Protection of the League of Nations）」に発展統合された。

一方、国際聯盟は第1次世界大戦の結果生じた難民問題と戦後新たに生じた情勢による難民問題とを区別しようとしたため、人道上の見地からすればその対応は必ずしも統一されたものではなかった。すなわち、上記の「ナンセン国際難民事務所」とは別の組織として1933年10月には米国のジェームズ・G・マクドナルド²³が「ドイツ出国難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees Coming from Germany）」に任命され、ナチス政権の弾圧を受け出国を余儀なくされたドイツ在住ユダヤ人難民の支援に当る事となった。「ナンセン国際難民事務所」がジュネーブに置かれたのに対して、「ドイツ出国難民高等弁務官」はローザンヌに本部を置いた。

聯盟内においてこれら2つの難民機関が並立している状態は、1938年に英国のハーバート・エマーソン（Sir Herbert William Emerson, 1881-1962）を「国際聯盟保護下難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees under Protection of the League of Nations）」に任命するまで続いた。エマーソンは英領インド植民

地の官僚で1933年からパンジャブ総督の職にあったところ、1938年9月に国際聯盟難民委員会から指名され総会の承認を受けて就任し、1939年1月ロンドンに本部を置いてナンセン旅券の発給を続けた。ドイツ出国難民高等弁務官とナンセン国際難民事務所の所掌はユダヤ人の保護において共通していたため、世界各地のユダヤ人社会から強い期待が寄せられた²⁴。

これに加えて、国際聯盟の外部でも1938年7月にフランス領レマン湖畔のエビアンにおいて、ドイツおよびオーストリアからの「非自発的出国に関する課題（The Question of Involuntary Emigration）」が関係国によって討議され、これを受けて翌8月にはロンドンに「難民に関する政府間委員会（Intergovernmental Committee on Refugees）」が設立され、前記のエマーソンが委員長を兼務した。この委員会ではユダヤ人難民の保護を検討するとされたが、難民保護はいずれも当時の政治的な力学の中での行動であったため、果たしうる役割は極めて限られたものとならざるを得ず、国際聯盟外部の試みは結局各国の事情が対立して実効が上らなかった。

国際聯盟は1939年12月の理事会を最後に機能が休止され、1946年4月に公式に解散したが、聯盟の枠外にあったこの「難民に関する政府間委員会」は1946年に後述の「国際難民機関（International Refugee Organization, IRO）」が設立されるまで、ともかくも形式上は存続した。

第4章「難民」概念の形成と変遷

第1節 政治的・法的弱者としての難民

第1次世界大戦前のヨーロッパ地域においては、国境を越えるに際して旅券の保持は必須の要件ではなかったが、第1次世界大戦の際は国防上の理由から国境は厳重に管理され、国境を越える者には等しく旅券が要求されるようになった²⁵。旅券審査を行

²³ James Grover McDonald（1886-1964）は米国の歴史学者・外交官である。1933年から1935年までの間「ドイツ出国難民高等弁務官」として勤務し、第2次世界大戦後のイスラエル建国後は初代駐イスラエル米国大使を務めた。

²⁴ “Sir Herbert Emerson, Former Punjab Governor, Named to Head League’s New Refugee Body,” Jewish Telegraphic Agency, Vol. IV. No.147, Sep. 23, 1938.

²⁵ Leo Benedictus, “A Brief History of the Passport,” *The Guardian*, 17 November 2006. あるいは、Saara Koikkalainen, “Free Movement in Europe: Past and

う体制は戦後に制度化されたため、出入国に際しては国籍を示す有効な旅券の提示が必要条件となった²⁶。

ところがロシア革命の結果成立したソ連では、帝政ロシア政府発行のロシア旅券が失効したのみならず、1921年にレーニンによって旧ロシア帝国内に居住していた他国出身者の国籍が取り消された²⁷。加えて、革命側のいわゆる「赤軍」と戦った革命軍将兵や、革命勢力に抵抗する旧ロシア市民なども、国籍を証明する旅券を保有せず無国籍者となったため出国することができず、またいずれの国の保護も受ける法的根拠を失っていた²⁸。

1922年7月のナンセン旅券発給開始をもってこの問題は解決に向かったのであるが、更にナンセンは、国境を越えて新しい生活に臨む難民が直ちに遭遇する問題は日々の経済であることを早くから予想していた。

第2節 難民雇用の問題とILO

ナンセンは1921年10月28日付でILO宛に、ロシア難民の「労働者」としての法的地位を問う旨の覚書を送っていたが、それに対するILOの回答がな

いたため、同年11月17日付で回答を督促する旨の書簡を「緊急 (urgent)」指定で送達している²⁹。

1924年半ば頃には、難民についての政治的に難しい問題は概ね解決してはいたが、自国に家族や縁者が帰還を待ちわびている戦争捕虜の復員の場合と異なり、新しい土地へ定住する難民の場合、焦点はかねて予想の通り雇用の懸念であった。ナンセンは難民の雇用促進について配慮を得るべくILOとともに各国と交渉したが、大戦終結後僅々数年が過ぎたばかりの各国の経済状態はいずれも余裕はなく、それぞれ高い失業率を抱えており、反応は弱かった。結局ナンセンはこの段階での難民保護に最も適切に対応できる組織はILOであると考え、難民高等弁務官の業務の主管をILOに移管すべき旨を聯盟に進言した³⁰。ナンセンはILO事務局長アルベール・トマ (Albert Thomas, 1878-1932) との個人的信頼を通じ³¹、ILOへの移管の件を相談していたところ、ILOは1924年10月10日の総会でこの件を了承した。ただし、ILO総会は、この業務受託は期限付きであると強調し³²、更に人道問題特に政治的・法的側面はILOの業務の範疇では対応できない旨を明示した³³。このためナンセンはこれら政治的・法的側面についてはILOの下で引き続き自分がその任に当たることを表明した。

Present,” *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, April 21, 2011. また、米国政府が自国民に旅券を発給するようになったのは1918年以降のことであった (Executive Order 2285, “Requiring American Citizens Traveling Abroad to Procure Passports,” December 15, 1915.)。

²⁶ Adoption at Conference on Passport and Customs Formalities in Paris, League Nations, 15-21 October 1920,

²⁷ Maarten Vink, *Elusive citizenship* (Inaugural lecture for the Chair of Political Science with a focus on Political Sociology), Maastricht University, 1 May 2015, p.8.

²⁸ “White émigrés”と呼ばれるこれらの無国籍者は、日本では「白系露人」と呼ばれた。しかしながら、ドイツへ出国したWhite émigréはナチズムの形成に大きな影響を与えたとする研究も多く、人道思想上複雑な問題を投げかけている。この研究には、例えば次の著書がある。Michael Kellogg, *The Russian Roots of Nazism: White émigrés and the Making of National Socialism, 1917-1945*, Cambridge University Press, 2005.

²⁹ ILO本部文書保管庫所蔵文書：ILO/League of Nations 往復書簡綴り 201/20/1.

³⁰ Marten, p.53; Marit Fosse and John Fox, *Nansen: Explorer and Humanitarian*, Rowman & Littlefield, 2015, p. 110.

³¹ ILO事務局長トマは翌1925年、聯盟に対してナンセンを団長とするアルメニア視察団の派遣を進言した。トマの17歳年長で当時64歳のナンセンは引退を考えていたため、一旦はこの要請を断った。しかし、トマはナンセンを措いて他に人はないとして再度懇請したため、ナンセンはこれを承諾しアルメニアの状況を視察した。(前掲 de Gruyter, p. 86)

³² Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, Cambridge University Press, 2014, p. 182.

³³ ILO所蔵文書：Transfer of the work for the Russian and Armenian Refugees to the International Labour Organization - Reported by Dr. Fridtjof Nansen, High Commissioner for Refugees, adopted by the Council, December 8th, 1924.

こうして翌 1925 年 1 月 ILO に難民事業部 (Refugee Service) が創設され、ナンセンは ILO 事務局長アルベール・トマの支持と協力を受けて難民の雇用を通じた社会への順応に尽力した。しかしながら、ナンセンは組織編成上聯盟の系統から外れたため、聯盟内における権限は失った。こうした努力を通じ、非雇用難民約 40 万人が 1928 年の段階で 20 万人に減少し、うち 5 万人以上が難民事業部の直接の成果であった³⁴。

しかしながら、人道問題は ILO の業務の範疇に捉えきれない部分が多く、聯盟から ILO への移管に際しての ILO の付帯条件の通り 1930 年 1 月から再び聯盟の直轄に戻った。ところが、管轄が戻った後も、聯盟ではなく ILO へ保護に関する照会や保護の要請が続いた³⁵。

ナンセンの構想に基づく ILO の 5 年間は、難民の雇用を劇的に改善したとは言えなかったが、少なくともこの努力を通じ難民問題に関する社会の認識を得ることができたと言うことはできるだろう。

第 3 節 難民認識の変遷とユダヤ難民

難民を意味する英語の "refugee" はフランス語の "réfugié" を語源とするが、歴史的にこの "réfugié" とは、ナントの勅令³⁶の廃止に伴いフランスを脱出して他国に庇護を求める新教徒 (*huguenot*) を意味していた。その後 2 世紀、ヨーロッパにはいくつかの戦乱があったが、当時の遠距離戦闘の主兵器である弓矢と火縄銃の有効射程はせいぜい数 10 メートルに過ぎず、戦場となった地域では、聖域とされて

いた教会区域において近隣の避難民の保護がなされたことと考えられる。

しかし、一般的に "réfugié" と呼ばれることはあっても、これらの避難民は領民であり、戦乱が収まれば近傍へ戻って行った。ヨーロッパにおけるこの状況は、帝政ロシア、ハプスブルグ、オスマンの 3 帝国が解体する 20 世紀初頭まで続いた。従って 20 世紀初頭までは「難民」の概念はなかったと言ってよい。また、物理的規模や態様においても、近代以降第 1 次世界大戦までは今日われわれが理解する難民問題に該当する事象もなかったと言える。この状況が劇的に変化した契機は、やはり第 1 次世界大戦であった。

これまで考察してきたように、この戦争の結果大規模な難民問題が生起したが、当時はまだ難民の定義は定まっていなかった。人道の観点からも戦後復興の観点からも、難民問題に喫緊の対応を迫られた国際聯盟においてすら、難民とはいかなる者かという、いわば難民の概念には幅があった。だが、旧ロシア帝国領内の難民の現状から、国際聯盟に象徴されるこの当時の国際社会の認識する難民とは、無国籍者のことであったと言ってよい。この状況でナンセン旅券を発給するにあたって、難民と認定する「基準」は、第一に出身国であり、決定要素は保護の必要性和生命や福祉侵害の恐れであった³⁷。今日の観点からすれば、難民判定基準とするにはあまりにも漠然とした目安ではあったが、この判定法は、1951 年難民条約の難民の定義³⁸に依拠しつつ様々な項目に亘って聞き取りを行い、総合的な根拠を以って難民性の有無の判断を下すという、今日の手法の先駆をなすものであった。無国籍の問題の次に問題とな

³⁴ Martin, p.53.

³⁵ 例えば 1936 年から 1939 年のスペイン内戦に際しては ILO 所蔵文書 R4/ (Spanish refugees: Correspondence and appeal to the ILO, 1938-1940)、第 2 次世界大戦開始後は、同文書 R50/ (Correspondence on settlement of Polish refugees, 1939-1949) 。

³⁶ 1598 年、フランス王アンリ 4 世はナントで新教徒とカトリックをほぼ同等とする勅令を発し、個人の信仰の自由を認めた。然しルイ 14 世は 1685 年の「フォンテーヌブローの勅令」により「ナントの勅令」を廃止し再び新教徒を弾圧したため、経済の担い手である新教徒は多くが国外へ流出した。

³⁷ *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, UNHCR, 1992, p.3

³⁸ 「難民の地位に関する 1951 年の条約 (1951 Convention Relating to the Status of Refugees)」第 1 条 A (2) は難民の定義を「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの」と定めている。

ったのは、難民が再定住したのちの雇用の問題であったが、ILO が難民問題の主管となったことは、当時の難民認識の変化を示している。いずれにしてもこれらは国際機関や政府レベルでの議論が主体であり、一般社会における難民に対する認識は薄かった。

ところが、1933 年 1 月、国家社会主義ドイツ労働者党（Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei; NSDAP）、いわゆるナチスがドイツの政権を握ると、ドイツ国内のユダヤ人に対する弾圧が始まり、更に 1938 年、ドイツがオーストリアを併合するとユダヤ人排斥はオーストリアにまで及んだため、これらのユダヤ人の多くは米国へ出国した。この状況は広くヨーロッパ社会にも報道されたが、当時のヨーロッパにおけるユダヤ人に対する感情は決して好意的ではなく、これを難民問題として理解するものはほとんどいなかった。すでにユダヤ人社会が形成されていた米国においてすら一部に反ユダヤ感情はあったが³⁹、多数のユダヤ人難民は新来の移民として受け入れられた。

このように、戦間期ヨーロッパにおいても新大陸においても、今日的な難民概念はまだ形成の途上にあり、一般社会の認識も極めてあいまいであった。

第 5 章 おわりに

今日われわれが「戦間期」と呼ぶ第 1 次世界大戦の停戦から第 2 次世界大戦の勃発に至るまでの間の難民保護については、その関心は当面はヨーロッパの利害に限られてはいたが、それでもなお、これもはや国内問題ではなく、ましてや慈善の問題などでは全くなく、国際社会が分担すべき人道上の責任であるとする考え方が急速に広まった時期でもあった。

この意味で、難民保護思想はこの戦間期に形成されたと言えるが、その背後には、クリミア戦争の前線医療の経験からフローレンス・ナイチンゲールが

主張し、第 2 次イタリア統一戦争の経験からアンリ・デュナンが提唱しやがて赤十字運動として広くヨーロッパ社会に共有されるに至った、人道活動における体制の重要性に対する認識がすでに存在していたと言ってよいであろう。

この時期の難民問題が、旧時代の帝国の解体に起因しており、これらの難民の法的・政治的性格と雇用がその懸案の焦点であったことはすでに述べたが、後年の 1951 年難民条約に述べる定義をさかのぼって戦間期の難民に当てはめてもそれほど矛盾はない。1951 年のこの難民条約は、第一に法的側面から難民をとらえている。それはこの条約が成立した当時、第 1 次世界大戦後の難民を取り巻く環境とよく似た政治的状況があったためである。

「戦間期」は 1939 年に終わり、ヨーロッパは再び戦火に覆われたため、第 1 次世界大戦に起因する難民保護の優先度は下がらざるを得ず、実質的な難民保護活動の担い手は、戦場から遠く隔たり物心両面において余裕のあった米国に移っていった。第 2 次世界大戦が激しくなった 1943 年 11 月には、米国が大部分の予算を支出することによって「联合国救援復興本部（The United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA）」が設立された。これは必ずしも難民保護を任務とする機関ではなかったが、その目的の一つに難民の本国送還を掲げていた。更に、米国は独自に 1944 年 1 月に「戦争難民局 War Refugee Board」を設立し、ユダヤ人難民の受け入れに当たった。

UNRRA の難民保護関係の業務は第 2 次世界大戦終結後の 1946 年 12 月の国連総会において国際連合の下に設立された「国際難民機関（International Refugee Organization, IRO）」に継承され、IRO は後述の国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR）に業務を引き継ぎ 1952 年 1 月に解散した。これらはいずれもヨーロッパの枠の中での発想であったが、1967 年難民議定書⁴⁰以降は、激増する途上国難民が主たる対象とな

³⁹ 例えば、1915 年ジョージア州アトランタの上流階級ユダヤ人青年レオ・フランク（Leo Frank）は、少女殺害の罪で終身刑服役中の刑務所から拉致され、前ジョージア州知事を含む反ユダヤの民衆による私刑の末に殺害された。1986 年になって、フランクは全くの無実であったことが判明し、無罪と特赦が公布された。

⁴⁰「難民の地位に関する 1951 年の条約（1951 Convention Relating to the Status of Refugees）」は、その第 1 条 A (2) においてこの法の適用範囲を、時間的には 1951 年 1 月 1 日以前と制限し、またこれに加えて同条 B (1) (a)

り、法的保護よりもむしろ物質的欠乏が緊急の懸案となった。このため本来法律家の組織として出発した UNHCR においても、物質的支援態勢が優先して整えられるようになった。これらの第 2 次世界大戦以降の事情については、稿を改めて考察する予定である。(了)

(Received: September 30, 2017)

(Issued in internet Edition: November 1, 2017)

を援用すれば、対象難民を地理的にはヨーロッパの事象に制限できるため、実質的に 1951 年 1 月以降のヨーロッパ以外の地域で生じた事案に対してこの条約では十分に対応できなかった。このため、上記条約を補完する目的を以って「難民の地位に関する 1967 年の議定書 (1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」が制定され、難民保護活動に際しての時間的・地理的制限が除かれた。