

難民問題の政治化と難民保護

—第2次世界大戦からアラブの春、そしてその先にあるもの—

羽生 勇作

日本大学大学院総合社会情報研究科

The Refugee Protection and the Politicalisation of Refugee Problem:

—From the Second World War to the Aftermath of the Arab Spring, and Beyond—

HANYU Yusaku

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

During the *interbellum*, humanitarianism played a significant role in the saving of many refugees. However, throughout the Second World War (1939-1945), priority was given to accomplishing war objectives, and the focus on refugee protection shifted from humanitarian to political interests. Although humanitarian interests regained prominence in post-war refugee protection initiatives, they soon faced the reality of power politics, which continues to dominate today. Therefore, we are unable to discuss the more complicated issues of refugee problems separately from political dynamics. This paper seeks to verify the politicalisation of refugee protection through an examination of the political speculations of the powers from the outbreak of the World War Two to the present.

第1章 序言

本稿は、日本大学大学院総合社会情報研究科紀要 No.18 (2017), pp. 147-158 「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—」に続くものである。上記論文においては、19世紀後半に近代的人道主義思想が今日の形を整え、第1次世界大戦の終戦処理に際して、主として欧州において実施された、人道主義的な共通理解による一連の難民保護について考察した。

この時期の各国の難民保護活動の背景には、たとえ悲惨な戦争の反動であったにせよ、人道主義思想に基づく時代の精神があったと考えてよいであろう。これを端的に言えば、当初は、ロシア、オットマン、ハプスブルグ等の帝国の解体の結果としての国籍喪失者への法的対応であり、次に受入国定住後の生活の前提となる雇用の問題が浮上した。これらへの対応に際して全く政治的思惑がなかったとは言いきれないが、少なくとも第1次世界大戦終結後の十数年

は、やはり人道主義が説得力を有していたと言っ
てよい。しかしながら1933年以降、特に中部欧州にお
いては特定の集団に対する特異な思想に基づく政治
姿勢が問題となり、人道主義との激しい軋轢が表面
化した¹。

この当時は、難民とはどのような状況にある者か
という、言わば難民概念は未だ漠然としていたが²、

¹ 1933年4月、ヒトラー内閣により主としてユダヤ人を公職から排除する目的の「専門職公務員復興法 (The Law for the Restoration of the Professional Civil Service; *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*)」が公布され、ユダヤ人に対する弾圧が激化した。

² 例えば「難民の国際的地位に関する1933年10月28日の条約 (Convention of 28 October 1933 Relating to the International Status of Refugees)」においては、難民を定義せずに難民の地位を論じている。今日では後述の1951年条約によりその定義が多国間の規約の中で明示されているが P. Kourula は、聯盟以前は難民とは自明の概念と考えられ殊更に意味を論ずることはなかった、としている。Pirkko Kourula,

第2次世界大戦終結後これが国際条約に定義され、共通の理解が形成され、法的環境も整備された。ところが第2次世界大戦以降の難民問題には、時として濃淡はあるものの政治の現実がより濃く投影される状況が多くなった。本稿は、国際聯盟を通じた諸国の人道主義的共通理解の下に実施された難民保護が、第2次世界大戦以降に政治性を帯びるようになった背景を考察することにより、難民問題の政治化の検証を試みるものである。

このために、第1章の導入の後の第2章においては第2次世界大戦の開始³から終結後しばらくの間、難民問題に政治的意図が強く反映されていた事実を検証する。これを受けて第3章においては、人道主義が難民保護活動の主導を取り戻したが、再び政治の現実と直面した状況を事例研究とともに検証し、さらに人道活動が軍隊との協同を通じて実施されるようになった経緯を考察する。第4章は結言として、2001年9月の米国同時テロ事件や2005年のいわゆる「アラブの春」と呼ばれる一連の事件から、今日の複雑化した難民問題は政治の力学と切り離して論ずることができなくなっている現実を認識していく。

第2章 第2次世界大戦が難民保護に及ぼした政治的影響

第1節 大戦中の難民保護

人道主義の空気が第1次世界大戦後の欧州に生まれ、戦後処理という実務的な側面はあったにせよ、難民の問題は各国共通の課題として解決への努力が続いていた。ところが、ベルサイユ条約の内蔵する矛盾と不満がついに表面化し、1939年9月欧州は再び戦火に覆われたため、もはや欧州は難民保護という人道問題に力を割く余裕はなくなりつつあった。しかし、独空軍による英本土上空航空戦（Battle of Britain）とそれに続く都市への空襲（The Blitz）に苦しんだものの、1941年5月までに英国は辛うじて

この危機を切り抜け、1941年8月に、ロンドンに亡命政府の所在する欧州諸国と共同で「戦後復興に関する連合国間協議会（Inter-Allied Committee on Post-War Requirements）」を設立した。この名称が示すように組織の目的は難民保護そのものではなかったが、戦争に起因する難民問題についても突っ込んだ議論がなされた⁴。

一方、国際聯盟はすでに1939年12月以来実質的に機能が停止しており、難民保護については何の機能も果たさなくなっていた。こうした中で1941年12月に参戦しつつもその本土が戦場から遙かに離れた米国は物心両面にわたって余裕を有し、戦後の人道活動に主導的役割を果たすこととなった。その初期の機関として、1942年11月米 국무省内に「対外援助復興活動事務所（The Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, OFRRA）」が設立された。この「対外（Foreign）」とは当然のことながら米国以外の連合国であり、当時は日独伊を中心とする枢軸国との戦争のさなかであったため、文書には連合国の正義を強調し枢軸国、特に日独に対する激しい文言を使用する等のプロパガンダが散見されるが⁵、上記の「戦後復興に関する連合国間協議会」とともに、以下に述べる、より実務的な「連合国救援復興本部」の原型となった。

すなわち、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国際機関である「連合国救援復興本部（The United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA）」が設立された⁶。これもまた難民保護のみを業務とする機関ではな

⁴ Anna Holian, *Between National Socialism and Soviet Communism: Displaced Persons in Postwar Germany*, University of Michigan Press, 2011, p. 42.

⁵ “The Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, Department of State”, Division of Public Information, OFFRO, Washington D.C., July 15, 1943.

⁶ “The United Nations”との名称は UNRRA 以前に1942年1月に連合国26カ国がワシントンDCにおいて発出した“Declaration by the United Nations”が初出であるが、“United Nations”の文言はいずれの場合も枢軸国に対する「連合国（Allies）」と同義に用いられている。また、UNRRAは1945年に創設された「国際連合（The United Nations）」に名称を承継するのみならず、組織構成並びに思想の基礎となったことも事実である。

Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1997, p. 49.

³ 第2次世界大戦の開始時期についてはいくつかの説があるが、本稿ではドイツがポーランド侵攻を開始した1939年9月1日とする。

かったが、規約前文にその目的の一つとして難民の本国帰還を掲げており、難民保護もその所掌にあったことを示している⁷。米国は 1944 年 1 月に大統領直轄組織（executive agency）の「戦争難民局（War Refugee Board）」を設立したが⁸、この”War Refugee”の実態はナチスドイツの迫害を逃れるユダヤ人であった。しかしながら、大戦前の米国では反ユダヤ感情が根強く⁹、ナチス政権によるユダヤ人弾圧の状況が伝えられても、政府はユダヤ人の受け入れには冷淡であった¹⁰。1939 年 9 月にドイツ軍のポーランド侵攻によって第 2 次世界大戦が勃発し、強制収容所の情報がもたらされるようになってからもユダヤ難民に対して特段の配慮はなかったが、1943 年ごろから米国在住のユダヤ人団体による新聞広告の掲載その他の広報努力によって米国の輿論もようやく動き、上記の War Refugee Board が設置されて米国政府はユダヤ難民保護の体制を整備した。

このように、戦争目的の達成が最優先事項である戦時において人道案件の優先度が低くなる現象は一般に見られるが、対外的に戦争目的と結び付いた政治的宣伝効果が期待される場合、あるいは内政上の

必要に応じて人道支援の施策も講じられた。

第 2 節 大戦終結後の難民保護

第 1 項 連合国救済復興本部（UNRRA）と国際難民機関（IRO）

国際聯盟の難民支援は、第 1 次世界大戦の欧州の戦後処理の一環であったが、第 2 次世界大戦終結後の欧州は更に大規模な難民の問題に直面した。国際聯盟に代わって新たに創設された国際連合（国連）にとって¹¹、当面最大の課題もまた、第 1 次世界大戦の後と同様に欧州の戦後復興であり、中でも戦争によって発生した多数の難民の保護は喫緊の対策を要する事項と考えられていた。しかし現実問題として国連の体制はまだ整備中であり、難民保護の機能を有する国際機関は前述の UNRRA のみであった。この当時は難民の概念はまだ明確ではなかったが、UNRRA は、ドイツ本国やオーストリアその他のドイツの旧勢力範囲に残された東側諸国出身者の保護援助と、要すれば帰還支援を重要な業務としていた。

ところがソ連を中心とする東側は、帰還民にのみ UNRRA の援助を提供すべきであると強く主張したが、米国を中心とする西側は、帰還は当事者の意思によるものであり、援助はいずれにしても享受できるとした¹²。このように米国は東欧諸国における UNRRA の復興事業は、ソ連による東側諸国への統制を強めるのみであるとして、ソ連の強硬な姿勢に異議を唱えた。事実、ソ連圏へ帰還を望まぬ者は多く、これが創設されたばかりの国連の大きな政治的案件となった。この議論は、東側と西側を分ける基本的なイデオロギーの問題に発展したため、全予算の 7 割を負担していた米国はこれを嫌い、翌 1947 年以降の財政負担を拒否し、これに代わる難民保護の機関の創設を主張した¹³。そのため UNRRA は 1947 年に解散したが、それまでに約 800 か所の再定住施設にのべ 700 万名を収容した¹⁴。

⁷ 本規約ではその前文において難民を“refugee”ではなく“exile”として同義に用いている。

⁸ Executive Order 9417, January 22, 1944.

⁹ 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反ユダヤの民衆による私刑の末に惨殺されたが、加害者には前ジョージア州知事が含まれていた。フランクが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のは 1986 年であった。また、L. Dinnerstein によれば、1938 年の米国世論調査では半数以上がユダヤ人に好意を持たず、77 パーセントがドイツからのユダヤ移民受け入れを拒否した。Leonard Dinnerstein, *Antisemitism in America*, Oxford University Press, 1995, p. 127.

¹⁰ 例えば、ナチスの弾圧を逃れ米国へ移民しようとする約 1,000 名のユダヤ人を乗せたドイツ船籍「セント・ルシア号」は 1939 年 5 月キューバ経由米国を目指したが、キューバ政府が査証を取り消したため、船長及び乗客は米国政府に対して直接米国の港へ入港許可を請願した。しかし米国政府はこれを許可せず、やむなく船は欧州へ戻った。間もなく第 2 次世界大戦が勃発しドイツ軍が欧州を席捲すると、これらのユダヤ人のうち英国へ上陸した者を除き殆どが強制収容所で命を落とした。

¹¹ 国際連合は 1945 年 10 月に成立したが、国際聯盟は翌 1946 年 4 月まで存続した。

¹² UNHCR, *The State of the World Refugees 2000*, Oxford Press, 2000, p. 14, p. 16.

¹³ Ibid., p. 16.

¹⁴ Colin Bundy, “Migrants, refugees, history and precedents,” *Forced Migration Review*, issue 51, January

かくして UNRRA の難民に関する業務を引き継ぐ形で、1947 年 7 月国際連合の専門機関 (Specialized Agency)¹⁵ として「国際難民機関 (International Refugee Organization, IRO)」が発足し¹⁶、第 2 次世界大戦終結後の国際的難民保護体制の起点となった。特筆すべきは、本稿脚注 2 に述べるようにそれまでは自明の概念とされていた「難民」について、初めて定義を試みた点である¹⁷。しかしながら “Definition of Refugees” との項目を設け約 400 語を費やしつつも “refugee” の定義に “refugee” の語を用いるなど、難民概念がいまだに整理されていなかった事情を反映している。それでもなおかつ、これは 1951 年難民条約に初めて明確に規定された難民の定義の原型となった。

UNRRA や IRO はいずれも連合国の、かつ欧州中心の事情による取極めによって成立した機関であったが、欧州の視点で見る限り第 2 次世界大戦後の難民の態様は、第 1 次世界大戦後の難民の態様と酷似していた。後述のように、前者はソ連およびその衛星諸国、すなわち共産主義圏からの脱出者であり、後者の多くはロシア革命の結果成立したソビエト連邦からの脱出者と追放者であり、いずれもソ連圏から逃れようとする人々であったことは共通していた。だが政治力の観点からこれを見れば、第 2 次世界大

戦後のソ連は対枢軸国戦争の戦勝国であり米英仏その他連合国の「戦友」であったことが、第 1 次世界大戦直後の貧しく混乱していたソ連との決定的な相違点であった。

第 2 項 パレスチナ問題と国際連合パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA)

欧州の戦後復興が当時の連合国、すなわち国際連合の喫緊の優先事項であった一方、中東のパレスチナ地域においては、国際聯盟によってこの地域が英国の委任統治領とされた 1920 年以来アラブとユダヤの対立が続いていた。この争いは 1948 年 5 月にイスラエルが建国されると直ちに国家間の第 1 次中東戦争に拡大し、パレスチナ地域からの多くの難民を生むこととなった。このため国連は 1948 年 11 月に総会決議第 194 号を採択し、その第 11 条においてパレスチナ難民の保護とその問題解決について加盟各国の支持を求めており、難民保護の専門機関である IRO の関与が討議されることとなった。IRO の予算は、米国と英国 2 カ国で 51 パーセントを負担していたが¹⁸、大戦末期以降難民問題に強い関心を抱くようになった米国と伝統的に中東地域の政治に利害を有する英国との間には意見の大きな隔たりがあった。IRO 設立の当初は中東地域における責任を予想していなかったが、米国は IRO が所掌を拡大してパレスチナ難民保護の任に当たることが適切であると考え、5 百万ドルの追加支出を表明した。一方、英国の見解ではアラブ難民問題はむしろ災害救助の範疇に属し、第 2 次世界大戦とは無関係であるとの立場であり、IRO がパレスチナ問題に関与することは IRO の業務自体に混乱を招くとの危惧から、IRO が予定された活動範囲と期限を越えてそれ以上の責任を負うことに反対した¹⁹。

米英及び関係諸国はこのような議論の末に、結論としては IRO の責任範囲を拡大するよりも別の体制によって問題の解決を図ることが適当であるとの合意に達し、翌 1949 年 12 月 8 日の国連総会決議 302

2016, p. 6.

¹⁵ IRO 憲章第 3 章 (Article 3 - Relationship to the United Nations, Constitution of the International Refugee Organization) によれば、本機関は専門機関の設立及び国連との関係に関する国連憲章第 57 条及び第 63 条の規定に基づき設立された旨が示されている。

¹⁶ IRO は、1946 年 12 月の設立当初は有期国連専門機関として活動期限は 3 年間とされたが、後に 1950 年 6 月までに期限が延長された。さらに 1949 年末から 50 年にかけて加盟国間の調整により 1950 年 12 月の国連総会において難民保護専任の高等弁務官が任命されることが内定したため、これに合わせる形で IRO の活動期限は 1951 年 9 月末までに延長された。難民高等弁務官事務所は 1950 年 12 月の国連総会で創設が採決され、翌 1951 年 1 月 1 日付で IRO の業務を引き継いだ。これに伴い IRO は同年末に残務処理を終えて解消された。

¹⁷ Annex 1, Section A - Definition of Refugees, Constitution of the International Refugee Organization, 15 December 1946.

¹⁸ Ibid., ANNEX II.

¹⁹ Simon A. Waldman, *Anglo-American Diplomacy and the Palestinian Refugee Problem, 1948-51*, Palgrave MacMillan, 2015, p. 49.

(IV) 号 により「国際連合パレスチナ難民救済事業機関 (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA)」が設立された。このように UNRWA は当初より IRO の枠外にあってパレスチナ難民救済のみに職務及び権限が及ぶものとされ、今日でも後述の UNHCR とは別の組織である。

第3章 人道主義への回帰と再政治化

第1節 UNHCR の創設による人道主義への回帰

かくして人道活動が政治化する傾向を示し、さまざまな政治的思惑から加盟国の IRO に対する協力が不十分であったため、政治と人道を切り離した新しい機関の成立が求められるようになった。このような背景の下に 1949 年の第 4 回国連総会は国連憲章第 22 条に基づき、12 月 3 日の第 265 回会議における第 319 (IV) 号決議によって当初 3 年の期限で「国際連合難民高等弁務官 (The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)」の任命を議決した。上記の IRO の活動についての意見対立が持ち越された結果、新しい人道機関である UNHCR の設立に関する票決は必ずしも加盟国の一致した支持があったわけではなく、設立賛成 36 票、反対 5 票、棄権 11 票であった。このような状況のもとで、ともかくも翌 1950 年 12 月の国連総会第 428(V)号決議により「国際連合難民高等弁務官事務所規程 (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)」が採択され 1951 年 1 月 1 日を以って正式に UNHCR が発足した²⁰。この UNHCR は、国際聯盟以来の難民保護に関するさまざまな経験の上に、第 2 次世界大戦後の新しい国際関係の下での難民に対する人道支援を国際社会の義務として一元的に調整する機関となった。UNHCR がその任務を遂行するために国連総会から与えられた「ツール」は 1951 年 7 月 28 日の国連総会において採択された難民条約、すなわち「難民の地位に関する 1951 年の条約 (The 1951 Convention Relating to the Status of

Refugees)」であった。

特に、この 1951 年の難民条約において難民の定義を初めて明確に示したことは活動実施に際しての重要な根拠となった。また、ニューヨークにおける UNHCR の設立に前後して、ジュネーブにおいては戦時国際法についての会議が開かれていた。注目すべきは、「戦時における文民の保護に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーブ第 4 条約 (Fourth Geneva Convention Relative to the Protection to Civilian Persons in Time of War)」において、文民保護との名目により、明確に難民の保護に関する項目が含まれている点であり、これは軍隊による難民保護の根拠となった。

ところがこの 1951 年の難民条約第 1 章第 1 条 B 項によれば、条約締結国は本条約の署名、批准、または加入の際に自国の義務を履行する範囲について、「1951 年 1 月 1 日以前に欧州において生じたもの」か、又は「1951 年 1 月 1 日以前に欧州又は他の地域において生じたもの」のいずれかを選択することができるとされていた。

前者を選択した締結国は、国連事務総長に通知することにより後者を再選択し義務を拡大することが出来るとされていたが、現実の問題として進んで義務を拡大する加盟国は無く、事実上この 1951 年条約はアジア、アフリカ、アメリカ等の非欧州地域における問題、あるいは欧州における事象であっても将来の事態にまで責任を負うものではなかった。

しかしながら、1951 年条約の欠陥は間もなく表面化することとなった。その最初は、ソ連による 1956 年 10 月のハンガリー動乱であり、西欧社会はこの動乱で発生した 20 万のハンガリー難民への対応を迫られた²¹。また 1950 年代末には、フランスからの独

²⁰ UNHCR とは国連難民高等弁務官の職にある者を指す場合もあり、またこの機関を指す場合もあるが、後者を強調する場合は「事務所 (Office)」の文言を付加することが多い。

²¹ ハンガリーは、第 2 次世界大戦後はソ連圏にありながらスターリン体制に対する反発が強かった。スターリンの死後、1956 年 2 月のソ連共産党第 20 回大会において、フルシチョフ第一書記が行ったスターリン批判をきっかけにスターリン体制に対する反発や不満が激化し、ブダペストを中心に市民による反ソ暴動が発生した。これを見たソ連は直ちに正規軍を投入してこれを制圧し、親ソ政権を樹立したが、この動乱ではブダペストにおいて 1,800 から 2,000 人、ハンガリー全土では 2,500 ないし 3,000 人の死者を出した。United Nations Report of the Special Committee on the Problem of Hungary

立を求めるアルジェリアの情勢が悪化し、20 万の難民がチュニジアやモロッコへ、一部は地中海を越えて宗主国フランスや他の西欧諸国にまで脱出するという状況になった。更には 1949 年の中華人民共和国の成立以来、共産党政権から逃れる中国人の英領香港への脱出が続いていたが、これらはいずれも「1951 年 1 月 1 日以前に欧州で生じた事象」という枠を超えるものであった。1954 年に UNHCR はノーベル平和賞を授与されたが、その受賞スピーチにおいて当時の難民高等弁務官ヘリット・ヤン・ファン・フーベン・フートハルト（Gerrit Jan van Heuven Goedhart）は「主として欧州に、しかし又近東および極東に今なお多くの難民が存在する²²。」と述べて暗に 1951 年条約の欠陥を訴えた。

この欠陥は、1966 年 12 月の国連総会において、「難民の地位に関する 1967 年の議定書（1967 Protocol Relating to the Status of Refugees）」制定の決議によって是正され、この議定書は 1967 年 1 月 31 日に正式に成立し、同年 10 月 4 日に発効された。1967 年議定書の意義はひとえに 1951 年条約の適用範囲の時間的および地理的制限を除いた点にあり、これをもって同議定書加盟国はいかなる時も、また、世界のいかなる地域においても難民保護に応分の責任を有することとなった。

既述のように、これまでいくつかの国際機関が難民問題に対応したが、いずれにも戦争の影響による政治の力学が作用していた。このような中で、1951 年 1 月の UNHCR の発足は大戦終結後 5 年を過ぎて国際社会が多少とも余裕を取り戻したという条件があるにせよ、難民問題への対応が人道主義へ回帰したことを示すものであった。だがそれでもなお、人道主義の理想に対して、政治がしばしば複雑な影を落とす現実もあった。

第 2 節 冷戦の終結と難民

General Assembly Official Records: Eleventh Session Supplement No. 18 (A/3592), 1957, p. 68.

²² Address by Dr. Gerrit Jan van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees, on the occasion of the award of the 1954 Nobel Prize for Peace to UNHCR, 10 December 1955.

前節において述べた UNHCR の創設を通じ、今日では 1951 年条約と 1967 年議定書が難民保護の 2 大根拠法規となり²³、更に地域の特殊事情に基づく取極めを加えた一連の国際規約が難民にかかわる国際人道活動の法的根拠として整備されている。これら地域的取極めの主要なものに、1969 年の「アフリカにおける難民問題の特殊な側面に対応する OAU 条約（OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa）」と 1984 年の「難民に関するカルタヘナ宣言（Cartagena Declaration on Refugees）」がある。これら 2 件の地域的取極めにおける難民の定義では、1951 年条約と 1967 年議定書に定めるところに加え武力紛争及び大規模騒擾などの要因から逃れた者も難民に含められている。これは 1951 年条約の難民の定義に事実上加えられ、今日の難民保護の基本的思想として広く受容された考え方となっている²⁴。

今日なお続く人道上の大きな懸案のひとつにアフガン難民問題があり、これは 1979 年 12 月のソ連によるアフガン侵攻に端を発している。アフガン出兵の当初はソ連自身すら早期の事態収拾と可及的速やかな撤収を意図していたと言われているが²⁵、結

²³ 1951 年条約と 1967 年議定書への加盟は同時又は別個に行われ、2017 年 10 月現在 1951 年条約加盟国は 145 カ国、1967 年議定書加盟国は 146 カ国、条約と議定書の双方に加盟する国は 142 カ国、少なくともいずれか一方に加盟する国は 148 カ国である。日本は 1981 年 10 月に条約へ、1982 年 1 月に議定書へそれぞれ加盟した。なお、米国は 1968 年 11 月に議定書にのみ加盟した。膨大な数のアフガン難民を受け入れたパキスタンや、インドシナ紛争に際してカンボジアなどからの多数の難民を受け入れたタイ、チベット難民、スリランカ、ミャンマー、ブータン、アフガニスタン、バングラデシュ島から多数の難民を受け入れているインドは、条約又は議定書のいずれにも未加盟である。“UNHCR GLOBAL APPEAL 2018-2019,” UNHCR, 2017, pp. 198-199.

²⁴ 例えばアフガン国内の騒擾によるパキスタン・イランへの避難民に対して、UNHCR は個別の難民認定審査は行わず一括して難民と認定した。これを“prima facie determination”と呼ぶ。

²⁵ 1979 年 12 月 25 日ソ連軍がアフガンへの侵攻を開始すると、直ちに安全保障理事会が招集されたが、ソ連の拒否権発動によって、何らの決議も採択されなかった。ソ連の意図は、自己の行動に掣肘を加える決議の後ではむしろ政治的に兵を引きにくくなる

果としてアフガンの戦闘はソ連の予測を超えて長期化し、冷戦終結の要因ともなった。この過程でアフガニスタン全土にわたって戦火が広がった結果、パキスタンへ 300 万、イランへ 150 万とも言われる難民が国境を越える事態となった。この事態に際して各人道機関はアフガニスタン及びその周辺諸国への職員の増派と緊急予算の投入、ならびに国際社会に対する支援要請等の対策を講じて対応した。

この間に米ソ首脳は 1989 年 12 月のマルタ会談により冷戦が終結したため、国際社会はこれを以って核戦争の悪夢から逃れることが出来たと考え、また相前後してソ連軍のアフガンからの撤収も行われ、難民問題の最終的な解決も間近いものとの期待が浮上した。

しかしながら皮肉なことに冷戦の枠組が外れると共に世界の各地では大小さまざまな紛争が火を噴き始めた。それはアフガンにおいても例外ではなく、ソ連軍撤退後には国内諸派閥がそれぞれに主導権を主張したため、アフガン全土に亘る内戦が生起して安全保障は再び破綻し、難民数はさらに増加していた²⁶。

第 3 節 事例研究：難民問題に投影される政治の影

ため、この際は国連を無視してもアフガン情勢の安定という政治目的を迅速に達成し、早急に撤兵することが得策と判断したものと考えられる。こうして、ソ連のアフガン侵攻に対する国際社会の懸念は翌 1980 年 1 月の国連緊急特別総会に持ち越された。総会においては常任理事国による拒否権の制度が無い²⁶ため、ソ連の反対にもかかわらず結局決議が採択され、「全ての外国軍隊」の撤収と人道支援が訴えられた。かくして事変初期に引き際を見失ったソ連はその後 10 年に亘りアフガン戦争に国力を消耗し、1989 年 12 月の冷戦終結宣言を経て、間もなく連邦自体の解体に至った。

²⁶ アフガン難民に限らず難民数の算定は単純ではなく、統計の取り方によって大きな差が生ずるが、いくつかの資料を総合すれば、1980 年頃は全世界で約 750 万とされた難民数は同年代末には UNRWA 管轄のパレスチナ難民を含め約 1400 万に達したと推定される。この数字は冷戦終結後もさらに増加を続け、1990 年代初期には約 1750 万にも達したと推定される。今世紀に入りやや減少したが、間もなく増加に転じ、国内避難民や無国籍者など庇護を要する者の総計は 2017 年 10 月現在 6770 万人とされる。Ibid., UNHCR, 2017, pp. 2-3.

第 1 節に述べたように、UNHCR の創設により、政治が複雑に絡む難民保護の体制を人道主義主導へ回帰させようと試みられたが、人道主義の理想に対して政治がしばしば複雑な影を落とす現実もあった。本節においては、カザフスタンにおけるチェチェン難民とウイグル難民の事例を通じて、難民問題の政治化の背景を検証する。

(1) カザフスタンのチェチェン難民

UNHCR によるチェチェン難民認定にも拘らず、カザフ政府の公式見解によればカザフスタンにチェチェン難民は存在しない。この見解の差に関する人道と政治の軋轢を検証したい。

チェチニアは、ロシアの一部ではあるが、ロシアとは文化も宗教も言語も人種も異なり、歴史的にロシアに対して激しい反発を続けてきた。第 2 次世界大戦中に、このチェチェン人がドイツ軍と内通した懲罰であるとして、スターリンにより当時の人口のほとんど全部がカザフスタンに強制移住させられたのは、1944 年 2 月 23 日の赤軍記念日の事であった。1957 年に至りフルシチョフによって帰還が許可されたが、多数がチェチニアへ戻るなかで、一部はチェチェン系カザフ人として、136 民族の共存するカザフスタンに残った。

その後、1991 年のソ連邦解体という歴史的イベントを千載一遇の好機と考えたチェチェン人は、同年 6 月、ソ連邦からの独立を宣言した。ソ連邦解体による混乱の 3 年後、やや落ち着きを取り戻したロシアはチェチェンの独立は憲法違反であるとして²⁷、1994 年 12 月正規軍を投入してチェチェンの動きを阻止した。2 年に及ぶ激しい戦闘の末、1996 年 8 月にロシア側とチェチェン側に玉虫色の停戦合意が成立したが、結局は利害調整が難航した。加えてモスクワを含むロシアの大都市で民間人に対するテロが相次ぎ、これらは

²⁷ 1977 年のソビエト社会主義共和国連邦憲法第 3 章第 7 条第 82 項は「各連邦共和国はソビエト社会主義共和国連邦から自由に脱退する権利を留保するものとする。」と規定していたが、チェチェンの独立宣言に対するソ連の主張は、チェチェン共和国はロシア共和国の一自治区であるからソ連憲法の当該条項は適用されず、かつロシア共和国憲法には自治区の共和国離脱手続きを定める条項は存在しないというものであった。

チェチェン過激派の行為であるとされたため、新任のプーチン大統領は多くのロシア市民の支持を受け、1999年9月、チェチニアにおいて「テロリスト掃討」の軍事作戦を再開した。このため激しい戦火を避けたチェチェン人の相当数がカザフスタンに縁を頼って避難した。これが今日のカザフスタンにおけるチェチェン難民問題の始まりであった。

一方、旧ソ連邦内の自治領であったカザフ・ソビエト社会主義共和国が、ソ連邦解体に伴い独立国家カザフスタン共和国となったのは1991年12月16日のことであった。新国家カザフstanは国際社会への参加を象徴する国際連合への加盟を強く希望し、1992年3月2日付で加盟が承認された。国際連合への加盟とともに、カザフstanは多くの国際条約を締結したが、中でも「ミンスク協定」への加盟は重要であった。これは1991年12月、ベラルーシのミンスク郊外にある旧フルシチョフ別荘におけるロシア、ウクライナ及びベラルーシの首脳による合意であり、その後の旧ソ連邦諸国間の関係を規定する重要な協定となった²⁸。

また、カザフ政府は国連諸機関との間の個別の協定にも参加し、UNHCRに関しては1999年1月15日付を以って「難民の地位に関する1951年の条約」および「難民の地位に関する1967年の議定書」を批准した。これにより新生国家カザフstanは、難民に関する国際人道活動において国際社会のメンバーたる主権国家として応分の責任を果たすことが期待され

るに至った。

1999年9月からロシアがチェチニアにおいて「テロ掃討」のための軍事作戦を再開したことは前述の通りであるが、戦火に迫われカザフstanに避難した相当数のチェチェン人はカザフstan駐在のUNHCRの保護を受け、難民と認定される者も多かった²⁹。ところが、カザフ政府は、以下の見解によってカザフstan国内にチェチェン難民は存在しない、という立場を取り続けた。すなわち、「チェチェン共和国」はロシア共和国内の一自治地域であり、「チェチェン人」はロシア国民である。よって、カザフstan共和国はミンスク条約によってロシア国民に内国民待遇を与えているため、何らかの事由によってチェチニアからカザフstanへ避難する者があっても、それは1951年の難民条約に規定する難民の定義には合致しない、と主張した³⁰。これは本稿脚注27に示すロシア政府の立場と同じであり、その論理自体は理不尽とは言えないであろう。だが、カザフ政府がチェチェン人避難民の難民認定を拒否する真の理由は、極めて政治的な次元にあった。

カザフstanはロシアと7千キロ以上にわたり国境を接し、全人口約1,700万余の約3割はロシア系であり、ロシア語はカザフ語と並ぶ公用語であり、公文

²⁸ この協定はミンスク郊外において締結されたことを以って一般に「ミンスク協定 (Minsk Agreement)」とも、あるいは会談の開催された地名から「ベロヴェーシ合意 (Belavezha Accords)」とも略称されるが、具体的にはソビエト連邦の解散と独立国家共同体 (Commonwealth of Independent States, CIS) の設立を宣言した「独立国家共同体の設立に関する協定」を指し、その意図するところはソ連邦の解体後もCISの設立を通じて旧ソ連邦時代の便宜の継続および結束の維持強化を図るものであった。この条約を受けて、加盟諸国民は域内諸国間において査証取得を免除され、移動の自由が認められ、かつ一定条件下で他のCIS諸国において内国民待遇を受けることが出来るものとされた。旧ソ連邦15カ国のうちバルト3国はCIS設立以前にソ連邦を離脱独立したため、加盟しなかった。また、グルジア (ジョージア) は2009年に脱退した。

²⁹ 難民認定には、難民条約加盟国が条約を受けた国内法で実施する「条約難民認定」とUNHCRがその業務 (Mandate) に基づいて実施する「マンデート難民認定」があり、両者は必ずしも同一ではない。関係法上は等しく難民としての資格権利を有するが、現実にはUNHCRが認定したマンデート難民を接受国政府が認めず国外追放等の措置を取ることもある。たとえば日本においてUNHCRによってマンデート難民認定を受けたトルコ出身クルド人父子2名が、2005年1月日本国内法 (出入国管理及び難民認定法) によっては難民と認定されずトルコへ強制送還された事例がある。この事例は、手続き上はUNHCRの難民認定を日本政府が無視した形となったためUNHCRが日本政府に抗議したところ、UNHCR宛に2005年1月25日付法務省入国管理局長名の回答書簡が発出され、当時のUNHCRの認定手続きの信用性そのものについて疑問を提起した。それに対してUNHCRは反論しなかった。

³⁰ カザフ政府のこの立場は2016年の時点で変わっていない。"Country Reports on Human Rights Practices for 2016," United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2017, p. 25.

書の多くや、特に法律・学術文献はロシア語で記述されている。加えて、政治的・経済的・軍事的にロシアとの関係は極めて密接であり、ロシアとの友好はカザフ外交の最優先事項である。そのロシアが、チェチニアはロシアの一部であるからチェチェン問題はロシアの国内問題であるとの立場を取っている以上、カザフ政府としてはそれに留保条件をつける理由は全くない。そもそも難民とは、戦争や深刻な国内問題を背景として発生するものであるから、カザフ政府がチェチニアからの難民の存在を認めることは、ロシアの内政を公然と批判することとなる可能性があり、そのリスクに見合う国益が担保されない以上、採り得ない選択肢である。

1991年6月に独立を宣言した「チェチェン共和国」は、結局国際社会の承認を得ることができず、後にタリバン政権の「アフガニスタンイスラム共和国」との相互国家承認を交わしたのみであった³¹。

こうした中で、タリバン時代以前のアフガニスタンからカザフスタンへの避難者の中には、難民資格を認められたケースもある。この件についてのカザフ政府の見解は、アフガニスタンはCIS加盟国ではないからCIS条約は適用されず、難民条約及び同議定書によって難民認定を行う、というものであった。

(2) カザフスタンのウイグル難民

CIS加盟国のロシア国民たるチェチニア出身の者に対して難民条約は適用されない、とするカザフ政府の立場は、別の問題を生起した。

カザフスタンにおけるウイグル難民は中国の出身である。乾隆帝の時代に清帝国の版図に入った中国西部のウイグル地方は、今日では新疆ウイグル自治区と呼ばれ住民のウイグル人は国籍的には中国人ではある。しかし漢人とは宗教や習俗や日常言語を異にしており、そして何よりもウイグル人としての強いアイデンティティを有している。

中国もまたアフガニスタンと同様にCISの国家ではないから、カザフ政府は難民条約の基準によって中国国籍のウイグル難民の認定をすることに何ら問題はないはずである。しかしカザフ政府は、チェチ

ェン難民の場合と同様に、国内にウイグル難民は存在しないとの立場を取っている。その理由は「上海協力機構（上海合作組織、Shanghai Cooperation Organization）」の存在である。

上海協力機構は2001年6月15日上海で設立され、ロシア、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、中国、後にウズベキスタンを加えた6カ国による多国間協力組織であり³²、経済や文化交流など様々な分野での協力強化を図ることを謳っているが、その目的は安全保障である。一般に今日では安全保障における軍事力の意義が多様化しており、いわゆる「テロ対策」は国民の平和と繁栄を支える重要な要素であるとの認識が一般化している。このため国際テロ活動や民族分離運動、過激な宗教主義活動等について上海協力機構加盟国の関心はきわめて高く、ウズベキスタンのタシケントに地域テロ対策本部を置き、加盟国の要請に応じ相互協力の義務を定めている。

ところで、中国西部の新疆ウイグル自治区に居住するウイグル人は、民族自治の拡大や人権状況の改善を要求しているが、これに加えて、この地域が元来ウイグル国家であるとする一部のウイグル人は、新疆ウイグル自治区の中国からの分離独立を主張している。一方、国連、米国、中国、カザフスタンはウイグル国家の建設を標榜する団体の一つである「東トルキスタンイスラム運動（Eastern Turkistan Islamic Movement, ETIM）」が様々の破壊活動に関与しているとして、これをテロ組織に指定している³³。しかし国際人権団体等によれば、単に生活改善を求める平和的なデモ行進の参加者までが弾圧されている等の報告もある³⁴。

両者の主張の差異に対する所見はさておき、現実問題としては上海協力機構の趣旨からすれば、カザ

³² 2017年にインドとパキスタンが加盟した。

³³ 中国政府は2003年10月にETIMをテロリスト組織として公表し、カザフ政府は2006年11月に自国内におけるテロ組織に指定した。また、米国は2002年9月3日、国連は2002年9月11日付でETIMをテロリスト組織に指定している。UN Press Release S/C7502, 11 September 2002.

³⁴ “Amnesty International Public Statement,” AI Index: ASA 17/005/2005, News Service No: 027, 4 February 2005.

³¹ 一方、タリバンの「アフガニスタンイスラム共和国」はサウジアラビア、アラブ首長国連邦(UAE)、パキスタン、チェチェン共和国から承認されていた。

フスタンに避難した中国籍のウイグル人が、カザフ政府に対し中国での迫害を理由として難民認定申請をしても、中国政府が同機構の諸条約を根拠に当該者をテロリストであるとカザフ政府に通告すれば、カザフ政府が難民条約を優先することは有り得ない。新疆ウイグル自治区におけるウイグル人と漢人の間の軋轢は、中国政府の報道管制等もあって正確な情報に乏しいが、少なくともカザフスタンにおけるウイグル人の難民申請に対するカザフ政府の対応振りは今後とも中国政府の主張に沿った政治的判断となる可能性が高い。

第4節 軍隊による人道活動従事者の庇護及び協同

冷戦終結後 UNHCR が経験した最初の大規模人道支援活動は、1991 年 4 月、フセイン政権下のイラクからトルコ領へ脱出しようとした 40 万のクルド難民が、国内にクルド分離独立問題を抱えるトルコによってイラク領内に押し戻された事件であった。これに対処するため、国連は同年の安全保障理事会決議第 688 号を以って、イラク領内の一部における、国連によるクルド難民保護のための行動許可をイラク政府に要請した³⁵。この当時は湾岸戦争の直後で、イラク領土内にはいまだに多国籍軍の駐留部隊が存在していたため、これはイラクに対する一種の政治的圧力となった。

かくしてイラク政府は結局国連と合意し³⁶、イラク領内において、人道活動のためとはいえ事実上の治外法権地域を設定する国連の要求を認めた。これは国連憲章第 7 章の手続きを経たものではなく、国際法上の疑問が残るものの、多国籍軍部隊はこの合意を根拠にイラク北部へ進駐し、イラク領内のクルド人をイラク側の干渉から保護すると共に、UNHCR その他の人道機関はこれら多国籍軍部隊の協力を得

て、トルコおよびイラン国境付近においてクルド避難民の人道支援に当たった。これは UNHCR にとって軍隊の庇護のもとで大規模な人道活動を実施した最初の事例となった。

このイラク北部における活動において示されたように、紛争に起因する人道活動は、紛争そのものが継続している現場で実施されることも多く、こうした状況では人道機関の保有する機材は一般に不十分であり、文民である人道援助要員をしばしば危険にさらす結果となった。このためイラクにおけるクルド避難民保護活動以後は、人道援助の実施に際して軍隊の機材に頼り、あるいは軍隊の庇護のもとに業務の実施に当たる場面が見られるようになった。

これらの問題点が極度に先鋭的な形で噴出した事件が、上述のイラク北部におけるクルド人保護のわずか 2 か月後バルカン半島に生じたユーゴ紛争であった。これは 1991 年 6 月 25 日、スロベニアとクロアチアによるユーゴスラビア連邦からの離脱宣言に端を発する動乱であった。当時の国際社会はユーゴスラビア連邦の枠組みを維持しようとするセルビアを非とし、連邦から離脱しようとする域内諸国の立場を是としたため、国連もまた結果的に非セルビア側に立つ状況となった。特にセルビア側の封鎖により非セルビア側市民や避難民併せて約 40 万の孤立するサラエヴォには 1992 年 5 月以来「国連保護軍 (United Nations Protection Force, UNPROFOR)」が派遣され、国連の要請により米・英・加・独・仏・伊などの空軍が輸送機を派遣し、第 2 次世界大戦後間もない 1948 年 6 月から 1949 年 5 月まで続いたベルリン空輸作戦に例えられる活動を実施した³⁷。

しかし、一方のセルビア勢力は、UNPROFOR の活動を敵対行為とみなしこれに攻撃を加えるに至り、

³⁵ 隣国トルコへ避難しようとしたイラク領内に居住するこれらクルド人は、トルコ官憲により入国を拒否されイラク領内に留まったため難民の定義には当てはまらず、「国内避難民 (Internally Displaced Persons, IDP)」とされた。UNHCR は安全保障理事会決議第 688 号によりイラク領内においてこれらクルド避難民の保護活動に従事した。

³⁶ *Memorandum of Understanding*, UN Doc. S/22513, 22 April 1991.

³⁷ ベルリン空輸に際しては 1948 年から 1949 年の間に約 230 万トンの物資を空輸し、この間には撃墜事案こそなかったが、事故により 101 名の殉職者を数えた。サラエヴォ空輸は対空砲火の危険等により中断を余儀なくされつつも 1992 年から 1996 年の長期に亘って行われ、この間の総空輸量は約 16 万トンであり、本稿脚注 38 に述べるように、セルビア人勢力によるものと推定される対空ミサイルによって 8 名の殉職者を出した。UNHCR, *Press Release*, 5 January 1996.

更に同年9月3日には国連機として人道支援物資輸送中のイタリア空軍輸送機を対空ミサイルで撃墜するなどの事件が相次ぎ、人道支援の現場はかくして戦場そのものとなった³⁸。

この紛争はやがて1994年4月の北大西洋条約機構（NATO）軍の介入にまで発展し、ついに1995年10月の停戦に至ったが、この経験は紛争地における人道活動の難しさを改めて見せつけると共に、この様な状況下でも活動を続けようとする国連人道機関に、軍隊との協同による人道活動という新しい課題を真剣に研究させる契機となった。これはある意味で人道活動に政治の要素を受容したことであったが、この経験により、「CMCoord（民軍協同 Civil-Military Coordination）」と呼ばれる概念が形成され、UNHCR その他の国連人道機関職員のために具体的な参考書が定められた³⁹。

第4章 結言：米国同時テロ事件と「アラブの春」の先にあるもの

第2次世界大戦後の難民問題を振り返れば、一時は確かに小康状態もあり、国際社会もあるいは解決の希望を抱いたこともあった。だが、バルカン半島の紛争、クルド難民問題、アフガン難民問題その他の人道案件がいまだに解決を見ていない2001年9月11日、ニューヨークとワシントンDCにおいて突如として世界を震撼させる同時多発テロ事件が発生した。

この事態に米国政府は事件のわずか27日後には

行政機構を改め「国土安全保障局（Office of Homeland Security, OHS）」を設置して迅速に反応し、翌2002年これを昇格改組して「国土安全保障省（U. S. Department of Homeland Security, DHS）」を新編した。この措置に伴って米国の出入国管理要領も厳格化され、更には難民受け入れ制限をも招いた。米国には従来から南部国境を経由する新規入国者が多く、この方面には不法入国者対策も含めた措置が施されていたが、カナダとの国境は物理的にも心理的にも従来はほぼ開放状態であった。だが、9月11日事件以降は入国検問が強化されるようになり、更に米国は翌2002年にカナダとの間に「実施の方針および手順に関する2004年から2009年までの暫定合意：米国とカナダの難民資格認定申請における協力に関する了解 - 安全な第三国（Interim Operating Policies and Procedures Memorandum 2004-09: US-Canada Agreement Regarding Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims- “Safe Third Country”）」を交換し、相互に陸路で相手国を経由する難民申請者を国境で阻止することを認め、国益優先の姿勢を示した。この合意は2017年現在も有効である⁴⁰。

⁴⁰ 「安全な第三国合意（Safe Third Country Agreement, STCA）」とは、庇護を求める者がいずれかの安全な第三国へ入国して迫害の恐れがなくなった後は更にその他の国へ難民申請をすることはできないという考え方である。これは、最初の国でとりあえず難民資格を取得し、その後も更に経済的な利点を求め、より条件の良い先進国へ難民申請を繰り返すケースを防ぐためとされるが、単なる経由地での短期間の滞在がすでに「安全な第三国」へ入国したものと見なされれば、申請国での入国が拒否され、その最初の経由地が「安全な第三国」であるとされ、その国へ送還される可能性が指摘される。その最初の「安全な第三国」はこのリスクを避けるために、しばしば理由の如何を問わず難民の入国を阻止しようとする傾向があるとされる。これを危惧した国際アムネスティその他の人権団体は、カナダの連邦裁判所に米加間のこのSTCAを提訴した。これに対して連邦裁判所は2008年1月17日に、STCAは違法であるとの判断を示した。カナダ政府は直ちに本件を連邦控訴裁判所へ控訴したところ、控訴裁はこれを連邦裁の誤審として政府の立場を認めた。よってアムネスティは最高裁判所に控訴したが、これは却下された。しかし本件に対しては不満が強く、2017年7月現在でも議論がある。その一例としては Stephanie Levitz, “Groups ask Federal Court to strike down Safe Third

³⁸ 1992年9月3日、UNHCRの要請により、国連機として支援物資を空輸中のイタリア空軍ピサ航空基地第46航空旅団所属のG-222型輸送機がサラエヴォ南西約31キロの地点で撃墜され、イタリア空軍搭乗員4名とフランス人職員4名が殉職した。今日ジュネーブのUNHCR本部1階ロビー壁面には、撃墜されたイタリア空軍機の機体の破片と殉職した搭乗員の銘板が保存されている。一方、UNPROFORは同年5月の展開以来イタリア機が撃墜されて航空輸送が中断するまでのわずか4ヶ月間にセルビア勢力の攻撃により44名の死傷者を出した。

³⁹ 協同する軍隊にも手引書が配布されている。“Humanitarian Civil-Military Coordination - A Guide for the Military,” United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Civil-Military Coordination Section, V 1.0, July 2014.

これは第2次世界大戦以来世界の難民保護の先頭に立ってきた米国の方針の大きな変化であったが、程度の差こそあれ他の先進諸国でも事情は同様であり、同時テロ事件の翌年の2002年の先進国における難民条約に基づく難民申請に対する認定率は過去10年来最低に落ち込んだ⁴¹。その後の認定数は徐々に増加したが、2001年の同時テロ事件以降世界における難民数そのものはむしろ減少の傾向を示し、2005年にはソ連軍のアフガニスタン侵攻以来26年間で最低を記録した⁴²。これは、イランやパキスタンにおいて保護されていたアフガン難民の相当数がタリバン政権の崩壊後アフガニスタンへ帰還したこと⁴³、バルカン紛争が落ち着いてきたこと、アフリカの大湖地方およびスーダン等における事案が小康状態を保っていたなどの複合的要因によるものであった。この難民数の増減は1990年代にも見られ、その原因となった地域はおおむね同一であったことから、この地域の政治的不安定が人道問題に及ぼす影響の大きさを再び示す結果となった。

2005年頃の難民数の減少は、難民問題が地球的規模において解決に向かっているのではないかと言う希望的観測を抱かせるものであった。だが、2010年12月チュニジアの一角で起きた激しい反体制運動は、ITの発達した現代の輿論形成の実例を示すように、インターネットを通じて瞬く間にアラブ世界に広がった。欧米先進国は、一時はこの動きを民主化運動として好意的にとらえ、「アラブの春」と呼んで快哉を叫んだ⁴⁴。だが、それらの運動は必ずしもこ

れら先進諸国の期待する方向には進まなかった。特にシリアにおける民主化運動は様々の利害を内包していたため、結局膨大な数のシリア難民の発生や内戦の激化等きわめて複雑かつ悲惨な問題を連鎖的に引き起こした。中でも西欧諸国は、難民を含む大規模な流入人口やこれに伴う深刻な懸案など、重大な治安上の課題に直面する可能性が浮上してきた。

人道問題として対応されるべき難民保護の状況に関し、本稿では概ね時系列的に考察してきたが、これらを通じて認識せざるを得ない現実、今日の複雑化した難民問題は政治の力学と切り離して論ずることができないということである。政治の最も根幹の部分である安全保障の破綻が大規模難民問題の直接かつ最大の要因である事実は多くの事例がこれを証明しているが、それでは、その逆はどうだろうか。西欧が大規模外部人口の流入によって治安上の懸案に直面する可能性を上述したが、これは治安の範疇にとどまるのだろうか、あるいは何らかの内的あるいは外的な条件によっては、更に別の次元の懸案に転化する可能性があるのだろうか。これらについては稿を改めて分析検討したい。(了)

(Received: January 21, 2018)

(Issued in internet Edition: February 6, 2018)

Country deal with the U.S.,” The Canadian Press, Jul 05, 2017.

⁴¹ UNHCR, *UNHCR Statistical Yearbook 2002*, p. 42.

⁴² 1990年代に推定約1750万に達した後の難民数は、バルカン半島、大湖地域、クルド、アフガンなどの問題が小休止したため、2000年には約1250万に減少した。これが更に2004年には950万、2005年には840万にまで減少した。ただし、この数は、2006年にはイラクの内戦を避けて国境を越え難民となる人々が増加したため全体の難民数はやや増加した。

(UNHCR, *UNHCR Global Report* 各年度版)

⁴³ 例えばアフガン難民の帰還数は、2002年にパキスタンから約160万、イランから約60万、2003年にはそれぞれ約40万と30万、2004年には20万と40万であった。(UNHCR 各年度資料)

⁴⁴ 「アラブの春」との呼称は、1968年のチェコスロ

バキアの改革運動「プラハの春」に由来し、それは更に1848-49年に欧州各地で起きた革命運動を総称する「諸国民の春」由来する。すなわち、欧米先進諸国の価値観からとらえたものである。