

論説

混迷する中東の行方を探る：難民問題解決のカギは？

滝澤三郎

東洋英和女学院大学大学院客員教授

国連 UNHCR 協会理事長

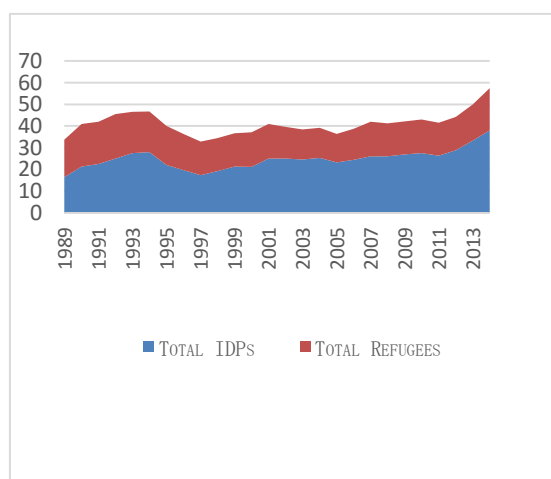
1 始めに

2015 年の難民と難民申請者、無国籍者などの総数は約 6500 万人に増え、難民の数は約 2000 万人である。シリア内戦は 5 年目、人口 2200 万人のうち 40 万人が死亡し、800 万人が国内で避難し、480 万人が難民となった。うち 270 万人はトルコに逃れ、人口 400 万人のレバノンには 110 万人が逃れている。地中海では欧州を目指す密航船が沈没し昨年だけで 3000 千人が亡くなるという人道危機が続く。

他方で移民・難民の大量で急激な流入に面して、EU 諸国の出入国管理は統一性を欠いて混乱し、移動の自由を支えてきた「シェンゲン協定」は事実上停止した。去る 3 月の EU-トルコ合意は、トルコからギリシャに不法入国した移民・難民の強制送還を合意し、「強制送還」の禁止を核とする難民の国際保護体制に亀裂をもたらした。他方で大量の移民・難民の EU への流入を一つのきっかけとして、英国は EU 離脱を決めた。中東の動乱の結果として発生した移民・難民は EU 始まって以来の政治危機も引き起こしたが、それはさらに難民に対する国際社会の姿勢に影響するだろう。この深刻な難民問題をどのように捉えるべきだろうか？

2 難民問題の原因

第二次大戦後、国連に加盟する主権国家の数は増え続け、今日では 193 に達するが、多くの国ではガバナンス（統治）が脆弱であるか崩壊している。冷戦の終結後、ソマリア、アフガニスタン、イラク、シリアなどで民族紛争が多発し、これらの国は「脆弱国家」、「崩壊国家」となり、多数の人々が移動を強いられた。シリアのように、政府が国民を守る責任を果たさないか果たせない、または「国民」自体がいくつにも分裂して争うという「ガバナンスの崩壊」状態から多くの難民が生じている。



「ウェストファリア体制」と呼ばれる現在の国際社会は、「領土」・「国民」・「統治権力」が「三位一体」となった理念型としての「国民国家」から成り立っている。しかし全ての国民国家がそのような理念型を保つことは不可能である。人種、宗教、政治的意見

などを理由に国民の一部が統治権力から排除・迫害されて「難民」となることは常にあった。ましてや 193 もの「国民国家」が並立する今日において、理念型から外れる国がいくつも出てくるのは避けられない（大学の講義でも 200 人の学生がいれば 20～30 人は内職をしている）。むしろそのような少数の「難民」（彼ら）の存在が、出身国であれ庇護国であれ、大多数の「国民」（我々）の結束を固め、「国民国家体制」を強化する機能を果たして来た。シリア難民の流入を機に燃え上がったヨーロッパのナショナリズムはその例である。その意味で現行の「国民国家体制」が続く限り「難民」の発生は不可避であると言えよう。であれば難民問題は今後も発生するだろう。

このように難民問題の根本原因は難民発生国の「統治の失敗」であるが、その結果は外部周辺国への難民の流入である。周辺国は流入した難民による混乱と保護に対応せざるを得ない。現時点で 2000 万人に上る世界の難民保護のコストは、経済的・社会的・政治的に膨大であるが、そのコストは周辺国を含む国際社会が負担している。この意味で難民問題は「統治の失敗」によって引き起こされる「負の外部性」である。同様にアフリカ諸国を中心にした「経済の失敗」は極度の貧困を招き、その「負の外部性」として大量の「経済移民」（その多くは生き残るために国外に脱出する「生存移民」である）の国境を越えた移動を引き起こしている。したがってこれらの問題の根本的解決も究極的には国内的な「統治の再建」と「経済の再建」しかないのだが、そのためには国際協力が不可欠である。

3 国際社会の対応：国際公共財としての難民の保護制度

「負の外部性」としての大規模な難民状況を放置する訳にはいかない。放置すれば「玉突き」的に「負の外部性」が拡大する。シリア難民がトルコやレバノン、ヨルダンに流入し始めたとき、UNHCR など国際機関は国際支援を呼びかけたが、ヨーロッパ諸国はそれに応じず、結果的にしびれを切らした難民が地中海を渡ってヨーロッパを目指し始めた。大量難民の発生はそれ自体が人道危機であり「人間の安全保障」を脅かすが、同時に受入れ国に経済的・政治的・社会的緊張を生み、「国家の安全保障」をも脅かす。このため、国際社会は国際協力を通して難民の国際的保護体制の構築を図った。その狙いは、各国の「庇護責任」の明確化と国際的な「負担分担」を確保することにより難民発生に伴う「負の外部性」を緩和することにあった。

難民の国際的保護の方法には 2 つがある。一つはたどり着いた人々を難民条約に基づいて審査し、難民と認定した場合に国内で保護する「庇護制度」であり、これは難民条約に加入している国にとっては義務的責任である。もう一つは、紛争国の近隣諸国などに多数の難民が流入して滞留し、経済的、社会的、政治的に過大な負担を負わないようにする自発的な「負担分担」であり、流入した難民の一部をさらに先進国が引き受ける「第三国定住」と、受入国の財政的負担を軽減するための「資金協力」とに分かれる。後者はさらに UNHCR など国際機関へ拠出と、受入国政府への資金協力に分かれる。

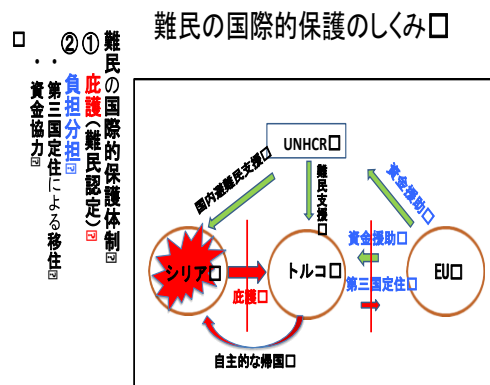
難民の国際的保護は、出身国の保護を受けられない難民の命を救うという人道的価値と、難民流入による混乱を防止する政治的価値がある。それは地球上の全ての人々と国家にとって望ましい「国際公共財」である。ところで、国際公共財はどの国（何人）でも利用でき（非排除性）、多くの国（者）が利用しても減らない（非競合性）という性質を持つ。難民条約のもと、個人のレベルでは、ある難民

（申請者）が受け入れられたからといって他の難民（申請者）が拒否されることはない。国家レベルでも、ある国が加入（便益を享受）したからといって他の国の便益が減るわけではない。このため国際公共財としての難民保護体制には「ただ乗り」の可能性が常に内在している。個人レベルでは、多数の「経済移民」が難民制度に「ただ乗り」して入国を図り難民申請をすると、認定手続きが滞り、本来認定を受けるべき難民が排除される可能性が出る。国家レベルでも、難民保護を他の国に押し付ける「ただ乗り」が発生し易い。

4 難民の変質

1951年難民条約と1967年の議定書（以下難民条約）は難民の定義と権利が中心であって、各国の保護責任と負担分担の方法については触れておらず、「ただ乗り」問題の可能性が最初から存在した。しかし、当時はアメリカとソ連の2大国が対峙する東西冷戦の初期であり、難民条約が想定していた難民は、ソ連が率いる共産主義諸国から西側に逃げてくる比較的少数の「政治亡命者」であった。彼らは西側諸国の優位性を「足で投票する」者として歓迎されるなど、当時の難民には高い政治的価値があったのである。その中でアメリカは共産圏からの政治難民を「第三国定住」で積極的に受け入れ、そのための費用の大半も負担していた。難民保護という国際公共財は事実上アメリカが単独で供給していたため、「ただ乗り」は実際上は問題にならなかった。当時のアメリカは、難民保護に限らず、安全保障や開発援助などの面でも国際公共財のさいだいの供給国であった。

しかしそのような時代は長続きしなかった。1960年代のアジア・アフリカにおける脱植民地化の中で多くの旧植民地国が独立したが、その多くが政治的にも経済的にも不安定で内戦が発生した。その中で「紛争難民」が数百万人規模で発生し、周辺の貧しい諸国に流入し滞留した。これらの難民は北側の欧州やアメリカに逃れることはなかったから、責任分担と費用分担を巡る（北側諸国の）「ただ乗り」問題が顕在化してきた。例外的に、1975年のサイゴン陥落、引き続くインドシナ戦争の結果発生した140万人のインドシナ難民のうち80万人以上をアメリカが受け入れたが、それはインドシナ戦争が東西冷戦下の「代理戦争」として戦われたため、アメリカはインドシナ難民を「東」から「西」への「政治難民」の一種として受け入れたからである。



1973年の第1次石油ショック以来、それまで労働移民を受け入れてきた欧州諸国が受け入れを停止し合法的な入国ルートがなくなったため、多くの「経済移民」が難民制度を利用しての入国を図った。つまり彼らが個人レベルで難民保護制度に「ただ乗り」するようになり、難民保護体制は新たな圧力にさらされるようになった。

1990年代以降の「ポスト冷戦期」には、東欧諸国からの「政治難民」は激減したが、同時に疲弊した経済を逃れた「経済移民」が西欧諸国に押し寄せるようになった。加えて、旧ユーゴスラビアでは冷戦のもとで押し込まれていた民族的・宗教的対立が爆発して内戦が勃発し、数十万人の「紛争難民」が西欧諸国に向かった。アフリカ・中東の「破綻国家」から多数で逃れてくる「紛争難民」や、自らを難民であると訴える「経済移民」も一向に減らない。これら1951年の難民条約が想定しなかった人々の流入の中で、EUは2000年代始めから「共通庇護システム」を構築し、「人間の安全保障」と「国家の安全保障」を両立させる努力を行って来た。しかし、シリア内戦をきっかけに中東諸国からの百万人単位の移民・難民が流入する中で、難民受入に前向きなドイツに他の国が「ただ乗り」するなど、EUの協調は失敗した。そのためEUは移民・難民の「閉め出し」に転じ、多くの移民・難民が行き場を失っている。

5 超大国アメリカの役割の変化

第二次大戦後、難民を一手に引き受けて来たかの感があるアメリカは今どうしているのか。もともとアメリカにおいては、難民政策は移民政策の一部となっており、どの国からどのような難民を何人受け入れるかは、時々の政治的流れに左右されてきた。アメリカの難民政策の特徴は、政治的なコントロールを容易にするために、計画性と難民の背景チェックができる「第三国定住」と資金協力を重視することである。「再定住」によって年間で約7万人の難民を世界各地から受け入れるほか、資金協力ではUNHCRの予算の3分の1以上を拠出してきた。2015年には約1600億円、予算の40%を拠出している（日本は約200億円で4位である）。しかし、今日、シリア難民受入れについてアメリカの姿勢はごく消極的である。そもそもシリア難民危機の遠因の一つは、イラク戦争などアメリカの中東での軍事行動であるが、オバマ大統領はシリア難民1万人の受け入れを約束したものの、背景チェックを厳しく行うせいもあり、今まで受け入れたのは5千人だけである。カナダが2万5千人のシリア難民をすでに受け入れているのに比べても消極性が目立つ。

この消極性の主たる理由は「トランプ現象」に示されるイスラム教徒排斥の世論であるが、「アメリカは世界の警察官ではない」というオバマ発言にも現れるように、難民保護に限らず、国際公共財の供給を単独で引き受けてきた超大国の地位からアメリカが降りようとしていることが背景にある。シリア難民への姿勢も、政治的・経済的・社会的コストの高い「受入れ」から、比較的容易な「資金供与」へと変わっている。欧州が難民・移民の閉め出しをする中で、このアメリカの消極的対応は難民の国際保護体制への深刻な打撃となる。今回の中東難民危機においては焦点がEU諸国に集まっているが、隠れた主役はアメリカである。

6 今後の難民保護の方向性

数百万の難民が「寄る辺無き人々」となる人道危機は続き、それはさらに政治危機を引き起こしかねない。難民と国内避難民は今後も高止まりすると思われる状況の中で、短期的な解決へのカギは見出せないが、あえて今後の方向性を考えてみよう。その際、難民問題は人道問題と政治問題の絡んだ複合問題だということを念頭に置いて、難民の利益と国家の利益の両立を図ることが重要である。その点で「再定住」と「資金協力」を核とするアメリカの難民政策が今後の方向性を示唆する。この方向性は自力で逃れてきた難民の「庇護」から、周辺国に滞留する難民、さらに自国を脱出することも出来ない4000万人の「国内避難民」の「保護」へという流れの延長線上にある。国際社会の視線は周辺国から難民発生国の内部へと移りつつある。

再定住の利点は、女性や孤児、病人など脆弱で最も保護を必要とする難民を優先的に移住させるという人道性である。再定住はまた治安上の懸念や、計画性と予見性の確保、公平な責任分担と負担分担など受入れ国の利害を考慮する点で政治的妥当性を持つ。資金協力の良い点は、難民発生国から離れた国や個人でも出来ることのほか、国際公共財の供給における全体的な「効率性」にある。先進国での難民支援コストは1人平均で年間2万ドル以上であるのに対し（DAC加盟国の難民受入れの初年度費用はODAの5%から15%、総額では2兆円）、周辺国の難民キャンプなどでの支援コストは年間1000ドルで、先進国の20分の1である。生活水準の違いがこの差を引き起こす。難民発生国の周辺国であれば、同じ資金量で20倍の人数の難民の支援をするか、一人当たりの難民への支援量を20倍に増やすことができる計算だ。難民は文化的にも近い周辺国で本国帰還を待つことができ、命がけで数千キロ離れた国に行く必要性は減る。昨年トルコからギリシャ経由でドイツなどに数十万人の難民が向かった理由の一つは、トルコ政府が資金不足から難民支援が殆ど出来なかったことである。

難民法の国際的権威であるジェームス・ハサウエイは、「再定住」と「資金協力」による責任と負担の分担を拡大した難民の国際的保護体制の再構築を提案している。提案の第1は、難民が最初にたどり着いた国が必ず庇護するのではなく、他の国に再定住させられる可能性もあることについて合意すべきだということである。難民は「どこかの国から」は必ず保護を受けることができるが、「どの国から」を自らは選べない。そうすることで「経済移民」がドイツなど一部の国に向かうインセンティブを減らすことができる。再定住は事前に決められた受入れ枠（比率）によって行われるが、親族関係など難民側の事情も考慮されるだろう。これは「管理された移動」の導入であるが、EU諸国が費やしている国内での巨額の難民支援資金を周辺国に移転し、文化的・言語的にも近い地域で難民の自立支援と帰国準備を促進する可能性を持つ。

提案の第2は、資金拠出について国連の「分担金制度」に似たしくみを導入して、あらかじめ各国の負担割合を決めておき、難民の発生に備えることである。今の支援体制では難民危機が発生してから事後的に資金集めが始まり、緊急事態には間に合わないだけでなく、必要額が集まらず危機が深刻化し易い。経済力、人口、今までの拠出

実績などを考慮に入れた義務的な分担金制度こそが公平で効果的な負担の分担を可能にするとハサウエイは考える。義務的な「第三国再定住」による受入れと「財政的貢献」の組み合わせ型は、それぞれの国の地理的条件、経済力、人口、歴史的繋がり、社会的条件などによって異なるだろう。ハサウエイはこれを「共通だが差違ある責任」という考えで正当化する。

7 終わりに：「規律ある人道主義」を目指して

難民の保護を個々の国に任せるのではなく、国際的に定められた責任と負担の分担のもとで行うという彼の提言は、難民保護という国際公共財の供給における個人のレベルと国のレベルでの「ただ乗り」を封じようとするものである。難民制度の「濫用の自由」と各国の「責任・負担分担を逃れる自由」を認めない彼の提案は、強い抵抗に会うことも予想される。しかし、難民・移民の急増、難民保護体制からのアメリカの後退により難民保護体制が崩壊したとも言える今日、「規律ある人道主義」のあり方を示したものと言えるハサウエイの提言は真剣に考慮されるべきであろう。彼の提言は今年9月の国連難民特別総会に提出されるが、それを巡る国際社会の議論が注目される。