

特集：岐路に立つ難民保護

難民と国内避難民をめぐるダイナミズム ——国際公共財の観点から

滝澤 三郎 東洋英和女学院大学大学院教授

キーワード：難民レジーム、国際公共財、日本の難民政策

シリア内戦は5年目、人口2200万のうち25万人以上が死亡し、800万人が国内避難民となり、440万人が難民となった。うち100万人は欧州に流入したが、密航船が地中海で沈没し、2015年だけで2800人近くが死亡するという第2次大戦後最大の人道危機となった。他方で、大量の移民・難民の流入は欧州各国に政治的亀裂を引き起こし、その最中で起きたパリ同時多発テロは、難民や移民の欧州からの排除の流れを作り出し、難民の保護体制も危機に面している中で、日本の難民政策にも関心が高まっている。人権尊重の流れと国家利益を守ろうとする流れのはざま、世界の難民は主体的に移動し、難民問題は複雑性を増している。本稿は、難民と国内避難民の現状と原因、国際社会の対応を国際公共財の観点から概観し、将来の課題を探る。

1 はじめに：問題の所在と本稿の視点

(1) 何が問題か

国際連盟の失敗から学んで作られた国連は、その憲章において人道問題の解決のため国際協力の重要性を明示した^{*1}。第2次大戦中とその後の混乱期に欧州諸国で発生した数百万人の難民を保護するため、1951年には「難民の地位に関する条約」（以下難民条約）^{*2}が採択され、その履行を監督するためにUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が設立された^{*3}。難民条約の前文は、各加盟国が庇護責任を引き受けると同時に、庇護を与えることが一部の国に過剰な負担を強いることがないように、国際協力が不可欠だと述べている^{*4}。「各国の責任」と「国際的連帯」の概念は難民の国際的保護の基調をなしている。難民条約の基本的要素は、「ノン・ルフルマン原則」^{*5}と「領土の庇護」、そして本国帰還・受入れ国定住・第三国定住の3つの「解決策」であり、同条約の履行はUNHCRとその支援事業を実施する多数の国内・国際NGOに支えられている。

難民条約の適用範囲は当初は欧州に限られ、時間的にも1951年以前の事態によって難民化した人々に限られていた。1960年代から1970年代にかけては、アフリカやアジアで植民地独立戦争によって独立国家が多数生まれ、その過程とその後の内戦などで数百万人の難民が発生した。中南米

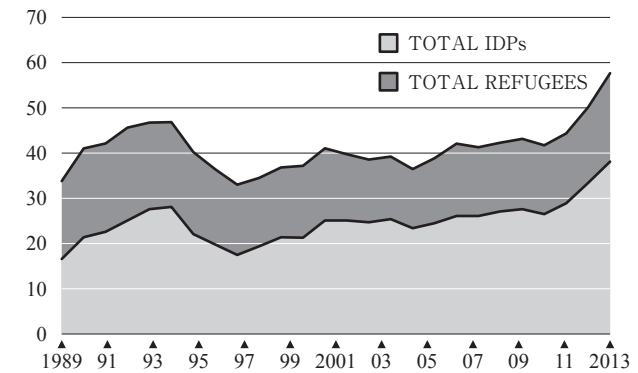


図1 難民と国内避難民の推移
出所）UNHCR Global Report 2014

でも、1970年代から1980年代にかけて、東西両陣営の代理戦争から大量の難民が発生した。ベトナム戦争終結後の社会主義化を嫌って140万人を超すベトナム人が難民となり、一部はボートピープルとして海を漂い、難民の悲惨さを世界に印象付けた。1980年代以降、貧困からの脱出を求める「経済移民」が先進諸国に大挙して移動するようになった。北側諸国はこれに危機感を強めて移民・難民の流入を制限し始め、「庇護の危機」が訪れた^{*6}。「難民を移民として排斥してしまう危険」と「移民を難民として保護してしまう危険」に面して先進国は前者の危険を選び、次第に難民受入れに消極的になり、その流れは今日まで続いている。

冷戦の終結後は、「平和の配当」の期待に反してバルカン、アフリカや中東諸国で民族紛争が多発し、ソマリア、アフガニスタン、イラク、シリアなどは「崩壊国家」となり、多数の人々が移動を強いられた。今日の難民や国内避難民（Internally Displaced People、以下IDP）は、難民条約が想定していた「迫害」というよりは、国内武力紛争の結果生じていて、成人男性より女性と子どもが増えている。その規模も大きく、2014年末の難民とIDPの数はそれぞれ2000万人、3800万人である。IDPの90%は10年以上の避難生活をし、大半が2度以上の避難を経験している^{*7}。2011年に始まったシリア内戦で2015年までに周辺国に逃れた難民の数は440万人に上るが、そのうち200万人はトルコに逃れ、人口400万人のレバノンには100万人が逃れている。イラクのIDPも400万人に上るなど、2004年から2014年の間に、IDP、難民と難民申請者、無国籍者などの総数は約4000万人から約6000万人に増えた^{*8}。2014年の地球上の人口は約72億人であるから、120人に一人がこのカテゴリーに属することになる。多数の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」への脅威であるが、大量流入は受入国の経済的負担となり、政治的・社会的緊張を生み、「国家の安全保障」をも脅かす可能性がある。

(2) 難民問題の原因：「三位一体」の崩壊

難民問題の根本原因は当事国のガバナンスの機能不全、統治の失敗、つまるところは政治問題である。戦争、権力と資源をめぐる紛争、極度の貧困、食糧不足などを原因として国境を越える人々

が増えているが、それは国内・国際政治の結果である^{*9}。ハダッドは、難民問題の根本原因を国民国家体制そのものに求めている。現在の国際社会の「理念型」は、1648年にできたウェストファリア体制、つまりそれぞれの主権国家が、領土と国民と統治権力の3要素を備え、対内的には最高権力として君臨し、対外的には内政不干渉の原則を守りつつ緒国家が併存する形である。領土と国民、統治の3つの要素が整合的に繋がって「三位一体」を保持すれば各国の国内は安定し、それは国際社会の安定にも繋がる。しかし多数の主権国家がこのような理念型を保つのは事実上不可能である。三位一体的関係の綻びは国民国家体制の「意図せざる、しかし避けられない結果」であり、難民発生はその結果である。加えて、アウトサイダーである難民（彼ら）の存在はインサイダーである国民（我々）の結束を固める機能を果たし、むしろ国民国家体制を補強する。言い換えれば難民の存在と国民国家システムの間には相互的構築関係があるのである^{*10}。

事実、1960年代に独立したアジアとアフリカ諸国の多くが領土・国民・政府の「三位一体」を維持できずに内戦に陥った。ポスト冷戦期には国連に加盟する主権国家の数が193に達する中で、民族的・宗教的紛争の激化で「三位一体」を保てない「脆弱国家」や「崩壊国家」が増えた。難民の発生は政府・国民の繋がりと領土・国民の繋がりの双方が切れた状態であり、国内避難民の発生は政府・国民の絆は切れたものの領土・国民の繋がりは残されている状態である。いずれにしても、現在のシリアのように、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するというガバナンスの崩壊状態は過去にもあったし、今後もあるだろう。現行の国民国家体制が続く限り、「難民」問題の発生は今後も避けられない。また難民の存在が国民の結束を強めるという指摘も、最近の難民の大量流入が欧州諸国のナショナリズムを強めている事情から頷けよう。

(3) 国際社会の対応：国際公共財としての難民レジーム

発生が避けられないとはいえ、難民問題を放置するのは人道・人権的観点から堪え難いだけでなく、国際政治上もさらなる問題を引き起こすため、難民の国際的保護体制の構築は国際社会にとって望ましい。しかし難民問題は国境を越えた国際問題であって複数の国が絡むから、解決には国際協力が必要となり、「難民レジーム」が作られてきた。「レジーム」とは、「特定の領域に関するアクターの複数の期待が収斂する、原則、規範、ルール、そして意思決定過程の集合」と定義される^{*11}。「グローバル難民レジーム」とは「国家、国際機関、NGOを含むアクターによる難民への対応に影響を与える原理、規範、ルール、意思決定過程」の総体である^{*12}。

難民レジームは「国際公共財」と考えることができる。地球温暖化防止、感染症防止、通貨の安定などと並んで、難民の保護は地球上の全ての人々と国家にとって望ましい「財」である。それは、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だけでなく、難民流入による混乱を防止する点で政治的価値もある「国際公共財」だと言える^{*13}。公共財には、誰かの利用を排除することができず、ある人が財を消費しても他の人々の利用を損なわないという特徴がある。国際公共財もどの国（何人）でも利用でき、多くの国（者）が利用しても減らない^{*14}。個人のレベルでは、難民条約により、受入国は逃れてくる難民を迫害の危険のある本国に追い返さない義務を負い、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）が拒否されることもない。国家レベルでも、ある国が難民レジームに参加してその便益を享受することを他の国は拒否できず、ある国が加入したからといって他の国の便益が減るわけではないから、難民レジームは公共財の特質を備えている。

しかし、このような国際公共財の特質ゆえに、難民保護の「供給」と「利用」は困難に直面する。多数の「経済移民」が難民制度を利用（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、難民と移民の間に競合状態が生まれ、本来認定を受けるべき難民が排除される危険性が出てくる。受入国の難民認定基準が厳しすぎると排除性が高まり、難民の地位が一部の者にだけに与えられる「特権的な財」となってしまう^{*15}。「ただ乗り」は国家のレベルでも起こる。シリアなどの紛争国から逃げ出す難民をトルコなどの周辺国が保護すれば、欧州諸国は難民受入れはしなくても済む。事実、2014年末の1240万人の難民の86%は途上国が受け入れている。貧しい国が多くの難民を受け入れ、豊かな国の多くは結果的には「ただ乗り」をしている。

2 難民レジームの発展

難民レジーム成立以来、次第に発展してきた難民の国際的保護に向けた主な動きを挙げてみよう。

(1) 人権規範の拡散と浸透

難民や国内避難民の保護の動きの底には第2次大戦以降の人権規範の国際的な拡散と浸透がある。1945年に設立された国連の大きな成果は、各種の人権条約を成立させ、それらを遂行するための制度や機関を整備してきたことである。国連憲章の掲げる民族自決の原則と、人種・性・言語・宗教による差別の禁止原則は、難民保護の基盤となった。1948年の世界人権宣言は、人権は「普遍的権利」であり、誰もがこの宣言に掲げる権利と自由とを享受することができると強調し、国を離れた難民も個人の権利として国家または国際社会の保護を受ける権利を持つことが宣言された。これらの基礎の上に、1948年にはジェノサイド条約、1965年には人種差別撤廃条約、1967年には女性差別撤廃宣言が採択された。これらも難民や国内避難民の保護の法的基盤を提供する。1976年に国連総会が採択した「市民的、政治的権利に関する国際規約（自由権規約）」は政治的迫害を訴える難民申請者に援用されてきた。1993年のウィーン世界人権会議は、「あらゆる形態の人種差別主義、人種差別、排外主義および関連の不寛容を迅速かつ総合的に撤廃」することを優先課題とし、同年には国連人権高等弁務官が任命された。2005年の国連の首脳会議（世界サミット）の合意文書は人権の促進と保護を国連の優先課題とすることを確認し^{*16}、経済社会理事会の下にあった人権委員会は2006年に総会直属の人権理事会へと格上げされるなど、国際社会での「人権の主流化」が進んでいる。

(2) 1951年難民条約

戦後の難民レジームの中核は1951年難民条約である。同条約の第1条は、難民を「人種、宗教、

国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であること、また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られない者また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者」と定義している。難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされるおそれのある国へ強制的に帰還させてはいけないとする第33条の「ノン・ルフルマンの原則」や、庇護申請国へ不法入国した不法に在ることを理由として難民を罰してはいけないとする第31条も重要である。ただし、同条約は共産主義諸国の反体制者を対象にし、かつ発展途上国からの難民を除外することで西側諸国の利益を守ろうとする政治的動機が明らかなものであり^{*17}、国際公共財の視点からは、難民保護の責任・資金分担の方法について触れられていない点でも課題を残していた。

(3) 難民の定義の拡大

難民レジームは次第に強化されていくが、その一つが難民の定義の拡大である。難民条約は「迫害の恐れ」を難民性の根拠としたが、1969年にOAU（アフリカ統一機構）が採択したアフリカ難民条約は^{*18}、今日のシリア難民のようないわゆる「紛争難民」も保護の対象とした。個人ごとの難民認定手続きをせず、集団全体を難民とみなして（*prima facie*）保護するのも特色である。中南米では、1970年代、1980年代の政治的動乱の中で数百万人の避難民が発生する中で、84年にラテンアメリカ10カ国によって「カルタヘナ宣言」が採択された^{*19}。同宣言も「一般化した暴力、外部からの侵略、国際紛争、大規模な人権侵害、公の秩序の崩壊によって生命、安全、自由を脅かされた者」を難民とし、難民条約より広い難民の定義を採用した。

2000年代に入ると、「紛争難民」などに対して「補完的保護」などの新たな保護形態を適用する動きが出てきた。補完的保護とは、一般的には難民条約の解釈によっては難民と認定されないが、さまざまな理由から本国への帰国が可能でないか望ましくない者に対し、人権・人道上の規範のもとで国際的保護を与えることである^{*20}。難民条約の定める「迫害」の水準にまでは達しないものの、非人道的な取り扱いを受けるおそれのある者、難民条約の定める迫害理由を欠く者、一般的な暴力状況を逃れてきた者らに対して、ノン・ルフルマン原則が適用されるが、法的根拠は拷問等禁止条約、子どもの権利条約、自由権規約などにある^{*21}。EU（欧州連合）の2004年の「指令2004/83/EC」において「補完的保護（subsidiary protection）」という表現で導入されて以来、補完的保護はカナダやオーストラリアなどで広がり、UNHCRも、難民の定義を満たさないが国際的保護を必要とする者のために補完的保護の提供を勧告している^{*22}。2011年のEUの「指令2011/95/EU」は、「国際又は国内武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」を「重大な危害」とし、そのような危険性のある者に対して補完的保護を与えるべきとしている^{*23}。ただし、カナダやオーストラリアも、一般的な暴力状況、すなわち武力紛争などを逃れてきた者の保護については消極的で、大規模な「紛争難民」の流入への強い警戒心を窺わせるといふ^{*24}。補完的保護は、難民レジームが人権レジームによって強化された例であるが、シリアなどからの「紛争難民」が短期間に100万人単位で欧州に流入するという現実の中で、法的拘束力のある補完的保護を与えることに各国は及び腰だというのが実情であろう。

(4) 難民レジームの時間的・地域的な拡大

難民レジーム自体、地理的にも時間的にも拡大した。1951年難民条約の適用範囲は時間的にはそれ以前の出来事を原因とする難民に、また地理的適用範囲もヨーロッパに限られていたが、1960年代以降、多数の「紛争難民」がヨーロッパ以外で発生するという事態に国際社会は人道的にも政治的にも対応を迫られ、1967年の難民条約「議定書」^{*25}は「1951年以前」「欧州」という時間的・地理的制約を取り払ってしまった。上述のアフリカ難民条約やカルタヘナ宣言もグローバル難民レジームの地域的拡大の一環である。

地域的な難民レジームの発展で特に重要なのがEUである。EUは1999年に「ヨーロッパ共通庇護システム」を導入し、2005年までに、一次的保護、難民認定申請者の処遇、代替的保護、庇護の基準にかかる4つの「指令」を出した。同時に域外諸国との国境の共同管理のための機関「フロンテックス」を設立した。これはヨーロッパを移民や難民の大量流入から守る「要塞」造りの一環とも取れるが、27カ国を加盟国とし、毎年先進国への難民申請者の半数以上が集中するEUの共通政策は、グローバル難民レジームのあり方に大きな影響を与える。今日の「グローバル難民レジーム」は、ヨーロッパ、アフリカ、中南米の地域的難民レジームの上に成り立っている。残念ながらアラブ地域とアジア地域には地域的難民レジームは存在せず、難民条約に加入する国も少ない。難民を大量に出す一方で、難民保護の国際的な連帯の輪の一番弱い部分が両地域である。

(5) 国内避難民保護体制の成立

次はIDP（国内避難民）保護体制の成立である。IDPは、武力紛争、迫害又は自然災害による被害を避け、国内のより安全な地に避難している人々である。国境を越えていない点では難民とは異なるが、命と安全への危険を脅かされている点では両者は同じである。また多数のIDPの存在を放置すれば大量の難民流出に繋がるという点で政治的にも重大問題である。にも関わらず、この問題について国際社会の関心が強まったのは冷戦終結後である。米ソ2超大国の力で抑えられていた宗教・民族対立による国内武力紛争がアフリカ、バルカン地域、中東を中心に発生し、数百万人のIDPが発生した。人権規範の世界的拡散を背景に、IDPの惨状が広く知られるようになるにつけ、彼ら・彼女らの保護が国際社会の「問題」として認識されるようになった。それまでは国際的な問題とは考えられなかったのである。しかしIDPを国際的に保護しようとすれば、現代の国際社会の基本原則である「国家主権の原則」に抵触する。現行の国民国家体制は、「主権の絶対性」と「内政不干渉論」の上に成り立っているからである。この制約の中で、国連はさまざまな人権条約や人道法を整理し、1998年に「国内避難民保護のための指針」（Guiding Principles on Internal Displacement、以下指針）を作成した。IDPについて当該政府、市民社会、国際社会が何をすべきかが、30項目の指針として掲げられている。

1999年に国連安全保障理事会は決議1265号「武力紛争における文民の保護に関する決議」を採択し、民族虐殺・人道に対する罪・国際人道法に対する重大な蹂躪を防ぐ「国家の責任」を強調した^{*26}。さらにカナダ政府の「介入と国家主権に関する国際委員会」は、2000年9月に、国家の主権は自国民を保護する責任を伴う、との前提に立ち、「国家が自国民を保護する責任を果たせない

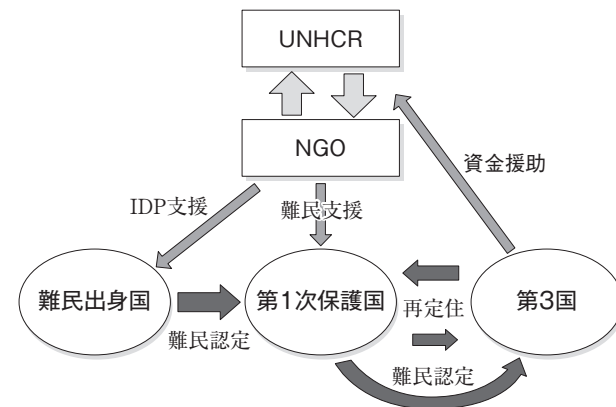


図2 UNHCRの立場と役割
出所) 筆者作成

或いは果たそうとしない場合、また国家そのものが人権侵害の加害者である場合、国際社会は保護する責任が存在する」という考え方を公表した^{*27}。「保護する責任」の考え方は、2005年の国連サミット、さらに翌年の国連安保理決議でも再確認されている^{*28}。同サミットは「指針」を国内避難民保護のための国際的枠組みであると宣言した。今日では、状況に応じてIDP保護のために国際社会が介入することが正当とされるようになっている。

「指針」は国際基準として多くの国によって受け入れられている。ドイツやイラクは「指針」を慣習法とみなしているほか、トルコなどは国内法に反映しており、20カ国がIDPにかかる国内法や戦略を立てている^{*29}。2006年の「太湖地域の国内避難民保護のための議定書」は、同地域の法的なフレームワークとなった。2009年のアフリカ連合カンパラ協定は、IDPの予防、保護と援助から恒久的解決策に至るまでをカバーし、2011年段階で32カ国が加入している。同協定はアフリカ連合の「介入の権利」にも触れている点でも画期的である。このように「指針」は国際的に承認されたハード・ローになりつつあるが、独裁国家、脆弱国家、破たん国家など、政府自身にIDP保護の能力がないか、そもそも保護する意図がない国が多く存在する中で、その実践は容易ではない。2015年末の時点でシリアに800万人、イラクに400万人存在するIDPは欧州諸国にとっては「難民予備軍」であり、今や中東のIDP問題は欧州の安全保障問題でもある。

(6) UNHCRの活動と組織の拡大

1951年の設立以来65年の間にUNHCRの役割は法的保護だけでなく、難民キャンプなどでの直接支援活動にも広がった。1956年のハンガリー動乱では約20万人の難民が西側に逃れるのを助けたほか、57年のアルジェリア戦争でUNHCRは初めて非ヨーロッパ諸国での難民保護に乗り出した。1960年代には、UNHCRの予算のほぼ半分が南側諸国での難民支援に充てられるようになった。UNHCRは、時には自らのイニシアティブで、時には加盟国や国連総会の新たな委任のもと、IDP保護を含めてその任務を次々と拡大してきた。今日ではUNHCRは9000人を超える職員と、

7200億円を超す年次予算を持つ世界最大の人道機関である。難民問題が国際社会からなくなることではないとの判断から、それまで3年ごとに更新されたUNHCRのマネートは2004年の国連総会で無期限とされた。UNHCRは、各国政府による難民条約の励行の監視と「ただ乗り」防止を訴えることで難民レジームの機能低下を防いできた。特に難民認定・再定住・資金供与の3つの「解決策」の推進と保護資金の国際的調達で重要な役割を果たし、難民レジームの機能を支えている。ただ、増え続ける資金需要に対して拠出金はその半分に留まるなど、UNHCRは国際公共財の供給システムの限界を体現している。

3 主権国家の国益を守る試みと保護スペースの縮小

難民レジームが進展する反面で、国境管理を強化することで国家の利益と主権を守ろうとする動きも1980年代から強まっている。

(1) 難民受入れ制限

まず、北側諸国による南側諸国からの難民受入れ制限の流れが強まっている。中でも冷戦後のソ連の崩壊やバルカン紛争で大量の難民が押し寄せた欧州諸国は受入れに消極的になり、旧ユーゴからの「紛争難民」への難民認定に代わる「一時的庇護」の付与、難民条約の制限的解釈と難民認定の厳格化、真正なビザやパスポートを持たない人々を航空会社の負担で強制送還させる義務付け、難民申請者が自国にたどり着けないようにするための「水際作戦」、EUと国境が接する国々を「安全な第三国」として難民申請者を送り返す政策等を次々と導入した。

背景には、大量の難民や経済移民が国家安全保障に対する脅威となり、社会保障制度の利用などで自国民の資源を奪っているという言説の広がりがある。条約制定当時の典型的難民は、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」であり、冷戦の文脈では彼らは自由主義国の優位を「足で示す」人々として歓迎された。今日の難民申請者の大半はアフリカや中東の「破綻国家」から多数で逃れてくる「紛争難民」ないし仕事を求める経済移民であり、欧州諸国にとっては「招かざる客」である。結果的に難民条約は難民を保護するより、排除のために使われるようになっている^{*30}。長らく難民受入れに寛容だったスウェーデンは、2015年だけで16万人に達した中東からの難民・移民の流入を制限するため、国境管理を廃止した「シェンゲン協定」の適用を停止して、国境での身分証検査を開始した^{*31}。同様な動きはデンマーク、ドイツ等にも広がり、欧州の難民レジームは危機に面している。

「保護空間」の減少は南側諸国でも見られ、難民が発生する周辺諸国でも難民に対する姿勢は制限的になってきた。内戦や弾圧によって大量の難民が発生した国の周辺国は、流入難民の数の多さと、在留の長期化傾向、またドナー先進国からの支援の少なさに不満を抱き、難民受入れ制限を強化している。シリア難民の流入に苦しむ今日のトルコ、ヨルダン、レバノンはその典型であり、北側と南側が難民の保護責任を押し付け合う状況が生まれている。

(2) 長期化した難民問題

保護空間の縮小の結果として、紛争周辺国の国境地帯の難民キャンプでの「長期化した難民問題」が人権の観点からも政治の観点からも問題となっている。彼らの多くは人里離れた国境近くの難民キャンプに収容され、受入国政府によって就業はもちろん、難民条約で保障された行動の自由も制限されている。タイ西部の9つのミャンマー難民キャンプでは、30年近く暮らす人々がいる。イランやパキスタンには、アフガニスタンでの紛争を逃れた300万人に上る難民が平均で約20年の避難生活を送っている。5年以上を難民として過ごす「長期難民」は世界で600万人を越し、その平均は20年に達する。パレスチナ難民に至っては70年近くをシリアやレバノン、ヨルダン、ガザなどのキャンプで暮らしている者もいる。

長期化した難民状態は「人間の安全保障」を奪うだけでなく、難民の大半が貧しい発展途上国に滞留していることから、後者への経済的・社会的負担が過重となる。難民と地域住民の間に水や薪などの資源をめぐる軋轢から難民排斥運動が生まれることもある。また過激勢力の発生を招き、地域での「国家の安全保障」が脅かされることもある。大規模・長期の滞留難民は紛争の「結果」であるが、新しい紛争の「原因」ともなりうる。

(3) フォーラム・ショッピングとレジーム・シフティング

今日では、難民問題や国内避難民問題は他のレジームから分離して考えることができない。グローバル化の進行と共に経済移民や国際観光客が増え、「労働移民レジーム」や「国際旅行レジーム」が出現してきた。難民レジームは、これらの新たなレジームと深く繋がりあうだけでなく、国内避難民保護を核とする「人道レジーム」や「人権レジーム」、国際テロ対策を含む「安全保障レジーム」、さらに「開発レジーム」等とも重なり合い、難民レジームと他のレジームが絡み合う「複合的難民レジーム」が出来上がった。人権レジームや人道レジームは、「補完的保護」の構築などで難民レジームを強化するが、他方でテロリスト排除を図る安全保障レジームや移民制限を狙う労働移民レジームは、難民の庇護へのアクセスを難しくして難民レジームを弱体化しうる^{*32}。いくつかのレジームが併存する中で、各国政府は自国にとって重要なテーマを扱うレジームを重視する「フォーラム・ショッピング」や、ある課題（例えば難民問題）を他のレジーム（例えば労働移民レジーム）の中で処理する「レジーム・シフティング」が可能となる。各国政府にとっては選択肢が広がるが、難民レジームの独立性は失われる。

(4) 難民問題の安全保障化

難民レジームが安全保障レジームから阻害されている例として、難民問題を国家の安全保障の観点から論ずる「安全保障化」(securitizations)の言説が強まっていることがある。9.11以後、各国政府は移民や難民と国際テロをやや短絡的に結び付けるようになり、難民審査や国境管理を強化している。130人の死者を出した2015年11月のパリ同時テロ事件では、実行犯数人が難民を装ってシリアからフランスに入国していたことが判明した。彼らは欧州出身者であり、その意味では「欧州内部の問題」である。難民はISのテロを含めた無差別暴力を逃れて欧州に流入した被害者であり、

むしろテロリストが難民制度を「乱用」した例だが、もともと難民の大量流入に不安感を感じていた欧州市民の間で、この事件後に難民のイメージが急激に悪化し、欧州諸国は難民受入に消極的になった。事件後、EUが域外との国境を警備する組織の創設を決めたように、テロと難民が結びつけられ、外国人の「人間の安全保障」より自国の「国家安全保障」が優先され、「安全保障レジーム」の中で難民問題が議論される「レジーム・シフティング」が見られる。国際的連帯に代えてナショナリズムが叫ばれ、難民「締め出し」と保護空間の縮小が現実化し、ここでも難民レジームは挑戦を受けている。

4 グローバル難民レジームの新たな課題

(1) 難民制度の「乱用」への対応

第2次大戦後、労働移民を積極的に受け入れていた欧州諸国は、73年の石油危機に続く不況の中で移民の流入制限をするようになった。そのため、合法的な入国の道を断たれた者が難民認定制度を利用して入国を図るようになった。庇護制度への「ただ乗り」である。難民と移民の「混在移動」が強まり、多数の「難民申請者」が押し寄せる中で難民認定が厳格化され、結果的に「真の難民」が経済移民として排除される危険が増している。もともと、難民と移民をその発生の原因ないし移動の形によって区別することは主観的にも客観的にも難しい。実質的に難民の基準を満たしても表面的には経済移民に見える人々もいるし、自分が難民の定義に当てはまることを意識しない人もいる。貧困が共同体間の紛争に至り、その中で迫害が起こることもあるし、長引く国内紛争が極度の貧困と迫害をもたらすこともある。難民の原因とされる迫害・紛争と、移民の原因とされる貧困は相互に絡み合い、同時に存在する。難民認定が厳格化される中で、最初から難民認定申請をあきらめて不法移民として暮らす難民も出てくる。

さらに、難民と移民の中間的存在とも言うべき人々が増えている。極度の貧困と失業が続くサブサハラ諸国からは、仕事を求めて危険な地中海を密航船で渡り欧州入りを目指す人々が増え、彼らの大半が難民申請をする。紛争を逃れる人々も、極度の貧困を逃れる人々も、「命を守る」ために外国に逃れる点では共通である。ベッツは、移民性と難民性を兼ね備えるこのような人々を「生存移民(survival migrants)」と名付け、彼らの保護のための新たな国際的枠組みを作り上げる必要性を述べている^{*33}。移民研究者のコリアーは、南の貧困国からの大規模流出(exodus)への対応として、教育レベル・就労可能性・文化的適合性・脆弱制等の条件を満たす移民を、受入れ枠を設けて先進国が受け入れるべきだと提言しているが、「生存移民」への国際的対応策として参考になる^{*34}。「生存移民」の先進国への流入を阻止し、本国に送還するだけで良いのか、またそれができるのかは、国際社会の難しい課題である。

(2) 密航産業の成長

移民・難民の目的国選択は密航業者に大きく依存する。彼らの大半が密航業者を利用し、危険な国境越えに際して、一人当たり数万から数十万円の手数料を払う。子どものいる家族だと数年分

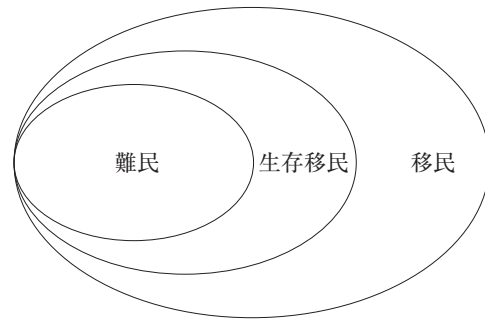


図3 難民・生存移民・移民
出所) 筆者作成

の年収に当たるから、財産などを処分して密航料を捻出する。親族からなどの支援や借金で工面する場合には、借金を返すためにも受入国での稼働は必須であり、それがまた難民と経済移民の違いを薄める。最近の西欧諸国を目指す移民・難民には貧しい東欧諸国からの経済移民が多数加わる。2015年のドイツでの難民申請者は100万人を超すが、同年11月までの統計では、シリアやイラクなどの紛争国からの申請者は50%であり、残りはアルバニア、コソボ等の東欧諸国であった^{*35}。これらの国では武力紛争などはなく、また大規模な人権侵害がある形跡もないので、大半が難民制度を利用して「ただ乗り」をしようとする経済移民であるとみなされる。ドイツは2016年1月にアルジェリア、モロッコ、チュニジアを「安全な第三国」に指定し、それらの国からは難民を認めない方針を決めた^{*36}。

密航産業が盛んになる背景には、欧州各国が国境管理を強化し、合法的な移民・難民の受入れルートが閉じられたことがある。難民申請をしようと思う者は非合法な方法で入国を試みる以外に道はなく、その「需要」に密航業者がサービスの「供給」で応えている。密航業者は偽造パスポートの入手や、到着後の手配、必要な場合には資金の貸し付けまでする^{*37}。人身取引にも関与する密航産業の世界的規模は不明だが、年間数兆円と推定される。大規模な密航は密航者の「人間の安全保障」だけでなく「国家の安全保障」をも脅かし、難民レジームは対応を迫られている。

(3) 難民の逃避国選択行動の解明

今回の難民危機で、中東からの移民・難民が数千キロ離れたヨーロッパに向かう姿は世界を驚かせた。難民は隣国トルコやヨルダンだけでなく、EU加盟国であるギリシャ、イタリアでも難民申請をせず、殆どがドイツを目指す。命の危険を冒し、多額の密航資金を使ってまでなぜそうするのか。これらの問いは難民保護という国際公共政策の中核にあるが、研究が少ない分野である。「戦火に追われてさまようかわいそうな人々」というイメージとは違い、難民は主体的な選択をし、生き残り、新たな生活を築き上げる力を持つ人々でもある。迫害や武力紛争の中で、故郷に留まるか逃げるか、逃げるとすればどこへ、家族を連れて行くのか残すのか、ビザやパスポートをどう入手するか、必要資金をどう工面するか、残した家族の安全と生活をどうするか、財産はどうするか、国

境をどう越えるか、隣国ではいかに生活を維持するのか……。迫る危険と限られた時間の中で難民は多くの決断をする。外国に逃げない決断をした国内避難民や、危険を承知の上で迫害への抵抗運動に加わる決断をする人々もいる。可視化された難民の向こうにはもっと多くの「決断」があることを忘れてはならないであろう。

中東移民・難民の欧州への危険な国際移動は、トルコなどでの生活が支援不足で厳しいこと、メルケル首相などが繰り返す難民に対するオープンドア政策、既に同国人コミュニティがあることなど、「プッシュ・プル」理論で説明できる。加えて、密航業者の手助けのもと、GPS付きの携帯電話で位置と国境管理情報を得ながら移動できるなど、難民・移民の「ショッピング行動」が可能となった事情もある。難民は単なる「逃げる人」から「選択する(できる)人」になった。

難民の目的国選択行動についてはイギリスやオーストラリアで研究がある^{*38}。オーストラリア議会の2013年の調査は、難民申請者の目的国選択においては密航業者の影響や、社会的ネットワークの存在、出身国との歴史的な繋がり、国のイメージ(民主的、人権尊重、法の支配など)の影響が大きいこと、受入国の難民認定手続きは知られておらず、目的国選択にはあまり影響を及ぼさない、などの結果を出している^{*39}。英国での難民申請者について2010年に行われた面接調査では、3分の1の申請者が自ら英国を選んだが、その理由は家族なり友人が既に英国にいたこと(社会的ネットワークの存在)と、英国では人権が守られるであろうという期待(国のイメージ)であった。残りの3分の2は密航業者の手に選択を委ねたが、業者が英国を選んだ理由は旅券やビザの入手が容易であったためであった^{*40}。2002年に英国内務省が65人の難民申請者を対象に実施した実態調査でも、英国が選ばれた理由は費用のほか、社会的ネットワークの存在、国のイメージ、歴史的繋がり、英語が通じるという要因が明らかにされた。密航業者によっては目的国と価格の書かれたメニューを用意している^{*41}。ビザ政策も影響を与える。ニュージーランドでは10年ほど前まで難民申請者が700～800人だったのが最近では300人を下回っている理由の一つは、旅券・ビザチェックの厳格化だという^{*42}。

要するに、「難民に人気のある国」の条件は、移動の容易さと費用の安さ、旧植民地などの歴史的繋がり、国のイメージ・評判、相互扶助を可能にする移民ネットワークの存在(移民連鎖)、英語圏の国、密航業者のネットワークがある国、そして入国ビザが取得し易いである。移民・難民の「移動能力」が技術進歩と密航業者の存在で強化され、選択の幅が広がる中で、難民の「庇護への需要」は欧米の移民国に集中する。移民が来ない、又は入れない国には難民も来ない。多数の難民の選好が一部の国に偏るとき、保護費用の分担問題が生ずる。

(4) コスト分担問題

難民保護という国際公共財の供給コストをどの国がどのくらい負担するかは難民レジームの根本問題であるが、そこには国連予算の分担金制度のような義務的な方式はない。アメリカは一貫してUNHCRの予算の3分の1以上を拠出し、難民レジームを支えているが、それ以外の国々の間では、難民保護のコストを押し付け合う「ただ乗り」行動が発生し易い。UNHCRの2015年のシリア国内避難民・難民支援予算1600億円も半分しか集まっていない。それ以外の国際機関も資金不足か

らトルコやレバノンでの支援量を減らし、大量難民の欧州流入の原因となった。いったん流入した人々を送り返すことは困難で、経済的・社会的軋轢も避けられない。西欧諸国は貧しい周辺諸国に負担を押し付けてきた対価を長期にわたって払うことになる。国際公共財の供給に際して「ただ乗り」が結果的には全ての国の損失を招く典型例であろう。

大規模な難民状況が今後も起こるとするならば、どのような国際公共政策が可能だろうか。一つは「国際的分業」のアイデアである。つまり、一部の国が難民を領土内に受け入れて庇護し、他の国がそれらの国々に資金援助をすることで負担の公平化を図るというものだ。これは気候変動レジームが、「共通のしかし異なる責任分担」という考えに基づいて「排出量取引制度」を採用しているのに似ている。近年、オーストラリアが、増え続ける同国への難民申請の流れを押しとどめるため、ナウル共和国において難民認定作業をするようにした事例や、EUが「地域的保護ゾーン」を設定し、ギリシャやイタリアに難民登録センターを設置して費用をEUが提供するという案も、難民をより低コストで保護できる国に誘導することで難民レジーム全体のコストを減らそうという発想から出ている^{*13}。日本がシリア難民問題に際して、トルコなどに2000億円を超える資金供与を行っているのは、結果的にはこの考え方に沿っている。

関連した問題は、国際公共財の「供給能力」の制約である。公共財の供給は無限ではない。地球規模問題が増え深刻化する中で、難民や国内避難民への保護に使われる資源には自ずと限界がある。今回の難民危機で、ドイツは1兆3000億円相当を予定し、途上国トルコの難民予算は6000億円相当と伝えられる。難民保護のための資金は自発的拠出金に頼るため、各国政府による事情で拠出金の額は年々変動し、支援事業を困難にする。国際機関への拠出金は約80%が用途指定条件付きであり、拠出国の意向が反映される。予想される大規模人道危機に対する資金を、「ただ乗り」を防止しつつ確保することは国際社会にとっての難問である。

その際に考慮すべきは、保護した難民が稼働できる条件を早期に整えると、難民の自立を早め、難民センターなどでの支援費用を減らすことができることである。OECD加盟先進国は、2010年の時点で、難民受入れの初年度の費用として総計36億ドル（約4300億円）の政府開発援助（ODA）を使っている。ODAに占める比率は平均2.5%である^{*14}。同年の先進44カ国での難民申請は約36万人なので、申請者1人当たりの費用は1万ドルないし120万円前後となる。難民が稼働することは、このような「公共財コスト」を難民自身が負担することでもある。最近の難民の大量流入に際してドイツ政府はGDPの0.5%相当を使い、その分GDPが増加する見通しだと言われるが^{*15}、それは「人的投資」でもある。若い難民の大量流入は少子高齢化の進む先進国にとって労働力と人口を補う機能を果たしうる^{*16}。ドイツ産業界はシリア難民受入れに前向きだが^{*17}、その背景には、数十年先の経済力と人口変化を見通した計算がある。

ただし、UNHCRの途上国での難民支援資金は年間一人当たり平均で100ドル（1万2000円）程に過ぎないから、限られた資源をどこで使うのが最大限の人命を救う上で一番効果的か、という国際公共政策上の問題は残る。

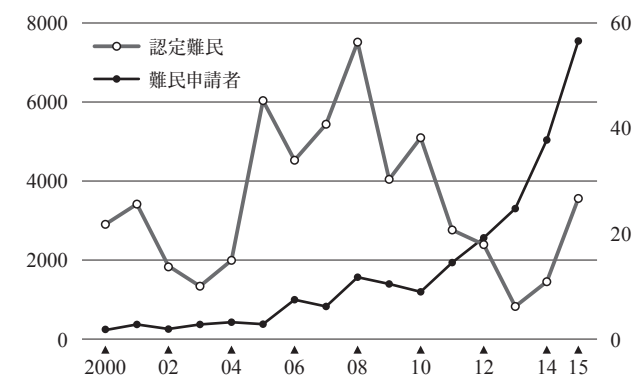


図4 難民申請者数と認定数
出所) 法務省データから筆者作成

5 日本の難民政策

「難民レジーム」の供給するサービスには、①難民認定による受入れ、②第三国再定住による受入れ、③UNHCRなどへの資金協力の3つがあるが、日本の難民政策では①が国際的に比較して極めて少なく、他方で③が大きいという特徴を持つ。

(1) 難民認定による受入れ

日本では、2014年度には難民認定申請者5000人に対し認定者は11人、2015年には申請者7586人に対して認定が27人であった。これに対して内外から難民受入れ数が少なすぎる、他の先進国の受入れに「ただ乗り」しているとの批判がされてきた^{*18}。しかし「なぜ少ないのか」についての分析がないまま、一方的な法務省批判が続き、他方で法務省はそれに答えず、知的にも政策的にも不毛な状態が続いてきた。ここでその理由を分析してみよう^{*19}。認定数が少ない理由の第1は、法務省の「難民」の定義が狭く、かつ難民性判断の基準が厳しいことである。1951年難民条約は東西冷戦の環境のなかでの「政治亡命者」を念頭に作られ、今やその限界が明らかになっているが、法務省はそれを厳格に解釈し、冷戦後に増えている「紛争難民」は原則として難民と認めていない。いわば時代に合わない公共財を供給している。法務省の「難民」のモデルは、「政治亡命者」であって本国に戻る見込みのない人々だ。5年の「定住」資格が与えられ、日本語訓練などもなされる。シリア等からの「紛争難民」は、紛争が終結したら本国に帰る人々とみなし、紛争が続く間の「回避機会」としての在留許可だけを与え、これが事実上「補完的保護」の役割を果たしている。2015年には、シリア人のほか、アフリカの出身者らをこの形で受け入れている。帰国が原則だから定住支援はないが、本国事情が改善せず帰国の見通しがないと判断されれば数年後に定住資格に変更され、認定されたと実質的に同様な扱いになる。日本の難民「認定」は本国事情と定着状況を両目で見ながら時間をかけて「アナログ的に」行われる。

この消極的な姿勢の背景には、第2の理由として、外国人の定住・永住を伴う「移民政策」はとらないとの政府の明確な方針がある。安倍総理はこのことを何度も明言している。定住・永住が前提でないから外国人労働者に対する日本語教育や職業訓練などの支援体制も殆どなく、自治体任せである。認定を受けた難民は日本に永住すると想定されているが、それを支える社会統合制度がなく、難民は自立する上で様々な困難に直面する。いつ母国事情が改善するか見通せない難民にはこうした環境は耐えがたく日本の魅力を減じる。移民は受け入れないが難民は受け入れるという国はない。日本の難民受入れが少ない根本原因は移民政策の不在である。

第3に、そもそも日本に来る（真の）難民は少ない。「難民鎖国」論は「日本に来たがる難民が大勢いる」という思い込みに基づいている。2014年には86万人に上った先進国での難民申請者のうち、日本では5000人（0.6%）しか申請しなかった。440万人に上るシリア難民のうち、日本で難民申請したのは2015年までの5年間で65名に過ぎない（うち6名が認定を受け、6人が出国し、53人は人道的在留許可）。毎年2万人以上の難民申請者を出す隣国の中国から日本で難民申請した者は2015年でも167名に過ぎず、同じく毎年数万人の難民申請者を出すロシアからは殆ど来ない。1988年の民主化運動弾圧の後で来日した10人のミャンマー難民（申請者）への聞き取り調査では、最初から日本に来ることを考えた者は1人もおらず、来日はたまたま観光ビザが入手できたためであること、来日は消極的選択の結果であることが明らかになった^{*50}。

欧米メディアを中心とした報道は「難民鎖国」、つまり日本が供給する庇護という国際公共財の供給が過小だ、というものだが、英字紙が「日本叩き」を続けることで、海外の難民申請者の日本のイメージを悪化させ、来日を押しとどめる「自己実現的報道」となっていることも指適したい^{*51}。その上で、「需要過小」の原因を探れば、日本が紛争国から離れていて来日コストが高いことに加え、日本語の習得の困難さや、難民が難民を呼ぶ「難民連鎖」が起きないこと、難民認定を受けても日本国内で社会統合を達成するには様々な経済的・社会的・文化的な障壁があることなどがある。難民保護という国際公共財は究極的には国内で生産される「国内公共財」であり、自治体、企業、地域社会、NGO、学校など、国内の多くのアクターの協働のもとに生産されるのだが、日本では難民や移民の受入れ経験が少なく、受入れに前向きな自治体も少ないため、「過小供給」に陥ってしまう。認定数の少なさの原因は「政府」だけでなく「社会」にもある。

第4の理由は、いわゆる「濫用的申請者」の急増である。2010年に1202人だった難民認定申請者は2015年に7586人に急増したが、背景には2010年3月の「合法的滞在者が難民申請をした場合には、6ヶ月経過後に一律で就労を認める」とした法務省の取り扱いがある。その後にネパール、ベトナム、インドネシア等の東南アジア諸国出身者が急増し、全申請の8割を占める。ネパールからの申請者は2016年に1768人でトップになった、同国では「難民申請すれば日本で働ける」というニュースがテレビで流れていた^{*52}。インドネシア人難民申請は2014年には16人だったが、同年末に日本入国ビザが廃止されてから2015年には969人に激増した。これらの国では紛争や迫害が強まってはならず、「濫用的申請者」が急増したと見るのが自然である。申請者の申し立て理由には、私人間の争いなど難民該当性の少ないものが多いだけでなく、稼働目的を公言したり明らかに強制送還逃れと見られる事例もある^{*53}。

「難民認定申請者という地位」自体が「公共財」であり、「ただ乗り」を排除できない。難民認定申請は必ず受理され、いったん受理されたならば出身国への強制送還はされない（ノン・ルフルマン原則）。この中で一律就労許可が稼働を目的とする者などに難民申請への「インセンティブ」を与え、多数の「ただ乗り」をする者が申請することで難民認定手続きが混雑し、認定率は低下し、その結果「真の難民」が退出するという、経済学でいうところの「逆選抜」現象が生じていると言える。申請は何度でも繰り返すことができ、その間は働けるので「濫用的」申請がさらに増える「悪循環」が発生している。法務省は、申請段階で難民性の強弱による振り分けを行って処理の優先順位づけをする等の対策を導入したが、「真の難民」を速やかに見出して庇護し、「乱用者」は排除できる制度設計は容易ではない。

(2) 再定住による受入れ

日本における難民の第三国再定住制度は2010年に試験的に開始され、2014年までの5年間で87人のミャンマー難民が受け入れられた。再定住は、既に第一次庇護国が難民として認定した難民を政府が選考の上で日本に連れてくるという「積極的」な難民政策であり、日本まで自力で来た難民申請者につき難民性を判断して認定する義務的行為とは性質を異にする。日本の再定住選考基準は、本来求められる「人道性」よりも日本社会への負担を最小化するため「雇用・自立可能性」を重視している上、難民コミュニティの小ささ、日本語学習を含む社会統合の難しさ、受入れに応じる自治体が少ないなどの課題があり、年間受入れ枠30名は一度も埋まらなかった。2012年には再定住による来日者がゼロとなって、「日本は難民が来たがる国」という見方が単なる「思い込み」に過ぎないことが明らかになった。2015年度から再定住は正式事業化され対象者はマレーシアに住むミャンマー人「都市型難民」になったが、日本が提供する再定住という「国際公共財」への「需要」が今後増えるかどうか注目される。再定住政策は、改善を続けることで将来の日本の難民政策の重要な柱になりうること、シリア難民についても、再定住ないし留学生・研修生枠を使った事実上の難民受入れが可能であることが指摘できよう^{*54}。

(3) 資金協力

資金協力の面では日本は国際社会の「優等生」である。日本は財政難の中でも毎年200億円から300億円の自発的拠出をUNHCRなどにしており、これにより世界の難民と国内避難民の300万人から400万人の命が救われている計算になる。難民・国内避難民の保護資金がシリアだけで3500億円、グローバルには1兆円を超える規模となる中で、日本がシリア・イラクの国内避難民・難民支援のために約束した970億円を含む総額2000億円の拠出誓約をしたことも国際的には高く評価されている。難民保護という国際公共財の供給において、「難民の選好」を考慮したそれぞれの国の持つ比較優位を考えると、日本の資金協力の意義はもっと知られ、議論されるべきであろう。例えば、難民の日本国内受入れはコストが高く、受入れ枠が30人の再定住事業の年間予算は1億3000万円、1人当たり400万円を超すが、同じ資金で途上国の難民なら40人を支援できる。国際公共政策としてどちらが望ましいのであろうか。難民受入数がわずかなため、「日本は難民を受

け入れない代わりに資金援助をしている」と言った「日本ただ乗り論」は、日本の支援で救われる「命の数」で見たとき、「木を見て森を見ない」議論と言える。難民政策を俯瞰したとき、日本は決して「ただ乗り国家」ではない。紙幅の関係でこれらの論点については別稿に譲りたい。

6 おわりに

シリア難民問題が欧州を揺るがし、それへの早急な対応が求められる中で、難民・移民問題を、改めて国際公共財の視点から見直すことが望まれる。難民条約の解釈や難民認定制度など、法的な研究が主流である難民研究に対して、国際公共財からのアプローチは、難民側からの「需要」と政府側からの「供給」という複眼的分析を通して、より多くの命を救う難民レジームの設計に繋がり得る。移民と難民の「混在移動」の中での目的国選択行動、密航産業の実態、「逆選択」の問題、国内定住支援体制、難民・国内避難民保護の責任と費用分担問題は、難民認定手続きを超えた大きな問題であって、移民研究と密接に関係する問題でもある。

日本の難民政策を巡る市民社会の議論は、メディア報道を含めて「証拠に基づいた」分析を欠き、「難民認定問題」に矮小化された運動論的なものが大半であるため、政府の難民政策に殆ど影響を与えていない。他方で政策担当者側では透明性や説明責任への意識が低く、また難民認定（法務省）、再定住（内閣官房）、資金供与（外務省）の3つの施策の間の調整がなく、本来の意味での「難民政策」が存在しない。少子高齢化の中で外国人受入れ論議が再び浮上している今日、移民政策と一体化した総合的難民政策についての議論が活発になることが期待される。

- *1 国連憲章 Article I (3), UNTSXVI 24 October 1945。
- *2 邦訳はUNHCR駐日事務所HP内 (http://www.unhcr.or.jp/protect/treaty/1951_joyaku.html, 2015 年 12 月 22 日アクセス)
- *3 事務所規定の原文はUNHCR本部HP内 (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>, 2015 年 12 月 22 日アクセス)
- *4 1951 年難民条約前文
- *5 難民条約 33 条に定める「難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされるおそれのある国へ強制的に追放したり、帰還させてはいけない」とする原則
- *6 Weiner, M., 1995, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Harper-Collins, pp.45-74. (マイロン・ウエイナー, 内藤嘉昭訳, 1999『移民と難民の国際政治学』明石書店, 第3章)
- *7 Internal Displacement Monitoring Center (<http://www.internal-displacement.org/global-figures>, 2016 年 1 月 2 日アクセス)
- *8 UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2014* (<http://unhcr.org/556725e69.html>, 2015 年 12 月 22 日アクセス)
- *9 Betts, A., 2009, *Forced Migration and Global Politics*, Wiley-Blackwell, p.1.
- *10 Haddad, E., 2008, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*, Cambridge University Press, pp.68-69.
- *11 Krasner, S. D., 1982, Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, *International Organization*, Vol. 36, pp.185-205.

- *12 Betts, ibid, pp.37-42.
- *13 滝澤三郎, 日本経済新聞「経済教室」2007 年 7 月
- *14 Kaul, I., Grunberg, I. and Stern, M. A., 1999, *Global Public Goods*, Oxford University Press, pp.2-8. (インゲ・カール, イザベル・グルンベルグ, マーク・A・スターン, FASID国際開発研究センター訳, 1999『地球公共財——グローバル時代の新しい課題』日本経済新聞社, 30～32 頁)
- *15 山田 満, 2010「なぜ国際協力は必要なのか」山田 満編著『新しい国際協力論』明石書店, 9～16 頁
- *16 UN Document, A/RES/60/1.
- *17 Hathaway, op. cit. p.21.
- *18 Organization of African Unity, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention")*, 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>, March 15, 2013)
- *19 Americas - Miscellaneous, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 November 1984 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>, March 15, 2013).
- *20 山本哲史「補完的保護の理論枠組みの批判的検討——その国際的保護における位置づけ、アクセスおよび審査方法をめぐって」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第5号, 2015 年
- *21 阿部浩己, 2014「『国際的保護』の境界」『法律時報』86 卷 11 号, 日本評論社, 5～6 頁
- *22 UNHCR「執行委員会結論第 103 号 (LV I), 補完的形態による保護を含む国際的保護の提供に関する結論, 2005 年邦訳」(<http://www.unhcr.or.jp/html/protect/committee/103-2005i.pdf>, 2015 年 12 月 22 日アクセス)
- *23 E U 指令 2011/95/EU (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>, December 22, 2015)
- *24 阿部, 前掲書, p.7.
- *25 UN High Commissioner for Refugees, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, September 2011. (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ec4a7f02.html>, March 15, 2013)
- *26 Security Council resolution 1265 (1999) on Protection of civilian in armed conflict (S/RES/1265), 国連文書 ([http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1265(1999)), December 22, 2015)
- *27 Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Center, 2001.
- *28 UN General Assembly, *Note by the Secretary-General [transmitting report of the High-Level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment]*, 20 November 2006, A/61/583, (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a7081bd.html>, March 15, 2013)
- *29 UNHCR, 2012, op.cit, p.131.
- *30 Castles S., and Miller, M. J., 2009, *The Age of Migration-International Population Movements in the Modern World, 4th edition*, Palgrave Macmillan. (S. カースルズ, M. J. ミラー, 関根政美・関根 薫監訳, 2009『国際移民の時代』名古屋大学出版会, 248 頁)
- *31 日本経済新聞 2016 年 1 月 5 日記事「スウェーデンなど、難民制限で国境で身分証検査開始」
- *32 Betts, A., Loescher, G. and Milner, J., 2012, UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection, Routledge, pp.125-131.
- *33 Betts, A., 2013, *Survival Migration: Failed Governance and The Crisis of Displacement*, Cornell University Press, pp.22-28.
- *34 Collier, P., 2013, *Exodus: How Migration Is Changing Our World*, Oxford University Press, pp.256-273.
- *35 ドイツ移民難民庁統計HP内 (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile, January 3, 2016)
- *36 ザ・ガーディアン紙HP (<http://www.theguardian.com/world/2016/jan/29/germany-tightens-borders-as-finland-joins-sweden-in-deporting-refugees>, January 29, 2016)
- *37 Crawley, op. cit., p.6.
- *38 初期の研究として次を参照。Neumayer, E., 2004, *Asylum Destination Choice: What Makes Some West*

European Countries More Attractive Than Others?, European Union Politics, pp.155-180.

- *39 Spinks, H., “Destination anywhere? Factors affecting asylum seekers choice of destination country” (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1213/13rp01, [Parliament of Australia, February 2013], December 22, 2015)
- *40 Crawley, H., “Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK.” Refugee Council, 2010, p.5. (<http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf>, December 22, 2015)
- *41 UK Home Office Research Study 243, Understanding the decision-making of asylum seekers (<http://www.ners-sunderland.org.uk/content/hors243.pdf>, 2002, December 22, 2015)
- *42 2016 年 2 月 28 日 マニラで開かれた Asian Network on Refugees and International Protection (ANRIP) でのニュージーランド Immigration and Protection Tribunal 担当官のコメント
- *43 Betts, A., 2013, “The migration industry in global migration governance”, in *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Global Institutions 69, Routledge, pp.57-58.
- *44 <http://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>, December 22, 2015
- *45 “How will the refugee surge affect the European economy”, OECD Migration Policy Debate dated 8 November 2015 (<http://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf>, December 22, 2015)
- *46 日本経済新聞 2015 年 10 月 28 ～ 30 日「経済教室：難民にどう向き合う（上）（中）（下）」参照
- *47 日本経済新聞 2016 年 1 月 5 日「独産業界，難民受入れに動く：人口減に備え多様性磨く」
- *48 Dean, M. and Nagashima, M., “Sharing the Burden: The Role of Government and NGOs in Protecting and Providing for Asylum Seekers and Refugees in Japan”, 2007, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, pp.481-508.
- *49 滝澤三郎「シリア危機，『開国』の好機に」日本経済新聞「経済教室」2015 年 10 月 30 日参照
- *50 久慈あゆみ，2015, “Choice of Destination Country of Refugees: Why Asylum Seekers Choose Japan?” 東洋英和女学院大学院国際協力研究科修士学位論文，pp.63-67.
- *51 例えば，The Star Online 記事，“If you are a refugee, don't even bother with Japan”. (<http://www.thestar.com.my/lifestyle/features/2015/03/12/if-youre-a-refugee-dont-even-bother-with-japan/>, March 12, 2015)
- *52 読売新聞 2016 年 2 月 1 日付け朝刊
- *53 筆者の参加した第 6 次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会での法務省配布資料。
- *54 日本の再定住政策導入の経緯とその限界については，滝澤三郎，2014「日本における難民第三国定住パイロット事業——難航の背景を探る」墓田 桂・杉木明子・池田丈佑・小澤 藍（編著）『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社，144 ～ 163 頁，および Takizawa, S., “The Japanese pilot resettlement programme: identifying constraints to domestic integration of refugees from Burma”, Koichi Koizumi and Gerhard Hofstaedter (eds.), *Urban Refugees: Challenges in protection, services and policy*, Routledge 2015 pp.206-240.

The Dynamism Surrounding Refugees and Internally Displaced Persons: From the Perspective of Global Public Goods

TAKIZAWA Saburo

Toyo Eiwa University

Key Words: Refuge Regime, Global Public Goods, Japan's Refugee Policy

The Syrian conflict has been going on for five years, killing 250,000 people, producing 8 million internally displaced persons (IDPs) and 4.4 million refugees. During 2015 over one million refugees and economic migrants crossed the Mediterranean Sea to reach the shores of the European countries, during which some 2800 people drowned. It is the worst humanitarian crisis since the World War II. On the other hand, the massive influx of refugees and migrants caused serious political divisions among the EU member states. The terrorist attacks in Paris and Brussels unleashed strong anti-refugee movements. The Global Refugee Regime is facing serious threats. This article reviews the causes, consequences and responses of the international society in respect of refugees and IDPs from the perspective of Global Public Goods. The article also addresses the issue of Japan's refugee policy identifying its unique profile and underlying forces.