

年代を弾圧期、1940～1990年代までを緩和期として説明しているが、これは厳密には誤りである。この区分では不十分であり、1920年代初期のイスラームへの迎合、1950年代のフルシチョフ期における科学的無神論による弾圧、1960～1980年代のブレジネフ期の弾圧の形骸化、1985年以降のペレストロイカ期のイスラーム復興など考慮する必要があり、アゼルバイジャンのイスラームと政治の関係は、実際には、単純に第二次世界大戦を境に二分するのが難しい歴史を辿ってきている。本書の記述では誤解を与えてしまう。

以上で見てきたように、本書はいくつかの問題点があるものの、アゼルバイジャンの概要、特に現代の政治史について簡潔かつ必要な事項を整理して説明を施した点で優れたものである。現代アゼルバイジャンに関する研究はおろか、アゼルバイジャンの基礎的な情報すらさほど知られていない中、本書は極めて有用な書である。まず『コーカサスを知るための60章』などで大まかな概要を知った後、2冊目の入門書として、この本を読むことをお勧めする。

<参考文献>

- 北川誠一・前田弘樹・廣瀬陽子・吉村貴之編 2006『コーカサスを知るための60章』エリア・スタディーズ、明石書店。
- 塩野崎信也 2016『〈アゼルバイジャン人〉の創出——民族意識の形成とその基層』京都大学学術出版会。
- 立花優 2013「ポストソ連期アゼルバイジャンの政治変容——旧ソ連地域における政治体制の事例研究」博士課程論文、北海道大学。
- Bennigsen, A. and S.E. Wimbush. 1985. *Mystics and Commissars: Sufism in the Soviet Union*. London: C. Hurst and Co. Publishers.
- Saroyan, M. 1997. *Minorities, Mullahs, and Modernity: Reshaping Community in the Former Soviet Union*. Berkeley: University of California.

(岩倉 洸 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科)

Alexander Betts and Paul Collier. 2017. *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. London: Allen Lane. xiv+266pp.

「アラブの春」によって中東地域の民主化運動の機運が最高潮に達していた時、「文明の十字路」と称されてきた美しい国家の1つが激しい内戦に陥ることになるとは、いったいどれほどの人々が予想できたであろうか。2011年に勃発したシリア内戦を契機に、現在に至るまで500万人を超える人々が住処を追われて国外への移動を強いられている。この「今世紀最大の人道危機」といわれるシリア難民の発生によって、難民をめぐる問題が国際社会で大きな焦点となっている。特に、難民たちがいかなる苦境にあるのか、あるいは彼らをどのようにして救援することができるのか、という問題はマスメディアでも盛んに報道され、論じられている。しかし、大きな視点から見れば、難民救援には「いかに救援するのか」という具体的な問題だけでなく、人類社会が難民問題を解決するシステムを果たして保有しているのかという根源的な問題が存在することがわかる。その問題に、正面から取り組んだのが本書である。

著者のひとり、Alexander Bettsは英オックスフォード大学の教授であり、同大学の難民研究センターの所長を務める。彼は難民研究の専門家として、主にサハラ以南のアフリカ諸国を研究対象としている。著作の『信念による保護』[Betts 2009]はアフリカの難民問題を事例に、難民問題に対する北側諸国の義務の不足を指摘して国際社会の協力を求めており、本書の前身にあたる内容となっている。共著者であるPaul Collierもアフリカを研究対象としているが、彼はオックスフォード大学にて経済と公共政策を専門としている。これまでの著作は難民問題ではなくアフリカの貧困問題を扱っており、『最底辺の10億人』[コリアー 2008]ではアフリカでの援助体制に関して全体的な批判を行い、最貧国が陥りやすい罫と、その罫からの脱出方法を提示している。

本書は3部構成となっている。第1部では1章から3章にかけて現代の難民問題の現状と構造的な問題点を指摘している。4-8章から成る第2部では、第1部で指摘した問題点を踏まえて、シリア難民問題を中心的に扱いながら、難民問題への具体的方策の考察が述べられている。第3部は本書の最終章であり、第2部で論じている難民問題解決へのアプローチを従来のものと比較して簡潔にまとめている。以下に各章の内容を概観する。

第1章は、なぜ難民が発生しているのかという疑問の提示から始まる。著者が注目するのは、人々が貧困から逃れるためではなく国内の暴力的な無秩序から避難するために国内外へ移動しているという点である。ここで著者は、1951年に採択された「難民の地位に関する条約(難民条約)」の第1条に定義されている難民認定の要件を明確に批判している。すなわち、難民条約の定義によれば難民として認定を受けるためには「(個人的に)迫害を受けるおそれがある」という要件を満たす必要があるが、著者はそのような個人的危険のみが人々の避難を駆り立てる理由ではないという。むしろ着目すべきは内戦などの大規模な暴力であり、国家の脆弱性こそが今日の強制移動をもたらしていると説明する。そして脆弱性によって移動を強いられた結果、庇護を必要としている人々には難民条約の定義する狭義の「難民」だけではなく、国内避難民をも含むべきであることが強調されている。本書では恐怖からの避難を目的として移動する人々を難民と定義することで移民との差別化を図り、国内避難民を含める広い視野で難民問題を扱うという著者の考えが本章では提示される。

第2章は、現在に至るまで国際難民レジームの形成の歴史について説明する。国際連合が主導で創り上げた難民レジームには2つの核がある。1つ目が「難民」をめぐる国際的な定義と難民の権利であり、2つ目が難民保護の為に特別機関、すなわち国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の機能である。このレジームは冷戦下の政治の強い影響を受けて本来は一時的なものとして形成された。それゆえにヨーロッパ中心の性格を帯びており、当初の想定を超えて世界規模に適用される難民レジームとして発展していく中で、それが現状の難民問題に十分に適応できないという問題が生じた。特に著者が問題視しているのは、既存の難民レジームが難民認定申請の権利を明確に保障する一方で、難民を受け入れる国際社会の責任分担についてきちんとした基準がなく、個々の難民問題についてアドホックな対応しかできていないという現状である。この現代の国際難民レジームの弱点が世界的な大問題に発展した例が、次章で焦点が当たるシリア難民問題である。

第3章は、シリア難民問題の発生と国際的な対応の経緯について述べている。シリア難民問題は、既存の国際難民レジームが十分に問題に対応する能力を有していないことを露呈した。本章では、ヨーロッパが難民の受け入れについて明確な含意がないままシェンゲン協定によって国境管理をEU全体で統合したことが、ヨーロッパへのパニック的なシリア難民の流入を招いた一因であることが説明されている。シェンゲン協定(英: Schengen Agreement)は、EU域内の人、物の移動を自由化することを定めたものである。近年、テロリストが域内を自由に移動できるという安全保障面からの不安が指摘されており、今回の難民危機でも争点となった。

また、中東現地ではシリア難民の第一次庇護国となっているトルコ、ヨルダン、レバノンといった近隣諸国の受入れ能力が限界に達しつつあることに触れ、それらの国々を支援するUNHCRの抱える財政的限界についても述べられている。

第4章は、難民救援の道義性について再考している。著者は、道義性を難民の救援義務の基礎に置いている。道義的規範が世界的に広がり受け入れられることが、国際社会の現実的な行動の可能性に繋がるという。本章で著者は4つの道義的規範に基づく難民保護の方針を提案している。1つ目は、国際社会が思いやり(compassion)を持ち、難民の生活を限りなく正常なものに近づけるために生活基盤の回復に向けて努力をすることである。2つ目は、公平に負担を分担し、各国がそれぞれの強みや能力を生かして難民保護にあたるということである。3つ目は、国際社会が法的に、また経済的に団結することである。4つ目は、高所得の国々における難民保護政策は義務に基づいたものであるべきであるということである。また経済的移民と比較して、難民に対する人道的観点からの救援義務の必要性を説いている。

第5章は、「人道主義の貯蔵庫(humanitarian silo)」の問題について、議論を展開している。「人道主義の貯蔵庫」とは、ホスト社会から隔離され、危機的状況に対応する以外に何も対策のない状態のまま難民が据え置かれている現在の多くの難民キャンプのような状況を指した著者の表現である。本章で主張されている

のは、そのような状況を改善するような、長期的で持続性のある解決方法の必要性である。著者は、長期的視野に立った他国の社会への統合が今後必要であると指摘している。その上で、難民を単なる人道的問題の対象としてではなく、社会の開発をもたらす機会として捉える見方を提示する。

第6章では、援助の在り方について述べられている。本来、難民レジームは難民の自律性獲得を促進することを目的としていた。ここでいう自律性とは、労働と自由移動の権利を持つことである。しかし、1980年代以降に難民キャンプ中心の支援へとシフトしていくにつれ、それらの権利は脇に追いやられた。著者は現在の食事と住居の提供に重点を置いている現状の支援を批判しており、難民支援に真に必要なのは仕事の提供であると述べる。本章では、難民が自律性を有する例としてウガンダとヨルダンの事例を検討し、難民を人道主義の観点から見た弱者としてではなく、国家の発展に寄与する可能性を持った存在と捉えるべきであると主張されている。

第7章では紛争後の社会の復興をテーマに扱っている。多くの難民が本国への帰還を切望する中で、迅速な本国の経済的復興や社会共同体の回復は彼らの将来を左右する重大な問題である。著者は、復興のためにはホスト国において難民がより容易に起業できる機会が必要であると述べ、難民の流入数の多い都市を「育成都市 (incubator cities)」として国際社会による都市への投資を支援の1つの手段として提示している。

第8章は、第2部の締めくくりとして新しい難民保護制度を提案する。本章では難民ガヴァナンスの目的、責任の分配、組織的構造の3点について詳しく論じられている。著者は、難民保護の核を救助と自律性の2つに据え、それらを達成するためには支援の規模の持続可能性、自律性を担保するための開発地域の用意、難民の移動を管理することなどが今後の難民レジームに求められると述べている。さらにこれらの目的を果たすためには、従来の国際法に加えて新たな法規範と、UNHCRの再編が必要であるという。その意図は、1951年採択の難民条約やUNHCRといった現存の難民レジームを根幹から否定するものではなく、それらが持つ可能性を指摘して将来的な役割を付与していくものである。

本書の最終章である第9章では、シリア難民問題が特に欧州において危機的状況を生み出した原因について、著者の見解が付け加えられている。またシリア以外にも、ケニアにおけるソマリアや南スーダンからの難民の事例が挙げられている。著者が強調するのは、危機に瀕する国の近隣にある発展途上国に、難民が安全に居住できる居場所を創出することの重要性である。そのためには今日の難民キャンプ中心の人道主義的支援モデルではなく、難民にも経済的参加を認めて彼らの自律性を引き出すような新しい支援モデルが必要とされる。難民たちに自律性と発展の機会を認めることこそが、彼らが逃げ出さざるをえなかった本国社会の復興にも貢献すると主張されている。

以上に概観したように、本書は既存の国際難民レジームの在り方に問いを投げかけ、新たな枠組みでの難民支援の必要性を述べている。シリア難民問題を研究している評者にとって最も興味深かった点は、難民を危機の被害者として人道主義的視点から保護するだけでなく、国際社会全体の公共財として扱うというアイデアである。

多くの難民研究の議論において、人道主義という観点は難民保護の根幹を占める重要な考え方である。既存の難民レジームの問題点を指摘する場合であっても、人道主義そのものへの批判はあまり見られない。本書も人道主義を否定するものではない。しかし、難民レジームについて人道主義のみを基幹に据えるのでは不十分であると著者は指摘する。なぜならば、人道主義に基づく難民支援は難民たちにその日を凌ぐ食事と住居を与えることはできても、彼らが将来自律的に生きていくための職を与えることはできないからである。第三国定住によって安住の地を得られる者は世界の難民全体の1%程度であり、その他大勢は受入国である途上国のキャンプや都市部で暮らしている。本書でもキャンプや都市部での困窮した生活について説明がなされていたが、著者は彼らを不安定な状態 (limbo) に据え置いている現状を「国際社会の不作為」と批判している。そして、その「不作為」を有意な「作為」に変えていくために、第2部において幾つかのアプローチを提案しているのである。

その点において、本書は従来の難民研究より一歩踏み込んだ議論を展開していると言えるだろう。政策提言の文書ではないため、著者の挙げるアプローチがどこまで政策決定者に影響を与えうるかは不明であるものの、既存の難民レジームに捉われない広い視野から難民問題を概括し、現実的な解決案を提示することに成功している点は高く評価できる。本書は現代の国際難民レジームの問題点を簡潔にまとめ、道義性や経済

的問題といった難民問題を巡る重要なトピックについても論考を重ねた良書であり、今後の難民研究において大きな意義を有している。

<参考文献>

コリアー, ポール 2008 『最底辺の10億人——最も貧しい国々のために本当になすべきことは何か?』(中谷和男訳) 日経BP社.

Betts, Alexander. 2009. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. New York: Cornell University Press.

(望月 葵 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科)