

杉木明子. 『国際的難民保護と負担分担
—新たな難民政策の可能性を求めて』法
律文化社, 2018年, 204 p.

山崎暢子*

2010年代には難民問題に関連する著作の出版が相次いだ。本のタイトルに「難民」の2文字が付され、もちろん本文でもそのテーマをあつかった和文の学術書は少なくとも8冊が刊行された。翻訳書も含めるとこの数はずっと増える。洋書では、たとえば「強制移動」シリーズと題して1996年の第1巻刊行から継続して2017年までに計36巻を世に送りだした出版社Berghahn Booksから、2017年と2018年の2年間にそのシリーズとは別に難民関連の著作が3冊以上刊行されている。この動向のなかで本書の特徴は以下のようにまとめることができるだろう。難民研究は、国連高等弁務官事務所（以下、UNHCR）をはじめとする人道機関による国際的な難民支援体制の確立および支援現場での実践と深くかかわりながら展開してきた。本書は、この経緯をふまえつつ、国際政治や国際機構論の視点から難民制度の現状と課題を分析するところに特徴がある。「あとがき」にあるとおり本書は、著者がこれまでに執筆した複数の論文を、「負担分担」という主題にそってまとめたものである。

本書は、「すべての人は人であるというだけで基本的人権を有し、本人の選択でないにもかかわらず、人権侵害や紛争等によって移

動をよぎなくされている人々が潜在的能力を活かし、尊厳のある生活を送る権利があり、庇護を求める人々を支援することは人類の一員として、誰もが果たすべき最小限の義務である」（pp. 2-3）とか、「途上国の庇護国で暮らす難民の人権が保護され、尊厳ある人間らしい生活を暮らせるようになるまで富裕国は途上国に対して支援する義務がある」という立場にたって（p. 10）「理論と現実を架橋すること」を目的としている。

そのために本書は、序章と終章のあいだに、理論的分析を行なった第1部（第1章～第3章）と、事例に即した記述である第2部（第4章～第7章）を配置する構成をとっている。具体的な事例としては、カナダとデンマーク、そして東アフリカのウガンダとケニアが紹介されている。

第1章で著者は、なぜ負担分担が必要なのかという問いをたてて、難民保護の観点から国際的な負担分担の重要性を論じ、負担分担を実現するうえでの課題を指摘する。そして第2章では、難民問題と国際的負担分担の変遷を概観し、第3章では国際的負担分担をどのように実現するかを模索している。

本書において「負担」とはおもに、難民受け入れ人口のGDP1ドルあたりの受け入れ人数や人口比などの指標（pp. 11, 14, 27）で測られ、UNHCR等が参照するものである。そして「負担分担」には、財政的負担分担と物理的負担分担がある。著者によれば財政的負担分担は、ドナーが第一次庇護国へ資金を提供する方法によって、二国間援助、およびUNHCR等の国際機関を通す多国間援

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科

助の形態にわけられる。他方で、物理的負担分担には「第三国定住、再配置、人道的な難民受け入れプログラム等」が含まれる (pp. 15-16) が、あとに続く各章で重点的に検討されるのはこのうちの「第三国定住」¹⁾ である。世界の難民受け入れの状況を見ると、まず 2016 年時点で世界の難民総人口の 8 割以上がいわゆる途上国に居住している。そして国民 GDP1 ドルあたりの難民数をみると、上位 10 ヵ国のうち 8 ヵ国がアフリカ大陸に位置し、難民受け入れの人口比が大きい上位 10 ヵ国のうち「北」に位置するのは 2 ヵ国だけ (p. 14) という、偏重した難民受け入れの実態がある。こうした統計を指摘しつつ、本書は、いわば地球規模の不平等を是正すべく「新たな難民政策の可能性」をひらく必要性を説く。

負担分担に関しては、法的拘束力をもつ国際的な規範が存在しないため、ユニバーサルな分担策を確立することが困難であることを、著者はくり返し論じている (序章、第 1 章、2 章、3 章、5 章、終章)。しかし同時に負担分担という課題は、難民保護のためにこれまで開催された数々の国際会議でたびたび議題にあがり、その価値や必要性は広く認知されているという (p. 13)。第 2 章では、こうした国際会議が開催された背景と各会議における論点が、財政的負担分担と物理的負担分担という視点から整理されている。第 3 章で、

国際的負担分担を実現するための条件をグローバル公共財やゲーム理論の概念を用いて例示したうえで、負担分担を制度化するために先行研究が提示してきたアイデアを紹介している。

なお、本書で詳しく触れられてはいないが、負担分担に関しては 1998 年の国連総会でも議論されており、なぜ負担分担が必要なのか、負担分担には誰が関与すべきか、負担分担はどの程度システム化させるべきか、といった問題提起がなされている [United Nations General Assembly 1998: 6]。本書の問題意識はそうした系譜に連なるものである。

さて、本書の第 2 部では具体的な事例をもとに議論が展開されている。まず第 4 章では、開発援助とタイアップして難民の自立を促す支援政策を実施してきたウガンダの例が紹介される。難民は、さまざまな制約を受けながらも、自立支援プロジェクトを活用して自活したり、難民定住地の内外で多様な経済活動を行ない現金稼得の機会を得ている。著者は、こうした開発志向の援助を実施することが、ひいては受け入れ国の経済的負担の軽減につながると述べる。

第 5 章ではデンマークの事例が紹介されている。デンマークでは、開発援助を担当する外務省の部局が、200 を超える非政府組織 (NGO) と連携を図りながら政策を立案し、実施・運営する。貧困削減を第 1 の目標とするデンマークの開発援助は 1949 年に開始されてから 2000 年代はじめまで ODA の拡大とともに多様化した。総額は徐々に削減されるようになっていった。2003 年には援

1) 第三国定住とは、保護を求めて避難した国で難民登録された難民のうち、彼 (女) らを受け入れ、定住資格を与えることに合意したさらに別の国へ移動することを指す [UNHCR 2011: 3]。

助と難民問題を関連づけた「出身地域イニシアティブ」という事業が援用され、ウガンダやケニア、タンザニアといった難民受け入れ国もこの事業の対象となった。本章ではザンビアで実施された二国間援助の例が検討されている。その事業の成果自体は限定的ながらも、難民を受け入れることは国際社会からさらなる援助を呼びこむことにつながるという考えが、受け入れ国ザンビアの政府関係者らのあいだに生まれたことを著者は評価している。

第6章では、独立後のケニアにおける難民政策の転換を4期（1963～1991年、1991～2003年、2003～2012年、2013年以降）にわけて、特に2つめの時期の特徴を概説したのち、難民の第三国定住を促進するためには何が必要であるかを論じている。

ケニアから第三国定住地のかたちで難民を受け入れている国には、米国やカナダ、オーストラリア、スウェーデン、英国などがある（pp. 130-131）。このうち米国は、第三国定住の受け入れ人数が世界最多といわれている。ケニアから米国に渡る難民の数はアフリカ諸国のなかでもっとも多く、その半数以上がソマリ難民とされる。本章では、2001年9月11日のテロや、トランプ大統領が発した大統領令によって、米国の難民受け入れが一時的に停止された事態が指摘されており、難民の第三国定住の受け入れは、世界情勢や受け入れ国の政治的思惑によって、その可否が大きく左右されることが示唆されている。

本章ではまた、第三国定住に関連する問題が3つ提起されている。ひとつは、緊急事

態あるいは特別な医療を必要とする難民の第三国定住を受け入れている国が多くないこと、次に、第三国定住の受け入れ数は非常に限られており、ケニアにいるすべての難民のニーズを満たせないこと、そして第3には、受け入れ国の社会に適応できそうな難民が優先的に受け入れられる傾向が強いことである（pp. 132-135）。すなわち、難民の受け入れには、受け入れ国側の意向が強く反映されるため、受け入れ国のコミットメントが必要であることが指摘されている。

第7章では、移民大国カナダにおける難民政策の歴史を4期にわけて記述したのち、物理的負担分担の具体的な方策としての第三国定住政策の課題が詳細に記されている。カナダでは「国外難民保護制度」を通して、カナダ国外に居住する難民の第三国定住の受け入れを行なっているが、この制度には4つの課題があることを著者は指摘する。すなわち、第三国定住審査の独立性の確保、審査の透明性、審査の公正性、そして、第三国定住審査に申請者が異議申し立てを行なう機会が限られていることである。一方で、カナダは特定のグループを対象とした第三国定住プログラムを実施しており、アフリカやアジアなどから避難民を受け入れてきた。

終章では、各章の小括を行なったうえで、国際的な難民保護の観点から負担分担の難しさがあらためて指摘され、その重要性が強調されている。

以上、本書の構成と内容を概観した。評者なりに本書の課題を以下に2点だけ指摘してみたい。

まず、本書で用いられている訳語や固有名詞についてである。たとえば、本書の第 1 章で難民条約を紹介するなかで初めて登場し、あとの章で負担分担に言及するためにも何度か用いられている「再配置」という訳語の意味は、ついに説明されない。専門書に日常的に目を通す人や、この言葉の指す状況に現場で直面する NGO 職員、政策の決定と実施に携わる役人らに向けて発信している場合を別として、それぞれの用語がどういった文脈で用いられるようになったのか、その訳語について邦文の先行研究ではどのように言及されてきたのかについて省略せずに記述してほしいと感じた。また、第 4 章では、南スーダンからウガンダに避難した「ディンカ」という民族名や、避難先の「ウェスト・ナイル」という地域名が一度だけ登場するが、こうした用語は初めて目にする人にとっては理解しにくいにもかかわらず、説明がなされていない。同様のことは、これ以外にも本文中に散見される。

第 2 は、事例研究としてカナダとデンマーク、ウガンダ、ケニアの 4 ヵ国が選択された理由と難民保護のための負担分担、そして難民の第三国定住との関連性である。本書では第 1 部と第 2 部を通じて、アフリカ大陸には多くの難民が長期にわたって滞在しており、そのなかで第三国定住の機会を得る難民はほんのひとにぎりであることが示されている。UNHCR の統計によれば、2016 年にウガンダから第三国定住制度によって第三国へ移動した難民の数は、ウガンダにおける難民総人口の 1 パーセントに満たない (第 4 章)。

難民の第三国定住の受け入れ人口が最多であるアメリカに、アフリカ諸国としては最多の難民を送りだしているケニアでさえ、その人数は年間 5,000 人ほどである (第 6 章)。第三国定住の受け入れ国は 2005 年の 14 ヵ国から、2016 年には 37 ヵ国に増えたとはいえ、第三国定住できる難民は世界全体の難民の約 1 パーセントにすぎない (p. 63, 188)。また、第三国定住の受け入れ先にはどの国でもなれるわけではなく、UNHCR などによって一定の条件が設けられている。つまり、第三国定住が難民問題の解決に寄与する可能性は、決して大きくはない。本書の随所で著者は、第三国定住の困難を指摘し、受け入れ国側の制度の落とし穴や政治経済的課題を列挙する。しかしながら著者のいうように、途上国に偏った難民受け入れの「負担」を先進国が肩代わりすることの意義を問い続けることは確かに重要である。そのためにも、難民問題の解決において第三国定住がもつ現実的な可能性を、負担分担に関するほかの方策との関連のうえで、もうすこし具体的に論じてほしいと評者は感じている。

なお、これらの指摘は決して本書の価値を減ずるものではない。本書は、こんにちの難民保護制度が抱える諸課題についての理解を大きく進展させてくれるし、各国の政策転換の背景にある政治的、経済的事情や政策内容に関する膨大な情報を提供しており、難民政策に関して深い知見が得られる一冊である。

評者はウガンダにおいて、南スーダンやコンゴ民主共和国から避難してきている難民や、かつて各地で難民として避難生活を送

り、現在はウガンダに帰還している人たちについて調査をしている。その過程で、ウガンダで難民に関する諸事項を管轄する部局をもつ首相府やUNHCRの職員と何度も会い、刻一刻と変わる現地の様子をなるべく的確に把握しようと努めてきた。本書で紹介されているように、政策の転換とその背景にある国内事情、そして国際社会における難民保護制度の大きな流れに配慮することの重要性を、評者は本書を通読してあらためて認識させられた。

引用文献

- United Nations General Assembly. 1998. *International Solidarity and Burden-sharing in All Its Aspects: National, Regional and International Responsibilities for Refugees*. Annual Theme. A/AC. 96/904. (<http://www.refworld.org/docid/4a54bc2f0.html>) (2018年7月8日)
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2011. 『UNHCR 第三国定住ハンドブック』 ジュネーブ: UNHCR 国際保護局.