

EU のウクライナ避難民対応

——人道主義とその陥穽——

大道寺隆也

- 1 問題の所在
- 2 ウクライナ避難民対応の制度的背景——CEAS の行き詰まり
- 3 TPD によるウクライナ避難民受入の概要
 - 3.1 TPD の発動
 - 3.2 TPD により付与される諸権利
 - 3.3 TPD の適用範囲をめぐる問題——第三国民や無国籍者の取扱
 - 3.4 一時保護の終了
- 4 一時保護の実践——歓迎と排除
 - 4.1 ウクライナ避難民の歓迎
 - 4.2 非ウクライナ国籍者の排除
- 5 「支配」としてのウクライナ避難民受入／排除
- 6 結論

1 問題の所在

2022 年 2 月以降、ロシアとウクライナの間の戦争に伴って多数の人々が非自発的移動を強いられ、欧州連合 (European Union, EU) とその加盟国は対応を迫られている。国際連合難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) によれば、2022 年 12 月 6 日の時点で、「欧州各国で記録されたウクライナからの難民」は 7,832,493 人に上る¹⁾。そのうち 4,805,531 人は、EU の一時保護指令 (Temporary Pro-

1) UNHCR. No date. Operational Data Portal: Ukraine Refuge Situation, <https://>

tection Directive, TPD) に基づく保護や、それに類する各国の保護を受けている²⁾。いわゆる「難民危機」が生じたとされる 2015 年の EU 加盟国における庇護申請数が 1,322,850 名であった事実を鑑みれば、ウクライナ避難民の流入は EU にとって未曾有の事態と言える³⁾。

それでは EU は、ウクライナ避難民にいかに対応してきたのだろうか。また、その対応に底流する論理はいかなるものであろうか。EU は、2001 年に採択されたものの事実上死文化していた TPD を発動し、ウクライナ避難民を「歓迎」した。この動きは称揚に値するようにも見えるが、そこには 2 つの問題がある。非ウクライナ国籍者の排除の問題と、「歓迎」の政治的不確かさの問題である。すでに一部の論者はこうした問題を指摘しているものの⁴⁾、一般に、ウクライナ避難民対応をめぐる批判的研究は未だ

data.unhcr.org/en/situations/ukraine (accessed: 8 January 2023). 本稿では、ウクライナにおける戦争を逃れて非自発的に移動する人々を、国籍を問わず「ウクライナ避難民」と呼ぶ。ただし後述の通り、「ウクライナ避難民」の中の非ウクライナ国籍者への差別や排除が存在する事実が、ウクライナ難民受入の言説や実践を検討する上で重要になってくる。

2) *Ibid.*

3) European Council / Council of the European Union. No date. Infographic – Asylum applications in the EU, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-eu/> (accessed: 17 December 2022). 本稿は、「難民危機」という表現を原則として避けるか、「いわゆる『危機』」などと留保を付して用いる。なぜなら、「難民危機」という表現には 2 つの問題があるからである。第一に、その表現は事実認識として精確でない。EU 庇護政策の構造的欠陥は 2015 年以前からすでに問題とされていた(後述)。第二に、「危機」という表現は、難民の排除を正当化する契機を孕んでいる。すなわち、「難民」—しばしば「移民」と一括りにされる—が「危機」をもたらすのであれば、「難民」を排除することが解決策となるという論理が伏流しているのである。それゆえ筆者は、たとえ一般的に用いられている表現であっても、留保なく危機と表記するべきではないと考える。

4) E.g., 宮井健志. 2023. 「ウクライナ侵攻は欧州共通庇護体制を変えるか—避難民保護にみる課題と展望—」日本国際問題研究所編『戦禍のヨーロッパ—日欧関係はどうあるべきか—』https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R04_Europe/JIIA_Europe_research_report_2023.pdf, 143–158 頁 ; Carrera, Sergio, and Meltem Ineli-Ciger eds. 2023. *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive*

多くない。

そこで本稿は次の2つの作業を行う。第一に、TPD の概要および2022年の発動のされ方を記述する。第二に、より重要な点として、TPD の発動とそれ以後の言説や実践の批判的検討を通し、難民保護に底流する人道主義 (humanitarianism) の問題性を剔出する。本稿は、EU のウクライナ避難民対応の制度的背景を明らかにした上で (第2節)、TPD の概要を説明する (第3節)。次いで、一時保護がいかに関心されているかを概観したのちに (第4節)、そこに底流する論理、特に人道主義のそれを批判的に検討する (第5節)。最後に、議論を要約しつつ、今後の課題を述べる (第5節)。

2 ウクライナ避難民対応の制度的背景——CEAS の行き詰まり

TPD を用いた EU のウクライナ避難民対応の背景には、欧州共通庇護体制 (Common European Asylum System, CEAS) の行き詰まりが指摘できる。

CEAS とは、国際的保護の審査責任国を決定する規則 (いわゆるダブリン規則) を中心とした、EU としての庇護希望者対応の制度群を指す。ダブリン規則は、「庇護の買い回り (asylum shopping)」や「庇護のたらい回し (asylum in orbit)」の防止を目的として、「基準の階層 (hierarchy of criteria)」を設定し、国際的保護の審査責任の分担を試みる規則である (難民受入の分担ではない)。EU 加盟国に家族や親戚がいるか否かや、EU 加盟国の査証を保持しているか否かなどの基準で判断されるが、戦禍から逃れてきた難民がこれらの基準を満たす場合は多くなく、実行上、最初に入国した国 (country of first entry) が審査責任国になる場合が多い。従って、イタリアやギリシャなどシェンゲン圏の周縁にある国々の負担が過剰になり、難民や庇護希望者などの移動者の収容環境が劣悪になりやすいという問題が以前から指摘されていた。2013 年には、ダブリン規則をはじめとする

and Its Implications for the Future EU Asylum Policy. Florence: European University Institute, <https://hdl.handle.net/1814/75377>.

CEAS 関連規則・指令が改正され、ダブリン規則に基づく送還先加盟国の収容環境に「制度上の欠陥 (systemic flaws)」がある場合は送還しないことが定められた⁵⁾。

2015年には内戦から逃れてきたシリア難民が流入して「難民危機」などと呼ばれる事態が発生し、ダブリン体制は機能不全に陥る。8月にはドイツのメルケル首相がダブリン規則の事実上の実施停止と難民受入を宣言した。9月には緊急リロケーションについての理事会決定が採択されたが、一部の加盟国が拒否し、政治的対立が深まった⁶⁾。そこでEUは、いわゆる「域外出入国管理政策 (external immigration policy)」を強化するようになる。一度EU加盟国に入国した庇護希望者の強制送還は、難民の地位に関する条約 (以下、難民条約) が定めるノン・ルフールマン原則や、欧州人権条約 (European Convention on Human Rights, ECHR) 第4議定書第4条が定める外国人集団追放の禁止に反するおそれがある。そこで、入国自体

5) 「庇護手続や庇護申請者の収容環境に制度上の欠陥が存在し、EU基本権憲章第4条の意味における非人道的又は品位を傷つけるような取扱いを受ける危険に至ると信じる実質的根拠が存在するという理由で最初に責任を割り当てられた加盟国への送還が不可能である場合、送還先決定国は、第3章に定められる基準に従って検討を続け、他の加盟国に責任を割り当てられるか否かを判断する」(改正ダブリン規則第3条2)。Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). OJ L 180/31, 29 June 2013. 本規定の成立過程については、大道寺隆也・2017. 「欧州共通庇護政策形成をめぐる国際機構間関係－EU内外の諸主体の交錯とその理論的含意－」『日本EU学会年報』第37号, 134–153頁を参照のこと。

6) Tsourdi, Evangelia (Lilian), and Cathryn Costello. 2021. “The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum.” In *The Evolution of EU Law* [3rd ed.] edited by Paul Craig and Gráinne de Búrca, New York: Oxford University Press, 793–823, esp. 806–807. スロバキアおよびハンガリーは、この緊急リロケーション決定を不服としてEU司法裁判所に出訴したが退けられた。ハンガリー・ポーランド・チェコは履行を拒否したために欧州委員会から義務違反訴訟を提起され、敗訴している。参照：川村真理. 2019. 『難民問題と国際法制度の動態』信山社, 203–204頁。

を EU の域外で阻止することを試みるようになったのである。EU・トルコ声明 (2016 年 3 月) では、いわゆる「1 対 1 メカニズム」(ギリシャに非正規に入国したシリア難民 1 人をトルコに送還する代わりに、トルコから EU にシリア難民 1 人を入国させる取り決め) が定められた。また、加盟国の沿岸警備隊や Frontex が難民の入国を妨害し排除する「押し返し (push-back)」や、近隣諸国にその排除を行わせる「引き戻し (pullback)」などの暴力的実践も見られる⁷⁾。こうした政策は、「非入国政策 (non-entrée policy)」などとも呼ばれる。

かくて CEAS が行き詰まりを見せ、加盟各国や EU による排除が行われるのと並行して、CEAS 改革が議論されたものの、進展は多くない。例えば 2016 年、第 4 次ダブリン体制が提案されたが⁸⁾、加盟国の強硬な反対もあって頓挫した⁹⁾。2020 年には、欧州委員会が、庇護政策を仕切り直すべく、「移民および庇護に関する新協約 (New Pact on Migration and Asylum)」を提案した¹⁰⁾。「新協約」をめぐる論点は多々あるが、次の 2 点がとりわけ重要である。第一に、それが移動者の選別と排除を制度化しよう

7) Carrera, Sergio et al. 2018. *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes?* The Hague: Martinus Nijhoff; Carrera, Sergio et al. 2019. *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*. Cheltenham: Edward Elgar; 大道寺隆也. 2022. 「EU による『押し返し (pushback)』政策の動態— EU 立憲主義の可能性と限界—」『日本 EU 学会年報』第 42 号, 142–161 頁。

8) ダブリン条約 (1992 年合意) に基づく体制を「第一次ダブリン体制 (Dublin I)」、それが 2003 年に EU 法に組み込まれて出来た体制を「第二次ダブリン体制 (Dublin II)」、人権侵害や負担分担不全の批判を受けて 2013 年に改正された後の体制を「第三次ダブリン体制 (Dublin III)」とそれぞれ呼ぶことが多い。

9) 第 4 次ダブリン体制提案につき、戸田五郎. 2020. 「『難民危機』への EU の対応とダブリン・システム」『産大法学』第 53 巻 3・4 号, 387–422 頁, 特に 419 頁以下。

10) European Commission. 2020. Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum. COM (2020) 609 final, 23 September 2020.

としている点である。第三国との「協力」を強化し、第三国で「入国前スクリーニング」を実施しようとする点で、「新協約」は、域外出入国管理政策の延長線上にある。第二に、「新協約」は「危機」対応の重要性を強調している点である。事実上死文化していた TPD の改正が示唆されているのに加え、「移民および庇護分野における危機および不可抗力 (*force majeure*) 状況に対応するための規則」が提案された。

しかし、こうした CEAS 改革案はいずれも実現されないままに、2022 年、ロシアによるウクライナ侵攻、そしてそれに伴う避難民の大規模流入という事態を迎えることとなる。

3 TPD によるウクライナ避難民受入の概要

3.1 TPD の発動

EU は、CEAS 改革の行き詰まりの中でウクライナ避難民流入という事態に直面し、TPD を発動させた¹¹⁾。TPD は、コソヴォ紛争に伴って生じた避難民への対応策として 2001 年に採択されたものの、これまで発動された例はない¹²⁾。2022 年に TPD が発動された背景として、次の 2 点が指

11) Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212/12, 7 August 2001. 2022 年 2 月以降のウクライナ情勢を踏まえて書かれた解説としては例えば以下: 宮井, 前掲論文 (註 4); Carrera and Ineli-Ciger, *op. cit. supra* note 4; Carrera, Sergio *et al.* 2022. The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy. *CEPS Policy Insights*, No. 2022-09, March 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine/>; Peers, Steve. 2022. Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A. *EU Law Analysis*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html> (accessed: 24 July 2022).

12) 広く読まれているとある EU 法の教科書では、事実上現存しないとさえ書かれている。Tsourdi and Costello, *op. cit. supra* note 6, at 809. なお、2015 年のいわゆる「難民危機」の際、TPD を発動するべきという見解はあった。E.g.,

摘できる。第一に、前述した CEAS の行き詰まりと、「緊急」時に使用できる制度の不在である。ダブリン体制は、多数の移動者が特定の経路から短期間に流入する事態を想定していない。そこにきて TPD は、移動者に（一時的に）権利を付与するため、EU 加盟国で直ちに国際的保護の申請を行う人数を抑えられる。第二に、ウクライナの状況とダブリン体制との「食い合わせ」の悪さである。2017 年 6 月 11 日以降、ウクライナ国民には、EU へのビザなし入国と、90 日間のシェンゲン圏内の自由移動が認められている。このことから、「庇護希望者や難民の不移動 (immobilization)」¹³⁾ の制度であるダブリン体制ではなく、TPD が用いられたと考えられる。

TPD が発動 (activate) されるまでの流れは次のように定められている¹⁴⁾。まず委員会が「避難民の大量流入 (a mass influx of displaced persons)」の存在を確認する提案を理事会に提出し、理事会は委員会提案に基づいて理事会決定 (Council Decision) を採択する¹⁵⁾。2022 年の場合は「理事会実施決定 (Council Implementing Decision)」の形式が取られた¹⁶⁾。理事会決定には、①一時保護が適用される特定の集団に関する記述、②一時保護が効力を有する日、③加盟国から得られた収容能力に関する情報、④欧州委員会、UNHCR および他の関連する国際機構から得られた情報の 4 点が含まれる¹⁷⁾。最後に、欧州議会は、理事会決定について通知される¹⁸⁾。2022

Ineli-Ciger, Meltem. 2016. Time to Activate the Temporary Protection Directive: Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe. *European Journal of Migration and Law*, 18 (1), 1–33.

13) Tsourdi and Costello, *op. cit. supra* note 6.

14) TPD 第 5 条。

15) TPD 第 5 条 1。なお、加盟国が委員会に提案の提出を要請することもできる。実際に、イタリアは 2011 年に要請したが、加盟国間で合意に至らなかったという。なお、この点は、南波慧氏（高崎経済大学非常勤講師）よりご教示いただいた。記して御礼申し上げます。

16) Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. OJ L 71/1, 4 March 2022 (以下、『実施決定』)。

年の場合も、ポーランドが TPD 発動に反対する一幕はあったものの¹⁹⁾、概ね上述のような経過を辿った(表 1)。

表 1 2022 年の TPD 発動に至るタイムライン

日付	出来事
2 月 24 日	ロシアによるウクライナ侵攻開始。
2 月 27 日	司法内務理事会の緊急会合で、一時保護の使用が「広い支持」を得る ^{*1} 。
2 月 28 日	ポーランド代表が TPD の発動を不要と主張。
3 月 2 日	委員会が正式な提案を発表 ^{*2} 。
3 月 3 日	理事会が委員会提案に同意し、実施決定を採択(正式な採択日は翌 4 日) ^{*3} 。
3 月 4 日	委員会が、ウクライナ国境管理に関する「実務指針」を発表 ^{*4} 。
3 月 8 日	委員会が「難民やウクライナ戦争から逃れる人々との欧州の連帯」発表 ^{*5} 。

*1 Extraordinary Justice and Home Affairs Council, 27 February 2022. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/> (accessed: 24 July 2022).

*2 Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. COM (2022) 91 final, 2 March 2022.

*3 Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. OJ L 71/1, 4 March 2022.

*4 Commission Communication Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders. OJ C 104 I/1, 4 March 2022.

17) TPD 第 5 条 3。

18) TPD 第 5 条 5。

19) ポーランドはウクライナの隣国であるため、難民保護の負担を嫌ったものと思われる。ただし、TPD 発動は特定多数決で決定されるため、たとえポーラン

*5 European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine. COM (2022) 107 final, 8 March 2022.

（出典：Carrera, *et al.*, *op. cit. supra* note 11, at 11 より報告者作成。）

3.2 TPD により付与される諸権利

TPD によりウクライナ避難民には種々の権利が付与される。最も重要なものが、「保護期間全体にわたる」在留許可である²⁰⁾。また、本来の TPD の趣旨に反して、移動の自由も認められている点も特筆すべきであろう。TPD 第 11 条は、「加盟国は、同国の領域内で一時保護を享受している人物につき、[...] 当該人物が許可なく他の加盟国に留まっているか、同国入国を試みている場合、当該人物を連れ戻す (take back)」と定めているが、3 月 4 日の時点で各国は「主な入国地点となる加盟国を支持するために」同条を適用しないと宣言した²¹⁾。これを踏まえ、実施決定の前文 15 は、TPD 第 11 条がウクライナ避難民には適用されないと定めている。加えて、実施決定の前文 16 は次のように定める。

ウクライナ国民は、ビザ不要の旅行者として、EU 領域に入ってから 90 日間、EU 内を自由に移動する権利を有する。これに基づいてウクライナ国民は、一時保護に付随する諸権利を享受したい加盟国を選択し、また、現在 EU 中に存在する重要なディアスポラ網の中から家族や友人と再会できる。

これは従来のダブリン体制に基づく難民受入制度——ある 1 か国に国際的保護の審査責任を割り当てる制度——とは決定的に異なる。それゆえピアーズ (Steve Peers) はこのことを「コベルニクス革命」と評している²²⁾。

ド一国が反対し続けたとしても発動は妨げられない。なお同国は、実施決定が採択された際には賛成に転じている。

20) TPD 第 8 条。

21) Statement of the Member States. 6826/22 ADD 1, 4 March 2022.

22) Peers, *op. cit.*, *supra* note 11.

一時保護を受けるウクライナ避難民は、加えて、次のような権利を保障される。

- ・就労および自営の権利、ならびに職業訓練を受ける権利²³⁾。
- ・住宅および社会保障ならびに特別なニーズを抱える人々への医療等の支援²⁴⁾。
- ・18 歳未満の者は、ホスト国国民と同条件で教育へのアクセスを得る²⁵⁾。
- ・家族再結合²⁶⁾。

なお、一時保護を享受する者は、国際的保護申請（難民申請や、いわゆる補完的保護の申請）はできるが、庇護希望者としての地位と、一時保護の裨益者としての地位は両立できない²⁷⁾。

3.3 TPD の適用範囲をめぐる問題——第三国民や無国籍者の取扱

上のような権利は、「2022 年 2 月 24 日およびそれ以降、当該日に始まったロシアの軍事侵略の結果としてウクライナから避難してきた人々」のうち、次の 3 カテゴリーに当てはまる人々に与えられる²⁸⁾。

- (a) 2022 年 2 月 24 日以前にウクライナに在住していたウクライナ国民。
- (b) 無国籍者またはウクライナ以外の第三国民であり、2022 年 2 月 24 日以前にウクライナで国際的保護ないしそれと同等の国家的保護を受けていた者。
- (c) (a) および (b) で示された人々の家族。

上の 3 カテゴリーに当てはまらない人々、とりわけウクライナ在住の第三

23) TPD 第 12 条。

24) TPD 第 13 条 1、2、4。

25) TPD 第 14 条。

26) TPD 第 15 条。

27) TPD 第 19 条。

28) 実施決定第 2 条 1。

国民や無国籍者の取扱については論争があった。実施決定では、次のように定められている。

加盟国は、無国籍者またはウクライナ以外の第三国民であって、ウクライナ法に従って発行された有効な在留許可に基づいて 2022 年 2 月 24 日以前からウクライナに合法的に居住していたことが証明でき、かつ、出身国や出身地域に安全かつ継続的に戻ることができない者については、本決定または自国の国内法の下での適切な保護のいずれかを適用する²⁹⁾。

この規定は、委員会提案から修正されたものである。提案では、第 2 条 2 (b) において、「ウクライナに合法に居住しており、かつ、出身国や出身地域に安全かつ継続的に戻ることができない第三国民ないし無国籍者」も保護対象に含まれると明示し、さらに、「出身国や出身地域に安全かつ継続的に戻ることができないという要件は、ウクライナに合法かつ長期的に居住してきた第三国民や無国籍者には適用されない」ともされていた³⁰⁾。ところが、理事会実施決定では、前文で次のように述べられているに過ぎない。

無国籍者および第三国民であって、ウクライナ法に従って発行された有効な永住許可に基づいて 2022 年 2 月 24 日以前から合法にウクライナに居住してきたことが証明でき、かつ出身国や出身地域に安全かつ継続的に戻ることができない者に保護を与えることも適切である。この保護は、かれらに本決定を適用するという形か、もしくは国内法に基づく他の適切な保護という形を取るべきであって、それは加盟各国によって決定される³¹⁾。

要するに、理事会は、委員会提案を 2 つの意味で後退させた。第一に、第

29) 実施決定第 2 条 2。

30) Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. COM (2022) 91 final, 2 March 2022.

31) 実施決定前文 12、強調筆者。

第三国民や無国籍者の保護を、加盟国が義務として行わなければならない事項から、任意で行える事項へと変えた。換言すれば、委員会提案と比べて、加盟国の裁量を広くしたのである。第二に、「ウクライナ法に従って発行された有効な永住許可に基づいて 2022 年 2 月 24 日以前から合法にウクライナに居住してきたこと」の証明を求めることによって、第三国民や無国籍者の負担を高めた。これらの点を踏まえて、カレラ (Sergio Carrera) らは、「非ウクライナ人避難民を EU の一時保護から排除し […] 加盟国に広い操作の余地を残すことを加えて強調している」と批判した³²⁾。

3.4 一時保護の終了

TPD に基づく保護の期間は原則として 1 年だが、一時保護の理由が引き続き場合には、理事会は、委員会提案に基づいて、最長 1 年ずつ延長できる³³⁾。実際に、2022 年 10 月 24 日、ヨハンソン (Ylva Johansson) 司法内務担当委員は、TPD が、「少なくとも 2024 年 3 月まで引き続き効力を持つ」と述べた³⁴⁾。また、各国が独自に一時保護を延長することもできる³⁵⁾。

一時保護が終了するのは、最長の期間に到達したとき、または理事会が委員会の終了提案を特定多数決で採択したときである³⁶⁾。一時保護が終了した場合は、従来の EU 庇護法既得事項 (EU asylum *acquis*) に従って処理されると推定されている³⁷⁾。TPD は文字通り「一時」保護であって、ウクライナにおける戦争状態が永続化した場合は、いつまでも TPD に依拠

32) Carrera *et al.*, *op. cit.*, *supra* note 11, at 13. この点については後述する。

33) TPD 第 4 条 2。

34) European Commission. 2022. *Press remarks by Commissioners Johansson and Schmit on the launch of the EU Talent Pool and strengthened support to provide certainty for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_6096 (access: 5 January 2023).

35) TPD 第 7 条 1。

36) TPD 第 6 条 1。

37) Peers, *op. cit.*, *supra* note 11.

しているわけにはいかないのである。その意味で、TPD の発動は問題の先延ばしであって、行き詰まっている CEAS 改革の進展が、EU にとっては課題となる。

4 一時保護の実践——歓迎と排除

4.1 ウクライナ避難民の歓迎

EU は、TPD 発動を、ウクライナ避難民「歓迎 (welcome)」の一環と位置づけている。2022 年 3 月 8 日、欧州委員会は、告示「難民やウクライナ戦争から逃れる人々との欧州の連帯」の中で、次のように述べた。

この〔一時保護の〕地位は、在留許可、福祉支援やヘルス・ケア、ならびに教育や労働市場へのアクセスを含む保護を与える。それは、我々の共同体において難民が重要な役割を果たせるようにする、EU とヨーロッパ人の歓迎の証である³⁸⁾。

また、23 日の別の告示では、TPD が EU の歓迎を具現化するとした上で、「ウクライナ国民とその家族、ならびに紛争によって避難を強いられているウクライナを家としてきた人々は、EU において前例のない保護を受ける資格を得る」とも述べている³⁹⁾。3 月 28 日の緊急司法内務理事会では、「ウクライナ戦争から逃れる人々の歓迎についての欧州の協調強化に関する 10 箇条計画」が合意され、以下の 10 点が打ち出された⁴⁰⁾。

38) European Commission 2022. European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine. COM (2022) 107, 8 March 2022, p. 7.

39) European Commission 2022. Welcoming those fleeing war in Ukraine: Readyng Europe to meet the needs. COM (2022) 131, 23 March 2022, p. 1.

40) European Commission. 2022. Home Affairs Council: 10-Point Plan on stronger European coordination on welcoming people fleeing the war against Ukraine. Press Release, 28 March 2022, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/api/files/document/print/en/ip_22_2152/IP_22_2152_EN.pdf (accessed: 8 January 2023).

1. 保護地位の裨益者に関する情報共有のための EU 登録プラットフォームの設置。
2. 交通および情報のハブのための EU 次元で協調されたアプローチ。
3. 受入能力や宿泊施設のマッピングによる加盟国支援。
4. 中長期の加盟国の計画立案とその支援。
5. 子どもの受入と支援のための標準作業手続と統一指針の策定。
6. 人身取引および搾取を防止するための共通の人身取引対策計画。
7. モルドバとの連帯の強化。
8. 安全な目的地に関する国際協力枠組の強化。
9. ウクライナ戦争の国内治安上の影響への対処。
10. 適切な資源および資金。

こうした EU としての指針に基づき、EU 加盟国は積極的にウクライナ避難民を受け入れている。最も多く受け入れている国はポーランドで、155 万人余に一時保護を与えている⁴¹⁾。次に多い国は、102 万人余を一時保護しているドイツである⁴²⁾。戦争発生当初はポーランドで保護を求める者が多かったが、より最近ではドイツで保護を求める者が増えている⁴³⁾。

加えて、EU 以外の国際機構や NGOs もウクライナ避難民の保護に携わっている⁴⁴⁾。特に UNHCR は、「保護」と「シェルター・非食糧物資」の 2 つのクラスターにおいて、各種の国際機構や NGOs の活動を取りまとめている⁴⁵⁾。また、UNHCR は、地域難民対応計画 (Regional Refugee Re-

41) UNHCR. No date. Operational Data Portal: Ukraine Refuge Situation, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed: 8 January 2023).

42) Ibid.

43) Eurostat によれば、2022 年の第一・第二四半期はポーランドが最多だったが、第三四半期にはドイツが最多になっている。

44) TPD も、EU とそれ以外の国際機構との協力を予定している。例えば、「一時保護の確立、実施、終了は、UNHCR および他の関連国際機構との恒常的諮問の対象となる」とする規定 (第 3 条 3) や、家族再結合に際して「関連国際機構と協力することができる」とする規定 (第 15 条 7) がある。

45) UNHCR. No date. Clusters, <https://www.unhcr.org/ua/en/clusters> (accessed:

sponse Plan, RRP) の実施主体でもある。RRP とは、UNHCR やその他の国連機関（国際移住機関〔International Organization for Migration, IOM〕や国連児童基金〔United Nations Children's Fund, UNICEF〕など）、各国の政府機関および NGOs が、各種の難民支援を行うに当たってホスト国政府と協力する枠組である。ウクライナ RRP の目的は以下の 4 点である⁴⁶⁾。

- ① ウクライナから来るあらゆる難民が、自らの状況に沿い、ノン・ルフールマン原則を遵守する形で確実に安全と国際的保護にアクセスできるよう、ホスト国を支援する。
- ② 最も脆弱な人々に特に焦点を当てつつ、難民や、脆弱な立場にある第三国民の迅速かつ救命につながるような人道支援を行えるようホスト国を支援する。
- ③ 社会全体を巻き込むアプローチを通して、ウクライナ避難民への襲撃に対する解法を探ることを支援する。
- ④ ホスト国の努力を国および地域の次元で支援するパートナー間の実効的協調を確保する。

また、UNHCR と UNICEF が合同で各国に設置している、Blue Dots と呼ばれる事業がある。これは、「ウクライナから避難するあらゆる国籍のあらゆる人々、女性、男性、子どもに、安全な場所や、速やかな支援とサービスを提供する」事業であり、2023 年 1 月の時点で、ブルガリア、ハンガリー、イタリア、モルドバ、ポーランド、ルーマニア、スロバキアに、計 37 か所設置されている⁴⁷⁾。

さらに、市民社会も歓迎の姿勢を示し、NGOs や市民の支援活動が広く

9 January 2023).

46) UNHCR. 2022. Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/91114> (accessed: 9 January 2023), p. 3.

47) UNHCR and UNICEF. No date. Digital Blue Dot Safe Space, Protection and Support Hubs: Providing critical information and support to persons fleeing Ukraine, <https://bluedothub.org/> (accessed: 9 January 2023).

見られた。企業も、ドイツ鉄道の無料利用や AirBnB による住居提供のように、ウクライナ避難民を支援する動きを見せてきた。また、欧州委員会が 2022 年 4 月に実施した特別世論調査によれば、「93% が戦争の影響を受けた人々に人道支援を行うことに賛成し、88% が戦争から逃れる人々を EU において歓迎することに賛成した」⁴⁸⁾。

かくて、EU とその加盟国、関連する諸国際機構、市民社会のいずれもウクライナ避難民を歓迎し、かれらを受け入れるために尽力しているように見える。ところがそこには、排除の言説と実践もまた伴っている。

4.2 非ウクライナ国籍者の排除

ウクライナ避難民を歓迎する姿勢が見られる一方、非ウクライナ国籍者を排除する実践も見られる。例えばナイジェリア政府は、2022 年 2 月 28 日に Twitter で、「ウクライナ警察や警備職員が、ウクライナ・ポーランド国境に向かうバスや列車にナイジェリア人を乗せることを拒否するという不幸な報告がある」とツイートした⁴⁹⁾。また、同日、アフリカ連合 (African Union) は、「アフリカ人が選別され、受け入れがたい異なる取扱を受けているという報告は、驚くほどに人種差別的であって国際法に反する」とし、「全ての国々に、国際法を尊重し、人種的アイデンティティを問わず戦争を逃れる全ての人々に同じ共感と支援を示すことを促す」とする声明を発出した⁵⁰⁾。

48) European Commission. 2022. EU's response to the war in Ukraine, https://ec.europa.eu/migrant-integration/system/files/2022-05/EU_response_to_war_in_Ukraine_FL506_report_en.pdf (accessed: 9 January 2023), p. 3.

49) 当該のツイートは以下: <https://twitter.com/NigeriaGov/status/1498043721799159819> および <https://twitter.com/NigeriaGov/status/1498043724529610753> (accessed: 10 January 2023).

50) African Union. 2022. Statement of the African Union on the reported ill treatment of Africans trying to leave Ukraine. 28 February 2022, <https://au.int/en/pressreleases/20220228/statement-ill-treatment-africans-trying-leave-ukraine> (accessed: 25 July 2022).

また、TPD において、既述の通り、第三国民の取扱いが加盟国の裁量に委ねられている。これについて、ポーランドを視察した国連の「移民の人権に関する特別報告者」は、同国が「二重基準」を採っている点を指摘し、懸念を表明している。

同一の戦争から逃れる難民はみなポーランドに入国できているが、適用される法的枠組およびそれに伴う資格は、国籍と、ウクライナにおける移民の地位によって異なっている。この影響を受ける個人の中には、永住許可保持者も、ウクライナにおける未記録移民 (undocumented migrants) や国際的保護申請の最終決定を待つ者などの非正規状況にある者も含まれる。この二重基準アプローチが、第三国民の間で、〔自分たちが〕差別されているという感情につながっていることを懸念する⁵¹⁾。

さらに、いくつかの加盟国で、差別的言説や実践が見られる。例えば、2022 年 3 月 8 日、ハンガリー政府令 86/2022 (III. 7.) は、第三国民の一時保護からの排除を定めた⁵²⁾。同法は EU 法に反するのではないかと指摘されているが⁵³⁾、オルバン首相は、「移民は止められる。難民は全ての助けを得ら

51) Morales, Felipe González. 2022. End of visit statement of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, on his visit to Poland and Belarus (12 – 25 July 2022), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/migration/2022-07-27/EndofVisitStatement-Poland-Belarus26.07.2022.docx> (access: 11 January 2023).

52) Government Decree No. 86/2022. (III. 7.) on rules applicable in state of danger and related to persons recognized as eligible for temporary protection, and on derogations from the rules of Act CVI. of 2011 on public employment and on the amendment of acts related to public employment and of other acts, https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/HUgovdecree_implementing_councildecision_tempprotEN.pdf (access: 29 March 2023).

53) Babická, Karolína. 2022. Temporary Protection: Poland and Hungary Once Again Creating Their Own Rules in Breach of EU Law. *Opinio Juris*, 11 April 2022, <https://opiniojuris.org/2022/04/11/temporary-protection-poland-and-hungary-once-again-creating-their-own-rules-in-breach-of-eu-law/> (accessed: 25 July 2022).

れる」と述べ⁵⁴⁾、ウクライナ避難民を選別し排除する姿勢を示した。また、キリル・ペトコフ（ブルガリア首相）は、次のように述べた。

それらの人々〔ウクライナ避難民〕は我々が慣れている難民ではない。〔…〕それらの人々は欧州人だ。〔…〕それらの人々は知的だ。教育を受けた人々だ。〔…〕これは我々が慣れている難民の波ではない。自らのアイデンティティについて不確かな人々でも、テロリストでさえあり得た不明瞭な過去を持つ人々でもない⁵⁵⁾。

ここにおいて、主に白人であるウクライナ国民を、それ以外の第三国民との関係性において特権化する、差別的言説および実践が見られるのである。

こうした差別的実践は、ウクライナ避難民の中の主に白人のウクライナ国籍者と、主に白人でない非ウクライナ国籍者との間でのみ起こるわけではない。ウクライナ避難民と他の地域からの難民の間での差別的取扱も存在する。例えば、既述の通り、EUはウクライナ避難民を積極的に「歓迎」する一方で、地中海やバルカン半島では、アフリカや中東からヨーロッパに向かう難民に対する「押し返し」や「引き戻し」が行われている⁵⁶⁾。また、ポーランドはウクライナ避難民を歓迎してきた一方で、ベラルーシとの国境では難民を暴力的に「押し返し」ている⁵⁷⁾。EU難民政策には、2つの差別——ウクライナ避難民の中の差別と、ウクライナ避難民と他地域からの難民の差別——が内在しているのである。

54) Coakley, Amanda. 2022. Hungary's Orban defends response to Ukraine war refugees. *Aljazeera*, 3 March 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/3/hungarys-orban-defends-response-to-ukraine-war-refugees> (accessed: 25 July 2022).

55) Faiola, Anthony. *et al.* 2022. Suddenly welcoming, Europe opens the door to refugees fleeing Ukraine. *The Washington Post (online)*, 28 February 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/28/ukraine-refugees-europe/> (accessed: 13 January 2023).

56) この排除の詳細には本稿では立ち入らない。註7の文献などを参照のこと。

57) Morales, *op. cit.*, *supra* note 51.

5 「支配」としてのウクライナ避難民受入／排除

「2つの差別」を前に、問われなければならない問いは2つある。第一に、なぜ、EU や加盟国は、特定の集団を特権化しつつ、別の集団を差別し排除するのかという問いである。第二に、差別という、一貫性を欠き矛盾した取扱を可能にしている論理は何かという問いである⁵⁸⁾。究極的には第一の問いへの解答が与えられなければならないが、それは本稿の射程を越える。代わりに、その準備作業として、第二の問いを簡潔に検討したい。

EU の難民受入／排除に底流し、差別的取扱を可能にしている論理が、人道主義である。人道主義という概念に合意された定義はないが、要諦は、苦しみの中にある人を「助けてあげる」という「施し」の論理である。人道主義は、一般に、「清冽な正義感」に基づく利他主義的善行として捉えられている⁵⁹⁾。しかしこの「施し」は、法的な意味でも道徳的な意味でも義務ではない。国際法学者の阿部浩己は次のように指摘する。

人道主義は正義のように義務の基準ではなく慈善 (charity) の基準であり、その基準が充足されれば善として称揚される一方で、基準を充足できずともなお正当との評価が留保される融通無碍なものである。人道主義は社会構成員の優位性を大前提とすることから、非構成員が国境を越えて入域することをけって権利としては認めない⁶⁰⁾。

この「融通無碍」な論理こそが、ウクライナ避難民を歓迎し助けつつ、そ

58) こうした設問の重要性は宮井も指摘している：「紛争や暴力からの保護が普遍的なニーズに立脚する限りで、保護するか否かの判断を、共感の有無や文化的・人種的な近接性に依拠させるべきではない。その論理が非合理的な『二重基準』を示す以上は、その論理構造を批判的に捉えていく必要がある」。宮井、前掲論文（註4）、152頁。本節の議論は、まさにその「論理構造を批判的に捉えていく」作業の端緒として位置づけられるが、本稿の議論は未だ萌芽的であり、さらなる検討が必要である。

59) 五十嵐元道。2016、『支配する人道主義—植民地統治から平和構築まで—』岩波書店、3頁。

60) 阿部浩己。2017。「グローバル化する国境管理」『世界法年報』第37号、38–62頁、55–56頁。

の一方で(例えば)シリア難民を排除し続けるという、EUの一見矛盾した姿勢を可能にしている。人道主義的な論理の下では、誰を助け、誰を助けないかは、助ける側が恣意的に決定できるのである。それゆえ、人道主義は、苦しみを軽減して「あげる」側と「もらう」側との間に非対称的な関係を作り出す。その意味で人道主義は「ケアと支配の混成物」なのである⁶¹⁾。

EUによるウクライナ避難民受入の恣意性は、上で触れた、ウクライナ避難民との「連帯」や「歓迎」を強調する言説からも見て取れる。これらの概念はいわば「スローガン」に過ぎず、意味内容も明瞭でない。それがゆえに、EUや加盟国に対して、いかなる義務も課さない。誰と「連帯」し、誰を「歓迎」するかは、助ける側が恣意的に決められる。そこにおいて、EUや加盟国は、ウクライナ避難民を「歓迎」しつつ、同時に恣意的影響力の下に置くという「支配」を及ぼすという関係性を構築しているのである⁶²⁾。

かくて、EUのウクライナ避難民受入は恣意的な政治意思に依存しており、「歓迎」の意思が失われたとき、難民の処遇は不確かなものになる。この政治意思の変化の一例が、ベルギーにおける「収容危機(reception crisis)」である。2022年夏以降、ベルギーの移動者の収容能力が限界に達し、

61) Barnett, Martha. 2013. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press, 221.

62) ここでは「支配(domination)」を、ペティット(Philip Pettit)が強調するような、恣意的な権力行使の下に置くこととして概念化している。ペティットは、次のよく知られた比喩を使いつつ「不介入としての自由」と「不支配としての自由」を峻別し、後者の重要性を説く:「私は、私のいかなる選択にも実際に介入されなかったとしても、支配されていることになりうる一極端な例を挙げれば、私は他者の奴隷たりうる。それは単に私の主人が優しく、介入しない傾向を持っているに過ぎないのかもしれない。あるいは、私が好きなことをやるくらい狡猾であるか、媚びているに過ぎないのかもしれない。[しかし]私は主人がいるというだけで支配に服している」。Pettit, Philip. 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. New York: Oxford University Press, 22–23.

ウクライナ避難民を含む多数の移動者が、宿泊施設のない状況に置かれている⁶³⁾。10月以降、申立を受けた欧州人権裁判所（European Court of Human Rights）は、ベルギーに対し改善を求める暫定措置を発出したが、政府や政党は積極的に対応しようとしていない。ある弁護士は、この不作為が「意図的な政治行為」であり、「意図的な法の支配への侮蔑」であると述べている⁶⁴⁾。ベルギーでは「歓迎」の政治意思が失われつつあるように見える。

このように、人道主義が、恣意性に基づくある種の「支配」の契機を胚胎しているのだとすれば、その「支配」の規律が要請される。実際に、一部の研究者は、人道主義——特にEUが難民政策の文脈で実践するそれ——の問題性を剔出してきた。例えば、モレノ＝ラックス（Violeta Moreno-Lax）は、地中海における海上阻止行動を念頭に、次のように指摘する。

人道主義的な語彙は、最も剥き出しな権力行使を偽装し、権利が「保護」される（と認識されている）限り、権利剥奪を正当化しうる。人権は、人道主義のフィルターを通すと、選択され、簡約され、あるいは、海上阻止行動を通じた封じ込め政策に資するものにさえなる。厳格な遵法の欠如は、人道主義の理想（ないし幻影）によって埋め合わせられるのである⁶⁵⁾。

63) E.g., Gauriat, Valerie. 2022. Belgium's asylum system creaks at the seams as refugees struggle to find shelter. *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/11/17/belgiums-asylum-system-creaks-at-the-seams-as-refugees-struggle-to-find-shelter> (accessed: 13 January 2023).

64) Farcy, Jean-Baptiste. 2022. The Belgian Reception Crisis Before the ECtHR: The Court Orders Belgium to Respect the Rule of Law. *Strasbourg Observers*, <https://strasbourgobservers.com/2022/12/02/the-belgian-reception-crisis-before-the-ecthr-the-court-orders-belgium-to-respect-the-rule-of-law/> (accessed: 13 January 2023).

65) Moreno-Lax, Violeta. 2018. The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56 (1), 119–140, at 133.

また、ウクライナ避難民受入／排除の文脈では、カレラらが、EU の差別の実践を「不平等な連帯 (unequal solidarity)」と呼び、EU 条約第 2 条にも定められている法の支配という価値と矛盾するとしている⁶⁶⁾。カレラらはその上で、「平等な連帯 (equal solidarity)」の必要性を強調する。

「平等な連帯」は、諸個人の尊厳や主体性、ならびに EU 庇護政策における差別や人種主義の禁止を中心に据えることを要請する。そして、ウクライナとの外囲国境を有する EU 加盟国はウクライナ国民への開放性と共感の明らかな兆候を示している一方、そうした開放性は、戦争を逃れる人々の持つ文化的ないし人種的類似性に依存する「ア・ラ・カルト」的なものであってはならない。それはあらゆる人々に等しく適用されなければならないのである⁶⁷⁾。

ウクライナ避難民への対応が人道主義的な論理に基づいている限り、EU やその加盟国は、「ア・ラ・カルト」的な選別と受入／排除の政治を続けることになる。人道主義が「施し」の「善行」として観念されている限り、その政治は正統性を失わない。ゆえに、人道主義が胚胎する「支配」の契機を剔出しつつ、難民保護を、恣意に基づいて行われる特定の「施し」から、法に基づく普遍的な「義務」へと転換していくことが要請される。さもなくば、さしあたり「歓迎」されているウクライナ避難民の今後の処遇は不透明なままとなるだろう。

6 結論

本稿は、① EU をはじめとした国際機構が、ウクライナ避難民にいかに対応しているのか、②その対応に底流する論理がいかなるものであるのかを検討してきた。EU は、TPD を発動してウクライナ避難民に諸権利を付与し、各種支援を約束した。その支援を実施する際は、UNHCR などの国

66) Carrera, *et al. op. cit.*, *supra* note 11, at 2.

67) *Ibid.*, at 3.

際機構や種々の市民社会アクターも関与した。ところが、こうした歓迎の政治は、非ウクライナ国籍者の排除と表裏一体であった。EU やその加盟国は、ウクライナ避難民——特に白人のウクライナ国籍保持者——を歓迎しつつ、その一方で、ウクライナ避難民に含まれる非ウクライナ国籍者を、あるいはウクライナ以外の地域からの難民を、差別し、排除してきた。この二面的な対応を可能にした論理が、人道主義である。人道主義は恣意的な支配の契機を胚胎しており、それゆえに、難民の処遇の行く末を不透明にする。従って、人道主義に基づく国際難民保護を再考し、法の支配やアカウンタビリティを実現する方途を検討することが要請されている。

本稿では検討できなかった重要な論点が2点ある。第一に、EU 加盟国の選好とその変化は十分に検討できなかった。そもそも各国が移動者をなぜ、いかに歓迎／排除するかを明らかにするためには、各国内の政治状況に目を配り、国内諸アクターの「選好を真剣に考える」必要がある⁶⁸⁾。第二に、人道主義概念に関する検討が不十分である。確かにこの概念を定義し操作化する作業は困難である。「いかなる人道主義の歴史的説明も、[…]一貫した語り (narrative) を書けるように境界を設定しつつ、その意味が、社会的構築物として異議申立の産物であり、かつ歴史的に偶発的なものであることを認識するという課題に直面せざるを得ない」からである⁶⁹⁾。しかし、あらゆる人道主義的实践を否定するという極端な立場を取るのではない限り、いかなる实践を、いかに「支配」として批判するのかに関する方法論が必要である。こうした、人道主義とそれに基づく人の保護の批判的検討こそが、ウクライナ避難民受入／排除の実践が突きつける課題であろう。

68) Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 41 (4), 513–553.

69) Barnett, Michael, and Thomas Weiss. 2008. “Humanitarianism: A Brief History of the Present.” In: *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, edited by Michael Barnett and Thomas Weiss, Ithaca: Cornell University Press, 1–48, at 10.

* 本稿は、研究会「ウクライナ難民と EU——難民受入の制度と政治——」（東京外国語大学国際関係研究所主催、2022 年 7 月 25 日、Zoom 開催）での報告を、質疑応答の内容を含めてアップデートし、文章化したものである。また、日本学術振興会科学研究費 20K13437、18H03617、20H01467 の研究成果の一部である。