国際機構における「難民」観の変遷

— 難民をめぐる《批判的国際機構論》試論 —

大道寺 隆也

- 1 問題の所在
- 2 国際機構への批判的なまなざしの欠如
- 3 国際機構における難民「問題」の展開
 - 3.1 難民条約以前
 - 3.2 国連の難民保護と冷戦
 - 3.3 冷戦後の「難民」観の変容
 - 3.3.1 《負担となる保護対象》としての難民
 - 3.3.2 《利益をもたらす経済主体》としての難民
- 4 同工異曲としての排除
- 5 結びに代えて——《批判的国際機構論》の要請

1 問題の所在

国際機構は、「難民」についていかに語り、「難民問題」をいかに構築し、それに「対処」しようとしてきたのだろうか¹⁾。従来、難民は、主権国家を脅かす「問題」として語られ²⁾、国家はしばしば難民排除を図ってきた。

- 1) 本稿は、「難民」を、いわゆる「条約難民」に限局せず、国境を越える非自発的移動者を広く含む意味で用いる。なぜなら、議論を「条約難民」に限局することは、しばしば排除的な出入国管理を成功裡に通過し、国家によって難民認定を受けることができた一部の人々のみ焦点を当てることになり、そうした限局は、現在の難民レジームにおける排除や支配の問題の後景化につながるからである。
- 2) 例えば以下の書籍は、難民が「問題」であるという認識を隠そうとしない。募田桂『難民問題——イスラム圏の動揺、EUの苦悩、日本の課題——』（中央公

それとの対比で、国際連合難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) をはじめとした国際機構は、難民を保護し、救済し、支援する存在だとされてきた。しかし、そうした国際機構「像」は精確なのだろうか。つまり、国際機構は常に難民を保護し、救済し、支援する存在であったと言えるのだろうか。この問いを検討することで、本稿は、次の2つの目的の達成を図る。第一に、国連を中心とした諸国際機構における「難民」観の変遷を概観する作業を通じて、国際機構の難民関連諸政策の政治性を剔出することである。第二に、それによって、国際機構の「性善説」を問い直しつつ、国際機構の活動の負の側面を照射しうる認識枠組＝《批判的国際機構論》のあり方を試論的に素描することである。

そのために本稿は、まず、いくつかの重要な先行研究を簡潔に紹介しながら、国際機構に対する批判的なまなざしの欠如を指摘する(第2節)。次いで、主に国連において難民「問題」がいかに構築されてきたかを、1951年の難民の地位に関する条約(難民条約)以前とそれ以後の冷戦期、ならびに冷戦後に分けて概観し、近年、難民が《負担となる保護対象》から《利益をもたらす経済主体》へと転換しつつあることを示す(第3節)。その上で、かかる「転換」が、保護の切り下げや排除の契機を胚胎していると指摘し(第4節)、最後に、難民の選別と排除を問題化するために、《批判的国際機構論》が要請されていると主張する(第5節)。

2 国際機構への批判的なまなざしの欠如

難民とその移動をめぐる国際機構の活動に関する研究は少なくない。それは特に、UNHCR 研究を中心として展開してきた³⁾。しかし、それらの

論新社、2016年)。

3) E.g., Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Pelirous Path* (Oxford University Press, 2001); Sarah Deardorff Miller, *UNHCR as a Surrogate State: Protracted Refugee Situation* (Routledge, 2017). なお、人の移動に関するもう1つの国連機関である国際移住機関 (International Organization for Migration,

先行研究の多くは、国際機構の活動を批判的に——つまり、国際機構の活動の負の側面を照射したり、その存立基盤自体を問い直したりする形で——検討してきたわけでは必ずしもなかった。わけでも、国際機構が難民の「問題」化や安全保障化 (securitization)、ひいては排除において果たしてきた役割の研究は僅少であった。

しかしその事実は、国際機構がそうした役割を果たしてこなかったことを必ずしも意味しない。実際に、一部の研究者は国際機構による排除に光を当ててきた。例えば、M・バーネット (Michael Barnett) とフィンモア (Martha Finnemore) は、いまや国際機構論の「古典」ともいえる著書 *Rules for the World* において、自発的帰還を重視する UNHCR 内部の慣行や語彙が、ミャンマーにおける迫害から逃れて隣国バングラデシュに避難していた難民のミャンマー帰還の強行と、同国における再びの迫害につながったと指摘し、これを「国際機構の病理 (pathologies)」の一例と位置づけた⁴⁾。また、米川正子は、自らの UNHCR での勤務経験を踏まえ、難民が、UNHCR などの国際機構を含む種々の人道支援アクターのはざままで「あやつられる」さまを別括した⁵⁾。

ところが、こうした研究への学術的・理論的応答が十分になされてきたとは言いがたい。一般に、国際機構は難民を救う善なる存在として観念されてきたし、その実効性 (effectiveness) の欠如が問題視されることはあっても、機構自体、あるいはその活動の正統性 (legitimacy) に疑問が付され、

IOM) に関する研究は長らく手薄であり続けてきたが、近年、例えば次のような研究が出始めている: Megan Bradley, Cathryn Costello and Angela Sherwood (eds.) *IOM Unbound? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion* (Cambridge University Press, 2023); 大道寺隆也「国際移住機関の変容と人権——国連『関連機関』化の規範的含意と実践的影響——」『国連研究』第 23 号 (2022 年) 103-125 頁。

4) Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004).

5) 米川正子『あやつられる難民——政府、国連、NGO のはざままで——』(筑摩書房、2017 年)。

不正な存在として批判の対象とされることはほとんどなかったのである。

そこにおいて本稿は、国際機構が難民「問題」をいかに「構築」してきたかを簡潔に辿る作業によって、国際機構が、難民を選別し排除するポリティクス的一端を担っていることを明らかにする。そしてその議論は、中立かつ非政治的で、それゆえ加盟国の国益とは距離を取って善なる活動を行える存在という国際機構像の相対化につながる。

3 国際機構における難民「問題」の展開

3.1 難民条約以前

国際機構が難民の移動に関わるようになったのは第一次世界大戦後であった。その嚆矢は、ロシア革命を受けて発生した難民のために、ノルウェーの探検家および政治家であったナンセン (Fridtjof Nansen) が行った、いわゆるナンセン・パスポートの発行事業である。彼の事業は当初は私的な活動であったが、1921年に国際連盟のロシア難民高等弁務官に任ぜられ、1923年には「ロシア」を外した国際連盟難民高等弁務官 (League of Nations High Commissioner for Refugees, LNHCR) となった⁶⁾。1931年4月には——ナンセンの死後ではあったが——ナンセン難民事務所が設立され、連盟の中の自律した組織と位置づけられた。

連盟下での難民救援活動について、L・バーネット (Laura Barnett) は次のように指摘する。

6) 正確には、LNHCRは一度、1925年に、国際労働事務所 (International Labor Office, 現在の国際労働機関) の難民部門に移管されたが、1930年に再び連盟事務局の管轄に入った。“League of Nations. High Commissioner of the League of Nations for Refugees. International Labour Organisation. Nansen Office. Armenian Orphanage in Aleppo. High Commissioner for German Refugees. High Commissioner for Refugees in London,” United Nations library & archives, accessed 29 October 2024, <https://archives.ungeneva.org/league-of-nations-high-commissioner-of-the-league-of-nations-for-refugees-international-labour-organisation-nansen-office-armenian-orphanage-in-aleppo-high-commissioner-for-german-refugees-high-commissioner-for-refugees-in-london>.

難民問題が国際的課題として認識されたのは初めてだったが、この新たなレジームの成功は2つの重要な不在により傷つけられた。つまり、米国とソ連という2つの重要な世界大国のいずれも連盟加盟国ではなかったことだ。難民問題が、一時的かつ特定のものと見られたために、さらなる普遍性の必要は直ちには明らかにならなかった⁷⁾。

この時期の難民支援の特徴は、その対象が個人ではなく集団であったことであり、ゆえに「難民」概念の一般的定義も存在しなかった。例えば、「難民の国際的地位に関する条約」(1933年)では、「本条約は、1926年5月12日および1928年6月30日の取極によって定義されるところのロシア人、アルメニア人ならびに同化された難民に適用され、各締約国が署名ないし加入の時点でこの定義に加えることができる修正ないし拡大の対象となる」という定めが置かれている⁸⁾。このように、当時の保護は、「国籍やエスニシティに適用される集団の次元で割り当てられるものだった」のである⁹⁾。

第二次大戦後、こうした集団を対象とした保護は、個人を対象としたそれへと転換していった。1947年に発足した国際難民機関(International Refugee Organizations, IRO)における難民の地位をめぐる交渉過程を分析したハーン(Sebastian Hurn)は、「かつて人びとは、集団の一員であることを以て、主として集団として難民ないし避難民と宣言されてきたが、いまや、現実のものであれ想像上のものであれ集団の一員であることとは関

7) Laura Barnett, “Global governance and the evolution of the international refugee regime,” *International Journal of Refugee Law* 14 no. 2-3 (2002): 242, emphasis added.

8) なお、「同化された難民」とは、「アッシリア人、アッシリアのカルデア人、シリア人、クルド人および少数のトルコ人」を指すという。Gilbert Jaeger, “On the history of the international protection of refugees,” *International Review of the Red Cross* 83, no. 843 (2001): 730 (fn 4).

9) Rawan Arar and David Scott FitzGerald, *The Refugee System. A Sociological Approach* (Polity, 2023) 55.

係なく、焦点は諸個人と、かれらの救助に対する個人的権利に置かれるようになった」と指摘している¹⁰⁾。

3.2 国連の難民保護と冷戦

IROの活動は、「移民」と「難民」に分けて承継された。すなわち、主に経済的な理由で移動する人々を「移民」、迫害を受けて国境を越える人々が「難民」とされ、前者については、欧州からの移民移動に関する暫定政府間委員会(Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of the Migrants from Europe, PICMME)が援助を与え、後者についてはUNHCRが保護するものとされた¹¹⁾。

1951年に採択された難民条約の中核は、個人への「迫害」に置かれている。そのことは、難民条約第1条Aにおける「難民」の定義を見れば明らかである。

1951年1月1日前に生じた事件の結果として、かつ、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ることができない者〔以下略〕。

UNHCRの事業は「人道的及び社会的なもの」であり、かつ「完全に非政治的性質のものでなければならない」とされているが(UNHCR事務所規定付属書第2条)、上掲の定義は、それが冷戦の産物であるという意味で、

10) Sebastian Huhn, “‘Plausible Enough’: The IRO and the Negotiation of Refugee Status After the Second World War,” *Journal of Contemporary History* 58 no. 3 (2023): 420.

11) 柄谷利恵子「『移民』と『難民』の境界——作られなかった『移民』レジームの制度的起源——」『広島平和科学』第26号(2004年)47-74頁。なお、PICMMEは、数度の権限拡大と改称を経て、現在のIOMとなった機構である。その経緯については、大道寺、前掲論文(註3)を参照のこと。

明らかに政治性を帯びている。すなわち、「西側」諸国は、「東側」諸国からの亡命者を積極的に難民認定することで、「東側」の政治的迫害を非難しようとしたのであった¹²⁾。ミシェル・アジエ (Michel Agier) が「西欧世界は共産主義の『善き』犠牲者の庇護の地たろうとした」と述べているのはそのためであり¹³⁾、小畑郁が指摘する通り、「冷戦下では、難民の保護制度は、グローバルなあるいは普遍的な正義という概念装置の動員を必要とすることなく、体制の利益との合致によって機能していた」のであった¹⁴⁾。

難民条約が何らかの普遍的正義に根差したものでなかったことは、それが胚胎する2つの排除の契機からも見て取れる¹⁵⁾。第一に、地理的・時間的制約である。難民条約には、「1951年1月1日前」に、かつ「ヨーロッパ」で生じた出来事によって発生した難民に限って保護するという制約が課されていた。この制約は、1967年の難民の地位に関する議定書 (難民議定書) によって概ね撤廃されたが¹⁶⁾、それは、「第三世界難民を拒絶する法文書」として機能したという¹⁷⁾。第二に、「難民」の定義が狭い。難民条約が想定する保護対象は、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構

12) 阿部浩己『人権の国際化——国際人権法の挑戦——』(現代人文社、1998年)。

13) Michel Agier, *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*, trans. David Fernbach (Polity, 2011), 11.

14) 小畑郁「移民・難民法における正義論批判——『地球上のどこかに住む権利』のために——」『世界法年報』第34号(2015年)115頁。

15) ここで指摘する2点以外にも、難民条約における排除の契機は指摘できる。その最たるものが、パレスチナ難民を明示的に排除している点である(第1条D)。

16) なお、難民条約・議定書は批准しているが、地理的制約を撤廃していない国はある。その最たる例がトルコである。ところが、ギリシャなどの欧州諸国はトルコを「安全国」と指定しており、それがノン・ルフールマン原則に反するという指摘もなされている。E.g., “UNHCR’s Position and Recommendations on the Safe Third Country Declaration by Greece,” UNHCR, 2 August 2021, <https://www.unhcr.org/gr/en/22885-unhcrs-position-and-recommendations-on-the-safe-third-country-declaration-by-greece.html>.

17) 阿部浩己は次のように指摘する:「西側諸国は、いまや第三世界難民を公然と拒絶する論拠として難民議定書を用い始めた。共産圏から難民を巧みに誘い出す法文書は、反面で、第三世界難民を拒絶する法文書として機能し始めた」。阿部、前掲著(註12)163頁。

成員であることまたは政治的意見」を理由にした「迫害」の恐れがある人々であり、戦争や内戦、あるいは気候変動や飢餓といった理由で非自発的移動を余儀なくされる人々は「難民」とは見做さない。

こうした、難民条約が射程外に置く人々については、補完的保護 (complementary protection) と呼ばれる国連外の取り組みの中で保護が試みられてきた。例えば、アフリカ統一機構 (Organization for African Unity, OAU) の下で1969年に締結されたOAU難民条約第1条2は、次のように「難民」の概念を拡張した。

「難民」という語は、外部からの侵略、占領、外国の支配、あるいは出身国または国籍国の一部ないし全体において公の秩序を深刻に攪乱する出来事のために、出身国または国籍国の外の場所に避難を求めべく通常の居住地を去ることを強いられたあらゆる人にも適用される。

また、ラテンアメリカ諸国が1984年に採択した難民に関するカルタヘナ宣言は、第Ⅲ条3において、OAU難民条約に明示的に触れつつ、以下のように定めている。

中米地域における難民の大規模移動から得られた経験に鑑みれば、適切な限りで、かつ本地域の状況に照らして、OAU〔難民〕条約(第1条2段)という先例および米州人権委員会報告で用いられている学説を想起しつつ、難民という概念を拡張することを検討する必要がある。本地域において使用が推奨される難民の定義ないし概念は、1951年〔難民〕条約と1967年議定書が含む要素に加えて、一般的暴力、外国からの侵略、国内紛争、大規模人権侵害、またはその他の公の秩序を深刻に攪乱する状況によって生命、安全または自由が脅かされたという理由で自国を離れた人々を難民に含むものである。

補完的保護は、欧州連合 (European Union, EU) でも、補充的保護 (subsidiary protection) として制度化されている。そこでは、「重大な危害 (serious

harm)」、すなわち (a) 死刑またはその執行、(b) 虐待または非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰、(c) 国際または国内の武力紛争の状況における無差別暴力を理由とする文民の生活への深刻かつ個別の脅威に直面している人々の保護が定められている¹⁸⁾。なお、日本でも、ロシア・ウクライナ戦争に伴って来日したウクライナ避難民への対応の一環として、2023年12月1日より補完的保護対象者認定制度が開始されたが、それが国際法上の補完的保護やEU法上の補充的保護とは「似て非なる別の制度」だとする批判もある¹⁹⁾。

3.3 冷戦後の「難民」観の変容

3.3.1 《負担となる保護対象》としての難民

米ソ冷戦の終結に伴って、上述したような難民条約のあり方も変わっていった。そこには少なくとも2つの背景がある。第一に、難民条約の射程から外れる非自発的移動に伴う人道危機が頻発した。例えば、コソヴォ紛争やソマリア内戦などの武力紛争に伴う非自発的移動や、洪水、旱魃、海水面変動といった気候変動に伴う非自発的移動が生じるようになった。また、関連して、いわゆる「長期化する難民状況 (protracted refugee situations)」が出来し、本来は一時的な保護手段であるはずの難民キャンプでの生活から抜け出せなくなる人々が多く見られるようになった。こうした事態は、難民本人にとっての困苦であるのみならず、難民キャンプを設置するホスト国や、そこで人道支援活動を行う種々のアクターにとって顕著

18) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted [2011] OJ L 337/9, Art. 15. 同指令については、佐藤以久子「庇護要件指令における難民の定義づけ——国際難民法・国際人権法の交錯——」『日本EU学会年報』第38号(2018年)149-173頁などを参照のこと。

19) 安藤由香里『ノン・ルフルマン原則と外国人の退去強制——マクリーン事件「特別の条約」の役割——』(信山社、2023年)165頁。

な負担となった。

第二に、難民条約・議定書の「イデオロギーの有用性」が失われ²⁰⁾、「東側」諸国を非難しようという政治的意図から難民を歓迎してきた「西側」諸国が、難民をむしろ「問題」として扱うようになった。それにより、特に欧州諸国は、一連の難民排除の措置を取り始めた。例えば以下のような措置が挙げられる²¹⁾。

- ・ 入国のための査証の要求と、庇護を求めるための査証の発行拒否。
- ・ EU加盟国間で国際的保護申請者の審査責任国を決定するための規則群(いわゆるダブリン体制)を通じた「安全な第三国」への送還。
- ・ 航空会社などのキャリアに、乗客が正規の入国書類を所持していることの確認を義務付け、非正規入国者がいた際はキャリアに制裁を科す「キャリア・サンクション」。

こうした措置はノン・ルフールマン原則に反する恐れがある。ところが、UNHCRをはじめとした国連機関は必ずしも反対しなかった。それどころかUNHCRは、EUのダブリン体制につき、当初は基本的に賛成の意を示していた²²⁾。

こうして難民は、《負担となる保護対象》として、ゆえに「問題」として観念され、そのコロラリーとして、難民の排除が政治課題となり、少なくとも欧米諸国による排除は黙認されたのであった。

20) 阿部、前掲書(註12)165頁。

21) James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* [2nd ed.] (Cambridge University Press, 2021), 329 *et seq.* See also: Thomas Gammeltoft-Hansen and James C. Hathaway, “Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence,” *Columbia Journal of Transnational Law* 53 no. 2 (2015): 235-284.

22) 大道寺隆也『国際機構間関係論——欧州人権保障の制度力学——』(信山社、2020年)。

3.3.2 《利益をもたらす経済主体》としての難民

近年では、難民を《負担となる保護対象》と見ることの限界が指摘され、むしろ、難民を《利益をもたらす経済主体》として捉え直し、いわば脱問題化する動きが見られる。

こうした動きの中心にある概念が、難民の「自立（self-reliance）」である。「自立」とは、UNHCR が 2005 年に示した定義によれば、「（保護、食糧、水、シェルター、個人的安全、健康および教育を含む）基本的ニーズを、持続可能な形で、かつ尊厳を伴って満たすことのできる、個人、家計、ないし共同体の社会・経済的能力」のことである²³⁾。この概念が提唱された背景には、先述した「長期化する難民状況」がある。すなわち、UNHCR が伝統的に唱えてきた「恒久的解決」（庇護国定住、第三国定住、帰還）の実現が捗々しくない中、難民を「基本的ニーズ」を満たせる個人へと変えることが、「恒久的解決」になり得るとされたのであった。

この方向は、2018 年に国連総会が採択した「難民グローバル・コンパクト（Global Compact on Refugees, GCR）」でも踏襲された。GCR は、欧州におけるいわゆる「難民危機」の中で、難民受入国の負担軽減が課題とされたことを契機として採択された文書である²⁴⁾。GCR は、その「全体の目的」の中に、「難民の自立を促進すること」を含んでいる²⁵⁾。その上で、

23) “Handbook for Self-reliance,” UNHCR, accessed 31 October 2024, <https://www.unhcr.org/media/handbook-self-reliance-complete-publication>.

24) 「難民危機」という表現には 2 つの問題がある。第一に、EU の欧州共通庇護体制（Common European Asylum System）の構造的欠陥は 2015 年以前から問題になっていたため、事実認識として精確でない。これについては次の拙稿などを参照のこと：大道寺隆也「欧州共通庇護体制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（2017 年）134-153 頁。第二に、「危機」という表現は、難民排除を正当化する契機を孕んでいる。すなわち、その表現には、「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、かれら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。従って、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。

25) GCR 第 7 段において、「グローバル・コンパクト全体の目的は、(i) 難民受

GCRでは、次のように《利益をもたらす経済主体》という難民観が提示されている。

各国とステークホルダーは、その国の法律と政策の範囲内で、受入コミュニティと難民の包摂的な経済成長を促進する。女性、若年成人、高齢者、障がい者を含む受入コミュニティの住民と難民の双方に恩恵をもたらす経済機会、ディーセント・ワーク、雇用創出、起業プログラムを推進するために、リソースと専門知識を提供する(第70段、注番号削除)。

ただし、フェリス(Elizabeth G. Ferris)とドナート(Katharine M. Donato)は、GCRにつき、「[自立]支援の必要性を強調するばかりで、詳細な説明はほとんどない。定義もなされておらず、自立が何を意味するのかは示されていない」と指摘している²⁶⁾。

「自立」は、GCRをはじめとした文書に記されているだけではなく、その実現に向けた国際機構の一連の取り組みが見られる。例えば、UNHCRの取り組みの例として、ヨルダンの難民キャンプにおいて国際労働機関(International Labor Organization)と協力して行うシリア難民の就労支援や²⁷⁾、ケニアのカロベイエイ居住地におけるマイクロ・ファイナンスの提供などが挙げられる²⁸⁾。また、こうした近年の「自立」支援活動には、しばしば民間企業も携わっている。日本企業が携わっている例としては、次のような事例がある。

入国の負担を軽減すること、(ii) 難民の自立を促進すること、(iii) 第三国における解決策へのアクセスを拡大すること、(iv) 難民の安全かつ尊厳ある帰還に向けて出身国の状況整備を支援することの4点である」とされている。

26) Elizabeth G. Ferris and Katharine M. Donato, *Refugees, Migration and Global Governance: Negotiating the Global Compacts* (Routledge, 2020), 112.

27) 「ヨルダンのシリア難民キャンプ内に職業安定所開設」国際労働機関(ILO)、2018年2月19日、<https://www.ilo.org/ja/resource/news/yo-ru-ta-n-no-shi-ri-nan-min-ki-ya-n-fu-nei-ni-zhi-ye-ding-suo-kai-she>.

28) Alexander Betts, Naohiko Omata and Olivier Sterck, “The Kalobeyei Settlement: A Self-reliance Model for Refugees?” *Journal of Refugee Studies* 33 no. 1 (2020) 189-223.

- ・ LIXIL (住宅設備機器メーカー) が、カロベイエイ居住地に、水を使わず、かつ、排泄物を肥料として再資源化できるトイレを提供し、農業支援に寄与している例²⁹⁾。
- ・ 豊田通商 (自動車関連商社) が、ウガンダで UNHCR と協力して自動車整備士の養成を行っている例³⁰⁾。
- ・ ファーストリテイリング社 (服飾メーカー) がバングラデシュで UNHCR と協力し、縫製の職業訓練を行っている例³¹⁾。

こうした「自立」志向には、一部の研究者も賛同し関与してきた。例えば、ベッツ (Alexander Betts) とコリアー (Paul Collier) は次のように述べている。

[現在の難民キャンプを中心とした難民救援策への] 代替策はある。それは、難民が技術や才能、熱意を持っていると認めるところから始まる。かれらは、受動的な我々の憐憫の対象ではなく、残酷な環境の制約を受ける主体なのだ。かれらは避けがたい負担である必要はなく、むしろ自らや、自らのコミュニティを助けうる——我々がそう促すならば³²⁾。

-
- 29) 「国連ハビタットと連携し、ケニア・カロベイエイ難民居住地に『グリーントイレシステム』を提供 難民キャンプの衛生環境の改善と難民の自立を支援」 LIXIL、2018年2月26日、https://newsrelease.lixil.co.jp/news/2018/080_overseas_0226_01.html。
 - 30) 「ウガンダにて自動車整備士の養成トレーニングの提供を開始～日本企業と UNHCR の初の協働による、アフリカにおける難民自立支援～」豊田通商株式会社、2022年3月30日、https://www.toyota-tsusho.com/press/detail/220330_005852.html。
 - 31) 「バングラデシュで難民の自立支援プロジェクトを開始～ロヒンギャ難民女性1,000人を目標に縫製スキルトレーニング～」UNHCR、2022年11月9日、<https://www.unhcr.org/jp/49861-pr-221109.html>。なお、同社は、日本国内でも難民を積極的に雇用するなどの一連の支援を行っている: 「難民支援」ファーストリテイリング、2024年6月18日、<https://www.fastretailing.com/jp/sustainability/community/refugees.html>。
 - 32) Alexander Betts and Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* (Penguin Random House, 2018), 143. なお、2023年には同書の邦訳が出たものの (滝澤三郎訳『難民——行き詰まる国際難民制度を超えて——』(明

ベッツはさらに、著書『諸難民の富——いかに避難民が経済を構築するか——』(2021年)の中で、出身国に隣接した国々で難民を経済的に「自立」させ、そこに先進諸国からの投資を呼び込むという「開発に基づくアプローチ」こそが、最も「持続可能性」を持つ非自発的移動への対策なのだと主張している³³⁾。

以上のように、国連とその加盟国、ならびに難民支援に取り組もうとする民間セクターは、難民を《負担となる保護対象》ではなく《利益をもたらす経済主体》として捉え直すことで、受入国の負担を軽減しつつ、難民の生活改善を図ろうとしているように見える。それでは、この転換は難民「問題」の「恒久的解決」につながるのだろうか。また、そこにはいかなる問題や課題が存在しているのだろうか。

4 同工異曲としての排除

《利益をもたらす経済主体》という難民像には批判もある。それは、上述の「自立」志向への批判として現れている。例えば、イーストン＝カラブリアと小俣は、「自立」の追求が、かえって保護の切り下げにつながる恐れがあることを指摘している³⁴⁾。なぜなら、「自立」の論理は、個人が他者に依存しない主体となることを求めるので、「自立の追求は道徳や責任の観点から賞賛される一方、難民間の依存という現象は、墮落や、規律を欠いた

石書店、2023年))、『難民』という邦題は明らかに誤りであるか、少なくともミスリーディングである。また、明らかに意味が異なる「自立 (self-reliance)」と「自律 (autonomy)」を訳し分けていないなど、本文の訳にも疑問が残る。従って、本稿では上掲邦訳は参照しない。

33) Alexander Betts, *The Wealth of Refugees: How Displaced Persons Can Build Economies* (Oxford University Press, 2021). なお、題名を『諸難民の富』と訳した理由は、ベッツ自身が、書名がアダム・スミスの『諸国民の富 (*The Wealth of Nations*)』から来ていると記しているからである (p. vii)。

34) Evan Easton-Calabria and Naohiko Omata, “Panacea for the refugee crisis? Rethinking the promotion of ‘self-reliance’ for refugees,” *Third World Quarterly*, 39 no. 8 (2018): 1457-1474.

態度や行動につながるとして批判される」からである³⁵⁾。さらに、難民は、保護水準が切り下げられることを懸念し、「自立」していると見られることを恐れさえするという³⁶⁾。それゆえ、筆者（大道寺）が別稿で論じているように、「難民の経済主体化を促すという意味での『自立』は、脆弱で保護を必要とするはずの難民に対して、自らの苦境から自ら脱することを求める論理になりかね」ず、「『自立』アプローチが実効的な当事者性回復の手段となりうるかは疑わしい」³⁷⁾。

さらに、難民を「自立」させる試みが、間接的な難民排除につながっているという指摘もある。ラヴェネックス（Sandra Lavenex）は、EUなどによる出入国管理の域外化（externalisation）政策を以下の4段階に類別し、そこに「自立」の試みを位置づけた³⁸⁾。

1. 「一方的入国不許可（unilateral non-admission）」：目的地国が、自国の庇護体制の利用を妨げる諸措置を指す。例えば、庇護を求めるための査証の発行拒否、人を非正規に入国させた航空会社等に処分を課す「キャリア・サンクション」、EU加盟国に到着した庇護希望者の審査責任国を決定するダブリン規則、入国した者を陸・海で排除する「押し返し（pushback）」など。
2. 「協力による到着阻止（cooperative non-arrival）」：庇護希望者の到着を最小化するために経由国の協力を取り付けようとする外交を指す。例えば、

35) *Ibid.*, 1463.

36) *Ibid.*, 1467.

37) 大道寺隆也「難民レジームにおける《人道主義的支配》とその超克——当事者性回復のための《グローバル異議申立デモクラシー》」堀井里子編『難民レジームと当事者性——「保護される客体」からの脱却——』（明石書店、2025年刊行予定）。See also: Ulrike Krause and Hannah Schmidt, “Refugees as Actors? Critical Reflections on Global Refugee Policies on Self-reliance and Resilience,” *Journal of Refugee Studies*, 33 no. 1 (2020): 22-41.

38) Sandra Lavenex, “The cat and mouse game of refugee externalization policies: Between law and politics,” in *Refugee Externalisation Policies: Responsibility, Legitimacy and Accountability*, edited by Azadeh Dastyari *et al.* (Routledge, 2023), 27-44.

EUが第三国と締結する再入国協定や、2016年3月のEU・トルコ合意(2016年)など。

3. 「委任による到着阻止 (delegated non-arrival)」: 近隣諸国に種々の支援や訓練を提供して、移動者の到着を妨げさせる政策を指す。例えば、イタリア・リビア間の覚書に基づいて行われる「引き戻し (pullback)」や、EUとアフリカ諸国の「地域協議プロセス」など。
4. 「外注による出発阻止 (outsourced non-departure)」: ある国を離れて他国の庇護体制に到達することを思い留まらせ、妨げる措置を指す。例えば、「自立」追求の動きなど。

すなわち、ラヴェネックスは、EUが外部の第三国に出入国管理を「外注」し、人々がEUに向かいたいと考える意思そのものに干渉する手段として「自立」を捉えているのである。

ラヴェネックス自身はこうした議論を必ずしも集中的に展開しているわけではないが、さまざまな実践は、彼女の見立てを例証している。例えば、EUは、シリア難民の「自立」促進を目的とした支援枠組として「シリアのためのEU信託基金 (EU Trust Fund for Syria)」を設立した。そこでは、「本信託基金の主要目的は、シリアおよびイラクの危機と、そこから生じる複数国にわたる規模の大規模な避難に対する、一貫性を持ち強化された援助対応を提供することである」と述べられている³⁹⁾。また、EUとチュニジアの間で2023年7月に一度は合意された(が、10月にチュニジア側が拒否した)覚書では、以下のように定められていた。

39) Agreement Establishing the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, 'The Madad Fund', and its External Rules between the Directorate General for Development Cooperation of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation and the European Commission on behalf of the European Union, https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/document/download/561869ea-9f53-4e1a-aea3-1b6e770983b2_en?filename=EUTF-Madad-revised-constitutive-agreement-2020.pdf, Art. 2.

両者は、人の移動に対する全体論的アプローチを発展させる意図を表明する。経済的・社会的発展における人の移動の利益を活用し、人々をより親密にさせて、非正規移動の根本原因に対処するため、人の移動には移動と開発の連結を通して対処せねばならない点で合意した。この点について両者は、特に職業訓練、雇用、民間セクター支援を通じて脆弱な状況にあるチュニジアの人々のエンパワメントと就労可能性を支えることで、移動の可能性が高い、不利な諸地域における持続可能な開発を推進するということで合意した⁴⁰⁾。

こうした、難民を《利益をもたらす経済主体》として再定位することを通じた排除は、日本でも見られる。リウ＝ファーラー（Gracia Liu-Farrer）らは、日本の難民受入から、「ネオリベラル人道主義（neoliberal humanitarianism）」を見出した⁴¹⁾。「ネオリベラル人道主義」とは、「国家が、難民を、自らの統合と経済的生存に責任を持つ、潜在的には利益となる労働力として捉えながら、かれらの困苦を軽減しようとする論理」である⁴²⁾。実際に日本では、条約難民申請者には就労が認められておらず、第三国定住も、UNHCR や IOM のスクリーニングを経て「自立」できると見做された難民にしか開かれていない⁴³⁾。こうした事実を踏まえ、小池克憲は、「日本の難民受け入れの歴史は、政治的排除の、法的包摂に対する圧倒的勝利の歴史である」と指弾している⁴⁴⁾。

40) European Commission, “Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia,” Press Release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3887, emphasis added.

41) Gracia Liu-Farrer, Wendy Pearlman and Mohammed Al-Masli, “Neoliberal humanitarianism: Contradictory policy logics and Syrian refugee experiences in Japan,” *Migration Studies*, Advance Articles (2024): 1-16.

42) *Ibid.*, 3.

43) 日本で受け入れる難民の選定に際して、「日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれる者」という条件が定められている。

44) 小池克憲「日本は変わったか——第三国定住制度導入に関する一考察——」

以上のように、《負担となる保護対象》から《利益をもたらす経済主体》へと難民観の転換が図られてもなお、難民の保護は不確かなままである。それどころか、かれらは選別と排除の対象となり続け、そこにおいて、国際機構は積極的な役割を担っているか、あるいは少なくともそれに加担させられているのである。

5 結びに代えて——《批判的国際機構論》の要請

本稿は、国連を中心とした国際機構の抱く難民像が、特に冷戦後、《負担となる保護対象》から《利益をもたらす経済主体》へと転換してきたことを指摘した上で、それでもなお難民は選別と排除の対象となり続けており、国際機構はそこにおいて重要な役割を担っていると論じた。

こうした、国際機構による／国際機構を通じた難民排除は、《国家中心的国際機構観》に根差した従来の国際機構論の死角である。《国家中心的国際機構観》とは、国際機構を、主にそれを設立した国家(群)に着目して理解しようとする見方のことである⁴⁵⁾。国際機構が関与する難民排除について言えば、この《国家中心的国際機構観》には2つの問題がある。第一に、この見方からすれば、国際機構は国家の「道具」としてのみ観念され、それゆえに国際機構自体の責は問われづらくなる⁴⁶⁾。すなわち、国際機構が難民排除に加担しているとしても、その責は、そうした活動をやらせてい

『難民研究ジャーナル』第1号(2011年)8頁。

45) 《国家中心的国際機構観》とその問題性については、大道寺、前掲著(註22)を参照のこと。

46) この点につき、クラバース(Jan Klabbers)の次の指摘は重要である:「国際機構が機能をその中心に据えている以上、機構はいかなる不正を働くべくもない。不正な機能を有する機構は、定義からして不正だからである。仮にそうした〔不正な〕機構が設立されたのだとすれば、その責を負うべきは加盟国である。加盟国は機構に不正な機能を与えるべきではないし、その創設物が誤った行動を取らないようにすべきなのである。結果として、機構自体は常に矢面に立たずにきた」。Jan Klabbers, “The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law,” *European Journal of International Law*, 26 no. 1 (2015): 29.

る加盟国（群）に帰せられることになるのである。しかし、難民観の《利益をもたらず経済主体》への転換と、それに伴う選別と排除のポリティクスを分析し理解しようとする際、加盟国のみならず目を向け、国際機構自体の役割を閉却することは、事態の矮小化につながりうる。第二に、《国家中心的国際機構観》の下では、難民保護において最も重要な当事者であるはずの難民自身が果たす役割が分析から欠落してしまう。実際には、難民が、各種の市民社会組織——いわゆる難民主導組織（refugee-led organizations）を含む——を通じて国際難民保護に間接的に参加し、一定の影響力を持つ場合もある⁴⁷⁾。

こうした従来の国際機構論の問題を乗り越えていくために、《批判的国際機構論》が求められている。《批判的国際機構論》とは、「国際機構という存在を根本から問い直す視角」であり、「国際機構が依って立つ基盤を精査して問い直す」ことを目指す認識枠組である⁴⁸⁾。その勘所は、《国家中心的国際機構観》から《人間中心的国際機構観》への転換にある。すなわち、「国際機構を考えるための視点を、国際機構の設立の瞬間から設立後の活動へと移」し、その上で、「国際機構を設立した国家だけではなく、機構の活

47) 大道寺、前掲論文（註37）。難民の「参加」に関する既存の先行研究としては、例えば以下：Tristan Harley and Harry Hobbs, “The Meaningful Participation of Refugees in Decision-Making Processes: Questions of Law and Policy,” *International Journal of Refugee Law*, 32 no. 2 (2020): 200-226; Stefan Rother and Elias Steinhilper, “Tokens or Stakeholders in Global Migration Governance? The Role of Affected Communities and Civil Society in the Global Compacts on Migration and Refugees,” *International Migration*, 57 no. 6 (2019): 243-257; Dana Schmalz, *Refugees, Democracy and the Law: Political Rights at the Margins of the State* (Routledge, 2020)。

48) 《批判的国際機構論》の必要性について論じたものとして、大道寺隆也「国際機構（論）を問い直す——《批判的国際機構論》序説——」赤星聖ら『国際機構論——理論と活動——』（法律文化社、2025年刊行予定）。《批判的国際機構論》という表現自体は筆者の造語だが、先行研究との接点としては、第2節で触れた、M・バーネットとフィネモアの問題提起がある。すなわち、国際機構の加盟国からの自律性を前提に、かれらが「国際機構の病理」と呼んだ現象にさらに光を当てていく必要があると考えるのである。

動の影響を被る個人の視点を入れることで、国際機構がもたらす不正義に光を当てねばならない」のである⁴⁹⁾。難民の文脈に引き付けて言うならば、難民は、国際機構も関与する選別と排除のポリティクスの中でしばしば脆弱な立場に置かれ、国際機構の政策の影響を被っているがゆえに、とりわけ難民の権利の観点から、国際機構の問題性を照射する認識枠組を構築していく必要がある。さもなければ、国際機構論という学問分野自体が、国際機構を通して産出され正統化される、そしてしばしば排除の契機を胚胎する「難民」関連の言説を再生産し、選別と排除のポリティクスに加担することにもなりかねない。国際機構(論)を根本から問い直すことが、いま、求められているのである。

[付記] 本稿は、2024年度日本国際連合学会研究大会(2024年6月8日、於：大阪経済法科大学)で行った報告「国連における『難民』観の変遷——難民をめぐる《批判的国際機構論》試論——」の内容を加筆修正し、文章化したものである。また、日本学術振興会科学研究費24K16319、23H00037および20H01467の助成を受けた研究成果の一部である。

49) 大道寺、前掲論文(註48)、強調原文。