

EU のウクライナ避難民支援にみる国際協力の将来—日本への示唆

岡部みどり

人の国際移動が関係する諸国間の摩擦や紛争をもたらさう、という議論は、第二次世界大戦以降しばらくの間、世界規模で封印されてきた。一方では、それは世界人権宣言に象徴的な戦後の人権意識の高まり、欧州などで（地域統合を通じて）リベラル民主主義を基礎に置く経済統合が安全保障共同体を作るという理念が追求されるようになったこと、そして、米国が標榜するリベラル民主主義的価値観を「西側」同盟国が共有する中で、移民や難民を敬遠するという社会の傾向を取り上げること自体が公の空間でタブー視されてきたからである。他方で、越境移動者を受け入れることは、難民(=亡命者)への庇護の供与という点ではソ連など共産主義国の政治体制への明確な批判となったし、事実上の諜報活動にも役立つ点で米国（陣営）には有利であった。また、経済目的での越境移動者の受け入れも、国内の労働市場の流動性を高め経済発展を促すという点で雇用者から好まれ、また、資本主義国にとって望ましいことであるとされた。

しかしながら、冷戦終了による国際構造の変化は、主にリベラル民主主義国の越境移動者の受け入れへの選好形成のあり方に大きな影響を与えた。難民や移民を積極的に受け入れることを利益と考える集団が引き続き存在する一方で、冷戦下の二極構造を支える理念としての利用価値がなくなったリベラル民主主義を国の主導者が持て余す時代となった。

この結果、リベラル民主主義はいわば「剥き出し」の理念として、発展途上国や社会の民主化を評価するための尺度の一つとみなされるようになった。特に、人の国際移動に関わる政策領域では、外国人を人道目的で国内に受け入れること、そして彼らの人権を「外国人の人権」として、つまり、将来的な国民統合を前提にしない居住者の権利として尊重することが理想とされるようになった。以前は、このようなりベラルな、あるいは道徳的な国際協力の理念が二極構造下の国家のバランス行為とうまくマッチしていたが、冷戦後この理念が「剥き出し」になってしまったことで、道徳的な行為の制限をどこに置くか、その線引きの正当性を政治的にいかに担保するか、という問題に直面しているのが、多くのリベラル民主主義国の現状であると言えるだろう。すなわち、現在欧米諸国で起こっている国内の混乱はひとえにポピュリズムやゼノフォビアへの一般市民の迎合という現象だけで語ることはできない、ということである。その根底には深刻な政治的真空があり、国内の分断を解消するための有効で主体的な方策を既存の権力が見出せていない、という問題として提示すべきなのである。

欧州連合(EU)加盟国が冷戦後に辿った政治的軌跡は、まさにこの典型例である。受け入れの決定要因は原則として至極明示的であるのに、マスメディアや国連、人権 NGO などの批判によってしばしば歪められた実態として受け入れ国の国民に提示される。実のところ、EU は、1990 年代のユーゴスラヴィア紛争時（後述）を除いてはかなり厳しい難民受け入れ体制を整備してきた。まず、加盟国同士での難民受け入れは行われないこととされた。つまり

EU 加盟国から難民が生まれることはないとの公的なルールが定められた。そして、「ダブリン規則(Dublin Regulation)」という、庇護審査の責任国を規定するためのヨーロッパ諸国間の条約が制定され、難民資格の申請者は自らの意思で受け入れ希望国を選定することができなくなった。他方、経済目的の人の移動に関しては、EU 加盟国の国籍を持つ人に限られた自由移動が認められ、これに伴い EU 域内の経済発展に寄与するための助成策が講じられるようになった。いずれも、欧州統合圏を安定的に発展させるために極めて合理的な政策であった。しかし、それでも非国家主体である国際的な人権擁護機関、団体、そしてマスメディアなどからの批判が止むことはなかった。これら非国家主体の批判は、アフリカやアジアからの人の移動に対し冷淡な EU やその加盟国に対する抗議であり、その道徳的、また人道主義的意義は極めて大きい。しかし、政治家の側がこれに真剣に対処せず、世論の動向にその場しのぎの対応でいわば短絡的に受け入れの可否を決定してきたことが、以後の政治的混乱につながっていく。

2000 年代、フランスで極右政党「国民戦線」があわや国政を担う可能性が生じたことが欧州全体に反移民を掲げる政治キャンペーンの起爆剤となり、欧州各国の政権におけるリベラルな（あるいはそう見えただけの）出入国管理体制への関与のあり方が問題視されるようになった。また、この時期生じた政治的混乱は、欧州各国の安全保障や経済政策のあり方にも再考を促すこととなった。「難民/移民問題の安全保障化」は、このような政治的文脈において生まれたのである。

1. 移民/難民危機と EU—シリア危機、「ルカシェンコ」危機、ウクライナ危機

政治的混乱の中においても、欧州各国は続々と人の移動の危機に見舞われた。まず、シリア内戦に伴う難民危機が生じた際、ドイツのメルケル政権は大規模な難民の受け入れを決定したが、これは一般に言われている道義的な理由もあっただろうがそれ以上に、シリア難民がバルカン地域を経由することで生じる旧ユーゴスラヴィア地域の政治混乱が欧州に波及することを恐れた現実主義的な判断でもあった¹。しかし、実際にはメルケル首相はドイツ国内の政治的分断を收拾することができなかった。この教訓を悪用したのがロシアであり、またベラルーシのルカシェンコ氏であった。ロシアは偽の情報をドイツ国内に拡散することで難民（移民）へのドイツ国民の悪感情を喚起しようとした²。また、ルカシェンコ

¹ 中谷毅「難民受け入れはドイツをどう変えたか？-メルケル首相の決断と政治的帰結」羽場久美子編著『移民・難民・マイノリティ-欧州ポピュリズムの根源』彩流社(2021年)。また、一連の評価については、岡部みどり編『世界変動と脱 EU/超 EU: ポスト・コロナ、米中覇権競争下の国際関係』日本経済評論社(2021年)。

² 2016年1月23日、難民たちがロシア系ドイツ人のリサという少女を襲ったという報道がロシア国营テレビで放送され、この報道がドイツにも拡散する中、ドイツ国内のロシア系ドイツ人が反移民/難民デモを行った。ところが、後日これが嘘の報道であったことが発覚した。ドイツや EU 当局は、一連の事件をロシアによるフェイクニュースの拡散を通じた「ハイブリッド攻撃」であると判断した。cf. 「フランス大統領選にも大きな影響、

氏は、中東からの難民希望者をポーランド国境に集結させ、自身への経済制裁の解除を求め
るためのディールにおいて難民問題を利用しようとした。まさに難民を「兵器化
(weaponization)」したのである。当時 EU は、難民を脅しに使うというこの戦略をまとも
に取り扱わないという姿勢を貫いた。たとえば、フォンデアライエン欧州委員長は、ルカシ
ェンコの戦略を「ハイブリッド攻撃(hybrid attack)であり、難民危機(migration crisis)では
ない。」と公式に明言し、NATO の協力を仰いだ³。また、最も大量の難民が押し寄せたポー
ランドは国境管理を強化し、人権 NGO の関与を禁止するなど極端な方法まで用いて難民
の入国を防いだ。いずれの「難民危機」も新型コロナウイルスパンデミックにより加盟国が独自の国境
管理を(再)導入し、入国制限を原則とする政策を実行していることから、人道上、また道
義的に大きな問題だとの指摘は免れなかったものの、当面は深刻な外交上の問題にはなら
ないかのように見えた。

しかしながら、その後、2022年2月下旬に起こったウクライナ難民危機は、多少歪めら
れた方法で EU や加盟国が抱える問題を浮き彫りにした。ウクライナ避難民の受け入れや
保護のためには、EU はいとも容易く合意形成ができたのだ。つまり、欧州諸国が抱えてい
た難民危機は、単に人数の問題、すなわち「抱えきれないほどの大人数の避難民」にもはや
対処できない、という問題ではなかった。むしろ、避難民が「どの国から、どのような民族
としてやってくるか」ということこそが実際の問題であったという事実が露呈したわけ
である。

2. ウクライナ避難民への欧州の対応にみる国際協力の可能性と限界

ウクライナへロシアが侵攻するかもしれない、という状況を前に、2022年2月20日ご
ろから既に、ウクライナ人が国外脱出を試みる動きが加速した。EU の庇護審査を行う外庁
である欧州庇護エージェンシー (EUAA) によれば、庇護申請は2月21日から24日の間
に21,700件ほどであった⁴。その後、3月2日にEUが「一時的保護指令 (Council Directive
2001/55/EC of 20 July 2001)」の発動を決定した⁵ことで一気に庇護申請件数は下がり、一

ロシア発のフェイクニュースに苦慮する EU 各国」 Huffpost news, 2017年4月23日
(https://www.huffingtonpost.jp/2017/04/22/russia_n_16183542.html, 最終アクセス 2022
年5月27日)。

³ Von der Leyen, U. (@vonderleyen) (2022, Nov. 11), I had a productive meeting with
@POTUS at the White House. We touched upon a series of issues including the [Tweet].
Twitter. <https://twitter.com/vonderleyen/status/1458486145520652291>. 最終アクセス
2022年2月3日。

⁴ [https://euaa.europa.eu/publications/analysis-asylum-and-temporary-protection-eu-
context-ukraine-crisis-2](https://euaa.europa.eu/publications/analysis-asylum-and-temporary-protection-eu-context-ukraine-crisis-2)

⁵ 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

時的保護への申請に取って代わった。

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) によれば、2022 年 2 月のロシアによるウクライナ侵攻後、同年 5 月 20 日現在まで、実に 645 万人ほどのウクライナ人が国外に避難している⁶。このうち、8 割以上はヨーロッパ諸国に逃れている。

なぜ、あれほどシリアやアフガニスタンからの難民の受け入れに苦慮していた EU がこうも素早く合意形成ができたのか。注目すべきは、従来難民の受け入れに厳しい対応を取ってきたポーランドやハンガリーなどが、ウクライナ人に対しては非常に寛大な門戸の開放を行ったということである。両国は、2 月 27 日の EU 司法・内務閣僚理事会 (加盟国大臣級会合) では一時的保護指令の適用を含む協議にも合意した⁷。2015 年のシリア難民危機のときには、両国はドイツと欧州委員会の主導による受け入れ分担への協力を頑なに拒んだ。この極端な対応の違いは、既に国内外のメディアが追及しているところである。「非白人への差別である」、「白人でキリスト教文化圏に属するウクライナ人を優遇している」、「今回ウクライナ人を受け入れることで難民条約締約国としての体面を保ち、国際社会からの批判を免れようとしている」など、実にさまざまな指摘がある⁸。

筆者の当面の見解としては、最も決定的な要因は、今回結果的に覇権国としての役割を果たした米国の行動にあると考える。2014 年のクリミア併合時とは異なり、米国はドンバス地方の未承認国家の独立を支援するというロシアの名目や、ウクライナの NATO 加盟を阻止するといった侵攻の口実に対し、直接的な軍事介入は行わないものこれを明白に非難し、ウクライナがロシアに抗戦するための支援を実践している。経済制裁の規模も、2014 年と比べると格段に大きい。EU 加盟国、特にポーランド、ハンガリーは、このような米国の対応を見て、停戦後のウクライナ復興支援まで米国主導で西側が責任を持つということを確認しているのではないだろうか。つまり、今回のウクライナからの避難民が受け入れ先にほぼ恒久的に移住すると想定している国は少ないのではないか。これが、当座の筆者の見立てである。

3. 補完的受け入れ選択肢と日本の政策形成への提言

ところで、今回の EU の対応をもってして難民保護についての難民条約が拡大解釈されるようになっているのが世界のトレンドであるように評する向きがある⁹。そういった評価は、

protection.

⁶ 2022 年 2 月 24 日以降、累計で 6,444,009 人。UNHCR データ参照

(<https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. 最終アクセス 2022 年 5 月 22 日)。

⁷ Justice and Home Affairs Council, 3-4 March, 2022, Council of the European Union, (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>)

⁸ “Europe welcomes Ukrainian refugees but others, less so,” February 28, 2022, NPR; “Why Hungary and Poland Are Welcoming Ukrainian Refugees,” The National Interest, March 7, 2022.

⁹ 例えば、「日本が「難民鎖国」から「人道大国」に脱皮するには…増え続けるウクライナ

理想の追求という面では望ましいかもしれないが、現実の客観的な評価に基づくものではない。確かに、アフリカ統一機構(OAU)は1969年に「難民の地位に関する議定書」を制定し、「戦争や内戦により故郷を追われたもの」という広義の難民の定義を盛り込んだ。また、難民は個人だけでなく集団にも与えられる法的地位とされた。しかし、後世において、これは脱植民地化のプロセスにおいて、独立国からは難民は生まれまいだろうという楽観的な観測の下に寛容な条約が締結されたという評価が、反省として共有されている¹⁰。

今回 EU が発動した「一時的保護指令(Council Directive 2001/55/EC)」は、冷戦後の国際構造のダイナミクスの中、難民条約の狭い定義に基づく庇護体制を EU が保持しつつも、ユーゴスラビア紛争とその帰結に対して例外的な外交解決を可能とするために導入された措置である。今回の決定も、EU がユーゴスラビア紛争と同様の帰結を想定したからこそなされた個別な判断であり、1951年難民条約(及び1967年同議定書)の大胆な改正にはつながらないとみる方が現実的だろう。

一般に、難民保護のための国際協力は公平な負担分担が望ましいとされている。しかし、実際には、強制移動を余儀なくされる人々の圧倒的多数(8割強)が発展途上国に滞在しており¹¹、難民受け入れの「責任転嫁」体制が定着化しつつある。一時的保護という対応は、このような従来の体制の欠陥を補い、貧しい国に負担を押し付けない対応として評価することはできるだろう。しかし、その発動は停戦後の復興支援が可能なごく例外的なケースに限られている。外交と切り離された形での、ましてや出入国管理当局だけの問題として難民保護を語ることの限界がここにある。

現在、日本では補完的保護や準難民というカテゴリーへの法整備を進めるか否か、という議論が生まれている。議論を展開すること自体は歓迎すべきだが、問題はその前提となる情報が誤って解釈され、また伝えられていることにある。日本が締約国であるにもかかわらず難民条約に照らした庇護審査を行っていないかのような指摘は言語道断だが、そもそも難民条約での難民の定義自体が非常に狭いということが真正面から報道されないことは問題である。厳しい庇護体制を有するのは何も日本だけでなく、ほとんどの締約国がそうである。この事実が隠されてしまえば、公平な議論につながらない。また、日本の難民受け入れ人数が他の先進国に比べて極端に少ないことがよく批判される。確かに、日本の難民許可件数は少ない。しかし、それをもって現行の難民審査手続きそのものに問題があるかのような報道は国内外への誤解を招く。特に、受け入れ人数の少なさを指摘する国外からの批判は、もっぱら「負担の押し付け合い」という外交上の駆け引きがマスメディアという空間で

避難民、520万人突破」東京新聞 Tokyo web. 2022年4月26日など。

(<https://www.tokyo-np.co.jp/article/173482/2>、最終アクセス2022年5月23日)

¹⁰ 『難民 Refugee—岐路に立つアフリカ：30周年を迎えた OAU 条約』国連口頭難民弁務官事務所(1999年3号)。

https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/04/ref_115.pdf

¹¹ UNHCR Refugee Data Finder (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>)。)

展開されているのであり、その観点が日本国民に共有されないことには、これまたフェアな議論ができない。

他方で、欧米の先進諸国が補完的保護や一時的保護など、難民条約以外の（国内）ルールに基づく人道的な難民受け入れのルールを整えていることは先進事例として率直に受け止めるべきだろう。しかしながら、それは恒常的、無差別的な難民受け入れ拡大というトレンドではなく、避難民の受け入れをより選択的に行う方法を諸国が模索するようになった、というトレンドとして考察するべきだろう。いずれにせよ、日本がこの分野での国際協力を主導することは、日本の国益につながるだけでなく日本の難民支援のあり方についての国内外の誤解を払拭するまたとない好機となるだろう。かつて、インドシナ難民の受け入れをめぐることは、日本国内の議論の焦点は戦後の復興過程において日本がいか（西側の）国際社会に認められるか、ということであった。今般に至っては、これまでのようにやみくもに米国や EU に追随する、あるいは、国際世論に受身的な対応をしておざなりに数名の避難民を受け入れる、というだけの外交戦略は、中国（やロシア）の台頭に象徴的な著しい国際構造変動の中にあっては日本にとって何ら有利な状況を生み出さない。

今日のウクライナ人が最大級の人道支援を必要としていることは紛れもない事実である。しかし、日本が難民保護のあり方についていかに有効な国際協力の方法を編み出し、これを主導していくかということについてもっと真剣に議論されるべきだ。世界には条約難民に該当せずとも国際的保護を必要としている人々が実に 8,400 万人もいる。仮に分担体制を取ったにせよ、彼ら全てを先進諸国が受け入れるというプランは極めて非現実的なものだ。受け入れ一辺倒の狭い議論が却って人道支援のための効果的な日本の対外政策形成の余地を奪っている。もうそろそろ「受け入れない」という趣旨で難民保護の議論をはじめないことには、世界の避難民が直面する人道危機の深刻さは増すばかりである。難民保護のあり方をめぐっては、避難民を発生させないための予防外交のアジェンダとの関連性を意識した広い議論が、一刻も早く日本で展開され、ひいては日本の外交的リーダーシップにつながることを期待する。