

## 「難民と移民のためのニューヨーク宣言」に見る レジーム接合と人権保障の可能性

佐藤 滋之

アブストラクト：難民問題に関する世界的な危機意識の高まりを背景に2016年9月に採択された「難民と移民のためのニューヨーク宣言」(New York Declaration for Refugees and Migrants)は、従来異なった視点により論じられてきた「難民」と「移民」を、包括的に取り扱う政策文書であり、そこには両者をつなぐ共通の人権保障プラットフォームに関する提言を認めることができる。現代の国際的な人の移動は、さまざまな移動の理由を併せ持つ「混合移動」に特徴づけられており、従来の「難民」と「移民」を分けて発展してきた国際的な人の動きを管理するスキームは、この二つの類型に当てはまらない人々を柔軟に保護することができない。ニューヨーク宣言に見られる「難民」と「移民」のレジーム接合は、多様性を増す国際的な人の移動と、これらの人々の人権保障や受け入れ国での社会統合に有効なアプローチである。しかし、現代の国際状況下では両レジームを接合するうえで多くの政治的抵抗も予想される。

### はじめに

2016年9月、第71回国連総会の機会を利用して二つの重要なイベントがニューヨークで行われた。ひとつは19日に行われた「難民と移民の大規模な移動に関する国連サミット」(UN Summit on Addressing Large Movements of Refugees and Migrants)であり、もうひとつは翌20日にオバマ(Barack Obama)米国大統領の提唱によって開かれた「難民に関するリーダーズ・サミット」(Leaders' Summit on Refugee)であって、ともに国家首脳級の参加によるハイレベルな討議が行われた。

過去において難民に関する国際協調を国家間で討議した例としては、1979年に開催された「インドシナ難民国際会議」(Geneva Conference on

the Indo-Chinese Refugees)があるが、アフガニスタンやシリアなど大規模な難民流出が伴う状況の下で、国際調整と協調を話し合うための国際会議はこれまでも開催されてきた。また包括的な平和構築や戦後復興に関する会議においても難民問題は重要な議題の一つであることが多い。しかしながらこれらの会議は特定の国や地域から流出する難民に焦点を当てて行われるものであり、2016年9月に世界中の首脳を集めて開催されたような、世界の難民全般の問題について国際協調を討議する会議は過去に例がない。

これらの会議の開催を必要としたのは、今日の世界が直面している前例なきレベルの難民の増加だ。2018年末の時点において、世界における強制避難民(難民や国内避難民を含む)

の数は7,080万人という数に達し、なお増加を続けている<sup>1</sup>。新たな難民が大量に発生する一方で、世界各地で難民問題は長期化の傾向をたどり、恒久的解決を得られる難民は少ない。難民の多くは発展途上国に滞在している<sup>2</sup>ものの、その一部は先進国に向かって移動し、ヨーロッパを中心に深刻な政治問題となった。この難民をめぐる状況の中で、今まで難民問題に国際的に対処してきた規範や取り決め等、それぞれの国家の作為や不作為を拘束する仕組み、言い換えれば難民レジーム<sup>3</sup>の有効性に対する不満が高まっている。その危機意識が新たな国際協調の枠組みに向かわせる動機を国際社会に与えている。このような背景のもとに各国首脳はニューヨークに集まり、難民問題を討議した。「難民と移民のためのニューヨーク宣言」<sup>4</sup>(New York Declaration for Refugees and Migrants以下、ニューヨーク宣言)は、前述した「難民と移民

の大規模な移動に関する国連サミット」において採択されたものであり、難民問題だけでなく、移民問題もカバーする国際社会による包括的な取り組みの指針となっている。

難民問題と移民問題は現象的には「人の国際移動」という近似した外観を持ちながら、第二次世界大戦後の世界において国際社会はこの二つの問題に対して異なる角度から対応してきた(杉木 2017: 25-37)。難民問題は迫害からの避難の結果であり、その対応はまず人権問題の枠組みで扱われてきた。その一方で、移民問題は本質的には自主的な移動であると考えられ、それは主として人口政策や経済政策の範疇で扱われてきた。そこに適用されるのは出入国管理法規であり、就労する移民の権利に関しては労働法の対象であった。しかし、今日の世界で起こっている国境を越えた人の移動の様相は、この従来用いられてきた二分論を用いては十分に対応することができないことが明らかになってきた。

本論では「混合移動」と呼ばれる国境を越える人の移動の前に、越境する人々を難民と移民に分けてきた従来の手法が、もはや無効になっているばかりか、現存する人権保障システムを破壊し、また多くの人々がこの二つのレジームの間で人権保護を受けることができないままに置かれる危険性を指摘する。そのうえで、ニューヨーク宣言に見られる難民レジームと移民レジームの接合に注目し、この接合の「混合移動」に対処する方法としての優位性と、レジーム接合に関して予想される困難を指摘したい。

- 1 UNHCR (2018), "Global Trends: Forced Displacement in 2018", <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf> (Accessed 30 November 2019).
- 2 上記UNHCR (2019) "Global Trends: Forced Displacement in 2018"によれば、約84%の難民は発展途上国に滞在している。
- 3 レジームとは、よく知られたクラズナーの定義によると「国際関係の特定の分野における明示的、あるいは黙示的な、原理、規範、ルール、そして意思決定の手続きのセットであり、それを中心として行為者の期待が収斂していくもの」Krasner, Stephen D. (1983), "Structural Cause and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables", Stephen D. Krasner, International Regimes, Cornell University Press.
- 4 United Nations General Assembly (2016), *New York Declaration for Refugees and Migrants*, UN Document, A/71/L.1, 3 October 2016, [www.unhcr.org/57e39d987](http://www.unhcr.org/57e39d987) (Accessed 30 November 2019).

## 1. 国際的な人の移動をめぐる政策そして研究の関心領域の推移

第二次世界大戦後に創設された難民レジームは、自由主義陣営と共産主義陣営の対立を背景とした、冷戦の産物であった(明石 2010: 6)。戦後の国際制度の構築において主導権を握った米国は、第二次世界大戦によって発生した欧州での難民の戦後処理に留まらず、共産圏から自由主義圏に逃れてくる人々の存在を前提とした制度設計が進められた。難民は人の国際移動の中でも特別のカテゴリーとして規範や制度の上で大きな展開を繰り広げる。言うまでもなく1951年に締結された「難民の地位に関する条約」(Convention Relating to the Status of Refugees 以下、難民条約)と、その前年に設立された国連難民高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)は戦後の難民保護レジームの柱をなす存在である(Betts 2009: 9)。これに対して移民に関しては国際レジームの構築は、難民レジームに比べれば明確な形ではなされなかった。

国際的な人の移動をめぐる包括的なレジームを作る試みは第二次世界大戦後にあったとされる。しかしながらその試みは、戦後の国際秩序を形作るうえで決定的な発言権を有したアメリカ政府によって退けられた(柄谷 2013: 173-195)。アメリカにとって国際社会を挙げて難民を保護することは、東側とのイデオロギー対立の上で意味のあることであった一方、移民に関しては各国の専管事項と考えられ、そこに国際協調の必要は見出されなかった。その後、冷戦の時代が終わり、グローバル化と国際協調が強調される時代に至っても、移民に関する国際協調機構

を作ろうとする機運は低いままであった(Castles, Haas, and Milner 2013: 17-18)。機構的にも移民を担当する国連機関は存在しなかった。移民の定義を広く取れば、難民にはUNHCR、外国人労働者には国際労働機関(International Labour Organization: ILO)が存在したが、国連には移民問題を専門とする専門機関はなく、その代わりに規範を基盤として持たない非国連の国際機関である欧州移住政府間委員会(Intergovernmental Committee for European Migration: ICEM)が設立され、国際的な移住に関する政府間調整機構として機能した。ICEMは後に移住政府間委員会(Intergovernmental Committee for Migration: ICM)となり、1989年に国際移住機関(International Organization for Migration: IOM)に改称された。

やがて、難民流出の主たる地域はアジア・アフリカの新興諸国へと移っていく。そして冷戦が終結し、難民のイデオロギー対立の中の政治的性格が希薄となる一方で、難民保護に向けられた関心は人権より人道的支援に移っていった。また、外国人の存在を社会の安全に対する脅威として捉える意識の高まりから、難民問題が国家安全保障政策の一部として取り扱われることが増えてきたのもこの時期からである。

人の国際移動をめぐる研究も、難民と移民について別々の進化を遂げてきた(墓田 2014: 8-17)。難民研究に関して、その黎明期はすでに第一次世界大戦後に始まっていたが、その本格的な発展は第二次世界大戦後、国際法の研究を中心にしてであった。難民研究が本格化し、また多様なディシプリンやアプローチからの研究の増加によって学術的な広がりを得るのは80年代にはいつてからである。80年代以降の人類学の視点からの研究は、研究分野としての難民

研究を飛躍的に確立させるうえで重要な役割を果たした。アジア・アフリカ諸国で発生した難民の多くが、難民キャンプをはじめとした集住形態をとり、参与観察を手法とする人類学者は、個々人の難民としての経験を観察することを通じて難民研究を大きく進化させた。現在、難民研究を取り扱う学問領域は、人類学、政治学、経済学など社会科学諸分野に留まらず、精神医学や公衆衛生学など幅広い視点から関心が寄せられている一方で、人権法や国際法は依然として難民研究の大きな柱である<sup>5</sup>。

これに対して移民研究はそれぞれ受入国側の人口政策や経済政策、あるいは移民社会と受入国側の反応の研究に関心の中心を置き、また興味の対象となる地理的エリアも受入国側に偏っていた。移民研究の中にしばしば難民は登場したが、多くは地域的、あるいは移民との相対的文脈で論じられることが多かった。やがて、難民を含む国内の外国人の存在が社会的緊張をもたらすに至り、移民研究の関心は人の国際的移動の把握と抑制に置かれるようになったが、ここでも、移動する人々の保護は、関心の中心ではなかった。

## 2. 混合移動と難民レジームの危機

このような状況の中で出現してきた、様々な人や動機の入り混じった国境を越える人々の動向は、移民研究と難民研究のどちらか一方からでは十分に理解できない複雑さを持っている。様々な人や動機が複雑に入り混じった越境現象

を「混合移動」(Mixed Migration)と呼ぶ。そしてこの「混合移動」という現象は難民レジームに危機をもたらしている要因のひとつと考えられている(杉木 2017:26)。混合移動とは、「難民、庇護申請者、人身取引被害者、密航者、経済移民やその他の移住者によって、同時並行的、複合的に同様の移動方法により異なる目的のために、しばしば非正規な形で行われる(国境を越えた)移動のこと」(石井 2018:3)と定義される。

今日、西欧世界の殆どの国では高度経済成長期が終焉し、そこに移民として合法的に受け入れられる機会はきわめて限られている。それでもより良い生活を目指して貧しい国から豊かな国へと向かう人の流れは後を絶たない。そのために非合法的な手段で国境を越えることを厭わない人々も増加している。しかし、非合法的な手段で移動を開始してしまった人々を、事後的に正規の移民として取り扱う国際的な手続きや規範的枠組みは、今日ほとんど存在しない。したがってこれらの人の多くが、本人の意図や難民性の有無にかかわらず難民レジームの範疇にある手続きや制度を利用して先進国での滞在を合法化しようとする。その目的のため、多くの場合、難民申請を行うことが選ばれる<sup>6</sup>。国境を越えて移動する人々が地球規模で深刻な政治問題となった2014年から15年にかけて、中東や北アフリカを経由してヨーロッパ大陸に辿り着いた人々は、着いた先の国でほとんどが難民の地位申請を行った<sup>7</sup>。

6 このような人々をさしてしばしば「偽装難民」という言葉が使われる。

7 2015年と2016年にヨーロッパ諸国で行われた難民申請の数は、両年とも120万件を超えていた。  
*“Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member*

5 法的側面からの難民研究の代表的学術誌である *International Journal of Refugee Laws* (Oxford University Press) は難民法の研究ジャーナルとして、すでに50年近い発行の歴史を有している。

しかしこの結果、難民レジームを維持するため先進国の引き受ける費用は膨れ上がる。膨大な数の難民地位申請を審査する行政的負担に、受入国には巨額の費用が発生する。難民審査自体が高い人件費を必要とする極めて労働集約的な作業であるのに加えて、多くの国では難民の審査期間中必要な住居や生活費の保証も行っている。そしてその費用はすべて受入国の納税者の負担から払われる。このため先進国の多くでは、近年の難民にまつわる安全保障上の懸念の高まりに加え、費用的な負担の点からも反難民感情が高まり、難民レジームを反故にしようとする政治的圧力が高まっている。

難民レジーム側から見れば、現在の状況は難民保護制度の濫用であり、このような状況が続けばいずれ難民レジームの有効性が疑われる深刻な事態となる。特段に難民としての地位を申請する理由を持たないが出身国に帰国できない人々を、難民申請とは別の審査に導き、難民とは分けて取り扱う必要が求められるが、現状の移民管理体制においては、不正規移民は逮捕や送還の対象であって、人権の救済の対象とされない。また、移民政策はそれぞれの国家の内政に関わる問題として長く認識されてきたため、国際的に統一された規範や枠組みにそぐわないと考えられている。

そのため混合移民に見られるような様々な国際的な人の移動一般を包括的に扱う機関や法的なフレームワークを求める声も一部から上がっているが<sup>8</sup>、そのような包括的機関を創設する

*States*”, 2008–2018, Eurostat [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\_statistics] (Accessed 6 May 2019).

8 Presentation of Dr. Piyasiri Wickramasekara,

ことにはグローバルな合意は作られていない。現時点において移民の人権保障や管理に関して国際的な基準を設ける動きもまだまだ限定的である（柄谷 2013：173-195）。

しかし、留意しなくてはならないのは、経済的な機会を求めて国際的な移動を遂げた人々も、出身国との関係において人権の保護の配慮が必要である場合が多く存在することである。上述の居住許可を得る必要から難民申請をした人々の中にも、その出身国を離れた動機の中に個人や集団を対象とした迫害や個人の安全にかかわる脅威を持つ人も決して少なくはない。

混合移動に特徴的であるように、現在においてみられる人の移動においては、難民と移民との双方の要素を同時に持ち合わせた人々の占める割合も増えている。出身国での経済的困窮により国外での経済的機会を求め国境を越えた人々には、出身国での政治的な迫害の被害者も含まれる。その背景には紛争やガバナンスの欠如、汚職、経済政策の失敗や経済発展の不均衡、経済資源の差別的な分配など、出身国における状況が存在する。

しかし、地域条約によって広義の難民の定義を採用している国々がある一方で、先進諸国で用いられる難民の定義は狭い。また、難民審査において、彼らがその迫害の要素を客観的に十分に証明できない限り、難民としての地位が認

International Labour Organization, “*The Views of the International Labor Organization*” Part II. Implications for International and APEC Cooperation Session VI. Implications for International and APEC Cooperation [2008], https://www.pecc.org/resources/doc\_view/671-cooperation-on-international-migration-and-labour-mobility-ilo-perspectives (Accessed 1 May 2019).

められる可能性は少ない。その結果、難民として認められなかった多くの人々が、本国への送還の順番を待つリストに加えられるか、あるいは不法移民として留まることを選ぶ。

このようにして「狭義の難民」と、経済活動や家族統合の目的のために移動した「従来の移民」の間に位置する多くの人々が、難民レジームからも移民レジームからも人権の保障を受けることなく、困難な立場に置かれる結果となる。

そのため人権NGO等からは、難民条約の改訂によって難民の定義を広げ、難民レジームの保護となる対象を広げるとする議論もなされている。これによって難民として認められる人々を増やすことによって、出身国に問題を抱えながら従来は難民と認められなかった人々をより多く救おうという考えである。

しかし、国家は一貫して広義の基準の適用を認めていない。どの国も難民条約の定義の論議を再開することさえ望んでいない（小泉 2009：43）。多くの研究者もまた難民条約の改定には悲観的な見解をとっている。現在の政治的現実の中では、難民条約の改定はむしろ現行の難民条約において既に認められている難民の権利を損なってしまうことにつながる危惧が大きいという意見が支配的である<sup>9</sup>。

この立場をとるのであれば、これらの人々の人権を守るためには、既存の人権保障体制を応用することによって、セーフティネットを広げ

ることの方が現実的なアプローチである。その一つの可能性が難民レジームと移民レジームを接近させ、その間を埋める方法の模索である。

その意味において、ニューヨーク宣言はこれまで、公式な形では接合することが試みられなかった難民レジームと移民レジームの間の架橋を試みた政策文書と評価できる。この宣言の構成において特に目を引くのは、前文にあたる第1部に続く難民と移民の両方に適用される公約（第2部）に多くの人権に関する条項を置いていることである。この第2部は第22条から第40条にかけての18の条項によって構成されている。そしてこの18の条項のうち、少なくとも13の条文がそれぞれ全て、あるいは部分的に、難民と移民の人権に関して触れているものである。さらにニューヨーク宣言においては、移民の移動に関しても「ノン・ルフールマン（Non-refoulement）原則」の適用が述べられている。「ノン・ルフールマン原則」とは、個人がその迫害の恐れのある国や地域に送り返されることがないように、国家に遵守が義務付けられた原則であり、難民条約第33条にその規定が置かれている。

UNHCRの見解では「ノン・ルフールマン原則」は難民条約加盟国に課せられた義務であるばかりでなく、国際社会が全て遵守すべき「慣習国際法」としての位置づけを得ているとしている<sup>10</sup>。ニューヨーク宣言では、この難民保護の根本原理を、難民と移民の双方に適用される第24条において国

9 条約改定に関して研究者の意見は様々であるが、この意見をとる有力な難民研究者にグッドウィン-ギル（Guy Goodwin-Gill）がいる。“Would a new UN Convention help refugees?” BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-36321685#> (Accessed 1 May 2019).

10 UNHCR “Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”, Geneva 26 January 2007, <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (Accessed 1 May 2019).

境管理の原則として述べるのに加えて、「第三部 移民に対する公約」の第58条において、移民の帰国に関して以下のように示している。

(前略) 自発的なものであれまた異なったものであれ、帰国のあらゆる型は、国際人権法の下での私たちの義務に適合しそしてノン・ルフールマンの原則を遵守したものでなければならぬ。(後略)<sup>11</sup>

これによって、難民の定義を満たさずに、その国に合法的に滞在する根拠を失った人々も、帰国先の迫害や危険の可能性の有無という見地からもう一度、帰国の蓋然性を審査される道が開ける。それによって、難民としてではなくとも、すでに多くの先進国で制度化されている補填的保護措置<sup>12</sup>によって、救済される範囲の拡大を図る可能性が生まれる。

### 3. ニューヨーク宣言の背景

ニューヨーク宣言に見られる難民レジームと移民レジームの接近は、この二つの類型に区別された人の国際移動をめぐる、最近の政策的展開を背景に持っている。ひとつには、難民支援

の手段として、滞在する国の中で隔離され人道的援助によって生存を保障する従来の支援手法から、難民の社会統合と経済活動を促進することによって、難民滞在地域の社会経済開発を図ろうとする政策への展開である。もうひとつは移民の人権を促進することによって、移民の社会的周縁化を防ぎ、受入国において反社会的要素となる危険を緩和しようとする考えである。

#### (1) 難民の社会統合・経済活動をめぐる新たな価値観の形成

ニューヨーク宣言は、「移民」「難民」という人の国際移動の二つの類型の両方にかかわる政策文書である。難民は広義では移民の一部と考えるが、この両者は研究においても実務においても通常区別される。従来、UNHCRをはじめ難民レジームを守る立場からは、難民問題が移民問題と同じ文脈で論じられることを慎重に避けてきた(小泉 2015: 16)。特にそれは世界人権宣言第14条(1)にある「庇護を求める権利」を自主的な移動と混同されることによって相対化されることへの強い懸念から来るものであった。移動という共通項をレンズにして、難民と移民の問題が論じられると、難民にとって何よりも大切な人権や保護という要素を見落とされかねない恐れがあった。

しかしながら、このニューヨーク宣言では難民と移民が一つの政策文書において併置され論じられているだけでなく、数多くの条項が難民・移民に共通して適用される共通条項として置かれている点に、これまでの立場を脱却し新しいアプローチに向かおうとする立場が見られる。ニューヨーク宣言は、難民レジーム側にとって今まで避けてきた人の移動という争点を軸として、

11 国際連合広報センターによる訳。https://www.unic.or.jp/files/a\_71\_11.pdf (2019年11月30日確認)。

12 補完的保護に関しては以下を参照。UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 18th Meeting, "Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime", EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000, https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d140/complementary-forms-protection-nature-relationship-international-refugee.html (Accessed 1 May 2019).

移民と難民を併置することによって、従来の「難民」と「移民」を別々に扱ってきたやりかたを翻し、受け入れ国においてこの両者を近似した処遇の中で取り扱おうとする姿勢が見える。

現在、国際社会で議論されている難民支援の新しいアプローチにおいて、滞在国における難民の暮らしは「移民」の暮らしと多くの共通要素を持つものである。そこでは従来の難民キャンプと人道支援に象徴される隔離政策を捨て、難民に滞在国において「移民」として暮らす人々と同じように自立した生活を営ませることを指向している。これはニューヨーク宣言とその付帯文書である「包括的難民対応枠組み」(Comprehensive Refugee Response Framework)からも明らかである。この近似性はニューヨーク宣言において難民レジームと移民レジームの接合を可能とする要因の一つとなっていると考えられる。この結果、難民に対する支援と移民に対する支援が相互に利用可能となる。ニューヨーク宣言の描く難民支援の将来は、過去数十年にわたって人道的支援の供給を軸に展開してきた難民支援の姿から大きく異なるものとなっている。その背景には近年に積み上げられてきた難民の経済活動に関する価値観形成の成果がある。難民研究の領域において近年難民の存在を経済学の視点から分析する研究が急速に広がりを見せている<sup>13</sup>。実務においても世界銀行を含む国際機関が難民の経済的ポテンシャルに着目し、難民の存在を発展途上国での経済開発

に結び付けるための融資スキームを試みている(佐藤 2018: 88-89)。2015年に大量の難民がドイツを目指したとき、ドイツ政府ばかりでなく市民団体も難民の流入はドイツに経済的な貢献をもたらすと訴えた<sup>14</sup>。この新しい価値観はニューヨーク宣言にも反映されている。

ニューヨーク宣言で、支援の方法としての難民キャンプの設置が暫定的な措置にとどまるべきだとした第73条と、難民に対してその滞在国内での労働市場への受け入れを訴えた第84条は注目に値する。UNHCRはすでに2014年に脱・難民キャンプ政策を打ち出しており<sup>15</sup>、ニューヨーク宣言はこれを基本的には踏襲するものである。難民のキャンプ収容政策からの解放と労働へのアクセスは相互にリンクしており、それは難民の労働力としての潜在的可能性を、居住国の経済的発展と難民の自立に寄与することを目的として掲げている。そして同時に人道的支援の提供に莫大な費用のかかる難民キャンプの運営を止め、そこで支援に大きく依存して暮らしてきた難民たちが、自分たちの労働を通じた収入で暮らし始めることによって、現在の国際社会の負担している巨額な人道支援コストを削減することも可能となる。

しかし、難民の労働というものへの評価は決して新しい視点ではない。本来は難民であることの基礎に据えられるべきと考えられていた権

13 オックスフォード大学の難民研究センターを中心に、難民経済に関する研究の蓄積が行われている。Refugee Economies Programme, Oxford University, <https://www.refugee-economies.org> (Accessed 1 May 2019).

14 例えばThe Guardian “*Refugees hold key to German economic growth, IMF says*” May 9 2016, <https://www.theguardian.com/business/2016/may/09/germany-imf-economy-growth-refugees-migrants-labour-ageing-population> (Accessed 1 May 2019).

15 UNHCR, “*UNHCR Policy on Alternatives to Camps*” (UNHCR/HCP/2014/9), Geneva, UNHCR, 2014.



利である。難民に労働の機会を与えることは、第二次世界大戦以前、国際社会の難民保護の取り組みの一つの柱をなすものであった。1920年代、ナンセン（Fridtjof Nansen）難民高等弁務官と国際連盟との協調のもと、ILOの難民支援の中心は難民の移り住んだ土地での職業斡旋にあった（館 2014：49-50）。1951年の難民の地位に関する条約においても、労働の権利に関する規定は「第3章 職業」（第17条から第19条）に明示されている。第17条は「賃金が支払われる職業」に就く権利、第18条は農業・工業・手工業など様々な「自営業」を営む権利、そして第19条は資格免許に基づく「自由業」を営む権利に関する規定である。そして続く第24条において、難民の労働が庇護提供国々民の労働と同一の労働法制と社会保障によって守られるべきものであることを保証している。しかし、特に大量の難民の流入を経験した発展途上国において、これらの難民の労働に関する権利は無視されてきた。米国のアサイラム・アクセス（Asylum Access）というNGOが2014年にまとめた難民の労働の権利に関する報告書は、先進工業国から後発発展途上国に広がる15か国で難民の労働の権利の実現状況について調査している。それによれば、調査十五か国中、実に45%の国が難民の労働を完全に法的に禁止しているほか、ほかの国でも様々な制約を設けて、難民の労働を事実上不可能なものとしていることが多い<sup>16</sup>。

16 Asylum Access and the Refugee Work Rights Coalition (2014), "Global Refugee Work Rights Report" Asylum Access, Oakland, <https://asylumaccess.org/global-refugee-work-rights-report/> (Accessed 1 May 2019).

## (2) 移民レジーム内での人権の扱い

一方でニューヨーク宣言においては、これまで国際的なスタンダードを設けることが難しかった移民の人権に関しても、国際的な合意の模索がみられる。経済的な活動を目的として国境を越える人々の人権保障に国際スタンダードを設けようとする試みは決して最近始まったことではなかった。国連によって1990年にすでに「全ての移住労働者及びその家族の構成員の権利の保護に関する国際条約」(United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)が採択されている。

しかしこの条約が20か国の批准によってようやく発効に至ったのは2003年のことであった。その後、この条約の批准国は54か国にまで増えたが、批准国の殆どは難民の送り出し側にいる諸国であり、アメリカ、ヨーロッパ諸国、そして日本を含む先進諸国でこの条約の批准・加盟国は皆無である。そのため国際社会における実効性は乏しいものの、この条約はすでに1990年の時点において移動先の国において不法移民として扱われる事態に陥った人々の保護もカバーしており、彼らの滞在国政府に対して、これらの人々が長く不法移民の立場に置かれられないような法的措置の実施を求めている。

その後、移民の人権保障を実現しようとする動きは、特に先進国において移民の関与が疑われている騒擾やテロリズムの発生によって安全保障の絡む問題としての性格を強めていく。またそれに合わせて外国人排斥を主張する政治的勢力が力を得ていく中で、高度な政治的な問題となっていく。特に移民を様々な社会問題の原因として糾弾し、それを攻撃することによっ

て支持を伸ばしているポピュリズムは、西欧諸国の社会に分断を生み、国内政治の制御を困難にしている。特に不法移民はポピュリズム勢力の攻撃の対象であるため、これらの人々に人権保護の手を差し伸べることは、非常に難しい問題である。

2018年12月に採択された「移住に関する国連グローバル・コンパクト」(Global Compact for Migration)にも、移民の人権保障に関する配慮が随所に見られる。しかし、上述の政治的状況を反映してか、この政策文書では移民の人権に関する言及はニューヨーク宣言よりも後退していることは明らかだ。「移住に関するグローバル・コンパクト」がその保護の対象と考えているものは、依然として合法的な移民が主である。もちろん、グローバル・コンパクトは、トラフィッキングの被害者や、非合法的な移民であっても女性や子供など、特段の脆弱性を持つ人々の人権について各国の配慮を求めているが、「混合移動」の現象の中で大きな問題となっている、非合法的な手段で越境し、滞在の合法化の目的のために難民申請をするものたちに関して、特に明確な定めを設けていない。わずかに第7部に移民の法的な地位の移行に関して、情報の周知に努めることを述べているが、これが果たして、庇護申請者から移民への法的地位の移行を指すものであるのかどうかについては明確な記述を避けている。いずれにせよ、グローバル・コンパクトにおいても、難民レジームと移民レジームのギャップに落ち込んでしまった多くの人々の処遇に関する指針が合意されたものとはいえず、今後、国ごとに異なる対応が当面は続くことは不可避であろう。

#### 4. 難民レジームと移民レジームの接合の政治的現実

国際社会が取り組む人権問題という認識が共有されている難民問題と異なり、移民問題を国際問題と捉えることや、移民の人権に対する配慮を高めることに対して多くの国が抵抗を示している。国境を越える人々の包括的な人権保障を進めていく上において、依然として多くの国が領域内の外国人の処遇に関しては内政問題であり、介入を好ましくないと考えている。例えば、外国人労働者のニーズは国内の経済状況に応じる。経済が好調で多くの労働力を必要としているとき移民は歓迎されるが、逆に経済が縮小しているとき、政府は余剰となった外国人労働者を送還する政策を採る。

移民労働者の国際人権保障が、国家から外国人労働者の国外送還の選択肢を奪うようであれば、政府は国際協調に消極的になる。現在、先進国の殆どにおいて移民政策は高度な政治的争点となっており、この分野において国際協調を受け入れ、自主的に自由裁量を手放そうという国はない。象徴的であったのは2017年12月にドナルド・トランプ (Donald Trump) 米大統領が、「移民に関する国連グローバル・コンパクト」の採択に向けた話し合いから撤退を発表したことだ。ニッキー・ヘイリー (Nikki Haley) 米国連大使は、米国は今後も世界の難民支援に「寛大な」態度で取り組んでいくという点に関しては確認したものの、移民政策は米国のみによって決定されるべき事項だとし、米国の主権を縛る合意への参加を否定した<sup>17</sup>。

17 “United States Ends Participation in Global Compact

一方で、ニューヨーク宣言に向け国際社会を主導し、グローバル・コンパクトの採択に成功した国連側にも課題がある。難民レジームと移民レジームの接合の実現に関しては、国連の中で担当機関が分かれているため調整が困難である。これまでも委任事項の線引きをめぐる移民担当機関であるIOMと難民担当機関であるUNHCRの間に意見の相違がある。省庁間のテリトリーをめぐる争いはしばしば行政機構の停滞や麻痺の結果を生むが、国際機関の間にも同様の権限をめぐる争いが観察される。国際関係論でも国と国の対立関係とそのインパクトは分析の対象であるが、国際機関の間の対立というものは殆ど考慮されなかった。しかし従来別の問題領域として扱われ、異なる国際機関の責任の下に置かれていたものを統合するとすると、極めて複雑な調整が必要となる。各国際機関の組織文化の違いも障壁と成り得る。伝統的に法律家の文化が強いとされるUNHCRに対して(Wigley 2005: 59-60)、人の移動に関する実務を柱としてきたIOMは組織文化も異なる。難民レジームと移民レジームの接合にはこうした国際機関の間での調整も予想外の困難の原因となる。

## おわりに

この小論では、国際的な人の移動が「混合移動」と特徴付けられる現代において、目的国に辿り着いたものの、その国で合法的な滞在許可を得ることがかなわないままに本国に送還され、あるいは非合法的な手段でその国に留まる

人々の人権保障を論じてきた。また、彼らが目的国での滞在を合法化するために難民制度を利用することによって、難民制度自体の信用が失われる危険も論じた。こうした状況の中で、世界の多くの国によって採択されたニューヨーク宣言に見られる難民レジームと移民レジームの接近をヒントに、この二つのレジームを接合することによって、既存の制度を利用しながら、国際的な人の移動のシームレスな人権保障の可能性を模索した。

「ニューヨーク宣言」は現行の国際的な人の移動の管理が、もはや現在進行中の事態に十分に対応できていないという危機感を背景に生み出された。その意味で、今までのアプローチの乗り越えを意図している。従来、相互に距離を置いてきた難民レジームと移民レジームの接近も、ここに至る国際社会の議論と、政策的展開の中で見えてきたものである。また、その射程の先には第二次世界大戦後の国際秩序再構築の中で立ち消えとなった、国際的な人の移動の包括的な管理というアイデアの再評価も長期的には求められる可能性がある。

今日の世界の現実には、難民と移民を明確な基準によって分けることにそぐわない。今日、国境を越えていく人々の多くが、それぞれ移民としての要素と難民としての要素を共に備えている。これらの人々の持つ生産性を居住国の経済的文脈の中で最大限利用し、それぞれが生存のための糧を自ら得ることができるよう図りながらも、国際社会の保護と人道的支援が絶対的に必要な人々をいちやく特定し、適切な支援を与えていくことが必要である。

しかしながらニューヨーク宣言は抽象的な言葉で大きな目標を掲げながらも、具体的な実現

---

on Migration”, United States Mission to the United Nations, December 2, 2017, <https://usun.state.gov/remarks/8197> (Accessed 1 May 2019).

性が示せていない、法的拘束力のない「宣言」文書である。「難民と移民の大規模な移動に関する国連サミット」では、国境を越える人の動きに対して国際社会の公平な負担分担を目標として掲げながら、具体的なコミットメントに関しては注意深く言及を避けている。ニューヨーク宣言において、各国は難民・移民の人権の尊重と、国際協調を約束しながら、現在世界各地で目撃されている難民条約の軽視や、移民の排斥に関して、何ら実効的な歯止めをかけられないでいる。

また既定路線であったとはいえ、国連グローバル・コンパクトは難民・移民それぞれに分けて起草され、採択されるに至った。その結果、両グローバル・コンパクトの文言にはレジームの接合を進めようという方向性は見えにくくなった。その意味では、本論が注目したレジーム接合の可能性はグローバル・コンパクトの採択によって、ニューヨーク宣言の地点から後退してしまっている。これに関してはNGOや市民社会からも批判の声が上がられている<sup>18</sup>。しかし、国境を越えて移動する人々の人権を包括的に保障しようとするならば、ニューヨーク宣言に垣間見られた難民・移民をつなぐ横断的なアプローチは今後ますます重要である。

[投稿受理日2019.12.2/掲載決定日2020.1.31]

#### 引用文献

- Betts, A. (2012) *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Cornell University Press.
- Castles, S., Hein de Haas, Mark J. Miller (2013) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Macmillan.
- Wigley, B. (2005) *The state of UNHCR's organization culture*. EPAU/2005/08 May 2005, [https://www.unhcr.org/428db1d62.pdf] (Accessed 6 May 2019).
- 明石純一 (2010) 「入国管理の「再編」とグローバルガバナンス」『国際日本研究』第2号, 1-38頁。
- 石井由香 (2018) 「序論 移民・難民をめぐるグローバル・ポリティクス」日本国際政治学会編『国際政治』第190号「移民・難民をめぐるグローバル・ポリティクス」, 1-16頁。
- 柄谷恵理子 (2013) 「第7章 人の移動：国際レジームの変遷をめぐる動因と戦略」大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣ブックス108, 有斐閣, 173-198頁。
- 小泉康一 (2009) 『グローバル化と国際強制移動』勁草書房。
- (2015) 『グローバル時代の難民』ナカニシヤ出版。
- 佐藤滋之 (2018) 「難民キャンプ収容政策の推移と転換：その背景とUNHCRの役割」88 日本国際連合学会編『国連研究』第19号 人の移動と国連システム, 国際書院, 77-100頁。
- 杉木明子 (2017) 「アフリカにおける強制移動民と「混合移動」：ソマリアの事例から」『国際問題』No.662 (2017年6月), 25-37頁。
- 館葉月 (2014) 難民保護の歴史的検討：国際連盟の挑戦と「難民」の誕生」墓田桂・他編著『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社, 43-59頁。
- 墓田桂 (2014) 「難民・強制移動研究の新たな課題」墓田桂他編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社, 8-22頁。

18 “Opinion: The Global Compacts Should Not Fail Refugees and Migrants”, International Catholic Migration Commission, 3 July 2018, <https://www.icmc.net/newsroom/news-and-statements/how-to-prevent-the-global-compacts-from-failing-refugees-and-migrants> (Accessed 1 May 2019).