

接近する難民制度と移民制度－地域機構における難民問題の処遇－
Growing Proximity of the Refugee Institution and the Migrant Institution
-Managing Refugee Problems in Regional Organizations-

中山裕美（京都大学）

Yumi NAKAYAMA (Kyoto University)

キーワード：難民、移民、制度、リージョン、地域機構

Key Words : refugees、migrants、institutions、region、regional organizations

国境を越えて移動する人々は、移動先の国家の領域内においてその国籍を保有する国民とは異なる政策体系のもとに置かれる。こうした政策上の区別は、一定の領域内に居住する国民を構成要素とする国民国家体制下において国家が自国民の利益の最大化を目的としていることから、当然の帰結として生じる。

一方国際関係においては、外国領内で十分な権利を享受できない者に対して国際社会から保護や支援を行なうための様々な制度が構築されている。さらに彼らは移動の原因に応じて強制移動の産物である難民と自発的移動を行なう移民とに大別され、前者については個別国際制度が発展してきたのに対し、後者に対する国際的な制度化は進んでいない。

しかしながら本報告は、近年のグローバリゼーションのもとで刻一刻と変化する人の移動をめぐり、リージョンレベルで難民制度と移民制度の境界が融解し両者が接近している現状を分析の射程とする。

そもそも移動原因に基づく制度的差異が生じた理由について、先行研究は東西冷戦下におけるイデオロギー対立や国際的な負担の軽減を模索する米国の政治的動機に由来する難民という移動形態の特定を挙げている (Loescher, 2001)。その結果、戦間期から難民に関する制度化が進み、国連高等難民弁務官事務所 (UNHCR) や 1951 年「難民の地位に関する条約」を核とする国際難民制度が構築された。さらに国際環境のダイナミズムの中で難民制度はグローバルレベルで膠着と変化を繰り返しながら発展を遂げているが、近年リージョンレベルにおいても問題の地域性に応じた制度化が進行し、重層的な制度が形成されている (中山, 2010)。

それに対して移民を巡っては国際的な制度化の停滞が深刻である。移民労働者の保護を標榜する国際労働機関 (ILO) や「移民労働者条約」が存在するもののそれらの規範は国際的に遵守されておらず、また国際移住機関 (IOM) は移民に関わる技術提供を行なっているに過ぎず、国際的な制度が確立しているとは言い難い。こうした制度化の遅れの背景には移民の送出国と受入国間のパワーの差があることが指摘されている (Betts, 2011)。しかしながらリージョンレベルにおいては、地域機構のもと域内移動に関する制度化が顕著に進展している。こうした動向はヨーロッパの他、アジア、アフリカでも確認されている。

以上のような状況を踏まえ、本報告ではとりわけ地域機構で生じているリージョンレベルの難民政策と移民政策の接近に焦点を当てる。例えば EUにおいてはシェンゲン条約下で移民政策と難民政策の一体化が模索されているほか、ASEANにおいては越境犯罪を扱うバリ・プロセスの中で難民問題が議論されている。また西アフリカの地域機構である ECOWASにおいては長期化する難民問題の解決方法として、域内における移動の自由に関する規定が援用されている。こうした接近の要因にはいかなるものがあるのだろうか。

まず両制度の接近の要因として、難民と移民のもつ性質に着目し両者を扱う制度の副次的效果を分析する。両者が移動原因において本質的に異なる点は明白であるが、外国領内における両者の処遇や彼らを取り巻く問題は様々な点で類似性を持つ。例えば両者とも移動先の国家において経済的自立を求められる。裏を返せば移民と難民は共に移動の当事国や地域の経済の活性化に繋がることが期待され、制度がもたらす経済効果の面で共通する。アジアやアフリカ地域において問題視されている長期化難民についても、それらを難民として庇護国領内に押しとどめておくことは庇護国及び国際社会の負担となるばかりであり、難民の解決方法として帰還と第三国定住を主軸とする現行国際制度のもとでは対応に限界がある。また移動に伴って発生する問題においても両者は共通する。例えば移民と難民双方とも犯罪等の安全保障を脅かす要因を伴って発生する。すなわち移民と難民の管理は共に地域の安全保障制度と密接に関連している。こうした難民と移民制度が持つ副次的效果の共通性は両者を一元的な制度のもとで管理することを可能にしているといえるだろう。

次に両制度の接近が地域機構で生じている要因を考察する。難民制度はしばしば「難民」の側面に囚われることにより膠着状態に陥るが、地域機構のリンクエージ機能を用いることにより他の側面から問題にアプローチすることが可能となる。また地域機構を用いた制度化の利点として、制度設計費用の問題を克服できる点が挙げられる。新たな制度構築には様々な費用を要するが、既存の制度を転用することによってそれらの費用を軽減することができる。地域機構の場合、一部の国際機構にみられるような専門性を持たず制度が柔軟であるがゆえに、既存の制度手続きを他の領域への転用することが可能となる。

最後に、上述した地域機構における難民制度と移民制度の接近を踏まえて、現行の制度が前提としている難民と移民の境界について問題提起を行ない、既存移民研究への新たな視座を提供したい。

＜参考文献＞

- G. Loescher, *The UNHCR and World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- 中山裕美「アフリカにおけるリージョナリゼーションの展開—難民問題を扱う制度的枠組みの変容—」『国際政治』第 159 号、2010 年、87—100 頁.
- A. Betts, 'The Global Governance of Migration and the Role of Trans-regionalism,' in R. Kunz, S. Lavenex and M. Panizzon eds., *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership* (New York: Routledge, 2011), pp.23-45.