
第 10 章

ウクライナ侵攻は欧州共通庇護体制を変えるか¹

——避難民保護にみる課題と展望——

宮井 健志

はじめに

2022年2月24日にロシアがウクライナに侵攻して以来、戦禍を逃れるために多数の避難民が発生している²。2022年12月現在、約790万人が周辺諸国に逃れており、国内外で移動を強いられた避難民の総数は1000万人をゆうに超える³。これは戦後欧州における最大の強制移動であり、近隣諸国だけでなく国際社会全体が多面的な対応を迫られている。

突如発生した人道危機に際して、欧州もまた前例のない対応を見せた。侵攻開始から間もない2022年3月2日、欧州委員会は大規模な避難民流出への応答として「一時的保護指令」⁴の発動を提案し、その翌日に理事会は全会一致でそれを採択した⁵。それ以来、欧州におけるウクライナ避難民保護は本指令を中軸として成り立つ。中長期的な保護については様々な課題が残るものの、本指令を中心に避難民保護が効率的かつ迅速に進められたことは特筆すべきである。それだけでなく、一時的保護を通じた欧州連合（EU）と加盟国の対応は、官民を横断する熱意と努力によって支えられていた。加盟国間の対立や緊張がむしる常態である共通庇護体制の経緯に鑑みれば、今後の欧州の対応が何を意味するのかは慎重な検証が求められよう。

そこで本稿では、EUを中心とするウクライナ避難民への対応をこれまでの共通庇護体制の文脈に位置づけ直した上で、その課題と含意を検討する。それにより、避難民対応を含めた今後の欧州の共通庇護政策を展望すると同時に、そこに見られる問題の多くが、日本を含むグローバルな難民保護体制の改革という課題と不可分だと示す。

本稿の構成は次の通りである。第1節では、ウクライナ侵攻以前の共通庇護体制の展開を確認する。第2節では、今回のウクライナ避難民支援の展開を分析する。第3節では、ウクライナ避難民保護をより巨視的観点から分析する。具体的には、(1) 欧州におけるウクライナ避難民保護の見通し、(2) 一時的保護の他の避難民への適用可能性、(3) ウクライナ避難民保護のグローバルな含意について検討する。末尾では、本稿の議論がもつ日本外交への含意を論じる。

1. 欧州共通庇護体制の展開

本節では、「難民危機」以降の欧州共通庇護体制の展開を概観し、ウクライナ避難民保護のアジェンダがいかなる文脈で出現したのかを確認する。

欧州全体で庇護政策を共通化する取り組みは1990年代に遡るが、その取り組みの構造的な問題点を露呈したのが、2015年からのいわゆる「難民危機」であった⁶。2015年から2016年の間にEU全体で行われた庇護申請数は250万件に上る。これはEU域内に入国し正規に申請が受理された数であり、潜在的な希望者数ははるかに多い。それでも、大量の庇護希望者の流入を受け、域内で最初に庇護希望者が入国した国が難民認定の責任を負うというダブリン規則は麻痺した。また、各国が独自に域内国境管理を再導入・厳格化した結果、欧州の自由移動体制全体が危機に陥った。

この危機の過程で、EUは無策ではなかった。2015年5月に欧州委員会は「欧州移民アジェンダ」を発表し、加盟国間での12万人の庇護希望者の再配置、前線国家への緊急対応のためのホットスポットの設置、域外国境の警備・救難体制の強化、域外諸国との外交的協調の模索など、数多くの対策を打ち出した。しかしそれでも、「危機」を真に食い止めたのは、2016年3月の「EU—トルコ間合意」であった⁷。トルコへの資金協力やビザ免除と引き換えに、欧州域内への難民の流入を水際で抑止するこの合意には批判も少なくない。しかし、この合意の結果、2017年の庇護申請件数は2015年よりも約9割減少する。これにより庇護を求める人びとの数自体が減ったわけではないが、EUのガバナンスの危機に小康状態がもたらされたのだった。

難民危機によって露呈した共通庇護体制の問題は多岐にわたる。ここではボトルネックに的を絞って3つ指摘したい。いずれも危機以前から指摘されてきた問題だが、今なお抜本的改革の見通しは立っていない。これが今回の避難民保護の文脈となる。

第1に、EU次元での庇護審査の枠組みの欠如である。1999年の欧州共通庇護体

制の創設以来、難民認定者や補完的保護対象者の地位は共通化されつつあるが、認定手続きの基準設定は各国の裁量に任されている。この基準設定が各国で異なる結果、庇護申請の処理件数当たりの認定数の割合に大きな差異が生じている。EUは、欧州庇護事務所（EASO）のEU庇護機関（EUAA）への改組やEURODACによる庇護申請データベースの刷新といった取り組みを進めているものの、ほとんどは加盟国間の情報共有・処理の円滑化を目指すものであり、肝心の審査基準の標準化を含む加盟国裁量の調整は手付かずのままである。

第2に、難民認定処理の割り当てに関するダブリン規則の代替案の欠如である。ダブリン規則に基づく難民の割り当てがイタリアやギリシャといった一部の「前線国家」の過度な負担になりうることは、制定当初から懸念されていたし、難民危機はそれを現実化したにすぎない。しかし、その改革は難航しており、全加盟国が納得できるような代替案は見つかっていない。現状のところ、ダブリン規則を前提にEU次元で機能する補完的な送還・再配置のメカニズムが模索されているものの、その範囲は限られている。2019年9月に仏・独・伊・マルタ間で結ばれた再配置協定など、一部の加盟国での一時的な割り当て合意はみられるものの、EU次元での恒常的な枠組みは存在しない。

第3に、域外国境管理と対外協力に依存したガバナンス構造である。加盟国間での認定基準と処理割り当ての標準化が難航する中で、EUは、域外国境管理の強化や対外協力による規制の「外部化（externalization）」に注力してきた⁸。EUは、2016年に欧州域外国境管理庁を欧州国境沿岸警備機関に改組（いずれも名称はFRONTEX）するなど、海上パトロールを含む域外国境管理を強化してきた。また、資金供与やビザ規制との抱き合わせで難民不認定者の送還を認める「再入国パートナーシップ」を第三国と締結することで、送還の円滑化に努めてきた。これらは第三国による水際抑止へのEUの依存を示すものであり、再び大量流入が起きた場合にどう対応できるかは不透明であった。2020年にトルコが難民を意図的に流出させたスキャンダルは、このEUの弱みを突いた外交カードだったのである⁹。

以上のように、難民危機以降の共通庇護体制は、審査手続きと割り当ての恒常化の難航と水際抑止・対外協力の重視を特徴としている。この基調は、2020年9月に改定された「新移民・庇護協定」でも引き継がれている¹⁰。それに先駆けた同月の一般教書演説において、ウルズラ・フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員長は「我々はダブリン規制を廃止し、新しいヨーロッパの移民管理システムに置き換えていく」と力強く語ったものの、そこに新基軸は見られない¹¹。それが強調

するのは、常設クォータ制度のない、資金供与と危機管理を中心とする「柔軟な連帯 (flexible solidarity)」であり、域外国境管理と第三国協力のさらなる強化であった¹²。加盟国間の基準統一や抜本的改革が難航すること自体は、EU が移民・庇護分野でもつ権限不足と、EU 加盟国内での合意形成の難しさから予期できたことである¹³。共通庇護政策の形成主体となるのは依然として加盟国であり、共通化への反対が根強い中では、EU としても危機対応のための水際抑止と対外協力の強化に注力せざるをえなかったとも言える。

しかし、こうした傾向は、共通庇護体制が「組織的偽善 (organized hypocrisy)」を体現しているとの批判に力を与える¹⁴。この表現は、EU が難民の自由や安全の保護を目指すと主張しながら、実際にはその締め出しと送り返しに注力しているという矛盾を突くものだ。EU は、難民問題において普遍の人権の擁護者たるべく野心的な言説を生み出す一方で、加盟国の利益を追求する保護主義的な政治的实践との間の乖離を埋めることができていない。こうして、EU 機能条約の第 80 条に謳われるような、EU 加盟国間の「連帯」と「公平な責任分担」といった原理は骨抜きとなっていたのである。

ウクライナ侵攻の以前、欧州の移民・難民政策の綻びは幾度も露呈していた。2020 年以降の Covid-19 のパンデミックでは、危機対応を理由とした加盟国の集権的な単独行動が目立った。また、2021 年 8 月のカブール陥落によるアフガン難民の流出、同年 11 月頃からのベラルーシによる難民の戦略的な送り込みと「武器化」は、新たな「危機」の到来とも囁かれた。EU は、こうした危機を前にして、その度に現実と建前の間での分裂を抱えながら、加盟国との調整に取り組んできた。もっとも、そうした努力は、ポスト難民危機にふさわしい共通庇護体制の確立からはほど遠いというのが、ウクライナ侵攻前夜の現実であった。

2. ウクライナ侵攻と EU の一時的保護

上記のような文脈のもとで起きたのが、ロシアによるウクライナ侵攻であった。庇護政策に関する内部調整が頓挫し、水際抑止と対外協力に頼らざるをえない状況下で、避難民の大量流出の発生は「危機」の再来を予兆させた。ところが、ウクライナ侵攻に際した欧州の対応は大胆であり、また効率的で迅速であった。人道危機を受けて、まず必要なのは避難民の安全と自由を確保する緊急策である。むしろ驚くべきは、難

民危機を凌駕する規模の避難民が加盟国に流出したにもかかわらず、大きな政治・外交的な混乱なく保護が提供されたことである。本節では、欧州のウクライナ避難民保護の展開を分析する。

ロシアのウクライナ侵攻後、何十万人もの避難民が国境を越えるなか、各国の庇護体制が対応しきれないことは明らかであった。そこで発動されたのが、「一時的保護指令」であった¹⁵。本指令は、保護対象となる避難民に対して、居住権、就労権、住宅支援、医療、社会的扶助、教育へのアクセスなどを一時的に保障するものである。一時的保護は、対象地域から逃れる人びとに対して集合的に保護資格を認める。これにより、避難民は個人単位での申請書類の準備や手続きに悩まされることなく、教育や安全にアクセスできる。その一方、保護期間は原則1年間（最大3年間）とされ、保護期間を終えた後は帰国が前提となる。

保護対象者となるのは、2022年2月24日以降にロシア武装勢力による軍事侵攻の結果、ウクライナから避難した次のカテゴリーの人びとである。(a) 2022年2月24日以前にウクライナに居住していたウクライナ国籍の者。(b) 無国籍者およびウクライナ以外の第三国の国民で、2022年2月24日以前にウクライナにおいて国際的保護または同等の国内的保護の受益者であった者。(c) (a)および(b)に該当する者の家族。なお、ウクライナで永住権をもつ無国籍者あるいは第三国の国民で出身国への帰還が困難な人びとについては、「加盟国は、この決定または自国の国内法に基づく適切な保護のいずれかを適用しなければならない」と一定の裁量を認めている¹⁶。

一時的保護は、難民認定や補完的保護といった個人単位での資格認定を前提とする手続きとは異なり、集団を対象として即時的に一時的な保護資格を付与することで、面倒な手続きを経ることなく迅速な保護を提供する。両者の違いを確認しておこう。一時的保護は、EU加盟国全体に対して保護責任が発生し、保護対象者はどの国家で保護を受けるかを選択できる。保護期間中はいつでもウクライナ本国に帰国が可能であり、また、EU加盟国内の自由訪問権（3カ月以内）を行使できる。対照的に、難民申請の場合には、最初に入国した加盟国で申請を行わなければならない、また、申請後6カ月間は他の加盟国に移動することが禁じられている。これらの規則は、加盟国間での難民申請の繰り返しを防ぐための措置だが、家族が離散した状態で難民申請をした場合の再結合すら認めないこと、認定審査自体も6カ月以上かかることから、大規模な難民流入への対応には不向きであった。このように一時的保護は、恒久的な保護の代わりに、一時的ではあるが広く迅速な保護をEU単位で約束する画期的な枠組みなのである¹⁷。

実際にも、ウクライナ避難民に対する「一時的保護」の発動は決定的な効果をもたらした。2022年12月現在、国外に避難した約600万人の避難民のうち、これまで約480万人が一時的保護の対象者として登録されている¹⁸。登録者数で見ると、ポーランドでは約155万人、ドイツで約100万人、チェコで約47万人が保護されている。難民危機でのEU全体で処理した庇護申請数に匹敵する避難民をポーランドとドイツの2カ国で保護しているわけであり、一時的保護指令の発動は、EUや加盟国が大規模流入に対応する能力を持ち合わせていることを示した。本指令が発動されて以降、EU全体での大きな転換はなく、前線国家に対する資金供与や資源供給、あるいは職業訓練や言語教育といった社会支援が中心となっている。

避難民保護が迅速に進んだ背景には、市民やボランティアの意識も大きい。ウクライナ侵攻が開始した当初では、避難民を積極的に受け入れるべきとする回答はほとんどの加盟国で80%を超えていた。制度的な対応が追いつかない中でも、数多くの市民が家や店を貸し出し、保護に協力した。2022年の5・6月に行われた中東欧8カ国に関する世論調査によれば、すべての国家がウクライナ避難民の受け入れを肯定的に捉えており、また政府の方針を支持する傾向があった¹⁹。この支持の割合は、シリア難民などの他の難民グループをはるかに上回っていた。紛争と保護が長期化しつつある中で「保護疲れ」による意識変化の可能性はあるものの、こうした市民による積極的な対応が重要な役割を果たしたことは間違いない。

今回のウクライナ避難民保護において、一時的保護の発動はEUが取りえた最も現実的で有効な手段であった。避難民の再定住は円滑に進みうるか、戦争が長期化した場合の対応はどうかなど不透明なところは残るものの、EUの対応はおおむね評価されてよい。

しかし、一時的保護がこれほど有効な制度であるならば、これまでの難民危機においてなぜ一度たりとも発動されてこなかったのだろうか。もともと本指令は、ユーゴスラビア紛争の経験から、難民の「大量流出」という緊急時の対応策として2001年に策定されたものである。本指令は、2011年初頭以降の「アラブの春」、2015年の難民危機、2021年カブール陥落後のアフガン危機でも発動が検討されたものの、提案すら見送られていた。本指令の発動には欧州理事会で特定多数決（EU人口比65%以上、最低15の加盟国）での同意が必要となるが、賛同を得る見込みはなかった。実際にも、「新移民・庇護協定」の一環として、欧州委員会は発動の見込みがない「一時的保護」を廃止し、より緩やかな「即時的保護（immediate protection）」に転換することを提案したほどである²⁰。

一時的保護の発動に賛同が得られなかった理由は、いくつか考えられる。第1に、大量流入の定義や保護対象の範囲について解釈の余地が広く、誰がどのように決定するのが不透明だったことである。第2に、より重要なのは、一時的保護が、避難民をEUに招き入れる引力を強めることへの忌避感だろう。長らくEUは、第三国との再入国協定や域外国境管理の強化による水際抑止に力を入れてきたが、一時的保護はその方向性に逆行するように映ったと考えられる。第3に、指令に含まれる「連帯」条項をめぐる懸念がある²¹。指令には、それぞれの加盟国が自国の受け入れ能力を理事会と欧州委員会に通知し、能力に応じた保護対象者の移転・融通を通じて各国負担を平準化する内容が含まれる。この加盟国間の「連帯」を求める再割り当て策は、共通庇護政策でも特に論争的な内容であり、強い反発は必至であった。

今回の「危機」と以前の「危機」の分水嶺となったのは、EUの庇護政策の共通化に後ろ向きだった加盟国が一転して支持に回ったことである。この賛否の急速な転換がなぜ起こり得たのかは、今後さらに検討すべき主題であるが、2点は指摘できるだろう。第1に、自民族・自文化中心主義である。すなわち「ウクライナの人びと」を、「他地域の人びと」とは異なる形で認識する「身内鼯鼠」の価値観が効いている。政治言説でも、ウクライナ人がいかに自分たちに「近い」かが強調され、その裏面として、中東やアフリカ系のウクライナ避難民への差別的処遇も報道されていた²²。この二重基準の問題は軽視できない。第2に、共通化に後ろ向きだった加盟国が、EUからの支援を必要としていることである。ウクライナ国境に隣接する中・東欧諸国は避難民の「ホットスポット」となっている。これらの国家が、一国家のみで持続的に対応することは現実的ではなく、欧州全体での解決策が必要とされたのは自然な流れであった。

結局のところ、一時的保護を発動するための最も大きなハードルは、加盟国と加盟国市民が同じ方向を向けるかである。一時的保護を研究する国際法学者のメルテム・イネリ・サイガー (Meltem Ineli Ciger) は、これまで同指令が発動されてこなかった理由を丁寧に吟味した上で、今回の欧州の対応について次のように総括した。「一時的保護指令が2022年以前に実施されなかったのは、欧州委員会と理事会にそれを発動させる政治的意志がなかっただけのことである」²³。今回のウクライナ侵攻では、同族的な仲間意識と、共通庇護体制に反対してきた諸国による実利的賛成といった要因が重なるなかで一時的保護が発動され、有効に機能した。こうして、危機において「連帯」は現実化したのだった。

3. EUにおける「連帯」の持続性

ロシアのウクライナ侵攻による避難民受け入れをめぐる、EUは連帯している。それは、共通庇護体制のこれまでの展開を踏まえれば、驚いてしかるべきである。問題は、この連帯がどこまで持続可能なものであるのか、そしてその連帯は「誰との連帯か」にある。以下では、(1) 欧州におけるウクライナ避難民保護の見通し、(2) 一時的保護の他の避難民への適用可能性、(3) ウクライナ避難民保護のグローバルな合意をそれぞれ検討する。

(1) 欧州におけるウクライナ避難民保護の見通し

まず、EU加盟国内で保護されているウクライナ避難民は、今後どのような展開が考えられるか。ルール上では、最長で3年間は一時的保護の対象となる。すでにEUは、一時的保護の期間を2024年3月まで延長する決定を行っており、2025年3月までは延長される可能性が高い。すでに一部の避難民の帰国移動が始まっており、戦況次第では相当数が期限内に帰国するとみられる。一時的保護が有効に機能した例とされるコソボ紛争の場合には、紛争開始から1年で90%以上の避難民が帰国を選んだとされる²⁴。それでも、今回流出したウクライナ避難民の全員が帰国を選ぶことは考えにくく、保護期間を越えて滞在・定住を希望する人びとも一定数は残るだろう。

一時的保護は、あくまで「一時的」な資格である。その運用にあたっては、期限を適切に設定する必要がある、また保護対象者に帰国を強制してはならない。もとより一時的保護は「恒久的な解決策」にはなりえないのであり、いかなる地位への移行をどう認めていくかが問われていくことになる²⁵。

そこで、いくつかの道筋を考えてみよう。まず、通常の難民認定手続きを経て条約難民として保護されるルートである。一時的保護の対象者であっても、難民申請をすることは妨げられないため、定住を目指す場合には通常の難民申請を行うことは考えられる²⁶。しかし、ウクライナ避難民の場合、出身国における「迫害のおそれ」を重視する条約難民の定義には該当しにくく、難民性は不明確である²⁷。また、条約難民として認められない場合には、補完的保護の対象として滞在が認められる可能性もある。こちらも補完的保護に該当するかは、個人単位で行われる庇護申請の審査次第であり、ウクライナ避難民全員に認められることはないだろう。審査にかかる手間や期間を考えると加盟国の反発も予想される。そのため、どちらのルートもあまり現実的とは言えない。

通常の難民認定手続きを経ないルートとしては、一定期間の滞在をもって「定住者」など難民以外の地位に移行することが考えられる²⁸。その場合には、同一の加盟国内に合法的かつ継続的に5年以上居住した人びとに適用される「長期居住者指令」²⁹などが援用されることになろう。このルートの政治的な利点は、ウクライナ避難民を通常の難民とは別途のカテゴリーに留めおくことで、その是非はともかく「例外」にできることである。ウクライナ避難民を「難民」としないならば、難民認定をめぐる加盟国の裁量の問題に踏み込まずに済むため、実施上のコストも少ない。同様に、仮にウクライナのEU加盟が認められた場合には、EU市民権の取得に伴い非難民カテゴリー化が図られることになる。

ウクライナ避難民保護は、戦争の終結の見通しに大きく左右されるものの、大筋では自主帰還を前提に、残留者には非難民カテゴリーで定住を認めていく可能性が高い。

(2) 一時的保護の他の避難民への適用可能性

ウクライナ避難民保護は、一時的保護の発動なくして成立しなかった。一時的保護はウクライナ避難民以外の人びとにも今後適用される可能性はあるのだろうか。これまでの欧州共通庇護体制の展開を踏まえると、その可能性が高いとは言えない。

第1に、加盟国における「二重基準」の存在である。一時的保護指令では、ウクライナ国籍の避難民だけでなく、無国籍者やウクライナでの難民認定者などを保護の対象に含めており、また難民資格のないウクライナの永住者や定住者に対しても保護を拡張するよう求めている。スペインやフィンランドはこの勧告に従い広い範囲に一時的保護を認めているが、これらはむしろ例外であり、他の加盟国のほとんどは後者の人びとには認めていない。すなわち、一時的保護による「連帯」の範囲は、戦禍を逃れた「人びと」ではなく、戦禍を逃れた「ウクライナ人」なのである。ここに自民族中心主義を読み取ることは容易いが、その克服は容易ではない。

第2に、ウクライナとEUとの関係である。先に確認したように、難民危機以降のEUの庇護体制の基調は、水際抑止と対外協力による「外部化」であった。現状、シリアやアフガニスタン、イラクからの庇護希望者は、合法的にEU域内に入るだけでなく、域外国境に近づくことすら困難な状況にある。ウクライナ国籍者は、一時的保護が発動される以前から加盟国へのビザなし渡航が認められており、またシェンゲン圏に直接接していることから、大量流入は合法的に行われ、「外部化」によって阻止するような経由地もなかった。水際で入国を阻止できる人びとを加盟国があえて招き入れるインセンティブは少ないだろう。

第3に、今回の侵攻が「ロシア」によるものだった点である。フォン・デア・ライエン委員長は、一時的保護を発動する会見でこう述べた。「欧州は保護を必要とする人びとの側にいる。プーチンの爆弾から逃れてきた人びとはすべて欧州に歓迎される。我々は避難所を求める人びとに保護を提供し、安全な帰路を探している人びとを支援する」³⁰。ロシアにとってウクライナ侵攻の理由がウクライナのEUとNATOへの接近にあるとすれば、欧州とはこの戦争の当事者である。このような差し迫った当事者意識は、他の文脈では共有されにくい。

したがって、ウクライナ避難民への一時的保護の発動が功を奏したとしても、共通庇護体制全体との関係で考えれば「例外」的な措置にすぎないのは確かである。しかし、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。つまり、ウクライナ避難民保護を「例外」とする言説自体を見直すべきなのである。

(3) 一時的保護のグローバルな含意³¹

一時的保護は、本来的に不完全な措置であり、難民問題の恒久的な解決策ではない。しかしそれは、従来の難民保護体制を「補完」する可能性を持つ。この視角が、ウクライナ避難民保護を「例外」にしないための鍵である。

現在の国際難民保護体制の基軸となるのは、1951年の「難民の地位に関する条約」である。本条約は、難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受けるおそれがある」ために「国籍国の外にいる者」と定義した。この定義に基づけば、「迫害のおそれ」と「他国に逃れた」という2点を中心に難民性が認定される。

本条約の定義は、長らくその硬直性が批判されてきた。というのも、明白な「迫害」がない人々、例えば自然災害や飢饉、紛争から逃れる人々や、また「迫害」を受けても国内に留まる国内避難民は、「難民」として保護する対象ではないと解釈しうるからである。大半のウクライナ避難民もこの定義には当てはまらない。人権侵害や生存の危機から逃れようとする人々を広く「難民」として捉える立場からすると、この定義は確かに狭い。

「難民」という概念をめぐっては、長らく2つの見方が対立してきた³²。難民を広い意味での避難民とする「人道的」な見方と、難民をあくまで出身国での「迫害」によって居住地を追われた人々として狭義に捉える「政治的」な見方である。1951年

難民条約の定義は、基本的に後者の見方に立つ。

どちらの見方も問題がある。人道的な見方に基づくと、各国家が避難民に対して負う責任は「慈善」の問題として回収されやすい。難民受け入れが「慈善」だとすると、保護を提供する責任は不完全義務となり、義務を履行するかについて国家に裁量を広く認めることになる。まともな国家は、危険や窮乏に苦しむ人びとに対して救済の手を差し伸べるべきだが、過剰な負担を通じてまで受け入れる義務はないとし、責任逃れを原理的に許容するのである。

かたや政治的な見方にも問題がある。政治的な見方は、考慮要素が厳格である分、一部の避難民に対しては国家裁量の範囲を限定できるが、保護対象が狹量になりやすい。人道的な見方に含まれる確かな規範は、私たちが避難民に対して負うべき責任の範囲は、必ずしも政治的な「迫害」によるものに限らないということだ。「迫害」にのみ着目し、保護の範囲を狭く解することは、制度上は筋が通っていると言い張れても、諸国家が負うべき責任から目を背けるものでしかない。

私たちが追求すべきは、2つの対立する見方を無理に「統一」するのではなく、一貫した見方のもとで適切に「配置」することであろう。つまり、広義の避難民と目される人々が、どんな要因で避難し、何を求めているのかに着目し、それぞれのニーズに応じて保護を複合的に提供する枠組みを考えるべきなのである

この点で参考になるのが、政治哲学者のデイヴィッド・オーウェンが近著で提唱する「国際正義」に基づく第3の構想である³³。オーウェンは、国際国家システムを、一方では国家主権と不介入、他方では普遍的人権という二重の規範に基づいた秩序とみなす。この秩序は、人権保護の任務が領土内の人口に責任をもつ各国家に割り当てられた、グローバル・ガバナンスのシステムとして理解される。この秩序の正統性は、各国家が人権保護の任務を全うできることに存しており、もしある国家がこの任務に失敗する場合には、国際秩序自体の正統性が問われてくる。ここからオーウェンは、人権保護が行き渡らない避難民を救済することは、人道的責任とも、政治的責任とも異なる、「正統性の修復メカニズム」として国際社会全体で責任を負うべきものと再定位する³⁴。

オーウェンの議論の興味深い点は、「正統性を修復」する方式を、保護内容に応じて区分したことである³⁵。具体的には、構成員資格自体の回復を要する「庇護 (asylum)」、基本的な安全・自由・福祉に対する脅威から保護する「聖域 (sanctuary)」、飢饉や自然災害などの事態に対して安全地帯を提供する「待避 (refuge)」の3つである。オーウェンは、これら3つの救済策を組み合わせながら、各国家が国際社会の

一員として負う一般的な責任と、地政学的関係や社会的紐帯を通じて負う特別的・個別的な責任とを複合的に履行していく難民保護構想を提示している。

オーウェンの図式で言うならば、従来の「庇護」を通じた保護は、「聖域」と「待避」を通じて補完していくことが望ましい。通常の難民認定手続きによる「庇護」は、個人単位での審査がどうしても必要となる。そのため、戦争や紛争などの暴力や、自然災害や飢饉といった緊急事態による大規模な避難民保護には、一時的であれ「聖域」や「待避」の機会を認めるほうが効率的かつ適切な場合も多いだろう。今回のウクライナ侵攻による一時的保護の発動は、その一つの証左となった。これは「庇護」を軽視するものではない。問題は、「庇護」か「送還」かという二者択一を避難民に強いことなく、必要な保護を適切に提供していくシステムをどう構築するかである。

もちろんオーウェンの提案は一案にすぎず、避難民のニーズをどう区分し、各国家にどう責任を割り当てるかという問いに魔法の答えがあるわけではない³⁶。しかし、「難民とは誰のことか」をめぐる論争に終結の兆しがないなか、必要な人びとへ公正に保護を提供するための一つの捉え方として参照する価値は大きい。

4. おわりに：日本外交への含意

危機のなかで醸成される連帯に水を差したいわけではない。また、避難民保護が最優先課題である点も言うまでもない。ウクライナ侵攻による避難民保護でみられた「連帯」が、共通庇護体制の方針転換に繋がりをかかはさらなる検証が必要である。

今回の欧州の危機対応は、人びとの痛みに寄り添う感情や情念がいかに政治を変えようかという教訓を示した。慈善、憐憫、義憤の意識は、ときに合理的な損得勘定では達成しえない変革を可能にし、その意識に基づく非合理的な差異化をも正当化する。ここで鍵となるのは、連帯の持続性である。危機の中で生まれた一時的な連帯は、危機を乗り越えた後に持続するとは限らない。協力を支援し調整する制度なしの連帯は、心もとない。ウクライナは救い、アフリカ・中東は見放す、この姿勢を冷笑することは容易い。しかし考えるべきは、ウクライナ避難民の保護を最大限に重視しつつ、制度に媒介された普遍的な避難民保護のアジェンダへと連帯のエネルギーをどう結びつけるかである。

このことは、日本の難民受け入れとも無縁ではない。2022年3月に岸田文雄首相は、ウクライナ避難民を日本で受け入れていく姿勢を示した。それ以来、日本は2500人

余りのウクライナ避難民を保護している³⁷。それぞれのウクライナ避難民には、更新可能な1年間の「特定活動」の資格が付与され、就労を含む幅広い活動が認められている。従来の難民に対する排他的な歴史を踏まえれば、これを「偽善」と捉えるのも無理はない³⁸。しかし、「偽善」であっても、日本が難民問題について新たに責任を引き受ける姿勢を示したことを評価することは可能だろう。

日本の避難民受け入れが「二重基準」をはらむことは誰の目からも明らかであった。しかし見逃すべきではないのは、この「二重基準」であるという批判を受け、難民保護を拡充する流れが他の国籍者へも波及しつつあることである。2021年5月以降に半年間の滞在が認められていた在留ミャンマー人に対しては、2022年4月よりウクライナ避難民と同等の権利資格が認められ、日本版の一時的保護ともいべき基準の調和が図られた³⁹。さらに同年8月にはアフガニスタン避難民98名が難民認定されるなど、長らく「難民鎖国」と形容されてきた日本にも変化が見られる⁴⁰。

もちろん、このことを手放しに称賛することはできない。ウクライナやミャンマーの人びとへの一時的保護が中・長期的保護とどう結びつくのかは現状ははっきりしていない。もし一時的保護が中・長期的保護の提供を決る政府の意向を単に反映しているとすれば、批判されて然るべきである。今回の場当たりのとも見える対応が、定住や帰還という避難民自身の選択を保障する不可欠なワンステップとなるように今後も注視していく必要がある。

EUでも日本でも、ウクライナ避難民保護が「例外」的な性質を持つことは明らかだ。しかし、そうした「例外」が実際に機能し、人びとに安全を提供しうることを私たちは理解している。必要なのは、なぜそれが「例外」なのかを問い続けることである。ウクライナ避難民は特別扱いでした、ということで終わらせてはならない。一時的な連帯を「偽善」で終わらせず、言葉にした責任を政府が果たすべく不断に働きかけていかなければならないのは、私たちなのである。

—注—

- 1 本稿の内容は、本プロジェクト期間中に執筆された拙稿の内容と一部重複している。宮井健志「『難民』をどう捉えるべきか」日本国際問題研究所研究レポート（2022年2月）；宮井健志「『難民』をどう捉えるべきか（2）：ウクライナ侵攻とEUの一時的保護」日本国際問題研究所研究レポート（2022年3月）。
- 2 本稿では、侵攻の直接的・間接的な影響により居住地を離れた人々を「避難民」と総称し、

1951年の難民条約に基づく「難民」と区別して扱う。現状、ほとんどのウクライナ避難民は「一時的保護」の対象であり、今後「難民」と認定される可能性がないわけではないものの、概念上の混同を避けるためである。

- 3 UNHCR, Operational Data Portal <<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>>2023年1月9日アクセス ; IOM, Displacement Tracking Matrix <<https://dtm.iom.int/ukraine>>2023年1月9日アクセス。
- 4 “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,” 212 OJ L § (2001), <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng>.
- 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 Protection,” 071 OJ L § (2022), http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj/eng.
- 6 難民危機については、さしあたり次を参照。遠藤乾『欧州複合危機』（中央公論新社、2016年）第3章；佐藤俊輔「難民危機と変調するEU」『令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業 混迷する欧州と国際秩序』（日本国際問題研究所、2020年）。
- 7 European Council, “EU-Turkey statement,” 18 March 2016, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>> 2023年1月6日アクセス。
- 8 佐藤「難民危機と変調するEU」88-90頁；Sandra Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System,” *Journal of Common Market Studies* 56, no. 5 (2018): 1195–1212.
- 9 Ayhan Kaya, “Migration as a Leverage Tool in International Relations: Turkey as a Case Study,” *Uluslararası İlişkiler / International Relations* 17, no. 68 (2020): 21–39.
- 10 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en
- 11 <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/mandatory-relocation-still-point-of-contention-in-new-eu-migration-pact/>
- 12 「新協定」に関する包括的な検討として、次を参照。Sergio Carrera and Andrew Geddes, eds., *The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees* (Florence: European University Institute, 2021).
- 13 Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe?”; Natascha Zaun, “States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-Adoption of a Refugee Quota System,” *Journal of Common Market Studies* 56, no. 1 (2018): 44–62.
- 14 Lavenex, “‘Failing Forward’ Towards Which Europe?”
- 15 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, 7 August 2001, OJ L 212, 2001/55/EC (<http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>). ウクライナ侵攻との関係では、Steve Peersによるブログ解説が詳しい。Steve Peers, “Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A,” *EU Law Analysis*, 27 February 2022 <<http://>

- eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html> 2022 年 10 月 25 日アクセス。
- 16 Council Implementing Decision (EU) 2022/382, Art. 2(2).
- 17 なお、一時的保護認定者はいつでも難民申請が可能であり、一時的保護は難民認定について「予断を与えるものではない」とされる。Directive 2011/95/EU, Art. 3.
- 18 UNHCR, Operational Data Portal< <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>>2023 年 1 月 9 日アクセス。
- 19 Lenka Dražanová and Andrew Geddes, “Attitudes towards Ukrainian Refugees and Governmental Responses in 8 European Countries,” *ASILE*, 6 September 2022, <<https://www.asileproject.eu/attitudes-towards-ukrainian-refugees-and-governmental-responses-in-8-european-countries/>>2022 年 12 月 12 日アクセス。
- 20 Meltem Ineli-Ciger, “Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection?,” in *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, ed. Daniel Thym (Baden: Nomos, 2022), 149–60.
- 21 Directive 2011/95/EU, CHAPTER VI: Solidarity.
- 22 “People of colour fleeing Ukraine attacked by Polish nationalists,” *The Guardian*, 2 March 2022.
- 23 Meltem Ineli Ciger, “Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards,” *ASILE*, 6 October 2022, <<https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>>2022 年 12 月 20 日アクセス。
- 24 UNHCR, “Kosovo Albanians in Asylum Countries: UNHCR Recommendations as Regards Returns,” 1 October 1999 <<https://www.unhcr.org/news/updates/1999/10/3c3c4b8c5/kosovo-albanians-asylum-countries-unhcr-recommendations-regards-returns.html>> 2023 年 1 月 10 日アクセス。
- 25 難民問題への「恒久的な解決策」とされるのは、「自主帰還」「庇護国社会での統合」「第三国定住」の三つである。
- 26 一時的保護対象者が難民申請をいいうるかどうかは、各国の法制度によって異なる。トルコの場合、一時的保護の対象者（例えばシリア難民の多く）は通常の難民申請を行うことが認められず、そのため滞在が長期化しても権利が不安定な状態が続いている。次を参照。Meltem Ineli-Ciger, “Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework,” *European Journal of Migration and Law* 24, no. 1 (2022): 27.
- 27 ウクライナ避難民の難民性については、次を参照。Hugo Storey, “Are those fleeing Ukraine refugees?,” *ASILE*, 28 June 2022 <<https://www.asileproject.eu/are-those-fleeing-ukraine-refugees/>> 2022 年 12 月 26 日アクセス。
- 28 日本国際問題研究所欧州研究会における Meltem Ineli-Ciger 氏のリプライから示唆を受けた。
- 29 “Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents,” 016 OJ L § (2003), <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj/eng>.
- 30 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1469

- 31 本節の記述は、宮井「『難民』をどう捉えるべきか」の一部を再構成し加筆したものである。
- 32 David Owen, *What Do We Owe to Refugees?* (Cambridge: Polity, 2020).
- 33 Ibid.
- 34 Ibid., 47.
- 35 Ibid., chap. 3.
- 36 他の有力な構想として、次を参照。Alexander Betts and Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* (London: Allen Lane, 2017).
- 37 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民に関する情報」<https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html> 2022年12月10日アクセス。
- 38 レジス・アルノー「日本『ウクライナ難民受け入れ』偽善に聞こえる訳」東洋経済オンライン、2022年3月16日<<https://toyokeizai.net/articles/-/539064>> 2023年1月10日アクセス。
- 39 出入国在留管理庁「本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置」<https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/10_00036.html> 2023年1月10日アクセス。
- 40 「アフガニスタンからの98人を難民認定」朝日新聞、2022年8月23日。