

博士論文

難民問題と安全保障  
— 相関についての考察 —

日本大学大学院総合社会情報研究科

博士後期課程 総合社会情報専攻

令和元年度

指導教員 安藤 貴世

71171011 羽生 勇作



難民問題と安全保障  
— 相関についての一考察 —

羽生勇作

目次

汎例

本稿中の箇所指示は次の例による。特に表示がない限り本稿中の項目を示す。

第 2.1 節： 2.1

第 2.1.1 項： 2.1.1

脚註 123：脚註 123

第 1 章 序論 .....	1
1.1 問題の所在 .....	1
1.2 本研究の目的と意義 .....	2
1.3 本論文の構成 .....	3
第 2 章 先行研究の分析 .....	5
2.1 強制移動のメカニズムと難民 .....	5
2.1.1 アフガン難民の事例に見る治安の悪化と難民規模 .....	7
2.1.2 カザフスタンにおけるアフガン難民の避難時期による態様 .....	11
2.2 安全保障概念の伝統的側面 .....	13
2.2.1 国家間戦争 .....	13
2.2.2 不正規戦争 .....	14
2.3 難民に関する安全保障概念の変化 .....	17
2.3.1 “refugee warrior” (難民戦士) .....	17
2.3.2 国連安全保障理事会における安全保障概念の変化 .....	19
2.3.3 コペンハーゲン学派 (the Copenhagen School) による新概念 .....	20
2.3.4 社会的安全保障概念と難民 .....	21
2.4 小括 .....	22
第 3 章 近代的人道主義体制の萌芽と難民保護 .....	24
3.1 クリミア戦争と第 2 次イタリア統一戦争 .....	24
3.1.1 クリミア戦争とフローレンス・ナイチンゲール .....	24
3.1.2 第 2 次イタリア統一戦争におけるソルフェリーノ会戦とアンリ・デュナン .....	27
3.2 国際聯盟における人道活動と難民支援 .....	29
3.2.1 人道主義の体制の形成 .....	29
3.2.2 国際刑法に関する 1889 年のモンテビデオ条約 .....	29
3.2.3 第 1 次世界大戦とフリチョフ・ナンセン .....	30
3.2.4 難民保護体制の試行錯誤 .....	33

3.3 「難民」概念の形成と変遷	34
3.3.1 政治的・法的弱者としての難民	34
3.3.2 難民の雇用とILO	35
3.3.3 難民認識の変遷とユダヤ難民	36
3.4 小括	38
第4章 難民問題の政治化と難民保護	40
4.1 第2次世界大戦が難民保護に及ぼした政治的影響	41
4.2 大戦終結後の難民保護	42
4.2.1 联合国救济復興本部 (UNRRA) と国際難民機関 (IRO)	42
4.2.2 パレスチナ問題と国際連合パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA)	44
4.3 人道主義への回帰と再政治化	45
4.3.1 UNHCR の創設による人道主義への回帰	45
4.3.2 冷戦の終結と難民	47
4.3.3 軍隊による人道活動従事者の庇護及び協同	48
4.4 米国同時テロ事件	50
4.5 小括	52
第5章 「バンヌー宣言」とアフガン難民とパキスタンの安全保障	53
5.1 インド・パキスタン関係と中国の思惑	54
5.2 英領インドの分離独立とバンヌー宣言	55
5.2.1 全インド・回教徒連盟とバーチャー・ハーン	56
5.2.2 国民会議派と回教徒	56
5.2.3 カシミール問題の浮上	57
5.2.4 英国のバルーチスタン領有とインド分離独立後のバルーチスタン	58
5.2.5 「バンヌー宣言」の採択	59
5.3 英国のインド経営とデュランドライン	60
5.3.1 グレートゲームと英国のアフガン懐柔	60
5.3.2 デュランドライン設定の経緯	62
5.3.3 パシュトゥン人とデュランドライン	63
5.4 パキスタンのアフガン難民	64
5.4.1 アフガン難民の存在：安全保障上の利益	64
5.4.2 アフガン難民の存在：安全保障上の障害	66
5.5 小括	68
第6章 社会的安全保障と「ロヒンギャ」難民	71
6.1 「ロヒンギャ」の現状	72
6.2 「ロヒンギャ」問題の経緯	72

6.2.1	起原に関する議論	72
6.2.2	近代における「ロヒンギャ」名称	74
6.2.3	ロヒンギャ問題の浮上と経過	75
6.2.4	ビルマ政府の対応と問題の国際化	76
6.2.5	問題の複雑化	77
6.2.6	ミャンマーとバングラデシュの見解と対応	78
6.3	社会的安全保障の観点	80
6.3.1	大規模人口移動と社会的安全保障概念の浮上	80
6.3.2	ミャンマーの抱くロヒンギャに対する安全保障上の恐怖感	81
6.3.3	ミャンマーの「最も厄介な問題」	83
6.3.4	バングラデシュの観点から見たロヒンギャ難民	83
6.3.5	ミャンマーの恐怖感とその心理	85
6.4	小括	86
第7章	テロリズムと難民	87
7.1	テロリズム	87
7.2	難民条約と政治力学	88
7.3	チェチェン独立運動とチェチェン難民問題の背景	90
7.3.1	チェチェン独立要求と対ロシアテロ活動	92
7.3.2	カザフスタンの「チェチェン難民」と「ベロヴェーシ合意」	94
7.4	上海協力機構とウイグル人	96
7.4.1	カザフスタン政府による中国籍ウイグル人の難民申請却下の背景	97
7.4.2	ウイグル独立運動の背景	98
7.4.3	「ETIM」の存在についての議論	98
7.4.4	カザフスタン政府のウイグル難民への対応	105
7.4.5	分離への警戒：ロシアとチェチェン、中国とウイグル	107
7.5	小括	108
第8章	コソヴォ紛争に見る安全保障と難民問題の交錯	109
8.1	ユーゴスラビア連邦の解体	110
8.2	コソヴォ紛争とコソヴォ難民	113
8.2.1	遠因	113
8.2.2	ユーゴ紛争とアルバニア人	115
8.2.3	コソヴォ紛争における「難民戦士」の問題	116
8.3	NATO軍の「人道的介入」	118
8.3.1	NATO軍介入の経緯	119
8.3.2	NATO軍の空爆開始によるコソヴォ難民問題の拡大	121
8.3.3	NATO軍の空爆終了とセルビア難民の発生	122

8.3.4	コソヴォ難民のマケドニア紛争「介入」 .....	124
8.4	難民問題と政治の重層的交錯 .....	125
8.5	小括 .....	126
第9章	結論 .....	127
9.1	難民問題の変容 .....	127
9.1.1	近代人道主義思想の形成と政治の影 .....	128
9.1.2	政治と人道主義 .....	129
9.2	難民問題と日本 .....	131
9.2.1	古代朝鮮半島からの難民 .....	131
9.2.2	20世紀以降の日本の「難民経験」 .....	133
9.2.3	ボートピープルと日本の難民保護体制の整備 .....	135
9.3	日本の難民認識と今後の展望 .....	136
9.3.1	入管法の改正 .....	137
9.3.2	難民政策の展望 .....	139
9.4	総括 .....	142
	参考文献一覧 .....	143
	謝辞 .....	161

# 第1章 序論

## 1.1 問題の所在

難民の今日的概念が形成された20世紀初期から今日に至るまで、難民問題に関する研究と安全保障に関する研究とは、それぞれ別個のカテゴリーに属しており、難民問題と安全保障問題の相関を扱う総合的な研究には殆ど手が付けられていなかった。

すなわち、特に20世紀以降の多くの事例に見られる通り、ある地域の安全保障の破綻によって難民事案が発生するという現象こそが難民と安全保障の関係であるとするのが、つい近年までの認識であった。1951年の難民条約、1969年のOAU (Organization of African Unity) 条約、1984年のカルタヘナ宣言等の示す難民の定義も、この認識に基づくものであった<sup>1</sup>。このように、安全保障の破綻により難民が生ずる現象はあまりにも自明であると考えられていたがゆえに、ことさら系統だった研究はなされず、難民問題を学問研究の対象とするには1980年代まで待たなければならなかった<sup>2</sup>。

それでもなお、これは安全保障の破綻が原因となって難民が国外へ避難するという一方向を論ずるのみであって、その逆の、難民の存在が安全保障に影響を及ぼし得るのか否かという議論には触れていなかった。その一方で安全保障とは、国家観念が曖昧であった古代から、ある領域に居住する集団とその指導者にとって、単に利害に留まらず当該集団の生存そのものにすら直結する重大問題であった。旧約聖書「出エジプト記」には、イスラエルからエジプトに移住したイスラエル人の勢力が拡大したため、エジプトは「いくさの起こることあるときは彼等敵に与して我等と戦ひ<sup>3</sup>」として安全保障上の危惧を述べた記録が残されている。この記録は、1999年のコソヴォ紛争に際しマケドニア<sup>4</sup>へ

---

<sup>1</sup> 「難民の地位に関する1951年の条約 (1951 Convention Relating to the Status of Refugees)」第1条A(2)は難民の定義を「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又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もの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの」と定めている。OAU条約とカルタヘナ宣言等においては、上記1951年条約の定義にほぼ倣いつつ、地域性の反映された定義がなされている。これらについては、脚註265、及び第4.3.2項参照。

<sup>2</sup> 第2.1節および脚註10参照。

<sup>3</sup> 旧約聖書「出エジプト記」第1章10節。

<sup>4</sup> 旧ユーゴスラビア連邦内の共和国であったマケドニアは、1999年に同連邦を離脱し、1993年には「マケドニア旧ユーゴスラビア共和国」(Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM)との暫定国名で国連に加盟したが、憲法に定める正式国名は「マケドニア共和国 (Republic of Macedonia)」であった。ところが、地域名としての「マケドニア」は、隣国ギリシャ北部も含んでいることに加え、アレクサンドロスの出身地としてギリシャ人が特別の感情を抱くこの地域に、後年北方から移住して来た無関係なスラブ人が、栄光の地名を国

避難したアルバニア系コソヴォ難民がアルバニア系住民と連合して、2001年に至りマケドニアに武装闘争を挑んだ当時のマケドニア政府の心境を彷彿とさせるものである<sup>5</sup>。

古代の事例はともかく<sup>6</sup>、難民の定義が一般化した20世紀後半以降も難民問題と安全保障の相互的影響についての議論はほとんどなされていない。近年の西欧への大規模外部人口の流入は、西欧各地において社会的懸念を惹起しているが、ある段階の事象は条件の如何によっては更に別の次元の事象に転化し得る。これらの現実を問題の原点に据えて、以降の議論を進めていく。

## 1.2 本研究の目的と意義

本研究は、題名のとおり難民問題と安全保障の相関を示すことを以ってその目的とする。すなわち従来これらの関係は、安全保障の破綻により難民問題が発生するとの一方向の現象として理解されていたが、現実には難民問題と安全保障の関係は双方向的であるのではないかとの問題意識を出発点としてこの点を検証するものである。

更に、今日の難民問題の背景及び態様は、1951年の難民条約制定当時とは大きく変化して安全保障に深く関わっており、もはや難民問題は人道上の観点のみから論ずることはできない。この現実を明示し、今後の難民問題研究に際して必須の留意点を提示することは本研究の意義であると考ええる。

前節「問題の所在」において指摘したように、難民問題と安全保障の相関についての議論がとかく片道になりがちなる理由は、この議論が本来的に有する極めてデリケートな性格に由来すると考えられる。安全保障環境の悪化により難民が発生するという因果関係は、一般に難民救済という人道的対応に向かうため社会の共感を得易い。しかしその逆の、難民の存在が安全保障に負の影響を及ぼすか否かとの議論は、仮にそのような影響があったとしてもそれを発言することは容易ではない。それは恐らく次の2点の懸念が理由であろうと推定される。

すなわち、第1には受け入れ側社会において、難民排斥の気運を助長しかね

---

名と僭称しているとの抗議を行い、両国の間に激しい論争が続いた。しかし、やがて妥協がなされ、2019年1月にマケドニア議会が憲法改正によって国名を「北マケドニア共和国 (Republic of North Macedonia)」に変更し、翌2月に国連へ国名変更を通知して今日に至っている。現「北マケドニア共和国」に関する本稿の内容は同国名変更以前の状況を論ずるものであるため、旧国名「マケドニア」を以って記述を統一する。

<sup>5</sup> マケドニア紛争については第8.3.4項参照。

<sup>6</sup> 難民に言及する今日確認される最古の文献は、紀元前1283年にエジプト第19王朝のラムセス2世 (Pharaoh Ramesess II) とヒッタイト王ムワタリ (Muwatalli) の間に交わされた「カデシュの戦い」の戦後処理条約であり、この条約には、両国の安全保障上の合意とともにヒッタイト領内のエジプト人戦争難民のエジプトへの帰還について述べられている。この条約は粘土板に楔形文字を以って記録され、半ば以上は破損して失われたが相当部分がイスタンブールにある「イスタンブール考古学博物館 (İstanbul Arkeoloji Müzeleri)」に保存展示されている。



ないという倫理上の懸念であり、第 2 は人道活動を通じた個人や社会の善意を学問が阻害するとの重大な誤解を惹起する可能性に対する懸念である。

これらの懸念を認識したうえでなお、本研究においては次節に示す構成に従って議論を進め、安全保障の破綻によって難民が発生するという事実の再確認とともに、難民問題が安全保障に及ぼす逆方向の影響をも示し、更に難民問題と安全保障の間に存在する単なる双方向的相関以上の複雑性をも検証する。

### 1.3 本論文の構成

難民の存在が受入国の安全保障に負の影響を及ぼす可能性について、なぜ従来は議論されなかったのかについて、第 1.2 節に示す 2 点のみがその理由であるか否かについては、別に考察の必要があるだろう。しかしながら現実の問題として、少なくともこのような視点から論じた先行研究が極めて少ないということは、新たに研究を開始するに際しての当惑すべき事実ではある。

このような制約の下でも、議論を始めるに当たり先行研究の分析は必須であることに鑑み、本第 1 章「序論」に続く第 2 章においては、全体とは要素の集合であるという形式論理の基本に立ち還り、関連要素の先行研究を分析してそれらを総合し、これを安全保障と難民問題の相関関係の先行研究として把握する。これを受けて第 3 章においては 19 世紀後半に近代人道思想が形成され<sup>7</sup>、まだ欧州に限られてはいたが、国際協力体制が端緒につき、第 1 次世界大戦後から第 2 次世界大戦に至るまでの、所謂戦間期に実施された難民保護の状況を論ずる。前章を受けて第 4 章では、第 2 次世界大戦及びその終結以降の国際政治が難民保護に及ぼした影響と、難民の性格自体が時とともに変遷する状況を整理分析する。

次に 4 件の事例を分析する。先ず第 5 章の事例においては、非力であるはずの難民が、条件を得れば一国の安全保障に重大な影響を及ぼし得る事実を、アフガン難民とパキスタンの安全保障に関して論ずる。第 6 章においては、難民問題を社会的安全保障の観点から分析するとともに、その根底に領土問題という安全保障上の重要な要素が存在する事実を、「ロヒンギャ」難民問題の事例から検証する。さらに第 7 章では、テロリズム対策は治安対応であるにとどまらず、領土保全という安全保障上の重要な意図が根底に存在することを検証する。このため、カザフスタンにおけるロシア国籍のチェチェン難民と CIS 諸国の結束を目的とする「ベロヴェーシ合意」、及び同じくカザフスタンにおける中国国籍のウイグル難民と中露を中心とする「上海協力機構」のそれぞれを軸として考察を進める。以上の 3 件の事例は、主として難民の存在が安全保障に影響を及ぼし得

---

<sup>7</sup> 19 世紀末に確立された近代的人道主義思想は、慈善や個人の善意に頼る人道活動には限界があり、有意義の活動には組織的・体制的なアプローチが必要であるとの考えを明確にした。詳細は第 3 章に論ずる。

るという、言わばその事実を検証するものであるが、4件目の事例である第8章においては、コソヴォ難民問題に端を発するコソヴォ紛争の分析を通じて、背反する価値観、敵対する複数の正義、矛盾する利害との間に難民問題と安全保障が相互影響を重ねつつ、時としては難民が安全保障上の直接の脅威とすらなり得る現実を検証する。その上で、第9章は終章として日本の状況を概観するとともに、将来の展望を示す。

## 第2章 先行研究の分析

第1章において述べたように、従来は難民問題と安全保障はたがいに独立したカテゴリーの問題と認識され、相関を論ずる総合的研究はなされて来なかった。したがって本章においては、先ず各「要素」ごとの先行研究分析を実施し、それらの結果を総合して何らかの事実を探り、議論を開始するに際して全体としての先行研究分析と同様の効果を得ようとする。

このため以下の第2.1節においては、難民問題を強制移動の一種ととらえ、安全保障の破綻によるアフガン難民問題の経過を分析し、安全保障と難民問題の相関を検証する。続く第2.2節では、安全保障概念の伝統的側面から「戦争」という社会現象に注目し、特に第2次世界大戦後の国家間戦争以外の非正規戦争を「人間（じんかん）戦争」ととらえたルパート・スミスの議論を分析する。スミスの議論を受けて、第2.3節においては、難民の「人間戦争」とも言うべき軍事化を象徴する「難民戦士」の実体を分析する。更に、冷戦後の国連安全保障理事会が安全保障概念の変化を示した事実と、その影響を受けたコペンハーゲン学派の「社会的安全保障」概念が難民にかかわる状況を分析する。第2.4節では、各節における要素ごとの先行研究分析を総合し、全体の先行研究分析としての結論を得る。

### 2.1 強制移動のメカニズムと難民

エゴン F. クンズ (Egon F. Kunz) は 1973 年に発表した論文において、難民を社会現象としてとらえ、安全の欠如した環境から逃れるために移動せざるを得ないという点において、強制移動 (forced migration) の一形態であるとの観点から難民現象を説明した。

強制移動とは、文字通り人が自己の意思に反していずれかへ移動させられることである。1964年に設立された「ニューヨーク移民研究センター (Center for Migration Studies of New York, CMS)」は早い段階からこの研究を開始しており<sup>8</sup>、CMSに勤務するエヴェレット・リー (Everette S. Lee) は 1966年に移民現象の構造に関する研究を発表し、その構造を次の4要因に分けて論じた<sup>9</sup>。

①押し出し要因 (push factor)

②引き寄せ要因 (pull factor)

<sup>8</sup> 当初は米国への移民に関する研究が主体であった。1969年にカトリック団体「スカラブリーニ・聖チャールズ宣教団 (Congregation of the Missionaries of St. Charles, Scalabrinians)」と統合して慈善活動に力を入れたが、今日では季刊誌「国際人口移動概観 (*International Migration Review*)」の発行を通じて、人口移動と難民問題の研究を続けている。

<sup>9</sup> Everett S. Lee, "A Theory of Migration," *Demography*, Vol. 3, No. 1., Population Association of America, 1966, pp. 49-50.

③個人的要因 (personal actor)

④阻害要因 (intervening obstacles)

CMS の紀要に掲載された、本節冒頭のクンズによる人口移動の一形態としての難民に関する研究の中では、リーの理論を応用した「難民移動の力学的モデル (Kinetic Models of Refugee Movement)」において、難民問題における「押し出し要因 (push factor)」と「引き寄せ要因 (pull factor)」のそれぞれの態様と関係性を論じた<sup>10</sup>。

他方、強制移動の中でも、難民現象に関する研究が独立した学問の領域としての体裁を整えたのは1980年代のことであり<sup>11</sup>、更にこれが広がりを見せたのは1990年代であった<sup>12</sup>。第1章に述べた、安全保障の破綻によって難民が発生するという現象は、洋の東西あるいは時代の如何を問わず、紛争等による社会の混乱に際しては一般的に見られる。それ故に難民問題のメカニズムの研究においては、むしろ現実の国際政治との関わり方やその有する社会的影響等の即物的な側面が重視されて来た。

安全保障の破綻という社会現象を仔細に観察すれば、その段階や範囲は様々であり、革命や戦争のように一般民衆にまで広範囲かつ急激に危険が及ぶ状況もある一方で、いわゆる「宮廷革命」と称される、対象を指導層に限定してこれらを強制排除する場合もある。後者に際しては、排除される側は危険を避け国外に避難する場合が殆どであるが、一般にこれは「亡命」と呼ばれる<sup>13</sup>。国際法上「亡命」の定義はなされていないが、態様からしてこれは「1951年難民条約」に定義する「難民」と事実上同一である<sup>14</sup>。また、一般に安全に対する脅威が社会の上層から下層に及ぶにしたがって影響範囲が広がり、影響を受ける者の数が増加する。

---

<sup>10</sup> E.F. Kunz, "The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement," *International Migration Review* VII (2), 1973, pp. 125-146.

<sup>11</sup> 小泉康一『グローバリゼーションと国際強制移動』勁草書房、2009年、365頁。  
また、1982年にオックスフォード大学システムの下で、カレッジに所属しないオックスフォード国際開発学院 (Oxford Department of International Development) 内に「難民研究課程 (Refugee Research Programme、後に Refugee Research Centre と改称)」が開設され、英語圏大学で初めて系統的な難民・強制移動研究を開始した。

<sup>12</sup> 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、2014年、8-10頁。

<sup>13</sup> 後述の1973年におけるアフガン王国の革命に際し、イタリアで病気治療中のムハンマド・ザーヒル・シャー国王は政変の報を聞いたためそのままイタリアに亡命した。2002年に至り再びアフガンの地を踏んだが、復辟はなかった。1979年のイラン革命に際しては、パハラヴィ国王はモロッコ、バハマ、メキシコ、米国、パナマ、エジプトの各地に転々として亡命生活を送った。

<sup>14</sup> 外務省情報文化局 編、自由人協会発行1953年版「国際年鑑」においては、「Refugee」の語を「国連パレスタイン難民救済機関 (UNRWA)」、「国連亡命者高等弁務官 (UNHCR)」として、それぞれ「難民」、「亡命者」に訳し分けている。また、1959年版「毎日年鑑」や「時事年鑑」はUNHCRを「国連亡命者高等弁務官」と訳している。市野川容孝「難民とは何か」市野川保孝、小森陽一共著『難民』岩波書店、2007年、99-104頁。

以下において、1973年のアフガン革命以降、安全保障環境の破綻が社会上層部の狭い範囲からやがて中下層に及び、更に地域的にも王や指導層の所在する大都市から一般の地方へと広がるにつれて難民数が急激に増加し、アフガン難民問題が世界的に注目を集めて行った事例をもとに、安全保障の破綻が難民発生の要因となる事情を検証する。

### 2.1.1 アフガン難民の事例に見る治安の悪化と難民規模

中央アジア南西部に位置するアフガニスタンは、古来ユーラシア大陸の東西交通の要衝であり、この地域の管制を巡って歴史上しばしば利害の衝突があった。歴史的経緯の詳細は措くとして、アフガニスタンは19世紀以来英国の影響下にあった。1919年にその羈絆を脱し「アフガン王国」が成立し、第2次世界大戦に際しては中立の立場を取ったが、国境を接するソ連の影響で徐々に王政に反対する者が増えていった。1973年に至り、ムハンマド・ザーヒル・シャー (Muhammad Zahir Shah) 国王が国王の従兄ムハンマド・ダーウド・ハーン (Muhammad Daoud Khan) によって追放され、「アフガニスタン共和国」が成立し、ザーヒル・シャー国王と重臣ら少数の者はイタリアに亡命した。

だが、ひとたび権力を握ったダーウド氏もまた1978年4月に暗殺され、アフガニスタン人民民主党幹部ヌール・ムハンマド・タラキ (Nur Muhammad Taraki) を大統領とする社会主義共和国が成立した。タラキ氏は米国の援助も受け入れたが<sup>15</sup>、同年12月ソ連との善隣友好条約を締結して親ソの姿勢を示した<sup>16</sup>。しかしタラキ政権の社会主義政策は急進的であったため、保守勢力はこれに反発して政情は安定せず国内各地に反乱の兆しが表れた。

特に1979年3月のアフガニスタン西部の要衝ヘラートにおける反乱に際しては、タラキ氏はコスイギン・ソ連首相に対し治安のためソ連軍の派遣を強く要請したが、コスイギン氏は不介入の立場を貫いた<sup>17</sup>。この段階の紛争は地域的にも限定され規模も小さかったが、安全の欠如に起因する難民の国外避難が一般民衆にまで及んだ点において一種の転換点となった。

一方アフガン政府部内では内紛が激しく、翌1979年9月、タラキ氏の次席で副大統領ハーフィズッラー・アミン (Hafizullah Amin) がクーデターによって政権を掌握し、親ソ的であったタラキ氏は翌月暗殺された。アミン氏は親ソ路線の堅持を公表したがソ連政府からはむしろ対米傾斜と見られ<sup>18</sup>、またタラキ氏暗殺後

<sup>15</sup> 湯浅剛「ソ連のアフガニスタン経験 一外部勢力による介入政策と国家形成の展開一」『防衛研究所紀要』第12巻第1号、防衛省防衛研究所、2009年、7-8頁。

<sup>16</sup> 同条約第4条は「合意によって、両国の安全、独立ならびに領域の統合を保全するために必要な措置をとる」と規定し、1年後にソ連の軍事介入の根拠となった。湯浅、8頁。

<sup>17</sup> 李雄賢『ソ連のアフガン戦争 一出兵の政策決定過程一』信山社、2002年、87-88頁。

<sup>18</sup> アンドロポフ KGB 議長は、アミン氏が米国留学中に CIA と接触した証拠があるとした他に、直接的な懸念として、もし米国がアフガンにミサイルを配備すれば、ソ連の防空シス

のアフガン情勢は更に混乱した。これを見たソ連は同年12月12日アミン氏の排除を決定し、12月27日夜、ソ連正規軍によるアフガン作戦が開始され、アミン氏を殺害し、翌日には親ソ政権を擁立して、チェコスロバキアに亡命していたバブラク・カールマル（Babrak Karmal）氏を迎え首班とした<sup>19</sup>。

日本を含む西側諸国と中国の計43か国は緊急協議の上、国連安全保障理事会（以下、国連安保理）議長あてに、侵攻から7日後の翌1980年1月3日付で国連安保理開催を求める書簡を発出した<sup>20</sup>。これを受けて1月7日に第2190回国連安保理が招集され「すべての外国軍隊」の撤退を求める決議案を上程し審議されたが<sup>21</sup>、議論の末ソ連の拒否権発動によって何らの決議も採択されなかった<sup>22</sup>。このため、動議側は更に「平和のための結集（Uniting for Peace）」決議を根拠として提議し、1月9日再度招集された安保理で総会付託決議がなされた<sup>23</sup>。1月10日から14日に亘り国連総会第6回緊急特別会期（emergency special session）を招集した。総会には拒否権制度が無いため、討議の結果上記1月6日の国連安保理決議案と概ね同一内容の総会決議が採択された。ドブルイニン駐米ソ連大使はブレジネフ書記長にこの介入が対米関係に重大な悪影響を及ぼすと警告したが、ブレジネフ氏は楽観的で、派遣軍も3-4週間で撤収可能と考えていた<sup>24</sup>。

1979年12月のアフガン侵攻以前にも、時期により1,500名から3,500名のソ連人文民がアフガン政府機関等に、また3,500名ないし4,000名のソ連軍人及び軍属がアフガン軍の指導に当たっていたが<sup>25</sup>、1979年12月27日のアフガン侵

---

テムではカザフスタンのバイコヌールなどの重要施設を守り切れないと考えた。ロドリク・ブレースウェート『アフガン侵攻』河野純治訳、白水社、2013年、100頁。

<sup>19</sup> ソ連はやがてカルマル氏のムジャヒディーン（イスラム主義民兵組織「聖戦士団」）対策に不満を抱き、1986年5月同氏を更迭し、ムハンマド・ナジーブッラー（Mohammad Najibullah）氏を説得して親ソ政権を成立させた。

<sup>20</sup> “Request from Governments for a Meeting of Security Council,” S/13724, 3 January 1980.

<sup>21</sup> United Nations Security Council Official Records, 2190th meeting, S/PV.2190, 7 and 9 January 1980.

<sup>22</sup> 「すべての外国軍隊」の撤退を求める脚註20の1月3日付の決議案に対する脚註21の1月7日の評決の結果は、賛成13か国、反対2か国（ソ連、東独）となり、ソ連の拒否権発動によって成立しなかった。Ibid., S/PV.2190, p. 15. ソ連は、自国の行動に掣肘を加える国連安保理決議の後ではむしろ政治的に兵を引きにくくなるため、拒否権行使により国連を無視してもアフガン情勢の安定という政治目的を迅速に達成し、早急に撤兵することが得策と判断したものと考えられる。脚註24参照。

<sup>23</sup> 「平和のための結集」決議は、United Nations General Assembly A/RES/377(V), 3 November 1950. ソ連の拒否権発動の2日後、否決された同決議案を総会へ付託して再審議する案は、賛成12か国、棄権1か国（ザンビア）、反対2か国（ソ連、東独）により成立した。Ibid., S/PV.2190, p. 18.

<sup>24</sup> Andrew Bennett, *Condemned to Repetition?: The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism 1973-1996*, MIT Press, 1999, p. 185.

<sup>25</sup> J. Bruce Amstutz, *Afghanistan: The First Five Years of Soviet Occupation*, Diane Publishing, 1994, p. 38. なお、著者であるJ. ブルース・アムスタツ（J. Bruce Amstutz）は1979年2月に、当時の駐アフガン米国大使アドルフ・ダブス（Adolph Dubs）がカブール市内で殺害された後を継いで、1980年2月まで臨時代理大使を務めた。

攻時のソ連軍の規模は 3 個師団を基幹とする大規模なものであった。これらの部隊は、アフガン各地で反政府勢力との戦闘を繰り返したため、戦火を避けるアフガンの一般国民は、膨大な数の難民となって周辺諸国へ逃れた。一般のアフガン人が難民となって国外へ脱出したのは、このソ連軍侵攻の前年、1978 年 4 月のダーウド氏暗殺に引き続くタラキ社会主義政権の成立がその始まりであり<sup>26</sup>、これらの難民は、最初の 3 か月は追放された旧王族やダーウドの親族および関係者が中心で、数百名の規模であった。ところが間もなく反対勢力への報復的逮捕や処刑などの弾圧が始まり、ソ連侵攻以前にはすでにパキスタンへ 1 万 8 千の難民が避難していたが、ある意味でこれらは難民とは言っても上層のアフガン人であった。しかしながら 1979 年 3 月のヘラートにおける反乱は、避難者が一般民衆にまで及び、この混乱が異なる段階に入ったことを示した。すなわち、同年 12 月のソ連軍侵攻直後からの戦闘によって突然悪化した一般住民の受ける危険度は、政敵への弾圧とは次元が異なり、日常生活の安全は全く保障されず、一般のアフガン人が自らの努力で戦火を逃れざるを得ない状況となった。

以下のアフガン難民に関する表は、1978 年の社会主義革命後国内が不安定となり、翌 1979 年のヘラート反乱に続くソ連軍のアフガン侵攻を受け、当時世界最大の難民問題となった期間における避難先別推定避難者数を示す<sup>27</sup>。

アフガン難民避難先別推定数 単位：千人

年	パキスタン	イラン	インド	ロシア	その他
1978	18				2
1979	402	10			
1980	1,428	300			
1981	2,375	1,500	2.7		
1982	2,877	1,500	3.4		
1983	2,873	1,700	5.3		
1984	2,500	1,800	5.9		70
1985	2,730	1,880	5.7		
1986	2,878	2,190	5.5		
1987	3,156	2,350	5.2		
1988	3,255	2,350	4.9		
1989	3,272	2,350	8.5		
1990	3,253	3,061	11.9		
1996	3,200			56	100

出典: Amstutz, *ibid.*, p. 224 及び UNHCR 資料 *The State of The World's Refugees* 各年度版及び UNHCR Public Information Section, *Afghan Refugee Statistics: 10 September 2001* 等を総合した。

<sup>26</sup> Amstutz, *ibid.*, p. 223.

<sup>27</sup> 一般に難民数の算定は誤差が大きい。這辺の事情については Jeff Crisp, "Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers," *Working Paper No. 12, New Issues in Refugee Research*, UNHCR, 1999.

かくしてソ連軍の侵攻直後から、大きな戦闘ごとに多数の難民が戦火を避けて国外に流出したが、戦闘が小康状態になれば自宅あるいは出身地域に戻る場合もあった<sup>28</sup>。この表は、ソ連軍侵攻後のアフガン国内の安全の悪化により難民が増加していく状況を示しており、避難先はイランとパキスタンが圧倒的に多いが、その背景は以下の通りである。

アフガニスタンの公用語は、パシュトゥー語及びダリー語であり、話者数もアフガン人口 3,000 万余のそれぞれ半数に近い。いずれも言語学的にはイラン語群に属するが、特に後者は今日のイラン語に比して方言程度の差であり、北部に居住するタジク人や中部に居住するハザラ人がこの話者である。これに対して、主として東・南東部と南西部に広く分布するパシュトゥン人はパシュトゥー語話者である<sup>29</sup>。前述のソ連軍侵攻以来、国外に逃れたアフガン難民の中でもパシュトゥン人はほとんどが、パシュトゥン人の居住するパキスタンの北西辺境州へ避難した。一方で、従前よりいわゆる出稼ぎ目的でイランへ合法あるいは非合法に出国する例が多かったタジク人やハザラ人は、難民となってもイランへ逃れる例がほとんどであった<sup>30</sup>。なお、アフガンのイスラム教は多数民族のパシュトゥン人がスンニー派である他は、タジク人とハザラ人の大多数がシーア派である。イランにおいてはアフガン出身者に対して、底辺の職業に従事する者が多いことによる差別や蔑視はあったが、たとえスンニー派であっても、それゆえに格別の迫害を受けることはなかった。

他方で、ソ連政府は短期間に軍事作戦を完了させてアフガンの政治的安定を確保し、極力早期のソ連軍撤収を企図していたが<sup>31</sup>、予想に反して戦局は泥沼の観を呈し、結局一物をも得ることなく 1989 年末にアフガニスタンからソ連軍のみならずソ連勢力すべての撤退を余儀なくされた。このため、ソ連時代に留学等で旧ソ連に滞在していた者は親ソ派と見なされてアフガンへ帰国できず、前記の表の 1996 年の欄に示すように多くはそのまま旧ソ連圏に残留して難民となった。

---

<sup>28</sup> ソ連軍は 1989 年末までにアフガニスタンからすべて撤退したが、その後は国内の諸派が主導権を主張し内戦となったため、難民の流出が続いた。2001 年 9 月の米国同時テロ事件をきっかけに同年 10 月から米軍を主力とする有志連合軍がアフガン各地においてタリバン勢力と戦闘に入った。しかし圧倒的な軍事力の相違により戦闘自体は短期間で終了したため、危惧された大規模の難民事案は生じなかった。

<sup>29</sup> 他に 10%弱のテュルク語系言語話者が主として北西部に分布する。吉枝聡子「資料 アフガニスタンの言語状況」『アフガニスタンと周辺国—6 年間の経験と復興への 展望』日本貿易振興機構アジア経済研究所、2008 年、201-215 頁。

<sup>30</sup> イラン・アフガン間の国境は画定しているが、パシュトゥン地域については、次の事情がある。1893 年、インド帝国外相モーティマー・デュランド (Mortimer Durand) とアフガニスタン国王アブドゥル・ラフマーン・ハーン (Abdur Rahman Khan) の協定によって英領インドとアフガン王国の境界が定められ、この境界線は「デュランドライン」と呼称され今日でもパキスタンとアフガニスタンの国境をなしている。しかし、デュランドラインは紀元前からこの地域に居住しているパシュトゥン人の領域を縦断しているため、アフガンのパシュトゥン人難民は容易にパキスタン領北西辺境州のパシュトゥン人領域に避難することができた。今日でも同国境の山岳地帯はほぼ開放状態であり、アフガニスタンにおける米国主導の「テロとの戦い」に際し、パシュトゥン人からなるタリバン勢力の事実上の策源地となった。第 5.4.1 項参照。

<sup>31</sup> 脚註 21 及び脚註 22 参照。



### 2.1.2 カザフスタンにおけるアフガン難民の避難時期による態様

前項では、居住国の治安の悪化とともに難民の範囲や数が増大して行く状況を検証したが、一方では、それまで外国において滞在の根拠と目的を有する在留外国人であった者が、本国の政変等によって突然滞在国内における滞在の根拠を失う場合もある。この場合不法滞在となることを回避するため一般に多くの者が難民資格を申請する。

東西対立の時代に旧ソ連圏諸国に派遣された相当数のアフガン留学生や駐在員にはアフガニスタンの戦火拡大のため帰国できず、そのまま難民となって滞在国内にとどまった事例が多く、またその後も戦火を避け、あるいは時の政権の迫害を逃れて友好国とされていたソ連に避難した者も多い。以下にその代表的な例として、旧ソ連邦カザフスタン共和国におけるこれらアフガン難民の背景並びに態様の相違を、入国時期により概ね次の3期に大別して分析する。

#### ① 1990–1992

冷戦時代の西側諸国によるモスクワオリンピックのボイコットの原因となった1979年のソ連のアフガン侵攻は、しかしながらアフガン国内の共産主義者にとって解放軍の到来でもあった。こうして新しい共産党体制の下で、支配者側に近い上層のアフガン人がソ連邦各地へ留学や駐在のために出国した。1989年にソ連軍がアフガンから撤退した後はナジブラ氏が政権を握ったが、ムジャヒディーン各派の抵抗が激しく、1992年ついにナジブラ政権が崩壊した。この間に国内の混乱を避けて出国する人々は徐々に増大しており、政権崩壊直後はそのピークに達した。特記すべきは、この時期の難民の多くは概して上層の階級であり、また国外に相当の資産も有し、故に政治情勢の変化を乗り切り最終的には西側諸国へ脱出した事例も少なくはなかった。また、一般の階級から留学の機会を得たが、学業途中でソ連邦解体という状況の激変に直面して進退に窮し、結果的に難民となってしまった事例も少なからず存在した。

#### ② 1993–1996

ナジブラ政権の崩壊後も旧政権側の人々の周辺諸国への脱出が続いたが、更にムジャヒディーン各派による内戦が拡大するに伴い、中層以下の階級までが戦火を避け相次いで国外へ避難するに至った。したがってこの時期の難民の大部分は一般の国民であり、必ずしも政治的な信条によって国外に庇護を求めたものではない。

#### ③ 1997–2001

タリバンの出現により一面ではアフガン国内の治安が回復したが、タリバン勢力とはパシュトゥン人勢力であり、いきおいタリバンの政権はパシュトゥン人の利害を優先させ、1998年中期以降タリバン政権崩壊に至るまで政権幹部中の非パシュトゥン人は、難民省副大臣であるタジク系アフガン人1名のみであ

った<sup>32</sup>。こうした背景から、パシュトゥンのタリバン対タジクおよびハザラとの激しい確執が続いたため、タジクおよびハザラ系住民の多くが国外へ逃れ、他国政府あるいは人道機関に庇護を申請する結果となった。また、パシュトゥン人も部族によってはタリバンと対立し、国外に逃れる事例も少なくはなかった<sup>33</sup>。

以上のように、カザフスタン国内に居住するアフガン難民は、その国外避難の時期がいくつかに大別され、特に1990年から1992年頃を境として境遇および態様が顕著に異なるのであるが、ここで留意すべきは、アフガニスタン共和国は旧ソビエト連邦構成国ではないという点である<sup>34</sup>。よって、アフガン難民に対しては「ベロヴェーシ合意」は適用されない。したがって、カザフスタン政府は難民条約に定める義務により、難民条約及びカザフスタン国内法に基づいてこれらアフガン人の難民資格認定手続きを実施し<sup>35</sup>、申請の一部を認定している。

しかしながらUNHCRの立場から見ればその認定の基準は厳しく、かつ法解釈に一貫性を欠く場合もあり、1951年条約に照らし改善が求められる面がある。難民保護に関するこれら対応の不備は、カザフスタン自体の社会や経済状況そのものが独立後の過渡期にあつて難民等の人道案件に配慮する余裕がなかったこと、そもそも政府中央の難民に対する認識が不十分であったことなどがその背景にあつたと推定される。

さなきだに厳しいこれらの難民認定は、2001年9月11日の米国における同時テロ事件により一層厳格化される結果となった。すなわちこの事件以降カザフスタンにおいても、アフガン人コミュニティがアフガン本国のタリバン勢力やア

---

<sup>32</sup> 筆者は1998年8月からタリバン政権の崩壊後を含む3年余の間、UNHCRアフガニスタン副所長の職にあり、この間に業務上多くのタリバン政権幹部と接触の機会があつた。

<sup>33</sup> これらには旧政権の知識階級や上層部が多く、2001年のタリバン政権崩壊後は新アフガン政権の中心を担った。例えば、タリバン政権崩壊後アフガン大統領となつたカルザイ氏はパシュトゥン人であつたが、タリバンとは敵対関係にありパキスタンに逃れていた。

<sup>34</sup> 「ベロヴェーシ合意」は、1991年12月ロシア、ベラルシ、ウクライナの3国により白ロシアのミンスク郊外にある、元ソ連邦首相フルシチョフ氏のかつての別荘において成立した。このため当初は「ミンスク合意 (Minsk Accords または Minsk Agreement)」と呼ばれ、またその別荘のある地名を採って、「ベロヴェーシ合意 (Belavezha Accords)」の呼称もあつた。その後2014年に生じたウクライナ東部の領土問題を巡り、ミンスクにおいてウクライナと同国内の親ロシア勢力との間に締結された停戦合意協定も又「ミンスク合意」と呼ばれたため、今日では1991年の旧ソ連邦諸国による前者を「ベロヴェーシ合意」として、2014年のウクライナ領土問題の「ミンスク合意 (Minsk Accords)」と識別するが多い。「ベロヴェーシ合意」は具体的にはソビエト連邦の解散と「独立国家共同体 (Commonwealth of Independent States, CIS)」の設立を宣言した「独立国家共同体の設立に関する協定(CIS憲章)」と呼ばれる条約を指す。この条約の意図するところはソ連邦の解体後も、CISの設立を通じて旧ソ連邦時代の便宜の継続および結束の維持強化を図るものであつた。この条約を受けて、加盟諸国民は域内諸国間において査証取得を免除され、移動の自由が認められ、かつ一定条件下で他のCIS諸国において内国民待遇を受けることが出来るものとされた。旧ソ連邦15カ国のうちバルト3国はCIS設立以前にソ連邦を離脱したため、これに加盟しなかつた。トルクメニスタンは条約未批准のまま参加を続け2007年以降は「準参加国」とされているが、グルジア(ジョージア)は2008年に、ウクライナは2014年にそれぞれ脱退した。

<sup>35</sup> カザフスタンは1992年の国連加盟と同時に1951年難民条約及び1967年難民議定書を批准したが、国内法としての「難民法」を制定したのは2009年、発効は2010年であつた。

ル・カーイダなどイスラム過激派組織と連絡があるのではないかという漠然とした疑念を呼び起こし、これが難民認定手続きに際してカザフスタンの関係国内法及び難民条約の適用や一般国民のアフガン難民に対する心理にも影響を及ぼしていった。

## 2.2 安全保障概念の伝統的側面

前章において、安全保障の破綻から難民が発生する現象を、アフガニスタンの事例をもとに観察したが、難民と安全保障の関係というこのテーマを論ずるに際して、ここで改めて「安全保障」の意味を再考しておく。安全保障とは、伝統的には国家の主権、領域および人民の生命財産を保全し、以って社会の安寧を維持するための国家の責任行為であり、他国によって国家の主権、領域および人民の生命財産が侵害され、外交交渉によっては解決の方途がないと判断した時は、国家は安全保障の最終的担保手段として戦争を決意し、重武装の国軍がこの任に当たるものと考えられてきた。

端的に言えば、安全保障とは戦争を想定してこそ成立する概念であった。ところが、戦争の意味あるいは形態すらも時代とともに変化しているため、本研究における議論の基礎として先ず戦争という社会現象に関する近代以降の研究を以下に概観する。

### 2.2.1 国家間戦争

プロイセン陸軍の軍人であったカルル・フォン・クラウゼヴィッツ (Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz, 1780-1831) は、ナポレオン戦争の研究を通じて *Vom Kriege* (邦題『戦争論』) を執筆し、「戦争は他の手段を以ってする政治の延長である」として戦争の有する政治的性格を論じた<sup>36</sup>。クラウゼヴィッツによれば、戦争は政治目的の達成を以って終結する意図に基づく国家の行為であり、その達成すべき政治目的に応じて戦争の形態があることを述べている。『戦争論』の思想は、当然ながら戦争とは国家間関係の一形態であるという伝統的思考に立脚しており、20世紀に入っても、戦争は宣戦布告を以って国家間において戦われるとする一般的理解が国際間に共通していた<sup>37</sup>。

しかし18世紀から19世紀にかけての僅々1世紀余の間に欧州諸国は産業革命を終えて工業は飛躍的に進歩し、これと同時に軍需工業も急激に発達した。従

---

<sup>36</sup> クラウゼヴィッツ『戦争論 上巻』篠田英雄訳、岩波文庫、1968年、58-61頁。「戦争は他の手段を以ってする政治の延長である」との言は同書第1章第24節の冒頭に述べられている。また、同『下巻』316頁では「戦争は政治の道具である」とされている。なお、本書は、クラウゼヴィッツ没後の翌1832年に妻のマリー・フォン・クラウゼヴィッツによって出版された。

<sup>37</sup> 1907年10月ハーグにおいて「開戦に関する条約」が成立し、宣戦布告あるいは最後通牒の発出などの開戦の手続きが定められた。

来は徒歩や馬匹あるいは風力に頼っていた軍隊の移動と部隊展開は、蒸気機関車による鉄道や内燃機関を利用した自動車、あるいは汽船を利用することによって移動展開が飛躍的に迅速となった。さらに動力機械が兵器に応用され、特に第1次世界大戦における戦車、軍用航空機、潜水艦の実用化は戦争の形態を一変させた。この変化によって、近代戦においては軍事力を支えるために人的資源をも含めた国力を戦争遂行に集中すること、すなわち総力戦体制の確立こそが戦勝のための決定的要素であると各国において認識されるに至ったが<sup>38</sup>、これは敗戦国ドイツにおいて特に強かった。

帝政ドイツ陸軍の軍人であったエーリヒ・フリードリヒ・ヴィルヘルム・ルーデンドルフ（Erich Friedrich Wilhelm Ludendorff, 1865-1937）は第1次世界大戦の経験を通じて1935年に『総力戦』を著している<sup>39</sup>。ルーデンドルフは近代戦の様相をよく観察したが、「戦争は他の手段を以ってする政治の延長である」<sup>40</sup>、とするクラウゼヴィッツの命題に真っ向から反対し、「政治は戦争遂行に資するものでなければならぬ」と主張した<sup>41</sup>。

しかしながら、政治と軍事の孰れを主とし孰れを従とするかの議論を措けば、双方とも国家間戦争を論じている点においては共通しており、20世紀前半までは「開戦に関する条約」に定められる通り戦争とは宣戦布告を以って開始され、停戦合意または講和条約締結を以って終了する国家間の相互武力行使であることが通念であったと言ってよい。一方、20世紀中期以降は世界的に植民地の独立による新国家の建設が相次ぎ、その過程においては、独立達成を企図する植民地側の非国家主体と、独立を拒否する宗主国側の国家主体の間に武力紛争がしばしば生起するようになった。

### 2.2.2 不正規戦争

しかしながら、いかなる戦争行為も主体は人間であり、国家が組織し訓練した国軍の将兵が国家間戦争においてこの任に当たる。国家と同様にこの機能を有する非国家主体も事実上存在するが、国民国家システムを基本とする今日の国際関係において、非国家は正式な外交の組織を有さないため戦争の形式は不正規戦争となる。開戦に際して宣戦布告を行う形式は「開戦に関する条約」に規定されているが、20世紀中期以降の戦争においては必ずしも守られていない。

<sup>38</sup> 日本においても総力戦の概念は欧州大戦の観戦武官や駐在武官により詳細な報告がなされており、1919年の陸軍大学校第31期卒業式においては首席学生（鈴木宗作大尉）による御前講演が行われている。

<sup>39</sup> 邦訳は『国家総力戦』間野俊夫訳、三笠書房、1938年。ルーデンドルフの主張は邦訳の出版以前にも原書で読まれ昭和初期の日本軍人、就中陸軍少壮軍人に影響を与えた。

<sup>40</sup> クラウゼヴィッツ、前掲（脚註36参照）『戦争論 上巻』、58頁、あるいはクラウゼヴィッツ『戦争論』日本クラウゼヴィッツ学会訳、芙蓉書房出版、2001年、44頁。両者の邦訳文は表現が多少異なる。脚註36参照

<sup>41</sup> ルーデンドルフ『総力戦』伊藤智央訳、原書房、2015年、24頁。

第2次世界大戦後は、1948年5月の第1次中東戦争においてイスラエルの建国宣言の翌日にアラブ諸国がイスラエルに宣戦しているが<sup>42</sup>、それ以降アラブとイスラエルとの間の戦いは、第4次中東戦争に至るまですべて奇襲で始まっている。1950年に北朝鮮軍の奇襲によって開始された朝鮮動乱には、戦いの規模と激しさは局地戦以上の実態であったにも拘らず、いずれの側からも宣戦布告はないまま1953年の停戦合意まで戦闘が継続した。1982年に英国とアルゼンチンが争ったフォークランド（マルビナス）紛争に際しては、特に英国は海軍兵力の大部分を投入するほどの動員を行ったが、両国とも宣戦はしていない<sup>43</sup>。

1991年の湾岸戦争では宣戦布告はなされなかったが、国連安保理決議第678号がイラクに対する最後通牒の効果を有すると理解される<sup>44</sup>。ただしこの戦争は「開戦に関する条約」が想定していた国家間戦争ではないので、宣戦布告にはなじまないと言うこともできる。2001年9月のニューヨークとワシントンD.C.における同時多発テロ事件の後、米国はこれを「新しい形の戦争(New Warfare)」であるとして、翌月米軍を中核とする有志連合によるアフガン攻撃を主導し、この根拠を国連安保理決議第1368号に求めた。しかし、同決議に述べる「個別的及び集団的自衛の固有の権利」を根拠とすることについては異論がある点を指摘しておくべきであろう<sup>45</sup>。

すなわち、従来テロ事件は国内事件として処理されてきたが<sup>46</sup>、米国はこれを自国に対するテロによる「武力攻撃」であり、前述のように「新しい形の戦争」として、アフガニスタンへの軍事行動を発動した。しかしながら、今日の国際法で定説となっている武力行使禁止原則の下の例外である自衛のための武力を、テロ組織の活動を黙認していたという疑義のみ、あるいは推定のみを以って他国領域に発動できるのか、また、同テロの実行組織とされるアル・カーイダ(al-qā'idah)は、国際法の主体性を持たない非国家主体であり、これに対して自衛権を行使する国際法上の根拠となり得るか、という基本的な疑問があり、さらに米国が「武力攻撃」であると主張する事件の発生以来、1か月近くも経過してから

---

<sup>42</sup> 1948年5月14日、イスラエルの建国が宣言されると、翌15日にエジプト外相は安全保障理事会に対して、エジプト軍がパレスチナ領域へ入る旨を通告し、アラブ連盟諸国も同日付でパレスチナに軍を進める旨を宣言した。United Nations Security Council S/743, 15 May 1948.

<sup>43</sup> ただし英国は、フォークランド諸島から半径200海里以内を「封鎖海域(Maritime Exclusion Zone, MEZ)」として英軍の軍事行動範囲とすることを宣言した。佐藤まどか「フォークランド紛争における強制外交 — 不十分な強制力と事態のエスカレーション —」『海幹校戦略研究』第4巻第2号、海上自衛隊幹部学校、2014年、107-108頁。

<sup>44</sup> イラク政府に対し、1991年1月15日までにクウェート侵攻前の原状回復を行わない限り、前記の国連安保理決議第660号(1990年)その他の決議を履行し、地域内の国際的な平和と安定を回復するために「必要なすべての手段」を行使する旨を宣言している。

<sup>45</sup> 例えば、鈴木滋、福田毅、松葉真美、「テロ特措法の期限延長をめぐる論点—第168回臨時国会の審議のために—」『調査と情報』No. 594、国立国会図書館、2007年、6-9頁。

<sup>46</sup> 「テロリズム」については第7.1節参照。

開始した軍事行動に果たして自衛としての「緊急性」を認められるのかとの疑問も提示された<sup>47</sup>。

以上を総じて言えば、20世紀前半までは戦争の開始に際しては、少なくとも「開戦に関する条約」に基づく宣戦布告が必要であるという認識自体は、概ね国際間にあったと言ってよい。もっとも、20世紀中期ごろからは現実問題として作戦上の要求が優先され、宣戦を布告せず奇襲によって開戦する例が多くなった。さらに、20世紀後半以降の紛争の特徴としては、非国家主体が戦闘当事者である場合が増えていることを指摘できる。

英国陸軍の軍人であったルパート・スミス (Rupert Smith, 1943-) は2005年に出版された著書において、核兵器の実用化によって国家間戦争の実行がもはや不可能になったと考え<sup>48</sup>、そのアンチテーゼとして「人間 (じんかん) 戦争 (War amongst the People)」という概念を提示している。スミスによれば、「人間戦争」はすでに冷戦と並行して進行していたが、冷戦が終結した1991年を境としてほとんどの紛争がむしろ「人間戦争」の傾向を示すようになったとされ、「人間戦争」における「傾向」として次の6項目を挙げている<sup>49</sup>。

- ①戦いの目的が変わりつつある。
- ②戦いは人々の中で行われる。
- ③紛争は果てしなく続きがちである。
- ④兵力の損耗を避けながら戦う。
- ⑤戦うたびに古い兵器や組織の新しい活用法を見出す。
- ⑥殆どの場合交戦者双方が、多国籍部隊と非国家主体のように、国家という体制をとっていない。

以上の「傾向」に加えて、昨今の戦争は決定的な政治的結果をもたらす軍事的解決のための大規模な戦争ではなくなったとしている。このように、非国家主体が戦闘当事者になるとすれば、非国家主体の軍事組織は正規軍ではなく、「義勇兵」又は、「武装勢力」とされる。しかし、信条に基づく志願を建前として表向きは義勇兵と称しつつも、現実にはその背後の国家意志の隠れ蓑となることしばしば起きる。また、非国家主体の軍事組織の構成員は、敵側の拘束を受ける

---

<sup>47</sup> 例えば、孫占坤「テロと国際法上の論点」『PRIME』17号、明治学院大学平和研究所、2003年、97頁。

<sup>48</sup> ルパート・スミス『軍事力の効用』佐藤友紀訳、原書房、2014年、368頁。原著はR. Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Allen Lane, 2005. スミスの議論の背景には、例えば「二極体制安定論」のような思想があったと思われる。ただし今日の議論では、例えば米国の「核態勢の見直し (Nuclear Posture Review, U.S. Department of Defense, 2018)」には、限定的ながら国家間戦争の可能性を排除するものではないとの意思も感じられ、スミスの議論にはある種の留保を考慮すべきであろう。「二極体制安定論」については脚註63参照。

<sup>49</sup> スミス、前掲 (脚註48参照)、43-44頁。Smith, *ibid.*, pp. 19-20.

事態において、「捕虜」として国際法上の保護を受けることができない可能性があるため<sup>50</sup>、これらの武装勢力人員を拘束した際の取扱が新たな問題となっている<sup>51</sup>。

## 2.3 難民に関する安全保障概念の変化

### 2.3.1 “refugee warrior”（難民戦士）

安全保障とともに本研究の一方の主題である難民は、一般に紛争や迫害によって国外に避難をせざるを得ない状況を背景としているため、圧迫者に対する反感を抱く場合が多い。よって難民の中には、この反感あるいは敵意を背景として徴募に応じ、「人間戦争」に参加する例も見られる。アストリ・スルケ（Astri Suhrke）はこれらの者を refugee warrior（難民戦士）と名付け<sup>52</sup>、refugee warrior が組織的に存在する難民集団を “refugee-warrior community” と称しその実態を論じた<sup>53</sup>。この refugee warrior との呼称はその後、主として青壮年男子難民の軍事行動参加の文脈でしばしば用いられ、refugee warrior とは「難民の軍事化（militarization of refugee）」の具体的側面を示すものとなった。以下において難民の軍事化の端的な形である refugee warrior を中心とした先行研究を分析検討する。

難民は弱者であり保護されるべき者である、との視点は 19 世紀末葉に確立した近代人道主義の思想的立場からは正しく、人道活動との間に矛盾はなかったが、やがて直面する現実の中から 1980 年代初頭にはすでに問題の提起が見られるようになった。UNHCR は、1981 年 4 月 21 日から 24 日までの間ジュネーブにおいて「大規模難民事案における一時的保護に関する専門家会合（Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx）」を開催し<sup>54</sup>、この席上 UNHCR 上級法律顧問ガーヴェイス・コールス（Gervase John Laurence Coles）が

---

<sup>50</sup> 「捕虜の待遇に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーブ条約」第 4 条に捕虜たる資格が示されているが、国家に所属しない組織において戦闘行為に従事する者は、捕虜たるの資格を得ないとしている。この点は、1977 年の同条約議定書第 43 条の「紛争当事者の軍隊は当該紛争当事者を代表する政府又は当局が敵対する紛争当事者によって承認されているか否かを問わない」旨を示す条項によって改善がなされているが、現実問題として、この第 43 条の適用は単純ではない模様である。下記脚註 51 参照。

<sup>51</sup> 例えば Andy Worthington, *The Guantánamo Files: The Stories of the 774 Detainees in America's Illegal Prison*, Pluto Press, 2007 は、アフガン戦争やイラク戦争における拘束者をテロリストとして収容するグアantanamo収容所の実情を描いている。また、木村元「グアantanamoの拷問被害者による損害賠償請求事件 — 『対テロ戦争』における『他者』の排斥と国際人権法の枠組—」『GEMC ジャーナル』2008 年度第 1 号、東北大学法学部、2009 年、66-81 頁。

<sup>52</sup> Ceri Oeppen, Angela Schlenkhoff, *Beyond the 'Wild Tribes': Understanding Modern Afghanistan and Its Diaspora*, Hurst Publishers, 2010, p. 122.

<sup>53</sup> Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke and Sergio Aguayo, “International Factors in the Formation of Refugee,” *The International Migration Review*, Vol. 20, No. 2, Center for Migration Studies of New York, Inc., Summer, 1986, pp. 165-166.

<sup>54</sup> Executive Committee, EC/SCP/16, *Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx*, Geneva, 21-24 April 1981, UNHCR, 1981.

前年にオーストラリア政府に提出した報告書を参考配布した<sup>55</sup>。同報告書の趣旨は、当時国際社会の懸案であったヴェトナム紛争終結後のインドシナ難民問題を受け、難民の一時保護に関し、オーストラリア政府の立場を述べて諸国間協力の必要性を訴えるものであった。同報告書において注目すべきは、難民の大規模流入が社会秩序と国家安全保障に及ぼす負の影響について、全 24 ページ中 14 か所に亘り率直に言及している点である<sup>56</sup>。

しかしながら、上記の UNHCR 会合において付属資料として配布されたコールスの報告書にも拘らず、UNHCR が同会合の報告書本文において述べているところは、大規模難民事案に関し関係各国に漠然とした支援を訴えるのみであり、コールスがその報告書で言及している安全保障に関しては、僅か 1 か所のみ非常に希釈された表現で触れているに過ぎず<sup>57</sup>、難民機関が安全保障に言及する際の難しさを暗示している。

“refugee warrior” との名辞を初めて用いたとされるスルケによれば、もともと戦闘に関係していた者を含む難民集団は、受入国及び国際社会の援助体制が不十分である場合、国境を越えた戦闘に直接間接に参加する見返りとして、政治的意図を有する外部組織から援助を受けることがあるとしている。その集団の成員の生活を支えるまでにこの援助が浸透した難民集団を *refugee-warrior community* と呼び、この *community* はひとたび形成されると拡大する傾向がある。何故なら、*warrior* たることに社会的意義を見出す青壮年は、それに加えて経済的利益を得ることができる上に、自己が単なる国際的被保護者としての難民ではなく、政治的自覚を持った行動主体になり得ると考えるからである<sup>58</sup>。

スルケは 1989 年にアリスティード・ゾルベルグ (Aristide Zolberg,)、セルジオ・アグアージョ (Sergio Aguayo) らと共に再び *refugee-warrior community* を論じた著作を上梓した<sup>59</sup>。その冒頭に、1985 年当時の国連難民副高等弁務官ウィリアム・スマイザー (William R. Smyser) による「フォーリンアフェアーズ (Foreign Affairs)」誌への寄稿の一部を引用しているが、同寄稿中には、難民滞

---

<sup>55</sup> G. J. L. Coles, “Temporary Refuge and the Large-Scale Influx of Refugees,” *Australian University Yearbook, International Law* 7 (1978-1980), Australian University, 1980. コールスは 1980 年に本報告の執筆当時は、オーストラリア外務省法律顧問補の職にあった。

<sup>56</sup> 例えば Coles, *ibid.*, p. 191, “... the large-scale influx creates serious problems endangering public order and national security and even international peace and security...” (筆者訳「... 大規模な難民流入は社会秩序と国家安全保障に加えて国際間の平和と安全保障すら危険にさらす深刻な問題を生み出す...」)

<sup>57</sup> “the location of asylum-seekers should be determined by their safety and well-being as well as by the security needs of the receiving state.” (筆者訳「庇護希望者の滞在場所は彼らの安全と福祉とともに受入国の安全保障上の必要によって決定されるべきである。」)

<sup>58</sup> Zolberg et. al., *op. cit.*, pp. 165-166. (脚註 53 参照)

<sup>59</sup> Aristide Zolberg, Astri Suhrke and Sergio Aguayo, “Special Problems of Our Time: Refugee-Warrior Community,” *Escape from Violence*, Oxford University Press, 1989, pp. 275-278.



在国の負担と懸念について述べられている<sup>60</sup>。前記の1980年のコールスの報告において懸念された、膨大な数の難民による社会秩序と国家安全保障に及ぼす問題やスマイザーの上記の言及などの議論を総合すれば、長期にわたって滞在する難民は集団化する傾向があり、その集団は *refugee-warrior community* に転化して軍事行動の策源地あるいは閉鎖的集団となる可能性があり、また国内的には社会の不安定要素になり得るといことが述べられている。

スルケらは更に、アフガニスタン、中米、カンボジア、ソマリア、南アの難民を挙げ、これらをパレスチナ難民に比定し、彼らは保護の対象たる依存者としての単なる難民ではなく、政治目的と武力部門を備え、旧自国への再進攻による国土の再獲得、統治交代、あるいは国土の分離獲得を企図するとしている<sup>61</sup>。難民保護を目的とする公私の機関にとって *refugee-warrior community* は、同時に *refugee community* でもあるため援助と保護の対象であるが、混在している難民と難民戦士の分離は困難であるがゆえに、この *community* の有する両面性は明白な二律背反となる。このように *refugee-warrior community* とは、難民が保護の対象から主体的な行動者へと変容していることを示すもので、これは難民自身にとっては望ましいが、外部からの援助方針や紛争解決の政治外交的取り組みを複雑なものとしている<sup>62</sup>。

### 2.3.2 国連安全保障理事会における安全保障概念の変化

難民が安全保障の懸案になり得る可能性があるという所見に対しては、しかしながら1990年代に入ってもしばらくの間は、たとえその可能性を認識していたとしても専門の研究者間に積極的な問題提起はなされず、ゆえに関連分野の研究者からは顧慮されることはなく、ましてやいわゆる先進国社会の注意を引くことはなかった。

先進国社会の関心が低かった理由は、おそらくは第1に地理的事情によるものである。すなわち、*refugee-warrior community* が形成される地域も、また実際に *refugee warrior* が活動する地域も、援助を提供する側の先進国からは遠く隔たった途上国群であり、先進国一般市民の関心は薄かった。第2に、社会の関心がない以上メディアの報道も限られており、この2要因が相互に消極的影響を及ぼし合っていたことが、永らく国際社会の継続的な注意を引くことがなかった理由であろうと思われる。

---

<sup>60</sup> W. R. Smyser, "Refugees: A Never-Ending Story," *Foreign Affairs*, Fall 1985. "What is most worrisome about the current refugee burden is not only sheer number of refugees, . . . but also the long period of time that they have spent in asylum." (筆者仮訳「現在の難民保護負担に関する最も厄介な課題は、その膨大な数もさることながら . . . 受入国への長期間の逗留という点である」)

<sup>61</sup> Zolberg et. al., op. cit., 1986, pp. 165-166. 脚註 53 参照。

<sup>62</sup> Zolberg et. al., op. cit., 1989, p. 278. 脚註 59 参照。

国際社会の長期に亘る無関心の一例としてパキスタン領内のアフガン難民キャンプにおける *refugee warrior* の存在を挙げることができる。この場合の *refugee warrior* は、パキスタン領内にあるアフガン難民キャンプからアフガン領内の戦闘に参加する、という図式であったので、米国における 2001 年の同時テロ事件を経験する前の先進国社会にとっては、極論すれば全く無関係であり、ゆえにメディアの関心も極めて低かった。

しかしながら、冷戦終結後の世界の安全保障の枠組みは急激に変わり<sup>63</sup>、安全保障の意味自体すら再検討されるようになると、従来は相互に隣接する途上国間の案件として先進諸国の研究者の間では副次的に扱われていた *refugee warrior* の問題も含め、安全保障の意義が改めて問い直されるようになった。その象徴的な出来事は、国連安保理における論議である。1992 年 1 月 31 日付国連安保理報告書は、同日の第 3046 回会合における討議内容を報告したものであるが<sup>64</sup>、この報告書の中で「変革の時 (A time to change)」との見出しで、「国家間の戦争や軍事紛争がないこと自体が国際間の平和と安全を保障するものではない。経済、社会、人道、環境の分野における非軍事的要素の不安定が平和と安全保障の脅威となっている。」として<sup>65</sup>、冷戦終結後の世界の平和と安全保障に対する展望を述べている。特記すべきは、国連安保理がこの報告書に示すように、いわゆる「非伝統的安全保障」を従来の軍事力による「伝統的安全保障」と同格と認識した点であり、この件は次項において詳しく述べる。

### 2.3.3 コペンハーゲン学派 (Copenhagen School) による新概念

上記の報告がなされた翌年の 1993 年にコペンハーゲン学派<sup>66</sup>の研究者らは、共著 *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* において「社会的安

---

<sup>63</sup> 冷戦期には相互確証破壊戦略の手詰まりによる国際政治の一種の安定もあった。この現実の下、でケネス・ウォルツ(Kenneth Waltz)による「二極体制安定論 (bipolar stability theory)」に代表されるように、東西両陣営の平和共存 (Pax Russo-Americana) の状態が存在し、1986 年にジョン・ルイス・ギャディス (John Lewis Gaddis) は冷戦期を「永い平和」と呼んだ。John Lewis Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System” *International Security*, Vol. 10, No. 4, Spring, 1986, pp. 120-142. 当時の国際政治学はこの状態を与件として議論されていた。したがって 1989 年 12 月の冷戦終結は多くの国際政治研究者にとって寝耳に水の事件であり、山本吉宣が指摘するように、冷戦の終焉を全く予測できなかった国際政治学は大いに批判を受けた。山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008 年、13 頁。

<sup>64</sup> *Note by the President of the Security Council S/23500*, The United Nations, 31 January 1992.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 2. “The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.”

<sup>66</sup> この説を唱えた研究者グループがコペンハーゲン平和問題研究所 (The Copenhagen Peace Research Institute, COPRI) に所属していたためこの呼称がある。COPRI は 1985 年に設立され、2003 年にデンマーク国際関係研究所 (Danish Institute for International Studies, DIIS) に統合された。

全保障 (societal security) 」という新しい概念を提起した<sup>67</sup>。この研究は、冷戦終結に伴う東欧から西欧への大規模人口移動のあった 1990 年代初期の事情を新しい安全保障の課題ととらえ、国家にとって最も重要な価値は主権であるが、社会にとって最も重要な価値はアイデンティティであり、「社会的安全保障」のために当該集団のアイデンティティを護ることが必要であると述べる。更に、アイデンティティ防護の観点から、言語や文化の維持を安全保障の中でとらえようとする考え方を示している。そして「社会的安全保障」と人口流入との関係に関する議論の結論として、この大規模人口流入は経済や社会の負担となり、受け入れ側における軍事によらない安全保障上の脅威となり得る可能性を指摘している。

他方では、冷戦終結以後は安全保障の観念自体も変化を示しており、例えば前記のコペンハーゲン学派のバリー・ブザン (Barry Buzan)、オーレ・ヴェーヴァー (Ole Waever)、ジャープ・デ・ヴィルデ (Jaap de Wilde) らは、安全保障を軍事的 (Military)・環境的 (Environmental)・経済的 (Economic)・社会的 (Societal)・政治的 (Political) に大別し、伝統的な軍事力による安全保障を相対化する学説を唱えた<sup>68</sup>。コペンハーゲン学派はさらに「安全保障問題化 securitization) 」という概念を導入したが、これは、伝統的観点からすれば安全保障上の案件とは考えられて来なかったある問題に関して、Actor (例えば政府、メディアなど) がそれを安全保障上の問題であると主張し、その議論に Audience (例えば野党、輿論など) が同意すれば、その問題は安全保障上の問題に転化認識される、という理論であり、これらによって安全保障を軍事力に求める伝統的思想を理論的に相対化している。

### 2.3.4 社会的安全保障概念と難民

ところで、1950 年代半ば以降は非ヨーロッパの難民問題が深刻化していったことは国際社会が経験した通りであり、難民保護の背景はそれまでの「東西関係」から「南北関係」へと大きく方向を変えた<sup>69</sup>。また、難民の規模についても発展途上国からの難民数が激増したことに加えて、近年の難民申請における大きな問題として、先進国への単なる出稼ぎあるいは不法移住を目的とする相当数の者が申請者に混入している点が指摘されている<sup>70</sup>。これらの偽装者を申請段階

---

<sup>67</sup> Ole Waever, Barry Busan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, St. Martin's Press, 1993, pp. 17-40.

<sup>68</sup> Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security - A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>69</sup> 小泉、前掲 (脚註 11 参照)、3 頁。

<sup>70</sup> 例えば、日本における難民認定申請者数は 2008 年には 1,599 名であったが、2017 年には 19,628 名に達した。平成 30 年 2 月 13 日付法務省入国管理局「平成 29 年における難民認定者数等について (速報値)」。また、脚註 417。

で排除することは容易ではないうえ、本来は難民に該当しないはずの申請者に難民認定を行うと、やがて制度自体の信頼性を損なうこととなる。一方、申請段階から何らかの制限を設けることは、技術的な問題はさて置いても人道上安易なフィルターを設けることはできない。かくして、安全と豊かな生活を求め「先進国」へと向かう人口移動は止まる兆しを見せない。

コペンハーゲン学派によれば、「社会的安全保障」の観念は、ある集団がアイデンティティを意識する時に共有される。この反面、社会的安全保障上の不安 (Societal Insecurity) は、その集団に対する外部からの影響に起因する何らかの変化あるいはその可能性が、当該集団の脅威であると集団の構成員が意識する時に発生する<sup>71</sup>。したがって、あるアイデンティティを有する集団は、混入した他者は同化するか、あるいは排除して自らのアイデンティティの維持を図ろうとする。すなわち同学派の「社会的安全保障」の議論は極論すれば、同化か排除かの観点からなされているものである。では、ある集団へ混入する「他者」が容易に同化せずまた排除もされない場合はどうであろうか。

例えそうであっても、受け入れ側に受け入れに伴う十分な利益が得られればその脅威は後景化し、逆にその集団のアイデンティティに対する脅威が期待される利益を上回ればその脅威は顕在化するであろう<sup>72</sup>。後者の場合、「社会的安全保障」を求める受け入れ側集団は「安全保障問題化」を通じて、きわめて排他的な姿勢をとる可能性がある。これに対して、混入する側が対決姿勢をとるとすれば、受け入れ側集団はこれを安全保障上の「危機」と認識する。

## 2.4 小括

本章においては安全保障と難民問題の相関についての先行研究を分析してきたが、当初に述べたようにこれは近年に至るまでほとんど手の付けられていない分野であった。特に、難民問題が安全保障に負の影響を及ぼすか否かとの問いかけは、つい先年までは学問の範囲外であるとされていた。1980年にコールスは難民の存在が安全保障に及ぼす懸念について問題を提起したが、これはベトナム戦争終結に伴う一時的混乱の範疇でとらえられ、この問題を一般化し研究対象とするまでには未だ機が熟していなかったと言える。

それゆえに、第2.3.2項に述べた1992年1月の国連安保理第3046回会合報告書における提議は、安全保障の意義に関する現実的な議論を論壇に上げたという点で大きな意義があった。それでもなおかつ、難民が安全保障に影響を及ぼすか否かの問いを正面から発する行為は、意識的にも無意識的にも人道主義への

<sup>71</sup> Buzan et al., *op. cit.*, p. 119. (脚註 68 参照)

<sup>72</sup> 中山裕美「難民レジームの危機の検討: 負担分担と安全保障の関連から」『国際安全保障』第45巻第3号、国際安全保障学会、2017年、41頁。

配慮から躊躇すべきことと考えられ、それゆえに先行研究も極めて乏しい状態が続いた。

しかしながら、今日国際社会の眼前に展開するいわゆる「難民問題」は第二次世界大戦後の難民問題とはその性格が大きく異なっている点を認識する必要がある。すなわち、難民の背後に存在する様々の要素は非常に複雑化しており、今日ではもはや難民問題に「人道ロマンティシズム<sup>73</sup>」は通用しなくなっている。

1992年の上記報告書発出の翌年に、コペンハーゲン学派は冷戦終結に伴う東欧から西欧への大規模人口移動を背景に *societal security* の概念を示し、国家にとって主権に相当する価値が、社会にとってはアイデンティティであるとして、その基本は言語や文化の維持にあるとする説を展開した。この議論の背景となる人口移動は、人種的、文化的に比較的均質な属性を共有するヨーロッパ世界における東西間の動きであったが、今日問題となっている人口移動は、これに加えて属性の多分に異なる南から北へと向かう事例が大多数を占めている<sup>74</sup>。

安全保障の意味や内容について、従来の軍事力中心の思想を見直す議論は冷戦期にもあったが、コペンハーゲン学派が1998年に発表した論文は安全保障概念に関し新たな学問的枠組を提示し、それ以後のいわゆる「非伝統的安全保障」の議論に大きな影響を与え、ひいては難民問題研究に新たな視点を示した。他方、*refugee warrior* についての研究は1980年代から90年代には比較的多かったが、これは先進国から遠く隔たった途上国群における問題であるが故の、一種の安心感を伴う客観性があったためであろう。しかし一部の途上国では、これは現在でも喫緊の問題である<sup>75</sup>。

本章における一連の考察の結果浮上した事実は、安全保障と難民問題の間には何らかの相関が見られるということである。難民の存在が安全保障にいかなる意味を有するかという極めてデリケートな問題も、安全保障概念の広範化に伴って、今後はより可視的になるであろう。難民受け入れを巡る政治判断、あるいは国内の公共政策や国際協調に関して論ずることは他に譲るとして、次章においては先ず難民保護という人道行為の基礎となる思想と体制が形成された経緯を検証する。

---

<sup>73</sup> 墓田桂「難民問題の複合性」『国際問題』No.662、日本国際問題研究所、2017年、15頁。

<sup>74</sup> 東西対立を原因とする東欧から西欧に向かう難民を「伝統的難民 (traditional refugee)」と呼び、それ以降の難民を「新難民 (new refugee)」として、それらの差異を論ずる所見もある。Anne Paludan “Refugees in Europe,” *The International Migration Review*, Vol. 15, No. 1/2, *Refugees Today*, Spring - Summer, 1981, pp. 69.

<sup>75</sup> 例えば2016年12月16日ナイロビ大学外交国際問題研究所 (Institute of Diplomacy and International Studies) において「国家的危機と難民戦士コミュニティの出現 (State Crisis and the Emergence of Refugee Warrior Communities)」と題してコンゴ共和国の問題に関するシンポジウムが開かれた。

### 3 章 近代的人道主義体制の萌芽と難民保護

人道支援は、単に人道支援団体のみならず、国際社会のメンバーたる独立国家が真剣に取り組むべき責任行為である。国際社会の合意による条約等に加盟した国家が誠実にその義務を履行することは、国際的信頼を得るための基本的要素である一方、人道の名のもとに実施される行為はとかく美化され、すべて善と見なされがちである。しかしながら、特に今日の難民保護のような大規模の人道活動は個人の善意のみでは対処できず、ある意味で事務的な組織的体制が要求される。本章においてはこの観点から、難民保護に関して 20 世紀初頭に国際聯盟の下ではほぼ今日に近い体制が整えられるまでの経緯を考察する。

このような組織的な人道支援体制は、19 世紀中葉から徐々に整備されてきたが、この形成過程を概観するため、先ず第 1 節において、クリミア戦争におけるフローレンス・ナイチンゲール (Florence Nightingale, 1820-1910) と、第 2 次イタリア独立戦争におけるアンリ・デュナン (Henry Dunant, 1828-1910) について述べる。両者には相互の連絡はなかったが、人道活動における体制整備の重要性を述べている点において、後年の難民保護活動の基盤をなすものであった。第 2 節においては、体制の整備が必要であるとする 19 世紀後半に概ね確立した思想を受けて、国際連盟がどのように難民保護に取り組んだかを概観し、さらに難民保護に関する先駆的思想として 1889 年のモンテビデオ条約 (1889 *Montevideo Treaty on International Penal Law, Tratado Sobre derecho penal internacional, 1889*) について論ずる。また、フリチョフ・ナンセン (Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen, 1861-1930) の業績について述べ、試行錯誤を経て難民保護体制の原型ができるまでを考察する。続いて第 3 節においては、そもそも近代に至るまでは難民は存在しても難民の概念はなかったが、第 1 次世界大戦を境として初めて難民の概念が形成された経緯を考察する。この過程で、ある一時期難民保護の主管が国際聯盟から国際労働機関 (ILO) に移管された経緯について整理する。第 4 節は小括として、前節までの分析と議論をまとめると共にそれらを受けて、次章において論ずる第 2 次世界大戦期及びそれ以後の難民保護についてその導入を示す。

#### 3.1 クリミア戦争と第 2 次イタリア統一戦争

##### 3.1.1 クリミア戦争とフローレンス・ナイチンゲール

クリミア戦争は、弱体化したオスマン帝国がヨーロッパ諸国の侵入を受けるようになった 19 世紀の「東方懸案」<sup>76</sup> の一環として生じた戦争である。この

---

<sup>76</sup> 14 世紀以来繁栄を続けたオスマン帝国も 18 世紀には衰退の兆しが表れ、19 世には帝国

戦争は19世紀中葉における国際政治の一点であったことに加え、ナイチンゲールによる戦場における傷病兵救護への貢献によって、今日人道活動を語る際に引用されている。ナイチンゲールは、今日我が国の児童向けの伝記にもしばしば登場するなど、「白衣の天使」のイメージを持たれているが、文献からするその実像はこのような印象からは異なるものであり、階級制度の色濃く残る当時の英国にあつてまずまずの上流階級に生まれながら、当時のこの階級に属する大多数の婦人とは異色の人生を歩んだ人物であつた。更に、軍陣医療の方針を巡りしばしば政府高官とも衝突する激しい個性も有していた<sup>77</sup>。

弱者に対するいたわりの感情はキリスト教的慈善の思想とも合致し、当時の上流婦人の美德とされていた。両親の願望はともかくとして、看護学を学んだ後のナイチンゲールは然るべき良縁を得て家庭婦人となる道を進まず、当時は上流婦人の職業とは考えられていなかった看護職に就いた。しかしこれは、産業革命の進行とともに英国社会も大きく変わりつつある時期でありそれほどの異端とは言えなかった。かくして1853年にナイチンゲールはロンドン市内の慈善施設の責任者のポストを得た。ところが同年にクリミア戦争が勃発し、前線における傷病兵の惨状が伝えられると、政府の要請と本人の熱望が合致し<sup>78</sup>、直ちに38名の篤志看護婦を率いてイスタンブール近郊のスクタリにある野戦病院へ赴任することとなった<sup>79</sup>。

着任するまでに、前線の状況や野戦病院における惨状についてはTimes紙の特派員による何通もの報告や知人からの私信を読んではいたが、ナイチンゲールが実際に見たスクタリ野戦病院の粗末な体制は想像を超えるものであり、医療体制は全く機能していなかった。さらに調査を進めるとその原因は、戦争を実行する組織全体が時代遅れになっている点にあるとの結論に達した<sup>80</sup>。

---

内の各地でしばしば発生した民族独立運動に乗り列強が干渉した。オスマン帝国の弱体化に乗じたヨーロッパ列強の介入を「東方懸案 (Eastern Question)」と呼ぶ。北方に位置するロシアは伝統的に不凍港を求めるといわれる「南下政策」によってバルカン半島、黒海、中東への進出を試みたが、この過程において同地域に関心を有する英仏およびこの地域に未だに影響力を有していたオスマン帝国と衝突し、1853年から1956年に亘るクリミア戦争が起した。

<sup>77</sup> リットン・ストレイチー著 中野康司訳『ヴィクトリア朝偉人伝』みすず書房、2008年、28-29頁。

<sup>78</sup> ナイチンゲールは旧知の陸軍戦時大臣シドニー・ハーバートに従軍志願の書簡を送ったが、同時にハーバートはナイチンゲール宛に同趣旨の依頼の書簡を発した。ストレイチー、前掲（脚註77参照）、13頁。

<sup>79</sup> *The Report upon the State of the Hospitals of the British Army in the Crimea and Scutari*, WO 33/1 ff.119, 124, 146-7, The National Archives, 23 Feb 1855. この報告はスクタリ野戦病院の切迫した事情を伝えるとともに、1853年11月4日にナイチンゲールが篤志看護婦38名を伴ってスクタリに着任して以来の目覚ましい貢献を伝えている。なお、スクタリはイスタンブールの中心街からボスポラス海峡を隔てた対岸にあり、日本では「ウシュクダラ」として知られる。スクタリの急造医療施設は、不十分ながらクリミア戦線後方の英陸軍野戦病院の役割を担った。

<sup>80</sup> ストレイチー、前掲（脚註77参照）、14頁。

ナイチンゲールがスクタリで遭遇した困難の背景には、派遣軍の現場が本国から遙遠の地にあり補給が円滑を欠いたという重大な理由もあるが、同時にクリミア戦線からの傷病兵、特に負傷兵の後送数が予想をはるかに超え、医療看護が追い付けなかったという深刻な事情があった。このため、ナイチンゲールは陸軍医療組織の抜本的改善を強く訴えるのであるが、これは軍政事項であり予算措置を要するため改革は時間のかかることであった。

負傷兵の数がそれまでの常識を遥かに超えた理由については、軍事技術上の問題として、クリミア戦争直前の1849年に発明されたミニエ式小銃及びその類似の銃が列強に広まった点を指摘できる。これらの新式銃は発射後の弾道が安定し遠距離からの命中性が飛躍的に向上したことから、野戦における将兵の死傷率が数倍に増大した<sup>81</sup>。しかしながら、クリミア戦争当時はまだ新式銃の威力に対する理解が用兵側にも十分ではなく、ロシア軍も英仏オスマン連合軍も当時の野戦における歩兵運用の標準戦術であった整然とした密集体系をとる戦列歩兵集団を以って戦い、ともに従来野戦においては経験したことの無い多数の死傷者を出した。

だがナイチンゲールにとってはこれらの軍事技術上の問題には興味も理解も不要であり、傷病兵看護のための体制の充実がすべてであった。こうして病棟の改新築を推進し、豊富な需品の輸送を本国に強く要求し続け、野戦病院における医療体制を急速に充実させていった。この結果、翌1855年半ばになると、クリミアの最前線から後送されてくる傷病兵の死亡率が42%から2.2%に低下するという驚異的な改善を示した<sup>82</sup>。

スクタリの野戦病院における勤務は2年間にも満たなかったが、この経験は、帰国後英国陸軍の医療体制改善に対する強い進言となった。一方、陸軍首脳部も新兵器の登場による野戦における戦闘様相の変化は十分に認識していたが、それは当然ながら陸軍の主兵科たる歩兵の操典の改訂にとどまらず、騎兵、砲兵、工兵等の他の兵科の運用思想にも影響が及び、これに伴って兵站要領の再検討など全陸軍に亘る改革を必要とした。1815年6月、ワーテルローにおいてナポレオン1世を破り「Iron Duke（鉄人公爵）」の異名をとった老ウェリントンも、その後も英国陸軍部内における保守派の重鎮として軍制改革に異議を唱え続けていたが、クリミア戦争における功績でヴィクトリア女王の勅語を賜わり、国民的英雄となったナイチンゲールの所見は大いに取り入れられ、陸軍における医療看護分野もまた重要改善項目とされた。

1860年には、陸軍の外においても「ナイチンゲール看護婦養成学校（The

---

<sup>81</sup> ミニエ式小銃は、前装式ながら銃身内部に螺旋状の溝（ライフリング）が施され、発射時に弾丸に回転を与えることにより、従来の滑腔式銃に比して、格段に優れた射程と弾道安定性を有していた。

<sup>82</sup> ストレイチャー、前掲（脚註77参照）、31頁。



Nightingale Home and Training School for Nurses)」が設立され、体系的な近代看護学はここに創始された。また、1863年に出版された彼女の『病院覚え書 (Notes on Hospitals)』は病院建設と運営に革命的な変化をもたらした。

ナイチンゲールの事績は、英国陸軍の傷病兵に対する前線救護活動を通じた行為であったが、個人の善意や社会貢献を意義あるものとするためには、現場の献身にも増して体制の充実が必要であるとの思想を如実に示している<sup>83</sup>。

### 3.1.2 第2次イタリア統一戦争におけるソルフェリーノ会戦とアンリ・デュナン

5世紀末の西ローマ帝国の滅亡以降イタリアは1500年にわたって小国に分裂し、近世に至っても各小国は当時の列強であるオーストリア、スペイン、フランス等の力を背景にイタリア半島内における権力を争っていた。19世紀中葉に至るとイタリア統一の機運はようやく熟し、特にイタリア北部の有力国家サルディニアはフランスの協力を得て、クリミア戦争停戦3年後の1859年、イタリア半島内に利権を有し統一に反対するオーストリアに宣戦した。開戦早々にして、サルディニア・フランス連合軍とオーストリア軍は1859年6月24日早朝、イタリア北部の小村ソルフェリーノ近郊で不期遭遇戦に入り、わずか半日の戦闘で双方合わせて4万名近い将兵が死傷した。しかし、オーストリア軍が撤退したため戦局の帰趨は決定的となり、2年後のイタリア統一へ向かう結果となった。

アンリ・デュナンはその著書『ソルフェリーノの思い出 (Un souvenir de Solferino)』を通じて前線の傷病兵救護のための即応体制を平時から整備しておくことの必要性を提唱したが、後にこれは国際赤十字運動の契機となった。今日、各国の赤十字社は国連難民高等弁務官事務所とともに難民保護等の国際人道活動において多大の貢献をしており、今日の人道思想の先駆としてアンリ・デュナンの足跡に触れておく。

デュナンは1828年、階級制度のないスイス連邦共和国ジュネーブ州の裕福な家庭に生まれた。この当時のジュネーブの中流以上の市民はカルヴァンの宗教改革の影響による謹厳な人生観のもとで、宗教的・道徳的理想を博愛事業に及ぼす風潮があった。彼はまだ学生だった1854年に、友人とともにChristian Alliance of Young Menを結成し<sup>84</sup>、ロンドンにあったYoung Men's Christian Association (YMCA)と連携して翌1855年にはパリで第1回YMCA世界会議を開催した。これは、後年の赤十字国際委員会 (Comité international de la Croix-Rouge, CICR ;

<sup>83</sup> ストレイチャー、前掲 (脚註77参照)、25頁。ナイチンゲールは、看護の仕事は「私がしなければならない仕事の中で最も重要ではないもの」とのべており、看護そのものもさることながら、第一の懸案事項は医療体制全体の整備充実であった。

<sup>84</sup> アンリ・デュナン『ソルフェリーノの思い出』木内利三郎訳、日赤出版部、1959年、175頁。

International Committee of the Red Cross, ICRC) の創設に際しての彼の積極的な行動を暗示するものでもあった。

デュナンは信仰心と慈善心を有する当時の一般的な中上流市民であったところ、1853年に勤務先のリュラン・エ・ソテ銀行 (*Lullin & Sautter Banque*) から出張を命じられ、フランス領アルジェリアの地方都市セティフ (*Sétif*) にあったジュネーブの植民地区の状況を具に見聞する機会があった。彼は後に同銀行を退職し、1858年にセティフにおいて事業を始めたが、間もなく植民地政府との交渉が行き詰まった。デュナンは日頃から隣国のフランス皇帝ナポレオン3世を崇敬しており、自己の事業に対する援助を求めるため直訴を決意したが、ナポレオン3世はサルディニア支援のため12万の兵を率いて北イタリアへ出征中であつた。

1859年6月、彼は直訴のためカスティリオーネにあるフランス・サルディニア連合軍の宿営地を訪れたが、予期せずしてそこで目の当たりにしたものは、僅か数キロメートル東方のソルフェリーノの前線から後送されてくる両軍の死傷兵の惨状であつた。最も衝撃的であつたのは、これらおびただしい瀕死の負傷兵に対する手当が全くなされないことであり、あまりの光景に、直訴の件よりも近隣の住民を集めこれら負傷兵の手当てに奔走することとなつた<sup>85</sup>。

北イタリアの戦場におけるこの経験は彼の脳裏に刻み込まれ、ジュネーブへ戻った彼はこの経験をもとに1862年に『ソルフェリーノの思い出』を自費出版した。彼自身は、この著書に述べるように前線自体は見えていない。しかし、後送されてくる死傷者の目を覆う惨状は前線の激しい戦闘を彷彿させるものであつた。この著書の中でデュナンはソルフェリーノにおける衝撃的な見聞をもとに、日頃から戦時に備えて負傷兵の看護に当たる体制の必要性を訴えている。デュナンの考えは、戦時の傷病者は敵味方の区別なく救護すべきであり、そのための救護団体を各国に組織して平時は国際的に連携し、戦場では中立を保障されいづれからも攻撃を受けない、というものであり、その構成員には金銭で働くものではなく、篤志家が必要であると力説している<sup>86</sup>。

帰国後デュナンは曲折の末に、当時スイス国民の間に信望の篤かつたギョームアンリ・デュフル (*Guillaume-Henri Dufour*) 将軍らの後援を得て「国際負傷

---

<sup>85</sup> 結局デュナンはナポレオン3世への直訴はできず、現場で負傷兵の救護に没頭することとなつた。事業家にとって優先すべき本来の業務を放擲してしまった理由については、今日デュナン研究家の間にいくつかの推定がある。それらによれば、デュナンがかねて耳にしていたクリミア戦争において傷病兵救護に従事するナイチンゲールの行動に一種の憧憬の念を抱いていたこと、学業も中途半端であり、銀行員としても実業家としても力量不足であつたこと、植民地における私的小事業への援助を求めフランス皇帝に直訴を思い付くという常識外れの一面もあり、併せて戦場を見たいという世俗的な好奇心もあり、これらの動機が重なってアルジェリアから北イタリアまで衝動的に出向いた等々の説がある。それらは辛辣ではあるが、結果的にデュナンの成し遂げた功績に何ら瑕疵となるものではない。

<sup>86</sup> デュナン、前掲 (脚註84参照)、141-143頁、153-154頁。

軍人救護常設委員会（*Comité international de secours aux militaires blessés; International Committee for Relief to the Wounded*）」を組織した。同委員会は1863年に16ヶ国から31団体をジュネーブに招き、赤十字章を共通記章と定め、更に規約を定めるなどの成果を得た。これはまさにデュナンが『ソルフェリーノの思い出』の中で提案していたものであったが、この運動は戦時における傷病兵救護を念頭においた彼の構想を超え、今日の赤十字運動に受け継がれている<sup>87</sup>。

## 3.2 国際聯盟における人道活動と難民支援

### 3.2.1 人道主義の体制の形成

前節においては今日の人道支援思想の先駆となった、フローレンス・ナイチンゲールとアンリ・デュナンの足跡を概観した。デュナンは自著『ソルフェリーノの思い出』の中で、しばしば好意的にナイチンゲールについて触れている。一方、ナイチンゲールは、デュナンについては冷淡であった。また、ナイチンゲールは陸軍という公的組織の改革を通じて戦場における英国陸軍傷病兵救護を考えていたのに対し、デュナンの構想は篤志家による国際組織を通じた国籍を問わぬ傷病兵の救護であった。このように、同時代のヨーロッパに生きつつ両者に直接の接触はなかったが、明らかに共通した思想は、人道活動は個人の善意や献身のみに頼るべきではなく、体制の整備が必要であると唱えた近代性にあった。この思想は19世紀末にはヨーロッパ社会に受容され、遠く日本にまで伝わった<sup>88</sup>。

他方、戦場における傷病兵の救護を通じて人道活動の思想が具体化した19世紀後半においても、まだ難民の保護に思いは至らなかった。しかし、やがて近代人道思想上のひとつの規範となる「難民保護」の思想は、実にフローレンス・ナイチンゲールとアンリ・デュナンに原点を有すると言っても過言ではない。かくして、人道支援の実施に際しては事前に体制の整備が必要であるとする両人に共通する考えは、今日の難民保護を含む人道活動思想の重要な指標となった。

### 3.2.2 国際刑法に関する1889年のモンテビデオ条約

19世紀末葉に至り、ウルグアイのモンテビデオにおいて締結された「国際刑法に関する1889年のモンテビデオ条約」<sup>89</sup>は、一部の南米諸国間の地域的取極

---

<sup>87</sup> 現実のデュナンは実務に不首尾であり、主唱者でありながら明確な構想を欠いていたため、国際負傷軍人救護常設委員会の同志と早いうちから確執を重ね、結局1863年の第1回会合の後は赤十字運動から排除された。更にアルジェリアの事業が倒産して負債と訴訟を抱え、1867年には破産宣告を受けた。その後は各地を転々としつつ、スイス東北にある小村ハイデンに貧窮の日々をすごしていたところ、「東スイス新聞 (*Die Ostschweiz*)」編集長ゲオルグ・バウムベルガー (*Georg Baumberger*) によって1895年9月6日付同紙に消息が掲載された。これが契機となって1901年、「国際仲裁委員会 (*International Arbitration*)」の主唱者フレデリック・パッシ (*Frédéric Passy*) と共に第1回ノーベル平和賞を受賞した。

<sup>88</sup> 1877年に佐野常民が日本赤十字社の前身となる「博愛社」を創設した。

<sup>89</sup> アルゼンチン、ボリヴィア、パラグアイ、ペルー、および主催国ウルグアイの5か国によ

めであり、主として司法管轄について述べたものではあるが、その第2章 (Title II - ON ASYLUM; *TITULO II Del Asilo*) において庇護申請と難民保護について、更に第3章 (Title III - EXTRADITION; *TITULO III Del régimen de la extradición*) には、今日云うところの強制送還 (*refoulement*) の禁止に関する、それぞれ先駆的な言及が含まれている。例えば、第2章第16条 (Title II Article 16) においては、政治難民 (Political refugees) に対して不可侵の庇護 (an inviolable asylum) が与えられる旨を述べており、また、第3章第23条 (Title III Article 23) では政治犯 (Political offenses) の国外追放についての制限を述べている。これらの条項にはいずれも条件が設けられ、今日の観点からは決して十分であるとは言えないが、当時としては極めて新しい発想であった。

このような先駆的な試みはあったが、あえて言えば南米はやはり遙遠の地であり、第1次世界大戦に際して事実上中立国であった南米諸国にとって、北半球の大戦に実感はなかった。これに対してヨーロッパにおける難民問題は戦後処理の喫緊の懸案であった。このため、戦後まもなく創設された国際聯盟を中心として、難民保護の体制を整え、国際法の体系の中で適切に実施するためのさまざまな試行錯誤があり、やがて1950年に国際連合難民高等弁務官の任命により今日の難民支援体制が形成されていった。

「国際刑法に関する1889年のモンテビデオ条約」自体は、1888年8月25日から1889年2月18日までの間モンテビデオで開催された「国際私法に関する第1回南米会議 (The First South American Congress on Private International Law)」において成立した9件の条約の一つであり、特に注目されたものではなかった。ところが本条約においては、19世紀の段階ですでに今日の難民保護の基幹をなす問題に言及がなされ、後年の難民関係法制定に際しての下地となった点において、これは記憶されるべき条約である。

### 3.2.3 第1次世界大戦とフリチョフ・ナンセン

第1次世界大戦は、その原因が複雑であったように、結果にもまた様々の側面があったが、政治体制の観点から見れば、この大戦の歴史的意味はまさに19世紀以前の帝国システムが破綻して、オスマン帝国、ハプスブルグ帝国、帝政ロシアが解体した事実を第一に挙げることができる。帝国の解体によって新たに誕生した諸国家は、西欧から移入した近代国民国家体制をモデルとして新国家の建設を目指したが、新たに引かれた国境線は必然的に大規模かつ強制的な人口の移動を生起させることとなった。

加えて、特にロシアにあつては第1次世界大戦とロシア革命に伴う内戦による荒廃のみならず、歴史的旱魃の被害も受け、広い範囲にわたって飢餓が発生し

---

って1889年1月23日に締結された。

ていた。この情勢に対応するために、宗教的・文化的紐帯を共有する欧州諸国やアメリカは援助を表明した。ベルサイユ条約にもとづいて1920年に創設された国際連盟もまた、人心の安定を図ることは戦後処理の喫緊の課題であるとして、人道支援に非常な力を注いだ。

本項においては、国際連盟の創設から1930年に至る間の連盟を通じたフリョフ・ナンセンの貢献を概観する。ナンセンは現在のオスロ大学において動物学を学んだ動物学者であり、大学卒業後就職したベルゲン博物館において下等動物の神経系統を研究し、1888年にこの論文でオスロ大学から博士号を授与され<sup>90</sup>、1897年には同大学の動物学科教授に就任して、海洋学の分野でも研究を重ねた。ナンセンは1882年のグリーンランド方面への航海や1888年のグリーンランド陸上横断、あるいは1893年から1896年のフラム号による北極海域航海などによって冒険家として知られるが、そこには一種の好意的誤解があり、あるいはナンセンに冒険気質があったとしても、行動の背後にあったものはやはり一研究者としての純粋な学術的好奇心であった。

しかしながら、これらの行動が冒険的であったことは事実で、その過程では緻密な計画力と果敢な実行力が必要とされるものであり、国民のナンセンに対する人気はむしろこの点にあった。このため、1905年のスウェーデンからの独立交渉に際してノルウェー全権代表に指名されたのであるが、これがナンセンの政治に関与する最初の経験となった。第1次世界大戦に際してナンセンはノルウェーの中立維持のために奔走し、終戦後国際連盟が組織されると、ノルウェー政府代表団を率いて連盟に協力した。

第1次世界大戦の戦後処理の大きな課題に「ロシア所在戦争捕虜帰還問題」があったが<sup>91</sup>、連盟は創立後間もない1920年4月、ナンセンに対して「国際連盟戦争捕虜高等弁務官（League of Nations High Commissioner for Prisoners of War）」の職に就くことを要請した。ナンセンは、自分は一介の学者であるとして固辞したが、ついに説得されこの任に当たった。ノルウェーは第1次世界大戦の中立国であったという事実がナンセンの人格と相俟って、旧交戦国間の案件の仲介に大きな役割を果たすこととなり、ナンセンは約45万名の戦争捕虜の帰還に尽力した。

この帰還事業に加えて問題になった懸案が、ロシア飢饉問題であった。第1次世界大戦に続く内戦による荒廃に早魃が重なり、ロシア、ウクライナ、グルジア

---

<sup>90</sup> Chr. A. R. Christophersen, *FRIDTJOF NANSEN: A Life in the Service of Science and Humanity*, UNHCR, 1961, p.3.

<sup>91</sup> ウラル山脈以東に散在する主として旧オーストリア・ハンガリー軍捕虜の帰還問題。総数には諸説があるが、国際労働機関（ILO）本部文書保管庫所蔵の1924年1月11日付「戦争捕虜帰還及び難民に関する高等委員会」発行の“Historical Resume”によれば、50万名弱とされている。*Historical Resume, High Commission for Repatriation of Prisoners of War and for Refugees*, 11 January 1924.

において 3200 万人が飢餓に瀕し<sup>92</sup>、膨大な数の避難民の移動が起きていた。ソビエト赤十字からの危機的な情報を得たジュネーブの赤十字国際委員会 (ICRC) と赤十字社連盟<sup>93</sup>はナンセンを通じ国際聯盟の協力を要請した。ナンセンは直ちに飢饉の中心地ヴォルガ地方を視察し、「1900 万の人命が危機に瀕している」とする報告書を提出した。ナンセンの報告<sup>94</sup>によって状況の深刻さを知った聯盟は、加盟諸国に協力を要請するとともに、ナンセンにロシア飢饉問題に対応するように求めた。

他方、ロシア内戦に際して英仏は反革命軍に援助を与えていたが、飢饉が原因となった大規模人口移動に加えて、内戦に敗れ実質的に難民と化して旧ロシア帝国の領域から脱出してくる反革命軍と一般市民への対応も喫緊の問題であった。このため、ICRC は 1921 年 2 月、国際聯盟に書簡を送って聯盟の行動を促した<sup>95</sup>。難民保護は戦後処理の重要な案件であり、ICRC の書簡を受けた聯盟は加盟国との調整のうえ、1921 年 8 月に至りナンセンに対し「ロシア難民高等弁務官 (High Commissioner for Russian Refugees)」就任を依頼した。現場を視察し状況を知悉するナンセンには、もはや断るという選択肢はなく、飢饉問題に加えて旧ロシア帝国領域からの難民に対する人道支援の任に当たることとなった。

ところが、これらの難民は第 1 次世界大戦、ロシア革命、内戦と続く戦乱の中で旧ロシア旅券が失効し、更にソビエト旅券の発給を望まず、或いは発給を望まず、無国籍となっていた。したがって、いずれの国の法的支援も受けることができなため、旧出身国へ戻るにしても、国外に縁を頼るにしても無旅券のままでは国境を越えることができなかった。このためナンセンは 50 数カ国の政府と交渉して協力を求め、1922 年 7 月 5 日「ロシア難民に対する身分証明書発給についての取極め (Arrangement with Regard to the Issue of Certificate of Identity to Russian Refugees, 5 July 1922)」を締結し、無国籍ロシア難民に「ナンセン旅券 (Nansen Passport)」と呼ばれるレッセ・パッセを発給した<sup>96</sup>。

---

<sup>92</sup> 村知稔三「1920 年代初頭のロシアにおける飢饉と乳幼児の生存・養育環境」『青山学院女子短期大学紀要』第 60 巻、2006 年 12 月、179-185 頁。および“Secours en temps de paix – la famine en Russie” *Le Temps*, 12 August 2003.

<sup>93</sup> League of Red Cross Societies、現在の International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies、国際赤十字赤新月社連盟。ICRC はスイス法人であり、赤十字社連盟は国際組織であった。

<sup>94</sup> Francis Haller “Secours en temps de paix – la famine en Russie,” *Le Temps*, 12 août 2003.

<sup>95</sup> Susan F. Marten, *International Migration: Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, Cambridge University Press, 2014, p.50. および Christophersen, op. cit., p.19. (脚註 90 参照)

<sup>96</sup> ナンセン旅券は、表紙には“Passport”と記載され旅券の体裁をとっているが、正確には各国公的機関、後には国際聯盟発行のレッセ・パッセ (身分証明書兼通行許可依頼書) であり、各国政府が自国籍保有者に発給する「旅券」ではない。ナンセン旅券の有効性は各国政府の裁量であり、必ずしもナンセンの期待通りにすべての出入国手続きが円滑だったわけではなかった。なお、ナンセン旅券によって国境を越えた多くの難民の中に、イーゴリ・ストラヴィンスキー、マルク・シャガール、アンナ・パヴロヴァ、セルゲイ・ラフマニノフの名が

1922年には、「戦争捕虜の復員、ロシア難民救済、ロシア飢饉救済、そして目下進行中の小アジアおよびトラキア地方の難民救済に対する貢献」によりナンセンにノーベル平和賞が贈られた。ナンセンの活動は已むことなく、1923年にはその職名“High Commissioner for Russian Refugees”から“Russian”の文言を除くことを強く主張して、単に「難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees）」と呼称されることとなった<sup>97</sup>。これは、その名称が業務範囲を規定するために十分な対応が出来ない、との理由によるものであり、事実この対象範囲は1924年にはアルメニア難民に、更に1928年にはアッシリア、カルディア、シリア、クルド、そしてトルコ出身の難民に対しても適用が拡大された。

なお、1925年1月から1929年12月までの間、難民高等弁務官事務所は聯盟を離れ、聯盟とは別組織である国際労働機関（ILO）の管轄となった。しかし1930年1月には再び聯盟に戻った。這般の事情については次項に述べる。

### 3.2.4 難民保護体制の試行錯誤

難民保護活動はナンセンが1930年5月に亡くなると国際聯盟の下に「ナンセン国際難民事務所（Nansen International Office for Refugees）」がジュネーブに創設され、1931年4月にはナンセンの業務を引き継いだ。ナンセン国際難民事務所は1938年に難民保護活動の功績に対してノーベル平和賞を受賞した。

一方、聯盟は第1次世界大戦の結果生じた難民問題と戦後新たに生じた情勢によるユダヤ難民問題とを区別しようとしたため、人道上の見地からすればその対応は統一されたものではなかった。すなわち聯盟によって、上記の「ナンセン国際難民事務所」とは別組織として、1933年10月に米国のジェームズ・G・マクドナルド（James Grover McDonald, 1886-1964）<sup>98</sup>が「ドイツ出国難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees Coming from Germany）」に任命され、ナチス・ドイツの弾圧を受け出国するドイツ在住ユダヤ人難民の支援に当ることとなり、聯盟内には2個の難民機関が並立することとなった。

「ナンセン国際難民事務所」がジュネーブに置かれたのに対して、「ドイツ出国難民高等弁務官」は当初ローザンヌに本部を置き、1934年10月にロンドンへ移動した。しかし、この職は聯盟の任命でありながら業務運営に関して聯盟の予算措置はなされず、任意拠出金を以って財政を賄うこととされていたため、結局十分な活動ができず、マクドナルドは1935年12月に職を辞し、英国の退役軍人ネイル・マルコム（Neill Malcolm, 1869-1953）が継いだ。

---

ある。

<sup>97</sup> Walter de Gruyter, *The League of Nations in Retrospect/ La Société des Nations: Rétrospective*, United Nations Library/ Graduate Institute of International and Development Studies, 1983, pp. 361-362.

<sup>98</sup> 米国の歴史学者・外交官。1933年から1935年までの間「ドイツ出国難民高等弁務官」として勤務し、第2次世界大戦後のイスラエル建国後は初代駐イスラエル米国大使を務めた。

一方聯盟は1938年9月、英領インド植民地官僚で1933年からパンジャブ総督の職にあった英国のハーバート・エマーソン (Herbert William Emerson, 1881-1962) を、新たに創設する「国際聯盟保護下難民高等弁務官 (High Commissioner for Refugees under Protection of the League of Nations)」に指名し、ユダヤ難民保護の点において世界各地のユダヤ人から期待された<sup>99</sup>。この難民機関並立の状態は、両機関の活動期限が終了する1938年末まで続き、翌1939年1月にエマーソンがロンドンに本部を置く国際聯盟保護下難民高等弁務官へ就任し事実上2個の機関を統合した。

これに加えて、国際聯盟の外部でも1938年7月にフランス領レマン湖畔のエピアンにおいて、ドイツおよびオーストリアからの「非自発的出国に関する懸案 (The Question of Involuntary Emigration)」が関係国によって討議され、これを受けて翌8月にはロンドンに「難民に関する政府間委員会 (Intergovernmental Committee on Refugees)」が設立され、前記のエマーソンが委員長を兼務した。この委員会ではユダヤ人難民の保護を検討するとされたが、難民保護はいずれも当時の政治的な力学の中での行動であったため、果たしうる役割は極めて限られたものとならざるを得ず、国際聯盟外部の試みは結局各国の事情が対立して実効が上がりなかった。

国際聯盟は1939年12月の理事会を最後に機能が休止され、1946年4月に公式に解散したが、聯盟の枠外にあったこの「難民に関する政府間委員会」は1946年に後述の「国際難民機関 (International Refugee Organization, IRO)」が設立されるまで、ともかくも形式上は存続した。

### 3.3 「難民」概念の形成と変遷

#### 3.3.1 政治的・法的弱者としての難民

第1次世界大戦前のヨーロッパ地域においては、国境を越えるに際して旅券の保持は必須の要件ではなかったが、第1次世界大戦の際は国防上の理由から国境は厳重に管理され、国境を越える者には等しく旅券が要求されるようになった<sup>100</sup>。第1次世界大戦後は旅券審査を行う体制がそのまま制度化されたため、出入国に際しては国籍を示す有効な旅券の提示が必要条件となった<sup>101</sup>。

ところがロシア革命の結果成立したソビエト連邦では、帝政ロシア政府発行

<sup>99</sup> “Sir Herbert Emerson, Former Punjab Governor, Named to Head League’s New Refugee Body,” Jewish Telegraphic Agency, Vol. IV. No.147, Sep. 23, 1938.

<sup>100</sup> Leo Benedictus, “A Brief History of the Passport,” *The Guardian*, 17 November 2006. あるいは、Saara Koikkalainen, “Free Movement in Europe: Past and Present,” *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, April 21, 2011. また、米国政府が自国民に旅券を発給するようになったのは1918年以降のことであった。“Requiring American Citizens Traveling Abroad to Procure Passports,” *Executive Order 2285*, December 15, 1915.

<sup>101</sup> *Adoption at Conference on Passport and Customs Formalities in Paris, League Nations*,” 15-21 October 1920.



のロシア旅券が失効したのみならず、1921年にレーニンによって旧ロシア帝国内に居住していた他国出身者のロシア国籍が取り消された<sup>102</sup>。加えて、革命側のいわゆる「赤軍」と戦った反革命軍将兵や、革命勢力に抵抗する旧ロシア市民なども、国籍を証明する旅券を保有せず無国籍者となったため出国することができず、またいずれの国からの保護も受ける法的根拠を失っていた<sup>103</sup>。

これらの問題は1922年7月のナンセン旅券発給開始をもって解決に向かったのであるが、更にナンセンは、国境を越えて新しい生活に臨む難民が直ちに遭遇する問題は日々の経済であることを早くから予想していた。

### 3.3.2 難民の雇用とILO

ナンセンは1921年10月28日付でILO宛に、ロシア難民の「労働者」としての法的地位を問う旨の覚書を送っていたが、それに対するILOの回答が得られなかったため、翌月17日付で回答を督促する旨の書簡を「緊急 (urgent)」指定で送達している<sup>104</sup>。

1924年半ば頃には、難民についての政治的問題は概ね解決してはいたが、自国に家族や縁者が帰還を待ちわびている戦争捕虜の復員の場合と異なり、難民が新しい土地へ定住するに際しての焦点はかねて予想の通り雇用の問題であった。ナンセンは難民の雇用促進について配慮を得るべくILOとともに各国と交渉したが、大戦終結後僅々数年が過ぎたばかりの各国の経済状態にいずれも余裕はなく、それぞれ高い失業率を抱えており、反応は弱かった。結局ナンセンはこの段階での難民保護に最も適切に対応できる組織はILOであると考え、難民高等弁務官の業務の主管をILOに移管すべき旨を聯盟に進言した<sup>105</sup>。ナンセンはILO事務局長アルベール・トマ (Albert Thomas, 1878-1932) との個人的信頼を通じ<sup>106</sup>、ILOへの移管の件を相談していたところ、ILOは1924年10月10日の総会でこの件を了承した。しかしながらILO総会は、この業務受託は期限付き

---

<sup>102</sup> Maarten Vink, *Elusive citizenship (Inaugural lecture for the Chair of Political Science with a focus on Political Sociology)*, Maastricht University, 1 May 2015, p.8.

<sup>103</sup> “White émigrés”と呼ばれるこれらの無国籍者は、日本では「白系露人」と呼ばれた。一方でドイツへ出国した white émigrés はナチズムの形成に大きな影響を与えたとする研究も多く、人道思想上複雑な問題を投げかけている。この研究には、例えば次の著書がある。Michael Kellogg, *The Russian Roots of Nazism: White émigrés and the Making of National Socialism, 1917–1945*, Cambridge University Press, 2005.

<sup>104</sup> ILO 本部文書保管庫所蔵文書：ILO/League of Nations 往復書簡綴り 201/20/1.

<sup>105</sup> Marten, op. cit., p.53. (脚註 95 参照) あるいは, Marit Fosse and John Fox, *Nansen: Explorer and Humanitarian*, Rowman & Littlefield, 2015, p. 110.

<sup>106</sup> ILO 事務局長トマは翌 1925 年、聯盟に対してナンセンを団長とするアルメニア視察団の派遣を進言した。トマの 17 歳年長で当時 64 歳のナンセンは引退を考えていたため、一旦はこの要請を断った。しかし、トマはナンセンを措いて他に人はないとして再度懇請したため、ナンセンはこれを承諾しアルメニアの状況を視察した。de Gruyter, op. cit., p. 86. (脚註 97 参照)

であると強調し<sup>107</sup>、更に人道問題特に政治的・法的側面は ILO の業務の範疇では対応できない旨を明示した<sup>108</sup>。このためナンセンはこれら政治的・法的側面については自分が ILO の下へ入ることによりその任に当たることを表明した。

こうして翌 1925 年 1 月 ILO に難民事業部 (Refugee Service) が創設され、ナンセンは ILO 事務局長トマの支持と協力を受け、雇用を通じて難民を社会へ適応させることに尽力したが、ナンセンは組織編成上聯盟の系統から外れたため、聯盟内における権限を失った。こうした努力を通じ、1925 年の事業部創設の時点で非雇用難民約 40 万人は 1928 年の段階で約半数の 20 万人が就業し、うち 5 万人以上が難民事業部の直接の成果であった<sup>109</sup>。

しかしながら、人道問題は ILO の業務の範疇に捉えきれない部分が多く、聯盟から ILO への移管に際しての ILO の付帯条件の通り 1930 年 1 月から再び聯盟の直轄に戻った。ところが、管轄が戻った後も、聯盟ではなく ILO へ難民保護に関する照会や保護の要請が続いた<sup>110</sup>。

ナンセンの構想に基づく ILO の 5 年間は、難民の雇用を劇的に改善したとは言えなかった。だが、少なくともこの努力を通じ難民問題に関する社会の認識を進めることができたと言って良い。

### 3.3.3 難民認識の変遷とユダヤ難民

難民を意味する英語の *refugee* はフランス語の *réfugié* を語源とするが、歴史的にこの *réfugié* とは、ナントの勅令<sup>111</sup>の廃止に伴いフランスを脱出して他国に庇護を求める新教徒 (*huguenot*) を意味していた。その後 2 世紀の間、ヨーロッパにはいくつかの戦乱があったが、当時の遠距離戦闘の主兵器である弓矢と火縄銃の有効射程は精々数十メートルから 100 メートルに満たず、戦場となった地域では、聖域とされていた教会区域において近隣の避難民の保護がなされた。

しかし、保護を受ける近隣からの避難民が一般的に *réfugié* と呼ばれることはあっても、これらは領民であり、戦乱が収まれば領地内の自分の耕作地などへ戻って行った。ヨーロッパにおけるこの状況は、帝政ロシア、ハプスブルグ、オス

---

<sup>107</sup> Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, Cambridge University Press, 2014, p. 182.

<sup>108</sup> ILO 所蔵文書：Transfer of the work for the Russian and Armenian Refugees to the International Labour Organization - Reported by Dr. Fridtjof Nansen, High Commissioner for Refugees, adopted by the Council, December 8<sup>th</sup>, 1924.

<sup>109</sup> Marten, op. cit., p.53.

<sup>110</sup> 例えば 1936 年から 1939 年のスペイン内戦に際しては ILO 所蔵文書 R4/(Spanish refugees: Correspondence and appeal to the ILO, 1938-1940)、第 2 次世界大戦開始後は、同文書 R50/(Correspondence on settlement of Polish refugees, 1939-1949)。

<sup>111</sup> 1598 年、フランス王アンリ 4 世はナントで新教徒とカトリックをほぼ同等とする勅令を発し、個人の信仰の自由を認めた。しかし、ルイ 14 世は 1685 年の「フォンテーヌブローの勅令」により「ナントの勅令」を廃止し再び新教徒を弾圧したため、経済の担い手である新教徒は多くが国外へ流出した。

マンの3帝国が解体する20世紀初頭まで続いた。従って20世紀初頭までは「難民」の概念はなかったと言ってよい。また、物理的規模や態様においても、今日われわれが理解する「難民問題」は、少なくとも社会一般に意識されてはいなかった。この状況が劇的に変化した契機は、やはり第1次世界大戦であった。

これまで考察してきたように、この戦争の結果大規模な難民問題が生起したのであるが、当時はまだ難民の定義は定まっていなかった。人道の観点からも戦後復興の観点からも、難民問題に喫緊の対応を迫られた国際連盟においてすら、難民とはいかなる者かという、いわば難民の概念には幅があった。しかるに、旧ロシア帝国領内の難民の現状からすれば、国際連盟に象徴されるこの当時の国際社会の認識する難民とは、すなわち無国籍者のことであったと言ってよい。この状況でナンセン旅券を発給するにあたって、難民と認定する「基準」は、第一に出身国であり、決定要素は保護の必要性和生命や福祉侵害の恐れ程度であった<sup>112</sup>。今日の観点からすれば、難民判定基準とするにはあまりにも主観的かつ漠然とした目安ではあったが、この判定法は、1951年難民条約に定める難民の定義<sup>113</sup>に依拠しつつ様々な項目に亘って聞き取りを行い、総合的な根拠を以って難民性の有無の判断を下すという、今日の手法の先駆をなすものであった。

無国籍の問題の次に問題となったのは、難民が再定住したのちの生計に必要な収入を得るための雇用の問題であったが、ILOが難民問題の主管となったことは、当時の難民認識の変化を示している。いずれにしてもこれらは国際機関や政府レベルにおける議論であり、一般社会の難民に対する認識は依然として十分ではなかった。

ところが、1933年1月、国家社会主義ドイツ労働者党 (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*; NSDAP)、いわゆる「ナチス」がドイツの政権を握ると、ドイツ国内のユダヤ人に対する弾圧が始まり、更に1938年、ドイツがオーストリアを併合するとユダヤ人排斥はオーストリアにまで及んだため、これらのユダヤ人の多くは米国へ出国した。この状況は広くヨーロッパ社会にも報道されたが、当時のヨーロッパにおけるユダヤ人に対する感情は決して好意的ではなく、これを難民問題として理解するものはほとんどいなかった。すでにユダヤ人社会が形成されていた米国においてすら一部に反ユダヤ感情はあったが<sup>114</sup>、結局は多数のユダヤ人難民が新来の移民として受け入れられた。

<sup>112</sup> *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, UNHCR, 1992, p.3

<sup>113</sup> 難民条約に定める難民の定義については、脚註1参照。

<sup>114</sup> 例えば、1915年ジョージア州アトランタの上流階級ユダヤ人青年レオ・フランク (Leo Frank) は、少女殺害の罪で終身刑服役中の刑務所から拉致され反ユダヤの民衆による私刑の末に惨殺されたが、加害者には前ジョージア州知事が含まれていた。フランクが全くの無実であったことが判明し、無罪と特赦が公布されたのは1986年のことであった。また、ディナーステイン (Leonard Dinnerstein) によれば、1938年の米国輿論調査では半数以上がユダヤ人に好意を持たず、77パーセントがドイツからのユダヤ移民受け入れを拒否した。Leonard Dinnerstein, *Antisemitism in America*, Oxford University Press, 1995, p. 127.

このように、戦間期ヨーロッパにおいても新大陸においても、今日的な難民概念はまだ形成の途上にあり、一般社会の認識も極めてあいまいであった。

### 3.4 小括

今日「戦間期」と呼ばれる第1次世界大戦の停戦から第2次世界大戦の勃発に至るまでの間の難民保護については、その関心はヨーロッパの利害に限られてはいたが、それでもなお、これがもはや国内問題ではなく、ましてや慈善の問題などでは全くなく、国際社会が分担すべき人道上の責任であるとする考え方が急速に広まった時期でもあった。

この意味で、難民保護思想はこの戦間期に形成されたと言えるが、その背景には、クリミア戦争の前線医療の経験からフローレンス・ナイチンゲールが主張し、第2次イタリア統一戦争の経験からアンリ・デュナンが提唱し、やがて赤十字運動として広くヨーロッパ社会に共有されるに至った思想があった。すなわち、人道活動における体制の重要性に対する認識は戦間期以前にすでに形成されていたと言ってよいだろう。

この時期の難民問題が、旧時代の帝国の解体に起因しており、これらの難民の法的・政治的性格と雇用がその懸案の焦点であったことはすでに述べたが、後年の1951年難民条約に述べる定義を、さかのぼって戦間期の難民に当てはめてもそれほど矛盾はない。1951年のこの難民条約は、第一に法的側面から難民をとらえている。それはこの条約が成立した当時、第1次世界大戦後の難民を取り巻く環境とよく似た政治的状況があったためである。

「戦間期」は1939年に終わり、ヨーロッパは再び戦火に覆われたため、第1次世界大戦に起因する難民保護の優先度は下がらざるを得ず、実質的な難民保護活動の担い手は、戦場から遠く隔たり物心両面において余裕のあった米国に移っていった。第2次世界大戦が激しくなった1943年11月には、米国が大部分の予算を支出することによって「联合国救援復興本部(The United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA)」が設立された。これは必ずしも難民保護を目的とする機関ではなかったが、その業務の一つに難民の本国送還を掲げていた。更に、米国は独自に1944年1月に「戦争難民局 War Refugee Board」を設立し、ユダヤ人難民の受け入れに当たった。

UNRRAの難民保護関係の業務は第2次世界大戦終結後の1946年12月の国連総会において国際連合の下に設立された「国際難民機関(International Refugee Organization, IRO)」に継承され、IROは後述の国連難民高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)に業務を引き継ぎ1952年1月に解散した。これらはいずれもヨーロッパの枠の中での発想であったが、1967年

難民議定書<sup>115</sup>制定以降は、激増する途上国難民が主たる保護支援の対象となり、法的保護よりもむしろ物質的欠乏が緊急の懸案となった。このため本来法律家の組織として出発した UNHCR においても、当面の物質的支援を優先する状況が増大した。次章においては、これらの第 2 次世界大戦以降の事情について考察する。

---

<sup>115</sup>「難民の地位に関する 1951 年の条約 (1951 Convention Relating to the Status of Refugees)」は、その第 1 条 A (2) においてこの法の適用範囲を、時間的には 1951 年 1 月 1 日以前と制限し、またこれに加えて同条 B (1) (a) を援用すれば、対象難民を地理的にはヨーロッパの事象に制限できるため、実質的に 1951 年 1 月以降のヨーロッパ以外の地域で生じた事案に対してこの条約では十分に対応できなかった。このため、上記条約を補完する目的を以って「難民の地位に関する 1967 年の議定書 (1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」が制定され、難民保護活動に際しての時間的・地理的制限が除かれた。

## 第4章 難民問題の政治化と難民保護

前章においては、19世紀後半に近代的人道主義思想が今日の形を整え、第1次世界大戦の終戦処理に際して、主として欧州において実施された、人道主義的な共通理解による一連の難民保護について考察した。この時期の各国の難民保護活動の背景には、たとえ悲惨な戦争の反動であったにせよ、人道主義思想に基づく時代の精神があったと考えてよい。これを端的に言えば、当初の支援内容は、ロシア、オスマン、ハプスブルグ等の旧時代の帝国の解体の結果としての国籍喪失者への法的対応であり、特に旧帝政ロシア関連の案件が最も多かった。次に受入国定住後の生活の前提となる雇用の問題が浮上した。これらの問題への対応に全く政治的思惑がなかったとは言い切れないが、少なくとも第1次世界大戦終結後の十数年は、やはり人道主義が説得力を有していたと言ってよい。しかしながら1933年以降、特に中部欧州においては特定の集団に対する特異な思想に基づく政治体制が出現し<sup>116</sup>、人道との激しい軋轢が表面化した。

この当時は、難民とはどのような状況にある者かという、言わば難民概念は未だ漠然としていたが<sup>117</sup>、第2次世界大戦終結後これが国際条約に定義され、共通の理解が形成され、法的環境も整備された。ところが第2次世界大戦以降の難民問題には、時として濃淡はあるものの各国の利害を反映する国際政治の現実がより濃く投影される状況がしばしば観察されるに至った。本章は、国際聯盟を通じた諸国の人道主義的共通理解の下に実施された難民保護が、第2次世界大戦以降に政治性を帯びるようになった背景を考察することにより、難民問題の政治化の検証を試みるものである。

このために第4.1節では、第2次世界大戦に際しては、戦争目的の達成が最優先事項ではあったが、敵国に対する道徳的優位の宣伝が戦争目的達成に寄与するものとされ、特にユダヤ難民の保護が戦争遂行の観点から重視された事情を考察する。第4.2節においては第2次世界大戦の開始<sup>118</sup>から終結後しばらくの

---

<sup>116</sup> 1933年4月、ヒトラー内閣により主としてユダヤ人を公職から排除する目的の「専門職公務員復興法（The Law for the Restoration of the Professional Civil Service; *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*）」が公布されるなど、ユダヤ人に対する弾圧が激化した。

<sup>117</sup> 例えば「難民の国際的地位に関する1933年10月28日の条約（Convention of 28 October 1933 Relating to the International Status of Refugees）」においては、難民を定義せずに難民の地位を論じている。今日では後述の1951年条約によりその定義が多国間の規約の中で明示されているが、P. Kourulaは、聯盟以前は難民とは自明の概念と考えられ殊更に意味を論ずることはなかった、としている。Pirkko Kourula, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag, 1997, p. 49.

<sup>118</sup> 第2次世界大戦の開始時期についてはいくつかの説があるが、本稿ではドイツがポーランド侵攻を開始した1939年9月1日とする。

間、難民問題に政治的意図が強く反映されていた事実を検証する。これを受けて第 4.3 節においては、人道主義が難民保護活動の主導を取り戻したが、再び政治の現実直面した状況を事例研究とともに検証し、さらに人道活動が軍隊との協同を通じて実施されるようになった経緯を考察する。第 4.4 節は小括として、2001 年 9 月の米国同時テロ事件や 2010 年末に浮上した所謂「アラブの春」と呼ばれる一連の事件から、今日の複雑化した難民問題は政治の力学と切り離して論ずることができなくなっている現実を認識していく。

#### 4.1 第 2 次世界大戦が難民保護に及ぼした政治的影響

第 1 次世界大戦後の欧州に人道主義の空気が生まれた結果、戦後処理という実務的な側面はあったにせよ、難民の問題は各国共通の課題として解決への努力が続いていた。ところが、ベルサイユ条約の内蔵する矛盾と不満がついに表面化し、1939 年 9 月欧州は再び戦火に覆われたため、もはや欧州は難民保護という人道問題に力を割く余裕はなくなりつつあった。しかし、独空軍による英本土上空航空戦（Battle of Britain）とそれに続く都市への空襲（The Blitz）に苦しんだものの、1941 年 5 月までに英国は辛うじてこの危機を切り抜け、1941 年 8 月に、ロンドンに亡命政府の所在する欧州諸国と共同で「戦後復興に関する連合国間協議会（Inter-Allied Committee on Post-War Requirements）」を設立した。この名称が示すように組織の目的は難民保護そのものではなかったが、戦争に起因する難民問題についても突っ込んだ議論がなされた<sup>119</sup>。

一方、国際連盟はすでに 1939 年 12 月以来機能が停止しており、難民保護については何の機能も果たさなくなっていた。こうした中で 1941 年 12 月に参戦しつつも、その本土が戦場から遙かに離れた米国は物心両面にわたって余裕を有し、戦後の人道活動に主導的役割を果たすこととなった。その初期の機関として、1942 年 11 月米國務省内に「対外援助復興活動事務所（The Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, OFRRA）」が設立された。この「対外（Foreign）」とは当然のことながら米国以外の連合国であり、当時は日独伊を中心とする枢軸国との戦争のさなかであったため、文書には連合国の正義を強調し枢軸国、特に日独に対する激しい文言を使用する等のプロパガンダが散見されるが<sup>120</sup>、上記の「戦後復興に関する連合国間協議会」とともに、以下に述べる、より実務的な「連合国救援復興本部」の原型となった。

すなわち、1943 年 11 月には米国が大部分の予算を支出することによって国際機関である「連合国救援復興本部（The United Nations Relief and Rehabilitation

---

<sup>119</sup> Anna Holian, *Between National Socialism and Soviet Communism: Displaced Persons in Postwar Germany*, University of Michigan Press, 2011, p. 42.

<sup>120</sup> *The Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, Department of State, Division of Public Information, OFFRO, Washington D.C., July 15, 1943.*

Administration, UNRRA)」が設立された<sup>121</sup>。これもまた難民保護のみを業務とする機関ではなかったが、規約前文にその目的の一つとして難民の本国帰還を掲げており、難民保護もその所掌にあったことを示している<sup>122</sup>。米国は1944年1月に大統領直轄組織（executive agency）の「戦争難民局（War Refugee Board）」を設立したが<sup>123</sup>、この”War Refugee”の実態はナチスドイツの迫害を逃れるユダヤ人であった。しかしながら、大戦前の米国では反ユダヤ感情が根強く<sup>124</sup>、ナチス政権によるユダヤ人弾圧の状況が伝えられても、政府はユダヤ人の受け入れには冷淡であった<sup>125</sup>。1939年9月にドイツ軍のポーランド侵攻によって第2次世界大戦が勃発し、強制収容所の情報ももたらされるようになってからもユダヤ難民に対して特段の配慮はなかったが、1943年ごろから米国在住のユダヤ人団体による新聞広告の掲載その他の広報努力によって米国の輿論もようやく動き、上記の War Refugee Board が設置されて米国政府はユダヤ難民保護の体制を整備した。

このように、戦争目的の達成が最優先事項である戦時において人道案件の優先度が低くなる現象は一般に見られるが、対外的に戦争目的と結び付いた政治的宣伝効果が期待される場合、あるいは特定集団の支持が選挙に有用であると判断されれば、人道支援の施策も講じられた。

## 4.2 大戦終結後の難民保護

### 4.2.1 連合国救済復興本部（UNRRA）と国際難民機関（IRO）

国際聯盟の難民支援は、第1次世界大戦の欧州の戦後処理の一環であったが、第2次世界大戦終結後の欧州は更に大規模な難民の問題に直面した。国際聯盟

---

<sup>121</sup> “The United Nations”との名称は UNRRA 以前に 1942 年 1 月に連合 26 カ国がワシントン DC において発出した “Declaration by the United Nations” が初出であり、“United Nations” の文言はいずれの場合も枢軸国に対する「連合 (Allies)」と同義に用いられている。また、UNRRA は 1945 年に創設された「国際連合 (The United Nations)」に名称を承継するのみならず、組織構成並びに思想の基礎となったことも事実である。

<sup>122</sup> 本規約ではその前文において難民を“refugee”ではなく“exile”として同義に用いている。

<sup>123</sup> Executive Order 9417, January 22, 1944.

<sup>124</sup> 脚註 114 参照。

<sup>125</sup> 例えば、ナチスの弾圧を逃れ米国へ移民しようとする 900 余名のユダヤ人を乗せたドイツ船籍ハンブルグ・アメリカ汽船セント・ルイス号 (MS St. Louis, Hamburg-Amerikanische Packetfahrt-Aktien-Gesellschaft) は、直接入国を拒む米国政府の方針を受けて、1939 年 5 月キューバ経由米国を目指したが、キューバ政府が査証を取り消したため、船長及び乗客は米国政府に対して直接米国の港へ入港許可を請願した。しかし米国政府はこれを許可せず、ボートによる不法上陸を警戒して沿岸警備隊の船舶による監視を行ったため、やむなく船は欧州へ戻った。間もなく第2次世界大戦が勃発しドイツ軍が欧州を席捲すると、これらのユダヤ人のうち英国へ上陸した者を除き多くが強制収容所で命を落とした。この時の米国政府の対応は第 3.2.4 項に示すようにマクドナルドを派遣した米国政府の行動とは矛盾するが、現実に米国のユダヤ難民受け入れ方針が明確になるのは、第2次世界大戦参戦以後である。第 9.1.1 項参照。



に代わり新たに創設された国際連合（国連）にとって<sup>126</sup>、当面最大の課題もまた第1次世界大戦の後と同様に欧州の戦後復興であり、中でも戦争によって発生した多数の難民の保護は喫緊の対策を要する事項と考えられていた。しかし現実問題として国連の体制はまだ整備中であり、難民保護の機能を有する国際機関は前述の UNRRA のみであった。この当時は難民の概念はまだ明確ではなかったが、UNRRA は、ドイツ本国やオーストリアその他のドイツの旧勢力範囲に残された東側諸国出身者の保護援助と、要すれば帰還支援を重要な業務としていた。

ところがソ連を中心とする東側は、帰還民にのみ UNRRA の援助を提供すべきであると強く主張した。一方で米国を中心とする西側は、帰還は当事者の意思によるものであり援助はいずれにしても享受できるとした<sup>127</sup>。このように米国は東欧諸国における UNRRA の復興事業は、ソ連による東側諸国への統制を強める結果になるだけであるとして、ソ連の強硬な姿勢に異議を唱えた。事実、ソ連圏へ帰還を望まぬ者は多く、これが創設されたばかりの国連の大きな政治的案件となった。この議論は、東側と西側を分ける基本的なイデオロギーの問題に発展したため、全予算の7割を負担していた米国はこれを嫌い、翌1947年以降の財政負担を拒否し、これに代わる難民保護の機関の創設を主張した<sup>128</sup>。そのため UNRRA は1947年に解散したが、それまでに約800か所の再定住施設においてのべ700万名を保護した<sup>129</sup>。

かくして UNRRA の難民に関する業務を引き継ぐ形で、1947年7月国際連合の専門機関（Specialized Agency）<sup>130</sup>として「国際難民機関（International Refugee Organization, IRO）」が発足し<sup>131</sup>、第2次世界大戦終結後の国際的難民保護体制の起点となった。特筆すべきは、脚註117に述べるようにそれまでは自明の概念とされていた「難民」について、初めて定義を試みた点である<sup>132</sup>。しかしなが

---

<sup>126</sup> 国際連合は1945年10月に成立したが、国際聯盟は翌1946年4月まで存続した。

<sup>127</sup> UNHCR, *The State of the World Refugees 2000*, Oxford Press, 2000, p. 14, p. 16.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>129</sup> Colin Bundy, “Migrants, refugees, history and precedents,” *Forced Migration Review*, issue 51, January 2016, p. 6.

<sup>130</sup> IRO 憲章(Constitution of the International Refugee Organization)第3章(Article 3 - Relationship to the United Nations, Constitution of the International Refugee Organization)によれば、本機関は専門機関の設立及び国連との関係に関する国連憲章第57条及び第63条の規定に基づき設立された旨が示されている。

<sup>131</sup> IRO は、1946年12月の設立当初は有期国連専門機関として活動期限は3年間とされたが、後に1950年6月までに期限が延長された。さらに1949年末から50年にかけて加盟国間の調整により1950年12月の国連総会において難民保護専任の高等弁務官が任命されることが内定したため、これに合わせる形でIROの活動期限は1951年9月末までに延長された。難民高等弁務官事務所は1950年12月の国連総会で創設が採決され、翌1951年1月1日付でIROの業務を引き継いだ。これに伴いIROは同年末に残務処理を終えて解消された。

<sup>132</sup> 1946 *Constitution of the International Refugee Organization* ANNEX I, PART I, Section A - Definition of Refugees.

らこの試みは、“Definition of Refugees”との項目を設け約 400 語を費やしつつも“refugee”の定義に“refugee”の語を用いるなど、難民概念がいまだに整理されていなかった事情を反映している。それでもなおかつ、これは後に 1951 年難民条約に初めて明確に規定されることとなる難民の定義の原型となった。

UNRRA や IRO はいずれも連合国の、かつ欧州中心の事情による取極めによって成立した機関であったが、欧州の視点で見ると第 2 次世界大戦後の難民の態様は、第 1 次世界大戦後の難民の態様と酷似していた。後述のように、前者はソ連およびその衛星諸国、すなわち共産主義圏からの脱出者であり、後者の多くはロシア革命の結果成立したソビエト連邦からの脱出者と追放者であり、いずれもソ連圏から逃れようとする人々であったことは共通していた。他方で、政治力の観点からこれを見れば、第 2 次世界大戦後のソ連は対枢軸国戦争の戦勝国であり米英仏その他連合国の「戦友」であったことが、第 1 次世界大戦直後の、国際的に孤立し貧しく混乱していたソ連との決定的な相違点であった。なお、終戦直前のソ連の対日宣戦布告により、事実上の難民として避難途中にソ連軍および暴徒の襲撃を受けた満洲の在留邦人の経験は筆舌に尽くしがたい悲惨なものであったが、その事実は敗戦の混乱と戦後の無関心の中に永く埋もれており、同様の悲惨な事例は敗戦に際して東欧からドイツ本国へ避難するドイツ人にも無数にあった。しかし、いずれにしても、これらは戦勝国側の関知するところではなかった。

#### 4.2.2 パレスチナ問題と国際連合パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）

欧州の戦後復興が当時の連合国、すなわち国際連合の喫緊の優先事項であった一方、中東のパレスチナ地域においては、国際連盟によってこの地域が英国の委任統治領とされた 1920 年以来アラブとユダヤの対立が続いていた。この争いは 1948 年 5 月にイスラエルが建国されると直ちに国家間の第 1 次中東戦争に拡大し、パレスチナ地域からの多くの難民を生むこととなった。このため国連は 1948 年 12 月 11 日総会決議第 194 号を採択し、その第 11 条においてパレスチナ難民の保護とその問題解決について加盟各国の支持を求めており、難民保護の専門機関である IRO の関与が討議されることとなった。IRO の予算は、米国と英国 2 カ国が 51 パーセントを負担していたが<sup>133</sup>、大戦末期以降難民問題に強い関心を抱くようになった米国と、伝統的に中東地域の政治に利害を有する英国との間には意見の大きな隔たりがあった。IRO 設立の当初は中東地域における責任を予想していなかったが、米国は IRO が所掌を拡大してパレスチナ難民保護の任に当たることが適切であると考え、5 百万ドルの追加支出を表明した。一方、英国の見解ではアラブ難民問題はむしろ災害救助の範疇に属し、第 2 次世

---

<sup>133</sup> Ibid., ANNEX II.

界大戦とは無関係であるとの立場であり、IRO がパレスチナ問題に関与することは IRO の業務自体に混乱を招くとの危惧から、IRO が予定された活動範囲と期限を越えてそれ以上の責任を負うことに反対した<sup>134</sup>。

米英及び関係諸国はこのような議論の末に、結論としては IRO の責任範囲を拡大するよりも別の体制によって問題の解決を図ることが適当であるとの合意に達し、翌 1949 年 12 月 8 日の国連総会決議第 302 (IV) 号により「国際連合パレスチナ難民救済事業機関 (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA)」が設立された。このように UNRWA は当初より IRO の枠外にあってパレスチナ難民救済のみに職務及び権限が及ぶものとされた。これは今日でも後述の UNHCR とは別の組織であり、第 3.2.4 項に述べたかつての国際連盟の下での両難民機関並立と同様の形態となり今日に至っている。

### 4.3 人道主義への回帰と再政治化

#### 4.3.1 UNHCR の創設による人道主義への回帰

かくして人道活動が政治化する傾向を示し、さまざまな政治的思惑から加盟国の IRO に対する協力が不十分であったため、政治と人道を切り離した新しい機関の成立が求められるようになった。このような背景の下に 1949 年の第 4 回国連総会は国連憲章第 22 条に基づき、12 月 3 日の第 265 回会議における第 319 (IV) 号決議によって当初 3 年の期限で「国際連合難民高等弁務官 (The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)」の任命を議決した。上記の IRO の活動についての意見対立が持ち越された結果、新しい人道機関である UNHCR の設立に関する票決は必ずしも加盟国の一致した支持があったわけではなく、設立賛成 36 票、反対 5 票、棄権 11 票であった。このような状況のもとで、ともかくも翌 1950 年 12 月の国連総会第 428 (V) 号決議により「国際連合難民高等弁務官事務所規程 (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)」が採択され 1951 年 1 月 1 日を以って正式に UNHCR が発足した<sup>135</sup>。この UNHCR は、国際連盟以来の難民保護に関する様々な経験の上に、第 2 次世界大戦後の新しい国際関係の下での難民に対する人道支援に関し、国際社会の義務として一元的に調整する機関となった。UNHCR がその任務を遂行するために国連総会から与えられた「ツール」は 1951 年 7 月 28 日の国連総会において採択された難民条約、すなわち「難民の地位に関する 1951 年

---

<sup>134</sup> Simon A. Waldman, *Anglo-American Diplomacy and the Palestinian Refugee Problem, 1948-51*, Palgrave MacMillan, 2015, p. 49.

<sup>135</sup> UNHCR とは国連難民高等弁務官の職にある者を指す場合もあり、またこの機関を指す場合もあるが、後者を強調する場合は「事務所」の文言を付加し、“Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”とすることが多い。

の条約（The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees）」であった。

特に、この1951年の難民条約において難民の定義を初めて明確に示したことは活動実施に際しての重要な根拠となった。また、ニューヨークにおけるUNHCRの設立に前後して、ジュネーブにおいては戦時国際法についての会議が開かれていた。注目すべきは、「戦時における文民の保護に関する1949年8月12日のジュネーブ第4条約（Fourth Geneva Convention Relative to the Protection to Civilian Persons in Time of War）」において、文民保護との名目により、明確に難民の保護に関する項目が含まれている点であり、これは軍隊による難民保護の根拠となった。

ところがこの1951年の難民条約第1章第1条B項によれば、条約締結国は本条約の署名、批准、または加入の際に自国の義務を履行する範囲について、「1951年1月1日以前に欧州において生じたもの」か、又は「1951年1月1日以前に欧州又は他の地域において生じたもの」のいずれかを選択することができる」とされていた。

前者を選択した締結国は、その後でも国連事務総長に通知することにより後者を再選択し義務を拡大することが出来るとされていたが、現実の問題として進んで義務を拡大する加盟国は無く、事実上この1951年条約はアジア、アフリカ、アメリカ等の非欧州地域における問題、あるいは欧州における事象であっても将来の事態にまで責任を負うものではなかった。

ところが1951年条約の、言わば「欠陥」は間もなく表面化することとなった。その最初は、ソ連の圧迫による1956年10月のハンガリー動乱であり、西欧社会はこの動乱で発生した20万のハンガリー難民への対応を迫られた<sup>136</sup>。また1950年代末には、フランスからの独立を求めるアルジェリアの情勢が悪化し、20万の難民がチュニジアやモロッコへ、一部は地中海を越えて宗主国フランスや他の西欧諸国にまで脱出するという状況になった。更には1949年の中華人民共和国の成立以来、共産党政権から逃れる中国人の英領香港への脱出が続いていたが、これらはいずれも「1951年1月1日以前に欧州で生じた事象」という枠を超えるものであった。1954年にUNHCRはノーベル平和賞を授与されたが、その受賞スピーチにおいて当時の難民高等弁務官ヘリット・ヤン・ファン・フーベン・フートハルト（Gerrit Jan van Heuven Goedhart）は「主として欧州に、

---

<sup>136</sup> ハンガリーは、第2次世界大戦後はソ連圏にありながら共産主義に対する反発が強かった。1953年のスターリンの死後、1956年2月のソ連共産党第20回大会において、フルシチョフ第一書記が行ったスターリン批判をきっかけに共産主義体制に対する反発や不満が激化し、ブダペストを中心に市民による反ソ暴動が発生した。これを見たソ連は直ちに正規軍を投入してこれを制圧し、親ソ政権を樹立したが、この動乱ではブダペストにおいて1,800から2,000人、ハンガリー全土では2,500ないし3,000人の民間人の死者を出した。United Nations Report of the Special Committee on the Problem of Hungary General Assembly Official Records: Eleventh Session Supplement No. 18 (A/3592), 1957, p. 68.

しかし又近東および極東に今なお多くの難民が存在する<sup>137</sup>。」と述べて暗に1951年条約の欠陥を訴えた。

この欠陥は、1966年12月の国連総会において、「難民の地位に関する1967年の議定書（1967 Protocol Relating to the Status of Refugees）」制定の決議によって是正され、その議定書は1967年1月31日に正式に成立し、同年10月4日に発効した。1967年議定書の意義はひとえに1951年条約の適用範囲の時間的および地理的制限を除いた点にあり、これをもって同議定書加盟国はいかなる時も、また、世界のいかなる地域においても難民保護に応分の責任を有することとなった。

既述のように、これまでいくつかの国際機関が難民問題に対応したが、いずれにも戦争の影響による政治の力学が作用していた。このような中で、1951年1月のUNHCRの発足は大戦終結後5年を過ぎて国際社会が多少とも余裕を取り戻したという条件があるにせよ、難民問題への対応が人道主義へ回帰したことを示すものであった。だがそれでもなお、人道主義の理想に対して、政治がしばしば複雑な影を落とす現実もあった。

#### 4.3.2 冷戦の終結と難民

前節において述べたUNHCRの創設を通じ、今日では1951年条約と1967年議定書が難民保護の2大根拠法規となり<sup>138</sup>、更に地域の特殊事情に基づく取極めを加えた一連の国際規約が難民にかかわる国際人道活動の法的根拠として整備されている。これら地域的取極めの主要なものに、1969年の「アフリカにおける難民問題の特殊な側面に対応するOAU条約（OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa）」と1984年の「難民に関するカルタヘナ宣言（Cartagena Declaration on Refugees）」がある。これら2件の地域的取極めにおける難民の定義では、1951年条約と1967年議定書に定めるところに加え武力紛争及び大規模騒擾などの要因から逃れた者も難民に含められている。これは1951年条約の難民の定義に事実上加えられ、今日の難民保護の基本的思想として広く受容された考え方となっている<sup>139</sup>。

---

<sup>137</sup> Address by Dr. Gerrit Jan van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees, on the occasion of the award of the 1954 Nobel Prize for Peace to UNHCR, 10 December 1955.

<sup>138</sup> 1951年条約と1967年議定書への加盟は同時又は別個に行われ、2017年10月現在1951年条約加盟国は145カ国、1967年議定書加盟国は146カ国、条約と議定書の双方に加盟する国は142カ国、少なくともいずれか一方に加盟する国は148カ国である。日本は1981年10月に条約へ、1982年1月に議定書へそれぞれ加盟した。なお、米国は1968年11月に議定書にのみ加盟した。膨大な数のアフガン難民を受け入れたパキスタンや、インドシナ紛争に際してカンボジアなどからの多数の難民を受け入れたタイ、あるいはチベット難民、スリランカ、ミャンマー、ブータン、アフガニスタン、バングラデシュ等から多数の難民を受け入れているインドは、条約又は議定書のいずれにも未加盟である。UNHCR GLOBAL APPEAL 2018-2019, UNHCR, 2017, pp. 198-199.

<sup>139</sup> 例えばアフガン国内の騒擾および内戦によるパキスタン・イランへの多数の避難民に対

今日なお続く人道上の大きな懸案のひとつにアフガン難民問題があり、これは 1979 年 12 月のソ連によるアフガン侵攻に端を発している。アフガン出兵の当初はソ連自身すら早期の事態収拾と可及的速やかな撤収を意図していたと言われているが<sup>140</sup>、結果としてアフガンの戦闘はソ連の予測を超えて長期化し、冷戦終結の一要因ともなった。この過程でアフガニスタン全土にわたって戦火が広がった結果、パキスタンへ 300 万以上、イランへ 150 万とも言われる難民が国境を越える事態となった。この事態に際して各人道機関はアフガニスタン及びその周辺諸国への職員の増派と緊急予算の投入、ならびに国際社会に対する支援要請等の対策を講じて対応した。

この間に米ソ首脳による 1989 年 12 月のマルタ会談により冷戦が終結したため、国際社会はこれを以って核戦争の悪夢から逃れることが出来たと考え、また相前後してソ連軍のアフガンからの撤収も行われ、難民問題の最終的な解決も間近いものとの期待が浮上した。

しかしながら皮肉なことに冷戦の枠組が外れると共に世界の各地では大小さまざまな紛争が火を噴き始めた。それはアフガンにおいても例外ではなく、ソ連軍撤退後には国内諸派閥がそれぞれに主導権を主張したため、アフガン全土に亘る内戦が生起して安全保障は再び破綻し、難民数はさらに増加していった<sup>141</sup>。

#### 4.3.3 軍隊による人道活動従事者の庇護及び協同

冷戦終結後 UNHCR が経験した最初の大規模人道支援活動は、1991 年 4 月、フセイン政権下のイラクからトルコ領へ脱出しようとした 40 万のクルド難民が、国内にクルド分離独立問題を抱えるトルコによってイラク領内に押し戻された事件であった<sup>142</sup>。これに対処するため、国連は同年の安全保障理事会決議第 688

---

して、UNHCR は個別の難民認定審査は行わず一括して難民と認定した。これを「prima facie determination（一見認定）」、あるいは「一応の認定」と呼ぶ。

<sup>140</sup> 1979 年 12 月 25 日ソ連軍がアフガンへの侵攻を開始すると、直ちに安全保障理事会が招集されたが、ソ連の拒否権発動によって、何らの決議も採択されなかった。ソ連は、決議の後ではむしろ政治的に兵を引きにくくなるため、この際は国連を無視してもアフガン情勢の安定という政治目的を達成し、早急に撤兵することが得策と判断した模様であった。脚註 22 参照。こうして、ソ連のアフガン侵攻に対する国際社会の懸念は翌 1980 年 1 月の国連緊急特別総会に持ち越された。総会においては常任理事国による拒否権の制度が無い場合、ソ連の反対にもかかわらず結局決議が採択され、「全ての外国軍隊」の撤収と人道支援が訴えられた。かくして事変初期に引き際を見失ったソ連はその後 10 年に亘りアフガン戦争に国力を消耗し、1989 年 12 月の冷戦終結宣言を経て、間もなく連邦自体の解体に至った。

<sup>141</sup> アフガン難民に限らず難民数の算定は単純ではなく、統計の取り方によって大きな差が生ずるが、いくつかの資料を総合すれば、1980 年頃は全世界で約 750 万とされた難民数は同年代末には UNRWA 管轄のパレスチナ難民を含め約 1400 万に達したと推定される。この数字は冷戦終結後もさらに増加を続け、1990 年代初期には約 1750 万にも達したと推定される。今世紀に入りやや減少したが、間もなく増加に転じ、国内避難民や無国籍者など庇護を要する者の総計は 2017 年 10 月現在 6770 万人とされる。UNHCR, op. cit., 2017, pp. 2-3. (脚註 138 参照)

<sup>142</sup> 後述のコソヴォ紛争に際して、隣国マケドニアへ逃れた約 30 万のアルバニア系コソヴ

号を以って、イラク領内の一部における、国連によるクルド難民保護のための行動許可をイラク政府に要請した<sup>143</sup>。この当時は湾岸戦争の直後で、イラク領土内にはいまだに多国籍軍の駐留部隊が存在していたため、これはイラクに対する一種の政治的圧力となった。

かくしてイラク政府は結局国連と合意し<sup>144</sup>、人道活動の名目を以ってイラク領内に事実上の治外法権地域を設定する国連の要求を認めた。これは国連憲章第7章の手続きを経たものではなく、国際法上の疑問が残るものの、多国籍軍部隊はこの合意を根拠にイラク北部へ進駐し、イラク領内のクルド人をイラク側の干渉から保護すると共に、UNHCR その他の人道機関はこれら多国籍軍部隊の協力を得て、トルコおよびイラン国境付近においてクルド避難民の人道支援に当たった。これは UNHCR にとって軍隊の庇護のもとで大規模な人道活動を実施した最初の事例となった。

このイラク北部における活動において示されたように、紛争に起因する人道活動は、紛争そのものが継続している現場で実施されることも多く、こうした状況では人道機関の保有する機材は一般に不十分であり、文民である人道援助要員をしばしば危険にさらす結果となった。このためイラクにおけるクルド避難民保護活動以後は、人道援助の実施に際して軍隊の機材に頼り、あるいは軍隊の庇護のもとに業務の実施に当たる場面が見られるようになった。

これらの問題点が極度に先鋭的な形で噴出した事件が、上述のイラク北部におけるクルド人保護のわずか2か月後バルカン半島に生じたユーゴ紛争であった。これは1991年6月25日、スロヴェニアとクロアチアによるユーゴスラビア連邦からの離脱宣言に端を発する動乱であった。当時の国際社会はユーゴスラビア連邦の枠組みを維持しようとするセルビアを非とし、連邦から離脱しようとする域内諸国の立場を是としたため、国連もまた結果的に非セルビア側に立つ状況となった。特にセルビア側の封鎖により非セルビア側市民や避難民併せて約40万の孤立するサラエヴォには1992年5月以来「国連保護軍(United Nations Protection Force, UNPROFOR)」が派遣され、国連の要請により米・英・加・独・仏・伊などの空軍が輸送機を派遣し、第2次世界大戦終結後間もない1948年6月から1949年5月まで続いたベルリン空輸作戦に例えられる活動を実施した<sup>145</sup>。

---

オ難民は相当の武器弾薬を所持していたが、マケドニアに居住するアルバニア系住民約45万とともに、マケドニア政府に対し武力を以ってマケドニアからの領土分離を要求した。第8.3.4項参照。

<sup>143</sup> 隣国トルコへ避難しようとしたイラク領内に居住するこれらクルド人は、トルコ官憲により入国を拒否され、イラク領内に留まったため難民の定義には当てはまらず、「国内避難民(Internally Displaced Persons, IDP)」とされた。UNHCRは安全保障理事会決議第688号によりイラク領内においてこれらクルド避難民の保護活動に従事した。

<sup>144</sup> *Memorandum of Understanding*, UN Doc. S/22513, 22 April 1991.

<sup>145</sup> ベルリン空輸に際しては1948年から1949年の間に約230万トンの物資を空輸し、この

しかし、一方のセルビア勢力は、UNPROFOR の活動を敵対行為と見做しこれに攻撃を加えるに至り、更に同年 9 月 3 日には国連機として人道支援物資輸送中のイタリア空軍輸送機を対空ミサイルで撃墜するなどの事件が相次ぎ、人道支援の現場はかくして戦場そのものとなった<sup>146</sup>。

この紛争はやがて 1994 年 4 月の北大西洋条約機構 (NATO) 軍の介入にまで発展し<sup>147</sup>、ついに 1995 年 10 月の停戦に至ったが、この経験は紛争地における人道活動の難しさを改めて見せつけると共に、この様な状況下でも活動を続けようとする国連人道機関に、軍隊との協同による人道活動という新しい課題を真剣に研究させる契機となった。これはある意味で人道活動に政治の要素を容れたことでもあったが、この経験により、「CMCoord (民軍協同、Civil-Military Coordination)」と呼ばれる概念が形成され、UNHCR その他の国連人道機関職員のために具体的な参考書が定められた<sup>148</sup>。

#### 4.4 米国同時テロ事件

第 2 次世界大戦後の難民問題を振り返れば、一時は確かに小康状態もあり、国際社会もあるいは解決の希望を抱いたこともあった。ところが、バルカン紛争、クルド難民問題、アフガン難民問題その他の人道案件がいまだに解決を見えない 2001 年 9 月 11 日、ハイジャックされた 3 機の旅客機がニューヨークの中心にある世界貿易センタービル 2 棟とワシントン DC の国防省にほぼ同時に突入するという、前代未聞のテロ事件が発生した。

この事態に米国政府は事件のわずか 27 日後には行政機構を改め「国土安全保障局 (Office of Homeland Security, OHS)」を設置し、翌 2002 年これを昇格改組して「国土安全保障省 (U. S. Department of Homeland Security, DHS)」を新編した。この措置に伴って米国の出入国管理要領も厳格化され、更には難民受け入れも制限された。米国には従来から南部国境を経由する新規入国者が多く、この方

---

間には撃墜事案こそなかったが、事故により 101 名の殉職者を数えた。サライエヴォ空輸は対空砲火の危険等により中断を余儀なくされつつも 1992 年から 1996 年の長期に亘って行われ、この間の総空輸量は約 16 万トンであり、脚註 146 に述べるように、セルビア人勢力によるものと推定される対空ミサイルによって 8 名の殉職者を出した。UNHCR, *Press Release*, 5 January 1996.

<sup>146</sup> 1992 年 9 月 3 日、UNHCR の要請により、国連機として支援物資を空輸中のイタリア空軍ピサ航空基地第 46 航空旅団所属の G-222 型輸送機がサライエヴォ南西約 31 キロの地点で撃墜され、イタリア空軍搭乗員 4 名とフランス人職員 4 名が殉職した。今日ジュネーブの UNHCR 本部 1 階ロビー壁面には、撃墜されたイタリア空軍機の機体の破片と殉職した搭乗員の銘板が保存されている。一方、地上に展開する UNPROFOR は同年 5 月の展開以来イタリア機が撃墜されて航空輸送が中断するまでのわずか 4 ヶ月間にセルビア勢力の攻撃により 44 名の死傷者を出した。

<sup>147</sup> NATO 軍介入の経緯については、第 8.3.1 項参照。

<sup>148</sup> 協同する軍隊にも手引書が配布されている。*Humanitarian Civil-Military Coordination - A Guide for the Military*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Civil-Military Coordination Section, V 1.0, July 2014.



面には不法入国者対策も含めた措置が施されていたが、カナダとの国境は物理的にも心理的にも従来はほぼ開放状態であった。ところが、9月11日事件以降は入国検問が強化されるようになり、更に米国は翌2002年にカナダとの間に「実施の方針および手続きに関する2004年から2009年までの暫定合意：米国とカナダの難民資格認定申請における協力に関する了解 - 『安全な第三国』(Interim Operating Policies and Procedures Memorandum 2004-09: US-Canada Agreement Regarding Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims- “Safe Third Country”）」を交換し、相互に陸路で相手国を経由する難民申請者を国境で阻止することを認め、国益優先の姿勢を示した。この合意は2019年現在も有効である<sup>149</sup>。

これは第2次世界大戦以来世界の難民保護の先頭に立ってきた米国の方針の大きな変化であったが、程度の差こそあれ他の先進諸国でも事情は同様であり、同時テロ事件の翌年の2002年の先進国における難民条約に基づく難民申請に対する認定率は過去10年来最低に落ち込んだ<sup>150</sup>。その後の認定数は徐々に増加したが、2001年の同時テロ事件以降世界における難民数そのものはむしろ減少の傾向を示し、2005年にはソ連軍のアフガニスタン侵攻以来26年間で最低を記録した<sup>151</sup>。これは、イランやパキスタンにおいて保護されていたアフガン難民の相当数がタリバン政権の崩壊後アフガニスタンへ帰還したこと<sup>152</sup>、バルカン紛争が落ち着いてきたこと、アフリカの大湖地方およびスーダン等における事案が小康状態を保っていたなどの複合的要因によるものであった。この難民数の

---

<sup>149</sup> 「安全な第三国合意 (Safe Third Country Agreement, STCA)」とは、庇護を求める者がいずれかの安全な第三国へ入国して迫害の恐れがなくなった後は更にその他の国へ難民申請をすることはできないとする考え方である。これは、最初の国でとりあえず難民資格を取得し、その後も更に経済的な利点を求め、より条件の良い先進国へ難民申請を繰り返すケースを防ぐためとされるが、単なる経由地での短期間の滞在がすでに「安全な第三国」へ入国したものと見なされれば、申請国での入国が拒否され、その最初の経由地が「安全な第三国」であるとされ、その国へ送還される可能性が指摘される。その最初の「安全な第三国」はこのリスクを避けるために、しばしば理由の如何を問わず難民の入国を阻止しようとする傾向があるとされる。これを危惧した国際アムネスティその他の人権団体は、カナダの連邦裁判所に米加間のこのSTCAを提訴した。これに対して連邦裁判所は2008年1月17日に、STCAは違法であるとの判断を示した。カナダ政府は直ちに本件を連邦控訴裁判所へ控訴したところ、控訴裁はこれを連邦裁の誤審として政府の立場を認めた。よってアムネスティは最高裁判所に控訴したが、これは却下された。しかし本件に対しては不満が強く、その一例としては Stephanie Levitz, “Groups ask Federal Court to strike down Safe Third Country deal with the U.S.,” *The Canadian Press*, Jul 05, 2017.

<sup>150</sup> UNHCR, *UNHCR Statistical Yearbook 2002*, p. 42.

<sup>151</sup> 1990年代に推定約1750万に達した後の難民数は、バルカン半島、大湖地域、クルド、アフガンなどの問題が小休止したため、2000年には約1250万に減少した。これが更に2004年には950万、2005年には840万にまで減少した。ただし、この数は、2006年にはイラクの内戦を避けて国境を越え難民となる人々が増加したため全体の難民数はやや増加した。(UNHCR, *UNHCR Global Report* 各年度版)

<sup>152</sup> 例えばアフガン難民の帰還数は、2002年にパキスタンから約160万、イランから約60万、2003年にはそれぞれ約40万と30万、2004年には20万と40万であった。(UNHCR各年度資料)

増減は 1990 年代にも見られ、その原因となった地域はおおむね同一であったことから、この地域の政治的不安定が人道問題に及ぼす影響の大きさを再び示す結果となった。

#### 4.5 小括

2005 年頃の難民数の減少は、難民問題が地球的規模において解決に向かっていくのではないかとの希望的観測を抱かせるものであった。こうした中で、2010 年 12 月チュニジアの一角で起きた激しい反体制運動は、情報通信技術の発達した現代の輿論形成の実例を示すように、インターネットを通じて瞬く間にアラブ世界に広がった。欧米先進諸国は、一時はこの動きを民主化運動として好意的にとらえ、「アラブの春」と呼んで快哉を叫んだ<sup>153</sup>。だが、その運動は必ずしもこれら欧米先進諸国の価値観の期待する方向には進まなかった。特にシリアにおける民主化運動は様々の利害を内包していたため、結局膨大な数のシリア難民の発生や内戦の激化等きわめて複雑かつ悲惨な問題を連鎖的に引き起こした。その結果西欧諸国は、難民を含む大規模な流入人口の受け入れや社会への統合に伴う膨大な経費、増大する治安上の問題など、多くの課題に直面する可能性が浮上してきた。

人道問題として対応されるべき難民保護の状況に関し、本章では概ね時系列的に考察してきたが、これらを通じて認識せざるを得ない現実、今日の複雑化した難民問題は政治の力学と切り離しては論ずることができないという現実である。政治の最も根幹の部分である安全保障の破綻が大規模難民問題の直接かつ最大の要因である事実は多くの事例がこれを証明しているが、それでは、その逆はどうだろうか。西欧が大規模外部人口の流入によって治安上の懸案に直面する可能性を上述べたが、これは治安の範疇にとどまるのだろうか、あるいは何らかの内的あるいは外的な条件によっては、更に別の次元の懸案に転化する可能性があるのだろうか。これらの疑問についてもさらに分析・検討を進めて行く。

---

<sup>153</sup> 「アラブの春」との呼称は、この反体制運動を欧米先進諸国の価値観からとらえたものであり、その名称は 1968 年のチェコスロバキアの改革運動「プラハの春」に由来し、それは更に 1848-49 年に欧州各地で起きた革命運動を総称する「諸国民の春」由来する。

## 第5章 「バンヌー宣言」とアフガン難民とパキスタンの安全保障

本章においては、難民の存在が安全保障に及ぼす影響を考察するに際しての一事例を論ずる。この考察に当たり標題に掲げた「バンヌー宣言 (Bannu Declaration)」は、1948年に英領インドが英国の羈絆を離れるに先立って、ハーン・アブドウル・ガッフアール・ハーン (Khan Abdul Ghaffahr Khan, 1890-1988、以下バーチャー・ハーン<sup>154</sup>) らのパシュトゥン人指導者によりパシュトゥー語によって発表された。その内容は、北西辺境州 (North-West Frontier Province) とバルーチスタン州北部のパシュトゥン人居住区域の分離を求めるものであり、今日のパシュトゥン・ナショナリズムの原点となった<sup>155</sup>。しかしながら、わが国の学界においては、この宣言の有する極めて重要な意義にも関わらず、今日に至るまで言及されることはなかった。

以下において難民の存在と安全保障、なかんずく伝統的安全保障との関係を分析するために、次の要領で議論を進めて行く。すなわち、第5.1節においてインド・パキスタン関係と両国関係に投影される中国の意図を論じ、第5.2節では本章における議論の基礎である「バンヌー宣言」についてその背景と概要を考察し、これがパシュトゥン人のナショナリズムの象徴となった事実を検証する。しかしながら英領インド独立に際して同宣言は反映されず、インドとパキスタンの2つの新国家のみが成立したが、今日なお両国間の火種となっているカシミール問題が未解決のまま残された経緯を述べる。第5.3節においては「バンヌー宣言」の原因となった「デュランドライン」設定の経緯と、これがパシュトゥン人に及ぼした影響を論ずる。第5.4節においては、アフガンとパキスタンの関係が、「バンヌー宣言」に象徴されるパシュトゥン・ナショナリズムと、一種のグローバリズムとしてのイスラム原理主義との間で揺れる政治的構図の中で、アフガン難民の有する安全保障上の意義について考察する。その上で、第5.5節においてパキスタンの安全保障に対して同宣言とアフガン難民の両要素が及ぼす影響を分析し、更にその影響が地域安全保障への波及する可能性について論じ小括とする。

---

<sup>154</sup> ハーン・アブドウル・ガッフアール・ハーンはいくつかの尊称で呼ばれたが、バーチャー又はバッチャ・ハーン (Badshah 又は Bāchā Khan) はその一つで、「首長の長」を意味する。

<sup>155</sup> 1947年6月21日付の「バンヌー宣言 (Bannu Declaration)」はパシュトゥー語で書かれた。このため、「Bannu Resolution」との英訳もある。また、「北西辺境州」は、2010年に「カイバル・パクトゥンクワ州 (Khyber Pakhtunkhwa Province)」、「連邦直轄部族地域 (Federally Administered Tribal Areas, FATA)」及び「州直轄部族地域 (Provincially Administered Tribal Areas, PATA)」に分割されたが、本稿では広義の「北西辺境州」を指すものとする。

## 5.1 インド・パキスタン関係と中国の思惑

「バンヌー宣言」は英国の反対を受け政策に反映されることはなかったが<sup>156</sup>、この宣言に象徴されるパシュトゥン・ナショナリズムは、今日に至るまでパキスタンの懸案となっている<sup>157</sup>。「バンヌー宣言」の影響とアフガン難民の存在は、パキスタンにとって対インド安全保障政策における考慮要素であるが、インド・パキスタン（以下、印パ）関係は CPEC 構想を描く中国の利害にも直接の影響を与え、さらに同構想の進捗如何はインド洋安全保障の不透明要素となる可能性が高い。また、パキスタン領内には、1979 年のソ連軍のアフガニスタン侵攻以来 3 百数十万のアフガン難民が収容されたが、今日なお約 130 万人が残留している。このように、標題について考察を進めるに当たってはいくつもの重要な要素があるが、以下においては先ずパキスタンをめぐるアフガニスタン、インド、中国との関係を整理しておく。

今日の印パ間の対立は英領インドの分離独立に端を発するが、その過程における混乱と相互報復の暗い記憶はいまだ双方ともに残るのみならず、特にカシミール地方の帰属に関しては今日なお軍事衝突が繰り返される両国安全保障上の焦点である。他方アフガニスタンは<sup>158</sup>、東に向かって人さし指状に突き出た「ワハーン回廊」と呼ばれる人口希薄な山岳地帯の南部が<sup>159</sup>、僅かにカシミール地方と国境を接するのみであるが、中国はカシミール地方の国境線を巡り 1962 年にはインドと戦火を交え、かつパキスタンとは密接な友好関係を有する。中国がパキスタンを支持する重要な理由として、次の 2 点を指摘することができる。

- ①パキスタンを支持すること自体がインド牽制の有力な政治的手段である。
- ②内陸部の新疆ウイグル自治区からパキスタンを縦貫してオマーン湾に至る、いわゆる CPEC（China-Pakistan Economic Corridor、中国・パキスタン経済回廊）を形成し、グワダル港を整備して一带一路構想の中継点を確保する。

---

<sup>156</sup> 「バンヌー宣言」は、国境線変更の議論でもあるが、それを論ずるには必然的に 1893 年に当時のインド帝国とアフガン王国の境界を定めたデュランドラインを論ずることとなり、すでに疲弊した英国の力の及ぶところではなかった。また、英国の胸算する英領インド分離独立の日程のなかで、北西辺境州の領土割譲要求とも見做すことのできる「バンヌー宣言」には、新生パキスタンの指導者ジンナーの強い反発が予想され、同宣言に対応することは現実的ではなかったであろう。

<sup>157</sup> Selig S. Harrison, "Global Terrorism: US Policy after 9/11 and Its Impact on the Domestic Politics and Foreign Relations of Pakistan," *Pakistan in Regional and Global Politics*, Taylor & Francis, 2012, p. 38.

<sup>158</sup> 「アフガン」とはパシュトゥン人を指すサンスクリット語で、「馬に乗る者」を意味する。Hamid Naweed, *Art through the Ages in Afghanistan*, Author House, 2013, p. 55. 「スタン」はペルシャ語起源の接尾語で「地」を意味し英・独語の land に相当する。本稿では単に領域自体を示す場合は「アフガニスタン」と表記する。

<sup>159</sup> ワハーン回廊の人口は 12,000 余とされる。Edward Wong, "In Icy Tip of Afghanistan, War Seems Remote," *The New York Times*, Oct. 27, 2010.

中国にとって CPEC の重要性は、中国内陸部から直接海洋へ出ることのできる経路を確保するだけにはとどまらない。すなわち、国内的には新疆ウイグル地区、チベット自治区など中国西部開発のための海外からの物資の直接輸送路となることに加え、対外的には、ペルシャ湾まで海軍艦艇であればわずか半日航程という地政学的位置を占めるグワダル港の確保が、インド洋海上交通路の管制上重要と考えられるからである<sup>160</sup>。一方パキスタンは、中国の政治力と経済開発の波及効果により、北西辺境州及び後述のバルーチスタン州にくすぶる独立運動を抑えることが期待できる。

これらのパワーゲームの構図の中で、北西辺境州等に収容される一見非力なアフガン難民が、同地域のパシュトゥン人に潜在する反パキスタン感情を顕在化させる一種の「梃子」の役割を全く無意識に演じ、パキスタンの安全保障に大きな負の影響を及ぼす可能性がある。他方でそれと全く反対に、パキスタンにとって、この地域のアフガン難民の存在がパキスタンの背後の緩衝地帯として、カシミール問題を含むインドとの確執に有利に作用する可能性もある。かくして正負いずれにしても、また、難民自身が意識するとせざるとにかかわらず、アフガン難民の存在はパキスタンの安全保障に直接間接の影響を及ぼす。

## 5.2 英領インドの分離独立とバンヌー宣言

英国によるインドの植民地化は過酷な歴史であったが、それは「インド・ルネッサンス (Indian Renaissance)」の契機ともなった<sup>161</sup>。換言すれば、英国の支配による直接間接の影響こそが、インドの民族運動発展の条件を提供することとなったのである。1817年の「パイカの乱」や1857年の「第1次インド独立戦争 (いわゆる「セポイの乱」)」などの武力による反英行動はあったが、政治的なインド独立運動は、1876年創設のスレンドラナート・バネルジー (Surendranath Banerjee, 1848-1925)、アーナンダ・モハン・ボース (Ananda Mohan Bose, 1847-1906) らによって設立された「全インド国民協議会 (Indian National Association)」に始まる。これは後に、1885年に設立された穏健派の「国民会議 (Indian National Congress)」と合流したが、このヒन्दゥーを主体とする国民会議派はやがてインド独立運動の中核となった<sup>162</sup>。

---

<sup>160</sup> 中国は自国の石油輸入の85%はマラッカ海峡を通過するタンカーに頼っているが、グワダル港からカシミール経由のパイプラインが完成すれば、仮にマラッカ海峡を封鎖されても中東の石油へのアクセスを確保できることになる。栗田真広「中国・パキスタン経済回廊をめぐる国際政治と安全保障上の含意」『NIDS コメンタリー』第61号、防衛研究所、2017年、2頁。また、グワダル港に中国の艦艇造修施設を建設し、中国海軍陸戦隊を配備する計画との報道もある。栗田、同上、3頁。

<sup>161</sup> Abel M, *Glimpses of Indian National Movement*, ICAI Books, 2005, pp. 39-40.

<sup>162</sup> John S. Bowman, *Columbia Chronologies of Asian History and Culture*, Columbia University Press, 2000, p. 300.

### 5.2.1 全インド回教徒連盟とバーチャー・ハーン

一方、1906年に創設された「全インド回教徒連盟 (All-India Muslim League)」は、当初より英国の強い支援を受けていた。英国の意図は、回教徒を支援することにより親英勢力を育成し、国民会議派を牽制することであり、英領インド内の2大宗教勢力であるヒンドゥーと回教徒を巧みに対立させることによって民族運動の勢力分散を図る、いわゆる「分割統治」政策に基づくものであった<sup>163</sup>。全インド・回教徒連盟は、しかしながら英国の意図に反し、国民会議派と協力した時期もあった。特に、国民会議派の指導者ガンジーやネルーと親交があり、ガンジーの提唱する「非暴力運動」に賛同するバーチャー・ハーンはその優れた識見と高潔な人格によりパシュトゥン人の尊敬を集めていた。バーチャー・ハーンの指導の下での回教徒の政治活動は堅実かつ穏健であり、ヒンドゥーの間ですら、バーチャー・ハーンを尊敬し回教徒の政治活動に強い連帯意識を持つ者も多かった<sup>164</sup>。バーチャー・ハーンはまた、1928年にカーブルにおいてパシュトゥー一語による雑誌を刊行し、パシュトゥン人の民族的自覚を訴えた。これは、アフガン国内のみならず、北西辺境州その他の英領インド及び海外在住のパシュトゥン人に広く読まれた<sup>165</sup>。

### 5.2.2 国民会議派と回教徒

英領インドの民族運動においては、ガンジーを中心とする国民会議派が徐々に有力となっていったが、それと共に回教徒指導者の間には、やがて自治が実現したとしても、英領インド人口の4分の3以上を占めるヒンドゥーが英国の支配に代わるだけで<sup>166</sup>、少数派である回教徒が不利を強いられる結果となるのではないかとの危機感が高まった。この空気の中で行われた全インド・回教徒連盟1930年大会において、著名な回教徒詩人・哲学者であり、後に政治運動家として知られたモハメド・イクバル (Mohammed Iqbal, 1877-1938) は、初めて「二民

---

<sup>163</sup> 例えば1905年、英領インド政府は「ベンガル分割令 (Act of Bengal Partition)」を發布し、英領インドの中心地ベンガル地方のヒンドゥーと回教徒の分断による民族運動の鎮静化を図った。しかし、民族運動はかえって激化し、この法令は1911年に撤回された。

<sup>164</sup> 例えば1930年4月23日ペシャワールでパシュトゥン人による反英デモが実施されたが、参加したパシュトゥン人は非暴力主義を貫いた。これらに対し英軍は無差別発砲したため400名の死者を出したが、ヒンドゥー教徒からなるガルワール小銃連隊 (The Garhwal Rifles) 所属の2個小隊は命令を無視してこの鎮圧に参加せず、後に軍法会議で有罪判決を受けた (キッサ・ファワニ市場虐殺事件、Qissa Khawani bazaar massacre)。森本達雄『インド独立史』中央公論社、1972年、152-153頁。

<sup>165</sup> 登利谷正人『アフガニスタン・英領インドにおけるパシュトゥーン基礎資料—アブドゥル・ガッファール・ハーンの回想録「わが人生と奮闘」—』上智大学アジア文化研究所・イスラム研究センター、2012年、28-29頁。

<sup>166</sup> 1931年の人口調査によれば英領インドの総人口は約3億8千万、うちヒンドゥー教徒2億8千万、回教徒は約9千万であった。

族論 (Two-Nation Theory)」を提唱した<sup>167</sup>。さらに、1940年3月の回教徒連盟ラホール会議において、全インド・回教徒連盟の指導者ムハンマド・アリ・ジンナー (Muhammad Ali Jinnah, 1876-1948) はこの「二民族論」を引用し、回教徒が多数を占める英領インドの西北と東部ベンガル地方は独立国家を構成すべきであるとしてヒンドゥー教徒と回教徒の分離を強く主張し、いわゆる「ラホール決議 (Lahore Resolution)」を採択した<sup>168</sup>。

他方、英領インドたるインド帝国には英国直轄地以外に大小 664 もの藩王国 (Princely States) が存在し、英国は各藩王にインド帝国を通じて英王室への忠誠を誓わせることにより間接的にこれらを支配していた。英領インド独立に際しては多少の軋轢はありつつも、結果的に大部分の藩王国はインドあるいはパキスタンのいずれかに帰属したが、以下の 3 藩王国の帰属問題の解決は独立後に持ち越された。しかるに未帰属 3 藩王国のうち最大で、藩王住民共に回教徒のハイデラバード藩王国は独立を求めた。また、住民の大多数がヒンドゥー教徒であるが藩王が回教徒のジュナガール藩王国はパキスタンへの帰属を表明した。しかしインドはこれら両藩王に対し武力を以って帰属を迫り、ついに両藩王国はインドに統合された。

### 5.2.3 カシミール問題の浮上

ところが、カシミール藩王国は、藩王がヒンドゥー教徒ではあるが住民の大半は回教徒であるため、印パいずれに帰属するかについての確執があり、これが今日に続くカシミール問題の発端となった。パキスタンは分離独立後速やかにパシュトゥン民兵部隊を帰属未定のカシミールへ送り、カシミールの早期回収を企図して州都スリナガルに迫った。

これに危機感を抱いたヒンドゥー教徒の藩王ハリ・シン (Maharaja Hari Singh, 1895-1961) はインドのネルー首相にインド軍の派遣を強く求めた。ネルーは、国際法上未だインド領ではないカシミールにインド正規軍を派遣することはできないが、藩王がインドへの帰属を表明すればインドはそれを派兵の根拠とすることができる旨を回答し、また、事態が平静に戻った後の住民投票による民意確認を助言した。1947年10月26日、同藩王はカシミールのインドへの帰属を

---

<sup>167</sup> Arvin Bahl, *From Jinnah to Jihad: Pakistan's Kashmir Quest and the Limits of Realism*, Atlantic Publishers & Distributors Pvt. Limited, 2007, p. 38.

<sup>168</sup> 「パキスタン決議 (Pakistan Resolution)」とも呼ばれる。なお、Pakistan とは 1933 年 1 月、ケンブリッジ大学の学生であったチョードリー・ラフマット・アリ (Choudhary Rahmat Ali) によって考案された地域名称である。この名称は、当時人口 3 千万と言われた英領インド北西部 5 州の地名の一部すなわちパンジャブ (Punjab)、北西辺境州 (Afghan Province: North-West Frontier Province の別名)、カシミール (Kashmir)、シンド (Sind)、及びバルーチスタン (Baluchistan) の頭文字を組み合わせたものであった。Choudhary Rahmat Ali, "NOW OR NEVER Are we to live or perish forever?" *Pakistan Movement Historical Documents*, University of Karachi, 1969, pp. 103-110.

声明したため<sup>169</sup>、インドはこれを根拠として急遽カシミールへ派兵し、パキスタンもこれに対抗して直ちに正規軍をカシミールに派遣し第1次印パ紛争が勃発した。

国連の調停により1949年1月1日に停戦協定が発効し、停戦ラインを挟んでカシミールの東側5分の3はインド、西側5分の2はパキスタンの実効支配が続いた。パキスタンはカシミール問題解決の前提条件として住民投票実施を主張し、インドは藩王によるインドへの帰属表明とその後のジャンム・カシミール州議会による州憲法の採択を以ってカシミールの帰属問題は解決済みであり、住民投票の必要はないと主張し、今日に至っている。なお、カシミール北部ラダック地方では1962年に中国が自国領と主張する領域（アクサイチン地方）をインドと戦火を交えて併合した。インドはこれを無効としているが、対インド戦略上中国との友好関係の宣揚を得策とするパキスタンは、中国によるこの併合を是としている<sup>170</sup>。

#### 5.2.4 英国のバルーチスタン領有とインド分離独立後のバルーチスタン

英国のインド領有以前から、ムガル帝国とイランの緩衝地帯の役割を果たしていたバルーチスタンは<sup>171</sup>、従来は英国にとってインド経営上特に重要な地域とは考えられてはいなかった。しかし19世紀に至りロシアの中央アジア進出に対抗するためのアフガニスタン派遣英軍への代替補給路として、あるいはペルシャ湾へ展開する英海軍との連携のためのイランへの接近経路として、その重要性が浮上して来た。更に、第5.2節に述べた1857年の「セポイの乱」のような大規模危機に即応するためには、本国との迅速な通信が必要であり、英本国とインドの間の即時通信を可能とする電信線敷設のために、バルーチスタンの重要性が浮上した<sup>172</sup>。

英国はすでに1854年にバルーチスタンの有力藩であるカラート（Kalat）藩王国との間に駐兵権を含む一種の攻守同盟を締結していたが、1976年の条約ではこれを大幅に改訂し、名目はともかく実質上バルーチスタンを英国の直接統治

<sup>169</sup> 藩王が同藩王国のインドへの帰属を認める文書“Instrument of Accession”へ署名した。

<sup>170</sup> 武藤友治「南アジア緊張の火種・カシミール問題を考える」『RIM 環太平洋ビジネス情報』No.42、日本総研、1998年、II-2。

<sup>171</sup> Muhammad Iqbal Chawla, “Mountbatten and Balochistan: an Appraisal,” *Proceedings of the Indian History Congress*, Vol. 75, Platinum Jubilee, 2014, pp. 931.

<sup>172</sup> この敷設事業の責任者は「南バルーチスタン英国電信線建設（British Telegraph Wire Construction in southern Balochistan）」のフレデリック・ゴールドスミド（Frederick Goldsmid）であった。ゴールドスミドが工事の必要上バルーチスタンとイランの境界を策定した線が「ゴールドスミドライン」として、デュランドラインに似て今日のイラン・パキスタン国境の根拠となった。Pirouz Mojtahed-Zadeh, *Boundary Politics and International Boundaries of Iran: A Study of the Origin, Evolution, and Implications of the Boundaries of Modern Iran*, Universal-Publishers, 2007, pp. 200-206.



下に置いた。しかしながら、同条約第3条 (Article 3) には、「英国政府はカラートの独立を尊重することを約し・・・ (the British Government on its part engages to respect the independence of Kalat...)」としてその独立性を認識する旨が記された。

以上の歴史的経緯を根拠に英領インドの独立に際しては、バルーチスタンはもともとインド帝国の一部ではないから、パキスタンに包含される理由はないと主張し、印パ分離独立の直前にイギリスからの単独独立を宣言した。

パキスタンは分離独立後まもなく武力をもってバルーチスタンに干渉し、1955年に至りこれを併合したが、独立運動はその後も散発的に続いた。2001年末にアフガンにおけるタリバン政権が崩壊した後は、バルーチ解放軍 (Balochi Liberation Army, BLA)、バルーチ解放戦線 (Balochi Liberation Front, BLF)、バルーチ共和国軍 (Balochi Republic Army, BRA) 等の、バルーチスタン分離独立を主張する組織によるテロ活動が活発化しており、2019年現在に至ってもパキスタン政府の大きな治安案件となっている。

### 5.2.5 「バンヌー宣言」の採択

一方、パシュトゥン人にとって、第2次世界大戦を契機とする英領インドの独立は、1879年以来分割されていた故地を回収統一する千載一遇の好機と考えられた。1947年6月21日、北西辺境州中南部の地方都市バンヌーにおいて開催された、バーチャー・ハーンらを中心とするロヤ・ジルガは<sup>173</sup>、デュランドラインを廃し、北西インド・イスラム5州のうち北西辺境州を「パシュトゥニスタン」として独立させるか<sup>174</sup>、少なくとも高度の自治を求める決議を採択した<sup>175</sup>。同宣言は、このロヤ・ジルガの開催された地名から「バンヌー宣言」と呼称された。だが、英領インド分離独立の直前に行われたこの宣言は、英国の受け入れるところとはならず<sup>176</sup>、結局北西インド5州とベンガル地方東部は東西に離れたパキスタンとして、それ以外はインドとして独立することとなった。東パキスタンは、1971年のバングラデシュ独立戦争とそれに続く第3次印パ戦争の結果、

---

<sup>173</sup> 「大会議」を意味する「ロヤ・ジルガ」は、アフガンにおける伝統的的最高意思決定機関であり、歴代国王や1973年の革命による共和制移行後も政権の長は、国家の最重要事項決定に際し、ロヤ・ジルガを開催してきた。王政時代のロヤ・ジルガの最も大きな責任と機能は、国家最高意思決定に関し国王を輔弼することであり、事実上、国王はロヤ・ジルガの議決に従ってきた。共和制移行後の1978年制定の憲法では、それまで慣習であったロヤ・ジルガの権限を初めて明文化し、①憲法の承認と修正、②大統領の選出と辞任承認 ③開戦と停戦の承認、④その他国家の命運にかかわる最重要事項の決定、と規定された。坂井定雄「ロヤ・ジルガ「国民大会議」」『高等学校地理・地図資料 2004年4月号』帝国書院、2004年、14頁。

<sup>174</sup> パキスタンの第一言語ウルドゥ語とパシュトゥン人の母語パシュトゥー語は、同一語族語派ではあるが別語群に属し意思疎通不能であり、北西辺境州のパシュトゥン人はパシュトゥー語を通じてアイデンティティを保持していた。

<sup>175</sup> Thomas H. Johnson and Barry Zellen, *Culture, Conflict, and Counterinsurgency*, Stanford University Press, 2014, p. 154.

<sup>176</sup> I. Malik, *Islam, Nationalism and the West: Issues of Identity in Pakistan*, St. Martin's Press, 1999, pp. 59-60. 併せて脚註156参照。

1971年12月16日「バングラデシュ人民共和国 (People's Republic of Bangladesh)」として独立したのであるが、これは、「イスラムの連帯」というジンナーの理想に対するアンチテーゼとしての現実であった<sup>177</sup>。

一方、北西辺境州のパシュトゥン人の中には、「バンヌー宣言」に象徴されるナショナリズムと、国際主義であるイスラム主義が混在し、バーチャー・ハーンを中心とするナショナリズムに賛同する者も多く、他方イスラムの連帯を支持する者もあり、後者には分離独立後パキスタンの徴募に応じ、いわゆる「難民戦士 (refugee warrior)」<sup>178</sup>としてカシミールにおける対インド軍事行動に参加する者もあった<sup>179</sup>。次節においては、上記のカシミール紛争の経緯も含め、デュランドライン設定前後の事情を整理する。

### 5.3 英国のインド経営とデュランドライン

今日のアフガニスタンとパキスタンを隔てる国境線の原因となった「デュランドライン」は1893年に締結された条約によって確定した。この背景には、19世紀初期以来のアフガニスタンを巡る英露間の角逐、いわゆる「グレートゲーム (Great Game)」があった<sup>180</sup>。以下において、這般の事情を検証する。

#### 5.3.1 グレートゲームと英国のアフガン懐柔

ロシアはナポレオン戦争の前後から徐々に国力を養い、海外市場開拓のために海洋への出口を求めていた。この一環として19世紀に入るとカージャール (Qajar) 朝イランを挑発し、2次に亘る戦いでイラン北部及びカスピ海沿岸の領土を奪うとともに、治外法権を認めさせて同国に進出した。重ねて1828-29年の露土戦争では、黒海沿岸及びバルカン半島への勢力拡大に成功し、更に英領インド牽制のためにアフガニスタン方面に

---

<sup>177</sup> ジンナーは1946年に英領ビルマ独立に際して、1826年以来英国によってベンガルの一部とされていたラカイン州の回教徒から、ラカイン州の東パキスタンへの併合を要請されたが、ビルマの指導者アウンサンから事前に警告を受けていたため、ラカイン州イスラム教徒の要請を拒んでおり、「イスラムの連帯」は当初から必ずしも堅固ではなかった。Moshe Yeger, *The Muslims of Burma - A Study of a Minority Group*, Otto Harrassowitz, Wiesbaden, 1972, pp. 96-97.

<sup>178</sup> アストリ・スルケ (Astri Suhrke) の造語による。Oeppen, Schlenkhoff, op.cit., p. 122. (脚註 52 参照)

<sup>179</sup> Abubakar Siddique, *The Pashtun Question: The Unresolved Key to the Future of Pakistan and Afghanistan*, Hurst Publishers, 2014, p. 37.

<sup>180</sup> “Great Game”とは、この英露の角逐をチェスに例えた英国東インド会社第6ベンガル軽騎兵連隊所属のアーサー・コノリー (Arthur Conolly) の造語とされている。コノリーは1840年7月、カンダハール駐屯中のヘンリー・ローリンソン (Henry Rawlinson) 宛の書簡の中で、この語を用いており、後にこの書簡は公文書として公開された。1926年に英国学士院のローリー記念講座においてオックスフォード大学のヘンリー・デイヴィス (Henry William Carless Davis) は、“The Great Game in Asia (1800-1844)”と題する講演においてこの書簡を引用し“Great Game”の語を学問上の用語として初めて用いた。Malcom Yapp, “The Legend of the Great Game,” *Proceedings of the British Academy*, 111, 179-198, The British Academy, 2001., pp. 180-181.

も勢力伸長を企図した。2度のロシア・イラン戦争を通じてロシアの強い影響下におかれたイランはロシアの方針に従い<sup>181</sup>、1856年にアフガニスタン西部へ侵入し、要衝ヘラートを占領した。

一方英国は、アフガニスタンにロシアの影響が及び、英領インドの西方国境が不安定になる事態を懸念したため、東インド会社軍を主力とする在インド英軍を以って翌1838年にアフガニスタンへ侵攻し、首都カーブルを占領して国王ドスト・ムハンマド(Dost Mohammad, 1793-1863)を拘束した。さらに東インド会社はドスト・ムハンマドを廃しシャー・シュジャー(Shah Shuja, 1785-1842)を傀儡として擁立したが、シャー・シュジャーがアフガン人に受け入れられなかったのに反しドスト・ムハンマドは国民の人气が高く、また英軍による拘束中も、率直で誠実であり礼儀をわきまえた軍人として、英国側からも敬意を払われていた<sup>182</sup>。

ところがこの侵攻の結果、英軍はアフガン国内における激しい反英活動に直面したため、結局1842年1月にアフガニスタンから撤退した。しかし、この撤退は厳冬期であり行動に円滑を欠いたことに加え、カイバシル峠付近で山岳戦を本領とするアフガン兵の追撃を受け、軍人軍属及び家族等約1万6千名が全滅した<sup>183</sup>。このため英国は報復のため翌1843年に再度出兵したが、アフガン軍の抗戦により作戦は必ずしも進捗せず、ついに再び撤退しドスト・ムハンマドの復位を認めることにより、この方面の状況の鎮静化を図った。これがのちに「第1次アングロ・アフガン戦争」と呼ばれる戦いの顛末である。

英国の意図は、アフガニスタンをして英領インド防衛における対ロシア緩衝地帯とすることであった。他方ロシアは1877年にギリシャ正教徒の保護を口実としてオスマン帝国に対し宣戦するなど積極策を進めたが、アフガン王国の政策もこれに影響を受けて親ロシアの傾向を示した。これを見た英国は1878年に再びアフガニスタンへ侵攻してカーブルを占領し、翌1879年5月に「ガンダマク条約(Gandamak Treaty)」を締結した。同条約の要旨は、アフガン国王は英国から年額6万ポンドの歳費を受け、外交権をイギリスに委ね、アフガン防衛のための英軍の駐兵権を認め、英領インドに隣接する相当部分のアフガン領土の割譲を承認するものであり<sup>184</sup>、すなわちアフガンを英国の保護国として、英領インドとロシアとの間に緩衝地域を設けようとするものであった。

しかしながら、アフガン国内には反英の空気が強いことに加えて、アフガニスタンにおける局地戦は必ずしも英国の圧倒的優勢ではなく、また、1880年の英本国の総選挙においては、これまで対アフガン戦争を主導してきた保守党がこの戦争に反対する自由党に大敗した。これらの

---

<sup>181</sup> ロシアが1804-13年及び1826-28年の2度にわたってイランを挑発した口実は、カスピ海南西岸地方(現アゼルバイジャン)とトランスコーカサス(現グルジア及びアルメニア)の支配を巡る領土問題であった。戦争の結果イランは敗退し、該方面の領土をロシアに割譲するとともに、ロシアのアフガン政策への追従を余儀なくされた。

<sup>182</sup> Archibald Forbes, *The Afghan Wars: 1839-42 and 1878-80*, Cosimo Inc., 2010, p. 49.

<sup>183</sup> 僅か1名が英領インドへ生還し、英本国へ事件の顛末が伝えられた。この事件は、長崎出島のオランダ商館を通じ『天保13年6月19日寅和蘭風説書』として同(1842)年中に日本にも伝わった。日蘭学会・法政蘭學研究会編「和蘭風説書第二百四十九號(天保十三年寅六月十九日、1842年)」『和蘭風説書集成』吉川弘文館、昭和54年(1979年)、206-207頁。

<sup>184</sup> Tom Lansford, *Afghanistan at War: From the 18th-Century Durrani Dynasty to the 21st Century*, ABC-CLIO, 2017, pp. 166-170.

背景により英国はアフガニスタンからの英軍の撤退を決定したが、その条件は上記のガンダマク条約に沿ったものであった。すなわち、新たに即位したアブドゥル・ラフマーン国王のアフガン支配を認め、経済および軍事援助を供与し、かつ英国がアフガン防衛に当たると定め、その代償としてアフガン王国は英国の保護下に入り、外交を英国に委譲した。更に同王国は英領インド政府に対して、カイバル峠 (Khybar Pass)、クーラム渓谷 (Kurram Valley)、及びパルチスタンの一部の割譲を確認したが、これを以って国境は画定したと考えられた。かくして 1881 年の英軍撤退をもって終了したこれら一連の事件は「第 2 次アングロ・アフガン戦争」と呼称された。

### 5.3.2 デュランドライン設定の経緯

ところが、その僅か 4 年後の 1885 年にロシア軍が西部の主要都市ヘラートの北方約 100 キロのロシア国境に近いアフガンの小オアシス集落パンジデー (Panjdeh) 及びその北方の砦を襲撃する事件が発生した。在インド英軍はアフガン防衛の義務を定めるガンダマク条約に基づき動員を開始し、英本国では増援軍が編成され、対露紛争の拡大に備え海軍まで警戒態勢に入ったが、状況を危惧した英国政府は事態鎮静化のためロシアに譲歩し、結果的にアフガン防衛はなされなかった。英国のこの譲歩によりアフガン王国はパンジデーを失い、条約の不履行であるとして、アフガン王に英国への不信を抱かせる結果となった<sup>185</sup>。

一方英国がこの事件から得た教訓は、正確な国境線画定の重要性であり、未だに曖昧であった英領インド北西部とアフガニスタンとの境界の早急な明確化は喫緊の問題となった。そこへ思いもかけず 1893 年 8 月、アフガン国王アブドゥル・ラフマーン (Abdur Rahman, 1844-1961) は英領インド帝国副王ヘンリー・チャールズ・キース・ペティ - フィッツモーリス (Henry Charles Keith Petty-FitzMaurice, 1845-1927) に対しカーブルで国境画定交渉の実施を提案した。このため、モーティマー・デュランド (Mortimer Durand, 1850-1924) はインド帝国外相として同年 11 月カーブルに赴き、アブドゥル・ラフマーン国王との間に、ガンダマク条約に基づく歳費 6 万ポンドを 9 万ポンドに増額する条件で国境画定条約を締結した<sup>186</sup>。

交渉に際しデュランドは、1879 年のガンダマク条約の領土割譲条項には、当該割譲地の地名を示すだけであった点を改正し、新条約には地図を添付して、ア

---

<sup>185</sup> パンジデーの住民はトルクメン人だがアフガン王国に納税しており、アフガン軍は 1884 年以降自国領として駐屯していた。英国もまた国境線はパンジデーの北方にあると認識していた。一方ロシアは 1881 年にトルクメニスタンを併合しており、パンジデーはアフガン領ではないと主張していた。Martin Ewans, *Securing the Indian Frontier in Central Asia: Confrontation and Negotiation, 1865-1895*, Routledge, 2010, pp. 87-97. なお、パンジデーは現在トルクメニスタン領である。

<sup>186</sup> Lansford, op. cit., pp. 144-145. (脚註 184 参照) 当時この地域はパンジャブ州に含まれていたが、1902 年に「北西辺境州」として分離された。

フガン王国とインド帝国の境界線を地図上で明確に表示した<sup>187</sup>。デュランドラインはその後もアフガン政府によって再三にわたり確認された。すなわち、1905年の英・アフガン条約（Anglo-Afghan Pact）は、1879年のガンダマク条約の条項を遵守する旨を述べているのみであるが、1919年の第3次アングロ・アフガン戦争によってアフガン王国が外交権を回収し完全独立した際の「ラワルピンジ条約（The Treaty of Rawalpindi）」では、初めて「先王によって承認されたインド・アフガン国境線（the Indo-Afghan frontiers accepted by the late Amir）」としてデュランドラインに言及し、これを尊重する旨述べている。また、1921年の「英・アフガン条約（Anglo-Afghan Treaty）」において国境線が再確認されている<sup>188</sup>。

### 5.3.3 パシュトゥン人とデュランドライン

以上の経緯によって設定されたデュランドラインであったが、これは紀元前からこの地域に居住するパシュトゥン人の領域を縦断しており、パシュトゥン人の利害は全く考慮されず、設定に際しての合議もなかった。やがて第2次世界大戦の経過とともに、パシュトゥン人知識階級の間には、現実の日程に上って来た英国のインド撤退を機に統一パシュトゥニスタン実現への期待が急速に高まった。「バンヌー宣言」はこのような時代精神を象徴するものであった。

だが現実には、1947年のインド分離独立に際してデュランドラインはそのまま新生パキスタンとアフガニスタンの境界となった。これはパキスタンにとっては有利であったが、アフガン王国にとっては、かつては国力の懸絶した英領インド帝国との交渉において心ならずも受け入れたとの強い意識があった。このため歴代のアフガン政府は、新生国家パキスタンに対しこの国境線に不満を示し、特に王政時代の1955年には主張の対立が双方の国旗侮辱問題に発展し、1957年まで国交が断絶された。更に1961年にはアフガン政府は武力を以ってこの境界線を変更しようとする試みだが失敗し、1963年までの間両国の国交は再度断絶した<sup>189</sup>。その後アフガニスタンは打ち続く国内の政変やソ連軍の侵攻、ソ連軍撤退後の内戦などに翻弄され、国境問題を事実上棚上げする形となったが、一方のパキスタンはこの問題が再浮上することを注意深く避けて来た。

---

<sup>187</sup> いわゆる「デュランドライン」を定めた1893年11月12日付の条約“Agreement between His Highness Amir Abdur Rahman Khan, G.C.S.I., Amir of Afghanistan and Its Dependencies, on the One Part, and Sir Henry Mortimer Durand, K.C.I.E., C.S.I., Foreign Secretary to the Government of India, on the Other Part”は、本文（1）において「殿下の領地の東部および南部の境界は、ワカンからペルシャ国境に至るまで、本条約に添付する地図上に示される線によるものとする。」としている。Percy Sykes, *A History of Afghanistan*, Volumes II, MacMillan & Co. LTD, 1940, pp. 352-354.

<sup>188</sup> Louis Dupree, *Afghanistan*, Princeton University Press, 2014, pp. 485-486.

<sup>189</sup> Daveed Gartenstein-Ross and Tara Vassefi, “The Forgotten History of Afghanistan-Pakistan Relations,” *Yale Journal of International Affairs*, Volume 7, Issue 1, International Affairs Council Yale College, 2012, pp. 41-42.

## 5.4 パキスタンのアフガン難民

本章の冒頭に、パキスタンにおけるアフガン難民の存在が対インド安全保障の有力な支援要素となり得ることと、それとは正反対にアフガン難民の存在はパキスタンの安全保障上の負担となり得るという 2 つの可能性を挙げた。これらの 2 つの可能性は相反するものでありながら、現実には時の情勢に応じて様々な態様で交互あるいは同時に表れている。以下においてパキスタンの安全保障におけるアフガン難民の存在が及ぼす影響を、正負それぞれの場合について分析する。

### 5.4.1 アフガン難民の存在：安全保障上の利益

パキスタンは難民条約の非加盟国であるにも拘らず国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) に極めて協力的で、1979 年のソ連軍のアフガン侵攻以来、戦火を避ける 3 百万以上のアフガン難民を受け入れ、そのほとんど全部は北西辺境州に収容されていた。それは、当然ながらパシュトゥン人の有するアフガン難民への同胞意識やイスラム教に基づく弱者救済の行為であることは論を俟たないが、パンジャブ人主体のパキスタン政府の政治的観点からすれば、そこには安全保障上の事情を看取することができる。

すなわち、パシュトゥン人にとって 19 世紀末の英国による故地分断は暗涙の記憶であるが、パキスタンは「バンヌー宣言」に象徴されるパシュトゥン・ナショナリズムによる北西辺境州の領土割譲要求を陰に陽に警戒している。パキスタンはインド正面の安全保障のためには中央アジア諸国との政治経済の連携が重要であるが、その前提条件として背後のアフガニスタンとの関係の安定は何としても作爲する必要がある。

1977 年からパキスタンの政権を握っていたムハンマド・ジア・ウル・ハック (Muhammad Zia-ul-Haq, 1924-1988) 大統領は、1979 年にアフガンへ侵攻して来たソ連軍に対するいくつかのジハード組織の中から、親パキスタンのパシュトゥン人による政権が成立すればアフガン政府からの領土変更要求の棚上げが可能であると判断し<sup>190</sup>、ナショナリズムよりもイスラム主義を掲げる軍閥グルブッディン・ヒクマティヤル (Gulbuddin Hikmatyar, 1949-) の「イスラム党 (Hizbi-Islami)」に援助を与えた<sup>191</sup>。パシュトゥン・ナショナリズムを遠ざけイスラム主義を優先させる方針は、1988 年にジア・ウル・ハック大統領の死去によって政権が変わっても引き継がれパキスタンの対アフガン政策の基本となり、やがて 1994 年頃から興起したイスラム原理主義パシュトゥン人の神学生を中心とする組織「タリバン」への積極的援助方針がとられるに至った。

<sup>190</sup> アハメッド・ラシード『タリバン』坂井定雄・伊藤力司訳、講談社、2000 年、342 頁。

<sup>191</sup> *Human Rights Watch*, Vol. 13, No. 3 (C), July 2001, p. 24.

これらの神学生は、元来は主として北西辺境州のアフガン難民キャンプ内のマドラサ（イスラム神学校）で学んでいた。パキスタンはサウジアラビアからの資金を以って当初からタリバンへ秘密裡に武器弾薬を提供し、1996年の首都カーブル掌握と共にタリバン政権を承認した<sup>192</sup>。タリバンは1998年中期頃までには北部の一部を除きアフガン全土の90%以上を掌握したが、この過程においては北西辺境州とアフガン領をほぼ自由に往来しており、北西辺境州はタリバンの策源地の観を呈していた。パキスタンはこれを黙認するのみならず、軍事援助を強化し、サウジアラビアは燃料、資金、小型トラック新車数百台<sup>193</sup>をパキスタンを經由してタリバンに供与し、アラブ首長国連邦のドバイを物資の集積地としていた<sup>194</sup>。

米国は1989年末のソ連軍撤退以来しばらくの間アフガン情勢へ積極的な関心を示さなかったが、1996年に至り国務省高官をアフガンに派遣し<sup>195</sup>、内戦の調停の模索を開始した。その動機は米国の大手石油会社ユノカルの提案する、トルクメニスタンからアフガニスタンを通りパキスタンに至るガスパイプラインの建設であり、またカスピ海からイランを迂回して南へ向う石油パイプラインも、いずれもアフガン領内を安全に通る必要があった<sup>196</sup>。動機はともかく米国はアフガンの安定を望んでいたため、タリバンがアフガン統一に成功しつつある状況を見て、当時のクリントン政権もタリバン寄りの姿勢を示していた。

かくして、アフガニスタンに対する政治的思惑が何であれ、パキスタンは難民条約に未加入ながら300万を超す世界最大の難民人口を受け入れたことは事実であり、人道上の貢献というこの事実を通じたパキスタンの国際社会における発言力は、インドとの国力の差に起因する安全保障上の劣勢をすら補うものであった。

一方で、アフガン難民キャンプ出身のいわゆる“refugee warrior”は<sup>197</sup>、アフガン国内の戦闘に従事するのみならず、義勇兵としてカシミールにおける対イン

---

<sup>192</sup> タリバン政権による「アフガニスタン・イスラム首長国」を承認した国は、1996年のパキスタン、サウジアラビア、アラブ首長国連邦の3か国であったが、他にソ連邦から離脱を宣言した「チェチェン共和国」との間に2000年に相互承認がなされた。チェチェン共和国を承認した国はアフガニスタン・イスラム首長国のみであった。脚註271参照。

<sup>193</sup> 荷台に重機関銃を搭載した小型トラックは一般に「テクニカル」と呼ばれ、途上国の非正規軍事勢力の基幹装備であった。Ravi Somaiya, “Why Rebel Groups love the Toyota Hilux,” *Newsweek*, Oct 14, 2010.

<sup>194</sup> ラシード、前掲（脚註190参照）、93-94頁。なお、UNHCRも1999年から2000年にかけてドバイにアフガン難民関連業務のための物資集積所（depot）を設営した。

<sup>195</sup> クリントン政権下の米務省ロビン・ラフェル（Robin Raphel）南アジア担当次官補は、対アフガン政策再検討のため1996年4月にアフガンを訪問した。ラシード、前掲（脚註190参照）、94頁。ただし、「混迷の中に首を突っ込むポーズを見せたが、真の責任は取ろうとしなかった」とも評されている。ラシード、前掲（脚註190参照）、333頁。

<sup>196</sup> ラシード、前掲（脚註190参照）、94-95頁。

<sup>197</sup> Refugee warrior（難民戦士）については第2.3.1項参照。

ド軍事行動にも参加しており<sup>198</sup>、パキスタンにとって保護の対象である難民集団は、その反面パキスタンの安全保障に対する支援母体でもあった。

以上を要するに、パキスタンに居住するアフガン難民の存在は他のパシュトゥン人の行動にも間接的に、かつ梃子のように作用する。特に難民の青壮年は、説得力のある「大義」を掲げる外部組織から援助を受けた場合、アフガニスタンやカシミールにおける戦闘への参加が増える傾向がある。何故ならば、第 2.3.1 項に述べたように多くの難民青壮年にとっては、経済的利益と共に自己が政治的自覚を有する行動主体であるとの意識を保有できるからである<sup>199</sup>。

いずれにしても、イスラム原理主義パシュトゥンの存在はパキスタンの安全保障上の利益となっていた。何故なら、これら原理主義者は、国境線へのこだわりを公言するナショナリストのパシュトゥン人との連携よりも、イスラムの連帯を優先しカシミールにおけるパキスタンの対インド軍事行動をヒンドゥーに対するイスラムの「聖戦」ととらえて協力するからである。

#### 5.4.2 アフガン難民の存在：安全保障上の障害

前項で論じたように、パキスタンにとって「イスラムの連帯」の思想は安全保障上極めて有利であり、その根底にあるイスラム原理主義は支持すべきものであった。ところが、2001年9月11日の米国同時テロ事件以降は、イスラム原理主義に対する国際的批判が高まり、もはやパキスタンは自国の安全保障にこの原理主義を利用することはできなくなっている。1979年のソ連軍のアフガニスタン侵攻以来、パキスタンは3百数十万のアフガン難民を受け入れ、政府では「省」相当の部署が、UNHCR及び国連諸機関、関係NGO等に便宜を図った<sup>200</sup>。この背景には安全保障上の思惑があったものと推測されるが、その意図はともかく、現実には正面のインドに対する安全保障上、難民の存在は背後の安全を確保していた。

また、前節に述べたように米国も1996年頃からアフガン内戦の調停を考慮した時期もあった。しかるに、1998年8月7日、ケニアのナイロビとタンザニアのダルエスサラームにおいて発生した米国大使館同時爆破事件は、この状況を一挙に変えた。米国はこの事件の首謀者と目されるオサマ・ビン・ラディンがタリバンによって匿われているとして、同20日夜アフガニスタン南東部の都市ホースト（Khost）のタリバン拠点を標的として、アラビア海に展開中の艦

<sup>198</sup> Stephen John Stedman and Fred Tanner, *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*, Brookings Institution Press, 2004, p. 14.

また、Sanjoy Hazarika, "Afghans Joining Rebels in Kashmir," *The New York Times*, 24 August, 1993.

<sup>199</sup> Zolberg et. al., *ibid.*, 1986, pp. 165-166.

<sup>200</sup> 担当部署は「国務・辺境地方省（Ministry of State and Frontier Regions, SAFRON）であり、責任者は閣僚である。



艇から「トマホーク」型巡航ミサイルによる攻撃を行った<sup>201</sup>。この事件は、それまでのパキスタンの難民保護を通じた安全保障対策に黄信号を点ずるものとなった。更に2001年の米国同時テロ事件以後は、パキスタンはもはや自国の安全保障に、かつてのようにイスラム原理主義者であるタリバンを利用することは難しくなった。

パキスタンは難民に関する国際条約の非加盟国であるため条約上の義務を負ってはいないが、アフガン難民問題に関して1970年代以降国連やNGOに極めて協力的であり、アフガン難民の存在とその保護を通じて「確定した」アフガン国境を国際社会へ印象付けて来た。しかるに、米国同時テロ事件を契機にタリバンに代わりカルザイ政権が成立した後の2003年に、パキスタンはカルザイ政権とUNHCRの間に難民の自発的帰還(voluntary repatriation)に関する3者協定を締結した<sup>202</sup>。パキスタンがアフガン難民を帰還させる意図を示した理由は、新生アフガン政府はカルザイ政権以降も国境線の変更を要求しないと判断したためと推定される。事実、アフガン復興のロードマップである「ボン合意(Bonn Agreement)」には、国境線に関する疑義を許容する余地は見られない<sup>203</sup>。

しかし、パシュトゥンの地でありながらパキスタン統治下の北西辺境州およびバルーチスタン州の一部に残留するアフガン難民は、2018年現在130万に達する。もしも北西辺境州が政治的にもパシュトゥンの地であったならばこの地こそが帰るべき故地、とのエモーションもさることながら、避難以来3世代に亘り居住している者も多く、現実の事情から帰還要請に応じたくない者も増加している。個人的な利害もないまぜになった様々の事情は結果的にナショナリズムを強く刺激し、激しい反発により帰還期限はしばしば延期されている。

更に問題を深刻にしている要素は、アフガン領のみならず北西辺境州におけるパキスタン軍や米軍による「対テロ軍事作戦」である。この地域はパキスタン領であるにもかかわらず、しばしば空爆や砲撃の巻き添えとなるパシュトゥン人一般住民の間に強い反パキスタン感情が発生しており<sup>204</sup>、デュランドライン

---

<sup>201</sup> 「トマホーク」巡航ミサイルの調達価格は1発約100万ドルであり、これらがアフガニスタンに向け最大100発が発射された。当時のUNHCRアフガニスタン事務所の年間予算は約500万ドルであった。拙稿「アフガニスタン、タリバン、そして九月十一日」『三田評論』2002年5月号、60頁。

<sup>202</sup> “Agreement between the Government of Islamic Republic of Pakistan, the Transitional Islamic State of Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Repatriation of Afghan Citizens Living in Pakistan,” 17 March 2003.

<sup>203</sup> “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions,” 5 December 2001.

<sup>204</sup> 空爆による死者のうち民間人は8割を超えるとする報告もある。Neta C. Crawford, *War Related Death and Injury in Pakistan, 2004-2011*, Brown University, 2011, p. 14. また、パキスタン治安部隊の作戦により、2008年から2010年の3年間だけでも民間人の死者は1万2千人以上とされる。Ibid., pp. 20-21.

の両側のパシュトゥン人が政治的に呼応する可能性は常に存在する<sup>205</sup>。パシュトゥン人の中にイスラム主義が優勢ならば、カシミールにおける対インド義勇兵の徴募にも応ずるが、パシュトゥン・ナショナリズムが強くなれば独立志向となり<sup>206</sup>、パキスタンとの間に領土問題を再提起する可能性が高まるのみならず、カシミールにおける領土紛争への介入を回避することとなる。他方で、昨今の国際輿論は過激な宗教原理主義を拒否しており、パキスタンがかつてのようにパシュトゥン人のイスラム教を通じた連帯感を利用してナショナリズムを牽制し、それによって領土問題の浮上を防ぐという手段を採ることは難しい。

これらに加えて、タリバン自体の性格も1996年のカーブル占領の頃から大きく変わっていった<sup>207</sup>。もともと「真理を求める者、求道者、学生」を意味するタリバンとは、北西辺境州内のアフガン難民キャンプの若年神学生を中心とする自然発生的な集団の名称であり、また他称でもあったが、近代的な組織ではなかった。それゆえに、勢力の拡大と共に多くの異分子が無秩序に混入し、その思想と行動は国際社会の理解と許容を遥かに逸脱して行った。

タリバンは安全地域である北西辺境州を策源地として、911事件以降アフガン国内に進駐した米軍主体の外国軍に武力を以って抵抗を続けている。これに加えて「パキスタン・タリバン運動 (Tehrik-e-Taliban Pakistan, TTP)」は、パキスタン領内においてすらテロ活動を実行しており、しかもその兵員の徴募はアフガン難民キャンプにおいて行われている<sup>208</sup>。かくして、パキスタンにとって北西辺境州のアフガン難民の存在は、同国の安全保障上の利益とは必ずしも言えない側面もある。

## 5.5 小括

以上に検証したように、かつてはアフガン難民の存在はパキスタンの安全保障に明らかに裨益していた。そして米国同時テロ事件以後のアフガン情勢の進展を分析したパキスタン政府は、UNHCRと協力し、アフガン難民を帰還させても安全保障上の支障はないと判断した。

---

<sup>205</sup> 例えば次の社説参照。“The Saga of the Pashtuns’ Self-Determination and the Pashtunistan Day,” *The Pashtun Times*, August 31, 2017.

<sup>206</sup> 組織的なパシュトゥン・ナショナリズム運動は、1920-30年代に北西辺境州における反英運動として発生した、バーチャー・ハーンを指導者とする無抵抗主義の「赤衣団 (Red Shirts)」を嚆矢とする。Selig S. Harrison, ‘Pashtunistan’: *The Challenge to Pakistan and Afghanistan*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008, p.4.

<sup>207</sup> 1996年9月、タリバンによるカーブル占領の当初、これを解放者として歓迎した市民と国際輿論は、間もなく国連施設内に乱入したタリバンが国連によって保護されていたナジブラ元大統領を拉致し、拷問凌辱の末に公開処刑するという暴挙を目にして慄然とした。ラシード、前掲 (脚註190参照)、29頁。その後ナジブラ氏の遺体は市内目抜き通りの柱に吊るされ放置された。

<sup>208</sup> *Issue Paper the Pakistani Taliban*, Australian Government Refugee Review Tribunal, January 2013, pp. 7-8.

ところが期待に反しその後のアフガン情勢は未だに全面的な和平が実現していない。パキスタンにとって、アフガン難民の受け入れが西の国境線保全の「梃子」としての効用が薄れた一方で、今日ではイスラム原理主義に対する国際社会の目は極めて厳しく、かつてのようにイスラム原理主義パシュトゥン人への支援を通じてナショナリストのパシュトゥン人を牽制することは、もはや難しい。

他方、帰還を迫られるアフガン難民の間には不満が鬱積している上に、北西辺境州のパシュトゥン知識層の間にも、デュランドラインに対する強い不満があり、1947年の「バンヌー宣言」の挫折とバーチャー・ハーン精神は今日なお語り継がれている<sup>209</sup>。もしパシュトゥン人の独立運動が再浮上し、パキスタンが西に国境問題を抱えることとなれば、事は北西辺境州に止まらず、独立以来のカシミール問題と容易に連動し、同じく独立以来くすぶるバルーチスタン州の分離問題もさらなる不安定要素として浮上するであろう。

英領インド分離独立の壮大な歴史の中に埋もれたかの観もある1947年の「バンヌー宣言」と、40年にわたり戦禍に翻弄されてきた一見非力なアフガン難民は凶らずも今日、パキスタンの対インド安全保障の媒介変数として複雑な側面を見せている。パキスタンの政治運営、特に内政は今後更に難しくなるであろうが、一時的に多少の騒擾があっても、印パ双方とも当面は経済開発を最優先し、安全保障の枠組自体を大きく変えることはないであろう。

一方、第5.1節に示すCPEC構想の実現を目指す中国もまたこの地域の波風は表向き望むところではない。2011年に当時のパキスタン首相と国防相の双方から中国に対しグワダル港に中国海軍基地建設の要請があったが<sup>210</sup>、中国は即座に、同港への海軍基地建設にはいかなる関心も有していない旨の声明を發した<sup>211</sup>。その否定にもかかわらず、国際社会は中国の声明を額面通りに受け取ってはいないが、中国は少なくとも現在のところその行動を示してはいない。

以上に検証したように、アフガン難民の存在はパキスタンの安全保障に裨益してきた。そして米国同時テロ事件以後のアフガン情勢の進展を分析したパキスタン政府は、UNHCRと協力し、アフガン難民を帰還させても安全保障上の支障はないと判断した。ところが期待に反しその後のアフガン情勢は未だに全面的な和平が実現していない。パキスタンにとって、アフガン難民の受け入れが西の国境線保全の「梃子」としての意義を失った一方で、今日ではイスラム原理主

---

<sup>209</sup> 2012年7月、北西辺境州チャールサダダ市にバーチャー・ハーンの教えを継ぐとして大学(Bacha Khan University)が設立された。また、2012年1月27日を以って、北西辺境州首都ペシャワールの「ペシャワール国際空港」を「バーチャー・ハーン国際空港」と改称した。

<sup>210</sup> Michael Beckley, "China and Pakistan: Fair-Weather Friends," *Yale Journal of International Affairs*, March 2012, p. 9.

<sup>211</sup> De Silva-Ranasinghe, S. (2011), "China Refutes Gwadar Naval Base Conjecture," *Future Directions International*, Nedlands, Australia, 1 June 2011.

義に対する国際社会の目は極めて厳しく、かつてのようにイスラム原理主義パシトゥン人への支援を通じてナショナリストのパシトゥン人を牽制することはもはや難しい。

他方、帰還を迫られるアフガン難民の間に鬱積する不満はもとより、デュランドライン両側のパシトゥン知識層の間には、意に反して引かれたこの境界線に対する反感が強く、1947年に「バンヌー宣言」が挫折した無念は今日なお語り継がれている。パシトゥニスタン、アフガニア、パシトゥニア、その地域の名称は何であれ北西辺境州の分離運動は、パキスタンが西に国境問題を抱えることを意味する。それは独立以来のカシミール問題に直ちに影響し、バルーチスタン州の不安定につながるであろう。そして、パキスタン安全保障の不安定は、インド安全保障の不安定に直結する。

英領インド分離独立の壮大な歴史の中に埋もれたかの観もある1947年の「バンヌー宣言」と、40年にわたり戦禍に翻弄されてきた一見非力なアフガン難民は、かくして今日、印パ安全保障の媒介変数として複雑な側面を見せている。パキスタンの政治運営、特に内政は今後更に難しくなるであろうが、一時的に多少の騒擾があっても、印パ双方とも当面は経済開発を優先し、安全保障の枠組自体を大きく変えることはないであろう。一方CPEC構想の実現を目指す中国もまたこの地域の波風は表向き望むところではない<sup>212</sup>。かくして一般論としてインド、パキスタン、中国ともに当面は平穩の維持を望む点では共通している。

しかしながら、その「平穩」の意味はそれぞれに異なる。そして、その平穩な環境の下で変化が進み、その結果やがてインド洋の現状に新しい現実が生起するとすれば、その新しい現実是谁にとって好ましいのか、インド洋の海上交通路に死活的な重要性を有する日本への影響如何、という別の疑問が生ずる。この点は極めて重要ではあるが、本稿の議論の趣旨を離れるため、インド洋の安全保障を論ずる他稿に譲ることとする。

---

<sup>212</sup> 2011年に当時のパキスタン首相、国防相から中国に対しグワダル港に中国海軍基地建設の要請があった。Michael Beckley, "China and Pakistan: Fair-Weather Friends," *Yale Journal of International Affairs*, March 2012, p. 9. 中国は即座にグワダル港への海軍基地建設に関してはいかなる関心も有していない旨の声明を發したが、その否定にもかかわらず、国際社会は額面通りに受け取ってはいない。De Silva-Ranasinghe, *ibid.*

## 第6章 社会的安全保障と「ロヒンギャ」難民

社会的安全保障 (Societal Security) とは、冷戦終結後、東欧から西欧への大規模な人口移動のあった 1990 年代初期の政治的社会的状況を、従来とは全く異なる安全保障の形態ととらえた概念であり<sup>213</sup>、1993 年にコペンハーゲン学派の研究者によって初めて提唱された<sup>214</sup>。

1989 年に冷戦が終結し、1991 年にソビエト連邦が解体して間もなく、1992 年 1 月、国連安全保障理事会第 3046 回会合報告書は、平和と安全保障に対する脅威の要因として「経済、社会、人道、環境の分野における非軍事的要素の不安定」を挙げ、冷戦後の安全保障に対する新しい観点を示した<sup>215</sup>。冒頭に掲げた「社会的安全保障」は、このような歴史的背景の中から浮上して来た概念であり、その論ずるところは、国家にとって最も重要な価値は主権であるが、社会にとって最も重要な価値は端的に言えばアイデンティティであるとする。故に、当該集団のアイデンティティを護るために社会的安全保障が必要であると述べる。そして、このアイデンティティ防護の観点から、言語や文化の維持をも安全保障の範疇でとらえようとする考え方を示している。

一方、近年の国際社会における人道に関する重大な関心事の一つにロヒンギャ問題がある。ミャンマー政府は所謂「ロヒンギャ」は、少数民族としては存在せず近年に至り特定目的によって作られた概念である<sup>216</sup>、との理由により「ロヒンギャ」との名称を用いていない。しかし、以後の本稿における議論では便宜上、本名称を用いることとして、ロヒンギャ難民の問題を、社会的安全保障の観点から考察して行く。このため以下の第 1 節においてロヒンギャ集団の現在の状況を整理する。続く第 2 節においてこの問題の歴史的背景と今日におけるこの問題の複雑化の経緯を考察し、この問題が今日国際社会の懸念を招いている状況を分析する。次いで第 3 節において本問題を特にコペンハーゲン学派の主唱する「社会的安全保障」の観点から分析し、併せてミャンマーとバングラデシ

<sup>213</sup> Waever et. al., *ibid.*, pp. 17-40. また、第 2.3.3 項及び第 2.3.4 項参照。

<sup>214</sup> この説を唱えた研究者グループが 1985 年設立のコペンハーゲン平和問題研究所 (The Copenhagen Peace Research Institute, COPRI) に所属していたためこの呼称がある。COPRI は 2003 年にデンマーク国際関係研究所 (Danish Institute for International Studies, DIIS) に統合された。

<sup>215</sup> 第 2.3.2 項参照。

<sup>216</sup> ミャンマー政府はミャンマーの少数民族は 135 部族であるとしているが、この根拠は、英領ビルマ時代の 1931 年に行われた国勢調査であると推定され、同調査では 137 部族に分類している。J. J. Bennison, *Census of India, 1931, Volume XI, Burma Part I - Report, Superintendent of Census Operations, Burma, 1933*, pp. 198-200. なお同調査書の所見は、この分類の拠るべき手掛かりは言語のみであることを認め、その正確性については留保が付されている。J. H. Green, "A Note on the Indigenous Races of Burma," *Census of India, 1931, Volume XI, Burma, Part I - Reports, Office of Superintendent, Government and Stationery Burma, 1933*, pp. 245-246.

ユ双方の観点からこの問題を考察する。特にバングラデシュがロヒンギャ難民の受け入れを拒む理由と、ミャンマーの心理の深部にあるロヒンギャに対する恐怖感の存在を指摘する。その上で、第4節においては「小括」として本章における議論をまとめるとともに、問題解決についての所見を述べる。

なお、1989年に当時の同国軍事政権は国名を“Burma”から“Myanmar”に改正し、同時に国内の地名も改正した。本稿においては当該改正前の事象に関しては国名を「ビルマ」と表記し、改正後は「ミャンマー」とするが、理解の便宜上、国名以外の地名は改正後の新地名に統一する。

## 6.1 「ロヒンギャ」の現状

「ロヒンギャ」とは、ベンガル湾に面したミャンマー南西部のラカイン州北部に住む人口100万ほどの回教徒集団である。1948年の英領ビルマの英国からの独立に際しては、彼らはラカイン州北部をビルマから分離して東パキスタンへ合併すべきとの要求を掲げ、武装闘争に訴えたこともあるが、今日ではミャンマーにおける少数民族であるとしてミャンマー国籍を求めている。しかし、ミャンマー政府は彼らの大部分を隣国バングラデシュからの不法移民であると見なし、しばしばバングラデシュへの追放を実施している。

バングラデシュ政府は、彼らは人種的及び言語的にはベンガル系であることは認めつつも、永年ミャンマーに居住するミャンマーの少数民族でありミャンマー国民であると主張して受け入れを拒否している。このため行途に窮した一部のロヒンギャは、小船舶に分乗して特にタイ、マレーシア等の近隣諸国に不法入国を試みる者も少なくないが、近隣諸国からは経済目的の不法入国者と見なされている。国際メディアによって報道されるこれら「ロヒンギャ」の悲惨な映像を通じて、特に欧米社会の人権団体はミャンマー政府とその指導者アウンサンスーチー女史を激しく非難している。本研究は、これら関係国又は関係者の立場について論評を加えるものではないが、議論上の必要に応じ関係国又は関係者の所見を引用しつつ考察を進める。

## 6.2 「ロヒンギャ」問題の経緯

### 6.2.1 起原に関する議論

ロヒンギャがミャンマー在来の民族であるか否かは、現在ロヒンギャ、ミャンマー双方にとって大きな問題であり、ことにミャンマー政府は「ロヒンギャ」の語を注意深く避けている。以下において、ミャンマーのラカイン州北部のバングラデシュとの国境から概ね100キロ以内の地域に居住し「ロヒンギャ」と自称する集団がいつ頃から定住していたかについて検討する。

結論的に言えば、明確な記録や近年の統計が少ないためこの点は議論の分か

れるところである。しかし、今日利用できる確実な史料によれば、ラカイン州には18世紀にはすでにビルマ系のアラカン王国が存在しており、ベンガル湾に面したこの王国は今日のバングラデシュのチッタゴンも版図に収め、中国への物資輸送の起点でもあり海外との交易によって栄えた。必然的にこの地には、アフガン、ペルシャ、トルコ、アラブ、ベンガルなどのイスラム諸国の商人も常駐していた<sup>217</sup>。

このビルマ系のアラカン王国は1785年にビルマ中原の同じくビルマ系のアラウンパヤー朝に併合された。その後、英国東インド会社に所属しカルカッタに勤務する外科医であったスコットランド人フランシス・ブキャナン（Francis Buchanan-Hamilton）は、植物学その他にも関心を示し、植物標本採集のため1799年にビルマを訪れた。またブキャナンは同時に、ラカイン州において“Rooinga”と自称する回教徒や“Rossawns”と自称するヒンズー教徒から、ビルマの方言比較のため基本的な語彙収集を行った。“Rooinga”と“Rossawns”は、土着の住民からは、“Kulaw Yakain”すなわち「アラカン（ラカイン）のよそ者」と呼ばれ、移住者であることを窺わせる。また、“Banga”と自称する集団はビルマ人からはAykobatと呼ばれており、取材当時の15年前から戦争捕虜として多くは今日のマンダレー近郊のアマラプーラに居住していた<sup>218</sup>。

ブキャナンによるこの記録は、今日では多民族国家ミャンマーの少数民族としてロヒンギャにミャンマー国籍を付与すべきであるとする立場から、“Rooinga”はすなわち今日の“Rohingya”である根拠としてしばしば引用される<sup>219</sup>。他方で反対の立場からは、“Rooinga”が“Rohingya”に転訛したとしても、これだけで今日のロヒンギャすべてが当時の“Rooinga”の末裔であるとするには論理の飛躍があり、大部分は近年になってからのベンガル地方からの流入者であると批判されている。

アラウンパヤー朝ビルマはその後19世紀初頭までには、アッサム、マニプールまでその勢力圏下に収めた。しかしインド東部に関心を有する英国東インド会社と衝突して、第1次英緬戦争に破れた結果、1826年に「ヤンダボ条約（Treaty of Yandabo）」を締結し、100万ポンドの賠償金の支払いその他に加えラカイン州

---

<sup>217</sup> 10 Years for the Rohingya Refugees in Bangladesh: Past, Present and Future, Médecins Sans Frontières-Holland, 2002, p. 8.

<sup>218</sup> Francis Buchanan, “A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire,” *Asiatick Researches, or, Transactions of the Society Instituted in Bengal, for Inquiring into the History and Antiquities, the Arts, Sciences, and Literature of Asia*, 5, Asiatic Society of Bengal, 1799, pp. 237-238. なお、植物採集に関する報告については *ibid*, pp. 123-125.

<sup>219</sup> “Rohingya”との呼称は植民地時代及びそれ以前は“Rooinga”あるいは“Rwanga”とされ、ビルマ語の“Rui Hang Ga”、ベンガル語の“Rohinga”であり、“Rohang”（すなわちラカイン、あるいはアラカン）の住民を意味する、との所見もある。Saheli Naik, “Rohingya Crisis a Big Controversial Issue in Myanmar: An Overview,” *IOSR Journal of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS)* Volume 23, Issue 4, Ver.2, Kabi Sukanta Mahavidyalaya, Bhadreswar, Hooghly, West Bengal, India, 2018, p. 39.

は英国に割譲されて英領インド・ベンガル地方の一部となり、従来の国境は撤廃された。このため、必然的にベンガル地方から相当規模の人口移動があった<sup>220</sup>。事実、1826年から1937年の間、ベンガルからアラカン州への人口移動には規制がなかった<sup>221</sup>。

## 6.2.2 近代における「ロヒンギヤ」名称

ヤンダボ条約以来1世紀余を過ぎてもなお「ロヒンギヤ」の名称は現れなかったが、1936年に至りラカイン州における最初の回教徒組織として「ロヒンギヤ神学者評議会 (Jamiyat Rohingya Ulema)」が結成され、初めて「ロヒンギヤ」の名称が用いられた<sup>222</sup>。第2次世界大戦に際して日本は英領ビルマを占領したが、英国は日本軍との戦闘にラカイン州北部の回教徒を協力させ、その見返りとして戦後はラカイン州に回教徒領域 (Muslim National Area) の地位を付与する旨の声明を行った<sup>223</sup>。このため大戦終結後アラカン州の回教徒はラカイン州北部をビルマから分離して独立国家を作る動きを示し、あるいは、新生イスラム国家パキスタンの英領インドからの独立の日程が進行していた1946年5月には、カラチにおいて、近く独立予定のパキスタンの指導者ムハンマド・アリ・ジンナー (Muhammad Ali Jinnah) に接触し、東パキスタンとなる予定のベンガル地方へのラカイン州北部の併合を要請した。また1946年7月には「北アラカン回教徒連盟 (North Arakan Muslim League)」も結成され<sup>224</sup>、同様に新生パキスタンへの併合を主張していた。これらの併合論の支持者はむしろベンガルのチッタゴン地域出身者であり、ラカイン州に居住するロヒンギヤではなかった。

しかし、ジンナーはこの併合構想を拒否し、ビルマの指導者アウンサン将軍に対して併合論を支持しない旨を確約した<sup>225</sup>。併合に失敗したアラカンの回教徒

---

<sup>220</sup> L. Stilson, Barnas Sears and G. S. Comstock, "Notes on Arakan," *Journal of the American Oriental Society* Vol. 1, No. 3, American Oriental Society, 1848, p. 228. また、1940年に英領インドから英領ビルマへの人口移動に関する、英領ビルマ政府官僚ジェームス・バクスター (James Baxter) の提出した「バクスター報告書 (Baxter Report, Rangoon, 12th October 1940)」に基づき1941年10月1日発行のインドからビルマへの人口移動に関する協定が交わされたが、この種協定が必要とされるほどに、アラカン州への人口移動は無秩序だったと推定される。なお、この協定は太平洋戦争の勃発により実行されなかった。

<sup>221</sup> Jacques P. Leider, "Rohingya: the name, the movement and the quest for identity," *Nation Building in Myanmar*, Myanmar EGRESS/Myanmar Peace Center, 2013, p. 227.

<sup>222</sup> Leider, *ibid.*, p. 234. "Rohingya"の名称に関して、ティボー・デュベール (Thibaut d'Hubert) はサンスクリット語からプラークリット語への音韻変化の法則を用いて、Arakan - Rakhanga - Rohingya への変化を示している。Leider, *ibid.*, p. 219-220.

<sup>223</sup> 本件はロヒンギヤ指導者が引用文献著者とのインタビューにおいて主張するところであったが、本声明の文書自体は発見されていない。Yeger, *op. cit.*, p. 96. (脚註177参照)

<sup>224</sup> Clive J. Christie, *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism*, I.B.Tauris, 1998, p. 168.

<sup>225</sup> Yeger, *op. cit.*, p. 96-97. (脚註177参照) 英国もまたアラカン州北部の、新生パキスタンへの併合を拒否した。Aye Chan "The Development of a Muslim Enclave in Arakan (Rakhine) State of Burma (Myanmar)," *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol. 3, No. 2, 2005, p. 408-409.



は、自ら「聖戦士団」と称し 2700 名の戦闘員を組織して新生ビルマに対して「聖戦」を宣言し武力による領土分離を企図した<sup>226</sup>。

ラカイン州にあつては、1948 年のビルマ独立以降しばらくの間は施政権が十分に及んでいなかったため、チッタゴン地区出身の大量のベンガル人移民がラカイン州に引き続き流入していた<sup>227</sup>。大戦中に英軍から支給され戦後回収されなかった武器弾薬は、上記の「聖戦士団」のようにラカイン州北部の分離独立を模索する一部の回教徒勢力の手に渡って武装闘争に用いられたが、この際いずれの武力組織も「ロヒンギャ」との名称は未だ用いてはいなかった。

ところが、1950 年 3 月 10 日、ラカイン州の主要都市マウンドーを訪れた当時のウ・ヌー首相宛てに、ラカイン州北部回教徒の代表が「北アラカンロヒンギャ長老団 (Rohingya Elders of North Arakan)」名義の書簡を手交した。これが近年における「ロヒンギャ」名称使用の最初であった<sup>228</sup>。これらの事実からすれば、「ロヒンギャ」とは、東パキスタン人となることができないことを自覚したベンガル系移民が、ビルマで生きていく上での集団的アイデンティティの根拠とするための自称として用い始めたと考えるのが妥当であろう<sup>229</sup>。

### 6.2.3 ロヒンギャ問題の浮上と経過

ロヒンギャ問題は、今日ではすでに起源や語源の議論からは全く離れ、政治的に先鋭化しており、いくつもの要素が複雑に絡み合い紛糾を深めている。

1948 年にビルマ連邦が議会制民主主義国家として英国から独立した当時は、「ロヒンギャ」の名称が用いられた記録はなかったが、下院にラカイン州北部選出の回教徒議員が複数存在し、この地域の回教徒の保護を主張していた。当時のビルマ政府は、「ロヒンギャ」という特定の民族は元来ビルマ国内に存在せず、彼らの多くはバングラデシュからの不法移民集団であるとしつつも、回教自体は他の宗教同様に憲法で保護され、ラカイン州北部回教徒地区については、これを中央政府の直轄地として保護しようとする立場を取っていた。他方で、新生ビルマ政府は国内に他の少数民族問題を抱えて小規模の内乱が各地に相次ぎ、政情は甚だ不安定であった。やがて国軍は内乱への対応の進展とともに政治的発言権を強めていったが、議会制民主主義を非効率かつ脆弱な体制と考え、1962 年にクーデターによって国軍最高司令官ネ・ウィン將軍を首班とする軍事政権を樹立した。

---

また、脚註 177 参照。

<sup>226</sup> Chan, *ibid.*, p. 409.

<sup>227</sup> Yeger, *op. cit.*, p. 96. (脚註 177 参照)

<sup>228</sup> Anthony Ware, Costas Laoutides, “*Myanmar's Rohingya Conflict*,” Oxford University Press, 2018, p. 134.

<sup>229</sup> 内田勝巳「ミャンマー・ラカイン州のイスラム教徒—過去の国勢調査に基づく考察—」『撰南経済研究』第 8 巻第 1・2 号、撰南大学、2018、153 頁。

ラカイン州における回教徒と仏教徒の間の軋轢に対してネ・ウィン政権は、これら回教徒組織はバングラデシュからの越境者を糾合し分離活動を続けているとして、1978年にラカイン州の問題を実力で解決しようとした。このため、圧迫を受けた20万の回教徒が隣国バングラデシュに避難した<sup>230</sup>。

この問題はビルマとバングラデシュの間で協議され<sup>231</sup>、避難民の大部分は1981年までにビルマに帰還したが、この事件の際、これら回教徒は自らを「ロヒンギャ」と名乗り、アラカン州に古来居住する民族であると主張した。当時はビルマへの外国人の入国は極度に制限されていたため、メディア取材はバングラデシュにおいて実施された。これらのミャンマーを追われた一般避難民の難民キャンプにおける悲惨な生活取材した多くの国際メディアは、ビルマの回教徒少数民族「ロヒンギャ」が、仏教徒の多数民族からなるビルマ政府の迫害を受けていると国際社会に伝える一方で、ビルマ側の事情についての報道は極めて僅かであった。加えて当時は冷戦期であり、世界政治の焦点から遙かに外れた途上国の問題に注意が払われることは稀であり、ましてやその歴史的経緯の詳細が国際社会に理解されることはなかった。

#### 6.2.4 ビルマ政府の対応と問題の国際化

ビルマによる「1948年連邦市民権法（Union Citizenship Act, 1948）」はビルマ国籍を有さないビルマ在住者の帰化要件を定め、ビルマ独立の1948年1月4日以前からビルマに居住する両親またはいずれかの親を有する者、としており<sup>232</sup>、独立の日現在の国籍未申請者に対して速やかな申請を促すものであった。したがって、1948年連邦市民権法に拠るならばビルマ独立によって国境が確定した後にはビルマ領域に入った者は外国人であると見なされる。これを以ってビルマ政府は、1948年連邦市民権法施行以降の入国者に対しては外国人であることの明示とともに、同法施行前からラカイン州に居住する回教徒には正式な国籍取得の手段を提示するとの立場を示した。

ビルマでは独立以前から寺院が経営する一種の寺子屋による基礎教育が行われており、識字率は独立当時すでに8割に達し、成人男子のそれは9割を上回っていた。これに対しロヒンギャの識字率は全体の1割程度であった<sup>233</sup>。この

<sup>230</sup> Médecins Sans Frontières-Holland, op. cit., p. 5, p. 10. (脚註 217 参照)

<sup>231</sup> ダッカにおいて、バングラデシュ外相タバラク・フセイン氏とビルマ副外相ウティンオン氏の間には1978年7月9日付「1978年の帰国合意書（1978 Repatriation Agreement）」が交わされた。

<sup>232</sup> *The Union Citizenship Act, 1948*, chapter 5.

<sup>233</sup> 独立当時のこの種統計は残されていないが、1931年に英国が実施した調査によれば、ラカイン州北部アキャブ地区のベンガル系回教徒男性の識字率は13.4%であった。J. J. Bennisson, *Census of India, 1931*, Volume XI, Burma, Part II - Tables, Office of Superintendent, Government and Stationery Burma, Rangoon, 1933, p. 218. (Imperial Table XIV - Literacy by Selected Races.) また、2005年の国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の報告に、バングラ

ためロヒンギャへの1948年連邦市民権法の周知率は極めて低かったと推定される。加えて現実問題としては、ラカイン州のロヒンギャのうち必ずしも全員が1948年1月4日以前からラカイン州に居住していたわけではなく、1948年連邦市民権法によって国籍を取得したアラカン州の回教徒住民は多くはなかった。よってビルマ政府は、残余の者はバングラデシュからの難民もしくは不法残留者でありビルマの少数民族ではない、とした<sup>234</sup>。

1982年に至りビルマ政府は、「1948年連邦市民権法」による手続き期間はすでに十分経過したとして、当該法を改定して同じく1982年に「ビルマ市民権法 (Burma Citizenship Law)」を制定し、この法律を根拠として「不法滞在者」を摘発した。このため、1991年に至り、摘発や摘発に伴う迫害を危惧した約20万の回教徒が、再びバングラデシュへ避難し、1992年半ばごろにはこの数は約25万に達した。前項に述べたように、国際メディアが「ロヒンギャ難民」の存在を認識したのは1978年のことであったが、バングラデシュもビルマも難民条約・難民議定書のいずれにも加盟しておらず、難民に対処する国内法は未整備であった<sup>235</sup>。このため、1978年当時は脚註231に示す了解を以って事態の收拾が図られた。したがって上記の1991年の事案に対しても両国ともに当初は国際機関の介入を望まなかったが、本件はすでに「ロヒンギャ問題」として広く海外に報道され、国連機関、NGOなど国際社会が深刻な懸念を表明する事態となったため、もはや介入を避けることはできなかった。

### 6.2.5 問題の複雑化

ラカイン州におけるロヒンギャ問題はその後も摩擦が続き、特に2012年にはまたしても多数のロヒンギャ難民がバングラデシュに逃れるという事案が発生した。直接のきっかけは2012年5月末ラカイン州において、ロヒンギャの男3人によりラカイン人仏教徒の若い女性が暴行殺害された事件であった。翌6月、これに対する報復により10人のロヒンギャが殺害された。これはさらに復讐を生み、ロヒンギャによるラカイン人襲撃やミャンマー系商店の略奪など、相互の報復が続いたため、ミャンマー国軍が治安維持のため出動した。

この間に多くのロヒンギャがバングラデシュに避難したが、海外のメディアはこれを国軍による組織的ロヒンギャ迫害であるとして強く批判した<sup>236</sup>。また、

---

デシュ内のロヒンギャ難民キャンプの識字率は12%との記事がある。Jennifer Pagonis, *Rohingya refugees living in tough conditions in Bangladesh camps*, UNHCR, 21 September 2005.

<sup>234</sup> 第2次世界大戦終結後も食糧不足の東パキスタン（現バングラデシュ）からの越境民が比較的食糧の豊富であったアラカン州西北部に流入した。また、1971年の第3次インド・パキスタン戦争（バングラデシュ独立戦争）の混乱に際しては、バングラデシュから多数の難民がラカイン州へ避難した。ベンガル地方の食糧事情がビルマの米に頼っていた状況は、サタジット・ライの名作映画『遠い雷鳴』にも描かれている。

<sup>235</sup> 2018年現在でも両国は未加盟である。

<sup>236</sup> *Burma: Protect Muslim, Buddhist Communities at Risk*, Human Rights Watch, June 11, 2012.

この前後から国際社会にはラカイン州の問題を「仏教原理主義者」と回教徒ロヒンギャの宗教間対立であると単純化かつ矮小化して理解する傾向が生じた<sup>237</sup>。ミャンマー政府の対応に関して国際社会の批判や議論が続いた一方、ミャンマーでは1958年以来半世紀余に亘る軍政が2015年11月の総選挙によって民主制に復帰し、翌2016年3月にはティンチョー氏が大統領に就任した。ロヒンギャ問題を憂慮していた政府顧問アウンサンスーチー女史は、本件の評価を国外の機関に委ねることに強く反対する国軍を押し切り、2016年8月コフィ・アナン前国連事務総長に依頼して第三者によるラカイン州諮問委員会（Advisory Commission on Rakhine State）を発足させた。この委員会は、座長のアナン氏を含む外国人3名に加え、ミャンマー側は回教徒2名を含む専門家6名の計9名で構成されていた。同委員会は1年の期間をかけて調査及び勧告を取りまとめ、翌2017年8月24日にこれを発表した<sup>238</sup>。この内容はロヒンギャに対するミャンマー国籍付与をも視野に入れた有望な解決案とされた。

しかるにその翌25日未明、アラカン州においてロヒンギャ武装勢力「アラカンロヒンギャ救世軍（Arakan Rohingya Salvation Army, ARSA）」により、30か所にも及ぶミャンマー国軍国境警備隊やラカイン州警察の拠点に対する大規模同時襲撃事案が発生し、ミャンマー側に複数の死者を含む大きな被害が出た。このためミャンマー国軍はこれをARSAの一斉蜂起ととらえて交戦状態となったが、この際に一般のロヒンギャが武装勢力と誤認され、あるいは巻き込まれ多数の死者を出し、また国軍側による一般村落の焼き払い等の過剰行為も生起するなどの大惨事となった。

#### 6.2.6 ミャンマーとバングラデシュの見解と対応

ロヒンギャについて、その起原および今日のミャンマー社会における軋轢に至る経緯の分析を通じて浮き彫りになった事実からすれば、少なくともロヒンギャがラカイン州に居住するに至った歴史的背景自体は、ミャンマー政府の主張するところに近いであろう。

しかしながら今日の国際社会の関心は、ロヒンギャ難民の人道問題であり、歴史問題ではない。この点においてロヒンギャは被害者であるとする見解が国際社会では大半を占めている。すなわちこの問題に関する国際社会の関心は目前の人道問題への対応であり、ロヒンギャがミャンマーの少数民族であるかどうか

---

<sup>237</sup> 例えば Thomas Fuller, “Extremism Rises Among Myanmar Buddhists,” *The New York Times*, June 20, 2013. また、カナダにおけるロヒンギャ団体の中核の一人アビッド・バハール (Abid Bahar) はすでに2006年にアラカン州の「仏教原理主義者」を批判している。Abid Bahar, *Burmese Invasion of Arakan and the Rise of Non-Bengali Settlements in Chittagong of Bangladesh- Arak*, Kaladan Press Network, February 15 2006.

<sup>238</sup> *Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine*, Advisory Commission on Rakhine State, August 2017.

かの議論ではなくなっている<sup>239</sup>。

第 6.2.4 項に述べた 1982 年のビルマ市民権法制定が原因となった 1991 年のロヒンギャ追放の事案は、冷戦終結後の時代の空気と相俟って広く国際社会に報道され、翌 1992 年 UNHCR がバングラデシュに事務所を開設するきっかけとなった。また、バングラデシュ政府は外国報道機関の取材にそれほど厳しい制限を設けなかったため、特にバングラデシュ側において撮影された個々のロヒンギャの悲惨な映像は国際社会にロヒンギャに対するビルマの対応を過酷であると印象付けることとなった。

一方ビルマ軍事政権は、ラカイン州は危険であるとして立ち入りを大きく制限し、UNHCR に対してすらラカイン州に事務所の開設を許可したのは 3 年後の 1994 年のことであった。このため、ラカイン州内の状況の初期報道やミャンマーの立場についての意見表明と情報の提供は著しく不足し、かつ遅れた上に、ミャンマー側特に国軍は、ミャンマー側の主張の具体的裏付けを国際社会に提供する姿勢が十分ではなかった。

それに比して、ロヒンギャ難民の避難先であるバングラデシュは、これら難民の受け入れ自体は拒否する姿勢を示しながらも、海外メディアや人道機関による批判も比較的受け入れた<sup>240</sup>。それゆえに、バングラデシュはロヒンギャ難民に十分な保護を提供することもなく、あるいは、非加盟国ではあるとは言っても明らかに難民条約の禁ずる「強制送還 (refoucement)」を実行しながら<sup>241</sup>、ミャンマーほどの国際的非難は受けなかった。

また、脚註 241 に示すバングラデシュのアル・イムラン (Hassan Faruk Al Imran) とミアン (Muhammad Nannu Mian) の論文は、強制送還の禁止を定めた 1951 年難民条約第 33 条 2<sup>242</sup>を引用しつつ、国際社会のバングラデシュに対する「強制

---

<sup>239</sup> 上記脚註 236 に示す全 66 頁の報告書には、“2. HISTORICAL BACKGROUND”として僅か 2 ページに歴史的背景が概説されているに過ぎない。これに対して、ほぼ 70%の紙面が現状分析とその対応策に割かれている。しかし、アウンサンスーチー女史の要請により、ラカイン州における問題を扱うに際して「ロヒンギャ」の文言を用いない旨が示されており、これを以ってミャンマー政府へも配慮していると理解することもできる。Ibid., p. 12

<sup>240</sup> 例えば Human Rights Watch, *Bangladesh: Assist, Protect Rohingya Refugees-Humanitarian Aid Desperately Needed; Crisis Situation in Burma Continues*, August 22, 2012. あるいは The Guardian, *Burma's Rohingya refugees find little respite in Bangladesh*, Fri 29 Jun 2012 10.26 BST First published on Fri 29 Jun 2012. 更に BBC News, *Bangladesh orders charities to stop aid to Rohingyas*, 2 August 2012. などの主要なメディアや人道団体の記事はすべて事件直後のバングラデシュ側からの取材に基づいている。

<sup>241</sup> 例えば次の論文は、バングラデシュ政府は、ロヒンギャ受け入れを拒否する「反駁の余地のない正当な理由 (irrefutably valid reason) を有している」と述べている。Hassan Faruk Al Imran, Md. Nannu Mian, “The Rohingya Refugees in Bangladesh: A Vulnerable Group in Law and Policy,” *Journal of Studies in Social Sciences*, Volume 8, Number 2, Department of Law, Uttara University, Dhaka, 2014, p. 240.

<sup>242</sup> 難民条約第 33 条 2 「締約国にいる難民であつて、当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足る相当な理由がある者または特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となった者は、1 (筆者註:「追放及び送還の禁止」)

送還の禁止 (Non-Refoulement)」違反の批判に対し、ロヒンギャ難民事案は国家安全保障及び公共秩序の維持に対する脅威であるから、自国政府の行為は難民条約に照らして適法であるとする興味深い反論を展開している。すなわちこれは、ロヒンギャ難民問題の内蔵する安全保障上の懸念を指摘していることでもある<sup>243</sup>。

他方で、海外メディアにとって報道価値のあるものは一義的には現場におけるロヒンギャ難民の悲惨な映像である。しかし同時に、バングラデシュの厳しい経済事情と過剰な人口による貧困を目の当たりにしたことは、バングラデシュ政府への批判よりもミャンマー政府に対する批判が先行する結果となった。

第 6.2.5 節に述べた 2012 年 5 月末の事件の後も、ミャンマー政府は 6 月 10 日に非常事態を宣言したため<sup>244</sup>、必然的にラカイン州への立ち入りは制限され、外国メディア等に特例を設ける措置は取られなかった。このためミャンマーは、初期報道と自国の立場を説明する機会を再び逸し、国際社会の批判のみが募る結果となり、更にこれが 2018 年 9 月の国連人権理事会報告書の提出の契機ともなった。同報告書においては、ロヒンギャ武装勢力による破壊および戦争犯罪行為を併記してはいるものの、多くはミャンマー国軍及び官憲の対応は不適切であると強く糾弾し、国際法の下における犯罪として、大量虐殺、人道に対する罪、戦争犯罪すらも指摘しており<sup>245</sup>、国際社会におけるミャンマーの立場を著しく損ねる結果となった。

## 6.3 社会的安全保障の観点

### 6.3.1 大規模人口移動と社会的安全保障概念の浮上

本章冒頭に述べたコペンハーゲン学派の理論によれば、社会的安全保障の観念はある集団がアイデンティティを意識する時に共有される。すなわち、その集団に対する外部からの影響に起因する何らかの変化あるいは変化の可能性が、当該集団のアイデンティティを侵すものと認識されるか、あるいはそれが当該集団存続の脅威であると集団の構成員が考える時に、社会的安全保障の意識が形成される。したがって、ある集団の規範の根拠が特定のアイデンティティの共有に立脚しているとすれば、その集団には、混入した他者を同化するか、あるいは排除して自らのアイデンティティの維持を図ろうとする力学が作用する。そして、社会的安全保障と人口流入との関係に関する議論の結論として、この大規模人口流入は経済や社会の負担となり、受け入れ側における軍事によ

---

の規定による利益の享受を要求することができない。」

<sup>243</sup> Imran, Mian, op. cit., pp. 226, 232, 236, 243. (脚註 241 参照)

<sup>244</sup> Thomas Fuller, “Crisis in Myanmar Over Buddhist-Muslim Clash,” *The New York Times Asia Pacific*, June 10, 2012.

<sup>245</sup> *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar*, A/HRC/39/64, Human Rights Council Thirty-ninth session, 10–28 September 2018, pp. 16-17.

らない安全保障上の脅威となり得る点を指摘している。

大規模人口流入が安全保障上の脅威となる可能性については、すでに 1980 年に先駆的議論が行われており、第 2.3.1 項に述べたコールスによる「大規模な難民流入は社会秩序と国家安全保障に加えて国際間の平和と安全保障すら危険にさらす深刻な問題を生み出す」との所見を重要な問題提起として指摘することができる。

コペンハーゲン学派の議論にも通底する上記のコールスの問題提起は、翌 1981 年開催された UNHCR の会合において関係各国と共有されたが、特に注目されることはなかった。コールス報告書の背景となったヴェトナム戦争は、すでに 1975 年にサイゴン陥落によって終結しており、当時は 1979 年に米ソ間の戦略兵器制限交渉 (SALT) が調印され、1981 年には同じく中距離核戦力 (INF) 削減交渉が始まるという冷戦のさなかであり、国際社会の関心は難民問題にはなかった。

### 6.3.2 ミャンマーの抱くロヒンギャに対する安全保障上の恐怖感

近年のロヒンギャ関係の報道を通じ、国際社会はミャンマーにおいては回教徒と仏教徒が激しく対立しているとの印象を抱いたが、歴史的にこれを見れば少なくともかつてはそうではなかった。3 度にわたる英緬戦争の結果、1834 年にビルマは英国に併合されたが、それ以前の回教徒はラカイン州やテナセリムの沿岸部にコミュニティを形成して交易に従事し、一部の者は宦官として宮廷にも使えた。また、港湾や税関の高官も多くは回教徒であった<sup>246</sup>。王国は仏教以外の他の宗教にも寛容で、各地にキリスト教会やモスクが併存しており<sup>247</sup>、この状況は、英国のビルマ領有以降も変わらなかった。

第 6.2.1 項に述べた通り、ラカイン州は 1826 年のヤンダボ条約によって英国に割譲されて以来、英領インドのベンガル地方と一体であった。1937 年にビルマが英連邦の自治区となり、名目上ラカイン州はビルマ領に区分されたが、ベンガル地方とラカイン州の事実上の一体性は変わらず、ベンガル地方の回教徒はラカイン州に流入した。この時期にはベンガルからの移住者に対する迫害等は一切なく、むしろこの当時英領インドの回教徒は英国の支援を得ていたため、ラカイン州においても有利な立場にあったと推定される<sup>248</sup>。

<sup>246</sup> Yegar, *op. cit.*, pp. 2-10. (脚註 177 参照)

<sup>247</sup> バインナウン王 (Bayinnaung, 在位 1550-1581) は回教に対して寛容とは言えなかったと言われ、1559 年にペグーにおいて回教徒による山羊や鶏の屠殺を見てこれを禁じ、また牛の生鬘を禁じ、仏教への改宗を強く奨励した。しかし、回教徒を迫害した記録はない。Yegar, *ibid.*, p. 12.

<sup>248</sup> 英国は 1906 年に「全インド・回教徒連盟 (All-India Muslim League)」を創設したが、その意図はヒンドゥー教徒を中心とする「国民会議派」を牽制することであり、回教徒を親英勢力として育成し、ヒンドゥーと回教を巧みに対立させて民族運動の弱体化を図る、いわゆる「分割統治」政策に基づくものであった。第 5.2.1 項参照。しかし英領インドにおける英

第2次世界大戦の開始に際してビルマは日本軍に協力したが、一方ビルマ国内の回教徒及びヒンドゥー教徒も又、スバス・チャンドラ・ボース (Subhas Chandra Bose, 1897-1945) の「インド独立連盟 (Indian Independence League, IIL)」運動に参加する者が多く、この構造の下でビルマ人と回教徒の関係は良好であった<sup>249</sup>。要するに社会的安全保障の観点からこれを見れば、ビルマ社会にとって回教徒はアイデンティティを脅かすほど異質であるとは考えられていなかったと言って良い。

しかしながら、ラカイン州における状況は異なっていた。英国はこれらラカイン州北部の回教徒に、対日軍事行動に協力する見返りにラカイン州北部を「回教徒領域 (Muslim National Area)」として、ビルマからの分離を容認していた<sup>250</sup>。英国の目的が日本軍であっても、ラカイン州の回教徒による日本軍への敵対行動は、すなわち日本軍を背景とするビルマへの敵対行動でもあった。ところが、回教徒領域の分離は第2次世界大戦が終結しても実行されなかった。このため、ビルマ人に対して大戦中の敵対感情を引きずるラカイン州の回教徒は、近々出現する予定の独立ビルマにおけるマイノリティとしての共存に不安を感じ、1947年の英領インド独立に際しては、ラカイン州北部を東パキスタンへ併合しようと企図した。これがジンナーの拒否によって失敗すると、次には独立したばかりのビルマに対して、「聖戦士団」を組織して武装闘争を挑み、実力を以ってラカイン州北部の分離を図ろうとする勢力も出現した。ラカイン州北部には1950年代初頭まで中央政府の力が十分に及ばず、東パキスタンから単純労働力としてラカインに流入したベンガル人の一部には、東パキスタンへの統合に失敗した勢力とともにビルマに対する武装反乱に走る者もあった。他方で、ビルマにおいて生きることを選択した穏健派の回教徒は自らのアイデンティティを強調するために、上記第6.2.2項に述べた、ウ・ヌー首相あての書簡に敢えて「ロヒンギャ」の名を用いた。ロヒンギャという名称を頻繁に用い始めたのはこの頃からである。

これらの動きをビルマの観点からすれば、異なる言語と習慣を固守してビルマ社会と一線を画するラカイン州北部の回教徒集団の姿勢は、ビルマ社会のアイデンティティに対する挑戦であり、すなわち社会的安全保障上の懸念であった。加えて、英領時代にはラカイン州の回教徒が英国の支持を背景に優越した立場にあり<sup>251</sup>、第2次世界大戦が終結してビルマが悲願の独立を達成する前後の弱体の時期には、国家主権の象徴である領土すら分離しようとした。これらの事実はいずれも、ミャンマー政府と国民に不信と恐怖の念を与えるものであ

---

国の意図が何であれ、これはラカイン州における回教徒にとっては有利な状況であった。

<sup>249</sup> Yegar, op. cit., p. 68. (脚註 177 参照)

<sup>250</sup> 第 6.2.2 項参照。

<sup>251</sup> 脚註 248 参照。



った。

### 6.3.3 ミャンマーの「最も厄介な問題」

英領ビルマの独立後も、しばらくの間はベンガル地方から肥沃なラカイン州へ不法移民の流入が続いたことに加え、1971年に起きた第3次インド・パキスタン戦争（バングラデシュ独立戦争）の際にも、ベンガル地方からラカイン州に多くの難民が流入して、今日ではすで3世代が交代している。一般に、条件の良い土地に長期にわたり生活基盤を定めれば、もはや移動は容易ではない。第2.3.1項に述べた1985年当時の国連難民副高等弁務官スマイザーは「フォーリンアフェアーズ」誌への寄稿論文の中で、現在の難民保護の負担に関する「最も厄介な問題（most worrisome）」は、その膨大な数もさることながら滞在国への長期間の逗留である旨の所見を述べている<sup>252</sup>。

一方で、大多数のミャンマー国民が数世紀にわたり社会規範を共有し、この規範ゆえに英国の統治下にあってもアイデンティティを失わず社会の秩序を維持し得た事実は明らかに存在する。それゆえに社会的安全保障（societal security）とは、「アイデンティティの保全（identity security）」と言い換えることもできる。従ってミャンマー社会が自らのアイデンティティを保全するためには、次の手段があることになる。

- ① ロヒンギャに対してミャンマー社会への適応を求める。
- ② 適応を拒否する者を排除して自らのアイデンティティの維持を図ろうとする。

ミャンマー政府が、ロヒンギャはミャンマー社会への適応を拒んでいるとして②の「排除」の選択肢を採り、これが国際社会の激しい批判を招いたことは既述のとおりである。

ミャンマーにおけるロヒンギャ問題の紛糾の理由は、その長期間の逗留によってロヒンギャのどの部分がラカイン州に土着のミャンマーの「少数民族」であるのか、あるいはベンガル地方からの流入者であるのか、誰にもわからなくなってしまった点にある。ロヒンギャが不法滞在者であるとのミャンマーの主張は、たとえそうであったにしても、国際社会に証明し納得させることは今日となつては極めて難しい。この長期間の逗留こそが、まさにミャンマーの抱える「最も厄介な問題」となっている。

### 6.3.4 バングラデシュの観点から見たロヒンギャ難民

社会的安全保障とは、序論において述べたように、端的にはアイデンティティの問題であるが、その根底に存在する経済の要素を無視することはできない。社

---

<sup>252</sup> Smyser, op. cit., p. 157. 脚註 60 参照。

会的安全保障と人口流入との関係に関する議論において、この大規模人口流入と長期滞在は受け入れ側における経済や社会の負担となり、軍事によらない安全保障上の脅威となり得る点は第 3.1 節において指摘したが、この点はまさしくバングラデシュの危惧するところである。

そもそもバングラデシュは難民条約の加盟国ではないため当該国際法上の義務を負わないとしつつも、同条約に照らせばロヒンギャは難民条約に定義する「難民」ではないとの立場を取っている。この立場から、ロヒンギャに対するミャンマー政府の姿勢は、犯罪や治安への対応であると見なしており、これはミャンマーの法秩序の問題であるとしている。その一方、バングラデシュが多数のロヒンギャを収容するのは、ひとえに人道上の義務からであるとしている。さらに、バングラデシュの人口はすでに過剰であるため、ロヒンギャはバングラデシュの乏しい資源と経済の負担になるとしている<sup>253</sup>。また、言語的にも外見上もベンガル人と同一のロヒンギャが偽造バングラデシュ旅券を取得し、海外においてバングラデシュ人と偽って犯罪行為に手を染めているとして強く反発している。

以上は同国主要紙に掲載された、ハルン・ウル・ラシード (Harun Ur Rashid) 元ジュネーブ駐箚バングラデシュ代表部大使のロヒンギャ問題に対する所見であるが<sup>254</sup>、これはバングラデシュ政府を代弁すると考えてよい。このように、人種、言語、文化の共通にも拘らずバングラデシュがロヒンギャに対して拒絶的姿勢を取る理由は、自国の貧困と人口過剰により収容の余力がない点にあるとの立場は一面論理的ではある。しかし、その背景にある真の理由はアッサム州の 400 万のベンガル人不法滞在者の問題であろう<sup>255</sup>。

1971 年のバングラデシュ独立戦争 (第 3 次インド・パキスタン戦争) の際には、多数のベンガル人が旧東パキスタンから隣接するインドのアッサム州に逃れた。しかし戦争が終結して新生バングラデシュが成立した後も、ほとんどが自国に戻らなかったのみならず、戦後もバングラデシュからアッサム州への人口流出は続いた。今日ではその人口がアッサム州の約 13% に相当する 400 万を占め、永年に亘りアッサム州住民の強い反発を受けて来た。

ところが 2018 年 7 月に至り、アッサム州政府は同州に在住するインド国民の名簿である「国民登録簿 (National Register of Citizens, NRC)」を暫定的に発表し、

---

<sup>253</sup> この時期のバングラデシュのロヒンギャ関連支出は月間 8000 万ドルとの試算もある。Ibrahim Hossain Ovi, “How much does it cost to house Rohingya refugees?” *Dhaka Tribune*, September 14th, 2017.

<sup>254</sup> Barrister Harun Ur Rashid, *Why are Rohingyas being refused entry into Bangladesh?* *The Daily Star*, June 20, 2012.

<sup>255</sup> アッサム (Assam) の地名は、植民地時代の英国による呼称であるとして、2006 年 2 月アッサム州議会によって「アソム (Asom)」と改称されたが、本稿においては便宜上旧称を使用する。“Assam to fall off the map, turn Asom,” *The Times of India*, Feb 28, 2006.

リストに掲載されていない者は早急に手続きを取る必要がある旨を宣言した。しかしその手続きには、1971年3月24日以前からアッサム州に居住している者及びその子孫であることを証明する書類が要求されている<sup>256</sup>。このため、本措置は明らかにベンガル人不法在留者を標的としているとの国際社会の批判が直ちに浮上した<sup>257</sup>。

バングラデシュ政府は、これらの国際社会の声を頼りにインド政府に対して協議を求めているが、もしもバングラデシュ政府が、ロヒンギヤの多くは英領時代や第2次世界大戦前後の様々の機会にラカイン州へ流入したベンガル人及びその子孫であると認めバングラデシュへの「帰還」を受け入れれば、インド政府によるアッサム州の400万のベンガル人の退去方針に一つの根拠を与えることとなる。これは現在のバングラデシュにとって国力を遥かに超える重荷を負う結果につながるため、社会の安寧を保全する責任のある政府としては、かくして、人種と文化と言語を同じくしつつも、ロヒンギヤ難民を受け入れることは容易ではない。

### 6.3.5 ミャンマーの恐怖感とその心理

以上において、ロヒンギヤ難民の事例をもとに、同一問題の当事者であるミャンマーとバングラデシュの双方の立場から、社会的安全保障と難民問題の関係について論じた。一般に安全保障問題と人道あるいは人権に関する問題とを現実の施策として同時に実施する場合はしばしば対立し紛糾しがちであるが、今日の国際社会において一国の安全保障に責任を有するのは最終的にはその政府であり、他国政府でも国際機関でもなく、ましてや非政府機関などではありえない。それ故に当事国政府は、国際社会の批判にも拘らず、自国の方針に関して容易に譲ることはできないという現実がある。

これまで論じてきたロヒンギヤ問題を通じてミャンマーの抱く安全保障上の危惧は次の3点に要約されるであろう。

- ①ロヒンギヤが多数を占めるラカイン州とバングラデシュは事実上英領時代のように一体化する可能性が極めて高い。
- ②やがてラカイン州の割譲要求につながる可能性が排除できない。
- ③ラカイン州が第6.2.5項に述べたARSAの根拠地であるのみならず、国際イスラム原理主義の拠点となる可能性もまた極めて高い。

<sup>256</sup> この日付はバングラデシュ独立の日であるが、インドはバングラデシュ独立戦争においてバングラデシュ側に立ったため、独立以前にアッサム州に入ったベンガル人は難民であるとして、インド国籍取得の条件を示している。その日以降の入域者は不法入域・滞在者として一切の考慮はなされない。しかし、現実問題として、同日以前の入域者であっても、要求される書類を整えることのできる者は極めて限られると推定される。

<sup>257</sup> “India: Assam’s Citizen Identification Can Exclude 4 Million People,” *Human Rights Watch*, July 31, 2018. あるいは “Assam register: Four million risk losing India citizenship,” BBC, 30 July 2018.

①についてはヤンダボ条約によるラカイン州喪失の、②については英国からの独立前後の不安定な時期に回教徒による領土分離活動に苦慮した記憶は鮮烈であり、加えて近年のイスラム原理主義の危険な蔓延により、③に示す警戒心を抱かざるを得なくなっている。かくして今日国際的な批判を受けているミャンマーによるロヒンギャに対する強権発動は恐怖心の反動であると言える。

一方今日のバングラデシュは、ミャンマーに比して狭隘かつ不毛の地が多い国土に過剰の人口を抱え、ミャンマーよりも更にその経済が発展途上であるという現実がある。隣接するラカイン州からの難民が言語と文化を共有する同族であると認識しているにも拘らずその受け入れを強硬に拒否する理由は、まさにバングラデシュの現実を背景としていると推定される。すなわち、隣接するインドのアッサム州に不法滞在する400万のバングラデシュ人の帰還問題を抱えるバングラデシュ政府は、ロヒンギャを受け入れればインドがアッサム州のバングラデシュ人の帰還問題を提起した際にはそれを拒む論理に苦慮するためである。

#### 6.4 小括

本章においては、いわゆるロヒンギャ難民問題の根底に横たわるミャンマーの安全保障上の懸念を、社会的安全保障の観点から分析した。また、ミャンマー政府による対応の歴史的背景には「領土」という極めて古典的な安全保障上の利害が存在することを併せて検証し、国際社会の一部で言われる「回教対仏教原理主義」の構図が、問題の本質から全く外れていることを指摘した。

本章の議論の一義的趣旨は、ロヒンギャを巡る事案を事例として社会的安全保障と難民問題の関係について論ずることであり、もとより問題解決の方途を示すことではない。しかしながら、敢えて所見を述べるなら、2017年8月24日のラカイン州諮問委員会の答申は、ロヒンギャへのミャンマー国籍付与を要求しながら、ミャンマーの立場に対する理解と配慮は十分ではないように思える。これが2018年9月の国連人権理事会報告書の作成に当たり、ミャンマーの事情に対する先入観を与えなかったと言い切れないように感じられる。したがって、本問題の解決には当事者であるミャンマーの立場に応分の配慮を示すことが先ず必要である。すなわち国際社会が、ミャンマーの懸念する社会的安全保障を踏まえた上で、第6.3.5項に列挙する安全保障上の3点について十分理解し保証を与えることなくしては、本問題の根本的解決は難しいであろう。

## 第7章 テロリズムと難民

本章においては、難民問題とテロリズムの問題に現実に相互の影響が観察され、更にテロリズムが安全保障の遠因となり得る可能性があるとの観点から、その直接及び間接の影響について考察する。このため、先ず第7.1節においてテロリズムの意味と態様について歴史的に考察し、第7.2節では本事例の軸を為すチェチェン問題とウイグル問題について、カザフスタンにおけるこれらの難民受け入れ拒否の現実を示し、以下に続く議論の導入とする。これを受けて第7.3節にチェチェン独立運動とチェチェン難民問題をめぐり、ロシアに頻発するテロリズムの現状と、「ベロヴェーシ合意」がカザフスタンのチェチェン難民認定に及ぼす影響を分析する。続く第7.4節においては、同じくウイグル独立運動とウイグル難民問題をめぐり、中国におけるいわゆる「ETIM」によるとされるテロリズムの状況を分析し、「上海協力機構」がカザフスタンの中国籍ウイグル難民の認定に及ぼす影響を分析する。その上で、ロシアはチェチェンに対し、中国はウイグルに対し、それぞれ領土上の警戒心を抱いている事実を検証する。第7.5節の小括では、中国とロシアが治安上の案件であるとしてテロリズム対策を強調する背景に、安全保障上の重大な意義が浮上する事実を再確認する。

### 7.1 テロリズム

今日テロリズムとは、政治、思想、宗教等における自己の立場を社会に対して強制する目的で実施される破壊活動であると理解されている。テロリズムによって惹起される社会不安が悪化すれば、政府はこれを治安上の案件ととらえ段階に応じた治安維持上の措置を取るが、この状況に際して、何らかの利害を有する他国の介入を招く場合もあり、あるいは治安状況が悪化し政府の統制すら及ばなくなれば、これは最早治安の問題ではなく、国家安全保障の段階に至る。

テロリズムの概念はフランス革命時代に現れ、20世紀初頭に至るまでは要人暗殺あるいは強権政治による人民の弾圧という文脈で用いられていた<sup>258</sup>。その後1937年に国際聯盟の下で採択された「テロリズムの防止および処罰に関する条約」では、第1条第2項(Article 1.2.)においてテロリズムに関して初めて定義がなされた<sup>259</sup>。しかし第2次世界大戦前の世界的な緊張に加えその定義が広範であったため、同条約に署名しても拘束を懸念した多くの国家が批准せず、署名24ヶ国のうち批准国は最終的にインド帝国(英領インド)のみであったため、

<sup>258</sup> Alex P. Schmid “The Definition of Terrorism,” *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Taylor & Francis, 2011, pp. 41-42.

<sup>259</sup> *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, article 1*, League of Nations, Geneva, 16 November 1937.

国際条約としては機能しなかった。

かくして結局同条約は発効されなかったが、後にこの思想は1994年の第49回国連総会において「国際テロリズムに関する廃絶措置宣言 (Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)」、更に2006年に第61回国際連合総会において「国連反テロリズム・グローバル戦略 (The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)」の決議が全会一致で採択される基礎となった。しかるに、「テロリズムとは何ぞや」との基本的な問いに対してテロリズムの統一的定義を下すことは容易ではない。その理由として、本件は極めて政治性を有しており、多くの途上国が民族解放活動における破壊行為をテロリズムの範疇から除外し、かつ国家権力の行使はテロリズムに含めるべきであると主張しているためとする所見もある<sup>260</sup>。また、テロリズム実行に要する資金を遮断する目的で<sup>261</sup>、1999年12月に第54回国連総会において「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)」が採択された。しかし、同条約第1条1にテロリズムに用いる「資金」の定義はなされているが、「テロリズム」自体の定義はなされないという現実もある<sup>262</sup>。

それでも共通の利害と思想を通じた地域的国際協力としてテロリズムを定義する条約も現れ<sup>263</sup>、また「911事件」発生後、米国は直ちに国内法においてテロリズムを定義して対策を講じ<sup>264</sup>、世界的にテロ対策が急速に整備されていった。

## 7.2 難民条約と政治力学

難民の保護は、「1951年の難民の地位に関する条約」と「1967年の難民の地位に関する議定書」の2件の国際条約を中心として、更に地域的特性が反映されたその他の協定を通じて実施されている<sup>265</sup>。しかしながら、現実問題としては

---

<sup>260</sup> Roberto Lavalle “The International Convention for the Suppression of the Financing Terrorism,” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 60, No. 2, Max-Planck-Institut, 2000, p. 497. 同書欄外脚註19。

<sup>261</sup> 例えば2001年9月11日のニューヨークとワシントンD.C.における、同時テロ事件実行の経費は40-50万ドル、2002年バリ島爆弾テロ事件 (October 12, 2002, Bali bombing) の実行費用は約2万ドルと推定されている。Roth, Douglas Greenburg, Serena Wille, *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, pp. 27-28.

<sup>262</sup> この条約は、日本では2002年4月17日に国会承認がなされたが、審議の過程で野党議員よりテロリズムの定義についての追及があった。衆議院議事録「第154回国会 外務委員会 第10号 平成14年4月17日」。

<sup>263</sup> 例えば2001年6月15日「上海協力機構」成立と同時に発効した「テロリズム、分離活動、過激活動との戦いに関する上海協定 (The Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism)」。

<sup>264</sup> *Executive Order 13224*, Office of the Coordinator for Counterterrorism, September 23, 2001.

<sup>265</sup> 1969年の「アフリカにおける難民問題の特殊な側面に対応する OAU 条約 (OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」と1984年の「難民に関するカルタヘナ宣言 (Cartagena Declaration on Refugees)」参照。前者は、その第1条 (Article 1) において、後者は第3章第3項 (III-3) において、1951年難民条約及び1967年

条約の存在とその適用は必ずしも一貫してはならず、政治の思惑が絡む難民の保護を人道主義主導へ回帰させようとする努力に対して、政治がしばしば複雑な影を落とすこともある。そもそも難民認定の方式には、難民条約加盟国が条約を受けた国内法で実施する「条約難民認定」と UNHCR がその業務 (Mandate) に基づいて実施する「マンデート難民認定」があり、関係法上両者の法的効果は同一であり、等しく難民としての資格権利が付与されるものとされているが、現実には UNHCR が認定したマンデート難民を接受国政府が認めず国外追放等の措置を取ることもある<sup>266</sup>。

カザフスタン共和国は上記の1951年難民条約と1967年議定書の双方に加盟しているが、UNHCRが難民認定したチェチェン難民はカザフスタン政府の見解では難民ではない。その根拠は、1991年に「独立国家共同体 (Commonwealth of Independent States, CIS)」の設立並びにこの設立に伴う「CIS憲章 (Charter of the Commonwealth of Independent States)」締結に合意した「ベロヴェーシ合意 (Belavezha Accords)」の存在と、それに加えて、ロシアに対する配慮である。すなわち脚註34に述べる通り、CIS国民は域内諸国間において査証取得を免除され、移動の自由が認められ、かつ一定条件下で他のCIS諸国において内国民待遇を受けることが出来るものとされているが、さらにカザフスタン政府は、ロシアの抱える内政上の重大問題であるチェチェン独立運動については、ロシア政府に配慮して一切の関与を避ける姿勢を貫いている。このためチェチェン独立を巡る内戦を逃れた難民がカザフスタン領内に入っても、これは難民ではなくCIS国民の単なる一時的入国であるとしている。

一方、ウイグル難民はどうか。ウイグル人は国籍的には中国人であり、中国はCIS国家ではないから、当然ながら中国籍ウイグル人は「ベロヴェーシ合意」の拘束を受けない。よって、難民条約に定める難民たるの要件を満たせば、中国籍ウイグル人はカザフスタンにおいて難民認定がなされるはずである。しかしカザフスタン政府は、チェチェン難民の場合と同様に、国内にウイグル難民は存在しないとの立場を取っており、その根拠は「上海協力機構、上海合作組織、Shanghai Cooperation Organization, SCO、正文はロシア語と中国語)」の存在である<sup>267</sup>。

---

難民議定書の定める難民の定義に加えて、内戦等の騒乱や外国による侵略や一般的暴力事案も難民発生の原因と明記し、その後の難民保護思想及び施策に大きな影響を与えた。

<sup>266</sup> たとえば日本において UNHCR によってマンデート難民認定を受けたトルコ出身クルド人父子2名が、日本国内法 (出入国管理及び難民認定法) によっては難民と認定されず 2005年1月トルコへ強制送還された事例がある。この事例は、手続き上は UNHCR の難民認定を日本政府が無視した形となったため UNHCR が日本政府に抗議したところ、直ちに UNHCR 宛 2005年1月25日付法務省入国管理局長名の回答書簡が発出され、当時の UNHCR の認定手続きの信用性そのものについて率直に疑問を提起した。それに対して UNHCR の反論はなかった。

<sup>267</sup> 1996年4月26日、「Shanghai Five」と呼称される、中国、ロシア、カザフスタン、キル

難民問題は元来人道問題であるはずだが、第 4 章を通じて考察したように、国家は自国の利害に責任を有しているため、その時の政治的事情により、難民条約加盟国と雖も難民への対応は一様ではない。したがって難民問題に投影される政治の影に濃淡が生ずるが、これを難民問題の政治化の視点からとらえ、以下において、カザフスタンにおけるチェチェン難民とウイグル難民の事例を通じ、難民問題が政治化する背景を分析する。

### 7.3 チェチェン独立運動とチェチェン難民問題の背景

難民条約を批准しているカザフスタン政府は、在カザフスタンUNHCR事務所が同条約に基づきチェチェン難民認定を実施してもこれを認めず、カザフスタンにチェチェン難民は存在しない、との立場を崩さない。以下において、これら両者の見解の相違の背後にある人道と政治の軋轢を考察する。

黒海とカスピ海の間位置するコーカサス地方のチェチニアにあるチェチェン共和国はロシア連邦に属する人口 110 万ほどの自治共和国であり、西にほぼ同一言語と文化と 50 万弱の人口を有するイングーシ共和国がある<sup>268</sup>。伝統的に海洋への出口を求めるロシアにとって、ペルシャ湾への経路上に位置しているこれらの地域はその進出の障害となっており、またオスマン帝国への対抗上黒海への進出経路にあるコーカサス地方を確保する必要があるため、18 世紀末から 19 世紀にかけて武力を背景とするロシアに併合された。

ところがこれら地域の住民はロシア人とは言語や習慣を異にしており、宗教的にもスンニー派回教徒であり、以前からのロシアとの軋轢は併合後一層増大し、特にチェチェン人は今日なお激しい反ロシア感情を抱き続けている。

上記の歴史的背景を有するため、1941年6月独ソ開戦によりソ連に侵攻したドイツ軍は、かくしてチェチニアの住民にとっては「解放軍」であった。これを天与の奇貨とした一部のチェチェン人は、ドイツ軍と呼応してロシアとの歴史的確執を解決しようとした<sup>269</sup>。ドイツ軍の前線は1942年11月にはチェチェン共和

---

ギス、タジキスタンの 5 か国政府諸脳が出席する「上海五国会晤機制 (Shanghai Five Congress Meeting Mechanism)」が上海において開催され、「国境地域における軍事的信頼増進に関する条約 (Treaty on Deepening Military Trust in Border Regions)」が締結された。Shanghai Five の会合は翌年モスクワにおいて再び開催され、更に「国境地域における軍事力の相互削減に関する合意 (Agreement on Mutual Reduction of Military Forces in Border Regions)」が締結された。これら 5 か国は翌 1998 年にアルマアタ (アルマティ)、1999 年にビシュケク、2000 年にドゥシャンベにおいて会合を重ねたが、2001 年 6 月 15 日、上記 2 件の規約を基礎に上海において、同規制 5 か国にウズベキスタンを加えた 6 か国を原加盟国とする多国間協力組織である「上海協力機構」が設立され、本部は北京市朝陽区日壇路に置くこととされた。2017 年にはインドとパキスタンが加盟して、加盟国は 8 か国となった。2018 年 11 月現在、更に 10 か国 3 機関がオブザーバーその他の資格で参加している。

<sup>268</sup> 両国は 19 世紀初頭のロシアによる併合の歴史的背景によって分割されてはいるが、相互意識は極めて近く、共に「ヴァイナフ (Vainakh)」と自称し、ロシア国外においては、例えばカザフスタンにおいては、等しく「チェチェン人」と見なされている。

<sup>269</sup> チェチェン人組織は侵攻するドイツ軍に接触し、チェチェン独立を条件に支援を申し出たが、バクー油田を目指すドイツには、その経路上に独立国を作るという計画はなかった。パトリック・ブリュノー、ヴィアチェスラフ・アヴェツキー、萩谷良訳『チェチェン』白水



国の首都グロズヌイの近郊に達したが、翌1943年2月、スターリングラード攻防戦に敗れたドイツはコーカサス地方における影響力を失った。この結果、スターリン政府は独ソ開戦以来チェチェン人がドイツ軍と内通した懲罰であるとして、1944年2月23日の赤軍記念日に、当時のチェチェン人及びイングーシ人全人口約50万の全部をカザフスタンに即時強制移住させた。この過程で飢えと寒さにより人口の3分の1を失ったと言われる。

1957年に至り、いわゆる「非スターリン化 (De-Stalinization)」を進めるフルシチョフ首相によってこの追放は解かれ帰還が許可されたが、多数がチェチニアへ戻るなかで、一部はチェチェン系カザフ人として多くの民族が共存するカザフスタンに残った<sup>270</sup>。

その30余年後、1989年12月の冷戦終結に続く一連の「東欧革命」に際して、これこそ千載一遇の好機と考えたチェチェン人は、翌1991年11月、ソ連邦からの独立を宣言した<sup>271</sup>。ソ連政府はこれに対処する余裕のないまま、翌12月ソ連邦自体が解体し混乱の時期が続いた。しかし、ソ連邦の中核を承継するロシア連邦は1994年12月に至ってやや落ち着きを取り戻し、チェチェン共和国の独立は憲法違反であるとして<sup>272</sup>、チェチニアにロシア正規軍を投入し独立の動きを阻止した。

2年に及ぶ激しい戦闘の末、1996年8月にロシア側とチェチェン側に玉虫色の停戦合意が成立したが、結局は利害調整が難航した。加えて、次の第7.3.1項の表に示すように、モスクワを含むロシアの大都市で民間人に対するテロが相次ぎ、これらはチェチェン過激派の行為であるとされたため、新任のプーチン大統領は多くのロシア市民の支持を受け、1999年9月、チェチニアにおいて「テロリスト掃討」の軍事作戦を再開した。このため激しい戦火を避け第三国へ避難するチェチェン人の相当数がカザフスタンに旧縁を頼った。これが今日のカザフスタンにおけるチェチェン難民問題の始まりであった。

---

社、2005年、20-21頁。しかしコーカサスにおいて、少なくとも敵性を有しない勢力の存在は作戦上ドイツ軍に裨益するものであった。

<sup>270</sup> 近年では131民族が共存するとされている。IBP Inc, *Kazakhstan Country Study Guide*, Volume 1 Strategic Information and Developments, International Business Publications, Inc., 2012, p. 10.

<sup>271</sup> 1991年6月に独立を宣言した「チェチェン共和国」は、結局国際社会の承認を得ることができず、後にタリバン政権の「アフガニスタンイスラム共和国」との相互国家承認を交わしたのみであった。なお、タリバンの「アフガニスタンイスラム共和国」はサウジアラビア、アラブ首長国連邦 (UAE)、パキスタン、チェチェン共和国から承認されていた。脚註192参照。

<sup>272</sup> 1977年のソビエト社会主義共和国連邦憲法第3章第7条第82項は「連邦各共和国はソビエト社会主義共和国連邦から自由に脱退する権利を留保するものとする。」と規定していたが、チェチェンの独立宣言に対するソ連の主張は、チェチェン共和国はロシア連邦国内の一自治区であるからソ連憲法の定める「連邦各共和国」に関する当該条項は適用されず、かつロシア連邦憲法には自治区の離脱手続きを定める条項は存在しない、というものであった。

### 7.3.1 チェチェン独立要求と対ロシアテロ活動

この過程において、独立を求める一部のチェチェン勢力はロシア国内において大規模かつ無差別のテロ活動を実施したため、ロシア市民の犠牲者数は膨大な数に達した。一般市民にとっては、独立を求めるチェチェン人の主義主張が何であれ、要求を通すためには手段を択ばない大規模テロ行為は、恐るべきものであり、ロシア政府にとってこの事態は国家の安全を脅かす重大案件であった。以下の表はこれらチェチェン過激派によるテロ行為である。ロシア人を直接標的とした事案に加え、ロシア国内のコーカサス地区においては、親ロシア勢力と見なされる行政側に対する破壊活動もしばしば行われ、以下の表以外にも大きな被害があった。これらのチェチェン過激派は国外勢力との関係を有し、指導者はアフガニスタンにおいて訓練を受けた者も多かった<sup>273</sup>。

ロシアにおけるテロ事案

死傷者数単位：人

年	月	態様	人的被害
1995	6	ノブジョンノフスク市病院爆破	死者患者 100 以上
1996	1	キーズリヤール市病院で職員患者 3000 名が 人質、軍と交戦	死者患者を含む 80
	3	ウラジカフカス市内市場爆破	死者 53、負傷 100
	8	モスクワ中心部ショッピングモール爆破	死者1、負傷40
	9	駐ダゲスタンロシア軍家族宿舎へ自動車爆弾	死者64、負傷130(いずれも軍人および家族)
	9	モスクワ市内アパート爆破	死者 94、負傷 164
	9	モスクワ市内アパート爆破	死者 119
	9	ロシア南部ヴォルゴドンスク市アパート爆破	死者 17、負傷 72
2001	3	スタブローポリ地方の 3 地点で同時自動車爆 弾	死者 28、重軽傷 150 以上
	11	ウラジカフカス市内市場爆破	死者 5、負傷 60
2002	5	カスピースク市対独戦勝記念祝賀会会場爆破	死者 43
	10	モスクワ市内ドゥブロヴカ劇場にテロ集団突	死者(大部分が若者

<sup>273</sup> アフガニスタンにおける 1989 年の対ソ「聖戦」終結後アフガニスタンを離れていたアル・カーイダの首領ウサマ・ビン・ラーデンは、1996 年 5 月再びアフガニスタンに戻り東部のジャララバードに滞在した。翌 1997 年にタリバンの本拠地カンダハールに移動したが、そこにはすでにチェチェン人を含む外国人がいた。アーメッド・ラシード『タリバン』坂井定雄・伊藤力司訳、講談社、2000 年、244-245 頁、251 頁。

		入、軍警察と交戦	の観客) 128 及び武装集団 41
	12	グロズヌイ市内政府庁舎に自動車爆弾	死者 83、負傷 200
<b>2003</b>	5	ズナメンスコエ市行政庁舎に自動車爆弾	死者 59
	6	駐北オセチアロシア軍バスに自爆テロ	死者 19
	7	モスクワ市内野外コンサート会場自爆テロ	死者 16
	8	在北オセチアロシア軍病院に自動車爆弾	死者 (患者及び職員) 50、負傷 80
	9	ロシア南部で通勤通学列車爆破	死者学生 6
	12	ロシア南部で通勤通学列車内に自爆テロ	死者 42
	12	モスクワ市内ホテル爆破	死者 6、負傷 10
<b>2004</b>	2	モスクワ市内地下鉄爆破	死者 40 以上
	5	対独戦勝記念日式典爆破	死者親露派チェチェン大統領以下 7
	6	イングーシ共和国親ロシア治安関連施設襲撃	死者 90 以上
	8	グロズヌイでロシア主導の選挙爆破妨害	死者 30
	8	モスクワ発国内線旅客機 2 機が同時爆破	死者 90
	8	モスクワ中心部地下鉄駅に爆弾	死者 11、負傷 40
	9	北オセチアのベスラン市内中学校襲撃	死者 300 以上、負傷 700 以上 (いずれも大半は子供)
<b>2009</b>	11	モスクワ・サンクトペテルブルグ間特急列車爆破	死者 28、負傷 90
<b>2010</b>	3	モスクワ市内地下鉄駅2箇所同時自爆テロ	死者 39、負傷 60
<b>2011</b>	1	モスクワ・ドモジェドボ空港国際線ビル自爆テロ	死者 37、負傷 173
<b>2013</b>	10	ボルゴグラード市内バス自爆テロ	死者 7、負傷 36 以上
	12	ボルゴグラード市内同時2件自爆テロ	死者 34
<b>2014</b>	10	グロズニー市記念日要人暗殺未遂	死者警官 5、犯人 1、負傷 12
	12	グロズニー市内立てこもり銃撃戦	死者警官 14、市民 1、武装集団 11、負傷警官 36
<b>2017</b>	4	セントペテルブルグ市地下鉄爆破	死者乗客 14、犯人 1、負傷 45 以上

出典： 報道資料に基づき筆者作成。

以上はチェチェン勢力による破壊活動の一部である。ロシア政府はこの状況を、治安の範疇を遥かに超える非常事態であるとして重装備のロシア正規軍をチェチニアに派遣して制圧し、2009年5月「治安回復」を宣言したが、表に示す通り更に破壊活動は続いた。この過程において、独立を要求する勢力の一連の活動資金は近隣のアラブ諸国のみならず、ヨーロッパや北米からも供給され<sup>274</sup>、実行面においては、アフガニスタンは重要な訓練拠点であった。

### 7.3.2 カザフスタンの「チェチェン難民」と「ベロヴェーシ合意」

一方、旧ソ連邦を構成する自治共和国であった「カザフ・ソビエト社会主義共和国」が、ソ連邦解体に伴い独立国家「カザフスタン共和国」となったのは1991年12月16日のことであった。新国家カザフスタンは国際社会への参加を象徴する国際連合への加盟を強く希望し、1992年3月2日付で加盟が承認された。国際連合への加盟とともに、カザフスタンは多くの国際条約を締結したが、中でも脚註34に述べるベロヴェーシ合意に基づくCIS憲章への加盟は重要であった。

また、カザフスタン政府は国連諸機関との間の個別の協定にも積極的に参加し、UNHCRに関しては1999年1月15日付を以って「難民の地位に関する1951年の条約」および「難民の地位に関する1967年の議定書」を批准した。これにより新生国家カザフスタンは、難民に関する国際人道活動において国際社会のメンバーたる主権国家として、応分の責任を果たすことが期待されるに至った。

1999年9月からロシアがチェチニアにおいて対テロ軍事作戦を再開した経緯は既述の通りであり、戦火に追われカザフスタンに避難したチェチェン人は相当数に上った。カザフスタン政府は、これら避難民集団へのテロリストの混入を危惧したが、実際にはテロ事案は生起せず、むしろチェチェン人による自動車窃盗、ゆすり、誘拐、暗殺、地下の武器取引、贋金、麻薬密輸などの一般犯罪が問題とされた<sup>275</sup>。しかしながらロシア政府と密接な関係を有するカザフスタン政府は、逐一チェチェンに関する治安情報を得る立場にあり、カザフスタンへ入国するチェチェン人に対しては、他国民には柔軟な対応を示す長期滞在登録証の発給を極度に制限した。更に、一時入国の滞在期限を超過した者は不法滞在として拘束する等の手段を通じ、特段の注意と警戒を示した。

ところが、これらチェチェン人避難民の中にはその後カザフスタン駐在の

<sup>274</sup> C. J. Chivers and Steven Lee Myers, “Chechen Rebels Mainly Driven by Nationalism,” *The New York Times*, September 12, 2004.

<sup>275</sup> Bakhyt Moldatjaevich Nurgaliyev, Kanat Sametovich Lakbayev and Alexey Vladimirovich Boretsky, “Organized Crime in Kazakhstan: The Past, the Present, Development Tendencies and Social Consequences,” *Journal of Applied Science*, 14 (24), Innovative University of Eurasia, 2014, pp. 3437-3438 & p. 3442.

UNHCR の保護を受け、難民と認定される者も多かった。その一方でカザフスタン政府は、以下の見解によってカザフスタンにチェチェン難民は存在しない、という立場を取り続けた。すなわち、「チェチェン共和国」はロシア共和国内の一自治区であるから「チェチェン人」はロシア国民である。よって、カザフスタン共和国はベロヴェーシ合意によってロシア国民に内国民待遇を与えているため、何らかの事由によりチェチニアからカザフスタンへ避難する者があっても、それは 1951 年の難民条約に規定する難民の定義には合致しない、との理由であった<sup>276</sup>。これはロシア政府の立場と同じであり、その論理自体は理不尽とは言えないであろう。しかしながら、カザフスタン政府がチェチェン人避難民の難民認定を拒否する真の理由は、極めて政治的な次元にあると推定される。

カザフスタンはロシアと 7 千キロ以上にわたり国境を接し、全人口約 1,800 万余の約 4 分の 1 はロシア系である。ロシア語はカザフ語と並ぶ主要語であり、マスメディアに関しても例えばカザフスタンの外国語テレビ放送の 3 分の 2 はロシア語である<sup>277</sup>。また、公文書の多くや、特に法律・学術文献の多くはロシア語で記述されているなど、各方面において対ロシア関係は重要であり、ロシアとの友好はカザフ外交の最優先事項である<sup>278</sup>。そのロシアが、チェチニアはロシアの一部であるからチェチェン問題はロシアの国内問題であるとの立場を取っている以上、カザフスタン政府としては、あえてロシアの論理に留保条件をつける理由は全くない。そもそも難民とは、戦争や深刻な国内問題を背景として発生するものであるから、カザフスタン政府がチェチニアからの難民の存在を認めることは、ロシアの内政を公然と批判することとなる可能性があり、そのリスクに見合う国益が担保されない以上、それは採り得ない選択肢である。

さらに加えてカザフスタン政府の抱く重大な危惧は、難民認定は拒否しても、同国内に短期滞在するチェチェン人が対ロシアテロ活動に関与することであり、対ロシア友好を国策の基本とするカザフスタン政府としては、これだけはいかなる手段を以ってしても避けるべき事態である。よって、特にチェチェン人の出入国に際しての検査は他国民以上に厳しいものとなり、CIS 憲章に基づく査証免除自体はロシア国民として適用されるが、滞在期間については CIS 国民に対しては概して緩やかな運用がなされる一方で、カザフ国籍を有するチェチェン系

---

<sup>276</sup> カザフスタン政府のこの立場は 2016 年の時点で変わっていない。 *Country Reports on Human Rights Practices for 2016*, United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2017, p. 25.

<sup>277</sup> Marcel de Haas, “Kazakhstan’s Security Policy: Steady as She Goes?” *The Journal of Slavic Military Studies*, 28(4), Routledge, 2005, p. 623.

<sup>278</sup> しかしながら、2018 年 3 月にカザフスタン政府は米国に対してカスピ海の 2 港の使用を認め、ジョージア（グルジア）やアゼルバイジャンからカザフスタン、ウズベキスタン経由アフガニスタンへの物資補給中継点の設置を容認するなど、対ロシア全面追従ではないことも指摘しておく必要がある。 “Kazakhstan opens Caspian Sea for USA,” *EurasiaDaily*, April 25, 2018.

カザフ人以外のチェチェン人に対しては極めて厳格に運用されている。

#### 7.4 上海協力機構とウイグル人

CIS 加盟国であるロシア連邦の国民たるチェチェン人に対して、ベロヴェーシ合意により難民条約は適用されないとするカザフスタン政府は、別の問題においても同様の立場を示している。カザフスタンにおいて難民認定申請をするウイグル人は、今日新疆ウイグル自治区に居住しており国籍的には中国人である。中国は CIS 国家ではないから当然ながら中国籍ウイグル人はベロヴェーシ合意の適用や拘束を受けないはずである。したがって、難民条約に加盟するカザフスタン政府は難民認定基準に合致すれば中国国籍のウイグル難民申請の認定をすることに何ら問題はないはずである。しかるにカザフスタン政府は、上海協力機構を根拠としてウイグル難民認定に極めて消極的である。以下において上海協力機構の存在がウイグル難民の認定に与える影響を考察する。

中国西部から中央アジアに分布するテュルク語系のウイグル人は中国の「新疆ウイグル自治区」にその大半が居住し、言語、宗教、生活習慣等全般にわたり、中国国家の大多数民族である漢族とは全く異なる文化を有する民族である。今日新疆ウイグル自治区に居住するウイグル人は中国国籍であるが、永年の漢族による統治にも拘らずウイグル人としての強いアイデンティティを保持し、民族自治の拡大や人権状況の改善を要求している。

2001年6月15日上海で設立された多国間協力組織である上海協力機構は経済や文化交流など様々な分野での協力強化を図ることを謳っているが、その目的は安全保障である。一般に今日では安全保障における軍事力の意義が多様化しており、いわゆる「テロ対策」は国民の平和と繁栄を支える重要な要素であるとの認識が一般化している。このため国際テロ活動や民族分離運動、過激な宗教主義活動等について上海協力機構加盟国の関心はきわめて高く、上海協力機構の成立と同時に「テロリズム、分離活動、過激活動との戦いに関する上海協定(打撃恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約、The Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism、第15条により正文はロシア語と簡体中国語。)」を締結し、キルギスタンのビシュケクに地域テロ対策本部を置くとしたが、後にウズベキスタンのタシケントに変更し、加盟国の要請に応じ相互協力の義務を定めている。

一方で、新疆ウイグル自治区のウイグル人による民族自治の拡大や人権状況の改善に対応することは、中国政府にとっては内政事項たる少数民族政策の範疇であるが、これに加えて、新疆ウイグル自治区の中国からの分離独立を主張する組織もいくつか存在することが中国の大きな懸念となっている。特に「東トルキスタンイスラム運動 (Eastern Turkistan Islamic Movement, ETIM)」は様々の破

壊活動に関与しているとして国連、米国、中国、カザフスタン、英国等はこれをテロ組織に指定している<sup>279</sup>。その一方で国際人権団体によれば、中国においては単に生活改善を求める平和的なデモ行進の参加者までが弾圧されている等の報告もある<sup>280</sup>。

#### 7.4.1 カザフスタン政府による中国籍ウイグル人の難民申請却下の背景

ウイグル独立運動についての議論はしばらく措くとして、独立の意図を一方的に達成する目的を以って国籍国において破壊行為を行えば、これは犯罪であるから避難国における難民申請の資格を失う<sup>281</sup>。また、仮に避難国政府が、当該申請者の犯罪の事実を知らずに同申請を受理し難民認定がなされても、国籍国が当該申請者の犯罪記録を避難国政府に通報すれば、当該難民認定はさかのぼって取り消される。更に、国連の目的及び原則に反する行為を行った者へは難民条約が適用されない<sup>282</sup>。

したがって、現実問題として上海協力機構に付随する2001年の「打撃恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約<sup>283</sup>」の趣旨からすれば、カザフスタンに避難した中国籍のウイグル人がカザフスタン政府に対し中国での迫害を理由として難民認定申請をしても受理される可能性は極めて低い<sup>284</sup>。また、同公約に定義するテロリズム、分離活動、過激主義に関与する者が、「政治、思想、意識形態、人種、民族、宗教及び其の他の同様の要因」を理由として責任を逃れることの無いように、相応の国内法の整備を含む措置を講ずるべき旨の規定があるが<sup>285</sup>、ここに列挙される要因は1951年の難民条約の定める難民の定義の一節、「人種、宗教、国籍、政治的信条、特定の社会集団」にきわめて類似していることが指摘できる。これはすなわち、判断によっては上海協力機構の利害を優先し、難民条約の主張を封じる根拠となり得ることを示している。

<sup>279</sup> 中国政府は2003年10月にETIMをテロリスト組織として公表し、カザフスタン政府は2006年11月に自国内におけるテロ組織に指定した。また、米国は2002年9月3日、また最近では2016年7月に英国がETIMをテロリスト組織に指定している。

国連は2002年9月11日付テロ組織に指定した。UN Press Release S/C7502, 11 September 2002.

<sup>280</sup> Amnesty International Public Statement, AI Index: ASA 17/005/2005, News Service No: 027, 4 February 2005.

<sup>281</sup> 難民の地位に関する条約第1条F(b)は「難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な犯罪（政治犯罪を除く）を行ったこと」を失格事項と定めている。

<sup>282</sup> 同上条約第1条F(c)「国際連合の目的及び原則に反する行為を行ったこと」もまた失格事項とされている。

<sup>283</sup> 2001年6月15日の上海協力機構成立と同時に締結された「打撃恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」（筆者仮訳：「テロリズム、分離主義及び過激主義撲滅のための上海条約」）第1条においてテロリズムの定義がなされているが、拘束範囲の広狭はさて置き、発効された国際条約で「テロリズム」自体の定義をともかくも明示したものは本件が最初である。

<sup>284</sup> 同上公約第2条は加盟国間の協力と犯罪者の相互引渡、および同第7条においては関連情報の相互提供の義務を規定している。

<sup>285</sup> 同上公約第3条。

また、中国籍ウイグル人の難民認定申請に対するカザフスタン政府による不受理については、この場合カザフスタン政府と中国政府の間の問題であり、その根拠が上海協力機構諸条約にあることはすでに述べた。同機構の掲げる治安と安全保障の観点からすれば第7.4節に述べたETIMのテロ組織指定は当然の措置であるとも思えるが、中国の意図は必ずしもテロ行為対策という即物的事由によるものではないと推定される。次項において這般の事情を考察する。

#### 7.4.2 ウイグル独立運動の背景

歴代シナ王朝によって漠然と「西域」と呼ばれていた今日の中国西部に対しては、しばしば征討軍が送られていたが、1755年乾隆帝の親征により西部地域一帯が制圧され清帝国の版図に加えられてからは「新疆」と呼称された。だが、この新領土においてはその後も大小の反乱が続き<sup>286</sup>、また、陝西省、甘肅省、雲南省においても回教徒の反乱が相次いだ。新疆においては、1864年に大規模の反乱があったが、清朝はついにこれを鎮圧し、1884年に「新疆省」として省制を施行した。その後、1911年の辛亥革命に際しこの新疆省は中華民国が承継した。1933年にはこの地方はウイグルの故地であるとして「東トルキスタン共和国」の建国が宣言されたが、国際社会の承認はなかった。その後もウイグル国家の建設が試みられたがいずれも成功せず<sup>287</sup>、1949年以降は中華人民共和国がこの地域を統治し、1955年以降は「新疆ウイグル自治区（新疆維吾爾自治区）」と改称して今日に至っている。

1989年の冷戦構造の終焉は世界政治に一大変化をもたらしたが、その2年後の1991年、ソ連邦解体に伴い旧ソ連邦自治共和国の独立、特にテュルク系のウズベキスタン、トルクメニスタン、カザフスタン、キルギスタン各共和国の成立は、同じくテュルク系で相応の人口規模を有するウイグル人のナショナリズムに強い影響を与えたと推定され、この時期から新疆ウイグル自治区内の「治安」を懸念する中国政府の言及が増加した。

#### 7.4.3 「ETIM」の実在についての議論

2001年9月11日の米国における同時テロ事件は、上海協力機構加盟諸国にも衝撃を与え、同機構構成6か国首脳はその3日後にカザフスタンのアルマティに会

<sup>286</sup> 1820年代に入ると新疆の回教徒の反乱が相次ぎ、加えて1840年代には阿片戦争（1840-41）、太平天国の乱（1850-1864）、捻匪の乱（1851-68）等の内憂外患によって清は次第に弱体化し更に1860年ごろからの回教徒の反乱によって新疆支配体制は一層荒廃していった。荒川優「同治回疆叛乱前史（改）」『神奈川大学大学院言語と文化論集』第2号、神奈川大学、1995年、146-152頁。

<sup>287</sup> 1933年に南新疆のカシュガルを中心に「東トルキスタンイスラム共和国」が建設されたが、宗教色が強くまとまりを欠き、約半年で崩壊した。しかし、1944年11月に新疆西北部に建設された「東トルキスタン共和国」は国家の体裁も整え、国民党政権に対抗する程であった。毛利和子『周縁からの中国 - 民族問題と国家』東京大学出版会、1998年、210頁。



し、この事件の被害者に哀悼の意を表するとともに、テロ行為に対し断固たる対決の姿勢を示し、上海協力機構の存在意義を強調した。2001年12月北京を訪れた米国務省のテイラー（Francis Taylor）対テロリズム調整官は、ウイグルによるテロ脅威を主張する中国に対し、中国西部出身者がアフガニスタンにおけるテロ活動にかかわっている事実は認めつつも、中国西部の住民自体がテロリストであるとの中国の見解は否定した<sup>288</sup>。しかしながら中国政府は翌2002年1月に、1990年代のETIMによるテロ行為のリストを米国に示し<sup>289</sup>、ETIMのテロ組織指定を再三にわたり強く要望した<sup>290</sup>。かくして同年8月26日、北京訪問中のアーミテージ（Richard Armitage）米国務副長官はテロリスト組織ETIMに関する中国の主張に同意し、翌9月3日、ETIMをテロ組織と認定した<sup>291</sup>。しかし、この当時米国は911事件後の「対テロ戦争」の熱気の中にあり、ETIMに関して必ずしも客観的な評価がなされなかった可能性に留意すべきであろう<sup>292</sup>。一方、人権団体からは、回教徒であるウイグル人を弾圧するための口実として中国がテロ脅威を誇大に喧伝しているとの批判もあった<sup>293</sup>。

他方で国連は、911事件の発生直後直ちに安全保障理事会を招集し、翌9月12日、テロリズムを強く非難する国連安保理決議第1368号、同28日にはテロ資金調達その他テロ行為の準備に資する行為を禁ずる同決議第1373号を採択

---

<sup>288</sup> Kristen E. Boon, Aziz Huq, Douglas C. Lovelace, Jr., “Terrorism: Commentary on Security Documents,” Volume 103, *Global Issues*, Oxford University Press, 2009, p. 310.

<sup>289</sup> Ocean, Kristen Boon, Aziz Z. Huq, Douglas Lovelace Jr., *U.S. Approaches to Global Security Challenges*, Oxford University Press, 2012, p. 555. 同書同頁脚註16。ただし、発表された被害のいずれに対しても「ETIM」からの犯行声明はなかった。本項中の表参照。

<sup>290</sup> Philip P. Pan “US warns of Plots by Group in W. China,” *The Washington Post*, August 29, 2002.

<sup>291</sup> Executive Order 13224, Department of States, Sep 3, 2002. ただし、米国人には直接の脅威を与えていないという解釈から「海外テロ組織」（Foreign Terrorists Organizations: FTOs）の指定ではなく、より一般的な大統領令第13224号（EO13224）による指定である。Ocean, op. cit., p. 556.（脚註289参照）この効力の範囲は合衆国憲法で明確に規定されておらず、制裁実施に際しても資産凍結などにとどまり、FTOs指定よりも緩やかである。実際問題として、EO13224による指定は組織のみならずその指導者や支援団体・企業なども含むため、極めて多数にのぼり、いわゆるイスラム過激派関係だけではなくその他の分離主義、ナショナリスト、左翼過激派など幅広く指定されている。その後、中国の人権問題に関連し米議会においてETIMに対するテロ組織指定再考の機運も浮上したが、2018年現在同指定は解除されていない。宮坂直史「米中関係とテロ」『米中関係と米中をめぐる国際関係』日本国際問題研究所、2016年、274頁。

<sup>292</sup> 在北京米国大使館は、2002年8月ごろ中国政府より、ETIMと名乗る組織が在ビシュケク米国大使館の爆破を計画しているとの情報を得た。中国政府のこの情報の根拠は次の通りであった。すなわち、ビシュケク市内で別の容疑により逮捕され、中国へ送還された2人の男はETIMのメンバーであり、所持していた市内の地図の各所に印が付いており、その一つが米国大使館であった。中国はそれまで米国にETIMのテロ組織指定を求めていたが、米国は中国政府から第7.4.3項に表として掲げた新疆ウイグル自治区の治安情報を示されても、その信憑性に疑問を抱いていた。しかし、在ビシュケク米国大使館爆破計画の情報を得た後は、間もなく中国の要請に応じETIMのテロ組織指定を実施した。ビシュケクにおいては、その後対米テロは発生しなかった。*The Washington Post*, op. cit., August 29, 2000.（脚註290参照）また、J. Todd Reed, Diana Raschke, *The ETIM: China's Islamic Militants and the Global Terrorist Threat*, ABC-CLIO, 2010, p. 62.

<sup>293</sup> Ibid., *The Washington Post*.

して、テロリズムに対する強い姿勢を示した。更に中国が米国、アフガニスタン、キルギスタンとともに国連に強く働きかけた結果、事件1周年に当たる2002年9月11日付で国連は、「国連の目的及び原則に反する行為」であるとしてETIMをテロ組織に指定した<sup>294</sup>。

しかるに中国政府がETIMを含むテロ組織および関係者のリストを公表したのは、翌2003年12月のことであった<sup>295</sup>。他方で、カザフスタン政府は2006年10月にETIMは様々の破壊活動に関与しているとして、これをテロ組織に指定した。しかし、これに先立つ2004年5月、ナザルバエフ・カザフスタン大統領の中国公式訪問に際し、両国間の石油パイプライン建設協定が調印されたことを指摘しておくべきであろう。こうした中で2009年7月、新疆ウイグル自治区のウルムチその他の主要都市に起きたウイグル人による「暴動」は、ETIMのテロ活動を裏付けるものであるとして映像が公開されたが、ETIMの存在は確認できず、むしろ中国政府のウイグル人への対応に関して諸外国に少なからぬ疑念を抱かせる結果となった。以下の表は、既述の通りETIMによる破壊活動であるとして、中国が2002年1月に米国に示したと推定される前述の1990年代の一連の事件の報告書から、筆者が要点を抽出し一覧表としたものである。

中国におけるテロリズム事案

死傷者数単位: 人

態様	年月日	場所及び情況	被害	犯行声明
爆破	1991.2.18	阿克蘇地区庫車県バスターミナル爆破	死者1 負傷者13 (いずれも市民)	無 * 1
	1992.2.5	烏魯木齊市内バス2台 爆破	死者3 負傷者23 (いずれも市民)	無
	1993.6.17 -9.5	新疆南部の百貨店、市場、ホテル、文化施設 爆破	死者2 負傷者36 (いずれも市民)	無 * 1
	1997.2.25	烏魯木齊市内バス3台 爆破	死者9 負傷者68 (いずれもウイグル族、回族、キルギス族、漢族を含む市民)	無 * 1
	1998.2.22	喀什地区叶城県爆破	ガスパイプライン損傷	無 * 1

<sup>294</sup> UN Press Release SC/7502, 11 September 2002. <https://www.un.org/press/en/2002/sc7502.doc.htm>

<sup>295</sup> このリストには、すでに2003年10月に死亡していたイスラム過激派ハッサン・マシュームを同リストの最初に掲げるなど、情報の信憑性に疑問が呈された。Ocean et al., op.cit., p. 558. (脚註289参照)

	-3.30		損害 100 万人民币以上	
	4.7	喀什地区中国人民政治協商会議高官宅に対する爆弾攻撃	負傷者 8 (同高官を含む)	無
暗殺	1993.8.24	叶城県中国人民政治協商会議高官勤務中	重傷 1 (同高官)	無 * 1
	1996.3.22	阿克蘇郷新疆回教徒会次席自宅を襲撃	射殺 1 (同次席)	無
	4.29	庫車県中国人民政治協商会議議員 (ウイグル人) 自宅を襲撃	死者 6 重傷 1	無
	5.12	喀什人民政治協商会議評議員回教徒父子モスク礼拝途次路上で襲撃	重傷 2 (同父子)	無 * 1
	1997.5.23	阿克蘇郷開拓責任者自宅襲撃	死者 2 (同責任者夫妻)	無
	7.3	阿瓦提県百什里克郷職員自宅襲撃	死者 2 (同職員夫妻)	無
	11.6	阿克蘇郷回教徒協会幹部モスク礼拝途次路上で襲撃	死者 1 (同幹部)	無 * 1
	1998.1.27	叶城県中国人民政治協商会議議員モスク礼拝途次路上で襲撃	死者 1 (同議員)	無
	1997.6.4	和田県荒地郷職員自宅を襲撃	死者 1 (同職員)	無
	1999.8.23	喀什県沢普郡博斯坎地区職員自宅を襲撃	死者 2 (同職員及び子息) 負傷 1 (同妻、家宅放火で火傷)	無
	2001.2.3	喀什県疏附人民裁判所職員自宅襲撃	死者 1 (同職員)	無
	1996.8.27	叶城県下人民政府庁舎襲撃	死者 6 (うち 4 名は拉致後殺害)	無
	1999.10.24	沢普県賽力郷警察署襲撃後放火	死者 2 負傷者 2	無

毒物撒布 放火	1998.1.30 -2.18	喀什市	死者 1 中毒 4 数千の動物死亡（毒物撒布 23 件）	無 *2
	5.23	烏魯木齊市	放火 15 件、化学物質撒布約 40 件（当局の適切な対処により大きな被害なし）	無 *2
	1999.10.11	和田市綿麻工場爆破	綿花 2 トン焼失	無
秘密基地設 営	1998.2	新疆各地	国外から 150 以上の ETIM テロリスト潜入、新疆各地に基地開設新疆警察により大量の武器弾薬押収	無 *3
	1999.12.30	沢普県波斯喀木郷	地元警察が爆発物製造設備、対戦車榴弾を発見	無
	2000.2.25	莎車県	地元警察が対戦車榴弾、爆発物、起爆装置、信管を発見	無
	2001.8	庫車県	地元警察が爆発物発見	無
テロ準備	1990.4.5	阿克陶県政府に対して短機関銃と拳銃乱射、手榴弾投擲	死者 6（警察官）	無 *4
	1997.2.5 -2.8	伊寧市におけるウイグル人のデモに端を発する「グルジャ事件」	死者市民 9 <sup>296</sup> 負傷約 200、家屋放火、公私車両破壊	無 *5
	1997.3	在トルコ中国大使館銃撃、同領事館襲撃	中国国旗焼却	無 *1
	1998.3.5	在イスタンブール中国領事館爆弾攻撃	被害報道無し	無 *1
	2000.3	「ウイグル青年同盟」統領自宅襲撃（地名不	死者 1（同統領）	無 *2

<sup>296</sup> アムネスティインターナショナルによれば、人民解放軍による事態鎮圧後ウイグル人 210 名の死刑宣告があり、うち 190 名については直ちに刑が執行された。Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region, Amnesty International, April 1999, p. 5, p. 51.

		詳)		
	2000.5	新疆のビジネスマンに対し国外から10万ドル身代金要求	死者1 (同ビジネスマンの甥) ビシュケクの中国商品市場へ放火	無 *6
	2000.5.25	上記捜査のためビシュケク派遣の新疆人民政府職員襲撃、カザフスタンへ逃亡。	死者1 負傷2 (政府職員) 死者2 (逃亡先カザフスタン警察官)	無 *6

出典：PRC State Council, “East Turkistan” Terrorist Forces Cannot Get Away With Impunity, Xinhua, 21 January 2002. 原資料は報告書形式。

内容を一見すると、詳細な背景は不明ながら、単なる怨恨に基づく一般犯罪が混入しているとの印象もあり、また、一般にこの種のテロ行為の実行後は、政治的影響を与えることを意図して速やかに声明を出し、主張ないしは要求を述べることを常とするが、上記の表のすべてのケースについて、いかなる犯行声明もなかった<sup>297</sup>。なお、「犯行声明」欄の記号の意味は次の通りであり、いずれも実際の犯行声明はなく、すべて中国政府の主張である。

\*1：中国政府によれば「東トルキスタンテロ組織(“East Turkistan” terrorist organization)」の犯行とされる。しかし、いわゆる「ETIM」からの犯行声明はなかった。脚註291参照。

\*2：中国政府によれば「東トルキスタン解放組織 (East Turkistan Liberation Organization)」の犯行とされる。以下同上。

\*3：中国政府によれば「東トルキスタン解放運動 (East Turkistan Islamic Movement, ETIM)」の犯行とされ、ETIMの名称が初めて使用されたが、犯人はこのETIMの名称を使用していない。以下同上。

\*4：中国政府によれば「東トルキスタンイスラム党 (East Turkistan Islamic Party)」の犯行とされる。以下同上。

\*5：中国政府によれば「東トルキスタン・アラーのイスラム党 (East Turkistan Islamic Party of Allah)」の犯行とされる。以下同上。

\*6：中国政府によれば「ウイグル解放機構 (Uyghur Liberation Organization) の犯行とされる。以下同上。

<sup>297</sup> 米 국무省は ETIM のテロ組織指定に際し、これらの齟齬や疑問についての論評を避けた。The Washington Post, op. Cit., August 29, 2000. (脚註 290 参照)

ETIMに関しては、2016年7月15日英国がETIMをテロ組織に指定したため中国はこれを歓迎したが、この背景には習近平中国主席が前2015年10月に訪英して7兆4千億円に及ぶ対英投資の合意とともに、「一帯一路」構想及びAIIBへの英国の参加を取り付けた事実があり、当時のキャメロン首相が「英中の黄金時代」と呼んだ時期であった<sup>298</sup>。

しかしながら、これら ETIM をテロ組織に指定した各国はもとより、同指定を主導した中国からも ETIM の実体について具体的な説明はなされなかった<sup>299</sup>。故に ETIM の存在そのものに疑問を呈する所見もあるが<sup>300</sup>、中国が脅威を主張する ETIM が仮に中国による架空の存在であったとしても、上記の表によれば近年実行されたテロ行為にはウイグル勢力によると推定される事案も含まれる。また、2013年10月28日の天安門車両テロ事件に際しては、「トルキスタンイスラム党 (Turkistan Islamic Party, TIP)」を名乗る組織から犯行声明が出された。これはウイグルを名乗る初めての犯行声明であり、中国外務省報道官は ETIM と TIP は同一である、と語ったが<sup>301</sup>、同一である根拠は示されず ETIM の実在についてはやはり明確ではない。一方で、ETIM の概念は、明らかな破壊活動のみならず極めて広い範囲のウイグル人の活動をも包含する根拠となり得るため、この概念の適用次第ではウイグル人の行動を一律に制限することが可能になるとの危惧も指摘されている<sup>302</sup>。

これまでに述べたように、2002年の米国に対する ETIM のテロ組織指定働きかけ、米国の指定を梃子とする国連への同じ働きかけ、2006年のカザフスタンとのガスパイプライン建設に関わる経済協力を利用した働きかけ、2015年の英国への7兆4千億円の投資と併せた働きかけ等々を通じて「ETIM」は国際的にテロ組織としてともかくも認識されるに至り、かくして中国政府の対ウイグル政策の重要な根拠となった。

一方中国は、パキスタンのグワダル港と新疆ウイグル地区を結ぶことによっ

---

<sup>298</sup> Michael Martina, Ben Blanchard, Jake Spring; Editing by John Ruwitch and Nick Macfie, *Britain adds Chinese Militant Group to Terror List*, Reuters, JULY 20, 2016. なお、キャメロン政権は欧州連合からの離脱問題の紛糾により 2016年7月13日にメイ内閣に交代したが、その2日後の ETIM のテロ組織指定は、前内閣の決定事項の単なる事務的な引き継ぎ処理であろう。

<sup>299</sup> *The Washington Post*, op. cit. (脚註 290 参照) また、Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy*, DIANE Publishing, 2009, p. 6.

<sup>300</sup> 例えば Ibid., p. 6.

<sup>301</sup> Jonathan Kaiman, "Islamist group claims responsibility for attack on China's Tiananmen Square: Group releases eight-minute audio clip which warns of future attacks in Beijing," *The Guardian*, 25 November 2013.

<sup>302</sup> 2018年9月ワシントン DC で開催された保守系政治団体の集会「価値観を共有する有権者総会 (Value Voters Summit)」において、ポンペオ米国務長官とペンス米国副大統領はともに、新疆ウイグル自治区における中国政府の無差別かつ大規模なウイグル人迫害を非難した。

て<sup>303</sup>、中国西部から直接インド洋への出口を構築しているが、これは中国の推進する「一帯一路」構想の重要な結節点であり、このためには如何なる手段を用いても新疆ウイグル地区の安定を図りたいと考えるであろう。この観点からすれば、ETIM の存在を諸外国に認めさせることによって、新疆ウイグル地区において中国政府の利害に反する者はテロリストと指名することが可能となる。すなわち、たとえ被疑者が国外にあってもこれを追求し、難民申請あるいは難民認定すらも排除することが、条件の如何によっては有り得ることとなる。

#### 7.4.4 カザフスタン政府のウイグル難民への対応

これまで述べた経緯と背景により、中国国内におけるウイグル人の政治活動は今日ではほぼ不可能であり、むしろ極めて危険であるとすら言える。政治活動に関係する知識人を主とするウイグル人には、難民条約に定める難民の定義に合致するケースが多いため、国外へ逃れる者も多い。新疆ウイグル地区に国境を接し同じくテュルク語系の言語を用い、かつスンニー派回教国であるカザフスタンには 26 万のウイグル人が居住しており、以前から往来も頻繁であるため、UNHCR に対して難民認定申請その他の保護を求める者も少なくはない。

かくして、上海協力機構諸 (SCO) 条約と難民条約の双方に加盟するカザフスタン政府は、ことウイグル問題に関する限り難民条約は何ら国益に利することが無いと判断している模様であり、難民条約に基づきウイグル人の難民認定を実施することは無い。一方で、第 7.4.3 項に述べた ETIM に対するカザフスタン政府のテロ組織認定の経緯及び背景には、次の政治判断を観察できる。

- ①同政府にとって同認定の実施による特段の負担増は無い。
- ②西側諸国へ対テロ問題に関して共通の立場を示せる。
- ③中国政府の立場を尊重するとの姿勢を示すことができるため、SCO 加盟国として外交上得策である。

すなわちカザフスタン政府は難民条約加盟国でありながらも、同時に SCO 加盟国としての立場は一貫しており、ETIM はテロ組織であるとの根拠に基づきウイグル人の難民認定を受け付けたことはない。その一方で、現実には UNHCR の業務に意図的に距離を置くことによって、ウイグル難民の存在をある程度黙認してはいる模様である。以下に示す表は、2000 年から 2017 年に至るカザフスタンにおけるウイグル人難民認定申請者数統計である。カザフスタンは 1992 年の国連加盟に合わせて 1951 年難民条約及び 1967 年難民議定書に加盟したが、国内法としての難民法を整備したのは 2009 年であり、発効は 2010 年であった。このため、2009 年及び 2010 年の難民認定申請審査は実務演練を兼ねて UNHCR

---

<sup>303</sup> 中国パキスタン経済回廊 (China-Pakistan Economic Corridor, CPEC)。

と共同で実施している。次の表は、カザフスタン政府と在カザフスタン UNHCR 事務所のウイグル難民への対応ぶりの相違を示し、2017 年末現在同政府による認定数は 0 である。

#### カザフスタン共和国におけるウイグル難民認定申請数及び認定数

(「審査」欄の「HCR」は UNHCR によるマンドート難民認定手続を示す。同じく「KZ」はカザフスタン政府による条約難民認定手続を示す。)

単位:名

年	審査	前年繰越	年間申請	認定	非認定	却下	年末未決
2000	HCR	0	15	7	3	0	5
2001	HCR	5	11	11	3	0	2
2002	HCR	2	21	7	15	0	1
2003	HCR	1	12	8	1	2	2
2004	HCR	2	14	8	1	2	5
2005	HCR	5	32	13	9	2	13
2006	HCR	20	2	2	2	2	16
2007	HCR	16	10	7	2	3	14
2008	HCR	14	10	8	2	0	14
2009	HCR/KZ 協同	14	14	6	2	0	20
2010	HCR/KZ 協同	20	43	5	13	5	40
2011	KZ	40	0	0	14	18	8
2011	HCR	40	0	0	1	39	0
2012	KZ	8	1	0	7	2	0
2012	HCR	0	7	0	0	0	7
2013	HCR	7	1	1	0	1	6
2014	KZ	0	3	0	0	3	0
2014	HCR	23	8	0	13	1	17
2015	KZ	0	2	0	2	0	0
2015	HCR	6	0	0	0	0	6
2016	HCR	6	0	0	0	0	6
2017	HCR	6	0	0	0	0	6

出典: RefWorld-UNHCR カザフスタン各年度資料からウイグル難民認定申請のみ抽出。



#### 7.4.5 分離への警戒：ロシアとチェチェン、中国とウイグル

カザフスタンを巡る現在の外交関係が近い将来に激変する可能性は考えられないが、そうであれば、同国へ避難するチェチェン人とウイグル人への対応に際しては、難民条約よりも、国益に直接影響するペロヴェーシ合意や上海協力機構関連諸条約が一方的に優先されるという現状が大きく変わることはないだろう。したがって、チェチェン難民に対しては、ロシアの内政問題であるとのロシア政府の主張に沿った、また、ウイグル難民への対応は、ETIMはテロ組織であると主張する中国政府の立場に応じた政治的判断となるであろう。

だが、その結果、辛くも第三国に逃れたチェチェンやウイグルの難民は、安全な国外から何らかの方法で国内に残した活動に支援を継続する可能性は当然ながら極めて高い。国外からのこれらの支援が直接的に暴力を伴う意図はないとしても、国内に残り活動を続ける者を取り巻く状況は必ずしも穏便ではない。したがって状況を変えるためにこれら外部からの支援を活用して、ロシア政府や中国政府の望まざる行動に出た場合、それらが単なるテロリズムあるいはその準備と喧伝されることは十分考えられる。チェチェン、ウイグル共に本国におけるそのテロを含む一連の民族的活動が、カザフスタンにおける難民認定に強い影響を及ぼすことは以上で論じたとおりである。それでは、活動の結果その主張が実現し、ロシア領コーカサスにチェチェン独立共和国、中国政府が新疆ウイグル地区と呼ぶ東トルキスタンにウイグル独立共和国が出現したとすると、ロシア、中国にとってどのような影響があるだろうか。

チェチェン共和国の独立はロシアにとって領土割譲以外の何物でもなく、安全保障の危機そのものであり、ロシアは、ジョージア（グルジア）、ウクライナ、フィンランド、日本との領土問題、その他の当面は解決済みとされるいくつもの国境線あるいは領土問題への飛び火を真剣に危惧するであろう。加えて、極めて反ロシア感情の強い「チェチェン共和国」が西欧に接近し、仮に NATO との連携を模索するような事態となれば、ロシアは安全保障上致命的な問題をその下腹部に抱えることとなる。

中国にとってもそれは同じであり、西部に「ウイグルスタン共和国」、あるいは「東トルキスタン共和国」が出現すれば、それは直ちにチベットに飛び火し、さらにモンゴル共和国が強い関心を示す内モンゴル自治区の問題が表面化するのである。また、シナ史を繙けば、満州がシナ世界に入ったのは近々17世紀の清代以降のことである。しかし、そもそも清は満洲人の王朝であり、満州がシナの版図に入ったのではなく、政治的にはその逆に満洲がシナ世界に拡大したのであった。中国の行政区分で「東北地方」と呼ばれる満洲は今日では中国（漢）化しているが、満州人のアイデンティティが永遠に失われたとは必ずしも断言できない。そして、最大の問題は台湾である。

それ故、中国政府はウイグル人の間にいささかでも独自路線を模索する動きがあれば、直ちに抑え込むことを可能にする「正当な」根拠を国際社会に向けて作らなければならない。ETIM という実在すら定かではない存在を危険なテロ組織として、米国の 911 同時テロ事件を利用して国際社会に認知させた背景には、領土保全という重大な安全保障上の意図があった。

## 7.5 小括

カザフスタンにおけるチェチェン難民認定並びにウイグル難民認定の問題は、UNHCR の実務上の議論としては、ベロヴェーシ合意と上海協力機構がそれぞれ障害となって業務実施に影響を受けるという点に帰着する。ロシア、中国の両国は「1951 年難民条約」と「1967 年難民議定書」の双方に加盟しているが、他方でロシアと中国の一般社会におけるこれらチェチェン及びウイグルの問題は、過激思想を有する分子によるテロリズムが引き起こす社会不安、すなわち治安上の案件として認識されている。

他方、脚註 261 に示す例にも明らかのように、テロリズム活動に多大の資金が必要とされることは事実であり、一般論として国外からの資金調達是有り得るし、これに難民が介在していないとは断言できない。この観点からすれば、難民がテロリズムに関係することは理論的にはあり得る。

しかしながら、本章において考察した問題は、難民がテロリズムに関与するか、あるいは直接的影響を及ぼすか否かとの議論ではない。むしろそこに観察される事実は、テロリズム対策という今日の国際社会において極めて説得力のある政治的対応の下で難民が翻弄される構図である。しかしながらこの構図を複眼的に俯瞰すれば、治安上の案件であるとするロシアと中国の主張は、治安問題が引き金となって生起し得る本質的かつ深刻な領土にかかわる安全保障上の問題が、それぞれの難民問題によって象徴されているとすることができる。

## 第8章 コソヴォ紛争に見る安全保障と難民問題の交錯

コソヴォは旧ユーゴスラビア連邦構成 6 箇国の一つであるセルビア共和国内の自治州であった。1991 年から 1995 年までのユーゴ紛争はコソヴォに波及することはなかったが、当時のコソヴォ州人口約 200 万の 82%を占めていたアルバニア系住民が<sup>304</sup>、セルビア官憲による不当な権利侵害及び迫害を受けているとする 1999 年頃からの欧米メディアの報道により、米国を中心とする西欧社会はコソヴォのアルバニア系住民及びこれら難民の状況に同情していた。かくして NATO 軍はコソヴォの立場を是とする欧米輿論を背景に<sup>305</sup>、1999 年 3 月にコソヴォ州内のセルビア政府拠点とセルビア本土の軍事及び産業施設に対し、航空攻撃を開始した<sup>306</sup>。その結果同年 6 月セルビアはついに譲歩してコソヴォ地域からすべてのセルビア官憲を撤収させた。国外に逃れていたアルバニア系コソヴォ難民は、NATO 軍事行動の結果セルビアから分離されたコソヴォへ帰還し、約 9 年間の国連暫定行政実施を経て 2008 年コソヴォ共和国を建国した<sup>307</sup>。

以上の経過は極度に単純化したコソヴォ難民問題の顛末であり、当時の西欧

---

<sup>304</sup> 1948 年の統計によればコソヴォ州は総人口 73 万、うちアルバニア人が 50 万で 68%、セルビア人が 18 万で 24%であったが、1991 年には人口約 196 万のうちアルバニア人が 160 万で 81.6%、セルビア人が 19 万で 9.9%であった。すなわちこの 40 余年の間に、アルバニア系人口は 3 倍以上となったが、セルビア系人口は横ばいであった。 *Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006*, Statistical Office of Kosovo, 2008, p. 7.

<sup>305</sup> 脚註 353 に述べるニューヨークタイムス社説及びブレア英国首相の所見を参照。

<sup>306</sup> NATO 軍創設以来最初の実任務は、ボスニア紛争中の 1995 年 8 月 30 日から 9 月 14 日まで実施されボスニア域内のセルビア勢力に対する航空攻撃であった。そのきっかけは、サラエボ市は国連保護軍 (United Nations Protection Force, UNPROFOR) によって安全地域とされていたにもかかわらず、同年 8 月 28 日に市内のムルカレ (Mrkale) 市場にセルビア勢力から重迫撃砲弾が撃ち込まれ、市民に 38 名の死者を出す惨事を引き起こした事件であった。UNPROFOR は 1992 年 2 月 21 日付国連安保理決議第 743 号に基づき編成され、当初の任務区域はクロアチア域内であったが、人道支援物資輸送の拠点としてボスニアのサラエボ空港へも当初から小兵力を派遣し、後には紛争拡大に伴いボスニア・ヘルツェゴヴィナ地域にも展開した。UNPROFOR は安全地区の保護を行うため、憲章第 7 章の下で武力行使を含む措置をとる権限を付与されていたため、ムルカレ市場の事件は UNPROFOR 活動の妨害であると判断され、NATO 軍の介入が要請された。1999 年のコソヴォ紛争における NATO 軍の介入はこのような国連安保理決議等の法的根拠を欠いている点が批判されたが、一方で歴史的経緯から武力行使に極度に慎重であったドイツ連邦軍が初めて戦闘に参加した点が注目された。

<sup>307</sup> これを遡る 1990 年 9 月コソヴォは独立を宣言したが、国際的支援は得られず、直ちにセルビア政府によって無効とされた。これは本格的なユーゴ紛争の引き金となったスロヴェニア、クロアチアの 1991 年 6 月の独立宣言に先立つものであった。

諸国と米国輿論の一般的認識を示すものであった。しかしながら、現実がこのように黑白歴然として模式的に進行したわけではなかった。セルビア共和国の立場からは、コソヴォ独立は領土の失陥という安全保障上の一大事件であり、セルビア政府は2019年現在コソヴォ共和国を承認していない<sup>308</sup>。本章における以下の議論の意図するところは、解決したはずのコソヴォ難民問題が連鎖的にセルビア難民問題とマケドニアの国家安全保障上の問題の原因となった事例を通じ、難民問題と安全保障問題が極めて複雑に入り組む現実を考察する点にある。

この観点から、本章においては以下の要領で考察を進めていく。歴史を遡及して背景の詳細を調査することは本稿の趣旨ではないが、コソヴォ難民問題の契機となったコソヴォ問題は一連の「ユーゴ紛争」と密接に関係しているため、第8.1節において、ユーゴスラビア連邦を構成していたスロヴェニア、クロアチア両共和国の独立宣言に端を発する「ユーゴ紛争」前後の経緯からコソヴォ難民の問題に至った事情を最初に概観しておく。次に第8.2節では、今日のコソヴォ人口180万余の92%がアルバニア系である事実に鑑み<sup>309</sup>、コソヴォ問題に非常に大きな影響を及ぼした隣国アルバニアの事情を分析し、第8.3節においてアルバニア系コソヴォ難民への同情という欧米輿論を背景とするNATO軍の武力介入前後の事情を整理する。更に第8.4節ではセルビアの譲歩によるコソヴォ難民問題の解決がすなわちセルビア難民問題を引き起こし、加えてマケドニア紛争はアルバニアから入手した武器弾薬を有するアルバニア系コソヴォ難民の流入が引き金となって生じた現実を分析する。以上の議論を受け第8.5節では、これらを通じてコソヴォ難民問題が、セルビアの領土問題、セルビア難民問題、マケドニア内戦、西欧諸国のバルカン半島情勢に対する警戒等の安全保障上の問題など多くの要素といかに複雑に入り組んでいたかを再確認する。

## 8.1 ユーゴスラビア連邦の解体

バルカン半島は<sup>310</sup>、19世紀にオスマン帝国が衰退した後、半島を取り巻く列

<sup>308</sup> 2019年5月27日のセルビア議会で、セルビア大統領ヴチッチ氏は「我々は敗れ、領土を失ったことを認めなければならない」と演説して、初めてコソヴォ分離の可能性に言及した。Ivana Sekularac, Aleksandar Vasovic, “Accept reality, Serbia does not control Kosovo: Vucic,” *World News*, Reuters, May 28, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo/accept-reality-serbia-does-not-control-kosovo-vucic-idUSKCN1SX1U2>. 2019年9月16日最終閲覧。

<sup>309</sup> 2013年のコソヴォ人口は180.5万人であり、内訳はアルバニア人92%、セルビア人5%、その他3%であった。『コソボ共和国 (Republic of Kosovo) 基礎データ』外務省、平成30年(2018年)1月24日。

<sup>310</sup> 「バルカン半島 (Balkan peninsula, *Balkanhalbinsel*)」との地域名称はドイツの地理学者ヨハン・アウグスト・ツォイネ (Johan August Zeune) によって1808年に初めて用いられ、それ以前は“European Turkey”と呼ばれていた。Olga M. Tomic, *Balkan Sprachbund Morpho-Syntactic Features*, Springer Science & Business Media, 2006, p. 35. しかし、フランスの地理学者アミ・ブエ (Ami Boué) がこの地方を訪れた際に、スターラ山脈 (Stara planina) をトルコ名で“Balkan”と呼んだ先例があり、ツォイネはブエの用例を誤用して山脈のみならず半島全体に適用した、とする説もある。Bogdan Sekulic, *To Remove the Anathema of the Balkans*,

強の利害が複雑に交錯していたが<sup>311</sup>、事実 1914 年 6 月 28 日サラエヴォの街角の銃声はその後 4 年余にわたる大戦の始まりを告げる暗い合図となった<sup>312</sup>。第 1 次世界大戦の終結後はオスマン帝国やハプスブルグ帝国が解体され、バルカン半島の国境線は大きく変更されていくつかの新国家が生まれたが、この小康期を過ぎると利害の対立からバルカン半島は再び不安定となった。

第 2 次世界大戦に際してはバルカン半島のほとんどが枢軸国の占領下にあったが、後にユーゴスラビアとなる地域においては、チトー (Josip Broz Tito, 1892-1980) の指導の下でパルチザン闘争が続いた<sup>313</sup>。1945 年 6 月のドイツ降伏はこの地域においてはチトーを指導者とする反独闘争の勝利とされ、チトーは 1945 年 11 月に成立したユーゴスラビア連邦人民共和国の中核としての権威を確立した。

ユーゴスラビアは、ソ連軍の援助を受けずに対独戦争に勝利したとの自負から、大戦終結後も東側陣営に加わることなく独自の社会主義路線を歩んだ。「七つの国境 (イタリア、オーストリア、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、ギリシャ、アルバニア)、六つの共和国 (スロヴェニア、クロアチア、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、モンテネグロ、マケドニア)、五つの民族 (スロヴェニア人、クロアチア人、セルビア人、モンテネグロ人、マケドニア人)、四つの言語 (スロヴェニア語、クロアチア語、セルビア語、マケドニア語)、三つの宗教 (ギリシア正教、カトリック教、イスラム教)、二つの文字 (ラテン文字、キリル文字)、一つの国家 (ユーゴスラビア)」とのスローガンの下で、ユーゴスラビアは「自主管理社会主義経済 (Self-Managing Market Socialism)」と呼ばれる独自の経済システムを導入し<sup>314</sup>、東側と西側の双方に市場を有して経済も拡大し、

---

Politicka Misao, Vol. XXXVI, Institute Ruđer Boskovic, 1999, p. 80.

<sup>311</sup> バルカン半島自体が必ずしも欧州列強の利害の目的ではなかったが、バルカンにおける小競り合いがより大きな戦争を誘発する可能性があった。ビスマルクはこれを直感し、バルカン半島がヨーロッパを覆う戦火の発火点となり得る可能性を指摘し次の様に述べたとされる。“Eines Tages wird der große europäische Krieg wegen irgendeiner Dummheit auf dem Balkan ausbrechen.” (バルカンにおける何者かの愚行ゆえに、ある日、欧州大戦が突発するだろう。) このような懸念は当時の列強間に存在したが、1912 年には「欧州の火薬庫 (Gunpowder Keg of Europe)」との呼称が現れた。Hamilton Gardner, *The Improvement Era*, Volume 16, Young Men's Mutual Improvement Association, 1912, p. 242.

<sup>312</sup> オーストリア＝ハンガリー帝国皇嗣夫妻は、当時同帝国領であったボスニアにおける軍事演習視察のためサラエボを訪れていたが、無蓋車両で市内を移動中セルビア人青年の拳銃狙撃により暗殺された。この事件を理由として同帝国はセルビア王国に宣戦したが、それぞれの同盟諸国も続いて相互に宣戦したため第 1 次世界大戦に拡大した。

<sup>313</sup> チトーの本名はヨシップ・ブロズ (Josip Broz) であったが、地下活動中の偽名「チトー」を後に公式に用いたため、ヨシップ・ブロズ・チトーとして知られた。

<sup>314</sup> 「自主管理社会主義経済 (socialism of self-management)」とは、中国やベトナムの社会主義市場経済に似た体制であり、職場や地域が単位となって自らの代表を決め、企業や自治体の運営を行っていくとする考え方である。したがって、おのずから競争原理が作用して経済が成長したと考えられ、日本でも注目された。しかしチトーの率いる「共産主義者同盟 (League of Communists of Yugoslavia)」の下においてこそ可能であったこの経済体制も、

1970年代には相当の生活水準に達していた<sup>315</sup>。

しかしながら、健全な統一を宣伝する上記のスローガンを掲げつつも、現実には6共和国の固有の条件が大きく異なる中で各共和国や州ごとに一種の自由競争が行われた結果、共和国や州ごとに見れば経済力に大きなばらつきがあった。6共和国の中でも連邦内最北部のスロヴェニア共和国は、人種的にはスラブ系であるが15世紀にハプスブルグ家の領地となって以来意識的にも文化的にも西欧に同化していた。このため、早くから西欧諸国との経済関係を通じ連邦内では最も豊かであった。しかしながら、その富がセルビア人の中央政府を通じて連邦内の他の共和国へ移転されるとして不満を有していた。一方、セルビア共和国コソヴォ自治州の人口の9割は隣国アルバニアからの移住者であるとされていたが、隣接する諸国の経済不振の影響を受けて経済発展が遅れ、かつ政治的には人種言語を異にするセルビア人の統制に服することに不満を抱いていた。

このような背景の下で、1979年の所謂第2次石油ショックに起因する1980年代初頭の世界的な債務危機はユーゴ経済を直撃し、その不満はベオグラードの連邦政府に向けられるようになった。チトーは連邦国家における民族主義的感情の危険性を知悉しており、民族主義の台頭を極力抑制していたが<sup>316</sup>、チトーの権威の下ですら暗にくすぶっていた様々の矛盾は1980年のチトーの死去以降徐々に表面化した。

これらの不満は冷戦の終結後まもなく一挙に噴き出し、スロヴェニアとクロアチアによる1991年6月の独立宣言を契機に、経済的格差に対する不満に加え民族的要因が重なり「ユーゴ紛争」と呼ばれる一連の内戦に突入した。この紛争は、相互に関連する次の5件の紛争に分けることができる<sup>317</sup>。

すなわち、1991年の「スロヴェニア独立戦争」、1991年から1998年にかけての「クロアチア紛争」、1992年から1995年にかけて最も多数の犠牲者を出した「ボスニア紛争」、1998年から1999年6月まで軍事衝突が続いた「コソヴォ紛争」、2001年のマケドニアにおけるマケドニア人とアルバニア人の武力衝突「マケドニア紛争」である。また、ユーゴ内戦を3区分として、1991年のスロヴェ

---

1980年のチトー没後は急速に内部対立が表面化した。町田幸彦『コソボ紛争 冷戦後の国際秩序の危機』岩波書店、1999年、15-17頁。

<sup>315</sup> 1970年の鉱工業生産指数を100として、1969年には92であったが1978年には181に倍増した。生産及び民生の基礎となる発電量は1968年に234億キロワットであったが、1978年には513億キロワットに達した。また、輸出額は1968年に17億9千6百万米ドルであったが1977年には52億5千6百万米ドルに達した。一方、同時期の輸入はそれぞれ17億9千6百万米ドル、96億3千3百万米ドルであり、大幅な赤字を計上していたが、これらは貿易外収支及び国外出稼ぎ者からの送金で補填した。OECD *Economic Surveys: Yugoslavia 1979*, OECD, 1979, p. 57, pp. 61-63.

<sup>316</sup> 例えば、セルビア人は連邦全体の人口の4割を占めていたが、チトー時代はセルビアの民謡を歌うことは禁じられていた。町田、前掲（脚註316参照）、23頁。

<sup>317</sup> 山崎信一「ユーゴスラヴィア紛争と暴力」『バルカンを知るための66章』第2版、明石書店、2016年、90-92頁。

ニア独立に伴う「10日間戦争」、1991年9月から1995年8月の「クロアチア内戦」、1992年3月から1995年11月の「 Dayton Agreement」<sup>318</sup>に至るまでの「ボスニア内戦」として焦点を絞る説もある<sup>319</sup>。いずれの区分においても、特にボスニア・ヘルツェゴヴィナとクロアチアの戦火は住民レベルでの激しい憎悪の応酬となり、陰惨な戦闘が繰り返された。

かくして、ユーゴスラビアは解体に至り、1991年6月の紛争勃発から1995年11月の上記のDaytonにおける和平合意までの間、230万人が戦火を避けて他国や他地域に脱出する事態となった<sup>320</sup>。この和平合意で辛うじて小康状態を保っていたバルカン半島であったが、1999年に発生したコソヴォ難民問題は、新たな紛争の始まりであった。

## 8.2 コソヴォ紛争とコソヴォ難民

### 8.2.1 遠因

ユーゴスラビア社会主義連邦共和国 (Socialist Federal Republic of Yugoslavia) 時代のコソヴォ地方は、連邦を構成する6共和国の1国であるセルビア社会主義共和国の自治州であり、「コソヴォ社会主義自治州 (Socialist Autonomous Province of Kosovo)」と呼称されていた。コソヴォ難民問題は、現象としてはアルバニア系住民がセルビア治安機関によってこのコソヴォ自治州から追われた形であったが、這般の背景について以下に整理しておく。

コソヴォ地方は1171年に建国された中世セルビア王国揺籃の地であったが、1389年のコソヴォ平原の戦いにおいて<sup>321</sup>、セルビアを主力とするキリスト教徒のバルカン諸侯連合軍がオスマン帝国軍に敗れた結果、バルカン半島はその後5世紀にわたりオスマン帝国に服属することとなった。

かくしてセルビア人にとってこの戦いは、異教徒からヨーロッパを護るために身を捧げた祖先の悲劇的英雄伝説と神話に彩られたセルビア・ナショナリズムの象徴となり、この古戦場のあるコソヴォ地域全体がセルビア人の精神的な故地となった<sup>322</sup>。第8.3節に述べる圧倒的なNATO軍に抵抗し、コソヴォ独立

---

<sup>318</sup> 1995年11月に米国オハイオ州Dayton市北西約10キロにあるライト・パターソン空軍基地において合意され、翌月パリで署名された「ボスニア・ヘルツェゴヴィナ和平一般枠組み合意 (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)」を指す。

<sup>319</sup> 柴宜弘『図説バルカンの歴史』河出書房新社、2015年、156頁。

<sup>320</sup> Henry Kamm, "Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst Since 40's," *The New York Times*, July 24, 1992.

<sup>321</sup> 戦いのあった場所は今日のコソヴォ共和国の首都プリシュティナ北西数キロほどの地域に当たり、当時の戦場の南端に「英雄の地 (Gazimestan)」と呼ばれる記念碑がある。

<sup>322</sup> セルビアの叙事詩によれば、コソヴォの合戦でオスマン帝国軍に斬首されたセルビアのラザル公 (Lazar Hrebeljanović, 1329-1389) の首は、合戦の40年後にある泉から発見され、その首は10数キロ離れた修道院の柩に安置されるラザル公の首のない遺体の許へ自ら移って合体した。遺体は今日でもその柩の中にあるとされ、柩は1988年から翌1989年にかけてのコソヴォ平原の戦いの600年記念式典に際してはセルビアとボスニア各地のセルビア

後もその事実に承服しないセルビア人の心理の背景には、コソヴォ平原における悲劇的英雄譚の民族的共有がある。

オスマン帝国には優越集団としての回教徒と従属集団としての非回教徒という二つの集団の区分があったが、しかしながら宗教には寛容であり<sup>323</sup>、属国の民となったセルビア人に正教から回教への改宗が強制されることは無かった。むしろ異教徒に対し極めて厳しい姿勢と警戒心を示したのはヨーロッパであった。ハプスブルグ皇帝は免税特権と自治権を条件として、コソヴォのセルビア人をハプスブルグ帝国のバルカン国境に配置してオスマン帝国に対する警備任務に就かせた。このため 17 世紀末から 18 世紀初めにかけて、コソヴォのセルビア人は脚註 322 に示すラザル公の枢と共に、一族 4 万家族以上を挙げてスラヴォニア（今日のクロアチア東部）に移住した<sup>324</sup>。セルビアの見解によれば、この大移住の結果セルビアの故地でありながら空白となったコソヴォには、正教から回教に改宗した南方のアルバニア人が移住して来たと言われる。

他方でコソヴォとアルバニア本国双方のアルバニア人による歴史叙述では、アルバニア人は紀元前 1000 年ごろバルカン半島に定住したイリュリア人の末裔であって、ゆえにコソヴォの先住民はアルバニア人であると結論付ける<sup>325</sup>。これに対してセルビアの研究者は、19 世紀のドイツやオーストリアの研究者間に今日のアルバニアの主張に類する学説が存在したことは認めつつも、今日ではその説には疑問が持たれているとする<sup>326</sup>。

誰が先住者であったかとの議論はさておき、現実としては、1912 年の第 1 次バルカン戦争の結果、オスマン帝国の勢力がバルカン半島の大部分から撤退するとともに、セルビア人は再びコソヴォ地域の支配権を回復した。しかしすでにコソヴォ地方の人口の大部分はアルバニア人によって占められており、コソヴォとアルバニア本国のアルバニア人はともに、上述の「イリュリア人の末裔たるアルバニア人」のコソヴォ先住民説を主張し、更にコソヴォ州のアルバニア人は、人口が同州の僅々 1 割を占めるに過ぎないセルビア人の政治的優越に対して反感を抱いていた。

---

正教会を巡回し、大いにセルビア・ナショナリズムを高揚させた。柴宜弘『バルカンを知るための 66 章 第 2 版』明石書店、2016 年、26-27 頁。

<sup>323</sup> 岩木秀樹、「帝国から国民国家へ—オスマン帝国における共存形態の変容と崩壊—」『東洋哲学研究所紀要』第 30 号、東洋哲学研究所、2014 年、225-229 頁。

<sup>324</sup> この移住は「Velika Seoba（大移動）」と呼ばれる。柴、前掲（脚註 321 参照）、52 頁。

<sup>325</sup> この主張は、例えばブレンディ・バローリ（Blendi Barolli）“An Overview of the Albanian History: with Main Emphasis on Economy,”『現代社会文化研究』第 34 号、新潟大学、2005 年、245 頁。

<sup>326</sup> Vladislav B. Sotirović, “National identity: who Are the Albanians? the Illyrian Anthroponymy and the Ethnogenesis of the Albanians,” *History Research*, Vol. 1, No. 2, 2013, p. 5. また、2 世紀のプトレマイオスの著書に Albanoi と呼ばれるイリュリア人の一部族名が記載されているが、彼らは今日でもアルバニア北部に居住しており、これがアルバニア人のイリュリア人末裔説の根拠となり、更にコソヴォ先住民主張の根拠になったと考えられる。Ibid., p. 18.



## 8.2.2 ユーゴ紛争とアルバニア人

ユーゴスラビア連邦の中でもセルビア共和国コソヴォ自治州は連邦中最貧地域であり<sup>327</sup>、同州人口の9割以上を占めるアルバニア系のコソヴォ住民はその現状をセルビア人による支配体制に起因するとして、しばしばセルビア治安当局と摩擦を起こしていた。不十分ながらも軽火器を保有する一部住民は自然発生的に各地に小集団を組織し、治安機関に対して実力で抵抗する場合もあった。やがてこれらの組織は「コソヴォ解放軍 (KLA)」としてアルバニア系コソヴォ人の武装勢力となったが<sup>328</sup>、1990年代中期頃までは統制のとれたものではなく、セルビア当局にとってKLAによる活動は小規模治安案件の範囲に留まっていた。このため、ボスニアやクロアチアにおける紛争の時期にも連邦北部の戦火がコソヴォにまで拡大することはなかった。

一方で、第2次世界大戦による国土の荒廃から立ち直るきっかけを掴めず、極度の経済不振が続いていた隣国アルバニアは、共産党政権による鎖国政策が1990年に崩壊的に終わりを告げ、社会は秩序を失ったまま1992年には共産主義体制自体が終焉を迎えたが、各地に小規模の暴動を伴うこの混乱の間に多くのアルバニア人がアドリア海対岸のイタリアへ逃れた<sup>329</sup>。イタリア政府は当初これらの避難者を政治難民と見なす姿勢を示したが、1991年夏の僅か1か月足らずの間に約3万5千人の難民が流入するという急激な展開に加え、その数が今後どれだけ増えるか予想もつかなかった。これに加えて、当時冷戦体制崩壊後の東欧からの大規模難民流入を危惧していた西欧諸国からの圧力もあった。このためイタリア政府は、アルバニア政府に対して帰国者を処罰しないという確約を取り付け、対アルバニア経済援助を条件としてこれらを難民と認めないこととして、以後すべての到着者をアルバニアへ送還した<sup>330</sup>。

アルバニアは自由主義に移行した後も市場経済に適応できぬままであったが、折から生じたユーゴ紛争により急激に需要が増大した武器の密輸が最大のビ

<sup>327</sup> 例えば1964年のコソヴォ地区の1人あたりGNPは旧ユーゴスラビア連邦平均2219米ドルの36.2%であったが、1984年にはこれが同じく5887ドルの26.2%に低下した。同時期のスロヴェニアではそれぞれ185.3%、201%であった。町田、前掲（脚註314参照）、19頁、及びMaddison Project Database, University of Groningen, 2018。なお、2017年の世界銀行資料によれば、コソヴォ共和国のGDP per capitaは3,877米ドルであった。

<sup>328</sup> KLAはその後1999年6月の国連安保理決議第1244号によってコソヴォ防護隊(KPC)及びコソヴォ警察(KPS)に発展解消した。Armend R. Bekaj, *The KLA and the Kosovo War: from Intra-State Conflict to Independent Country*, Bergh of Conflict Research, 2010, p. 26-31.

<sup>329</sup> 15世紀にオスマン帝国に敗れた際に多くのアルバニア人がイタリアに逃れているため、アルバニア人にとって地理的にも意識的にもイタリアは近いとされ、アルバニア系と自覚するイタリア人がイタリア南部に居住しており、数的根拠は明確ではないがその数は約10万とも言われる。竹内啓一『イタリアにおけるアルバニア集落とアルバニア系イタリア人：パレルモ県における事例』一橋論叢、1996年、599-602頁。

<sup>330</sup> 竹内、前掲（脚註329参照）、603頁。

ジネスとなった。この密輸の原資は国民の過半数が加入した無限連鎖講を通じて募った投資であったが<sup>331</sup>、ユーゴ紛争が終結して武器の地下市場が消滅するとたちまち償還不能となり、債権者の不満が爆発してついに1997年1月には暴動に発展した。この暴動は間もなく内戦の様相を呈し人口300万のこの小国において死者は2千にも及び、この混乱の中で武器約100万点が略奪された<sup>332</sup>。これらの武器の多くはコソヴォに流出して、セルビア軍と警察に対抗するKLAに供給され、KLAを中心とするアルバニア系コソヴォ人とセルビア治安組織との間の紛争が規模、頻度、範囲ともに拡大する原因となった。

アルバニアにおけるこの様な状況の下で、約1万3千人のアルバニア難民がアドリア海対岸のイタリアへ逃れた<sup>333</sup>。しかし難民の流入を警戒するイタリア政府は、難民流出元の安定がより重要と考え、国連事務総長あて1997年3月27日付書簡を送り<sup>334</sup>、アルバニアの状況に対応するためにイタリアが中心的役割を果たす用意がある旨を表明した。それに対し翌28日、安保理決議第1101号が発出され<sup>335</sup>、同決議に基づき3800名のイタリア軍を主力として11か国から構成される総兵力7265名の多国籍軍が編成され<sup>336</sup>、「日の出作戦（Operation Alba）」を発動してアルバニアの秩序回復と治安維持に当たった。

### 8.2.3 コソヴォ紛争における「難民戦士」の問題

コソヴォにおいてはその後もアルバニア系学生や住民によるデモが続いた。一方、連邦北部のスロヴェニア、クロアチア、ボスニア等の独立に影響を受けたアルバニア系住民強硬派が組織するKLAは、しばしばセルビア治安機関や職員を散発的に襲撃していたが、前項に述べた隣国アルバニアの無限連鎖講の崩壊の結果1997年頃からコソヴォに流出した武器弾薬を入手して急速に装備を強化した。このため、KLAとセルビア治安機関との衝突は頻度、規模、地域共に拡大した。ところが、KLAは元来が自然発生的であったため当初は制服がなく<sup>337</sup>、構成員と一般住民の識別は困難である場合が多く、セルビア治安機関による鎮

<sup>331</sup> この無限連鎖講の規模はアルバニア国内総生産の半分に達した。Christopher Jarvis, *The Rise and Fall of Albania's Pyramid Schemes*, International Monetary Fund, 1999, p. 4. これら無限連鎖講を主宰する組織の一つ Xhafferi 社は、1,188,000名の会員を擁し、月利47%の配当を謳っていた。Ibid., p.13. 投資の原資調達のため多くは住宅や家畜を売却した。Ibid., p. 15.

<sup>332</sup> Ibid., p. 18. 警察や軍の武器庫からの略奪に加え、地下市場を失った在庫の武器弾薬と1985年までのホッジヤ政権時代の国民総武装政策による各家庭装備武器の相当部分が流出した。

<sup>333</sup> Amnesty International, *Concerns in Europe: January -June 1997*, 1 September 1997.

<sup>334</sup> *The letter of 27 March 1997 from the Permanent Representative of Italy to the United Nations to the Secretary-General*, S/1997/258, 27 March 1997.

<sup>335</sup> United Nations Security Council Resolution 1101, S/RES/1101, 28 March 1997.

<sup>336</sup> COL. Riccardo Marchio *Operation Alba: A European Approach to Peace Support Operations in the Balkans*, US Army War College, 2000, p. 5.

<sup>337</sup> Henry H. Perritt, *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*, University of Illinois Press, 2010, p.127.

圧行動はしばしば無差別的となった。治安対象地域がコソヴォ全域に及ぶにつれて危険を避けコソヴォを脱出するアルバニア系難民は急激に増加し<sup>338</sup>、この混乱は国際社会に「コソヴォ紛争」として認識された。とくに西欧社会はつい数年前のボスニア内戦の凄惨な記憶が鮮烈に残り、コソヴォ難民には同情していたが、その一方でオスマン帝国の後退によって政治的変動のあった1878年に初めて経験したバルカン半島からの大規模の人口流入という遠い記憶と重ね合わせ、内心に不安の念も抱いていた<sup>339</sup>。

また、この難民流出に伴う UNHCR の危惧として、主要避難先である隣国アルバニアの難民キャンプ内において KLA が青壮年男子避難民に対して実施する徴募活動があった。すなわち「難民戦士 (refugee warrior)」の問題である<sup>340</sup>。UNHCR は、戦争等に起因する大規模かつ急激な難民事案に際しては、一般に個別の難民認定審査を行う余裕がないため一括して難民認定を行うが<sup>341</sup>、難民認定基準に拠れば現役の戦闘員は除外される。

また、元戦闘員については、戦闘員であったという事実のみを以って難民認定から除外されることはないが、庇護を申請する当該元戦闘員に対しては、その身分の確認とともに現役当時の行動に関し認定基準に抵触の有無を精査する必要がある<sup>342</sup>。したがって、難民に戦闘関係者が含まれている可能性があるという情報は、UNHCR の業務の複雑化を意味する。よって、実務上の観点からは UNHCR にとって“refugee warrior”情報は本部レベルにおいても現場においても歓迎すべき情報ではない。

難民戦士の問題は、難民の軍事化の具体例として指摘できるが、同様の事例はコソヴォ紛争においても観測された。すなわち、アルバニア北部の都市クセス (Kukes) はコソヴォとの国境から僅か 10 キロ程度の位置にあり、セルビア側からの砲撃の対象ともなったが、同時にセルビア治安部隊に対峙する武力闘争の策源地でもあった。UNHCR は難民キャンプがいかなる形においても戦闘行為に関係することはなく、KLA による兵員の徴募や訓練に関係するいかなる兆候も見られない旨を強調していた。しかしその否定にもかかわらず、次節に述べる NATO 軍の空爆開始後の 1999 年 4 月末、「国境なき医師団 (Médecins Sans Frontières, MSF)」によってクセスに避難中のアルバニア系コソヴォ人 195 家族

---

<sup>338</sup> 1998 年春から夏にかけて約 2 万がアルバニアに向かった他に、多数がモンテネグロや更にはヨーロッパ各地へも避難した。Sadako Ogata, *The Turbulent Decade*, W. W. Norton, 2004, p. 135.

<sup>339</sup> Michael R. Marrus, *The Unwanted European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1985, p.49.

<sup>340</sup> Astri Suhrke et al., *The Kosovo refugee crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*, EPAU/2000/001, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit, February 2000, pp. 100-101. また、第 2.3.1 項参照。

<sup>341</sup> “prima facie determination” が適用された。脚註 139 参照。

<sup>342</sup> 『難民認定研修テキスト』国連難民高等弁務官駐日事務所、2007 年、29-30 頁。

に対して行われた調査では、家族総員中 32%が KLA に参加しており、この時期にククスのキャンプには KLA の兵員が急に増加した事実が KLA への徴募と符合しているとの報告もあった<sup>343</sup>。

### 8.3 NATO 軍の「人道的介入」<sup>344</sup>

故チトーは民族主義の台頭によって連邦体制が破綻することを常に危惧し、特に連邦内の大国であるセルビアの突出を抑制するために<sup>345</sup>、コソヴォ地区を自治州としてセルビア国力の希薄化を図り、併せてコソヴォのアルバニア民族主義の軟化を図った。しかしながら、やがてコソヴォ州人口の大部分を占めるアルバニア系住民により、同州内の少数派であるセルビア人を排除する動きが相次ぎ、結局はコソヴォ州のアルバニア民族主義は更に台頭した。この動きにより、国内に相当数のアルバニア系住民を抱えるモンテネグロ、マケドニア両国からは、後述の「大アルバニア主義」に対する危惧が高まり、セルビアは 1990 年に憲法を改正し、コソヴォ州の自治権を大幅に制限した。

当然ながら、コソヴォ州内のアルバニア系住民の不満は高まり、少数派のセルビア人に対する迫害が相次いだため<sup>346</sup>、治安に責任を有する為政者側の取り締まりは、結局セルビア政府とアルバニア系コソヴォ人の対立の構図となった。これは当初はセルビア治安機関と「コソヴォ解放軍 (Kosovo Liberation Army, KLA)」と称する非正規かつ小規模なコソヴォ武装勢力との治安レベルの問題であったが、1997 年頃から隣国アルバニアの余剰武器を入手した KLA は、州内各地でセルビア治安機関への襲撃や破壊活動を激化したため、セルビア側によるアルバニア系住民に対する警戒や圧迫も強くなり、迫害を逃れるため主として隣国アルバニアへの難民が増加した<sup>347</sup>。

<sup>343</sup> “The Crisis in Kosovo from a Humanitarian Perspective” *Talk Back*, Volume 1, #2, International Council of Voluntary Agencies, 1999, P. 13.

<sup>344</sup> 「人道的介入」の国際法上確立された明確な定義はない。しかしながら、一般にこれは現在まさい行われている平和破壊行為をとにかくも止めるための緊急避難的武力介入と考えられ、最上敏樹は英国のアダム・ロバーツ、米国のマイケル・ウォルターの所見を紹介している。最上敏樹『人道的介入—正義の武力行使はあるか—』岩波書店、2001 年、10 頁。シヨーン・マーフィは、「人道的介入」の定義づけは「簡単にもピッタリにもいかない (neither easily nor succinctly achieved)」としつつ詳細に議論している。Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention*, University of Pennsylvania Press, 1996, pp. 8-20. その一方で、武力介入の是非については、たとえば最上敏樹は国連主導によって行われるなら、それは少なくとも法的には十分であるとする。最上、同上、序 iv 頁。また、米国国務省のダニエル・ウォルフは、国家が自国民に対して行う大量殺害は人道上的のみならず法的にも許容されない、とする「正戦論」を述べている。Daniel Wolf, “Humanitarian Intervention,” *Michigan Journal of International Law*, Volume 9, Issue 1, University of Michigan, 1988, p.334. なお、コソヴォ空爆の際の NATO 軍の主力は米軍であった。脚註 350 参照。

<sup>345</sup> 脚註 316 参照。

<sup>346</sup> 1996 年頃から、コソヴォ武装勢力によるセルビア官憲、セルビア系コソヴォ住民、親セルビアと見なされるアルバニア系住民に対する襲撃事案が頻発していた。Amnesty International, *Amnesty International Report 1999 - Yugoslavia*, 1 January 1999.

<sup>347</sup> 1998 年までに約 5 万人がアルバニアへ避難していた。UN Consolidated Inter-Agency Flash Appeal for Humanitarian Assistance Needs related to the Kosovo crisis, United Nations Office for the

西欧社会では、わずか数年前のボスニアやクロアチアの紛争で多くの難民に対処せざるを得なかった経験から、コソヴォ難民に同情を寄せつつも、これらの問題は極力その地域で処理すべきとの意識が強かった<sup>348</sup>。これらの輿論を背景に、NATO 軍は人道危機の解決のための「人道的介入」であるとして<sup>349</sup>、1999年3月から NATO 空軍によるコソヴォ地域を含むセルビア全土のセルビア軍事施設及び経済インフラに対して空爆を開始したが<sup>350</sup>、この軍事行動は国連による授權を得ずに NATO 独自の判断で実施されたものであった<sup>351</sup>。このため、NATO 内部においてすらこの空爆の法的正当性には疑問の声があったが<sup>352</sup>、最終的には、緊急事態あるいは人道目的の武力行使では違法性が阻却されるとの見解が疑問や議論を押し切った<sup>353</sup>。

### 8.3.1 NATO 軍介入の経緯

前項で観察したように、西欧社会は負担を厭う心理を根底に有し旧ユーゴの避難民は旧ユーゴの域内に收容すべきと考えており、この点からもコソヴォ問題の解決に向けた努力にはコンセンサスがあった。また、一般論として、セルビア治安勢力に対しては弱者であるコソヴォ難民に同情を抱いていたが、その背

---

Coordination of Humanitarian Affairs, 17 Jun 1998.

<sup>348</sup> Suhrke et al., op. cit., February 2000, p. ix. (脚註 340 参照)

<sup>349</sup> 当時のコソヴォにおけるセルビア系住民とアルバニア系住民の迫害行為は相互的なものであり、NATO が「人道的介入」を主張するなら、双方を攻撃しなければならない、との根本的疑問を呈する所見もある。最上、前掲(脚註 344 参照)、101-102 頁。また、NATO は軍事介入を正当化するために、コソヴォにおける人道事案を誇大に喧伝したのではないかとの所見もある。饗場和彦「NATO によるコソボ空爆の実体と人道的介入を巡る議論：マス・キリングに対応する国際社会？」『三田学会雑誌』慶應義塾経済学会、Vol.94、No.4、2002 年、104 頁。更に、コソヴォ紛争初期の西欧輿論はコソヴォ難民に対する同情とともにセルビアに対する反感が強かったが、やがて徐々に中立的となり、2019 年にはコソヴォ側による敵側セルビア人捕虜の臓器密売疑惑が浮上した。脚註 355 参照。

<sup>350</sup> NATO 軍のコソヴォ介入は、ランブイエにおける和平交渉の段階から米国主導で実施された。参戦航空兵力の 59%は米軍機であり、使用された爆弾とミサイル総数の 83%は米軍によるものであった。河野健一「NATO によるコソボ争介入の教訓—政治と軍事の視点から—」『ロシア・東欧研究：ロシア・東欧学会年報』第 31 号、ロシア東欧学界、2002 年、95 頁。

<sup>351</sup> 脚註 306 参照。

<sup>352</sup> 例えば Javier Sorana, “NATO’s Success in Kosovo,” *Foreign Affairs*, vol. 78. No. 6, November/December 1999, p. 118.

<sup>353</sup> ニューヨークタイムズ紙は NATO による武力発動に際し、1999 年 3 月 24 日の社説でこれを支持している。Jane Perlez, “Conflict in the Balkans: The Overview; NATO Authorizes Bomb Strikes; Primakov, in Air, Skips U.S. Visit,” *The New York Times*, March 24, 1999. また、英国のブレア首相は 1999 年 4 月 24 日の「シカゴ経済会 (Economic Club of Chicago)」において *Doctrine of the International Community* と題する講演で、「コソヴォで何が起きているかを知る西側諸国において、NATO の軍事行動の正当性を疑う者はいない。(No one in the West who has seen what is happening in Kosovo can doubt that NATO’s military action is justified.)」と述べて、NATO の軍事作戦の正当性を主張した。一方、ノーム・チョムスキーは NATO の武力介入の思想を『「正しいと思う」ときには文明国家は武力を用いるべきであるとする教理』として独善性を強く批判している。ノーム・チョムスキー『アメリカの「人道的」軍事主義 コソボの教訓』益岡賢ほか訳、現代企画室、2002 年、30 頁。

景には、セルビアが第 1 次世界大戦の口火を切ったとする遠い記憶に加え、ボスニア紛争の報道において繰り返された「民族浄化 (ethnic cleansing)」の実行者としてのセルビアに対する国際的批判や<sup>354</sup>、これにより形成されたセルビアに対する負の先入観があった。加えて、セルビア側は欧米メディアに非協力的であったため、ユーゴ内戦の結果発生した多くのセルビア難民についての報道は極めて少なかった。これに対し、ボスニア難民の悲惨な映像は次々に報道され、欧米一般市民の同情を集めた<sup>355</sup>。

一方ユーゴスラビア連邦南部では、ナショナリズムの昂揚を警戒するセルビアにより 1990 年にコソヴォ州の自治権が制限されていた。また、セルビア治安組織によるアルバニア系コソヴォ住民に対する管理強化に比例して、コソヴォ州内各地に小規模の戦闘が生じた。このため州内の他地域に多くの住民が逃れるのみならず、すでに国外へ逃れる難民も発生しており<sup>356</sup>、これを放置すればことは単に人道問題にとどまらずコソヴォ域内においてセルビア治安機関と KLA の武力紛争が激化することは明らかであった。その場合、1995 年 11 月の Dayton 合意によってせつかく収束したユーゴ紛争の火の手が再び上がる可能性もあり、そうなればさらなる難民の流出が予想された。それゆえ、西欧諸国にとってはコソヴォ難民に象徴されるコソヴォ州の問題を解決してユーゴ紛争を最終的に収束させ、「欧州の火薬庫」から火の気を取り除くことが焦眉の急となった。

このような背景の下に 1999 年 2 月 6 日、パリ南西約 40 キロのランブイエにおいてコソヴォ和平交渉が開始された。セルビア側はコソヴォ州を自国領土と主張しつつも、国連平和維持軍 (PKO) をコソヴォに展開する案までは受け入れた。しかし、米国代表が交渉期限の間際に、国連 PKO ではなく NATO 軍の、コソヴォを含むセルビア全土への展開と治外法権を要求するという、客観的に考えてもセルビアが受諾不可能な条件の加重を提示した。このため、セルビア側はこれを事実上の国土占領であると反発して交渉が中断した。交渉は翌 3 月 15 日

---

<sup>354</sup> いわゆる「民族浄化」は、ボスニア政府の依頼により、アメリカの広告代理店ルーダー・フィン (Ruder Finn) 社のジェームス W. ハーフ (James W. Harff) が用いた、セルビアを一方的に糾弾するため国際社会に向けたプロパガンダであり、1992 年 7 月以来米国の主要紙に頻繁に用いられる表現となった。これはナチスのホロコーストを連想させるように「慎重かつ巧妙な」手法を応用したものであった。高木徹『戦争広告代理店～情報操作とボスニア紛争』講談社、2005 年、88-105 頁。

<sup>355</sup> しかしながら 2019 年に至り、旧ユーゴスラビア戦争犯罪特別法廷は、コソヴォ紛争中の KLA による敵側セルビア人捕虜の臓器密売疑惑に関し、当時 KLA 幹部であったラムシュ・ハラディナイ (Ramush Haradinaj) コソヴォ共和国首相に事情聴取のため出頭を要請した。「コソボ首相辞任 特別法廷聴取で セルビア側歓迎 捕虜の臓器密売容疑」毎日新聞、2019 年 7 月 20 日、Associated Press, “Kosovo PM resigns before questioning at The Hague,” *The Guardian*, 19 Jul 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/19/kosovo-pm-resigns-before-questioning-at-the-hague>. 2019 年 9 月 15 日最終閲覧。

<sup>356</sup> 1998 年 7 月までに約 13000 人のアルバニア系コソヴォ難民が隣国アルバニアへ避難した。Concerns in Europe January - June 1998, Amnesty International, September 1998, p. 78.

から再開されたが、結局 NATO 地上軍の展開を巡り妥結に至らぬまま 18 日に交渉は期限切れとなった<sup>357</sup>。

交渉失敗後もセルビア議会は 23 日「セルビア議会決議 (Conclusions of Serbian parliament)」を公表して更に交渉継続の意思を示したが、NATO はこれに顧慮せず翌 24 日早朝、セルビア、モンテネグロ全域及びコソヴォの特定目標に対しアドリア海に展開する NATO 海軍艦艇からの巡航ミサイル発射を合図に NATO 加盟全 19 か国による航空作戦 “Operation Allied Force” が発動された。

### 8.3.2 NATO 軍の空爆開始によるコソヴォ難民問題の拡大

UNHCR の観点からは、NATO 軍の介入によりコソヴォ域内のアルバニア系避難民キャンプがセルビア治安機関の標的になる恐れも排除できず、あるいはコソヴォ内外の避難民収容キャンプが KLA 等のコソヴォ武装勢力の策源地となる危惧もあった<sup>358</sup>。

加えて人道活動の現場における安全性確保の観点からは NATO 軍との CMCoord<sup>359</sup>を通じた緊密な関係が必要になるが、NATO 軍とのそのような関係はベオグラード政府との関係を危険にさらし UNHCR の活動を阻害する可能性も予想された。すなわち、NATO への接近によって UNHCR の公平性と不偏性や、結果的にコソヴォを含むユーゴスラビア全般における将来の難民支援活動における発言力をも弱める心配があった<sup>360</sup>。これは、ボスニア紛争当時の UNHCR と NATO 軍の関係は国連の枠内のことであったが、コソヴォにおける NATO 軍の行動は国連の枠外であるという根本的な差異によるものであった。

欧米輿論の NATO 武力介入支持の理由は、空爆によりセルビアを牽制してコソヴォ州内のアルバニア系住民に対する迫害を防ぎ、これ以上難民問題を拡大させないことであったが、NATO による空爆の影響は予期せぬ方向に動いた。すなわち、コソヴォに展開するセルビア治安部隊はセルビア本国からの増援を得て KLA に対する掃討作戦を強化したのである。かくしてコソヴォ全域に戦火が広がった結果、急激に多数のアルバニア系難民が発生し、開戦以来 6 月初めまでにボスニア・ヘルツェゴヴィナへ約 2 万 2 千、モンテネグロへ約 7 万、マケドニアに 24 万 5 千、アルバニアに 44 万 4 千が避難した<sup>361</sup>。これは当時のアル

<sup>357</sup> 千田善『なぜ戦争は終わらないか』みすず書房、2002 年、112-113 頁。

<sup>358</sup> Suhrke et al., op. cit., p.109. (脚註 340 参照) また、第 8.2.3 項参照。

<sup>359</sup> CMCoord については第 4.3.3 項、及び脚註 148 参照。

<sup>360</sup> Suhrke et al., op. cit., p.109. (脚註 340 参照)

<sup>361</sup> UNHCR Kosovo Crisis Update, UNHCR, 10 June 1999. <https://reliefweb.int/report/albania/unhcr-kosovo-crisis-update-10-june-1999>. 2019 年 9 月 15 日最終閲覧。また、コソヴォ紛争を含め 1999 年までにマケドニアへ避難したコソヴォ難民数は合計約 36 万人と言われる。The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum - Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia, UNHCR, August 2015, p. 4-5.

バニア系コソヴォ人口の半分に相当した。

UNHCR は 5 月下旬の段階で国内避難民 (Internally Displaced People, IDP) も含め、戦闘終了後の帰還者数を約 150 万と推計した。その上で、ユーゴ政府によって帰還民と援助職員の安全が保証され、軍および治安部隊が撤収され、国際治安部隊が展開されるとの 3 条件が整えば直ちに難民の帰還事業に取り組む姿勢を示した。また、紛争終結後に予想されるコソヴォへの帰還難民支援物資の集積地はマケドニアのスコピエに置いた。

### 8.3.3 NATO 軍の空爆終了とセルビア難民の発生

NATO 軍とセルビア国軍の間の戦力不均衡は圧倒的であった。一例を挙げれば兵力は 35 倍、軍事予算は 300 倍であった<sup>362</sup>。NATO 軍の兵力がすべてセルビアに投入されるわけではないが、その力量の差は歴然としていた。しかし、クリントン政権は、将兵の人的被害が不可避である地上軍の投入には消極的であったため<sup>363</sup>、航空兵力のみによる作戦が実施され、作戦初期に精密誘導兵器を主用して、セルビアの航空迎撃管制システムを集中的に破壊した。その後は有人機による昼間爆撃が主となったが、更に対空火器による被害を避けるため爆撃は 15,000 フィート (約 4,500 メートル) 以上の高度から実施され、備蓄量の多い通常投下爆弾が多用された。このため、一般に爆撃精度は不良であり、爆撃誤差による民間区域の被害も甚大であり、非戦闘員の死傷者も相当数に上った<sup>364</sup>。NATO 軍の空爆開始当初の攻撃目標は軍事施設に限っていたが、開始から 1 週間後の 3 月 30 日には対象を送・変電施設、石油精製所、鉄道、道路、橋梁などの非軍事目標に拡大した。この結果、交通の障害による食料及び生活必需品の不足や頻繁な停電により病院における手術が中断される等、セルビア国民の生活全般にわたり極度の不具合が生じた。さらに国際河川であるドナウ川のセルビア領内の橋梁が空爆で破壊されたため、その瓦礫が航路を塞ぎ、流域が航行不能となり、オーストリア、ハンガリー、ルーマニアなどの流域諸国の物流にまで支障が生じた<sup>365</sup>。

加えて、4 月 14 日には、コソヴォ南西部のアルバニア国境まで約 10 キロの町ジャコーヴァ (Djakovë) 近郊において、NATO 軍の攻撃機がアルバニアへ避難

<sup>362</sup> 三井光夫「NATO によるユーゴ空爆(コソヴォ紛争)の全容 - 軍事的視点からの分析 -」『防衛研究所紀要』第 4 巻第 2 号、防衛研究所、2001 年、34 頁。

<sup>363</sup> Ivo H. Daalder, Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, The Brookings Institution, 2000, p. 34.

<sup>364</sup> Human Rights Watch によればセルビア民間人死者はコソヴォ州を含め 488 人から 527 人であり、その中でセルビア本土における死者は 201 人であった。Civilian Deaths in the NATO Air Campaign, *Human Rights Watch*, February 2000, Vol. 12, No. 1 (D), 2000, p. 5.

<sup>365</sup> 河野健一「危機管理における外交と力の限界... ケーススタディとしてのコソボ紛争」『長崎県立長崎シーボルト大学国際情報学部紀要』第 3 号、県立長崎シーボルト大学、2002 年、60 頁。



中の 2 群の難民車列を誤爆するという事件も発生した。この事件以降は、低高度で目標を正確に視認して攻撃する戦術が採用されたが、その結果セルビア軍防空火器の直接照準射程に入り、紛争終結までに 2 機の有人機を失い、3 機が被害を受けた。

しかしながら、セルビアは NATO 軍による空爆の被害に耐え得ず、6 月 10 日 ついに 3 月のランブイエ交渉の合意案を受諾した。これを以って 30 億ドルの軍事予算を費やした空爆はセルビアに対し 296 億ドルの被害を与えて終了し<sup>366</sup>、セルビア治安部隊がコソヴォ全土から撤収して、NATO はその政治目的を達成したものと考えた。セルビアの譲歩の直接の理由は、ロシアによる説得であるとも言われる<sup>367</sup>。だが、現実問題として空爆による民生施設の破壊はセルビアの国民生活を極度に圧迫し、1998 年に 2.43%であったセルビアの経済成長率は 2 か月半の空爆を受けた 1999 年にはマイナス 12.147%に下落した<sup>368</sup>。こうしてコソヴォ難民への同情という米国および西欧社会の輿論に後押しされたはずのこの勝利は、セルビアに対する過剰破壊による「醜い勝利」との批判に加え<sup>369</sup>、さらなる問題をも包含するものであった。

ともかくもセルビアの停戦受諾後は国連安保理決議第 1244 号が採択され、コソヴォ地域においては国連暫定統治を実施する「国際連合コソヴォ暫定行政ミッション (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK)」が暫定行政を開始した。また、NATO 軍主体の「国連治安維持軍 (Kosovo Force, KFOR)」が展開して安全が確保され、UNHCR がコソヴォ全土でアルバニア系難民のコソヴォ帰還の受け入れ支援に当たった。

かくして NATO 軍介入の契機であり大義名分でもあったコソヴォ難民事案は解決と思われた。しかし回り舞台のようにコソヴォにおけるセルビア系とアルバニア系住民の立場が入れ替わった結果、セルビア系コソヴォ人に対するアルバニア系コソヴォ人の熾烈な報復が始まった。このため、報復を避ける 20 万ないし 22 万のセルビア人及びロマその他の非アルバニア系住民が、コソヴォ地域からセルビアへ避難する事態となった。コソヴォはセルビア国内であったため、UNHCR の統計上これらは国内避難民 (IDP) に含まれているが、セルビアはす

---

<sup>366</sup> 経費の内訳は米国が約 20 億ドル、他の NATO 諸国は合計約 10 億ドルであった。米国は紛争終結後さらに KFOR 関係経費として 10 億ドルを支出した。Daalder et al., op. cit., p. 238. (脚註 364 参照) セルビアの被害額については、Seven years since end of NATO bombing, B92, June 9, 2009. [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2006&mm=06&dd=09&nav\\_id=35250](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2006&mm=06&dd=09&nav_id=35250). 2019 年 9 月 14 日最終閲覧。

<sup>367</sup> Lajos F. Szászdi, *Russian Civil-Military Relations and the Origins of the Second Chechen War*, University Press of America, 2008, p. 249.

<sup>368</sup> *World Bank Open Data, 2019 Serbia*, World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=RS&start=1996&view=chart>. 2019 年 9 月 14 日最終閲覧。

<sup>369</sup> 脚註 364 参照。

でにボスニア・ヘルツェゴヴィナとクロアチアから 50 万 8 千の難民を受け入れており、コソヴォからの避難民を併せ、当時のセルビアは欧州最大の難民人口を抱えることとなった<sup>370</sup>。

#### 8.3.4 コソヴォ難民のマケドニア紛争「介入」

コソヴォの南に位置するマケドニアは 1991 年 9 月ユーゴスラビア連邦から独立した。連邦離脱に際しては、ボスニア・ヘルツェゴヴィナやクロアチアの状況とは異なって平和裏に行われ、その後も国内は概ね平穏であった。1990 年代末の人口は約 190 万であり、うちアルバニア人が約 23%、スラブ系マケドニア人が約 70%を占めていた。法律上はアルバニア語とマケドニア語は同格とされていたが、現実にはキリル文字を用いるマケドニア語が優越しており、公的機関への文書はすべてマケドニア語を用いることが要求されていた。このような背景から、アルバニア系国民はマケドニア人主体の政府に不満を抱くとともに、高度の自治権を要求していた。

やがて勃発したコソヴォ紛争により 1999 年にはアルバニア系を主とするコソヴォ難民がマケドニア領内のアルバニア系住民の地域に避難して<sup>371</sup>、わずか 9 週間で難民総数は約 30 万に達した。これ自体は多数の難民避難の一時的現象ではあったが、マケドニア領内のアルバニア系住民を合わせれば同国内のアルバニア系人口は約 75 万となり、多数派のスラブ系人口 130 万余の 56%に達した。この展開はアルバニア系住民の同胞意識を大いに刺激するものであり、民族主義感情の高揚はついに 2001 年 1 月アルバニア系武装組織「民族解放軍 (National Liberation Army, NLA)」によるマケドニア政府に対する武力闘争にまで発展した。

この事態に対して当事国のマケドニア以上に危機感を抱いたのは NATO であった。これが脚註 4 に示すようにマケドニアと微妙な関係にあるギリシャ、ギリシャと確執の歴史的を有するトルコへと連鎖的に波及する可能性が捨てきれず、万一そうなった場合は NATO 内部の同士討ちという悪夢の事態、すなわちヨーロッパ安全保障体制の破綻ともなり得るからであった<sup>372</sup>。

この事案は、概して言えばいわゆる「大アルバニア (Greater Albania)」の動きの一環と考えることができる<sup>373</sup>。1996 年 7 月から 1999 年 8 月まで駐マケドニ

<sup>370</sup> European Council on Refugees and Exiles, “3.2 Statistical information on refugees and IDPs in Serbia,” *The Protection of Refugees and IDPs in Serbia*, 1 May 2000, clause 3.2. <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6644.html>. 2019 年 9 月 15 日最終閲覧。

<sup>371</sup> マケドニアは 1998 年の段階で 2 万人のアルバニア系コソヴォ難民を受け入れていた。Michael Barutciski and Astri Suhrke, “Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing,” *Global Changes in Asylum Regimes*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 81.

<sup>372</sup> 饗場、前掲 (脚註 349 参照)、105 頁。

<sup>373</sup> Roger Cohen, “Crisis in the Balkans: Kosovo Notebook; Milosevic's Vision of Glory Unleashed Decade of Ruin,” *The New York Times*, July 2, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/07/02/world/crisis-balkans-kosovo-notebook-milosevic-s-vision-glory-unleashed-decade-ruin.html>, 2019 年 9 月 15 日最終閲覧。

ア米国大使を務めたクリストファー・ヒル（Christopher Robert Hill）が述べたように、1990年代は「大セルビア」に悩まされ、次世紀には「大アルバニア」に悩まされる、との警戒は<sup>374</sup>、NATO軍の介入による紛争終結後の速やかなKLAの武装解除や、コソヴォの地位画定の議論において、コソヴォの分割あるいは他国又は他国の一部との合併を禁ずる（no partition of Kosovo and no union of Kosovo with any country or part of any country.）とする文言に現れている<sup>375</sup>。

しかしながら、事実としてコソヴォ紛争を逃れてマケドニアに避難した30万のコソヴォ難民は、意図の有無にかかわらずアルバニア系マケドニア人の民族主義感情に直接の衝撃を与え、マケドニア紛争の導火線となった。これは、国内の人口構成上民族間に微妙なバランスを保つ国家にあって、一方の民族数の急激な増加により均衡が崩れ安全保障上の大問題が惹起された事例であった。

#### 8.4 難民問題と政治の重層的交錯

近代人道主義が体制の整備を前提とすることはすでに第3章において論じたところであるが、コソヴォ難民問題のような大規模事案に対応するためにはまさに国際的な体制が必要とされる。ところが、そこに絡む予期せぬ様々の利害に関して、政治が直接難民問題と接触しあるいは干渉する状況が生ずる。

本章に採り上げたコソヴォ紛争の事例においては、難民問題とこれに関わる政治がコソヴォ州という比較的狭隘な地域において展開されたため<sup>376</sup>、ある政治的立場が必然的に対立する立場の反発に直面するなど、多くの要素の相互的影響あるいは摩擦の度合いが高かった。このため、膨大な資源を投入しての解決の意図に対し全般の状況は必ずしも改善せず、あるいは一方の立場からは解決されたはずの問題が他方の問題の始まりとなるなど、複雑な場面が展開された。

他方で隣国マケドニアにおいては「大アルバニア主義」の政治的意図が難民問題に乗じて深刻な状況を惹起した。すなわち、マケドニアによって受け入れられ保護されていたはずのアルバニア系コソヴォ難民が、受入国内のアルバニア系住民と共に2001年2月に武装蜂起し、受入国に領土の分離を迫り、マケドニア安全保障上の重大な危機を引き起こした<sup>377</sup>。このマケドニアの紛争が、ギリシャ、トルコへと、万が一にも飛び火することがあればそれはヨーロッパ安全保障上の深刻な危機となる恐れがあった。

---

<sup>374</sup> Ibid.

<sup>375</sup> *United Nations Security Council, S/2005/709, 10 November 2005.*

<sup>376</sup> コソヴォ州の面積は10,890 km<sup>2</sup>であり、岐阜県の10,621 km<sup>2</sup>にほぼ等しい。

<sup>377</sup> マケドニアは2001年6月NATO軍の緊急派遣を求め、急遽展開した地上部隊3500名によってアルバニア系武装組織の武装解除が実施され、「欧州の火薬庫」の火の気はひとまず除去された。NATO軍によるこの治安維持活動を「不可欠の収穫作戦（Operation Essential Harvest）」と呼称した。Terry M. Mays, *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping*, Scarecrow Press, 2003, p. 103-104.

また、コソヴォ難民問題の解決が即時にセルビア難民問題を生起するとは UNHCR を含め誰も予想しなかったことに加え、西欧輿論の支持を背景に国際法の根拠なく政治的に決定された NATO 軍の出動が、セルビア民衆にまで過度の犠牲を強いることにも当時は考えが及ばなかった。コソヴォ難民問題に始まったコソヴォ紛争においては、難民問題がこれの解決を意図したはずの政治と噛み合わぬ状況が幾重にも交錯しつつ、連鎖的に誤算を重ねる状況を呈した。

## 8.5 小括

第 5、第 6、第 7 の各章において論じた難民問題と安全保障の相関についての事例は地理的にも背景的にもそれぞれ異なる。それでもなおかつ、難民問題と安全保障の相関という文脈においてこの 3 件の事例を分析すれば、難民による安全保障への影響は一見すれば極めて限定的かつ間接的なものでありながら、難民の存在という事実自体が一種の媒介変数となって、徐々に伝統的あるいは社会的安全保障に影響が及んでいく状況が如実に観察される。

しかるに、この第 8 章の事例に示すコソヴォ難民を巡るバルカン半島の状況は、すでに第 5、6、7 章において分析した安全保障と難民問題の相関という命題が、更に多くの利害要素によって複雑化し、ある場合には難民が意図的かつ直接に安全保障に関わり得る現実をも示している。一般に難民問題を人道の側面のみから把握することが建設的でないことは、本稿において縷々観察してきたところであるが、コソヴォ難民の問題を論ずるに際しては、特にこの複眼的観点が求められる。

この観点からすれば、コソヴォ地域には、誰が先住者であったかとの正統性を巡る歴史問題、600 年前の父祖が回教帝国からキリスト教世界を護るために殉じたとするセルビアの悲壮なノスタルジア、少数民族と多数民族の軋轢、さらにはバルカン半島におけるスラブ系、特にセルビアの優越に反感を抱きつつも、同時に反スラブである大アルバニア主義の抬頭を危惧する西欧の思惑も垣間見える。

本章で分析したコソヴォ紛争の事例においては、一方の正義と他方の正義の軋轢の中で、安全保障と難民問題の相関は単なる相関に留まらず、様々の要素が交錯しつつ「相互侵食」とも言うべき状態を呈し、国際政治に影を投げかける現実が観測される。かくして、難民問題と安全保障の相関を論ずるに際し直視すべき複雑性を如実に示す一例としてコソヴォ難民問題は極めて示唆的である。

## 第9章 結論

本研究は、今日の難民問題の背景と態様の変化について分析し、難民問題という社会的事象と安全保障という政治的文脈との関係についての考察を試みたものである。

このため先ず先行研究分析を実施したが、この過程を通じ、安全保障と難民問題の間には何らかの相関が見られるという結論を得た。次いで、今日の難民保護の如き大規模の人道活動は個人の善意のみでは対処できず、ある意味で事務的とすら言える組織的体制的な活動が必要となるが、これを「近代的人道主義体制」ととらえた。次にこの思想に基づき第1次世界大戦後までにはほぼ今日に近い難民保護体制が整えられた経緯を考察した。

更にそれを受けて、この人道主義もやがて第2次世界大戦が勃発すると政治の影響を強く受けるようになった事実を整理した。大戦終結後は再び人道主義に戻るが、それも束の間で人道は再び政治の現実と直面することとなった。かくして難民問題が徐々に複雑化して行った事実を分析したのちに、さらにいくつかの事例研究を通じ、難民問題にしばしば政治の影が投影され、安全保障との相関は単なる相関に留まらず複雑かつ幾重にも交錯し、問題の解決を著しく困難にしているという現実を考察した。

### 9.1 難民問題の変容

これまでの研究を通じて、研究開始の段階における疑問に対しては一応の解答を得たと言って良いと考える。すなわち難民が安全保障に及ぼす影響があるか否かとの問いに一言で答えるなら、その影響は歴然として存在する。

だが、いかなる形態をとるのかという問いに対して答えることは、それほど簡単ではない。なぜなら、今日の難民問題の背景をなす政治的社会的状況が極めて複雑化しているからである。このために難民の態様、あるいは性格自体も近年では大きく変わってきており、単に人道を掲げるだけでは問題の解決にまったく資することはなく、かえってさらなる問題を生起する可能性すら指摘されるようになった。本研究においても、難民問題の変容を考察の視点に据えてきたが、以下においてこの問題が変容していく過程の概要を再度確認しておく。

### 9.1.1 近代人道主義思想の形成と政治の影

19世紀後半に形成された近代人道主義思想のもとで、第1次世界大戦のヨーロッパの戦後処理の一環として、国際聯盟の主導により今日の難民保護体制が形成され、難民問題への対応がなされたが、やがて難民問題は政治問題の様相を帯びてきた。キリスト教圏のヨーロッパにおいて歴史的に存在した反ユダヤ感情は、特にドイツにおいて1933年にナチス政権が成立してからはその感情が法的にも制度化され、極端なユダヤ人排斥からさらには迫害へと先鋭化した。当初、他の欧州諸国はこの動きに対して必ずしも後世のような厳しい反応は示さなかった<sup>378</sup>。米国においても、1939年5月にナチスの弾圧を逃れ米国へ移民しようとする900余名のユダヤ人を乗せた「セント・ルイス号」が入港拒否されるなど<sup>379</sup>、反ユダヤ感情は強かったが、同年9月、ドイツがポーランドへ侵攻し第2次世界大戦が始まると状況は一変した。ユダヤ人保護は、戦争における道義的優位を示す政治的観点から重視され、特に未だ参戦せず、戦場から遠く離れ物心共に余裕があり、かつ政治的には枢軸諸国に反対する米国はやがて積極的にユダヤ難民を引き受けることとなった。

上記の経緯で米国は第2次大戦以前からナチスによって欧州を追われたユダヤ人難民を1945年までの間に約25万人受け入れたのであるが、米国はユダヤ難民の受け入れに当初から積極的であったわけではなく、むしろ1915年のレオ・フランク事件に象徴されるように<sup>380</sup>、当初は反ユダヤ感情が極めて強かった。また、1938年の世論調査によれば、ユダヤ人移民の受け入れには77パーセントの米国市民が反対していた<sup>381</sup>。このような言わば逆風の中でユダヤ難民が米国に避難できた背景には、むしろ米国経済の少なからぬ部分を握るユダヤ人社会からの米国政府に対する激しい要求があり、選挙結果に影響を及ぼすことが予想されたためであった。すなわち、難民保護の実際が人道主義的観点よりも、むしろ政治的優先順位からなされる実例でもあった。また、米国における大戦中の難民保護は、枢軸国に対する道義性の優越を強く主張する政治的宣伝の手段とし

---

<sup>378</sup> 例えば1925年にノーベル文学賞を受賞したバーナード・ショー (Bernard Shaw) はヒトラーに対し擁護的であった。H. M. Geduld, "Bernard Shaw and Adolf Hitler," *The Shaw Review*, Vol. 4, No. 1, Penn State University Press, 1961, pp. 11-20. ただし、Geduldによるこの引用文献自体はヒトラーに批判的である。また、マルティン・ハイデッガー (Martin Heidegger) は、1933年4月フライブルグ大学総長に就任と同時にナチス党に入党した。ハイデッガーが反ユダヤ主義者であったか否かについては、賛否いずれの証言もある。Thomas Sheehan, "Heidegger and the Nazis," *The New York Review of Books*, Vol. XXXV, No. 10, 1988, p. 41. また、小林正嗣「ハイデッガー哲学における政治と民族と国家」『名古屋大学法政論集』第269号、名古屋大学大学院法学研究科、2017年、155頁、同論文脚註56。

<sup>379</sup> 脚註125参照。

<sup>380</sup> アトランタの上流階級ユダヤ青年レオ・フランクが冤罪による私刑の末に惨殺された事件。元ジョージア州知事が現場で殺害に直接加担した。脚註114参照。

<sup>381</sup> 脚註114参照。

ての側面が強かった<sup>382</sup>。

やがて第 2 次世界大戦は終結したが、大戦後の難民保護の基本的思想は第 1 次世界大戦後と同様であった。すなわち、難民問題への対応はヨーロッパの戦後処理の一環として、特に連合国の利害と視点を優先して実施された<sup>383</sup>。この時期の難民対応は、少なくともヨーロッパにおいては、政治偏重から人道中心へ回帰したと言える。ところが、間もなくソ連邦を中心とするいわゆる東側諸国の政治姿勢が明らかになってくると、東側を脱出して西側へ保護を求める動きが活発となり、これらの東側諸国からの難民の保護と受け入れが重要な課題となってきた。すなわち、再び政治的観点に基づく対応が中心となってきた。

### 9.1.2 政治と人道主義

1951 年の難民条約は、保護すべき対象を 1951 年 1 月 1 日以前のヨーロッパで生じた事象にかかわる難民に限ることができる旨を規定している。これは、今日考えれば片手落ちとする所見もあり得るが、当時としてはヨーロッパの戦後復興が最優先の国際的課題であるということは、国連にとっては当然のことであった。それ故、欧州以外の地域と優先順位が競合するとは考えず、また実際問題として、大戦の甚大な被害に苦しむ戦後のヨーロッパにはその余裕も無く、欧州以外の地域における問題は特に議論の対象とはならなかった。

ところが、ヨーロッパの戦後処理がいささか落ち着いて来ると、この条約の欠点をはっきりと問題になって来た。その第 1 は、1956 年 10 月のハンガリー動乱であった。共産主義から離脱しようとしたハンガリーをソ連軍が制圧して、一般市民に 2 万以上の死傷者を出し、25 万以上の難民が西側へ逃れたのであり、また 1960 年前後には、アルジェリアがフランスからの独立を求めたことに端を発し、アルジェリア全土が戦場となり、20 万の難民がフランスを含む近隣諸国へ流出するという状況が出現した。また、ヨーロッパを遠く離れたアジアにおいては、1949 年以来、中国本土を席卷した共産党政権から逃れる中国人の英領香港への脱出が続いていた。人道主義思想の試行錯誤の上に、UNHCR が創設され難民条約が成立したのは、難民に関する理想主義が最も高揚した時期であったが、香港、ハンガリー、アルジェリアにおける事案は、「1951 年 1 月 1 日以前にヨーロッパで生じた」事象を対象とする 1951 年の難民条約の枠を超えるものであり、この条約が現実の問題に対応できなくなっていることは誰の目にも明らかとなった。

かくして 1967 年に、難民条約の追加条約である「1967 年議定書」が採択され、当初の条約の時間的、地理的制限が除かれて、いつでも、かつどこでも難民を保

---

<sup>382</sup> 第 4.1 節参照。

<sup>383</sup> 第 4.2.1 項参照。

護する国際法上の根拠が出来た。すなわちこれを以って、難民保護の思想と実際の対応が人道主導へ回帰したとすることができる。

しかしながら、難民条約が成立してから 70 年の間に世界は激変し難民の態様も又大きく変わった。1970 年代半ばまでの西欧では、庇護申請者の大半がヨーロッパ出身者であり、同化は容易であったが、間もなく難民の出身地はアジア・アフリカが大多数となった。換言すれば、かつての難民問題は、「東西問題」であり、むしろ政治的色彩を帯びていたのであるが、今日では「南北問題」すなわち経済あるいは貧困の問題としての性格がより強くなった。加えて、多くの難民が目指す西欧諸国においては、人種や宗教や慣習その他の違いから同化が容易ではないとの現実が表面化した。又、表向きは難民としての保護を求めているも、実際は経済条件や生活環境の良い西欧への移住自体を目的とする者も多くなった<sup>384</sup>。難民の出身地の変化はちょうどオイルショックの時期でもあったが、これは西欧諸国の移民政策の転換期に重なり、従来は経済発展のため意図的に移民を受け入れていたこれら西欧諸国は間もなく移民受入れを制限し、また、不法移民を厳しく取り締まるようになった。変化した時代背景の下で、難民申請にも厳しい目が向けられるようになった。

このような時代の変化を受け、今日の難民問題は単に人道の観点から整理できるものではなく、性格及び背景が極めて多様化するとともに数的にも拡大している<sup>385</sup>。上記の第 9.1 節の標題に従って難民問題の変容の過程を要約すれば、それは難民条約が想定していた純粋に人道的観点から想定された態様に、他の要素も加わった複雑化であると言えることができる。本稿においては 4 件の事例を通じて難民問題と安全保障の関連の過程と現状を分析した。その結果、第 5 章のアフガン難民、第 6 章のロヒンギャ問題、第 7 章のテロリズムと難民の関係に関するそれぞれの事例分析の結果、今日では難民問題と安全保障の両概念に強い相関関係が見られるとの結論を得た。更に第 8 章に論じたコソヴォ問題では、その問題の本質や解決の方途が奈辺にあるのか、コソヴォの立場を是とするのか、セルビアを是とするのか、国際社会の判断が二分されている。2008 年に独立したコソヴォ共和国は、熱心な国連加盟希望にも関わらず、いまだに加盟が実現していない。当初は人道問題として西欧輿論の同情を集めたコソヴォ難民問題であったが、その背後の利害は、実は安全保障問題に深くかかわっていた。

---

<sup>384</sup> 第 2.3.4 項及び脚註 416 参照。

<sup>385</sup> こうした中で、2015 年 9 月以降ドイツへの難民申請に対してメルケル首相は、ドイツ基本法第 16a 条 [庇護権] (1) 項が規定する「政治的に迫害されている者は、庇護権を有する」とする条項を法的根拠として無制限の難民受け入れを宣言した。この結果、シリア難民を主とするドイツへの入国者数は短期間のうちに 120 万を超えた。しかし治安の急速な悪化や雇用に関して批判を受け、2017 年には年間受け入れ者数の上限を 20 万に制限した。さらに他の EU 諸国やトルコにも分担受け入れを要請し、国際的な懸案事項となっている。ドイツの難民の多数受け入れが将来どのような影響を及ぼすかの予測については諸説がある。



かくして同章において分析した難民問題とバルカンの安全保障の関係は「相互侵食」とも呼ぶべき複雑かつ入り組んだ状態を呈し、安易な解決を拒否している。

## 9.2 難民問題と日本

これまで議論して来た難民問題と安全保障の相関は、すべて国外の問題を扱ったものである。それでは、日本においては、この問題はどのように評価すべきであろうか。本研究の目的は、縷々述べているように、安全保障と難民問題の相関を分析するものであって、難民問題の「解決」に向けた計画案を示すものではなく、ましてや日本社会あるいは日本政府に対して難民問題に関する提言を意図するものではない。しかしながら、議論の机上化を避けるためにも、以下において本研究の文脈における日本の事情を整理しておく必要があると考える。

日本では国外における安全保障の破綻に起因する難民問題に対処することはあっても、国内における難民の問題が社会治安上の懸念を惹起することはなく、ましてや安全保障上の問題となることは全くなかった。1982年に至り、「1951年の難民条約」と「1967年の難民議定書」の双方への加盟を受けて難民保護に関する国内法が整備されたが、日本はその地理的条件ゆえに難民問題に関わる経験が少なく、難民問題を正確にとらえる議論は必ずしも十分とは言えないまま今日に至っている。難民問題はいずれの国においても深刻な懸案である事実からすれば、日本がこれまで難民問題に関わる経験が少なかったことは、誤解を恐れずに言うならば、ある意味で一種の幸運であった。しかしその反面、無関心あるいは不正確な認識により、難民問題への対応が過度の感情移入により理想を追い、あるいはその反動として排斥に走る可能性もあり、いずれにしても不適切となる危惧がある。

以下において、日本がこれまでどのような時代的背景の下でどのような態様の難民問題に向かい合ってきたのか、日本における難民保護の歴史を概観する。

### 9.2.1 古代朝鮮半島からの避難<sup>386</sup>

本項の議論は本論文がこれまで扱ってきた近現代の事案からは離れるが、歴史的事実として、7世紀の日本における事例に触れておこう。

7世紀の朝鮮半島においては4世紀以来、百済、新羅の3国が対立していたが、拮抗する国力による手詰まりは、7世紀中期に至り最終段階を迎えた。この状況を外部との同盟によって打開しようとした新羅は、唐の支援を得て660年に百済を攻撃し、首都扶余を陥落させた。この段階で、相当数の百済人が倭（以

---

<sup>386</sup> 以下の議論においては、百済及び高句麗の滅亡という特殊な状況における避難者を「遺民」と称する。

下、日本)へ避難して亡命政権を樹立するとともに、失地奪回を企図し、同盟国である日本に派兵を求めた。日本にとって百済は大陸の先進文物輸入の拠点であり、従来から特に緊密な関係を有しており、朝廷は百済の要請を容れ半島への派兵を決定した。

日本と百済遺臣の連合軍は百済各地に散在する百済残存勢力と呼応して百済再興を計画し、現在の韓国西部の錦江河口付近に増援兵力の揚陸を企図したが、663年10月、現在の群山市沖合付近で、新羅の同盟国である唐が派遣した水軍に敗れ、派遣軍は半島から撤収するとともに残存の百済人の一部は日本へ避難した。

以上は、日本書紀と旧唐書に見える記事である<sup>387</sup>。かくして同盟国百済の安全保障は完全に破綻し、領域内で侵攻軍に降伏するもの以外は敵国新羅を含む各地に分散し<sup>388</sup>、百済は滅亡した。この際に百済から日本へ避難した多数の遺民の正確な数については不明である。しかし、避難者数推定の基礎となる人口については、中国及び韓国の史料に当時の百済の国家規模を5地方37郡200城市76万戸とする記述があり<sup>389</sup>、1戸当たり5人として人口は350万前後となる。だが、百済1国で350万とすれば、高句麗、新羅の3国を合わせれば数百万から1000万以上に達するであろうが、実際に朝鮮半島の人口が1000万を超えたのは14世紀末である<sup>390</sup>。よって、その76万戸は高句麗、新羅、百済の総戸数と解するのが合理的であり、百済1国では10数万戸、人口は100万弱とするのが妥当である<sup>391</sup>。そのうち敗戦の混乱の中で、限られた船舶に優先的に収容され後方の同盟国へ避難できたのは限られた階級の人々であったと推定される。

---

<sup>387</sup> 武田祐吉編『訓読 日本書紀』臨川書店、昭和63年、576頁。および『舊唐書卷一百九十九上 列傳第一百九十九上 東夷』(945年成立)、中華書局、北京、1975。金子常規『兵器と戦術の日本史』原書房、1982年、17-18頁。

<sup>388</sup> 上掲『舊唐書』に、「其地自此爲新羅及渤海靺鞨所分、百済之種遂絶。」とあり、沿海州方面まで百済人が離散したとの記事がある。百済と高句麗は戦った時期もあったが、当時の高句麗は唐から圧迫を受けていたため、安全保障上背後の百済に対しては好意的中立を保っていた。

<sup>389</sup> 上掲『舊唐書』は「其國舊分爲五部、統郡三十七、城二百、戸七十六萬。」としているが、高麗王朝時代の1280年頃に書かれた『三國遺事 紀異第一』には「百済全盛之時、十五萬三千戸」と記載しつつ、同書『紀異第二』は「百済國舊有五部。分統三十七部、二百濟城、七十六萬戸。」としており、矛盾がある。『三國遺事 紀異第一』には「百済全盛之時、十五萬三千戸」と記載しつつ、同書『紀異第二』は「百済國舊有五部。分統三十七部、二百濟城、七十六萬戸。」としており、やはり矛盾がある。『三國遺事』は現実の歴史から約600年後に成立しているため、伝承と他の記録の参照などの間に矛盾が生じることもある。脚註391参照。

<sup>390</sup> 金哲『韓国の人口と経済』岩波書店、1965年、7頁。

<sup>391</sup> 635年頃成立した『梁書』は「卷七十九 列伝第六十九 夷貊下 百済」において「十餘萬戸」としており、659年に成立した『南史』もやはり「卷七十九 列伝第六十九 夷貊下 百済」において「十餘萬戸」としている。『南史』が『梁書』の記事を引用したことは明白であるとしても、引用の際に、当時の感覚として「十餘萬戸」は妥当と考えられたものと推定される。

また、中立を貫いた高句麗は百済滅亡後に新羅と唐の挟撃を受け<sup>392</sup>、668年に滅亡した。百済を通じて当時の日本とも友好関係を有していた高句麗からも、この時に相当数の遺民が日本へ避難したものと考えられる<sup>393</sup>。

この他に、考古学的手法によってこれらの遺民事象を推定することもできる。例えば上記の百済は475年に高句麗の攻撃を受け、当時の王都漢城が陥落し、国内は大いに混乱した。百済自体は漢城の南約130キロにある熊津へ遷都の後に体制を立て直したが、九州北部と畿内において5世紀後葉のこの一時期に限って「百済典型器種」と呼称される土器が出土している事実があり、記録こそ残されていないが、上述のように対高句麗戦の際の首都漢城陥落に際して発生した多数の遺民が日本各地へも避難したと推定される痕跡が残されている<sup>394</sup>。

それでは、実際の遺民数はどうであったのか。475年の漢城陥落に際しての遺民数を推定させる史料は残されていないが、663年の百済滅亡の翌年の記録、すなわち『日本書紀』の天智天皇第三（西暦664）年」の条に、百済貴族の居住地についての記載があり、「同四年」には百済人400余名の近江の国神前郡への移住、「同五年」には東国へ2000余人が移住、「同八年」には700余人が近江の国蒲生郡へ移住した旨が記録されている<sup>395</sup>。これらの事実は当時の国家的事業であった書紀編纂の記事に採用されるほど重要な意味を有していたものであるが、他にも『書紀』に記載のない大小規模の移住及び定住事例もあったと推定される。

660年の首都扶余の陥落と663年の白村江における敗北に引き続く百済滅亡の後に、多くの百済遺民が日本へ避難したこと自体は史実であり、668年の高句麗滅亡に際して相当数が日本へ避難したことも確実である。しかし、その人口移動の詳細が記録されていたはずの、670年に実施された当時の国勢調査記録である『庚午年籍』は、他の史料に名称のみ残っているだけで現存していない。したがって具体的な数値を裏付ける資料が乏しいことから推測の域を出ないが、上記の日本書紀における記録及び関係史料によれば、地方政権による遺民分担受け入れも相当数あったことを窺わせる。

## 9.2.2 20世紀以降の日本の「難民経験」

日本はその後も海外から多くの難民を受け入れるという経験を持たぬまま千

<sup>392</sup> 脚註388参照。

<sup>393</sup> 『續日本紀』卷之七の靈龜二年五月辛卯の条には、東国各地所在の高麗人1799人を武蔵に移住させ「高麗郡」を置いたとの記述がある。『國史大系』経済雑誌社、明治30（1897）年、98-99頁。これら高麗人は668年の高句麗滅亡の際の高句麗遺民及びその子孫と推定される。

<sup>394</sup> 白井克也「土器から見た地域間交流」『検証 古代日本と百済』大巧社、2003年、132-133頁。また、「百済典型器種」とは、今日ソウル（漢城）、公州（熊津）、扶余など、旧百済の首都で王陵や王城から出土する器種の総称であり、北部九州と畿内に出土する5世紀末の土器はまぎれもなく百済土器であるとされる。（白井、121頁。）

<sup>395</sup> 黒板勝美編『訓読 日本書紀』岩波書店、1928年、576-586頁。

数百年の時を過ごした。1940年のリトアニアにおける杉原千畝氏や1938年から1941年の満洲国における樋口季一郎少将などのユダヤ人難民保護に関する現場での重要な事例はあったが<sup>396</sup>、日本自体として難民保護に当たったわけではなかった。ましてやこれらの難民の事情は当時の国民の広く知るところではなかった。第2次世界大戦終戦直前の満洲の在留邦人は文字通り難民であり、無防備のままソ連軍や暴徒の襲撃を受けた凄惨な事実も敗戦の混乱の中に永く埋もれた。ヨーロッパでも、敗戦に際して東欧からドイツ本国へ避難するドイツ人避難民に同様の悲惨な事実があり、戦時、特に敗戦国民にはこのような悲劇が無数に発生した。

1950年6月から1953年7月の朝鮮動乱における朝鮮半島内の混乱は、7世紀の百済の滅亡の際の混乱に類似している面がある。また近年は朝鮮半島における安全保障の不安定が懸念され、いわゆる「半島有事」の事態に際して多数の難民が日本へ避難するのではないかとの議論がある。この観点から、朝鮮動乱当時の朝鮮半島の難民の日本への避難状況はどうであったかを整理しておく。次の表は、この時期の朝鮮半島からの合法入国者および不法入国者検挙数を示したものである。

朝鮮半島からの入国者数 (1950 - 1955) 単位: 人

年度	1950	1951	1952	1953	1954	1955
合法入国者数	825	1035	1693	3772	3073	1227
不法入国者検挙数	2435	3495	2628	2244	1718	1395

出典：合法入国者数については、法務省司法法制部『出入国管理統計 国籍別入国外国人（1950～2005）』第2表「国籍別入国外国人」、法務省、2005年。不法入国者数については坪井豊吉『在日朝鮮人運動の概況』法務研究所、1959年、747頁。

この統計によれば、動乱勃発の1950年から翌1951年にかけては若干の増加が見られるが、その後は一貫して減少している。結論として朝鮮動乱に際し、きわめて多数の難民が日本へ避難したとは、当時の記録には示されていない<sup>397</sup>。上記の「不法入国者検挙数」には一般からの不審者通報による日本国内の検挙者も含まれており、個々に検挙を逃れ得た者がいたとしても、難民集団と認識されるほど多くはなかった。上記の統計の示唆する当時の避難状況を読み取るには、数字の動きの背後にある朝鮮半島における当時の戦局、特に前線の位置と前線

<sup>396</sup> 1940年当時リトアニアのカウナス領事館領事代理であった杉原千畝氏は、当時の同盟国ドイツとの関係からユダヤ旅券に対する査証発給に消極的であった本国訓令にも拘らず、通過査証2千件以上を発給した。また、関東軍隷下ハルビン特務機関長樋口季一郎少将らは1938年から1941年の独ソ戦勃発に至るまで、シベリア鉄道を経由して当時の満洲国へたどり着いたユダヤ人を保護し、上海租界へ避難させた。

<sup>397</sup> 1950年12月当時、大村収容所に収容されている朝鮮半島からの不法入国者数は1263名であった。『第023回国会 法務委員会 第3号』昭和30（1955）年12月8日。

内側の安全度を勘案する必要がある。したがって、この数字のみを以って避難民数自体を論ずることは難しいが、結論を簡潔に述べれば、少なくとも 1950 年から 1953 年の朝鮮動乱に際して特段の対応を要するまでの多数の難民が日本へ避難した事実はなかった。ゆえに日本の難民に関する認識に影響を及ぼすことはなく、次項に述べるベトナム難民問題に直面するまでの日本の難民保護体制は、敢えて極論すれば明治 32 年のままであったと言える<sup>398</sup>。

### 9.2.3 ボートピープルと日本の難民保護体制の整備

その後も日本は難民問題には無縁であったが、1975 年になるとベトナム戦争終結後の迫害を恐れてベトナムを脱出する、所謂「ボートピープル」が国際社会の人道上の懸案となった。日本におけるその発端は、1975 年 5 月 12 日、千葉港に入港した米国船「グリーン・ハーバー」により南シナ海で漂流中のところを救助されたベトナム人難民 9 名の到着であった<sup>399</sup>。これらのベトナム難民に上陸許可と一時的な保護が与えられ、この後も続く同様の事例に対して日本政府は一時上陸を許可した<sup>400</sup>。

しかしながら、しばらくの間の具体的な保護については民間の宗教団体や慈善団体等に頼ることが多かった。やがて 1977 年 9 月の閣議了解では難民保護に関して次の対策をとることが決定された<sup>401</sup>。

- ①難民収容のための施設の確保に努めるとともに、その円滑な運営を図る。
- ②緊急を要する医療供与等の援護措置について検討する。
- ③難民に対する職業・技術訓練の供与を必要に応じて検討する。
- ④ベトナム難民問題に関する対策連絡会議を内閣副官房長官のもとに各省庁が協力して構成する。

この閣議了解の背景には、1979 年に第 5 回先進国首脳会議（G7 サミット）が初めて日本で開催されることが決定されており、日本政府は開催国としての責任を示す必要があり、ベトナム戦争の戦後処理に関するコミットメントもこの一環であったという事実を指摘することができる。

かくして、1979 年 6 月の G7 東京サミットにおいて日本は難民保護体制の整備を発表し、1981 年には難民条約、続いて翌 1982 年には難民議定書にも加盟し

<sup>398</sup> 脚註 400 参照。

<sup>399</sup> 『インドシナ難民受け入れの歩みと展望—難民受け入れから 20 年—』内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1996 年、11 頁。

<sup>400</sup> 当時は難民保護に関する法制度は未整備であり、この時の難民受け入れの根拠法規は明治 32 年制定の「水難救護法」（法律第 95 号）であった。

<sup>401</sup> 神戸商科大学舟場研究室『定住外国人としてのインドシナ難民』神戸商科大学、1996 年、5 頁。

た。さらにこれらの国際法を受け、『出入国管理及び難民認定法』を制定して<sup>402</sup>、本格的に難民保護の体制を整えた。1990年に緒方貞子氏が国連難民高等弁務官に着任すると、日本国内においても難民問題に関する認識が高まり、UNHCRに対する拠出金も増大し<sup>403</sup>、これに伴って難民問題に対する日本の国際的発言力も強化された。

### 9.3 日本の難民認識と今後の展望

この間、日本社会による難民問題の受容はどう変わったのだろうか。難民政策と安全保障政策は、日本においては予見しうる将来においても、別個のカテゴリーの問題であり続けることであろう。日本は概して言うなら、世界的な現実から見れば、時として人道と安全保障の二律背反の関係へ転化し得る可能性の高い深刻な問題に悩むことなく、今日に至っている。

だが、「難民」にせよ「移民」であるにせよ、ある国において社会に順応しない集団が意味ある人口比を有するまでに増加すれば多数集団に対し何らかの要求が起きる。歴史を繙けば、この要求は往々にして力の行使を以って行われることも少なくはない。その力の行使が比較的小規模であれば、あるいは一般犯罪の範疇で処理されるが、規模が大きくなれば、治安問題として認識される。さらに規模が拡大し同時に政治性を帯びて安全保障上の問題と認識される場合もある。

第8章において事例として挙げたマケドニアにおけるアルバニア系住民は、アルバニア系コソヴォ難民を併せマケドニアの多数派であるスラブ系人口の56%を占め急激に民族主義感情が沸騰し、ついには領土分離を要求して2001年のマケドニア紛争に及んだ。これはマケドニア政府には国家安全保障上の非常事態であり<sup>404</sup>、政府が全力でこれに対処するのみならず、一国家の問題以上の紛糾を恐れる国際社会の積極的な介入を招く事態となった。また、湾岸戦争後の1991年4月、フセイン政権の迫害を避けイラクからトルコ領へ避難する40万のクルド難民が、トルコ軍により国境で阻止された事件があった<sup>405</sup>。トルコは難民条約及び難民議定書の加盟国であるが、自国内に高度の自治ないしは分離独立の意図を有するクルド系住民が、イラクからのクルド難民と連携して領土分離運動を活

---

<sup>402</sup> 日本への出入国は「出入国管理令（昭和26年政令第319号）」によって管理されていたが、この政令は文字通り出入国に際しての手続きを定めるものであり、難民の入国や当座の援助を含む保護は想定されていなかった。1981（昭和56）年の難民条約加盟に伴い、この政令及び関連法規を改正して「出入国管理及び難民認定法（昭和56年法律第86号）」が制定された。

<sup>403</sup> 難民条約に加盟した1981年の拠出金は5千万米ドルであったが、徐々に増加し、1991年には1億ドルを超え、以後概ね同額以上の拠出を実施している。*Refugees*, vol. 6, UNHCR 東京事務所、2011年、11頁。なお2015年の拠出額は円建200億円を超えた。

<sup>404</sup> 旧約聖書「出エジプト記」には、国内に異民族の人口が増え、安全保障上の問題を生起することについてのエジプトの懸念が述べられている。第1.1節参照。

<sup>405</sup> 第4.3.3項参照。

発化させることを危惧したため、国際社会の強い批判を浴びつつ敢えて強硬な対応を示した。

マケドニアの事例は日本に当てはまるものではないし、トルコのように安全保障と人道の狭間に悩む深刻な状況は今後とも日本において生起する公算は少ないであろう。それゆえに、敢えてこれらが交錯する状況を日本に比定して政策提言的な議論を導くことは牽強付会であって空論ですらあるし、そもそも政策提言は本研究の意図するところではない。しかしながら、2018年12月の第197回国会において成立公布された「改正入管法」は<sup>406</sup>、外国人労働者の受け入れ要領を整理規定するための法改正ではあるが、難民保護体制の改善にも関係するため、次項において同改正法の要点と意義を考察する。

### 9.3.1 入管法の改正

同改正法の趣旨は、いわゆる「少子高齢化」により減少する労働人口の補填であるとされる<sup>407</sup>。次の表は、日本の人口構成に関する近年の資料および将来予測である。

日本の人口構成の変化

単位：万人

年度	1955	1970	1985	2000	2015	2030	2045	2060
総人口	9,008	10,467	12,105	12,693	12,709	11,913	10,642	9,284
0-14歳人口	3,012	2,515	2,603	1,847	1,589	1,321	1,138	961
15-64歳人口	5,517	7,215	8,251	8,662	7,629	6,875	5,584	4,529
65歳以上人口	577	740	1,247	2,201	3,347	3,716	3,920	3,541
負担率（*）	11.5	9.8	6.6	3.9	2.3	1.9	1.4	1.4

出典：総務省平成29年版高齢社会白書（全体版）図1-1-3及び図1-1-6より筆者作成。

\*負担率：65歳以上の人口を15歳以上65歳未満の人口で支える割合

「負担率」は単に関係人口比を示しているだけであるから、労働生産性の向上によって見かけ上は悪化する負担率を実質的に緩和することは可能であるが、労働生産性の向上に直接的には馴染まない労働集約型産業の場合は、結局「人手」の問題に帰着するので、一部の労働市場においては慢性的な労働力の不足が指摘されてきた。このため、これらの労働市場を「特定産業分野」と定め<sup>408</sup>、「特

<sup>406</sup> 正式名称は「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号）

<sup>407</sup> 入管法案提出理由書はその冒頭に「人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に属する技能を有する外国人の受入れを図る」と述べている。『出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案』付属資料「理由」、平成30年11月2日国会提出。

<sup>408</sup> 「特定産業分野」は以下の14分野である。介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、

定技能1号」及び「特定技能2号」との単純労働者受け入れのための在留資格を新たに設けた。在留期間に関しては、「特定技能1号」が1年、6か月、又は4か月ごとの更新で通算上限5年までとされ更新を認めないが、「特定技能2号」にあっては更新の必要はあるが在留期間の上限がなく配偶者と子の呼び寄せも認めている点が、事実上の移民法と言われる所以である。前者に求められる資質は、「不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する相当程度の知識又は経験」であり、後者に求められる資質は同じく「熟練した技能」とされており<sup>409</sup>、その相違はやや漠然としてはいる。

しかし、後者の場合は帯同家族も日本の社会保障制度の対象となることから、実質的には給与以上の利益がある。もしも多くの該当者が後者の在留資格を求め家族を帯同すれば、実際の労働力の何倍かの人口が流入するであろう。

かくして、日本の少子高齢化による集約型労働力の不足に端を発する今般の入管法改正によって、その動機が何であれ日本社会への外部人口流入が加速されることは確実となり、「特定技能2号」に基づき家族をも含めた長期滞在を許容するこの改正難民法は、事実上の移民法であるとの指摘もある<sup>410</sup>。本稿において論じてきた難民問題と安全保障の相関という文脈において、この改正はいかなる意味を有するのだろうか。

改正入管法は運用がまさに開始されたばかりであり、未だ試行錯誤の段階にすら入ってはいない。それでもなお、外来者の受け入れに関する施設や福祉などの体制を整備していくための予算の根拠ができたため、以下の通り当面80億円の予算を以って急速に整備を進めることとなった<sup>411</sup>。

1. 多文化共生総合相談設置を支援（全国約100か所，11言語対応）【20億円】
2. 多言語による生活相談所（全国約100か所，11言語対応）【20億円】
3. 多言語音声翻訳システムのプラットフォームを構築【8億円】
4. 外国人患者医療体制の整備【17億円】
5. 防災・気象情報の多言語化・普及
6. 住宅確保のための環境整備・支援
7. 金融機関における外国人の口座開設に係る環境整備

---

農業、漁業、飲食料品製造業、外食業。『特定技能外国人受入れに関する運用要領』法務省入国管理局、平成 31（2019）年 3 月、2 頁。

<sup>409</sup> 出入国在留管理庁『出入国管理及び難民認定法 及び 法務省設置法 の一部を改正する法律の概要について』、[http://www.immi-moj.go.jp/hourci/image/flow\\_h30.pdf](http://www.immi-moj.go.jp/hourci/image/flow_h30.pdf)、（2019 年 9 月 10 日最終閲覧）。

<sup>410</sup> ただし政府は、これを事実上の移民法であるとするメディアの報道はミスリーディングであると強調している。『平成 30 年 10 月 12 日法務大臣閣議後記者会見の概要』法務省、2018 年。[http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_01057.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01057.html)、2019 年 9 月 14 日最終閲覧。

<sup>411</sup> 『新たな外国人材の受入れについて』法務省入国管理局、平成 31（2019）年 3 月。<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000488894.pdf>、2019 年 9 月 14 日最終閲覧。



8. 携帯電話の契約時の多言語対応の推進
9. 日本語教育【9億円】
10. 大学等の就職促進プログラムの認定在留資格の整備【6億円】
11. 社会保険への加入促進

もともと難民が強制移動の一形態であり、難民研究が移民研究から派生したことはすでに第2.1節において論じているが、相当数の外国人労働者を受け入れるための法的根拠となる今般の改正入管法は、結果的に日本の難民保護体制をも整備するものでもある。なぜなら、難民と移民の受け入れに際しての相違点は極論すれば法的根拠であって、受け入れ側の体制整備には共通した面がある。今般の入管法の改正に際しては、移民容認への政策転換ではないとする政府の公式立場はさておき<sup>412</sup>、現実問題として日本社会への適応のために障害となり得る様々の課題が検討され、その結果上記11項目の基準が策定された。すなわち、言語教育、住宅整備、医療や生活情報の提供、子弟の教育等々の「特定技能2号」認定により予想される家族呼び寄せに対応して整備される受け入れ体制は、そのまま難民支援体制に転用することが可能であることは事実である。

### 9.3.2 難民政策の展望

今般の出入国管理及び難民認定法の改正に際しては、少子高齢化に伴う労働力補填の観点からの議論に関心が集中し、この改正が日本の難民政策にいかなる影響を与えるかという視点からの論評はほとんどなされなかった。例えば「日本弁護士連合会（日弁連）」は、今般の改正入管法に対する意見書の中で難民に関しては全く言及していない<sup>413</sup>。NGO16団体が連名で首相、法相あてに提出した書簡にも、その16団体中に難民支援NGO3団体を含みながら、難民に関する言及は全くない<sup>414</sup>。わずかに認定NPO法人「難民支援協会」が難民保護の視点から今般の改正入管法に対する所見を述べているが<sup>415</sup>、社会全般の関心はやはり事実上の移民受け入れに際しての疑問と問題の提起が大半である。

世界各国においてこれまで難民受け入れに失敗し、あるいは成功してきた事例を見れば、結局その差は難民の受け入れ側社会への適応如何にあるとすることができる。米国における2001年9月11日の同時テロ事件以降、国際テロ組織に

---

<sup>412</sup> 脚註 409 参照。

<sup>413</sup> 2018年11月13日付「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案 に対する意見書」

<sup>414</sup> 2018年12月4日付「『出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案』に関し不当な差別を受けないための立法措置に向けた規定を追加し修正することを求める NGO 共同要請書簡」

<sup>415</sup> 2018年11月8日付「出入国管理及び難民認定法等の改正に関する難民支援協会の見解」

よる事件が注目を集めているが、現実には受入れ社会への適応に失敗した者がその屈折したルサンチマンを、最も身近な自分自身の生活する社会に対して指向する事例が多い。いわゆる「ホームグロウン・テロ」である。

しかるに日本社会は「平和度」が高く<sup>416</sup>、突然の治安悪化に対して脆弱な側面もあるため、受け入れた難民が日本社会へ平穩裡に適応できる体制を整備することは健全な社会を維持していくうえで必須の要件である。この観点から、今般の「改正入管法」によって事実上の移民ともいべき長期滞在外国人労働者の受け入れ体制整備に関する予算根拠が示された意味は極めて大きい。何故なら、同法を根拠として今後急速に整備される外国人労働者の受け入れ体制は、難民を円滑かつ平穩理に日本社会へ受容するためにも応用できるからである。

しかしながら、この種の体制が整備されればされるほど、難民に対するプルファクターとなる可能性については考慮が必要である。すなわち、この整備の結果としてより多くの難民が日本の庇護を求めた場合、量的に対応に苦慮し、折角の難民保護に関する努力にもかかわらず国外から批判や不満を受け、国内的にも摩擦を起こす結果となる危惧は否定できない<sup>417</sup>。

---

<sup>416</sup> 2019年の日本の平和度指数は、169か国及び地域中第9位であるとの報告もある。なお、1位はアイスランド、スイスは11位、ドイツは22位とされている。Global Peace Index 2019, Institute for Economics & Peace, 2019, p. 8.

<sup>417</sup> 受け入れ体制に加え、難民認定制度自体もプルファクターとなり得る。2010年3月の制度運用の改定により、観光、技能実習、留学など正規の在留資格による入国者が入国後に難民認定を申請する場合は次の通りとされた。すなわち難民認定申請後に「在留資格変更許可申請書」を提出して在留資格を「特定活動」に変更することにより、申請の6か月後からは一定条件下で就労を許可して申請中の生計に配慮が示された。なお、申請者がいわゆるオーバーステイ等不法滞在の場合、この申請は一種の「自首」となり退去強制手続が開始されるが、同時に進行する難民認定審査中の退去強制は実行されないこととされ、事実上の猶予となった。他方で正規在留資格者による申請却下後の再申請には制限が無く、難民認定制度が難民に該当しない者による就労の手段として用いられる事例が多発した。このため、2015年9月に運用が見直され、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない事情を繰り返し主張する再申請者や、正当な理由のない3回以上の多数回申請者については、難民認定手続は続行するものの、在留は許可せず出国手続きに入る事とされた。「難民認定制度の運用の見直しの概要～真の難民を迅速かつ確実に庇護するために～」法務省入国管理局、平成27年9月。<http://www.moj.go.jp/content/001158326.pdf>、2020年1月31日最終閲覧。それでもなおかつ、観光、技能実習、留学など正規資格を有する在留者による難民申請は増加を続け、2012年までは1000人台であった申請者が2017年には約2万人に達した。「平成30年における難民認定者数等について」法務省入国管理局、平成31年3月27日。[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03\\_00139.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html)、2020年1月31日最終閲覧。2017年における難民申請上位5か国は現に大量の難民・避難民事案の存在しないフィリピン、ベトナム、スリランカ、インドネシア、ネパールであり、この5か国の申請者数だけで約1万4千人であった。他方、UNHCRの統計による世界の難民出身者上位5か国（シリア、コロンビア、アフガニスタン、イラク、南スーダン）からの申請者は36名に過ぎなかった。「平成29年における難民認定者数等について」法務省入国管理局、平成30年3月23日。<http://www.moj.go.jp/content/001257501.pdf>、2020年1月31日最終閲覧。及び「グローバル・トレンドズ2016：強制移動の人数過去最多に、紛争や暴力、迫害で」UNHCR、2017年6月19日。<https://www.unhcr.org/jp/13985-pr-170619.html>、2020年1月31日最終閲覧。これを受けて2018年1月15日以降は運用が更に改定され、初回申請の内容を振り分ける2か月以下の期間を設け、その振分けの結果によって、速やかに在留許可、在留制限、就労許

それではどうするのか、との問いに対して本稿で答えることは、本稿の目的外であるとして暫し措くこととするが、他日の議論の基礎の一つとして、近年のドイツの経験は極めて貴重であると考えてるので、以下に概要を述べる。

2015年のいわゆる欧州難民危機に際し<sup>418</sup>、メルケル・ドイツ首相は人道的観点からであるとして無制限の難民受け入れを宣言した<sup>419</sup>。また、同首相は現場において難民申請者との個別写真撮影に応じるなど、難民申請者間のみならず、出国を目指す者の間に絶大の人気があった。これらはすべて強いプルファクターとして作用し、ドイツが受け入れたシリア難民を主とする中東および北アフリカからのドイツへの入国者数は短期間のうちに120万以上に達した<sup>420</sup>。

ところが、間もなくこれらの避難民による犯罪が続いて報道されドイツ市民の不安が高まった結果、それまでは極右政党とも見なされがちでドイツ国民の支持が低かった「ドイツのための選択肢 (Alternative für Deutschland, AfD)」が政府の移民・難民政策に異を唱え、2017年の下院選挙では12.6%の得票を得るなどの動きが表面化した。これらの状況に鑑み、結局メルケル首相はそれまでの「上限なし」から「上限20万」に訂正したため、発言の一貫性に関して批判を受ける結果となった。同首相はさらに他のEU加盟諸国に対しても難民の受け入れ割り当てを提案し反発を受けた。それらの諸国においては反発とともにナショナリズム的空気が広がり右派勢力が拡大する傾向を示した。

---

可, 就労制限等の措置が取られることとなった。この結果、2018年の難民認定申請者数は前年の約半数の1万余件に激減した。前掲「平成30年における難民認定者数等について」。

418 「欧州難民危機 (European migrant crisis)」と呼称される2015年の北アフリカ・中東から欧州への人口移動の急増の背景として、2010年末以来の所謂「アラブの春」の混乱とインターネットの普及を指摘できる。第4.5節、及び脚註153参照。特にシリアにおいては、2011年ごろからイスラム原理主義を掲げる「イスラム国 (IS)」が出現し、このIS武装勢力、シリア政府軍、クルディスタン独立運動武装勢力、これらを支援する国外の勢力等々が複雑な内戦を繰り広げたため、戦火を避ける多数の避難民が国外に脱出した。ヨーロッパを目指す避難民の移動は、地中海を船舶で渡るものとバルカン半島を経由するものとに大別されるが、前者は海上で遭難する事例が多く、地中海沿岸諸国は救助体制について国際的な批判を受けた。陸路を通過する後者についてはシェンゲン協定加盟国間に入国者の扱いを巡る対立が生じ、国内的には反移民や反難民の意識を生み、極右政党の進出の契機となったと言われる。

419 脚註385参照。

420 2015年夏のこの急激な人口移動の複合的理由についてはいくつかの観測があるが、大体共通している要素は、プルファクターとしてのドイツの歓迎報道、マケドニアの国境開放によるバルカン経由ルートの簡便化及び経費の低廉化、プッシュファクターとしてはシリアその他における内戦、西アジアやアフリカ諸国の経済不振などがある。これらについては、例えばワシントンポスト・ベイルート支局長であった英国人ジャーナリスト、リズ・スライ (Liz Sly) の記事参照。“8 reasons Europe’s refugee crisis is happening now,” *Washington Post*, September 18, 2015. <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now/>、2019年10月9日最終閲覧。しかしながら、これら難民認定申請者の中には経済的目的による偽装難民が多数混入しており、2016年2月の時点でドイツ入国後に住居を与えられた庇護希望者のうち13万人が失踪した。“Germany reports disappearance of 130,000 asylum seekers,” *BBC*, 26 February 2016. <https://www.bbc.com/news/world-europe-35667858>、2019年9月14日最終閲覧。

なお、日本では例外なく「難民危機」と呼ばれるこの事態における「難民」は、英語ではむしろ「移民 (migrant)」であると認識されており、メルケル政権下のドイツにおいてこそ *Flüchtling* (英 refugee) の用例はあるものの、主として *Migration* (英 migration) の語が用いられている。また、この「難民危機」との呼称はスペインでは *crisis migratoria en Europa* (英 migratory crisis in Europe)、フランスにおいても *Crise migratoire en Europe* (英 migratory crisis in Europe)、イタリアでは *crisi europea dei migranti* (英 European crisis of migrants) との表現が用いられ、2015年の所謂「難民危機」の本質に対するヨーロッパ諸国の理解を暗示している。

#### 9.4 総括

ある地域の安全保障の破綻が大規模難民事案発生の主因であることが、すなわち難民問題と安全保障の自明の関係であるとするのが、つい近年までの認識であった。この構図の中で、UNHCR を始めとする多くの組織は、眼前で途方に暮れる難民の保護に力を尽くしてきた。この対応が多くの難民を救ったことは事実であり、これは1954年と1981年の2度にわたるUNHCRのノーベル平和賞受賞を通じて国際社会の等しく認めるところである。

難民は、自国あるいは居住国において難民の定義に示す迫害を受け、已むを得ず他国に避難する。避難する者は、個人である場合もあり、集団である場合もあるが、集団で国外に避難するという状況の事由は居住地域の治安の極度の悪化、すなわち安全保障環境の破綻がほとんどである<sup>421</sup>。2009年12月、当時のアントニオ・グテレス (António Guterres) 国連難民高等弁務官は、近い将来気候変動が大規模人口移動の最大の要因になるであろうと述べた<sup>422</sup>。しかし、2011年7月に同弁務官は、本来の難民保護活動を複雑化し混乱させるとして、「気候難民」や「環境難民」を専門用語として採用することを拒否した<sup>423</sup>。これによって難民の定義自体が揺らぐことを事務上は避け得たが、現実には難民の性格や態様は変化しており、気候や環境が難民問題の考慮すべき要素となっていることに変わりはない。

---

<sup>421</sup> 環境の急変による大集団の避難もある。3世紀から4世紀の中央アジアは寒冷期であり牧草地が減少していたため、遊牧民であるフン族はこの気候変動を存亡の危機と考え、牧草を求めて南下しゴート族を圧迫したと言われる。フン族に追われたゴート族は4世紀に至りローマ帝国領に侵入したが、これはローマ帝国にとって安全保障上の重大危機となった。Michael McCormick et al., "Climate Change during and after the Roman Empire: Reconstructing the Past from Scientific and Historical Evidence," *Journal of Interdisciplinary History*, xliii:2, The MIT Press, 2012, p. 190.

<sup>422</sup> Melissa Fleming, "Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR chief," *UNHCR News*, 16 December 2009.

<sup>423</sup> Alister Doyle, "World needs refugee re-think for climate victims: U.N.," *Rueters*, June 7 2011.

1951年の難民条約に定義される難民は、厳しい現実を背に負って他国の庇護を求める。これら難民を保護することは人倫に照らして正しい。しかしながら、「正義」と「善意」がそれだけで説得力を持ち得た時代はすでに過去となった。と言うよりも、現実には「正義」が複数化し「善意」すら変化し、時と共に相対化されることがむしろ本来の姿なのかも知れない。この現実には、今日の国際社会の一断面を如実に描くものであり、世界はその現実から逃れることはできない。問題解決の特効薬は存在しないが、それでもなお、この現実に向き合う姿勢を通じてのみ、あるいは何らかの道が開けるかも知れない。

本研究においてはこれまで難民問題と安全保障の関係を分析考察して来た。その結果、両者の間には密接かつ複雑な双方向的相関が存在することを検証した。更にそれらが今日では「相互侵食」と形容できるほど複雑かつ重層的に入り組む事例が増加し、難民の移動に伴ってもたらされる課題は広域に亘っている現実を確認した。これを要するに、本研究の開始に際して序論に掲げた目的はひとまず達成されたと言って良い。

だが、当面の目的の達成のみを以って善しとするなら、それは安易に過ぎるであろう。今般の改正入管法は成立後まだ日が浅く、成果も問題点も論ずるには早い。しかしながら、少なくともこの法律の影響の及ぶ範囲が、労働力不足を補填するために受け入れる外国人労働者に留まらないことは明白である。本研究自体は既に述べたとおり政策提言を意図するものではない。しかし今般の思考の過程を通じて分析し整理した議論と事例を通じて、もはや難民問題は慈善心や弱者に対する憐憫などでは、あるいはたとえ国際条約に基づいてはいても人道の視点だけでは解決不能であるという現実が浮上して来た。すなわち安全保障の意味が冷戦終結後劇的に変容したように、難民問題自体も又、世界の良識と善意が1951年に条約を結んだ頃とは全く変わってしまったのである。これらの事実の歴史的意味をどのように受け止めるか、その上で今後日本の難民政策をどう考えるかについては、更なる課題としてできるだけ早い時機に稿を改める必要があると強く感じている。 (了)

## 参考文献一覧

### 1. 日本語文献

#### 1) 書籍

- 市野川容孝「難民とは何か」『難民』岩波書店、2007年。
- 金子常規『兵器と戦術の日本史』原書房、1982年。
- 『舊新約聖書』日本聖書協会、1980年。
- 金哲『韓国の人口と経済』岩波書店、1965年。
- クラウゼヴィッツ、カルル・フォン『戦争論 上巻』篠田英雄訳、岩波文庫、1968年。
- クラウゼヴィッツ、カルル・フォン『戦争論 下巻』篠田英雄訳、岩波文庫、1968年。
- クラウゼヴィッツ、カルル・フォン『戦争論』日本クラウゼヴィッツ学会訳、芙蓉書出版、2001年。
- 黒板勝美編『訓讀 日本書紀』岩波書店、1928年。
- 小泉康一『グローバリゼーションと国際強制移動』勁草書房、2009年。
- 柴宜弘『バルカンを知るための66章 第2版』明石書店、2016年。
- 柴宜弘『図説バルカンの歴史』河出書房新社、2015年。
- 白井克也「土器から見た地域間交流」『検証 古代日本と百済』大巧社、2003年。
- ストレイチー、リットン『ヴィクトリア朝偉人伝』中野康司訳、みすず書房、2008年。
- スミス、ルパート『軍事力の効用』佐藤友紀訳、原書房、2014年。
- 高木徹『戦争広告代理店～情報操作とボスニア紛争』講談社、2005年
- 武田祐吉編『訓読 日本書紀』臨川書店、昭和63年
- 千田善『なぜ戦争は終わらないか』みすず書房、2002年
- 坪井豊吉『在日朝鮮人運動の概況』法務研究所、1959年。
- デュナン、J. アンリ『ソルフェリーノの思い出』木内利三郎訳、日赤出版部、1959年。
- 登利谷正人『アフガニスタン・英領インドにおけるパシュトゥーン基礎資料ーアブドゥル・ガッファール・ハーンの回想録「わが人生と奮闘」ー』上智大学アジア文化研究所・イスラム研究センター、2012年
- 日蘭学会・法政蘭學研究會編『和蘭風説書集成』下巻、吉川弘文館、昭和54年。
- ノーム・チョムスキー『アメリカの「人道的」軍事主義 コソボの教訓』益岡賢ほか訳現代企画室、2002年。
- 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、2014年。
- ブリュノー、パトリック他『チェチェン』萩谷良訳、白水社、2005年。
- ブレースウェート、ロドリク『アフガン侵攻』河野純治訳、白水社、2013年。
- 町田幸彦『コソボ紛争 冷戦後の国際秩序の危機』岩波書店、1999年。

毛利和子『周縁からの中国 - 民族問題と国家』東京大学出版会、1998年。  
最上敏樹『人道的介入—正義の武力行使はあるか—』岩波書店、2001年。  
本村凌二『教養としての「世界史」の読み方』PHP研究所、2016年。  
森本達雄『インド独立史』中央公論社、1972年。  
山崎信一「ユーゴスラヴィア紛争と暴力」『バルカンを知るための66章』第2版、明石書店、2016年。  
山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年。  
ラシード、アハメッド(2000)、『タリバン』坂井定雄・伊藤力司訳、講談社、2000年。  
李雄賢『ソ連のアフガン戦争—出兵の政策決定過程—』信山社、2002年。  
ルーデンドルフ、エーリッヒ『国家総力戦』問野俊夫訳、三笠書房、1938年。  
ルーデンドルフ、エーリッヒ『総力戦』伊藤智央訳、原書房、2015年。

## 2) 論文

饗場和彦「NATOによるコソボ空爆の実体と人道的介入を巡る議論：マス・キリングに対応する国際社会？」『三田学会雑誌』慶應義塾経済学会、Vol.94、No.4、2002年、101-122頁。

荒川優『同治回疆叛乱前史（改）』神奈川大学大学院言語と文化論集、神奈川大学、1995年、144-167頁。

岩木秀樹「帝国から国民国家へ—オスマン帝国における共存形態の変容と崩壊—」『東洋哲学研究所紀要』第30号、東洋哲学研究所、2014年、30-46頁。

内田勝巳「ミャンマー・ラカイン州のイスラム教徒—過去の国勢調査に基づく考察—」『摂南経済研究』第8巻第1・2号、摂南大学、2018年、145-169頁。

河野健一「NATOによるコソボ争介入の教訓—政治と軍事の視点から—」『ロシア・東欧研究：ロシア・東欧学会年報』第31号、ロシア東欧学会、2002年、91-106頁。

河野健一「危機管理における外交と力の限界...ケーススタディとしてのコソボ紛争」『長崎県立長崎シーボルト大学国際情報学部紀要』第3号、県立長崎シーボルト大学、2002年、55-65頁。

木村元「グアンタナモの拷問被害者による損害賠償請求事件—「対テロ戦争」における「他者」の排斥と国際人権法の枠組—」『GEMC ジャーナル』2008年度第1号、東北大学法学部、2009年、66-81頁。

栗田真広「中国・パキスタン経済回廊をめぐる国際政治と安全保障上の含意」『NIDS コメンタリー』第61号、防衛研究所、2017年、1-6頁。

神戸商科大学舟場研究室「定住外国人としてのインドシナ難民」『阪神・淡路大震災におけるアジア系定住者の生活ネットワークの変貌と再生への展望—定住ベトナム人を中心として—』神戸商科大学、1-19頁、1996年。

小林正嗣「ハイデガー哲学における政治と民族と国家」『名古屋大学法政論集』第269号、名古屋大学大学院法学研究科、2017年、137-157頁。

- 坂井定雄「ロヤジルガ〈国民大会議〉」『高等学校地理・地図資料 2004 年 4 月号』帝国書院、2004 年、14 頁。
- 佐藤まどか「フォークランド紛争における強制外交 — 不十分な強制力と事態のエスカレーション —」『海軍校戦略研究』第 4 巻第 2 号、海上自衛隊幹部学校、2014 年、99-116 頁。
- 鈴木均「ムシャラフ辞任後のパキスタン混迷化」『アフガニスタン動向』日本貿易振興機構アジア経済研究所、2008 年、1-4 頁。
- 鈴木滋、福田毅、松葉真美、「テロ特措法の期限延長をめぐる論点 — 第 168 回臨時国会の審議のために —」『調査と情報』No. 594、国立国会図書館、2007 年、1-12 頁。
- 孫占坤「テロと国際法上の論点」『PRIME』17 号、明治学院大学平和研究所、2003 年、91-102 頁。
- 竹内啓一『イタリアにおけるアルバニア集落とアルバニア系イタリア人：パレルモ県における事例』一橋論叢 116 (4)、1996 年、597-620 頁。
- 中山裕美「難民レジームの危機の検討：負担分担と安全保障の関連から」『国際安全保障』第 45 巻第 3 号、国際安全保障学会、2017 年、35-50 頁。
- 墓田桂「難民問題の複合性」『国際問題』No.662、日本国際問題研究所、2017 年、5-16 頁。
- 羽生勇作「アフガニスタン、タリバン、そして九月十一日」『三田評論』2002 年 5 月号、60 頁。
- 羽生勇作 (2017) 「近代人道主義体制の萌芽と難民保護—クリミア戦争から国際聯盟まで—」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』 No.18、147-158 頁。
- 羽生勇作 (2017) 「難民問題の政治化と難民保護—第 2 次世界大戦からアラブの春、そしてその先にあるもの—」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』 No.18、259-270 頁。
- 羽生勇作 (2018) 「安全保障と難民問題—関連についての考察—」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』 No.19、23-34 頁。
- 羽生勇作(2018) 「社会的安全保障と難民問題—「ロヒンギャ」難民の事例をもとに—」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』 No.19、195-206 頁。
- 羽生勇作 (2019) 「バンヌー宣言」とアフガン難民 —パキスタンの安全保障におけるその意義—」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』 No.20、34-45 頁。
- 羽生勇作 (2010) 「人間の安全保障と政治力学 - カザフスタンにおける難民保護の事例 -」『九州大学比較社会文化叢書 XVIII 人間の安全保障と中央アジア』大杉卓三、大谷順子編、花書院、63-83 頁。
- バローリ、ブレンディ “An Overview of the Albanian History: with Main Emphasis on Economy,” 『現代社会文化研究』第 34 号、新潟大学、2005 年、241-266 頁。
- 三井光夫「NATO によるユーゴ空爆（コソヴォ紛争）の全容 — 軍事的視点からの分析 —」『防衛研究所紀要』第 4 巻第 2 号、防衛研究所、2001 年、32-65 頁。



宮坂 直史「米中関係とテロ」『米中関係と米中をめぐる国際関係』日本国際問題研究所、2016年、271-280頁。

武藤友治「南アジア緊張の火種・カシミール問題を考える」『RIM 環太平洋ビジネス情報』No.42、日本総研、1998年、36-43頁。

村知稔三「1920年代初頭のロシアにおける飢饉と乳幼児の生存・養育環境」『青山学院女子短期大学紀要』第60巻、2006年12月、177-199頁。

湯浅剛「ソ連のアフガニスタン経験－外部勢力による介入政策と国家形成の展開－」『防衛研究所紀要』第12巻第1号、防衛省防衛研究所、2009年、1-28頁。

吉枝聡子「資料 アフガニスタンの言語状況」『アフガニスタンと周辺国－6年間の経験と復興への展望』日本貿易振興機構アジア経済研究所、2008年、201-215頁。

### 3) 資料

外務省編『コソボ共和国 (Republic of Kosovo) 基礎データ』、外務省、令和元年9月13日  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/kosovo/index.html>、2019年9月21日最終閲覧。

国連安全保障理事会決議第743号 (1992年2月21日)。

国連安全保障理事会第3046回会合報告書 (1992年)。

国連総会決議第194号 (1948年12月11日)。

国連総会決議第302 (IV) 号 (1949年12月8日)。

国会記録『第223回国会 法務委員会 第3号』昭和30 (1955) 年12月8日。

出入国管理及び難民認定法 (昭和56年法律第86号)。

法務省、『出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の概要について』、[http://www.immi-moj.go.jp/hourei/image/flow\\_h30.pdf](http://www.immi-moj.go.jp/hourei/image/flow_h30.pdf)、2019年9月21日最終閲覧。

法務省、『出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案』付属資料「理由」、<http://www.moj.go.jp/content/001273527.pdf>、2019年9月21日最終閲覧。

内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局編『インドシナ難民受け入れの歩みと展望－難民受け入れから20年－』内閣官房、1996年

難民支援協会「出入国管理及び難民認定法等の改正に関する難民支援協会の見解」、2018年11月8日、<https://www.refugee.or.jp/jar/report/2018/11/08-0000.shtml>、2019年9月21日最終閲覧。

非政府組織16団体『「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」に関し不当な差別を受けないための立法措置に向けた規定を追加し修正することを求めるNGO共同要請書簡』、2018年12月4日、[https://imadr.net/revision\\_immigration-act/](https://imadr.net/revision_immigration-act/)、2019年9月21日最終閲覧。

法務省『平成30年10月12日法務大臣閣議後記者会見の概要』、[http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_01057.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_01057.html)、2019年9月21日最終閲覧。

法務省司法法制部『出入国管理統計 国籍別入国外国人 (1950～2005)』第2表「国籍別入国外国人」法務省、2005年、<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=>

1&layout=atalist&toukei=00250011&tstat=000001012480&cycle=0&tclass1=

000001012481&tclass2=000001020814&tstat\_infid=000001707947 所載 EXCEL 表、2019 年 9 月 21 日最終閲覧。

法務省入国管理局「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案に対する意見書」、2018 年 11 月 13 日、[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion\\_181113.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_181113.pdf)、2019 年 9 月 21 日最終閲覧。

法務省入国管理局「新たな外国人材の受け入れについて」、平成 31（2019）年 3 月、<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000488894.pdf>、2019 年 9 月 21 日最終閲覧。

法務省入国管理局「平成 30 年 2 月 13 日付 平成 29 年における難民認定者数等について（速報値）」報道発表、[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03\\_00700.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00700.html)、2019 年 9 月 21 日最終閲覧。

法務省入国管理局「難民認定制度の運用の見直しの概要～真の難民を迅速かつ確実に庇護するために～」、平成 27 年 9 月。<http://www.moj.go.jp/content/001158326.pdf>、2020 年 1 月 31 日最終閲覧。

法務省入国管理局「平成 30 年における難民認定者数等について」法務省入国管理局、平成 31 年 3 月 27 日。

[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03\\_00139.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html)、2020 年 1 月 31 日最終閲覧。

法務省入国管理局「平成 29 年における難民認定者数等について」法務省入国管理局、平成 30 年 3 月 23 日。<http://www.moj.go.jp/content/001257501.pdf>、2020 年 1 月 31 日最終閲覧

UNHCR「グローバル・トレンド 2016：強制移動の人数過去最多に、紛争や暴力、迫害で」、2017 年 6 月 19 日。<https://www.unhcr.org/jp/13985-pr-170619.html>、2020 年 1 月 31 日最終閲覧。

捕虜の待遇に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーブ条約。

1977 年ソビエト社会主義共和国連邦憲法。

“Refugees,” vol. 6., UNHCR 東京事務所、2011 年。

#### 4) 記事

毎日新聞「コソボ首相辞任 特別法廷聴取で セルビア側歓迎 捕虜の臓器密売容疑」  
2019 年 7 月 20 日。<https://mainichi.jp/articles/20190720/k00/00m/030/199000c>。2019 年 9 月 22 日最終閲覧。

## 2. 漢文文献

経済雑誌社編「續日本紀」『國史大系』経済雑誌社、明治 30 年。

坪井九馬三、日下寛校訂『三國遺事』文科大学史誌叢書、東京帝國大學、明治 37 年。

『舊唐書』中華書局、北京、1975年。

『梁書』中華書局、北京、1975年。

『南史』中華書局、北京、1975年。

### 3. 歐文文獻

#### 1) 書籍

- Abel, M. (2005), *Glimpses of Indian National Movement*, ICFAI Books, India.
- Amstutz, J. B. (1994), *Afghanistan: The First Five Years of Soviet Occupation*, Diane Publishing.
- Anna, H. (2011), *Between National Socialism and Soviet Communism: Displaced Persons in Postwar Germany*, Atlantic Publishers & Distributors Pvt. Limited.
- Bahl, A. (2007), *From Jinnah to Jihad: Pakistan's Kashmir Quest and the Limits of Realism*, Atlantic Publishers and Distributors (P) Ltd.
- Bekaj, A. R. (2010), *The KLA and the Kosovo War: from Intra-State Conflict to Independent Country*, Bergh of Conflict Research.
- Bennett, A. (1999), *Condemned to Repetition? The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism 1973-1996*, MIT Press.
- Bennison, J. J. (1933), *Census of India, 1931*, Volume XI, Burma Part I - Report, Office of Superintendent of Census Operations, Rangoon, Burma.
- Bennison, J. J. (1933), *Census of India, 1931*, Volume XI, Burma, Part II - Tables, Office of Superintendent of Census Operations, Rangoon, Burma.
- Boon, K. E., Huq, A. & Lovelace, Jr., D. C. (2009), *Terrorism: Commentary on Security Documents*, Volume 103, Global Issues, Oxford University Press.
- Bowman, J. S. (2000), *Columbia Chronologies of Asian History and Culture*, Columbia University Press.
- Burgess G. (2016), *The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany - James G. McDonald and Hitler's Victims*, Bloomsbury Academic.
- Buzan B., Waeber, O. & de Wilde, J. (1998), *Security - A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers.
- Cabanes, B. (2014), *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*, Cambridge University Press.
- Christophersen, C. A. R. (1961), *FRIDTJOF NANSEN: A Life in the Service of Science and Humanity*, UNHCR.
- Clive J. Christie, (1997), *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism*, I.B.Tauris.
- Daalder, I. H. & O'Hanlon, M. E. (2001), *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, The Brookings Institution.
- Dinnerstein, L. (1995), *Antisemitism in America*, Oxford University Press.
- Dupree, L. (2014), *Afghanistan*, Princeton University Press.

- Ewans, M. (2010), *Securing the Indian Frontier in Central Asia: Confrontation and Negotiation, 1865-1895*, Routledge.
- Forbes A. (2010), *The Afghan Wars: 1839-42 and 1878-80*, Cosimo Inc., 2010.
- Fosse, M. & Fox, J. (2015), *Nansen: Explorer and Humanitarian*, Rowman & Littlefield. University of Michigan Press, 2011.
- Gardner, H. (1912), *The Improvement Era*, Volume 16, Young Men's Mutual Improvement Association.
- Harrison, S. S. (2008), *'Pashtunistan': The Challenge to Pakistan and Afghanistan*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- IBP, Inc. (2013), *Kazakhstan Country Study Guide Volume 1 Strategic Information and Developments*, International Business Publications, Inc.
- Jarvis, C. (1999), *The Rise and Fall of Albania's Pyramid Schemes*, Working Paper of the International Monetary Fund.
- Johnson, T. H. & Zellen, B. (2014), *Culture, Conflict, and Counterinsurgency*, Stanford University Press.
- Kellogg, M. (2005), *The Russian Roots of Nazism: White émigrés and the Making of National Socialism, 1917–1945*, Cambridge University Press.
- Kourula, P. (1997), *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, Martinus Nijhoff Publishers, Den Haag.
- Lansford, T. (2017), *Afghanistan at War: From the 18th-Century Durrani Dynasty to the 21st Century*, ABC-CLIO.
- Levitz, S. (2017), "Groups ask Federal Court to strike down Safe Third Country deal with the U.S.," *The Canadian Press*, Jul 05, 2017.
- Marchio, R., (2000), *Operation Alba: A European Approach to Peace Support Operations in the Balkans*, US Army War College.
- Marrus, M. R. (1985), *The Unwanted European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press.
- Marten, S. F. (2014), *International Migration: Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, Cambridge University Press.
- Mays, T. M. (2003), *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping*, Scarecrow Press.
- Murphy, S. D. (1996), *Humanitarian Intervention*, University of Pennsylvania Press.
- Mojtahed-Zadeh, P. (2007), *Boundary Politics and International Boundaries of Iran: A Study of the Origin, Evolution, and Implications of the Boundaries of Modern Iran*, Universal-Publishers.
- Naweed, H. (2013), *Art through the Ages in Afghanistan*, Author House.
- Ocean, Boon, K., Huq, A. Z. & Lovelace Jr., D. (2012), *U.S. Approaches to Global Security Challenges*, Oxford University Press.
- Oepen, C. & Schlenkhoff, A. (2010), *Beyond the 'Wild Tribes': Understanding Modern Afghanistan and Its Diaspora*, Hurst Publishers.
- Ogata, S. (2004), *The Turbulent Decade*, W. W. Norton.
- Perritt, H. H. (2010), *Kosovo Liberation Army: The Inside Story of an Insurgency*, University of

- Illinois Press.
- Reed, J. T. & Raschke, D. (2010), *The ETIM: China's Islamic Militants and the Global Terrorist Threat*, ABC-CLIO.
- Roth, J., Greenburg, D. & Wille, S. (2004), *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.
- Schmid, Alex P. (2011), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Taylor & Francis.
- Siddique, A. (2014), *The Pashtun Question: The Unresolved Key to the Future of Pakistan and Afghanistan*, Hurst Publishers, London.
- Stephen, J. S. & Tanner, F. (2004), *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*, Brookings Institution Press.
- Suhrke, A., Barutciski, M., Sandison, P. & Garlock, R. (2000), *The Kosovo refugee crisis: An Independent Evaluation of UNHCRs Emergency Preparedness and Response*, EPAU/2000/001, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit.
- Sykes, P. (1940), *A History of Afghanistan, Volumes II*, MacMillan & Co. LTD,
- Szászdi, L. F. (2008), *Russian Civil-Military Relations and the Origins of the Second Chechen War*, University Press of America.
- Tomic, O. M. (2006), *Balkan Sprachbund Morpho-Syntactic Features*, Springer Science & Business Media.
- Verlag Walter De Gruyter GmbH. (1980), *The League of Nations in Retrospect/ La Société des Nations: Rétrospective*, Proceeding of the Symposium 6-9 November 1980, United Nations Library/ Graduate Institute of International and Development Studies.
- Vink, M., (2015), *Elusive citizenship*, Maastricht University.
- Waeber, O., Busan, B., Kelstrup M. & Lemaitre, P. (1993), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, St. Martin's Press.
- Waldman, S. A. (2015), *Anglo-American Diplomacy and the Palestinian Refugee Problem, 1948-51*, Palgrave MacMillan.
- Ware, A. & Laoutides, C. (2010), *“Myanmar's Rohingya Conflict,”* Oxford University Press, 2018.
- Worthington, A. (2007), *The Guantánamo Files: The Stories of the 774 Detainees in America's Illegal Prison*, Pluto Press.
- Yeger, M. (1972), *The Muslims of Burma - A Study of a Minority Group*, Otto Harrassowitz, Wiesbaden.
- Zolberg A. R., Suhrke, A. & Aguayo S. (1989), *Escape from Violence*, Oxford University Press.

## 2) 論文

- Al Imran, H. F. & Md. N. M. (2014), “The Rohingya Refugees in Bangladesh: A Vulnerable Group in Law and Policy,” *Journal of Studies in Social Sciences*, Volume 8, Number 2, Department of Law, Uttara University, Dhaka, pp. 226-253.
- Bahar, A. (2006) “Burmese Invasion of Arakan and the Rise of Non-Bengali Settlements in

- Chittagong of Bangladesh- Arak,” *Kaladan Press Network*.  
<https://www.kaladanpress.org/index.php/report/rohingya/708-burmese-invasion-of-arakan-and-the-rise-of-non-bengali-settlements-in-chittagong-of-bangladesh-arak.html>. (2019年9月22日最終閲覧。
- Barutciski, M. & Suhrke, A., (2002) “Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing,” *Global Changes in Asylum Regimes*, Palgrave Macmillan, pp. 79-104.
- Beckley, M. (2012), “China and Pakistan: Fair-Weather Friends,” *Yale Journal of International Affairs*, March 2012, pp. 9-22.
- Buchanan, F. (1799), A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire,” *Asiatic Researches*, 5, Asiatic Society of Bengal, pp. 219-240.
- Bundy, C. (2016) “Migrants, refugees, history and precedents,” *Forced Migration Review*, issue 51, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, pp. 5-6.
- Chan, A. (2005), “The Development of a Muslim Enclave in Arakan (Rakhine) State of Burma (Myanmar),” *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol. 3, No. 2., SOAS, University of London, pp. 396-420.
- Chawla, M. I. “Mountbatten and Balochistan: an Appraisal, Proceedings of the Indian History Congress,” Vol. 75, 2014, Platinum Jubilee, pp. 928-957.
- Coles, G. J. L. (1980) “Temporary Refuge and the Large-Scale Influx of Refugees,” *Australian University Yearbook, International Law 7 (1978-1980)*, Australian University, pp. 189-212.
- Crawford, N. C. (2011), “War Related Death and Injury in Pakistan, 2004-2011,” Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2015/War%20Related%20Death%20and%20Injury%20in%20Pakistan%2C%202004-2011.pdf> 2019年10月16日最終閲覧。
- Crisp, J. (1999), “Who has counted the refugees? UNHCR and the politics of numbers,” *Working Paper No. 12, New Issues in Refugee Research*, UNHCR.  
<https://www.refworld.org/docid/4ff58e4b2.html>. 2019年10月16日最終閲覧。
- De Silva-Ranasinghe, S. (2011), *China Refutes Gwadar Naval Base Conjecture*, Future Directions International, Nedlands, Australia.  
<http://www.futuredirections.org.au/publication/china-refutes-gwadar-naval-base-conjecture/>. 2019年10月9日最終閲覧。
- Gaddis, J. L. (1986), “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System” *International Security*, Vol. 10, No. 4, pp. 99-142.
- Gartenstein-Ross, D. & Vassefi, T. (2012) “The Forgotten History of Afghanistan-Pakistan Relations,” *Yale Journal of International Affairs*, Volume 7, Issue 1, International Affairs Council Yale College, pp. 38-45.
- Geduld, H. M. (1961), “Bernard Shaw and Adolf Hitler,” *The Shaw Review*, Vol. 4, No. 1, Pennsylvania State University Press, pp. 11-20.

- Green, J. H. (1933), "A Note on the Indigenous Races of Burma," *Census of India, 1931*, Volume XI, Burma, Part I - Reports, Office of Superintendent of Census Operations, Rangoon, Burma, pp. 245-246.
- Harrison, S. S. (2012), "Global Terrorism: US Policy after 9/11 and Its Impact on the Domestic Politics and Foreign Relations of Pakistan," *Pakistan in Regional and Global Politics*, Taylor & Francis, pp. 20-44.
- Koikkalainen, S. (2011), "Free Movement in Europe: Past and Present," Migration Information Source, Migration Policy Institute.  
<https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>. 2019年10月16日最終閲覧。
- Kunz, E. F. (1973) "The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement," *International Migration Review* VII (2), Center for Migration Studies, pp. 125-146.
- Lavalle, R. (2000), "The International Convention for the Suppression of the Financing Terrorism," *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 60, No. 2, Max-Planck-Institut, pp. 491-510.
- Lee, E. S. (1966), "A Theory of Migration," *Demography*, Vol. 3, No. 1., Population Association of America, pp. 47-57.
- Leider, J. P. (2013), "Rohingya: the name, the movement and the quest for identity," *Nation Building in Myanmar*, Myanmar EGRESS/Myanmar Peace Center, pp. 204-255.
- McCormick, M. et al. (2012), "Climate Change during and after the Roman Empire: Reconstructing the Past from Scientific and Historical Evidence," *Journal of Interdisciplinary History*, xliii:2, 2012, , The MIT Press, pp. 169-220.
- Naik, S. (2018), "Rohingya Crisis a Big Controversial Issue in Myanmar: An Overview," *IOSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)* Volume 23, Issue 4, Ver.2, Kabi Sukanta Mahavidyalaya, Bhadreswar, Hooghly, West Bengal, India, pp. 38-43.
- Nurgaliyev, B. M., Lakbayev K. S. & Boretsky, A. V. (2014), "Organized Crime in Kazakhstan: The Past, the Present, Development Tendencies and Social Consequences," *Journal of Applied Science*, 14 (24), Innovative University of Eurasia, 2014, pp. 3436-3445.
- Pagonis, J. (2005), *Rohingya refugees living in tough conditions in Bangladesh camps*, UNHCR.  
<https://www.unhcr.org/news/latest/2005/9/43316f084/rohingya-refugees-living-tough-conditions-bangladesh-camps.html>. 2019年10月17日最終閲覧。
- Paludan, A. (1981), "Refugees in Europe," *The International Migration Review*, Vol. 15, No. 1/2, Refugees Today, pp. 69-73.
- Sekulic, B. (1999), *To Remove the Anathema of the Balkans*, Politicka Misao, Vol. XXXVI, Institute Ruđer Bošković, Zagreb, Croatia, pp. 78-92.
- Smyser, W. R. (1985), "Refugees: A Never-Ending Story," *Foreign Affairs*, Fall 1985, 154-168 .

- Sorana, J. (1999), "NATO's Success in Kosovo," *Foreign Affairs*, vol. 78. No. 6, November/December 1999, pp. 114-120.
- Sotirović, V. B. (2013), "National identity: who Are the Albanians? the Illyrian Anthroponymy and the Ethnogenesis of the Albanians," *History Research*, Vol. 1, No. 2, Mykolas Romeris University, Lithuania, pp. 5-24.
- Stilson, L., Sears, B., & Comstock, G. (1847). "Notes on Arakan," *Journal of the American Oriental Society*, Vol. 1, No. 3, pp. 219-258.
- Wolf, D. (1988) "Humanitarian Intervention," *Michigan Journal of International Law*, Volume 9, Issue 1, University of Michigan, pp. 333-366.
- Yapp, M. (2001), "The Legend of the Great Game," *Proceedings of the British Academy*, 111, The British Academy, pp. 179-198.
- Zolberg A. R., Suhrke, A. & Aguayo S. (1986), "International Factors in the Formation of Refugee Movements," *The International Migration Review*, Vol. 20, No. 2, Center for Migration Studies of New York, pp. 151-169.
- de Haas, M. (2015), "Kazakhstan's Security Policy: Steady as She Goes?" *The Journal of Slavic Military Studies*, 28(4), Routledge, pp. 621-645.

### 3) 資料

- Amnesty International Public Statement, AI Index: ASA 17/005/2005, News Service No: 027, 4 February 2005.
- Amnesty International, *Amnesty International Report 1999 - Yugoslavia*, 1 January 1999.
- Amnesty International, *Concerns in Europe: January -June 1997*, 1 September 1997.
- Choudhary, R. A. (1969), "NOW OR NEVER Are we to live or perish forever?" *Pakistan Movement Historical Documents*, University of Karachi.
- Amnesty International, *Concerns in Europe January - June 1998*, September 1998.  
<https://www.refworld.org/docid/45bf13862.html>. 2019年9月22日最終閲覧。
- Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*, Generated on 5 December 2018,  
<https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>. 2019年9月22日最終閲覧。
- Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, article 1*, League of Nations, Geneva, 16 November 1937.
- Country Reports on Human Rights Practices for 2016*, United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2017.
- Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006*, Statistical Office of Kosovo, 2008.
- Desperately Needed; Crisis Situation in Burma Continues*, August 22, 2012.
- European Council on Refugees and Exiles, "Statistical information on refugees and IDPs in Serbia," *The Protection of Refugees and IDPs in Serbia*, 1 May 2000
- Executive Order 13224*, United States Department of States, Sep 3, 2002.



*Executive Order 13224*, United States Office of the Coordinator for counterterrorism, September 23, 2001.

*Executive Order 9417*, United States Department of States, January 22, 1944

Fleming, M., “Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR chief,” UNHCR News, 16 December 2009.  
<https://www.unhcr.org/news/latest/2009/12/4b2910239/climate-change-become-biggest-driver-displacement-unhcr-chief.html> 2019年9月29日最終閱覽

*Global Peace Index 2019*, Institute for Economics & Peace, 2019.

*Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, Amnesty International, April 1999.

*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, UNHCR, 1992.

*Humanitarian Civil-Military Coordination - A Guide for the Military*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Civil-Military Coordination Section, V 1.0, July 2014.

ILO Archive, *Historical Resume*, High Commission for Repatriation of Prisoners of War and for ILO Archive, R4/ (Spanish refugees: Correspondence and appeal to the ILO, 1938-1940).

ILO Archive, R50/ (Correspondence on settlement of Polish refugees, 1939-1949).

ILO Archive, “ILO/ League of Nations 201/20/1,” International Labour Organization, 1924.

ILO Archive, “Transfer of the work for the Russian and Armenian Refugees to the International Issue Paper the Pakistani Taliban,” Australian Government Refugee Review Tribunal, January 2013. <https://www.refworld.org/docid/514313f12.html>. 2019年9月18日最終閱覽。

Labour Organization - Reported by Dr. Fridtjof Nansen, High Commissioner for Refugees, adopted by the Council,” International Labour Organization, December 8<sup>th</sup>, 1924.

League of Nations, *Adoption at Conference on Passport and Customs Formalities in Paris*, League of Nations,” 15-21 October 1920.

League of Nations, *Convention of 28 October 1933 Relating to the International Status of Refugees*. *Maddison Project Database*, University of Groningen, 2018. <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>. 2019年9月18日最終閱覽。

Médecins Sans Frontières-Holland, *10 Years for the Rohingya Refugees in Bangladesh: Past, Present and Future*, Médecins Sans Frontières-Holland, 2002.

OECD, *Economic Surveys: Yugoslavia 1979*, OECD, 1979.

Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, U.S. Department of Defense, 2018.

Organization of African Unity, *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 September 1969.

PRC State Council, “East Turkistan” Terrorist Forces Cannot Get Away With Impunity, Xinhua, 21 January 2002.

Refugees, 11 January 1924.

Secretariat of the Shanghai Cooperation Organization, *The Shanghai Convention on Combating*

*Terrorism, Separatism and Extremism*, 15 June 2001.

The Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, *Cartagena Declaration on Refugees*, 22 November 1984.

*The Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, Department of State, Division of Public Information, OFFRO, Washington D.C., July 15, 1943.*

The Permanent Representative of Iraq for the United Nations, *Memorandum of Understanding*, UN Doc. S/22513, 22 April 1991.

*The Report upon the State of the Hospitals of the British Army in the Crimea and Scutari*, WO 33/1 ff.119, 124, 146-7, The National Archives, 23 Feb 1855.

*The Union Citizenship Act, 1948*, The Government of Burma, 1948.

*The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum - Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia*, UNHCR, August 2015.

*The letter of 27 March 1997 from the Permanent Representative of Italy to the United Nations to the Secretary-General*, S/1997/258, 27 March 1997.

Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine, Advisory Commission on Rakhine State, August 2017. [http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport\\_Eng.pdf](http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf), 15 Sept. 2019.

UN Consolidated Inter-Agency Flash Appeal for Humanitarian Assistance Needs related to the Kosovo crisis, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 17 Jun 1998.

UN Press Release S/C7502, 11 September 2002.

UNHCR, EC/SCP/16, Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx, Geneva, 21-24 April 1981, UNHCR, 1981.

UNHCR, GLOBAL APPEAL 2018-2019, UNHCR, 2017.

UNHCR, Kosovo Crisis Update, UNHCR, 10 June 1999.

UNHCR, Press Release, 5 January 1996.

UNHCR, Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx, Geneva, 21-24 April 1981, 1981.

UNHCR, The State of The World's Refugees, UNHCR Public Information Section, 2001.

UNHCR, The State of the World Refugees 2000, Oxford Press, 2000.

UNHCR, UNHCR Global Report 各年度版, UNHCR.

UNHCR, UNHCR Statistical Yearbook 2002, UNHCR.

UNSC, S/13724, 3 January 1980. (Request from Governments for a Meeting of Security Council,)

United Nations General Assembly Resolution 428 (V), 1950

United Nations General Assembly, A/RES/377(V), 1950.

United Nations Human Rights Council, A/HRC/39/64, Human Rights Council Thirty-ninth session, 10-28 September 2018 (Report of the independent international fact-finding mission on

Myanmar)

United Nations General Assembly Official Records: Eleventh Session Supplement No. 18 (A/3592)  
(1957)

United Nations Security Council Official Records, 2190th meeting, S/PV.2190andCorr.1andAdd.17  
and 9 (1980).

United Nations Security Council Report, S/2005/709, 2005.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/1101, 1997.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/1244, 1999.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/1368, 2001.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/1373, 2001.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/660, 1990.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/670, 1990.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/678, 1991.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/688, 1991.

United Nations Security Council Resolution, S/RES/743, 1992.

United Nations Security Council, S/743, 1948.

United Nations, Constitution of the International Refugee Organization, 1946.

United Nations, Note by the President of the Security Council S/23500, UNSC, 1992.

World Bank Open Data, 2019 Serbia, World Bank.

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=RS&start=1996&view=chart>. 2019年9月22日最終閱覽。

“Agreement between His Highness Amir Abdur Rahman Khan, G.C.S.I., Amir of Afghanistan and Its Dependencies, on the One Part, and Sir Henry Mortimer Durand, K.C.I.E., C.S.I., Foreign Secretary to the Government of India, on the Other Part,” 12 November 1893.

“Agreement between the Government of Islamic Republic of Pakistan, the Transitional Islamic State of Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Repatriation of Afghan Citizens Living in Pakistan,” 17 March 2003.

“Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions,” 5 December 2001.

“Requiring American Citizens Traveling Abroad to Procure Passports,” *Executive Order 2285*, December 15, 1915.

“Sir Herbert Emerson, Former Punjab Governor, Named to Head League’s New Refugee Body,” *Jewish Telegraphic Agency*, Vol. IV. No.147, Sep. 23, 1938.

[http://pdfs.jta.org/1938/1938-09-23\\_147.pdf?\\_ga=2.264874319.1561283478.1569044041-1265172453.1569044040](http://pdfs.jta.org/1938/1938-09-23_147.pdf?_ga=2.264874319.1561283478.1569044041-1265172453.1569044040). 2019年9月22日最終閱覽。

1951 Convention Relating to the Status of Refugees.

1967 Protocol Relating to the Status of Refugees.

#### 4) 記事

BBC News, *Bangladesh orders charities to stop aid to Rohingyas*, 2 August 2012.

<https://www.bbc.com/news/world-asia-19092131> 2019年9月21日最終閲覧。

Benedictus, L. "A Brief History of the Passport," *The Guardian*, 17 November 2006.

<https://www.theguardian.com/travel/2006/nov/17/travelnews>. 2019年9月18日最終閲覧。

Chivers, C. J. & Myers, S. L. "Chechen Rebels Mainly Driven by Nationalism," *The New York Times*, September. 12, 2004.

<https://www.hrw.org/news/2012/06/11/burma-protect-muslim-buddhist-communities-risk>. 2019年9月17日最終閲覧。

Cohen, R. "Crisis in the Balkans: Kosovo Notebook; Milosevic's Vision of Glory Unleashed Decade of Ruin," *The New York Times*, July 2, 1999.

<https://www.nytimes.com/1999/07/02/world/crisis-balkans-kosovo-notebook-milosevic-s-vision-glory-unleashed-decade-ruin.html>. 2019年9月17日最終閲覧。

Doyle, A., "World needs refugee re-think for climate victims: U.N.," Reuters, June 7 2011.

<https://www.reuters.com/article/us-climate-refugees/world-needs-refugee-re-think-for-climate-victims-u-n-idUSTRE7553UG20110606> 2019年9月29日最終閲覧。

Fuller, T., "Crisis in Myanmar Over Buddhist-Muslim Clash," *The New York Times*, June 10, 2012.

<https://www.nytimes.com/2012/06/11/world/asia/state-of-emergency-declared-in-western-myanmar.html> 2019年9月21日最終閲覧。

Fuller, T., "Extremism Rises Among Myanmar Buddhists," *The New York Times*, June 20, 2013.

<https://www.nytimes.com/2013/06/21/world/asia/extremism-rises-among-myanmar-buddhists-wary-of-muslim-minority.html>. 2019年9月21日最終閲覧。

Hazarika, S. "Afghans Joining Rebels in Kashmir," *The New York Times*, 24 August, 1993.

<https://www.nytimes.com/1993/08/24/world/afghans-joining-rebels-in-kashmir.html>. 2019年9月18日最終閲覧。

Human Rights Watch, *Burma: Protect Muslim, Buddhist Communities at Risk*, June 11, 2012.

<https://www.hrw.org/news/2012/06/11/burma-protect-muslim-buddhist-communities-risk>. 2019年9月21日最終閲覧。

Kaiman, J. "Islamist group claims responsibility for attack on China's Tiananmen Square: Group releases eight-minute audio clip which warns of future attacks in Beijing," *The Guardian*, 25 November 2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/25/islamist-china-tiananmen-beijing-attack>. 2019年9月19日最終閲覧。

Kamm, H. "Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst Since 40's," *The New York Times*, July 24, 1992. <https://www.nytimes.com/1992/07/24/world/yugoslav-refugee-crisis-europe-s-worst-since-40-s.html>. 2019年9月18日最終閲覧。

- Martina, M. Blanchard, B. & Spring, J. *Britain adds Chinese Militant Group to Terror List*, Editing by Ruwitch J. & Macfie, N., Reuters, July 20, 2016. <https://www.reuters.com/article/us-china-britain-security/britain-adds-chinese-militant-group-to-terror-list-idUSKCN1000PT>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Ovi, I. H. “How much does it cost to house Rohingya refugees?” *Dhaka Tribune*, September 14, 2017. <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/2017/09/13/cost-house-rohingya-refugees/>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Pan, P. P. “US warns of Plots by Group in W. China,” *The Washington Post*, August 29, 2002. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/08/29/us-warns-of-plot-by-group-in-w-china/5607dd9b-9d70-419a-8bac-1f3b39e12bc9/>. 2019年9月17日最終閱覽。
- Perlez, J. “Conflict in the Balkans: The Overview; NATO Authorizes Bomb Strikes; Primakov, in Air, Skips U.S. Visit,” *The New York Times*, March 24, 1999. <https://www.nytimes.com/1999/03/24/world/conflict-balkans-overview-nato-authorizes-bomb-strikes-primakov-air-skips-us.html>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Rashid, H. Ur “Why are Rohingyas being refused entry into Bangladesh?” *The Daily Star*, June 20, 2012. <https://www.thedailystar.net/news-detail-238943>, 2019年9月17日最終閱覽。
- Somaiya, R. “Why Rebel Groups love the Toyota Hilux,” *Newsweek*, Oct 14, 2010. <https://www.newsweek.com/why-rebel-groups-love-toyota-hilux-74195>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Sekularac, I. & Vasovic, A., “Accept reality, Serbia does not control Kosovo: Vucic,” *Reuters*, May 28, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo/accept-reality-serbia-does-not-control-kosovo-vucic-idUSKCN1SX1U2>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Sheehan, T. “Heidegger and the Nazis,” *The New York Review of Books*, Vol. XXXV, No. 10. <https://www.nybooks.com/articles/1988/06/16/heidegger-and-the-nazis/>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Thank you and happy 10th anniversary of independence*, Ministry of Foreign Affairs of Kosovo, 2018. <https://www.kosovothanksyou.com/?cat=1>. 2019年9月18日最終閱覽。
- Wong, E., “In Icy Tip of Afghanistan, War Seems Remote,” *The New York Times*, Oct. 27, 2010. <https://www.nytimes.com/2010/10/28/world/asia/28wakhhan.html>. 2019年9月22日最終閱覽。
- “Assam register: Four million risk losing India citizenship,” *BBC*, 30 July 2018. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-45002549>. 2019年9月18日最終閱覽。
- “Assam to fall off the map, turn Asom,” *The Times of India*, Feb 28, 2006. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Assam-to-fall-off-the-map-turn-Asom/articleshow/1431357.cms> 2019年9月21日最終閱覽。

- “Bangladesh: Assist, Protect Rohingya Refugees-Humanitarian Aid,” *Human Rights Watch*, Vol. 13, No. 3(c), July 2001.  
<https://www.hrw.org/news/2012/08/22/bangladesh-assist-protect-rohingya-refugees>. 2019年9月17日最終閱覽。
- “Burma's Rohingya refugees find little respite in Bangladesh,” *The Guardian*, Fri 29 Jun 2012.  
<https://www.theguardian.com/global-development/2012/jun/29/burma-rohingya-refugees-bangladesh>. 2019年9月18日最終閱覽。
- “Germany reports disappearance of 130,000 asylum seekers,” *BBC*, 26 February 2016.  
<https://www.bbc.com/news/world-europe-35667858>. 2019年9月22日最終閱覽。
- “India: Assam’s Citizen Identification Can Exclude 4 Million People,” Human Rights Watch, July 31, 2018.  
<https://www.hrw.org/news/2018/07/31/india-assams-citizen-identification-can-exclude-4-million-people>. 2019年9月22日最終閱覽。
- “Kazakhstan opens Caspian Sea for USA,” *EurasiaDaily*, April 25, 2018.  
<https://eadaily.com/en/news/2018/04/25/kazakhstan-opens-caspian-sea-for-usa>. 2019年9月18日最終閱覽。
- “Seven years since end of NATO bombing,” *B92*, June 9, 2009.  
[https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2006&mm=06&dd=09&nav\\_id=35250](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2006&mm=06&dd=09&nav_id=35250). 2019年9月22日最終閱覽。
- “The Crisis in Kosovo from a Humanitarian Perspective” *Talk Back*, Volume 1, #2, International Council of Voluntary Agencies, 1999.  
<https://www.icvanetwork.org/system/files/versions/Talk%20Back%20Vol%201%20%20232.pdf>. 2019年9月22日最終閱覽。
- “The Saga of the Pashtuns’ Self-Determination and the Pashtunistan Day,” *The Pashtun Times*, August 31, 2017. <http://thepashtuntimes.com/editorial-the-saga-of-the-pashtuns-self-etermination-and-the-pashtunistan-day/>. 2019年9月22日最終閱覽。

## 謝辞

古稀已移學漸成。

学部課程から今日に至る半世紀の間に、折に触れ壮麗な学問の世界を垣間見る機会を得たことを顧みれば恂に感慨に堪えない。慶應義塾故西川信次先生、トロイ大学大学院故ロバート・E・リンド先生、横浜市立大学大学院白石昌也先生、博士号取得という知的興奮に満ちた経験を終始御指導頂いた日本大学大学院安藤貴世先生、そして様々の機会に賜った多くの先生方の学恩に深甚なる感謝の念を禁じ得ない。

また、古稀を過ぎて取得するこの博士号は、私にとって職業を通じて得た思考と知見の「まとめ」として格別の意義を有する。私は、職業は男子一生の大事という古色蒼然たる価値観に生き今日に至った。人生の前半における海上自衛隊と後半の国際連合における勤務は、いずれも私の世界観を問う鍛錬の場であった。想えば前半の人生における恩人故庵原貢海将への限りなき追慕、そして人生後半の恩人黒河内康大使の御高誼への心からの感謝とともに、男子一生の大事を辛くも全うし「まとめ」を為し得た幸運と、併せて更なる精進の襟懷を茲に御報告申し上げる次第である。

令和庚子二月佳日識  
羽生勇作