

## I 難民とはいかなる人たちが

### 2 「移動を強いられた人々」 ㊦研究会報告

(1) 難民とは「移動を強いられた人々」である

難民は世界各国どこにでもいるが、現在その多くは世界の最貧国に集中している。そして、その数はますます増加している。彼らは国際社会からの援助に依存しているが、この経済的依存が、援助を実施している「人道機関」の責任を過大なものにしていくという側面も無視できない。

#### ●難民研究のキー・ワード

「難民」とは、「移動を強いられた人々」(people of forced migration)であり、この概念は、難民を研究する上での一つのキー・ワードとなっている。彼ら難民は、目的地をあらかじめ選択でき、また行きたい所が選べる「移民」の国際移動とは性質を異にしている。難民は受け入れてくれる所ならどこでもよいのであり、初めから目的地があるわけではない。また難民を「貧しい人々」と見る通念も、学問研究に限らず、大きな誤解を引き起こす源となっている。大半の難民は決して貧しいだけの人々ではない。彼らはむしろ自国では教育もあり、成功している人々が多

く、著名ですらある。彼らはそのために国を出、あるいは追い出されたと言うことができる。「貧しい状態」は逃亡の途中の一時的姿でしかないわけである。

ところで、一九六〇年代までの難民研究の対象は、冷戦が生み出した、主として東欧からの「伝統難民」(あるいは旧難民 traditional refugees)であった。しかるに一九七〇年代からは、発展途上国からの難民が増大するに伴い、難民研究は新たな局面を迎えた。パルダン (Anne Paludan) が一九七四年に「新難民」(new refugees)の出現と呼んだところのものである。難民に対する関心や懸念の対象はアジア、アフリカ、ラテンアメリカからの新難民に移動していった。その数の莫大な増加は、とてもそれらの地域だけで収容できるものではなく、アメリカ、ヨーロッパ、オーストラリア、そして日本をも巻き込んでいったのである。

#### ●新しい難民の登場

ところで、「伝統難民」と「新難民」の違いは、簡潔に次のように言うことができる。

まず第一に、新難民は受け入れ国の住民と文化的、民族的に全く異質である。第二に、彼らは発展途上国の出身者である。第三に、受け入れ国の経済発展段階と出身国の経済発展段階が大きく異なる。そして第四に、受け入れ国に、彼らを支える親族、同胞、あるいは民族的扶助組織が未確立である。

伝統難民は全くこの逆で、第一に、受け入れ国社会の住民と文化的、民族的におおむね同種であった。第二に、彼らは冷戦状況の下で受け入れ国の政府、国民に歓迎された。第三に、彼らは

## I 難民とはいかなる人たちか

既に社会的基盤を確立し得た親戚・縁者を持っており、その援助を受けることができた。親戚の援助は彼らにとつて、文化的適応のクッションの役目も果たしていた。また難民自身が受け入れ国の言語を知っているという利点もあった。

一九七〇年代半ばからのインドシナ難民の定住とそれに対する援助は、それまで難民の受け入れ大国であったアメリカにとつても、まったく新しい厄介な問題となり、その対応にアメリカは苦しむことになる。

それまでのアメリカにおける難民に対しての定住援助、定住計画は、全て伝統難民向けに開発され企画されたものであった。背景がこれまでとは全く異なる新難民を迎えて、援助の現場では非常な問題が発生した。援助実務者側では、難民のニーズの把握と理解が緊急に必要とされ、一方、新難民側にも問題が生じた。彼らは受け入れられた先進国での「定住サービス」に全く不慣れであったために、サービスの利用を渋るか、その反対に悪用したり乱用したりする場合もみられた。また、個人的に問題を抱えていても、カウンセラーに話さないなどの問題が報告されている。

このように、六〇年代から七〇年代後半にかけて、難民の性格が変化し、多様化してきており、難民を援助する側にも新しい問題が発生してきている。

(小泉 康一)

(2) 難民の意識をどう捉えるか

これまで難民を表現する用語としては、refugeeか、あるいは流民、避難民に対応する displaced person が、難民条約あるいは国連難民高等弁務官事務所で使用されてきた。本研究회가 難民を「移動を強いられた人々」としてとらえることの意義は、従来の難民の定義では対応しきれない様々な政治的・経済的・社会的状況の変化が生じてきているためである。つまり、一九八九年以降の冷戦構造の消滅とそれに伴う民族紛争、さらに南北問題の新たな展開、例えば発展途上国の人口問題、環境問題などによって、難民を生み出す背景が一変しているのである。国際人道問題独立委員会の報告書『難民化の力学』は、難民・移民をめぐって多種多様な専門用語や行政上の分類が各国政府によって生み出されているものの、実態として難民と移民を区別することは難しい、として次のように述べている。

「こうした一連のまぎらわしい用語の出現は、八〇年代の政治的および人道的な状況下で、一九五一年難民条約と、一九六七年難民議定書が不適切になってしまっていることに部分的には起因する。」(八三ページ)

本研究会は、従来の難民の定義が既に難民の実態にそぐわないことを共通の認識基盤として、「移動を強いられた人々」という用語を用いることでどのような難民の姿が浮かび上がるかを議論した。その結果明確な結論が出たわけではないが、少なくとも、この用語が持つ意義とまだ明らかでない部分、さらに一層の研究が必要な分野について報告しておくことは、今後の

難民研究に役立つものと考ええる。以下は研究会での議論の要点をまとめたものである。

●「移動を強いられた人々」を生み出す基盤となる状況

「移動を強いられた人々」という難民の捉え方には、強いられるという感覚をもたらす根源的状況が前提とされている。例えば、インドシナ難民の場合では、戦争で枯れ葉剤をまかれ、本来の居住地で生活を続けていけなくなるような、根こそぎにされた (up-rooted) 状況がその流動性を高めている。

しかし、根こそぎにされた状況から生じた人の移動がすべて「難民」になるわけではない。そこに「追い出し要因」(push-factor) が作用すると難民として流出し、「引き付け要因」(pull-factor) が作用すると移民形態の流出につながると考えられる。従って、強いられたという感覚に至る前段階に存在する、根こそぎにされた、あるいは流動性の高まった状態を確認しておく必要がある。

今後の課題としては、流動性をもたらす要因つまり難民化の状況を明らかにするということがあるが、これは過去にあった難民化の要因だけでなく、将来新たな難民化をもたらすと思われる根こそぎ状況をも、考察の対象として含むことが要請されるであろう。

●「強いられた」の解釈について

「強いられた」という状態は客観的に確認できるものかどうかという疑問に対し、研究会では

次のような意見が出された。

① 「強いられた」という感覚は主観的なものであるから、ケースによっては幅広くとらえてもよいのではないか。例えば、冷戦下における難民は、イデオロギー宣伝に利用されていた側面もあつて、難民自身の主観性が必ずしも明確でない。そこでの「強いられた」という意味は、現在の難民のそれとは違うのではないか。

② 具体的な状況変化が起こらなくても、通常の状態において移動を余儀なくされる場合もある、という見解がある。ドイツの判例では「生存を危うくするような経済的措置」が採られたり「その地域に住んでいる人々の大半が移動する場合」も難民として認定するという解釈もあつた。「強いられた」の意味はその時々々の状況で変化してきたし、これからも変化するのである。

③ 南アフリカのように黒人を居留地に押し込めるといふのも、国境を越えてはいないが「強いられた移動」と考えられる。従つて、国内での人の流れも難民研究の対象となる。これまでの研究では、国外への人の移動が起こる前に国内での移動が始まっていることに注目すべきである、と言われている。この国内の人の流れを把握することが、難民の予防策に通ずるのではないか。

以上の意見から、「強いられた」という状態の受けとめ方についても、その時々々の政治情勢で変化しうるし、「強いられた」形態も様々であることが推測される。従つて、「移動を強いられた人々」という用語によつても「難民」の明確な姿を表現できるわけではない。しかし、逆にいえ

## I 難民とはいかなる人たちか

ば、それゆえに難民と、難民に限り無く近い移民、あるいは不法入国者も含むグレイゾーンの人の移動の問題を抱摂することが可能であるといえよう。

### ●難民と移民の区別について

さらに論を進めて、難民と移民の区別について検討した。

前節の小泉報告は、難民と移民の区別について、「彼ら難民は、目的地をあらかじめ選択でき、また行きたい所が選べる移民の国際移動とは性質を異にしている。難民は受け入れてくれる所なるところでもよいのであって、初めから目的地があるわけではない」と論じている。

難民が目的地を選べるのかどうかということに関連して、研究会のなかでは「難民が国を出ざるを得ない状況を考えるとこの国でもよいということになるのだろうか、内心では行きたい国があったのではないか。行ける行けないは別にして、行き先希望国があると思う」という考え方が出された。

アフリカ難民の場合は見方が分かれた。ひとつの見方は、「アフリカ難民については、目的地を選べないということははっきりしているようにみえる」というものである。それに対し、エチオピアから流出した難民のケースを挙げて、「エチオピアからソマリアへ脱出した難民の例でいえば、あれは明らかに父祖の地であるソマリアをめざした難民である」という見方もあった。

難民と移民の区別については、岡部一明氏が『多民族社会の到来―国境の論理を問う外国人労働者』（御茶の水書房、一九九一年）のなかでふれているので、参考までに紹介しておきたい。岡部

氏は、「近代以前の移動には、移民と難民の区別はなかったし、国内的移動と国際的移動の区別もあいまいだった」とし、「近代国家が出現し、出入国管理が厳格に行われるようになって、正式な手続きを踏む移民という制度が始めて出現した。同時に、そうした正規手続きを踏む余裕のない急激な移動、危機的な移動として「難民」という現象が分離された。移民も多かれ少なかれ、何らかの経済・生活困窮を原因として発生するが、さほど緊急のものではない。そこには質的な差異ではなく、どれくらい突発的かの量的差異があるだけである。」(七六ページ)

本研究会でも難民と移民を区別することを疑問視する見解が出された。すなわち、経済が発展して生活水準が向上すれば移民が出なくなるということであれば、経済的観点からは難民と基本的には共通しているといえる。難民か移民かという区別は受け入れ国の政策によって決定される。難民・移民を受け入れる国の状況によって受け入れ形態が異なつたというに過ぎないのであつて、客観的には移民に対する政策と難民に対する政策は共通するものである。

国を出る動機が難民と移民を区別する一つの基準であるとしても、その動機を認定するかどうかは、難民あるいは移民を受け入れる国(あるいは認定機関)のその時々政治・経済情勢を勘案した判断に依拠するものであつて、難民と移民を客観的に区別できる判断基準はないというものである。

#### ◎出稼ぎ労働者は難民か

次に、「海外出稼ぎ労働者」(あるいは外国人労働者)が「移動を強いられた人々」の範囲に含



## I 難民とはいかなる人たちが

まれるかどうかという問題についても検討された。海外出稼ぎ労働者については、『難民化の力学』の中でも、「ゲスト・ワーカー（客人労働者制度）」が移民の一つの主要形態として取り上げられている。

近年南から北への出稼ぎ労働者が増えつつあり、国際的にも、また日本においても見逃せない問題となっている。我が国においても、一九九〇年六月に出入国管理・難民認定法（入管法）を改定して不法就労者の取締りを強化する一方、三K（きつい、汚い、危険）と呼ばれている産業での人手不足問題に関連して、業界の外国人労働者受入れ要望に対応するため外国人研修制度の条件を見直し外国人労働者の受入れを拡大していこうとする方向にある。日本政府としてこの問題に如何に対処していくか模索している段階である。

海外出稼ぎ労働者の問題は、経済的要因を主とする貧しい国から豊かな国への人の移動の問題であるが、これには『難民化の力学』にいうところの「引き付け要因」が作用している。そして、国際労働移動の根底には、本節の初めにふれた「根こそぎにされた」状況が存在していると考えられる。

国際労働移動を研究している立場から、次のような考え方が示された。

「多くのサーヴェイによれば、現在の海外出稼ぎ労働者の多くは、出稼ぎにかかるコスト（渡航費その他）を賄うことのできる人々であって、社会の最下層の人々ではない。この点から見ると、現在の多くの出稼ぎ労働者を「移動を強いられた人々」とみるのは妥当ではないと考える。本来、出稼ぎにかかる諸費用は雇用主が負担すべきものであるが、出稼ぎ労働者のバーゲニング・パワ

の弱さから、実質的には労働者が負担させられてしまうケースがままある。フィリピンやタイでの調査によれば、これらの費用は自らの貯蓄や親類等からの無利子の借金によって賄われることが多く、このような形で移動費用を調達できない人々は、海外出稼ぎにさえ行けない、ということになる。」

この意見のポイントは、移動費用を調達できるかどうか、言い換えれば、社会の最下層の人々かどうかが難民と出稼ぎ労働者のメルクマールであるとする点にある。移動費用を調達できないほど経済的に最下層にあることが、「移動を強いられ」て難民化する恐れのある状況なのだという考え方である。しかし、これには「移動を強いられた」と客観的に認められる経済的困窮の基準をどこに置くかという問題が残る。「強いられた」という感覚の主観性という問題に再び戻ることになるわけである。

#### ●まとめ

小泉報告をもとに、「移動を強いられた人々」がどのような人々であるのかを議論した結果は以上の如くである。研究会に参加した一人として、この討議から得られたものは、これまでの国際条約上の「難民」という概念が、現実に移動を強いられている人々に援助の手をさしのべるには、あまりにかけはなれたものになっているというところである。難民であれ移民であれ、国を離れた人々、また住み慣れた土地を離れた人々がなぜそうせざるを得なかったのか、辿り着いた地でどのような生活をしているのか、これらの人々にどのような救済・援助が必要なのか、という

I 難民とはいかなる人たちか

問題意識に立つとき、制度上の難民と移民の区別は必ずしも根本的問題ではない。その意味で、移民と難民を包含する考え方が要請されており、「移動を強いられた人々」というとらえ方は、従来の「難民」概念の発展に積極的意義を持つであろうと考える。

(石田 暁恵)