

まえがき

2013年以降、難民問題に対する関心が高まるとともに、様々な場で難民保護に関する国際協力や難民受入に伴う負担（または責任）を共有する必要性が唱えられている。本年（2018年）は、2016年9月の「難民と移民に関する国連サミット」で採択された「ニューヨーク宣言」に基づき、難民・移民問題に関するグローバル・コンパクトが採択される予定である。だが、このように難民保護がグローバル・レベルで喫緊の政治的課題となったことは、決して新しい事象ではない。これまでも大量の難民が発生した場合、国際社会の関心は高まったが、難民問題を解決するための根本的な施策が実施されてきたとは言い難い。

ウィリアム・イースタリーは、世界には2種類の貧困の悲劇があると述べている。第1は、貧困は人々を苦しめているという悲劇であり、第2は、資金はあるのに、それが本当に必要としている人へ届いていない悲劇である。イースタリーは、第2の悲劇に特に注目している。第2の悲劇が起きるのは、従来行われてきた貧困問題のアプローチに問題があり、これまでの壮大な計画（「ビッグ・プラン」）を改革しなければ、問題は解決しない。そして、そのためには、トップ・ダウンで「ビッグ・プラン」のアプローチを提唱する「プランナー」の視点ではなく、「サーチャー」的考え方が必要であると論じている。ここでいう「サーチャー」とは、個々の実情に応じて、どのような援助が必要かを考え、実際に試行錯誤を繰り返しながら、個々の問題解決を探り、本当に必要とされる支援が提供され、人々を満足させたのか検証する具体的な成果を重視する立場である¹⁾。

イースタリーの指摘は、難民支援にも通底する示唆に富んでいる。国際的な難民保護に関しては、これまで様々な「ビッグ・プラン」が語られ、難民問題に関する国際レジームやグローバル・ガバナンスが形成されてきた。しかしながら、これらのプランや制度がグローバル・サウス（「南」）の難民の保護や難

民問題の解決に寄与した事例はさほど多くない。本書は、イースタリーが提起する「サーチャー」の立場を重視していきたい。むろん、難民の権利に大きな影響を与える難民政策や法制度の改革など「ビッグ・プラン」も重要である。しかし、多くの国で難民が十分に保護されていないのは、国際基準に沿った難民政策や法制度が策定されていないからではなく、運用する上で様々な障害があり、難民問題に対処する制度が形骸化しているからである。そのため、援助を最も必要とする機関や組織、そして難民へ支援が十分に届いていないのである。言うまでもなく、難民保護のための国際的負担分担は、難民および難民受入国へ支援を提供するための一手段に過ぎない。究極の目的は個々の難民受入地域や受入社会の状況に応じて、難民が尊厳ある生活を送ることであり、その実現のために必要な物的・人的資源を確保することである。

石井が指摘しているように、国際政治・国際関係の理論において、難民・移民問題が注目されるようになったのは、さほど古いことではない。国際関係論の主要理論であるリアリズム、リベラリズム、マルクス・レーニン主義、コンストラクティヴィズム等は、国際的な人の移動に対してさほど関心を示してこなかった。しかし、1990年代半ば以降、特に2001年9・11同時多発テロ事件以後、国際関係論の研究者たちは人の国際移動に対して関心を示すようになっていった。これまでの国際政治、国際関係論における難民研究は、①各国または地域レベルの難民政策や入国管理、②グローバルまたは地域レベルの難民レジームやガバナンス、あるいは③難民の移動に伴う安全保障への影響などを分析した研究が中心であった。²⁾しかし、国際的な難民支援や国際協力がどのように難民保護に関わっているのかといった、難民に関する法制度やグローバルな難民レジームやガバナンスといったメカニズムとその実効性の相関関係を検証した研究はさほど多くない。本書は、グローバル・サウスの難民受入国の負担を軽減するために実施されてきた難民開発援助と第三国定住を分析することで、「プランナー」と「サーチャー」をつなぎ、理論と現実を架橋することで、新たな難民政策を考察する一助となることをめざしている。そのために、まずこれまでどのような国際的負担分担が実施されてきたかを理解することから始めたい。

注

- 1) William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So little Good*, Penguin Books, 2006, pp. 3-30.
- 2) 石井由香「序論 移民・難民をめぐるグローバル・ポリティクス」『国際政治』第190号, 2018年, 4～5頁。