

21世紀における日EU関係

—難民問題を当事者と第三者で—

上智大学法学部3年 初瀬 ゆり

<はじめに>

人権問題を解決できるのは誰か？国家、国際組織、NGO、市民社会、TNC、個人といった答えを中心に、その答えは複数回答となるだろう。また条件として、これらのアクターが単独としてだけでなく、相互の協力関係のなかで取り組む必要がある。なぜなら、今日、人権問題は世界的で複雑な関係の中にある問題であるからだ。それでは、人権問題の一つの分野である難民問題を解決できるのは誰か？この答えも、上に挙げたアクターが主体となり、相互の協力関係のなかで取り組まなければならない、というものになる。

そこで、本稿では難民問題を解決できるアクターの中から、日本という国家とEUという超国家的組織になりつつある国際組織、並びに国連の補助的自立機関である国連高等難民弁務官事務所（UNHCR）を主要アクターとして選択した。日本・EUの協力によって、UNHCRの活動が活発になり、国連の政策が明確となり、NGOへの支援も的確なものとなると考えるからだ。ここ2、3年、ヨーロッパ地域は難民問題の原因である紛争問題をバルカン半島で抱えており、難民問題の第一義的な当事者である。これに対して、日本は直接的な当事者ではない。頭に血がのぼっている当事者だけでなく、その事態を静観できる第三者がいることは問題の解決を容易にする。例えば、国内では裁判所の調停、国際政治では、EUのKEDOへの参加、さらにこれにつながるEU中の13カ国の北朝鮮との国交回復などがある。このように利害関係の薄い第三者の関与は、人間に関わる問題の解決を容易にする一つの条件となる。本稿では、この原則を難民問題の解決のために取り入れ、日・EU協力関係の一つのテーマにしたい。*本稿での対象にパレスチナ難民は含まれていない。

<世界の難民の内容>

グラフ①からも明らかなように、冷戦終結後の90年代、難民の数は他の年代と比較すると急増した。北イラクで発生したクルド難民、旧ユーゴ地域にまたがる各民族同士の内紛を原因とするクロアチア、セルビア難民など、また94年の200万人のルワンダ難民やその他アフリカ地域の難民など、これらの難民が90年代以降の世界的難民の増加分を担っている。95年には27,437,000人（2,700万人）という最高値を記録したが、その後、97年にはルワンダ難民の130万人が国内帰還し、モザンビークでも170万人が帰還した。アジアでは99年、カンボジアでポル・ポト派が完全消滅しそれに伴うタイ国内の難民キャンプ封鎖や40万人の難民の国内帰還し、また東南アジア地域の安定によるインドシナ難民全体の流出の終焉などによって、95年から98年にかけて数値としては2,200万人を常に超えつつも、減速傾向

にあり、99年には21,459,620人（およそ2,100万人）まで数を減らした。しかし、2000年、再び難民数は22,257,340人（およそ2,200万人弱）とおよそ80万人増加した。

さて表②は1999年から2000年までの地域別UNHCR保護対象者を示している。この一年間、アフリカ、アジア、西半球地域でその数は175,990人（およそ18万人）減少している。これに対してヨーロッパ地域では1,072,250人（およそ100万人）、オセアニア地域では530人増加している。すなわち、去年一年の世界でのUNHCRの保護対象者数の増加は、ヨーロッパ地域、とくにコソボ難民によってもたらされたといえる。

すでに述べたように90年代は80年代当時、1,000万台であったその数と比較すると世界的なその増加は驚異的であったといえる。しかし、ここでわれわれが注意しなければならないのは、ここ1、2年の難民増加の推移は世界的増加というよりは、むしろ、ヨーロッパ一極増加と考えられることである。また円グラフ③から、その人数も世界の難民のおよそ三分の一をヨーロッパ地域が抱えている。したがってEU諸国にとって、難民問題はみづからが抱える、明確で急迫性を要する解決をしなくてはならない問題であるということは明らかである。*尚本稿では難民とはUNHCRの保護対象者で庇護希望者・IDPsも含む

＜国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所～その財政面～＞

世界的な難民問題とつねに向き合っている国際機関の代表的機関は、1950年の国連総会によって設立された自立的補助機関で、51年からその活動を開始した国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）であろう。UNHCRの主な任務は、対象となる難民に対して国際的保護を与えて、難民の自発的帰還または新しい国際社会への統合を容易にするための援助を与えることである。UNHCRは国家の政府のみならず、さまざまなNGOや国際機関と協力しながら任務を遂行している。

さて、ここで1999年前期のUNHCR中間報告書に注目する。その事業概略によると99年前期、資金面での問題が三つほど指摘されている。第一にUNHCRの資金計画はコソボ危機によって大きな影響を受けたということである。アルバニア、ユーゴスラビア連邦、マケドニアの3カ国に対する特別計画の予算は、当初の7100万米ドルから2億7300万米ドルへと大幅に増加している。確かに一般計画から充当できる案件（緊急基金、自発的帰還基金、予備費などからの再分配）もあるが、それ以外のプロジェクトについては、あらたに資金を確保する必要があった。第二に計画初期に十分な予算が必要であったということである。つまり、99年前期に、年間必要予算の58%にあたる6億7600万米ドルを受領した。しかし、各事業計画（特に帰還・再定着計画）を支障なく、かつ、効果的に実施するには、プロジェクトの初期段階における大量の物資調達に絶対条件であり、年度前半には少なくとも年間予算のおよそ80%の資金確保が必要になる。したがって、報告には現在の予算規模で各事業を計画どおりに実施していくことは非常に困難であると述べられている。第三に1999年末までの資金不足総額は1億7000万米ドルの見込みになると予測され、UNHCRの財政不足が端的に指摘されている。このように、UNHCRにとって、資金不足はその事業にかなりの支障をきたすという意味において、中心をなす一つの大きな問題といえる。

そこで、対UNHCR向けの各国政府の抛出現況を概観すると、表④からもわかるようにEU、日本が米国に続き1996年から1998にかけて2、3位を占めており、その抛出現率も両者を合わせると米国のそれに近い数値となることがわかる。さらに表からも明らかなように、EU諸国はEUからの抛出現だけではなく、スウェーデン、デンマーク、オランダ、英国、ドイツなどの各国政府からの抛出現もあり、それらとEUとの抛出現金を合計した場合、米国のそれよりも大きいことがわかる。

1999年のUNHCR中間報告書から、われわれはこの国際機関にとっての資金面の重要性を確認することができた。この事実と抛出現金の負担率は、難民問題が米国、EU、日本の協力によって（間接的なものであるにせよ）解決できる可能性を示している。

〈人間の安全保障～日本政府が掲げた理念を実行へ〜〉

今回「難民問題」を日・EU関係で取り組むべき課題とした場合、二つの疑問が残るであろう。先述したように、ここ数年のヨーロッパ地域での難民増加は、EU諸国にとって難民問題がEU諸国自体にとって直接的な問題であることを示している。

しかし、はたして難民問題は、日本が直面している問題といえるであろうか。これが第一の「なぜ」である。日本から流出する難民は現在おらず、日本は難民を発生させている当事国ではない。それでは受入国としてはどうであろう。ベトナム戦争が終了した1975年以降、多くの人々がボートピープルとして日本へ逃れてきた。2万人以上のインドシナ難民や庇護希望者が、日本船に救助されたりしながら日本に上陸した。それらの多くの人々は第三国に定住したが、およそ一万人の人々が日本での定住を果たした。このインドシナ難民の大量流出を契機として、日本政府は1981年に「難民条約」に1982年に「難民議定書」に加入し、1982年1月1日にそれぞれの条約は発効した。しかし、1982年～2000年・11月の間、日本政府が難民と認定した人々の数は、259人のみである。これに対して島国という同条件のイギリスとアイルランドでの難民認定数は、1985～95年までの間、1万世帯であり、その数の違いは圧倒的である。このように日本はヨーロッパと違い、現在において、難民問題での紛争当事者以外の当事者である受け入れ国でもなく、再定住国でもない。

それでは「なぜ」日本が難民問題に対して、過去においてはインドシナ難民問題へ、最近では特に抛出現金の面で深く関わり、また、これからも関わっていくべきであると筆者が考えるのか、ここで幾つかの理由を挙げていく。

インドシナ難民問題へ取り組んだ理由としては、第一義的には難民が日本へ流出してきたという事実によるものであろう。けれども、日本の外務省の発表にもあるように、日本はアジアの主要な一員として、人道上の見地および東南アジア地域の平和と安定への貢献との観点からこの問題に取り組んだ。つまり、自主防衛や同盟政策とは異なる、環境整備という安全保障政策の一環として、インドシナ難民問題に取り組んだ。ところで、この問題に対しては国際的対応がアメリカをはじめとする先進国中心になされた。1988年のボートピープル再急増を背景として、1989年6月、ジュネーブで「インドシナ難民国際会議」が開催された。ここでは国際的な枠組みの下、この問題に対処するために「包括的行動計

画（CPA）」が採択された。CPAでは難民性を審査するスクリーニング制度を導入するとともに、その結果不認定となった者の自主帰還の奨励、難民と認定された者の第三国定住の促進などを行った。このCPAという国際的な取り決めは、一定の成果を挙げた。当時日本政府もCPAに関しては積極的に取り組み、みずからの安全保障政策の一環として、または政府見解にもあるように人道的見地からもCPAに貢献したのであった。

近年、日本外交政策の目玉の一つとして「人間の安全保障」という概念がある。外務省によると「人間の安全保障」とは、人間の生存・生活・尊厳に対する脅威への取り組みを強化しようという考え方である。今日、グローバル化の進行にともなって、貧困、環境破壊、薬物、国際組織犯罪、エイズなどの感染症、紛争、難民流出、対人地雷などさまざまな問題が個人の生命・生活・尊厳に対する脅威となっている。こうした中で人間の自由と可能性を確保するためには、人間一人一人に着目して解決しようとする取り組みである。ここでは「人間の安全保障」を進める三つの力として、各国政府・国際機関・市民社会があげられ、それらの協力関係を進めることも提言している。

その後の日本政府のこの政策に関する具体的な取り組みとしては、1999年3月、「人間の安全保障基金」を国連に設置したことや1999年6月の東京国連大学で開かれた開発に関するシンポジウムなどがある。国連がNGOを「人間の安全保障基金」から支援し、NGOが主体として実施したからの具体的な例としては、ESCPの「人間の尊厳イニシアチブ」プロジェクト、UNDPの「タジキスタン医療研修プロジェクト」、東京で開催された「セミパラチンスク支援国際会議」、UNICEF「コソボ初等教育支援事業」などがある。また、2001年1月24日、「人間の安全保障委員会」がアナン国連事務総長と緒方貞子前国連難民高等弁務官の会談を受けて発表された。このように日本政府が概念化した「人間の安全保障」外交は、国連を媒介として、各国際機関やNGOに対しても一定の影響を与えている。このような政策を柱とする日本外交の一つとして、難民問題に日本政府が取り組むことは、可能であるし、世界から要請されているとも考えられる（その仕組みについて図⑤参照）

難民問題に関して日本が取り組み易い要因としては、すでに述べたようにUNHCRをはじめとする、日本政府の各難民関連国際機関への拠出金の大きさである。さらに資金面だけでなく、緒方貞子さんという日本人が1991年から10年間国連高等弁務官として世界的な難民問題に関与されていたことにより、日本国内でも難民に関しては他の問題と比べてコンセンサスがとり易いことなどが挙げられる。実際、政府の「人間の安全保障」政策は、緒方さんの協力のもとで行われた。

世界が要請する要因としては、日本が直接の当事者でないということである。難民問題に関して日本はその当事者（受入国、再定住国も含む）ではない。このことは日本が第三者として静観できることを意味する。今回、この問題についてアメリカを除いた大きな理由の一つにこのこともある（第二の「なぜ」についてまとめて後述する）。表④からもあきらかなように98年UNHCR向け拠出金のアメリカの拠出率は33.4%と他を圧倒している。そこで、ヨーロッパと北アメリカを比較しながら表⑥⑦をみると、以下のことがわかる。難民認定はヨーロッパが2,608,380人、これに対して北アメリカは636,300人でおよそ四分の

一しかヨーロッパに対して北アメリカでは難民と認定されていない。しかし表⑥から移民受入国として、表⑦から難民の再定住の機会を与える国家として、アメリカのこの領域での存在感の大きさを読み取ることができる。再定住国に関して国家レベルで取り組んでいるところはUNHCRによると、12、3ほどの国家しかなくEU諸国の取り組みも世界的には進んでいるものの、アメリカに比べるとはるかに遅れている。以上をまとめると表⑧のようになる。ヨーロッパは難民発生の根本的原因である紛争発生地域である。同時に地理的

受入国	難民国	移民国	再定住
ヨーロッパ	◎	○	△
アメリカ	△	○	◎
日本	×	×	×

近接性から、難民と認定される者も多く、ヨーロッパは、第一義的な当事者であるのに対し、アメリカは移民国や再定住国であって第二義的な当事者といえる。日本は難民問題に関しては、敢えて大げさに言えば当事

事国ではない。政治の道具となりかねない人権問題（難民問題）を、アメリカやEUと比べた場合、国際公共利益実現の人権問題として捉えることができる抛出国としては日本において他にはないのではなからうか。だからこそ難民問題は、すでに述べたような財政援助ができる国家として、日本、EU、アメリカが考えられ、次に政治的考慮がはたらきにくい国家として、日本が残る。それと同時に、緊急事態に直面して紛争の当事者である（庇護国でもある）EUは、紛争原因に関連しており明確な政治的な政策をとるべき立場として、難民問題を解決していかなくてはならない。そこで難民問題ではその資金面以外は対極の位置にある日本とEUが協働していくべき問題である。

その他の理由としては、日本をアジアの一員として難民問題に取り組むとした場合、EUとの地理的一体性（ユーラシア大陸）や歴史的背景（宗主国）を挙げることができる。

筆者は、総則的な部分について、日本は「人間の安全保障」政策の一環として難民問題に取り組んでいくべきであると考え。さらに、その中の各論的政策としては、日本とEUの機能の着目し日・EUを中心の具体的な政策について筆者は提言したいと考えるが、これについては最後にまとめて述べることにしたい。

<アメリカの人権外交～実践的国際主義～>

ここでは第二の「なぜ」についてより詳しく考えてみたい。すでに述べたように第二の「なぜ」とは難民問題に関して、冒頭で資金面の重要性を示しながら日本、EU、アメリカの三者からアメリカを敢えて除いて、日本とEU関係にのみ注目した理由である。このことは、第一の「なぜ」（「なぜ、日本が関与？」）と重なるところがある。アメリカが第二義的な当事者であって政治的考慮がはたらき易いものに対して日本は大まかに言って当事者でないの政治的考慮がアメリカに比べるとはたらきにくいという点である。しかし、このパラグラフで主張したいのは、「なぜ」筆者がアメリカに対して不信感をもったかということである。具体的な例を挙げ、この不信感をできるだけ客観的なものとしていく。

さて、難民問題は人権問題の一つである。そこで過去におけるアメリカの人権外交、並

びに難民問題について、具体的な例やその特徴についてまとめる。

一般にアメリカ外交は、「Exceptionalism」を特徴としているといわれる。そしてこの特徴は、孤立主義、介入主義といった二つの顔をもつ。孤立主義の例としてはソマリアでの事例、また介入主義の例としては湾岸戦争が最近の事例として挙げられる。孤立主義と介入主義の選択に迫られた時、アメリカはそれらに占める国益の割合が高い方を選択する傾向がある。一つの指標としてアメリカにおける世論調査の結果に注目する。世論調査がアメリカを体現しているわけではないが、厳格な権力分立が貫徹されている民主主義国家として世論調査の結果は、国家政策を反映しやすいので目安とする。1995年の世論調査（複数回答可）では、「他の国家へ人権を広め、人権侵害を防御する政策」「他の国家が民主主義国家となることを助ける政策」、これらを「大変重要」と答えた人は全体のたった34.25%にしかなかった。これに対して、「アメリカへ違法な薬物が流入することをとめる政策」「アメリカ人の仕事を守ること」「核拡散を防ぐこと」、これらを「大変重要」と答えた人は全体の80%にも上った。このように、少なくともアメリカの世論は道徳的国際主義ではなく、実践的国際主義であることがわかる。また、ヨーロッパと比べて、人権のために犠牲をもちとわれないといった草の根レベルの運動も少ない。アメリカではCNNなどのメディアの影響が大きいと昨今叫ばれているが、ユーゴでのアルバニア系の悲惨な状況が流されても政府が地上作戦をとらなかったということは、国民が人権よりも国益を重視したため、実践的国際主義を政府が実行したということであろう。

さらに、実践的国際主義をもう一つの角度から捉えようとした場合、われわれはアメリカの対中外交に注目すれば十分であろう。アメリカは中国の人権侵害について積極的に意思を表明する。なぜなら、ここでアメリカが人権を推進しようとしても、アメリカ人が血を流すことや財産を失うことはないのだ。2001年2月26日、ブッシュ新政権の下、アメリカ国務省は中国の人権状況を非難する決議案を、ジュネーブでの国連人権委員会に提出すると発表した。しかも、この政策も国益を背後に潜ませたものであり、ユーゴの例とは表層を異にする実践的国際主義といえる。以下、アメリカの人権政策の特徴として考えられる事例を幾つか抜粋する。

例えば、国内的にも奴隷制度や人種差別などの残影は未だ色濃く、このことからアメリカ政府にとって人権外交とは、アメリカがアメリカの人権基準を世界に押し付けることで、世界的標準（そのようなものがあるのかないのかは別にして）にアメリカが合わせることではない。またアメリカの人権政策の大きな特徴としては、市民的・政治的権利を容認するのに対して、文化的・経済的・社会的権利については認めないことである。世界人権宣言について語るとき、文化的・経済的・社会的権利に関しては一切触れない。当然、人権規約Aについては批准していないし、国内法もこれらの権利については整理されていない。こどもの権利条約には参加さえしていない。市民的・政治的権利に関しても上院は多くの留保をつけている。

以上のように人権問題に関して、アメリカ政府の対応は政治的目的を達成できる場合のみの手段でしかない。もちろん人権を目的ではなく政策達成のための手段とすることは、

どのような国家においても、多かれ少なかれ行われている（日本でも）。けれどここで主張したいのは、アメリカにおいては、その度合いが極端に大きいということである。したがって、本稿で難民問題という人権問題から拠出金の大きな主要三国、アメリカ、EU、日本からアメリカを取って省いたのは、上述した点によるところが大きい。

加えてここ数年のアメリカ国内での難民政策は、「国益の方がリスクより少ない＝リスク大」と判断されたのであろうか、以前のような寛大なものではなくなっている。例えば、1959年のカストロ政権の誕生以来、キューバからの庇護希望者に「条件付許可」を与えてその多くの受け入れてきたが、95年にキューバと移民協定を結んでからはこのような門戸開放政策は終了している。さらに、より大きな変化としてアメリカ国内の97年の移民法改正が注目されるべきであろう。この改正で、はじめて庇護希望者に申請期限が設けられた。すなわち、入国した際、直ちに「迫害のおそれ」があると申し立てないと審査を受ける間もなく、出身国に送り返される可能性が高まったのだ。実際に1998年の庇護希望者は前年に比べて50%以上も減少しているし、その内、許可された者はおよそ20%に過ぎない（何千か申請は訴訟事件となり、移民側が勝訴しているが）。

このように最近の難民問題という人権分野での問題に関して、実践的国際主義（人権は政策のための手段に過ぎない）をとるアメリカは、冷戦後その政策的目的を失ったためなのか、以前の寛容さは見受けられず、難民問題に対しても孤立主義をとりつつある。しかし、アメリカを除いたより大きな理由は何度も述べているように、難民問題に関してアメリカは受入国や再定住国であって、第二義的当事者であり、日本より政策的考慮がはたつきやすいからである。

＜緒方貞子さんからの3つの提言＞

緒方貞子さんは、10年間にわたる国連高等弁務官の任務という経験から以下のことを述べている。

- ・難民問題の解決に必要なことは「関係各国政府の政治的決意と支持」である。確かに難民問題の解決は時間を要する。しかし、ベトナム難民の包括的行動計画、中米の中米難民国際会議（CIREFC）のプロセスは、関係国政府の積極的な取り組みと必要な資源が確保できれば、①自発的な帰還・②流出先地域への統合と市民権の付与・③第三国への定住、といった複数の対応策を組み合わせることにより、難民問題の解決は可能であることを示している（その他の例としては南アフリカ、モザンビークが難民問題を解決している）。また、反対に難民問題が未解決な地域に目を向けることにしよう。コンゴ民主共和国、シエラレオネ、ギニア、リベリアなどを中心とした西アフリカやアフガニスタンでは、紛争の未解決が難民問題の未解決を生んでいる。その例を挙げればきりが無いが、紛争問題が未解決な地域は、難民問題が未解決な地域である。
- ・それでは次に、これらの難民問題解決方法として緒方貞子さんが述べている3つの具体策を挙げる。

①UNHCRの保護活動の法的基盤であり、1951年、国連全権会議で採択され54年に発効

された難民条約の見直し。

②実践的な難民保護に関連する職員の早期派遣と安全確保のための対策強化。

③人道支援後の早期開発支援の実施。

この章のはじめに記したように「関係国政府の政治的決意と支持」という紛争解決が難民問題解決には必要である。よって、ユーゴの内紛解決はヨーロッパの難民問題解決につながる。しかし、筆者は3つ具体策を実現できるかもしれない協力関係として日本・EU関係に注目する。イ)「なぜ」この具体策が必要とされたかについて、さらにロ)「どのように」といったその日本とEUの協力方法について提言していきたい。

<イ)「なぜ」～その背景から～>

緒方貞子さんが「なぜ」上のような提言をなさったかを詳しく論じることは本稿の主旨とは異なるので、ここでは「どのように」へ繋げるために、「なぜ」の背景、その展開については簡単にまとめたいと思う。

①について。

- ・ **UNHCRの活動・役割の変化**。各国家への条約加入の促進、また加盟国に対する、実施の監査や援助といった間接的役割から物質的援助といった直接的な役割へと移行。
- ・ **国内避難民 (IDPs) の問題**。難民条約中の難民は国境を脱して他国にいることを前提としており、本来的にはIDPsには適用されない。
- ・ **難民認定制度が難民条約には定められていない点**。「だれが難民でだれが経済的移民なのか」を判断するのが難しく、不法移入外国人(経済的移民)による難民認定制度の乱用と相まって、先に触れたアメリカ(60万人)のように、各国で厳しい政策がとられるようになっていく。国際標準といった客観化された認定制度がない今日の状況のもとでは本当に保護されなくてはならない人々への保護が行われていない可能性が高い。

②について。ここでは緒方貞子さんの証言を参考にしている。昨年9月の西ティモールにおける3名、ギニアにおける1名のUNHCR職員の殺害事件は、UNHCRの活動が中立的な第三者による活動ではなく紛争当事者の一方に荷担した介入であると紛争当事者らに認識されるようになっていくことを示している。難民問題が紛争問題を引き起こすといった逆転現象が起きている。人道要員は紛争の発生以後も以前も現地におり、さらに紛争中にもその現場で活動していることが多い。これに対して、国連などの平和維持軍の立ち上げは政治的・軍事的な配慮から遅れがちで展開されないことすらある。「人道的介入」というよりは「支援」というべき司法協力、警察の訓練、論理面・通信面での警察への協力などを国連などの政治的国際機関へ要求していかなくてはならない事態が現在発生している。

③について。開発援助に関しては主要国や関連機関の具体的対応を待つ段階に入っており一定の成果が挙げられている。例えばUNHCRは「共存」というプロジェクトを試みているが、これは日本のイニシアティブの下で国連に設立された「人間の安全保障基金」を利用して、この事業はルワンダやボスニアで行われている。また、タンザニアでは技術援助機関であるJICAとUNHCRの連携により開発のための協同プロジェクトが日本政府の協力

を得て行われている。

しかしメディアの注目が薄らぐにつれて開発支援の立ち上がりが遅くなる傾向は改善しなくてはならない。

＜「どのように」～最近のEUの状況とアジア～＞

緒方貞子さんの提言を「どのように」日本とEUは協働して実現していくべきであるのかについて、ここでは考えてみたい。そこでまず最近のEUの難民問題への動向を概観し、次に日本とEUの難民問題に関する協力体制を取りあげてみたい。

繰り返しになるがヨーロッパは、ユーゴ内紛をきっかけとして難民を発生させる地域となっている。またEU諸国へは年間47万人近い亡命申請者が流れ込んできている。アフリカ・アジア・アメリカとは異なり、EUはまさしく難民問題をその紛争当事者を抱える地域として、さらには受け入れる地域として当事者である。1999年のアムステルダム条約では共通の‘freedom, security and justice’という分野を新しく設けた。ここでは移民政策と移民問題に関しての最低限の基準を遅くとも2004年までに設定することが約束された。1999年10月のテンパー・サミットでは以下のことが宣言された（翻訳は筆者によるものなので正確でない）。このサミットでの提言は難民の絶対的な権利や全面的に難民条約を基礎とすることが確認されている。

- ・ 庇護・亡命希望者認定の共通のルール
- ・ 庇護・亡命申請の最低基準
- ・ 庇護・亡命申請者の一時的保護を与える共通の方法
- ・ EU加盟国間での負担分割政策

これら4項目についてEU間で合意がなされた。さらにサミットではヨーロッパ委員会に対して難民問題での進歩を監視するために「提言」の作成や「報告書（各国の状況）」をまとめることが約束された。2000年のニース・サミットで合意されなかったが、EU自身は新たな体制作りのため難民問題に関しては国際公益、人権を重視している。これに対して難民問題に関するEU諸国の各国高官の発言、移民政策への各国の厳しい態度などはこの問題でのEU内の意思統一の難しさをあらわしている。ここでは、ジレンマに陥っているEUの現在の状況から、日本がEUと難民問題に関しては協力し、筆者が希望する、よい結果にいたるまでの道として、以下のことを提言したい。

①*目的～緒方さんの提言から～

- ・ 難民認定の国際的客観制度
- ・ IDPsの法的枠組みへの国際的保護



*手段～日・EUの協力～（難民問題ではCPAがその成功例）

- ・ 国連総会決議へ

その例：国連通常兵器登録制度での日・EUの協力体制をもう一度。

- ・ 決議内容を作成するために、日・EU以外の各国政府代表、市民代表、UNHCRなど難民問題に関わる国際機関（UNICEFなど）を招き、日・EUが難民問題に関する国際会議を開く。さらに難民問題を理論化しその原因や解決を客観化できる定期的な研究会を、日・EUを核とする学者らで開催する。その例：地球温暖化での知識共同体の活躍。

②*目的～緒方さんの提言から～

- ・ 国連の平和維持活動の見直し（人道機関の援助は平和維持活動を補完するもの）

その例：国境を越えた監視のマンデートを与える。



*手段～日・EUの協力～

- ・ 平和維持活動が正義の活動ではなく、中立的な活動の枠内に収まるような活動とするために、総会での決議の際、明確な活動目的を掲げる。失敗例：ソマリア、ボスニアへの平和執行部隊。
- ・ 日本やEU加盟国ドイツの加入などによる安保理改革（安保理改革はこれだけでない）。
- ・ ①での手段として述べたように、学者レベルでの紛争解決に向けた実践的研究会の設置。

③*目的～緒方さんの提言から～

- ・ 日・EUの世論の開発支援に対する関心維持
- ・ 有益な開発



*手段～日・EUの協力～

- ・ 例えば、CNNとは異なる視点からヨーロッパを代表するテレビ局であるBBCと、日本のNHKが共同して、開発支援の現状などのプログラムを製作すること。。
- ・ 開発援助に関して日本やヨーロッパ諸国は、開発委員会を通じての援助政策の調整や実施、また多額な資金を1989年に設置されたG24（対中・東欧諸国支援関係国会合）などの国際機関へ供与している。このように日本とEUの協力体制は発達しつつある。今後もこのような体制を継続していくべきである。
- ・ ①②の手段として述べたように、ここでも学者レベルでの開発支援に関する理論化も求められる。

筆者は難民問題の解決に向けて、この分野に真摯に取り組んでこられた前UHHCRの緒方貞子さんの提言を本稿では指針としてきた。しかし、彼女の発言が他の誰よりも真実性を含んでいるとしても、客観化されているとは限らない。そこで①から③までの目的のため

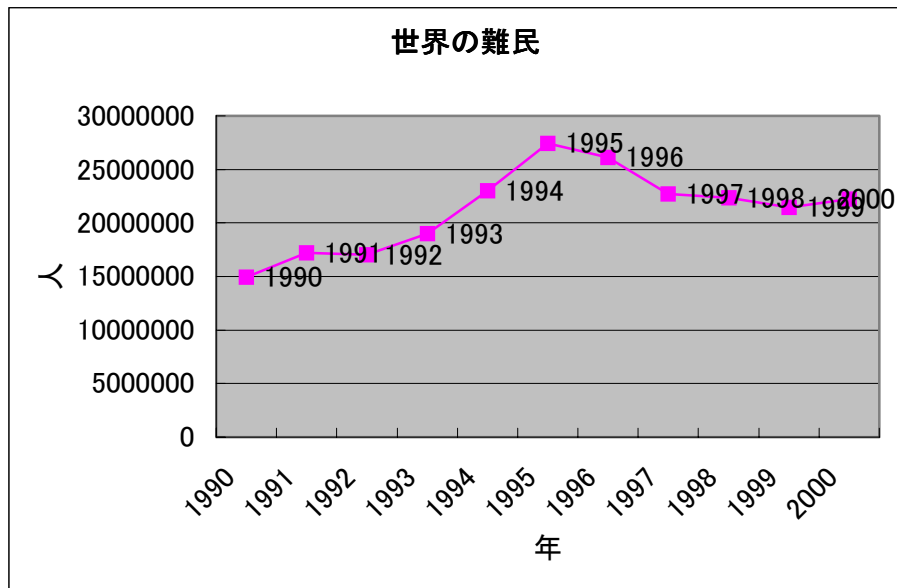
の手段として、難民問題に関する理論構築（定期的な研究会の設置）を今回、日本・EUが共同して取り組んでいくべき重要政策としてあげる。

〈終わりに～全世界、アメリカも視野にいれて～〉

本稿では、日・EUの新しい関係構築のために、難民問題での協力を提言した。難民問題の当事者であるEU諸国と当事者でない日本との協力を、UNHCRをはじめとする難民問題に関わる国際機関へのその負担額の大きさを根拠として提言した。また、アメリカを除いた理由もすでに述べた。けれども、はじめに述べたように難民問題は国際問題である。アメリカを除くよりは、日・EU・アメリカの三者を中心として取り組んだ方がよいのかもしれない。さらに、難民問題で本当に苦しんでいるのは、難民とならざる状況におかれた人間一人一人である。このような一人一人の存在を無視して、日本とEUの協力関係を唱えても、机上の空論や金にものを言わせた先進国の偽善でしかない。人権問題、特に中国について経済重視の日本政府の人権外交やアジアでの戦後問題をみる限り、日本が人権分野の一つである難民問題に主導権をとっていけるのかといった疑問も残る。

しかし、本稿では敢えて、国連の国際機関、UNHCRへの負担金の多さが物語る現実から目を背けず、日・EUの難民問題を通じた関係強化を提唱した。日・EUの積極的な難民問題への取り組みが、世界的な規模に広がることがこの問題解決への第一歩である。

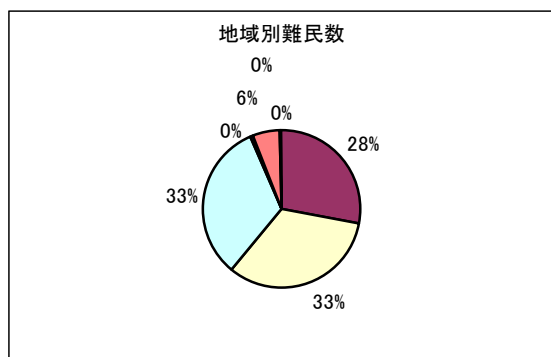
グラフ① UNHCR資料



表②UNHCRの保護対象者（難民・移民・国内難民）、パレスチナ難民は含まない

地域	1999・1	2000・1
アフリカ	6,284,950	6,250,540
アジア	7,474,740	7,308,806
ヨーロッパ	6,212,550	7,285,800
ラテンアメリカ・カリブ海	102,400	90,170
北アメリカ	1,305,400	1,241,930
オセアニア	79,510	80,040

円グラフ③



33%～ヨーロッパ、アジア・28%～アフリカ

表④

各国政府の対UNHCR向けの拠出状況

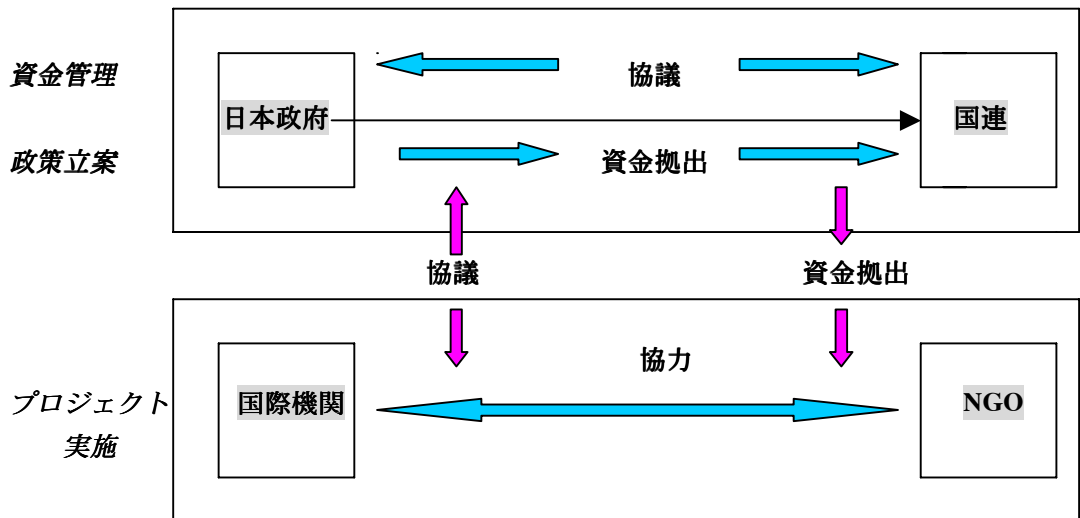
1996		
国名	拠出率	拠出額
アメリカ	28%	265,000
EU	15%	138,000
日本	14%	131,000
スウェーデン	8%	72,000
デンマーク	6%	56,000
オランダ	6%	54,000
イギリス	6%	54,000
ノールウエー	4%	38,000
スイス	2%	23,119
ドイツ	2%	21,959

1997		
国名	拠出率	拠出額
アメリカ	31%	234,000
EU	15%	117,000
日本	15%	116,000
スウェーデン	6%	50,000
オランダ	6%	44,000
デンマーク	5%	42,000
ノールウエー	5%	38,000
ドイツ	2%	19,000
スイス	2%	19,000
イギリス	2%	19,000

1998		
国名	拠出率	拠出金
アメリカ	33%	254,000
EU	14%	108,000
日本	12%	92,000
スウェーデン	7%	52,000
デンマーク	5%	42,000
オランダ	5%	41,000
ノールウエー	5%	36,000
イギリス	4%	29,000
ドイツ	2%	19,000
スイス	2%	19,000

図⑤

人間の安全保障基金実施の流れ



表⑥UNHCR資料（数値は万単位で四捨五入）

地域	難民	移民
アフリカ	3,500,000	60,000
アジア	4,800,000	20,000
ヨーロッパ	2,600,000	470,000
ラテンアメリカ・カリブ	60,000	2,000
北アメリカ	600,000	600,000
オセアニア	60,000	20,000

表⑦UHHCR資料

難民の再定住国	
アメリカ	85,010
カナダ	17,077
オーストリア	8,330
ノルウエー	3,940
ニュージーランド	1,140
スウェーデン	550
フィンランド	540
デンマーク	520
オランダ	20