慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	報告二 : 難民危機の政治 : 人道主義・ 安全保障・ 東南アジア
Sub Title	
Author	山本, 信人(Yamamoto, Nobuto)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2017
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.90, No.4 (2017. 4) ,p.116- 143
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事 : 平成二八年度慶應法学会シンポジウム 「越境」する人びと : 拡散と統合
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20170428-0116

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

報告二

難民危機の政治
――人道主義・安全保障・東南アジア――

山本信人

はじめに

ナウルで男性一名が死亡し、女性一名が重体。沖合にある拘留所における自殺や自傷行為の犠牲者の数がまた増えることになった（*The Guardian*, 2016）。

「焼身自殺――オーストラリアの拘留体制に対する決死の抗議」。二〇一六年五月三日、イギリス『ガーディアン』紙の見出しがうなった。記事によると、過酷で劣悪な生活状況を理由に焼身自殺を図ったイラン人男性は死亡し、ソマリア人女性は重体となった（*The Guardian*, 2016）。

ここで決死の行動をとった人びとは難民申請中であった。そんな折、難民申請者が抗議行動にでる事態、かれらが難民の人権を訴える事態が発生したのである。難民は保護される対象であるはずなのに、一体拘留所では何が起こっているのか、そもそも拘留所とは何なのか。

ナウルにはオーストラリアの拘留施設がある。ナウルとはオーストラリアにほど近い、人口一万人ほど、面積二一平方キロメートルの島国である。一九六八年に独立するまで、ナウルはオーストラリアなど三国を施政国とする国連信託統治地域であった。そのために、二〇〇一年にオーストラリアが対避難民政策として「パシフィック・ソルーション」（Pacific Solution）（後述）を導入した際に、国外の拘留施設を設置する場と

してナウルもその一部として選定したという経緯がある。パシフィック・ソルーション政策のもと、オーストラリアは難民認定を希望して船で漂着した人たちが同国に滞在することは認めずに、ナウルの拘留所に移送しているのである。こうした施設には子どもを含む数百人が、数カ月から数年にわたって収容されている。

オーストラリアとナウルの両政府はこの事件当時、ナウルで拘束されている人びとによる自殺・自傷行為を、違法な避難民・移民らの「政治的抗議」として位置づけていた。それに対して、紛争や迫害により難民や避難民となった人びとを支援し、難民問題の解決へ向けて活動するＵＮＨＣＲ（United Nations High Commissioner for Refugees、国連難民高等弁務官事務所）は、拘留所の環境は劣悪であり、一刻も早く人間的な扱いを受けることのできる適切な施設へ移送すべきである、との声明を発表した（ABC NEWS 2016）。オーストラリアやイギリスのメディアでも、難民自身が人権保護を訴える抗議活動として報道するケースが大半であった。

難民の人権とは何なのか。そもそも誰が難民なのか。ＵＮＨＣＲやメディアが難民と認識しているにもかかわらず、なぜオーストラリア政府はかれらのことを難民と認めず、違法な避難民あるいは移民として扱っていたのか。本稿冒頭の記事を目にすると、難民をめぐる不可解な状況が存在することに気づく。

一九五一年に制定された難民条約によると、難民とは「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいると迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた」人びと、と定義されている。その後難民の定義は現実の状況に合わせて広がり、いまでは難民とは、政治的な迫害のほか、武力紛争や人権侵害などを逃れるために国境を越えて他国に庇護を求めた人びとを指すようになっている（UNHCRa）。この後者の定義を当てはめるならば、ナウルに拘留されている人びとも難民になりうる。そもそもかれらの拘留所での生活環境にＵＮＨＣＲが監視の目を向けていることからも、かれらはＵＮＨＣＲによって難民として認識されていることの証左である。ところがナウルの拘留所はＵＮＨＣＲが関与できない空間として存在している。そこにはオーストラリア政府とナウル政府の権力が作用しているからである。ここに現在的な難民危機の一つの

姿がある。

二〇世紀は戦争の世紀であったといわれるが、同時に難民の世紀でもあった。そのために世紀半ばには難民保護レジームが確立されたはずであった。本稿では便宜上、難民保護レジームとは難民保護を目的とした国際的な制度とする[1]。そこではたんに難民を保護するだけではなく、難民の人権を保障するはずであった。難民保護レジームが成立してから六〇年あまりが経過した現在、難民は増加の傾向にあり、同時に難民の人権が軽んじられる事案が増加していることも事実である。国際社会は難民保護という規範を掲げているはずなのに、難民の人権が保障されない状況が発生してきている。なぜこのような事態が発生しているのであろうか。

この問いに接近するためには、難民危機をめぐる政治的な文脈を理解する必要がある。そこで本稿では、歴史的な比較の観点から、積極的な難民保護がおこなわれた事案と難民保護がきわめて消極的な事案を検討する。検討の対象とする二つの事案は、一九七〇年代末と二〇一〇年代の東南アジア地域で発生した。二つの事案を比較することで、難民保護レジームのもつ政治性と時代性、それらにともなうディレンマや矛盾についての試論を提示したい。

一　難民保護レジーム

国境というみえない壁が崩壊し、人びとの生活を支える法や制度が機能しない状態。通常こうした状態は戦争の最中あるいは戦後に発生する。人びとが難民化する背景にはこうした状況が存在することが多い。

歴史的に難民保護の国際的な体制が登場したのはそれほど古いことではなかった。難民保護レジームが登場したのは、いまから約一世紀前のことであった。それは第一次世界大戦を契機とした。第一次世界大戦後のヨーロッパにおける秩序の回復と安定の構築は、一九二〇年代に国際社会における協力を制度化するという動向につながった。その一つが一九二〇年一〇月に発足した国際連盟であった。

第一次世界大戦はヨーロッパ各地に未曾有の被害をもたらした。この戦争は全面戦争であったために、軍人だけではなく一般市民までも戦争に巻き込まれた。ドイツ軍による暴虐行為、虐殺、強姦、追放、あるいは歴史的な建物や病院の破壊行為などは、人びとの生

活を一変させ、その心に深い傷跡を残した。戦争とそれにともなう人工的な暴力や災害に直面した人類は、人道主義的な考えに立ち返り、その制度化を図るようになった（Cabanes 2014）。

難民保護レジームが成立したのは一九二一年のことであった。その年、第一次大戦後の混乱に対応するために、人道的な対応が求められるなか、国際連盟の場で難民保護への取り組みが制度化された。国際非政府組織である国際赤十字の働きかけが実り、国際連盟のなかに難民高等弁務官事務所（the Office of High Commissioner for Refugees）が設置されたのである。すでに一九一八年に第一次世界大戦が終結を迎えてから三年近くの月日が流れていた。

この難民高等弁務官事務所は、特定の難民集団を保護するという目的を掲げた。それは第一次世界大戦時に崩壊した二つの帝国、および第一次世界大戦の敗戦国から発生する難民に対する特別な配慮であった。まず、二つの帝国とは、ロシア帝国とオスマン・トルコ帝国である。ロシア帝国は一九一七年の革命により崩壊し、社会主義国ソビエト連邦が誕生した。これを受けて、難民高等弁務官事務所は、いまだ内戦状態が継続していたロシアからの難民保護に取り組んだ。特に初代高等弁務官であったフリチョフ・ナンセンは、一九二二年に無国籍難民のための国際的な身分証明書の発行に踏み切った[2]。共産主義政府の統治から逃れ海外移住を望んだロシア人約一四〇万人の移住を助けたのである。

オスマン・トルコ帝国は第一次世界大戦の敗戦国となり、一九二二年にスルタン制を廃止し、翌一九二三年にトルコ共和国へと変貌した。これにともない、難民高等弁務官事務所の業務は、旧オスマン・トルコ帝国からの難民、すなわちギリシャ、トルコ、ブルガリア、アルメニア難民の保護へと拡大した。また一九二〇年代半ば以降には、同様に第一次世界大戦の敗戦国であった旧ドイツ帝国や旧オーストリア・ハンガリー帝国（両帝国ともに一九一八年に崩壊）からの難民に対しても難民高等弁務官事務所は保護の手をさしのべるようになった（Betts, Loescher and Milner 2012: 9）。

第二次世界大戦の経験は、国際社会における基本的人権保障に関する意識を高めることになった。難民高等弁務官事務所の業務は適用範囲が限定されていたために、第二次世界大戦後の現実と混乱に対応するため

には新しい難民保護の考え方と体制づくりが求められた。一九四八年には国際連合で「世界人権宣言」が採択された。そこでは、庇護を求める権利とすべての人間は差別されずに基本的人権を享受できる旨が確認されたのである。

ところが一九四〇年代末には、世界人権宣言とは逆行する現実がヨーロッパ大陸で進行していた。第二次世界大戦は大量の難民を生みだしていたのである。その数は六千万人に達するともいわれる。急増する難民への対応は緊急を要した。戦争中から戦争直後の難民はドイツ領から逃れてきた人びとが多かったのに対し、一九四〇年代末から一九五〇年代初頭にかけては社会主義国化した東ヨーロッパ諸国から逃れる政治難民が増加していた（Lowe 2012）[3]。とりわけ後者に対する庇護の提供は、米ソ冷戦が構造化する過程においてアメリカ政府にとっての重要な政治課題であった。それはアメリカ政府にとってみると、人道主義的な対応という以上に、戦後のヨーロッパ秩序や国際秩序の構築にとって重要な政治課題として位置づけられた（Cohen 2012）。この頃から難民への対処が大国にとっての政治・外交課題と認識されるようになった。

この状況が国連における難民への対応にも反映された。一九四〇年代末から、国連の場で難民の保護を保障し、難民問題を解決するという議題が議論されることが多くなった。難民保護を具体化するために、まず一九五〇年一二月には、ＵＮＨＣＲが国連総会決議によって設立された。その半年後の一九五一年七月には、国連の全権委員会議において「難民の地位に関する条約」が採択された。この条約における対象は、一九五一年以前においてヨーロッパで発生した難民というように、時期的および地理的な限定性が設けられていた。当時の認識ではこの条約はアドホックなものであった。

ところが、一九六〇年に多数のアフリカ諸国が独立を経験すると、アフリカ発の難民が国際問題として浮上した。アフリカ以外にも中東では難民問題が深刻化していた。こうした新しい状況に対して、国連は一九六七年一月に「難民の地位に関する議定書」を採択した。これは先の条約が時期的および地理的な制約を有していたのに対し、それを取り払った内容となっていた。この二つの文書、すなわち難民の地位に関する条約と難民の地位に関する議定書をもって、現在ではいわゆる難民条約と称するようになっている。それはこ

の二つが、難民の法的地位について一般的かつ包括的な基準を設定しているからである。

では難民の定義はどうなっているのか。[4] 一九五一年難民条約では、第一条で難民を次のように定義している。難民とは、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまた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られない者また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者」である。

また難民条約には、難民の権利や義務についての規定もある。とりわけ難民の権利や義務として保障されている規定が二つある。一つは、「難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされるおそれのある国へ強制的に追放したり、帰還させてはいけない」（難民条約第三三条「ノン・ルフルマンの原則」）、もう一つが「庇護申請国へ不法入国しまた不法にいることを理由として、難民を罰してはいけない」（難民条約第三一条）という規定である。どちらも難民に保護を保障し、生命の安全を確保するために設けられた規定である。

こうした一連の規定は一九五一年に策定されたものなので、時代が新しくなれば難民保護の状況と内容もアップデートする必要がある。そこで難民条約五〇周年を節目として、二〇〇二年にＵＮＨＣＲは新しい活動指針として「保護のための課題」を発表した。そこでは六つの目標が示された。それらは、①一九五一年難民条約および一九六七年議定書の履行強化、②広範な人の移動のなかでの難民保護、③難民の受け入れ、保護に関する責任と役割の平等な分担と能力向上、④安全保障に関わる事項の効果的処理、⑤恒久的解決のための努力、⑥女性と子どもの保護、の六項目である。[5]

ところがＵＮＨＣＲがこのような活動指針を定めても、それらがＵＮＨＣＲの思惑通りに実行できるわけではない。そのことはＵＮＨＣＲのみならず難民関連事業に携わっている人びとは熟知している。それではなぜ新しい活動指針が必要だったのだろうか。それはこう考えることができるであろう。すなわち、新しい活動指針を定めなければならないほど、二一世紀を迎えたところで難民保護をめぐる状況が厳しさを増していたのである。しかもその厳しい難民の実態は再びヨーロッパで発生していた。それは国際冷戦の終焉に

よってもたらされたものであった。国際冷戦の終焉によって一九九〇年代にはソ連と東欧の社会主義国が崩壊し、新たな難民を生みだしていたのである（Shevel 2011）。その状況は西欧諸国およびヨーロッパ共同体（European Union: EU）にとって、深刻な政治的・社会的な課題として突きつけられていた（Goodwin-Gill and Lambert 2010）[6]。

以上のように、第二次世界大戦後は難民保護レジームが構築され、実際に難民の保護のためにさまざまな措置がとられてきた。その中心にはＵＮＨＣＲが存在しており、難民保護という国際規範を体現している。一九九〇年代には国連を中心とした人権レジームも強化された。その象徴が、一九九三年に設立されたＯＨＣＨＲ（Office of the High Commissioner for Human Rights: 国連人権高等弁務官事務所）であった[7]。ところが現実に、難民保護レジームが機能し、難民保護という国際規範が確立されて国際社会で共有されているかというと、必ずしもそうとは言い切れない事態が数々発生している。第三章で言及する東南アジア地域をめぐる難民危機は、まさにそうした難民保護レジームの抱えるディレンマと政治性を象徴的に提示している。どういうことかというと、難民保護レジームは普遍的な人権保護や難民保護を謳いながらも、その作用に関しては個々の場面での政治的な文脈、そして地域性がより大きな意味をもつということである。

二　難民危機の地域性

難民危機。これは、二〇世紀から現在にいたるまで国際社会が直面する継続的であり未解決な政治課題である。とりわけ二一世紀のデジタル革命の結果、インターネット経由の情報が私たちの日常に溶け込むようになり、世界中の出来事が瞬時に届くようになった。そのために難民危機も映像とともに私たちは認識できる事案となった。

では難民危機とはどれほどのものなのか。それは難民の存在とその数の増加、そして難民のおかれた状況の厳しさと関連する。難民危機は継続的なものだが、その事実は毎年六月二〇日にＵＮＨＣＲが公表する、世界の難民・国内避難民数に顕著に表れる[8]。二〇一六年六月二〇日に公表された世界の難民・国内避難民の数は六五三〇万人であった。この規模はイギリスやフランスの人口とほぼ同数である。その規模の人びとが

迫害や紛争によって祖国を追われ異国の地で、あるいは居住地を追われて国内の他の地域で保護を求めているのである。

この六五三〇万人という数字は二〇一五年末時点のものであるが、二〇一四年末と比較すると一年で五八〇万人増えたことになる。これはＵＮＨＣＲが統計を取り始めてから最悪の数字であった。このうち国外に逃れた難民は二一三〇万人であり、国内に留まり保護を求めている国内避難民は四〇〇〇万人を超えた。難民申請中の者は三二〇万人超である。これは二〇一五年の一年間で計算すると、一分間に二四人が家を追われ、難民や国内避難民となったことになる。

またＵＮＨＣＲの過去の統計と比較すると、二〇一三年からの三年間で難民の数は四〇％も増えたことがわかる。この難民急増の背景には二〇一一年から始まったシリア内戦がある。二〇一五年末の時点では、シリア難民が四九〇万人、次いでアフガニスタン難民の二七〇万人、ソマリア難民の一一〇万人となっている。ただし、最大規模の難民は第三世代や第四世代を迎えているパレスチナ難民であり、その数は五〇〇万人に達している（UNHCR 2016）。

ＵＮＨＣＲの存在や活動が象徴しているように、難民問題は国際社会全体で取り組むべき課題であるという認識が共有されている。にもかかわらず、難民と国内避難民は年を追うごとに増加の一途を辿り、二〇一五年末の時点で過去最悪の状況に陥っている。二〇一五年はシリア難民を中心にヨーロッパへの難民流出が起こり、未曾有の難民危機が発生したともいわれた。いかに難民危機を解決するのかは、国際社会の直面する深刻でありながらも明確な道のみえない課題となっている。

もちろん解決の方策については議論され、解決すべき課題は明確である。たとえば、二〇一五年のヨーロッパにおける難民危機に関しては、欧州委員会（European Commission）が明確な対策を打ちだしている（European Commission 2016）。そこには人道支援と開発援助、海上の安全確保、国境の治安維持、難民・移民の住居提供・帰還などが明記されている。この欧州委員会の議論は、ヨーロッパに押し寄せる難民や移民への対応という視点がある。ところがそこには、シリア内戦の終結とか、シリア国内の避難民の保護という要件は含まれない。それは当たり前のことではある

が、欧州委員会が難民危機を難民が発生する要因ではなく、難民が流入するヨーロッパの問題として捉えているからである。

この事案からもわかるように、難民危機というのは地域性をはらんだ事柄である。難民問題は国際社会が取り組むべき課題であると主張することは容易であるが、実際には難民が流入してくる国家や地域が取り組むべき課題なのである。そのために難民問題の解決に関しては国際社会の団結は難しく、逆に地域を構成する国家の連携が不可欠となる。

しかしながら、難民危機に際してつねに国家間の連携が可能かというと別問題である。国際社会は難民の保護が国際社会の秩序と安定のために必要であるという認識を共有していたはずであるし、特に先進諸国といわれる国の首脳はつねに国際社会の連携を口にする。ところが具体的な難民危機が発生すると、必ずしも国際社会が一致団結して行動するという事態がすぐさまできるわけではない。なぜ国際社会は難民危機に対して団結することが難しいのか。難民危機が断続的あるいは継続的に起こっているとするならば、難民の保護は基本的な人権という範疇でどのように理解すればよいのだろうか。

このような問題を考えるためには、難民危機そのものについて改めて整理する必要がある。それは、難民危機にはいくつかの局面があるからである。先述の欧州委員会の課題整理では、ヨーロッパに流入する難民の移動と受け入れが危機的な問題となっていた。ところが難民の発生に視点を移すならば、内戦状態が継続していることが難民を生みだす要因なので、そこに危機の局面を定めることもできる。とはいえ難民危機のすべての局面を考慮しすべてに同時並行的に対処する態度では、目の前の難民危機の課題が浮き彫りにならないし、それらを解決することにはならない。

そこで難民危機の諸相のうち、本稿では難民危機が成立する過程に着目する。難民危機が成立する過程という表現は適切な表現ではないかもしれない。というのも、難民はいつも危機的な状況と隣り合わせの生活におかれていることが少なくないからである。そのことは十分認識したうえで、それでも難民危機が成立する過程という表現を使用するのには意図がある。それは、難民危機の如何は政治によってつくられるものである点、そして難民危機は政治が解決するという点を

議論したいという意図である。しかも、欧州委員会の対応にも表れているように、難民危機の政治には地域性がつきまとう(9)。

次章で具体的な事案として取りあげるのは、一九七〇年代末と二〇一〇年代に東南アジア地域で発生したあるいは現在進行形の難民危機の事案である。一九七〇年代と二〇一〇年代とでは、国際社会、あるいは東南アジア域外大国や域内諸国の難民への対応が異なる。一九七〇年代には国際社会が難民保護に躍起になっていたのに対し、その四〇年後には難民保護という国際規範が後退したようにみえるのはなぜなのだろうか。この相違は国際環境の違いに起因するのだろうか、それとも難民の性質によるのだろうか。難民保護はリベラルな人道主義の思想のもとに開始され、実施されてきたはずであるのに、国際社会が難民保護に対して異なる対応をするというのはどのように理解すればよいのだろうか。

三　東南アジアをめぐる難民危機

東南アジアは第二次世界大戦によってつくられた地域であった。東南アジアは西側の諸国と東側の諸国に分断され、米ソが東南アジアを舞台に陣とり合戦を繰り広げた。米ソ冷戦という国際冷戦構造は東南アジアでは米中対立という形をとり、三次にわたるインドシナ戦争という形で熱戦化した。

熱戦が展開している時期の東南アジア地域では、西側陣営から人道主義的な支援の手がさしのべられることは滅多になかった。むしろ西側自由主義陣営の東南アジア諸国では、アメリカと日本の支援のもとで、自由主義的な経済政策を採用しながらも、政治的には権威主義的体制を確立していった（山本 二〇一七）。しかし、一九七五年のベトナム戦争の終結によってインドシナを舞台に展開されていた熱戦が一段落すると、自由主義陣営の盟主であるアメリカが東南アジアからの「撤退」を機に人道主義的な支援事業を展開せざるをえない事態に陥った。それは東南アジアに難民の時代の到来を告げるものであった。

東南アジアをめぐる難民危機は大きく三つに分けることができる。難民の発生する場所と難民の目指す国という観点からは、インドシナ難民、ロヒンギャ難民、そしてオーストラリアへ向かう難民という三つを代表的な例として挙げられよう。本章ではこの三事案を概

観することで、東南アジアをめぐる難民危機の特徴を浮き彫りにする。

1　インドシナ難民

第一はいわゆるインドシナ難民をめぐる危機である。インドシナとはベトナム、カンボジア、ラオスの三国を指す。これら三国は、ベトナム戦争が終結した一九七五年の前後に新しい政治体制を確立し、社会主義国化した。社会主義国化したことで、それまで自由主義的な政治体制の下での生活と特権を享受していた人びとは、祖国からの脱出を試みた。それがもっとも大規模に発生したのが、南ベトナムであった。

一九七五年四月三〇日、ベトナム民主共和国（北ベトナム）の攻勢の結果、ベトナム共和国（南ベトナム）の首都サイゴンが陥落した。その結果ベトナム共和国は崩壊し、北ベトナムの指導の下に南ベトナム共和国臨時革命政府が南ベトナムの全土を掌握した。そして翌一九七六年七月一日に南北ベトナムが統一され、北ベトナムを継承したベトナム社会主義共和国が誕生した。新国家は旧南ベトナム地域に一連の社会主義的な改革を実行した。社会主義的な改革とは、旧南ベトナムの資産凍結、生産・流通・売買の国営化という経済政策と並行して、旧南ベトナム政府や軍関係者は再教育キャンプへ送るという政治的な政策の実施であった。

このように記すと、南北ベトナムが統一されてベトナム全土が社会主義化した結果、ベトナム難民が発生したという推測が立つかもしれない。たしかに旧南ベトナム地域における社会主義化は急激であり、住民の生活を激変させた。ところが、ベトナムからの脱出者は一九七六年七月以降に発生したのではなかった。むしろ人びとはこれから到来する社会主義化を恐れたのであった。

南ベトナムからの脱出希望者が集中したのは、アメリカの庇護下にあった南ベトナム政府の崩壊直前のことであった。一九七五年四月二六日、南ベトナム政府は国外脱出を希望する国民の出国を認めるという大統領声明を発表した。じつにサイゴン陥落の四日前のことであった。この大統領声明直後の四月末から六月にかけてベトナム人の脱出希望者が殺到した。一九七五年のベトナム難民総数は一三万人弱であったが、その九割が四月末から五月の数週間に発生した。かれらの大半は教育レベルが高く、アメリカ政府関連省庁やア

メリカ系企業の勤務者、アメリカ政府支援プログラム参加者であったり、南ベトナム政治家や知識人であったり、共産党離反者であった。この時期の脱出者はほぼアメリカ政府により手厚く保護され、アメリカに定住した（Interagency Task Force 1975; 古屋 二〇〇九：五九－六六頁）。そして、一九七七年にはベトナム難民の発生が減少し、南ベトナム国家の崩壊と統一ベトナム国家の構築という二つの政治変動にともなう混乱は収拾したかにみえた。

ところが、それから一年ほど経った一九七八年頃から、難民発生の第二波ともいえる状況が現れた。ボート・ピープルおよびランド・ピープルと呼ばれる難民の発生である。この時期に陸路でベトナムから中国に逃れた華僑は約二六万人であった。また海路で周辺諸国へ渡った人びとは、一九七九年には二〇万人を超えた。そこには中国系ベトナム人や華僑だけではなく、ベトナム人も含まれていた（古屋 二〇〇九：六九頁）。

要因は二つあった。一つは中越関係の悪化という国際関係的な要因であり、もう一つはベトナム政府による一連の社会主義改革という国内的な要因であった。

国内要因はベトナムの社会主義的改革により、旧南ベトナム出身者の市民が辛い目に遭った。都市部で教育を受けた人びとは開墾地区へ送られたり、再教育キャンプへ送られて思想教育を受けたりした者もいた。主たるターゲットは資本家であったが、同時に知識人や華僑・華人も社会主義政策の浸透により、強制的に新しい生活環境に馴染むように仕組まれたのであった。

また国際関係とは、社会主義国どうしの関係悪化のことを指す。ベトナム戦争時は、アメリカという共通の敵がいたために、ソ連と中国はベトナムに対して積極的な武器および物質的な援助を実施していた。ところが一九六〇年代半ば頃から中ソ関係は悪化しており、その間隙を縫う形で一九七二年に米中和解が成立した。これはベトナムにとってみると面白くはなかった。というのも、自らが戦っている敵国であるアメリカと中国が手を結んだことになるからである。これによってベトナムは対中国不信感をもたらすことになった。

一九七五年にベトナム戦争が終結すると、中ソはベトナムに対する支援をストップさせた。それと前後して、中国はカンボジアに樹立したばかりのポル・ポト政権への援助を表明した。中国の支援を受けたポル・ポト政権は、ベトナムに対して越境行為や挑発行為を

繰り返すことになった。その結果、一九七八年一月にベトナムはカンボジアと断交するにいたったのである。この直後、反中国不信感を募らせるベトナムは華僑追放令を発令した。同年一一月にはソ連・ベトナム友好協力条約が締結をみた。これによって、ソ連・ベトナム対中国・カンボジアという対立構造が明確になった。同年一二月には、ソ連の支援のもとにベトナム軍がカンボジアに侵攻し、ポル・ポト政権を打倒した（カンボジア・ベトナム戦争といわれる）。それは米中の国交が樹立される一カ月前のことであった。そして、一九七九年二月、ベトナムによるカンボジア侵攻の報復として、中国人民解放軍がベトナム攻撃を開始し、中越戦争が勃発した。

こうした国際環境の下、一九七八年頃から、すなわち華僑追放令が発令された頃から、中国系ベトナム人をはじめとする難民が大量に海路および陸路でベトナム国外に脱出を試みた。まずはベトナムから陸路中国へ移動した難民が発生した（ランド・ピープル）。ところが中越関係が悪化するなか、陸路が絶たれた難民は南シナ海を渡るという海路の選択を迫られることになった（ボート・ピープル）。

一九七八年から一九七九年にかけては華僑・華人が難民の大半を占めていたが、一九八〇年になると難民の主体はベトナム人になった。当初は大型船での出国が続いていたが、次第に小型化してついには二〇名から三〇名ほどしか乗れない漁船になった。難民を乗せた船は頻繁に海賊の襲撃を受けた。暴行、誘拐、殺人は茶飯事であった。悪天候による遭難も避けられなかった。

大量の難民が発生する状況下、数年前とは異なりアメリカは積極的な支援策を提示しなかった。それに対して最初に行動したのが難民の漂流先であったタイ、マレーシア、インドネシアであった。特にタイとマレーシアには大量の難民が漂着したので、難民受け入れの拒否という強硬手段に出た。そもそもこれら三国は難民条約の締結国ではなかったので、難民庇護の義務を負う立場にはなかった。一九七九年六月にＡＳＥＡＮ（Association of Southeast Asian Nations、東南アジア諸国連合）は難民を追い返すことを辞さないという強硬な態度を表明した。

こうしたインドシナ難民の危険な状況の展開に国際社会も手をこまねいていたわけではなかった。最初に

動いたのはＵＮＨＣＲであった[10]。ＵＮＨＣＲは一九七九年五月三〇日、ベトナム政府と「合法出国計画に関する覚書」を取り交わした。これにより、ベトナム国内に滞在する者で、海外にいる家族との再会などを目的とする場合は、本計画に基づいてベトナムからの合法的な出国が認められることになった。続いて同年七月には、国連主催でジュネーブでのインドシナ難民国際会議が開催された。六五カ国が参加したこの会議では、インドシナから流出する者は自動的に難民と認定する、と決定された。また、ＡＳＥＡＮ諸国は一時庇護国なので、そこに漂着した人たちは西側諸国への第三国定住することも定められた（UNHCR 2000）。

この頃になり、ようやくアメリカも重い腰を上げた。インドシナ難民を安全保障上の問題として位置づけ、難民受け入れに積極的な姿勢を示したのである（Wain 1979）。このようにインドシナ難民に対しては、ＡＳＥＡＮ諸国という周辺国、西側諸国、およびＵＮＨＣＲが協調する形で、その支援に取り組む体制が構築された。そして徐々にではあるが、インドシナ難民は、アメリカ、カナダ、オーストラリア、フランスへ、そしてほんの一部は日本へと第三国定住を果たした[11]。

ところが、インドシナ難民に対する対策はこれで終わりではなかった。一九八〇年代前半からは、出稼ぎ目的のボート・ピープルがベトナムから流出するようになった。そこで一九八九年六月、ＡＳＥＡＮ諸国主導でジュネーヴにおいて開催されたインドシナ難民国際会議において、問題解決のための包括的行動計画（Comprehensive Plan of Action）が採択された。このようにインドシナ難民対策はＡＳＥＡＮが主体となり、解決の方策が示されたのである（Kumin 2008）。

2　ロヒンギャ難民

二〇一五年五月から六月にかけて、多数の難民船がアンダマン海やマラッカ海峡を漂流した。その難民船に乗っていたのは、ミャンマー政府からの政治的迫害や不自由な生活を逃れてきたロヒンギャ族と呼ばれる人たちであった。

ところが、タイ、マレーシア、インドネシアの沿岸警備隊は、こうした難民船の入港を許可しないばかりか、公海へ曳航して放置するという措置をとった。海上を漂流するロヒンギャ難民は一時期六〇〇〇人を超えたといわれた（Lim 2015）。

ミャンマー政府の抑圧政策が強まった二〇一二年頃から、ロヒンギャ難民は増加傾向にある。同年六月、イスラム教徒であるロヒンギャ族と仏教とアラカン族とのあいだで大規模な衝突が発生した。この衝突で多くの犠牲者をだしたのはロヒンギャ族であった。ところがこの事件を契機にミャンマー政府はロヒンギャ族を特定の避難民キャンプに強制的に閉じ込める措置をとった。自由を奪われ日々の生活にも窮する状況におかれたロヒンギャ族は、ミャンマー領土からの脱出を試みるようになった。そこには密航業者や人身取引業者が暗躍していた。その結果、二〇一四年までの推計では八万八〇〇〇人が難民化したという（Albert 2015; Human Rights Watch 2013）。

ミャンマー政府はロヒンギャ族を少数民族として認定していない（Garcia and Olson 2008）。むしろかれらを隣国バングラデシュから移住してきたベンガル系不法移民として扱っている。このためロヒンギャ族は無国籍状態にある。他方で、バングラデシュ政府もミャンマーから逃れてきたロヒンギャ族の大半を不法移民として扱い、拘留施設に収監している。そしてミャンマー政府に対してはかれらの引き取りを要求し、強制送還という強硬手段にでるという行為を繰り返してきている。[12]

無国籍状態にあることから、ロヒンギャ難民は微妙な立場におかれている。一般に国籍保有者が不法移民として認定された場合は、国籍保有国へ強制送還の対象となる。しかし無国籍の場合は、送還する対象の国がない。元の居住地区があるではないかという反論もあろうが、その当該地区の政府が住民を国民として認定していないので、元の居住地区は不法移民の強制送還対象国として認めることができないのである。したがって、こうした状況を認知しているか否かは不明であるものの、タイ、マレーシア、インドネシアの沿岸警備隊がロヒンギャ族の難民船を公海まで押し戻すというのは、強制送還の場所がないゆえの措置であるということもできる。

このようなロヒンギャ難民危機に対して、難民が漂着するタイ、マレーシア、インドネシア当局は積極的な庇護措置をとっているとはいえない。ＡＳＥＡＮも迅速に対応できているわけではない。むしろＡＳＥＡＮをはじめとする国際社会は二〇〇二年に構築した「バリ・プロセス」（Bali Process）が機能不全であるこ

とを露呈した感がある。バリ・プロセスとは、正式名称を「人の密輸・人身取引および関連する国境を越える犯罪に関する地域閣僚会議」という。一九九〇年代後半から急増していた東南アジア地域における密航や人身取引に関連する越境犯罪について、政府間で情報を共有し対話を促進し、そして実際の課題に対処するための協力体制を構築することを目的としている。バリ・プロセスには、ASEAN加盟国を中心に、アジア、ヨーロッパ、中東、北米、アフリカからおよそ六〇カ国が参加している。また、国連移住機関、国連難民高等弁務官、国連開発計画、国際労働機関、アジア開発銀行、世界銀行、国際刑事警察機構などの国際機関も参加している（The Bali Process）。このような国際的な枠組みでありながらも、具体的なロヒンギャ難民危機には対応できなかった。

バリ・プロセスがロヒンギャ難民危機に対応できないのには理由があった。それはバリ・プロセスが越境犯罪対策のための会議および枠組みであるというその性質に由来する。ロヒンギャ難民の大半は密航業者や人身取引業者に身を委ねて、海原を漂流する結果となった。この場合、論理的には、バリ・プロセスの主関心は密航業者と人身取引業者の取り締まりにある。人身取引対策はASEANでも非伝統的安全保障の課題として認識され、取り組みは実行され、政府間協力網は確立している[13]。そこでは加害者の訴追（Prosecution）、被害者の保護（Protection）、発生の予防（Prevention）、被害者の社会への復帰・再統合（Reintegration）といった総合的な取り組みを実施している（Gallagher 2010）。

しかしながら、越境犯罪対策が主眼となるバリ・プロセスでは、ロヒンギャ難民危機における被害者にあたるロヒンギャ難民の保護や支援は後手後手に回るのが現状である。この点はすでに二〇〇九年時点で、ヒューマン・ライツ・ウォッチはロヒンギャ難民危機への対策がバリ・プロセスでは不十分であると厳しく指摘していたところであった（ヒューマン・ライツ・ウォッチ 二〇〇九：Cheung 2011）。ところがそれから六年経っても、二〇一五年のロヒンギャ難民危機のように継続的でありながら突発的な危機に対して、ASEANは具体的な対策を立てることができていなかったことになる（Mathew and Harley 2014）。無国籍状態にあるロヒンギャ難民は不安定な状態のままにおかれ

ている（Robison and Rahman 2012）。(14)

3　パシフィック・ソルーション

東南アジア地域をめぐる難民危機には、インドシナ難民やロヒンギャ難民のように東南アジア発の難民危機だけではなく、東南アジアを通過・経由する難民たちが直面する危機を含めて考えることが必要である。そうした難民が海路で東南アジア地域を横断するとするならば、いわゆるボート・ピープルとして位置づけることができる。

実際のところ、二一世紀になると遠洋航海には不向きな老朽化した漁船に難民を乗せた船が、オーストラリア沖で沈没や座礁する事案が増えていた。（犠牲になった）難民の主な出身地はアフガニスタン、イラン、スリランカである。これらの国の政治的な不安定状況が、難民を生みだす要因となっている。そしてかれらはオーストラリアを目指す。

そのような状況を迎える頃、より正確には直前に、オーストラリア政府は「パシフィック・ソルーション」なる政策を導入した（二〇〇一～二〇〇七年、二〇一二～二〇一七年現在）。これは、難民認定希望者を本土に上陸させるのではなく、太平洋の島国に収容する政策である。この政策はオーストラリア独自のものではなく、キューバのグアンタナモ湾にある米海軍基地にハイチからの難民を収容したアメリカの方法に倣ったとされている（Grewcock 2009: 60）。

ところが、オーストラリア政府は、近隣のインドネシアや東ティモールに難民申請者の拘留に関する協力を求めたが、ことごとく却下された。そうしたオーストラリア政府の要請に応えたのが、かつてオーストラリアの植民地あるいは統治下にあったパプア・ニューギニア（マヌス島）とナウルであった。しかし、ナウルは難民条約を批准しておらず、パプア・ニューギニアは条約を批准しているものの、多くの条項を留保していた状態であった（Oxfam Australia 2002）。

二〇〇七年末、オーストラリアで政権交代が起こり、保守党政権から労働党政権へと移行した。労働党政権はパシフィック・ソルーションを非人道的と批判していたために、政権を獲得するやこれを廃止した。同時に、ナウルとマヌス島の拘留施設も閉鎖された。これ以降オーストラリアに漂着した難民申請者は、主としてクリスマス島の施設に送られた。

ところが皮肉なことに、その頃から難民の数が増加しはじめていた。アフガニスタンではタリバン勢力が復活し、内戦が終結したスリランカからは元反政府勢力のタミール人が脱出するようになったからである。難民の増加を受けて、二〇一二年、オーストラリア政府はパシフィック・ソルーションの再開を決定した。しかも再開後は、難民認定者に対して厳しい条件がつけられることになった。以前は難民と認定されればオーストラリアでの定住の道が開かれていたのであるが、今回は難民認定を受けても拘留地であるナウルかパプア・ニューギニアに定住しなければならないという条件がつけられたのである（Fraenkel 2016）。

このような政策下にもかかわらず、二〇一三年前半だけで一万五〇〇〇人を超える難民認定希望者が到来している。かれらは行き場もなく、収容所に留まっている（House of Representatives 2015）。そして、本稿冒頭で示したように、二〇一六年五月の事件が発生したのである。難民をめぐる人道的な危機はいっこうに解決の方向性がみえていない。

四　国際社会の変容——おわりにかえて

前章で整理したように、東南アジアをめぐる難民危機は収束したものもあれば、現在進行形のものもある。国際社会の支援の手がさしのべられるケースもあれば、国際社会の監視はありながらも難民支援が行き届かない場合もある。第二次世界大戦後に制度化された難民保護レジームは、難民危機に際して一様に作用するということではない。ではなぜ事案によって異なる展開となるのか。

この点を考えるためには、一九二〇年代以降に登場した国際社会の展開、とりわけ第二次世界大戦後にアメリカと国連が軸になり構築してきた（はずの）自由主義プロジェクトについて再考する必要がある。

そもそも国際社会とは、地球上に存在するすべての主権国家や人々を包摂する概念ではないし、実態でもない。むしろ一九二〇年代から西欧を中心につくられた国際社会は、国際社会内での秩序を構築し維持するために、国際社会を構成する国家間の行動を統制する規範とルールのセットを必要としていたために、開放的であるとはいえずむしろ閉鎖的であった。それゆえに国際社会はつねに外部領域を有してきた。したがって特定のあるいは共通の規範意識を共有する主体が国

際社会を構成するということができる。それは裏返していうと、規範意識やルールのセットを共有しない、あるいはそれらを拒絶する主体は、その国際社会の構成員にならないばかりか、自ら独自の国際社会を構成することにもつながる。その典型的な例が、二一世紀的な現象としてのテロリスト組織とそれがつくりだす世界大のネットワークである。(15)

国連が自由主義プロジェクトを展開したのは、米ソ対立という国際冷戦が構造化する過程であった。したがって国連のプロジェクトは当初より西側自由主義諸国のプロジェクトという意味合いが強かった。そのために非西洋諸国でも、西側陣営に組み込まれることで自由主義プロジェクトの一員となることができた。それは東南アジア諸国の政治体制や政治的な展開に顕著に表れた（山本 二〇一七）。そのために本稿でも検討したように、一九七〇年代半ば以降のインドシナ難民に対しては、国連の構築した難民保護レジームが機能したのである。

ところが、一九九〇年代に国際冷戦構造が崩壊すると、国際社会は新しい局面を迎えることになった。その事態をフランシス・フクヤマは「歴史の終焉」と呼んだのだが、それは自由主義の勝利を高らかに歌いあげるものであった（Fukuyama 1992）。(16) たしかにポスト冷戦の時代になると、一九九三年六月にウィーンで開催された世界人権会議はポスト冷戦の時代を実感させるものであった。その成果としてのウィーン宣言および行動計画の結果、ＯＨＣＨＲが設立された。また女性への暴力は人権侵害であることも確認された。

ポスト冷戦期には自由主義的価値が世界を覆うかと思いきや、実態としては自由主義を軸に国際社会は分断されていった。これはどういうことかというと、民主主義、人権、法の支配という自由主義的な価値を共有する国家とそれ以外の国家という区別化という事態が発生し、構造化されていったのである。ここにいたって国際社会をめぐっては、新たな概念として国際コミュニティ（international community）という表現が登場する。これは、国際社会のなかにおいて、自由主義的な価値を共有する国家と行為主体の構成する国際コミュニティである（Buchan 2008）。この国際コミュニティはいかなる局面で認識されるかというと、テロリズムに対抗する団結を訴えるときに国際コミュニティといったり、難民危機に対応するための主体と

しての国際コミュニティというような表現の仕方である。それは国際協力と呼ばれることもある。この国際コミュニティなる表現と認識はアメリカや国連では常態化した感がある。そして一九九〇年代から徐々に自由主義は歪な世界をつくりだしていった。

自由主義プロジェクトの歪みは、二〇〇一年九月にアメリカで発生した同時多発テロ事件以降に顕著となった。あたかも冷戦時代を彷彿させるかのように、「イスラム」過激派によるテロ行為が西洋社会に対する反感と敵対心から生まれたという図式が定着したからである。そして西洋社会ではイスラム過激派に対するステレオタイプができつつある。それは、テロ行為の主体は国家ではなく、アルカイダやＩＳＩＳというようなネットワーク型のイスラム組織が主流でありながらも、イスラム過激派の拠点がある国に対する警戒感が高まっているという現実に反映されている。

ではこのような自由主義の歪な構造化は、難民保護あるいは難民危機にどのような影響をおよぼしているのだろうか。これを本稿の事案に当てはめて考えてみると、ムスリムであるロヒンギャ族、イランやアフガニスタンから脱出してきたムスリムに対する国際社会の難民支援が必ずしも充分ではないという点に現れている。問題は難民がムスリムであるという事実にあるのではない。問題の背景には、ポスト冷戦期に顕著になった非伝統的安全保障に対する各国政府の危機意識の高まりがある。本稿でも言及したように、非伝統的安全保障への関心の高まりは、一方で政府間協力を促しながらも、他方で国境管理をはじめとして各国政府の監視や治安維持の能力を向上させるという側面がある。これによって国家と国民の安全を守るのである。世界ではグローバリゼーションが進行しているといいながら、国境管理は強化され、人びとの移動に制限がかかる時代に突入している。

また、こうした非伝統的安全保障観の高まりは、難民危機を解決する方向性に釘を刺す面もある。たとえば、難民申請者のなかに過激派やテロリストがいるのではないかという疑心暗鬼は、難民危機が発生していても難民保護へと当局を動かす推進力を妨げることになる。しかも難民の移動を商売とする難民ビジネスが越境犯罪と結びついていると判断すれば、難民の保護よりも越境犯罪の取り締まりへと当局の関心が向くのも無理はない。これが残念ながら二〇一〇年代に東南

アジア地域をめぐる難民危機を生みだす構造的な問題となっている。

そして「難民が難民化」するという事態が発生しているのである。難民の難民化とは難民が難民として認定されるか否かということよりも、難民の人権が十分に保障されない状況が再生産されるメカニズムのことを指す。目下のところ難民の人権は国際社会が保障できるものではなく、実態としては一時的な難民受け入れ国や第三国がかれらの人権を保障する意思と政策をもつか否かにかかっている。つまり現実には、難民保護レジームは存在していても国際社会として難民危機の解決や難民保護に関してできることには限界があり、結局は個別政府の政策（意思）と財力（経済状況）および社会（移民・難民に寛容か否か）にかかっているのである。

難民が移動先の国や第三国で定住できない場合は、難民は難民キャンプで生活を送ることになる。そうした難民キャンプの多くはＵＮＨＣＲが運営を担当している。となると、難民たちはＵＮＨＣＲという国に居住していることになる（Moulin and Nyers 2007）。そして、ＵＮＨＣＲ国のなかで、難民たちは自分たちの権利や人権を主張する声をあげはじめた。それが本稿の冒頭で紹介したような抗議活動という形をとることもある。それほどまでに難民危機は構造的に深刻化していると同時に、難民危機の解決には国際コミュニティを超えた政治の判断と力が働くことが必要なのである。二〇一〇年代末を迎え、難民危機の政治は新しい局面を迎えているともいえる。

（1）　本稿であつかう難民保護レジームは、国際政治学でいうところの国際レジームのなかに含められる。国際レジームという概念が生まれたのは一九七〇年代のことであり、一九五〇年代に難民保護の体制が確立され機能した頃には、その概念は存在していなかった。しかし、国際レジームを国家間の関係と統制する規範やルールのセットであると定義すると（山本 二〇〇八：一）、一九二〇年代に国際連盟のもとでヨーロッパで実現された難民保護体制は難民保護レジームとして捉えることができる。また一九二〇年代は、主権国家間の調整と協調の制度化という意味での国際社会が登場した時期であった（Gorman 2012）。この基盤があったからこそ、第二次世界大戦後には国際連合が中心となって構築を目指した難民保護レジームは一層の制度化が

可能となった。

（2） これはのちにナンセン・パスポートとして定着した。

（3） イギリスの作家であり歴史家であるキース・ローの（Keith Lowe）の『残酷な大陸』は、第二次世界大戦後のヨーロッパにおける暴力の実態を赤裸々に描写した力作である（Lowe 2012）。

（4） 以下の難民条約の内容は（UNHCRb）に依拠している。

（5） 「保護のための課題」については（UNHCRc）を参照。

（6） ごく最近国際的なメディアの注目を集めた事例としては、二〇一五年以来のヨーロッパにおける移民・難民危機がある。この移民あるいは難民は戦火を逃れてきたシリア難民、そしてイラク、アフガニスタン難民であるが、かれらを受け入れるか否かでヨーロッパ諸国の対応が一様ではない。イギリスのインデペンデント紙が中東からヨーロッパを目指す難民のドキュメンタリー的な記録を刊行している（*The Independent* 2016）。

（7） 第二次世界大戦後の国連を中心とした自由主義プロジェクトである人権レジームの確立の経緯については（Charvet and Kaczynska-Nay 2008）を参照。

（8） 二〇〇〇年一二月四日の国連総会において、六月二〇日を世界難民の日（World Refugee Day）にする旨が決議されている。

（9） 本稿では難民危機とメディア報道との関係は取りあげないが、メディア報道には厄介な点がある。というのも、メディアはニュース・バリューの高い事案に報道の優先順位をつけるために、難民の事案が連日同じようなトーンで伝えられるとは限らない。また、メディアには自国の読者・視聴者を優先するというナショナルな限定性があるために、メディアの属する国民国家にとって価値の高い報道を優先する（山本 二〇一五）。この傾向は特に国際報道に強く現れ、時にはメディアが政府のプロパガンダとして機能することもある（Herman and Chomsky 1988）。そこには、自国政府の安全保障や外交上の重要地域との関連性が内在する。このようなメディアの特性があるために、難民危機が継続しているとしても、報道上は一時的なものとして読者や視聴者に認識されてしまうこともある。時には自国のメディアが報道しないために、自国メディアの政治的傾向が反映されて、難民危機が不在となる場合もある。

（10） インドシナ難民支援が契機となり、UNHCRは東南アジア地域での難民支援事業を開始した。それま

ではＵＮＨＣＲのアジア展開はバングラデシュ止まりであった。

（11）　ボート・ピープルは一九七〇年代半ばから一九八〇年代にかけて、日本政府の対難民姿勢を変更させた。日本でもインドシナ難民の大量流出を機に、難民問題に対して真剣に取り組まなければならなくなった。ここでインドシナ難民とは「一九七五年のベトナム戦争終結に相前後し、インドシナ三国（ベトナム・ラオス・カンボジア）では新しい政治体制が発足し、そうした体制になじめない多くの人々が、その後数年に亘り、国外へ脱出しました。これらベトナム難民、ラオス難民、カンボジア難民を総称して」いる（外務省）。

では具体的にはどのような状況が日本でも起こっていたのか。外務省によると、一九七五年四月末の旧南ベトナム政権崩壊以降、ボート・ピープルの流出が激化し、翌月には日本へも初めてボートピープルが到着した、という。ボート・ピープルの到着は、一九七五年には九隻一二六人、一九七六年には一一隻二四七人であったが、一九七七年には二五隻八三三人へと急増した。そして一九七九年から一九八二年の四年間は毎年一〇〇〇人台を記録した（外務省）。

こうした急増するインドシナ難民、特にボート・ピープルの突きつけた問題に直面し、日本政府もようやく重い腰をあげた。このインドシナ難民問題以前、日本政府は一九五一年の難民条約および一九六七年の難民議定書に加入していなかったのである。それが、一九八一年六月の通常国会で難民条約と議定書への加入が承認され、同年一〇月三日に難民条約に、翌年一月一日に難民議定書に加入した。これをもって難民条約・議定書が日本でもようやく発効することになった。

（12）　ロヒンギャ族をめぐる人道的な危機の歴史は古い。一九九〇年代前半までの状況については（Ragland 1994）を参照。

（13）　東南アジアにおける非伝統的安全保障の課題と取り組みに関しては、（Caballero-Anthony, Emmers, and Acharya 2006; 本名 二〇〇七）を参照。

（14）　二〇一六年にミャンマーで政権交代が起こり、民主化の旗手であったアウンサウン・スーチーが実質的な政権を掌握したあとも、政府は国内におけるロヒンギャ族の存在を認めないという事態が継続している。いまだに（二〇一七年三月現在）ロヒンギャ族は無国籍状態におかれたままである。

（15）　国際社会の意味内容の変遷と実態については（篠田 二〇〇七）が参考になる。

（16）　フクヤマは自由主義の勝利を謳ったが、それに反論する形で世界は文明の衝突の時代に突入したという

議論を展開したのはハンティントンであった(Huntington 1996)。かつてハーバード大学院では師弟関係にあったこの二人はアメリカを代表する保守的な論客である。

引用・参照文献

篠田英朗（二〇〇七）『国際社会の秩序』東京大学出版会.
ヒューマン・ライツ・ウォッチ（二〇〇九）『ビルマ：生死をさまよう人々―ビルマのロヒンギャの窮状』https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/0905-REPORT.pdf（二〇一六年七月二〇日最終閲覧）.
古屋博子（二〇〇九）『アメリカのベトナム人―祖国との絆とベトナム政府の政策転換』明石書店.
本名純（二〇〇七）「マフィア・国家・安全保障―東南アジアにおける越境犯罪の政治分析」『国際政治』一四九、一一七－一四〇頁.
山本信人（二〇一五）「ジャーナリズムの国籍」山本信人編著『ジャーナリズムの国籍―途上国におけるメディアの公共性を問う』慶應義塾大学出版会、i－xii頁.
山本信人（二〇一七）「東南アジア政治という魅力」山本信人編著『東南アジア地域研究入門　3　政治』慶應義塾大学出版会、一－二七頁.
山本吉宣（二〇〇八）『国際レジームとガバナンス』有斐閣.
Albert, Eleanor (2015) "The Rohingya Migrant Crisis," *CFR Backgrounders*. http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651 (Accessed on 7 June 2016).
Betts, Alexander (2009) *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Ithaca: Cornell University Press.
Betts, Alexander, Gil Loescher and James Milner (2012) *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection* (Second ed.). New York and London: Routledge.
Brennan, Denise (2015/16) "Myths Meet Reality: How We Are Not Fighting Trafficking or Supporting Trafficking Survivors," *New York Law School Law Review* 60: 605-613. s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46439198/Volume-60.3-4.Brennan.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1485792459&Signature=hPe6JBKPDLE6tDprL7NMcMuHhIY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMyths_Meet_Reality_How_We_Are_Not_Fighti.pdf

Buchan, Russel (2008) "A Clash of Normativities: International Society and International Community," *International Community Law Review* 10(1): 3–27.

Caballero-Anthony, Mely, Ralf Emmers and Amitav Acharya eds. (2006) *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation*, London: Ashgate.

Cabanes, Bruno (2014) *The Great War and the Origins of Humanitarianism 1918–1924*, Cambridge: Cambridge University Press.

Charvet, John and Elisa Kaczynska-Nay (2008) *The Liberal Project and Human Rights: The Theory and Practice of a New World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cheung, Samuel (2011) "Migration Control and Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience," *Journal of Refugee Studies* 25(1): 50–70.

Cohen, Gerard Daniel (2012) *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford: Oxford University Press.

European Commission (2016) *The EU and the Refugee Crisis*. publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/en/ (Accessed on 1 December 2016).

Fraenkel, Jon (2016) "Australia's Detention Centres on Manus Island and Nauru: An End of Constructive Pacific Engagement?," *The Journal of Pacific History* 51(3): 278–285.

Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.

Gallagher, Anne T. (2010) *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge: Cambridge University Press.

Garcia, Sean and Camilla Olson (2008) "Rohingya: Burma's Forgotten Minority," *Refugee International*. UNHCR. http://www.refworld.org/docid/494f53e72.html (Accessed on 7 June 2016).

Goodwin-Gill, Guy S. and Hélène Lambert eds. (2010) *The Limits of Transnational Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gorman, Daniel (2012) *The Emergence of International Society in the 1920s*, Cambridge: Cambridge University Press.

Grewcock, Michael (2009) *Border Crimes: Australia's War on Illicit Migrants*, Sydney: Institute of

Criminology Press.

Haque, M. Shamsul (2008) "Global Rise of Neoliberal State and Its Impact on Citizenship: Experiences in Developing Nations," *Asian Journal of Social Sciences* 36: 11–34.

Hein, Jeremy (1993) "Refugees, Immigrants, and the State," *Annual Review of Sociology* 19: 43–59.

Herman, Edward S. and Noam Chomsky (1988) *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon Books.

Hickey, Maureen, Pitra Narendra, and Katie Rainwater (2013) *A Review of Internal and Regional Migration Policy in Southeast Asia*. Working Paper 8, Asia Research Institute, National University of Singapore.

House of Representatives (2015) *Boat arrivals in Australia since 1976*. Parliament of Australia. www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/BoatArrivals (Accessed on 7 June 2016).

Human Rights Watch (2013) *"All You Can Do is Pray": Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State*. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0413webwcover_0.pdf (Accessed on 7 June 2016).

Huntington, Samuel P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster.

Interagency Task Force (1975) *The President's Advisory Committee on Refugees: Background Papers*. https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0067/7822251.pdf (Accessed on 7 June 2016).

Kumin, Judith (2008) "Orderly Departure from Vietnam: Cold War Anomaly or Humanitarian Innovation?" *Refugee Survey Quarterly* 27(1): 104–117.

Lang, Anthony F. and John Williams (2005) *Hannah Arendt and International Relations: Readings Across the Lines*, New York: Palgrave Macmillan.

Lauren, Paul Gordon (2011) *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, (3rd ed.) Philadelphia: University of Pennsilvania Press. 〈uses the term international community, not international society〉

Lim, Alvin Cheng-Hin (2015) "The 2015 Refugee Boat Crisis in Southeast Asia: Humanitarian and Security Implications – Analysis," *Eurasia Review*. http://www.

eurasiareview.com/18062015-the-2015-refugee-boat-crisis-in-southeast-asia-humanitarian-and-security-implications-analysis/ (Accessed on 7 June 2016).

Loescher, Gil (1999) "Refugees: a global human rights and security crisis," in Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler eds. *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press: 233–258.

Lowe, Ketih (2012) *Savage Continent: Europe in the Aftermath of World War II*, New York: Penguin.

Mathew, Penelope and Tristan Harley (2014) *Refugee Protection and Regional Cooperation in Southeast Asia: A Fieldwork Report*. The Australian National University. http://www.mcrg.ac.in/WC_2015/Reading/D_RefugeeProtection.pdf (Accessed on 7 June 2016).

Moulin, Carolina and Peter Nyers (2007) "'We Live in a Country of UNHCR' – Refugee Protests and Global Political Society," *International Political Sociology* 1: 356–372.

Oxfam Australia (2002) *The Pacific Solution is no solution*. file:///Users/nobuto/Downloads/OAus-PacificSolutionNoSolution-0302.pdf (Accessed on 20 December 2016).

Parnini, Syeda Naushin (2012) "Non-traditional Security and Problems of Rohingya across the Bangladesh-Myanmar Borders," *British Journal of Arts and Social Sciences* 5(2): 283–292.

Ragland, Thomas K. (1994) "Burma's Rohingyas in Crisis: Protection of "Humanitarian" Refugees under International Law," *Boston College Third World Law Journal* 14(2): 301–336.

Reid-Henry, S.M. (2014) "Humanitarianism as liberal diagnostic: humanitarian reason and the political rationalities of the liberal will-to-care," *Transactions* 39(3): 418–431.

Robison, Ian G. and Iffat S. Rahman (2012) "The Unknown Fate of the Stateless Rohingya," *Oxford Monitor of Forced Migration* 2(2): 16–20.

Shevel, Oxana (2011) *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

The Independent (2016) *Middle East Exodus: Refugee Crisis in Europe*, London: Independent Print Ltd.

UNHCR (2000) *The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, pp. 79–103. www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html

(Accessed on 7 June 2016).

UNHCR (2015) *Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries*. www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/551128679/asylum-levels-and-trends-in-industrialized-countries-2014.html (Accessed on 7 June 2016).

UNHCR (2016) *Global Trends 2015*. www.unhcr.org/global-trends-2015.html (Accessed on 7 June 2016).

Wain, Barry (1979) "The Indochinese Refugee Crisis," *Foreign Affairs* 58(1): 160–180.

参照・引用オンラインニュース&HP

ABC NEWS (2016) "UNHCR calls for immediate transfer of refugees out of Manus Island, Nauru to 'humane conditions'," (5 May 2016) http://www.abc.net.au/news/2016-05-05/unhcr-presses-for-transfer-of-refugees-out-of-detention-centres/7385748 (Accessed on 7 June 2016).

The Bali Process. http://www.baliprocess.net/ (Accessed on 7 June 2016).

The Gaurdian (2016) "Self-immolation: desperate protests against Australia's detention regime," (3 May 2016) https://www.theguardian.com/australia-news/2016/may/03/asylum-seekers-set-themselves-alight-nauru (Accessed on 7 June 2016).

外務省　http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html#ex1（二〇一七年一月一〇日最終閲覧）.

UNHCRa.「難民とは？」www.unhcr.or.jp/html/ref-unhcr/refugee/（二〇一六年七月一〇日最終閲覧）.

UNHCRb. http://www.unhcr.or.jp/html/protect/treaty/（二〇一七年一月一〇日最終閲覧）.

UNHCRc.「難民保護への課題」www.unhcr.or.jp/html/protect/agenda/（二〇一六年七月一〇日最終閲覧）.