

Title	武器化される難民：ベラルーシによる強制外交の検討
Sub Title	Weaponizing refugees : an examination of coercive diplomacy by Belarus
Author	田所, 昌幸(Tadokoro, Masayuki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2022
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.95, No.11 (2022. 11) ,p.1- 18
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20221128-0001

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.

武器化される難民

——ベラルーシによる強制外交の検討——

田 所 昌 幸

はじめに

1 事例の過程追跡

2 先行事例の検討

3 「人口爆弾」の効果と限界

結 論

はじめに

難民や移民などの国境を越える人の移動は、それら移動する人々の人権問題として認識される場合が多い。人権は普遍的な規範とされているので、国家の保護を期待できないか、あるいは自分の国家そのものによる迫害から逃れて国境を越えようとする難民の保護は、とりわけ人権が厳しく問われる問題とされるのは自然なことだろう。それだけに人権を前面に打ち出す諸国では、政府がこの問題を重視するだけでなく、難民を支援しようと

する活動家や民間団体も多い。

他方で、今日世界の政治を構成する基本的集団である国民国家は、なんらかの意味で他者と区別される一定のアイデンティティを共有する人々から構成されるべきであるとする原則も、現代世界における基本的な規範とされている。よって他の民族を支配することは植民地主義、帝国主義として厳しく断罪される。そのため国民国家の領域内で移民が増加し、それにともなつて生活空間の公式、非公式な制度が急激に変動すると、それはアイデンティティへの脅威としてしばしば認識される。そして、長年慣れ親しんきた慣習や常識が脅かされているという多数派住民の不安は、欧米諸国における、いわゆる排外主義やポピュリズムの高まりの背景となっている。そのため移民問題は欧米世界における論争的な政治問題になつて久しく、社会的分断を生みやすい難問となっている。

これが難問なのであれば、そのことを戦略的に利用しようとする勢力がいても不思議はないであろう。本稿では、難民が他国に対する対外政策上の手段として利用されること、いかえれば難民の「武器化」について、最近の事例である二〇二一年にベラルーシと主としてポーランドとの国境で生じた難民危機を取り上げる。人道的危機が顕在化すれば一挙に大きな注目を浴び、強い印象を残す。しかしいかなる権力行使の手段にも限界があるように、難民という「武器」もおよそ万能ではない。これについて冷静な分析を加えることは、対策を講ずる上でも重要な作業となるであろう。

1 事例の過程追跡⁽¹⁾

二〇二一年七月以降、イラク、アフガニスタンそしてシリア出身の多数の人々がベラルーシから同国に接する

ポーランド、リトアニアおよびラトビアとの国境に現れ、EU域内への越境を試みた。一月には国境地帯にとどまっているこれらの難民の数は、ある推計では約二万人に達したとされる。このような事態に直面した三国は、いずれも国境警備を一挙に強化してこれらの難民の入国を阻止しようとするともに、それぞれ非常事態を宣言して事態に対応しようとした。ポーランドやリトアニアの国境警備隊は、国境を越えようとしたこれらの難民を阻止してベラルーシ側に押し返したため、何度か難民グループとの衝突が繰り返された。他方でベラルーシ側は彼らの再入国を拒んだだけではなく、むしろポーランド側に行くように強要したことから、難民が水や食料などの支援も得られないまま国境地帯の森林にとどまり、冬が到来する中で凍死者まで出るという人道的危機状態が出現した。⁽³⁾ EU法および難民条約は、国境で誰でも難民としての庇護申請を行うことができ、申請が審査されている間は食料や避難場所等を提供して国境に現れた難民を保護することを求めている。ポーランドおよびリトアニアの措置は、こういった規範に反するものと言えるし、両国政府は国境地帯への立ち入りを制限し救援機関や報道関係者なども含まれたので、これに対しては人権団体などから非難する声も上がった。

難民問題そのものは、世界の多くの地域で頻発している。しかし、今回の危機は、ベラルーシ政府が明確な意図をもって引き起こした点で注目された。ベラルーシは中東各地で国営の旅行代理店やSNSなどを通じてベラルーシへの観光旅行を勧誘し、そしてこれらの中東からの旅行者は、ベラルーシからポーランド、リトアニア、ラトビアなどとの国境を越えて、容易にEU域内に越境できるといふ偽情報が与えられたと言われる。ニューヨーク・タイムズの報道によれば、イラクのクルド地域からある難民は、このツアーのパッケージに三五〇〇ドルを支払い、また国境で受け取れることを期待して密航業者に数千ドルを預けたという。⁽⁴⁾

こういった現地の水準では高額のコストは、多くの場合親類縁者からの借金によってかき集められたものと推測される。貸し手の動機も様々だろうし推測の域を出ないが、無償の支援だけでなく、借り手がひとたびEU域

内に落ち着けば、彼らからの送金によって負債は返済されるかもしれないし、家族の呼び寄せプログラム等によって借り手を頼って自身も EU 域内に移動できるのではないかと期待もあったものと思われる。ベラルーシ政府は入国ビザを積極的に発給し、また同国の国営航空会社は中東各地からのミンスクに向かう航空便を増発することで、こういった難民のミンスクへの移動を助けた。⁽⁵⁾

これらの中東からの旅行者がひとたびミンスクに到着すると、いくつかの国営のホテルに宿泊し、そこからベラルーシの当局者が誘導してリトアニアやポーランド国境までの、軍のバスに分乗して移動した。イラクからの難民は、ベラルーシの治安部隊からポーランド国境のワイヤーを切断するカッターまで手渡され、国境付近の森の中にバスで移動し、検問所から離れた国境の方角を示されたという。具体的な事例の検証は難しいが、ベラルーシ政府が明らかかな意図をもって、これらの人々を意識的に EU 国境に送り込もうとしたことは間違いないだろう。

ベラルーシのこのような動きの背景には、EU との関係悪化がある。ベラルーシのルカシェンコ大統領は一九四四年以来一貫して大統領の座にあり、二〇〇四年には大統領の三選を禁じた憲法を改正し権力の座にとどまり、六選をめざした二〇二〇年の選挙でも、同国の選挙管理委員会は八〇%の得票によって当選したと発表した。これに対して、大規模な選挙不正があったとして国内でも抗議運動が発生し、EU も選挙結果を認めない立場を取った。また EU は、政権関係者の入国禁止や資産凍結などの制裁措置を課した。

その後もベラルーシ当局はこういった措置にひるむことはなく、二一年五月にはギリシャからリトアニアに向かうアイルランドの航空会社のライアンエアの旅客機を自国領空でジェット戦闘機によって捕捉して、機内に爆弾があるかもしれないという理由によりミンスクに着陸させ、この便に登場していた反体制派ジャーナリストを拘束するという行動に出た。これに対して EU およびアメリカは国家的テロ行為と強く批判した。⁽⁶⁾ また二〇二

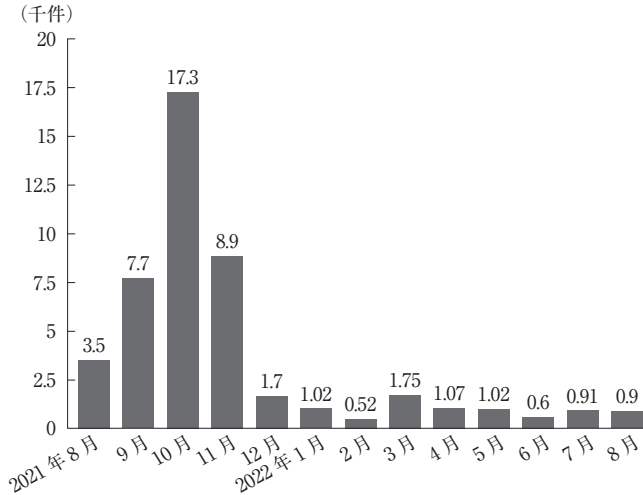
一年の東京オリンピックに出場した同国の女子陸上選手が、東京で警察に保護を求め、ポーランドが最終的に亡命を受け入れた⁽⁷⁾。以上のような一連の出来事が示すとおり、EUとベラルーシの関係は悪化の一途を辿っていたのである。

さて、二〇二一年夏に始まった不法越境の試みは急増し、一〇月には一日で七〇〇回を越える試みがされたとポーランドを当局は発表した。一月にはベラルーシ国内に最大一万五〇〇〇人程度、そしてポーランド・リトアニアおよびラトビア国境付近には二〇〇〇人程度の難民がいるとEU委員会は推計していた⁽⁸⁾。厳しい寒さが襲う冬が近づくにつれ、西側世界での人道的危機に対する関心は高まった。

しかし事態が注目を浴びつつあるその頃には、実際には一〇月をピークに現地の深刻度はむしろ緩和されつつあった。まず中東各地からミンスクを結ぶ航空路線が停止されたり減便されたりするとともに、イラク、シリアなどの国民には、航空券やビザがあってもミンスク行きの便への搭乗を拒否する措置が取られるようになった。また、イラク当局もミンスクからの帰国便を準備し一部の難民の帰国を手配した⁽⁹⁾。これによって中東からの新たな難民の移動が物理的に止まることになった。こういった措置の背景にはEUがベラルーシの航空会社に課した制裁措置や、経由地であるトルコへの働きかけが効果を上げた結果だった⁽¹⁰⁾。また越境した一部の難民も、ポーランドやリトアニアの当局が捕捉して強制送還され、国境付近に滞留していた難民たちも、ベラルーシ当局が設置した難民施設に収容されるようになった。もちろん新たな難民集団が現れるかもしれないなかったし、ポーランドやリトアニア当局は引き続き危機感を強調した。だが国境付近の圧力は、現実には数か月で大幅に緩和したのである。

翌年二月にはロシアのウクライナ侵攻が勃発し、ベラルーシは直接参戦しなかったとはいえロシア軍の領域通過を認めるなど、この侵攻に明白に関与した。ポーランドはベラルーシから入国しようとした難民よりもはるか

図 ポーランド・ベラルーシ国境における不法越境試行件数



出典：<https://www.statista.com/statistics/1271292/poland-attempts-of-illegal-crossing-of-the-polish-belarusian-border/>
 源資料：ポーランド国境警備隊のツイッター (@Straz_Graniczna) による発表。

に多数のウクライナからの難民を受け入れ、本稿執筆の時点でもポーランドは官民あげて支援のために非常に大きな努力をしている。他方でベラルーシとNATO諸国との戦略的關係は一変し、ベラルーシとEUとの境界で起こった事件への国際的関心は消え去った。

2 先行事例の検討

二〇二一年夏から始まったこの事件はしばらくの間西側のマスコミの注目を浴び、これが二〇一四年のロシアによるクリミア併合で見事に成功したハイブリッド戦争の一環ではないかという危機感も見られた⁽¹¹⁾。しかし、難民が政治的手段として利用されたことは、決してこれが初めてではないことは強調されねばならない。この問題を体系的に研究したグリーンヒルは、一九五一年から二〇〇六年までの間に、戦略的強要の手段として組織的に人口が送出された事例を六四挙げている⁽¹²⁾。

目立った事例として、一九六五年にキューバのカストロ政権による実行の事例がある。⁽¹³⁾ キューバは一九五九年のキューバ革命とそれに続く一九六二年のキューバ危機以後、アメリカから厳しい制裁措置を受けてきた。カストロ体制に反発したり厳しい経済情勢からアメリカに逃れたりした亡命キューバ人コミュニティが、フロリダを中心に形成されていたこともあり、キューバからフロリダへは常に人口移動の圧力がかかっていた。キューバ危機以降アメリカとの関係改善を模索したカストロ政権だったが、これが挫折するとアメリカに親族のいるキューバ人はキューバ北部のカマリオカ港から自由な出国を認めるとともに、アメリカ在住の亡命キューバ人が残された親族を連れ帰ることも認める旨宣言した。これをきっかけに多数の小型船が、フロリダからカマリオカ港を目指す事態へと発展した。

一挙に数千人のキューバ人が流入する可能性が現実性を帯びる中で、ジョンソン政権は当初は難民を歓迎する姿勢を見せた。しかしフロリダの地元住民の反発を前に、秘密裏にキューバ側と交渉を開始し、事態の安定化を目指した。結局カストロはこの出国ルートをほどなく閉じ、結果的には実際にアメリカに入国したのは、一〇〇〇人以下に過ぎなかったとされている。

この一件によって難民の送出国が戦略的手段として利用できることを学んだキューバは、一九八〇年にも類似の試みを開始した。両国関係は相変わらず険悪で、関係改善は様々な事情から進まない一方、経済的困窮が深まるキューバでは、ハイジャックやシージャックによって出国を試みる事件もしばしば起こっていた。これは多くの場合単なる犯罪行為にすぎず、一九七三年には犯人の引き渡し協定も結ばれていたが、アメリカ側はしばしばことういった事件をキューバの抑圧体制への英雄的抵抗と位置づけて、犯人引き渡しや事件の防止に非協力的な姿勢をとった。

そういった最中一九八〇年にはハバナのペルー大使館にキューバ人が駆け込み、キューバ人の護衛が死亡する

という事件が起こった。ペルー側が駆け込んだキューバ人の引き渡しを拒否して政治亡命を認めると、キューバ側は大使館の護衛を取りやめ、その結果三日間で一万人をこえるキューバ人が大使館に駆け込み大混乱の様相を呈した。そして、一五年前同様マリエル港からの自由な出国を認める声明を発表すると、多数のキューバ人が洋上からフロリダを目指し、一〇万人以上がアメリカに到着したと言われる。

人権外交を掲げていたカーター大統領は、当初ジョンソン大統領以上にキューバ人難民に同情的な姿勢をとったものの、結局フロリダの住民からの反発を受けて、早々に難民流入を阻止する方針に転換した。

さらに一九九四年には、ソ連の後ろ盾を失ったキューバでは経済状況は一層悪化し、暴動が起こるなど政権の安定性そのものが脅かされる事態に陥っていた。そのためカストロは、「もはやアメリカの国境を守っている余裕はない」と述べ、マリエル危機の再現を試みた。そのため多数のキューバ人が筏に乗ってフロリダに向かい、アメリカの沿岸警備隊は、二週間足らずの間に一人以上のキューバ人を洋上で「救助」した。しかし彼らはアメリカ本土で庇護申請をすることはできず、アメリカがキューバ島内に古くから租借してきたグアンタナモ基地に収容された。そしてアメリカ側は事態を收拾するためにキューバとの交渉を開始した。

ヨーロッパも、難民の武器化の標的になってきた。ヨーロッパは地中海の対岸からの恒常的な人口流入圧力にさらされてきた。そのことが、北アフリカや中東の貧しく独裁的な国家がEUに対してもつ、数少ない有効な取引材料となってきた。

この点で悪名高いのが、リビアの独裁者だったガダフィである。ガダフィはしばしばリビアを通じてアフリカからの多数の不法移民をヨーロッパに送り、ヨーロッパを黒人国家やイスラム化すると、刺激的な表現で脅しかけた。そして二〇一〇年のイタリア訪問の際には、不法移民を阻止しなければ五〇億ユーロ支払うよう露骨に要求した。⁽¹⁴⁾

また、二〇一一年に始まった「アラブの春」とよばれた中東北アフリカにおける一連の民主化運動が始まると、多くの権威主義国家の体制が大きく動揺し、これを好機とみた前述のNATOの介入によって前述のガダフィ政権は崩壊した。シリアでも、アサド政権と反政府勢力の間で内戦が始まり、様々な外部勢力もそれぞれの思惑で介入したことから、大規模な内戦へと発展し、それにともなつて、多数の難民が流出する事態に至つた。人権を前面に掲げるEU諸国では難民支援の動きが活発化し、とりわけドイツのメルケル首相は、二〇一五年九月にはドイツの政治難民受け入れに法的上限はないと宣言し、その高邁な理想主義的態度が広く賞賛された。普段は辛口のコメントで知られるロンドン・エコノミスト誌ですら、メルケル首相を「かけがえないヨーロッパ人」と評価したほどであった。⁽¹⁵⁾

しかし短期間に一〇〇万人を超える難民が押し寄せれば、受け入れ国に様々なストレスが生ずるのは避けられなかつた。ドイツでも当初の人道的な国内の高揚感は急速に弱まり、反移民的な政治勢力が勢いを強めたため、国内では政治的対立が顕在化するようになった。

またこういつたドイツの寛容な難民政策が多くの難民をドイツに引きつけることになつたが、これは一部EU諸国との軋轢も生んだ。EU域内はシェンゲン協定によって域内の自由な人の往來を認める体制がとられていたので、ドイツを指す難民も、EU域内に入りさえすればドイツに到達できるという期待を持ってEU境界に殺到する。ドイツの難民政策は、ドイツだけの問題にとどまらず難民受け入れに消極的なEU加盟国の利害にも関わる問題にならざるを得なかつたのである。とりわけ中東や北アフリカからの人々が移動する際にEUへの入り口となるギリシャ、イタリア、スペインなどの諸国には、庇護申請の受理や難民の保護が大きな負担となる。そのため、難民の急増によってEU諸国内部の政治的対立が強まるとともに、EU諸国間でも亀裂が深刻化する力が作用した。

苦境に陥った EU はトルコに協力を求めた。シリア難民たちが EU 域内を目指す際に主要なルートは、トルコからギリシャに至るルートだったためである。そのことはトルコにとって政治的な取引材料となった。⁽¹⁶⁾ トルコは NATO 加盟国ではあるが、EU がトルコの EU 加盟を認めていないことに象徴されるように、両者の関係は常に緊張をはらんだものだった。そして二〇一四年に強権的な性格の強いエルドガンが大統領に就任して以来、その関係は目立って悪化していた。それにも拘わらず EU 側はトルコと交渉の結果二〇一六年三月に協定を結び、ギリシャからの難民の移送についてトルコの合意を取り付けたが、その見返りにトルコ域内にいる難民支援として六〇億ユーロを供与し、トルコの EU 加盟交渉を再開し、トルコ人の EU へのビザなし渡航を認めるといふ大幅な譲歩をした。⁽¹⁷⁾

しかし以上のような多くの前例と比べても、今回のベラルーシによる難民の武器化は、非常に露骨なものだった。なんとと言っても目立つのは、ベラルーシが第三国から「難民」を「調達」して EU 国境に誘導するという形で、国家が明白に関与していることである。キューバのケースは、当局は渡航制限を解除してそもそも存在していた人口流出圧力を利用したに過ぎない。リビアのケースはガダフィのレトリックは刺激的だが、北アフリカからの人口移動圧力はガダフィが無理矢理に作り出したものではない。また、トルコのケースでは、トルコがこれを外交的テコとして利用したのは事実によせよ、シリア内戦はもちろん難民もトルコが作り出したものではないし、それどころかトルコ自身がヨーロッパよりはるかに多数の三〇〇万人を超えるシリア難民を受け入れていることを、欧米の論者は無視しがちである。実際難民の流出源となっている国の周りは、多くの場合開発途上国であり、そういった国々の苦境については、人権保護を声高に語る欧米諸国の関心も必ずしも高いとは言えない。

3 「人口爆弾」の効果と限界

こういった難民の武器化の効果はどう評価されるべきだろうか。この戦術のターゲットとなった国は事態を穏便に解決するために、しばしば譲歩に応じている。グリーンヒルによれば、全体のほぼ四分の三の事例でこの戦術の発動国は、目標を少なくともある程度達成しているとしており、軍事力による威嚇よりもはるかに効果的な強制外交の手段であると評価している⁽¹⁸⁾。

難民を武器化する戦術は、軍事力や経済力に劣る弱者の戦術として、安価なものといえる。こういった国々には普通構造的に人口流出圧力がかかっている。そうならば出国管理をやめるかあるいは緩和するだけで、不正規的な人口流出が引き起こせるから、貧困や抑圧そのものを利用する便利な戦術と言えよう。

またこの戦術が有効な標的は、豊かな民主主義国である。こういった国は人権の擁護を普遍的な原則的として掲げるので、同じ手段で対抗することはもちろんできない。そればかりか、普遍的な人権の擁護を強く主張する人権団体等の社会集団の政治的影響力も強い。他方多数の難民が庇護を求めて国境に押しよせれば、自国社会の安定を求める声も強くなるので、国家は自由な国内社会から発される、普遍主義的規範と社会的安定を求める声の板挟み状態となる。こういった政治的道義的ジレンマを緩和しようとして自国国境にかかる圧力を弱めようとするれば、送出国側の出国管理に大きく依存せざるを得ないという逆説がここで生ずる。

もし送出国の協力を得られず、実際に多数の難民を受け入れることになれば、その保護をめぐる様々な具体的なコストも生ずるだろう。しかしそれ以上に厄介なのは、社会的・政治的なストレスが強まる可能性であり、そうでなくてもこの戦術の標的となっている国家の立場は国内の政治的対立によって不安定化することが期待できる。この戦術が効果を発揮するのはこのようなメカニズムが作用するからである。

このように利用する側からみれば便利な戦術のはずだが、ベラルーシによる事例は、わずか数か月で事実上収束した。これが繰り返される可能性はあるが、もしこの戦術が有効なら、もっと長期にわたって続けられなかったのはなぜなのかという疑問が生ずる。実際ほとんどの事例で、比較的短期間でこの戦術による強制外交が手じまわれているのは、この戦術にも限界があることを示唆している。以下三つにわけて論じよう。

(1) この戦術にもコストは生ずる

第一に人口が流出することには、送出国側にもコストが生ずることだ。急激な人口流入が、いかなる国にとってもストレスになるのは事実だが、人口流出による人的資源の喪失は送出国側にとっても出血を意味する。その点は医者や技術者など、国際的な労働市場でも高く評価され、養成に大きな資源を要する高度人材が失われる場合、とりわけ顕著である。

例えば、冷戦中の東ドイツ政府は反体制派知識人や政治犯を身代金と引き換えに西ドイツに追い出し、一挙両得状態を享受したが、これによって貴重な人材も失うことになった。冷戦末期には、働き盛りの活動的な世代や熟練技術者や医師、歯科医師などに限って東ドイツを見限って西に流出した。¹⁹⁾これは今日の開発途上国を中心とした移民送出国にも当てはまるだろう。危険を冒して海外に行こうとする人材は、人口の中でも活動的なグループであり、人的資源が国内から失われる痛手は少なくとも長期的には明らかだろう。

ベラルーシのケースでは、自国民ではなく中東から「難民」を空路で「調達」したので、こういった人的資源上の出血は生じない。しかし第三国から多数の難民を調達するのは容易ではない。今回の事例では、ベラルーシ政府はビザを発給したり、ミンスクから国境付近への移動手段を提供したりしたが、直接的な移動費用の大半はツアーを買った難民自身が負担したと見られる。しかし、難民が実際にEUには到達できないことが知られれば、

わざわざ高額のカネを工面してツアーを買ってベラルーシに向かう意欲も低下したであろう。また、移民の第三国経由の輸送ルートもふさいでしまえば、難民の武器化戦術は弾薬切れ状態に陥る。今回のケースではEUは中東諸国や航空会社に働きかけて、ミンスクへの人の流れを制限したことが、対策として効果があったものと推測される。

(2) 人口移動は制御できない

第二に「武器」として利用された難民は、戦車や戦闘機とは違って主体性のある人間である以上、この戦術の発動国の意思通りには制御できない。強制外交によって相手国から譲歩を引き出すには、相手国にコストを課すとともに、譲歩の見返りを提供することが必要になる。しかし人々の動きは、とりわけ大規模なものになればこの戦術の発動国にも制御できないものになる可能性があるし、少なくとも一旦国境を越えた人々を、再び引き返させ事前の状態を回復することはまず不可能だ。

バングラデッシュの独立に至った第三次インド・パキスタン戦争では、東パキスタンからの多数の難民がインドに流出した。パキスタン当局がどれくらいこれを意識的に引き起こしたのかは判然としないものの、これを積極的に食い止める意欲はパキスタン側にはなかった。しかしこれが戦術だったとすれば、手段が制御不能になり、事態のエスカレートを招いたと言えよう。インドは軍事介入で反撃し、結局パキスタンは敗北して東パキスタンを失うことになった。

ベラルーシの事例では、ポーランドやリトアニアは難民の入国を認めず追いつ返し強硬策に出たが、その結果相当数の難民が、中東の出身国に戻らずベラルーシ国内にとどまったと考えられる。実際中東からの難民の中には、ドイツに行くのが一番の希望だが、イラクに戻るよりはベラルーシに不法移民としてとどまる方が、はるかに希

望の持てる選択と考える人々がいることが報道されている。⁽²⁰⁾ そうなると、今度はベラルーシ自身にとって国内の不安定要因を抱える結果になりかねない。

(3) 相手国の政治的反応は不確実

最後にこの戦術の標的となる国の政治的反応が不確実なことがある。難民の武器化戦術は、相手国を占領したり降伏させたりすることを狙うものではなく、それを不安定化させ一定の譲歩を勝ち取ることを企図するものだ。しかし、これはあくまで相手国の政治的反応に依存する。多数の人口流入によって生じた危機感によって、逆に国内の団結が強まる可能性もある。

今回のベラルーシの事例では、ポーランドやリトアニアはいずれも非常事態を宣言し、国境で難民を押し戻すという強硬姿勢をとった。確かにこの措置は、非人道的だとして難民支援団体や人権団体からは非難され、ヨーロッパ人権裁判所もポーランドやリトアニアには難民を保護するよう要請した。⁽²¹⁾ こういった道義的政治的コストも生じたものの、あまりにも露骨な難民の武器化は人道問題としてよりも安全保障問題として当事国では認識された。実際ポーランドはこれを NATO 条約第四条に該当する、集団安全保障措置の発動を示唆したほどである。⁽²²⁾ また EU 内部では二〇一五年の難民危機での苦い経験が依然として鮮明なためか、強権的な姿勢を強めるポーランド政府は EU 内で軋轢を生む存在にもかかわらず、今回の事件ではむしろ難民の EU への不正規的な流入を防ぐポーランドへの協力的姿勢が目についた。前述の航空便の規制も、当事国というよりも EU 全体の努力の成果だった。

なお、この問題でベラルーシの後ろ盾のはずのロシアも、必ずしもベラルーシの戦術を強く支持していたのではなかったように推測される。これは翌二〇二二年二月に勃発したウクライナへの侵攻とも関連しているのかも

られない。EUやNATO諸国を不安定化させるのはよいにしても、この段階であまりに緊張を高めすぎることは、ロシアの対ウクライナ作戦にとって不利との判断が作用したのかもしれない。ともあれ、これはベラルーシ単独の比較的局地的な戦術にとどまり、EUの偽善を衝く戦術が、広範な政治的力学を始動することはなかった。

結 論

現在の地球上に住む七〇億の人口のうち、約一パーセントが難民となつていられると言われ、それに国内避難民を加えれば、その総数は日本の全人口を超える規模に達するだろう。自分の国をあてにできない彼らの保護が、人権上の要請であることはあまりにも明白だ。しかしこういった規範の尊重姿勢が、地球上の国々で共有されているわけではないのも事実である。難民を武器化する国がある中で、一部の国が独自に保護に熱心に取り組めば、むしろ難民の武器化戦術の容易な標的になるという悩ましいジレンマがある。

こういった規範意識の非対称性を悪用する勢力を批判し、その非人道性を広く知らしめることは重要だ。だが同時に難民保護の国際的規範そのものに、こういった勢力につけ込まれ、むしろそういった戦術を助長する脆弱性があることにも注意を向ける必要がある。というのも、難民を無制限かつ無条件に受け入れることは、いかなる国にとつても事実上不可能だから、限定的な規模の難民を前提に、主権独立と人権の普遍性という矛盾した規範の間をやりくりしてきた難民保護制度は、許容水準を上回る人々が国境に押しよせれば、破綻せざるを得ない。しかし、こういった脆弱性を悪用する難民の武器化戦術も万能ではない。様々な国境管理策は、グローバル化が世界の潮流と言われた冷戦後の時代にも、欧米諸国では強化されてきたのが現実である。国境管理にかかる負

荷は、安全とよりよい生活を求めて移動しようとする人々が多数いる限りなくなることはないだろうが、管理の一層の効率化は可能だろう。

また難民の武器化は主として標的国の政治的・心理的な効果を狙うものなので、実際に流入する人口規模は往々にして一般に想像されているほど大きなものではない。だとすれば、急激な人口流入に柔軟に対応して、難民認定や一時的収容などの対処能力を拡大できる体制を事前に整えておくことにも意味があるだろう。そして、難民の武器化戦術の兆候をいち早く察知すれば、なんらかの抑止や対応措置を取る余地も大きくなる。難民は保護されるべき人であって武器ではないという反発もあるが、人権保護も戦略的なりアリズムを欠けば、規範の非対称性を利用しようとする勢力の行動を助長し、結局は人権保護にとっても悪影響が及ぶであろう。

(付記) 本稿は、科学研究費(基盤研究 A 21H04389)の助成による研究成果である。

(1) 事実関係は欧米の主要メディアの報道に依存している。また以下の文献も参照した。

Migrant Crisis on the Belarus-Poland Border, CRS Report, 13/12/2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11983>.

(2) 難民条約によれば難民とは、「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」とされ、しかるべき審査手続によって難民認定されてその地位が確定する。よって正確を期するのならこれらの人々は、庇護請求者とするべきだが、ここでは一般的な用語法に従うこととする。

(3) “What is happening on the Poland-Belarus border?” *The Economist*, 09/11/2021.

“Belarus border crisis: How are migrants getting there?” BBC, 26/11/2021, <https://www.bbc.com/>

- news/59232324.
 “We became like a chicken in a cage,’ a migrant says, trapped between Belarus and Poland.” *The New York Times* (NYT), 11/11/2021.
- (4) “Migrants say Belarusians took them to E.U. Border and supplied Wire Cutters.” NYT, 13/11/2021.
- (5) “How Belarus is helping ‘tourists’ break into the EU.” BBC, 22/10/2021. <https://www.bbc.com/news/world-58952867>.
- (6) “Belarus ‘diverts Ryanair flight to arrest journalist,’ opposition says.” BBC, 23/05/2021. <https://www.bbc.com/news/world-europe-57219860>.
- (7) “Belarus Olympics: Krystsina Tsimanouskaya refuses ‘forced’ flight home.” BBC, 01/08/2021. <https://www.bbc.com/news/world-europe-58046183>.
- (8) “Migrant Crisis in Poland’s Border Eases Pressure on Government” NYT, 25/11/2021.
- (9) CRS, op. cit.
- (10) “Air route to Belarus closed to migrants in bid to halt crisis.” NYT, 14/11/2021.
- (11) Ondřej Filipčec, “Multilevel Analysis of the 2021 Poland-Belarus Border Crisis in the Context of Hybrid Threats I.” *Central European Journal of Politics*, 2022, 8.1.
- (12) Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration, Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell UP, 2010, Chapter 1.
- (13) キューバによる事例について、以下でも論じた。田所昌幸『越境の国際政治』有斐閣、二〇一八年、五二―五九頁。
- (14) “Gaddafi wants EU cash to stop African migrants,” BBC, 31/08/2010, <https://www.bbc.com/news/world-europe-11139345>.
- (15) “Germany: ‘No limit’ to refugees we’ll take In,” Sky News, <https://news.sky.com/story/germany-no-limit-to-refugees-well-take-in-10347281>.

“The indispensable European.” *The Economist*, 07/11/2015.

(16) トルコによる意識的な難民の武器化を強調したものの上、例えが以下の文献がある。Arthur Jennequin,

“Turkey and the weaponization of Syrian refugees,” *Journal of International Affairs*, 2016, 51.4.

(17) “EU-Turkey Statement, 18 March 2016,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

(18) Kelly, M. Greenhill, “When Migrants Become Weapons,” *Foreign Affairs*, March/April 2022, p. 158.

(19) 前掲拙著 一九—三三頁。

(20) “Leader of Belarus runs risk of migrants wanting to stay in His Country.” *NYT*, 18/11/2021.

(21) “The EU is the real villain in the Poland-Belarus migrant crisis.” *The Conversation*, 1/12/2021, <https://theconversation.com/the-eu-is-the-real-villain-in-the-poland-belarus-migrant-crisis-172132>.

“Court tells Poland, Latvia to aid migrants on Belarus border.” <https://www.dw.com/en/court-tells-poland-latvia-to-aid-migrants-on-belarus-border/a-58984846>.

(22) “Polish PM calls for ‘concrete steps’ from NATO amid Belarus border crisis.” *Reuters*, 15/11/2021, <https://www.reuters.com/world/europe/polish-police-say-group-50-migrants-broke-through-belarus-border-2021-11-14/>.