

**「移民」と「難民」の境界：  
作られなかった「移民」レジームの制度的起源**

**柄谷 利恵子**

**九州大学**

**広島大学平和科学研究センター兼任研究員**

**The Creation of “Migrants”:  
Institutional Origins of the Separate Arrangements for  
Refugees and Migrants after World War II**

**Rieko KARATANI**

**Kyushu University**

**Affiliated Researcher, Institute for Peace Science, Hiroshima University**

**SUMMARY**

The current international framework for protecting migrants and refugees is often

criticised as being fragmentary, with a multiplicity of categories of persons, and of organizations for addressing their problems. Many scholars and practitioners have called for a new international regime and a more unified institutional arrangement, which would provide for the orderly movement of people. The basic weakness of the current regimes derives from the artificial distinction between 'refugees' and 'migrants' created after Second World War. The article explores the institutional origins of the system and determines the major causes of the differentiated treatment of refugees and migrants. The paper argues the following: First, the system, which is unsuitable in today's world of high mobility and diversified patterns of international movement, resulted from the battle between the United States and the international institutions (the ILO and UN) and not, as traditionally assumed, from the East-West divide. The conflict was over how to deal with the surplus populations in Europe. The US favoured an institution with specifically designed functions based on inter-governmental negotiations. The ILO-UN plan recommended international co-operation under the leadership of a single international organization. After the conferences in Naples and Brussels in 1951, the US plan was accepted and the Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (now renamed to the International Organization for Migration) was created. Second, the distinction between migrants and refugees also emerged as a way of helping the restructuring and dissolution of the pre-war refugee protection organisations. Two parameters for the division – forced movement and violation of civil and political rights – appeared inadvertently rather than deliberately. They aimed to confine international influence over national migration and refugee policies, especially those of the US. Third, the very basis on which the institutional arrangement was formed – the division between refugees and migrants – resulted from the conceptual disagreement mentioned above. In search for future regimes, therefore, we should not be too bound by the current arrangement but seek a more suitable way to protect people on the move in today's very different world.

## 1 . 問題の所在

歴史上、人は絶えず移動を繰り返してきた。しかし第2次世界大戦後、同じく国境を越えて移動する人の中で、国際的保護の対象となる「難民」と、保護の対象にならない「移民」が制度的に区別されている。一体、何が両者を分ける基準となっているのか？「難民」と「移民」の制度的区分を確立・維持していくために、戦後、どのような手段が取られてきたのか？現在は移動形態が多様化し、移動の要因も多岐にわたるというのに、50年以上前に作られた、「難民」と「移民」の厳密な制度的区別を前提とする国際レジームが、いまなお適切といえるのだろうか？専門家の中には、国境を越えて移動する人（本稿では、以下、「移住者」と総称する）の権利を保護するためには、複数の国際機関がそれぞれ独自に活動を行うのではなく、包括的な国際レジームの確立が必要であるという意見もある<sup>1</sup>。現在、労働条件・雇用問題は国際労働機関（International Labour Organisation、以下、ILO）、難民や庇護希望者については国連難民高等弁務官事務所（UN High Commission for Refugees、以下、UNHCR）が担当しており、それ以外にも、移民一般を対象とする国際移住機関（International Organisation for Migration、以下、IOM）や、人の移動によって生じる人口問題を扱う国連人口基金など、複数の国際機関が人の国際移動に関する分野で活動している。戦前には、国際連盟（League of Nations、以下、LN）の枠外に、強制移住者の再定住を主目的とした、政府間難民委員会（Intergovernmental Committee on Refugees、以下、IGCR）が1938年に設立された。加えて1943年には、帰還を促進する連合国救済復興委員会（United Nations Relief and Rehabilitation Administration、以下、UNRRA）がつけられた。また、この2つを廃止した後、1947年には国際難民機関（International Refugee Organisation、以下、IRO）が設立された。

現在、移住者にかかわる活動を行っている国際機関は、ILOを除けば全て、第2次大戦以降に設立されている。それ以前は、「難民」、「移民」にかかわらず人の移動に関わる問題を扱う常設的な国際機関は存在していなかった。IGCR、UNRRA、IROはすべて、時限付きの機関だった。しかし第2次大戦後、UNHCRの設立及び「難民の地位に関する条約（以下、難民条約）」の採択を経て、「難

民」の国際的保護レジームが形成されていく。それに対し「移民」は、外国で働く労働者の保護が、ILOの課題として掲げられていただけで、「難民」のように国際的な保護を受ける対象となっているわけではない。また、滞在国での労働条件などに関するILO条約の加盟国数も、難民条約と比べて著しく少ない<sup>2</sup>。ただし、第2次大戦前の「難民」の国際的保護は、本国から強制移住させられた多くの人たちの中から、ロシア革命を原因とする白系ロシア難民などの、ほんの一部の集団を対象にしているだけだった。「難民」という定義の下で、出身地域や民族などを問わずに一般的に国際的保護を受けられるようになったのは、戦後のことである。

本稿の目的は、戦間期から始まり、1951年のILOナポリ会議、ブリュッセル会議を経て設立された、人の移動に関する国際レジームの制度的起源を分析することである。特に、「難民」とは対照的に、「移民」に関する国際レジームに関しては、輸送手段を提供する技術的な専門機関として、現在のIOMが設立されただけだった。一方で、ILOを中心とした国際機関は、「難民」と「移民」の両方を視野に入れた包括的なレジーム作りを主張していた。しかし、米国政府の反対にあい、本格的な議論もされないままナポリ会議で挫折する。その後、「移民」に関する国際レジーム創設にむけた議論は、1970年代にUNの場で取り上げられるまで、国際政治の舞台で再び議論されることは無かった。本稿では、ILO・UNが考えていた、国際協調を中心としたILO主導の包括的レジーム案と、米国政府が提案する、政府間交渉に基づき、参加国を限定した技術的専門機関設立構想の対立構図に焦点を当てる。その上で、以下の2点を明らかにしたい。

まず第1に、以前から、冷戦構造下での東西対立が、難民条約を中心とした「難民」概念の形成に大きな影響を与えたことが指摘されてきた<sup>3</sup>。本稿は、人の移動の分野における国際レジームの制度的起源は、「移住者」に関わる国際機関の戦後再編における、米国政府と国際機関（ILO-UN連合）の対立にあると考える。確かに難民条約は、UNHCRの前任ともいえるIROの「難民」の定義を引き継いでいる。その結果、「迫害」の事由として、市民的・政治的権利に関する要素が列挙されることになった。東欧諸国からの移住者を、「難民」として保護することで、東側の政治体制を批判することが、西側諸国の意図であった。し

かし、東側諸国は、欧州の余剰労働者の大半を占めていた東側出身者は、戦後は全員出身国へ帰還すべきであり、国際的保護の枠組みは不必要であると主張していた。その結果、東側諸国はナポリ会議もブリュッセル会議も欠席している。戦後のレジームのあり方は、なんらかの国際的枠組みを形成することで、欧州の余剰労働者問題の解決を望んでいた、米国とILO-UNの間の、どちらの構想を採用するかの問題であった。

第2に、ブリュッセル会議で米国案が採択されることで、戦後の国際レジームの基本となる、「移民」と「難民」の区別、さらにその区別の上に成り立つ国際レジームの形態が最終的に確定した。当時、米国政府の主眼は、「難民」に関する国際機関を戦後新たに設立するにおいて、いかに国際機関の役割を最小限におさえられるかにあった。つまり、「難民」以外の「移住者」に関するレジームは、「難民」レジームの再編により、派生的に決定されたに過ぎない。見落とされがちなのは、「難民」一般を特定し、国際的保護の対象とすることは、「難民」以外の「移住者」は、単なる「移民」であって、国際的保護の対象とはならないと決定することでもある。そこで本稿では、人の国際移動の分野における、戦後の国際レジームの形態は、「移民」の権利の保護を念頭にいった議論の結果ではないということを明確にする。「移民」は「難民」とは違い、強制的移住者ではなく、自己選択の結果、国籍国を離れただけなので、国籍国政府の保護を十分に受けられるというのが前提だった。しかし後に詳しく述べるが、強制的移住かどうかの決定は、市民的・政治的権利が侵害されているか否かだけにかかっていた。つまり、その他の権利の侵害は、強制移住の要因とは考えられていなかった。さらに先述のように、ブリュッセル会議の議題は、西欧における余剰労働者問題の解決であり、国際的な規模での人の移動の問題ではなかった。

次節では、戦後の欧州における余剰労働者問題及び、それに関する解決案を概観する。その際、特にこの分野で積極的に発言をしていた、国際機関（ILO及びUN）と米国政府の姿勢に主眼を置く。次に、1951年ナポリ会議に提出されたILO案と、ナポリ会議に引き続いて1951年に開催された、ブリュッセル会議での米国案を詳細に比較する。1990年に、「あらゆる移民労働者とその家族の権

利保障に関する条約」が採択されて以来、今後のレジームのあり方についての議論が、国連及び専門家の中で続いている。最近では例えば、2003年12月に、アナン国連事務総長が先導し、国際移動に関する世界委員会( Global Commission on International Migration ) が設立された。本稿のまとめとして、戦後のレジームの制度的起源の分析を通して、現在の人の移動パターンに適し、あらゆる形態の「移住者」権利を保護するためには、レジームの再編を視野に入れる必要があることを指摘する。

## 2. 戦後の欧州における「余剰人口」問題

### 2.1. 第2次世界大戦以前の「難民」保護

第2次世界大戦中から、西欧諸国における「余剰人口」の解決策が模索されていた。この「余剰人口」の中には、「難民」と、いわゆる余剰労働者が含まれている。第2次大戦以前は「難民」の国際的定義が制定されておらず、余剰労働者と「難民」の境界がはっきりしていなかった。そのため、「難民」が余剰労働者と一緒に、「労働力」として海外へ移動することも多かった。戦後、西欧諸国間に、「余剰人口」によって、経済停滞と社会不安が引き起こされるのではないかと不安が高まる。既に戦間期から、ILOと米国がそれぞれ、オスマン・トルコなどの多民族帝国の解体やロシア革命による「難民」流出及び、欧州域内・域外への人口移動の停滞を前に、欧州の「余剰人口」問題の解決にむけた独自のアプローチをさがし始めていた。その結果、戦後、国際レジームの設立において、米国とILOの間で主導権争いがおこることになる。

先行研究でも議論されているように、国境管理及び入国管理制度が世界的に広まったのは、戦間期のことである<sup>4</sup>。第1次大戦前とは対照的に、戦間期には国際的移動に対する障壁が築かれ始め、各国政府は入国管理政策に対して、独占的管轄権を明確に主張するようになった。そのため、第1次大戦後に欧州からの移民が減少したのは、主要移民受入国の1つである米国で、反移民感情が高まり、受入規制が強化されたことが原因の1つであると指摘されている<sup>5</sup>。第

1次世界大戦後、欧州国内でも反移民感情が高まると同時に、「難民」の発生数も増加していく。そこでこの時期、国際移住の分野で戦前から活動を行っていたILOが、「難民」及び「移民」の両方に関して、より積極的に関与を深めていくことになる。

国際的な「難民」保護体制は、第1次大戦直後から議論され始める。ロシア革命後の「難民」流出の急増を前に、1921年にLNが、「ヨーロッパにいるロシア難民の問題に関して国際連盟を代理する高等弁務官（High Commissioner on behalf of the League in connection with the Problems of Russian Refugees in Europe）」を任命した。名前からもわかるように、現在とは異なり、「難民」一般ではなく、ある特定の地域における、ある特定の集団に国際的保護を与えるのがLNのやり方だった。LNの「難民」政策に関しては、その非効率性や場当たりのやり方が従来から批判されてきた<sup>6</sup>。当時、「難民」は、出身国政府に対して不満をもち、その方針に従うことを拒否したため、出国を強いられた人々と理解されていた。LNは、普遍的国際機関を目指しており、世界各国の参加を望んでいたことから、「難民」に対して一般的に保護を付与することで、既存の及び潜在的な加盟国政府を批判していると理解されるのを恐れていた。その結果、「難民」問題の根源を解決しようと、LNが「難民」の流出国政府と直接交渉するようなことは考えられなかった。

さらに、当時、人種や地域に捉われない、「難民」の一般的定義を作ろうという気運も無かった。というのも、どの国の政府も「難民」問題を一時的なものと考えていたからである。また、世界恐慌の折、「難民」の一般的定義を作ること、「難民」の保護にかかる財政的負担が増えたり、余剰労働力を抱え込むことになったりすることも危惧されていた。それでも、「難民」数が急増するにつれて、国際的枠組み内での保護や再定住先の提供を求める声が高まっていく。しかし、カナダ、オーストラリア、米国といった主要受入国政府は、人道的保護といった名目で、自分たちの管理の効かない形で受入数が増加することに反発姿勢を見せていた。そうではなく、経済的また政治的に国益を判断した上で、受入数及びその種類に対して、独自で判断することを望んでいた。

戦後のレジーム作りにむけて、2つの異なるアプローチが、具体的に表面化

するのは1938年からである。この2つのアプローチは、ILO主導で国際協調を基盤とした包括的アプローチと、米国政府が支持する政府間交渉を基盤とした機能分業的アプローチに分けられる。

## 2.2. ILO - 国際協調主義的アプローチの形成

1919年創立以来、ILOは自国以外で働く「移住者」の雇用・労働に関わる分野での活動を行ってきた<sup>7</sup>。第2次大戦後に、ILOの目的を確認した、1944年のフィラデルフィア宣言においても、雇用及び定住を目的とする労働移動のための便宜の供与が、強調されている（フィラデルフィア宣言、III(c)）。ILOは、第2次世界大戦が始まる前から、情報収集や統計といった従来の活動を拡大していく必要が感じられていた。20世紀に入り増加していた海外移住者数が、第1次大戦後、特に世界恐慌を機に激減する。欧州からの移住に関しては、1938年ごろに再び増加し始めるが、その伸び率は非常に緩慢なものだった。そこでILOは、余剰人口が原因で、欧州各国に深刻な社会的不安や経済停滞が発生することを危惧していた。そのような問題を回避するために、1938年に国際会議を主催する。従来からある2国間協定に加えて、人の移動を大規模に再活性化させるためには、多国間の国際協調枠組が必要であるというのが、ILOの主張であった。1938年会議では常設移民委員会(Permanent Migration Committee、以下、PMC)が結成され、その翌年には、国際移住促進のための財政的支援プログラムを主要議題とした、第2回PMC会議が予定された。しかし、第2次世界大戦が勃発したため、第2回会議が実際に開催されたのは、戦後の1946年のことだった。

第2次大戦が始まると、雇用や定住以外の分野へも、ILOの活動が拡大していく。というのも、ILOからしてみれば、秩序ある人口移動は、人口分布の不均衡を是正するだけでなく、戦後世界の平和や社会的正義につながることだった。従って、この問題に広く関わることは、社会的不正や人類の困苦や窮乏に立ち向かうという、ILO憲章の精神に合致することになる。さらに、社会的不正や人類の困苦こそが、第2次大戦を引き起こした理由でもあった。例えば、当時のある担当者は、「世界人口のより均等な分配を促進することが、戦争の原因に立

ち向かう効果的な方法」<sup>8</sup>であると言明している。結果的に、1946年の第2回PMC会議及び、それに引き続いて開かれたILO理事会で、PMCへの委託範囲が、「移住者」問題のあらゆる面を網羅するように拡大された。それに伴い、PMCの議事題目の中には、戦後の国際移動の展望及び、組織的な人の移動の再開を可能にするための、国際協調の形態に関する意見交換、「移住者」に対する人種差別、「移住者」受入選別のための技術支援、片務的受入規制を補足するための、2国間及び多国間協定の必要性、大規模な「移住者」流入による、受入国の生活水準の低下問題などが含まれるようになった<sup>9</sup>。

さらに重要なことは、3度に及んだPMC会議において、ILOの指導者としての立場が繰り返し確認されたことである。PMC会議の出席者の中で、もしなんらかの機関が国際レベルでの協調活動をまとめる必要があるとしたら、それはILOしかないことが合意される。これを受けて、UN事務局と協力して、ILOが国際協調の最善の方法を模索し始める。その際の主題の1つとして、新機関の創設と、既存の組織間における協調関係の拡大とでは、どちらの方法が望ましいかの決定があった<sup>10</sup>。この点に関しては、1947年にILOとUN間で非公式の協議が重ねられた結果、既存の組織間での協調関係の拡大と責任分野の明確化が選択される<sup>11</sup>。その理由としては、新組織の設立は、政治的にも経済的にも困難が大きすぎるため、既存の組織の協力体制を強化するほうが現実的であることが挙げられた。そこで、人の国際移動の分野と関係のある既存の国際機関が、常設機関かどうか、「移民」問題との関与の程度の2点によって、2種類に分別される。その結果、ILOとUNのみが、下記の基準を満たし、第1グループを構成することになった。その基準とは、「国際レベルで、経済、社会的問題の解決を担う常設機関であり、『移住者』に直接的かつ主要な関心を持っている組織」となっていた<sup>12</sup>。この基準には満たないが、「移住者」とかかわりのある5つの機関 IRO、UNESCO、FAO、WHO、国際復興銀行 は、第2グループに入れられた。これらの機関は、「常設機関ではないか、もしくは、『移住者』とのかかわりが、その他の活動から派生して起こる2時的なもの」という分類だった<sup>13</sup>。

既存の国際機関を2層構えにしたことに加えて、ILOとUNは国際協調を促進するために、さらに以下の2つを実行した。まず第1に、第1グループに分類

された、ILOとUN間の責任分担の決定である。第2は、2つのグループの国際機関全てが、それぞれの活動に関する情報を共有できるように、なんらかの連絡委員会を設立することだった。まずUNとILOの関係については、「移住者」の権利及び立場は、「労働者」としてのものと、「人」としてのものの2種類あることが確認される。その上で、「労働者」としての権利や立場に関してはILOが、「人」としてのものについては、UNが担当することになる。ただし、この取り決めは、これまでILOが取り扱っていなかった分野や、今後新たに両機関の活動が拡大していくことが決まっていたり、これまでの方針を変更しなければならなかったりする分野に限定されていた。つまり、これまでILOの責任分野とされていたり、ILOが既に活動を行っていたりする分野は、従来どおりILOの責任範囲とされた。第2に、1949年に設立した連絡委員会は、7つの国際機関の活動全般において調整を行う技術的な機関であり、独自の活動を行うものではなかった<sup>14</sup>。従って、人の国際移動の分野におけるILOの主導的立場は、ここでも再確認されたことになる。ILOはこれまでから、労働問題一般、外国人労働者の雇用、職業訓練といった分野で活動を続けてきた。従って、ILOが人の国際的移動の分野における、国際機関の調整・指導役を引き受けることは、自然な成り行きであるというのが、ILOとUNの間の合意点だった。

1950年には、ILO主催で、29カ国の首脳及び関連する国際機関が参加した、暫定的移民会議(Preliminary Migration Conference)が開催される。名前のとおり、正式な移民会議に向けた準備会議として開催され、欧州における「余剰人口」問題に直接的に関わる国は全て参加した<sup>15</sup>。会議の議題として、人の国際移動を阻む要因に関する意見交換から、組織的な移住を実施するための国際及び国内レベルでの政策、労働移動と経済発展の関連などが取り上げられた<sup>16</sup>。この会議の出席者の間でも、国際協調の重要性及びILOの役割が強調された。特筆すべきは、ILOに対し、これまでの活動を拡大する、国際レベルでの協調関係に最適な形態を提案する、といった勧告が出されたことである<sup>17</sup>。加えて同年には、米、仏、英3カ国外相会議が開催され、その際、欧州からの人の移動に関して、ILOが一層積極的に関わっていくことが再合意された<sup>18</sup>。確かに、国際協調に全面的に賛成していたフランス政府代表に対して、米国及び英国政府は、各国の

入国管理へのILOの干渉を危惧していた。また、ILOが主導的役割を果たすことについても、フランス及び英国政府と比べ、米国政府はより慎重な態度を示した。しかし同年、欧州経済協力機構(OEEC)が、ILOのこれまでの活動を評価し、暫定移民会議での決議実現に向けて、100万ドルを提供するなど、関係諸国からのILOへの支持は、この時期、確固としたものに見えた<sup>19</sup>。またILO自体も、自らの役割の拡大を各国が期待しているものと確信していた。

### 2.3. 米国 - 政府間交渉に基づく機能主義的アプローチ

欧州の「余剰人口」問題に関心を持っていたのは、ILOのような国際機関だけではなかった。経済的にも政治的にも圧倒的優位を占めていた米国政府も、欧州から労働力移動の必要性と、世界の平和と安定の関係に着目していた。当時、欧州からの移住を増やすため、何らかの国際的取り決めを設立する能力を唯一持っていたのが、米国政府だった。にもかかわらず、米国の受入政策は、20世紀初頭から1950年代初頭まで規制傾向が続く。それが、ナチス・ドイツ政権のホロコーストに直面し、さすがの米国政府も何らかの対策を講じざるを得なくなってしまう。しかし、新たに作られる国際的枠組みに対する、米国政府の姿勢は、時限的な組織であること、政府間交渉を前提としていること、財政的コントロールを通じて、枠組み内での米国の優位を確保すること、の3点で終始一貫していた。これらの手段を通じて、米国政府が意図していたのは、入国管理政策一般に関する国際機関の関与を最小限に抑えることだった。米国政府にとって、誰を、何人受け入れるかは、国内政治の力学及び外交目的に基づいて、意図的に決められるべきものであり、国際協調や人道主義に拠るべきものではなかった<sup>20</sup>。

ナチス・ドイツ政権成立以降も、米国政府は当初、取り立てて入国管理政策を変更するつもりはなかった<sup>21</sup>。しかし、LNの呼びかけで1933年に設立された、難民高等弁務官(High Commissioner for Refugees [Jewish and Other] coming from Germany)が、資金不足及び各国政府からの協力不足の結果、機能不全に陥った後、米国政府のイニシアティブを望む声が国内外で高まる<sup>22</sup>。また、ホロコース

トに関する情報が、徐々に明らかになるにつれて、米国政府としても全く何の行動も取らないわけにはいかなくなってしまった。その結果、米国政府は、ユダヤ人問題に限定せず、欧州の強制移住者問題一般に関する国際会議を開催することとなった。米国政府の目的は、自らイニシアティブを示すことで、新たに導入される、国際的保護政策の程度及び種類を監視することだった。

まず 1938 年にエビアンで国際会議が開催される<sup>23</sup>。あまり注目されることは無かったが、エビアン会議の産物であるIGCRは、米国主導でLN枠外に設立された初の国際機関である<sup>24</sup>。IGCRの特徴として、先行研究の1つは、「潜在的難民」も対象範囲に含め、「難民」送出国政府と国際機関が直接的に交渉をする可能性を提示したこと、加盟国を1時的受入国と第3定住国政府に限定したこと、欧州での事件に限定しているものの、「難民」の定義を出来るだけ一般的なものに拡大しようと努めた点、などを指摘している<sup>25</sup>。しかし実際は、設立直後からIGCRは活動を事実上停止してしまう。というのも、それまで「難民」問題に国際機関が関与することに消極的だった米国政府が、IGCRの設立を進めたのは、何らかの制度的枠組みを作ること自体が目的だったからである。そうすることで、国内世論には、米国政府は「何かしている」ことをアピールし、欧州各国政府についても、米国政府が無関心でないことが証明できた。また、米国政府としても、「何かする」必要があるのならば、協力関係の持ちやすい西欧諸国政府と、緩やかな政府間交渉体制をLNの枠外に作るほうが都合良かった。加えて、先行研究の1つは、「難民」問題に同情的な一部の国内世論に対して、解決策は国内の政策変更ではなく、国際社会のほうにあるとのメッセージを米国政府が送りたかったと指摘している<sup>26</sup>。つまり米国政府は、IGCRの運用には関心は無かったのである。

続いて、5年後の1943年にも、米国政府は、「難民」の国際的保護に関して、バミューダで会議を主催することになる<sup>27</sup>。1939年に第2次大戦が欧州で勃発して以降、「Displaced Persons (以下、DPs)」と呼ばれる、居住地を強制的に追われた人たちの数が、欧州だけで数百万人に上回るようになった。それでもIGCRは実質的活動を行わないままであったが、1942年12月に連合国側がホロコーストを正式に非難した後、さすがに何らかの国際的保護政策を示す必要ができて

た。そこで、米国政府としては、IGCRの活動を再開させるべく、バミューダ会議で関係各国の支持を取り付けようとした。また同年、米国政府はソ連政府との協議の結果、UNRRAを創設する。

「難民」に対する国際的保護の観点からすると、活動を再開したIGCRも、新たに創設されたUNRRAも、これまでの国際的保護活動の限界を乗り越えるには不十分だった。まず第1に、両機関に対する最大の資金拠出国は米国であり、両機関の初代代表がともに米国人であった。そのことが顕著に示しているように、両機関に対する米国政府の影響力は絶大であり、米国の国益から独立して、国際協調の理念に基づき活動することは不可能だった。第2に、それぞれの活動範囲が限定的で、また、参加国政府はその活動を一時的なもののみなしていた。原則的には、IGCRとUNRRAは、前者が「難民」の再定住(resettlement)を、後者がDPsの再帰還(repatriation)を促進することになっていた。当然ながら、そのような安易な役割分担は機能せず、活動の重複、非効率、競争関係、さらには時間と資金の無駄が生み出されただけだった<sup>28</sup>。さらに重要なことに、第3の問題点としては、両機関の活動範囲の狭間で取り残された人々が大量に戦後も残ってしまった。これが欧州の「余剰人口」問題の原因の1つとなってしまう。というのも、東欧出身のDPsは、戦後、出身国に再帰還することを拒んだ。これら、再帰還拒否者に関する問題は、再帰還促進が役目であるUNRRAの管轄外と考えられた。それに対し、IGCRは再定住促進が目的なので、問題解決に向けて何らかの対策を講じることが期待された。しかし、資金も人材も十分でないIGCRは、ほとんど何の効果的な活動をすることも出来なかった。また、IGCRが活動を行うには、該当政府からの招待が必要であるという点も大きな足かせとなっていた<sup>29</sup>。結局、戦後に大量の「難民」、DPsが欧州に残ってしまったことから、米国及び英国政府のよびかけの下、UNRRAとIGCRを廃止するかわりに、新しい組織を創設することが決定された。

1947年にIROが創設される。当初IROは、東側諸国に配慮して、建前上は、第2次大戦及びその直後の混乱が理由で発生した、欧州出身の「難民」及びDPsの本国帰還を強調していた<sup>30</sup>。IROは、UNのもとで創設された国際機関だが、それまでの「難民」関連の機関と同様に、暫定的な機関としての扱いだった。ソ連を

中心とした東側諸国が、戦後も本国へ帰国しないものは「難民」ではないと主張し、IRO設立に消極的だったことはよく知られている。IROの主活動が、徐々に再定住へと移行していったのは、米国政府の強い影響が背景にあった。

具体的に言うと、米国政府のIROに対する影響は、以下の2点に顕著に見られる。まず第1に、「難民」の定義が、西側諸国の考え方に沿う形で制定されたことである。IRO憲章は、これまでとは異なり、「難民」をより一般的に定義し、特定の集団や地域に保護の範囲を限定することを止めた。その上で、「人種、宗教、国籍、または政治的意見・・・を理由として、迫害（prosecution）を受け、または迫害を受ける恐れがあるという相当な恐怖がある」ことを、定義の基準とした。（第1部C節第1条(a)）。先行研究では、IROの定義が「迫害」を強調することで、ソ連及び東欧諸国から出国してくる人々を、「迫害」を受けている人々として国際的保護の対象とすることで、東側の体制の正当性を攻撃する道具にしようとしていたと指摘している<sup>31</sup>。第2に、米国政府は、IROを暫定的な機関であると同時に、UNの枠外にある「専門機関」として設立することに成功する。「専門機関」である限り、UNと連携関係は持つが、加盟国の選択基準などは全く自由である。つまりIROは、UN加盟国である東側諸国を排除する代わりに、UN加盟国ではないイタリアやスイスといった、「平和を愛する」国々の加盟を認めることが可能になった（IRO憲章第4条）。加えて、IROの活動はUN総会の関与を受けないため、活動方針を独自に決定することも出来た。予算もUNの監査を受ける必要が無かったため、米国及び英国からの出資金が突出することになる。その結果、活動資金に占める米国の出資額は46パーセント、英国は15パーセントに達した<sup>32</sup>。結果的に、歴代のIRO代表は、全て米国出身者によって占められ、米国政府は、自らの資金を米国の国益に合致した国際機関によって確実に使われるような制度を作り上げることに成功した。

### 3. 「移民」及び「難民」に関する戦後のレジーム：ナポリ会議の失敗とブリュッセル会議の成功

1938年が、戦後の国際レジーム作りにおける第1の転機だったとしたら、1951年は、第2の転機かつ最大の山場にあたるといえる。よく知られているように、1951年は難民条約が制定された年である。それに加えて、IROの活動終止が、1952年1月31日と決定されたのも、1951年であるし、戦後のレジームにおけるILO案が提出されたナポリ会議も、同年11月に開催されている。さらには、ナポリ会議の失敗を受けて、米国案が提出されたブリュッセル会議は、同年12月に開かれ、その場で、現在のIOMの原型（欧州からの移民に関する暫定的政府間委員会、Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe、以下、PICMME）が形成された。本節では、IRO解体及びその後継機関の創設過程に触れる。その後で、戦後のレジーム作りにおける、ILOと米政府の主導権争いを決定した、ナポリ会議とブリュッセル会議を分析する。

### 3.1. IROの「難民」:「難民」と「移民」の境界制定

先述のように、「難民」の定義を「迫害」概念と結びつけることで、ある程度一般化したことは、IROの成果の1つといえるかもしれない。しかし、現在においても、移住を強制された人々に対して、普遍的な保護を提供するような国際レジームは形成されていない。現実には、国際レジームの形成とは、何等かの理由で自国からの移住を強制された人々の中から、国際的保護を享受できる者とできない者を選別する作業ともいえる。つまり、IROの下で始まった、「難民」概念の一般化は、国際的保護の対象となる「難民」と、そうはならない「移民」の間に線を引くための制度の創設でもあった。IROの建前としては、本国帰還が前提であるが、この制度の下、それを拒否する有効な理由をもつ「難民」には、国際的保護を付与することになる。ただしIROによる本国帰還を受け入れた者は、東欧出身者が大半を占めるDPsの中で、わずか5%程度に過ぎなかった<sup>33</sup>。

本国帰還が進まない状態で、IROが取りうる選択肢としては、第3国定住しかなかった。というのも、欧州における「余剰人口」解決が、IROの目的であるため、欧州各国内における永住の促進は考えられない。そこでIROは、IGCRの先例に倣い、「単純労働者」として「難民」の出国先を探し始める。IROは、戦後

の復興のために、「単純労働者」としての「難民」を受け入れることの利益を強調する事で、潜在的受入国への門戸を開かせようとした。そのため、IROを「国際的雇用機関」と批判した学者もいる<sup>34</sup>。しかし、まさにIROが行ったことは、南米、北米、オーストラリアの労働需要と合致するような技術や資格を持つ「難民」を探りだし、それらの国へ「労働者」として送り出すための財政的支援だった。

結果的に、IROの活動費用は決して安価なものではなかった。また、欧州における「難民」の数はなかなか減少しなかった。それでもなお、加盟国の大半は、最大の資金提供国である米国の支持を条件に、IROの活動の継続を希望していた。「難民」を多く抱え、戦争の疲弊から立ち直っていない欧州各国にとって、国際的な解決策のほかに手段はなかったからである。しかも、IRO創設当初の予想に反して、「難民」問題は一過性のものではなく、長期的な解決策が必要であるとの認識が高まってきていた。しかし、肝心の米国政府は、IROが時限付きの国際機関であることを強調し続ける。IROの米国代表であるウォレン(George Warren)は、「2国間交渉によって、問題解決を図る時期がやってきた」<sup>35</sup>と、公式の場で繰り返し主張していた。このような米国代表の発言を受けて、関係各国の間では、IROに代わる何らかの国際的枠組みが模索される。

この時点でも、自国の政策に対する国際的介入を最小限にとどめたいという、米国政府の以前からの考えに変化はなかった。その意味では、2国間交渉を強調した、IROでのウォレンの発言は、米国政府の本音であった。そうでなければ、LN時代のように、特定のエスニックグループや特定の地域に活動を限定した形の国際機関の創設を、米国政府は望んでいた。その点で、国連パレスチナ難民救援事業団(UNRWA)や、国連韓国復興事業団(UNKRA)は、米国政府にとって望むべき形だった。しかし、先行研究が指摘しているように、難民保護にかかる財政負担は、米国政府の懸念の一つに過ぎない<sup>36</sup>。そうではなく、支援給付・形態の決定権が誰にあるかが最大の問題であった。米国政府からすれば、IROの後継機関が必要だとすれば、それは、IROの持っていた「難民」輸送手段を効率よく利用でき、米国の資金援助を最低限にまで減らす可能性があることに加えて、東側体制との対決という、米国の外交目的を推進するような機関

が望ましかった。そういった意味では、1950年に創設されたUNHCRは、米国政府の希望に合致したものではなかった。その結果、米国政府は、UNHCRに対する財政支援を最小限に抑えると同時に、難民条約にも加入しなかった。米国政府の外交目的からいって、独自の枠組みの中で、東側諸国からの「難民」を受け入れるほうが、UNHCRを支援するよりもはるかに理にかなっていたからである<sup>37</sup>。

表面上は、大量の移住者の中で、「難民」だけがIROを通じた国際的保護を享受できるのは、「迫害」を受けた結果、強制移動をせざるをえなかった人々だからだという、人道主義的理由が掲げられていた。しかし一方でIROは、「難民」を受け入れることが、戦後復興を目指す受入国の経済的利益になると訴えかけることで、「余剰労働者」問題として「難民」問題の解決をはかろうとした。従って、理論上は明確に区別されている「難民」と「移民」だが、実際はどちらも「労働力」としての価値が強調された。そうした状況の中で、IRO解体後の後継機関作りが、自国の政策の独自性を守ることが目的の米国政府案と、国際協調に基づき、国際機関主導の体制をつくりたいILO案の対立という形で進んでいくことになる。

### 3.2. ILO案の失敗 - ナポリ会議

UNHCRの設立時点では、まだIROの解体後については未定だった。IROが独自に保有していた船舶や輸送技術に関して、「民間団体を援助することによって、難民問題の恒久的解決を図る」ことが目的のUNHCRが受け継ぐことは、最初から考えられていなかった（国連難民高等弁務官事務所規定、第1章第1号）。一方、1930年代後半から活動範囲を急速に広げつつあったILOは、これらのIRO資産を受け継ぐことで、自らの活動に役立てようと考えていた。それに対し、米国政府は、ILOが国際主義、ましてや人道主義に基づき、一段と拡張していくことを懸念する。それまではILOに友好的であった英国政府も、ILOは、「人の移動に関するあらゆる分野で活動を行うことを望んでおり、[IROの]船舶、資金、世界各地の事務所を受け継ぐことで、巨大なマンモス機関になろうという野心

を持っている」<sup>38</sup>と警戒し始めていた。先述のように、実際上は「難民」と「移民」はともに「労働力」として、IROの輸送能力に頼っていたことから、IRO解体後をめぐる議論が1950年に入り本格化すると同時に、欧州の「余剰労働者」問題をめぐる議論も急展開していくことになる。

米・英を筆頭に、西側諸国政府の中でILOに対する慎重姿勢が広がりつつあったが、ILOは欧州からの人的移動の促進を目的とする自案を討議するために、1951年にナポリで移民会議を開催する。会議には、UNをはじめとして、先述の国際機関間の連絡委員会に参加する7つの国際機関に加え、UNHCR及びOECE、さらには27の関係各国が出席した。また、この種の国際会議としてははじめて、33のNGO団体も参加していた<sup>39</sup>。ILO及びUNは、これまでのPMC勧告などからみても、最終的には関係諸国はILO案に賛成し、ナポリ会議が成功に終わるといふ確信をもっていた。

主要議題となったのは、「欧州からの移民を促進するために望ましい国際協調の形態」に関するILOの計画書だった。ILOの移民担当官はこれを、「欧州の余剰労働者が、自分達の生活水準を引き上げるためだけでなく、全世界の利益に貢献できるような地域へと移動することを可能にするための一連の政策」<sup>40</sup>と説明していた。加えて、このILO案の前提として、人の移動に関する国際的枠組みは、単一の国際機関が調整を図る、国際的支援は、各国の政策を補足するためにも必要である、人の移動は人的資源の分野に関連する問題であると同時に、世界平和と経済社会的向上を目指す計画の一部でもある、という3つの理念が示された<sup>41</sup>。

制度的にいえば、ILO案は、ILO移民事務局の設置（ILO Migration Administration）と移民支援基金（Migration Aid Fund）から構成されていた<sup>42</sup>。まず第1に、ILO内におかれた移民事務局は、「欧州の人口問題の効果的解決及び、それ以外の地域の移民受入能力を満たすために必要なプログラムを運営すること」<sup>43</sup>を目的としていた。これまで、欧州の「余剰人口」抑制に対し、「難民」の再定住化を進めることで、IROは一定程度の貢献をしていた。そのIROの解体は、ILOにとっては、「難民」を含めたあらゆる種類の「移住者」を網羅する活動を始める、絶好の機会をもたらすはずだった。そこで、移民事務局は、向こ

う5年間で、欧州からその他の地域(主に北・南米、及びオーストラリア)へ、170万人を移動させることを目的に掲げる。このような大規模移動は、移民事務局からの国際的支援無しでは実現不可能であるというのが、事務局側の説明だった。ただし、ILO案によれば、移民事務局の活動は、あくまでも各国政府の活動の補足であり、政府側からの要請があってはじめて、支援活動を提供する。また、「難民」に対する支援が、それ以外の「移民」に優先されると考えられていた。

移民事務局は、移民審議会(Migration Council)と移民委員会(Migration Board)から構成され、移民事務局長(Migration Administrator)が全ての活動を統括することとされていた。移民事務局長は、ILO事務局長によって任命され、「効率的に活動義務を果たすために必要な、全ての権限と裁量権」<sup>44</sup>を行使することが認められる。さらに、この分野におけるILOのあらゆる設備及び活動が、事務局の下におかれることになっていた。移民審議会は、各国の代表から構成され、その全員が一票の投票権を保有する。UNなどの複数の国際機関や地域機関もメンバーに加わるが、投票権は保有しない。また、移民事務局の政策の骨子を決定するのは、移民審議会の仕事である。政策の実行については、移民委員会あたり、委員会の12名のメンバーは、欧州の「移民」問題に関係ある国々の出身者によって占められ、審議会が選出する。ILO案の中で特に注目を集めていた、移民支援基金(Migration Aid Fund)とは、欧州からの移民に対し、渡航費を貸付もしくは給付という形で支援を行うためのものであった<sup>45</sup>。これについては、移民審議会参加国政府が、基金のための拠出金を提出し管理も行う。当初の予定では、5年間で2500万ドルの予算が見込まれていた。

ナポリ会議の開会前から、参加国政府はILOの概案についての情報を提供されており、特に米国及び英国政府は反対の姿勢をほのめかしていた。例えば、英国外務省は、財政的負担増に対する懸念から、IROの後継として恒久的な救援体制を創設することに反対していた<sup>46</sup>。英国外務省は、「移民」自身に財政的援助を与えることで、移住を促進するのではなく、潜在的受入国政府に対して、入国規制緩和にむけた圧力をかけるほうが適当であると主張した。しかし、最終的に英国政府の反対姿勢を決定付けたのは、米国政府がILO案に反対することが

事前にわかっていたからである。ナポリ会議の直前に、米国の両院協議会が、欧州の「余剰人口」問題解決のために、約 1000 万ドルの支出を決めた<sup>47</sup>。ただしこれには、共産主義国が加盟している機関は、この基金を使用できないという条件が付される。これは、「ILO自身、もしくはILOに所属する事業団に、米国が資金を提供する可能性を排除する」<sup>48</sup>ことを意味していた。そこで、英国政府はILO案に賛成しない事を決定した。というのも、米国政府の財政的及び政治的支援無しでは、多国間移住促進計画が成功する望みは無かったからである。従って、ある意味、ILO案の運命は、ナポリ会議開催以前に、ワシントンにおいて既に決定していたといえる。

会議 2 日目には早々と、アメリカ政府代表団のウェスト (Robert West) が、ILO案を受け入れないという米国政府の姿勢を表明する。ウェストはILO案について、「米国及び他国においても、適切に実行できるだけの支持を獲得できないと考える」<sup>49</sup>と、反対理由を説明した。ウェストに続き、英国及びオーストラリア政府代表団も同様の懸念を示す。オーストラリア政府代表のショー (Patrick Shaw) は、ILO案を議論すること自体に反対し、オーストラリア政府は 2 国間交渉方式を支持し、「移住一般を促進するための、特別な事業団を創設する必要性を認めない」<sup>50</sup>と明言した。さらに付け加えて、ILOはこれまで通り、労働基準の向上や、「情報交換機関及び広報機関」としての仕事に専念すべきであると、ILOの拡大傾向に歯止めをかけようとした。会議後半になってウェストは、米国政府の姿勢について以下のように説明した。欧州の「余剰人口」問題及びIROの解体後の扱いについて、米国政府は、IROが保有する設備能力が解体後も有効に使われる事を望むが、いかなる長期的計画案に賛成する準備も出来ていない<sup>51</sup>。ナポリ会議に参加した、ILO代表の 1 人であるレンス (Jef Rens) は、会議終了間際に、ILO案に対する批判的意見に反論を行う。その中でレンスは、「会議中に出された批判は、ILO案の本質や提案された制度に向けられたものではない。ここで明言するのは避けるが、ある集団がわれわれの活動を阻害しようとしていた」<sup>52</sup>と、米国政府を暗に非難する。しかし最終的には、移民事務局に関するILO案を審議する委員会すら設置されないまま、ナポリ会議は終わってしまった。米国政府の支持が無ければ、何も実現しないことは、ILO自身も良くわかっていたの

である。

結果的には、ナポリ会議はほとんど何も生み出さなかった。わずかに決定されたことは、医学的見地からの移民選別方法の改善と、「移民」問題に関する一般の理解を高めることの2点だけである。ILO案はその後再び議論されることは無かった。代わりに、ナポリ会議のわずか一ヵ月後には、米国政府提案による政府間会議がブリュッセルで開かれた。

### 3.3. 米国案：機能的分業主義に基づく政府間機関としてのIOMの誕生

ナポリ会議の2週間後、米国政府は相互保障法(Mutual Security Act)と歳出承認法(Appropriation Act)を制定する。その結果、先述のように、欧州からの「余剰人口」の移住促進のために1000万ドルの支出が決定した。しかし、この資金の利用には、「共産主義が支配する、または、支配的な役割を果たす国家が加盟している国際機関には、配分することが出来ない」<sup>53</sup>という条件が付けられていた。ナポリ会議で、米国政府がILO案に反対した理由は、欧州の「余剰人口」問題の解決に無関心だったからではなかった。反対に、「余剰人口」問題が、大量失業者問題として、欧州の戦後復興を脅かし、ひいては、共産主義的思想が広まる事を非常に危惧していたのである。従って、ナポリでILO案が立ち消えると同時に、代案の確立に全力を尽くすことになる。結局、米国政府は、国際的枠組みづくり自体に反対だったのではなく、ILO案で示された枠組みの形態に反対であった。新しい枠組みとして、米国政府が望んでいたのは、UN枠外に、政府間主義に基盤をおき、「移民」及び「難民」の輸送に特化し、IROの保有する再定住化のための設備やノウハウを利用した、そのような機関を設置することだった。そのため、ベルギー政府の協力のもと、約2週間にわたる会議がブリュッセルで開催され、そこで、新機関設置に関する米国案が議論されることとなる。

ブリュッセル会議には、ナポリ会議同様、ILO、UNHCR、UNを含めた国際機関、NGO団体が参加すると同時に、28の関係国が出席した。会議初日、米国政府代表が、「西欧諸国及びギリシャにおける余剰人口の海外再定住促進計画案」

を提出する<sup>54</sup>。議長のリーマン（Leemans）は、ナポリでのILO案の失敗とIROの成功を比較して、前者は「大規模で気前がいい」のに対し、後者は加盟国が厳選されている事を挙げた<sup>55</sup>。続けて、ブリュッセル会議の目的について、国際協調主義ではなく、政府間主義に基づき、欧州の問題に特化した機関の設立であると説明する<sup>56</sup>。ナポリ会議でも米国政府代表を務めていたウォレンは、米国案を提示するにあたり、新機関の性質として、輸送に特化、1年間の期限付き、政府間主義、費用償還主義(cost-reimbursable basis)、の原則を強調する<sup>57</sup>。計画案では、IRO保有の船舶を使って、「難民」も含めた約10万人の移送が見込まれており、1年間の予算として、3400万ドルが計上されていた。そのうち、米国政府の出資額は1000万ドルだった。ただし、米国一国に財政負担が集中するのを避けるために、全加盟国が新機関の予算に貢献することも明記されていた。

全体的に見て、米国案は参加者から好意的に受け入れられる。しかし、欧州以外からの参加国、例えばブラジル代表団は、他地域の類似の問題は無視されたままで、欧州の「余剰人口」問題だけが特別に取り上げられることに疑問を呈する。また、オランダやスイスの代表団は、新組織が「難民」問題に特に積極的に関与する事を希望した。会議の中で注目を集めた項目は、加盟国から共産主義諸国を排除するものだった。これは、ナポリ会議でのILO案には無かった、米国案独自のものである。ブリュッセル会議の産物である、PICMME（現在のIOMの原型）は、その設立決議の中で以下のような条件を付けている。PICMMEは、「民主主義的政府」の間で結ばれる政府間取り決めに基づき、加盟は、「人の自由移動という理念の実現に関心を持つ政府」<sup>58</sup>に対し開かれるとされた。このような決議を受けて設立されたPICMMEは、ブリュッセル会議に引き続いて、そのまま第1回総会を開催した。

まとめると、ナポリとは対照的に、ブリュッセル会議は最初からアメリカ政府の支持が確約されていた。ナポリでILO案に反対した国々は、ILOの拡大主義と国際主義の行き過ぎに反対したのであって、いかに移住を促進していくかという現実の問題についての関心は高かった。従って、欧州の「難民」や「余剰労働者」の海外再定住を奨励するための事業団が、IROに代わって新たに創設さ

れるということ自体は歓迎していた。また、ILO案とは異なり、PICMMEは政府間主義に基づき、活動範囲を厳密に指定された組織であって、入国管理政策における各国の主権を脅かすものではない。専門家はPICMMEを、「米国人の事務総長と、米国と友好的関係にある民主主義国家が構成する理事会の下に活動する、UN枠外におかれた多国籍事業団」<sup>59</sup>と称した。「難民」と「労働移民」の両方を活動対象とするPICMMEの創設により、ナポリでのILO案をいつか復活させたいというILOの夢はつぶれる。当然ながら、ILOが目指していた、人の移動に関わるあらゆる分野の問題を取り扱う包括的レジームの設立という計画は、この時点で完全に消えてしまった。

#### 4 . まとめにかえて - 断片的なレジーム/ レジーム不在の始まり

本稿では、ILO 主導で、第 2 次大戦以前からはじまっていた、あらゆる形態の「移住者」を網羅する、単一の包括的レジームの形成にむけた試みが、1951 年のブリュッセル会議で完全に否定されるまでの過程を明らかにした。戦間期に発足した PMC の集大成である ILO 案は、国際協調主義が行き過ぎることで、国際的枠組みの中で移民受入政策への介入が行われる事を危惧した米国政府の反発にあう。米国政府からみれば、人の国際移動の分野で戦後必要な枠組みは、機能的分業と明確な活動目的の基づいた専門的組織の連合体だった。現在のレジームが、関連分野で活動する複数の国際機関の集合という形態になっているのは、ナポリ会議で ILO 案が否決され、ブリュッセル会議で IRO の後継機関として、米国案に基づき PICMME が創設された結果である。

以前から、東西陣営の対立が、戦後の「難民」レジームの中身を決定したと指摘されてきた。戦後、国際的「難民」保護の対象が、東側体制の批判の道具として、市民的権利及び政治的権利の「迫害」という、西側諸国で培われていた「難民」概念に基づいて決定されたというのは、確かにそうであろう。しかし、本稿が指摘したいのは、「難民」が決定されたと同時に、国際的保護の対象とはならない移住者として、「移民」が誕生した点である。戦後のレジームの制度的起源をたどれば、戦前から存在した複数の「難民」関連機関がIROに統合さ

れた後、IROをどのように解体し、どのような後継機関を創設するかという議論に行き当たる。その際、関係諸国及びUN、ILOなどの念頭にあったのは、欧州の「余剰人口」問題が、戦後の欧州の復興及び国際秩序に与える悪影響だった。当時、東側諸国は、「余剰人口」に大量に含まれている、「帰国して自国に奉仕するのを望んでいる反逆者」<sup>60</sup>集団のために、国際的枠組み創設する必要はないと議論していた。したがって、ナポリ会議にもブリュッセル会議にも出席していない。そこで、IROの輸送資源を使って、どのような枠組みを作るかの決定は、西側諸国とILOやUNといった国際機関にゆだねられた。

先述のとおり、51年難民条約の下で「難民」の一般的定義が確定する前は、「余剰人口」の中には、生活の向上を目指す「移民労働者」も、現在では国際的保護の対象となる「難民」も含まれていた。再定住を促進する過程では、IROもまた、「難民」を「移民労働者」と同様に、「労働力」として受入国に送り込んでいた。雑多な集団から構成される「余剰人口」の中から、一部の集団を、国際的保護の対象となる「難民」と決定したことで、それ以外の者は将来の経済的向上を目指し、自ら望んで移動を行う、単なる「移民」となる。PICMMEは、米国政府の支援を受け、主にこういった「移民」の輸送が円滑に進むよう、1年という時限付きでIROの船舶やノウ・ハウを引き継ぐこととなった。

戦後のレジームの中では、誰がどのように受け入れられるかという実質的決定については、各国政府の独占管轄とされ、国際協調主義に基づく国際機関の介入は必要最小限にとどめられている。その上で、移動のための情報収集や実際の輸送といった機能的部分に関してのみ、活動範囲・対象毎の厳密な区分にしたがって、国際的組織が作られた。UNの枠外に作られたPICMMEなどは特に、加盟国の意思、特に最大出資国である米国政府の多大な影響下に置かれることとなった。たとえUNとILOの協力関係に基づいていたとしても、圧倒的な財政力及び政治力を持つ米国政府が反対するような国際的枠組が成立する可能性は無かった。

繰り返しになるが、人の国際的移動に関わる戦後のレジームは、欧州の「余剰人口」問題の解決策をさがす過程で決定された。「難民」が決定された後の仕事は、それ以外の「余剰人口」の中の一部を、「移住労働者」として輸送するこ

とであり、そのための制度を設立することであった。「難民」の特定化 - 裏返せば、「それ以外の移住者」の決定 - の基準は、戦後創設された2つの「難民」関連の国際機関に対する委任事項から、それぞれ以下のように考えられる。IRO の実際的主要活動は再定住の促進であり、UNHCR は市民的及び政治的権利の保護であった。つまり、「難民」とそれ以外の移住者との第一の違いは、強制移住か否かである。IRO の下での「難民」は、原則として自主的帰還の可能性がないことになっていた。第2の違いは、「難民」以外の「移住者」は、少なくとも市民的及び政治的権利は守られているという前提だった。つまり、経済的及び社会的権利の侵害による移住は、自発的移住にあたり、国際的保護の対象から外れることになる。はたしてこの2つの原則は、今なお適切といえるだろうか。

冷戦終結後、1990年代初頭から、世界の安全保障や繁栄のために効果的体制を作ろうと、「グローバル・ガバナンス」研究が専門家の間で進められている。その一環として、人の国際的移動の分野においても、複数の機関の乱立や、活動の重複や空白分野の存在などが指摘されてきたことは、本稿の最初で述べた。戦後のレジームの制度的起源を辿ることで、本稿は「移住者」すべてを含めたレジームを創設しようとした計画が、ILOを中心に戦争直後に存在していたことを指摘した。現在のような断片的なレジームができてしまったのは、米国による対抗案の方が受け入れられたからである。その断片的なレジームの中では、「難民」以外の移住者に対しては、輸送の円滑化を目的とする PICMME が作られただけだった。「労働者」としての権利の保護は、従来どおり ILO の管轄として残ったが、それ以外については何の国際的枠組みも存在しない。現在、難民保護のレジームを、国際人権基準と連結させることで再生させようという指摘がある。その際、まず必要なのは、欧州の「余剰人口」問題解消のために、戦争直後に作られた、「難民」とそれ以外の「移住者」の区分に基づくレジーム全体の検証であろう。

## 註

<sup>1</sup> Bismal Ghosh, “Movements of People: The Search for a New International Regime” in the

Commission on Global Governance (ed.), *Issues in Global Governance* (London: Kluwer Law International, 1995), chap. 17.

<sup>2</sup> 難民条約もしくは 1961 年採択の「難民の地位に関する議定書」に加盟している国の数は、2003 年の段階で 145 カ国にのぼる。それに対し、ILO の 1949 年「移民労働者に関する条約」の加盟国数は 42 カ国、1975 年「劣悪な条件の下にある移住並びに移民労働者の機会及び待遇の均等の促進に関する条約」の加盟国は 18 カ国に過ぎない。

<sup>3</sup> 難民条約制定過程及び、「難民」の定義に関する分析は多数存在する。本稿ではその中でも特に、James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Vancouver: Butterworths, 1991), chap. 1, Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001), chaps. 1-3. 阿部浩己『人権の国際化：国際人権法の挑戦』（現代人文社、2002 年）第Ⅲ部、を参照した。

<sup>4</sup> John Torpey, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) に詳しい。

<sup>5</sup> 各国の移民政策が強化されたことに加えて、1929 年以降の世界大恐慌が、国際移住者数の減少の大きな理由としてあげられている。Julius Isaac, “International Migration and European Population Trends,” *International Labour Review*, vol. LXVI, pp. 188-9. Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration* (London: Macmillan, 2<sup>nd</sup> ed., 1998), pp. 62-64.

<sup>6</sup> 第 2 次大戦以前の、国際的「難民」保護体制についての研究は数多い。例えば、John George Stoessinger, *The Refugee and the World Community* (Minneapolis: the University of Minnesota Press, 1956), Part I; Tommie Sjöberg, *The Powers and the Persecuted: the Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugee* (Lund: Lund University Press, 1991), Chap. 1, などを参照した。

<sup>7</sup> この分野における ILO の活動の歴史については、ILO doc. MIG 1/61/3, 31 December 1942.

<sup>8</sup> International Labour Office, Minutes of the 7<sup>th</sup> Sitting on 9 March, 1951, Statement by the Director General on Migration, Minutes of the 114<sup>th</sup> Session of the Governing Body, Geneva, 6-10 March, 1951.

<sup>9</sup> ILO, “Industrial and Labour Information, First Meeting of the Permanent Migration Committee”, *International Labour Review*, vol. LV, 1947, p. 99. PMC 会議はその後、1948 年及び 49 年にも開催され、その成果として、1949 年に「移民労働者条約 (97 号)」及び「移民労働者勧告 (143 号)」が採択された。

<sup>10</sup> ILO doc., *Minutes of the 103<sup>rd</sup> Session of the Governing Body*, Appendix XX, Twentieth Item on the Agenda, Report of the Director-General, 12-15 December, 1947.

<sup>11</sup> ILO, “Note concerning the Co-ordination of International Responsibility in the Field of Migration, Agreed on the Secretariat Level between the United Nations and the International Labour Organisation,” *Official Bulletin*, vol. 30, 1947, pp. 417-420.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 418.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> 連絡委員会設立までの過程については、ILO Archives, UN50/1/1, “United Nations Technical Working Group on Migration”を参照。さらにこの委員会の活動は、ILO Archival Series of UN 50/1 に記録されている。

<sup>15</sup> ILO doc, CPM/I/45/1950, Preliminary Migration Conference.

<sup>16</sup> ILO, *Industry and Labour*, vol. 4, no.1, 1951, pp. 34-47.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 47

<sup>18</sup> National Archives of the UK (NA), FO 371/88832, Tripartite Talks-items 2(b)(II) on 3 May 1950. French Delegation’s Proposal regarding European Emigration.

<sup>19</sup> OEEC からの資金の使用法については、ILO doc., GB 115-JMPC-101-1, 17 May 1951.

<sup>20</sup> Loescher と Scanlan は、1945 年から半世紀にわたる米国の「難民」政策を、「計算に基づく優しさ」と評している。Gil Loescher and John A. Scanlan, *Calculated Kindness: Refugees and America’s Half-Open Door 1945-Present* (New York, The Free Press, 1986).

<sup>21</sup> ナチス政権による強制移住者については、Michael R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees from the First World War throughout the Cold War* (Philadelphia: Temple University Press,

2003), chap. 4 を参照。

<sup>22</sup> ドイツ難民高等弁務官については、*Ibid.*, pp. 161-166.

<sup>23</sup> 詳細は、Eric Estorick, “The Evian Conference and the Intergovernmental Committee,” *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, vol. 203, 1939, pp. 136-141.

<sup>24</sup> IGCRについては、Sjöberg、前掲注 6 に詳しい。

<sup>25</sup> *Ibid.*, Introduction.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 111-117.

<sup>27</sup> Monthly N. Penkower, “The Bermuda Conference and its Aftermath: An Allied Quest for ‘Refuge’ during the Holocaust,” *Prologue*, 1981, pp. 145-174.

<sup>28</sup> UNRRAによる“DPs”の定義は、「政府のまたは・・・活動により、国外へ強制的に移住させられたもの」となっていた。しかし実際UNRRAは、国外強制移住者全般を対象として活動を行っていた。Stoessinger、前掲注 6、pp. 49-55.

<sup>29</sup> Sjöberg、前掲注 6、p. 209.

<sup>30</sup> Louise Holborn, *The International Refugee Organization. A Specialized Agency of the United Nations: Its History and Work, 1946-1952* (London: Oxford University Press, 1956).

<sup>31</sup> James C. Hathaway, “A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law,” *Harvard International Law Journal*, vol. 31, no. 1, 1990, pp. 139-142.

<sup>32</sup> Holborn、前掲注 30、p. 103 and chap. VI.

<sup>33</sup> Stoessinger、前掲注 6、p. 111.

<sup>34</sup> *Ibid.*, chap. 8.

<sup>35</sup> IRO Doc., GC/257/Rev.1, 8 November 1951.

<sup>36</sup> Loescher and Scanlan、前掲注 20、pp. 40-42.

<sup>37</sup> UNHCR創設過程については、Loescher, Gil, *The UNHCR and World Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), chaps. 2 & 3.

<sup>38</sup> National Archives of the UK (以下、NA)、FO/371/95936, “A Letter to UN (Economic and Social Department) from R.T.D. Ledward,” 27 July 1951.

<sup>39</sup> ILO doc., MIG/1009/2/360. ILO, Migration Conference, Revised List of Delegations.

<sup>40</sup> International Labour Office, Minutes of the 114<sup>th</sup> Session of the Governing Body, 6-10 March 1951, Minutes of the 7<sup>th</sup> Sitting on 9 March 1951, Statement by the Director-General on Migration.

<sup>41</sup> ILO doc, MIG 1009/2/411. Migration Conference, Naples 1951, UN Report on Methods of International Financing of European Emigration. 513<sup>th</sup> meeting of ECOSOC, Official Records, 22 August 1951 (Statement by the Director-General of the ILO, Mr. Morse).

<sup>42</sup> MIG/1009/2/403 を参照。

<sup>43</sup> *Ibid.*, part I.

<sup>44</sup> *Ibid.*, part II.

<sup>45</sup> *Ibid.*, part IV.

<sup>46</sup> NA., FO/371/95904. “Surplus Population and Migration in Europe: Formation of Policy”, 23 July 1951.

<sup>47</sup> この決定は後に、相互保障法 ( Mutual Security Act ) として成立する。

<sup>48</sup> NA., FO/371/94363. A Letter to the UN (Economic and Social) Department from B.A.B. Burrows, 27 September 1951.

<sup>49</sup> ILO doc., MIG/1009/2/102/1. Stenographic Records of the Steering Committee, 2<sup>nd</sup> Sitting, 3 October 1951.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> ILO doc., MIG/1009/2/102/1. Stenographic Record, Plenary Sitings, 4<sup>th</sup> Sitting. 4 October 1951.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 9<sup>th</sup> Plenary Sitings, 13 October 1951.

<sup>53</sup> Mutual Security Act, Public Law 249 of 31 October 1951.

<sup>54</sup> IOM doc., MCB/3, Migration Conference, Brussels.

<sup>55</sup> IOD doc., MCB/SR/2. Migration Conference, Brussels. 26 November 1951.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> IOM doc., IGO-022-1000-2, MCB/9. Migration Conference, Brussels. 6 December 1951.

PICMMEとして設立されてから、現在のIOMに至るまでの50年間の過程については、IOM50年史という形で出版されている。Marianne Ducasse-Rogier, *The International Organization for Migration 1951-2001* (Geneva: IOM, 2001).

<sup>59</sup> Loescher, 前掲注 37, p. 59.

<sup>60</sup> UN doc., A/1682 at 670 and 671, 1951.

追記：ILO アーカイブの倉庫の中で、誰にも発見されず埋もれていたナポリ会議の資料を見つけてきてくれた上に、資料を読む私の横に立って、その場で次々と口頭で分類番号を付けてくれた、ILO アーカイブ上級研究員の Mr. Reno Becci に心から感謝したい。