

## 基調講演

### グローバルな難民危機

デビッド L. フィリップス (David L. PHILLIPS)

コロンビア大学人権学研究所 (ISHR) 平和構築・権利プログラム・ディレクター

皆様、こんにちは。お会いできて光栄です。今日はシンポジウムにおいて頂き、ありがとうございます。私はニューヨークから飛んで参りました。長旅でしたが、西田さんからの依頼なら、何としても応じなければならないということ、長年の間に学びました。西田さんが非常に博識な方で今は教授であるだけでなく、世界一級の外交官であられることを私は知っています。各国の外務省を代表する方々と私は交流しておりますが、西田さんのような知性と、人間性、指導力をお持ちの方と会うことは稀です。ですから、私は、西田氏と広島大学の招聘を受けて、ここに来させていただいたことを、大変光栄に思います。どうもありがとうございます。

私が西田恒夫氏よりも長く存じ上げている日本の高官は、緒方貞子女史だけだと思います。私が緒方さんと初めてお会いしたのは、1992年、旧ユーゴスラビアに関するロンドンの会議でのことです。緒方さんは国連人権高等弁務官として、極めて重要な役割を演じておられました。ロンドン平和会議では、民族浄化の犠牲者であったボスニア難民の帰還をどのように調整すべきかを話し合いました。緒方さんは確固とした信条と秀でた才能を持っておられる方です。当時は、世界的な難民危機が私たちの心に重くのしかかっていました。しかし、あの当時の危機は、たとえ規模と影響が大きなものであったとしても、現在私た

ちが直面している世界的な難民危機と比べればはるかに小さいものです。

今日の問題には、国際社会による足並みの揃った対応が必要です。武力紛争や迫害による避難民の数は世界で約6,500万人に上ります。そのほかに、自然災害や気候変動の影響による避難民が1,500~2,000万人います。これらの避難民(8,000~8,500万人)のうち、約2,000万人は難民、すなわち、国境を越えた人々であり、そしてそのために国際人道法の庇護のもとに置かれた人々です。それ以外の人々は、国内避難民と呼ばれます。自国の中で非自発的な移動を強いられた人々であるため、同じレベルの庇護を受けません。もともと避難民に避難を余儀なくさせた紛争の責任は、避難民が居住する国の政府にあることが多いのです。国境を越えていないこれら避難民は、大変大きな問題に直面しています。なぜなら避難民は難民と同じレベルの保護が保証されないからです。ほとんどの場合、避難民の住んでいる国政府に避難民をケアする責任があります。

この世界的な避難民の危機の規模と範囲が私たち皆の課題となっています。国際システムも日本のようなドナー国も、難民や国内避難民、そして移民のニーズに圧倒されています。移民は避難民の新しいカテゴリーです。ヨーロッパへの難民流入や人々の脱出という文脈で、移民についてよく耳にしますね。移民とは、より良い経済的機会

を求めて自国を離れた人々です。紛争の直接的犠牲者ではないかもしれませんが、同じくサンクチュアリを必要としています。

避難民の状態は悪化しています。過去6年だけを見ても、十数の紛争が勃発しています。避難民を生んでいる主な国は、シリア、イラク、アフガニスタン、南スーダン、ソマリア、中央アフリカ共和国等ですが、他にもまだまだ避難民を生んでいる国があります。個人的にシリアとイラクの危機に直接関与する機会がありましたので、今日は、これらの危機から得た経験と教訓をいくつか皆さんにお話ししたいと思います。私の国、米国を含む国際社会の反応についてもお話しするつもりです。まず、紛争その他の理由による避難民に対する責任を持つシステムの評価からお話しすることにしましょう。

難民と国内避難民の問題に対処する第一の任務を負うのは国連です。国連難民高等弁務官は、これらの問題について先導する主要な国際機関の高官です。世界情勢における避難民問題の重要性を考えると、新国連事務総長アントニオ・グテーレス氏が、最近まで国連難民高等弁務官であったことは驚くに値しません。今後、国連は、避難民発生の危機を含む多くの危機に直面するでしょう。グテーレス氏は、その経験と技能と気質により、国連事務総長として効果的な役割を果たすことができる方です。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のほかに、関連する国連組織である国際移住機関等、避難民問題に取り組む政府や非政府組織を支援する具体的な役割を担う組織があります。

避難民に対する責任は、各国や地域機関に降りかかる場合が多く、シリア危機の場合には、欧州連合（EU）が一貫性のある対応の模索に苦心しています。EU加盟国の間では、アプローチに大きな違いがあります。個々の加盟国がどのように対応

してきたかにも大きな違いが見られます。ドイツは100万人以上のシリア難民を受け入れたのに対し、スロバキアやハンガリーなどの国々は拒絶しました。最前線の国々の対応を見ると、トルコ、ヨルダン、レバノンの負担が特に大きくなっています。この危機に応じて、UNHCRはその責務を拡大してきました。難民を保護する働きと並行して、国内避難民をいわゆる世界的な保護クラスターに加えて、国内避難民保護の主導的役割を担うようになりました。開発機関と国連平和構築委員会とその支援事務所は、各国によるこの分野での作業能力の構築と、人道災害が発生する前に緊急事態を緩和する状況を作り出すためにも、重要な役割を果たしています。ここで私は、難民に提供されるサンクチュアリとサービスが、紛争予防策と並行して提供される必要があることを強調したいと思います。難民危機に対処する方法は、武力紛争を未然に防止し、暴力のサイクルを断ち切り、避難民が帰還できるようにすることです。

危機の規模を見てみると、国際システムには、運用面でも財政面でも非常に大きな課題があります。国連人道統一アピール(CAP)は、2015年に援助国から200億ドルを求めました。日本は屈指のCAP援助国ですが、日本の多額の援助や、ノルウェーなどの国の規模以上の援助を申し出ている国々をもってしても、110億ドルしか捻出されませんでした。難民のニーズに応じるための要請額の半分余りしか財政的に確保できませんでした。援助国は、継続する強制移動の問題への対処に疲れ切っているのです。

私は1992年のボスニア危機について話しましたが、援助国にとっては、まるで来る年来る年、より多くの危機が発生しているようです。ニーズはますます大きくなり、これらのニーズを満たすための先進工業国の能力はますます低くなっています。より多くの援助を提供するだけでなく、

いわゆるより良い援助を提供することも重要です。人道分野における革新を通じて、より良い援助の実現が可能です。今日は、人道援助と開発活動のギャップを埋め、気候変動が強制移動に及ぼす影響を緩和し、強制移動の根本原因に対処する紛争予防を強調することによって、国際システムがより効果的に機能する方法について、いくつか具体的な提言を行うつもりです。このような大きく分けて3つの活動について、アイデアを掘り下げてご説明します。

人道援助と開発支援は、別々の縦割り部門で行われてはなりません。概念として一緒に発想されるべきです。今年2016年、今後15年間に達成する持続可能な開発目標のアジェンダが公式に立ち上げられました。持続可能な開発目標は、過去10年間に掲げられてきたミレニアム開発目標の後継です。新しいアジェンダは、17の持続可能な開発目標の達成を各国に呼びかけています。向こう15年間に達成すべき169のターゲットを設定しています。持続可能な開発目標において、移民に言及するものは2つのターゲットに過ぎず、難民に言及するものは一つもありません。今日の難民と移民の危機を効果的に克服するには、持続可能な開発目標というプリズムを通して国連が行動する必要があります。

持続可能な開発目標を実施することで、私たちは人道プログラムにおける回復の要素を強化して、もともと強制移動を生み出している根本的な問題の一部に対処し、避難民が帰還できる状態づくりに寄与します。17の持続可能な開発目標のうち、難民と移民の問題に関連するものを挙げましょう。目標1は貧困、目標2は飢餓を取り上げています。目標5はジェンダー平等に言及しています。目標8は労働条件と経済成長に関するものです。目標10は不平等に対処します。目標13は地球温暖化と気候状態、目標16は、平和、司法、

強力な制度構築を扱っています。これらの持続可能な開発目標を、世界的な難民危機がもたらすニーズに適応することが重要です。避難民は、人道援助と経済開発を結びつけた、過酷な状況でも機能する解決策を必要としています。ひとたび避難民となれば、その状態は1~2カ月継続するものではありません。国内避難民は平均23年間避難状態にあり、難民は平均17年間避難状態にあります。

ひとたび避難した人々は、なかなか帰還できません。2014年には、難民の1%のみが元の居住国に再定住しました。そのような理由から、破綻した脆弱な国で安定性を向上させ、長期的な発展を促進するために、持続可能な開発目標について考えることが重要なのです。これらは、強制移動を生み出している国々であり、強制移動を引き起こす条件を排除するための制度構築とキャパシティ・ビルディングから最も恩恵を受ける国々です。西田先生がご存じの通り、私は実践的で積極的な人間ですから、いくつか具体的な提言を行おうと思います。私は、新しい国連事務総長が国連難民高等弁務官を中心にイニシアティブを主導し、国際移住機関（IOM）を関与させて、国連の全面的アプローチを評価し計画することを提案します。このイニシアティブは持続可能な開発目標を難民のニーズに適応させて、国連の活動、政策、資金調達、および指標開発のすべてを通して、持続可能な開発目標が実施され主流化されるようにします。この提言を今日ここで皆様に共有するのに加えて、私は新しい国連事務総長にも直接伝えました。彼は非常に有能で使命感を持った人物です。国連は確かな人物の手に委ねられており、グテーレス氏はこれらの危機に真摯に取り組むと私は信じています。

提言の第2のテーマは、気候変動の問題です。皆さんは今日のこの地の素晴らしい天候にお気

づきになったのでしょうか？先ほど日本のスキーの状況について話していたのですが、スキー場に雪がないために、冬のリゾート地の多くが経済的困難に直面しているということでした。気候変動に関する国連枠組条約、別名パリ協定は、気候変動に対抗し、国際社会をその影響に適応させることを目指しています。195カ国で採択され、現在までに条約発効に十分な114カ国が批准しています。私たちは、気候変動の影響を厳しい目で評価しなければなりません。気候変動は飢饉と干ばつを助長します。また、紛争や強制移動の原因にもなりつつあり、特にサハラ以南のアフリカ、中東、南アジアなどの紛争が勃発しやすい地域でその傾向があります。衝撃的な数字ですが、2050年には気候変動の結果として2億人もの避難民が生じている可能性があります。パリ協定はそれ自体が大躍進と言え、私はこの作業分野でのリーダーシップに対してオバマ大統領に拍手をおくりましたが、そのパリ協定を踏み台として、国連は気候変動が強制移動に及ぼす影響に備える取り組みを主導してゆく必要があります。

パリ協定は、「気候変動の悪影響に関連する強制移動を回避し、最小限に抑え、対処する」措置を勧告する、気候変動による人口移動に対応するためのタスクフォースの創設を求めています。宣言をするのは良いことです。目標を明言するのは良いことです。知識を集めて共有するのは良いスタートです。しかし、得られた知見はただちに行動に移さなければなりません。アメリカ人としての私自身の文化的志向性かもしれませんが、私はいつも問題を解決するために何ができるのかと問います。研究するだけでは十分ではありません。

私は国連事務総長が、強制移動のリスクと危険にいかに対処するかという地域計画の策定に、国や地方自治体、および市民社会を関与させる取り組みを先導することを提言します。取り組みでは、

洪水、暴風雨、干ばつ、海面上昇、さまざまなコミュニティの脆弱性を考慮する必要があります。一部のコミュニティは特に脆弱性が高く、他のものよりも脆弱です。また、影響を受けるコミュニティの回復力も考慮する必要があります。これらの提言は、国連のキャパシティに焦点を当て、気候変動が強制移動に及ぼす影響を緩和するために、国連の諸部局や国連機関がとりうる具体的な行動を提案するものです。

第3の提言は、紛争予防と平和構築に関するものです。紛争を未然に防ぐために、より多くのことを行う必要があります。うなぎ上りに増加する難民人口に対処するには、武力紛争をその根源で防ぐ必要があります。そのためには、紛争予防を、国連政治局が関与して時々交渉を行う断片的な努力とは異なるものとして概念化する必要があります。国連は、紛争を防止するために国家のキャパシティ・ビルディングに投じられる要素を全体として概念化すべきです。これは、安全保障と司法の改革、法の支配の推進を扱うものです。それには地方統治と行政の強化が含まれます。経済開発と雇用創出も、紛争防止に不可欠なツールです。良い政府も同様です。民主的なシステムでは、人民がステークホルダーになります。自分たちの票が重要であり、必ずしも暴力に頼らなくとも投票所で改革を実現できると知っていれば、人民が暴力によって是正を求める可能性は低くなります。もちろん、対話は重要です。私の家では、意見の相違があるときは、互いに怒鳴りたい気がするかもしれませんが、腰を下ろしてじっくり話し、互いにより良く理解した上で、家族全員の利益になる方法で行動する方がよいのです。私には12歳の双子の娘がいます。私はいつも娘たちに対話の重要性を強調するよう心掛けています。叫んだり怒鳴ったりしても、自分の目的は達成できないと伝えています。父親である私に、自分たち望む



事柄が合理的なものだと説得するのが最善の方法です。対話が鍵です。

国連のシステムには、豊富な経験と能力があります。国連開発計画（UNDP）は、紛争予防と平和構築に取り組んでいます。世界中に UNDP の事務所があります。だいたい、UNDP の担当者がミッションの責任者です。国連の各国チームには、ユニセフや国連人口基金（UNFPA）などの他の国連機関も参加しています。これら全ての機関が共に協力して作業することが重要です。国連の専門部局がより効果的に活動することも重要です。平和構築委員会と平和構築支援事務所が数年前に設立されました。率直に言って、これらの機関はあまり有効に機能していません。資金を使い、多くの職員を雇用していますが、大きな影響はありません。これらの機関は、より関連性の高い任務とより積極的なリーダーシップで再活性化することができます。私は、紛争予防に特化した任務を推奨します。また、国連平和構築委員会が強制移動に関する作業部会を設置することを提言します。この作業部会は、国連機構のさまざまな部分のいわゆる相互運用性を調整して、運用可能とする責任を負うものです。紛争後の平和構築と復興のための統合的な戦略を生み出すでしょう。また、強制移動の影響を受ける各国のニーズを考慮し、再建と制度構築の取組みに焦点を当てることで、国々を安定させ、強制移動が止まり、人々が帰還できるようにします。

皆さんは、アレッポで起きている悲惨な出来事のニュースを聞いておられることでしょう。アレッポはシリア第二の都市ですが、政府の掌握する地域と反体制派の掌握する地域とに分断されています。過去 4 週間にわたるバレル爆弾や高性能の武器による絶え間ない爆撃の結果、東アレッポの 30 万人の一般市民が危険にさらされています。病院や学校を標的に、民間人を殺すことは戦争犯

罪です。私たちはアレッポについて何とかする必要があります。人道的危機というだけではありません。人道的回廊のことではありません。シリアの和約が必要です。

この戦争が終わったときシリアがどのようになっているかを、私たちは皆知っています。3つの地域に分かれているでしょう。ダマスカスからラタキアに至るアラウィー派の地域と、シリアのクルド人が支配する北部、多数派であるスンニ派アラブ人を主流とするシリアのその他の地域に分かれているでしょう。私たちには、現在地点から戦争阻止にいたる道筋が必要です。国連が意気込みのあるリーダーシップを提供するなら、平和を実現することができます。米国がより深く関わるなら、平和を推進することができます。私は、シリア内戦に関する最終合意に向けて、米国がロシアその他の国際的なステークホルダーと効果的に協力できることを願っています。そうすべき時期に来ています。過去 5 年間でほぼ 50 万人が殺されました。1300 万人以上が避難を余儀なくされました。これはシリアの人口の半分です。シリア人の国外脱出は地域の不安定な情勢をさらに悪化させました。トルコには 270 万人の難民がいます。シリア難民はレバノンの人口の 20% を占めています。ヨルダンには 660,000 人のシリア人が難民として登録されています。地域にはおそらくその数字に含まれていない人々がまだ大勢いることでしょう。彼らの存在は、ホスト国を不安定にしています。通常、最大の負担を負うのは前面にたっている国々です。これらの国々が最大の責任を負います。これらは往々にして、この問題に対処する十分な手段とキャパシティを持っていない国々です。

次にサンクチュアリについて話しましょう。誰もがヨーロッパに行きたいと思っています。当初、スウェーデンとドイツは手厚く受け入れました

が、間もなく問題の巨大さに圧倒されてしまいました。欧州連合（EU）は足並みを揃えた対応をとろうとしましたが、そうすることができていません。他者を非難するのは簡単ですが、私は米国の対応についても考えてみたいと思います。私の曾祖父母は1898年にミンスクから難民としてニューヨークにきました。ニューヨークに到着して、自由の女神像の碑文を読んだという話を聞いたのを覚えています。「疲れし者、貧しき者を我に与えよ。自由の空気を吸わんと熱望する人たちよ。身を寄せ合う哀れな人たちよ。住む家なく、嵐にもまれし者を我に送りたまえ。我は、黄金の扉にて灯を掲げん」 私はこの碑文をととても誇りに思っています。なぜなら、他人を助けたい、無私でそうしたいという、アメリカの性格について多くを物語っているからです。米国は完全に避難民の国、困難な状況の下でやってきた人たちの国です。

シリア難民の危機に対する米国の対応を見る時、私は深い羞恥の念を覚えます。これまで米国にはわずか10,000人のシリア人が再定住したに過ぎません。2015年には世界で85,000人が再定住したに過ぎません。9・11の同時多発テロ事件以来、安全保障について深い懸念があり、それは十分に根拠のある懸念です。確かに、誰もが綿密に点検され、審査されなければなりません。米国では難民の受け入れが、熱く議論される問題となっています。最近の大統領選挙でも論議的となりました。討論の趣旨は、私が断固として首を横に振るものです。米国に行き保護と安全を得たいと願っていた人々が、潜在的なリスク源として猜疑の目を向けられたのです。

選挙運動中に、ドナルド・トランプ大統領候補は、米国に来ることを望んでいる難民の性格や意図について疑問を呈しました。「どういう人間なのか分からない。書類を持っておらず、何を計画

しているのか、我々には分からない」と彼は言いました。トランプ氏は彼らをイスラム国家のための「トロイの木馬」と呼びました。書類を持たずにやってきて、定住し、ビジネスを築き、ニューヨーク社会の柱になった私の曾祖父母のこともそう呼んだことでしょう。サンクチュアリを求め避難民に対するトランプの批判は、それらの言葉では終わりません。彼は具体的な方針を推奨しています。トランプは、米国にやって来るすべてのシリア難民の受け入れを停止する措置を提案しました。「テロに屈している」国や地域からの移民の受け入れを停止することを推奨しました。また、難民がアメリカの価値観を共有していることを示すイデオロギー認定を含む極端な審査を推奨しました。さらに、合法的移民の数を、既に低すぎる現在の水準から減らすよう、議会の承認を要求しています。また、再会・合流を願う家族を含め、移民制度全体の安全保障を強化することも提案しています。しかも、不法移民の侵入を防ぐための壁を米国とメキシコの間を作ることを提案しています。彼のホテルやゴルフコースで働く人々の半分は、より良い生活を求めて不法入国したメキシコ人だと私は思います。私の曾祖父母も、より良い生活を求めてやってきたのでした。

サービスを提供する代わりに、トランプは逮捕された人々を拘留するセンターをさらに建設することを提案しています。彼は、難民にサンクチュアリを提供するために独自で行動しているニューヨークのような都市が、連邦政府の資金援助を得られないという懲らしめを受けることを示唆しました。ですから、私は選挙運動で言われたことと、同政権で実施されることが違うものになることを願っています。私はアメリカの価値観は人道主義に深く根ざしていると信じています。人道的行動は単なるプログラムや政策ではありません。一連の信念に基づいています。一人の人が

苦しむ時、私たちは皆苦しみます。ホームレスの子供は我が子かもしれません。アレッポで悲鳴を上げる少女は私の娘かもしれません。

私たちは防衛し、安全を確保しなければなりません。米国を始めすべての国は、癒しと援助の力でなければなりません。人類のニーズが莫大である今日、これまで以上に、私たちは優しさと思いやりをもって、その求めに応じなければなりません。

せん。

こういう見解を皆様と共有する機会を頂き、心から感謝しています。私のアプローチは理論的であると同時に実用的であることがおわかり頂けるとおもいます。私たちが共有する問題により緊密に協力して取り組めるよう、私たちは、米国だけでなく国際社会でも政策に影響を与えてゆく必要があります。ご清聴ありがとうございました。