

## 論 説

# 「混在移動」概念と国際組織による 人権基盤アプローチ

—北アフリカと中東の難民・移民問題を手がかりに—<sup>(1)</sup>

丸 山 政 己

- I はじめに
- II 「混在移動」概念の生成と射程
  - 1 混在移動の背景
  - 2 混在移動の定義
  - 3 混在移動の射程
- III 「混在移動」に対する国際組織の人権基盤アプローチ
  - 1 人の移動に関わる現行国際法上の枠組み
  - 2 国連人権機関による人権基盤アプローチ
  - 3 国際組織のオペレーショナルな活動を通じた人権基盤アプローチ
  - 4 若干の評価
- IV 結びに代えて

## I はじめに

人の移動は太古の昔から常態であったが、グローバリゼーションによって人の移動が国際関係における重要問題とされ、さらに国々にとつ

---

(1) 本稿は、2015年9月13日に山形大学で開催された国際シンポジウム“Transnational Migration between the Right to Freedom and the Control of the States”における報告を基に、大幅に加筆修正したものである。Additionally, I would like to express my greatest appreciation to Mr. Bariga who is the representative of Japanese office of the International Organization for Migration with regard to his kindness and very significant advices to my research.

て脅威とみなされるようになってきている。とりわけ冷戦後の人の移動は、しばしば頻発する国内紛争と結びつけられ、9.11以降にはテロリズムの脅威とも積極的に結びつけられて議論されている。これに加えて気候変動などの環境被害による人の移動も問題とされてきているが、何よりもそれらの諸要因が複雑に絡み合っていることが近年の人の移動をめぐる問題の特徴である<sup>(2)</sup>。

他方で、こうした現状に対する現行国際法の規範的及び制度的枠組みは、極めて不十分あるいは萌芽的である。従来の人々の移動をめぐる国際法の枠組みは、大要、強制移動と自発的移動を区別して、主に強制移動、厳密には難民を保護の対象としてきた。人の移動一般が国際関係における重要問題になっているにもかかわらず、国際法の重点的な保護対象は強制的に移動せざるを得ない人々に限定されてきたのである<sup>(3)</sup>。また、以下(Ⅲ-1)で概観するような人の移動に対するパッチワーク的な対応は、グローバル・ガバナンスの観点から限界が指摘されてきた。例えばコーザーによれば、より統合化された国際制度的枠組みの必要性が、主に次の5点を根拠として主張されてきている。第1に、現代の国際移動は、かつてないレベルで発生しており、まさにグローバルな広がりを持っている。第2に、国際移動を促す様々な原動力 (forces) は強力で、各国の移民政策のみでは、もはや効果的に移動を管理することはできない。第3に、世界中で脆弱かつ搾取され、しかも国々や国際組織 (international institutions) によって十分に保護されない移民が増加している。第4に、移動に対する気候変動の影響が、管理や保護の新しい課

---

(2) 現代における人の移動一般の概観として、S. カースルズ・M.J. ミラー (関根政美・関根薫監訳) 『国際移民の時代 (第4版)』名古屋大学出版会、2011年、3-19頁。

(3) もっとも、伝統的にも外国人法と呼ばれる領域があったし、また国際人権保障の発展によってあらゆる個人が規律ないし権利保障の対象となってきた。

題として現れてきている。そして第5に、近年、国際移動をめぐって普遍的国際組織間の協調が高まっているなど、変化を促す勢いが次第に増してきている<sup>(4)</sup>。本稿は、とりわけ最後の点に焦点を当てようとするものである。

本稿では、上のような点を議論するための素材として、難民と移民が同じルートや移動手段を用いることで区別が難しくなっている現象、すなわち「混在移動 (mixed migration, mixed migratory flows, mixed movement etc.)」<sup>(5)</sup>現象を取り上げる。2015年に顕在化した欧州への難民の大量流入をめぐる危機の背景には、かなり以前から問題視されていた北アフリカ・中東における混在移動の現象がある。そうした現象に対しては、2000年代に入ってから様々な国際組織が同地域の国や NGOs と協力して対応メカニズムを形成してきたという経緯がある<sup>(6)</sup>。ここでも人の移動をめぐる問題において共通してみられる、国家安全保障と人権保護のバランスをどのように図るかという課題が最大の論点の一つである。そこでは、しばしば国際組織に大きな期待が寄せられる。

但し、本稿が検討の対象とするのは国連を中心とする普遍的国際組織である。現在の地中海やシリア難民をめぐっては、欧州連合 (EU) が問題の中心であることは確かであり、EU がいかに困難を克服できるかが注目される場所である。しかし、昨今の危機は、EU の対応能力を

---

(4) K. Koser, “Refugees and Migration”, T. G. Weiss, R. Wilkinson (eds.), *International Organizations and Global Governance*, Routledge (2014), p.674.

(5) 比較的最近になって指摘されはじめた現象ということもあり、表現も多様である。また日本語文献でも、混合移住、混在移民など様々な訳語が見られる。本稿では、さしあたり混在移動という表現で統一しておく。日本語文献で混在移動について比較的詳しく解説するものとして、橋本直子「混在移動―人身取引と庇護の連関性」墓田桂他編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年、244-262頁。

(6) F. Ippolito, S. Trevisanut (eds.), *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation*, Cambridge University Press (2015).

超えているように見え、さらに様々な報道からは、流入する難民を脅威の対象とみなす「セキュライゼーション」の傾向が強まっていることがうかがえる<sup>(7)</sup>。そうした場合、国連や国際移住機関 (IOM) などの普遍的国際組織の重要性は高まることはあっても減少することはないであろう<sup>(8)</sup>。

すなわち、EU や国々が人の移動を脅威とみなし管理の傾向を強めるという意味で「セキュライゼーション」の強化に向かっているのに対して、国連を中心とする様々な普遍的国際組織の政策は、人権基盤アプローチ (human rights-based approach, rights-based approach) に基づくものであると性格づけることができる。このアプローチが有益な対抗概念としての役割を果たすまでの内実を伴うものであるか、また EU や国々に対して何らかの影響力をもつものであるか。これは、換言すれば人の移動は、国々にとって安全保障上の脅威かそれとも国家の利益か、あるいは国際的な制度構築の観点から国家主権の尊重と個人の人権保護のバランスをどのようにはかるべきかかといった、抽象的な分析視点をより具体化して検討しようとすることでもある。但し、本稿は人の移動一般ではなく、混在移動の現象に限定するものであり、かつそれに対する国際組織の活動を網羅的に検討するものでもない。その意味で、本稿の考察はあくまで問題像の素描に留まる。

---

(7) 2015年の危機以前からのEUのセキュライゼーション傾向については、高橋和「人の国際移動をめぐる研究の動向—ヨーロッパにおける人の移動の自由と管理」『山形大学法政論叢』第58・59合併号、2014年、43-69頁。また、欧州共通庇護制度 (ダブリン・システム) の詳細な解説として、中坂恵美子『難民問題と「連帯」』東信堂、2010年。

(8) 混在移動を含めた人の移動に対するEUの対応と、それに対する普遍的国際組織 (とりわけ国連難民高等弁務官事務所) の対立・協調関係を描き出すものとして、岡部みどり「EUと国際機構—人の移動の国際管理をめぐる対立と協調のダイナミクス—」『慶応法学』第4号、2006年、197-224頁。

以下では、いわゆる北アフリカ・中東の難民・移民問題を念頭におきつつ、混在移動の概念が登場してきた背景や定義の問題、射程を検討し（Ⅱ）、改めて人の移動をめぐる現行国際法の枠組みの現状を概観したうえで、いくつかの普遍的国際組織による人権基盤アプローチの内実を探る。具体的には、国連人権理事会の任命した「移民の人権」に関する特別報告者の報告書、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）やIOMの政策やオペレーショナルな活動<sup>(9)</sup>を検討する（Ⅲ）。そのうえで、混在移動と人権基盤アプローチの関係性について考察を加えて、国連安全保障理事会の取組みも含めた今後の課題について指摘する（Ⅳ）。

## Ⅱ 「混在移動」概念の生成と射程

### 1 混在移動の背景

混在移動は、冷戦後に登場してきた概念である。それまでの難民・移民（black or white とも言われる）の区別ができない、もしくは難しいという認識が高まったことに起因する。例えば、湾岸戦争時における移動である。イラクによる侵攻によって、イラクやクウェートで多くの移動が生じた。紛争から逃れておよそ400万人が砂漠などの過酷な環境に身を置いたといわれる。避難は数週間から数か月に及び、法的には、難民とも移民とも断定できない保護を必要とする人々が存在し、人道援助機関の援助対象となった<sup>(10)</sup>。こうした現象は、その後の国際・国内紛争で

---

(9) オペレーショナルな活動とは、国際組織自身による自ら有する資金的・技術的・人的な資源の使用であって、人道援助などの国際組織が「直接的」に行なう活動を指す。佐藤哲夫『国際組織法』有斐閣、2005年、10-11頁。

(10) 注(1)で触れた、IOM 駐日代表バリガ氏の指摘。湾岸戦争をめぐるのは、いわゆるクルド危機がクローズアップされるが、そもそも武力紛争ではこうした大規模な移動がしばしば発生していることを忘れてはならないであろう。

益々強く認識されるようになる。

混在移動の現象は様々な地域で見られるが、少なくとも地中海移民に対する EU の対外的国境管理と密接に関連する形で生成してきたことは確かである<sup>(11)</sup>。現在の北アフリカや中東では、紛争、災害、気候変動などにより移動を強制される人々が多く存在するが、そうした認識と国際的な取組みが本格化したのは、2000年代に入ってからだとされる<sup>(12)</sup>。

近年の実態を、IOM 発行の『Migration Initiatives』2015年版に基づいてまとめるとすれば大要次のようになる。まず東部及びアフリカの角地域においては、3つの主要なルートが存在する。北部アフリカルート(サブ・サハラ地域から北アフリカやヨーロッパ)、アデン湾ルート(アフリカの角からイエメンなど)、そして南部ルート(東部・アフリカの角から南アフリカなど)である<sup>(13)</sup>。例えば、イエメンへの移動は、過去6年間(2009-2014)で着実に増加し、2012年には10万人に達した。ほとんどはソマリアやエチオピアからで、身体的暴力、生命の危機、強制結婚、基本的サービスや生計の欠如、恣意的逮捕や拘禁から逃れた人々である。移動の途中でも、身体的暴力、略奪、強奪や性的暴行、恣意的逮捕や拘禁、送還、不十分な食料・水・シェルター、危険な輸送による障害や死亡、そして密輸業者や人身取引業者による虐待や搾取(特に女性や子ども)といった危険に直面している<sup>(14)</sup>。

---

(11) F. Ippolito, "Conceptualising a migrant's rights-based EuroMed cooperation", Ippolito and Trevisanut (eds.), supra note 6.

(12) N. van Hear, *Policy Primer Mixed Migration: Policy Challenges* (2011) p.1, available at <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/policy-primers/mixed-migration-policy-challenges> (Last visited in 31 March 2016, 以下のHPアドレス参照箇所について閲覧日は同様である。)

(13) IOM, *Migration Initiatives 2015 Regional Strategies* (2014) pp. 9-10, available at: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_initiatives2015.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_initiatives2015.pdf)

(14) Ibid. p.11.

また、中東及び北アフリカでは、政情不安や紛争、特に若者における高い失業率、海外での社会経済的機会の可能性によって、とりわけヨーロッパへの非正規移動が増加している。同時に同地域のいくつかの国(リビアやトルコなど)は、そうした危険な移動ルートの重要な経由国となっている。ここでも、移動する人々は、密輸業者や人身取引業者の虐待や搾取の危険にさらされている。当初持ち合わせていた資金が枯渇すると、途中で彷徨うことになり、基本的なサービスへアクセスすることもできなくなっている。北アフリカから地中海を超える人々の急増によって、いくつかの受入国では長期かつ恣意的な収容がみられるようになっていく。2014年の最初の8か月で10万人以上の移民がイタリアの海岸にたどり着いたが、これは2013年1年間の数の3倍にあたる。多くは、上位からエリトリア、シリア、マリ、ガンビア、ナイジェリア、ソマリア、セネガル、エジプト、パキスタンからの移民である。2014年9月までにおよそ3000人が地中海を越える途中で命を落としたと見積もられている<sup>(15)</sup>。これらの記述のみでも事態は深刻であることがうかがえるが、2015年に入って移動の数が激増したことは周知の通りである。

こうした現象に対する取組みのひとつとして、「北アフリカ混在移動タスクフォース (Mixed Migration Task Force: MMTF)」が結成されている。構成員は、IOM と国連人権高等弁務官 (OHCHR)、UNHCR、国連麻薬犯罪事務所 (UNODC)<sup>(16)</sup>といった国連機関だけでなく、デンマーク難民理事会 (DRC)<sup>(17)</sup>やセーブ・ザ・チルドレン、地域混在移動事務局 (RMMS)<sup>(18)</sup>といった NGOs も参加している。定期的に集まって各自の

---

(15) Ibid. p.116.

(16) 違法薬物や国際犯罪に取り組む代表的な機関である。1997年に国連麻薬統制計画と国際犯罪防止センターを統合して設置された国連総会の補助機関。

(17) デンマークに拠点を置き30か国以上で人道援助活動を行う NGO。 <http://drc.dk/about-drc/>

もつ情報や経験、教訓などを共有し、テーマごとの問題や事業、政策提言などについて議論している。なお、同タスクフォースの事務局(プラットフォーム)としてMHubがおかれている。同タスクフォースは、北アフリカにおいて、また北アフリカから混在的に移動している人々を保護するために人権基盤アプローチを推進することを目的としてうたっている<sup>18)</sup>。

また、なぜ「混在移動」に取り組む必要があるのかという点について、MHubのホームページでは次のような指摘がある。少し長くなるが重要な点であるため引用しておこう。

「北アフリカにおける人間の移動可能性 (mobility) は、同地域とそれ以外のアフリカ及び中東において端を発した複雑な移動によって特徴づけられる。それらは、貧困、差別その他の人権侵害から逃れて、より尊厳ある生活やよりよい機会を求める正規及び非正規移民に関わり、難民・庇護申請者、家族の再統合を目指す者、密入国者、人身取引被害者及び保護者を伴わない未成年者 (unaccompanied minors) などを含む。こうしたルートを経た人々は、しばしば深刻な人権侵害を受けている。難民・移民は、密入国業者の介在、人身取引の被害、身代金目的の人質といった経験をしており、虐待、強制労働、

---

(18) いわゆる「アフリカの角」周辺の問題に取り組んでいる NGO。RMMS の全体的な目的は、アフリカの角地域及びイエメンにおける諸団体やフォーラムを支援して同地域における混在移動フローにおける人々の保護及び援助の運営を改善することである。RMMS は、①支援及び調整、②統合、分析及び調査、③情報及びデータ管理、④アドヴォカシーを提供することを目的とする地域的拠点 (regional hub) とされる。混在移動に関わるセクターの前向きな取組みや政策的展開を刺激するための触媒、また時には「挑発者 agent provocateur」として行動しようとしている。人権、保護、援助が全体的なフォーカスとして強調される。<http://www.regionalmms.org/index.php?id=59>

(19) MHub Information Sheet, available at: <http://www.mixedmigrationhub.org/wp-content/uploads/2016/02/MHub-Information-Sheet.pdf>



性的搾取、拷問等の被害を受け、結果として死に至るものもある。難民・移民は紛争地にとどめられ又は経由し、増大する脆弱性のなかにとどめおかれている。国々は、強制的な抑留、不適切な抑留環境、国境管理当局による暴力差別、不法で不均衡な武力の行使を行うこともある。

こうした混合的で複雑な流れにおいて移動する人々の権利、ニーズそして脆弱性に対処するためには、こうした移動環境に対してより一層の考察が求められるのである。」<sup>(20)</sup>

このように、北アフリカ及び中東における人の移動はまさにその混在的な複雑性と対処の必要性によって特徴づけられている。また、混在移動に取り組むタスクフォースに参加する国連機関や NGOs の多様性も特徴である。これは裏を返せば、そうした諸機関の活動の根拠（厳密には法的根拠とはなりえないとしても）として混在移動概念が位置づけられているとも言える。

## 2 混在移動の定義

混在移動は、「複雑で、比較的新しい用語であり、従って様々な団体によって微妙に異なる定義が示されている」<sup>(21)</sup>。ここでは、前述の MHub ホームページで紹介されている各機関の定義を訳出しつつ整理してみよう。

まず UNHCR は、「移民は基本的に難民とは異なり、それゆえに国際法上、かなり異なる待遇が与えられる。移民、とりわけ経済移民は、自身の生活を寄りよくするために移動することを選択した者である。難民は、自らの生命を守るため、あるいは自由を守るために逃げることを余

---

(20) Ibid.

(21) MHub HP: <http://www.mixedmigrationhub.org/about/what-mixed-migration-is/>

儀なくされている」として、移民と難民の違いを確認したうえで、混在移動について次のように言及する。「移民と難民は、海外の目的地へ向かうために、ますます同じルートや移動手段を用いるようになっている。このように混在移動を行う人々が合法的にある特定の国へ入国できないとなると、彼らはしばしば密入国業者の手を借りて危険な海または陸の旅に乗り出しており、その多くは生き残っていない」<sup>22)</sup>。

IOMは、混在移動の流れを主に特徴づけているものとして、そうした移動の非正規的な性格とその要因の多様性、そして移動する人々によって様々なニーズと側面がある、と指摘する。混在移動の流れとは、「難民、庇護請求者、経済移民及びその他の移民を含む複雑な人口移動である」と定義し、なかには保護者を伴わない未成年者、環境移民、密入国者もまた混在移動の流れの一部を構成しうるとする<sup>23)</sup>。

NGOであるRMMSは、「混在移動は、非正規移民（現実に豊かになることができない、及び／もしくは、豊かになることができないと考えることによって移動せざるを得ない (dislodged) 人々すなわち経済移民もしくは他の家族構成員などとともに暮らしたいといった願望によって動機づけられた人々、彼らの移動は自主的に行われることもあるが、しばしば密輸業者によって組織され助長されている）、難民及び庇護請求者（強制された移民）、人身取引業者（非自発的移民）、無国籍者、保護者を伴わない未成年者・子ども、その他の脆弱な人々を含む」としたうえで、別の角度から混在移動の要素を指摘する。すなわち、アフリカの角地域における「国内避難民 (IDPs) は、強制的・非自発的であれ、または自発的であれ、往々にして明日の移民となっている」ことがみてとれる、と<sup>24)</sup>。

---

22) Ibid.

23) Ibid.

オクスフォード大学の研究組織である Migration Observatory は、近年の移動は、その形態及び種類が驚くほど多様であることを特徴とすると指摘したうえで、「移民 (migrant) という用語は、かなり多様な種類の、国内移動及び国家間移動する人々を包みうる。そのなかには、永住者、一時的な契約社員、労働者、専門職、ビジネスや貿易商、学生、難民や庇護請求者、田舎から都市部へ、または小さな町から大きな都市へ移動する人々、自国内で紛争から安全を求めて逃れる人々が含まれる。さらに、人々はしばしばこれらのカテゴリー間を行ったり来たりする。例えば、学生、旅行者もしくは訪問者として入国した人が、オーバーステイとなり、働き、庇護を申請し、もしくは永住許可を求め、ついには帰化するということもありうる。同様に、紛争によって生じた、もしくは機会を求める国内移民は、時とともに国境を越え、国際移民となりうる」<sup>24)</sup>として、厳密な意味での混在移動に留まらない、より包括的な人の移動を射程に入れることの重要性を指摘している。

このように、必ずしも統一的な定義が確立しているわけではなく、それぞれの立場から重点のおきどころに違いがあるが、さしあたり要点として次の4点を挙げておこう。第1に、混在移動を、強制的に移動を余儀なくされる者とそうでない者が同じルートや移動手段を用いるという現象に重点をおいて定義するか、それとも移動する人々のカテゴリーに重点をおいて定義するかの違いである。そうした差異とその意義を掘り下げるのは本稿の目的ではないが、立場によって微妙に異なること自体は留意しておいてよい。第2に、Migration Observatory の指摘からわかる通り、移動する人の視点から見た場合、時間軸が重要な要素となる。すなわち、あるカテゴリーに属する人は常にそれに留まるわけではなく、

---

<sup>24)</sup> Ibid.

<sup>25)</sup> Ibid.

時間の流れによって保護されるべき対象となったりそうでなくなったりする。第3に、時間軸とも関連するが、「混在」にはカテゴリーの混在だけでなく、移動する人それぞれの「動機」の混在が含まれる。確かに、武力紛争から逃れることと、少しでも良い社会的経済的機会を求めることを明確に区別することは困難である。そして第4に、混在移動の大きなポイントは、確かに難民・移民が混在するという点ではあるが、それにとどまらず、混在移動には、国境を越えない人々も対象とするという意味で脱国境的な要素も含まれる。この点も立場によって微妙な違いがありうるが、RMMSやMigration Observatoryの指摘する通り、実態としては明確に区別することは困難な状況になっている<sup>26)</sup>。

いずれにせよ、それらすべてを保護・援助の対象とするのか、そうだとするとどのような手段で行うのか、またはそうではないとするとどのように区別するのかなど、定義にまつわる様々な問題がある。また、しばしば問題視されるように、あらゆるものを含む包括的な定義はそもそも定義として意義を持ちえないという一般論的な問題もある。他方で、Ⅲで見ると、混在移動という枠組みの下で、様々な国際組織が現に活動を行っていることも確かである。その具体例を検討する前に、混在移動概念の現行国際法枠組みにおける位置づけと射程について検討しておこう。

### 3 混在移動の射程

繰り返しになるが、混在移動概念のポイントは、厳密な意味における国際法上の保護対象となる難民等(強制的移動)と経済移民(自発的移動)

---

<sup>26)</sup> なお、橋本、前掲論文(注5)、246-247頁も参照のこと。橋本は、近年の混在移動という用語が頻用されるようになったことに対して、新たな現象が発生したのではなく、古来より続いてきた事象を概念化したに過ぎないということを強調する。

が混在しているということである。定義上は、それらを「保護対象」ではなく、強制的移動と自発的移動の「移動要因」の混在であるとするすることで、国々の保護義務の実定法化を志向するといった規範的効果を薄めることはできるかもしれない。しかし、実際には、各国際組織やNGOsなどが混在移動に取り組むにあたって、まさに区別が難しいゆえに包括的に保護や援助の対象とせざるを得ない状況になっている。従って、混在移動概念が成熟していくことは、事実上、保護対象の拡大を肯定していくことになる。但し、現時点において同概念は、強制的移動と自発的移動の連続性を理解するための分析概念として、あるいは様々な国際組織やNGOsが取り組んでいるという意味での政策概念に留まると言わざるを得ない<sup>27)</sup>。

他面において、こうした区別が曖昧化ないし困難化しているがゆえに、難民と移民の境界線を見直そうという大きな動きが存在し、その一環として混在移動の概念化があると考えられる<sup>28)</sup>。90年代以降、国際法学では、「難民研究」から「強制移動研究」へのシフトを指摘する研究が盛んとなり<sup>29)</sup>、実践面においては、2000年代に入ってから国連における「人権の主流化」が進展するなどによって、混在移動概念を通じた現行国際法枠組みの地殻変動が起こっているようにも思われるのである。前者については、国内避難民を対象とする研究を中心として、難民に留まらない強制移動を強いられた人々の積極的な保護を国々に義務づ

<sup>27)</sup> van Hear, *Policy Primer Mixed Migration*, supra note 12, pp.2-4.

<sup>28)</sup> 例えば、難民と移民それぞれの国際制度が構築されてきた歴史的経緯をたどって、新たな包括的レジームの必要性を主張するものとして、Katy Long, “When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection”, 1 *Migration Studies* (2013), pp.4-26. また、柄谷恵理子「[移民]と[難民]の境界の歴史的起源一人の移動に関する国際レジームの誕生」墓田他編、前掲書(注5)、60-74頁。

<sup>29)</sup> E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford University Press (2014).

ける規範が形成されているかどうかが中核的論点となっている<sup>30)</sup>。他方で、後者については、以下のⅢの検討からも明らかになるように、国連の様々な活動領域において人権を中心に位置づけようとする動きが、開発において移民の人権を適切に位置づけようとする発想や人権基盤アプローチの考え方に結実していく傾向をみてとれる。

これを後押しする形で、近年の法哲学・政治哲学における「グローバル・ジャスティス」の議論の高まりを位置づけることができるかもしれない<sup>31)</sup>。分配的正義の観点から、主に移民規制の是非や受け入れを肯定化する「正義の状況」が盛んに議論されている。ここで踏み込む余裕はないが、そうした議論の背景として、難民法や移民法に「大文字の正義（地球上のどこかに住む権利）」を持ち込むことには様々な批判があるとしても、各国の主権に基づく入国管理権を前提とした「近代的法秩序枠組みの崩壊とともにグローバル・レヴェルの正義が必要とされ」<sup>32)</sup>るような問題状況が生じていることは確認しておいてよい。

いずれにせよ、混在移動概念は今のところ規範的効果をもつものではないとしても、同概念に基づく様々な国際組織の活動を通じて、国際法形成につながる可能性を排除するものではないであろう。その可能性を予想させるいくつかの要因が、国際法学における強制移動研究へのシフトであり、国連における人権の主流化であり、またグローバル・ジャスティスの議論である。また何よりも、近年の地中海・シリア難民危機の

---

30) 墓田桂「難民・強制移動研究の新たな課題」墓田他編、前掲書（注5）、8-22頁。但し、こうした強制移動研究へのシフトに対して、難民保護システムの弱体化を懸念する見解もある。阿部浩己『国際法の人権化』信山社、2014年、107-126頁。

31) 例えば、井上達夫『世界正義論』筑摩書房、2012年（特に第4章）、「統一テーマ『国境を越える正義：その原理と制度』」『法哲学年報2012』2013年を参照。また、宇佐美誠「国際法におけるグローバルな正義」『世界法年報』第34号、17-19頁。

32) 小畑郁「移民・難民法における正義論批判—「地球上のどこかに住む権利」のために—」『世界法年報』第34号、2015年、113-114、116頁。

国際政治上の現実的インパクトの強さが大きな変容を促しているとも言えよう。

もちろん、混在移動概念の実定法化を語ることは時期尚早であり、また本稿の主たる目的でもない。以下では、そうした射程を念頭におきつつ、混在移動の問題に対する普遍的国際組織の取組みがどのような役割を果たしているかを検討する。

### Ⅲ 「混在移動」に対する国際組織の人権基盤アプローチ

#### 1 人の移動に関わる現行国際法上の枠組み

周知の通り、人の移動について包括的に定める単一の多国間条約は存在しない<sup>33</sup>。ここで教科書的な記述を繰り返すことは避けるが、人の移動にかかわる国際法上の枠組みを便宜的に整理するとすれば、さしあたり (a) 難民保護、(b) 移住労働者等の権利保護（各種国際人権条約を含む）、(c) 国際犯罪の規制、(d) 人の移動をめぐる国際協力にかかわるインフォーマルな対話の場の形成に分けることができよう<sup>34</sup>。

##### (a) 難民保護

難民については、言うまでもなく難民の地位に関する条約（1954年発効）と難民の地位に関する議定書（1967年発効）とその他の地域条約が

---

33) 富山麻里子「国際的な人の移動と人間の安全保障」大久保史郎編『グローバル化と人間の安全保障』日本評論社、2007年、298-301頁。

34) ここでは基本的に条約の枠組みを前提としているが、条約に体现される規範が慣習法化して、一般国際法の枠組みが形成されている可能性を否定するものではない。この点、V. Chetail, “The Transnational Movement of Persons under General International Law-Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law”, V. Chetail and C. Bauloz (eds.), *Research Handbook on International Law and Migration*, Edward Elgar Pub. (2014), pp.1-72.

ある。難民条約は難民を、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又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うけることができないもの又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」と定義している。UNHCRは、これに当てはまる「条約難民」を保護の対象とするが、それ以外の、武力紛争や環境破壊、自然災害を逃れた者、さらには国境を越えない国内避難民も「マנדート」に基づく場合は保護の対象とするようになってきている。実際には、UNHCRをはじめとして人道援助機関が条約難民に該当しない者にも対応するようになってきているが、国際法上明確に保護されなければならないという規範は確立していないのが現状である。他方で、難民・庇護申請が却下された者に対して、人道上の配慮等を理由に一時滞在を認める実行（補完的保護などと言われる）が近年主要国の間で広がっている<sup>35</sup>。

### (b) 移住労働者等の権利保護

移住労働者の権利保障については、従来から国際労働機関（ILO）が取り組んできた。いわゆるILO条約（及び勧告）と呼ばれる様々な規範形成が行われ、各国の実施状況を監視する制度も整備されている<sup>36</sup>。とりわけ重要な条約として、移動過程での保護と受入国での均等待遇を規定する第97号条約（1949年採択）と、それを補足するために作成された第143号条約（1975年採択）がある。国連においても、移住労働者とその家族構成員の権利保護に関する国際条約の作成が進められ、1990年に総会で採択された。正規・不正規を区別せずに幅広く対象となる者の

<sup>35</sup> さしあたり、「特集「国際的保護」をめぐる新たな潮流—難民、無国籍者、補完的保護—」『法律時報』第1078号、2014年の各論稿を参照。

<sup>36</sup> 詳細について、吾郷真一「人の国際移動と労働—国際組織の役割—」『立命館法学』第357・358号、2014年、1-2頁。



権利保護を規定する同条約は長いこと発効が疑問視されていたが、2003年に発効に至っている。また、同条約も他の人権条約と同様、履行確保のための監視メカニズムが導入されている。但し、ILO条約も移住労働者の権利条約も、批准国は少数にとどまり、しかも批准国のほとんどはいわゆる送出し国であるため、実効性を疑問視する見解も根強い<sup>37)</sup>。批准国の多さと監視メカニズムの実績という観点からは、様々な国連人権条約（国際人権規約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約など）も重要な法的枠組みといえよう。これらの人権条約は人の移動を直接的・包括的に扱うものではないが、原則として内外人平等・非差別を前提としており、関連する限りにおいて移民・難民の権利を保障するものとなっている。

なお、このように分散した人権の諸原則を一つの文書にまとめて法典化しようとする試みもある。例えば、ジョージタウン大学ロー・センターによって「国際移住者の権利章典」が起草されている<sup>38)</sup>。これは、「条約、慣習国際法、国家実行や最良の実行（best practices）を含む国際法のすべての分野から引き出された移民の権利保護のためのダイナミックな青写真」を描くことを目的とするものである。確かに、そうした文書の起草ではなくむしろ既存の規範の履行に向けて労力を割くべきであるという批判や、そもそもそのような文書が条約として発効するかは疑問との見方もあるかもしれないが、人の移動問題に対する、より効果的なグローバル・ガバナンスを考える際の重要な指針にはなりうるであろう<sup>39)</sup>。

---

37) 2016年1月現在、第97号条約は49か国、第143号条約は23か国、移住労働者の権利条約は47か国である。

38) Georgetown University Law Center, “International Migrants Bill of Rights”, 24 *Georgetown Immigration Law Journal* (2010), pp.395-506.

39) B. Oveskin, R. Perruchoud and J. Redpath-Cross, “Conceptualising International

### (c) 国際犯罪の規制

人の移動，とりわけ混在移動現象において近年問題視されているのが人身取引 (human trafficking) や密入国の斡旋ないし人の密輸 (smuggling) という国際組織犯罪が絡んでいる点である。これについては，国際組織犯罪防止条約人身取引防止議定書 (2003年発効) と国際組織犯罪防止条約移民密入国防止議定書 (2004年発効) がある。前者は，締約国に対して人身取引の犯罪化を義務づける (第5条) 一方で，人身取引犠牲者の保護及び援助も義務づけている (第6条)。後者も，締約国に対して人の密輸の犯罪化を義務づける (第6条) 一方で，対象となった人の刑事訴追を否定し (第5条)，海上における移民の密入国防止措置が国際法に従って行われること (第8条7項) や，あらゆる人々の安全かつ人道的な待遇を確保すること (第9条1項) を求めている。これらの議定書について，人権条約のように明確な実施機関は設けられていないが，以下の3 (b) で触れるように，人身取引防止のための技術協力や被害者の保護においてIOMが重要な役割を果たしている<sup>(40)</sup>。また，UNODCも国際組織犯罪条約締約国会議の事務局として，国々による議定書の関連規定の履行を支援する活動を行っている<sup>(41)</sup>。2つの議定書に基づいて被害者を保護するという意味においては，人権保護のための枠組みと位置づけることもできる。他方で，取締りの対象という意味では，正規の移民ルートが極めて限定される「セキュリティゼーション」傾向のなかで，「南から北へ」の限られた移動方法を排除する封じ込めの制度でもあるとの批判にも留意すべきである<sup>(42)</sup>。

---

Migration Law”, B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross (eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press (2012), pp.9-10.

(40) 例えば，橋本，前掲論文 (注5)，248-259頁。

(41) 例えば，締約国の立法措置を支援するために指針を示している。See <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>

#### (d) 人の移動をめぐる国際協力に関するインフォーマルな普遍的枠組み<sup>(43)</sup>

90年代は、様々なアジェンダについて国連主催の国際会議が多く開催されたが、1994年の国連人口開発会議では、人の移動に対する包括的対応の必要性が指摘された。しかし、その後、人の移動の問題の重要性は高まる一方であるにもかかわらず、普遍的レベルにおいて包括的に対応する枠組みないし対話の場は長く形成されなかった。そのような中で一つの起点になったのは、2006年9月に開催された「移住と開発に関するハイレベル会議」である。

同会議に先立って、各組織の制度間調整・協力を行うことを目的として、国連事務総長によって Global Migration Group (GMP) が設置された。構成員は、国連の自律的補助機関や専門機関、IOM など18の機関である。また、2007年には Global Forum on Migration and Development (GFMD) が国連外のフォーラムとして設置された。GFMD は、移住と開発の関係を相互に強化するための理解と協力を促進し、実際的かつ行動指向型の結果を生み出すために、すべての国々と国連のオブザーバーに開放された、自発的で、非公式的、非拘束的、政府間主導を特徴とするプロセスであるとされている。国連とは切り離されているが、GFMD における議論は国連総会に報告され、また国連事務総長が任命する「国際移住と開発に関する特別代表」や上述の GMP とも連携関係にあり、国連とは密接な関係を維持している。また、2013年に開催された第2回「移住と開発に関するハイレベル会議」の準備会合としての役割も果たしている。こうしたインフォーマルな対話の場は、名称からも想像できるように、人の移動と開発ないし経済的側面の問題を積極的に結びつけて国際

---

(42) 阿部、前掲論文(注30)、117頁。

(43) See in detail, Irena Omelaniuk, “Global migration institutions and processes”, Opeskin *et al* (eds.), Supra note 39, pp.357-363.

協力を促進することに重点をおいているとして批判されることもあるが<sup>44)</sup>、そこでは移民の権利保護や人身取引等への対策もアジェンダとして議論されていることは重要である<sup>45)</sup>。

\*

以上のように、人の移動については、広い意味での国際人権文書によるパッチワーク的な対応と、緩やかでインフォーマルな国際協力の枠組みがあるに留まる。他方で、全体としてみたときに制度の運用を通じて、国々による保護をめぐる権利義務という視点ではなく、移動をする個人の保護へと重点が変わってきているようにも見える。人の移動に対する包括的なアプローチという意味では、インフォーマルな制度がようやく緒についたというのが現状ではある<sup>46)</sup>。しかし、そうした対話の場においても上述の権利保護に関する諸条約が既存の前提的枠組みとして影響力を及ぼすであろう。また、インフォーマル制度を踏まえた様々な国際組織のオペレーショナルな活動を通じて事実上の規範形成が促される可能性も示されている<sup>47)</sup>。

## 2 国連人権機関による人権基盤アプローチ

上で見たように、現行国際法の枠組みは主として個人の権利保護に関

---

(44) 以下のⅢ - 1 で触れる国連人権高等弁務官事務所の指摘。Migration and Human Rights: improving human rights-based governance of international migration, p.24, available at: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf)

(45) このような動きを受けて、UNDP も人間開発報告書で取り上げた。国連開発計画、横田洋三、秋月弘子、二宮正人（監修）『人間開発報告書2009 障害を乗り越えて一人の移動と開発』阪急コミュニケーションズ、2010年。

(46) 人の移動に関するグローバル・ガバナンスとしてどのような制度構築があり得るかについて多様な可能性を検討するものとして、K. Newland, “Global Governance of International Migration”, 16 *Global Governance* (2010), pp.331-344.

(47) ここでの記述は、次の論文から示唆を受けたものである。秋月弘子「国際機構法とアカウントビリティ—国連開発計画 (UNDP) の開発援助活動を事例とし

する条約とその実施を監視する国際組織によって構築されている。その意味で、実施を担う国連を中心とした国際組織の対応・指針を人権基盤アプローチと呼ぶことができる<sup>48)</sup>。2005年9月、国連の創設60周年を記念した国連総会特別首脳会合で採択された成果文書では、開発や安全保障とともに人権が国連の最重要分野の1つであることが確認された。そして、国連システム全体において「人権の主流化 (mainstreaming human rights)」を推進することが明記された<sup>49)</sup>。その後、人権理事会の設立をはじめとする一連の改革が進められた。首脳会議に向けて提出された事務総長報告書によれば、この人権の主流化は、単に人権が最重要分野のひとつであることを意味するにとどまらず、国連のすべての機関がその活動において人権の視点を強化しなくてはならないことを意味する<sup>50)</sup>。こうした動きが、人の移動問題に対する人権基盤アプローチを後押しすることになっていると考えられる。

上でも触れた2013年開催の第2回「移住と開発に関するハイレベル会議」に先立って、事務総長は国連人権高等弁務官事務所に対して、移動

---

て」秋月弘子・中谷和弘・西海真樹編『人類の道しるべとしての国際法 ―平和、自由、繁栄をめざして』国際書院、2011年529-554頁。秋月は、ミレニアム開発目標 (MDGs) と UNDP プログラムの人権基盤評価ガイドラインを取り上げて、そうした (国々を法的に拘束するものとは考えられていない) 国連の内部文書が、アカウンタビリティ概念を通して、一種の行為規範として国家 (または関係主体も含めて) の行動に影響を与えるようになってきていると指摘する (542-545頁)。もっとも、本稿では具体的にどのような規範が形成されつつあるのかという点にまでは踏み込んでいないし、あるいは新規規範の形成というよりも、既存の規範の豊富化・精緻化と説明すべきかもしれない。より踏み込んだ検討は今後の課題としたい。

48) この点、労働者の権利保護を任務とする ILO によって示されてきた、移住労働者権利保護の取組み・見解からも貴重な示唆が得られるであろう。ILO による人権基盤アプローチについては、International Labour Office, *International Labour Migration A rights-based approach* (2010)。

49) 2005 World Summit Outcome, para.127。

50) *In larger Freedom*, Report of the Secretary-General, 21 March 2005, para.144。

と人権の関係を分析した報告書を作成するよう求めた。人権高等弁務官は、『移動と人権：国際移動の人権に基づくガヴァナンスの改善』と題する報告書を提出した<sup>51)</sup>。同報告書では、「人権の主流化」の動きを端的に確認したうえで、国際移動ガヴァナンスにおける国連システムの役割も、基本的に人権基盤アプローチによって輪郭づけられると指摘する。そして、その根本的理由として、本質的理由 (intrinsic rationale) と補助的理由 (instrumental rationale) の2つを挙げる。本質的理由とは、人権基盤アプローチが道徳的及び法的に正しいと認識するからということであり、補助的理由とは、人権基盤アプローチがより優れた持続可能な結果をもたらすからということである。実行上はこの2つの理由が混ざり合った状態であるという<sup>52)</sup>。ここでこれらの理由の是非を検討する余裕はないが、アプローチの妥当性を検討する上で重要な指摘である。

報告書は、人権基盤アプローチの基本的特徴を次のように指摘する。同アプローチは、特定の請求権を有する権利保持者と、請求される権利を尊重・保護・充足することを義務づけられた義務負担者が誰かを明らかにする。従って、このアプローチは、権利保持者の請求能力と義務負担者の履行能力を強化するように作用する。また、政策目標や実行を、国際的正当性を有する規範的基準及び原則に高め、国々に対して履行に関する普遍的かつ明確な展望をもたらす。さらに、国際移動に関するあらゆる討議や計画において移民を人間として扱うことを最重要事項とし、非差別、エンパワーメント、参加、包摂、アカウントビリティといった基本原則を基礎とする<sup>53)</sup>。特に最後の部分で挙げられた5つの基本原則が人権基盤アプローチの含意として重要であろう。

報告書は、国連システムが国際移動ガヴァナンスの文脈で果たして

---

(51) Migration and Human Rights, supra note 44, p.32.

(52) Ibid.

(53) Ibid.

いる機能を次の4点に分類して各取組みを紹介している。(1) 基準設定と規範監視, (2) 人権に基づく対話及び協力のためのフォーラムの提供, (3) 技術援助, (4) 知識データベースの構築, である。そして、これらの機能はそれぞれ著しい進展を見せているが、欠陥や課題もあるとして3点指摘している。第1に、移動と人権に関する知識の欠如である。すなわち、移動とりわけ非正規移動に関する実態を把握しきれておらず、データが入手できたとしても不完全である。人権の視点は、伝統的なソースを越えたデータ収集へと方向づけるし、人口統計や経済指標を、脆弱性、差別、排除に対する眼差しをもって分析するよう方向づけるだろう。また、その他の経済的社会的影響に関するデータの収集によって、公衆の移民に対する認識を改善することになるし、外国人嫌悪 (xenophobia) と闘うことにもなる、という。第2は、国連システムにおける規範監視や援助メカニズムの拡散状況であり、これは重複や間隙を生み出し得る。国々も、いずれの機関に対して技術援助を求めるべきか見極めが困難となるというわけである。第3は、これだけ国連システムにおいて人権基盤アプローチが重要な位置を占めながら、現実には国際社会での議論において移動における人権の側面は抑制され、移動の開発ないし経済的側面に主眼がおかれる傾向にあるという点である。包摂的で、参加型かつアカウントビリティを確保するような対話が必要だが、それも欠如していると指摘する<sup>54</sup>。裏を返せば、このアプローチの存在意義は、こうした欠陥や課題にどのような処方箋を提示しうるかにかかっていると言えよう。

より混在移動に限定して考えた場合には、人権理事会によって任命された「移民の権利」に関する特別報告者の考える人権基盤アプローチが示唆的である<sup>55</sup>。特別報告者は、2013年に混在移動の問題への対応を含

<sup>54</sup> Ibid. pp.36-38.

<sup>55</sup> 移民の人権に関する特別報告者は、1999年に国連人権委員会 (当時) によっ

む EU の域外国境管理とその移民の人権に対する影響に関する報告書を提出し<sup>56)</sup>、2015年には、それをフォローアップする形で『世代を超えた移動可能性への期待 (Banking on mobility over a generation)』と題する報告書を提出した<sup>57)</sup>。ここでは、2015年報告書のいくつかの指摘から特別報告者の考える同アプローチの含意を導き出してみよう。

まず、EU の管理政策について、「最も差し迫った懸念に取組み、世代を超えた改革を進めていくための政治的意思を維持し続けることにより人権に基づく枠組みを発展させること、このことによって EU は、移動可能性に関わる経済的及び社会的な利益を蒙ることができるだろう」<sup>58)</sup>と述べて、人権に基づく取組みと経済的・社会的利益を結びつける。

他方で、移民に対して人権を保障すべき根拠を次のように指摘して、正規・非正規の区別を排除すべきであると指摘する。すなわち、「平等と非差別原則を支持することで、国々は、人権はすべての人のためのものであることを承認しているものであり、また、移住者は、その存在する国の主権領域における移住者としての地位に関わらず、平等な権利保持者として待遇されるべきことも承認している。…移住者は、いかなる不正義も救済されるために司法へのアクセスを有していなければならない。」<sup>59)</sup>

そして、現在の欧州危機に対して、具体的に次のようなことが求められている。

---

て任命された (決議1999/44)。以降、特別報告者のマンデートは3年毎に更新されてきている (決議2002/62, 決議2005/47, 改組後は人権理事会決議8/10, 17/12, 26/19)。

<sup>56)</sup> Regional Study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, A/HRC/23/46, 24 April 2013.

<sup>57)</sup> Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management for the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, A/HRC/29/36, 8 May 2015.

<sup>58)</sup> Ibid. para.60.

<sup>59)</sup> Ibid. para.62.



「国際法及び難民の中核的原則及び規定に基づく人権基盤枠組みの確立には、EUの国境における広範囲の被害を直ちに止める行動が必要とされる。」<sup>(60)</sup>

「人権基盤枠組みの実施を十分に継続させていくこととは、…捜索・救助能力を強化すること；移民の司法へのアクセスを促進すること；収容（detention）の代替手段を構築すること；労働監査メカニズムを強化すること…；難民の大規模な再定住計画を作成すること；及び移民が正規の移住手続を踏むよう奨励するために、多様な労働移住査証の機会を創造することである。

…シェンゲン地域における対内的移民と対外的移民という厳格な概念的線引きと、対外的境界の閉鎖（securing）は、平等と非差別に基づく移動のための人権基盤枠組みに抵触している。

移民を「不法（illegal）」とみる見方は非生産的であり、事実もしくは国際法の規定に基づいたものではない。…彼らは、犯罪行為を行ってはいない。…また、移民に対する一般の認識にも影響を及ぼし、それがひいては人権保障に合致しない政策を正当化することになりまた外国人嫌悪や差別の一員となる。

移民は「職業泥棒（job stealers）」という共通にみられる認識も、有害な幻想である。

…移民は「負担」とみる見方は、現実に基づくものでもないし、また生産的でもない。…EUとその構成国は、負担ではなく責任の共有（sharing a responsibility）について議論すべきである。

移民に対する、より実証的で現実的な見方の規範的根拠は、豊富な事実分析と、人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配及びすべての人の人権尊重といったEUの基本的価値（これらは強固な人権レジームと構成国が批准している国際人権文書によって証拠づけられる）のなかにある。

上で論じた人権基盤枠組みの長期的な発展は、EUの対内的及び対外的利益

---

(60) Ibid. para.63.

にとって、益々不可欠になるであろう。」<sup>(61)</sup>

シリア難民の流入が激しさを増した段階の2015年8月25日の声明<sup>(62)</sup>でも特別報告者の考え方は変わっていないことが分かる。同声明において、特別報告者はEUに対して、移動可能性 (mobility) をその中核的な財産とするような、人権基盤的で、一貫したかつ包括的な移民政策を構築するよう要請している。それこそがEUが国境を実効的に管理できる唯一の方法であり、「フェンスを築いたり、催涙ガスを使用したり、その他の暴力的方法によって移民・庇護申請者に対処し、シェルターや食料、水へのアクセスを確保せず、憎悪的表現によって脅したりすることによっても、移民がヨーロッパにやってくることを回避することはできないであろう」と指摘している。また、「領域主権とは、国境を管理することであり、自国に誰が入国し、誰が出国するかを認識することである。決して移民を締め出すことではなく」、「民主的な国境とは本質的に浸透的なものである。移民や庇護申請者に対して法的で安全な移動可能性を提供することは、そうした管理を保証するであろう」とも述べている。

EUは「セキュリティゼーション」の傾向を示しつつ、これまで保護拡大の傾向も示していたと言われる<sup>(63)</sup>。これには欧州人権裁判所の庇護に関する判例も大きな要因として考えられる<sup>(64)</sup>。他方で、2015年に顕在化した危機のインパクトの大きさを考えれば、EUが特別報告者の求めるような対策をとることは、絶望的と考える向きがあるのも確かであ

---

(61) Ibid. paras.70-76.

(62) <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=16344>

(63) H. Lambert, “The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence”, 25 *International Journal of Refugee Law* (2013), pp.207-234.

(64) 例えば、イタリアがリビアからの移民船について海上阻止行動を行いそのままりビアへ送還した事例について、2012年に欧州人権裁判所が第3条（非人道

る。ただ、そうであればなおさら、国連の人権基盤アプローチが果たす役割が重要になってくる。特別報告者の求めるアプローチは、開発ないし経済的側面のなかに柔軟に取り込もうとするものでもある。例えば、2014年の報告書では、ポスト2015開発アジェンダ（後に「持続可能な開発目標（SDGs）」として結実）における移民の人権をテーマとしている<sup>65</sup>。そこでは移民をその地位や状況で区別せずに、「持続可能な開発目標において人の移動を主流化する」よう勧告している。その前提として、移民が開発の担い手（drivers）であり促進者（enablers）であるという、国際的に認められるようになってきた考え方が確認されている<sup>66</sup>。結局のところ、人の移動問題に対する包括的なガバナンスを考えるにあたっては、人権基盤アプローチの求める移民の権利と、開発ないし経済的側面とのバランスをいかに図るかが課題となっている。

### 3 国際組織のオペレーショナルな活動を通じた人権基盤アプローチ

IIで見たように、北アフリカや中東における混在移動問題については、実に多くの国際組織やNGOsなど<sup>67</sup>が広い意味での保護活動を行ってお

---

的待遇）違反を認定した判決をめぐっては、ノン・ルフールマン原則や欧州人権条約の域外適用の観点から活発な議論が行われている。同判決の最も重要な意義は、いわゆる混在移動現象に対して広くノン・ルフールマン原則の適用を示唆している点にあるように思われる。Maarten Den Heijer, “Reflections on *Refoulement* and Collective Expulsion in the *Hirsi* Case”, 25 *International Journal of Refugee Law* (2013), pp.265-290. 同号における本判決をめぐるラウンドテーブル・ディスカッション・ペーパーも参考のこと。日本語の評釈として、佐藤由久子「判例紹介 イタリア・リビア間の公海での追返しに対するノン・ルフールマン：Hirsi Jamaa and Others 対イタリア〔ヨーロッパ人権裁判所大法廷 2012. 2.23判決〕」『国際人権』第24号、2013年、144-146頁。

(65) Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, A/69/302, 11 August 2014.

(66) Ibid. para.25.

(67) 混在移動をめぐっては、赤十字国際委員会（ICRC）や国境なき医師団（NSF）

り、それらの調整・協力関係が構築されてきている。本稿では、そのうち UNHCR と IOM の活動の象徴的なものを取り上げて、人権基盤アプローチがどのように推進されているかという観点から検討してみる。この2つの組織を特に取り上げるのは、歴史的経緯によって難民・移民それぞれを対象とするように分岐した2つの組織が、混在移動をめぐっては相当程度密接な関係の下で活動をするようになってきているからでもある。

#### (a) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

ここで一般的な説明は不要であろうが、UNHCR は1990年代以降、徐々にマンデートを拡大してきている<sup>68</sup>。すなわち、「条約難民」だけでなく「国内避難民 (IDPs)」をはじめとして様々な要因によって強制的に移動せざるを得ない人々も、一定の条件の下で保護の対象としてきたのである<sup>69</sup>。具体的な活動としても、「保護」に留まらず「援助」に踏み込んできたことも周知の通りである。援助に踏み込む際に問題となるのが、他の国連諸機関との調整関係であり、2005年には、国連の政策枠組みである「クラスター・システム」への参加を決定した。その結果、2006年には、IDPs としての支援対象者数が難民数を超えたといわれる。同クラスター・システムの下で、UNHCR は、キャンプの調整及び管理と緊

---

といった非国家主体も人権基盤アプローチに対して少なからず影響を及ぼす人道活動を行っている。さしあたり、望月康恵「赤十字国際委員会 (ICRC) の実態と活動—国際社会における非国家主体についての一考察—」『関西学院大学人権研究』第18号 2014年, 1-14頁。K. Derderian and L. Schockaert, “Responding to “Mixed” Migration Flows: A Humanitarian Perspective” 10 *International Journal on Human Rights* (2009), pp.105-116.

(68) 例えば、中山裕美『難民問題のグローバル・ガバナンス』東信堂、2014年、83-105頁。

(69) 詳しくは、墓田桂『国内避難民の国際的保護—越境する人道行動の可能性と限界』勁草書房、2015年、99-135頁。

(70) Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, Division of International Protection, October 2013. また、墓田、上掲書。

急保護の分野でリーダーシップをとる役割を担っている<sup>(71)</sup>。

混在移動に対する取組みとして重要な活動は、2006年6月に策定された「難民保護及び混在移動に関する10ポイント計画」である<sup>(72)</sup>。同計画によれば、広範囲にわたって混在的に移動し国際的な保護を必要とする者が誰であるかを確認し、適切な対応が受けられることを確保するために、国々を支援する枠組みを提供することを目的としている。具体的には、次の10の枠組みで詳細な行動計画を策定した。(1) 鍵となるパートナー間の協力、(2) データ収集及び分析、(3) 保護感覚をもった (protection-sensitive) 入国システム、(4) 受入れの準備、(5) 人物特定及び照会に関するメカニズム、(6) 庇護に関する多様な手続、(7) 難民のための解決策：統合、再定住、自発的帰還、(8) 二次的移動への取組み、(9) 難民でない人々にとっての帰還計画及び代替的な選択肢、(10) 原因国、経由国、到着国における情報戦略、である。

同計画の趣旨は、従来 UNHCR が難民保護で培ってきた専門性や経験を人の移動という一層広い文脈に位置づけて、保護という目的を強化しようとするものであった。また同計画は、UNHCR 自身が取り組むための枠組みに留まらず、政府当局やその他の国際組織、地域的組織、NGOs などの関係アクターとの協力を前提としており、それらのアクターが活動を行う枠組みを提供するものでもある。同計画は、2008年から2011年にかけて中央アフリカ、西アフリカ、東アフリカおよび南アジ

---

(71) Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, revision 1, January 2007.

(72) この取組みは主に欧州委員会からの資金提供で実現したが、本文でも触れる通り、同計画フォローアップのための資金は途絶しているようである。なお、2011年に、200の実践例をまとめた報告書が提出されている。See UNHCR, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action, February 2011. UNHCRによれば、これは各政府や利害関係者が、移民政策のなかに難民保護の観点を適切に位置づけることを促進するために活用し

アで実施された<sup>73)</sup>。

同計画の成果を検証するのは本稿の目的ではないが、成果と課題をまとめた内部報告書<sup>73)</sup>からいくつか示唆が導き出すことができよう。内部報告書によれば、計画自体は多くの成果を出したが、次の4点について課題や制約が明らかになった。第1に、政治的な弾みを維持するために UNHCR が会議を開催する上での課題として、短期間の間に高水準のロジスティクスや実質を保ちつつ大きな会合を組織することの困難や、UNHCR 職員の国際移動に関する知識にギャップがあるとされる。これについては、持続的なフォローアッププロセスの構築やスタッフの機能強化が提案されている。第2に、パートナーシップに関して、国際移動の領域に関するパートナーと新しく協力関係を構築することの困難や、IOM などによって移動問題における UNHCR の役割について懸念が示され続けていることが指摘されている。これについては、UNHCR が国際移動の問題に関与することについて根気強い説明が必要であると指摘される。第3は、概念的・理論的課題である。同計画の提示する枠組みや手法が、UNHCR の難民保護や国際移動に関する全体的戦略によって補完されていない。実際の活動と進展する政策がうまく連動していない。いわゆる「保護のギャップ」(国々によって「非正規」移民とみなされ、それゆえに難民保護の枠組みの外におかれてはいるが、人道援助もしくはその他の保護を必要とする人々の存在：まさに混在移動のポイント)

---

てもらおうとするものであり、各種の実践例を相互に参照し豊富化すること (cross-fertilization) によって、混在移動に対する包括的で保護感覚のある対応の実施と発展を促していると考えられる。10ポイント行動計画の実施から得られた経験の相互参照・豊富化は現在でも継続しているとされる。UNHCR, *Refugee Protection and International Migration Trends August 2013-July 2014*, p.19.

<sup>73)</sup> T. Howe, *Refugee Protection and International Migration: Achievements, Challenges and Lessons Learned from UNHCR's 10-Point Plan Project*, January 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f2654362.html>

に関する議論が進展しているにもかかわらず、同計画はその議論を十分に反映していない。また、地域や国家レベルの活動に重点をおく同計画の制約の下では、グローバルなレベルでの必要性に対応することができない。そして第4は、資金調達についてである。時間的・人力的制約から、同計画のフォローアップのための資金調達が難しいことが指摘されている。資金の欠如は、援助機関一般に共通の慢性的な問題であるとして、それ以外の課題は、UNHCRが人権基盤アプローチに基づいてこれまでよりも一歩踏み込んだ援助に乗り出したがゆえの課題である<sup>(74)</sup>。与えられた権限ないしマンデートを越えない範囲で克服していくことが求められる。

いずれにせよ、こうしたUNHCRによる移動管理における保護感覚（protection-sensitive）促進のための制度的取組みと自らの保護領域（protection space）拡大の動きは、混在移動問題の認識の高まりに伴って生じたものであり<sup>(75)</sup>、今後益々注目されるべきものと思われる。

#### (b) 国際移住機関（IOM）

IOMは、人の移動の問題を専門的に扱う普遍的な国際組織であるが、

---

(74) 小泉康一『グローバル時代の難民』ナカニシヤ出版、2015年、50-57頁。

(75) 混在移動の文脈におけるチュニジアの政変とリビア内戦時におけるUNHCRの取組みを紹介しそれぞれの成果を比較するものとして、E. Eyster and E. Paoletti, “Expanding protection space in Libya and Tunisia after the Arab Spring: Reflections on UNHCR’s evolving role in mixed migration”, Ippolito and Trevisan (eds.), *supra* note 6, pp.136-167.

(76) IOMは、もともと国際難民機関（IRO）の解散に伴って、1951年に設立された欧州移住政府間委員会（ICEM）に遡る。同様に設置されたUNHCRが欧州における難民の「保護（protection）」を基本的任務としていたのに対して、ICEMは「援助（assistance）」を基本的任務とすることで棲み分けが行われたとされる。その後、1980年に移住政府間委員会（ICM）と名称変更を行い、1989年に憲章改正を経て現在のIOMになった。現在、加盟国は155カ国（日本は93年加盟）である。近年、人の移動に対する問題意識の高まり、実質的な国連との連携関係の必要性、そして国連における人の移動を扱う機関の設置の動

これまでの経緯から国連の専門機関ではない<sup>(77)</sup>。IOMは、移民個人への直接支援、関係国への技術支援、移動問題に関する地域協力の促進など幅広い活動を行っている。本部はジュネーブにおかれているが、100か国以上に現地事務所を設けており、プロジェクト中心かつフィールド重視の国際組織である。

活動の基本方針は、2007年に理事会（全加盟国で構成される総会的機関）によって採択された「IOM戦略」に示されている<sup>(77)</sup>。IOMの主要な目標は、秩序ある人道的な国際移動の管理を促進することである。その専門性と経験に基づき、他の国際組織のマンドートを尊重しまたそれらと調整して、IOMは移動の管理に関するグローバルな主導的組織としての役割を果たし続けると表明している。人の移動現象に対しては、その恩恵を最大化しまた否定的効果を最小化するために、開発とのリンクを含めた一体的かつ包括的（integral and holistic）な視野から取り組み続けるとも述べている。こうした基本方針の下で12の集中的に取り組む活動を示しているが、そのうち人権の観点から注目すべきは第2項目と第9項目である。第2項目では「国際法に従って、人道的で秩序ある移動の管理及び移民の人権の実効的な尊重を強化する」とし、第9項目では、人道援助「領域における制度間取極めの文脈において調整された人道的対応に参加すること、また適切な場合には個人のニーズに関連して、その他の緊急または危機事態後において移動に関するサービスを提供し、個人の保護に寄与する」活動が掲げられている。なお、第9項目については、「IOMは法的保護のマンドートは有していないが、その活動が人権保護に寄与し、移動に関する人々を保護する効果または結果を伴っているという事実は残る」との注釈をつけている。UNHCRとの棲み分け

---

きを踏まえて、国連の専門機関になるべきとの主張がIOM理事会（全加盟国で構成される総会的機関）において高まってきているという。

(77) Annex to Council Resolution No. 1150 (XCIII) adopted on 7 June 2007.



を意識した記述であろう。

混在移動に関わる重要な取組みとしては、人身取引や人の密輸の防止、被害者の支援がある。IOMは、人身取引対策三原則として、(1) 人権の尊重、(2) 被害者やコミュニティの心身の健康と社会福祉、(3) 政府や市民社会の能力構築による持続性を掲げて、人身取引の防止 (Prevention)、被害者の保護 (Protection)、加害者の訴追 (Prosecution)、支援関係者間のパートナーシップ構築に取り組んでいる。

また、従来から難民をはじめとする強制移動の問題にも積極的に対応してきている。難民支援、国内避難民・元戦闘員・民族間の軋轢の被害者・復興期にある人々への支援、自然災害や気候変動によって引き起こされる人の移動に対応する支援活動も行っている。そうした支援活動は、紛争や災害直後の緊急フェーズ (避難民の登録、援助物資の輸送や避難民の移送、医療機関への患者の移送、仮設住居の提供など) から復興への移行期 (避難民の帰還と生計手段の回復など) など多段階にわたるといえる。

混在移動に対する活動とアプローチについては、IOM事務局が2009年に理事会に提出したディスカッション・ノートが参考になる<sup>78)</sup>。同ノートでは、IOMによる、(1) 脆弱な移民への直接的な援助、(2) 国々による政策、立法、計画の策定への支援、(3) 政府職員その他の訓練、(4) 移民やホスト・コミュニティへの情報提供、(5) 諸アクターとの協力について簡潔にまとめている。

とりわけ(1)については、基本的な人権原則との合致がうたわれており、シェルターやカウンセリング、医療などを含む幅広いサービスの提

---

(78) Irregular Migration and Mixed Flows: IOM's Approach, MC/INF/297, 19 October 2009, available at: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/98/MC\\_INF\\_297.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/98/MC_INF_297.pdf)

供も援助に含むとされる。具体的なプロジェクトとして、2007-2009年にEU東部の国境（ハンガリー，ポーランド，スロヴァキアなど）で実施されたPHBLM (Public Health Safety Alongside the New Eastern European Border Line) プロジェクトが挙げられている。主に収容センターに入れられた人々への適切なヘルス・ケアを進めるもので、国境管理能力と公的な衛生職員の能力構築を目的としたものであったとされる<sup>(79)</sup>。

(2) 国々による政策についても、「国際及び地域の人権法，難民法，刑事法，労働法は，国内（及び地域）レベルにおける既存の法的枠組みの発展，確立及び強化のための健全な基盤を提供する」と述べた上で，混在移動によって生じた複雑な状況がその実践を難しくしていると指摘する。IOMは，政府やその他の利害関係者と，移民に対する差別や外国人嫌悪への対策に取り組んでいるとして，ウクライナや南アフリカにおける取り組み例が挙げられている。また，正規の移動経路（非熟練労働者の受入れを含めて）を拡大するよう各国の労働政策に訴える取組みも紹介されている<sup>(80)</sup>。

(3) 政府職員その他の訓練は，主に国境管理に当たる職員を指しているが，そこでも人身取引やジェンダーに基づく暴力の被害者などへの保護感覚をもった（protection-sensitive）手続の重要性を指摘している。そうした訓練や取組みは，私企業や市民社会を対象とする場合もあるという<sup>(81)</sup>。

(4) 移民やホスト・コミュニティへの情報提供は，IOMが北アフリカでかなり力を入れている取組みのようである。2009年9月には，Mixed Migration Task Force (MMTF) の構成員と連携して，ソマリアから

---

(79) Ibid. paras.9-10. そのほかにポルトガル政府との協働で収容センターの監視を行った事例も紹介されている。

(80) Ibid. paras.11-12.

(81) Ibid. para.13.

の混在移動を防止すべくラジオ・キャンペーンを行ったという。西アフリカでは、若者に対する雇用プロジェクトを立ち上げて、職業訓練や非正規移動の危険性についての情報提供などを実施している。南コーカサスの国々では、学校で人身取引対策に関する教育を導入する取組みが行われているという。また、西バルカンの国々ではネットワーク・センターが作られ、情報提供やアドヴァイスが行われているともいう<sup>82</sup>。

(5) 諸アクターとの協力では、様々な国、国際組織、地域組織、NGO との協力関係が強調されているが、とりわけ UNHCR との関係構築に紙幅を割いている。アフリカの角地域における協働や、上述の10ポイント行動計画における IOM の役割分担、人身取引被害者の保護と援助の提供を円滑化するための共同標準活動手続 (joint standard operating procedures) の締結などが紹介されている<sup>83</sup>。

しかし、IOM は、活動資金の97%を自発的拠出金やプロジェクト財源に依拠しており、プロジェクトの金銭的価値が倫理的または政治的考慮にとって代わるという意味でドナー主導機関と揶揄される組織でもある<sup>84</sup>。幅広い活動と自由度がうかがえる一方で、人権基盤アプローチの限界がこの点にあるように思われる。

#### 4 若干の評価

人権高等弁務官や特別報告者による人権基盤アプローチは、人の移動問題に対する対応プロセス全体に対する視野を提示している。「人権の主流化」の流れのなかで、確立していると少なくとも国連機関が考える国際人権規範の実現を推し進めようとする動きとして注目すべきである。

---

<sup>82</sup> Ibid. paras.16-17.

<sup>83</sup> Ibid. paras.18-22.

<sup>84</sup> J. Beqiraj, “Strengthening the cooperation between IOM and the EU in the field of migration”, Ippolito and Trevisanut (eds.), supra note 6, p.119.

但し、開発ないし経済的側面を重視する国々や EU が受け容れるためには一定の柔軟な姿勢も求められる。混在移動の文脈では、地中海における遭難への対処や受入国 (EU) における難民・移民の権利保護という側面に対立が先鋭化している。とりわけノン・ルフールマン原則をめぐる EU との対立関係を今後どのように解消していくかが課題となる<sup>85)</sup>。

他方で、混在移動に対する UNHCR と IOM のオペレーショナルな活動は、どちらかと言えば、移動の原因国や経由国もしくは受入国であっても十分な統治能力の備わっていない国に対する援助を中心としている。取り上げた活動は全体の一部に過ぎないし、参照した文書も網羅的ではないため、確定的に評価することは難しい。一般的な傾向としては、国際人権規範との合致を前提としつつも、技術支援、援助の代替、情報提供などによって国々との協調関係を構築するという、国際協力に共通にみられる関係性がうかがえる。そのこと自体は問題ではない。しかし、これらの対応は一種の対症療法に過ぎず、いわゆる滞留難民や足止めされた移民 (stranded migrants) の問題の「封じ込め」に過ぎないとも考えられる。これは、普遍的国際組織のオペレーショナルな活動に共通にみられる限界でもある。用いることのできる資源は限定的であるかまたは欠如しているのが常態である。また、機能的団体である国際組織は難民・移民を保護する独自の領域をもつわけでもなく、付与された権限の範囲内で活動することができるに過ぎない。つまり、国際組織がオペレーショナルな活動を行うにあたっては、資金を提供するドナー国の意向を

---

(85) E. Papastavridis, “The EU and the obligation of non-refoulement at sea”, Ippoloto and Trevisanut (eds.), *supra* note 6. また、この文脈では UNHCR も EU と対立関係になることが多い。M. Sy, “UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe”, 27 *International Journal of Refugee Law* (2015), pp.457-480. A. Klug, “Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing”, 26 *International Journal of Refugee Law* (2014), pp.48-64.

無視することはできず、また活動の現場レベルで国々や NGOsなどを巻き込んだ政策実現を優先せざるを得ないということである。ましてや、難民や移民受入れの割当数を超国家機関的に決定することはできない<sup>86)</sup>。こうして、UNHCRやIOMのオペレーショナルな活動を通じて人権基盤アプローチが推進されていることを認めることができる一方で、そのこと自体は国家による個人の保護・援助という機能を補完（緊急の対応を中心として）はできても代替（第三国定住を含めた恒久的解決）することには必ずしもならないという事実にも留意しておく必要がある<sup>87)</sup>。

最後に、オペレーショナルな活動の文脈における人権基盤アプローチ

- 
- 86) この点、EUにおける割当数の問題が今後どのように展開していくかが注目に値する。EUの国境管理、難民及び移民に関する政策（EU運営条約第二章）は、EUの排他的権限ではなく共有権限に属し（同第4条2項(j)）、それゆえにEU条約第5条3項に規定された補完性原則が適用される。近年の危機状況は、一見して、補完性原則を満たしEUによる権限行使を正当化するように思われるが、実際にはEUも効果的な措置をとることができていない。なお、より普遍的レベルにおける権限配分について、A. L. Paulus, “Subsidiarity, Fragmentation and Democracy: Towards the Demise of General International Law?”, T. Broude & Y. Shany, *The Shifting Allocation of Authority in International Law: Considering Sovereignty, Supremacy and Subsidiarity*, Hart Publishing (2008), pp.193-213. パウルスは、国際的規制は、補完性原則及び民主性の観点からは、少なくとも次の2つの条件を満たす場合に受け入れられるであろうとする。第1に、関連する国内・国際の有権者（constituencies）の見解の考慮であり、第2に、global publicの発展である。後者については国際NGOsが国際的決定の一層の代表性を実現することに寄与しうるとする。より狭いレベルでの決定が不可能または正当化できない場合には、「上からの」介入を可能とする世界議会のようなものを構築するというよりも、様々な権威的意思決定レベルを包含してバランスをとるために、すべての利害関係者（stakeholders）を巻き込んだ一層非公式なグローバル意思決定手続を考えるべきという（pp.198-206）。難民・移民の割当て（受入れ）といった問題を考える場合にも示唆的な見解である。
- 87) この点、国連が暫定統治を行う領域で、難民・移民の受け入れを含めた、より実効的な対応の可能性はないだろうか。あくまで想像上の問題ではあるが、法的問題も含めて検討する価値があるように思われる。

は、むしろ UNHCR の権限・マンデートについて若干の課題を提示している。すなわち、アプローチに基づいて保護の対象を拡大すればするほど、限られた資源のなかで国際的保護という本来の任務が手薄になるという点や、包括的アプローチの下で援助に踏み込むとしても技術的専門性が不足しているといった点などで課題を抱えていることがわかった。他方で、IOM は、本来的に幅広い人々を対象としており活動の自由度が高く、援助に関する実行の蓄積がある。UNHCR と IOM の密接な協力関係が必要とされる所以である。一方で、国連総会において人の移動と開発に関する普遍的枠組みが模索され、他方で、IOM が国連の専門機関になるかどうかの検討を進めている現在<sup>88</sup>、本格的に人の移動に関するグローバル・ガバナンスを再考する時期が来ているのかもしれない。

#### IV 結びに代えて

2015年4月に発生した地中海における移民船の難破による大規模な被害は、日本でも報道されて大きな注目を浴びたが、その時点において地中海における難民・移民の移動が、シリア内戦や国際テロリズム（とりわけイスラム国問題）も絡んだ欧州危機に至るとまで想像できた人は、専門家といえどもそれほど多くはなかったであろう。しかし、それらの要因や胎動はすでに2000年代に入ってから北アフリカや中東で生じていたのであり、遅くとも「アラブの春」以降、EUをはじめとする様々な国際的アクターが、様々な思惑のなかで取り組んできていた問題でも

---

<sup>88</sup> Council 106<sup>th</sup> Session, Resolution No.1309, C/106/RES/1309, 4 December 2015, para.2. この点は、注76で既に触れた。IOM がこれまで国連専門機関としての地位を有していなかった要因・背景や、今後専門機関またはその他の何らかの法的関係を国連と構築することの法的または制度的意義については、国際組織法の観点からも検討する価値がある。今後の課題としたい。

あった。混在移動の概念はこうした背景から一層重要性を増している。本稿では、混在移動の問題に取り組むにあたって、人権基盤アプローチが重要な位置づけを与えられており、それを推進する役割が国連を中心とする普遍的国際組織に与えられていることを改めて確認した。

そして、混在移動に対する国際組織の役割は新しい段階に入っているように見える。国連安全保障理事会は、2015年10月9日に決議2240を採択し、地中海における密入国防止に向けた武力行使を許可した<sup>89</sup>。これは、同年5月18日のEU理事会決定を前提とするものであった。すなわち、移民を密入国させようとする船舶の臨検、拿捕、破壊を目的とする軍事活動 (EU NAVFOR Med) に対して、安保理による許可を得ることで国際法上の合法性を確保しようとしたのである。決議2240については、密入国または人身取引に関するビジネスモデルを破壊するために公海において武力行使を行うことは許容されるか、そうした武力行使はノン・ルフールマン原則、生命に対する権利、自国を含めた出国の権利などの国際人権法や難民法と抵触しないか、といった点について検討する必要がある<sup>90</sup>。さらには、国連海洋法条約や密入国議定書との関係で安保理決議がどの程度逸脱するものであるか、またはそうでないのかも検討され

---

(89) 「あらゆる必要な措置」という通常用いられる表現が慎重に回避されていること、同決議で許可された行為の内容（臨検、拿捕、場合によっては密入国業者や人身取引業者に対する強制措置）などから、武力行使が認められたと表現することには異論もありうるが、この点の検討も今後の課題としたい。SC Res.2240, paras.7, 8, and 10.

(90) J. Lehmann, “The Use of Force Against People Smugglers: Conflicts with Refugee Law and Human Rights Law”, EJIL: Talk!, June 22, 2015, M. Fink, “Protecting Europe or Irregular Migrants? The (Mis) use of Force in the Mediterranean”, EJIL: Talk!, May 15, 2015, S. Mananashvili, “The Legal and Political Feasibility of the EU’s Planned ‘War on Smuggling’ in Libya”, EJIL: Talk!, June 10, 2015, available at: <http://www.ejiltalk.org/>

(91) P. Mallia, “The cooperative mechanism established by the Migrant Smuggling Protocol to the UN Convention against Transnational Organized Crime”, Ippoloto and

なくてはならない<sup>91)</sup>。

また、シリア事態への安保理の対応の新たな展開も混在移動と関連づけて検討してみる必要があるかもしれない。2015年11月20日には、解釈上の論争を惹起してはいるものの、米英仏口等の空爆について自衛権の援用を認めているともとれる決議2249が採択された<sup>92)</sup>。同決議の曖昧さは、イスラム国の壊滅とシリア内戦に対する各国の多様な思惑や方針を反映したものであり、様々な問題点を孕んでいる。そうであるとしても、本稿の文脈では混在移動発生の根本原因除去（ここではイスラム国によるテロリスト行為の防止・抑圧）のための武力行使の可能性を示唆しているようにも思われるのである。さらには、武力行使以外の安保理による強制措置として、狙い撃ち制裁の強化を目的とする決議2253（12月17日）やシリアに対する人道支援の確保を目的とする決議2258（12月22日）が次々に採択されている。

要するに、混在移動の問題が、場合によっては憲章第39条の国際の平和及び安全に対する脅威とみなされ、安保理による強力な権限の発動を正当化する問題となりうる可能性を示唆する実行として、検証されるべき段階に入っているのである。今後の課題となるが、この問題を考える

---

Trevisanut (eds.), *supra* note 6.

92) 但し、決議2249はいわゆる「憲章第7章に基づいて行動し」という文言を欠き、武力行使を示唆する第5項も通常と異なる表現を用いており（“Calls upon Member States that have the capacity to do so to take all necessary measures, in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter, as well as international human rights, refugee and humanitarian law, on the territory under the control of ISIL also known as Da’esh, in Syria and Iraq, to redouble and coordinate their efforts to prevent and suppress terrorist acts committed specifically by ISIL also known as Da’esh as well as ANF...”），必ずしもその意図が明確な規定にはなっていない。同決議の解釈・評価についてはさらに詳細な検討を要するが、さしあたり P. Staeski, “‘Legitimized Self-Defense’-Quo Vadis Security Council?”, *EJIL: Talks*, December 10, 2015, available at: <http://www.ejiltalk.org/>



場合には、いわゆる人道的介入や保護する責任論に内在する問題性にも注意を払わなければならない。例えば、リビア内戦への介入事例からもうかがえるように、武力行使目的の限定性（文民の保護、内戦の終結）をどのように確保するか、介入するとして紛争終結後の国家再建まで含めた十分な計画を構想できるか、大国間の利害関係によって自決権の実現が歪められる可能性をいかに排除するかなどである。そのうえで、安保理を中心とする対応が、果たして国家主権の超克（混在移動問題に対するグローバル・ガバナンスの構築）となりうるのか、それともEUの「セキュライゼーション」にお墨付きを与えるに過ぎないのかといった評価が必要になる。本稿における検討結果から予想されるのは、この問題に安保理が関与すればするほど、その対応措置を人権基盤アプローチ（グローバル立憲主義の枢要的な要素<sup>93</sup>）の観点から考慮することが求められるということであろう。

ところで、「セキュライゼーション」は、国家が脅威であれ安全保障事項であれ、混在移動に対して国家政策として積極的に取り組まざるを得ない状況を意味する。裏を返せば、混在移動への対処は、端的に入国を規制・管理するという従来の方針にとどまらない広範囲の国家的対応を必然的に生じさせるものである。つまり、しばしば問題視されるセキュライゼーションという傾向は負の側面だけでなく、国々による積極的な対応を必然的にもたらすという意味で正の側面も有すると言える

---

93 安全保障理事会における国際立憲主義の可能性を考えた場合、その内実として本稿における人権基盤アプローチが中核を占めることについては、すでに拙稿で明らかにしている。さしあたり、拙稿「国連安全保障理事会における立憲主義の可能性と課題」『国際法外交雑誌』第111巻1号、2012年、20-46頁、同「国連安全保障理事会と国際法の「立憲化」―法的コントロールの問題を中心に―」『世界法年報』第33号、2014年、65-93頁。

のではなかろうか。本稿で一端が明らかになった国際組織の役割とは、そうした各国の国家的対応を少しでも人権基盤アプローチに基づかせるよう誘導・補完していくことである。そのように捉えると、今後の推移次第では、欧州危機は、人の移動に関するグローバル・ガバナンスのメカニズム構築に向けた試金石になるとも言えよう。

本稿では、難民と移民あるいは強制的移動と自発的移動の区別を前提とする現行国際法枠組みの限界が強く認識されており、普遍的国際組織の活動はそうした枠組みに対するチャレンジを試みていることの一端が明らかになった。そこでは人権基盤アプローチが重要な指針になっていることもうかがえるが、具体的にどのような形で反映されまた限界・問題点があるかについては、より詳細な国際実行の分析に基づいた検討が必要である。とりわけ国際組織のオペレーショナルな活動を通じた国際法規範・枠組みの形成・実現プロセスは、理論的にはこれまでほとんど明らかにされていない。本稿で検討したような混在移動に対する取組みは、そうした理論化に向けた格好の素材を提供してもいるであろう。

【付記】本稿は、JSPS 科研費（課題番号25283002及び課題番号15K16927）による研究成果の一部である。