

大津留（北川）智恵子著
『アメリカが生む／受け入れる難民』

（関西大学出版部、2016年）

佐原彩子

はじめに

本書は、アメリカ合衆国（以下アメリカ）政治・外交を専門とする著者がアメリカの難民コミュニティについて10年以上現地調査を続け、実態把握を試みてきた成果がまとめられたものである。アメリカ難民政策の展開も論じつつ、とくにモン族難民とイラク難民の二集団がどのように受け入れられ、どのようにコミュニティを形成してきたかについても詳細に述べられており、政策と難民コミュニティ形成の両面を学ぶことのできる構成となっている。

本書を貫く問いは、「アメリカ自身の外交政策によって生み出した難民を、アメリカ社会が受け入れるとはどういうことであったか」である。¹⁾ その問いに答えるために、難民を主役としながら、国際政治としての難民の発生とその受け入れ、アメリカ連邦政府の外交と内政の連携、そして地方政府と市民社会における難民受け入れという三つの側面に分けて考察している。

以下ではまず、本書の構成および内容を紹介する。その上で、本書の内容から評者が考察した議論について提示したい。またそれに加えて、本書において議論の不足を感じた点について指摘したい。

1. 本書の内容

第1章「アメリカの難民への対応」では、まず、「移民の国アメリカの理念と現実」として移民社会アメリカが形成されるなかで、移民そして難民も必ずしも積極的には受け入れられなかったことが説明される。また、法的な整備についても長い間不備があったことについても述べられている。しかし、第二次世界大戦後、冷戦の開始によって、積極的に難民受け入れが進められ、1980年には難民法が制定されることになった。法的な整備についてだけではなく、本書では、難民受け入れに伴う、アメリカ国内での難民再定住について、難民が定住することになるアメリカ地域社会と難民の確執が生まれることについて言及されている。つまり、難民受け入れについて、連邦政府による政策レベルのみならず、地域社会レベルで捉えている。そのため、第2章、第3章において、その具体例としてのモン族難民、およびイラク難民について詳しく論じている。

¹⁾ 大津留(北川) 智恵子著『アメリカが生む／受け入れる難民』(関西大学出版部、2016年)、12頁。

第2章「インドシナ戦争とモン族難民」では、インドシナ戦争終結後、アメリカに受け入れられることになったインドシナ難民受け入れのなかでも、モン族について取り上げている。まず初めに、モン族難民の発生から終結までが説明されており、ベトナム戦争後になぜモン族難民が流出したのかについて読者の理解を助ける構成になっている。アメリカへ受け入れられた難民は、一つのエスニック集団の難民を一定の地域に集中させないという方針のもと、さまざまな地域に分散させられた。その過程を経て定住したモン族難民であったが、ミネソタ州セントポール市とミネアポリス市を中心とした地域に集住を進めていくことになる。この背景として、著者は福祉制度が充実していたことと、宗教系慈善団体が身元引受けを担ったことをあげている。²⁾ モン族難民受け入れは2004年に終了したが、多文化主義アメリカの中でモン族は、アメリカで教育を受けた1.5世などへ世代交代が起こっている。そして次世代育成のためのチャータースクールやマグネット学校が開校されたり³⁾、モン系アメリカ人政治家が誕生したりしたことに見られるように⁴⁾、地域社会でさまざまな取り組みを行っている。

第3章「イラク戦争と難民」では、まず、アメリカ社会にアラブ系コミュニティが形成されてきた歴史が説明される。中東地域からアメリカへの移民の流れは比較的新しいものであるが、それにも増して特徴的なのは「アラブ系」という集団アイデンティティが、キリスト教徒のアラブ人やイスラム教徒を含むなど非常に複雑なことである。⁵⁾ ミシガン州ディアボーンは歴史的にイラク難民を受け入れてきたが、近年では、カリフォルニア州エルカホンでアラブ系の集住が急速に進んでいるという。⁶⁾

アメリカに再定住することになったイラク難民は、2003年のアメリカによるイラク侵攻によって生み出された。アメリカによるイラクの占領統治が継続するなかで、イラク人対米協力者が危険にさらされるという事態が深刻化していった。だがアメリカ政府は、イラク暫定政権が終了する2005年4月までイラクからの難民受け入れを中断していた。そこで救済措置として、2006年1月国防歳出権限法の1059項により、イラク人対米協力者は、難民法の手続きを省いて速やかにアメリカに受け入れることとなったという。⁷⁾ モン族難民と異なり、イラク難民は、頻発するテロ事件によって潜在的テロリストとしてみなされるなど、受け入れそのものに対して地域コミュニティが消極的であるという問題を著者は指摘している。⁸⁾

終章「多様性が紡がれる社会」では、本書のまとめとして、まず難民をめぐる制度設計を通して難民が客体視されざるを得ない構造が説明される。しかしながら、難民は受け入れられた社会で客体としてのみ生きるだけでなく、主体として自ら情報を発信するなど、複数の顔をもつ存在でもある。また、アメリカ社会には、難民という法的立場が与えられ

2) 同上書、104頁。

3) 同上書、126-129頁。

4) 同上書、134-136頁。

5) 同上書、155-160頁。

6) 同上書、164-166頁。

7) 同上書、187-189頁。

8) 同上書、208-211頁。

るべきであるのに非合法滞在者となっている人々も多く存在する。こうした人々も組み込んで、難民受け入れをめぐる議論そして制度を再考する必要があるのではないかと著者は述べている。⁹⁾

2. 「難民を生む／受け入れる」メカニズムへの注目の可能性

本書では、著者の詳細な調査によって、モン族難民およびイラク難民コミュニティの実態が明らかにされている。日本においては、アメリカ地域社会レベルでの難民コミュニティに関して日本語で読める文献は大変少なく、また難民としてアメリカに受け入れられた人々がどのように生活しているのかを論じた著作はあまりないため、移民・難民研究者のみならず、難民とアメリカ地域社会との関係について関心を持っている人々の知的関心にも応えるものだろう。この点において、著者が十数年に渡り調査を継続されてきたことに深い敬意を抱く。

また、本書の「アメリカが生む／受け入れる」というタイトルが示すように、難民を作り出し、受け入れるというそのメカニズムに著者が注目していることも、難民政策を国際政治の文脈に位置づけ直す重要な試みである。モン族難民については、ベトナム戦争を背景として秘密工作により多数のモン族兵士が動員されたことが、その多くが難民とならざるをえなかった状況を作り出した点において、アメリカによる難民を作り出した構図が綺麗に当てはまる。¹⁰⁾ イラク難民についても、著者は、対米協力者が取り残されるという構図をモン族の境遇と重ねているが¹¹⁾、イラク難民は対米協力者のみならず湾岸危機で生じた国内避難民および、イラク戦争勃発によるさらなる国内避難民と、その難民の規模は総計214万人から270万人に上るという。¹²⁾ モン族およびイラク難民は、アメリカの戦争介入によってその後の民族集団の孤立や衝突を加速させられ、難民と成らざるを得なくなったことが明らかであり、イラクの場合はアメリカの占領統治に協力した人々が反米勢力との板挟みになるだけでなく、危険な状況に置かれていたとの記述には心が痛んだ。¹³⁾ アメリカによって結果的に難民が作り出されたことは、人の移動を完全に予測したり、操作したりすることが不可能であることを示すだけでなく、アメリカが他国を占領するということに付随して不可避免的に起こることなのかもしれない。

軍事的介入によって人々を難民化させながら、受け入れそのものは最低限数を象徴的に行うというアメリカ政府の実態について著者は述べてはいたが、その議論を発展させれば、アメリカ対外政策における軍事作戦のコミットメントのあり方が、アメリカの同盟者を作り、同盟者となった人々がその地域社会で孤立するという図式であることを意味する。ア

⁹⁾ 同上書、243-247頁。

¹⁰⁾ 同上書、89-94頁。

¹¹⁾ 同上書、185頁。

¹²⁾ 同上書、175-76頁。

¹³⁾ 同上書、170-73頁。

アメリカの対外政策の伝統において、しばしばその帝国主義的展開は批判されてきたが¹⁴⁾、その展開の帰結として難民が生み出され続け、そしてその一部をアメリカへ受け入れるという構造は、今まで十分に指摘されてこなかった。先駆的なアメリカ難民政策研究においても、アメリカ難民政策は「計算された親切」であると考えられており、難民を生むという構造にまで切り込んで批判されてはこなかった。¹⁵⁾

近年、アメリカでは、従来の難民研究が難民を救済の対象 (object of rescue) としてしか捉えてこなかったことを問題視し、「批判的難民研究」(critical refugee study) を提案する研究者たちがいる。¹⁶⁾ 批判的難民研究とは、難民発生のメカニズムそのものに目を向けることで、なぜそしてどのように難民が発生したのかについて、政府、軍、企業などの果たす役割を考慮し、その役割への批判的考察を要求するものである。そうでなければ難民は、資本主義体制の未成熟やそれゆえの政治秩序が未確立であるために起きる「自然な発生物」とみなされる。しかし、難民の発生は自然に起きるのではなく、何らかの構造的問題によって生み出されるものである。本書を、このような新しい難民研究の潮流に位置付けることも可能である。

そして、「アメリカが生む」難民として、モン族難民とイラク難民という二つの難民集団に著者が注目したことも特筆に値する。イラク戦争とその難民の発生関係は、ベトナム戦争とモン族難民が生まれた関係と類似がある。しかし、大きく異なるのは、インドシナ難民に対する受け入れの背景にあった冷戦政治を、イラク難民は持たなかったことである。これには、冷戦の終結と、対テロ戦争の開始の影響が大きかった。対テロ戦争下においては、イラクからの難民がアメリカ社会にとって潜在的危険分子と見なされるため、難民受け入れが遅々として進まなかった。そのようなコントラストが、モン族難民とイラク難民受け入れをめぐる法的整備や実際の受け入れについての記述を通して、明確に浮かび上がってくる。

それにより、アメリカ難民政策が1980年難民法成立以降も、アメリカの外交政策および戦争に大きく影響を受けてきたことがわかる。モン族およびイラク難民の受け入れ政策が異なったこと、そしてコミュニティ形成も異なったことは、アメリカの難民政策が場当たり性格を克服していないことを示す。また、モン族に比べてイラク難民は受け入れ数が抑制されてきたことは、対イラク戦争によって生み出される難民がアメリカ社会において共感の対象となってこなかったことも示している。

2017年のトランプ政権発足以降、移民に加えて難民に対する排斥も高まっているが、本書を読めば、テロとの戦争開始以降、難民受け入れそのものに、アメリカ政府がいかに消極的であったかということが明らかになる。そのため、モン族難民とイラク難民では大

¹⁴⁾ 代表的なものとして、以下を挙げておく。William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, 50th Anniversary Edition (New York: W. W. Norton, 2009).

¹⁵⁾ Gil Loescher and John A. Scanlan, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to the Present* (New York; London: Free Press; Collier Macmillan, 1986).

¹⁶⁾ カリフォルニア大学系列校に属する代表的な批判的難民研究者が集まりCritical Refugee Studies Collectiveを運営している。詳しくは以下のURLを参照のこと。<http://criticalrefugeestudies.com>.

きく受け入れの割合が異なることも理解できる。つまり、アメリカが生み、受け入れるというシステムそのものが、2001年以降大きな変容を迫られてきたこと、そしてそれは受け入れるシステムの弱体化が進んできたということの意味している。

3. 「難民を生む／受け入れる」メカニズムとは何か

しかしながら、このような難民政策をめぐる展開が本書の最初で提示されていないことが、著者の議論の全体像を把握することを阻害しているように感じた。前述したように、第3章ではイラク難民がその他の難民に比べて受け入れられてきていないことに関して、テロとの戦いの継続による国内政治の影響があることを著者は指摘している。しかし、本書の第1章では、難民制度の全体像を提示することに主眼が置かれているためか、対テロ戦争も含めてその全体像を分析しておらず、本書全体の見取り図を少々不完全なものにしている。第3章を読む限り、テロとの戦いの開始は難民政策の展開に非常に重要であるため、著者がアメリカ難民政策の変遷をどのように理解しているのか、対テロ戦争も含めて説明があれば、20世紀から21世紀初頭にかけて難民法の制定をめぐる転換がどのようになされてきたのか、それらを理解した上で読み進めることができただろう。つまり、冷戦後、対テロ戦争へとアメリカが進んでいくなかで、イラクやシリア難民受け入れを制限してきたことは、アメリカ社会が第二次世界大戦中にユダヤ難民を受け入れなかったことと同様に、アメリカ社会における排外主義の高まりを表しているのか、それとも従来の排外主義とは異なる何かを示しているのか、著者の見解が示されるべきであった。このような見取り図を提示することは、本書を貫く「難民を生む／受け入れる」メカニズムへの理解を一層深めることとなったであろう。

以上の点と連関して、「難民を生む／受け入れる」という構造と、難民救済を支持する政府関係者や、難民援助組織である非政府組織で働く人々との関係が、本書ではあまり詳しく分析をされていないことが少々残念に思えた。非政府慈善組織で働く人々の尽力が、難民の人々がいかにアメリカの地域社会に定住できるかどうかの鍵を握る。このことは、本書にも登場する援助に携わる人々の存在からも理解することができる。本書では、難民受け入れのメカニズムを政府および非政府慈善団体関係者が支えてきたこと、そして、受け入れられた難民がアメリカ社会そのものを変容させてきたことなど、難民を受け入れることが、多方面で意図せざる結果をもたらしてきたことが示されている。しかしながら、そうした受け入れに関わる人々の尽力が、難民を生む／受け入れるという構造そのものとのような関係にあるのか、とくに前者との関係も示唆されるべきであったのではないだろうか。言い換えれば、難民受け入れに尽力する人々の行動は、多くの研究においても「善意」と解釈され、難民を生む構造とは切り離して考察される傾向が強く、本書もそのように捉えているようである。しかし、アメリカが難民を生む／受け入れるメカニズムによって、受け入れに尽力する人々の存在がその構造を機能させることに影響を与えていることは間違いないだろう。それについて批判的分析がなされれば、著者が難民を生む／受け入れるメカニズムをどのように捉えているのかがより明確になったであろう。

最後に、本書を通してもっとも気になったことの一つが難民を「負債」ではなく「資産」

として見るという考え方である。¹⁷⁾ 実際、評者自身も、難民受け入れの現場担当者から同様の意見を表明されたことがあり、難民受け入れにおいて重要な考えであることは理解している。しかしながら、難民を負債か資産かと捉える二項対立の見方そのものが、難民を受け入れる側の選別者側に立つ自意識を露呈している。難民を資産として捉えようとする動きは、移民経済学の分野において、最近強調されるようになった移民の経済的価値と共鳴する考え方である。¹⁸⁾ このような研究潮流における、難民・移民が受け入れ先社会において利益をもたらすことを強調する受け入れ肯定論は、従来の排斥論が主張してきた議論の根深さも示しているといえよう。

難民受け入れを進めるために、難民の有用性を経済・文化・社会的利益の観点から擁護することは一定の説得力をもつ。しかしながら、彼らの存在自体を資産化することは、彼らを非人間化し、彼らのもつ個別状況を考慮せず、受け入れ社会に利益をもたらすことを求めることである。それにより結局のところ、彼らの存在が救済に値する存在であることが自明でない限り、積極的に受け入れることはできないという、救済にふさわしいか否かの境界を設定する働きをしてきたのではないだろうか。

そのため、真に問い直されるべきは、アメリカによって生み出された難民が受け入れられるという倫理さえも欠如してきた状況だろう。また、難民を生み出すのではなく、難民が生まれないように努めることが、アメリカの外交政策に求められる。そのためには、同盟者を作り出しその同盟者を裏切ることによって、難民が生み出されてきた歴史が明らかにされ、そして批判されるべきであろう。

アメリカではとくにトランプ政権の発足後、難民をめぐる恐怖や不安を煽る政治が、難民への共感を損ね、難民を排除することを正当化している。そのような排除の論理を克服するために、アメリカが難民を生みだした構造を理解し、そして難民を受け入れる社会のあるべき姿を模索する一助として、本書の果たす役割は大きいと言えるだろう。

¹⁷⁾ 大津留、『アメリカが生む／受け入れる難民』、116-119頁。

¹⁸⁾ 代表的なものとして以下を挙げておく。Benjamin Powell, *The Economics of Immigration: Market-Based Approaches, Social Science, and Public Policy* (New York: Oxford University Press, 2015).