

令和 2 年 7 月 2 日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03607

研究課題名(和文)国境を越える子ども難民の受入と排除 - 不安の政治からの脱却に関する政策研究

研究課題名(英文)Protecting Child Refugees in UK: Is the Politics of "De-Securitisation" possible?

研究代表者

柄谷 利恵子 (Karatani, Rieko)

関西大学・政策創造学部・教授

研究者番号：70325546

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、「保護者を伴わない子ども難民」の受入に関して、イギリスにおける庇護政策の運用及びその変容を明らかにすることだった。

近年、移民・庇護申請者を「脅威」とみなす「安全保障化」の研究が盛んである。一方で子ども難民に対しては、特別に保護を認める政策を導入する国が増えている。本研究が取りあげるイギリスについては、EU離脱後の庇護政策の詳細は今なお決まっていない。にもかかわらず子ども難民については特別に受入を続けることを言明している。本研究では次の2点に取り組んだ。第1が現在のイギリスの庇護政策につながる歴史的経緯、第2が国際的難民保護体制における「保護」の概念の変容の検討である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、イギリスにおける子ども難民の保護に注目することで、「安全保障化」に対抗する「脱・脅威化」過程の解明を試みた。国際関係論・国際政治学において、移民や庇護申請者が脅威として構築される「安全保障化」過程を対象とする研究が急増している。しかし近年、子ども難民に対しては特別に保護の対象とみなす国が増えてきている。イギリスの場合、子ども難民に対する特別な保護は第3国定住プログラムの一環として実施されている。そこで本研究を通じて、現在の庇護政策にいたる歴史的経緯および庇護政策における第3国定住プログラムの役割を検証した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study was to identify the operation and transformation of asylum policy in the UK with regard to the 'unaccompanied minor refugees'.

The so-called securitization theory has recently become extremely popular in the field of international relations. One of its main questions asks why immigrants and asylum seekers are conceived as a "threat". A growing number of countries have however introduced policies that provide special protection to child refugees. The details of the asylum policy after the Brexit remain unclear, but the UK government has nonetheless stated that it will continue to accept child refugees. In referring to the exceptional treatment of child refugees, this study aimed two things. First it shed light upon the historical background leading to the current British asylum policy, and second, showed the transformation of the concept of 'protection' in the international refugee protection regime.

研究分野：国際関係論

キーワード：子ども難民 保護 庇護政策 安全保障化

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究が開始した2017年時点で、2億5千万人を越える人々が、国境を越えて移動した先で生活していた。これはつまり、世界の総人口の35人に一人が、国籍国外で一年以上居住していることを意味する。さらに2017年には6700万人以上の難民が強制的な移動・避難を余儀なくされていた。成員であったとしても、今や感染症や金融不安など、たとえ国家が保護したくてもどうしようもない場合も多い。自然災害、経済不況、感染症、金融不安はみな、国境線とは関係なく移動する。

このような現代世界の状況に対応するために、国際関係論・国際政治学では、安全保障の研究対象を非軍事分野に拡大するだけでなく、対象となる「脅威」が構築される「安全保障化」過程に注目する研究が急増している。入国管理及び庇護政策も、安全保障化研究で取りあげられている。しかし本来、国境を越えるヒトの大半は、自らの生命の安全や生活のために移動するのであって、受入国に「脅威」をもたらすことを目的としていない。にもかかわらず、移民や庇護申請者に対する「脅威」の構築に関心が集中することで、もともと脆弱な立場にある彼ら・彼女らの安全が一層脅かされる危険性がある。

そこで本研究においては、「脅威」の対象としての認識をうみだす「不安の政治」から脱却することで、「脅威」の対象が「保護」の対象へと再構築される「脱・脅威化」過程への移行の背景およびその動因を分析を目指した。その際、「脅威」とみなされる庇護申請者の中で、「保護」の対象としての特別な認識を確立しつつある「保護者のいない子ども難民(unaccompanied refugee minors、以下、子ども難民)」の事例に注目した。

本研究担当者はこれまで、基盤研究C(代表)(H21 - H23)「高度技能移民受け入れ政策と家事・看護・介護労働者：ポイント・システムの意義」では家事・看護・介護分野で就労する女性ケア労働者、基盤研究C(代表)(H24 - H26)「ディアスポラ研究の展開-高度人材をめぐる受入促進政策の現状と動向」では高度人材、基盤研究B(分担)(H19 - H21)「『子どもの安全保障』の国際学的研究-子どもの日常性の回復をめざして(研究代表者：京都女子大学・教授・初瀬龍平)」では国際養子、基盤研究C(代表)(H18 - H20)「紛争後社会の自立と再興に関する比較研究-21世紀国際社会における国家と国際秩序」では難民や無国籍者の安全概念を検討してきた。これらの成果をふまえ、『移動と生存-国境を越える人々の政治学』(岩波書店、2016)を出版した。

本研究は、安全保障化の再検討にむけたこれまでの研究の第2段階目として位置づけられる。本研究が検証するのは、「安全保障化」に対抗する「脱・脅威化」過程である。国際政治学・国際関係論における従来の安全保障理論では、あたかも「安全保障化」過程が不可逆的に進むように扱われてきた。そこで本研究は、安全保障化過程の停止及び反転を目的とするメカニズムの構築および運用の分析を試みた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、子ども難民に対する特別な保護を提唱するイギリスの庇護政策の成立および変容過程に注目し、その要因と動向を明らかにすることである。本研究では、脱・脅威化過程の中には、一度「脅威」とみなされたものが「脅威」とみなされなくなる過程、および「脅威」の脱却に基づく政策立案の過程の双方が含まれるとみなす。このような脱・脅威化をめぐる議論は、これまでの安全保障化研究では軽視されがちであった。本研究では、脱・脅威化過程 安全保障化過程を促進する「不安の政治」からの脱却とその後の政策立案の過程 の構築及びそのメカニズムを問う。

日本においては、庇護申請者や移民といった国境を越えるヒトの移動については、主に社会学や経済学、さらには文化人類学で取り扱われることが多かった。それに対し本研究では、国際関係論・国際政治学における安全保障研究の視点を取り入れ、国境を越えるヒトの移動を分析する。冷戦後の安全保障研究の系譜は、安全保障概念の中に軍事的脅威以外も含めようとする拡大志向、安全保障のレベルを個人まで下降させたり、グローバルまで上昇させたりすることを通じた議論の深化志向、国家中心主義的安全保障観を維持しつつ、実現のための形態(協調的、集团的、包括的)の多様性を追求する志向の3つに分けられる。しかしこれらはどれも、安全を求める声をあげられず沈黙させられている者や、安全を脅かす要因が複雑に連関している状況を捉えきれていない。これらの問題点は従来から指摘されてきた。

くわえて本研究では、安全保障研究が抱える問題として、安全を確保する方法や脅威がもたらされる要因が、国境を越えて「動いている」という現状が軽視されていることを指摘する。結果として、国内での「脅威」の構築に対して強い関心が向けられる一方で、「脅威」からの脱却に向けた国境を越える取り組みがもたらす影響が見過ごされてしまっている。国境を越えて「脅威」が持ち込まれるグローバル化時代において、国境および国籍を基盤とする成員の安全は保障されていて、国境を越えてきた移住者は得体がしれず、脅威をもたらす存在であるというような単純な線引きは現実的ではない。にもかかわらず、成員と非成員、安全の受容者と破壊者、安全と脅威をそれぞれ明確に区別する二項対立的な解釈は根強い。「移動」の視点を取り込むことで、グローバル化時代における国際人口移動の安全保障のあり方を再検討する必要がある。

以上の問題意識から、本研究では、移民や庇護申請者の増加を「脅威」とみなす安全保障化およびそれを反映する政策立案に対して、安全保障化過程を停止・反転させる脱・脅威化およびそれを反映する政策力学に焦点をあてる。

3. 研究の方法

本研究では、イギリスの庇護政策を対象として取りあげた上で、次の3点に注目して検討する。第1が庇護政策の中で2014年以降拡大している第3国定住プログラムの役割、第2が第3国定住プログラムの中でも2016年以降進められている子ども難民受入のための特別枠の運用、第3が子ども難民の家族結合を推進するダブリン条約の影響である。くわえて本研究を進めるにあたり、国際関係論・国際政治学における安全保障化研究、長い研究蓄積のある国際移住研究、さらには移民・庇護政策に関する歴史研究の3分野の視点を取り入れた研究分析を試みる。

まず安全保障化研究においては、従来は見過ごされてきた脱・脅威化過程を研究対象とする。近年、多くの国で庇護申請者に対する厳格な政策が実施されている。しかし保護者のいない子ども難民に対しだけは特別に受入枠を設定する国が増えている。イギリスも2014年から、子ども難民を対象とした第3国定住プログラムを運用している。当初はシリアに地域を限定していたが、その後、中東・北アフリカに拡大され、今後は世界全体を対象とすることが予定されている。またイギリスが参加するダブリン条約においては、子ども難民に関しては特別に、家族が居住している国が優先的に庇護申請の審査をすることが推奨されている。国連子どもの権利条約で提唱されているように、こどもの最善の利益のためには家族結合が望ましいという理由からである。さらにイギリスは、2016年移民法の下でも、家族が英国に居住することも難民を欧州から一定数受け入れることを決定している。イギリスは2014年移民法成立以降、厳格な入国管理政策および庇護政策を実施している。にもかかわらず、子ども難民だけは特別に保護の対象とみなしている。子ども難民に対するこれらの政策の成立および変容過程に注目することで、本研究の目指す脱・脅威化の事例分析が可能になる。

次に国際移住研究の観点からいえば、特に日本の場合、政治学および国際関係論・国際政治学との連携が少なかった。少ないながらも存在する貴重な先行研究の多くは、国内の政策形成過程に重点がおかれていた。そのため、移住するヒトを取り巻く国際環境が果たす役割が見過ごされがちであった。そこで本研究の担当者は、国際関係論・国際政治学の視点を国際移住研究に取り込むことにより、グローバル化時代における共生社会の構築に向けた入国管理及び庇護政策を目指した研究に取り組んできた。2015年以降、これまでに増して国境を越える強制的な移動の事例は増え続けている。今後も国境を越えて移動するヒトの流れを止めることは不可能である。そうである以上、移民や庇護申請者を脅威とみなすのではなく、共生をめざした政策立案の可能性を検討することが不可欠である。

最後に、本研究では各国の入国管理及び庇護政策に及ぼす歴史的経緯を重視している。確かに近年の国際移住研究では、グローバル化に伴い、各国の入国管理政策および庇護政策が似通ってきていることが指摘されている。多くの国で高度技能労働者を優遇する一方で、庇護政策の厳格な運用が強化されている。ケア労働に従事する女性労働者の受入増加も多くの先進国で共通してみられる。しかし入国管理及び庇護政策は、将来の国民のあり方に多大な影響を与えるため、本来は国籍政策および帰化政策と合わせて検討される必要がある。そのため、各国の政策を支える理念や政策変容の動向を考察するためには歴史研究の視点が不可欠である。

以上の3つの分野からの知見を取り込むことで、イギリスを事例とした子ども難民の脱・脅威化過程の形成から運用にいたる動態を明らかにすることが目指された。

4. 研究成果

(1) 研究の主な成果

本研究の成果としては以下の通りである。まず研究業績としては、過去三年の間に、論文6本を執筆（うち英語論文3本）、国際学会（International Political Studies Association）での報告1回、国内の学会で5部会を企画（日本国際政治学会の4部会、日本政治学会の1部会）、勤務校での研究セミナーの運営を行った。論文執筆及び国際学会での報告を通じて、本研究の成果を国内外で広く問いかけるだけでなく、国内の学会での部会運営及び研究セミナーの企画運営を通じて最新の知見を獲得することに努めた。

教育活動としては、静岡県立大学国際関係学研究所附属グローバル・スタディーズ研究センター主催の連続公開セミナーに二年連続で参加し、公開講座で講演を行った。また神戸大学大学院国際協力研究科において、難民保護の概念をテーマとした連続講義（平成30年秋学期に計15回）を担当した。これらの機会を通じて、本研究の成果を学部生、大学院生および一般に向けて発信することができた。

研究開始当初から、イギリスのEUからの離脱に向けた交渉が難航することは予想されていた。しかし予想をこえて長期化し、正式に離脱をしたのが2020年1月になってしまった。結果として、2020年5月現在でも、EU離脱後のイギリスの入国管理及び庇護政策の詳細については不明なままである。くわえて本研究の分析対象であるダブリン条約は、EU条約の一部に含まれている。そのため、イギリスのEU離脱後のダブリン条約の扱いについても詳細は決定していない。結果として、研究開始当初の予定とは異なり、EU離脱後をふまえたイギリスの庇護政策の変遷については研究対象から外さざるを得なくなった。後で述べるとおり、子ども難民の保護に関する脱・脅威化およびそれを踏まえた政策立案については、2020年に開始する科学研究費助成事業（研究分担者として参加）で取り扱う予定である。代わりに本研究を通じては、現在のイギリスの庇護政策につながる歴史的経緯と国際的難民保護レジームにおける「保護」の概念の変容の

2点について成果をあげることができた。

まず、イギリスにおける庇護政策の歴史的経緯に関しては、以下のことが明らかになった。イギリスで最初の庇護関連政策が制定されたのは1993年になってからである。1951年に難民の地位に関する条約が制定されてから実に40年以上も経っている。帝国としての歴史をもつイギリスの場合、入国管理政策における旧植民地とそうでない地域の扱いを一本化するまでに時間がかかり、庇護政策の整備に着手するまでに長い時間がかかってしまった。現在のイギリスの庇護政策は、2005年に発表された「新しい庇護モデル(New Asylum Model)」という考え方を継承している。このモデルに従って、難民資格を付与された場合に受入国で享受できる権利が縮小され、保護が享受できる期間が限定されるようになった。具体的には、難民と認定された場合、5年間の一時的滞在許可が与えられるだけで、最初から永住資格が与えられることはない。5年が過ぎても本国の安全が確認できず、帰国ができない状態である場合にのみ、永住資格を申請することが可能になる。くわえて、イギリスの庇護政策において「第3国定住プログラム」が果たす役割が大きくなっている。2002年にイギリスで初めて、個別庇護申請に基づく受入にくわえて第3国定住プログラムが導入された。その後、第3国定住プログラムの中で、子ども難民を特別に対象とした複数のプログラムが2014年以降に制定されている。当初は受入対象国をシリアに限定していたが、その後は中東・北アフリカに広げられ、さらに全世界にまで対象を拡大して運用されることになっている。結果として、2020年現在、イギリスでの難民受入には個別申請と第3国定住プログラムの二通りの方法が存在している。近年、第3国定住プログラムを通じた難民保護が拡大することで、個別庇護審査の過酷な扱いが見過ごされかねないとの批判が強い。

国際的難民保護レジームにおける「保護」の概念については、難民条約制定時とくらべると、保護の対象範囲が厳格になってきていることがわかる。イギリスの事例でも明らかのように、庇護申請者の認定基準が厳格化されるだけでなく、たとえ認定されても保護が享受できる期間が制限されるようになっている。難民資格を期間を限って付与し、一定期間が過ぎれば再度見直すという制度を導入している国は増えている。さらに近年、保護が必要な者に保護を付与するのではなく、受入国の条件に合う者を指定して保護を与えることが可能な第3国定住プログラムを選択する国が目立つ。確かにUNHCR自体が、1990年代に入り第3国定住を重視する方針に舵を切った。また第3国定住プログラムが拡大することで、難民保護の責任が一部の国に集中することが防がれる。しかし第3国定住プログラムの詳細は各国政府が独自で決められることができるため、対象者の選定や運用について透明性や公正さが欠けるとの批判もある。イギリスの場合、個別庇護申請数の方が、第3国定住プログラムの受入数よりも圧倒的に多い。にもかかわらず、第3国定住プログラムには継続して拡充や改革が打ち出される一方で、個別庇護申請については目立った改正の動きがない。このような政権の対応について、個別庇護申請という時間も費用もかかる方法ではなく、受入れる難民の数や要件について政府の管理が及ぶ第3国定住プログラムが優先されているという指摘がある。結果として、第3国定住プログラムが拡充される度に、難民保護の国際的責務を果たすためというよりは、難民受入の方法や数の管理が可能であるのが理由ではないかと、政府の意図が疑われることになっている。

(2) 研究成果の位置づけとインパクト

近年の難民数の増加をうけて、難民を脅威と見なす傾向が世界的にますます強まっている。難民保護の責任を各国で分担する必要性が高まる中で、各国の庇護政策は厳格化する一方である。難民に向けられる厳しい対応にもかかわらず、子ども難民だけは特別に保護の対象として扱われている。同時に、イギリスの庇護政策でも見られるとおり、子ども難民の受入は第3国定住プログラムの一環として進められている。その結果、本当に保護が必要な者を見出して保護する目的の個別庇護申請制度がおざなりにされる可能性がある。

本研究ではイギリスの入国管理及び庇護政策の歴史的背景および変容の経緯の分析においては、英語及び日本語で論文を発表し、国際学会で成果を報告した。執筆した論文の一つは査読を受け、当該分野で影響を持つ海外の雑誌に発表することができた。これは本研究の大きな成果の一つである。また本研究に関して、日本国際政治学会及び日本政治学会で合わせて5つの部会を企画・運営することができた。これらの機会を通じて、当該分野の最新の知見を享受し研究に活かすことが可能となった。これらの知見は本研究担当者個人が享受しただけでなく、大学及び大学院を対象としたセミナーの運営及び参加を通じて、広く一般にも提供することができた。しかし一方で、イギリスのEU離脱交渉が長引いた結果、イギリスの庇護政策に多大な影響を及ぼすダブリン条約の役割と運用について研究成果をあげることができなかった。

(3) 今後の課題

今後は本研究の成果を踏まえて、イギリスにおける子ども難民の保護の現状およびダブリン条約の役割について検証していく予定である(2020年開始の科学研究費助成事業に研究分担者として参加)。そうすることで、子ども難民保護が脱・脅威化の特例なのか、それとも脱・脅威化過程がそれ以外の難民にも広がっていくのかについて分析・検討していきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 Rieko Karatani	4. 巻 40
2. 論文標題 Research Note “A Preliminary Study to Reconsider ‘Britishness’ in 21st Century Britain: In Search for a Theoretical Framework”	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Kansai University Review of Law and Politics	6. 最初と最後の頁 77, 87
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 Rieko Karatani	4. 巻 39
2. 論文標題 “Who Constructs and Transforms Global Migration Governance?: Structures, Goals, and Strategies of ‘Voice Institutions’ Examined”	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 Kansai University Review of Law and Politics	6. 最初と最後の頁 1, 20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 Karatani Rieko	4. 巻 47
2. 論文標題 Britishness Reconsidered: Interplay Between Immigration and Nationality Legislation and Policymaking in Twenty-first Century Britain	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 The Journal of Imperial and Commonwealth History	6. 最初と最後の頁 1021～1042
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1080/03086534.2019.1677347	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 柄谷利恵子	4. 巻 60
2. 論文標題 研究ノート「英国における庇護政策の現状と問題点」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 関西大学法学研究所叢書	6. 最初と最後の頁 1, 18
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 Rieko Karatani
2. 発表標題 “ ‘Britishness’ Reconsidered: Interplay between Immigration/ Nationality and External Policies in 21st Century Britain ”
3. 学会等名 International Political Studies Association (国際学会)
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編	4. 発行年 2018年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 292 (うち3頁)
3. 書名 『移民政策のフロンティアー日本の歩みと課題を問い直す』	

1. 著者名 宮島 喬、佐藤 成基	4. 発行年 2019年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 328 (うち28頁)
3. 書名 包摂・共生の政治か、排除の政治か	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----