神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

# The emergence and development of international agencies for refugees, 1921-1950


| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者:<br>公開日: 2008-09-30<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: 船尾, 章子<br>メールアドレス:<br>所属: |
|---|---|
| URL | https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/539 |

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.

# 国際難民機構の出現と変遷 1921-1950

――黎明期における多国間協力の試行過程――

船　尾　章　子

はじめに
Ⅰ．国際連盟期の機構的枠組
Ⅱ．国際連盟の枠外の多国間協力機構 1938-1948
Ⅲ．国連発足後の機構の推移 1946-1950
Ⅳ．国際難民機構の機能 1921-1950
おわりに

## はじめに

社会的政治的秩序が危機に瀕する時，大規模な難民問題は生起してきた。危機の時代であった大戦間期はまた，「難民の時代」と呼ばれた。[1]

この時期の大規模な難民の動きは，1912年のバルカン戦争に始まり，第１次世界大戦中に移動を余儀なくされた人々は100万単位となった。大戦後も，中東欧や中東で相次いだ政治的社会的変動が，難民の波を巻き起こした。[2]

---

1　B. H. M. Metzger, “The League of Nations and Refugees”, in UN Library ed., *The League of Nations 1920-1946* (New York, 1996), p.74.

2　戦間期の難民は，およそ次のように大別される。
①　約150万のロシア国民：1917年のロシア革命と，それに続く反ボルシェビキ軍の敗走，大飢饉，シベリア反革命勢力の崩壊等のために出国。
②　約32万のアルメニア人：オスマン帝国崩壊とトルコ共和国の民族主義政策に起因する迫害から逃れて中東，バルカン諸国などに離散。
③　130万のギリシア人および40万のトルコ人：1923年のローザンヌ条約による交換のため強制的に移住。
④　約22万強のブルガリア人：1913-25年に近隣からブルガリアに流入。
⑤　約３万のアッシリア人等：トルコに抗戦し，ロシア革命後のコーカサス，ギリシア，シリアに避難。
⑥　約40万のドイツおよびその占領地からの脱出者：ナチス政権の人種主義政策および政治的反対者の弾圧から避難。　↗

急激で集団的な難民の流入は，周辺国，特に小国にとって多大な負荷となることから，国際行動を訴える声が，国際的な注意を喚起していく。

そうした現実の圧力を受けて，1921年から多国間協力による難民問題への取り組みが幕を開けた。それはまた，国際難民法の出発点ともなった。それから約30年間，国連難民高等弁務官事務所（The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）の機構形態が確立するまでは，いわば，多国間協力の制度的枠組である国際難民機構の実験・検証期間であった。

難民のための活動全般を機能の観点から類型化すれば，物的・心理的に困窮する人々を応急的に支援する救援（relief），身分保証のような法的権利・利益を確保する保護（protection），帰還・現地同化・再定住による難民状態の恒常的解決（permanent solutions），に三分できる。この30年の試行を通じて，国際難民機構の基本構造および国際行動においてそれが担うべき機能は，どのように，そして，どの程度まで，進化し，確立したのだろうか。

本稿では，黎明期の国際難民機構が変転する軌跡を段階的にたどり，この時期の難民問題に対する多国間協力の全般的な特徴と位置づけを探っていく。この作業を，大戦間期の国際平和秩序を多国間主義との関連において歴史的視点から捉えるための出発点としたい。

## Ⅰ．国際連盟期の機構的枠組

### ⑴ 国際連盟ロシア難民高等弁務官 1921-1930

1921年８月，国際連盟理事会は，北極踏査で名高いノルウェーの海洋学者，ナンセン（Fridtjof Nansen）博士をロシア難民高等弁務官に任命し，難民への対応を開始した。連盟の行動を触発したのは，それまでに難民の緊急救援に携わってきた民間団体や一次避難国政府であった。特に，1921年２月に

↘⑦ 約45万のスペイン共和主義者：1938-39年のスペイン内戦により出国。
See L.W. Holborn, *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations* (London, 1956), pp.3-4.

赤十字国際委員会（ICRC）と赤十字連盟が主要関係団体に呼びかけて開催された会議の総意として，難民の地位の定義，帰還または雇用の確保，および支援活動の調整のために高等弁務官を任命するよう連盟理事会に提案する書簡が送られたことや，チェコスロバキア政府が同年５月，諸政府の共同行動によってのみ問題を解決できると国際連盟に呼びかけたこと等が，重要な契機と考えられている。[3]

ロシア難民高等弁務官の職務は，①難民の地位の定義，②難民の帰還または受け入れ可能な諸国への配分の組織と働き口の発掘，③慈善機構の援助を得て救援活動に関与すること，であり，その対象は，ロシア難民に特定された。財政的には，行政経費に限り，国際連盟予算から支出された。

既に捕虜帰還のための国際連盟高等弁務官として活動していたナンセンは，ソ連政府および各国赤十字社との協力関係を築いていた。さらに，ICRC の要請を受けて，ロシアの飢饉への救援活動も指揮しつつあった。[4]

国際連盟ロシア難民高等弁務官として，ナンセンはまず，14の主な難民在留国に現地代表を任命して各国の担当官庁や民間救援団体との恒常的な接触と協力の経路を確立し，難民の実態把握に着手した。また，民間救援団体に特別合同委員会を組織するよう働きかけ，情報交換や諮問の場を据えた。[5]

当初は，誰もが難民機構を純粋に一時的な業務とみていた。[6] ロシア難民の多くにとって，適切な解決策は帰還だと考えられたが，1923年に，帰還についてソ連政府と一般的に取極めようとするナンセンの交渉努力は頓挫し，期待できる解決策は，雇用と移民先の確保しかないことが明らかになる。[7] しか

3　J.H. Simpson, *The Refugee Problem: Report of a Survey* (London, 1939), pp.198-199, L.W. Holborn, "The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938", *American Journal of International Law* (hereafter: *AJIL*) 32 (1938), p.682.

4　こうした活動により1922年にノーベル平和賞を受賞した。Simpson, *op. cit.*, p.200, A. Grahl-Madsen, "The League of Nations and the Refugee", in UN Library ed., *The League of Nations in Retrospect* (Berlin, 1983), p.359.

5　以上の経緯は *see* General Report by Dr. Fridtjof Nansen, submitted to the Council on March 24th, 1922, *League of Nations Official Journal* (hereafter: *LNOJ*) 1922, p.385 et s. 特別合同委員会には16の民間団体が参加した。

6　F.P. Walters, *A History of the League of Nations* (London, 1960), p.187.

7　L.W. Holborn, "The League of Nations and the Refugee Problem", *Annuals of the*↗

も，1923年９月の総会決議は，ロシア難民高等弁務官の職務の対象をアルメニア難民にも拡大した。[8]

この局面に対処するのに，ナンセンは２つの方策によって組織の整備・再編を試みた。

第１に，人道的活動を恒常的に支えられるように，難民の定住のための回転基金を創設することを構想した。これは，1926年のロシアおよびアルメニア難民の身分証明書発給に関する取極により，ナンセン印紙制度として具体化された。すなわち，証明書の発給を受ける難民が，高等弁務官の発行する印紙を５金フランで購入して証明書に貼付する[9]手法で，支払い能力のある難民から幅広く資金を集めて，必要度の高い難民のための基金としたのである。基金は，経費の限定ゆえに活動の制約を受けてきた難民高等弁務官が，連盟機関の意思決定に依存せず，独立に運用できる固有の財源となった。

第２の方策は，国際労働機関（ILO）との職務の分担である。難民の出身国外での雇用，定住，移民等の技術的事項が，一時的機構の難民高等弁務官よりも常設的機構に相応しいとの考えから，ILO へ移譲することが1924年に連盟理事会へ提案された。連盟理事会はこの提案を支持し，総会もそれに必要な予算を配分して ILO 理事会に送付した。[10]

ILO 側では，理事会が次の条件付きでこれを受諾した。難民に関する技術的役務の予算は救援と移送に支出しないこと，および技術的役務を一定の期間にのみ行うこと，である。

1925年１月より当該問題を分担した ILO は，難民の失業状況に関する実態調査と雇用促進において一定の成果を挙げたが，行財政的な難点も判明し，ILO 理事会は1928年に，難民関係の活動を翌年末に終結すると決定した。

---

↘ *American Academy of Political and Social Science* 203 (1939), p.130.

8 Simpson, *op. cit.*, p.203, *see* also Report by Dr. Nansen to the Council on June 12th 1924, *LNOJ* 1924, p.967 et s.

9 R.Y. Jennings, "Some International Law Aspects of the Refugee Question", *British Year Book of International Law* 20 (1939), p.104, E. Reale, "Le problème des passports", *Recueil des Cours* 50 (1934IV), p.147.

10 *LNOJ* 1924, pp.742, 1365-1366, 1468.

そして，残る業務を難民高等弁務官に返上し，連盟理事会と ILO 理事会の代表からなる混合諮問委員会が弁務官を支援していくことを勧告した。[11] 返上の理由は，機能の重複回避と，残る業務は法的財政的政治的問題であり，難民高等弁務官に相応しいということであった。[12]

他方，1928年６月には連盟理事会が，従来の難民に対する措置をアッシリア難民，アッシリア・カルデア難民，トルコ難民にも拡大するよう高等弁務官に要請した。[13]

1928年９月の国際連盟総会は，ILO 理事会の決定をふまえ，難民問題解決の将来展望を検討することを決定し，そのために理事会が政府代表からなる諮問委員会を任命することとした。理事会は15カ国を選定した。[14]

この委員会は，高等弁務官の仕事は直ちに終結はできないが，最長でも10年間で問題を解決するという基本方針を打ち出し，機構の再編を提案した。[15]

この作業が進行中の1930年５月，ナンセンが69年の生涯を閉じた。折しも世界的な経済危機のために，難民の移住や就業は困難を極めていた。

総会は1930年９月，難民機構をいずれ清算するとの見通しの下，難民の政治的法的保護の機能を国際連盟の常設機関たる事務局に移行し，それ以外の人道的業務については，改めて国際難民事務所を設置し，連盟規約第24条により連盟の指揮下に属させることを決定した。同時に，ICRC委員長のフーバー博士（Max Huber）に，国際難民事務所規程の準備を依嘱し，同事務所の首長となるよう要請した。[16] 1931年１月，フーバーの提出した規程草案が理事会で採択された。ナンセンの功績を記念し，新機構をナンセン国際難民事務所と呼ぶことも決まった。[17]

11 Memorandum by Dr. Nansen submitted to the Council, *LNOJ* 1929, pp.174-176.
12 Simpson, *op. cit.*, p.205, Holborn, *supra* note 7, pp.130-131.
13 *LNOJ* 1928, pp.897-898.
14 *LNOJ* 1929, pp.47, 175.
15 Reports of the Advisory Commission, *LNOJ* 1929, p.1077 et s. and *LNOJ* 1930, p.1308 et s.
16 *LNOJ* 1930, pp. 1531-1532.
17 Letter from M. Max Huber to the Secretary-General and Statute of the Nansen International Office for Refugees, *LNOJ* 1931, p.308 et s.

ここに，難民高等弁務官のポストは廃止され，ナンセン事務所も将来は解消する前提で創設された。その反面，難民の政治的法的保護は，むしろ恒常的に国際連盟の職務という扱いを受けることになったのである。

### ⑵ 動乱期の制度分立と再編 1931-1939

ナンセン国際難民事務所は1931年４月から活動を開始した[18]。その内部機関には，管理理事会 Governing Body および運営委員会 Managing Committee があった。管理理事会は，機構の最高機関で，構成員は，連盟総会が任命する議長，上記の政府間諮問委員会の長および代表３名，連盟事務総長および ILO 事務局長の任命する各１名，民間団体諮問委員会の代表３名，ならびに以上の理事が国際救援機構を代表するように共同で選任する２名の計12名である（規程第６条）。運営委員会は，議長および議長の任命する２名の管理理事会構成員からなり，管理理事会の決定を実施する（同第８条）。機構は年次報告書を連盟総会に提出する（同第17条）。機構は，当該関係政府との合意により，連盟加盟国に現地代表を任命しうる（同第18条）。

この時期，難民問題自体はかなり落ち着きをみせており，連盟総会は，1938年末までに難民機構を清算することを，1931年，1932年に確認している[19]。

ところが，1933年になって，新たな難民の大波が出来した。ドイツの政権を掌握したヒトラーによる人種主義的政策の実施がもたらしたユダヤ人，および同政権への政治的反対者の流出である[20]。

1933年９月，オランダ政府がドイツからの難民問題を国際連盟総会に提起した。総会は，経済問題を扱う第２委員会での徹底的な討議の末に，翌10月，ドイツ出身難民高等弁務官を新たに任命することを決定した。ただし，固有

---

18 Holborn, *supra* note 7, p.131.

19 Report by the Committee on International Assistance to Refugees, submitted to the Council, League of Nations document (hereafter: LN doc.) C.2. M.2. 1936. XII p.6.

20 ドイツ在住ユダヤ人の４分の１にあたる15万人が，1933年から1938年までに出国した。M・ベーレンバウム（芝健介監修）『ホロコースト全史』（創元社，1996年）71-95頁参照。

の管理理事会を設置し，弁務官はそこに定期的報告書を提出して責任を負う形で，機構的に全く国際連盟から切り離した。行政経費は民間等の自発的拠出により賄う。新高等弁務官の職務は，難民の存在から生じる経済的財政的社会的問題の解決のために国際協力を指揮・交渉することとされた。[21]

こうした独立の機構形態が選択されたのは，ドイツからの難民問題を連盟が扱うことに猛反発するドイツ代表の反対投票を回避するためであった。[22]

総会決議を受けて，理事会は，米国の歴史家でジャーナリストのマクドナルド（James McDonald）をドイツ出身難民高等弁務官に任命した。管理理事会構成国には，米，アルゼンチン，ベルギー，ブラジル，チェコ，デンマーク，仏，伊，蘭，ポーランド，スペイン，スウェーデン，スイス，英，ウルグァイの15カ国が選任されたが，アルゼンチン，ブラジル，スペインは応諾せず，ユーゴスラビアが追加された。[23]

ドイツ難民高等弁務官は1933年12月から職務を開始した。同月会合した管理理事会は，同高等弁務官事務所規程および手続規則を採択し，管理理事会の常任委員会を置いた。常任委員会の構成員は，高等弁務官，管理理事会の正副議長および仏，蘭，スイスの各代表とされた。主たる民間団体の代表からなる諮問評議会も組織された。事務局は一時的にローザンヌに置かれたが，1934年10月にロンドンに移された。[24]

1935年９月のニュルンベルク法により，ドイツにおける「非アーリア人」排斥が苛烈化する中で，高等弁務官は民間救援団体とともに奮闘を続け，同年末には出国者の約４分の３が定住先を見出すに至った。その経験を通じ，マクドナルドは，国際連盟から切り離されていることが，職務の遂行に支障

---

21 *LNOJ* 1933, pp.1616-1617.

22 See Records of the 14th Ordinary Session of the Assembly, Minutes of the 2nd Committee, *LNOJ Special Supplement* #117 (1933), pp.22-48. *See* also N. Bentwich, *The Refugees from Germany, April 1933 to December 1935* (London, 1936), pp.55-62.

23 Lettre de Démission de James G. McDonald, LN doc. C.13 M.12 1936 XII annexe, p.4, *LNOJ* 1933, p.1617, Holborn, *supra* note 3, p.692.

24 機構については，*see* Bentwich, *op. cit.*, pp.78-88.

を来すという認識を深めて行き，1935年末に，連盟事務総長宛の書簡で辞意を表明した。この書簡には，管理理事会常任委員会が，一次避難国における難民への支援活動は，国際連盟の直属機関が行うのが適切であるとみていること，また，事態はもはや出国者の支援では到底不十分であり，流出の原因を抑制するか，その効果を緩和するよう努めるべきことも指摘されていた。[25]

高等弁務官は，辞任をもって，国際連盟との深い絆なくしては諸政府に対する権威を十分発揮し得ないという問題を提起すると同時に，連盟に政治的行動を慫慂したのであった。この書簡は，事態の重大性を連盟内外に訴えて同時代の反響を呼んだのみならず，警世の文書として歴史に刻まれた。[26]

難民問題に関する多国間協力のあり方を探る上で見逃してはならないのは，この辞任が単なる職務離脱ではなく，次の２つの事態と重なることである。

第１に，住民投票によりドイツへの帰属が決まったザール地方からの流出者について，1935年５月，連盟理事会が再定住のための交渉や基金の呼びかけによるザール難民支援をナンセン国際難民事務所に指示していた。[27]

1935年末にはドイツは正式に連盟加盟国でなくなっていたから，ドイツ出身難民高等弁務官を連盟から切り離した理由は失せていたのであった。

第２に，総会決議がかつて設定した1938年末の難民関連機構の清算に向けて，連盟の保護下にある難民の支援問題の総合的な検討作業が当時まさに進んでいた。1935年９月の総会決定の下で，理事会がこのために５人の専門家からなる委員会を発足させていたからである。

この難民の国際支援に関する委員会は，1936年１月，理事会に報告書を提出した。ここで，同委員会が難民機構の状況をどう把握したかをみておこう。

まず，民間団体の意見聴取から，その大多数は，ナンセン国際事務所の存続は必要だと強調した。ドイツ難民高等弁務官は期待外れながら，それが国

25　LN doc. C.13 M.12 1936 XII annexe, *supra* note 23, p.4.

26　Grahl-Madsen, *op. cit.*, pp.363-364, Simpson, *op. cit.*, p.217, 国連難民高等弁務官事務所（同日本・韓国地域事務所訳）『世界難民白書2000――人道行動の50年史』（時事通信社，2001年）15頁，等。

27　*LNOJ* 1935, pp. 1683-1689, *see* also Walters, *op. cit.*, pp.586-598.

際連盟と別個の行動を余儀なくされたためだという認識の一致はある。多くの団体が，有力な長の率いる中枢的機構を連盟の一部分として設置し，両機関の対象難民を扱うことを求めるが，ドイツ難民高等弁務官の後任確保を優先的課題とする意見もある。帰する所，難民の流入により困難に直面する諸国を支援することこそ国際連盟の使命だという点は認知されている。

次に，難民機構の将来について，同委員会は短期・中期の対応を提案した。短期的には両機構とも継続し，ナンセン事務所の方は，傑出した人物を暫定的議長に任命して組織運営および活動を改革・適正化する。ドイツ出身難民高等弁務官には別の人物を任命して職務を続け，ドイツ出身難民，および可能なら全難民の法的保護の体系を築くべく政府間会議を準備・招集する。

ところが，その後の中期的対応について，委員の意見はわかれた。多数意見は，傑出した人物を任命して，ナンセン事務所の清算計画を委ねると同時に，ドイツ出身難民のための特別の機構にも関与させる案に与した。[28]

以上の問題提起と提案に，連盟の意思決定機関はいかに反応しただろうか。

まず，ナンセン国際難民事務所に関し，連盟理事会は1936年１月，上記の専門家委員会の一員であるノルウェーのハンソン（Michael Hansson）判事を管理理事会の暫定議長に任命した。ハンソン議長は，複雑だった機構の簡素化に取り組むなど，同事務所の行財政問題において手腕を発揮した。[29]

他方，ドイツ出身難民高等弁務官について連盟理事会は，同月，当面の職務を，①ドイツ出身難民の法的保護の体系を取極めるための政府間会議の準備および手配，②難民の移住と雇用の可能性および条件に関する諸政府との協議，③関係民間団体との連携の確立，と補正した上で，暫定的に英国のマルコム（Neill Malcolm）を任命した。[30]

同高等弁務官の職務は，同年秋の総会決議により確定され，ドイツ出身難

28 Committee on International Assistance to Refugees, Report by the Committee, LN doc. C.2. M.2. 1936. XII, (*supra* note 19), pp.6, 9-11.
29 *LNOJ* 1936, p.127, Simpson, *op. cit.*, pp.212-214.
30 *LNOJ* 1936, pp.127-128, Report by the High Commissioner, Sir Neill Malcolm, LN doc. A.19. 1936 XII, p.2.

民の法的政治的保護，ならびに難民の支援・定住に関する民間団体の活動の促進および避難国政府との交渉によるその助勢等，とされた。[31]

つまり，1936年からは国際連盟が直接ドイツからの難民に責任を負う形になったのである。高等弁務官は，ロンドンの事務所を維持しつつ，連盟事務局の技術的補佐も受け，総会および理事会に直接報告書を提出する。[32]その後，ドイツのオーストリア併合による難民流出に対応し，理事会は1938年５月，ドイツ出身難民高等弁務官の職務をオーストリア出身難民にも拡大した。[33]

それでは，中期的には，国際連盟は難民問題をどう扱うことにしたのか。

1937年９月，国際連盟総会でノルウェー代表が，２つの難民機構の清算後に単一の機構の創設を勧告する決議案を上程した。これを実質的に審議した総会第６委員会（法律問題）では，難民の政治的法的保護は国際連盟の義務であり，機構の統合が望ましいとの決議案が作成される一方で，1934年に連盟に加入したソ連の代表は，難民問題に関する連盟の責任を早期に終息させるとの立場で，いかなる形の白系ロシア難民の保護にも反対を表明した。

結局，総会で採択された決議は，次期総会までに難民の国際支援計画を策定するよう理事会に促すという問題先送り方式によりソ連の公然の反対を回避した。[34]これを受けた理事会は1938年１月，難民支援計画づくりのための委員会に英，仏，ボリヴィアの代表を任命した。この委員会は，同年５月，理事会に提出した報告書で，次のような単一機構の構想を示した。

国際連盟により認定された難民の問題は解決しておらず，領域内に難民を擁する加盟国の多くは，連盟における協力がなお不可欠と考えている。確かに，難民の類型により問題の性格は異なる。ドイツ出身難民は欧州外への移民・定住が進む一方で，ナンセン難民の解決策はむしろ避難国への吸収とみられるが，限定的期間に単一の機構を設置することの支障とはなるまい。

---

31 Report by the High Commissioner, Sir Neill Malcolm, LN doc. A.17. 1937 XII, p.1.
32 Simpson, *op. cit.*, p.217.
33 *LNOJ* 1938, pp.367-368. 1938年３月の併合当時オーストリアにいたユダヤ人185,000人の75％が，第２次世界大戦勃発までに出国した。ベーレンバウム，前掲書，97-98頁。
34 以上の経緯は，see Simpson, *op. cit.*, pp.218-219.

新たな機構は，国際連盟の保護下の難民のための高等弁務官として連盟の任命する人物が統括する。行政経費は連盟予算から支出するが，難民の救援・定住への支出は認めない。同弁務官は，全ての関係政府からなる政府間委員会を通じて諸政府と継続的に接触する。民間団体とは連携委員会を通じて接触できる。難民の避難国に高等弁務官の現地代表を置くこともできる。現地代表も同弁務官事務所職員も，難民または元難民であってはならない。[35]

理事会は，この報告書を採択した上で，事務総長に対し，加盟国には所見を求めるため，米国およびブラジルには情報として，これを送付すること，かつナンセン事務所議長およびドイツ出身難民高等弁務官と協議の上，報告書の提案に基づく具体的計画を作成することを指示した。採決の際，ソ連代表は，ソビエト政府は機構の活動範囲に全面的に同意はしないとして棄権したが，[36] 少なくとも委員会提案に反対はしないことが明らかにされたのである。

1938年９月の総会は，委員会の提案，諸政府の所見および事務総長の報告書を総合し，ナンセン事務所とドイツ出身難民高等弁務官の職務対象たる難民を一括し，国際連盟の保護下の難民として扱う高等弁務官を任命することを決定した。その職務は，①難民の政治的法的保護，②難民の地位の施行および適用の監督，③人道的支援の調整の促進，④移民および永住を推進する政府および民間団体の支援，とされた。新たな高等弁務官には，1939年１月から５年の任期で英国行政官のエマーソン（Herbert Emerson）が就任した。[37] その際，新たな高等弁務官は旧来の２つの機構から完全に独立した別機構たることが確認された。これは，ナンセン事務所の回転資金が継続されず，清算されることを意味すると理解された。[38]

前記の事務総長報告書の見積もりでは，国際連盟の保護の対象となる難民

35 Report of the Council Committee Appointed to Draw up a Plan for International Assistance to Refugees, LN doc A.27. 1938 XII, pp.1-2.
36 *LNOJ* 1938, pp.365-367.
37 Report by Sir Herbert Emerson, LN doc. A.18. 1939 XII, p.1.
38 Simpson, *op. cit.*, p.221.

は次の通りであった。[39]

ドイツ出身難民：欧州各地に約35,000人。12万人が既に欧州外に移民。

ロシア難民：ベルギー，ブルガリア，中国，チェコ，仏，ポーランド，ルーマニア，ユーゴスラビア等に約30万人。

アルメニア難民：ブルガリア，仏，ギリシア，シリア等に約12万人。

ザール難民：約4,000人。

なお，1939年１月の連盟理事会決議により，新たな難民高等弁務官の職務は，1938年９月にドイツに併合されたチェコスロバキアのズデーテン地方から流出した難民にも拡大された。[40]

以上のような紆余曲折を経て，各種の難民に関する国際連盟の活動を単一の機構が統括する形が復活した。ところが，1938年には，次項で述べるような多国間協力体が国際連盟の枠外で発足していたため，難民機構の分立状況はその後も存続した。

## Ⅱ．　国際連盟の枠外の多国間協力機構 1938-1948

### ⑴　エヴィアン会議と政府間難民委員会

欧州の難民問題が米国でも世論を沸騰させるに及び，ルーズヴェルト大統領が，欧州および新大陸の31カ国にドイツおよびオーストリアからの政治難民の移出を幇助するための協力を訴えたのに応じて，レマン湖畔のエヴィアンで1938年７月，32の移入国が会合した。米国政府はこのエヴィアン会議で，対象難民を迅速に助けるための措置を検討し，出国が必要な潜在的難民と出国済みの難民をともに支援する常設的国際機構を創設しようとした。[41]

エヴィアン会議では，参加国に期待された定住の申し出は全体として低調

39　Report by the Secretary-General on International Assistance to Refugees, LN doc. A.27. 1938 XII, *supra* note 35, p.5.

40　*LNOJ* 1939, pp.72-73.

41　暫定的または恒常的庇護を提供しうる国々が招かれた。イタリアは招きに応じなかった。独，ソ，ポーランド，ハンガリー，ルーマニア，ユーゴスラビア，ギリシア，トルコ，スペインは招かれていない。米国代表団の一員にマクドナルド元ドイツ出身難民高等弁務官もいた。Holborn, *supra* note 3, p.700.

に終わり，周辺国が既に流入した難民の救援に苦慮している現実を際立たせた。参加国は，会議の作業を継続・発展させるために政府間委員会を創設することに合意し，以下のような決議を採択した。[42]

政府間委員会の活動の対象は，①出身国（独，墺）から出国していないが，政治的意見，宗教または人種的起源を理由に出国せざるをえない者，②同様の理由で出身国を離れ，まだ何処にも定住していない者，とする。

各参加国は，現行法の範囲内で受け入れ可能な移民に関する情報を提供する。避難国および定住地国は，移住者の社会的経済的適応可能性を考慮することができる。これらの国は非自発的移民に資金を提供する義務は負わない。

通常の出入国に必要とされる書類が入手できない個別的事例において，非自発的移民に対して在留国が発給する書類に関する複数の国際協定が存在することに考慮を払う。

政府間委員会は，議長および４名の副議長，ならびに委員会が任命・指導する事務局長を置き，活動する。事務局長は，大量流出の現状を改善し，かつ秩序ある移民の状況へと転換するための交渉を行うとともに，恒常的定住の機会を広げるために諸政府と接触するものとする。

政府間委員会は，既に難民に関して活動する国際連盟および移民調査の実績のある ILO と全面的に協力するものとする。

この決議は活動の対象を「難民」と呼んでいない。そこに示唆されるのは，出身国内にいる人々も視野に入れて問題に対応するという基本姿勢であり，この協力体の性格が連盟の難民機構とはやや異なっていたことである。

政府間難民委員会（Intergovernmental Committee on Refugees: IGCR）と呼ばれたこの機構は，翌８月にロンドンで会合し，英国の議長および米，仏，蘭，伯の副議長による執行委員会を設けた。IGCRの行政経費は参加国が拠出する。事務局長には米国人法律家のルブリー（George Rublee）が任

42 Resolution Adopted by the Intergovernmental Committee (Evian) on July 14th, 1938, *LNOJ* 1938, pp.676-677.

命され，本拠をロンドンとした。[43] 1939年２月からIGCR事務局長は連盟難民高等弁務官のエマーソンの兼任となり，[44] 両機構は連携を強めた。

IGCRは，難民に関する国際連盟の活動を補完する多国間協力体となった。というのは，連盟の機構とは次の点が異なっていたからである。第１に，活動の対象者の定義が，出国の理由を基準に一般化されていたから，括弧付で独，墺に言及する限定的な一般化とはいえ，具体的に特定された連盟の難民機構の対象集団に属さない人々への対応はあり得ると了解されていた。第２に，連盟加盟国ではない米国の主導による難民受入国のみを構成員とする政策調整機構であり，構成国間に国際連盟ほどには利害の懸隔がなかった。実際にも欧州外への定住を問題解決の柱とする方針で一致できた。第３に，無秩序な大量流出を「秩序ある移民に転換する」ために難民出身国と交渉する機能が認められ，流出の原因に関与することも想定されていた。

IGCRの活動は，1943年に再編・強化される。ナチス政権の絶滅政策を連合国側が前年末に了知した状況で，米英の代表は４月に難民問題に関する戦中・戦後の国際行動についてバミューダで協議し，IGCR加盟国の拡大，その活動の拡大・強化，事業活動のための基金の準備等を勧告した。

この勧告は，同年８月に会合したIGCR執行委員会により実施に移された。第１に，IGCRの活動の対象が拡大され，「欧州における事件の結果として，人種，宗教，または政治的信条を理由とする生命または自由に対する危険のゆえに居住国を去ることを余儀なくされたか，余儀なくされるであろう者」となった。第２に，その機能は，諸政府による一連の活動を単に外交的に調整するにとどまらず，救援や移送といった事業活動へと広げられた。事業活動の経費は，米英が共同で分担し，その他の政府にも自発的拠出を要請することになった。第３に，執行委員会の招請に応じたソ連，チェコ，ポーランド，南アフリカ等が新たに加わり，加盟国が37カ国に拡大した。[45]

43 Holborn, *supra* note 3, p.700, Simpson, *op. cit.*, pp.223-226.
44 LN doc. A.18. 1939 XII, *supra* note 37, p.3.
45 Report by Sir Herbert Emerson, LN doc. C.23. M.23. 1944 XII, p.3.

組織再編後の IGCR は，欧州各地や中東に現地代表を任命して難民救援に携わる民間団体と連絡を維持したり，連合国および中立国と交渉するようになって，人道的活動の面で存在感を強め，1947年まで活動した。活動対象の拡大は，連盟難民高等弁務官の職務の埒外にあった共和主義者のスペイン難民を支援することを可能にし，国際機構としての独自性も明瞭にした。[46]

IGCR 再編と同じ頃，連合国が解放した地域の窮境に対応するための国際救援機構の構想も固められた。この機構の難民への対応を次項で略述する。

### ⑵ 連合国による戦争被災者救援と復興支援

1943年11月，ワシントンで44連合国の代表が，連合国救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）の設立協定[47]に署名した。連合国軍と協力して戦争被災者の救援措置を計画・調整・施行する目的で一時的に設置された UNRRA は，第２次大戦により移動を強いられた避難民（displaced persons）の援護と帰還の確保を主要な活動のひとつとした。

UNRRA の内部機関は，全加盟国により構成され，年２回会合する評議会，評議会の会期間に緊急の政策決定を行う中央委員会（英米中ソの４カ国，後に９カ国に拡大），および評議会が選出し中央委員会が任命する事務局長，である（協定第３-４条）。本部事務局をワシントン，欧州地域事務所をロンドンに置くほか，29の現地事務所があり，25,000人近い職員を擁した。[48]

第２次世界大戦終結の時点で，避難民は欧州だけでも800万人と見積もられた。UNRRA は，連合国軍とともに1946年半ばまでに700万の避難民の出身国への帰還を支援したが，その過程で，帰還し得ない人々の存在が明白に

46 J. Vernant, *The Refugee in the Post-War World* (London, 1953) pp.27-28, Holborn, *supra* note 2, pp.12-13.

47 Agreement for UNRRA, Australian treaty series 1943 No.2, available at http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/

48 A.-M. de Zayas, “United Nations Relief and Rehabilitation Administration”, in *Encyclopedia of Public International Law* (hereafter: *EPIL*) vol.4 (Amsterdam, 2000), pp.1149-1152.

なった。そこには，国際連盟難民高等弁務官および IGCR の職務の対象であった難民約57.6万人も一部は含まれようが，大半は，1945年の後半に，東欧から独墺の米英仏軍占領区域へと新たに流入した人々で，ドイツ占領下の迫害を生き延びた東欧出身のユダヤ人が欧州外に脱出しようとしたことや東欧の政治体制の転換に起因する，いわゆる「新難民」であった。

1943年の第１回 UNRRA 評議会において，帰還し得ない難民については，IGCRが新たな定住地への移送を用意できるまでの合理的な期間，UNRRAが支援を続けると決定されていた。UNRRA の職務の対象は，厳密には第２次大戦が原因で移動を強いられた者のはずだが，1945年12月，人道的理由から，「国内移動」の原則による柔軟な運用が決定された。それによれば，大戦の結果として国内を移動させられたなら，たとえその国内移動が大戦終結後であっても，対象と認めることができる。例えば，戦中に強制収容所に移送され，解放後に連合国占領下のドイツに流入したバルト３国やポーランド出身のユダヤ人も，UNRRA の支援対象に含まれることになったのである。[49]

UNRRA の活動期には，IGCR および連盟難民高等弁務官の活動も続いていた。三者には機能の分担が存在し，UNRRA は難民および避難民への物的支援および帰還支援，IGCR は UNRRA の活動地域外の難民への物的支援および帰還し得ない者の再定住の手配，難民高等弁務官は法的政治的保護，を担った。[50]

緊急事態への一時的対応が目的の UNRRA は，史上最大級の国際救援事業を実施することで大略その目的を果たし，1948年７月に活動を終結した。この時点で存続した新旧の難民問題および救援復興計画は，国連およびその専門機関が引継いだ。[51] 国連難民高等弁務官事務所の設立に至るまでの，避難民および難民問題に関する国連の対応を辿ることは次項の課題である。

---

49 E. Reut-Nicolussi, “Displaced Persons and International Law”, *Recueil des Cours* 73 (1948II) pp.42-44, Vernant, *op. cit.*, p.31.

50 G.J.van Heuven Goedhart, “The Problem of Refugees”, *Recueil des Cours* 82 (1953I) p.274.

51 de Zayas, *op. cit.*, p.1152.

## Ⅲ．国連発足後の機構の推移 1946-1950

### ⑴ 国際難民機関（International Refugee Organization: IRO）

難民に関する国際的対応の問題は，1946年１月の第１回国連総会から議題に上り，提案国の英国は，難民問題を扱う仕組みは不適切になったとして見直しを提起した。これに対し，難民問題の解決策は帰還であるから，関係国の二国間取極によるべきだと東欧諸国が応酬して，激論が闘わされた。総会はひとまず，難民・避難民問題の緊急性と国際性を確認し，経済社会理事会に，特別委員会を設置して問題を綿密に検討するよう勧告する決議８(Ⅰ)[52]を採択した。

同決議により経済社会理事会の下に行われた作業を通じ，非常設的な国連専門機関を設置する案がまとまり，1946年12月，総会決議62(Ⅰ)により，国際難民機関憲章および同憲章発効までの過渡的措置協定が採択された。[53]

IRO には３つの主要機関があった。全ての加盟国から構成され，年１回会合する一般評議会，政策執行機関にして，一般評議会の会期間には緊急の政策決定を行う執行委員会（９カ国），および執行委員会が指名し，一般評議会が任命する事務局長，である(憲章第５-８条)。本部をジュネーヴ，世界各地に53の支部事務所を置き，2,877人の国際職員を擁した。

IRO の機能は，対象の避難民および難民の帰還，認定・登録・分類，生活援護，法的政治的保護，移送，受入国における再定住・生活再建，と包括的である。その機能は，①早期帰還を促進・支援するとの見地から可能な限りあらゆる方法により，②帰還がなされない者については，一時的在留国での生活再建，他国への移民または再定住，および状況に応じ集団的再定住の調査・助長・実施を容易にするとの見地から，実施される(同第２条１項)。

その職務の対象は憲章付属書Ⅰに具体的に列挙された。類型化すれば，国籍国または常住国の外にあって，①人種，宗教，国民性または政治的意見を

52 *Yearbook of the United Nations 1946-47*, pp.72-73.

53 Constitution of the IRO and Agreement of the Interim Measures, *ibid.*, pp.168-169, 810 et s. 決議の表決は，賛成35，反対５，棄権18であった。

理由に戦前から難民とされた者，②ナチスや同種の反連合国体制の犠牲者，③第２次大戦の結果として起きた政治的領域的変化を理由に自国を離れたか，または帰還を拒否する東欧出身の新難民，④正当な理由により帰還しないか，または出身国政府の保護を受けることができない避難民，である。[54]

IRO 予算は，行政経費，事業実施経費および大規模再定住経費に区分され，大規模再定住経費は自発的拠出により，他の２項目は，一般評議会の定める分担率により加盟国が負担するものとされた(憲章第10条)。

IRO 憲章の発効要件は，少なくとも15カ国で，付属書に定められる事業予算の75%以上を拠出する国々を含むものが所定の手続きにより当事国となることであった。発効までの過渡期間には IRO 準備委員会が暫定的に活動し，国際連盟，IGCR および UNRRA の機能を1947年７月に引継いだ。[55]

IRO は1947年８月に正式に発足し，活動終了期日を何度か延長した後，1952年３月に清算された。加盟国は18カ国で，主要な利害関係国に限られた。この間の総支出は約４億3000万米ドルで，その半分は米国が負担した。難民に関する IRO の活動の実質的中心は，再定住関連の事業活動であった。

UNRRA と IRO による帰還・再定住事業の進行につれて明らかになったのは，18万人程の高齢者・病人・その他の困窮者が IRO の活動終了後も支援の必要なまま残されるとの見通しであった。IRO は1949年７月，機構終結後の難民の国際的保護の問題を国連経済社会理事会に付託した。一般評議会は同時に，難民の保護については国際支援を継続すべきであり，その責任は国連の機関に相応しいとの見解を示し，難民への物的支援のための国際基金の設立問題も経済社会理事会が検討するよう促した。[56]

---

54 van Heuven Goedhart, *op. cit.*, p.277.
55 Vernant, *op. cit.*, p.34.
56 IRO の活動につき，*see* E. Balogh, “World Peace and the Refugee Problem”, *Recueil des Cours* 75 (1949II), pp.448-455.

### ⑵ 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

IRO の付託した問題を審議した国連経済社会理事会は，1949年８月，事務総長に，国際保護機能を果たすための機構に関する計画を作成し，国連総会に提出するよう要請した。当該計画を土台に，同年12月，国連総会は，1951年１月を期して難民高等弁務官事務所を設置することを決定する決議319A(IV) を賛成35，反対７，棄権13で採択し，その基本原則を提示した。[57]

国連が難民問題に関する責任を引き受けるに際し，物的支援に多額の資金を費やす IRO 型機構の再生を渋る傾向は支配的であったが，総会には２つの潮流があった。ひとつは，「法的保護」に目的を限定しようとするもの，もうひとつは，法的保護は問題を存続させるに過ぎないから，難民問題の解決に向けた活動も含めるべきだとするものであった。[58]

翌年12月，総会は国連難民高等弁務官事務所規程を，決議428(V)により，賛成36，反対５，棄権11で採択した。[59] UNHCR は国連総会の補助機関で，高等弁務官は，国連事務総長の指名に基づき総会が選定する（規程第13項)。本来，一時的存在とされ，当初はオランダの上院議員でジャーナリストのフォン・ハーベン・グートハート(Gerrit Jan van Heuven Goedhart) が任期３年で任命された。任期は後に５年となった。[60]

その機能は，①規程の対象の難民の国際的保護，②難民の自発的帰還または新たな国民集団への同化を促す各国政府，および関係政府が承認するなら民間団体，を支援することにより難民問題の恒常的解決に努めること，である。高等弁務官の仕事は全く非政治的な性格とされた。それは人道的社会的であって，原則として難民の集団および類型にかかわる(第１-２項)。

その職務の対象は，①国際連盟期の取極および条約または IRO 憲章上難民とされる者，②1951年１月１日前に生じた事件の結果として，かつ人種，

---

57 *Yearbook of the United Nations 1948-49*, pp.590-598.
58 van Heuven Goedhart, *op. cit.*, p.362.
59 *Yearbook of the United Nations 1950,* p.585
60 *Ibid.,* P. Weis, “The International Protection of Refugees”, *AJIL* 48 (1954), p.211.

宗教，国籍もしく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，国籍国の外にある者であって，その国籍国の保護を受けることができないか，そのような恐怖を有するためもしくは個人的便宜以外の理由により国籍国の保護を受けることを望まない者，および常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって，そのような恐怖を有するためまたは個人的便宜以外の理由により当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者，③時間的な限定なく②と同様の者，である（第６項）。

UNHCR の行政経費は，国連予算から支出される。それ以外の全ての支出は自発的拠出により賄われるものとする（第20項）。高等弁務官は難民の支援のため受理した基金を管理するが，総会の事前承認なしに，諸政府に基金への拠出のためのまたは一般的な呼びかけをしてはならない（第10項）。本部事務局はジュネーヴに置く。難民在留国に現地代表を置くには，関係政府と協議しなければならない（第16，19項）。

上記の総会の潮流を想起すれば，こうした規程の内容は，国連の関与を入念に局限して難民問題に対応することが妥協の鍵であったことを推定させる。

その後，一連の総会決議により難民高等弁務官の職務は実質的にかなり拡大されたが，UNHCR 規程そのものは修正なく維持されている。[61]

こうして，UNHCR という国連の自立的補助機関の形に到達するまでの試行期間に，種々の国際難民機構が間断なく存在したが，それぞれが，あたかも緊急の実践的必要から短期間で組み立てられる仮設的構築物の如く，その構造も機能も活動対象も変転したことがわかる。その間の用語法や基本概念もむろん統一的ではないが，そうした個々の実験の所産の総体から，機能を焦点にこの時期の難民に関する機構のあり方を抽出・再構成してみよう。

---

61 A. Grahl-Madsen, “Refugees, United Nations High Commissioner”, *EPIL* vol.4, p.78.

## Ⅳ．国際難民機構の機能 1921-1950

### ⑴ 緊急救援活動

国際連盟時代に難民を物的に支援する事業を実施したのは，もっぱら民間団体と一次避難国政府であった。連盟難民機構の機能はその計画・調整に限られ，現場の活動や資金は全面的に外部の主体に依存するしかなかった。[62]

連合国軍占領地域で緊急事態に対処した UNRRA と IRO は，難民キャンプでの生活援護のような，大規模な事業活動を実施した。これは，米英両大国の資金供与により可能となったが，米国は，IRO の事業への過大な負担を教訓として，UNHCR については立場を一転させ，救援活動の除外を主導した。[63] つまり，20世紀前半に国際難民機構が救援事業を直接実施したのは，ごく一時的に極度の緊急事態においてのみであったといってよい。

難民が大量に移動する事態が収束しても，高齢，廃疾等の極限的（hard core）難民は，自活の見込みなく救援と特別の援護を必要とし続ける。[64] そうした集団の存在は，なんらかの国際行動を継続させる誘因となる。

### ⑵ 法的政治的保護から国際的保護へ

国際機構による難民の保護機能は，通常ならば国籍国によりなされる在外自国民の保護を欠く難民の状況の改善を図るものである。国際連盟からIROまで，この機能は「法的政治的保護」と呼ばれたが，国際文書による明確な定義は存在しなかった。[65] 1930年に国際連盟総会決議が，ナンセン国際難民事務所の分担する定住・支援という人道的活動と，国際連盟事務総長の分担する法的政治的保護とを区分して以来，この用語が公式に用いられるようになった。保護は本質的に法的性格であるが，その実施上，諸政府との政治的レベルの関係も含み得る[66]という含意をそこに読み取ることができる。

---

62 Grahl-Madsen, *supra* note 4, p.367.
63 van Heuven Goedhart, *op. cit.*, p.362, 前掲『世界難民白書2000』, 19頁。
64 van Heuven Goedhart, *op. cit.*, pp.354-355.
65 Weis, *op. cit.*, pp.213, 218.
66 See Jennings, *op. cit.*, p.108, S. Aga Khan, "Legal Problems relating to Refugees and ↗

1921年以来，国際連盟に期待された最重要課題は，難民の移動の自由の助長であった。難民が緊急救援に依存せず，自活する機会を得る必須の前提が，移動の自由だと考えられたからである。特に，ソ連の国内措置により国籍を喪失したロシア難民[67]には，出入国手続のために身分証明が不可欠であった。

ロシア難民高等弁務官は，対象の難民集団毎に多国間取極を作成しつつ，難民の旅行証明書の制度を整備し，定着させていった[68]。この，いわゆるナンセン旅券制度は，難民の在留国政府が発給する旅行証明書を，当該取極の当事国政府間で相互に旅券に代わるものと認め，通過，入国の査証を発給する方式を定式化することにより，難民の越境移動を円滑にしたのであった。

さらに1928年の「ロシアおよびアルメニア難民の法的地位に関する取極[69]」は，ロシア難民高等弁務官の現地代表による身分関係の確認のような準領事機能の遂行を認めるよう要請した。

国際難民機構はその後，構造的に変転しても，IRO に至るまで一貫して法的政治的保護機能を遂行してきた。その主な態様は第１に，当該目的の国際文書を起草し，政府間会議による採択を手配すること，第２に，当該国際文書の実施および個別的適用のために関係政府と接触すること，である。

保護機能は，基本的に難民の在留国における権利・利益の確保を図るものであったが，この関連で注目すべきは，IGCR の事務局長による難民出身国ドイツとの交渉である。それは，ドイツからの出国者の困窮を緩和する観点から，ヒトラー政権が出国者に課す過酷な財産の持ち出し規制を交渉により緩和させ，「秩序ある移民」を確保する試みであった[70]。極めて例外的ではあるが，国際機構がなし得る政治的保護の一態様が，こうした出身国への外

---

↘ Displaced Persons", *Recueil des Cours* 149 (1976I), p.328.

67 Oppenheim, *International Law,* vol. 1, 8th ed. by H. Lauterpacht (London, 1955), p.657.

68 1922年に最初の取極，1926年に先行の取極を補完・修正する「ロシアおよびアルメニア難民の身分証明書発給に関する取極」が採択された。*League of Nations Treaty Series* (hereafter: *LNTS*) vol.13 (1922), p.238 et s. and vol.89 (1929), p.48 et s.

69 *LNTS* vol.89 (1929), p.54 et s.

70 Holborn, *supra* note 3, p.701, Balogh, *op. cit.*, p.408.

交的接近である。

UNHCR 規程においては，保護機能について「国際的保護」の文言が用いられている。この用語法の変化は，UNHCR の活動が人道的社会的で非政治的とされたこと，および前述のような法的保護をめぐる総会の潮流との関連で理解すべきであろう。

第４代国連難民高等弁務官によれば，難民の保護的措置には，国家による庇護があり，国際的保護は在留国の国内制度による保護の補完としてのみ機能するという。国連難民高等弁務官にとって，保護機能は義務的であり，その遂行上，物的支援のように関係国の要請を受ける必要はないとされる。[71]

### ⑶ 恒常的解決

国際難民機構は，３つの態様により恒常的解決の過程に関与した。

第１の態様は，調査の実施と情報集積・提供である。1925-29年に，南米で難民の雇用を確保することを念頭に，ILO 事務局長が実施させた集中的調査活動や，1939年に IGCR が定住の可能性を探るために英領ギニア，ドミニカ，北ローデシア，フィリピンに派遣した専門家調査団の活動[72]はその典型例である。

第２の態様は，関係政府との協議・交渉である。具体例として，ロシア難民の本国帰還のためにナンセンがソ連政府へ働きかけたことや，1942年までの IGCR の活動の大部分を占めた，欧州外に難民が再定住する機会を探る外交的努力[73]等がある。

第３の態様は，事業活動の実施である。1920年代にナンセンが創設した回転基金は，定住のための前貸し金の形で，難民を直接支援するのに用いられた[74]。また，IROは，登録された総計162万の難民のうち，1951年末までに

71 Aga Khan, *op. cit.*, p.330.
72 Simpson, *op. cit.*, pp.204-205, Balogh, *op. cit.*, p.408.
73 Vernant, *op. cit.*, p.27.
74 Report by the Secretary-General on International Assistance to Refugees, LN doc. A.27. 1938 XII, *supra* note 35, p.6.

73,000人が帰還，104万人が再定住という事業を達成するのに，輸送車3,900台を保有，輸送船39隻をチャーターした。[75]

ただし，難民問題の恒常的解決は，受入国の存在が決定的であって，国際機構の機能は，いずれの形態でどの程度関与するにせよ，補助的である。

## おわりに

国際連盟も国連も繰り返し難民問題の緊急性と国際性を確認している。そうした問題の性格上，事態に臨機応変に対応するには，諸国家と政府間機構と民間団体とが，的確な役割分担と共同行動のあり方を見定める必要がある。

黎明期の国際難民機構に一貫して期待され，現実に活動の中核となった機能は難民の法的保護であった。自国の政治的軍事的経済的利益を保護する手法として，第１次世界大戦中以来，諸国家が基本的に維持していた出入国管理措置と移民規制[76]の水準を与件に，難民集団という特別の類型に限って関係国の利害を調整することが，その機能遂行の主眼であった。普遍的な理念を謳い上げるよりも，強度の緊急事態を切り抜けるための実践的な問題解決を志向し，難民よりも直接の関係国と外交的に接触することが，この時期の国際難民機構の基本的役割であったと結論づけることができよう。この点で，難民高等弁務官や国際難民機構の事務局長等は，多国間外交の固有の行為主体であった。

国際連盟や国連は，普遍性を志向する以上，特定の難民集団の保護が加盟国の強い反発を招かないように，関連難民機構の行動には抑制的となる。1930年代以降の国際連盟と国連は，内部の有力な反対国が許容し得る範囲で，難民機構の構造と職務を設定せざるを得なかった。そのような条件下でも「国際的保護」の機能は維持することができた。

これに対して，救援や帰還・再定住のための移送のような「人道的」事業

75 Balogh, *op. cit.*, p.443, Vernant, *op. cit.*, pp.37-38.
76 その有力な手段が旅券や査証であった。*See* Reale, *op. cit.*, pp.103-117.

活動は，多くの場合，特定の目的を共有する利害関係国により，目的や期間を限定して設置された国際難民機構が実施した。普遍的政治的国際機構とは性格を異にする多国間協力体の特性が発揮された先例といえよう。このような機構の活動を制約するのは，政治よりも財政であった。

以上のような20世紀前半の国際難民機構による法的政治的保護の試行を通じて，今日の国際難民法秩序の礎が築かれた。この時期の多国間協力の態様との関連において，国際難民法の生成過程を歴史的にたどること，これを，続稿の課題としたい。