

不可視の脆弱者

——都市に生活する国内避難民——

小泉 康一

“The Invisible and Vulnerable” : IDPs living in urban areas

Koichi KOIZUMI

はじめに

人災や自然災害を避けるため、都市に流入し生活している「都市避難民」(urban internally displaced persons, その多くは途上国にいる。以下、「都市 IDPs」と略す)は、しばしば基本的人権を否定され、物理的安全がなく、移動の自由を欠いて、不衛生な都市スラムの中で生活している。公的文書・証明書がなく、自国政府からも保護されないまま、基本的な必要物である、食料、飲料水、保健・医療、教育で困難な状況にある。生計手段が限られるため、自立は難しい。

食料は、農村の「国内避難民」(IDP) キャンプに住む人々でもしばしば問題となるが、彼らには地方政府や国連食糧計画(WFP)等からの援助がある。しかしそうした援助のない都市 IDPs には、食料を手に入れることは一層不安定になる。2005年に国連と NGO が行った合同の調査では、スーダン・ハルツームの都市 IDPs の子供たちは、一日三食食べられるのは全体の10%以下であった。

リベリアの首都モンロビアとその周辺には、今日何千という都市 IDPs の人々がいる。突然巨大な数が増えたことで、廃棄物処理が益々悪化し、衛生問題が拡大した。ゴミの山がいたるところに見られ、健康への脅威となり、伝染病の危険が増している。またスーダン・ハルツームでは2004年、下痢が都市 IDPs の死亡原因の第一位(死因の37%)となっている。都市 IDP キャンプでの大まかな死亡率は、一日一人につき一人で、緊急事態に近づき、57%の家族は、診療所の費用が払えなかった¹⁾。

国内にかなりの数の都市 IDPs を抱える国々、特にアンゴラ、リベリア、ペルー、トルコは、IDP に国内法上の原則を明確にしようとしている。多くの国々が IDP への保護と援助の国連の指針・原則を認識しているにもかかわらず、しかし現実には、援助を与える資源、能力がない。政府の多くは、IDP の保護に気が進まないか、その能力に欠けている。例えば、イラク政府は IDP を助けることは殆どないし、担当の避難・移住省は資金の慢性的不足を言い、専門知識や必要な情報

も不足している²⁾。

都市 IDPs を保護するという事は、多くの場合守られていない。彼らの法的保護は理論上は、国内法と援助計画で守られることになっているが、保護の程度は難民よりも著しく低い。例えば、公的文書・証明書がないことは、都市 IDPs の大きな問題である。彼らの公的文書は、緊急避難の状況下で破壊されたり、失われている。スリランカでは、2004年12月の津波の生存者の70%以上が書類を喪失していた(国連人権高等弁務官事務所報告、2005年)。必要書類がなければ、保健、教育、その他の社会サービスが受けられない。グルジアでは投票権を制限され、ネパールでは都市 IDPs の子供たちは、証明書がないために学校に登録できない。教育を受ける権利は、世界人権宣言に謳われているが、都市 IDPs は多くの場合、国から制度上の適切な教育を与えられていない³⁾。

国際機関は、政府が都市 IDPs に緊急で効果的な措置がとれるよう、助けるのが仕事である。UNHCR は近年、IDP の多くはキャンプには住んでいないことを公式に認めている。例えば、コートジボアールでは IDP の約70%は、都市アビジャンに住んでいる⁴⁾。キャンプにまとまって住むのと違い、広く都市に拡散して住む場合、国内外の保護制度、つまり援助側の人道機関には、彼らの存在が見えにくくなる。彼らは一体どの位いるのか、その数と何を必要としているのかは、不明なままである。彼らを見出し、状況の評価をすることが、一層難しくなっている。

一般に都市 IDPs の年齢、性別等の正確な情報入手は困難である。一方、彼らは多産で、人口構成は若く、女性と子供が大きな割合を占めるのが特徴である。彼らは、脆弱で、法的な保護、健康、教育で特別なニーズを持っている⁵⁾。都市 IDPs の保護理由と考えられるのは、①人数が、難民数の約2倍いるにもかかわらず、国際的な注目度ははるかに少ないこと。②平和構築、治安、開発、特に紛争後の状況で国内の基礎固めに重要な役割を果たしうることに、認められる。この集団が自立し、社会の生産的市民になるためには、彼らの保護を行い、長続きする解決策を見出すことが必要である。

しかし、援助側の国連組織内での役割は明確ではない。IDP に関しては、UNHCR が果たす役割の範囲が論議されてきた。いくつかの国連機関や NGO は、UNHCR の広範囲にわたる関与を望まず、UNHCR は活動を難民のみに絞るべきだ、と主張する。UNHCR は、自機関と他の国連機関に対し、ドナーが IDP と難民の双方に必要な資金を拠出してくれるかどうか懸念を持っている。さらに、一つのパイのどの位の割合が、都市 IDPs に与えられるのかは、不明なままである。

UNHCR の機関としての委任事項は進化を見せてきているが、UNHCR は一般にこれまで、都市 IDPs を無視してきた。彼らに対し、UNHCR は率先して活動してきたわけではないが、近年、同じような状況下にある「都市難民」(urban refugees) への政策を再検討している。しかし、UNHCR が都市 IDPs の保護と援助をする上での能力と準備状況の点から見ると、政治的及び物理的の面から極めて限られているのが現状である。

1. 国内避難指針原則と国際的対応

現代世界で IDP は、おそらく脆弱者の中で最大の集団である。その中で都市 IDPs が、世界に一体どの位いるのか推定するのは殆ど不可能だが、現にある数字を総計すると、ほぼ 400 万人である (NGO のノルウェー難民協議会、2007 年)。この集団は沈黙し、一般に無視され、避難・逃亡したものの、その状況の解決への展望が見えない。

UNHCR の元々の委任事項には、IDP への明確な言及はないが、UNHCR と IDP との関わりは 1972 年のスーダンでの事業に遡る。UNHCR に対し、IDP への関与を認める根拠となっているのは、1998 年 12 月の国連総会決議第 53/125 号である。そして UNHCR は、当該国の同意の下に、IDP への人道援助と保護を与えるようになり、自身の委任事項を拡大している。UNHCR は、IDP について、保護、キャンプ運営、調整、緊急避難の分野で、援助グループの先導役として関与している。

同じ 1998 年の国連総会決議第 50 号は、人権高等弁務官、緊急援助調整官、人道問題調整事務所 (OCHA)、UNDP、UNICEF、WFP、WHO、IOM、ICRC などに対し、IDP への保護、援助、開発を促すべく、それぞれの機関内でとりまとめの部署を設置するように要請している。国際的な注目が集まる中で、これらの国際機関は援助を増やし、IDP の再統合、開発援助といくらかの保護を与え始めた。しかしその活動にもかかわらず、現場では特に IDP への一貫した援助があるわけではなく、取組みは弱いままであった⁶⁾。

次いで 2000 年、アメリカ国連大使ホルブルック (Richard Holbrooke) は、国際機関の義務、特に IDP に責任をもつ UNHCR の義務を強調して、難民と IDP のニーズは同じであり、UNHCR は強制移動民の援助に長い経験と実施能力を持つので、UNHCR が IDP への責任を引き受けるべきだ、と述べている。しかし UNHCR は、そうした委任事項の拡大には抵抗している⁷⁾。UNHCR の言い分は、① IDP 問題は規模が大きく、今ある機関としての能力と資源では対応できないこと。ただし、② 難民と IDP の間には強いつながりがあり、保護の問題が深刻化し、専門知識が必要とされる時には、労をいとわず役割を拡大して援助に関わる用意がある、とした。

IDP への援助指針の設定の話は、UNHCR ではなく、「国内避難民についての事務総長代表」(the Representative of the Secretary General on Internally Displaced Persons) により始められている。その際、このイニシアチブにより、国際人権法や人道法から引き出された「国内避難についての指針原則」(the Guiding Principles on Internal Displacement) は、安全保障理事会、人権理事会、UNHCR を含む関係国連機関、地域機構、各国政府、NGO に認められるようになってきている。OCHA は各機関が指針原則と合致した計画が実施できるよう、現場手引書やハンドブックを作成し、配布している⁸⁾。

都市 IDPs が全員、保護と援助が必要なわけでは勿論ないが、現場では、都市貧民、地元民のニーズ、国家開発戦略のニーズ、全てが勘案されて、都市 IDPs への計画は実施される。効果的な

調整、当該国政府との協力、そして受益者自身との協力により、現在少なくとも世界27ヵ国にいる何百万というIDPの保護と援助が可能となるとみられる。

しかし現場の状況はいささか、指針原則が想定する現実とはかけ離れているのが実情である。IDPの指針原則は、IDPを守る上での重要な法的枠組みだが、この原則は、都市IDPsが持つ特定のニーズに十分に答えてはいない。指針原則の焦点は、農村地域のキャンプに住むIDPに合わせてられている。さらに同原則は、厳格な意味で、法的に国家を拘束はしていない。かくして、その間隙を埋める国家や国際援助機関の対応が、都市IDPsの地位を守る上で重要な課題となっている。

都市IDPsは帰還しても、自分の家は壊れ、コミュニティが崩壊していたり、家に他人が住んでいたりと、元の生活が壊れている場合も多い。土地が利用できなければ、収入を得る見込みは殆どない。特に影響を被るのは若い人々で、教育を受ける年月・時間を失い、避難の地に同化しており、元の土地への再統合は困難である。

都市IDPsが最終的に元の場所へ戻る、あるいは元の地域への帰還やその再統合が不可能な場合でさえ、今居住する都市で不安定な状況にしておくことはできない。彼らの状況を改善し、自給が可能となるような機会やプロジェクトの実施は必要である。最も大事なものは、都市IDPsが、彼らの法的資格や実際に得られる支援を十分に知らされることである。

2. 都市にいる国内避難民(都市IDPs)の発生因と定義

1) 発生因と避難の力学

農村部から都市への強制移動で緊急性があり、目に見える原因は紛争である。ブリティッシュ・コロンビア大学の「人間の安全保障センター」の調査(2006年)では、1950年～2005年の間、武力紛争の最も一般的な形態は国内地域内の紛争で、社会紛争が劇的に増えている。紛争は性格が変わり、何百万人という国内避難の人々が発生して、地域での争いで一般市民が巻き添えになっている。リベリアでは2003年、反政府軍の侵攻の脅威で、首都モンロビアに大勢の人々が流れ込んだ。流入数は20万人にのぼり、農村のIDPキャンプからの人々のほかに、農村部のリベリア人が流入した。

国際NGO、ノルウェー難民評議会の一部である「国内避難監視グループ」(the Internal Displacement Monitoring Group, IDMC)の推定(2008年)で、イラクでは、IDPは280万人、そのうち160万人は2003年から避難生活を続けていた。彼らIDPの1/5以上が一時しのぎの家に住み、極度の貧しさにある。一時しのぎの家が、多くの町・都市の周辺にある。避難した人々は、元の住居から離れ、避難地で孤立し、即座に帰れる見込みもない。彼らは“よそ者”として、地方当局からは歓迎されていない⁹⁾。

コロンビアの都市IDPsは、国内にいる全IDPの半分以上を占める。戦火が都市に拡大し、数多くの避難民が殺害され、避難した人々に大きな危険が生じ、都市内での再三の避難を余儀なくされた。

都市 IDPs が発生するのは、意図的な軍事作戦の結果である。軍事行動は地域の人々を避難させることを意図して行われてきた。原油埋蔵量が大量なスーダン南部からは、そこに住む部族であるヌエル族 (Nuer) とディンカ族 (Dinka) の人々が土地から追い出された。

分離主義の動きも、都市 IDPs を生み出す。特に東欧諸国に顕著である。グルジア国内では、アブハジア (Abkhazia) と南オセチア (South Ossetia) に分離紛争があり、何千何万という都市 IDPs が生み出された¹⁰⁾。コソボでは NATO の爆撃で深刻な国内避難の問題を引き起こしたがその後、国連保護軍の介入でアルバニア系住民が帰還した。一方、セルビア系住民の多くは災禍を避けるため、都市への避難を余儀なくされた。

都市 IDPs になる動機は、性別、年齢、民族集団という枠を超えて、集団内部で非常に異なり多様である。ある人は都市での物理的な安全を求める (例えば、ウガンダの農村部の IDP キャンプでは子供が誘拐される危険がある。またウガンダに限らず、キャンプ内では女性ゆえに暴力の危険性がある)。何千何万という若者は、農村部の IDP キャンプでは、職業機会がなく、賃金労働を求めて、例えばアゼルバイジャンの首都バクーの IDP になっている。彼らは一見すると、経済移民に見える。

また、“遊牧民”は都市 IDPs に該当するか否かで論議があり、曖昧さが残っている。例えば、これまであまり報じられていないが、ソマリアの遊牧民は早魃の土地から避難して何人かの人々が都市に来ている。遊牧民は移動し、定住地と言えるものがあるかどうかは議論のある所だが、しかし、今ある IDP の定義は、慣習的な居住場所からの避難なので、都市 IDPs に都市避難の遊牧民を含めて考えている。そのほか、遊牧民の定住化の問題がある。多くの国々では、遊牧民を強制的に一つの場所に留めている。ある意味で、これらの人々は、土地から切り離されて国内避難状況にある。保護するためには、論議と明確化が今後、必要に見える。

従って、武力紛争で避難したら都市 IDPs だという狭い見方では、これらの多様な集団の動機やニーズの理解は不十分になる。現に、強制的な国内避難やその後の都市人口の形成を一つの原因に絞ることは難しい。個人毎に多くの異なる動機はあるが、彼らに共通して見られるのは、都市への移住は、自分や家族に、より良い生活となるだろうと信じさせるいくつかの要因が存在することである。さらに、短期・長期の要因が複雑につながり、人々の決定に影響を与えている。国内避難の原因は、独立に働いているわけではなく、いくつかの要因の間に複雑なつながりがある¹¹⁾。

以上のように、都市 IDPs は多様であり、彼らの都市への避難を単一の理由で見ようとするのは現実的ではない。確かに、異なる個人・集団の間で、因果関係にたつ要因を比べて、その相対的な重要さを見る難しさはあるが、2～3の広いテーマと類似性を事例毎に分類することは可能と思われる。

2) 不可視性と扱いにくさ：偏見と正確なデータ不足

世界中に 2700 万人以上いると見られる IDP だが、その大半は慢性的な避難状況のままである。その中でも、都市 IDPs と呼ばれる人々は、見出すのが非常に難しい。彼らは、集団となってまと

まって住み、容易に目に見える(可視性)農村キャンプのIDPと違って、地域社会に混じって住み、分離不能である。彼らは通常、特定の地域に居住を制限されているわけでもなく、都市区域を横断して散在して住み、既に定着して生活している知人・縁者の家族とともに住んでいる。一般に彼らは、地域社会で生活しており、他の経済移民や地元の貧民から区別することが難しくなっている。前項で述べたように、彼らの避難状況は特に複雑で、それが内的に関連を持ち、多くの局面がある。

都市IDPsは、しばしば特別の能力を持つが見出されることもない。他方で特別のニーズを持つが、彼らは自分たちの身の安全面への不安から、なかなか姿を現すことをしない。それゆえ、都市IDPsの存在は、一般に国際メディアからは無視されている。援助関係者を含め、一般には多くの人々が、都市に流入した人は自力で生活できると見なしている¹²⁾ので、彼らの保護について、ホスト国もドナー国も熱心ではなく、対応はさらに限られる。ホスト国は主権を持ち、国際法との関連で、援助(介入)の問題を政治的に複雑化しがちである。ドナーや国際援助機関は、視覚的に目に見え、目標達成が可能な事業に焦点を合わせるのを望む傾向があり、都市IDPsには殆ど注意が払われず、“扱いにくい受益者”(messy beneficiary)と分類されてきている。

都市IDPsへの解決策を見出す上では、数多くの障害があるが、事態の把握にはまず正確な統計により、人数を知り、ニーズを知り、計画や予算が立てられねばならない。しかし現状は、人数はつかめず、都市に流入した彼らIDPのニーズが何なのかは、正確なデータがなかったり、得られないために状況を悪化させている¹³⁾。彼らは通常、地元民にさえ不十分な公共サービスに依存せざるをえない。実際、都市IDPsの中の様々な小グループは、安全と福祉の面で様々な課題に直面している。

以上のような要因が、都市IDPsへの保護と援助への空白を生み出してきている。彼らの苦境は無視されてきたが、国、国際機関、市民社会の即座の関心と対応が求められている。

3) 定義：誰が都市IDPsか？

都市IDPsで問題になるのは、明確な定義がないことにある。彼らは独特の弱者集団で、研究もあまり進んでいない。既に見たように、避難原因は多岐にわたり、時間的、空間的に異なる。国毎に異なり、国内でも異なる。逃亡過程は、単に農村から都市への一回限りの移動でもなく、都市での居住が永久的、固定的なものでもない。以前に一度以上、都市へ避難で到達したことがあり、通常その途中で、どこかに避難場所を見出している。

「国内での避難民」というIDPの用語は描写的であり、彼らの法的な権利は自国の地方政府により守られているのは自明で、法的な定義ではない。生まれた子供をIDPと分類することには、困難が生じる。子供は現実として、彼らの習慣的な居住場所から追い立てられていないためである。子供の保護では重大な隙間が生まれている。さらに、国内避難はいつ終わるのか、避難民や援助者には全くわからない¹⁴⁾。

歴史的には、“都市IDPs”の用語には広範な誤用・誤解があった¹⁵⁾。例えば、ラベルにある都市

の話をめぐり、果たして都市が出発地となるのか、目的地かの点で混乱があった。実際のところ、用語は、同じく都市化されて他国から戻った難民にも、逆に地方に避難した都市居住者に対しても使われてきた。またよく混同されるのは、IDP は国内に留まっているにもかかわらず、安易に“難民”と呼ばれることである。

元来、IDP の用語は感情を欠いた官僚用語だ、といわれる。彼らとの関わりが一番近いと見られる UNHCR は、迫害、一般的な暴力状況、紛争、人権の大量侵害で避難させられた人の保護と福祉に関心を持っている。その際、国境を越えた人々は全て、国際保護を要求することができる。ただし、これらの条件は難民に関係するもので、自然災害や開発事業の結果として避難した IDP は含まれていない。とはいえ、これらの人々に注意をはらう必要があるのは、逃亡の途次、差別や人権侵害にあいがちだという重要な合意があるためである。

都市 IDPs の定義を定めることなく、論を進めることはできない。都市から農村を分析上でどう区別するか、そして通常の農村から都市への移民から、強制されて移動する IDP を分析上どのように区別するかは、しばしば難しいことだが、この区別は国や国際機関が何百万人もの都市 IDPs に、計画的で効果的な援助を与えるためには決定的な重要事項である。

本論では、先の「指針原則」に準じて、「都市 IDPs」は、農村以外に住む人々であり、“武力紛争、一般的な暴力状況、人権侵害、人災、自然災害の結果、あるいはその影響を避けるため、習慣的な居住地から逃れることを強いられたが、国境を越えていない人々”として、より広く定義する。つまり都市 IDPs とは、農村であれ都市であれ、国内であれ外国であれ、通常住んでいる所から、彼ら自身の国の都市環境へ避難させられた人々である。

3. 避難移動の様々なパターン

農村部から都市部への強制避難は、時には第二次国内避難である。多くの IDP は、キャンプと都市の相対的な安全性を秤にかけ、都市に行くことを決断する。ウガンダでは、推定 30 万～60 万の IDP が農村の「組織的定住地」での生活に不安を感じ、カンバラ、マシンディ (Masindi)、ムバレ (Mbale) のような都市に移動する。彼らは、政府の行政網や IDP 政策の枠外にある。多くの都市 IDPs は、公的な認知、保護や援助を国連機関や政府から受けていない。

ウガンダ北部の農村 IDP キャンプに住む人々は、世界でも最も危険だと言われる。キャンプ内での殺人、強姦、手足の切断が非常によく発生する。毎夕、大量な数の子供たちがキャンプを脱出する。彼らは誘拐され、子供兵士にされるのを避けて都市へ集まる。首都カンバラやジンジャ (Jinja) は農村の IDP キャンプから逃亡・避難した巨大な数の都市 IDPs を抱えている。人権や物理的な安全保障がない政府のキャンプ政策への拒絶であるように見える。

「一時的な都市 IDPs」は 2006 年に、東チモールでは普通の事象であった。当時、多くの人々は暴力を逃れて都市部の教会や学校で一夜を過ごすためにやってきた。日中は村へ戻った。同様に、ネパール人の多くが一時的に都市 IDPs になっている。彼らは村や町での安全な一夜を求めて山を

下りるため、長い道のりを移動してくる。

アフガニスタン・カブールへ流入した人々の多くは、パキスタンやイランから戻った人々であり、元の村で生活を再開するよりも首都カブール行きを決断している。アゼルバイジャンでは、急を要する暴力の怖れは農村のIDPキャンプ収容者にはないが、資源の極端な欠乏、教育機会や保健サービスが十分ではないことがある。また、職業機会が不足し、自給ができない。生計維持のため、首都バクーのような都市に第二次移動している。同国では、IDPの半分以上が都市に住んでいる。農村での生活状況が整わず、居住が困難な中での第二次移動もまた、強制移動の形態だが、さらに強制移動民と、自発的な経済移民が重なり、複雑さを増している。この動きは、都市IDPs状況で、両者の区別を難しくしている。

しかし世界の他の地域では、都市から農村への移動という反対の傾向をもつ所もある。セネガルのカザマンス(Casamance)の都市IDPsはそうした逆の第二次強制移動をしている。彼らの多くは時々、生計維持の手段として農業活動を行うために農地に戻る。普段は、安全のために都市に住み続けている¹⁶⁾。

また場合によっては、IDPは避難した都市を離れ、第三の地へ行くかもしれない。都市で何年か過ごした後、他の都市に移動するのは、自分たちが農民のため、雇用に必要なとされる技術を欠くためである。こうした人々の中には、〈農業—遊牧民〉の生活スタイルに戻ることにあまり関心がない場合もある。特に若者に見られる。

都市への移動は、より広範な経済移民の傾向と歩調を合わせて、一般に帰還難民やIDPの間でよく見られる傾向である。他の都市への移動は、自分たちのニーズに合わせていると考えられ、避難・逃亡への伝統的な解決策である自発帰還の失敗とは別の話のように見える。今後は、避難の規模、変化する環境、IDPの移動パターン、地域の内外の政府とNGOの活動の意味を調べる研究が必要であろう。

4. 国内避難はいつ終わるのか：帰還という解決の難しさ

UNHCRの都市IDPsへの解決策は、IDPを元の土地へ戻すことだが、都市IDPsにとって一層、難しい解決策になっている。民族浄化が発生したいくつかの都市、例えば特に、イラク・バグダットやその郊外では、広大な地域を社会・文化的に性格を変化させており、帰還した人々は今までとは違った、荒れ果てた、新しい環境への適応を求められている。イラクIDPの中には、イラク国内を移動し、何人かは難民とみなされる。ヨルダンには、こうしたイラクからの人々の移動が続いている。現在のように紛争が長く続き、手に負えない状況では、これらの事態は解決策とはほど遠いことを示している。長引く紛争が終結した場合でさえ、長期の避難は、帰還と再統合の可能性を弱めることが知られている。彼ら都市IDPsは、帰還という選択が不可能で、新しい土地に早期に適応したいという強い気持ちがある。

驚くべきことは、都市での生活は現在、様々な困難があるにもかかわらず、都市IDPsは、帰還

にはためらいがある¹⁷⁾ことである。大半の人々はこれまで、物理的な安全を基本的に得ているが、収入、雇用、住居、医療、教育で深刻な問題に直面している。UNHCRの2009年のイラク難民・避難民の調査では、当時イラク国内の状況は好転していると一般には見られたが、かなりの数の人々が“どのような状況の下”でも、戻る意図がないと述べている。しかしUNHCRは、巨大な人数での即座の帰還を公式的には依然、準備し続けている¹⁸⁾。

都市IDPsは、彼らの逃亡・避難という事柄に対する恒久的な解決への希望を殆ど与えられず、危険で不安定な状況に置かれてきた。援助側は、彼らへの情報は限られ、彼らの存在が見えないことから、無視し、援助機会を減らしてきた。都市IDPsは、自分たちの状況への対処戦略を持ちニーズがあるが、これまで国内的にも国際的にも政策対応は十分に行われてこなかった。

難民・避難民は、促されたり強制されたりしないなら、帰還しないというのは誤った考え方である。IDPの多くは、帰宅の可能性を探っている。彼らは通常、そうすることが安全だと考えるか、他の利益に見合った時、あるいはそうするよう彼らの政治指導者に勧められた時に戻る決心をしている¹⁹⁾。彼らは以前の家、少なくとも元の土地の近隣を訪れ、治安、職業機会、医療、学校の評価をしている。多くの人が、財産の押収にあったばかりでなく、家を離れてわずか2～3年前の地域がわからない。何人かはカギとなる書類（例えば、配給カード）を集めようとする。

UNHCRは帰還に関し、しばしば帰還作業の実施が最善もしくは最も適切だということを決定する最良の立場には立っていない。帰還の趨勢について、殆ど影響力はない。例えばコソボでは、コソボ系アルバニア人は自分たちが戻るのに状況は十分安全だと判断し戻ったのであり、UNHCRが何かをしたわけではなく、UNHCR自体は、難民・避難民の帰還を止めることができなかった²⁰⁾。

帰還は確かに、難民問題の解決策として著名であり、その観点からの影響が強いとみられる。しかしその措置の背景には、この解決策を推し進めるいくつかの理由とそれ特有の問題点がある。すなわち、①帰還という解決を好む国家側に、明らかな利己心があること。また、②冷戦期と違い、難民・避難民は元の場所に戻れるという、思い込みとも言える考え方があること。そしてさらに、③伝統的に長く行われてきた解決策ゆえに、帰還が人道的解決策として出されると、実際は状況が不都合な時でさえ、その解決策が追求されてしまうこと、がある。

確かに冷戦期のような、難民・避難民は迫害と疎外が原因で、元の場所へ戻れないという見方(exile bias)は、現代の状況では非現実的なだけでなく、非人間的だが、代わりにとられる「人権アプローチ」(今日の状況での、個々の人間の関心や社会の福祉を重視する)の場合でも、留意しなければならない点はある²¹⁾。

アフリカでの帰還の事例では、ハレルボンド(Barbara Harrell-Bond)が言うように、現在、政府や国際機関の仮説に基づく、政策と実施措置を検証するのに使える調査データがない。換言すれば、今行われている帰還は、現場での証拠に基づくというより、頭で考えた抽象的な考えであり、その実施である。

避難民政策で帰還とされるものは、難民帰還政策がそうであるように、その事柄の中に含まれる複雑な問題を広範囲にわたって研究した成果に基づくものではなく、言ってみれば、身勝手な推測

と未だ検証されていない仮定と、国家利害の合成物である。帰還の助けにならない状況であっても、この新しい概念は時として、正当化するために「自然に起きる帰還」(spontaneous repatriation)、safe return、imposed returnなどの用語が新しく作り出され、使われている²²⁾。「帰還」という解決策はまだ十分に研究されておらず、理想的な解決策からは、はるかに遠い状況にあることである。

5. 避難と送金行動

紛争は、避難と送金行動にどのような意味を持つのか。明らかに避難と送金の間には未だ解決のつかない関係がある。避難という行為の中には、送金の意図はない。人は家族の収入を多様化するためではなく、避難し、生命を救うために移動する。しかし、逃亡の時は送金を計画していないかもしれないが、にもかかわらず、そうした人々は送金する。意図ではないにしろ、送金ということが現象として起こっている²³⁾。

避難民とは少し離れるが、経済移動を扱う新古典主義の移住理論も構造主義も、送金についてはあまり何も言っていない。しかし1980年代、労働移動の新経済学は移住理論の中心に送金をおいている。その中で、移住は、地元での信用貸し、保険、その他の市場の危険・制約に個人・家族が対処し、家計の収入源を多様化するための家族戦略と理解されている²⁴⁾。

そうした中で、「生計アプローチ」は、遊牧民の移動、都市化、そして難民・避難民を含めた多くの移動を解明するのを可能にしてきた。近年の紛争状況下での送金研究のいくつかは、この生計アプローチから出てきている。このアプローチは、避難と送金に新たな見方を提供しつつある。生計アプローチはまた、避難民の帰還後の新しい生活や統合を高める技術に焦点を合わせるべきだ²⁵⁾、言われている。

1990年代、移民研究は、視点を個人から家族へ移動し、移住を奨励し、不確かさと費用を減じ和らげる「社会ネットワーク」の役割に焦点を合わせ始めた。移民や自国の地域社会は、情報、人、金、考えが流入し、益々つながることが明らかになった。可能にしたのは、技術の進歩、相互依存関係の強調、血族・部族・民族・コミュニティに沿った相互依存関係であり、これらの関係は、強固で、密で、人の頻繁な流出・流入は国境を越えたコミュニティの存在を意味することとなっている。

紛争で誘発された移動は、移住と送金行動の関係が未だ不明だが、しかし状況の過酷さにもかかわらず、移住は投資と見られている。実際のところ、いくつかの状況下では、送金が期待されている²⁶⁾。送金を説明するには、重圧下の社会文化的な関係の幅広い理解が必要となっている。

おわりに

都市 IDPs は、彼らが都市という環境に到着すると同時に、変化と進化を続ける。彼らは都市の

中を動きまわり、自分たちの生活条件を改善し、生計の機会を得ようとする。都市 IDPs は、社会ネットワークを築き上げ、地理的に近接した所にコミュニティを作り出す。これらのいくつかはその後、政府の“強制追い立て”の対象になってきた。その結果、居所を失った個人や集団は第二次移動する。彼らの状況はかくして、非常に危険で不安定である。

彼らへの都市政策を考える上でカギとなる問題は、政府と UNHCR が提供するサービスと資源の種類に関わってくる。そして、そうしたサービスが与えられる特定の集団の範囲に関わってくる。留意しなければならない点は、資源を提供した結果と、潜在的な効果を考慮しなければならないことである。例えば、提供される援助の形が、生活上のサービスであれ定住機会の提供であれ、資源の提供は援助の必要がない人までも引きつけてしまう“磁石効果”があることである。

要は、援助の視点からのみニーズを考えないことである。都市 IDPs が全て、援助の必要があるわけではない。大半の人々は貧しいが、避難民が全て貧しいわけでもない。彼らの状況は、資源から物理的、社会的、経済的、財政的、そして政治的に疎外され、彼らを脆弱にしている。

中でも状況が厳しいのはイラクである。イラクの IDP の大半が、自宅への短い道のりですら、戻ることができない。イラク政府は、IDP や難民に援助することを殆どしてこなかった²⁷⁾。イラク国内、そして国外への人々の避難の規模と程度は深刻である。帰還という期待は、IDP や難民にとって非現実的であり、人が住むのに適しない危険な旅を彼らにさせることになる。帰還という「見込み」は、政府が土地、財産、雇用、収入、一般福祉の提供という持続的な努力に関わっている。イラク難民・避難民を受け入れている中東地域のホスト諸国の“寛大さ”は、せいぜい短期的なものである。世界的に見て、各国政府はイラクからの IDP や難民の受け入れに気乗り薄だが、定住計画は避難民が中東で孤立し、周縁化されないために重要な手段となっている。さもなければ、これらの避難民は西欧等の先進国への不規則移動ネットワークに依頼し、入国への危険な旅を始める危険性が高まる²⁸⁾。

都市 IDPs の問題は、関心を持たれるようになって日も浅く、研究もあまり進展していないが、多岐にわたる分野を視野に入れつつ、相互の関連を踏まえて、包括的に取り組む必要がある。部分にとらわれず、研究にとって好ましくない事実は無視するという誘惑に陥ることなく、出来る限りの厳密さをもって現実と取り組むことである。

注

- 1) Fielden, 2008, pp.10-11.
- 2) Marfleet and Chatty, 2009, p.12. イラクは、IDP だけでなく、国外からの帰還者にも殆ど何の支援もしていない。UNHCR が 2009 年に行ったシリア、ヨルダン、レバノン在住の難民の調査では、避難者はイラク政府に深い疎外感を感じ、国を離れたので自分たちは見捨てられたと感じていた。
- 3) 教育は、逃亡・避難した人々に、社会に統合される知識や必要な技術を教え、問題を解決する上で非常に重要である。しかし、現実には厳しい。例えばスーダン・ハルツームのキャンプでは、都市 IDPs には教育自体はあるものの非常に限られ、そのうえ、イスラムを基礎としたアラビア語で教えられている。ハルツームの都市 IDPs の大半は、英語を話すキリスト教系の南スーダン人である。彼らの学校教育では、将来の帰還も統合も進めることが難しい。教師の給与は非常にわずかなため、なり手がおらず、人数が不足している。生徒の親は学費が払えず、また子供は住居を守るために在宅が必要であったり、子供の労働が生存のために欠かせず、親は子供を学校に行かせない。2006 年、学齢期児童の約 48% がハルツーム所在のキャンプの学校

- に行っていないかった。学校には椅子も机もなかった (Fielden, 2008, p.10)。
- 4) Fielden, 2008, p.16.
 - 5) *ibid.*, p.11.
 - 6) Loescher, 2001, p.52.
 - 7) *ibid.*
 - 8) Martin, 2001, p.240.
 - 9) Marfleet and Chatty, 2009, p.10. アメリカの政策が、重点をアフガニスタンに移す中で、メディアの関心も移動。イラク危機への国際的な関心は下降し、イラク難民・避難民は周縁的な問題となっている。2007年には、イラクの18行政区のうち、11区でIDPが流入しないように、境界が閉じられた。2009年2月、避難・移住省 (the Ministry of Displacement and Migration, MODM) は命令を発出し、IDPの新規登録作業を終了させている。移動した人々は種々の便宜が受けられないことになって、移住者には大きな圧力となった。IDPが住んでいた非公式な定住地はその後、自分たちの力を誇示したい民兵、政党、地方・中央の軍隊が、敷地を取りあう場となった。
 - 10) 同国の難民を管轄する省によれば、国内にはIDP24万7000人がおり、その大半はトビリシ (Tbilisi)、ズグジ (Zugdidi)、クタイシ (Kutaisi) の都市部にいる。
 - 11) Fielden, 2008, p.4.
 - 12) *ibid.*, 2008, p.9. 都市IDPsといわれる人々は、男性で自給可能で、援助は必要がないという思い込みがあり、それがサービスを制限する理由となっている。
 - 13) 現状を打開するため、2006年にはノルウェー難民評議会の国内避難監視グループが、ハルツーム (スーダン)、アビジャン (コートジボアール)、サンタマリア (コロンビア) で都市IDPsに関するパイロット・プロジェクトを始めた。調査は、都市IDPsの人数を推定し、人道ニーズと保護の必要を見出し、介入を行うための具体的な提言をすることであった。
 - 14) いつ国内避難を終わらせるかの方法はいくつかあるが、実際上で関係者の合意が得られない。得られる合意はただ、都市IDPsの問題の解決には、緊急援助から真に長続きする解決策を生み出すべきだ、ということが言われるだけである。避難がいつ終わるのかについては、避難終結を決めるうえでの明晰さがなく、解決策は見えていない。いつ終わるのかの問題は、援助側にとっては、いつ、どのように全体的アプローチに転換すべきかの決定に関わってくる。
 - 15) Fielden, 2008, p.1.
 - 16) *ibid.*, p.7.
 - 17) 例えば、2009年半ば、国際移住機関 (IOM) がイラクIDPにたずねた調査によれば、約60%の人が帰宅を希望したが、31%は現在の土地か、他所への移動を希望した。これは、帰宅と再統合について多くの問題があることを示している。帰宅する元の地域での治安問題、移動上の危険、仕事の喪失と深刻な職業機会の欠如、教育機会・各種配給等の喪失、財産の差し押さえや、他人による住居の占拠がある。40%以上の人が、自宅は占拠か破壊されたと考えており、帰宅した人の38%は、財産が盗まれたり、ひどく破壊されていた、と証言している (Marfleet and Chatty, 2009, p.10)。
 - 18) Marfleet and Chatty, 2009, p.15.
 - 19) Loescher, 2001, p.49.
 - 20) *ibid.*
 - 21) Chimni, 1998, p.364.
 - 22) *ibid.*, pp.364-365.
 - 23) Lindley, 2008, p.8.
 - 24) *ibid.*, p.5.
 - 25) Feinstein International Center, 2012, p.5.
 - 26) Lindley, 2008, p.14.
 - 27) Marfleet and Chatty, 2009, p.2. イラク難民について言えば、イラク国内にあるUNHCR事務所は依然、公式的に大量の人々の早急な帰宅を準備しているが、イラクへ帰る人は殆どいない。この状況で最も驚くべきことは、戻ることに難民が気乗り薄なことである。イラク難民を受け入れている中東の宿主国は、彼らを一時的なお客か、訪問者と見ています。今日、イラクを分ける基本的な問題 (石油、領域、権力の分有・共有) について、トップが政治的に合意しない限り、暴力事態は解決しない。
 - 28) *ibid.*, 2009, p.3.

参考文献

Buscher, Dale (2011), "New Approaches to Urban Refugee Livelihoods", *Refuge*, Vol.28, No.2, the Centre for

- Refugee Studies, York University, pp.17-29.
- Chimni, B.S. (1998), "The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South", *Journal of Refugee Studies*, Vol.11, No.4, Oxford University Press, pp.350-374.
- Collinson, Sarah (2009), *The Political Economy of Migration Processes: An Agenda for Migration Research and Analysis*, Working Paper No. 12, International Migration Institute, University of Oxford.
- Collyer, Michael (2005), "The Search for Solutions: Achievements and Challenges", *Journal of Refugee Studies*, Vol.18, No.3, Oxford University Press, pp.247-257.
- Crisp, Jeff (2003), "Refugees and the Global Politics of Asylum", in *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, edited by Spencer, Sarah, the Political Quarterly Publishing, pp.75-87.
- (2008), Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration, *NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH*, Research Paper No.155, Policy Development and Evaluation Service, UNHCR.
- Feinstein International Center (2012), *Refugee Livelihoods in Urban Areas: Identifying Program Opportunities, Recommendations for Programming and Advocacy*, Tufts University.
- Fielden, Alexandra (2008), Ignored Displaced Persons: the Plight of IDPs in Urban Areas, *NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH*, Research Paper No.161, Policy Development and Evaluation Service, UNHCR.
- Harrell-Bond, Barbara (2006), "Along the way home", *Politics*.
- Harris-Rimmer, Susan (2010), Refugees, Internally Displaced Persons and the 'Responsibility to Protect', *NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH*, Research Paper No.185, Policy Development and Evaluation Service, UNHCR.
- Jacobsen, Karen (2006), "Editorial Introduction", *Journal of Refugee Studies*, Vol.19, No.3, Oxford University Press, pp.273-286.
- Jacobsen, Karen and Landau, Loren (2005), "Recommendations for Urban Refugee Policy", *Forced Migration Review*, No.23, Refugee Studies Centre, University of Oxford, p.52.
- Koser, Khalid (2004), "Reconciling Control and Compassion? : Human Smuggling and the Right to Asylum", in *Refugees and Forced Displacement*, edited by Newman, Edward and van Selm, Joanne, United Nations Press, pp.181-194.
- Lindley, Anna (2008), *Conflict-Induced Migration and Remittances: Exploring Conceptual Frameworks*, Working Paper Series, No.47, Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Loescher, Gil (2001), "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy", *International Migration Review*, Vol.35, No.1, the Center for Migration Studies of New York, pp.33-56.
- Marfleet, Philip and Chatty, Dawn (2009), *Iraq's Refugees: Beyond 'Tolerance'*, Forced Migration Policy Briefing, No.4, Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Martin, Susan (2001), "Forced Migration and Professionalism", *International Migration Review*, Vol.35, No.1, the Center for Migration Studies of New York, pp.226-243.
- Martin, Susan, I. Schoenholtz, Andrew and Fisher, David (2005), "The Impact of Asylum on Receiving Countries", in *Poverty, International Migration and Asylum*, edited by George J. Borjas and Jeff Crisp, pp.99-120.
- Milner, James and Loescher, Gil (2011), *Responding to Protracted Refugee Situations: Lessons from a Decade of Discussion*, Forced Migration Policy Briefing, No.6, Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- den Otter, Vera (2007), "Urban Asylum Seekers and Refugees in Thailand", *Forced Migration Review*, No.28, Refugee Studies Centre, University of Oxford, pp.49-50.
- Troeller, Gary (2008), "Asylum Trends in Industrialized Countries and Their Impact on Protracted Refugee Situations", in *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications*, edited by Loescher, Gil, Milner, Newman and Troeller, Gary, United Nations Press, pp.43-68.
- UNHCR (2012), *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity*, Oxford University Press.
- Weiner, Myron (1996), "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration", *International Migration Review*, Vol.30, No.1, the Center for Migration Studies of New York, pp.171-197.