

難民問題とは何か？
アフガニスタン難民からの教訓

高嶋 由美子

難民問題とは何か？ アフガニスタン難民からの教訓

【目次】

【目次】	1
表一覧	3
第一章 今なぜ難民か？	5
1-1 本稿が目指すところとは	5
1-2 なぜ今、難民か？	7
1-3 本稿の証明手段と課題	12
第二章 人の移動の研究	16
2-1 人の移動の研究とその問題点	16
2-1-1 人の移動の定義	17
2-1-2 人の移動の歴史	19
2-1-3 人の移動の統計	20
2-2-1 人の移動の研究の問題点	27
2-3 難民研究とその問題点	31
2-3-1 難民の定義	32
2-3-2 難民になるには？	32
2-3-3 難民でなくなるには？	37
2-3-4 国際的難民保護レジームの歴史	41
2-3-5 難民の統計	43
2-4 難民研究	49
2-5 難民研究の問題点	51
2-5-1 国境を超えることが実質的にもつ意味とは？	52
2-5-2 迫害されている要因とは？	56
2-5-3 迫害を受けるという十分な理由を持つ恐怖	57
2-6 異なる視点からの人の移動	59
2-6-1 国家から見た人の移動	59
2-7 国、コミュニティー、個人の視点	62
第三章 難民問題とは何か？	66
3-1 アフガニスタン：人の移動と難民の移動の相違	67
3-1-1 アフガン難民とは誰か？	92
3-1-2 ショック軽減システム	95
3-1-3 ショック	104

3-1-4	個人の対応能力	106
3-1-5	個人の選択肢	106
3-1-6	決断	108
3-2	アフガニスタン難民の受け入れと国際保護	108
3-2-1	イラン	112
3-2-2	パキスタン	114
3-2-2-1	パキスタンの難民受け入れ環境	116
3-2-2-2	アフガン難民のパキスタンへの受け入れ	118
3-2-3	ヨーロッパ (EU)	125
3-4	難民の法的地位の解除	127
3-5	アフガン難民は難民でなくなった後どうなったのか?	133
第四章 難民の解決とは何か?		139
4-1	アフガニスタン難民の恒久的解決方法の教訓	139
4-2	伝統的な難民の恒久的解決方法の問題所在	141
4-2-1	恒久的解決方法の現状	141
4-2-2	恒久的解決方法の問題点	142
4-3	人道と開発の連携	144
4-3-1	人道と開発連携とは?	146
4-3-2	人道と開発の改善点の実施と挑戦	149
4-3-3	新しい名前の古いアイデア	159
4-3-4	人道と開発の連携の問題点	161
4-4	人間の安全保障を築き上げられる環境と持続可能な開発	165
終章 難民は誰の問題か?		177
5-1	難民問題とは何か?	179
5-1-1	主権国家の視点からの難民問題	179
5-1-2	難民の視点での難民問題	181
5-1-3	難民を支援する側から見た難民問題	183
5-1-4	受け入れコミュニティから見た難民問題	185
5-4	個人個人の難民問題として	185
本稿で使用している表一覧		189
引用文献		194
文末脚注		222

表一覽	
表 2 - 1	人の移動の理論化の試み：研究者別に見た視点とその研究の問題点 22
表 2 - 2	人の移動の理論化の試み：視点別に比較した際の問題点 25
表 2 - 3	人の移動の二分法 27
表 2 - 4	UNDPによる人の移動の分類 28
図 2 - 5	人々の選択の自由度と選択の幅 29
図 2 - 6	難民の宣言性と法的認知 33
図 2 - 7	庇護申請者の人たちの選択の一例 33
表 2 - 8	庇護申請者が提出した難民申請審査書の受け取り数の主体別比較 34
表 2 - 9	難民審査主体が決断を下した庇護申請者申請書の比較 34
表 2 - 10	難民審査主体が決断を下した庇護申請者申請書の比較 35
表 2 - 11	難民申請中止（青）か難民申請否定（橙）の比率 36
表 2 - 12	難民の自主帰還(青)とそれが全体の難民の数に占める割合(赤) 38
表 2 - 13	難民の地域統合を許可した国の数 38
表 2 - 14	1973年から2018年までの脱退事項（サーセッション）適応数 40
表 2 - 15	政府発表と UNHCR の現地調査による帰還者数の相違 45
表 2 - 16	難民、国際移動者、国内避難民総数の比較 46
表 2 - 17	難民発生国上位 10 位 2004 年～2016 年 48
表 2 - 18	フォーリンアフェアーズの難民に関する論文の数 49
表 2 - 19	国内避難民、難民の数の比較 53
表 2 - 20	国内避難民と難民の相違 53
表 2 - 21	人の移動の環境と UNHCR の立場・問題 60
表 2 - 22	人の移動の分析枠組み 62
図 2 - 23	難民を捉える際の視点 62
表 2 - 24	難民をめぐる環境 63
図 2 - 25	人の移動を誘発する要因と環境の変化の影響力 65
表 3 - 1	人の移動の歴史：アフガニスタン、周辺国、主要国との関連 70
図 3 - 2	人の移動の定点観測 89
表 3 - 3	アフガニスタン人口の単純比較 91
図 3 - 4	難民となるまでの選択肢（筆者作成） 94
表 3 - 5	アフガニスタンの治安状況に影響してきた政策 95
表 3 - 6	Fund for Peace に指標におけるアフガニスタンの脆弱性：総合点数 99
表 3 - 7	アフガニスタン、政府および反政府軍の攻撃による市民の犠牲 100
表 3 - 8	世界の芥子山稜におけるアフガニスタンの割合 102
表 3 - 9	アフタニスタンの地域別貧困率（一人当たりの消費量による比較） 102

表 3- 10	アフガンの地方と都市の人口比較（2020 年予測）	103
表 3- 11	属性別のショック要因	105
表 3- 12	ショック数とその属性	105
表 3- 13	アフガニスタンの人の移動の分類	106
表 3- 14	アフガン登録難民数	109
表 3- 15	イランとパキスタンのアフガン難民受け入れ	110
表 3- 16	パキスタンに到着した新規アフガン庇護申請者数	114
表 3- 17	パキスタンに対する米国の資金提供	117
表 3- 18	パキスタン州別のアフガン人人口 2015 年	123
表 3- 19	パキスタン政府発表：パキスタンのアフガン難民の変化	123
表 3- 20	EU のアフガン難民・庇護申請者数	125
表 3- 21	IDMC による難民、国内避難民及びドナーの資金割り当て	127
表 3- 22	イランとパキスタンのアフガン登録難民帰還数	128
表 3- 23	アフガニスタンへの自主帰還の際の問題点	129
表 3- 24	パキスタンに残留しているアフガン難民の選択理由	129
表 3- 25	パキスタンに滞在するアフガン難民の帰還意識調査	130
表 3- 26	公式国境チェックポイントの安生が人の移動	131
表 3- 27	庇護国および自国にいるアフガニスタン人の識字率の比較	134
表 3- 28	アフガニスタン難民（橙）国内避難民（青）気国民（灰）	135
表 3- 29	IDMC: アフガニスタン国内非難民数	136
表 3- 30	UNOCHA アフガニスタン国内避難民の移動	137
表 4- 1	人道と開発の基本概念の相違	147
表 4- 2	UNHCR を取り巻く環境の変化	149
表 4- 3	脆弱国、難民、国内避難民の比較	156
表 4- 4	脆弱国と難民発生国	157
表 4- 5	CRRF 実施の現状（2017 年 1 月現在）	159
表 4- 6	アフガニスタン経済協力開発機構支援：開発支援(橙)と人道援助(青)	163
表 4- 7	世界規模の経済協力開発機構支援：開発支援(橙)と人道支援（青）	163

難民問題とは何か？ アフガニスタン難民からの教訓

“In the first place, we don’t like to be called “refugees”. We call each other “new comers” or “immigrants”.”

Hannah Arendt¹

第一章 今なぜ難民か？

1-1 本稿が目指すところとは

晩夏の夕暮れ、涼しい山風に誘われて熊笹の生い茂る田舎道を歩いていた時に突然、子連れ之母熊と鉢合せしたら、Xはどのような行動を取るであろうか？Xは大声で叫びながら手を振り回して母熊を威嚇したり、最初はゆっくりと後退りしながら自らの匂いがする帽子を静かに置いて後は一目散に走り出したり、死んだふりをして天に運を任せて目を閉じ不動の体制をしたり、様々な選択肢の中から自らが選択して行動する。その選択は、その時点でのXの一番いいと思った選択であり、それは自然界の動物に関する知識や短距離走者のような肉体的能力や、冷静沈着な判断能力や非常事態に対する適応能力や、その場にXと居合わせた人が赤の他人なのか、それとも愛する家族なのかというXとの人間関係・置かれた環境やXがイノシシに追い回され負傷した経験や知識を基に選ぶかもしれない。それは定点観測的意味でその時点でのXにとって最良の判断であるが、後から考えてみる機会があればそれは必ずしも合理的・理性的、そして良い選択なのか、更にもその選択の意味合いは時間と環境とともに変化するかもしれない。しかしそこにはいつも選択肢が存在し、人はその中から自らがとる行動を選ぶ。

そして、Xの行動は、同じ村に住み教育や経済環境が同じYという個人の選択とは全く異なるかもしれない。熊に出会うという生命を脅かす危機に直面した時になぜ人は異なる選択肢を選ぶのかというと、その危機にめぐり合わせた個人の状況、資力、環境が異なり、それによって選ぶことが出来る選択肢も選ばれる選択も異なるからである。無論、もしその山林で夕暮れ時に熊がたびたび目撃されていたならば、Xは熊鈴やラジオで熊に出会わないような予防行為を行ったり、夕暮れ時には出来るだけその道を通らなかつたりと、偶然の遭遇の確立を低下させる努力をしていたかもしれない。つまり、Xは熊に遭遇した際の行動だけではなく、遭遇するというリスクを軽減・回避し、危険にあっても損害を最小限に留めるという選択肢を持ち合わせ、その中からXは自らの行動を選んだ結果、両者にとって残念ながら熊に出会ってしまう結果となった。YであればYの持ち合わせるネットワークを通して熊の出没情報や猟銃協会にその周辺地域を見回ってもらえたかもしれない。更に、個人のレベルだけでなく、例えば自治体等の公共機関が山道の要所要所に熊ネットの設置し、積極的にリスク回避を行う能力を持っているかもしれない。そのような危機予測・予防・対応するシステムがX自身やXが生活する環境の中に有るか否かで、Xが危機に遭遇する可能性も変化する。

この考え方は、難民や国内避難民にも適応すると筆者は考える。難民や国内避難民は「紛争や戦争により住む場所を奪われ、移動を強いられた人々²」と一般的に定義され、その根底にはそれらの人々が自国の国家からの保護がないために、無力データだそこから逃れるしか選択肢がなく、故に、移動を強制された人で、その人々には国際的な保護や支援が必要であるという仮説が成立する。しかし、20年を超える難民現場で難民の人々と働く機会を得た筆者にとってはこの仮説に違和感を覚えるだけでなく、この前提があることによって難民の人々の解決方法がそれらの人々の視点ではなく国家

中心の視点で展開されていることを危惧遇する。そしてそれによって難民問題が高度に政治化され、難民状態が長期化し、真の解決方法が見失われていると考える。

例えば、紛争や戦争によって移動を強いられるという一見単純明白な一文も、実際には自分には年老いた家族がいる、または、家族の一員が身体にハンディを持っていて移動が困難である、国境や町境の移動の道が閉鎖され、または、敵軍に囲まれているために移動できないという消極的に選択する人々、また、これかの生活を考えると家や家畜などの財産を守るため、または、村の掟として村を守るために命の危険がある状況に陥った場合でも移動しないことを積極的に選択する人もいる。更には、近々何らかの命の危険に遭遇するような危機があると自らの持ち合わせるネットワークや情報により、または、過去の経験から推測して、紛争や危機が起きる前に予防行為として他の場所に移動することが出来る人もいる。つまり移動を“強いられる”とされる状況に置かれても、あくまでその移動主体的³である個人が恣意的に選択した結果であり、その人には移動するか、するならどこに、どうやって、どれぐらい、いつ、誰と等、または、しないのか、しないのならどこに隠れるか、誰に保護を求めるか等の選択肢があり、その選択もその行動主体やその行動主体が置かれている状況によってそれが出来るか否かが変わる。そしてその移動するという行為は写真のスナップショットのように、その時点での決断であり、例えばコンゴ民主共和国南東部の一部では昼間は兵士に見つかりやすいので畑や草むらに隠れて夜は寝るために家に帰る、または、ウガンダ北部の一部ではナイト・コンピューターのように夜は危険なので集団で学校などに集まり寝て過ごすという段階を踏んで、最終的により安全な地域を求めて移動することも多い。

難民はただ単に紛争や戦争によって故郷を追われた者ではなく、行動の選択肢は狭められているかもしれないが、その人その人が置かれた環境の中で、自らの意志によって自国の国境を越えて、自覚を持って庇護を求める人々であるかもしれないし、たまたま逃れた先が地図上で国境が引かれた地点である人や、何かの援助が必要でそれが得られる場所を目指してきた人かもしれない。つまり難民には積極的に難民になる人、たまたま難民になる人、難民になりたくてもなれない人、そして難民にならない選択をする人がいる。つまりいつ、どこで、どのように、難民になるか否かだけではなく、難民になる動機も個人によって変わる。

これらを考える為に、まず、本稿はそもそも難民とは誰なのか、そして、どうすれば難民になれるのかを明確にする。それにより、①現在一般に使用されている人の移動の分類は複雑な現象を簡素化している為に学術研究や政策利用には便利な概念である。しかし、それは実際に移動を行う行動主体の視点に立つと必ずしも明確に分離できるものではない。難民がだれなのかという曖昧性があるならば、何故私たちはその概念を使われているのかを次に問うことで、②実際に難民が難民として生きている難民状態と国家が法的地位として捉える難民の法的地位の間に乖離が生まれ、法的地位を失った後でも難民状態が続くことを指摘する。そして③難民を法的地位と捉える「国家の視点」と難民状態に置かれた「個人の視点⁴」の乖離が現在の長期化する難民状態を作り上げ、難民の恒久的解決がなされないことにより、悪循環に陥る現状を明確にする。最後に、④それを解消する為には難民の前提を検証し、個人の視点を含めた人の移動、及び、移動の分類にかかわらず人々の脆弱性に関連した支援を検討する必要があることを提唱する。

以上を具体的に証明する為に歴史上長期に渡り大量の移動する人⁵を生み出し、1979年旧ソ連介入、及び、2001年米国介入後、多くの国際援助資金が投入されたのにもかかわらず、依然として難民を生み出しているアフガニスタンの人の移動、及び難民を例にとり、整理・分析する。アフガン人はどのように難民となったのであろうか、また、難民になれなかったのだろうか、そしてその違いは何であらうか？また、アフガニスタ

ンという国家が国民を守ることが出来ない国家で、その状況を抜け出した難民の法的地位を得た人は保護や支援を受けられるのに、移動しない人は何故支援を受けられないのであろうか？国境という見えない線を超えるか超えないか、またどの距離を持って移動するというに、どういう意味があるのだろうか？これらの事を明確にすることは難民の真の意味での解決方法に光を与えると筆者は確信するからである。また、国家が統治能力を果たしていない国々の存在がありながらも、国際連合憲章にみられるように主権国家の権限は依然として問われることがない。難民一人一人がそれぞれの選択肢を持つように、そもそも難民問題を一般化することは無意味なことをするかもしれない。アフガニスタンの例が普遍的に全ての難民状態を説明にしないまでも、1990年以降難民を長期に渡り排出しているソマリア、南スーダン、コンゴ民主共和国などの共通点が多くある。つまりアフガニスタンの例を見ることで少なくともこ国家として機能していない難民状態へのその解決方法は何かを考えるヒントが得られると考えられる。そして、再度、難民を人の移動との関係性を考え、包括的な解決方法を模索する。それは国家の視点に立った人の移動だけでなく、個人やコミュニティそして国家の含む人間の本来の能力を発揮出来る機会を得るための活動の提供と考えられる。

2030年持続可能な開発はその地球上にある限られた資源をいかに分配するかというより公平な資源配給を行うことを目的とする。一日1.25米ドル以下で生活する極度の貧困層は1990年代には36%だったが、2015年には10%に減少した⁶。しかしながらこれらの貧困は特に低開発国に集中しており、輸入、保健、教育、生活水準の多角的貧困⁷の指標でみると、同じ低開発国の中でも都市部と地方部ではその格差が大きい。例えば、サハラ以南のアフリカでは多角的貧困はそれら全ての国を平均すると57.5%であるが、国ごとに検証すると南スーダンでは91.9%で南アフリカは6.3%で大きな開きがある。ウガンダは55%その指標の中間に位置するが、同じ国の中でも、ウガンダの都市部では多角的貧困率は6%であるが、放牧民の多い南東部のカラモジャ地域では96.3%となり、大きな隔たりがある。難民や国内避難民の分布はこのような地域から発生している。更に難民の5歳から17歳までの子供たちのうち370万人が学校に通っていない状況にある。91%という世界平均に比べ難民の子供は小学校に通うのは63%、84%の正解平均に対して難民の子供が中学校に通うのは24%、更に高等教育では37%の世界平均に比べ、難民は3%である⁸。実際に貧困層と富裕層の格差は確実に広がっており、更にその格差は富裕層が確実にその財産を増やすことができる税制度が米国のように確立⁹している国がある中で、誰も取り残さない開発支援が実際には進んでいない。気候変動同様に難民及び人の移動も世界各国が協力して初めて達成できる目標であると同時に、2030年持続可能な開発目標は難民を含め、誰も取り残さない支援を達成する大きな機会になると考えられる。故に本稿の目的は難民を難民の視点から再構築し、その解決方法を他の移動する人々そして移動できない人を含め模索することである。

1-2 なぜ今、難民か？

本論文の起点は1998年より始めた国連高等弁務官事務所（UNHCR）の仕事を通して、筆者が難民や国内避難民そして現地の人々、現地政府、ドナーやパートナーと話し合い、関わってきた際の気づき、UNHCR ジュネーブ本部で他の国際機関との政策レベルでの協議・調整の際の学び、また、開発機関の独立行政法人 国際協力機構（JICA）や資金調達・民間連携機関（国連 UNHCR 協会）への出向経験を通して湧き出た疑問に端を発している。20年にわたる UNHCR の勤務とそれに付随する経験の中で生まれた違和感は、難民はほかの異動する人や移動をしない人と区別することは実際には困難であり、それが認知されながらも依然としてその区別を維持していることで

ある。それと同時に、①難民支援の国際機関や非国家団体（非政治組織）が一人一人の難民に支援できる範囲、特に長期化する難民への将来への投資はは大変限られているという事実、②人道支援原則の一つに非政治性があるが、人道支援を行う環境は高度に政治的であり難民に対する特に難民受け入れ国、および、主要ドナー国政治的影響力を排除できず、必ずしも難民の有能な代弁者となっていないかもしれない事実、③難民になるのは国境を越えることが重要な条件の一部であるものの、国民を守ることが出来ない国家が存在する中、国境で人々を区別することは難民状態(refugeehood)にある人には重要性を持ち合わせず、④難民の法的地位からの脱却は、その難民の人が難民状態から脱することと同意義ではなく、そして⑤人々は強制的に難民になるのではなく、自ら難民になることを選び、⑥難民状態は法的に難民とは異なること、難民は法的な地位を得たという意味では同じラベルを貼られたグループに属するが、実際は多種多様な人々の集まりであることを示したいと考えるからである。

そのスーダン東部を例にとると、①限られた支援：筆者の最初の勤務先である UNHCR エス・ショワック¹⁰事務所は当時東スーダンの 34 の難民キャンプで 20 年以上難民状態である一万人ほどのエリトリ・エチオピア難民の保護を担当した。エス・ショワック事務所から一番近い難民キャンプでさえ車で片道 2 時間かかり、遠い難民キャンプに辿り着くには、四輪駆動車がすっぽり隠れてしまうような草原をなぎ倒しながら進み、四輪駆動の車の窓の中程まで水が押し寄せ川を渡り、片道 2 日のところに点在していた。そこでは一日 2100 カロリーのトウモロコシの粉、油、塩、豆という基本の食糧配給が配られるが、それらを売って他の必要となる野菜や肉、魚、砂糖などの食品や例えば、洋服や歯ブラシ、電気のない難民キャンプで夜間の油ランプの光をともしケロチンなどの日用品や学校で必要となるノートやペン等も買わなくてはならない。小学校の授業料は無料であるが、より良い教育を受けるためには放課後に先生の補習授業を受けるためには別途先生にお金を払う必要がある。更に食料を料理するための灌木は一人一か月 5 キロで、どのように切り詰めても不足分は難民キャンプから 10 キロほど歩いた砂漠地帯に取りに行かなくてはならない。キャンプ外に木々を集めに行った女子供が性的暴力の犠牲になることは多くあるにも関わらず、長期に渡る難民状況のためドナーからの資金が集まらず、その配給量は変わらない。食糧配給の日には難民キャンプにある配給所から 10 メートルと離れていない場所にはスーダンの地元商人 10 名程が乗ってきたトラックが陣取り、配給された油や小麦粉を難民から市場価格を下回る金額で買い取ることが日常化していた。

また、主要都市から遠く離れた国境沿いの 20 程の難民キャンプでは現地の非政治組織ですら難民キャンプに常勤しておらず、UNHCR 職員が年に数回、キャンプに二泊する状況であった。そのような状況で難民の個人個人の問題を聞いて解決することや、行き届いたモニタリング、難民との対話や保護を行うのは困難であった。そのような中、難民の代表は色々と質問をする新米職員の私に「10 年前、5 年前にもあなたと同じ質問をされたけど、その後、私たちの生活は何も変わらず。あなたには何かできるの？」と問い、その時に私は本当に返す言葉がなかった。スーダン東部の難民キャンプは設立以来 30 年を経てドナーの関心は薄く、更に、言葉や文化の近いスーダンの人々に統合しており、多くの難民は日雇い労働者として稗、ビーナッツ、粟、小麦などを生産する近くの農園で働くことによって少額の収益を得ていた。南スーダン独立前のスーダンはアフリカでも最大の面積であり、レアメタル埋蔵の潜在性を持つと言われるスーダン東部は、石油の開発が進んでいるスーダン南部に比べスーダン東部は開発が立ち遅れていた。筆者も難民キャンプ周辺のスーダン人の村も訪問したが、そこで生活している人々の見た目の貧しさは難民キャンプ同様で、現地の人々は周辺の村からスーダン人がエリトリアやエチオピア難民キャンプに設営されている学校や病院に通い、難民キャンプの

設備は難民だけでなく受け入れ国の周辺の村々の人々の為の社会サービスの一部である。

この頃、バルカン半島とサハラ以南アフリカの一人当たりにかかる難民支援差が話題になり、例えば食糧支援はバルカン半島では調理されたお肉入りのおいしいスープと焼き立てのパンが配布されていたが、その食事の質の悪さに難民がデモを行っていることがニュースで取り上げられた。一方、スーダンの難民キャンプではトウモロコシの粉や油、お塩などの材料が、一か月5キロの料理するための燃料や夜間の光の代わりとなる木材とともに配給された。十分な食料や燃料など日常必需品の配布が出来ていない状況、30年以上も難民状態である事実、難民支援が受け入れ国の生活水準により異なる現実、難民が支援物資を売らなくてはならない現状、そして、受け入れ地域の人々が難民同様、または、それ以上に貧困に喘いでいる現状は、難民支援とは何かを考えるきっかけとなった。

②政治的な活動環境：人道支援はその活動原則として、非政治的、公正性、公平性が挙げられるが、人道支援が行われる活動環境はどのような活動と同様に政治的環境下であり、故に活動原則はどのような人々にも等しく人道支援を行うという意味では構成および公平ではあるかもしれないが、難民受け入れ国で働くためにはその受け入れ国の許可が必要となる。もし受け入れ国が難民支援のパートナーとして政府の息がかかった非政治組織を使うように UNHCR にプレッシャーをかけた場合、その政治的な圧力に対して UNHCR は難民の利益とそのパートナーを雇うことを比較して考慮することは例外ではない。また、UNHCR の活動も支援対象者に対しては公正及び公平の原則が適応される。しかし、例えば第三国定住の場合、受け入れ国が受け入れをする人々の健康状態、出身国の国籍、エスニックグループ、教育詳細な基準などを選定して受け入れを決められる。そのような場合、同じような状況にある難民の人々であれ、指定されたエスニックグループでない難民の第三国定住はより困難である。

また、UNHCR の活動拠点となる事務所もスーダン東部の主要なガダーレフ市とカッサラ市に挟まれ東のスーダン湾に抜ける二車線の道路の名もない通過点でのエス・ショワック¹¹に置かれた。この場所はスーダン東部に点在している難民キャンプを回るのにも適した場所ではないし、多くの現地職員は車で45分のガダーレフからバスに乗って通っており、国際職員はエス・ショワックの事務所に隣接するフェンスに囲まれたプレハブに住むという仕事環境として理想からかけ離れた場所であったが、スーダン政府難民局¹²高官の出身の村で、スーダン政府が UNHCR にその場所を事務所と指定し、その高官の実家を含め難民局事務所員の雇用、それらの政府職員の住居環境の整備などの投資が難民受け入れの条件として要求された結果であった。例えば私の配属当初、難民支援の予算会議での最初の議題はスーダン難民局職員の家改装、職員の家への電気代や通信費、官僚の車やその燃料などで、それらの合意がみられないと難民支援の具体的な内容が話し合われなかった。一つの考え方では、難民を受け入れは経済的に脆弱な受け入れ国に負担となるということ、難民受け入れが国家収入になり得ること、更に、難民省で働く人々にとって難民は生計向上の機会であると捉えられるかも知れない。

それは難民の数を決める難民登録がどれだけ政治的に重要かも示唆し、実際に筆者がチームリーダーとして難民の登録の再確認を行った2000年9月の難民登録者確認の10日に渡るオペレーションでは、20%程の難民数の減少結果が分かった8日目に突然、スーダン軍と地域の武装勢力の間で軍事的な小競り合いが発生し、私たち国連関係者はその場からの緊急避難が不可避となり、結局、難民数の確認は出来なかった。このような偶然は珍しいが、難民数を水増しする政府の関わりは例えばウガンダで2018年に発覚¹³した。ここで指摘したいのは、非国家組織も程度の差はあるもが同様¹⁴に人道支援だからと言ってその活動が政治的な影響力を排除できないということである。そ

して、どのように人道支援の原則の維持を政治的な環境で行っていくかは人道支援団体の管理職にとって大切なバランスをとらなくてはならない行為である。

③国境の意味：日本の面積の六倍あるスーダンの東部はスーダンの水準でも開発が立ち遅れ、難民キャンプ周辺に住む村人の生活水準は難民キャンプと比較しても決して豊かではなく、またインフラ、社会・福祉サービスなどスーダン政府の保護は限定的で、実際、難民キャンプの周辺の村からは毎日 5～10 キロの道を歩いて難民キャンプにある学校、病院や水くみ場に通うスーダンの村々が存在する。難民と受け入れコミュニティの人々の違いは、市民としての権利だが、公的施設や開発が立ち進まない中で、私のような外部者の視点からは受け入れコミュニティが難民より安定した経済活動を行ったり、社会的な福利厚生を享受したり、生活や政治権利を持っているとは言えないように思えた。また 30 年以上難民として暮らす人々の中にはスーダンで生まれ育った世代でもあり、彼らは親せきや親からエリトリアやエチオピアを祖国として聞いたが実際に足を踏み入れていない人々もいる。筆者も年に数回エリトリアとスーダンの国境沿いに難民の受け入れのモニタリングを行ったが、低い山がいくつかある見渡す限り広い草原で、そこには国境線や管理事務所等はなく、ラクダに乗った放牧民たちがゆっくりと列をなして移動していた。スーダン政府関係者に国境の境を聞いてみても、あの岩からあの山という感じで、どころか誰も気にしておらず、国境を超えるという行為が特別なものとは思えなかった。特にスーダン、エチオピア、エリトリアの国境付近には同じエスニックグループの人々が存在しており、それらの人々にとっては目に見えない国境が、難民という括りを創り出す国際法上のそれとは違う重みをもつ。

定規で引かれたアフリカの国境と言われるように国境が国民を内包するならばそれは、山や川などで大きく区切られる自然の地理を利用した国境線となることが想定される。しかし、特にアフリカ大陸の多くの国で国境線は地図上引かれた線であり、それがどれだけ実際の国民を内包するという意味を持ち合わせるかは目に見えない、地理的にもさえぎられることのない地域にスーダン、エリトリア、エチオピアと地図上の国境が引かれた地域に住んでいる人々と働いていると国境が持つ意味合いがそれを巡視する主権国家と毎日国境を越え生活をしている人々が違うことが分かる。

④難民が難民でなくなるという解決方法：難民の恒久的解決方法は自分の国に戻るか、受け入れ先でその国の人として地域統合するか、第三国に定住するかとされる。この伝統的な恒久的解決方法は、難民が法的に難民でなくなるつまり法的地位を失うということであるが、それは必ずしも元難民であった人が再び難民にならないような保証という意味での恒久的な解決ではない。無論、難民の人々は自分の国の安全状況が改善されないままに自分の意思で帰還する (spontaneous return) こともある¹⁵が、恒久的解決方法の一つとして、関係諸国家と UNHCR が合意したうえでの自主帰還は、自分の国に帰ったら再び難民になるような状況に陥らない問う何らかの目星がなければ、再度難民を創り出す状況に陥ってしまう。つまり、国家主導のこの様な解決方法は、難民状態にある人にとって、真の解決をもたらしているのかという点である。2000 年にエチオピア難民がスーダンに逃れてきた政治的迫害がもうエチオピアには存在しないという理由で、エチオピア難民に対して UNHCR は関係諸国家と共にサーセッションを宣言した。しかし、国家の視点から見てマクロな政治的な要因としての迫害がないことと、人々が帰還して再度難民にならないような生活が出来るという疑問は、後に詳しく検討されるように、必ずしも相互一致はみられない。

また補完的な保護¹⁶とは、政治的な解決が訪れない難民の自立を支援する保護で、例えば留学制度や就労を支援する活動などがある。伝統的解決方法が全難民数の 5% に満たず¹⁷、多くの国が第三国定住の枠を制限し¹⁸、難民状況が長期化する中、補完的な保護が注目されたが、それでさえ政治的な合意¹⁹も結べない状況がある。更に 3 つの恒

久的解決方法がすべての難民に門戸を開いているわけではない。例えばスーダンにいるエリトリア・エチオピア難民は自主帰還を行うしか伝統的な恒久的解決方法では選択肢がない。政治的な考慮からエリトリア・エチオピア難民の第三国定住受け入れをする国はなく、スーダン政府も自国のエスニックバランスが影響されることを案じて地域統合を拒否しているため、残されているのは自主帰還の道である²⁰。しかしそのためにはスーダン政府とエリトリア政府、または、スーダン政府とエチオピア政府との帰還における合意がまず必要である。更に1960年代に設立されたこれらの難民キャンプでは、その難民キャンプで生まれた難民二世、三世がいるが、彼らはスーダンでの生活しか知らない。彼らにとって祖国とは何だろうか？その場合エリトリアやエチオピアに「帰還」することは誰にとっての解決方法なのだろうかと考えさせられた。

⑤難民になるという選択：UNHCRでの仕事を始める前の私の難民の印象は難民が貧しい人々で、難民という状況を強いられた意図人だと思っていた。しかし、難民の60%以上が基本的な難民支援助物資や食料が限られた中でも無料で得られる難民キャンプではなく、自ら生計を立てなければならぬ都市部で暮らしている。難民の中でも貧富の差はあるし、受け入れ国の中で経済的に成功している難民もいる。更に、人々は同じ状況であっても必ずしも難民になるわけではない。資源を持っている人々は危機が起きる前に自国からより安定している国に旅行者としていくかもしれないし、ある人は自らの資産を守るために逃れることをせず危険を承知でその場に残留するかもしれない。または、難民になるために国境を超えることが出来ない人々もいる。つまり、難民になる、または、ならないという意図選択をしている人々もいる。同時に、当たりに庇護申請者として国境を渡ってきた人々に話を聞くと一時的に安全な場所として辿り着いたのがたまたま国境を渡った場所だったという人（つまり意図的に国境を越えたわけではない人々）、または周囲の人から難民キャンプに行けば援助が得れると周囲の人々から聞いて逃れて難民になった人もいる。つまり、同じ状況にあっても人々は色々な選択をしていることを忘れてはいけない。

⑥難民状態にある個人と法的地位としての難民：難民支援の場合、幼児へのミルクや高齢者用の消化のいい食料の配給はない。エチオピアやエリトリア難民と一括りに言われる人々も実は様々な社会、経済状況を持ち、アインシュタインは難民であると言われるように学業に優れており、ある難民はリオ・オリンピック以降難民オリンピック団に出場できる程素晴らしい運動能力を持っている。つまり、難民という法的地位を与えられた人々という共通点を持っているが、個人としては全く異なり能力を持つ人々である。故に、難民も私たちと全く変わらない個性を持つ。実際の難民としての生活（難民状態）は個人の状況によって必要な支援や保護は変わってくる。本来ならば提供されるべき支援は個人の事情によって変わるはずであるが、現在の難民支援は画一的なものが多く、難民の中でも脆弱な人と分類される少数への支援のほか、難民状態にある人々が得られる機会は少ない。難民支援を取り巻く環境は絶えず変化しており、実際に2010年以降、難民の人々の個人の能力や難民受け入れ地域の人々と包括的な支援を行うことが論じられてきた。しかし、本当に難民という人々を他の人々と区別できるのか、そしてそれをするによって難民の人々に何の利益があるのか、考えるきっかけを得た。

この様に本稿の問題意識は筆者が今まで20年間スーダン、南スーダン、ウガンダ、ケニア、イラン、アフガニスタン、東ティモール、パキスタン、タイ、カンボジア、シリア等の勤務を経て、難民の人々と交流しながら感じた法的な難民の地位と実際の難民状態との乖離である。そして、国家の視点のみによる難民研究に難民の視点も加えることで、より現実の難民に関する理解が増え、それにより、難民の真の解決方法に議論が展開できると確信する。第二章で検討されるように近年難民を主体に置く難民研究もみられるようになってきたものの、難民支援の実務を担ってきた者として、それら

が現状の難民支援を取り巻く各種の政治的な要因を十分に考慮せず、実際の難民状態の脱却に還元しにくいと考える。本稿はこれからも変化する可能性が少ない主権国家を基礎とする既存の国際システムの中で難民状態からの真の解決方法を模索・提示する。

また、アフガニスタン为例にする理由として、アフガニスタンは国連アフガンミッションが「人口移動」(population on move²¹)と呼ぶ程に人の移動が歴史的にも大変現在も大変に盛んであり、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) が支援を行っている難民に関しても 2014 年以降のシリア難民を除けば 30 年間常に難民数では上位を保っておりその数、及び、冷戦後テロとの戦いという名目のもとにアフガン難民を取り巻く政治的な注目や大規模な国際支援がされてきた国である。アフガニスタンは“統治できない状況²²”と説明されてきた。アフガン国外に逃れ受入国に登録された難民数は 1979 年に 50 万人、翌年に 387 万人、1990 年に 640 万人となり、2016 年に難民は 300 万、国内避難民は 100 万を超えた。2016 年時点で推定されるアフガン人口約 3257 万²³の分布では、その約 43% が依然として海外で生活する人々 (約 17% が政府に登録された難民、約 16% が受け入れ国の政府に登録されていない難民や移民、約 10% が庇護申請者) で 22% がアフガニスタンに帰還した元難民、約 4.56% が国内避難民である。そして国民を守らない・守れない国家の存在を体現しているアフガニスタンで、人々はどうのような移動をしてきたのかを検討することで、主権国家の統治能力により難民の法的地位を解かれた人々が再度難民や国内避難民になる過程を追う。また、筆者の個人的経験として、現代アフガニスタン史の中でも特徴的な米国介入後の 2002 年終わりから 2004 年、そして、ボン合意体制から脱却した大統領選挙前後の 2012 年から 2015 年の間に、カブールに赴任し、主都市に出張をする機会に恵まれ、難民と移民の境の曖昧さや法的難民の地位が焼失した後も難民状態が続く人々など上記の疑問に関して多くの示唆を与えてくれる国だからである。筆者には難民の人々の立場は代弁できない²⁴が、アフガニスタンの難民を含めた人の移動の現状を整理することで、少しでも難民状態にある人々が実際に直面している問題や、難民である状態から抜け出すためのヒントを示す²⁵ことは可能であり、責任であると考えている。『難民問題』を通して、本稿ではそのような状況を生み出す現状に私たち個人に何が出来るのかの提言を行う。

1-3 本稿の証明手段と課題

本稿では難民、国内避難民、庇護申請者、難民の地位を否定された人々、難民発生国、受け入れ国、ドナー国、非政治組織、国連、民間企業、市民団体など難民支援機関の聞き取り調査、会議、グループ議論などを通して筆者が直接得たデータ及び、信頼出来る研究機関の調査など二次資料を使い、移動する人々が置かれた状況を分析する。

第一章では難民は歴史上いつの時代にも存在するが、なぜ今難民を取り上げるのか、そこにはどのような背景と意味があるかを筆者の体験から掘り出して明確にする。

第二章は既存の人の移動、及び、難民の研究を分類し、その問題点を指摘することを目的とする。その為に、主な論文比較、及び、筆者の訪ねた研究所員との会談等をもとに、人の移動の研究の傾向とその課題である人の移動を強制的・自主的に分類する。次に人々はどうやって難民になり、どうやって難民ではなくなるのかを分析する。ここでは人の移動に関する先行研究の比較検討を行い、更に、UNHCR 等の資料を使って誰が難民になれるのかを明確にする。難民になれる人となれない人の違いは何かを引き出すことにより、学説上において難民と他の移動する人との相違・同意義を提示する。

第三章ではアフガニスタン人の移動の教訓をアフガニスタンの人の行動の歴史及び現状から整理する。ここではアフガニスタンとその周辺国における人の移動に関する歴史を紐解くことで、アフガニスタンの国としての機能と周辺国・超大国がアフガ

ン人の国内及び国外への移動に与えてきた役割と影響を考察する。同時にその移動がそれらの国々へ与えた影響を検討する。ここではアフガニスタンや周辺国について書かれた歴史書、地域研究、及び政府・国際機関等の資料を元に検討する。更にアフガン難民はどのようにして人々はアフガン難民になることを選んだのか、その難民状態はどういうものか、難民の法的地位を解消した後はどうなのかを明確にする。そして、人々の持つ難民になる選択肢のモデル化を試みる。ここではアフガニスタンで人の移動の研究を行う Afghan Research and Evaluation Unit (AREU) の研究結果と筆者が 2002 年から 2004 年そして 2014 年から 2016 年に行った聞き取り調査、及び欧米でアフガニスタン難民・移民を対象に行われた聞き取り調査を使い、個人の行動に注目して検討する。

第四章では、アフガニスタンの例から学んだ教訓を基に現在の国際システムの中で難民状態から脱することが出来るのかを模索する。そして人道と開発の連携の実践の歴史とその問題点を明確にする。ここでは筆者が 2016 年から 2018 年に行った現地調査、1960 年代から脚光を浴びだした人道と開発の連携に関するアカデミックな研究、及び最新の事例と共に議論を進める。

第五章では「難民問題とは何か」を再度国家や国際的保護レジームそして個人から問い直すことで、難民状態にある人々が実際に直面している問題や、難民である状態から抜け出すためのヒントを示唆する。本稿を通し難民の状況にある一人一人が、難民状況にあっても尊厳を持った生き方ができるように、そして、真の意味で難民でなくなる方法が見つかる試みる。

本稿は二つの大きな課題があると筆者は考える。それは第一に人間の行動分析、行動パターン化にかかわる倫理的・行動科学に関する点、第二にアフガニスタンの例が普遍的に人の移動に関する議論へ応用出来るかである。

第一の点に関して JACOBSEN と LANDAU は強制的に移動した人々の研究に二つの注意点を指摘し、「その一つが分析と結論が(説明と関係性において)しっかりとした推論の原則とデータの収集に基づいているのかであり、データを集めるフィールド研究が倫理的に行われたかである²⁶」。例えば、聞き取り調査で集められた事例が社会科学のための研究の為に資金集めにも使用されることに倫理上の注意点も指摘する²⁷。また、「小さなサンプル収集の結果・詳細なインタビューなどは学術的な信頼性やアドボカシーをする際の責任を満たす能力に限りがある²⁸」。本件でも参照物件に挙げている欧米へ移動した人々の声として集められたサンプルは、その全体数に比べて 1%以下が多い。更に、聞き取り調査対象者が多くの場合、研究者や支援機関による呼びかけによって調査に積極的に参加した人々達であり、故に、インタビューに参加していない人の意見は取り込まれておらず、そのプロフィールが異なることから、明らかなバイアスとなりえる要素を持つサンプル方法にも疑問²⁹が持たれる。

また、筆者もケニア・ダダブ難民キャンプやヨルダン・ザトリ難民キャンプで研究者が難民キャンプで実績調査を行うことに 4 回ほどアテンドをしたが、平均で二週間という調査対象となる難民と通訳を介して信頼関係を築き上げ、調査を行うには大変短い期間だと思えた。更に、多くの場合ブロックごとにエスニックグループが住んでいるが、異なる条件の人々に聞き取りをするというよりも、実際に難民キャンプに滞在する時間が限られているためにキャンプ内でも大きな通りに面しているアクセスのよい家や通訳の人の関係者の家を中心としたサンプリングがなされることがあった。また、男性の研究者の場合、多くの女性ソマリア難民の個人インタビューは文化的に許可が下りない為に、難民の女性リーダーへの聞き取り調査がなされたが、女性リーダーの多くは男性リーダーの肉親や関係者が多く難民社会の中でも有力者のグループに属している場合が大多数である。

最大の課題は本章で繰り返し論点としているが難民一人一人の行動は異なっており、難民を無力な集団として捉えることが出来ない。しかし、個人個人の行動が異なるならば本稿を通して何等か有益な将来の役に立つようなモデル化や理論化が出来るのかという点である。本稿の目的はアフガニスタンの例から一人一人にある選択肢によって異なる行動をとれるようなモデルがあることを明確にし、それにより、国家の視点ではなく難民の視点に立った解決方法があることを示し、それによって難民問題を異なる視点から見直すことである。また、本稿では筆者が個人またはグループの聞き取り調査、現状調査、会議の議事録、など公表されているデータを使用する。

筆者は2001年にパキスタン、2009年にイランで勤務し、また、2002年から4年、そして2014年から16年とアフガニスタンで勤務し難民、帰還民支援に従事した。タリバン政権の崩壊後、アフガニスタンでの活動を本格的に再開した UNHCR では新たにカブールベースで特にパキスタンからの帰還者が28.44%を占めるショマリ平野を含む北部カブール州、パルワン州、カピサ州を中心に帰還統合支援（帰還地における統合に必要な支援のニーズ及び支援実施）および帰還モニタリング（帰還した人々の保護、相談、及び、地元の有力や政府関係者）を行う Field Unit North ユニットをカブールオフィスのリードをとった。UNHCR は2013年9月から11月まで21州（Provinces）、46県（districts）における110の地点で約10,000人の帰還民、難民、国内避難民に聞き取り調査を行い、筆者はこの作業の情報の分析及び政府・ドナーなど関係者への報告発表を2014年3月に行った³⁰。イスラム文化の中で筆者の女性及び外国人としての利点は、外国人として男性の会議に参加が認められ、また、女性であることで、男性が同席出来ない女性の会議や民家の女性が住む場所などで話し合いを持ち、家族の中での女性の実際の役割を体験できた。例えば家族の結束が依然として強固なアフガンの文脈では、決断過程では家族、特に対内的な過程においては、これは必ずしも男性の家長だけではなく、女性、特に母親の意見も多く反映される³¹ことが多い。また、UNHCR の職務の一端としてアフガニスタンに特化した研究機関等と働く機会³²を得た。

しかしながら、UNHCR と研究論文を書く際の合意として、本稿で引用されるものは既に公開や発表がされている報告書のみならず、また、聞き取り調査を論文に使用する際には個人判明が出来ないように配慮した。無論 UNHCR 勤務時の聞き取り調査は論文執筆を目的として行っていない為に、その結果を直接論文に反映出来ない可能性がある為、推論と結論が筆者の思い込みによって導かれないように、信頼できる二次資料を使用し、脚注や参考資料でそれを表し証拠に基づく議論を導く作業を行った。UNHCR 以外の情報としてはアフガン政府、国連、Aisa Foundation, Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), Human Rights Watch, が行った聞き取り調査³³と活用した。個人の行動に関して本稿ではアフガニスタンのカブール北部のショマリ平野、パルワン、カピサ州の聞き取り調査とともに個別インタビュー、聞き取り調査を行った AREU の研究の結果を使用した。AREU の研究では特にイラン（テヘラン、マシャッド）とパキスタン（ペシャワ、クエッタ、ケラチ）に住んでいる二世・三世のアフガン人のサンプリングを取り、聞き取り調査を行った³⁴研究を参照した。当然ながら勤務を通して学び感じたことは本稿の根底となっているものの、以上の公的な資料を基にそれを裏付けした。

さらに、UNHCR³⁵で現在も働きながら UNHCR に対する研究上での中立性を保てるか³⁶という無意識レベルでのバイアスに留意し、UNHCR に批判的な研究や報告書の検証を意識的に行った。また難民、庇護申請者、国内避難民の人々に日常的に接し、ある程度の信頼関係が築けることは本論文に重要な洞察力を与えると考えと同時に、いくら信頼関係があったとしても筆者はあくまで外部者でしかなく、その自覚を持って論文を書くように勤めた。その為、本稿では証拠を元とした議論に努めるものの、行動主体とし

て個人個人の難民の行動は様々である。故に、それを理論化することは困難であり、その比較分析の意義を考えなくてはならない。また、人の移動を理解するには政治、国際政治、社会、経済、心理、行動科学、民俗、言語など多学際・側面のアプローチが必要³⁷とされるが、本稿ではそれらを比較検討し、必要とされる部分を第一章で網羅した。

第二の点、アフガニスタンの人の移動の事例が示すのは、人の移動がその行動主体である個人の主体的な選択で、移動の選択肢はその人の置かれた個人、家族、コミュニティ、国家との関係で広がったり、狭まったりすることであり、また、その移動は一度だけでなく度重なる危機の結果により引き起こされたり、過去の経験などから起きるかもしれない危機的な事象に対応する為の予防行為である。このことから、従来国家の視点から考えられてきた人の移動に個人の行動主体としての役割を考慮する重要性が示され、移動における個人の役割を考えない限り長期・大量の難民や国内避難民などの解決が無いことを指摘した。しかし、このようなアフガニスタンの事例が示す事柄がどれだけ普遍的に使用できるかに関しては更なる比較研究が必要とされる。このような制約を内包したうえで、本稿は国家だけでなく難民となる選択をした行動当事者である視点を含んだ研究の重要性を指摘出来ると考える。

第二章 人の移動の研究

第一章では筆者が実際に難民支援に携わって、それまで考えてきた難民という人々が国境という目に見えない境によって他の移動する人々と分離されているということが実際にどのような意味があるのか、そこには国家の視点から見た難民と難民一人一人、自ら考える難民に大きな隔たりがあり、更に難民支援の限界や恒久的解決方法が誰の為のものなのかという疑問を提示した。本章では、まず難民とは誰なのかを明確にして、理論的に難民と他の移動する人々が本当に区別できるのか、人の移動と難民の研究がどのように展開されてきたのか、そしてどのような問題点を抱えるかを検討する。本来、人の移動はその個人の行動で、それ故にその移動行動の多様性が存在する。また経済学が直面する問題と同様に人の行動は必ずしも理性的であるとは限らない。熊との遭遇の前例で見たように、そもそも人が移動するというのは色々な選択肢の中の一でしかない。それでは研究対象として人の移動はそれをどのように分類し、学説化したのだろうか。

本章ではまず、人の移動の先行研究での整理・分類・理論化の試みをまとめ、その最大の問題点を指摘する。当然ながらいろいろな形態をとる人の移動を研究対象にするためには何らかの分類が必要となる。その意味で、難民はある共通項を持つ人の移動の一つの分類されたグループの一員である。その共通項とは何か、その様な分類が実際には機能するのかを次に検討する。その為、難民の先行研究、及び実際に人々はどのように難民となって、どのように難民でなくなるのかを明確にする。その過程で学説上では人の移動の一つの分類されたグループでありながらも特別な法的地位を与えられた難民と、他の移動する人々にどのような相違点があるのかを示す。そして、難民と他の人の移動の分離が実際上は困難であるもののその区別を維持されている現状とその真意を明確にする。

2-1 人の移動の研究とその問題点

本稿では **Migration** を「人の移動」と訳す。人の移動は、行先に留まるのではなく出発点に戻ってくることを前提にしている旅行や留学、そして出張などのビジネスの移動を除く、よりよい生活を求めて移動する人々の総称を指す。そのような「人の移動」は、国連などの統計によれば数量的にはある国から他の国に移動する二国間の移動よりも自国内で場所を変える国内移動のほうが多いとされるが、ここでは移動先（例えば田舎から地方へ、地方から都市へ、またはある国から別の国へ）、方法（例えばビザを取得して合法的に、また、犯罪組織による人の移動のサービスを利用して非合法的に）や期間（例えば最低六か月以上など）、または、動機（例えば紛争や戦争で逃れた、迫害を逃れた、また、より良い生活は経済的な機会を求めて移動した）などで区別しない。そして抑圧されている生活や迫害状況からの脱出も含む。

UNHCR の前保護主管³⁸は国外に逃れたという意味では国境を超え移動する人も難民も同じだが、難民は迫害から逃れてきた保護する対象であり、他の人の移動は自らの意思で国を逃れたことより規制し管理する対象である³⁹として、人の移動から難民を明確に分離出来ると主張した。しかし、本稿では移動の動機に基づいた移動する人 (migrants) と難民 (refugees) はその境目が不明瞭⁴⁰だけではなく、包括的な解決方法の実現を阻んでいるとする。特にガバナンスが脆弱なアフガニスタンの文脈では、イランやパキスタンなど受け入れ国家などの視点に立てば、難民を区別することは重要であるが、移動する行動主体であるアフガン人にとって違いが実質上ない⁴¹ことを指摘する。大規模の人の移動は今に始まったことではなく、いつの時代も多くの人々は何らかの移動をしている。人の移動⁴²に関する世界的に合意された定義が不在⁴³のなかで、本節では

まず本稿の使用する「人の移動」は何を指すか明確にする。さらに人の移動の先行研究をまとめ、そこから引き出される分類とその問題点を明確にする。

2-1-1 人の移動の定義

本稿で使用されている人の移動はMigrationを指すとしたが、Migrationの邦訳は一般的に「移住」で、それはある場所からほかの場所へ移り留まるという意味合いがある。しかし、多くの場合、人の移動は単発ではなく継続的であるため、一度動いたらそこに留まり住むという移住という定着の意味合いとは異なる。人の移動の定義は広く人の移動を含めた全てという広義と、人の移動を自主性や合法性による分類や国際的な移動のみに焦点を当てる狭義がある。広義では、一時的・継続的移動を含む移動の事実のみに焦点を当て、その一例として国際連合人権高等弁務官事務所（OHCHR⁴⁴）の定義では、人の移動とはそれが一時的、永住的、合法的であれ非合法的であれ自国や自国外にいる人が「短期的にも長期的にも住んでいる場所の変化がある人」とする。また、人の移動の国連機関である国際移住機関（IOM）のハンドブック⁴⁵では、人の移動は外部的な強制力の有無にかかわらず「自分の利便性のため」に移動することを決めたすべての事例と定義し移動の時間や目的ではなく、移動する人々の動機に焦点を置く。

狭義では、例えば国境を超えるか・越えないかの移動先、どのくらい移動先に留まるかという期間、就学や就労などの機会や季節、ビザや協定に基づいて合法的に移動か非合法的な人の移動のサービスを利用するか等の法的な側面、その移動が自主的・強制的か、経済的目的か生命維持の移動かなどという移動の動機、などの分類により定義する。例えば国際連合教育科学文化機関（UNESCO）専門家合意では「人の移動は個人の利便性のため、外部から強制された理由ではなく、個人が自由意思で決めた行動である⁴⁶」。つまり、人の移動は自由意思および自主性をもっている人が起こす行動で、難民、庇護申請者、国内避難民、人身売買ほか自然災害、原発など化学薬品や工場の事故、開発などの外部要因により移動を強いられる人々とは異なると主張する。UNHCRの公式声明⁴⁷では移民(migrants)と難民(refugees)は異なり、移民は紛争や迫害のためにではなく、生計向上のために移動する人々である。現状では多くの機関・団体が人の移動の定義にある一定の条件を付与する。つまり、人の移動の定義として世界の労働者の支援をする国際労働機関（ILO）は六か月以上という期間や、国連の統計を扱う国連統計局⁴⁸は観光や留学など「自主的な」を移動の目的を限定し、人の移動は「その人が大抵一日の多くを過ごしている国である定住している国を変えた人で、その理由としては遊びや事業や宗教や治療などの目的で短期に住む国が変わることを含まない⁴⁹」とする。

このように人の移動の定義は多種存在し、世界規模で合意された人の定義が存在しない。それは何故だろうか？その理由の一つとして、人の移動の一種に分類される「移民」が国家政策に直結している点が挙げられる。例えば英国では政権により「移民」の定義の変化がみられ、例えば①新たに英国内に移住する人、②外国生まれの人、③外国から来た人、④外国人の両親の間に生まれた人々など、その分類基準を変えることで国内の移民数が変化し、その数の変化を理由にして英国の移民政策が操作されてきた⁵⁰。つまり、その時代背景や政治的必要性を政府が人の移動の定義に反映させることにより、移民の数や意味合いが変化してきた。例えば移民が自国に海外送金する額が自国の経済に与える影響⁵¹や国内の不足している労働力を補うために移民を受け入れる際⁵²にその目的に合致した移民とされる移動する人の定義を変化させることで、時の政権による移民の経済的影響や、選挙の争点として移民政策を利用できた。例えば、実際には失業率の上昇は国家の経済政策の失策であるのにもかかわらず、その失策や犯罪率の上昇を移民が国内に急増に関連付けた。

また「人の移動」という言葉は移動という事象だけでなく、その言葉の用途によりを使って意図された含蓄がある。例えばエチオピアからイギリスへの人の移動という場合は経済格差による移動、また、東ドイツから北ドイツへの人移動は共産主義から自由主義へ自由を求めての移動と意味づけがなされる場合が多い⁵³。UNHCRは2002年に難民と他の移動する人々の関連を議論するために「庇護と人の移動の連携」⁵⁴という概念を使い、庇護を求める人と人の移動の関連の議論を展開した。統計学的には南半球諸国間での人の移動の総数は南半球から北半球への移動の総数より多い⁵⁵ものの、「庇護と人の移動の連携」が庇護という言葉を通して南半球から北半球への移動を促進する、ひいてはより多くの庇護申請者の保護を欧米の国々に求める意図があるのではないかと疑念が生まれた。その結果、UNHCRが目指していた国際的保護の拡充と先進国が感じた難民と認められなかった庇護申請者の諸待遇の向上と方法性がかけ離れてしまい、その為、UNHCRは「国際的な人の移動の文脈における難民の保護と恒久的解決方法⁵⁶」という概念に移行⁵⁷を余儀なくされた。このように人の移動の定義は曖昧にすることでその使用価値が高まる。

本稿の目的は新たな人の移動の定義を見出すことではなく、なぜ合意が見られないのかを検討することにより、人の移動の問題点を浮き彫りにすることにある。しかし議論を進めるために、本稿では、「人の移動」を例えば国境を超えるか超えないかという場所、例えば紛争から逃れるや経済的な発展のためという目的、国連基準の六か月以上という枠という時間とは無関係に『ある状況に置かれた個人が、何らかの引き金で自らとる行動選択肢の一つ』と暫定的に定義⁵⁸する。これは皆が納得する定義ではないかもしれないが、本稿で使用される人の移動は、その動機、期間、場所、等を問わない広義のもので、自ら選んだ行為とする。

また後に詳しく定義が議論されるが、以下、難民と国内避難民が言及されるため定義を示す。難民条約では難民を1951年難民条約の定義と同様に「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいると迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた⁵⁹」とする。本稿では誰が難民と決めるのか、その制度及び運営、義務⁶⁰はどうかという側面を国家と難民の視点から検討する。本稿ではその違いに注目しなくてはならない場合を除き⁶¹、難民と庇護申請者を合わせて難民と表記している。勿論、誰でも庇護申請が出来るわけではない⁶²し、難民がその法的地位に付随する支援と本稿で難民状態と表記される現実の難民としての生活への支援の乖離が大きいことを本稿は指摘する。国内避難民は国内避難民に関する国際的合意が一定あるガイドラインより「国内避難民とは、特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう⁶³」という定義を使用する。国内避難民は①家や日常住む場所から追われた人、②人工的に引き起こされたものを含む自然災害または紛争などの人権侵害など広い意味での暴力、③国境を超えないことと定義される。本稿での国内避難民は①脆弱国家における国境の意義、②国内避難民が難民の予備軍である、また、自主帰還した難民が、その帰還先が脆弱国家の場合、帰還後に国内避難民や再度難民になる可能性が議論される。これらを踏まえ次節では、人の移動がどの様に起きてきたのか歴史的に検討する。

2-1-2 人の移動の歴史

人の移動は今も昔も続いている⁶⁴。しかし、私達が人の移動を研究対象とする場合は、何らかの影響を与えた場合、例えば数、動機、目的、方法等が特殊、または、政治的な利用が出来る場合である。Lopes, Drop と Hellenthal⁶⁵は人類最初の大移動とされるアフリカ大陸からの二足歩行の人々がどの様に、どこに移動したかの検証を試みているが、例えばチグリス・ユーフラティス、神聖ローマ、清、オスマントルコ帝国など帝国支配・衰退は支配先の現地の人々を征服・追放する過程で支配先も被支配側も複合的な人の移動、そしてそれに伴う各種の影響を双方に与えた。例えば 30 年戦争。1685 年のプロテスタントへの迫害により多くの人々がフランスから英国、オランダ、イタリア、などへ移動したことによるプロテスタントの広まりや宗教迫害、米国アフロ・アメリカ人種差別により米国南北戦争の勃発および米国からカナダへ移動⁶⁶、それによる米国北部の自動車産業に大きな躍進をもたらした特に米国南部の人種差別、ヨーロッパからアメリカ大陸への移動⁶⁷の生活向上、英国からオーストラリアへの白人流入による現地アボリジニーへの影響追放なども大規模な移動の例である。人の移動に伴い人の移動を受け入れる環境も変化し、文化、言語、宗教、交易の交流により移動する人と移動された人に影響を与え合い、それはまた人の移動は影響を与えた⁶⁸。Beath⁶⁹は 1600 年代のオランダ経済の発展が当時のオランダ人口の 10%を占める移民によるものだと示した。植民地拡大の影響は大陸を超えた労働者の移動でも見られた。更に陸路、海路、空路、などの運送技術や手紙、電話、スマートフォンなど交信技術の技術発展、それに伴う移動費用および時間などの大量輸送、及び、移動のコストの低化、人の移動を助ける多くの場合は非合法的または犯罪に係るサービスの発展は人の移動を促進してきた。労働者の移動は強制であれ自由意思であれ、例えば 17-19 世紀までに 1000 万人以上がアメリカ大陸へ奴隷として移動させられた労働者乱用や奴隷貿易が起き、後に奴隷禁止法発令と政策に影響をもたらした。

19 世紀半ばには輸送の技術革新⁷⁰は本格的な人の大量移動の時代が訪れ、例えばクーリー交易⁷¹の促進では 1895 年から 1914 年までに推定 5500 万人の欧州から新大陸へ移動した。東ヨーロッパから米国に渡る人々は 1890 年の初めから減少し 1917 年から 1920 年頃は難民を除き米国大恐慌など経済の悪化、1929 年の米国の大恐慌で更に減少した。第二次世界大戦後の欧州再建に必要な労働力として 1960 年代の短期労働力として例えばドイツ⁷²でも受け入れ、米国、カナダ、オーストラリアなどの移民受け入れ政策がより寛大な受け入れで人の移動が盛んになった。しかし一旦需要が供給を下回ると人の移動を受け入れる際の許容範囲が著しく変化した⁷³。更に時代の変化とともに、移動の理由も変化し、発展過程で生まれた要因⁷⁴、例えば人為的に引き起こされた天災、開発による移動(世銀は 1990 年代にダム建設により 10 億人が移動させられたと報告)や政治的に意図された未開発地域への少数民族の強制移動(例えばエチオピアの研究⁷⁵)や工業被害(チェルノブイリ原子炉の事故では 35 万人以上が移動)自然災害(例えば東日本大震災では 14 万人以上の国内避難民⁷⁶)、気候変動(例えば海水の上昇によるツバル島の人々の移動⁷⁷)による人の移動も起きた。これは人の移動は歴史上、常態であると同時に時代背景によって変化してきた事が判る。

世界開発計画 (UNDP) の報告書⁷⁸の趣旨に沿って議論を展開すると、人の移動が増加している原因として①社会開発、例えば教育へのより良いアクセスにより以前は教育が受けられなかった貧困層も教育を受けられ、その結果、より多くの人が第三次産業に流入し、その数が雇用先の確保など経済発展のペースを上回り余剰人員が特に都市で発生する。同時に持続が不可能な開発による第一産業への環境破壊や失業保険など経済的なショックを和らげる社会的なサービスの欠如により人の移動が誘発されてい

る、②国家に属さないイスラム国やボコ・ハラムなどの新しい紛争アクターの出現により長期化する紛争が増加している。その際に従来の国家間の紛争と異なり、ナイジェリアのボコ・ハラムやウガンダ北部、チャッド、中央アフリカを主に活動拠点とするLRA（神の抵抗軍）、アフガニスタンとパキスタンの国境で主に活動するタリバンなどでは明確な指揮系統が不明であり紛争解決の関係者が多数いることや、イスラム国とシリアとの間での一般人を攻撃対象とした化学兵器の使用など国際法に縛られない行動をとるために、既存の交渉手段によって紛争終結に持ち込むことが困難だからである。その為に紛争が長期化している。更に、紛争が長期化し、その中で比較的紛争が表面化する時期と何も起きない平和というサイクルが継続し、明確な終戦そして平和という移行、ポスト・コンフリクトという概念が机上の空論となっている現状がある。その為に人の移動も長期化している。③人の移動を引き起こす要因として人権侵害などに関する国家の統治能力への疑問や政治批判が国家だけではなく市民団体や企業からも表面化している。例えば、北朝鮮に関して政治的な表現の自由や移動の自由を含む人権に対して大きな批判はあるものの、国連など国際システムは主権国家を単位としており、その統治能力には内政不干渉の原則の基に実質的な行動をとれていない。そして、厳密な国境閉鎖により人々の移動が出来ない状況にある、④今まで取り上げてこられなかった海抜の低い海岸線を持つ国等の気候変動、及びダム崩壊など自然資産管理の欠如または失策という新しい要因により、人の移動が増加している。

アラブの春以降、特にシリア難民の欧米への大量移動という報道に見られるように、人の移動は近年、飛躍的に増加しているように思われるが、実際に、人の移動は歴史的に見ても増加しているのであろうか？次節では人の移動を統計的に比較する。

2-1-3 人の移動の統計

人の移動の統計の制約や問題点は後に詳しく検討するが、国連の統計を使用して傾向をまず検証する。労働力としての国際的な人の移動は、南半球から北半球への国家の経済力・富の格差がメディアなどでは取り上げられるが、例えば国連報告書⁷⁹で示されているように、人の移動は北半球から南半球よりも南半球から南半球へ、そして国外より地方から都市へと国内での移動の数の方が、国内から国外への移動よりも多い⁸⁰。例えば、開発途上国に移動した86%が他の開発途上国の出身である。北半球にいる14,000万人の国境を越えた移動者のうち39%が北半球の生まれで、南半球の国境を越えた移動者のうち87%は南半球の生まれである。また、開発国への人の移動は北半球および南半球からの人の移動の増加がみられるが、開発途上国においては南半球からの人の移動の増加がみられる⁸¹。国境を跨ぐ人の移動は1990年と比べ2015年には60%の増加がみられる。国連報告書の「2006年移民ストック」⁸²によると1990年から2005年の間に3千6百万の国境を越えた人の移動の増加がみられ、同国連報告書2008年版では⁸³、2010年までに世界の移動者は約2億1千4百万人に到達するとされ、2006年から2010年までの間にその数は約10%の増加を推測した(2001年から2005年は9%の増加)。つまり国境を越える移動者の絶対数は増加していることは明白である。しかし世界の人口増加を加味すると人の移動は世界人口の約3%であり⁸⁴、この割合は大きく変わってはいない。国際的な移動者数を世界人口に対する相対数でみると1960年(2.6%)、1975年(2.2%)、1980年(2.3%)、1990年(2.9%)、2005年(3%)、2010年(3.1%)であり、人の移動は人口増加を考慮すると飛躍的に増加していない。

さらに人口や人の移動の統計の精度には疑問が残される。国連の移民機関であるIOM⁸⁵によると世界全体で推定10億人が国内及び国外に移動して大きな経済貢献をしているものの圧倒的に移民に関するデータが不足⁸⁶しており、より良いデータが収集

されなくてはその全容を解明出来ないと主張しているが、国際的な合意のある人の移動のデータの作成は実現しておらず⁸⁷、その原因は、主に受け入れ国及び送り出し国によるそのようなデータの政治的な意欲の欠如である。例えば、人を送り出す国にとって、多くの国民が国境を越えては出稼ぎ労働を行うことはその国の国内経済の弱小性を示し、その数の公表は必ずしもその国の利益にならないと考えるかもしれない。同様に人の移動の受け入れは、現在のドイツの様に一旦国内の経済状況が悪化すると既存の仕事を奪う安価な労働力の流入をさせた政治家やその政党の責任という政治的な利用がされやすい。2016年及び17年と移民・難民が論争の一つとなった国民投票の結果、英国のEU脱離表明がされた。また、同様のことが争点となったオランダの国民投票、難民排除を掲げたフランス極右政党の台頭が見られたフランス大統領選挙のように、人の移動は受け入れ国の政治状況に大きく影響している。地中海の移民や難民の移動が第二次世界大戦後以来受け入れ国となった欧州で学術的⁸⁸にも政策的⁸⁹にも取り上げられ、人の移動が政権を揺るがす要因となり、移動する人のデータの政治的な利用が見られる。

その上に、人の移動のデータの収集には技術的な問題⁹⁰があり、例えば人の移動の分類が多種多様⁹¹であり、例えば、特定雇用労働者⁹²、自営労働者と定義される労働者⁹³が、自国以外で働いていたとしても、国連職員のような国際公務員や大使館職員、投資家、学生、難民、無国籍の人々、そして、海上労働者やオフショア労働者の中で住む場所を決めずに労働している国で収益を受ける活動をしていないものは含まない⁹⁴ような特定の職種ではデータに含まれないので、正確な貢献度を測ることは困難である。また、経済指標として例えば海外からの自国への仕送り金の公式なデータはあるが、それは公の金融機関を通じた金額であり、脆弱国に多く見られる、そして広く使われている非公式や伝統的な金融システムのデータはその中には入らない。故に人の移動はその定義、および、情報提供の目的によって変化しており、注意が必要となる。実際に人の移動が近年より多くなったように感じるかもしれない理由は人の移動を促進させる要因は移動の技術革新（徒歩から蒸気船、電車、飛行機など交通網の充実や安価化）に伴う交通量の増加だけでなく、移動に関する情報が選択的な政府情報から地域・個人の情報発信による多様化及びフェイクニュースを含む情報量の増量化とメディア買収による情報源の独占化が挙げられる。

2-2 人の移動の研究

人の移動の研究の先駆者はレーベンスタインが提唱した人の移動の11の法則やリーのプッシュ・プル法則が挙げられる⁹⁵。人の移動を取り巻く環境が変化することによって人の移動も変化し、それが研究の①時代性、②多面性、③政策に関連する。人の移動の研究の困難な面は、①人の移動は移動という定点の行動を説明は可能であるかもしれないが、人はXからYという時点で完結するかもしれないし、継続性を持つかもしれない。人の移動の学説はある時期のある側面を説明することが出来たとしても、人の移動の複雑性・変動制のため全てを取り込めるグランド・セオリーが作れない事、②人類学、心理学、国際政治など様々な学際がそれぞれの専門分野から人の移動の研究を行っているが、それらの学際の横のつながりが薄い為に、包括的に人の移動の学説が確立出来にくい事、③そして、前記の様に人の移動の研究が政策と結びつきやすく、また、人の移動を研究する目的に政策立案が組み込まれ、学問として独立することが難しい事が指摘される。本節では人の移動の先行研究を整理し、その貢献と困難性を検討する。

人の移動を理論化する努力は多くされ、例えばクレコバ⁹⁶は人の移動を①人の移動の研究を経済的・社会的変化から各種の学際が交じり合ったものとして捉え、移動の決断の側面方捉えたネオクラシック（給料や金銭による仕事に関して移動を決断）の理論、②個人の性質による経済利益や給金による決断を説く人間資源の側面、③経済機

能の低開発によりお給料の配分が影響されるため移動を決断に注目する新経済理論、④資源の流入による構造変化に対応するために移動を決める構造的な世界システムの側面、⑤労働力の需要と受け入れ条件による移動の決断という二重経済構造に注目する、⑥恒久化する移動と移動の方向性という側面に注目を置いた研究、特にディアスポラ、または離散した人々とそのネットワーク (diaspora)、⑦開発の視点から見た移動 そして、⑧移動先に同化するのではなく社会的な空間に一時留まる過渡的な人の移動という分類が出来ると主張する。しかしこの分類は主に経済的な面に趣を置き、同じ状況ではすべての人が同じ行動をとることを前提とする。

また Drbohlav⁹⁷は人の移動の学説を①社会、②経済、③地理、④統合の視点から分類し、例えば経済分野ではそれを更にマクロとミクロに分け、マクロにはクラシック (Lewis, 1940)、ネオクラシック (Harris and Todaro, 1970)、ケンジアン (Hart, 1975)に重労働構造 (Piore, 1979)を、そして、ミクロにはネオクラシック (Sjaastad 1962, Todaro 1970, Borjas, 1980)、価値への期待 (DeLong and Fawcett, 1981)、新経済 (Stark and Bloom 1964)と題して分類をした。このような分類は大変分かり易い分類であるが、社会学や経済学、地理学などいろいろな学際が交じり合っている部分が説明されていない。このような人の移動の理論化の試みを筆者は以下のように整理する。

表 2 - 1 人の移動の理論化の試み：研究者別に見た視点とその研究の問題点

理論化の試み	代表的な研究者	視点・内容	批判・問題点
移動の法則 (Law of Migration)	Reverstein(1885)	人々は近いところから遠いところ、また、貧しいと力より経済的に栄えている場所への移動がみられるなどとその当時にみられる傾向をまとめた。	本人自身も法則以外にも習慣や現状という言葉を使っており、11の項目は法則というよりは状況の説明になっている。【利点】複雑な現象を法則という形に簡素化しまとめ、事象を説明している。た概念で分かりやすく、政策に使いやすい。【チャレンジ】人々は必ずしも自由に生きたいところにいるわけではない。
強制移動 (Forced Migration)	Fairchild (1925) Perterson (1958)	移動の分類化、その中で人の移動ではあまり注目されてこなかった強制的な移動に言及。ピーターソンはフェアチャイルドの分類法を整理し、自主移動と強制的な移動を区別	【利点】簡素化した概念で分かりやすく、政策に使いやすい。【チャレンジ】これらの分類が必ずしも(時代的な要因の変化によって)現状とみあっていない。
人の力 Human Agents	Larry Sjaatad (1962)	マイクロ的考察、個人の視点、人の移動は個人の事情により決定する。移動するかしないか利益の計算を行う。	【利点】個人を行動主体として考えた先駆者である。【チャレンジ】単純化、移動は自由な条件のもので行われるとは限らない、人の移動の規制を行う国家の役割の視点が欠けている。
人の移動は利益を追求する個人の選択である。移動の呼び寄せ・押し出し Push-Pull	Everett Lee (1966)	マイクロ的考察、人々は経済的状況、人生の立ち位置及びその人の性格によって移動を決める。受け入れ国と出発国の状況によって人は移動を決める。個人の経済的側面の選択；Lee(1966)の移動の原因としての移動元の国の押し出し要因と移動先の吸引力(プッシュとプル)の比較。Porter(1981)のより条件の良い労働者市場への人々の移動の研究。Massey(1990)の移動先の移民からの移動を考えている人へのメッセージが移動に関して重要な決め手となる。 人口学から見た個人の選択：Zelinsky (1971)の移動は人口学的な戦略として近代化の一端を担っ	これらの研究の共通点は移動がある方向への一方通行(移動者の出身国から受け入れ先の国に行く)な動きとして捉えられてきた。【利点】複雑なことを簡素化することによってわかりやすい説明ができる【チャレンジ】移動の動機については、ある国からほかの国に移動する原因(プッシュ)とある国に惹かれていく要因(プル)で説明された。プッシュとプルはわかりやすい概念で現在でも使用されているが、批判としては実際プルとプッシュの要因はコインの裏と表で、まったく同じことを説明していること。また、実際に移動することは個人的な希望だけで自由な移動ができるわけではないことが検討されていない。さらに、単純化し

		ていた。Simmons (1955) 人の移動のパターンは歴史的に資本主義やグローバル化の中で解釈される。	たことにより国家の役割が明確にされていないが、受け入れ国家は移動を制限する大きな役割を担っている。また、現在人の移動は複合的で人が出ていく国、受け入れる国、トランジットの国などの分類はあまり意味をなさないものとなっている。人の移動を理論化したのではなく移動を説明しただけ。プッシュとプルはコインの両側。
一方方向の移動 One way movement	Akin Mabogunje (1970)	マクロ的考察、移動は一方方向で、一度きりである。	【利点】ヨーロッパから米国などの大規模な移動の説明を主とする。【チャレンジ】しかし交通や交信の進化により移動要因現状は変化して、移動は一方方向および一端きりではなくなってきた。
移動の変化 Mobility Transition	Wilbur Zelinski (1971) Alan Simmons (1995)	マイクロ的考察。移動は人口学的戦略で、近代化の一環として人の移動は migration と mobilization を行っていく。歴史学的な考察をもとに、移動の原因を検討。Alan は資本主義・グローバル化と人の移動の連携を提唱。	移動を経済的な目的として捉えているが、それだけではない。また、最初の動機は経済的なもの場合も、長期間にわたる移動は他の動機も芽生えさせる。
人の移動に欠かせないネットワークの存在	Michael Todaro (1969)	Todaro (1969) 移動者の先駆者にとっては移動は文化的に切断されるが以後、先駆者に続く人は継続的な文化との関係を維持できる。それにより移動の恒久化が起こる。後に Harris-Todaro モデルは経済的開発に関する人の移動のモデルを形成し、労働力の必要性により都市化する人々の移動を説明した。	【利点】血族、エスニックグループ、言語、宗教など各種ネットワークが移動を可能にし、その後の呼び込みにも使われるシステムを明示。【チャレンジ】国の境目をもとにネットワーク検証を行っているが、ネットワークは出身地だけでなく、受け入れ先にもあり、また、国境をまたいで存在している
人の移動は外的要因がある	Mabogunje (1970)	Mabogunje (1970) は経済、技術革新、社会改革、環境など外部要因により移動を決めることを示した。Buraway (1976) は人々が行ったり来たりする循環行動 (circular movement) を行うことを検証。Saskia Sassen (1988) は労働市場の要求によって人の移動が起きることを説明する。	【利点】行動がただ単に個人の動機に基づいているだけではなく外部要因も大きく影響することに注目した。【挑戦】人の移動を外的要因に求めることは、ある条件のもとには人が他の人と全く同じ行動をとると仮定した場合に、可能となる。しかし、人々の行動は色々な要因によって決定される (決断の研究における理性的な選択や認知的不協和など各種の節がある)。また、人々の行動は循環ではなく多方向であるという議論もある。
資本主義への対応	Stephan Castles and Godula Kosack (1972)	技術のない労働者は農業や工事現場の日雇労働者となり資本主義国のいいように使われてしまう。Castles と Kosack (1972) は移動する人々が技術の習得度によって職種が決定されてしまい資本主義のためにつくすことになるとする。Monmohan と Oberai (1980) は移民による海外送金が移民出身国の経済により影響を与えると指摘した。Borjar (1990) は移民による自国への経済効果はないとした。	移民の経済的影響はその人の人生のうちに結果が出ることはあまりなく、難題にもかけて長期的にしか結果が分からない。【利点】賃金の低いところから高いところと理解しやすい。【チャレンジ】選択肢がなくどのような賃金でも賃金が得られる場所を探すこともある。人の移動が一方的ではない (一度動いたらそこに留まるということではない)、さらには移動には移動する先の許可が必要であり、移動に関わる資源が必要でありすべての人が自由に移動できるわけではない。
他方向の移動 Circular Movement	Buraway (1976)	人々は一方方向に移動するだけではなく、行ったり来たりする。つまり、人の移動は長期的に捉えられなくてはならない。	【利点】今までいったん移動したら底で移動が止まると考えられてきたが、実際は移動が半永久的に続いていることを指摘した。【チャレンジ】どの時

			点で人の移動が終わるかというは不明なので、研究が困難となる。
二重の労働市場 Dual Labour Market	M. J. Piore (1979)	最初に移動する人は仕事を自分で見つけるが、それ以降は移動した場所でどんな仕事があるのか、仕事があることが重要な移動要因となる。	【利点】生活の手段としての仕事がある人の移動に大きな影響を与えること、そしてよりよい生計向上の機会のために移動が起きるのかを指摘している。【チャレンジ】仕事の重要性を認知しながらも、経済的な目的以外にも移動の要因がある。
移動元の社会発展への貢献	Oberai, anmoham (1980)	移民出身国に注目して、海外送金はその国の発展に大きく役立つこと、出身国と受け入れ国の関係に注目した。	【利点】国際環境と技術の変化とともにフィリピン、インド、インドネシア、バングラデッシュなど多くの国で海外送金による自国の経済発展が指摘された。【チャレンジ】必ずしも送金が出身国の発展に貢献していないことがある。特に国の政治制度が開発の遅れに貢献している（例えば腐敗）場合などである。
労働市場への人の移動の貢献	Portes (1981)	マイクロ的考察。移民労働者の技術能力は、移動先で活用されない。多くの場合、移民労働者は現地の労働市場で、高度技術者ではなく、低いスキルを提供する。そして、労働者の ethnic enclave (移民の居住地) を作り上げる。	【利点】国際環境と技術の変化とともに国際的な労働市場の誕生を説明。ドイツのゲストワーカーなどある国の労働力の不足を解消するための労働市場の研究。【チャレンジ】すべての移動が経済条件の民で起きるわけではない。
移民のジェンダー見地	Mirjana Morokvasic (1984)	移民研究は男性、特に独身男性に向いていたが、実際は女性も移民となっており、家族の単位だけではなく女性研究も必要。Morokvasic (1984) 女性が移動に関わる重要な役割を担っていることを証明。Nicola Piper (2005) 家族統合などが入り口となったりする女性と男性の移動パターンの相違、政策が男女同じように適応されても女性と男性の職種・職場環境の違い、自国での男女の役割が残される部分で女性に不利になることを検討した。	移民における女性の役割、特にドメスティックワーカーとして中東の裕福な家族のもので働くフィリピンなどの女性に焦点を当てたことに評価。しかし、限定的な分野でしか研究がまだなされていない。【利点】人の移動の研究は特に労働力の面で男性が主体アクターとなっていた。しかし、フィリピンなどの例で女性が大きな役割を担っている点に注目を集めることができた。【チャレンジ】人の移動のある側面のみでの説明が目的である。
国の内政及び国際関係	Zolberg, Suhrke, Aguyo (1986)	国家の統治能力と人の移動や受け入れ先の移動者の受け入れ状況について検討した。	経済機会を提供できない国家の能力を紹介している。【利点】擬似国家や崩壊国家などの議論がある中で人の移動の環境の変化を指摘している。【チャレンジ】国家間の関係のみに注目し、行動主体の能力を考慮していない。
移動は特権	Joseph Carens (1987)	国家の枠を超えた移動は制限されている。	受け入れ国側の制約が人の移動に与える影響を考慮している。【利点】移動における制約を整理し明確にしている。【チャレンジ】人の行動の制約は国家のみに拠るわけではない。
移民の労働要求	Saskia Sassen (1988)	グローバル化の中、いろいろな仕事のデマンドがあるという前提で移動が研究されている。つまり仕事の供給に導かれた移動（移動する人のスキルや要望でなく）である。	生活のための移動が主な論点になっている。【利点】需要と供給のバランスによる移動を思量することで、移動を分かりやすく簡素に説明している。【チャレンジ】移動は色々な動機で起きる。
個人と社会の影響社会的資源としての移動	Monica Boyd (1989)	人の移動はマクロ的な社会的要因とミクロ的な個人の事情で行われる。Boyd (1989) 個人的な理由と社会的環境による理由の統合をして移動を説明。Stark (1991) 家族の選択肢としての移動。家族などの単位の中で個人的理由も加味して、	移動における国家と個人の環境を紹介。国家と個人を繋ぐものが何かは言及がない。【利点】人の移動が社会現象の一部であるということが確認された。また、学際によって横断的な研究が困難であったが、それを改善しようという努力が見られた【チャレンジ】

		将来的なリスクの分散などで移動を決定される	国家だけでなく国家間の国際関係の組み込みも必要とする。
先に移動を行った者と後から移動する者の関連	Douglas Massey (1990)	マイクロ的考察、先に移動した人が次の移動者への仕事の紹介など行い、移動が続いていく。	人々のネットワークの形成に焦点を当てて、移動先の受け入れ態勢、そして人の移動の持続性を示した。【利点】人の移動の人のネットワーク及び社会的な側面を指摘する。【チャレンジ】必ずしもすべての人がネットワークに属せるわけではない。そのようなネットワークに参加するためにはいくつかの条件となり、ネットワークによつての移動の効果は異なる。
家族の戦略としての移動	Oded Stark (1991), Bloom (1985)	移動は個人ではなく家族などの単位内での決定事項。リスクに対処するなどリスク計算の際に移動を考慮。New Economic Labor Migration (NELM) 概念を作成した。	決断の単位を個人から家族に広げた。【利点】人の移動を個人の経済的なリスク環境で検討することにより、より個人の条件を加味することになった。【チャレンジ】どこまでを家族単位とするかはその文化や習慣によって変わってくる。
生き残り戦略	De Hass (2010) Betts and Collins (2012)	人の移動は、その人が生きていくため（経済機会や紛争など広い意味で）の戦略である。移動は受け入れ先にとって経済的にいい結果をもたらす。De Hass (2010) 国家が社会サービスを提供できないことより生き残るための手段としての移動することを指摘した。	【利点】人の移動は何らかの結果ではなく、予防行為としても起きる点を主張。リスク回避のための移動に焦点を当てる。【チャレンジ】必ずしもそのような資力をすべての人が持ち合わせるわけではない。動けない人の説明が必要である。
新たな世界秩序	Nicholas Van Herr (2010)	混合する移動 (mix migration) の中で、人々はどうのように移動を決めるのか、また、国際的難民保護レジームの欠陥を指摘した。	移民と難民の違いに疑問を提示している。【利点】移動における国家の責任を指摘する。【チャレンジ】どのようにそれを改善するのか現実的な手段に欠ける。

(筆者作成)

これらの人の移動の研究を分類するならば、明確な二分法が使用される傾向がありそれは 1950 年代には南半球・開発国から北半球・先進国への経済的目的の移動、1960 年代には共産主義と民主主義の間の選択、1980 年代には政府統治能力欠如を基に介入が可能となった国内避難民や国境を越えた人の移動、そして 2010 年以降の個人や個人のネットワークに焦点を当てた国家以外のアクターの移動と広がりを見せている。つまり、人の移動は国家間に代表されるマクロ、コミュニティーや国家から、次第に国家以外のアクターなどのメソ、また、個人というミクロ・レベルでの視点が時代を通して見解され、研究がなされてきたと言える。以下はその代表的な傾向をまとめたものである。ここではすべての理論化の試みや研究を詳細に追うのではなく、分析の際の視点傾向を表し⁹⁸、問題点を明確にすることを目的とする。

表 2-2 人の移動の理論化の試み：視点別に比較した際の問題点

視点	研究	問題点
人の移動は利益を追求する個人の選択である。	個人の経済的側面の選択 Lee(1966)の移動の原因としての移動元の国の押し出し要因と移動先の吸引力（プッシュとプル）の比較。 Porter(1981)のより条件の良い労働者市場への人々の移動の研究。 Massey(1990)の移動先の移民からの移動を考えている人へのメッセージが移動に関して重要な決め手となる。 人口学から見た個人の選択	これらの研究の共通点は移動がある方向への一方通行（移動者の出身国から受け入れ先の国に行く）な動きとして捉えられてきた。【利点】複雑なことを簡素化することによってわかりやすい説明ができる【課題】移動の動機については、ある国から他の国に移動する原因（プッシュ）とある国に惹かれていく要因（プル）で説明された。プッシュとプルはわかりやすい概念で現在でも使用されているが、批判としては実際プルとプッシュの要因はコインの裏と表で、まったく同じことを説明していること。また、実際に移動をする

	Zelinsky (1971)の移動は人口学的な戦略として近代化の一端を担っていた。 Simmons (1955) 人の移動のパターンは歴史的に資本主義やグローバル化の中で解釈される。	ことは個人的な希望だけで自由な移動ができるわけではいことが検討されていない。さらに、単純化したことにより国家の役割が明確にされていないが、受け入れ国家は移動を制限する大きな役割を担っている。また、現在人の移動は複合的で人が出ていく国、受け入れる国、トランジットの国などの分類はあまり意味をなさないものとなっている。
人の移動は外的要因がある	Mabogunge (1970)は経済、技術革新、社会改革、環境など外部要因により移動を決めることを示した。 Buraway(1976)は人々が行ったり来たりする循環行動(circular movement)を行うことを検証。 Saskia Sassen (1988) は労働市場の要求によって人の移動が起きることを説明	【利点】行動がただ単に個人の動機に基づいているだけではなく外部要因も大きく影響することに注目した。【課題】人の移動を外的要因に求めることは、ある条件のもとには人が他の人と全く同じ行動をとると仮定した場合に、可能となる。しかし、人々の行動は色々な要因によって決定される(決断の研究における理性的な選択や認知的不協和など各種の節がある)。また、人々の行動は循環ではなく多方向であるという議論もある。
ジェンダー側面の研究	Morokvaire (1984) 女性が移動に関わる重要な役割を担っていることを証明 Nicola Piper (2005) 家族統合などが入り口となったりする女性と男性の移動パターンの相違、政策が男女同じように適応されても女性と男性の職種・職場環境の違い、自国での男女の役割が残される部分で女性に不利になることを検討。	【利点】人の移動の研究は特に労働力の面で男性が主体アクターとなっていた。しかし、フィリピンなどの例で女性が大きな役割を担っている点に注目を集めることができた。女性の労働は貨幣価値化 ⁹⁹ がなされておらずこのような研究は隠れた貢献をみえる化することに大きな貢献がある。【課題】人の移動のある側面のみ説明が目的である。また、女性がドメスティックワーカーとして働く場合、雇い主が情報公開を拒むことも多く、情報が得にくい。
社会的資源としての移動 個人と社会資源の組み合わせ	Stark(1991) 家族の選択肢としての移動。家族などの単位の中で個人的理由も加味して、将来的なリスクの分散などで移動を決定。 Boyd (1989) 個人的な理由と社会的環境による理由の統合をして移動を説明。 De Hass (2010) 国家が社会サービスを提供できないことより生き残るための手段としての移動	【利点】人の移動が社会現象の一部であるということが確認された。また、学際によって横断的な研究が困難であったが、それを改善しようという努力が見られた【課題】国家だけでなく国家間の国際関係の組み込みも必要
人の移動に欠かせないネットワークの存在	Todaro(1969) 最初の移動者(先駆者)にとっては移動は文化的に切断されるが以後、先駆者に続く人は継続的な文化との関係を維持できる。それにより移動の恒久化が起こる。	【利点】血族、エスニックグループ、言語、宗教など各種ネットワークが移動を可能にし、その後の呼び込みにも使われるシステムを明示。【課題】国の境目をもとにネットワーク検証を行っているが、ネットワークは出身地だけでなく、受け入れ先にもあり、また、国境をまたいで存在している
経済効果をもたらす存在	Castles と Kosack (1972)は移動する人々が技術の習得度によって職種が決定されてしまい資本主義のためにつくすことになるとする。 Monmohan と Oberai (1980)は移民による海外送金が移民出身国の経済により影響を与えると議論。 Borjar(1990)は移民による自国への経済効果はないとした	【利点】賃金の低いところから高いところと理解しやすい。【課題】選択肢がなくどのような賃金でも賃金が得られる場所を探すこともある。人の移動が一面的ではない(一度動いたらそこに留まるということではない)、さらには移動には移動する先の許可が必要であり、移動に関わる資源が必要でありすべての人が自由に移動できるわけではない。

(筆者作成)

このように「人の移動」の研究は多くの学術的分野で行われ、それは以下のように整理できる。

- ① 経済学(南北格差や、労働者の経済効果など、ミクロ経済学的視点からは世銀の自国への資金送金の研究や労働力の移動)、
- ② 政治学(国家主権の原則や権力闘争の面で、難民を生み出す PUSH と引き付ける受け入れ国の PULL 要因の研究)、
- ③ 法学(国際法および国内法。国際法では労働者やその家族を守る条約や難民法など、国内法では入管、国籍、難民の定義、ノン・ルフールマンの原則、1951年条約の法的解釈など)、

- ④ 社会学（マルク主義の搾取の概念、例えば南北関係¹⁰⁰、奴隷貿易や排他主義、国際的難民レジームや社会的秩序としての UNHCR の立場¹⁰¹などの観念など）、
- ⑤ 人類学（人の発展、地域的な特徴、および、エスニックグループの特性）、
- ⑥ 民俗学（エスニックグループ間の関係、米国における原住アメリカ人やオーストラリアにおけるアボリジニーの強制移動に関する研究）、
- ⑦ 環境学（環境に与える影響、気候変動に伴う『環境難民』や強制移動の研究）、
- ⑧ 人口学（世界がどのような人口構成になってゆくか、人口増加や都市化に関して、そして高齢化社会における移民の役割など）
- ⑨ 生態学（人の移動が生態系にもたらす影響）、
- ⑩ ジェンダー学（女性の労働力や国際労働に関する地域比較など）、
- ⑪ 国際政治学（グローバリゼーションやトランスナショナル・ネットワーク、また、パワー均衡、国家主権（その欠如として崩壊した国家など）と保護する責任の人間の安全保障、人の移動が誘引する紛争や紛争による人の移動などの安全保障、またテロや Extreme Violence などの研究）、
- ⑫ 都市計画学（地方から都市への人口の流入など）、
- ⑬ 地域学（ヨーロッパへの難民流入¹⁰²）、
- ⑭ 犯罪心理学（人の移動のサービス、人身売買や人の密輸）。

このように人の移動の理論化には、国際関係、国家内、地域関係、個人など様々な切り口と経済、政治、社会、人口、心理学など様々な学際が必要で、これらは全て相互補完的である。故に、多くの学者が人の移動の学説の作成に関して合意があるのは、一つの理論では人の移動を全体的には説明出来ないという見解¹⁰³である。本稿で指摘すべきは人の移動は様々な側面を持ち、簡素化することが困難であることである。

2-2-1 人の移動の研究の問題点

このような複雑な人の移動を分類整理していこうという試み¹⁰⁴は例えば生存、生活、学業、仕事、いじめ、楽しみ、紛争、天災、気まमानなどの動機・原因、また、予防型、計画的、事後処理的など方法、個人、集団などグループごと、徒歩、車、バス、飛行機、動物に乗る等の移動方法、移動先、移動の合法性（人の移動のサービスなど非合法的）、移動主体（自分自身、家族、地元有力者、宗教指導者など）の切り口である。このように理由、時間、行き先、計画、意思、時期、手段などによる人の移動の類を二分化し整理する努力がなされてきたことに関し、Collyer と de Hass¹⁰⁵は以下の問題点を指摘する。

表 2 - 3 人の移動の二分法

基準	分類	問題点	学説
時間—空間	長期と一時的（国連の分類では長期は一年以上とされる） 国内と国際	国境を超えるか超えないかは同じエスニックグループが国境沿いにいるザンビアとアンゴラのように意味をなさず、時間の概念は一時的と長期をわけ隔てたところの重要性が明確ではない。問題はこれらの分類が国家の権力の表れであること。	Minicer (1978) Toraro(1969,1970)
場所—方向	移動先と移動元から見た移住、自分の国と行先の国、家と受け入れ	HOME (故郷) というノスタルジックな概念は強力ではあるものの、実際には何世代前にヨーロッパに渡ったモロッコやトルコの家族が、いまだに移民の扱いを受ける。時間が経っても故郷に帰ることが理想化されている。時間とともに行先は変化する。実際の移動は行って帰ってくるという一方通行ではなく、行き来をしたり、他の所に移動することもある。	子孫 Haggst (1965), Lewis (1982) 連鎖する人の移動 (Chain Migration) , Cox (1972) 海外仕送り・送金 Ralitzza Dimova and Francois Charles Wolff
合法—非法	合法と違法、	これらは近年実施された分類である。60年代にフランスで働いている人々の 68%が非合法の労働者であ	Schaeffer and Mulugeta ¹⁰⁶ (2011)

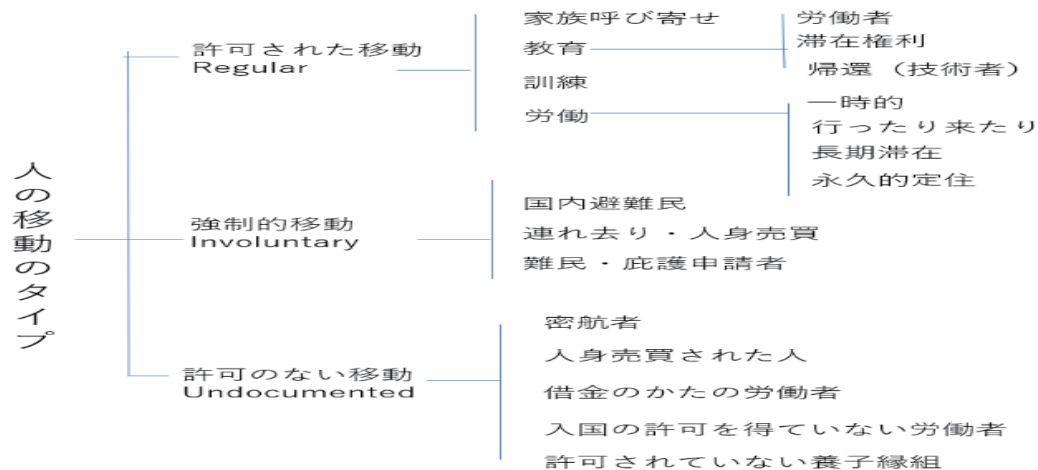
	規範に乗った行動と乗っていない行動	ったが、70年代に入ってアルジェリア、モロッコ、チュニジアなどの出国がパスポート申請などで強化され、受け入れ先もビザを必要とするようになった。また、非規則的な移動も、色々な種類があり、例えば英国の在英許可は25以上のグループとそれぞれの権利に分かれていて、単純な二分法では意味をなさない。	
自由意思 — 強制移動	強制と自由意思 (右下の図参照) 労働、学生、家族、定年退職後	人々の動機は複合的で、単純に何が強いかでは表せない。強制と自由意思は20年以上も議論されている二分法であるが、まったくの自由意思はないように全くの強制された行動もない。また、UNHCRが強調しているように移民と難民の分類も理想的で移民と難民には多くの共通点がある。	Fairchild ¹⁰⁷ (1925) Peterson (A General Typology of Migration ¹⁰⁸ , 1958)

(出典：Collyer と de Hass より筆者加筆)

これらの中で特に強制移動と自主移動の二分法は、現在も人の移動の研究、そして、その政策において重要な分類方法である。自主移動の例としては労働者、家族が海外出稼ぎ労働者に加わる連鎖移動であり、受動的・強制は難民、環境や自然災害等で逃れた人、ダムなどの開発の過程で強制立ち退きをさせられた人である。自発的または自主的な移動は自らが選んで移動する、つまり移動をする・しないの自由があること、つまり移動をせずとも生きられること¹⁰⁹を前提とする。受動または強制的な移動は自らの意思とは無関係に移動を強いられる、つまり受け身の移動と分類される事が可能であると見なされ、その上にこのような分類が成立している。

国連の人の移動の組織であるIOMは人の移動を「当人の(1)法的地位、(2)移動が自発的か非自発的か、(3)移動の動機・理由、(4)滞在期間に関わらず、本来の居住地を離れて、国境を越えるか、一国内で移動している、または移動した」と分類¹¹⁰する。これにより非常に複合的で流動的な人の移動¹¹¹が自由意思と強制移動という軸により簡素化でき、また、それぞれに分類されたグループの人々に対処する方法が、政策として明確に打ち出せるという利点がある。例えば、自発的移動は海外旅行やビジネスなどでの海外赴任、または留学等であり、そして非自発的移住は紛争、迫害、自然災害として、その間に貧困、機会欠如、家族統合を置く。この二分法は、多くの政府、研究、国連機関が使用している¹¹²。その一例としてUNDPは次頁の図で人の移動は必ずしも明白に分類できないものの①許可された移動(合法的に教育・労働などビザなど必要な要件を満たす人々)、②強制的な移動(非自主的に国内避難民や難民など自分の意志ではなく)、③許可のない移動(必要となる書類などを持たない人々、人身売買や不法な労働者など)と分類している。そして人々はこれらの分類の間を行ったり来たりすることがあるとする。

表2-4 UNDPによる人の移動の分類

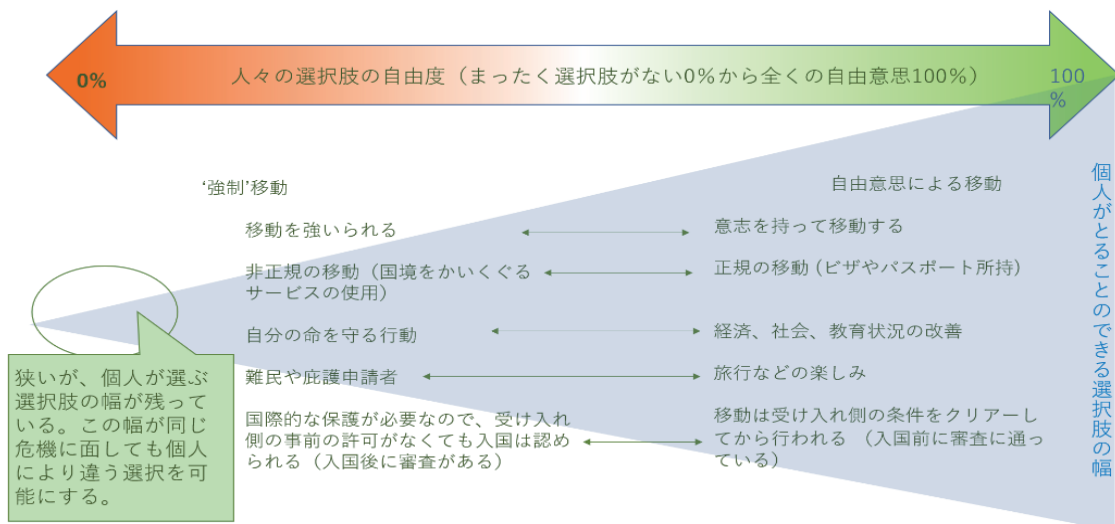


(出典：UNDP 筆者邦訳)

上記の IOM と UNDP の指標が示すように、自発的な移動とみなされている経済的移民や出稼ぎ労働者に分類されるグループに対して受け入れ国家がビザの発給等でその移動を移動が起きる前に統制管理が出来る。しかし、強制移動の人々に対してはまず受入国への入国を認めて、その後その移動の合法性が審議される。何故ならば「強制的に移動をさせられた人」¹¹³の代表である難民は個人の意思に反して強制的に住む場所を奪われた人であり、その国家の保護が受けられない人々であり、故に特別の保護、つまり受け入れ国による国際的な保護が必要となるという考え方だからである。

しかしながら、このような二分法は幾つかの重要な前提を必要とする。第一に、人々は紛争や迫害で移動を強いられるとされるが、そのような状況の元には人は本当に移動する以外の選択肢が無いのだろうか？自分の住んでいる家屋付近に爆弾が投下されるような状況や兵士が自分のいる町や村に攻め入って来る場合、命からがら逃れることは想像しやすいが、もし自分と共に年老いた両親が住んでいたら、また、毎日砲撃がある中で経験上、比較的安全な場所を見つけた場合はどうだろうか？

図 2 - 5 人々の選択の自由度と選択の幅



(筆者作成)

上図 2 - 5 は人々の選択の自由度 (矢印は二分法を使った場合、緑色が濃いほど自らの意志で、橙は移動を「強いられた」人々と想定する) と選択の幅 (灰色の二等辺三角形で面積が広いほど選択が多い) である。確かに強制移動をさせられた人々の選択の幅もその自由度も低いものがあるが、三角形の先端部分のマル囲い部分のように狭いながらも行動を選択する自由及び選択幅がある。これが、個人の選択空間で、故に、同じような状況に陥っても、ある人は国境を越えて移動するし、ある人はその場所に留まったり、あまは一時的に近くに逃れ、その場所に戻ってきたり、隣町に留まるなど、異なった行動をとる。つまり人は移動をする・しないのであり、移動をさせられるのではないし、そのような選択肢の中から自らの行動を選択する。しかし、なぜこのような言葉の区別が重要なのだろうか？

Turton ¹¹⁴は強制的な移動が引き起こされるような状況に置かれても、逃れる人と逃げない人、または、逃げられない人¹¹⁵がいて個人個人それぞれ違う行動を取り、いつ、どうやって、誰と、逃れるのか、逃れないのか行動を決めるのはその当事者であり

目的を持つ行動者である¹¹⁶と主張する。そして、強制移動という言葉が持つ含蓄¹¹⁷に注目し、移動を強いられ選択肢がないというイメージを与えると懸念する。何故ならば、移動と分類される人々はあたかも均一な集団とこれらの集団が弱い立場の人というイメージという錯覚を誘導するからであり、その結果、これらの人々は誰かが守らなくてはならない、故に国際的保護が必要と理論づけられる。Turton¹¹⁸は強制移動に代わる言葉を提案しているのではなく、それが意味するところを理解したうえで、強制移動させられた人を、均一・同質の犠牲者ではなく、自立し、それぞれの異なったニーズがある一人一人の人が選んだ行動としてみる重要性を説く。後の章で詳しく検討されるが、そのような移動をした人々の解決策が決して国家に依存しているわけではなく、それぞれの人に帰属しているから、行動主体の再確認が必要である。

第二に、現実の世界において強制移動と自由意思による移動の区分は可能であろうか？そもそも経済的理由で自主的に移動するということが示唆するのは、自国で国家の保護のもとに生活が可能であるが、より良い生活を求め移動することを示唆している。まず経済的理由とはなにかを紐解くことが必要である。何故ならば国家間の比較でも一国内でも不平等は実在する。人々がどれぐらい質の高い教育を受けられるか、保健サービスにアクセスできるか、5歳以下の子供の死亡率、安全な飲み水が飲めるか、そして経済的理由でも例えば男女の経済力の格差がある。経済協力開発機構の報告では世界の富裕層10%が世界の富の50%を占め、貧困層の40%が世界の富の3%を占める現状¹¹⁹では、経済的格差は社会、政治制度と絡み合い、また、富の格差が税制度で固定化される傾向¹²⁰にある。人の移動で経済的理由による人の移動という分類は、ある程度の生活が出来るが、よりよい生活のための移動という印象を与える。しかし実際には、国家による失業保険や福祉制度などの社会的なサポートが欠如し、移動をしなければ生きられない人々¹²¹も経済的な理由での移動と分類されることもある。更に、例えば今までの経験からこれから高い確率で起こるであろうと予測される危険を回避する自助の為に積極的に逃れる場合でも自主的な移動になるのだろうか？

Crisp¹²²は移動を強いられた人と自発的に移動してきた人という分離が現実の世界では困難になっていることを指摘する。前記のTurtonが指摘したように1980年代に入り、強制移動および自主的移動という二分化への批判¹²³が起き、その分類が既存の政治力の道具になり易いと指摘された¹²⁴。このように、強制移動・自由意思での移動と二つのグループに分類するにはその前提と現実の乖離があり、二分法は複雑な人々の移動を簡素に説明するには役立つが、実際の人の移動を説明出来ないと本稿は主張し、次章でアフガニスタンの例を使い詳しく検討する。

しかしここで重要なのは、主権国家が強制移動・自由意思に関わらず誰がその国の国民になれるかという決定権を維持していることである。国籍は出生地、又は、親の血縁で決まるが、世界に500万人以上居るとされる無国籍¹²⁵を除き、一般に多くの国で両親または主に父親がその国の国籍を持つ場合、子供はその国籍を持つことが出来る。そしてその国家の存在は80年代以降には多国籍企業の国家の役割への挑戦、また、情報、ヒト、モノのグローバル化¹²⁶、そして脆弱国家など弱体化している側面を持ちながら、サッセンが指摘するように「グローバルな制度や力学が機能するには、ナショナルな国家(national state)を活用しなければならない。…したがって、このグローバリゼーションとナショナルとのかかわりを、しばしば言われるような、グローバリゼーションによるナショナルな国家の浸食に還元することはできない¹²⁷」。移動した人の受け入れを認めるか否かは依然として国家が独占的に決定できる部分であり、人の移動は国家がその「レジーム内の免脱をどの程度容認できるか」かどうかで左右され、「国民国家は依然として一般的な権威の組織化の源泉であり、程度は様々であるが支配的なものである¹²⁸」。

物理的に人々が自由に移動できるスペースが第二次世界大戦後に地球上は既になかった。移動の歴史でも検討したが、例えば、欧州から米国への移住は、米国の現地民の征服を生み出したが、政治的・物理的に受け入れスペースの存在が前提として存在した。Fairchild が示したように人の移動はその人々が移り住むことができる住むのに適した新天地があれば問題とはならない¹²⁹かもしれないが、世界的な人口の増加、および、国家による地球上のスペースが分割されてことにより、人々が住むのに適した環境を持つ新たな地¹³⁰はもうない。つまり、人の移動を正式に行う場合は、既存の国家に受け入れてもらわないと成立しない。Walzer は¹³¹一般に国家が新たに国民として他人の受け入れるということは、その国の富を新しいメンバーにも分け与えることとして捉えられる為、例えば会員制クラブに入会するように何らかの会員資格を確認する資格審査を伴うことを指摘する。その資格基準は例えば共通の歴史や言語、文化、宗教、能力など、その国に見合うと思われる資格であり、その受け入れを例えば数量・期間制限をするのはその受入国の裁量で、そこには公平性や普遍性はない。また、その国のメンバーになりたい個人は例えばもともと高度技術や資産を持つ等、受け入れ国の利益に合致する人が優遇される。しかし、紛争などで強制移動をされる人々の目的は、クラブに属することから生じる利益に恩恵を被る事ではなく、どこかのクラブに属することである。故に国家はそれらの人々をある程度受け入れる道義上の責任を負うが、それは国家の裁定による。

つまり主権国家の責務として本来ならば生まれるはずがない難民が生まれてしまった際に、つまり、理論上は主権国家として国民を守ることが出来るならば移動を強いられた人として難民は発生しないし、難民法の下に受け入れがなされ、ある程度の権利が寄与され、故に政治的力学を持たずに政治化しない人々となるかもしれない。移動する人は本来影響力を持つ「単なる移動者以上の人たち」であるが、移民法など移動に対する国家の制約によって、「主体としての移動者は、その法的地位が示すよりもはるかに大きな一連の政治的力学を実現することを棄権している」¹³²。このような政治的力学を具現化できない人々の代表として山影進¹³³は、難民とジェノサイドに遭遇した人々を挙げる。彼は「現実の国際政治の場では、少なくとも二種類の政治化しない人々の問題が注目されている。すなわち、難民問題とジェノサイドである。第一の問題は『強制されたコスモポリタン主義』あるいは「強制的な『国際的移民』と呼ばれるもので、狭義の難民(政治難民)だけでなく経済難民や労働移民も含まれることが普通のようなものである。こうした現象は、国際社会に存在する国家間の経済格差、国際紛争、自然災害、『供給国』政府の失政、あるいは意図的な政策によって広範に発生している。このような生きたかを選択した人々は、供給国政府の十分な補償を受けず、受入国の国民的利益によって存在が認められるに過ぎない。この意味で、難民はトランスナショナルな脆弱性をもっとも顕著に表している。「われわれ」の国にいる「彼ら」に対して、どこまで「われわれ＝国民」と同等の権利や義務を認めるのかが問題となっている。この課題は国民国家の理念に再検討を迫るものである」と記す。次節ではこれらのことを難民の研究に照らし合わせて検討する。

2-3 難民研究とその問題点

新たな学際として難民の研究は 80 年代を境に盛んになり、前記の二分法で移動を強いられた人々として難民・庇護申請者が取り上げられた。本節ではまず、難民とは誰かを学説上と現実にその定義がどのように適応されているのか、難民の先行研究の問題点、そして本稿が目指す難民の研究を検討する。そして最後に何故難民を受け入れる義務があり、それがどの様に履行されているのかを検討する。

2-3-1 難民の定義

国連の難民支援を任務とする UNHCR は「今日、難民とは、政治的な迫害のほか、武力紛争や人権侵害などを逃れるために国境を越えて他国に庇護を求めた人々を指すようになっている¹³⁴」とする。しかし、二次世界大戦後、難民の定義は一般的に 1951 年「難民の地位に関する条約¹³⁵」により「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた¹³⁶」人々と規定されている¹³⁷。この条約では、難民は第二次世界大戦により、および、ヨーロッパで発生した難民に限定されていたが、時間・地理の限定は「難民の地位に関する議定書」（1967 年）により撤廃され、難民の適応範囲はどのような状況でも世界全体に適応されることになった。また、地域条約の中には難民の定義をより広範囲に設定し、例えば、アフリカ機構「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構（OAU）条約」（1969 年）、南米カルタヘナ宣言（1984 年）「独立国家共同体（CIS）の国々と関係近隣諸国における難民、避難民その他自己の意思によらない移住者および帰還民の問題に対処するための地域会議」（1996 年）などが挙げられる。例えば、OAU 条約¹³⁸では「外的脅威、占領、外部占領及び国家の一部または全体の項的治安を著しく揺るがす事態」により国外に移動を強いられた人々を指す。本稿では難民が多くの場合その法的地位で議論がされるため、その法的根拠となる 1951 年難民条約および 1967 年議定書における難民の定義を使用する。しかし、これらの定義に当てはまる人すべてが難民になれるのか？実際に難民になるにはどうすればいいのか？難民になった人はいかにして難民でなくなるのか？これらを検討し難民の法的地位と実際の難民生活(refugeehood)の違いを浮き彫りにする。

2-3-2 難民になるには？

人はどうすれば難民になれるのだろうか？上記の条件を満たして、つまり、迫害やその恐れを理由に国境を越えれば難民になれるのか？難民と他の人の移動の相違点の一つは、彼らの受け入れ審査を入国前に行うか、または、後に行うかである。つまり、難民であると主張する人々（庇護申請者）を受け入れ国家は受け入れる義務があり、その審査は入国後に行い、難民の法的地位を得たものだけが、国際的な保護や支援を受けることが出来る。では人は難民の地位を得るためには何をしなくてはならないのか？自ら難民だと主張してもそれが認められない人はどうなるのか？難民になりたくてもなれない人はいるか？

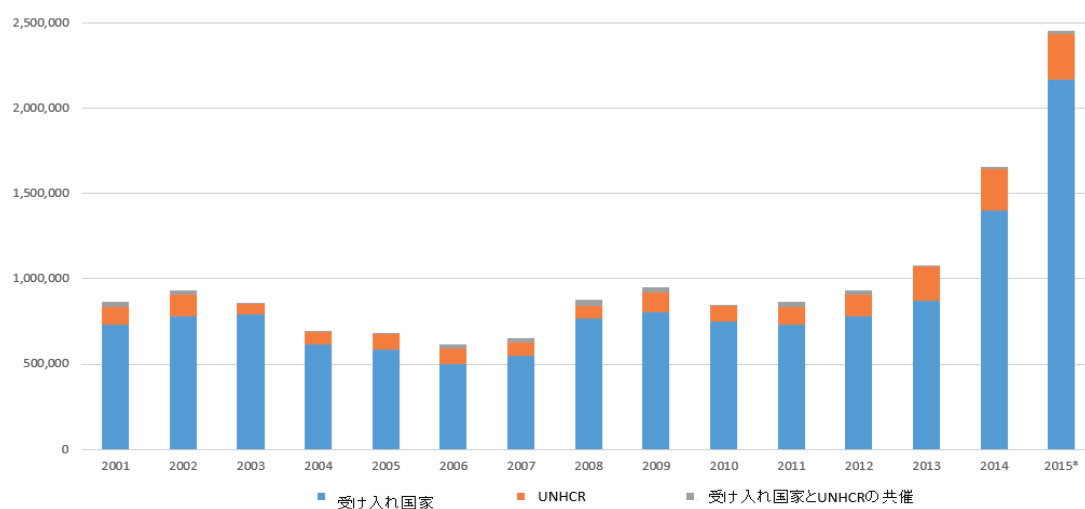
まずは、どのように難民になるのかを明確にする。人々は国境を越えた時点で自分が難民と信じるならばその難民の宣言性により原則として難民になることが出来る。しかし、難民としての国際法上の地位及びそれに付随する支援を得るためには、受け入れ国家及び国家と UNHCR の共催、若しくは UNHCR による難民審査を受けなくてはならない。難民審査¹³⁹は基本的に個人及びその個人が世帯主である場合 18 歳以下の子供及びその夫・妻でなされ、18 歳以上の子供は個別に難民審査がなされる。難民審査は基本的に個人単位で行われるが、個人的な難民審査を行うためにはある程度の時間が必要の為、紛争などで大量に難民とみなされる人が発生した場合、同じエスニックグループや同じ地域などある程度の共通項をもとに個人ではなく、グループ単位での難民認定¹⁴⁰を行うこともある。

次頁表 2-6 は難民になるステップを示すが、表の赤色で表した方法で人々は難民となることが出来る。ここで注目されるべきは難民だと自ら宣言した時点で難民となるが（難民の宣言性）、難民として法的地位やそれに付随する支援を得るためには難民審査を受け、受け入れ国家や UNHCR に承認さなくてはならない（難民認定）。つまり、

(筆者作成)

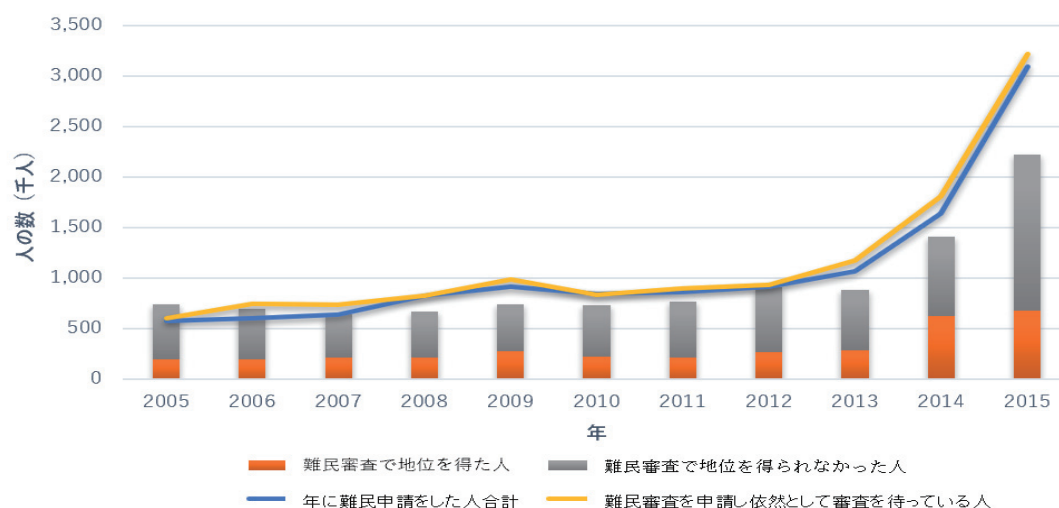
表 2-7 は庇護申請者の人々の選択肢を示す。難民としての法的地位とそれに付随する支援を得るためには難民審査を受けなくてはならないが、人々は難民にならない選択肢もあり、様々な行動選択肢を人々は持ち合わせていることが分かる近年顕著となっているのが、難民申請を行う庇護申請者数の増加である。難民の地位を求める難民申請者は申請書(Application Form)を提出しなければならない¹⁴¹が、表 2-8 に示されるように 2011 年以降増化¹⁴²している。

表 2 - 8 庇護申請者が提出した難民申請審査書の受け取り数の主体別比較



(UNHCR 資料より筆者作成)

表 2 - 9 難民審査主体が決断を下した庇護申請者申請書の比較



(出典：UNHCR グローバルトレンド資料より筆者作成)

さらに、表 2-9 の難民認定率（橙が難民の地位を得た人、灰色が難民の地位を得られなかった人¹⁴³）と申請数（青線が難民申請者の数、そして黄色が審査されなかった人の数）の比較を比較では、庇護申請の数は年々増加しており（青の線）、それに比

例して年度末の未処理のケース（黄色の線）が比例するように増加していることが分かる。特に2015年2016年の庇護申請者数の増加も見られ、それに伴って難民審査を待つ人々の増加がみられる。

なぜこのように多くの未処理のケースが起こるのであろうか？まずは申請者数増加が挙げられる。庇護申請者が違う国で名前などを変えて庇護申請を複数回行う人も居る為に単純比較は出来ないが、例えば2014年には2013年に比べ1.54倍、2015年は2014年に比べ1.48倍の庇護申請が出され、常に庇護申請者数が審査能力を超えている状況である。単純計算で一年ごとに約26万6千人の難民審査が翌年に持ち越され¹⁴⁴、1996年から平均的に100万件を超えるケースが毎年繰り越され¹⁴⁵ている。審査を待っている人数が多い順にはアフガニスタンからの庇護申請者（259,900人）、シリア（245,800人）、イラク（237,200人）¹⁴⁶で、審査能力の三倍の庇護申請者が存在した。

しかし、これは新たな傾向ではなく1996年から毎年平均100万件を超える繰り越がされている¹⁴⁷。難民の地位審査を行う為のUNHCRマニュアルでは庇護申請書類を受け取って六か月以内に最初の難民審査を行う¹⁴⁸ことが推奨されている。しかし筆者が行ってきた難民審査では海外で緊急に治療を受ける必要がある・現在身の危険にあり即時海外に逃れなくてはならないなど緊急の審査が必要とされる場合以外の大多数のケースでは、難民申請から審査まで二年を超える場合¹⁴⁹も珍しくない。さらに正確な公式統計は存在しないが¹⁵⁰、政府の難民審査も長期を必要とする。ヒューマン・ライツ・ウォッチ¹⁵¹によるとアイルランドに滞在する庇護申請者の55%は5年以上審査を待っていると報告する。日本でも最初の庇護申請審査は六か月以内に行われる原則だが、庇護申請者の数の増加により現在では2年以上かかることもある¹⁵²。その原因の一つとして、専門性と訓練を必要とする難民審査官を庇護申請者の増加に合わせて急増するのが資金的にも実質的にも困難であり、また、難民審査の為の訓練を受けた通訳の数が難民申請者の数に比べて少ないことが挙げられる¹⁵³。

表2-10に示されるように難民審査¹⁵⁴は主に受け入れ政府が行う。2014年には173か国で難民審査が行われており、そのうち103か国（60%）は受け入れ政府が、51か国（29%）ではUNHCRが¹⁵⁵、そして19か国（11%）では受け入れ国とUNHCRと一緒に難民審査を行い、この比率は過去10年ほぼ変化していない¹⁵⁶。

表2-10 難民審査主体が決断を下した庇護申請者申請書の比較

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	total
政府	518,200	590,200	676,100	579,400	501,900	426,500	399,000	458,700	512,300	512,700	518,000	627,200	590,200	941,800	1,086,000	8,938,200
UNHCR	52,600	72,100	39,900	45,400	60,100	56,400	51,200	46,800	69,200	61,100	52,600	54,400	72,100	99,600	91,800	925,300
共催	6,500	18,200	2,500	500	5,200	16,800	20,600	31,200	21,000	5,200	6,500	18,200	500	4,400	6,400	163,700
合計	577,300	680,500	718,500	625,300	567,200	499,700	470,800	536,700	602,500	579,000	577,100	699,800	662,800	1,045,800	1,184,200	10,027,200
政府決定	89.76%	86.73%	94.10%	92.66%	88.49%	85.35%	84.75%	85.47%	85.03%	88.55%	89.76%	89.63%	89.05%	90.06%	91.71%	89.14%

*暫定値

**政府と国家の共催による難民審査

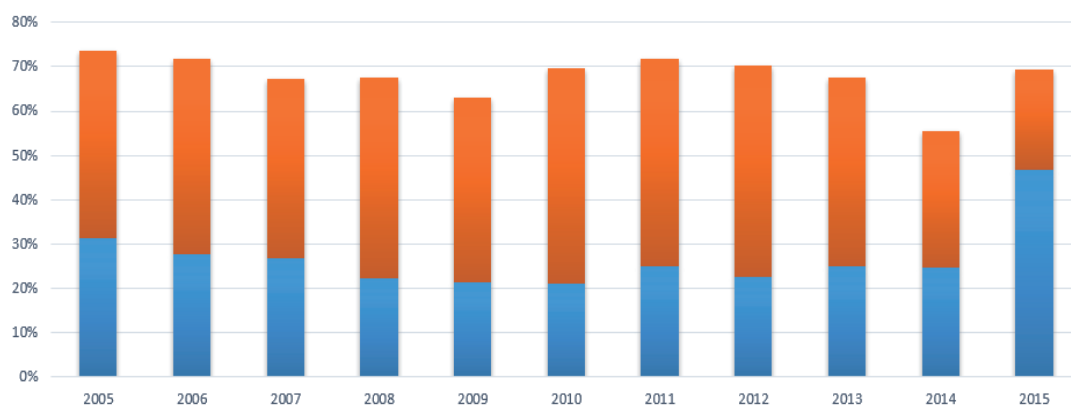
（出典：UNHCR年次統計より筆者作成）

2015年には実際審査数¹⁵⁷では158政府が92%（1,086,000件）、UNHCRが7.75%（91,800件）、そして共同で0.55%（6,400件）だった。受け入れ国のみの審査は全体の60%であるが、その実施件数は90%を超える。様々な理由があるが、主にUNHCRの難民審査担当官の数の少なさがある。難民審査官は難民審査前に個々の事情を理解するために難民申請書を読み分析しなくてはならないので庇護申請者が審査会場に現れなく

でも¹⁵⁹代わりに他の庇護申請者の難民審査を急遽手配することは難しい。しかし長期化する難民審査の待ち時間の間の就労の禁止¹⁶⁰、限られた支援しか受けられず、社会からの疎外されているストレスなどで、庇護申請者は最初に庇護を申請した国から、他の国へ動くこともある。長い待ち時間の為、庇護申請者がより難民申請の時間が短い国や審査基準が比較的に緩いと思われる国に移動することも珍しくない。

表 2-11 では、2005 年から 2015 年では全庇護申請者の約 29.3%に当たる 300 万人以上が何らかの理由で難民審査が行われなかったことが分かる。2015 年 (25%) 以外は難民審査の否定率は 64%であるが、例えば 2005 年は 99%の庇護申請者はエルサルバドルか (全ケース数が 51, 242 件でそのうち 50, 892 件がエルサルバドルから) グアテマラ (31, 479 ケース中 31, 063 ケースがグアテマラから) が否定的な決断を受けた。難民の発生国によって難民認定率が違うことが分かるが、これは必ずしも問題とは言えない。問題となるのは、同じ国籍の人が違う国で著しく異なる難民認定率があることである。つまり、同じ国籍の庇護申請者の難民人定率が庇護国によって著しく異なる為に、庇護申請者は本来ならば一番近い庇護申請が出来る国を経て、より難民認定率がいい国、つまり難民の地位を得やすい国を目指すこともある。

表 2 - 11 難民申請中止 (青) か難民申請否定 (橙) の比率



(出典：UNHCR 年次統計より筆者作成)

2015 年中期から 206 年中期までを比較するとヨーロッパ域内の国でアフガンとソマリア難民の難民承認率の違いが見られるのはアフガンの庇護申請者の難民認定率で、イタリアでは 95%、デンマークでは 25%であった。ソマリア庇護申請者の難民人定率はフィンランドでは 60% イタリアでは 90%で、フランスでは 26% であった¹⁶¹。難民の個人認定は個人の事情で判断されるので難民受け入れ国にたまたま難民認定されやすい条件を持つ人々が集まってきたと主張も可能かもしれないが、難民認定率が国ごとに異なる¹⁶²ことから「庇護申請者の戦略で一番魅力的な保護を提供してくれる国で難民と認められるためにいくつかの国に庇護申請をすること¹⁶³」もある。しかし、安全な場所で庇護申請をしたのちに、難民申請がより通りやすいと考えられる国に移動する状況は庇護申請者の“二次的移動¹⁶⁴”や“庇護ショッピング¹⁶⁵”と主に欧米で呼ばれ、その言葉の意味合いは庇護申請者があたかもそのような国を選べる印象を与える。しかし、実際に難民審査には時間が掛かり、受け入れ国家毎に難民審査の結果が大きく異なる現状ではそのような移動が起きるのは批判されるようなことではないかもしれない。

実際に難民審査の中で審査により難民認定を否定された人々（橙色棒グラフ）と難民審査に現れない人々（青棒グラフ）を比較すると、近年難民申請をしてもその審査に現れない人々の増加が伺える¹⁶⁶。これは何を意味するのであろうか？難民審査の過程は、教育普及率や識字率の低い国・申請者にとっては特に負担の多いものかもしれない。難民申請は自ら難民申請書を作成し、過程や審査に臨まなくてはならず、庇護申請者が自主的に進めていかななくてはならない。また、庇護申請は無料¹⁶⁷だが、非識字者はお金を払って識字者に庇護申請書類の代行を頼まなくてはならない。難民申請の複雑な工程に弁護士を雇って法的なアドバイスをもらえる資力を持っている人は、全体の庇護申請者数の極僅かである。また審査に必要な書類がないことは、多くの状況で必ずしも難民審査において不利なこととはされないが、日本のように国の方針によっては大変に不利に働くこともある。つまり、庇護申請の過程は庇護申請者にとっても大きな負担になる。国によって異なる難民人定率、難民審査の為の資源が限られていること、そして、難民審査の過程がある程度の教育が必要となることが難民申請をしながらも実際には審査に現れない一因となっている。このように誰でも難民申請が出来、難民になる機会が公平に与えられているわけではない。

難民審査における手続きによる難民になれない人の中で、第三章のアフガン難民の例で見られるように、アフガニスタン難民はパキスタンやイランなど受け入れ国の政治環境により同じ紛争から逃れていても難民と認定される時期とそうでない時期、また、庇護申請者を受け入れる時期と国境閉鎖などにより受け入れが拒絶される時期がある。つまり、難民審査が必ずしも難民の人にとって公正に適応されるとは限らない。そのような場合 UNHCR はそれらの人々をマンデート難民として認定できるが、UNHCR は実際に彼らを保護する場所（国）がないため、マンデート難民と承認されても受け入れ国家がそれを認めない場合は難民として合法的にその国に滞在する保証はない。

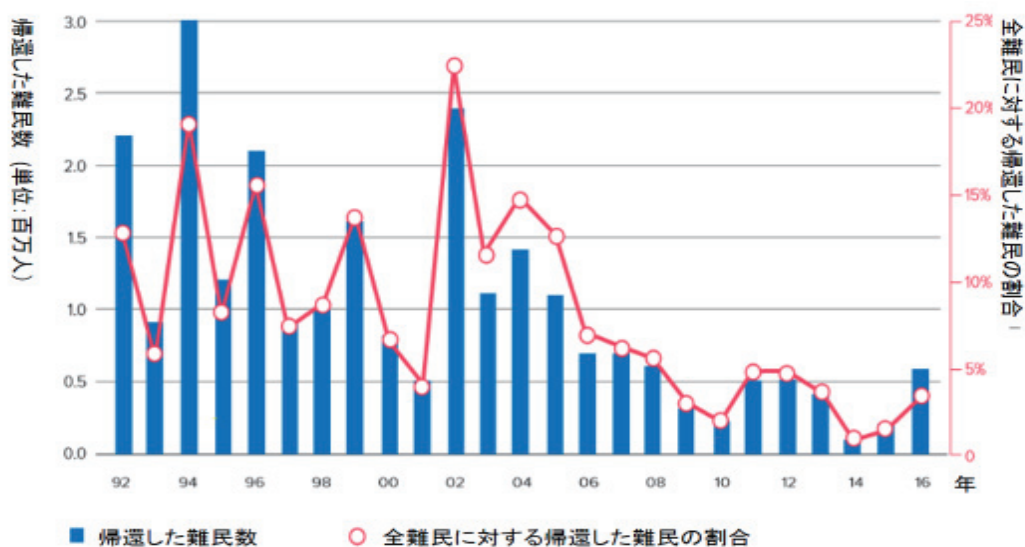
2-3-3 難民でなくなるには？

難民が難民でなくなるというのはどういうことであろうか？まずは難民の法的地位が失効するのはどのような場合か分類すると①恒久的解決方法、②難民になった理由がなくなった場合、③審査上のミスまたは本人の虚偽によって承認を取り消された場合、④他の手続き上の問題、そして、⑤死亡や疾走が確認された場合である。

まず、①恒久的解決方法とは、難民が自らの意志で自らの国に戻る自主帰還、難民が受入国の許可を得てその受入国で地域統合をして市民権や滞在件を受けその国に合法的に受け入れられること、そして、難民発生国でも難民受入国でもない第三の国に合法的に迎え入れられて生活を開始する第三国定住を指す。例えばアフガン難民がイランやパキスタンから自国に戻ってアフガン市民として生活する自主帰還、ザンビアに受け入れられたルワンダ難民がザンビアで市民権を得て生活するという地域統合、そして、ソマリア難民がカナダで市民権を得て生活する第三国定住等ある。

自主帰還で自らの意思で自国へ帰還する場合でも、まず難民発生国及び受け入れ国、そして UNHCR との合意¹⁶⁸のうえで、帰還するのに適した状況があることを確認することから始まる。その他に UNHCR が自発的帰還と定義する合意なき自国機関もあるが自主帰還そのすべてで難民の数が正確に把握されているわけではない¹⁶⁹。前頁の表 2-12¹⁷⁰の難民の自主帰還(青)とそれが全体の難民の数に占める割合(赤)は「難民帰還の 10 年」と呼ばれた 90 年代以降、2002 年から 2004 年ごろのアフガン難民大量帰還以外は、5%を下回る解決方法しか提供できていないことが分かる。

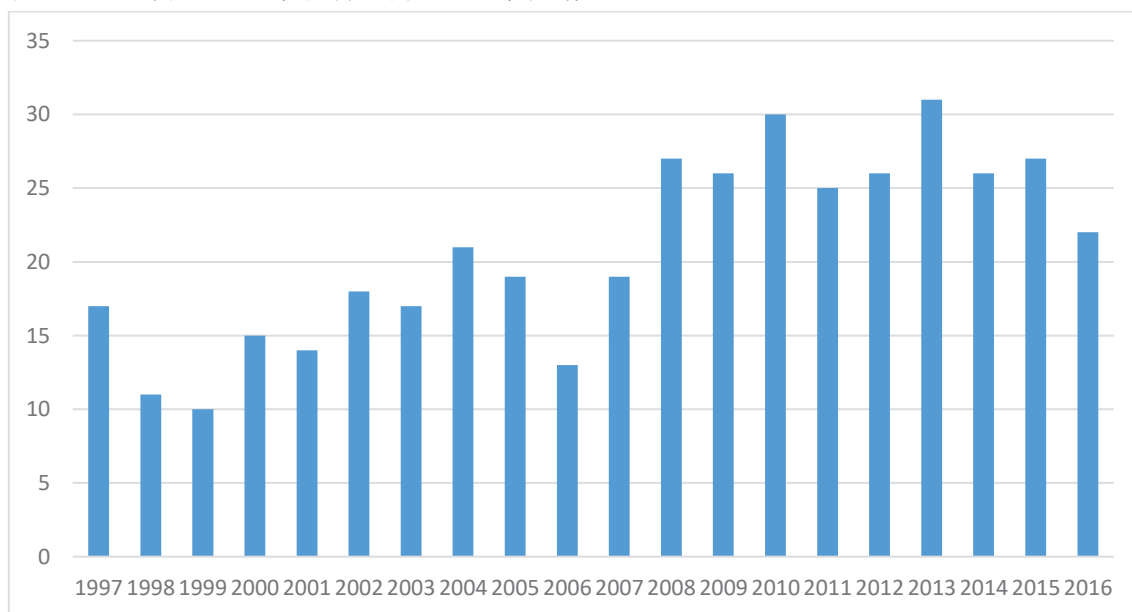
表 2 - 12 難民の自主帰還(青)とそれが全体の難民の数に占める割合(赤)



(出典：UNHCR グローバルトレンド 2017)

なお 2016 年の増加は次章で検討されるアフガン難民の帰還（384,000 人、又は全体の約 70%）であった。これらの自主性や何故アフガン難民が自主帰還したか、その後これらのアフガン帰還民がどうなったのかは次章で詳しく検討するが、ここで重要なのは主な自主帰還はアフガン難民が大多数を占めていた点である。また、留意しなくてはならないのは、この数字の中には同じ人も含まれている、つまり、難民となり自国になり、また難民となりまた帰還したという二度以上自主帰還を体験した難民も含まれている点である。

表 2 - 13 難民の地域統合を許可した国の数



(情報：UNHCR グローバルトレンドより筆者作成)

次に地域統合とは難民として逃れた国で 1997 年から 2016 年市民として生活していく法的権利を得たもので多くの場合その国に帰化するか永住権を得る。しかし、

難民から国民になった人(naturalization)の数を多くの国家が発表していない。例えば難民の地域統合の推定約 60%を占めていた¹⁷¹米国は 2009 年以降この数を公表することをやめたがその理由を明確にしていない。国との交渉でこのようなデータの提供を求めている UNHCR はその数の推定を年毎に出しているが 2011 年には 100 万人、2012 年には 80 万人、そして 2013 年には 71 万 6 千人¹⁷²と推定するがその様なデータの正確性に関しては曖昧である。同時に受け入れ国で市民権を受けた元難民は 32,100 人(2014 年)、32,000 人(2015 年)、23,000 人(2016 年)と大変低い水準である。2018 年にはトルコ政府がシリア人のトルコへ 2 万 9 千人の帰化を認め、総数が 62, 600 人となった¹⁷³が、それでも、難民総数の 1%に満たない数である(表 2 - 13)。

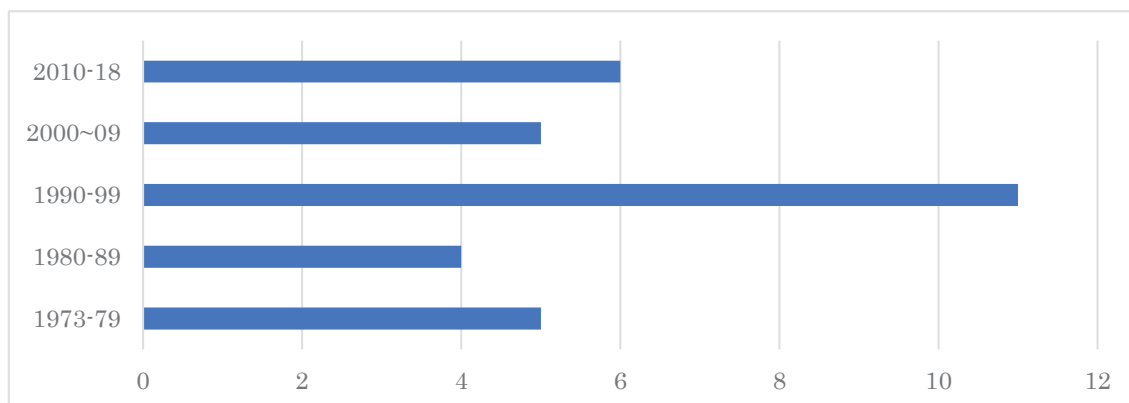
最後に第三国定住とは、難民発生国から難民受け入れ国で難民の法的地位を与えられたものがそれ以外の第三の国に国民として受け入れられることである。1994 年から 2016 年の第三国定住を比較すると¹⁷⁴10 万人前後で推移してきた第三国定住が 2015 及び 16 年に急増した。これは、2016 年にシリア難民の受け入れの世界的な合意が結ばれたことにより第三国定住の総数(189,300 人)が前年度比 177%で(2014 年は 107,100 人)¹⁷⁵あり、その中でも米国が約 51%(96,900 人)の第三国定住を行った。実際、2016 年まで米国が最大の第三国定住受け入れ国(2015 年、2016 年は約 75,000 人の受け入れ)であったが、2017 年のトランプ新政権では第三国受入れの数を 2018 年には 50,000 人にし、既にその影響は 2017 年に現れた。UNHCR の推測では第三国定住が最も必要とされる難民は 140 万人いると見られるが 2018 年に UNHCR が各政府から与えられた第三国定住の割り当ては 81, 300 人分で必要とされる人の 0.5%に満たない¹⁷⁶。またその様な割り当てには、どのエスニックグループ、宗教、地域などの難民を何人受け入れるかは受け入れ国の指示があり、上記の表 2-12 で UNHCR が支援した第三国定住(赤のライン)でさえ、第三国定住国からどの難民をおよそ何人ぐらいの第三国定住が可能という指示に沿って UNHCR がそれらの人々をインタビューし、それを第三国定住国に提出する。そして、その先行審査をもとに難民受け入れ国が書類審査を行い、その国の書類審査に通ったものだけが、次には受け入れ国の担当者が難民キャンプなどに来て最終的な面接を行う。

これら恒久的解決方法による難民の法的地位には国家間の合意が必要である。例えば恒久的解決方法では、自主帰還の場合は発生国、受け入れ国そして UNHCR の三者協定¹⁷⁷が結ばれ、それによって公式な保護と支援を伴う帰還が始まる。第三国定住に関しては、二か国間合意(難民受け入れ国と難民を市民として受け入れる第三国)、または、UNHCR を通しての合意(難民受け入れ国と難民を市民として受け入れる第三国、それを UNHCR が仲介する)があるが、どちらにしても受け入れ数やグループを最終的に決定するのは第三国政府である。それは地域統合(受け入れ国が難民に市民権などを与える)に関しても、市民権を与えるか否かは受け入れ国家の決断である。

次に脱退条項(secession clause¹⁷⁸)とは、もともと難民となったとされる原因が例えば紛争が解決したり新たな政権になったりでなくなったと判断される場合、適応される、例えば 1994 年以降のルワンダ難民の例が挙げられる。もう一つ難民数に関連してくるのは、難民発生国が平和な状態になり、もともと難民となった要件が排除された状態にあり、難民が自国に帰ることが出来る環境が整ったという宣言¹⁷⁹がなされる(脱退条項の適用)ことである。

脱退条項は主に UNHCR が提案¹⁸⁰をし、関係国との交渉およびその年の UNHCR の政策・予算決定機関である執行委員会(Executive Committee)にかけられ、決定する。表 2 - 14¹⁸¹は Cessation の適応数¹⁸²を示している。

表 2 - 14 1973 年から 2018 年までの脱退事項（サーセッション）適応数



（出典 UNHCR グローバルトレンドより筆者作成）

2012 年 6 月 30 日よりアンゴラ難民（1961 年から 2001 年までの内紛による）およびリベリア難民（1989 年から 2003 年までの内戦）、また、2013 年の 6 月 30 日までにルワンダ難民（1999 年以前に逃れてきたもの）に脱退条項が適応された。これにより、アンゴラ難民（97,000 人）、リベリア難民（15,000 人）、ルワンダ難民（9,000 人）が難民でなくなった。これらの多くは自国に帰還したことにより自主帰還の数値に反映されている。脱退事項には難民発生国の同意が必要で、難民が自国に帰還出来ないと主張する人々に対して聞き取り調査を行う必要がある。2000 年に東スーダンに滞在するエリトリアの難民に脱退条項が適応された際、筆者も子の聞き取り調査をスーダン政府の担当官と行ったが、多くの難民が 30 年以上スーダンで生活して自国には親類もおらず帰還できない旨を主張した。共同インタビューの後、スーダン政府担当者と UNHCR の担当者が話し合い個人個人のケースごとにスーダンに残り帰化するか滞在件を与えるかの議論をしたが、多くの場合はエリトリアへ帰還が可能とされた。その時点で帰還できないとみなされた難民は多くの場合第三国定住で受け入れる国家は少なく、スーダンに残り市民権を得るか不法滞在者として生活をするかである。

伝統的な恒久的解決方法以外に難民の法的地位が解除されるのは、極めて少数であるが、本来ならば難民の地位が与えられるべきではなかったのが、偽証により難民の地位が与えられた場合（revoke）や国連憲章に触れる人道的罪などを犯した場合（exclusion）は難民の地位が取り消されることがある。更に手続き上の問題（難民登録の更新に何度か現れなかったうえその国で不在が確認された場合）や自主的にほかの解決方法を見つけた場合（他の国籍を得たなど）、そして、死亡や UNHCR や受け入れ国の担当相に行先を告げずに難民登録証再発行時に正統な理由を持たずに欠席を続ける場合¹⁸³である。また、UNHCR が自国の状況が安全でないと考える場合においても難民個人が自国への帰還を自由意志で決め、帰還したことが確認された場合には難民の地位を失う。死亡の場合も失踪の場合も残された家族は支援物資の減少を嫌うため、自己申告されることは稀である。難民登録は毎年更新されるものではない。難民キャンプではまだその更新が比較的可能ではあるものの、国中に難民が散らばっている場合などそれは困難である。また、難民が死亡した場合、それを受入国や UNHCR に届け出るインセンティブは大変低い。故に、難民数を恒久的解決方法、脱退条項、手続き上の問題以外で減らすことは大変困難である。近年では難民の生体認証を行うため、二重・三重登録による難民数の増加は防げるようにはなっている¹⁸⁴ものの、難民の正確な数を知ることは大変困難である。

2-3-4 国際的難民保護レジームの歴史

歴史上どの時代にも難民は存在するが、本節では現在の難民受け入れ態勢の確立した世界大戦後の難民に焦点を当て、難民受け入れ国と難民支援を行う国連の難民機関など難民の国際保護レジームを中心に検討する。そしてその成立を追う事で、①難民の受け入れは難民条約の有無に関わらず、常に政治的に選択されていた事、②国際的難民保護レジームを取り巻く環境の変化とともに国際的難民保護レジームを担う UNHCR の任務の解釈の変化がある事を指摘する。ここで使われる国際的難民保護レジームとは¹⁸⁵1951年条約、難民保護の地域条約及び国連難民弁務官事務所の規範と組織を示す。本稿では難民条約（1951年条約、及び1967年議定書）及び、主な難民保護の地域条約（1969年 OAU 条約、1987年南米南米カルタヘナ宣言）に触れつつ、その役割や機能の変化がみられる国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の国際的保護レジームでの役割及び影響に関して注目する。その中で、国際的難民保護レジームが主権国家間の矛盾の処理のために設立されたというその成り立ちからも、例えば難民認知率の国家による違い¹⁸⁶、第三国定住の定数・対象の選定などの難民の恒久的解決方法にみられるようにこのレジームの存在は主権国家システムを維持する役割を果たしている¹⁸⁷。難民は主権国家の矛盾から生まれたものであるが、その難民に国際保護を与えることで国際的難民保護レジームは国際システムのショックアブソーバーの役割を果たし¹⁸⁸、その結果主権国家システムの維持¹⁸⁹に貢献してきたことを論じる。

第一に主権国家の合意による選択的難民支援という側面を指摘する。『難民』の法的地位はいつの時代においても主権国家の選択¹⁹⁰により与えられてきた。それを明確にするために、ここでは第一次世界大戦前後から今に至るまでの難民支援の歴史を振り返り、どの様に難民として認められてきたのか検討する。バルカン戦争（1912～13年）、第一次世界大戦（1914～18年）、ロシア内戦（1917～22年）とギリシャ・トルコ戦争（1919～21年）はロシア帝国に住む人々に大きな影響を与え、推定 100 から 200 万人がソビエトからヨーロッパ各国に逃れた¹⁹¹が、その対応にナンセン博士がロシア難民高等弁務官に就任し（1921年）自主帰還や人々の移動のための証書や身分証明書を発行し¹⁹²、その支援対象者はアルメニア人（1924年）やアッシリア人（1928年）に拡大された。その様な人々は国家が発行するパスポートを持たない人が多かったが、移動を可能にする為、ナンセンパスポートと呼ばれる証書が国際連盟により組織的に発行された（1926年）が、それでも受け入れ国が承認しない限り人々はそれらの国への移動は出来なかった。また、第一次世界大戦後における国際難民保護システムの成立はロシア革命に伴う難民のヨーロッパでの受け入れ支援に限定されており、他の迫害されていた少数民族はそのまま放置された¹⁹³。またナンセンの死後、難民保護の為のナンセンオフィス（1931～38年）やドイツからの難民の高等弁務官（1931～38年）が指名されドイツとの交渉を始めたが、難民の国際的な地位に関する条約¹⁹⁴（1933年）は当時影響力を持つ英国を除く 9 か国でしか承認されなかった¹⁹⁵。また、第一次世界大戦で何百万人という人が国を追われ、逃れた先のヨーロッパでの生活を希望したが、ロシア革命後にヨーロッパに逃れていたロシアへの帰還を望まないロシア人（一般市民及び軍属）に対して難民としての定義が明確に当てはまる人や、強制的にロシアへ帰還された場合に生命に危険が分かっている場合でさえも、ヨーロッパ諸国はその受け入れを拒否した¹⁹⁶。つまり、難民になる対象はヨーロッパで起きた紛争の結果で生まれた難民に適應されるはずであったが、実際の難民の受け入れは主権国家による選択が行われていた。

この教訓から国連の国際難民機関¹⁹⁷は、ヨーロッパの国々に受け入れられていた難民の自国帰還支援、または一時的にまたは第三国定住への支援、およびスペインからの難民に対しては政権が安定するまでの支援を目的とした¹⁹⁸。しかしその難民の定義

は現在の難民条約（1951年条約）とは異なり、①ナチスまたはファシスト政権の被害者、②スペイン共和国またはフランコ政権の犠牲者 ③政治的見解、国籍、宗教、人種により第二次世界大戦により難民となった人に限定された。つまり、国連の加盟国の一般市民を迫害した敵を助けていた人々¹⁹⁹や第二次世界大戦が起きてから国連の活動に敵対する軍に自主的に手助けした人々²⁰⁰は庇護の対象外とされるという極めて政治色の濃い基準が適応された。しかし第二次世界大戦後、自主的に自国に帰ることを拒むヨーロッパの難民キャンプで生活する難民の人々は特にそれが敗戦国の出身者で自国に戻れないと考える人たちにとってはキャンプ以外に行き場のない状況に陥った。そこでこれらの難民に対応するために、国連総会は難民の定義をヨーロッパにいる難民という場所と世界大戦の間に発生した難民という時間の軸で区切った人たちを対称に支援をする国連機関を創設した²⁰¹。これにより例えば植民地から兵士として連れてこられた人々やその家族、ヨーロッパ以外の戦地で戦争の影響を被った人々などは難民の対象に当てはまらない予防手段が講じられたからである。このような国連の難民支援機関の成り立ちを サッセンは「難民や流民の流れを統治する国際システムの開発に従事している時ですら、その目的は、国民国家を守ることだった」としている²⁰²。

実際に1950年に設立された国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は当初3年の活動期間で、ヨーロッパの難民を対象に国家や他の私的機関の合意のもと難民の自主帰還を行うために国家の支援をすること²⁰³を目的として創立され、特に難民の国際的な地位など“難しい問題”が起きた場合には活動を承認する委員会²⁰⁴に相談をすることが明記されており、その活動の管理²⁰⁵を行った。しかし、前記のソ連からヨーロッパの難民キャンプに滞在している難民など、ヨーロッパの難民問題が解決しないまま、1950年代には新たに香港の中国人、ザイールのアンゴラ人など難民が発生し、その人々に対する支援や保護の問題が浮上した。これらの問題を解決するために国際連合経済社会理事会はUNHCRの保護政策と予算を承認するための執行委員会（Executive Committee）²⁰⁶を設置し、そこに国家及び地域主題の参加、およびオブザーバーとして国際機関、非政治組織などの参加を認め、それらの承認なしには新たな活動が出来ないような形を取った²⁰⁷。また、UNHCRの使命を国際的保護²⁰⁸と設立規約²⁰⁹（1950年）に明示されたように、ヨーロッパに設立された難民キャンプは基本的にそれぞれの国家の運営によって成り立っており、設立当初UNHCRが提供できる難民への保護は限られていた。しかし1950年代のハンガリー革命による20万人を超す難民のオーストリアでの受け入れ、脱植民地化対策により香港の主権問題や民族自決やアフリカ諸国の独立に基づく難民の発生などで、UNHCRの任務に恒久的解決方法が追加²¹⁰され、1967年に発効した議定書で地域（ヨーロッパ）・期間（世界大戦に源を持つ難民、および、1945年以降も含まれる）の制約が取り除かれ²¹¹、UNHCRが支援する難民は国際連合パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）の支援対象者である中東にいるパレスチナ難民以外すべてとなり、事務所の活動期間の更新も暫定期間として3年毎から5年毎、10年毎、そして2003年には国連の恒久機関となった。しかし難民を代弁する役割を得たUNHCRが実際は難民の最適な解決方法を主張できず²¹²、南半球の難民発生国と北半球の難民ドナー国の軸と庇護と責任分担の軸の協力と協働のゲーム理論の調整役²¹³としての十分な活動が出来ておらず、UNHCRは組織的にはある程度の自由性を保つことができるが、国際的保護の実施に関しては副次的な力しか持ち合わせていないとする見方²¹⁴もある。

UNHCRは国際機関として国際システムの中で活動し、国際連合の憲章である一章七項の「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない。²¹⁵」を尊重しなくてはならない。これが意味するところは、UNHCRの任務はあくまで難民に関する国家間の調整であり、

そもそも国民を守るという主権国家の矛盾から生まれた難民の発生原因を根本的に解決するという原因の究明及びその様な要因の根絶は求められていない。UNHCRは人道機関であり、開発機関ではないが、その為に第四章で見られるように難民に対する包括的な支援が出来ていない。同時にUNHCRが提供できる解決方法は前節(2-3-2)で見たように主権国家の合意なしには成立しない。つまりUNHCRの役割は国家間の調整ということではなく、これは再度第四章で検討されるが、究極的には既存の国際システムの矛盾を潤滑油のように補い、それを補強する役割であると言える。

2-3-5 難民の統計

難民の統計²¹⁶を検討する前に難民や人の移動に関する統計の注意点を指摘する。本論文で扱われているアフガニスタンのデータ・統計は、その数値の正確さではなく、数値が示す方向性が示唆するところを重要とする。何故ならば社会科学や難民研究²¹⁷が直面する通常の科学的手法の限界に加え難民やアフガニスタンで特にみられる①比較の元となる情報やデータの欠如、②政治的配慮のための選択的な情報収集、③情報収集能力の限界、④政治手段としての情報提供、⑤援助機関の情報収集手段およびクライテリアの相違、⑥サンプル数や信頼性、などがあるからで、これらを考えると本稿で使われている統計はその方向性を示すものであって、必ずしも数値の精査は問えない。

まずベースライン・データの欠如が指摘される。難民のデータベースとして一般的に使用されるのがUNHCRの年次統計報告であるグローバルトレンド²¹⁸や2018年よりデジタル化されたサイトである。しかしUNHCR年次統計のデータ源の注意点にも書かれているように難民の統計が全世界で取られ始めたのは1967年の議定書以降であるし、1970年代に入っても全世界でその様な統計があるわけではない。更に言えばIDMC²¹⁹が国内避難民の統計を一番包括的に持ち合わせているものの、国内避難民を国連が正式に活動対象としたのは2006年の人道改革後で、その統計は主に2008年以降から少しずつ対象範囲が広がってきたが、全世界を網羅しているわけではない。更に、アフガニスタンの場合、紛争や政府の管理能力で、膨大なデータが電子化され始めたのは2002年以降国連の大規模な介入後で、それまで紙ベースで集められてきた政府の各種データは紛争により多くが失われた。また、アフガニスタンの国勢調査の試みが最後に行われたのは1979年であったが、ソ連のアフガニスタン侵攻によりアフガニスタンの多くの地域での未完了となり、それ以降全国規模での調査は行われていない²²⁰。故にある村でどれぐらいの人がいつ、どこに行き、いつ、だれと帰還したか、等のベースラインがなく比較が困難である。

第二に統計が政治的配慮のための選択的な情報収集しかされない場合がある。前記のIDMCの調査方法は少なくとも2005年以前はその国家が提供するデータであったが、国内政治不干渉の原則を依然として利用し、または国内避難民の数を低く見積もり国内で問題がないように見せる努力がある。それと同時に人道支援側も自らが入り確認できない地域においても例えば衛星写真やツイッターなどを使い情報収集を行うが、その信用度や詳細な数までは確認できない。更に、統計は政治的に繊細である。例えば、アフガニスタンの民族問題は政治的に利用されてきた経験より大変繊細で、2001年以降実施が議論されてきた国勢調査や大統領、議会選挙投票者登録の電子化で何度もエスニックグループの記載をめぐる議論が交わされてきたものの実施に至らない。また、援助機関側も、それを収集することが新たな紛争になるかもしれないという人道支援の行い方で支援対象の人々に不利になってはならないというdo no harmの原則²²¹に触れるかもしれないと危惧する。

第三に衛星写真など技術革新があってもそれに掛かる費用やグーグルストリートビューでも見られた倫理上の問題で情報収集能力・アクセスの限界がある。筆者の経験では、特に人の移動に関しては、多くの場合国境付近の衛星写真は国家の安全管理上

正式な手続きを取り入手は難しく、故に公開、または公的な資料として利用出来ない場合が多い。更に人の移動は刻々と変化しており、衛星写真を例えば一週間の間毎日数時間後とに入手するのは困難である。治安の問題上国連のスタッフが入れないような場所には現地の人々と調査員として雇い情報収集を行うが、その様な情報を集めるための訓練や、また、収集した情報の精度を求め、管理し、分析するにはある程度の知識、人員、資金など資源が必要であり、アフガニスタンでは精査されないまま情報が公開されている場合がある。さらにアフガン特有の地理的な問題(山岳地帯の村は四輪駆動の車でのアクセスはなく)や治安の問題(紛争などの影響で人道アクセスのない地域も多い)で情報が伝わりにくい、または、現在の技術を駆使してもそのような情報を検証しにくい場合が多い。

第四に近年、証拠にも続いた計画策定、つまり、現地調査などによって得た証拠をもとに計画を立てることが、その様なプロジェクトを実施するドナーの条件となっている。十分なモニタリングが出来ない場所では情報が利益に直結し、情報提供が政治手段としてのなされる危険性も持ち合わせる。それゆえに情報の確認が必要だが、紛争地の場合、どれぐらいの時間や資金を掛け確認するか考慮しなくてはならない。難民の受け入れを行うホストコミュニティにはその社会・福祉サービスなどの負担をかける場合があるため、それを国際資金の呼び込みのための政治的な交渉手段(例えば支援要求、政治的な駆け引きに利用など)とされる場合がある。そのために受け入れ人数を意図的に増加や低下させ、その政治的な手段に見合うよう前記のウガンダの南スーダンからの難民数の増加、または、エイズ感染者数の増加など、利用されやすい。

第五に援助機関毎の情報収集手段、および、基準判断の相違が挙げられる。広い地域で情報収集を行う場合、複数の団体が調査を行う。その際には、どのような団体が収集した情報でも相互利用可能なように合意された調査基準を決める。しかしながら、特に緊急支援の場合、必ずしもその基準が合意されずに、その団体の調査した地域ごとに情報が異なる場合がある。その代表的な例は脆弱な人々の定義で、これは依然として例えば子供は18歳以下のように世界的に合意された定義がなく、援助する機関などによって差異がある。子供の定義でさえも子供の労働をなくす運動をしている団体では統計を取る際に年齢の分類を0-5、6-15歳にするなど(通常は0-5、6-18歳)するが、これは労働に焦点を当てているために、国際的な子供の年齢の定義を持つ児童の権利に関する条約²²²では18歳であるが包括的な比較が出来ない場合がある。

第六にサンプル数やサンプルの収集の偏りなど信頼性が指摘される。全世帯への聞き取り調査には膨大な資源が必要となるため、多くの場合サンプル調査が行われる。しかし、特にアフガニスタンのように治安問題があり、女性が女性の調査員しか話しを聞けないにもかかわらず女性の調査員が圧倒的に少ない場合、そのサンプルの選択に問題が生じる。更に、人々の普段は語らないような経験や情報を聞き出さなくてはならない場合がこの様な調査の場合あり、調査員と調査される側にある程度の信頼関係が必要となる。しかし、何回も通って信頼関係を築き上げることが困難な場合が多いので聞き取りされる側に、聞き取り調査を行う者へ信頼をして正しい情報を伝えるかなどが深刻な問題となる。つまり、情報を集めるもの、情報を提供するもの、情報を使う者、情報によって決断をする者、などの自らのバイアスや障害、利害がありそこに情報収集の環境(政治的、経済的、地理的、治安的などを含む)が加わるとさらに困難となる。これらのことを示す例の一つとして、UNHCRの帰還民の調査について言及する。以下の表は2003年にカピサ州6県に帰還したアフガン(元)難民の数のカピサ州の政府発表とUNHCRの調査による結果であり、約2,333名の差がみられた。

表 2 - 15 政府発表と UNHCR の現地調査による帰還者数の相違²²³

	政府発表	UNHCR の調査結果	政府と UNHCR の数の差
県(district)の名前	帰還者の数 (2003 年)	帰還者の数 (2003 年)	人数
Kohistan I	1,874	137	1,737
Kohistan II	320	148	172
Kohband	115	4	111
Najrab	220	29	191
Tagab	180	178	2
Alasay	125	5	120
合計	2,834	501	2,333

(情報：政府発表及び筆者聞き取り調査より筆者作成)

アフガン政府の公式発表と UNHCR の聞き取り調査の差異は歴然としているが、カピサ州政府と UNHCR の情報の正確性ではなく、何が問題なのか指摘を上記の問題提起に沿って試みる。

①ベースライン・データの欠如：アフガニスタンの本当の人口は誰にも分らない、なぜならば、最後に全国人口調査が行われた年にソ連のアフガン侵攻により中断し、それ以降、エスニックグループの数が政治に大きな影響を与えるために調査が行われていない。それ故に、比較を行う基本のデータが欠如している。また、アフガニスタンへの帰還者のデータは村ごとの人口は村の代表者がその村がある町の政府関係者に報告する自己申告制である。実際に2003年時に筆者は村人の帰還を記録するための訓練や筆記用具などの配布を村や町の代表者に行った。つまり、地方政府が独自に情報を集めるのではなく、村長役を務める宗教指導者による自己申告で成立しており、必ずしも地方政府、および、支援団体はそれらの情報の精度を確認することはない、または出来ない。何故ならばそのような確認には膨大な資源が必要となるからであり、政治的に繊細だからである。

②政治的配慮のための選択的な情報収集の欠如：30年を超える紛争の中で、情報は必ずしも文書化されておらず、何らかの理由でそのような情報が州レベルで、または、村の中でさえも共有されない場合がある。多くの村では書類があったとしても紛争中に紛失および焼失したとされる。特に紛争時に若者が何人村にいるかというのは非常に繊細な情報なので、時の政権との関わりによって正確な情報が提供されないこともある。

③情報収集能力の限界：アフガニスタンの場合、例えば土地の権利は紛争の勝者がその土地を支配することにより変更されることが多く、誰がその土地の本当の所有者かという問題は公的文書の欠如と関連して、明確でないことが多い。また、そこには遺産相続による農地の細分化や都市化、国内避難民²²⁴等の複雑な人の移動があり、データ収集を困難²²⁵にする。

④政治手段としての情報提供：2002年から3年において多くの人道・開発機関がアフガン中央政府を通さずに直接地方政府との対話によりプロジェクトの立ち上げを行った。これらの支援を受けるために援助機関者に対して帰還民の数を多く申告するという帰還者数の水増しはどこの自治体でも程度の差はあれ行っていた。

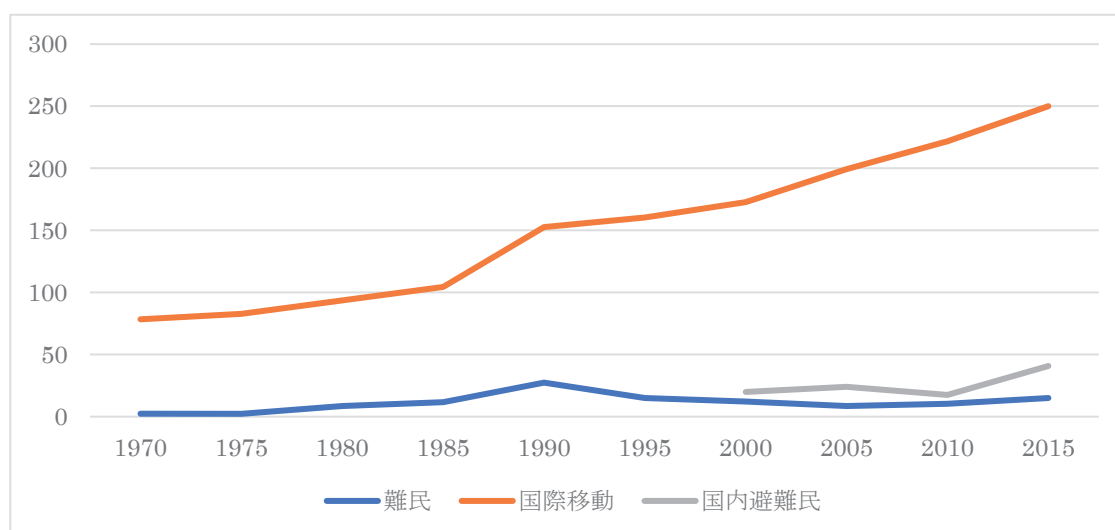
⑤援助機関の情報収集手段および選考基準の相違：援助機関内でも聞き取り調査を行う場合、一般的に0-5歳、6歳から18歳という年齢の区切りであるが、ある団体は6歳から12歳、15歳など団体の興味により異なる区切りをするため、アフガニスタン全体としての比較が困難になる。

⑥サンプル数がクス内または信頼性が低い：UNHCRの調査は出来るだけ提供された情報の裏付けを行う。例えば調査対象となった村全世帯の聞き取り調査を行うが、調査の日に必ずしも村の人々が家におらず情報の確認の役割にはならない場合が多かった。以上の理由により、アフガン政府発表とUNHCRの推定帰還者数の違いが表れると考えられ数字の正確性には問題があるが、全体の傾向を把握するという目的には十分だと考える。

同様の注意は、例えば難民、国内避難民、国際的な移民の数の比較にも適応される。前記のように一度登録された難民や国内避難民は同じ人がどうなったのかという継続的な調査がないため、新たな国内避難民と登録されてもその後その人が自分の住んでいる場所に帰っても国内避難民登録が解除されないという事態を招く。新たに登録の確認作業が進められてもそれは最短でも一年後などである。更にこのような比較では同じ人が数回国内避難民になったとしてもその様な情報は表に表れない。この事を考慮しながらも、全体的な傾向として捉えるならば、難民及び庇護申請者は国境を超えるという性質から国際的な人の移動の一部であるが、国際的な人の移動の中で、難民の比率は過去50年の間、約一割前後²²⁶であり、国際的な人の移動全体の中でも少数派である。

表2-16で示されるように難民（青）は国際的な人の移動（橙）の一部分でしかない。移民のデータが世界的に合意された定義で収集されておらず、人の移動と難民のデータの比較をしても必ずしも正しい相関関係が得られないと考えられるため、本稿では国別ベースの人の移動と難民の発生国の比較は行わないが、移民の数が右肩上りなのに比べて、難民の数は必ずしも一定の増加をしているわけではない。同時に2007年より統計がとり始められた国内避難民（緑）の増加もみられるがこれは統計対象国の数が増加したことにも関連する。

表 2 - 16 難民、国際移動者、国内避難民総数の比較



(出典 IDMC より)

表 2-17 で 1980 年から 2015 年までの 36 年間に難民が発生した国の難民総数で上位 20 位に入った国は 50 国あるが、そのうち 10 回以上も入った国は 26 国ある。この期間（36 年間）継続的に上位にいたのはアフガニスタンで、1981 年から 2013 年までの 33 年間は難民発生国第一位²²⁷であった。その他、ベトナム、ラオスが常に上位

にある²²⁸。つまり、難民は世界中の国で起きているというよりは特定の国が長期にわたり難民状態を作り上げている。

UNHCRは5年以上難民状態にあり、同じ国籍に属する難民数が2,500人以上の難民を「長期化した難民」と定義するが、2016年当時でそのような長期化した難民の数はUNHCRが支援を行う難民の約60%を占め、多くのアフガン難民は30年以上難民状態にある²²⁹。もう一つの特徴は難民発生国の上位数か国が全体の難民数の多くの割合を占める。例えば2015年では、シリア(490万人)、アフガニスタン(270万人)、ソマリア(110万人)の難民発生国上位3位が全体の54%を占める。2010年以降、難民発生国の上位5ヶ国は難民全体数の約60%を占めている。北朝鮮の様にその地形を利用し国境をかなり厳密に管理している場合もあり、必ずしもすべての人が望んだとしても国境を越えて難民になれるわけではない。しかし、表2-17²³⁰は難民発生国上位10年の比較を考えると、難民が大規模に発生する国は限定されており、それはアフガニスタン、スーダン(南スーダンの独立前後)、イラク、ソマリア、コンゴ、ミャンマーなどである。

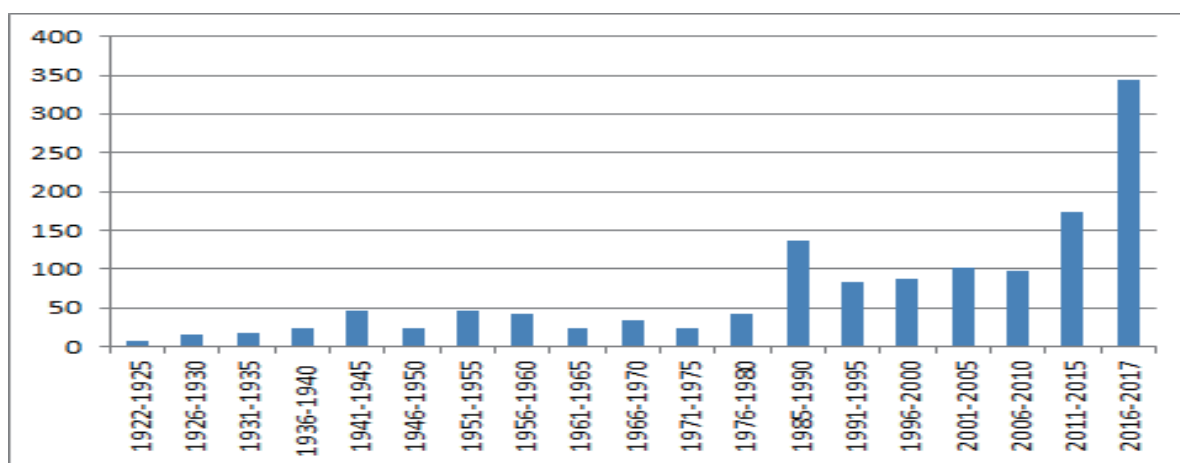
表 2 - 17 難民発生国上位 10 位 2004 年～2016 年

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016												
難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数	難民発生国数												
アフガニスタン	2,136,028	アフガニスタン	2,414,468	アフガニスタン	2,107,519	アフガニスタン	2,076,504	アフガニスタン	3,067,661	アフガニスタン	2,833,150	アフガニスタン	2,887,123	アフガニスタン	2,664,436	アフガニスタン	2,662,866	アフガニスタン	2,587,437	アフガニスタン	2,566,502	シリア	3,886,529	シリア	4,872,585
スーダン	606,238	スーダン	730,650	イラク10	1,450,905	スーダン	634,835	イラク13	2,309,245	イラク	1,903,572	イラク12	1,785,212	イラク11	1,428,308	イラク1	1,427,469	ソマリア	1,136,891	シリア	2,468,332	アフガニスタン	2,693,692	アフガニスタン	2,666,254
ブルンジ	531,650	ブルンジ	485,773	スーダン	686,311	コンゴ民主	396,782	コロンビア	551,744	ソマリア	561,165	ソマリア	678,309	ソマリア	1,077,048	ソマリア	1,076,832	イラク2	747,659	ソマリア	1,121,770	ソマリア	1,106,263	ソマリア	1,123,052
コンゴ民主	491,496	コンゴ民主	462,208	ソマリア	464,038	ソマリア	406,465	スーダン	523,032	スーダン	419,251	コンゴ民主	455,852	スーダン15	500,014	コンゴ民主	491,599	シリア	738,559	スーダン17	648,942	スーダン	665,911	南スーダン	778,697
ソマリア	402,311	ソマリア	389,314	コンゴ民主	401,914	ミャンマー	189,244	ソマリア	457,356	コンゴ民主	373,071	ミャンマー	406,669	コンゴ民主	491,481	スーダン	484,644	スーダン	568,967	コンゴ民主	499,563	南スーダン	616,213	スーダン	628,770
イラク	368,582	パレスチナ	350,617	ブルンジ	396,541	ブルンジ	392,038	ブルンジ	375,715	コンゴ民主	367,944	コンゴ民主	389,753	ミャンマー	414,626	ミャンマー	414,643	コンゴ民主	509,451	ミャンマー13	479,606	コンゴ民主	516,564	コンゴ民主	541,498
ベトナム	363,179	ベトナム	349,760	ベトナム	374,279	エリトリア	190,472	コンゴ民主	370,386	パレスチナ	339,891	スーダン	368,195	コンゴ民主	395,949	コンゴ民主	396,383	ミャンマー	415,373	イラク12	401,466	ミャンマー3	479,002	中央アフリカ共和国	471,104
Liberia	353,123	Liberia	339,467	Occup. Pal	334,142	Liberia	128,258	パレスチナ15	341,237	ベトナム2	328,182	ベトナム16	339,289	ベトナム16	337,829	ベトナム3	337,827	コンゴ民主	400,363	コンゴ民主	396,717	中央アフリカ共和国	412,072	ミャンマー3	451,807
パレスチナ	350,570	イラク	311,878	Various	246,951	ブータン	108,060	ベトナム	327,776	ブルンジ	281,590	エリトリア	209,168	エリトリア	251,954	エリトリア	251,928	ベトナム4	336,902	ベトナム19	314,107	イラク2	368,199	エリトリア	411,342
アンゴラ	329,583	Azerbaijan	250,561	トルコ	227,232	イラク	1,424,726	トルコ	221,939	トルコ	214,375	セルビア	195,626	中国	190,369	中国	190,450	エリトリア	285,438	エリトリア	308,236	エリトリア	363,185	コンゴ民主	340,240
Bosnia and Herz	300,006	セルビア and M	236,999	アンゴラ	206,501	西サハラ3	90,615	エリトリア	208,748	エリトリア	186,400	中国	180,558	中央アフリカ共	162,862	中央アフリカ共和国	162,884	中国	193,314	中央アフリカ	252,867	コンゴ民主	360,305	ウクライナ	321,300
セルビア and M	296,619	Bosnia and Herz	229,339	ミャンマー	202,826	C難民発生国12	85,978	ミャンマー	191,313	セルビア	185,927	中央アフリカ	159,554	セルビア コソボ	161,671	セルビア コソボ	161,560	中央アフリカ共和国	164,562	中国	195,133	パキスタン	335,952	ベトナム7	313,156
Azerbaijan	293,255	アンゴラ	228,838	Bosnia and Herz	199,946	中央アフリカ共和国	71,583	アンゴラ	186,155	ミャンマー	184,417	トルコ	146,387	コートジボワール	154,824	コートジボワール	154,803	セルビア コソボ	158,700	マリ	152,828	ベトナム7	313,445	パキスタン	297,835
難民発生国12	230,201	難民発生国12	215,475	エリトリア	193,745	Bosnia and H.	84,910	セルビア	165,643	中国	175,182	スリランカ	145,721	トルコ	145,048	トルコ	139,717	マリ	149,946	スリランカ16	123,084	ウクライナ	237,671	ブルンジ	292,764
トルコ	185,099	トルコ	174,574	セルビア	174,027	アンゴラ	206,693	中国	149,095	アンゴラ	171,416	アンゴラ	141,021	スリランカ	139,779	スリランカ	136,588	トルコ	135,243	西サハラ20	116,504	中国	210,970	ルワンダ5	286,366
西サハラ	165,729	西サハラ	165,731	Liberia	160,548	Chad	36,497	スリランカ	134,952	スリランカ	137,754	ルワンダ	129,109	アンゴラ	136,617	アンゴラ	128,562	スリランカ	132,726	南スーダン1	114,470	マリ	139,273	イラク2	264,107
ミャンマー	151,384	ミャンマー	161,013	ソビエト	159,381	ルワンダ	91,224	西サハラ19	116,594	中央アフリカ共和国	125,109	西サハラ17	116,474	西サハラ17	128,664	西サハラ4	116,413	西サハラ5	116,453	パレスチナ14	96,044	スリランカ	122,014	中国	212,911
中国	132,406	中国	134,724	中国	140,598	Mauritania	33,082	ブータン	110,598	西サハラ3	116,530	ソビエト14	109,455	ソビエト	116,413	ソビエト	109,835	ソビエト	110,173	コートジボワ	85,652	西サハラ8	116,482	ナイジェリア	167,988
エリトリア	124,121	エリトリア	131,131	Azerbaijan	126,068	コンゴ民主	63,169	C難民発生国13	100,423	ブータン	105,726	13	95,201	ルワンダ	109,785	ルワンダ	106,813	ワール	100,750	ルワンダ	83,955	パレスチナ4	97,163	マリ	154,211

2-4 難民研究

フォーリンアフェアーズの難民に関する論文の数²³¹と比較すると難民研究は80年代から急激に増加した比較的新しい分野と一般に言われる²³²。内容の特徴としては、1922年から1950年までのフォーリンアフェアーズ誌は特に地域的な研究が多いが、1950年からになって安全保障（テロ関連）に関連する記事が多くなっていた。また難民を専門に扱う、または難民を学問として考える独立機関や雑誌の発刊が1980年代を境に急増したことからも見られる²³³。

表2-18 フォーリンアフェアーズの難民に関する論文の数



(出典：フォーリンアフェアーズより筆者作成)

Shran と Daughtry は1980年以前の期間を難民研究の先行期と呼び、難民研究が政府政策から‘独立した難民研究’が行われる前の時期とする。その時期、難民研究は人類学や経済学など他の学際との横の繋がり無しに孤立して、難民研究は主に①ケーススタディーのようにどの難民が研究されるべきか、②難民とは誰か、③何が難民の移動の原因か、④難民問題の一番適切な解決方法は何かという四分野に集約されると主張する。これらの研究の共通点は主に英語圏研究者が研究を行い、その研究対象はヨーロッパにいる難民の限られたものであったと指摘される。そして難民の研究はそれを以下に政策に反映されるかという結果を導くための論証であった。

第一次世界大戦を経た1930年の終わりから1940年には、国家の責任・政治や体制と難民の関わりや、難民と人道の関連が指摘されて、1950年代には冷戦期と相まってソビエト研究の一環としての社会主義体制＝難民流出という構図や、北朝鮮やベトナムの事例研究の結果から引き出されるとする政治体制の研究に趣が置かれたとする。つまり、難民の発生はある特定の政治体制の失策の結果によって生まれたという概念が組み込まれ「難民は冷戦の道具にされた²³⁴」とする。

一般に1980年頃までは経済学、社会学、心理学、政治学、民俗学、などそれぞれの学際によって難民研究が行われ、それらの学際間の連携は図られてこなかった。つまり、実際には難民研究が単に法学、政治学、国際政治学、経済学、社会学、心理学、人類学、など多くの学際にまたがっている、故に、何らかの横断性が必要とされているのに、難民学として確立していなかったために横のつながりが希少だった。しかし、冷戦終結後難民が政権や政治体制から切り離されて検証され始めたこと、そして、脆弱な国家やグローバリゼーションの中でより学際を超えた研究が始まったことが転機となる。また、難民を含む人の移動を取り囲む環境の変化、及び、人の移動がその環境の変

化に与える影響が相互に影響しあい、人の移動が国内および国際政治の部隊に登場したことにより、より横断的な学際の実用性が強調された。グローバル化による人、モノ、金、サービスの移動が認知され、今まで国家や国際的な難民政策、難民とコントロールする側の立場から見た、または政策立案者の立場に立った難民研究が、社会・経済現象の側面などからも研究され始めた。また、冷戦期、特に欧米やアジア諸国では難民受け入れ国は「難民兵士²³⁵」という概念で選択的に受け入れ可能な難民やその数が決められていた。ベルリンの壁に象徴されるように東西陣営に分かれ、国境内での国民の封じ込めが崩壊した後、人々の移動が表面化し、国内紛争が表面化した結果、人々の移動が誘発され、受け入れが許容される数よりもはるかに多くの難民が発生した。そして「難民は人道だけの問題ではなく、難民の移動は国際政治の組み込まれた一部である²³⁶」ことが認識された。

また、冷戦後、内政不干涉という建前と実際の統治能力の乖離が「疑似国家」「崩壊国家」「脆弱国家」等で表現され、国家のガバナンス能力や国民に対する責任が問われ始めた²³⁷。ここで主権国家の国民を守る責任とは国際法上、主権国家の成立は、領土、国民、統治の三要素を必要とする。主権国家が国民を守る責任に関しては、これまでも多くの議論がなされてきた²³⁸が、本稿では、主権国家の国民を守る責任が原則となっている主権国家、そして、それをもとに構築されている国際システムに注目し①国家が守るべき国民を守らない、または守れない場合の国境の意味はなにか？②国民を守れない国家が増加する中、①主権国家²³⁹を主体とする国際システムにおける国際的保護とは何か？また、②そのような状況が継続する国に帰還した際の元難民はどのような保護が与えられるのか？に焦点を当てる。更に、本稿では、世界銀行²⁴⁰、経済協力開発機構、政府開発援助経済協力開発機構/ODA²⁴¹、Funds for Peace²⁴²の報告書²⁴³などで議論され一定の結論が出ている Quasi-States²⁴⁴、Failed States²⁴⁵、Fragile States²⁴⁶、Collapsed States などの概念議論ではなく、それが国際システムに大きな影響を与えている²⁴⁷にもかかわらず国際システムがそれらの国に効果的に対応していないことにより、人の移動が引き起こされたり、長期化したり、解決方法が見つからない面に注目する²⁴⁸。難民はもともと国家や非国家主体の迫害によって国境を越えた人々であるという意味では国家に守られていない人々である。そして、恒久的な解決方法として自主帰還した人々が、国民を守れない国に帰還しても国内・外に移動し難民状態に戻る場合もあることを検討する。

例えば 1994 年ルワンダの大量虐殺に見られるように国家の統治政党を率いるエスニックグループが率先して同じ『国民』である他のエスニックグループを殲滅するという国家が国民を守られない状況を踏まえて、カナダ政府発案の政府が国民を守る責任 (Responsibility of Protect) という概念が生まれた。そこでは本来ならば国民を守る責任が主権国家の責任を明確にし、欠如している部分を補完する側面に焦点を合わせることにあった。しかし、そのような国家が存在するからこそ統治能力のない国家へ介入する権利 (Right to Intervene) があるという議論にすり替えられ、その選択的な適応、例えば米国のソマリア介入などその都合に見合うときには介入を行い、欧米のイエメンの不関与に見られるように見合わない際には介入がなされない状況が生まれた。

また難民支援を含む人道援助が紛争に与える影響の議論が始まり、冷戦後以降に世界規模で展開が可能になった国連平和維持軍が紛争を抑止または停止するのではなく、実際は長引かせると指摘され、人の移動の研究は特に国家との関連が深い難民が経済学、人類学や社会学だけでなく、国内政治、及び、国際政治とともに重要な研究課題となった。その結果、80 年代からは難民の研究が独自の学際として主にイギリス、カナダ、オーストラリアなど欧米の大学の研究機関に併用され、難民研究ジャーナル、難民法国際ジャーナル、など難民研究の専門雑誌が発行された²⁴⁹。このような独自の研

究機会が増えたことにより政府からの資金での研究ではなく独自の研究ができる機会も増加した。また、難民統計への関心も高まり、国家のみでなく技術革新により民間企業が提供する衛星写真や衛星利用測位システム（GPS）、そして現在ではドローンを使った移動した人口の推測なども可能になった。

この様に人の移動を取り巻く環境が変化する中で 1990 年代後半に入ると強制移動させられた人々は目的を持ち行動する者とみなし、まったく選択肢もなく強制された人という考え方を改めるべきという考え²⁵⁰ が起こり始めた。同じ状況にあっても、人々はいろいろな理由で違う行動をとることを考慮した研究は Prakash Adhikari のネパール調査比較で、暴力や恐怖は重要な行動決定要因であるものの、個人個人の経済状況、将来的な可能性とそのような機会を失うことに関するコストが重要な決断要因になっていることを示した。また、ソーシャルネットワークは危険や経済的な損失を回避するのに重要な役割を果たし、多種の理由が移動の原因を作ること示している²⁵¹。人々は国内避難民や難民になるのに全く違った原因によってなるわけではないという Schmeidle (2000) の結論を発展させて「人々は異常な事態に直面しても、依然として行動を選択する²⁵²」ことから、政治や紛争の形態と難民や国内避難民の逃れる先の分類化を試み、人々の選択は集合的にパターン化できるとして、難民は国内避難民に比べてジェノサイドのような政策をとる国の国民に多く見られ、また政府による恐怖とともに内戦や紛争により人々が難民となるという発見を、1976 年から 1995 年までの国内避難民と難民の研究から Moore と Shellman は読み解いた。

2010 年代に入り難民研究は再び 90 年代に議論された海外送金や労働力の側面だけではなく、難民の貢献や、難民の解決方法として特別経済地区の設立などの経済的視野で脚光を浴び始めた。また、シリア危機以降、イデオロギー（自由主義と自国至上主義）や難民受け入れを開発援助にリンクさせる受け入れ国の側面が強調されてきた。このように 1980 年以降の難民研究は難民政策から距離を置き、移動する人の側面、または、難民がもたらす経済的な利点に注目し研究が進められてきた。

日本では難民研究は特にベトナムからのボートピープルで一般に知られる存在となったものの、ネットカフェ難民、帰宅難民、引っ越し難民といろいろな形で難民という言葉が独り歩きし、また、まだ遠い世界の問題として漠然とした難民のイメージを持っている人も多いかもしれない。しかしこれは日本だけの問題ではなく、近年ではシリア難民や 2015 年以降主にヨーロッパに逃れた難民、庇護申請者、移民の区別が明確にされず²⁵³、偽装難民²⁵⁴や難民テロリストという言葉も使用され、難民とは誰か、また、難民になる・難民でなくなる方法は意外と知られておらず、難民の人々への支援が誤解されたり²⁵⁵、政治的に利用²⁵⁶されたりしている。

2-5 難民研究の問題点

前記のように難民と他の移動する人々では国際法や地域協定に基づき明確な定義があり、また、その審査のメカニズムを含めて難民を保護する国際的レジームが存在している。本節では、それが実際にはどのように機能・役割を果たしているのか検討する為まず、難民と定義されている国際法上難民とその定義の問題点を指摘する。国際法上に合意され、現行の難民の定義とされている難民条約²⁵⁷では難民は「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいると迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた」と定義²⁵⁸される。つまり難民になるためには①国境を越えて国外に逃れること、②難民になるには 5 つの理由（人種、宗教、国籍、社会グループ、政治的意見）により迫害されていることが証明さ

れる必要がある。そして、それは受け入れ国家、または UNHCR、または受け入れ国家と UNHCR が共同で審査して、難民の地位を付与する過程を検討する。

2-5-1 国境を超えることが実質的にもつ意味とは？

国際システムの原則は本来、主権国家の成立要因として領土維持、及び国民保護が前提である。国際システムとは規則的な過程で、高い頻度でお互いに関係しあう首長、都市国家、国家、帝国のように独立した政治単位の集まり²⁵⁹と定義される。難民はその政治単位である自らが属するとされる政府やそのほかのアクターによって迫害されているため、国境を越えて自国外に保護を求めるという意味で主権国家の矛盾により発生した人々と考えられる。つまり国家が本来保護する人を迫害する、または、国家が他のアクターが国民を迫害することを保護できない・しない故に、難民受け入れ国ではそのような人々が保護される。では、果たして逃れた先の国は一切にそのような保護を難民に与えることが出来るのだろうか？また、地図上では明確に国境が描かれていて、国の境を超えるという越境行為は明白であるが、実際に国境がはっきりしていない、また、国境管理がなされていない地域では、国境を超えるということにどのような意味があるのだろうか？

第一に国境は誰にとってどういう意味があるのか？日本やオーストラリアのように海で分断されていても国境管理は容易でない。登るのが困難な山や渡ることのできない川や砂漠などを除き、陸続きの場合、その周辺で生活する人々は国境を超えるのは隣の村に行くのと同じ感覚で、必ずしも公式な国境通過点を渡ることもなく、身分証明書等なくとも行き来する。更に国境の両側に同じエスニックグループ、及び親戚がおり、文化、言葉、貨幣に関してもウガンダとケニアの国境ならばウガンダ側でもケニアシリングが使えるような土壌を Merkk はボーダーランド²⁶⁰という概念を使い国境によって分断されたエスニックグループの研究を行い、その様な人々の多くが国境を政治や文化の境目としては見ておらず、中央政権が国の境目として考える国境とそれらの人々が日常生活のうえで行き来をする国境の意味合いが大きく異なることを示した。実際に国境の全ての地域を監視することは困難な国も多く、人々は隣村に行くような地域もアフリカ大陸だけでなくアジアでも存在する。

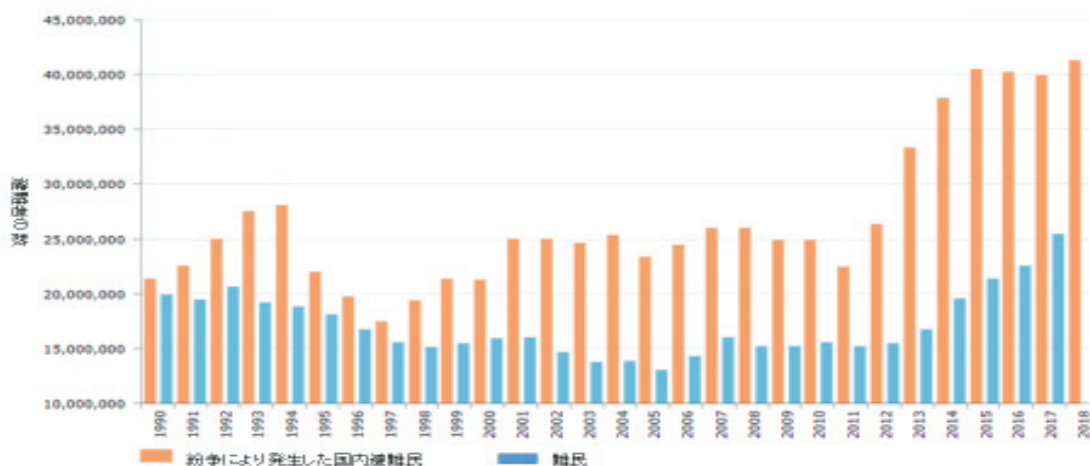
庇護申請者や国内避難民に聞き取りをしていると、彼らの多くにとって逃れるという移動の決断は段階的なことが多い。ナイト・コンピューター²⁶¹の例のように昼間は自らの村で農作業や家族の手伝いをしつつ、夜は攻撃されないような安全な場所で寝泊まりする、または、国境を越えた場所でも家の様子が分かる近隣の村の遠い親戚などの家に居候をしながら日中は自分の家や家畜を見に行き、畑を耕す生活を続けて様子を見る。もし、状況が改善しない場合は最終的に自分の家を離れる決断をする²⁶²。この様に、人々はリスクと利益を計算して行動して、より安全なところに移動する。難民の定義に使われている国境は、その国家の保護が提供される範囲を示す。しかし、実際に難民が発生している国家では、国家の保護が行き届いていない国も多い。表 4-2 及び 4-3 で後に示されるように国民を守れない国と難民、国内避難民の関係を見ていくとそこには何らかの関係があることが分かる。

第二に国境を超えた難民受け入れ国は自国と異なりその受け入れ国の自国民を適切に保護できているのだろうか？ウガンダ、南スーダン、イエメン、バングラデッシュの様に最低開発国は UNHCR が支援する難民総数の 33%に値する 620 万人の難民を受け入れている。これらの国は世界の GDP の 1.25%を占めるが、世界の人口の 13%を占めている。例えばアフリカ大陸の中で一番多くの数の難民を 2000 年以降受け入れているウガンダは、2018 年末には 110 万人以上の難民を受け入れており、スーダン、南ス

ーダン(78万9千人)、コンゴ民主共和国(30万人)、ブルンジ(3万2千人)、ルワンダ(1万4千人)、ソマリア(1万8千人)等からの難民を受け入れている²⁶³。しかし同時にウガンダは2010年まで数多くの国内避難民を生み出してきた。ウガンダ北部では放牧民であるカラマジャ等、政府やそれ以外のアクターに守られていない人々も存在する。もし難民の逃れた先が同様に国民を守れない国であった場合、国境を超えるか超えないかで分類される難民と国内避難民の実質的な違いは何か？国内避難民の指導原則²⁶⁴によると「国内避難民とは、特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れ、もしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者、またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう。²⁶⁵」この文脈において、国内避難民は①家や日常住む場所から追われた人、②自然災害(ただしこの場合は人工的に引き起こされた自然災害も含む)または紛争などの暴力(この場合は人権侵害など広い意味での暴力)による、③国境を超えないことと定義される。

表2-19の国内避難民と難民の数の比較で国内避難民は「強制的に移動させられた人々²⁶⁶」と分類される中で難民の約倍の数²⁶⁷に当たることが分かる。

表2-19 国内避難民、難民の数の比較



(出典：I DMC)

国内避難民と難民の違いは主権国家や支援を行う者の視点からは一般には以下の表2-20²⁶⁸にまとめられる。トピックごとに国内避難民と難民の違い、考慮しなくてはならない留意点が記載されている。

表2-20 国内避難民と難民の相違

トピック	国内避難民	難民
定義	「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの ²⁶⁹ 」	「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた ²⁷⁰ 」人々

	<p>留意点：国内避難民と難民の主な定義の違いは国境を越えるか超えないかであり、主権国家の範疇化、それ以外かということに基づく。国内避難民は自然災害²⁷¹を含む。紛争と自然災害を分離する必要はそれぞれのニーズが異なるということではなく、国連の対応システムが異なる機関によって発生していることから派生する。例えば緊急シェルターは紛争による国内避難民が発生した場合は UNHCR が、そして自然災害により国内避難民が発生した際には IFRC が行う取り決めが 2006 年の人道改革の中のクラスターシステムで決められた。自然災害と紛争は一見区別が可能であるが、実際には、紛争により木々が伐採され鉄砲水を引き起こす例もアフガニスタンでは見られており、明白ではない。さらに、気候変動により海水の上昇により国土消の危機に瀕するツバルのような国においては、気候変動により移動を強いられるという議論が出来るかもしれない。難民の定義にダム開発や環境²⁷²による難民を含むべきという議論は 1990 年代以降高まってきているが実現には至っていない。つまり難民や国内避難民をいかに対応するかはその人々と必ずしも関係性があるわけでない。前記のボダーランドのように国境をまたいで生活をしている人々や、国境を越えられない人々もいる中で、国境を越えるか越えないか、自然災害か紛争かなどその人が必要とする保護や支援には、例えば誰がその保護や支援を提供するのかなど実質上関係がないかもしれない。</p>	
<p>国際法²⁷³・規範²⁷⁴</p>	<p>国内強制移動に関する指導原則 UDHR, ICESCR, ICCPR and other international human rights instruments. Uganda Conventions</p>	<p>難民の地位に関する 1951 年の条約 INT: 1951 Convention, 1968 Protocol, REG: 1969 OAU convention, EU Instructions, 1967 the Declaration on Territorial Asylum, 1984 Cartagena Declaration on Refugees, 1966 Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees,</p>
<p>対象者への第一義的責任²⁷⁷</p>	<p>国内避難民の第一次的責任は国内避難民発生国家にある。つまり自国の国民の保護は自国で行うという理論である。</p>	<p>難民の第一次的責任は受け入れ国家にある。難民は自国からの保護が受けられないために、国際的な保護が必要な人とされる。受入国は難民条約を批准していなくても国際社会の規範及び道義上の責任として難民保護の責務があるとされる。</p>
<p>国連機関の対応及びその調整</p>	<p>クラスターシステム：Humanitarian Coordinator²⁷⁹ (国連調整オフィス OCHA) セクターシステム：UNHCR は難民、ホストコミュニティ、ホスト国</p>	

	は HC の事務局)がこの調整を行う。クラスター間の調整は OCHA が行う。	家、ドナー、パートナー間の調整をする。
	留意点：基本的に国内避難民対応の場合は全国連システムアプローチであり OCHA がそのシステムの調整の事務局となり、人道調整官 (Humanitarian Coordinator) が任命され調整を行う。問題は例えば保健クラスターを調整する WHO が、もし誰も必要とするサービスを提供できない場合、WHO が責任を持って改善を行うことが前提である。しかし実際には WHO はその様なリソースを持ち合わせないかも知れず、国連の共同資金提供でも十分な資金が得られないかもしれない。この様に国内避難民の問題の多くがその国の開発と深く繋がっている。更に、難民と国内避難民の調整(コーディネーション)は国連機関内では、国内避難民と難民の調整の分担は 2015 年に制定され ²⁸⁰ 、2 機関 (国内避難民 OHCA か難民 UNHCR) が行う。	
いつそれらの状態は終わるのか対応	法的な合意はないが枠組みがある ²⁸¹ 。政府がベンチマークに沿った適切な恒久的解決方法を打ち出し、国内避難民の自主帰還かほかの場所へ再定住の相談をしたか、ほかの国民と同様な権利が与えられているか、解決方法により提供された状況は長期的か、などのベンチマークを満たすことが重要。	基本的には難民の恒久的解決方法 (自主帰還、現地統合、第三国定住) また、難民になった理由(戦争や迫害が無くなった)が無くなった時 (1951 年条約 ²⁸²) しかしそれ以外にも一時的な解決方法 (例えば前記の TSI など) も模索されている。
	留意点：国内避難民も難民もいったんその状況から解放されても、再び難民や国内避難民に戻ってしまう可能セがある。また、多くの場合国内避難民は難民の予備軍とされることもあるが、実際には難民が国内避難民に、そして国内避難民が難民になることもある。『恒久的解決方法』の後も、人々の生活は大変な状況に陥ることが多い ²⁸³ 。このために難民や国内避難民発生国への開発支援が 1980 年代より呼びかけられている。	
数	2015 年 ²⁸⁴ 4080 万人。2016 年 ²⁸⁵ 6050 万人	2015 年 2100 万人。2016 年 2550 万人。
	留意点：難民の統計の項で検討されたようにこれらは暫定的な数である。しかし、国内避難民のほうが難民より多いことがわかる。これは国内移民のほうが国際的な移民より多いことから判る。そして何よりこの様な統計には何回も難民や国内避難民になった人の実情が見えにくい。更に、国内避難民の数は 1989 年以前、冷戦期ということもあり統計的に取られていなかった ²⁸⁶ 。	

(筆者作成)

このように、国境を超えるか超えないかはその人がどのような地位・支援を得られるのかに大きな影響を与える。実際に私が難民審査官を務めた 1990 年代には、難民申請した人は国境を超える前に、まず、自分の国内でどこかほかに安全な場所に逃げられる可能性があるか国内避難オプションの考慮が必要²⁸⁷で、そこでは国家が国民を保護する・出来ることが前提となっていた。

しかし、例えばアフガニスタンでは洪水や日照りにあった人々や紛争によって国内避難民になった人に支援を行う資源はなく、国際社会に支援を頼る現状がある。国内避難民の研究を行っている Internal Displacement Monitoring Committee (IDMC)によると 2014 年の国内避難民が多く出ている国の特徴は中央アフリカ、南スーダン、イラク、アフガニスタンなど経済的に脆弱である国で²⁸⁸、国内避難民を国家が保護をしない、または出来ないだけでなく、国家が国内避難民を発生させる原因であり国内避難民は難民と同様に国際的な保護の必要なグループであると主張する。それと同時に難民を受け入れる国も難民に対する移動や労働の自由の制約だけではなく、例えばソマリア難民を一番多く受け入れているケニアでさえも、世界最大の難民キャンプと呼ばれ t ダダーブ難民キャンプ分があるガリッサ地方で自国民に対しても十分な保護を提供しているのかという点には議論の余地がある。このように実際に国境を超えるか超えないかで難民か国内避難民か、そしてそれによって実質的な支援手段や支援程度が変化する正統性を見つけるのは困難である。

第三に国境を越えた庇護申請者は難民になる申請をする為に、難民条約を提携している受け入れ国には必ず受け入れられるか？難民は国境を越え新しい国で保護や支援されることが期待される。しかし、難民受け入れ国の83%は開発国で、そのうち21%は低開発国である。2012年以降はシリア難民の大規模発生により難民受け入れがヨルダン、レバノン、トルコなど中所得国に広まったが、依然として経済的に困窮している国が大部分の難民を受け入れる状況がある。更に5年以上難民状態にある難民は難民の全体数の66%、20年以上難民状態にある難民は20%にあたる。また難民を受け入れている地域はその国の中でも開発が立ち遅れている場所が多い²⁸⁹。このため外国人である難民は、自国民でさえ貧困にあえぐ受け入れ国にとって負担とされ、食料、医療、教育等の実質的な支援は国際機関が負担する場合が多い。しかし、難民条約を締結している受け入れ国が難民の受け入れを拒むこともある。例えば一連のダブリン条約の目的は庇護申請者の保護を迅速にそして公平に行うことにあった。しかし実施後に地中海ルートからの最初のEU国であるギリシャやイタリアが膨大な数の庇護申請者を受け入れ、審査が追いつかない状況に追い込まれ、「ダブリン規定の結果、人々はEU諸国に弱体化した庇護申請のシステムに投げ入れられた。家族は分断され、ダブリン輸送のために収容所に入れられ、人道的配慮のない融通が利かないシステムに庇護申請をしなくてはならない複雑な状況のもと庇護申請書がなくなる、ある国よりもほかの国のほうが難民申請の認証率が上がる²⁹⁰」。庇護申請者の庇護を求める権利、ノン・ルフールマンの原則、公正な難民審査の過程が得られない状況がEU内でさえも起こっている²⁹¹。

第四に人々は国境を問題なく超えられるのか？様々な理由で国境を越えたくても越えられない人がいる。例えば現在の北朝鮮や冷戦時の東西ドイツなど国境の閉鎖や、金銭的余裕がない例えば国境を超える際の交通費や兵士に渡す賄賂がないという資源の欠如や、高齢者や病気の子供など家族構成や車いすの生活で船がないため川を越えられないなど国境を越えることが出来ないかもしれない²⁹²。つまり国境を超えるか超えないかは人々がどれだけ脆弱な立場にあるとは無関係である。このように「国境」での区分は、領土、国民、統治を主権国家の成立要因とする国際システムや国際法上では大変重要な概念ではあるものの、実際に移動する人々にとってはあまり意味があることではないかもしれない。実際に難民と国内避難民、特に後者の絶対数の増加は顕著である。2010年には難民、庇護申請者と国内避難民は推定41,000万人であったが、2015年には65,000万人2019年には79,500万人となった。特に2010年には25,000万人だった国内避難民は45,000万人となった²⁹³。例えばベネゼエラ²⁹⁴では難民及び庇護申請者、国内避難民約100万人、そして近隣国に逃れている人々が3,600万人いる。つまり、同じ国の人でもいろいろな選択肢を持っているということである。

主権国家の領域である国境を超えるか超えないかということは、主権国家、そしてそれを基本単位とする国際システム、それを土台とする国際的難民保護レジームにとっては重要な基準といえる。しかし、目に見えないそして国境管理がなされていない多くの場所で生活する人々にとってはさほど重要なことではいかもしれない。そして、実質、国民に対して十分な保護を与えられない国にとっては難民と国内避難民の実質的な違いはないと考えられる。

2-5-2 迫害されている要因とは？

人種、宗教、国籍、特定の社会グループおよび政治的意見という5つの理由で迫害を受け国境を越えることが難民の必要条件であるが、その要件には経済的な目的、環境問題、開発問題などほかに重要な迫害に値する要因が含まれていない。経済的な目的のため移動する人は難民の要件に適合しないがその前提となるのはその国の中で最低

限の生活が出来るか、または生活の出来ない社会的な弱者への救済手段がある場合である。しかし現実には社会的弱者を守る最低限の福祉・公共サービスが提供出来ない国々も多くあり²⁹⁵、前記のアフガニスタンでは福祉・公共サービスが大変限定的にしか適応されず、経済的移民と難民と分類される人々の差異は大変曖昧である。このような理由により、経済的目的で国境を超える人々の中には必ずしも相対的貧困から「より良い生活をしようとしている」のではなく、置かれた絶対的貧困で「生命を脅かす状態になる」という危惧から、少しでも生きていく機会が得られそうな場所、つまり、自分の身を守るための自助 (self-preservation) 行為、また、予防的な行為として移動する場合もある。つまりどのタイミングで移動するか、そしてその行為が迫害されるという明白な脅威 (well founded fear of persecution) に値するのかが問題となる。難民審査で詳しく検討されるが、これは前記の難民の宣言性と難民審査のズレと同様に迫害されていると感じる私自身と、難民審査の一環として迫害が起きたと認定する難民審査官とのズレに見られる。

また中国で道路やダム建設など公共工事の為に国内移動を強いられる人の例も開発難民として、また、ツバル諸島など気候変動の影響により海水が上昇して国自体がなくなってしまう場合に環境難民²⁹⁶として、難民同様の国際的保護が付与されるべきではないかという議論が高まっている。しかし、環境難民は①法的に合意された用語ではないこと (UNHCR²⁹⁷, McAdam²⁹⁸)、②気候変動²⁹⁹は人の移動を誘発する多くある要因の一つであり、直接的な原因ではない³⁰⁰こと、③気候変動の科学的根拠が乏しい³⁰¹こと、また、④犠牲者の概念とつかわれやすい³⁰²ことで環境の変動により移動させられた人々³⁰³の法的根拠³⁰⁴が議論されている。しかし UNHCR は難民と環境や開発による人の移動の区別は可能であると主張し、移民と難民の概念を混同することは難民の保護を弱め (Fellow, 2005)、現行の難民定義を改訂する際に前記のダブリン条約の例に見るように難民条約を過去に承認した国でさえもその批准を取り消す機会になると警告する。このように 1951 年難民条約制定以降に世界で起きている難民を取り巻く環境の変化に 1951 年の難民条約が必ずしも適応できていないことを示唆する。

2-5-3 迫害を受けるという十分な理由を持つ恐怖

難民審査において「迫害を受ける恐れがあるという十分な理由のある恐怖をもつ」 (well-founded fear of persecution) のかを証明するのは庇護申請者の責任である。しかし、痛みに耐えられる許容度に個人差があるように、恐怖を感じるのは個人の置かれた環境、教育、資力、経験など個人に特有の認識である。難民審査の教本には客観的にみてそれが恐怖に値するか分析することが求められているが、実際にはそのような判断は容易に出来ない。難民審査を行う者は十分な訓練を積み難民の制約を十分承知の上で審査を行い、もし明確な決断が困難な場合は庇護申請者に有利な判断をするように指導されている。しかし必ずしも自らが経験した事のないような状況にある庇護申請者の恐怖を理解し、移動の動機を掘り下げていく限界があることは事実である。

このことを鑑みて、難民審査をされる側、つまり、庇護申請者の立場から考えると以下のことが言える。第一に庇護申請者の話を聞くと、多くの人が最初は「自分は安全を求めて逃れた」と言うが、更に話を掘り下げて聞いていくと日照りで家畜が全滅した、旱魃で食べ物がない、紛争等で安全ではない、仕事が無く生きていく手段がないなど各種の理由でここでは生きていけないと考え、そのような決断をするまでかなり長い期間そのような状況に置かれ、その場所に留まる努力を色々試す。しかし、最後に移動するきっかけとなる事象が紛争であれ、飢饉であれ、色々な理由が重なって移動が起き

る。それを短時間で終わる難民審査で聞き出すのは困難であると同時に移動の理由は複合的で必ずしも一つに集約できるものではないことが多い。

第二に武力勢力が村を襲ったと主張する場合、必ずしもその人が直接的に攻撃を受けたり誰かが殺されたりするところを見ているわけではなく、誰かから噂を聞いたから逃げた、他の人が逃げたので自分も逃げたという人が多くいる。人々にとっては実際に体験した惨状ではなく、個人が感じる恐怖 (Perceived fear) はその個人の経験や過去によって恐怖の許容度が変わってくる為、その人の感じる恐怖を第三者が、客観的に判断することは困難である。

第三により遠くへ逃れるためにはある程度の資源が必要であり、また、各種要因 (肉体的状況、動かすことのできる家畜や家財の有無、収穫機、家族の状況、伝統的習慣など) により逃れるのを躊躇う、出来ない場合もあり難民や国内避難民になれない人がいる。また、どこかに逃げる際、大抵人々は逃れる場所について何らかの情報を持っている。また、逃れる途中にさらに情報を得て、より安全な場所や方法で逃れようとする。また、他の人が逃れていく方向に自分も着いていったら知らずに国境を越えていたという人々もいる。どのような場所であれ、人々は安全を求めて逃れており、それが国境とは関連がないこともある。

第四に人々は逃れる途中で攻撃されたり、追剥にあったり、賄賂を請求されたり、野生動物に襲われたり、性的暴行を受けたりすることがある。つまり、庇護申請者は逃れる動機だけではなく、逃れる行程での経験のすべてが難民になるという経験である。逃れる方法はいろいろあるが、一般の交通機関やタクシーを使って国内で逃れることがある。また、近年、国境を超えることが困難な場合は人の移動のサービス、つまり密入国を行う業者を使用することが、特に国境の境が管理されている国々で見られる。非合法的な方法で逃れたとしても難民審査に関してはマイナス評価にならないことが原則であるが、非合法な方法で国境前に捕まってしまうと庇護申請とみなされない場合もある。国境を超える方法がいかであれ、難民の要件を満たしていれば難民として認められなくてはならないが、庇護申請者が国境を超える合法的な方法が厳しくなっている現実がある。

第五に安全を求めている人でも必ずしも難民キャンプや一時的な庇護センター (transit center) に逃れるわけではない。難民キャンプで受け取ることができる物的支援は第一章でふれたように最低限の物資でしかなく、警察が警備に当たるものからナずしも難民キャンプが安全だとは限らない³⁰⁵。また難民キャンプ内に家畜などを連れてはいることが制限されている場合があり、逃れる際に連れてきた家畜を飼うために難民キャンプの周辺に野宿することを繰り返し、国境近くの地点に逃れて、家畜の餌をあげたりや自らの畑を耕すために毎日国境を超え自分の村に戻る日々を続ける。その場合必ずしも国境から離れた難民キャンプに行くことを望まない場合がある³⁰⁶。また、UNHCR や庇護国への不信感から難民申請や登録をしない人々もいるし、その必要性を、つまり難民の法的地位を必要としない人もいる³⁰⁷。更に難民キャンプ以外に住み生活している難民数は難民キャンプに住んでいる難民数より多い。現在都市難民といわれる難民キャンプ³⁰⁸以外に住んでいる、または、国家の方針として難民キャンプを設立しないため³⁰⁹に、ホストファミリーや自分で何らかの場所を借りて庇護国で生活する人々は UNHCR に登録した難民の 60% を占めている。ほぼすべて難民キャンプ以外では法的地位を得た難民でさえも食糧支援や生活必需品の支援を受けることは出来ず、そのような支援が必要ならば難民キャンプに行かなくてはならない。しかし、非合法の仕事などで生計を得ながら都市に住む難民は年々増加している。

この様に難民審査は必ずしも科学的に割り切れるものではない。グローバル化³¹⁰により Crisp³¹¹は国家間、国内、地域間でも富の格差は広がっており、それが人の移

動を誘発し、技術革新によりより安く手に入りやすい移動手段ができたことにより人の移動が加速している³¹²ことを示す。また国家が国民への福祉政策を提供しない国では国家内の富の差の開きが増加する傾向にあり、移動の理由、手段、などをとっても自主的に移動する人と強制的に移動する人の区別は困難化する³¹³。故に「現実の世界では、難民は複数の、重なり合った、動く事が可能なアイデンティティを持ち、（難民かそうでないかと）簡単に分類されるものではない³¹⁴」と主張する。

また保護の視点を国家に置くのではなく、避難している人に置けば保護を受けべき原因（例えば、自然災害、紛争、人権侵害、人工的に引き起こされた災害、等）の分類に関わらず、保護を必要としているのである。また、「紛争や自然災害は移動を導く多くの重要な要因である。「保護の観点から言えば環境以外の要因、自然災害（例えば火山の爆発や地震）、環境に関連した自然災害（例えば台風や洪水）によって人の移動を分類することにはまったく意味がない³¹⁵」。しかしながら我々は「紛争対自然災害」という二分法で人道危機を簡素に概念化する。これらは、環境破壊や気候変動によって悪化された、不平等、疎外化、良い統治や法による統治の欠如、計画性のない都市化や増加する人口に文脈での資源の奪い合いなど各種の複合的関わり合いの最終的な結果である³¹⁶。」受け入れ国家や国際的難民保護レジームにしてみれば、自主的または強制移動という分離は重要であるが、そのような分類は果たして実際に逃れる人々にとって、どのような意味を持つのであろうか？

2-6 異なる視点からの人の移動

2-6-1 国家から見た人の移動

1980年代まで UNHCR は難民の「特別な地位³¹⁷」として移民の違いを強調してきたが、1990年代に輸送の低価格化や難民認定率低下や認定率格差のため庇護申請者がより難民認定に寛容な国へ集中し始めた。それに対応して国家がビザや入国のシステムを厳格化し庇護申請者でさえも合法的に難民申請をする国にたどり着くことが困難となったため、犯罪組織や非合法的組織が人の移動のサービスが増加した。1990年代に入るまで UNHCR は国際的な人の移動という言葉を政策に反映せず、その後も難民は国境を越えた移民とは異なるという立場を維持してきたと Crisp(2008)は指摘する。UNHCR がその硬直的な立場を変えたのは、①国による難民人定率の違いにより一人の庇護申請者が数カ国で難民申請をしている事例が増えてきたこと、②庇護申請者が何カ国かの安全な庇護国を通過して先に逃れた家族や親族のいる国を目指すケースが増えたこと、③庇護申請者や難民への世間一般の風当たりが強まってきたこと、④庇護申請者の立ち入りを禁止または予防するような差別的な政策が増加してきたこと、⑤庇護申請者も移民と同様に非合法的な人の移動サービスを使わなくては移動が困難になったこと、そして、⑥既に難民と移民の区別が困難になってきたことなどが挙げられる。

その為 2000 年から「庇護と移動の連携³¹⁸」という概念を難民保護方針の一環として UNHCR は使い始めた。そこでの議論は、難民となった人々は最低限の社会サービスの提供のない自国へ帰還するべきなのか、長期化する難民状況により難民受け入れ国で生まれ育ったことがない人にその国に帰還するべきなのか、また、難民が受け国の経済に貢献している側面も議論されるべきではないか、などであった。しかしこの庇護と移動の連携という概念は、庇護申請者を UNHCR に金銭的援助をしている欧米諸国への移動をイメージさせると欧米諸国に受け取られた。そのため、UNHCR はその概念に「国際的な移民の状況における難民保護及び恒久的解決方法」という新しい名前を付けた。

2016 年の UNHCR 議論ペーパー³¹⁹は、10 の移動のタイプ別に、移民と難民の区別の難しい原因、UNHCR の立場、そしてその困難性によって生じる問題を整理し、紐解く

ここを試みた。以下はそれをまとめたものである。同ペーパーの難民の特有性の主張は2016年の「難民と他の人の移動に関するよく聞かれる質問³²⁰」にも引き継がれ、移民が常に自ら『選んで』移民になっているわけではないことを認知しつつも、難民の法的地位に付随する保護は難民だけに付随するとする。それは移民には保護が不必要ということではなく、既存の難民保護システムの枠組みに移民を含むべきではないということである。なぜならば難民と移民を同じように扱おうと“いまだかつてないほどに難民の保護が必要な時に庇護制度と難民への一般の人々の支援を無力化してしまう可能性がある”からであると UNHCR は主張する。しかし、実際に人の移動は、馬車、蒸気機関車、蒸気船、電車、飛行機など動く方法や電話、コンピューター、インターネットなどを通じたコミュニケーションとしての技術的革新のみならず、非政治的な人道機関と雖も移動が与える政治的な影響が表面化している現状ではその立場は政治的環境の中にある。下の表（表 2-21）は政治的環境の変化とともに UNHCR の支援へのアプローチが変化³²¹していったかをまとめた³²²ものである。

表 2 - 21 人の移動の環境と UNHCR の立場・問題

争点	難民との区別な困難根源	UNHCR の立場	それによって生じる問題
混合した移動（難民、移民と一緒に移動している場合）	公式なルートで庇護申請者の庇護国入国が停止・困難になった為、他の移動する人と同じ非合法的な人の移動のサービスを利用するようになり、移動ルートや手段で分類することが困難になった。	経路や使われたサービスによって庇護申請者が不利な立ち番に立たないこと、庇護申請者が庇護国に審査のために受け入れられることを主張している。しかし現実には不法侵入者との区別が困難である。	庇護申請登録なしでは誰が庇護申請者か判らず、また、難民審査が終わるまで庇護国はそれらの人を受け入れなければならないがその数が膨大になると受入国の負担が増大する。また難民審査後に難民の地位が得られなかった人の強制排除が実質的・資金的に困難である。
立ち往生している人・困難に直面している人々・人の移動サービスの犠牲者	1951 年条約に規定される難民要件で出国しなくても、移動している最中に厳しい人権侵害や、生命にかかわる状況にある場合は難民審査で難民と認められるかもしれない。	移動の途中で直面した迫害や生命の危機に対して保護が受けられない人は難民要件に当てはまるかもしれない為、それらの人々が難民かどうか審査が必要である。	実際の保護をどのように適応するか、差別化を図れるのか道義的及び法的根拠をどこに置くか、またそのような事例はドナーの理解を得ることが出来るのか等、明確ではなく事例ごと異なる扱いがなされる危険もある。
色々な動機による移動 Mixed Motivation	難民認定の礎である難民となった動機は、多くの場合一つではなく、複雑に絡み合った経済、政治、安全、社会などの要因により成り立っている。複合的な動機でその国を逃れる人々は多くの場合人権侵害、紛争、エスニックパースの差別、職がない、社会サービスの欠如などが混在する国にいる。	UNHCR は難民の保護と恒久的解決方法が貧困と開発途上から 5 切り離せないと考える。UNHCR は人々が色々な動機によって国家を離れるが、その中でも何が主要なものか区別できると考えている。このため重要なのは質の高い難民審査及び審査時間の短縮や疑わしい時には罰しない原則の維持である。	動機は時間や経験を経て変化してゆく。スナップショットとしての動機によって審査する意味はあるか。難民審査にかかる時間、および国によって難民審査結果の相違、さらには UNHCR の提供できるサービスの差があるのは事実。

更なる移動を試みる人々 Onward Movements	庇護申請者が最初に辿り着いた国と異なる国に難民申請を出すのは、その人の家族構成や難民審査率やそれにかかる時間が関係する。	難民は自国の保護がないから難民になったわけで、一つの受け入れ国からほかの国に移ったからと言って難民の地位の必要性は変わらないという立場を UNHCR は取る。	ダブリン III は EU 内での手続及び審査の一体化を図ろうとしたが、加盟国が主権として自国の審査システム及び基準を主張し、ダブリン条約の最大の目的の一つであった審査システムの統一ができなくなった。
包括的なアプローチ・解決方法としての移動	国際難民保護システムの中では恒久的解決方法は3つ(自主帰還、現地統合、第三国定住)に限る。しかし、解決方法は他にもあり、自分の住む国、家族の住む国、働く国、等あり、一つの国に属するという概念が疑問視されている。	UNHCR は難民の補完的な過保護として難民がその法的地位を難民から労働者に変更し、受け入れ国で生活していく(例えばイランのアフガン難民のケース) を始めた。しかし、解決方法は難民の法的地位に焦点を当てている。	長期化する難民状態を考えるとビザの発行や労働許可証など法的な滞在を許可するのも現実的な解決方法が必要である。問題はその許可が受け入れ国の事情によって急変する(イランのようにその難民の地位を放棄しなくてはならない故に難民の利益にならない場合がある)。
移民と開発	海外へ労働力を送ることによって経済活動を保っている国もあり、本国への外資送金(Remittance)という形で移民による開発及び本国への経済発展貢献が注視されてきた。また難民による難民受入国での経済貢献も指摘されている。	難民が本国から送金を受け取るが、難民の送金に関して UNHCR は調査を行っていない。難民受け入れの経済貢献はカクマ難民キャンプに関して世界銀行と UNHCR で共同研究がなされた。UNHCR では難民キャンプ以外の難民が生活できるための政策を 2012 年より実施している。	難民や移民が受け入れ国で経済活動に貢献する(税金を払う、現地の人を雇うなど)事は現実には起きている。また、受け入れによるインフラ設備など貢献もあるものの多くの場合難民の人々は難民キャンプではなく都市で生活する。頭脳流出の議論はそれにより移民送り出し国の人々の育成にも繋がるという議論もある。
紛争に関連しない移動	ダム建設によって移動を強制された開発難民や国が水没の危機にあるとされる環境難民など紛争以外の状況で難民のような状況になる人々がいる。	UNHCR の立場はそれらの人々を難民のような状態と認知しつつ、例えば海面上昇などで国家が消滅する場合は、難民法ではなく国家の消滅に関わる国際法で対処すべきとする。なぜなら、気候変動は移動の機動力の一つでしかなく直接的な原因でないと考える。	難民の人々の支援は、ドナーや受け入れ国の状況により異なる。同時に国際社会にはより人権に基づいたこれらの人々の支援をしていこうという合意形成が困難である。気候変動(自然的及び人為的要因による気候の変化)とそれに関連した人の移動はダボス 2018 年リスクで今後十年間のリスクで上位に上り、気候脆弱リスクも人の移動に警告を発している。しかし国際的に合意された対処機関や国家間合意が出来ておらず、その枠組みなしには気候変動と人の移動に対応できない。
個人の権利と国益	移動の自由を含む基本的な人権はどこにいても享受される。国家は国民がどこにしようと保護する義務がある。国家には国境とその国に入る人の制限をする権利がある。	国家は保護すべき自国民が、必要に駆られてでなく選んで移民となれるように、自国での人権が完全に認められるように保護すべき。	実際には国民を守られない、守らない国家の存在。しかし UNHCR はそれらの国を変えることや難民受け入れ国に難民の受け入れを強制することはできない。人々は国を出ることを含む移動の自由(right to leave)があるが受け入れられる権利(right to be admitted)は自国以外ない。

(出典：各種研究より筆者作成)

このように人の移動をめぐる環境は 1951 年以降変化したが、UNHCR は一貫して難民と他の人の移動の区別は必要であると同時に可能であるとする。必要である理由は難民が国からの保護を受けることが出来ず、故に国際的保護が必要であるからであるが、難民や庇護申請者は国民を守ることでできない主権国家から発生したという意味で国家システムの矛盾を浮き彫りにする存在で、その矛盾を国家間で調整するのが UNHCR の役割の一つである。また、難民とその他の移動する人の分離ができると主張することで、国際的難民保護レジームは主権国家の既存の権利、つまり、人の移動を制

限する役割を果たしてきたものの、難民の解決方法を提供できるのは国家のみである³²³と主張する。それは同時に国際的難民保護レジームの存在が、難民の解決方法を主権国家に絞ることによって現行の国際システム維持及び主権国家の矛盾を補完することにより現行の国際システムの強化を行い、その国際システムが生み出す矛盾に対するショック・アブゾーバーのような機能を果たしてきた。故に UNHCR の役割は“重要だが制約されたもの³²⁴”と指摘されている。

2-7 国、コミュニティ、個人の視点

私たちは政治的・経済・社会的な環境の中で生きており、それと切り離れた行動はとれない。それと同時に私たち一人一人の個人的な環境は、一人一人の力は小さいものの政治的・経済・社会的な環境に影響を与える³²⁵。人の移動を理解するためには以下のような3つの分析レベルと3つの視点が必要と考えられる

表 2 - 22 人の移動の分析枠組み

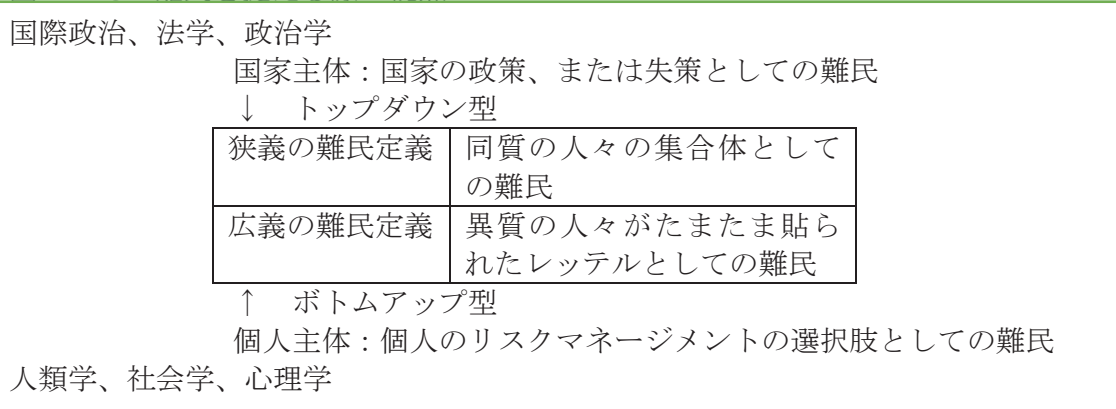
	個人	地域	国家
議論	計画、希望	態度	分類
資源	潜在性	地域、支援、雇用	強制
行動	実際的な行動	市民社会	含むこと

(筆者作成)

難民学説の先行研究は、国家、特に受け入れ国家からの視点で見た難民という意味で、国家の視点から分類されていると言える。それは、狭義の難民（1951年条約の定義を使った狭義の難民であり、法的地位としての難民や庇護申請者を同質・均一の集団として扱う）と難民の同質性（難民や庇護申請者の個人ごとの違いを認めずに、同じ特徴を持つ同質の人々の集合体とみる）である。

これらを移動する人々からの視点から見ると広義の難民（地域協定などにもみられるいろいろな理由で難民になりうる要因が存在する。国家が国民を守れないならば、もともとの「国境を超える」根拠が薄れている。また、脆弱性の観点から見ても動けない人もいる）と難民の異質性（難民や庇護申請者の人々には各種の動機や、能力や、希望を持つ人々で、それぞれの将来の期待や希望は異なる）となり、これらは以下のようにまとめられるかもしれない。

図 2 - 23 難民を捉える際の視点

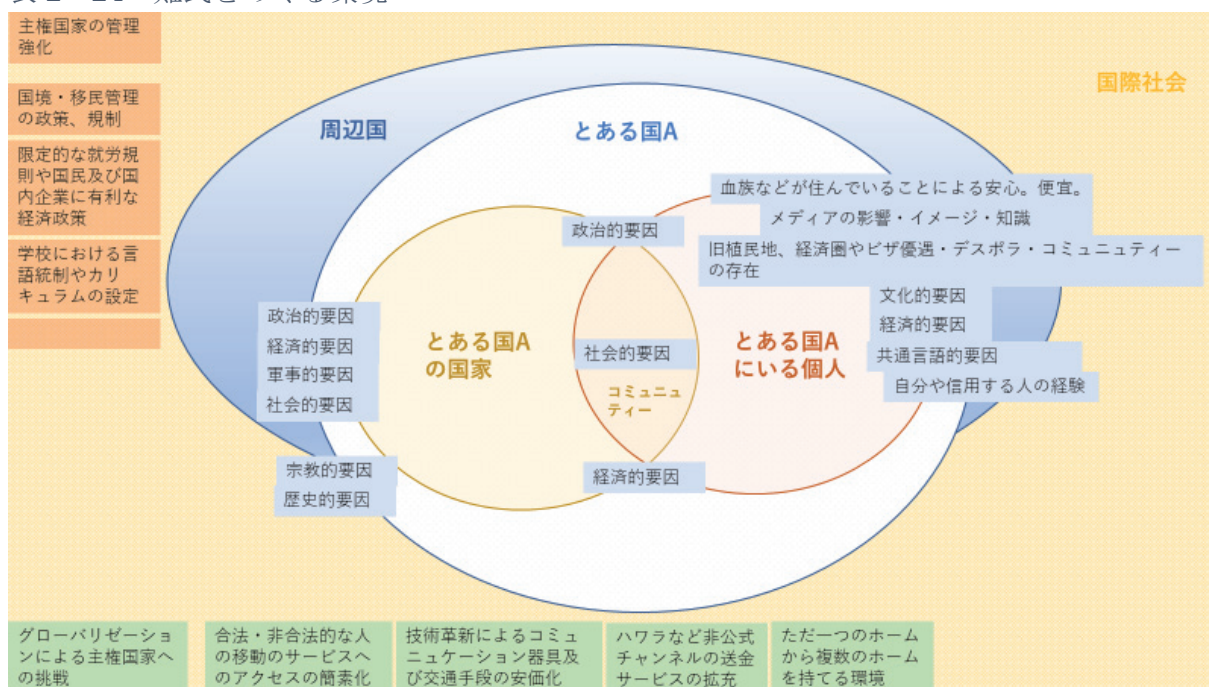


(筆者作成)

上記の図 2-23 では例えば国家と個人の間層に当たる地域やコミュニティの主体や難民支援や開発支援を行う非国家団体(NGO)などが難民をどの様に捉えるかも検討できる。しかし、ここで指摘したいのは難民研究の多くの場合、トップダウン型、つまり、国家主体の見方が主流である中で、他の視点もあることを指摘する。

この概念を展開したのが表 2-24 である。実際に私たちは国家、地域、家族などいろいろな影響力を随時受けていて、その影響力は時と状況によってその配分が変わってくる。つまり国家主体と個人主体は排他的ではなく、包括的に影響を与える。それは国際間・国家間・国家と社会・コミュニティ、個人間、個人を繋ぐことを、社会的、政治的、政治的、宗教的な側面からとらえていかななくてはならない。このような中で人の移動の要因を可視化すると国際社会、周辺国・地域、国家、社会・コミュニティ、個人などの単位で成立しているとする。

表 2-24 難民をめぐる環境



(筆者作成)

これらの単位に影響を与える要因（表 2-24 では緑の部分）も存在し、例えば、グローバル化による技術や交信の発展、人々の移動、経済のパイの拡大などは人々に利益をもたらすことができる潜在的な力があると考えられる。グローバル化の中で経済格差は先進国だけの問題ではなく途上国の中でも広くみられる。グローバル化は先進国や開発国、その中でも富める者と貧しいもの、それらの人々に不平等に降りかかる。その中で社会的弱者の人々がグローバル化の利益を享受できるか、つまりそれはセンが繰り返し問うように「グローバリゼーションの恩恵が容認可能な公正さで貧困層にも配分されているか³²⁶」を問うものでもある。故に本節では以下の三つ視点（主権国家、グローバル化、能動的な個人の行動）と三つの分析レベル（国際・国家レベル、社会・コミュニティレベル、家族・個人レベル）から人の移動を整理しようという試みである。

第一のグローバル化・国際レベルで、Moor³²⁷は近年、開発アクターが紛争中に個人の権利や新自由主義的な自由競争を伴った開発援助を押し進める点に注目し、それが福祉の拡充や国家中心の開発を否定することに繋がっているとする。これは人道支援の批判としての国際的人道主義や人道と開発の連携（リニア、コンテニューアム、LRRD な

ど)ではなく、グローバル化した世界情勢の中での人の移動に与える影響に関するものである。Sen³²⁸はエチオピアで起こった大規模な貧困と飢餓を自然災害の結果としてではなく、国家によるある人々に対しての entitlement (権利) と deprivation (剥奪) の観点で検討をして、実際には政府の意図的な政策により富の分配を得る権利が剥奪されている人々の現状を描き出した。これを人の移動に当てはめてみると、国内避難民や移民や難民という目に見える現象だけでなく、それらの人々を生み出す国家が担うべき役割、例えば富の再配分や福祉の提供という観点で整理できないかと問うものである。

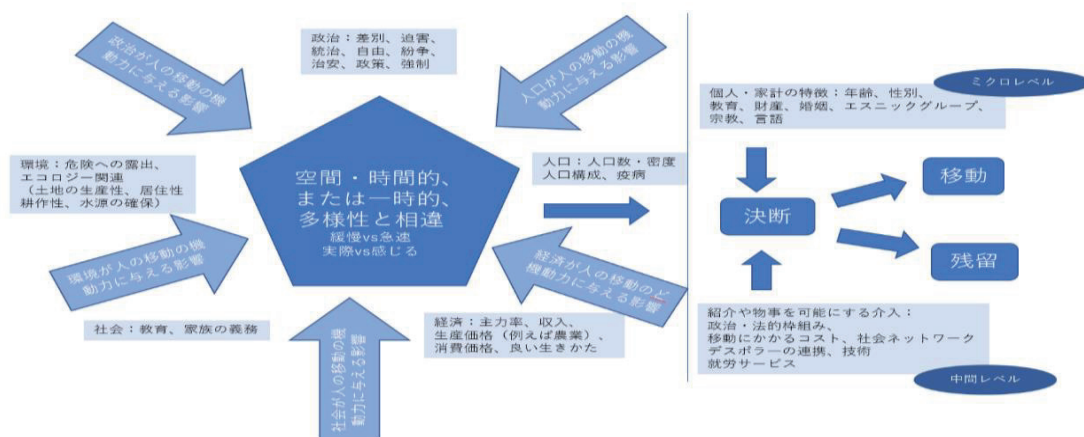
第二の社会・コミュニティーレベルで、国家と個人を繋ぐものにその個人が属するコミュニティーや社会的集団（これは、宗教やエスニックグループなどの何らかの特徴によって特异的出来る集団を含む）がある。それには、必ずしも国家の政策の枠だけではなく（または政府の政策に対抗して）、個人を外部的なショックから守る役割があり、また、個人もそのような集団に参加・貢献することでその団体の正当化・強化につながる、相互に影響を与え合っている。

第三の能動的個人・個人レベルは、第二章で議論されたように人々は同じ外部的なショックが与えられても、とる行動は異なる場合がある。それは、そのようなショックに対する個人個人の対応能力 (resilience と呼ばれる自立のための能力) によって変わってくると思われる。

このような考え方は、気候変動の研究グループの視点からは、政治、社会、経済、人口、環境的なマクロ的要因に、天候変動のショックが当たり、個人的な条件というミクロとその人が生活している環境というミクロとマクロの中間レベルでの影響が重なって移動するかしないか決まるとして³²⁹として、以下のような人の行動を起こす要因が説明されている。この概念のもと英国科学省³³⁰の環境変化による人の移動の研究をモデルに筆者の修正を加えたものを人の移動の概念を発展させた。

つまり、気候変動という影響 (図 2-26 の左下の青の矢印) が政治、経済、社会、人口、環境などのマクロな状況に影響を与え、それがミクロの個人レベルで移動するか、その場所に留まるかに影響する。無論これは気候変動が人の移動に与える影響を示した例なので、それ以外の政治、経済、社会、人口構成などの要因のうちの一つとして気候変動を含んだものである。また、第一章でも見たように個人の行動、移動または移動しないことがマクロにも影響を与える双方向影響がある。そして、技術進化、グローバリゼーションのような国際的に存在する影響力なども考慮する必要がある。人の移動、または、難民の先行研究や学説でみたように、一つのモデルが人の移動のすべての側面を表現できることはないし、また、どのようなモデル化にあたっていくつかの留意点が挙げられる。

図 2 - 25 人の移動を誘発する要因と環境の変化の影響力



(出典：フォーサイト 筆者邦訳)

例えば、初期の経済学や行動科学のモデル化の失敗にみられるようにすべての人がいつも理性的に行動するわけではないし、それを一般化できないところはある。命への危険状態に直面した時、人々は様々な行動をとる。反撃を企てるかもしれないし、逃げるかもしれないし、無抵抗を選ぶかもしれない。逃げることを選んだ人々の中でどのような決断要因があるのかをモデル化を試みたが、人々は決して状況に流されて逃げるという行動しているだけではなく積極的に選択可能な選択肢の中からその時最適を思われる選択をする。人間の創造性は無限にあり、このモデルの目的は行動を予測する目的ではない。しかし、このモデルが証明するのは人々にはどんなに追い詰められた状況でも選択肢があるということで、それがどんなに狭い選択肢であっても、その存在は揺るがない点であり、それは強制移動という言葉が示す個人の行動の選択性の無さではない。その選択肢の存在が証明されれば、難民の解決方法も現在の国家主導の方法よりもより多岐にわたることが説明できる。ここではそのモデルの説明を行う。

次章では以上のことをアフガニスタンの例を使って検証する。“人の移動は地域での就職の可能性がないことや安全状況が重要でないことに対する家族単位での広義の成形政策の一部である”³³¹であるという立場をとるのならば、難民や庇護申請者など世界的に移動を強制させられている人々と捉えられている人たちの中でも、実は自ら選んで自助(resilience)のために行動したと捉えることが可能ではないであろうか？ 次章ではアフガニスタンの移動する人、その次の章では難民の視点に立ち、どのような移動が行われてきたのかを明確にすることにより、国家の視点に立つ難民の見方との比較を行う。

第三章 難民問題とは何か？

前章の人の移動の学説では、他の人の移動と明確に分類されると言われている移動を強制された人々、その中の難民と分類される人々に焦点を当て、その分類に関する問題点を指摘した。そしてどうすれば人々は難民になることが出来るのか、また、難民から難民でなくなるのかを詳細に検討することにより、①難民は他の移動する人々の約一割を示す少数派であるが、移動する際に受入国の許可を取らずに移動できる特権を持つとされる、②しかしながら実際には、難民条約に当てはまる人の誰もがその様な法的地位とそれに付随する支援を持ってないことが歴史的に証明されている、③それで難民と他の移動する人々との分類が維持されているのは、難民は本来国民を守るとされる主権国家を基調とする国際システムの矛盾から派生した人たちで、その矛盾を解消するための何らかのシステムが必要であり、それが国際的難民保護システムであったこと、その中心を担う UNHCR の役割が難民を生み出す現状の解決ではなく、矛盾によって創出された難民を国家間の調整を図ることで難民の人々の困難さを幾分か軽減すること、そして、その様な方法があくまで主権国家からの視点で進められてきたことが検討された。そして、難民を取り巻く環境や前提が第二次世界大戦後のそれと大きく変わってきた中でも維持されていることに注目した。

そこでは私たちが学説上、または、政策上使用している難民が法的難民を指しており、それは実際の難民状態にある人々の現状を包括的に捉えられておらず、その為に難民の解決方法が実際の解決方法になっていないことが指摘された。本章では誰がアフガニスタン難民か、どのように難民となったか、またはなれなかったか、そしてどのように難民でなくなったのかを検討する。その為、従来紛争が終結した後は平和状態になると考えられてきた。また、主権国家の責務のひとつは国民を守ることであるとされた。紛争が繰り返し起こり、国民を守ることが出来ない脆弱国であるアフガニスタンでは、人々はどの様に移動し、どの様に難民となり、難民でなくなったのかをまず明確にする。そしてアフガニスタンの文脈において、①人はソ連、北部同盟、タリバン、米国の侵攻などに対してどのような行動を取ったのか？その中で難民は他の人よりより保護が必要な人だったのか？もしそうならば誰にとってそれが必要な行為だったのか？②紛争や戦争により生活が出来る環境が保たれない場合、移動するというのは現象に対する対応だけでなく、これから起こりうる事柄に対する予防行為としても起きる可能性はあるのか？もしそうだとしたら難民も予防的な行為によって国境を越えて難民になれるのか？また③難民になるという動機はただ単に紛争や迫害から逃れることなのか？それとも複合的動機があるのか？それは、アフガニスタンから逃れたときの動機とアフガニスタンに自主帰還するときの動機と同じ要因から成り立っているのだろうか？④アフガニスタン難民は一旦難民になった際に国際的な保護が得られたとして更なる移動はしないのか？それともある条件の元、移動は継続的に起きるのか？そして⑤40年以上の難民生活を続けるアフガン難民の中で、イランやパキスタンで生まれ育ったアフガン難民の二世・三世はアフガニスタンを故郷と思うのか？そう思うことは同時にアフガニスタンに将来的に帰還して生活のベースをアフガニスタンにするのか？そして最後に、⑥アフガン難民が国際社会に与えた影響は何であろうか？前章では難民が様々な影響により難民になることが検証された。しかし、難民も受入国や関係国に影響を与えることがあるのかを検証する。

アフガン難民は移動するアフガン人の一部である。故に、人々を理解するためまずはアフガニスタン人の移動を整理し、その人の移動を生んだアフガニスタンの分析を行う。これは前章で見たモデル(表 2-25)から導き出されるように、アフガニスタンの文脈でどの様に人の移動が起きたのかを考察するためである。そして、アフガン難民

が他のアフガン人の移動と異なるのか、もし異なるならばどのように異なるのかそしてアフガニスタン難民との違いを明確にすることが出発点になると考える。その為に本章では移動をしているアフガン人の中でさらに難民と分類されている人に焦点を当て、アフガンの人々は難民になる前にどのような生活をして、どのように難民となったのか、難民としてどのような生活をして、その後どのように難民でなくなったのかを難民受入れ・発生国の国内政治・経済・社会および国際関係、コミュニティー及び個人の視点から検討する。そして難民と他の移動する人の違いは何か、そして難民とは誰にとってどのような人を示すのか？を導き出す。

3-1 アフガニスタン：人の移動と難民の移動の相違

アフガニスタンとその周辺国の歴史を紐解くことは、人類、政治、社会、言語、人文、経済、軍事、文学など多彩な面から大変に興味深い分野であるが、すでにそれに関する研究・解説書が多く存在している³³²ために、本稿ではアフガニスタン、周辺国、地域、そして当時の主要国がどのようにアフガニスタンに関与してきたのかを表3-1でまとめた。この目的はアフガニスタン人の移動が起きた変化の要因、周辺国や主要国へ与えた影響、及び、それらの国から得た影響を示し、どのようにそれらの人々がイランとパキスタンに受け入れられたのかを整理し、示すことで、アフガニスタンの人の移動がどのように周辺国に影響されたかだけでなく、アフガン人の移動がどのように周辺国に影響を与えてきたのかという相互補完的な影響を示したものである。

現在のアフガニスタン、イラン、パキスタンがある場所に住む人々は歴史的長期にわたり多くの歴史的共通点を共有し、その国家の成立以前から人の移動が盛んであった。数々の帝国が西から東へ勢力拡大のためアフガニスタンを通過し、征服が繰り返され、それにより人の移動が起きた。アフガニスタンでは紀元前4世紀のアレクサンドロス大王の侵略、ペルシャ帝国時代からイラン、アフガニスタン、パキスタンは、4世紀のサカ王朝、クシュナ王朝、7世紀のサセラン王朝、11世紀のセルジューク朝、ガズニ朝、13世紀後半には今度は東からイル汗国、15世紀にはチムール帝国 16世紀にはサファビ朝及びムガル帝国、18世紀にはサファビ朝、そしてゼンド朝と、ギリシャ、ペルシャ、アラブ、モンゴル人など征服され、そのたびに紛争を逃れるか、新帝国の奴隷となってきた。歴史上にアフガニスタンという名前が出てくるのは、1974年にデュラニ朝の支配者アハメッドシャーはアフガン建国の父と呼ばれたことで、ドスト・モハメドが現在アフガニスタンにあたる地域を治めるまで、イラン、アフガニスタン、パキスタンは「歴史の通路」となり、人、物、金、情報などが常に行き来をしていた。

1800年に入り植民地支配の機運が高まると主にロシアと英国の間で支配権をめぐる争いが顕著化し、植民地化を試みるイギリス、ロシア、フランスなどの影響を受け、第一次(1839年)、第二次(1878年)そして第三次アングロ・アフガン戦争(1919年)を経て、アムヌラ・カーンはアフガニスタンが主権と独立を宣言した。しかしその後も、アフガニスタンはインドとパキスタンの勢力争いに巻き込まれ周辺国の影響力だけでなく、カブールでの短期間における君主変更(例えばアムヌラ・カーン、ハビブラ・カラカニ、モハメッド・ナディア・シャー、モハメッド・ザーハー・シャー、サー・モウフット・カーンモハメッド・ダウッド・カーンなど)に見られるようにアフガン全土を掌握することは出来ず、この構図は後期のように程度の差はあるものの、現在も続いており、それはアフガニスタン国内だけでなく、周辺国にも影響を与えてきた。上記の表からわかるように歴史的にアフガニスタン全土を治め、国民に社会サービスを安定的に提供できた政権はなく、政治支配の体形は中央政権と地方武装勢力との緩い連邦制の形をとってきた。「少数民族のパッチワーク³³³」であるアフガニスタン人口の約 42

～38%を占めるパシュトゥーンはアフガニスタン南部・東部、そしてパキスタン西部からパキスタンの西部及び南部に跨り、その人の繋がりによりアフガニスタンとパキスタンから独立国家を目指す大パシュトゥーン構想がイスラム化の勢いが増す度に持ち上がってきた。アフガン人口の約 25～27%を占めるタジクはアフガン国境北部のタジキスタンから、カブールにかけて多く存在しており、状況によってイランからの庇護を享受して来た。アフガニスタン中央部の人口の約 19～9%を占めるシーア派ハザラは同じ宗派が国の多くを占めるイランから支援を受けてきた。ウズベキスタンとの国境沿いのウズベク、トルクメニスタンと国境沿いのトルクメンではウズベキスタンやトルクメスタンの反政府勢力がアフガニスタンに逃れ、それらの勢力がアフガン国内で活動を行っている。更に、イランの東部にも存在するアイマクやイランとパキスタンに存在するバロチ州、および、イランの主な宗教であるシーア派を信仰するハザラが主にアフガニスタン中部に存在する。アフガン東部ヌリスタン州に点在するパミリはイランとの関係が深い。このように、アフガニスタンの少数民族は近隣諸国と密な関係を持つ存在で、政治的に機微な存在である。このため、1979年にソビエト侵攻により中断された国勢調査以来、現在でもアフガニスタンではエスニックグループを含む人口調査は行われていない³³⁴。

アフガニスタンでは、エスニックグループごとに軍事勢力がありそれらが支配する地域³³⁵があり、アフガニスタンは統一国家というよりもエスニックグループによる地域ごとの自治地域があり、それらの自治地域は例えばタジクならタジキスタンとの、ウズベクならばウズベキスタン政府または反政府集団との緊密な連携を保ちつつ、カブールにある中央政権と連邦政府のような形での付き合いを行ってきた。北部のヒンデュークッシュ山脈や西武の高地、南部や東部の砂漠に囲まれていて、森林地帯は国土のわずか 2.1%である。アフガン北部とカブールを繋ぐパンシール渓谷やパキスタンとカブールを繋ぐカイバル峠やリゲスターン砂漠に代表されるように険しい谷や山脈からの攻撃は英国による植民地時代は主にカブールに在留しやソ連軍のアフガン侵攻時もそれらの地方勢力軍が海外からの支援を受け勢力争いを続け、地理的事情³³⁶もあり中央政権が完全にアフガン全土を掌握することは出来なかった。

中央政権の地方における影響力が限定的であった背景にはこのような地理的・自然環境的な背景と同時に、それらの場所に住む人々が治安の安定及び生活能力を得るために忠誠を誓っていた地方軍事勢力の存在がある。アフガニスタンには古くから各地域を支配する地方軍事勢力があり、それらは主に血縁関係やエスニックグループを共通項として、忠誠と報酬によりその地域の防衛や生活の安定を保障してきた。アフガニスタンでは、例えば中央政権はアフガニスタンの州知事を指名することが出来るが、指名前にその地域の地方勢力の合意がない場合、指名された州知事は実質上の力をもてない。ヘラットの地方勢力であるイスマイル・カーンのように「地域勢力やコマンダーと言われる勢力に支配されている地域では、その地方政府高官はその地域の雇用に関わっており、故に、人々は中央政府よりもそれらの地域や法勢力に忠誠を誓う³³⁷」。そして、地方勢力は前記のように周辺国だけでなく、例えば米国におけるタジクへの武力支援など欧米などの関係を直接築き上げている。しかしそれらの支援国との関係は不安定なものがあり、例えばイランの支援を受けているシーア派のハザラをタジクは大虐殺をした際に、イランは報復としてタジクを攻撃した。しかし、その後、すぐにタジクへの武器提供を行ったイランの政策背景にはパキスタンの支援によるパシュトゥーン勢力の影響力増大を阻むことが目的とされる。どの地方勢力がどの時点で誰と同盟関係を結ぶのかは極めて不透明であり、例えばタリバン勢力を支援していたヘクマティアルがカブール政権側につくなど、その時々地方勢力が求める利益に左右される。上記の様な軍事

派閥の同盟はある共通の利益によって結ばれ、それがなくなればすぐ解消されることから、アフガン政権の安定化をより難しいものにする。

20世紀以降アフガニスタンの中央政権はカブールに置かれているが、アフガン東部のジェララバード、南部のカンダハール、北部のマザリシャリーフ、西部のヘラート、中部のハザラなどの地方勢力とのバランスの均衡の元に成り立ってきた。同時に中央政府および地方勢力は、それらの勢力を支援する海外の各プレイヤーの駆け引きを常に行い、アフガニスタン中部はイランとの友好関係を、アフガニスタン西部はイランと共存関係を、アフガニスタン北部はウズベキスタンとアフガニスタン中央北部はタジキスタンと、アフガニスタン東部及び南部はパキスタン西部と南部との関係を強めていった。これらの地方勢力はそれぞれの地で産業を興し、関係国や勢力と公益をしながら発展しながら、中央政府にはその収益の一部を納めるにとどまった。地方勢力が直接諸国と交渉・支援を受けることは、アフガニスタン中央政権が周辺国と交渉をする際に障害をもたらしてきた³³⁸。

表 3-1 人の移動の歴史：アフガニスタン、周辺国、主要国との関連

特徴	変化の原因	人の移動	イラン	パキスタン	主要国
1900年代前半。グレートゲーム ³³⁹ の時代。帝国主義・植民地化と抵抗。	1709 キルザーイ王朝（カンダハー）設立後、1974年イラン系のパシュトゥーン人がアフシャール朝から独立し、アフガニスタンは1808年には大英帝国と同盟を結び、ナポレオン（フランス）とロシア帝国のインド侵攻に備えた。1835年にアフガニスタン首長国になる。中央アジアへの南下するロシアと植民地インドを守る英国の抗争である第一グレートゲームにより1838年には第一アフガン戦争に発展し、英国が1842年までカブールを支配。同時期イランのガージャール朝のアフガニスタンへの抗争があり、1855年にペシャワール条約を英国と結び1857年にパリ条約でイラン・アフガニスタンの国境を確定する。アフガニスタンは1879年の第二次アフガン戦争により1979年ガンダマック条約を結び英国	アフガニスタンは当時統一国家というよりも地方ごとの王国があり、特にヘラットでは近隣の大国イランと統治権の争いを行い、1800年に入り植民地支配の機運が高まると主にロシアと英国の間で支配権をめぐる争いが顕著化しインドとパキスタンの勢力争いにも巻き込まれることで、人の移動は局地的に継続してきた。1893年イギリス領インド帝国デアランド外相によりパキスタンとアフガニスタンの国境の明確化（英国はソ連の軟化を防ぐ役割）しかし現在もパキスタン、アフガニスタンの国境問題（しかしFATAもあり、パシュトゥー	1816年イランによるヘラット侵略、1907年イラン・アフガン・チベットに関する英露勢力圏協定。第一次世界大戦中はイギリスとソ連の占領、しかし1925年パフラビ朝（レザー・シャー）の元イラン中央政権化が進む。1935年にペルシヤからイランに国名変更しイラン民族主義を実施、第二次世界大戦後ソ連と英国により領土分割されるが、周辺で1940年代に独立したアゼルバイジャン国民政府、マハーバード共和国をイランに統合。1941年にトゥ	1800年代の英領インドの中でイスラム教徒地域。1947年イギリスより独立（インドはヒンズー、パキスタンはムスリム中心として、ベンガル・東パキスタンを含む）同年10月から1948年第一次インド・パキスタン戦争がカシミール地域（藩王がヒンズー、住民の80%以上がムスリム）の60%をインドとし1965年に第二次印パ戦争となる。1954年に米国と相互防衛援護協定、1955年にはMETOに参加し米国の軍事支援を対インド政	1722 ロシア軍イラン侵攻 アフガニスタン（イラン領）イスパハン侵略、しかし1792年イラン奪回 1828-42 第一次アフガン戦争（英国アフガン首都カブール制圧）。 1855 パンジェ紛争（ロシアによるアフガン・インド掌握に関してロシア対英国、1887年にバツファーブーン設立、1921年に

	<p>の保護国となる。デュラニライン（パキスタンとアフガニスタンの国境）が承認される中、反映国運動が高まり。1919年に第三次アフガン戦争が勃発し、アフガニスタンは独立を果たす。1926年アマーヌッラー・ハーンはアフガニスタン王国としてアフガン独立して改革を推し進めるが、ウラマーの反感を買い、パシュトゥーン化、及びイスラム化が進んだ。</p>	<p>ンは両国を自由に行き来きできた）。</p> <p>アフガン国内：地方勢力。周辺国：西部（イランと）中央部、北部、南部。植民地化：ロシア、英国、フランス。死者、移動者の数明確でない。</p>	<p>ーデー党（共産主義）が首位に。</p> <p>1943年にテヘラン宣言で独立が国際的に認められたのちもソ連が1946年まで在イラン。1951年アーバーダーン危機（それまで英国企業が所有していたイランの石油の国有化をモサディックが主張し英国の経済制裁）国民選挙によりモサディック再選。シャーの国外逃亡。1953年のイランクーデータは英国と米国の支援により、共産党政権の打破。レザー・パルビー皇帝（とくにアングロ・イラニアン石油会社からイランの石油国有化の構想は1953年に米国と英国のアジャック作戦</p>	<p>策の一環となる。1956年パキスタン・イスラーム共和国憲法制定。1955年に東ベンガル地方（インド）が宗教の同一性のため東パキスタンとして独立しパキスタンに併合されるが、1971年にBangladesh独立戦争が起き、Bangladeshとして独立。1947年にワジリスタンがパキスタンに編入。パキスタン中央政府の勢力がほとんど及ばず、パシュトゥーン（部族）が中心であるFATA(連邦制による管轄であるライバル地域)でのアヘンや武器の売買が始まる。1958年軍事クーデータによりアユ</p>	<p>はアフガン・ソビエト友情条約でパンジェ地域の管理が合意されるが実行に至らず。1855年ペシヤワール条約（アフガンと東インド会社設立）1878-81第二次アフガン戦争（英国アフガン支配侵攻）1900年代にはソビエトと英国の緩衝地帯として活用される。1887 アフガニスタン国境共栄（ロシア・英国間での合意）1895 パミール協定（アフガニ</p>
--	--	---	---	--	---

			により失敗により権力増強) は新米英政権実施。	ープ・ハーン独裁政権発足。	スタンとインド) 1947年印パ戦争(カシミール地方帰属) 1919 第三次アフガン戦争(アフガン独立)
1960年代：リベラリズム。イランの影響力、地域勢力の温存	国内諸勢力の中央集権化は広大な国土に阻まれ各地元勢力は軍事力を保持した。1952年のバルチスタン藩王国連合の独立とパキスタンの統合により、パシュトゥーンニスタン構想は周辺国の干渉により実現に至らず。1960年代後半にイスラム教急進派団体や反共産主義と掲げたが、政府抑圧により反政府運動の首謀者がパキスタンに逃れ、タリバンの元が生まれる。旧ソビエト連邦の介入がアフガン政権主導権争いを激化させ、ソビエトの介入を1979年10月に招きアミ殺害し、親ソ傀儡政権に。	アフガンに約5万人いたヒンズー教やシーク教徒は1993年までに完全に撤退し、アフガニスタンのイスラム教化が顕著に。ヘラートなど西部からの出稼ぎ労働が建設ラッシュが始まりアフガニスタンの北部、西部、中央部より、より長期的な労働者(主に建設現場)がイランに増加。急速な土地改革を実施するために特にハズラ、教授や政治学者などイスラム教学者を中心に大量の逮捕や殺害を行い、特に1万2千人をポリチャー	1953-1978年パルビー政権は米国・英国の軍事・経済支援を受け、脱イスラム化が進む。 1961年白色革命で女性の社会進出、農地改革、貧富の格差の解消と同時に秘密警察によるイスラム教勢力の弾圧を実施。 1964年ホメイニー師国外追放。イラクは国内イラン人の追放し1975年のアルジェ合意まで続くが、1937年のシャタルアラブ川をめぐるイラン	1962年中国・インド紛争でカーンは親中国政策を立てたことで1965年第二次印パ戦争の後、カーンは失脚。1970年のサイクロン対策に不満を抱いた東パキスタンでは、普通選挙で勝利したアワミ連の結果をハーンが認めずにパキスタン軍が東パキスタンに攻撃を仕掛け内戦状態になり、インドに東パキスタン難民が押し寄せ	アフガニスタンを自国の影響下に置こうとする中国(天然ガス)、インド(対パキスタンの緩衝地帯)、イラン(パキスタンの米国の影響の制御)、パキスタン(パシュトゥーンのエスニック連帯)、サウジアラビア(イスラ

		<p>キー刑務所で行い、全国で10万人以上が殺害された。</p>	<p>イラクの水源管理問題で関係悪化。1973年の第四時中東戦争時に西側への石油輸出より莫大な石油収入、シーアはイスラム教徒の弾圧。建設ラッシュによる労働力の必要性。</p>	<p>た。バングラデッシュ独立戦争（東パキスタンはインドおよびソビエト、そして、パキスタンは中国と米国の支援を受け）により、インドの介入を招いた。</p>	<p>ム教連帯、反イラン）、タジキスタン、ウズベキスタン（反政府グループの取り押さえ）はアフガン弱体化の為反政府勢力（タリバン、ムジャヒディン、ハッカーニネットワーク、ドストム将軍、TTP, IS など）・政府勢力などを支援した。</p>
<p>1970年代：共産主義時代。封建主義、共産主義と穏やかなイスラム教</p>	<p>ソ連は11万5千人の軍印を投入しナジブラを大統領に据え、米国、サウジアラビア、中国、イランの介入が始まる：アフガニスタン民主共和国（支援国：ソビエト連邦）がムジャヒディン（支援国：パキスタン、米国、イギリス、中国、イラン、イ</p>	<p>アフガニスタンでは続く日照りで農業分野の生産が落ち込み、アフガニスタン西部、中央部および北部農民のイランへの出稼ぎが増加したかイランは寛容な措置。1979年イラン革命（イスラム教徒シー</p>	<p>白色革命の利益により国内の貧困さが急激に拡大し国民の不満がたまり1978年9月に戒厳令ラザー・バルビーは1979年1月に国外退去。二月には亡命していた12イ</p>	<p>1971年第三次インド・パキスタン戦争でインドの圧勝し、東パキスタンの独立。ハーン政権崩壊。ベトナム戦争によりパキスタンへの支援が一時滞った</p>	<p>1973年のオイルショックで石油原産国の発言力が次第に強化。冷戦激化により世界各地で代理戦争開始。</p>

	<p>ラク、ヨルダン、モロッコ、レバノン、サウジアラビア、リビア、クエート、エジプトなど）と対戦。例えば米国はソ連の南下を恐れハザラ・ムジャヒディンへの武器の提供を、パキスタンを通して始める。約 300 万人がパキスタンに 200 万人がイランに逃れ 1987 年夏に停戦の話し合い開始、案としては 1988 年 5 月から 1989 年 2 月までソ連兵の撤退、そして、ムジャヒディンの支援停止が盛り込まれたが、米国、ソ連、そしてこの議論に含まれていないムジャヒディンによる反対により、合意難航。また、合意の中にはソ連撤退後のアフガン政権の形成については何ら合意が盛られていなかった。ソ連の撤退は、しかしながら始まり、パキスタン側からムジャヒディンの攻撃により人々の移動が激化した。</p>	<p>ア派の団結強く、特に北部アフガニスタンのシーア派はイランへの比較的自由的な移動が許される。) 1979 年パキスタンで軍事クーデターによりハック大統領はイスラム教徒の協力を呼びかける。南部、西部のパシュトゥーンのパキスタンへのコミュニティごと移動が始まる。ソ連の侵攻により 1979 年にはパキスタン、イランに 50 万人を超える難民が登録されていた。また、アフガニスタンでは推測 124 万人が死亡した。</p>	<p>マーム派ホメイニー師が帰国し、産業の国有化・イスラム化を推進。1979 年イランは国民投票によりイラン・イスラム共和国へ。革命の輸出の掛け声とともにイスラム教徒（シーア派）の連帯のため日照りによる農作物が不作の中央部（ハザラ）や西部の人々の受け入れを盛んに（推定で年間約 40 万人がイランへ出稼ぎを行っていた）。1979 年 11 月にアメリカ大使館人質事件（米国のパルビー亡命受け入れに根拠を発するといわれる） 1981 年まで米国は国境断絶、経済制裁、救出作戦などが行われた。</p>	<p>が 1972 年の米・中関係改善でパキスタン—中国—米国に対してソ連—インドの構図が出来た。1970 年代にパキスタンはヘクマティアー、マッスードー、ハカーニーなどアフガン政府の反政府勢力を支持し始め両国の関係が悪化。アフガニスタンからデュランド・ラインの周辺にソビエトの侵略から逃れる避難民・難民が集まり、またソビエトの後押しで成立したアフガン政府に対する抵抗軍であるイスラム教を尊重するいくつかのグループが”ムジャヒディン”の名のもとに緩い同盟関係を結び、国境線の</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>地域を活用し、またアフガニスタン解放のためアラブ諸国から兵士が集まり、のちにアルカイダーやムスリム同胞団の原型が生まれる。パキスタン側に逃れた難民の私塾の学校が設立されマドレッサの原型となる。1977年にブット氏が選挙で勝利、しかし、軍事クーデターでイスラム教徒の連帯が強調され始める。米国はアフガニスタンに侵攻したソ連に対抗するため、1970年代のデタントとは裏腹にパキスタンに軍事支援を拡大。</p>	
1980年代：ソビエト占領下。	ソ連の撤退後に1989年ムジャヒディンは米国とパキス他の支援を受けジェララバード攻撃、この結果ハル	ムジャヒディンと共産主義勢力の内紛で、アフガニスタンからパキスタン（パシュトゥ	1979 イラン革命、イラン・イスラム共和国樹立、アメリカ大使館人質	<p>イスラム化の進むパキスタンでは、特にアフガニスタンの南部地方</p>	アフガニスタンでの共産党政権は1992年4月

<p>共産主義とイスラム主義</p>	<p>ク派とパルチャム派が進み、しかし米国政権は依然として臨時政権を支援し1990年6月にナジブラを Khalaq の Tanai がクーデータを起こし、ISI の支援を得たヘクマティアルは Tanai が政権掌握。反政府勢力はパキスタン及び米国の影響力を受けながらも、誰がどのようにアフガニスタンの政権を担うか不明確なまま、紛争が続き、市民が紛争に巻き込まれる状況に。とくにナンガハール州は1989年三月から1990年5月まで激しい戦闘場となり多くの人がパキスタンに逃れた。1991年にはソ連崩壊、それによりナジブラは大統領辞任、それに乗じてドストム（ウズベク）とムジャヒディン指揮者のマスード（ハザラ）がカブール入りし戦闘が激化し難民も発生した。1992年にはアフガニスタン・イスラム国が成立した。共産党の反イスラム化にムジャヒディンの反対、1981年には100,000人のソ連の</p>	<p>ーン）に40万人、イラン（タジク、ウズベク、ハザラ）150万人のアフガン難民が移動。アフガン国内では150万人が殺害され、何百万人もが国内避難民となる。1980年代のソ連撤退時には2万4千の村が壊滅状態に追い込まれ、85%の人々が農耕地を失い、30%から50%ほどの村人が逃げ出し、カブールの人口は70万から250万人に増加した。1987から88年にパキスタンには315万人、イランに232万人が逃れた。ペシャワール及びNWFP地域の人口増加が顕著になり、1988年までにパキスタンに320設立されたアフガン村とパキスタンの受け入れコミュニティにおける電気、水などのサービスにおける争いが顕著化する。1989年には</p>	<p>事件発生。1980年イラン・イラク戦争に発展するまで、ハマスやヒズボラの活動などを創設した革命の輸出を宣言。1984年米国はイランをテロ支援国に制定、1986年イランコントラ事件発覚（米国のイランへの武器輸出）、最高指導者が1989年ホメイニ師からハメネイ師に。1980年代アフガン難民が急増。1981年から1982年には約五倍に（150万人）1990年には10倍（300万人）。アフガン難民の受け入れは対米政策、および、イスラム化政策なども絡み「宗教のもと迫害された人々」として優遇。石油価格高騰によるイランの</p>	<p>部の人々（パシュトゥーン）がコミュニティー・村単位でパキスタンのNWFP地域に移動、彼らはパキスタン政府よりブルーカード（IDカード）を寄与され教育及び保健が低額で受けられる便宜。のち1980年代初頭はパスブック（IDカード）が発行され支援助物資を受け取ることに。1977年の軍事クーデータでジア・ウル・ハックが政権掌握、イスラム化により、アフガンからの受け入れが盛んに。1978年アフガン紛争、1979年のイラン革命及び米国大使館の染料とともに米国のアフガニスタン攻撃</p>	<p>まで続き、ソビエトの侵略は1979年から1989年まで続き。ソ連は1万4千、アフガンは2万8千を超える戦死者、深刻な森林伐採、大規模な地雷埋蔵で農業に大きな被害を与えた。1980年頃からインドで年間約3千人のアフガン難民が登録される。UAEには1500人ほどが6年間登録された。同時期イタリアには150人規模で難民登録開始。ソビエ</p>
--------------------	--	--	---	--	--

	<p>兵士がアフガニスタンに在留：ババーク・カーマール大統領、モハメッド・ナジブラ大統領（1986年）モジヤデディ首相、ラバニ大統領</p>	<p>500万がイラン、パキスタンに逃れ、124万人が国内では殺害された。1989年から1995年の間に200万のアフガン難民がパキスタンから帰還。1998年のUNHCRの調査で120万人の登録されたまたはされていない難民がおりそのうち60%は十年以上難民状態でアフガン村に。</p>	<p>経済成長もそれを支えるもとに。1980年9月イラクのイラン侵攻によりイラン・イラク戦争開始、これにより戦力としてアフガン難民・アフガン人も参戦。</p>	<p>はパキスタンを経由して、ムジャヒディンへ。その過程でパキスタンへの軍事・経済支援増加。パキスタンのアフガニスタンへの影響力増加。1988年カーン大統領ブット首相。90年8月ブット首相解任、シャリフ政権誕生。1979年から1980年にアフガン難民が約3倍に（140万）、1982年には約6倍（240万人）に、それ以降、米国の冷戦による介入とともに、アフガン難民の増加はパキスタンによって支持される。1980年代のインドのヒンズー至上主義に対応するように</p>	<p>トの国内へのイスラム主義拡大を恐れ、アフガニスタン侵攻という側面もあるものの、冷戦期に米国によるパキスタンを通してソ連のアフガニスタンの支援（ムジャヒディンへの武器やステインガーミサイルの提供）の結果パキスタン、アフガニスタンに余剰の武器が残されパキスタンの地域勢力の増強を生んだ。1985年に最初のアフガン難民の記録（12</p>
--	--	--	---	--	---

				イスラム化がパキスタンで進む。	万人)以降減少するが2001年にまた10万人台に。2001年からの難民受け入れ増加はヨーロッパや北米で明確に。
1994-6年 ムジャヒディン。ナショナリスト。	1992年4月28日のムジャヒディン暫定大統領・アフガンイスラム国の発足後もサウジアラビアの後援を受けるヘクマティアル派やイラン支援を受けるドスタム派はラバーニ首相に対する攻撃続行し、1993年アフガンイスラム国成立したが1994年までには内戦が広がり、パキスタン諜報機関ISIの支援によりムハンマド・オマールをリーダーとするタリバン結成。サウジアラビアとパキスタンの支援を受けるタリバンは、ヘクマティアルの拠点カンダハールを占領し、1995年にはイランとヘラートを繋ぐ道を断絶することにより	アフガン国内の勢力は北西(ドスタム)、南東(パシュトーン)、ほか(ラバーニ)。1995年パキスタンから15万3千人、イランから19万5千人のアフガン難民が、1996年パキスタンから12万1千人、イランから8千人がアフガニスタンに帰還。1992-1996年の間にイランとパキスタンから約270万人のアフガン人が帰還した。1997年にはタリバンと反タリバン勢力の間の紛争で推定でアフガ	1990年まで早く300万人のアフガン人が都市に居住。アフガンからの庇護申請者は1992年までグループ認定(アフガンから来たと分かれば難民になれる)であったが、1993年より個人認定(個人の事情により審査される)に変換、それにより1993年まで約60万人がアフガニスタンに帰還。1994年ムジャヒディンの支配により22万の難民がアフガンに帰還	1980年第300万人までに達したアフガン難民は、1990年までに約330万人が300以上のアフガン村を形成しパキスタンで生活。政府は食料配給の停止(1995年)パスブック発行停止(1995年)でアフガン難民帰還を目指し、一方アフガン難民はパキスタン国内での都市化が進む。1991年300万人いたアフガン難民に対	ウズベクのドスタムやほかのムジャヒディンはラバーニ大統領の承認を拒否。米異国のパキスタンへの支援はソ連のアフガン撤退後急減したが、89年代になり回復してきた。

	<p>イランからの支援を受けていたドストム派に打撃を与える。タリバンは9月にはカブールを支配しアフガニスタン・イスラーム首長国を成立し、パキスタン、サウジアラビア、アラブ首長国が承認し、ドストムはトルコに亡命。ヘクマティアルはイランに逃れた。1999年マスード将軍は北部とカブールを繋ぐパンシール溪谷を掌握し膠着状態に。9月11日のアメリカ同時多発テロ時間によりアメリカのアフガニスタン侵攻。</p>	<p>ン国内避難民は約120万人になる。</p> <p>1998年には、タリバン政権はケニア・タンザニア米国大使館攻撃の首謀者のアルカイダ引き渡し拒否し、米国との関係悪化。また、マザリシャリーフ更新し、兵士や市民（5千人と推定）及びイラン大使館にいた外交官をパキスタンの仲介に反して、報復として虐殺。これによりパキスタンとイランの関係も悪化。国際連合安瀨園保障理事会決議1268が採択され、2000年決議1333号が採択されたが、タリバンは否定。2001年サウジアラビアアフガニスタンとの国交断絶。</p>	<p>シイランの難民総数は前年より20万歩と減少し162万の難民となる。翌年（1995）も同様の帰還が起き2000年まで登録された難民は約140万でとどまるが、帰還も20万から10万の間で起きていた。1992-1995の間にイランから約130万人が帰還。1989年ホメイニー師死去。ハメネイ師選出。1991年湾岸戦争では中立。1993年ラフサンジェニー氏選出。1997年ハータミー大統領選出。1998年（9万）1999年（10万）にイラン政府によりアフガン難民が強制帰還されるが、交渉の末2000年には新たな登録がなされ80万人のアフガン難民がイ</p>	<p>する帰還促進なされ</p> <p>1992年には162万人、1993年には約半数の147万となった。</p> <p>更にパキスタン国境閉鎖及び難民の受け入れ禁止のため1995-2000年では120万となった。1995年には50%が自主帰還であったが1997年には約20%が自主的だったと推測される。1997年パキスタンに残っている難民の多くがアフガニスタンで必ずしも紛争がひどい地域ではなくパキスタンで生まれた二世の影響や、アフガニスタンの将来的（例えば1997年時点での地雷は約1千万個と推測される）により、帰還を</p>	
--	--	---	---	---	--

			ランで新たに難民として登録されたと同時に 13 万人が自主危難を選ぶ。	望まない人が増加。しかし、アフガン紛争で 1996 年 9 月から 1997 年 3 月の間に約 5 万人がアフガニスタンの北部及びカブールからパキスタンに逃れる。	
1996 年から 2001 年：タリバン政権。ファンダメンタリストとイスラム主義	1996 年アフガニスタン・イスラム首長国を設立（パキスタン、UAE,サウジアラビア承認）しかしデュラニをめぐりパキスタンと衝突。 1997 年タリバンのマザー攻撃によりドストム将軍イランより帰還 1997 年マスードがカブールから 25Km まで攻め入る。①1999-2002 年まで厳しい日照りと干ばつで農業が大きな被害に。さらに地雷や森林伐採により農業が大きな被害を受ける。	1996-2000 年間に 150 万の難民。難民帰還は 1994 年より年間 10 万から 20 万の間で推移（1995 年パキスタンから 15 万 3 千人、イランから 19 万 5 千人。1996 年パキスタンから 12 万 1 千人、イランから 8 千人が帰還）、累計で 1998 年までに 380 万アフガニスタン難民が帰還。国内避難民：1993 から 1998 までに約 100 万人以上が、1996 年ヘラット周辺の国内避難民数は 120 万人、1996-7 の間に累計国内避難民 30 万人。 1999-2002 年の旱魃で 150 万	1996 年のから徐々に難民数が減少し、それに比例してアフガンへの帰還が増加。新たな難民の受け入れ場事実上困難になり、人口増加は登録していた家族の子供が中心に。また、毎年の登録及び登録料金の支払いが義務化。	1995 年インドとのカシミール領有権をめぐる国境紛争と 1999 年カシミールをめぐるインドとの紛争により難民受け入れ停止。登録難民数は 120 万人だが実際は約 200 万人（のちに非登録難民）。 2000 年年頭からパキスタンはアフガン人のグループ承認から個人認定に移行。2001 年 9 月のアフガンとの国境閉鎖後外圧により国境開放したが 4 月まで難	2000 年パキスタン、サウジアラビア、UAE のタリバン政権の承認。2001 年タジキスタン国境閉鎖で 1 万人のアフガン人が国境で足止め。2001 年米国同時多発テロ事件でビン・ラディンの引き渡しを拒否するタリバン政権にその抵抗を行っていた北部

		人が国内避難民に 100 万が難民に。		民登録は禁止。8月に再開されたが米国の10月のアフガン侵略で停止。1999年にパルヴェーズ・ムシャラフの軍事クーデターで軍事情権に移行。	同盟を共にテロ撲滅の名目で侵攻。対テロ戦争は2003年のブッシュ大統領の悪の枢軸に繋がりに、軍事関与強化。
2001年以降： 対テロ対策の一環として米国の介入。穏健のイスラム主義、経済的自由主義の導入	2004年アフガニスタン・イスラム共和国設立。2008年デュランド・ラインをめぐるパキスタンと抗争、国境閉鎖や2011年のアフガンのパキスタン側のデュランド・ラインにあるハッカー二ネットワークへの攻撃などで緊張が高まる。	2002年当初の帰還計画（パキスタンから220万人、イランからは150万人の帰還）を上回る帰還（2002年の3月から8月までに200万人）のため計画を改定（パキスタンから350万人、イランから230万人）。同時にパキスタンに移動する人は推定100万人。2002-2004年の間に約500万人がパキスタンとイランから帰還、120万人の国内避難民が帰還した。2005年の国内避難民は153,400人。2015年12月には紛争	2002年米国はイランを悪の枢軸に。2001年から2002年までに難民数は半減（120万から60万人に）、2001年から20010年まではアフガン難民は減少をたどる（2009年時に30万人）がまた国内の安全が悪化する中、イランへ逃れるアフガン難民は増加。2010年には35万人台までに増加。	2005年のアフガン国勢調査でアフガン難民は3.04万人。2000年には200万だった大規模アフガン難民の帰還始まり、2003年にはその数が80万人台、だが増加し、2010年は170万人。2003年以降も小規模の帰還とそれを上回る数のパキスタンへのアフガン難民の増加。また、パキスタンには推定200万人の登録されていない	2005年以降、米国のパキスタン支援が縮小。タジキスタン、トルクメスタン、ウズベキスタンで2001年以降一定の難民が継続的に在住し、彼らの帰還は進まず。トルコ、インド、サウジアラビア、キルギスタンなど一定の数の難民が

		<p>による国内避難民は 1,245,045 人。全国 34 県の うち 31 の県で国内避難民が 生まれている。</p>	<p>2005 年保守派のアフマ ディーネジャード大統領 当選</p>	<p>難民が存在。2014 年 のペシャワールにおけ る小学校攻撃によりア フガン難民が標的にな り 2014 年には 10 万、 2016 年には 15 万のア フガン難民そして、同 数の登録されていない 難民がアフガニスタン に帰還した。</p>	<p>在住。2000 年代 から庇護申請者 はいたが 2002 年以降ドイツへ のアフガン難民 受け入れ開始で 初年除き約 30 万 人の難民がドイ ツに、オランダ には 20 万人台 が、カナダでは 12 万人台と現在 まで難民が生活 をしている。</p>
--	--	---	---	---	---

アフガニスタンは従来、主要国や周辺国の力により国家としての統一や結束がされにくい国であるとされてきた。実際にこの表から周辺国だけでなく植民地戦争、そして冷戦、そしてテロとの戦いなどアフガニスタンがイギリス、フランス、ロシア、米国など主要国家の政策に大きな影響を受け、それがアフガニスタンの国家独立や国内で十分な支配力を持つこと困難にしたことがわかる。更にインドとパキスタン、イランとサウジアラビアなど地域的な力の均衡の元、アフガニスタンが各国の政策の下にイスラム化や大パシュトゥーン民族主義が謳われてきたことが判る。また、アフガニスタンの人の移動は冷戦の文脈で共産党の支配から逃れてきた人々というレッテルの元、欧米の支援の元で保護がなされてきた。それと同時にアフガン人の移動が周辺国によって引き起こされたことと同時にアフガン人の移動が周辺国に与えた影響があることが判る。それは例えば、米国の対パキスタンの支援であり、FATA 地域への武器の流入にも現れている。この FATA への武器や資金の流入はパキスタン国内治安に大きな影響を与えてきたと同時に、国境が海に面していないアフガニスタンに対するインドのアフガニスタン支援がインドの対パキスタン政策にも使われていることが判る。

また、アフガニスタンの人々が時代を通して常に何らかの移動をしていた³⁴⁰こともわかる。内戦や紛争のためにだけでなく、自然災害により生活が出来ない状況にある際にはイランやパキスタンだけではなく同じエスニックグループの関係性を持つウズベキスタンやタジキスタンを含む周辺国に移動して出稼ぎ労働を行ってきたことである。しかしそれがある時期を境に労働者から難民に認定された。これに関しては本章のイランとパキスタンの項で詳しく検討される。これらの事から第一にアフガン人は、例えば紛争に巻き込まれるなど同じ状況に置かれた場合、同じ行動をとるのであるか？国境を越えて逃れようとする場合、誰でも移動できるのだろうか？第二に、アフガン人の移動はある一度の危機、または、何度も経験した後の行動なのだろうか？第三にアフガン人の移動の動機は単一なのか？それとも複合的なのだろうか？また、移動は或るショックに対する行為なのか、それともこれから起きるかもしれないショックに対する予防行為なのか？第四にアフガンの人々の移動は規制が課されると止むものであるか？第五にアフガンから移動した故郷を知らない人々は、どこに行くべきなのだろうか？例えば両親の生きた故郷を知らなくても、故郷へ帰べきなのか？第六にアフガニスタンの人の移動は周辺国にどのような影響を与えるのかを検討する。

第一にアフガン人は、例えば紛争に巻き込まれるなど同じ状況に置かれた場合、同じ行動をとるのであるか？国境を越えて逃れようとする場合、誰でも移動できるのだろうか？生命を脅かす敵が攻めてきたとしても、そのような情報を得て敵の来る前に逃れる人、敵に包囲されている状況でも賄賂などを払い逃れることのできる人、反対にその場所に残って敵と戦おうとする人、そして、身体的理由で逃れることが物理的に困難な人もいる人々は同じ紛争下においても異なる行動をとる。アフガニスタンでは例えば、タリバンと北部同盟の戦いでも、激しい攻撃にあっても日中は家から離れた場所に身を隠し夜は家に帰る人、短期的に安全を求めて隣村や町に移動して様子を見に自分の村に帰る人、隣町や大都市で仕事を見つけてそこに居つく人、ビザを取得して米国やカナダに渡る人、難民としてイランやパキスタンに渡る人、そこから日本に渡り難民申請をする人と、様々な行動をとる。筆者が 2002 年に帰還モニタリングを行った首都カブールと北部を繋ぐ戦略的地域であるショマリ平野は、ソビエト軍とムジャヒディン勢力、そしてタリバンと北部同盟のカブール抗争で大きな被害を被った場所である。例えばショマリ平野のイスタリフ県には 11 の村があり、1990 年代の推定人口は 438,050 人であったが 2002 年の年初めには人口が 125,410 人まで減少したが、2002 年一年間で 117,060 人（国内避難民の帰還が 111,025 人、難民の帰還が 6,035 人）が帰還した場所となった。つまりイスタリフ県では、そのままイスタリフに残った人々、また主にカブールなどに逃れた国内避難民もいれば、主にパキスタンに逃れた人もいた。また、村に残ったという人も、攻撃が激しくなっていた時にはカブールやパンシール溪谷に一時的に避難した人や、家族を比較的安全な場所に逃がしてお

き自らは戦闘に参加した人もいた。このように、実際の人々の移動の状況はある時点での統計が示すよりも、もっと複雑で、例えばソビエト侵略時にはイスタリフにいた人が、タリバンの侵攻によりイスタリフから北部同盟の基地であったパンシア溪谷に逃げ、パキスタンに逃れた人もいるが統計数だけでは個人がどのような行動をとったのかはつかめない。

筆者の率いるチームはカブール北部で2002年8月から1年半、150を超える村を回ってパキスタンやイランから帰還したアフガン難民がどのような保護や支援の必要性があるのか聞き取り³⁴⁴を行った。個人の状態によって状況はかなり違うため一般化する危険性を承知で述べるならば、以下のような話がよく聞かれた。㊦主産業が農業であるアフガニスタンで、農地は代々親から男の子供に引き継がれてきた。しかし農地が子供や孫の世代まで分割され続けた結果、それだけでは生計が立てられないほど農地が細分化された。しかし、核家族化しているわけではなく、カブールやヘラート、ジェララバットなどの大都市の中心地以外ではアフガニスタンでは近い親族・血族が一つの囲いをした土地に何軒か家を建て共同生活をしている。故に、農業が不作の場合親族同士で話し合い、家族の中で独身男性が出稼ぎ労働に出かけることはソビエト侵攻前から起きていた。㊧多くの場合、村の中で誰が村に残るのかなどある程度の合意が出来ている。例えば夫が死亡した未亡人が家長となった場合、息子のうち一人が未亡人の母親と女の子供たちが逃げるのが奨励され、ほかの男の子供たちが村に残って敵と戦うなどが慣例となる。紛争などの場合は比較的裕福な人やなんらかの“つて”がある人は子供、女性、老人を最低でも一人の男の子と一緒に安全だと思われる避難させていた。パキスタンやイランなどの近隣国だけでなく、もし、財力に余力がある場合には例えばアメリカ、カナダ、ドイツ、などで、特に、その受け入れ先に親族や同じ村の人やエスニックグループ受け入れコミュニティがあると好まれた。欧米に逃れた人々もアフガニスタンの状況がある程度安定して、自分の子供が生まれた、アフガニスタンにいる親族が亡くなったなどの場合はアフガニスタンに帰国することを繰り返しており、移動のパターンは一方向・完結するものではなく、いろいろな方向に複数パターンがある。㊨比較的経済的に困難な家族においては年老いた両親や親戚などは紛争などの場合も一緒に逃れるよりも、もともといる村に残されることが多かった。その主な理由は移動のコストや健康・歩行困難など肉体的原因が挙げられた。その際には移動した家族がハワラと呼ばれる送金システムを使い残された家族に送金を行ってきた。また、出稼ぎ労働は特に近隣のカブール、または、パキスタン・イランで行われてきた。イランとパキスタンの大きな違いのひとつはパキスタンに多く出稼ぎ及び難民として移動した人々はパシュトゥーンで、多くの場合1970年代に村ごと移動を決めて家族単位でパキスタンとアフガニスタンの国境沿いにアフガン村を立ち上げ生活をした。テヘラン、マシャッド、エスタファンなどイランの大都市の郊外で共同生活をしているが、多くの場合独身男性が先行し生活の基礎を築き上げた後家族を呼び寄せる。アフガニスタン国外に逃れなかった人も、一時的に隣の村に逃れたり、または、村でソビエト兵に捕まったり、カブールまで連れていかれて投獄されたりしている人もいた。日雇い労働など労働力が提供できる青年や男性は、比較的そのような仕事があるカブールなどに国内避難民としてソビエト撤退後も残り、日雇労働などを行いながら村に返した家族を養うなど国内でも出稼ぎ労働者となっている状況も言及された。㊩移動する場合、人々は自らと同じ親戚・関係者、出身地、エスニックグループ、宗教宗派がいる場所を頼って行く（これはお互いにそういう時に厄介になるという関係で）ことが多く聞かれた。また、難民や庇護申請者となったとしても、自らの出身地の状況が少しでも改善した場合は、自らの家や畑の様子を見に戻ってくるという行動を繰り返してきた。㊪また、病気の治療や学習の良いサービスを受けるためパキスタンやイランに定期的に通う、または、インドで手術を受けるなども報告された。貧しい人々は血縁関係または村の有力者などに土地を売る・借金をして移動のための旅費を作る。

これから言えることは、人は同じ環境に置かれても個人的事情によりショックや危機に対する行動は変わってくる。つまり、同じ外的状況に陥っても、その時の環境や個人の状況によ

って、移動するかしないか、どこに行くか、どれぐらいの期間か、などは変わってくる。また、危機的状況にあっても、移動できない人もおり、肉体的（例えば一人で動けない）、伝統的価値（例えば、女性が男性の同伴でない限りは一人では公の場で外出しない）などのほかにもそこには資源の問題もある。前記のイスタリフの特に国道沿いの村々の破壊はすさまじいもので、20年にわたるソ連軍、タリバンと北部同盟の紛争中、多くの人々が亡くなった。なぜ逃れなかったのかという問いに対してイスタリフに残っていた人々の多くは逃げるお金や逃げた後の生活が出来ないからと言及した。

このような移動に関する資源の問題は AREU の研究³⁴²で指摘されているように、カブールからパキスタンの国境を越える移動には平均で一人 26 ドルかかり、逃れた先でどのように切り詰めた生活をするにしても、難民キャンプでさえもすべての必要必需品が十分な量、提供されるわけではなく、町に住めばいくら低く見積もったとしても年 300 ドルを超えてしまうお金がかかる。多くの場合、移動する資金は、親類などに借金をするが、しかしこのような資金を集められない最低貧困層は移動ができない。国家による福祉制度が成立していないアフガニスタンでは地元の有力者(多くの場合その土地を治める武力勢力)がパトロンとなってもらうために上納金を払うが、そうでなければ、例えば、子供たちを武力勢力に提供するなどしてはならない。そのようなことを拒む親もいる。また、アフガニスタンでは公式な金融システムは特に地方では展開されておらず、イスラム教連帯におけるチャリティーの概念が適応され、返済にある程度の時間がかかっても多くの小規模の店舗などでは「貸し」(クレジット) ベースで買い物が出来る³⁴³。しかし、それにも限界はあり、また、都市など、コミュニティーとしてつながりあいが希薄な地域では、そのような助け合いが見受けられにくい。逃れた先での生活費が捻出できなく、危険だと分かっている元々の村に戻ってきたという人たちの声もあった。

また逃れた理由を聞くと、必ずしも発砲の音を聞いた、兵士を見た、村人が襲われているのを見た・聞いた、タリバンが攻めてくる情報が村に流れた、というような具体的なことではなく、今までの経験上、村に留まっていたのは危険だと感じ家族の一部を安全な場所に移動させた、水源が断たれて(アフガニスタンでは雪解け水を農工作に利用するための地下水路が重要な水の供給源であるが、ソビエト軍の行進、およびタリバンとムジャヒディンの争いで、兵士が隠れることのできる水路が破壊され) 農工作が出来なくなることを予見し他の場所に移動したという声が聞かれた。どの時点で移動を決めたかという質問にはもうここでは生きていけないと感じたから、という答えが多かったが、男女別のインタビューでは女性は家長に従ったという答えが多かったものの AREU の研究では女性の意見が実際には大きな影響力を与えているという研究結果が出ている。

アフガニスタンの人の移動の聞き取り調査から見えてくるのは、社会的なつながりを持ち経済的に余裕のある家族は、その家族構成員をお金が稼げる機会およびお給料がアフガニスタンと比べて高いイランやパキスタンに送るが、貧しい家族はアフガン国内で比較的に金銭のかからない(初期投資の少ない) 地方から都会へと国内で移動させることである。同時に、脆弱性の大きさは移動先の選択や移動できないことに関連する。例えばより貧困に喘ぐ人々は国境を超えるよりも、国内のどこかに移動³⁴⁴してより安全な生活や仕事を見つけるし、移動するのに必要な資金や、社会的ネットワークを持ち合わせない人々は国内避難民や難民になれず³⁴⁵、その場から動けない状況³⁴⁶にある。これは移動ハンパー³⁴⁷現象でも裏付けされていることである。つまり、人の移動は色々な事情によってその行き先や期間などが決まってくる。アフガニスタンの例は、人の移動すること・しないことはその人脆弱性に必ずしも関連しておらず、行先により誰がより脆弱かを計れる指標ではないということを示している。つまり、人は同じ状況に置かれても(同じショックを受けても)異なる行動をとることがある。移動するには各種の資源が必要であり、人脈、資金、体力など余裕がない人は移動せず、逃れようとする原因や脆弱性に関わらず移動できない人々もいる。

第二にアフガン人の移動はある一度の危機によってもたらされるのだろうか？それともそのような危機を何度も経験した後の行動なのだろうか？人が移動という行為を起こす場合、長い時間その行為を起こすことを考えていたとしても、瞬間に決断をしても、その行為を誘発する何らかのきっかけがあると考えられる。例えば農作物の不出来が続きその土地を離れるなどで、人の移動は直接的にはショックで起こるように見える。しかし、移動という行為が起こるまでには複数の出来事や事情があり、表面的にはショック（移動を誘発するきっかけ）が最終的な移動という行動がなされると考えられる。ワルダック州、ロガー州、などからカブール市にきたアフガン国内避難民に行ってきたインタビューでは、カブールにきた理由として農作物の不作を上げる。しかし、個別に時間をかけてその原因を探っていくと、長期的な日照り、労働者の高齢化、地雷の存在により農耕策が出来ない、地域勢力による税金が課される、土地の所有権争い、農地の生産性の低下、肥料の価格の高騰、灌漑水路の破壊または水管理の腐敗により灌漑水が農地に回ってこない、武装勢力の脅威など複数回のショックがあり最終的にきっかけとなったのがその年の農作物の不作でついに移動する決心をしたことよく聞いた。つまり、移動するという行動をとる前にいくつかの段階があり、まずは前年に雪があまり降らず、雪解け水を運ぶ地下水路の破壊や地元有力者による地下水路の給水の制限が課され、自らの農地に雪解け水が農地に配分されず、雨もあまり降らず、農工作の不作につながる。しかしなんとか親類や貸してくれる地元の有力者など頼って出来る限りの借金をしてその場をしのいだものの、また三期耕作の二回目も三回目も農産物が成長せず、必要な道具を売り、本来なら次年度の種になる農作物を消費して、さらに土地を売り、ついには労働力を売るしかない。村全体で農作物が不作で雇用先がなく、都市などに移動を強いられる³⁴⁸。つまり移動の行動を起こすにはあるショックだけでなく、移動しなくてはならない状況に段階的に追い込まれていることが多い³⁴⁹。

実際に何人がこのような状況で移動したかは不明であるし、このような話は、インタビュー相手との信頼関係醸成というまでも行かないものの、かなりの時間をかけた聞き取りを行わないと事情を聞けないことが多く、仕事の優先順位や門限という時間や行ける場所の許可をとらなくてはならない場所の制限があるアフガニスタンの支援現場では時間をかけた調査を数多くこなすことは困難であった。故にこれらの聞き取り調査（筆者のモニタリングチーム、AERUやNEVA）などから引き出されることは、人々は簡単には移動を決めるのではなく、移動しなくてすむ方法がある程度考えいくつかの抵抗手段をまずは試みるということである。

また、移動する形態、期間、行先などは、移動の最後のきっかけとなったショックだけでなく、移動する人の事情やその人の移動先の経験や環境によっても左右される。例えばアフガニスタン北部、北西部、および西部の出稼ぎ労働の実情を見てみると、家族のなかで15歳以上の独身男性または結婚したばかりの青年男性がイランのマシャッドやテヘランなど大都市の労働者として2、3年働き自らの経済状況、受け入れ先の政治状況、自国の政治・経済状況により、アフガニスタンに帰国後、家族のうちで出稼ぎ経験のない男の子を連れて再度イランに出稼ぎに行き、経験を積んだ後、先に出稼ぎに出た人が帰ってくるリレーのような場合もあるし、一端帰国してからしばらくの間、出稼ぎに出ない場合もある。また、受け入れ国の状況によって、そのまま家族を呼び寄せ、その場に長期的に留まる場合もある。イランの大都市やパキスタン西部の都市ではアフガン人のネットワークが存在しており、移民、難民、に関わらずそのようなネットワークを利用して、またはそのようなネットワークに頼れない人は移動のサービス³⁵⁰を利用して移動する。公式の国境の管理は限られており、よく知られている多くの非公式の国境を超えるポイントがイランとパキスタン国境に点在し、人々は危険と利益の天秤にかけてどのサービスを利用するか決定する。それは以下に説明される“難民と自由意思の移民という境目を曖昧にしようが、多方向性を持った国境の交差が現行の、繰り返される人の移動を示している³⁵¹”という原因であろう。人の移動がおこるのは、たいていの場合単発の移動を誘発するきっかけであるショックではなく、積み重なった危機に対して最終段階の決断で、移動するには複合的

な動機を持ち合わせる場合が多い。それと同時に、現在進行中のショックに対する反応だけでなく、今までの受けてきたショックへの対応の経験をもとにこれから起こりうる事柄に対する予防行為として、自助・自己防衛のためにも起こる。

第三にアフガン人の移動の動機は単一なのか？それとも複合的なのだろうか？また、移動は或るショックに対する行為なのか、それともこれから起きるかもしれないショックに対する予防行為なのか？アフガニスタンの場合、一般に経済的な移民とされるこのような出稼ぎ労働はそれを行わないことは家族が食べていくことが出来ない、つまり、生活が出来ないから行う行為であり、より良い生活や機会を求める行為との境目は極めてあいまいである。前節でみたようにアフガニスタンには社会・福祉サービスが国家レベルで実施されておらず、多くの人々は地方武力勢力にその治安と何らか生活の安定を求める。故に、アフガニスタンでは伝統的に「移動は人生の一部だ」とされ、それは海外出稼ぎによる送金（公式の統計によると約0.4億米ドルまたは国民総生産の約1.3%が出稼ぎによる送金³⁵²とされ、国民の信頼が銀行システムにない、または伝統的に現金の持ち運びが通常的なアフガニスタンで実際の海外送金はかなり大きな額になっているとされる）、生計向上の戦略として、また、需要（出稼ぎ国の必要性）と供給（アフガンの内情）と供給をより行いやすくするネットワーク（家族、友人、または人の移動のサービス）の存在が1960年代（特に北部はイランに南部・西部はパキスタンに）には既に確立していた。そしてそこで得た経験は人々を都市化させることに部分的につながる。

農業セクターは依然としてアフガニスタンの主要セクターで芥子の実の栽培・精製の非公式経済も含め、特に外国軍の撤退による主要都市の一部の人々が利益を得ていたサービスセクターの縮小により現在もその重要性を失っていない。その農業セクターは1990年代の紛争だけではなく1990年後半から2004年までの大規模な旱魃により、2001年までにはアフガニスタンに残っていた人口の25%が何らかの形で危機管理をしおり、紛争が激化する中、農作物の出来高や紛争による危険などの地域の状況によって、海外送金が送られる方法を探るか、働ける場所を探す避難するかを決めており、アフガニスタンにおいては人々の移動は歴史的にリスク管理戦略の中心³⁵³になってきた。それはアフガニスタンに残留し戦う兵士でも、家族はアフガン国内外の安全な場所に移動させ、成人男性が戦場に残るという形にも表れていた。つまり移動するということは人々が活動的に自分の置かれた状況に対する解決方法を見出そうとする自衛または自助努力でもある。前記の特に北部や西部地方の若者にとって出稼ぎ労働に出て結婚資金をためることは大人になる道（“rite of passage”）とも考えられてきた。

AREUによりインタビューされた人々の平均賃金を比べると技術者ではイランでは一日8から10ドル、アフガニスタンでは6ドルと非技術所有者ではイランでは一日5から7ドル、アフガニスタンでは2から3ドルの稼ぎとなる。故に、アフガニスタンとイランとでは格差があり、平均で出稼ぎ労働者はその賃金の70～80%を蓄え、平均で技術者年間1200ドル、非技術者年間500ドルをアフガニスタンに送金している。AREUの研究結果³⁵⁴が示すのは、労働を目的とした移動はゆえに紛争や安全や貧困に対する行動だけではなく、生計向上の為でもあり、このような移動を一時的・一過的な状態として考えるべきではない。また、このような人の移動は、1970年代からの既存のネットワークにより、受け入れ国の状況によっては最初に男性一人で出稼ぎに行き、既婚の場合は妻、そして、両親、子供と順番に呼び寄せる場合もある。しかし受け入れ国の状況によってはこのような呼び寄せではなく、出稼ぎに行って帰ってきて、再度必要があるまでは再度出発しない場合³⁵⁵もあり、人々は多くの場合ある程度の計画性を持って移動を試みている。つまり、国境を超えるにしろ、超えないにしろ移動をするという行為は単に紛争の結果だけではなく紛争が実害を帯びてくるかもしれないという過去の経験値や他の人の体験により引き起こされることもあるし、将来的に起こり得る状況に対しての計算された予防行為である可能性もある。このように移動の動機は複数あり、そのうちで例えば一つか二つがその時点で主な動機となり、それ以外にいくつかの動機を持つかもしれない。

また、避難の際に、自由意志に反するつまり、強制的に移動を強いられたとされる基準となる十分な「迫害に値する」状況かどうかは、その本人にしか判断できない。多くの場合、人々はなぜ逃れたのかと聞かれたら、直近の理由や一番身近に感じた理由を挙げるかもしれない。特に、上記の理由で調査に時間が掛けられない場合、または、通訳を通して数ある調査をこなさなくてはならない場合、難民の政策を立案し研究を行うものは単純明確な答えを相手に期待し、それに基づいて分析を行うかもしれない。例えば人々がイランやパキスタンに向かった理由を調べた研究は、その約半数（イランに行った40%、パキスタンに行った60%）が「仕事のため」と言及するが、その原因を深く掘り下げると自然災害や紛争などの原因によりもともと自分の故郷で行っていた農工作が出来なくなり、近隣の比較的大きな村で日雇い労働者として働く機会がない場合はより大きな町や都市に移動し、または、家族や親類がイランやパキスタンに出稼ぎ労働に既に行っている場合はその人を頼って移動していた場合が多い。例えば、イランとパキスタンに、または村から町へそして大都市へ移動した人の圧倒的な理由は「生計が立てられない」ことがインタビューの際に言及されるが、そうってしまった理由は紛争や自然環境、または両者によるもので、経済的な移民と分類される人々の中には紛争により生計が成り立たないと考えそのための移動をする人も含まれる。また、紛争により逃れた先で仕事を見つけたか、その仕事を失い次の場所に行く場合、最初の移動動機は紛争から逃れ、その次の移動動機は生計向上のためとなる。しかし、移動理由を聞かれると、多くの場合、人々は最後の移動理由を言及する³⁵⁶。実際に筆者も多くのインタビューを行ってきたが、インタビュー関係者の信頼関係が築き上げられるか、また、インタビュー側が事実関係を明らかにすることに関して何からの利益が無い場合、インタビューされる側の真意を推し量ることは大変難しい。

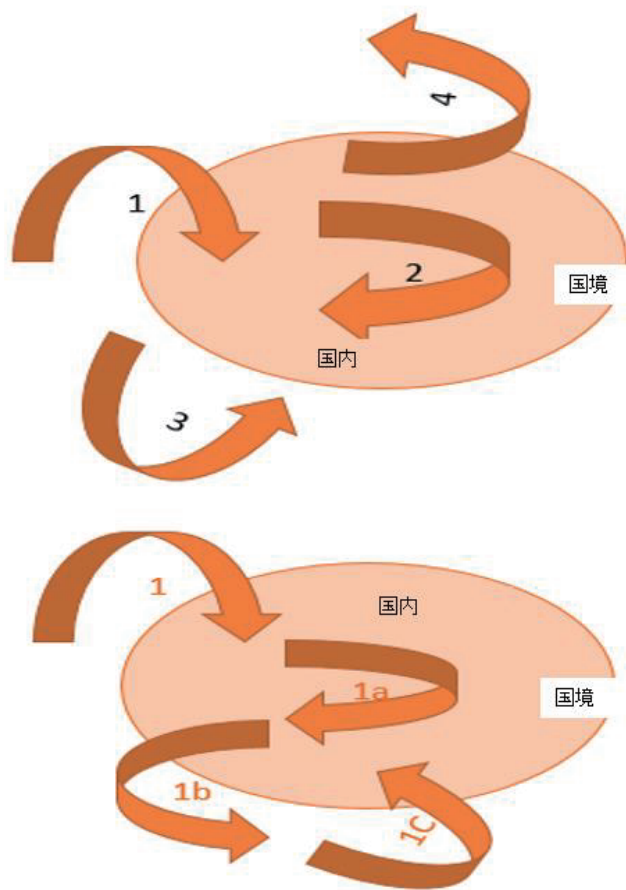
第四にアフガン人々の移動は規制が課されると止むものであろうか？ アフガニスタンにおける危機と脆弱性調査（Nationwide Risk and Vulnerability Assessment : NRVA）によると地方の農家の14%が国境を越えて仕事を探しに行くことと表明しており³⁵⁷、移動は生計向上の戦略の一部として「多方向の国境の移動は、難民と自由意思で出稼ぎに行く人々の境目をうやむやにする、現状の、行ったり来たりする人の移動である³⁵⁸」。このようにアフガニスタンの例を見ると、移動することは「生活の一部でそれは戦争や貧困に対応するためだけでなく、計画的な社会的戦略、アフガン人がリスク分散や社会、経済、政治的な資産を多様化する生活の一部である。故に短期から中期的な持続可能な統合の戦略を後押しするものである³⁵⁹。」そして「アフガニスタンの文脈では人の移動は紛争だけの問題ではなく、またそれはもう難民の問題だけではない³⁶⁰。」何故ならば「人の移動のその元は経済的に誘発されるが、動機は複合的で、多くの人はい依然としてエスニックグループ間の緊張のため村から逃れたり、特に北部アフガニスタンでは地元の武装勢力のかける税金や強制的な武力勢力への参加などを避けたり、移動している³⁶¹。」そして「移動するという決断は多くの理由で、また、個人的な要因で、そして社会的な、経済的な、政治的な戦略³⁶²」である。

2003年のUNHCRの議論では「難民の恒久的解決方法としては自主帰還がより良い解決方法だという合意がある」ものの「年々アフガニスタンからの移動の原因はより複合的になっているということが広く認知されてきた。実際にアフガン人が最初に逃れてきた理由は現在もう関係がなくなっている。」そのため「UNHCRのマンデート以外の方法での追加的な難民の解決方法が必要となる状況に対応するための新しいアプローチが必要」なアフガニスタンで「UNHCRは2005年以降の状況はマイグレーションや開発の挑戦として行われるほうがより好まれるアプローチであるべきだ」³⁶³とされる。移動の動機は複合的である。移動する動機は経済的、社会的、政治的要因は複雑に絡み合っており、経済的理由が主な移動理由であるとされてもその背景には政治的には何らかの共通項を持つ特定の地域やグループが意図的に仕事に就けない状況にあり、社会的な差別があり経済的に困窮された状況から発生した移動となる。

第五に故郷を知らない移動したアフガン人が帰る先はあるのか？例えば両親の生きた故郷

を知らなくても、故郷へ帰ることが優先するのか？移動先の経験により、その後の移動の動機や行先も変化し、人の移動は継続し、それを規制することは歴史のみでも困難である。また、規制を課しても、人の移動は必要となれば人の移動のサービスなど非合法の手段を用いても続いているのは、現在のヨーロッパの移民難民の状況を見ても明白である。人の移動を考えると我々は人が A 地点から B 地点に移動した時点で移動とみなすが、時間軸を変えてみると人は A→B→A→C→D などと移動している場合がある。アフガン人の移動パターンを見ていくと、移民となったり、国内避難民となったり、国内避難民、難民、帰還民、国内避難民、または再度難民の道をたどるなど、移動を繰り返している。また、難民になったとしても家族のうち一員(大抵家族の中の男性メンバー)が一時的に帰還をして残してきた財産(家や土地など)や村の状況を見に来てまた避難先に帰るといった行動をとっている。

図 3-2 人の移動の定点観測



時間軸をずらした時の移動の一例 (筆者作成)

例えば、ある人は紛争が始まったころは、最初は森に隠れ、隣村の親戚の家に行き、また自分のうちに戻り、そして、次に町に行き、国境を超え、など、行動をとる場合がある。また、国境を越えても自分の町や村の様子を見に戻り、様子を見てまた国境を超える行動をとる。アフガンに帰ってきた 1 の選択の後も、例えば 1 a のように国内で動くかもしれないし(その場合国内避難民となる可能性がある)、1 b のように国外に再度逃れるかもしれないし(その場合、難民となる可能性がある)、1 c ある程度海外で過ごして帰ってくる(その場合、帰還民となる可能性がある)こともある。つまり、逃げた場所で人々を分類することはある時間の一か点で可能であるが、それが永続的に続くとは限らない。このような分類の問題点は相互が排他的であることであり、②の人が③になったり、①の人が③になったりする。

例えば 2008 年 8 月の紛争による国内避難民統計³⁶⁴, 235,833 人(その内 166,153 人が長期的に国内避難民であるが)の国内避難民のうち少なくとも 52,422 人が 2005 年以降にパキスタンから帰還したアフガン難民であった。

移動先に留まることは、特にその場所の政治・経済・社会的安定がない場合、また、安定した生活機会が欠如している場合、期間が限られている。移民、国内避難民、難民の分類に関わらず、人々は一定の場所に長期的にいるとは必ずしも限らない。例えば国内避難民や難民などがのがれた場所からほかの場所に移動することや、もともといた村や町に“帰還”したとしても、再度そこから移動する場合もある。現在のヨーロッパへの流れに見られるように(以前はそれが

湾岸諸国であったように)、まずアフガン難民はイランやパキスタンから他の国に移動したり、実際の移動を起こした直接の原因が紛争や迫害であっても、移動先での経験(受入れ状況)によって、人はより良い機会を与えてくれる可能性のある場所や国に、さらに移動したりする。例えば Altai と UNHCR は 2008 年の 9 月と 11 月に二週間毎に、累計 2,023 人のアフガニスタン・パキスタンの東部のトルカム国境および南部のスピンボルダック・チャマン国境を通過した人々とランダムに選り詳細なインタビューを行った。それに加え人々のプロフィールを完成するために、6,000 人以上のアフガニスタンとパキスタンを行き来するアフガン人に「移動」に関する調査³⁶⁵で以下のことが示された。

- 1) パキスタンとアフガニスタンの間を調査対象となった 81.3% の人々が定期的に行き来をしている。そのうち三人に一人 (35.9%) が 3 か月ごとに国境を越えている。その大部分 (89.5%) の人がこれからパキスタンで過ごす・過ごしたのは一年以下で、その半分以上 (61.6%) が一ヶ月以下の予定。
- 2) 半分弱 (46.7%) の人が 10 年以上パキスタンに住んで、半分弱 (43.3%) の人が家族や友人や自分の家を訪ねるために両国を行き来している。
- 3) アフガンからパキスタンに向かう人の半分 (54%) が冬を比較的温暖なパキスタンで過ごす。このような継続的な移動は、AREU が 2004 から 2006 に行った、カンダハールのバス停での聞き込みインタビューやパキスタンの 3 つの主要都市(ペシャワ、クエッタ、ケラチ)に暮らすアフガン人の調査と同様の調査の結果と一致する。

つまり、既に多くのアフガン難民が受け入れ国で生活のベースを築き上げ、その土地になじんでいるため、アフガン難民がアフガニスタンに帰ったとしてもそれがアフガン人の移動の最終定住地点を表すということではない³⁶⁶。「それに重要なのがアフガニスタンとその周辺国の間にある国家を超えたネットワークの存在が、人、物、金、労働と情報の動きを促進する。そのネットワークは家族の結束とそれに基づいた義務、期待そして緊張、それから出身地、エスニシティ、年齢などに基づいた個人関係によって築かれている³⁶⁷」。パキスタンとアフガニスタンの人の行き来は 1979 年のソビエトの侵攻によって引き起こされる前から起こっていた。さらに移動した人々は、逃れた先と逃れた場所の行き来してきたことは、前記の 6 千人をプロフィールしてそのうち 2 千人詳しい聞き取り調査³⁶⁸をした結果から証明されている。更に 2008 年には平均で毎日約 4 万 9 千人がパキスタンとアフガニスタンの国境地点(トルハム)を通過しているが、公式チェックポイントの報告は平均 150 人であった。これは公式チェックポイント地点の数が少なく、パキスタンとの長い国境線(例えば公式チェックポイント南のスピンボルダックから東のトルハムまで 200 キロ離れている)があり、多くの人がパスポートやビザの必要のない国境線を渡ることの利便性を享受しているからである。このように公式チェックポイントの統計は必ずしも人の移動の現状を反映していない。これらはあくまである人の行動のある人時点でのス定点観測である。つまり一つの分類に分けられた人は必ずしも同じ分類に帰属するわけではなく、色々な分類に移動していく可能性がある。同様に移動は一度動いたら終わるものではなく、新たな場所で得た経験や体験をもとにさらなる移動が起り、生活が出来ずに移動する場合がある。人の移動は、ある場所に移動して終わることもあるが、多くの場合、移動は一度で終わるものではなく続く場合が多い。その移動はまた、多様な方向に向かう。

最後にアフガニスタンの人の移動は周辺国にどのような影響を与えるのか?一般的に海外移住の場合、年齢の低い子供の方が大人よりも新たな環境への適応量力(語学、文化、等)が高いと言われるが、パキスタンやイランでの難民状態が 30 年以上続いているアフガン人の中には子や孫が生まれている。移動先の経験がその人の解決方法に及ぼす影響は移動が長期になるほど顕著化する。イランやパキスタンに逃れた難民の 2 世 3 世は多くが両親や肉親から聞くアフガニスタンはあくまで観念としての“故郷”であり、同時に難民として差別されていると感じている受け入れ国への反感から、故郷アフガニスタンを理想化³⁶⁹する場合が多い。しかし同

時に、現在パキスタンやイランで享受できる教育レベルや水・ガスや医療などの社会的なサービスがアフガニスタンで欠如している故郷の現状を冷静に捉え、自分がそのような故郷に戻った際の将来への不安もある。つまり、“故郷”や“祖国”に戻るといふ選択肢は、その国から離れている時間が長引くほど困難になり得る。

また難民の人々によると帰還する先の故郷で生計向上が出来るかは大きな関心事である。つまり、ある村の出身であってもそこにもう土地や家の所有権がなく、そこで生活できる職が見つけれない場合、そこから大きな町や都市で生活の機会を得ることとなる。UNHCR は自主帰還するアフガン難民に対してアフガニスタンでどこに向かうかの意識調査を行ったが、それによるとパキスタンから帰還する難民の 70%以上が元の村ではなく、ジェララバッド、カブールなどの大都市に帰還することを選択する。その最大の理由として、家屋の損失（伝統的なアフガニスタンの住居は毎年のメンテナンスが必要で、何もしないと土地壁や木々でできている屋根が雪の重みや雨で崩れて住めなくなる）や土地の所有権（権力者が変わるたびに土地が報酬として再分配されたり、土地の所有権を表す資料が紛失または故意に焼かれ、それを仲裁する機能が働かなかつたり、もともと耕作可能面積が限られているところに男子相続者による分配が行われ細分化しすぎて生産性が低下する）や生計向上（仕事の有無）などの理由を挙げる。つまり、自主帰還といっても必ずしもそれは出身地に戻ることを意味するのではなく、受け入れ先の教育、医療、などの社会・福祉サービス、道路や橋などのインフラ、そして雇用の有無などによって帰還先は変わる。これは、アフガニスタンの文脈では仕事が集まるカブールなどの都市化の原因となる。2050年までにカブールはアフガン人口の50%を占める大規模都市になると予測され、現在でも脆弱な社会サービスの崩壊やスラム化が懸念される。故郷に帰るといふ概念は理想化されやすいが、パキスタンやイランに在住するアフガン難民や移民の二世や三世の難民は「生まれ故郷」に行ったことがない、または、故郷へ帰るといふ判断は必ずしも彼らの将来的計画と見合わない場合が多い。また、制約を課されても人々は移動する。ただ規制されればされるほどその移動が地下化・犯罪化される可能性が増える。上記のようにアフガン人の移動が恒常的に行われていたならば、アフガン難民とそれ以外の人の移動を区別する要因は何であろうか？

表 3-3 アフガニスタン人口統計を各種データのもとに比較すると、その大まかな傾向として、アフガン国内には数百万の国内避難民がおり、元難民（帰還民）も現在、国内避難民や再度難民になっている人もいる。アフガン国外には 300 万人以上のアフガン難民や庇護申請者がいる。推定されるアフガニスタン全人口の 22%は難民として国外にいたがアフガニスタンに戻ってきた人であり、難民や庇護申請者としてアフガン国外にいる人は 28%である。つまり国民の半分は元難民として難民状態を経験しているか難民、または難民申請をしている。国民の半分以上が『難民』になるのはどのような要因があるのか？

表 3-3 アフガニスタン人口の単純比較

分類されたタイプ ³⁷⁰	予測人数	人口比
アフガニスタンに帰ってきたアフガン難民	7,200,000	22.14%
アフガニスタンにいる国内避難民	1,475,000	4.53%
アフガニスタン国内で地方から都市に移動したもの	2,150,000	6.61%
アフガニスタン国内で地方からほかの地方に移動したもの	2,005,000	6.16%
アフガニスタン国外に密航したもの	267,485	0.82%
経済的な移民	114,304	0.35%
季節的な移民	1,400,000	4.30%

アフガニスタンの通常の生活場所にいる人	8,915,211	27.41%
アフガニスタン以外にいるアフガン難民	5,500,000	16.91%
アフガニスタン以外にいる庇護申請者	3,500,000	10.76%
アフガン全人口	32,527,000	100.00%

(各種資料より筆者作成)

3-1-1 アフガン難民とは誰か？

前章で検証したが難民はその宣言性として庇護申請者が国境を越えた時点で自らが難民と考えれば難民と言えるが、難民として国際的保護を受けるためには受入国及び UNHCR が共同の難民審査が必要である。国家による審査に関してはアフガン難民の主な受け入れ先のパキスタンとイランで1980年代ごろまで個別の難民審査を行わずにグループ真性で難民と承認されてきた。それは何の根拠に基づいていたのか、その他の移動する人との区別はどの様に行われてきたのか、その影響はなにかを次節で検討する。まずは、難民の申請性、つまり、アフガン人が難民となる選択をしたのかに関して検討する。

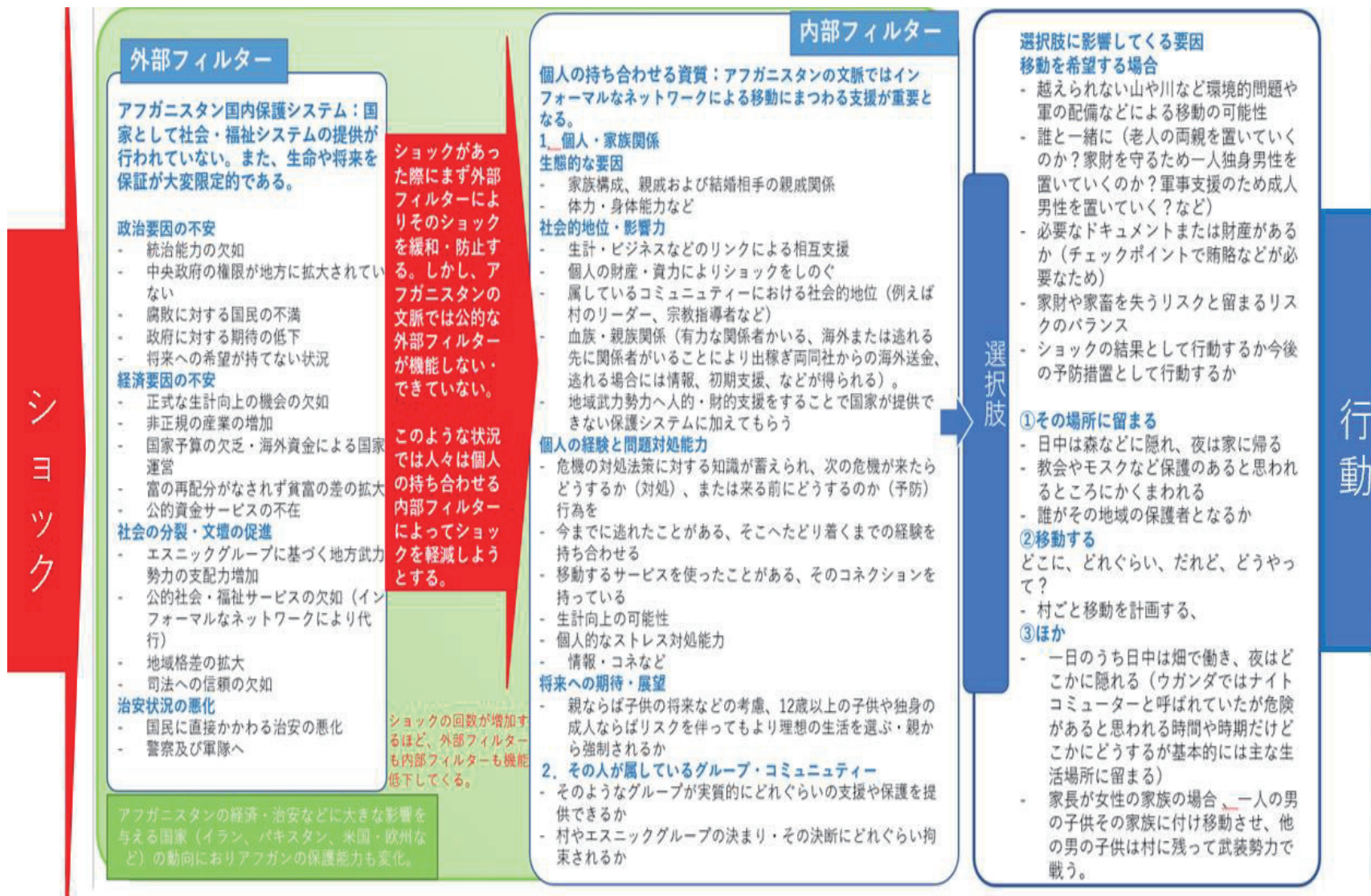
Turton と Marson がアフガン難民帰還に関して指摘した³⁷¹ように、アフガン難民と言っても均一な人々の総称とは言えない。1970年以降、様々な理由や背景を持ち海外に渡ったアフガン人が一様にアフガン難民というラベルが貼られた。それは、①受け入れ国や難民発生国の国内事情：アフガン難民を受け入れているイランやパキスタンの第二次世界大戦後の国内事情・国家形成の過程、および、アフガン国内政治状況、②大国からの影響：国際関係の中の受け入れ国として世界大戦後の整理の時期（イランはソ連と、パキスタンはインド）、冷戦期（米国とソ連、そして代理戦争としての軍事勢力）、テロとの戦い、宗派の争い（イランとサウジアラビア・パキスタン）、経済圏（アラビア海へのアクセスとしての中国・パキスタン、そしてインド・イラン）③難民自身の置かれた環境：難民が国際的な焦点が当てられる中で反政府勢力、政府勢力が難民を自分たちの勢力に取り込む過程など、個人、コミュニティー、国家、国際関係を考えなくては、アフガン人の移動を理解できない。つまりアフガン難民とは誰かということを整理しないと、アフガン難民と呼ばれる人々を理解できない³⁷²からである。

では、アフガン人が難民になる選択はどの様にされるのであろうか？前章及び前節では以下の二つのことが示された。人々は同じ危機に直面しても、例えば家族、親族、親せきなどが逃れる先にいること、ある社会集団に属しており、その関係者が逃れる先にいること、それらによりある程度の情報、および逃れる方法、逃れた後、短期間であれ、生活の面倒を見てもらうことが出来るという期待が持てるなどの人的繋がりや、持ち合わせている現金や貴金属だけではなく逃れた先で活用できる技術や能力などの資源が大きい場合など個人の資力によって、移動の選択肢が増えることが。実際に人が動こうと決断するまでにはいろいろな過程がある。動く・動かない、国境を超える・超えないなどの選択肢は自分の置かれた環境のなかでその選択を迫られるきっかけ（本節ではそれをショックと呼ぶ）となる事柄が起きた際に自分がそのショックに対してどれぐらいの克服していく力つまり、対応能力を持ち合わせているか、また、その人が属する家族、親族、コミュニティー、社会がショックの影響を軽減する機能を持っているかによる。本節ではこれらを次のページの3-4のように図式化して、その中でアフガン難民がどのような行動を選択するのか、つまり、人の視点から考えてどの様に難民となる選択が行われてきたのを、アフガニスタンの文脈の中で考える。

例えば、紛争や自然災害などの図3-4左隅にショックが起きると、そのショックを吸収・軽減または増大・悪化させる外部及び内部フィルターを通し、選択肢が生まれ、その中から各種の事情を鑑みて行動を選ぶ。故に、同じショックがあっても、個人が住む地域やコミュニティーなどの強度、内的・外的個人の資産などによって選択肢も、取られる決断も変わっ

てくるので、ある人は難民となり、他の人々は国内避難民や、動かないことを選択する。これらの役割をアフガニスタンの文脈で検討する。つまり国家、社会、コミュニティーなど、個人など個人が外部のフィルターにより水害などの自然災害の場合は国家による堤防、川の管理など水害対策によって個人に与える影響力が軽減されるのか、そしてそれは例えばその人が属しているコミュニティーが政府・政権により優遇され開発支援が整っている地域に住んでいるのか、または、少数民族や反政府勢力として虐げられているためそのような防災が整っていない地域なのかにもかかわってくる。

図 3-4 難民となるまでの選択肢 (筆者作成)



外部フィルターの他にショックは個人が持ち合わせる信頼できる親類や情報、ネットワークなど内的フィルターを通して、ショックが個人に与える影響が薄れたり濃厚になったりする。それにより、移動するかしないか、どこに行くか、どれぐらいいかななどの選択肢が広がったり狭まったりするが、その選択肢の中から人々は決断を下す。いくら政権に優遇されている地域に住む個人でも、経済力を含むがそれだけでは各種の個人の持ちあわすネットワークが脆弱な人々もいる。故に、同じショックがあっても、個人が住む地域やコミュニティーなどの強度、内的・外的個人の資産などによって選択肢も、取られる決断も変わってくるので、ある人は難民となり、他の人々は国内避難民や、動かないことを選択する。これらの役割をアフガニスタンの文脈で検討する。

3-1-2 ショック軽減システム

例えば旱魃が起きると農産物の買い上げをして農家を支援し、個人に与えるショックを予防・軽減して国民を守る事が本来国家の役割として指摘される。しかし、アフガニスタン政府の国民をショックに晒さない予防機能または軽減、および、例えば失業保険や労災保険など、何かあった際には何らかの社会保障システムや福祉システムが適応される補填機能は皆無である³⁷³。アフガニスタンには国家的失業保険はなく、生活をするのに十分な賃金を提供する雇用の機会³⁷⁴は限られている。それではアフガン「国民」は誰に保護を求めるべきか？雇用創成をし、地方政府の役職に仕事を紹介するという意味での雇用紹介や地域の治安の安定という意味で地域の武装勢力や宗教団体を中心とした宗教・エスニックグループをベースにしたコミュニティーによる住民保護能力は、国家のそれに比べて有効である。例えばアフガン政府による警察官の配備が十分でない地域には、その地方の武力勢力が設置した非公式の治安部隊が設置され、犯罪の取り締まりが行われる。しかし、このような非公式な保護システムには無条件で入れるわけではなく、忠誠心や賄賂³⁷⁵の提供など保護を受ける側の、例えば労働力を武力勢力に差し出すことが出来るなど、個人的資源による代償が不可欠である。つまりそこに本来国家が果たすと期待される公共性や平等性はみられない。これはどうして起きたのであろうか？以下の表は2000年以降のアフガニスタンの治安の悪化がどの様に起きたのかを検討したものである。

表 3-5 アフガニスタンの治安状況に影響してきた政策

テーマ	概念	政策	政策がもたらした結果
1. 安定化及び平和構築	治安が悪化する中で市民、軍事、そして開発のコンビネーションによって政権の正当性を保護し生み出す ³⁷⁶ 。 条件 1. 早期における固定的な敵と味方のすみわけ 2. 味方となった政権の	Whole of the Governmentの概念の元軍事力と開発の連携 手段 1. アフガニスタンの統合国連ミッション 2. 二国間軍事援助（アフガン政府の予算計画外の支援を含む） 3. 軍隊が人道的な支援を行う Provisional	この政策のインパクト:治安のさらなる悪化(市民の犠牲の増加) この政策多意味すること:① ‘Spoilers’ と呼ばれる平和を破壊するもの慨然として活動をし、一般市民のアフガン政権の正統性に疑問を付す。ボン合意時にこれらの Spoilers が平和交渉に入らず、彼らは安定した政権の障害となっている。②政府軍及び海外軍が治安を確立できないため、政府に友好関係のある地域勢力の存在が切り札となり、彼らの発言権が増加し、政府にとってよりかじ取りが困難に。③ハートと心を勝ち取る(win the heart and mind)という掛け声のもと外国軍が、アフガン中央政府を通さずに直接、特に治安の問題がある地方勢力への支援を行ったため、中央政府の正統性が低下し、既に治安上の問題のある地域で、地方勢力に兵器や金銭が与えられた。④英国や米国がアフガニスタンで積極的に活用した安定化(stabilization)を計ることでより治安が悪化する結果を生み出す結果となり、米国軍の残留につながった。⑤ 実際には異なることを意味する安定化(国内の安定を求める)とテロとの戦争(国内における海外勢力の脅威)がお互いに言い換えられる言葉として使用され、更にその場に残って活動を可能にする(‘enable to stay’)という言葉も加えられ、これらはアフガニスタンへの外国

	正統性の承認	Reconstruction Team (PRT)	の干渉と捉えられるようになった。⑥治安の悪化が開発プロジェクトの延期となり、それにより期待を裏切られたと感じる勢力によりさらに治安問題が起こされるといふ悪の循環が起きた。また、治安の悪化により、アフガニスタンでの活動はより多額の「保安のための費用」が掛かるようになり、ドナーの積極性が失われる結果となった。⑦国連の統合ミッションは人道支援が政治の場で解決されることを示すものである。
2. 紛争が継続していても国家建設を進める	政府の正統性はその国の国民の判断を伴う。紛争から平和への移行期間には外部アクターが国家建設を支援できる。新たな紛争の概念は人をコントロールするところにある。協調：戦争から平和への移行が大変短い帰還の紛争から紛争後という概念を持って行われた	政権樹立時、安定を築き上げるために誰が国家を治めるか早期に決める。その際に敵になる人々を政権から除外するか、政権に取り込み報酬を与える。中央政府が勢力を広げ地方勢力を抑え込むために出来るだけ財務の中央化を進め、首都に決断機能を集中させる。 道具： ボン合意、外部専門家を政権のアドバイザーとして政策や予算の配分などを作る。Afghan Reconstruction Trust Funds を活用する、	インパクト：公的な資金収集およびそれらの地方配分の中央一極化。地方武力勢力に依存した安全保障の致富分散化。海外からの資金のプール資金である。は Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF) は世銀によって管理されているがその資金配分には時間がかかり、地域差も大きい。さらに、海外政府からの直接支援資金が、アフガン中央政府の管理下に置かれず、非計画的に地方武力勢力に提供され政府の中央政府に対するパワー行使が限定的になる。 その結果： 1. 国民対話：平和交渉が国家構築の後に行なわれた。ロヤ・ジルガの枠組みに留まるもののそれでも国民対話が行われたのは、国外での有力なドナーの合意が得られた後のみであった。その国家再建や平和対話においても初期にはアフガン最大のエスニックグループであるパシュトゥーンは除外されたものの、北部同盟は参加することになり、いくつかの地方武力勢力が参加するなど、その公正性には疑問がもたれた。 2. 中央政府に対して特に国境沿いで得られた税金などを送金することを拒否することで、中央政府による予算の配分に対抗する形がとられ、利害関係が既存化した。このような状態が既成事実化することにより中央政府による地方における能力の低下がみられた。 3. 民主選挙、憲法制定、民主化、安定という構図がアフガンの文脈を考慮せずに押し進められ、それが悪影響を与える結果となった。 4. ドナーの立場からは腐敗や経済的依存を続けるアフガン中央勢力を立場上は支援しなくてはならないものの、それだけでは安心できずにアフガン中央政府をバイパスし、地方武力勢力への支援を政府の予算枠組み以外で行う両方を行う。さらに ARTF は 2009 年まで政府予算に計上されなかったし、世銀のモニタリングは大変弱く不完全であった（故にどのように使用されたか明確でない部分が多く残った）。 5. アフガン市民の気持ちと心を勝ち取る (win hearts and mind) 作戦は実際には出資国の軍隊が駐留している場所（例えば米国の滞在していたカンダハールや英国軍がいたヘルマッド）、での支援となり、それらの地域は必ずしもアフガニスタンの中で開発が必要とされている・ニーズがある・最低貧困地区である・治安が最悪の状況であるところではなく在任軍がない比較的治安は安定しているものの開発の進んでいない地域（人口の少ない中部の山岳地帯など）ではその恩恵に全くあずかることがなかった。
3. 紛争が継続する状況における支援と開発	人道と開発の連携が前進したり後退したりを繰り返していく中で起こっていく contiguum がより現実的な説明とされる 条件：人道と開発が緊密に連携することが求められる。開発支援がパートナーとする政府が実際には国民	ドナーの開発と人道の連携 (‘Link Relief, Rehabilitation and Development’) は必ずしも人道アクターの求める人道支援の原則（中立性、独立性、人道性、非政治性）と合致しない、 ツール：複数年の資金が保証された計画策定 国連カンントリーチーム (UNCT) の元の国連開発	人道と開発の二分法は紛争と政府の正統性の問題も問題となる。また人道スペースの縮小となる。 その結果： 1. パートナー選らび：誰と一緒にいるか？ 同盟（開発）か必要性（人道）か？ 2. 腐敗（カブール銀行の例）や罪を犯しても罰せられない（ドストムやイスマイル・カーンのように）状況が続く中で、人々が政府を全面的に支援しているわけではない状況でドナーは「主権」尊重として（しかしボン合意が全国民合意といえるか疑問が呈されるが）依然として政府を開発のパートナーとする。 3. 繰り返す人道危機：長期にわたる the acute malnutrition support を緊急状態として人道支援で行うのか、その根本となる食糧安全保障を改善するために開発支援で行うのか？人道支援が短期間であるという前提が、国家が国民を守ることが出来ない国では必ずしも当てはまらず、人道危機の原因を改善するのに不十分な開発支援のばあい人道危機が繰り返される。 4. 政治的な活動をする際に黒文字で書かれる国連と人道支援を行う国連機関が使う青い国連文字は、国連関係者以外にはまったく違いを見出さない。また外国人、国連スタッフの攻撃はメディアにとって格好のネタとなり、その為に攻撃を起こす団体もある。

	<p>の安全を提供できない状況で開発支援が実施できるのか疑問が残る。人道支援が開発支援の一部を担う状況になる。</p>	<p>計画（UNDAF）と国連人道カントリーチーム（UNHCT）の元の人道（HPC）。人道ドナーグループ（HDG）軍隊における人道支援であるProvisional Reconstruction Team（PRT）</p>	<p>5. PRTの結果報告の多くが軍による人道支援は必ずしもアフガン人の気持ちを勝ち取ってはいない。</p>
--	---	--	---

（筆者作成）

安定化³⁷⁷のカギとなる概念は平和に対する“敵対分子（spoilers）³⁷⁸”を撃退することである。平和への安定を軍事的に作り出す過程で、国家構築のために政治的、経済、開発支援も同時並行的に作り出す。安定化の努力は“政治的混乱、暴力、挑戦、そして政府の正統性と政治的な解決方法が争われる可能性が大きく、安心ができない環境³⁷⁹”で実施される。故に“安定化と同時期に同じ地域で行われているかもしれない人道、国家建設、平和構築のセクターとの兼ね合いを見て実施されなくてはならない”。このようなアプローチは“多くの場合無差別な暴力の使い過ぎとなることや暴力的、差別的そして腐敗した政府においては、安定した平和への貢献や紛争を解決するのではなく紛争のダイナミズムの機動力を多くの場合より高めていく³⁸⁰”アフガニスタンはこのアプローチがとられている代表国の一つである。何人かの学者は、ドナーの安定化へ友好的な考え方は冷戦後の軍事資金の使用方法の一つであるとする。さらに、ある国を優先的な介入国と名指しすることは、テロとの戦いという名の元に、世界の安全を担保するというよりも、介入国自身の外交政策を実施する³⁸¹と主張する。国家建設のためには、その場所で働いている他のアクターとの連携をとる必要があることを認めつつ、それらのアクターがそれぞれ安定化とは異なる原則を持つことも認知する。

安定化の成功は 1) 敵とするグループの選択の正統性、2) どのアクターと同盟関係を築くか？ 2) 軍事的なオペレーションをまるで非軍人が行っているようにみせるか？ 3) どのように長期的なエンゲージメントを可能にするか、である。つまり安定化の支援が終わるのは「平たく言えば脅威や暴力的な政治紛争を外部の部隊が解決しなくていい状況になった時、そして、正統的な政治政権による責任ある軍事力の行使が実現できる状況になった際に移行が起きるべきである。治安安定の一番の問題はいったん安定への脅威とされると交渉や譲歩（結果的にどちらが勝つか負けるかという状況になる）の余地がまったくないことである³⁸²」。

第一に、誰が敵で誰が見方か、米軍及び多国籍軍が支援するアフガニスタン政権側から見た敵の選定の正統性を考える時にアフガニスタンの安定化における困難性は敵が誰の敵かを定めること始まる。2001年のボン会議時でも現在でもタリバンは米国など多くの国にとってテロリストである。ただアフガニスタンの文脈においては1998年後半から2001年においてタリバンは政権を掌握し、国際的にも国家政権としてパキスタン、サウジアラビアなどに認められた。タリバンが宗教的であり、エスニックグループの集まりではない、または、アフガン人の代表ではないという議論もあるが、実際にタリバンの指導者の大多数がパシュトゥーンのアフガン人である。2002年のアフガン政権はアフガン人の約45%を占めると言われるパシュトゥーンの存在を無視することはせずに、しかし、前政権であったタリバンを排除し、カルザイ大統領のようにパシュトゥーンでありつつも象徴的な人物をおいた。しかし、安定化が成功するためには圧倒的な

武力だけでなく、それを行う正統性をアフガン国民が持ち合したうえで「敵」を完全に排除できる状態でない限りは成功しない。

次に、誰と同盟を組むかを決めなくてはならない。敵を倒すためのなるべく味方の数を増やすことが必要であるが、そのような同盟の中には自らが意図する目的のために集まっているわけではなくただ単に状況が困難であるために一時的に同盟の傘の下に集まっているだけで、実際に理想や究極的なゴールを必ずしも共有しない人々もいる。そのような同盟はいったん共通の敵がいなくなる、または、自らが置かれた状況が改善しその同盟の傘が発揚なくなると次は敵になることがある。そのような寄せ集めの同盟の場合、あるドナーがその時同盟に参加している地方軍事勢力に金銭的、または、軍事的支援を行ったことが、状況が変化することにより、そのドナー国の敵となる場合がある。それは例えば米国が軍事・資金支援を行っていた³⁸³ムラー・オマー、サダム・フセイン、ガダフィー、グルブディンが米国の敵となったように、そして当該国の中央政府との連携なしでドナーが直接支援を行うことは、その国の中央政府の影響力の低下を招く³⁸⁴。例えば警察と軍の高官部の任命は内務省および防衛相が行うことになっているものの、アフガニスタンの地方レベルでは地域武力勢力が中央政府の任命したその地域の警察や軍の幹部を拒否し、自らで指名し承認することがある。例えばヘラットの場、イスマイル・カーンは「地域武装勢力 (warlordやcommander) が勢力を持つ州レベルでは (州知事など) 地方政府の高官は彼らの人々を雇う、故に、中央政府ではなく彼ら地方政府にとって忠誠を尽くすのである³⁸⁵。」しかしながらこのような雇用形態は中央政府の影響力の低下だけでなく、さらなる地域武装勢力の力を伸ばし、不正を誘発する。米国、英国など海外軍隊によるアフガニスタンの安定化が終結するためには統一されたアフガン軍や警察の影響力及びアフガン中央政府の統治能力の向上が必要であるが、安定化の名のもとに行われた支援は逆に必ずしもアフガン中央政府に忠誠を尽くさない地方勢力の勢力拡大となった。

第三に、米国や多国籍軍といった海外からの支援軍は、作戦を遂行する為にこれらの軍の受け入れを現地の人々にしてもらうために、受け入れの気持ちを勝ち取ることが必要である。安定化の核としてアフガン国民の気持ちと心を勝ち取る作戦 (win the heart and mind of people) は実際には「お金が武器であるという MAAWS-A (Money as a Weapon System - Afghanistan) 作戦によって行われた³⁸⁶」。アフガニスタン在中の米国軍は公式に認められ発表されている軍事資金のほかに、これも公式には与えられているものの詳細不明declensional fund を持ち合わせ、その中で再建プロジェクトを行ってきた。それを実施する部隊の一つが州再建チーム (Provincial Reconstruction team, PRT) であり、軍人 (80 to 100 人) と国務省や米国国際開発局 (USAID) などからの民間人 (1-3人) がチームを形成する。米国軍が2003年にガルデスでPRTを設置し2016年までに主に米国により34州で26のPRTが活動した。

アフガニスタンではPRTは、州知事が議長である州災害委員会 the Provincial Disaster Committee (PDC) の下にあるワーキンググループとの相談により在留米国軍の指揮官が自由に使用できる Commanders Emergency Response Program (CERP) から資金を得て活動することが前提である。CERPは政府の職員に対する給与を払うことは出来ないがそれ以外は再建のためのプロジェクトを実施できる。ナンガハール州では、州知事の問いかけにもかかわらずCERPの3%のみがナンガハール州知事及び財務局に報告されていた³⁸⁷。米国の米国再建のための特別検査官 (SIGAR) の調査では2009年の1月から7月までの間PRTのプロジェクトは内部基準であるCERP基準に沿ったものではなかった³⁸⁸と断定した。また、アフガン中央政府の意向を聞かないPRTの活動に対して、前アフガン大統領のカルザイ氏はアフガン政府と並行のシステムを創り出し、「アフガン政府の統治能力を妨害する³⁸⁹」と在任中、繰り返し批判した。PRTはまた伝統的な

人道と軍隊の境界線に触れる活動であった。人道支援の原則は政府にとっての敵味方関わらず、必要とする人に支援をすることであるが、PRT の行った青信号政策 (Go Green Policy³⁹⁰) ではアフガニスタン政府に忠誠を尽くす村の身が PRT の支援を受けられるという人道の原則とは相いれないものであった。人道や開発目的とした支援でなく軍事的な目的を達成しようとするうえでの手段としての PRT は、それを行うことでより多くの損益をもたらせたとの評価もある³⁹¹。

更に、PRT の活動と人道アクターの協調は効果的に行われたという主張もあるが³⁹²、前記のナンガハール州の例でも見られたように政府アクターでさえも PRT のプロジェクト詳細が分かっていたように、人道アクターとの連携も希薄であった。さらに PRT の活動によって人道支援活動が脅かされたという報告もあるが³⁹³、アフガニスタンでの治安の問題は年毎に増加しており、さらに、PRT と治安の悪化に関連する調査が実施されていないため実際に関係性を示すのは困難だとされる³⁹⁴。また、現在アフガニスタンのコミュニティーが緊密な場所では小さな商店などでお金がない人が、卵や油など物を依然として“信用借り”で買えるし、無期限・無利子のお金の貸し借りが親族やコミュニティー内で行われている。これは銀行など公的な金融機関への不信からくるものであるとも言えるが、同時に、イスラム教の脆弱者への寄進や利子の禁止などのもとに、社会的弱者に大きく裨益しているシステムが存在する。しかし、後記のようにアフガニスタンでは急速に都市化が進み、首都カブール在住者の 80%以上がカブールに移住してきた人々である。そのような地域では、血族やエスニックグループなどの繋がり強化されてきた密な実質的な共同体による自助システムが存在せず、または、国内避難民の居住地で見られるように、共同体に入れる要素を持ち合わせない人々が増加している。脆弱国の評価を行っている Fund for Peace³⁹⁵によると 2006 年の調査開始以来、アフガニスタンは常に世界の脆弱国上位 10 位以内である。

表 3-6 Fund for Peace に指標におけるアフガニスタンの脆弱性：総合点数

年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
順位	9	8	7	7	6	7	7	7	7	8	9
スコア	99.8	102.3	105.4	108.2	109.3	107.5	106	107.7	106.5	107.9	107.9

(出典：FundforPeace より筆者邦訳)

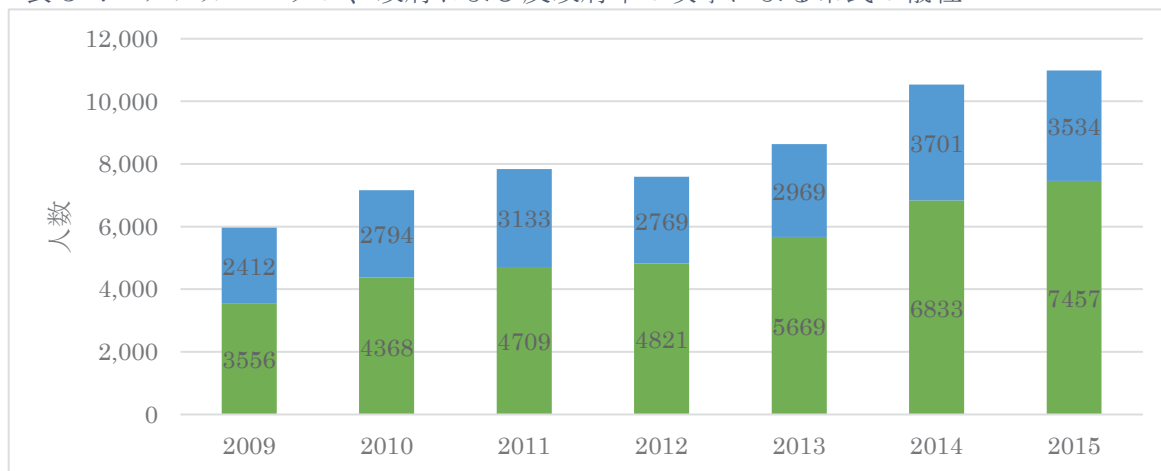
これらを総合的にみても、アフガニスタンの政治、経済、社会、治安の枠組みが国民を守る役割を果たしていないことが判り、「人々は（自分の村や町に）自主的には戻らないし、政府は地域統合が繁栄する手助けをすることをできないし、現実的に都市では十分なインフラがない³⁹⁶。」以下、アフガニスタンの人々の選択に関連してくると思われる政治、治安、経済、社会分野を中心にその現状³⁹⁷を考察する。

第一に政治要因を見て行こう。タリバン政権崩壊後のアフガニスタンの政治混乱の原因として、主要当事者を排除した平和合意（ボン合意）や、早期の選挙実施を民主主義実現と解釈する西洋的な手法、米国の傀儡政権による国家再建が挙げられる。アフガニスタンは歴史上、英国、フランス、ソ連、そして、イラン、パキスタン、インドなど外国勢力の介入のもと強い地域勢力と弱い中央政府の危うい均衡がとられてきた。2014 年の大統領選挙の結果、米国の仲裁によりアシュラフ・ガニ大統領とアブドラ・アブドラ CEO による統一政権が成立したが、二頭政治、および依然として政治活動を行うカルザイ前大統領や政府寄りを表明している軍事勢力などの間で繰り広げられる水面下の対立は、タリバン、ハッカーニ・ネットワークなど反政府軍事勢力のアフガン政府の対応や治安悪化の現状に現れている。いくつかの新聞記事や意識調査³⁹⁸は依然として

アフガン国民のアフガン政府への信頼を示しているが、2016年に発行されたアフガニスタン2015年の調査結果によると人々が政府のパフォーマンスに不満とされるのは調査対象の約半分（42.8%）でこれは前年比の13.8%増で、聞き取り対象者の半分以上（55%）は警察の汚職などにより犯罪者が捕まる可能性はないと見る。世銀の国家政策及び機関の評価（CPIA）では、アフガニスタンは調査対象の77カ国中69番目で“CPIAが示すのは2001年に比べアフガニスタンは成長を見せたものの経済、社会指標ともに依然として世界の最低レベル³⁹⁹”にあり、国民の期待に添えない現状を示す。

第二に、アフガニスタンの治安を論じる際、①主に政府勢力と反政府勢力に分けて論じられるが、実際には前章で見たように政府に友好的な勢力とされるグループが必ずしも政府に全面的な忠誠を誓っているわけではない。政府を支持するか否か、そのグループにもたらされる利害によって変わり、反政府勢力同士も便宜上の同盟を組んだとしても、目的が達成されるとお互いを攻撃する。これはアフガニスタンの治安改善に大きな障害となっている。②政府・反政府勢力の武力闘争以外にも、アフガニスタンでは金品を目的とする一般的な犯罪が横行し、それが腐敗と連携し、治安の悪化に大きく影響している。③収益率が高く、治安の悪化に乗じた大陸間での非合法薬物の取引により、アフガン一カ国では対処できない国際的非法ビジネスは更にその収益が地方武力勢力への資金源になり、中央政府による治安維持への悪の循環が起きている。④米国支援がされているアフガン軍やドイツやベルギーなどによるアフガン警察の訓練は行われているが、治安・司法制度に対する国民の不信が高いこと、そしてこれらすべてがさらに悪循環を増大させていることが挙げられる。

表 3-7 アフガニスタン、政府および反政府軍の攻撃による市民の犠牲



(作成：UNAMA アフガニスタン国連支援ミッションのデータより筆者)

アフガニスタンの治安の悪化に関しては2009年より体系的に統計がとられているUNAMAの市民の犠牲の数⁴⁰⁰で、その増加がみられる（前頁表5参照、青は怪我、橙は死者）。実際に治安悪化がどのように人々の暮らしに影響を及ぼしているかは数字ではなかなか表れにくいですが、2012年11月16日から2016年5月19日までの間⁴⁰¹に、73,105の治安を脅かす事件があり、これは毎日の平均にすると2016年（63.8件）は2012年（41.1件）の約1.5倍で、状況は悪化の傾向をたどっている⁴⁰²。アフガン人の三人に二人は治安に関する不安を持っている⁴⁰³が、それは政府・反政府勢力の抗争だけでなく、置き引き、家財盗難、住居侵入、誘拐、人質、殺人などの一般の犯罪なども含み⁴⁰⁴、村や町で出会う人々や現地スタッフと話していると、警察も犯罪組織の一味か買

収されていると考える人も多く、アフガニスタンの国家警察を信用しないという人は三人に一人という報告結果⁴⁰⁵に適應している。

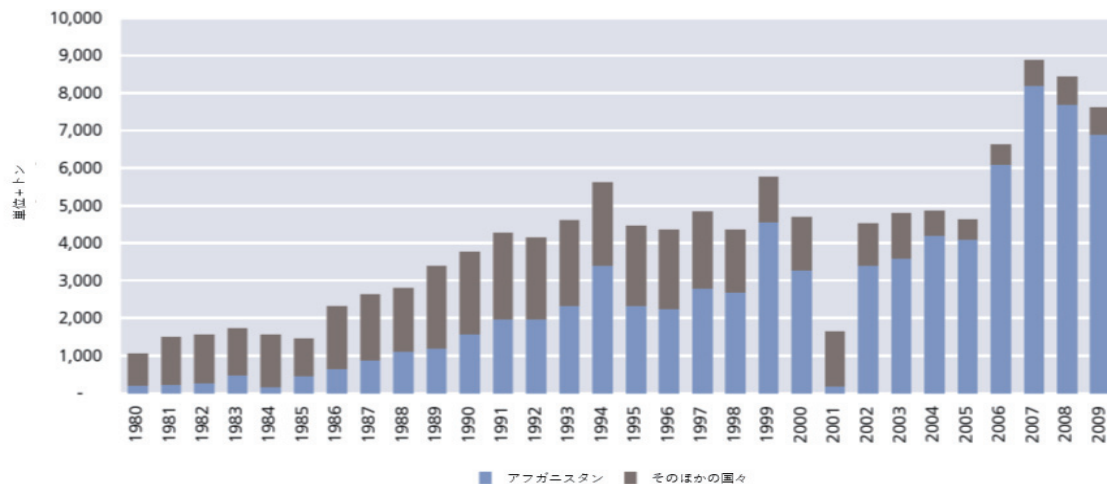
さらに腐敗や賄賂はアフガニスタンの社会のすべてのレベルで強く根付いており、国際的に比較しても 2014 年の統計ではソマリアと北朝鮮に次いで腐敗の進んだ国とされ⁴⁰⁶、ガニ大統領の強い反腐敗政策を打ち出しているものの 2015 年には 175 カ国中 172 位、2016 年には同 161 位となり、改善は進んでいない⁴⁰⁷。実際に 49%は政府が腐敗に対して何らかの対策をとっていると評価するが 2016 年・2017 年比較では腐敗が進んだと考えるアフガン人は 40%で、調査対象の 71%は腐敗が大きな問題だと認識している⁴⁰⁸。また、アフガニスタンの国家経営は海外の資金によって賄われていると言っても過言ではない⁴⁰⁹。米国は 2001 年から 17 年までに米国はアフガニスタンの治安セクター支援に 7 千万米ドルを出資し⁴¹⁰てアフガニスタンの軍事費は 2011 年には国内総生産の約四分の一 (24.75%) で 2016 年 (28.09%) も増加がみられるが、アフガン国軍は依然として国民を掌握していないどころか、SIGAR⁴¹¹報告によればアフガン国軍がアフガン国土支配率は 70.6% (2016 年 2 月)、65.5% (2016 年 5 月)、60% (2017 年 6 月) と軍事費増加に反比例し減少している⁴¹²と指摘する⁴¹³。実際には上記の割合はその県や州の行政センターのみで、州全体の有効的な支配ではないし、2016 年 2 月～5 月にみられた反政府勢力の支配地戦略⁴¹⁴により、誰がどこを支配しているかはめまぐるしく変化しているが、確実に言えるのは反政府勢力の支配地域が拡大し、例えば 407 ある州政府や地域政権の置かれている地方行政センターのうち、反政府勢力の支配は 2014 年は 3 箇所、2015 年に 23 箇所と拡大した⁴¹⁵。

国軍や警察のモラルを低下させるのは生命の危機を伴う仕事にもかかわらず、低賃金で離職率が高いために戦闘能力が高まらないことである。例えば警察の初任給は 120 ドルほどでありながら、コネのない新人警察官は反政府勢力などからの攻撃に一番合しやすい最前線に派遣されることである。警察の内部通報者や手引き (たとえば警察のユニフォームを着た自爆テロなど) によって攻撃が起こされることも少なからず起きている。さらに治安状況の改善を困難にしているのはソ連の侵攻時、ソ連とアフガン軍事勢力が設置した地雷が今も取り除かれていない場所が多く残っていることである。1990 年から 2000 年までにおよそ 7 万人のアフガン人が地雷により殺傷されたと推定される⁴¹⁶が、報告されなかった件数も多くあり、実際にはより多くの人々が被害にあっていたと考えられる。直接的な被害だけでなく、これらの地雷が農地や農作物などを運ぶ主要・幹線道路だけでなく村の人々の移動に使われていた歩道にも置かれていたことで、民間人への影響も甚大である。

次に経済要因を見ると、アフガニスタンの主要な労働セクターは農業で、1970 年代は小麦の生産が主な農業収入であったが、長期による紛争による直接的 (農地への地雷の設置、灌漑システムの破壊など)、および間接的 (土地改革の失敗、遺産相続による土地の細分化、など) 影響で公式の経済構造によると 2013 年の国内総生産比⁴¹⁷で農業 (24%) 工業 (21.2%) サービス業 (54.8%) となっている。国内総生産で農業が占めていた割合は 2002 年には半分であったが、2015 年では四分の一と急激に減少した。アフガニスタンでは①労働市場のそもそも正規職が多くない、②一般の人が入手できる職業をひとつ持っていたとしても生活ができるレベルの給金が手に入らないためいくつかの職業を掛け持ちする必要がある、そして、③公式の統計に現れない芥子の実の栽培・生成にまつわる非正規産業が増加していることが指摘される。実際アフガニスタン経済活動の 80%～90%以上が非正規産業によって成り立っている⁴¹⁸と推測され、下表 3 - 8⁴¹⁹からもわかるように芥子の実の栽培によるアヘンの供給が増加していること、そしてその原産国としてアフガニスタンが占める割合 (薄い青色) は世界比 (灰色) と比較して、1999 年以降大きく増加していることがわかる。また、栽培地域には偏り

があり特に南部、および、南西部に生産は集中しており⁴²⁰、それは治安が悪化している地域に対応している⁴²¹。それと同時にこのような地域は公式の経済データでは極度の貧困が指摘されているが、治安が不安定なため詳細なデータは公示されていない。

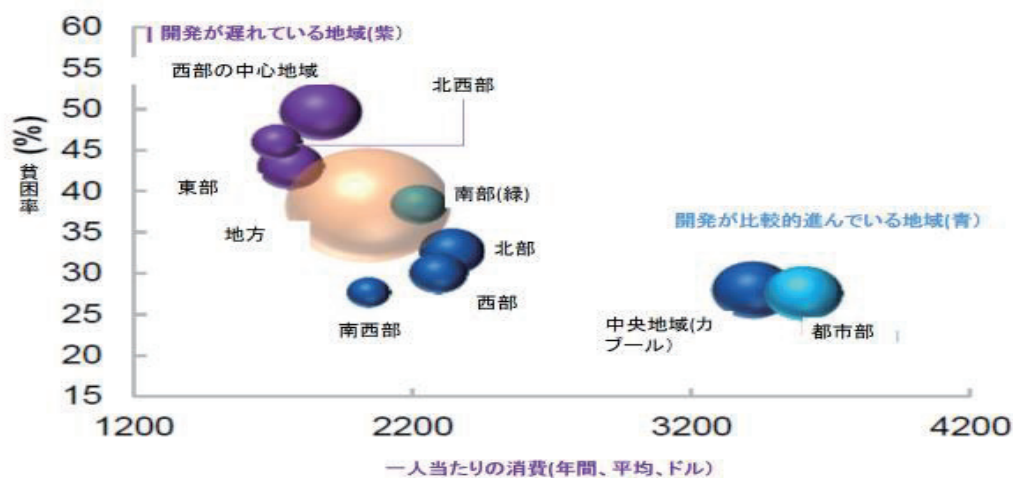
表 3-8 世界の芥子山稜におけるアフガニスタンの割合



(出典：UNODC⁴²²)

アフガニスタンでは都市産業が国内総生産の半分を占め⁴²³、経済の中心が都市型に移行している。現在アフガニスタンでは15歳以下の子供が人口の48%を占め、毎年40万人が労働市場に参入するが、都市における18歳から25歳までの青年層の人口率は23.6%で、地方の17.5%を大きく超えている。表7に見られるアフガン全国平均の貧困率⁴²⁴は36%⁴²⁵である。しかし地域格差は大きく、例えば最貧困とされるパクティカ州では貧困率が76%なのに対して、二万ヘクタール以上の耕作地で芥子の実を栽培しているヘルマッドでは貧困率は9%である。アフガニスタンの貧富の差は拡大しており、貧富格差を示すGini係数は29.7% (2007から8年) から31.6% (2011から12年) に増加している⁴²⁶。表3-9は一人当たりの消費が都市部で高いが都市特に貧困率が高い西部、北西部、東部では低いことが示されている。

表 3-9 アフタニスタンの地域別貧困率 (一人当たりの消費量による比較)

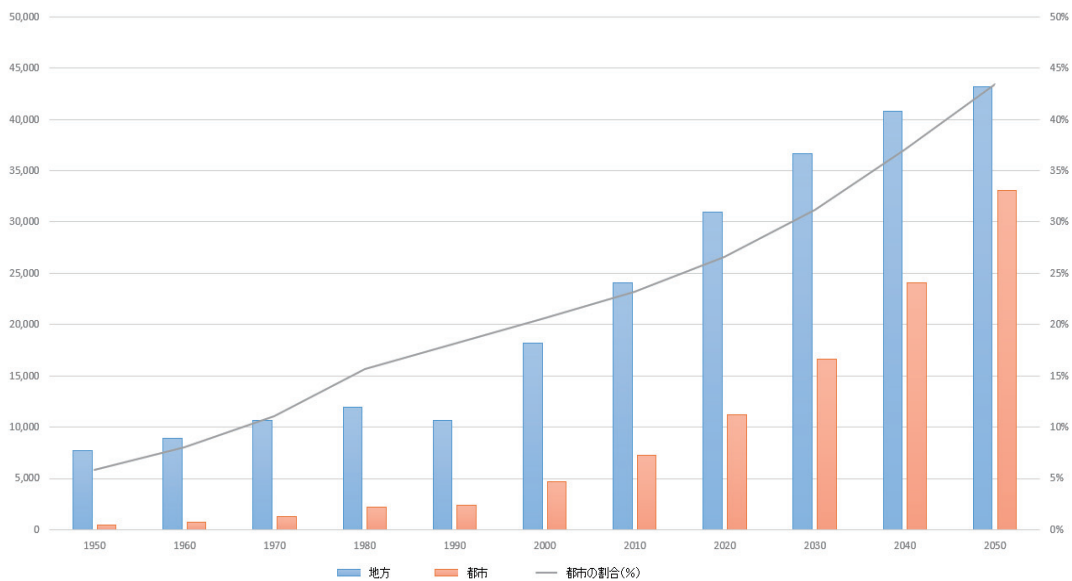


(出典：NARV より筆者邦訳)

同時期の比較では、貧困層の購買能力は 0.17% 低下したが、裕福層の購買能力は 9% 増加した。前記の社会サービスのアクセスも都市部と地方部の格差は歴然で、アフガニスタンでは貧しい地域がより貧しくなり、職を求めて地方から都市への移動が日常的に行われ、それが加速されている。貧困層の半数は東部、北東部、西中央部に住んでいる。そして貧困者の 5 人中 4 人が地方に住んでいる。ここで重要なのはアフガニスタンは世界的に貧しい国であるが、アフガン国内でも貧富の差は明確であり、表 3-9 は地方別に分類をしているが、実際には二人に一人が貧困とされるアフガン西部でも貧困の差が存在するという事実である。

最後に社会的要素はアフガニスタンの例えば所得税など社会システムの平等を促進する制度の有無だけでなく、それが実際に機能しているのかの検討が必要となる。日本の約二倍の国土を持つアフガニスタンでは、雇用機会や海外支援が主に大都市に集中することで更に都市と地方の地域格差は増加し、そのサービスを求めて地方から都市へ人が移動するという悪循環が生まれた。1950 年には都市人口の比率(表 8 では青色)が 8% であったがその後次第に増加がみられ 13% (1975 年)から 21% (2000 年)と増加しており、推測では、31% (2025 年)から 50% (2060 年)⁴²⁷と考えられる。2010 年から 2015 年の間の都市化率は 3.96% で、2015 年の都市人口は 26.7% であった⁴²⁸。

表 3-10 アフガンの地方と都市の人口比較 (2020 年予測)



(出典：UNHITAT より筆者作成)

これだけの急激な都市化は、社会サービスの都市への集中を生み出す。就学率の全国平均では小学校就学生が 80 万人(2001)から 800 万人(2014)に増加したものの、教育の質、女子学生の就学率⁴²⁹、都市と地方格差⁴³⁰が生じた。しかし、地方から都市部への移動には高い費用が必要である。「移住をする際の費用がとても高く、それが意味をするのはより良い機会を求めて最貧困層は町などに移動するためのお金を得ることが出来ないということである」、「NRVA のデータによると、より貧しい家族は、貧しい家族が国外に移動するのに比べ、国内での移動を行っている」⁴³¹。例えば「ヘラット

から逃れなかった人々の多くは社会経済的階級の低い人々であった。彼らは紛争や生計を立てられず住居が探せないことからヘラット市近郊を転々と住み移んだ⁴³²」。

さらに、安全な飲み水⁴³³や保健⁴³⁴の数は大幅に増加されたものの、依然として国民の30%が健康センターに治安悪化でアクセスできず、40%が健康センターにたどり着くまで一時間以上かかるなど問題も指摘されている。アフガニスタンの公共サービスはさらに世界的にも最低のレベルで、例えば WHO によると世界平均では一万人に23人の資格を持った医療関係者であるが、アフガニスタンでは一万人に1人⁴³⁵である。また、アフガニスタンでは三人に一人（2015年には36%）の国民が基礎的な保健サービスを受けていない。このような状況で多くのアフガン人は、深刻な身の回りの問題として電気⁴³⁶、道路などの社会サービスの欠如を、そして、国家レベルの問題としては治安悪化、腐敗と弱い政府、雇用の欠如と貧困⁴³⁷を指摘している。これまでみてきたように国家や国家機関、地方団体によって人々が受けるショックを軽減する可能性は地域によって際はあるが全体的に困難であることがわかる。

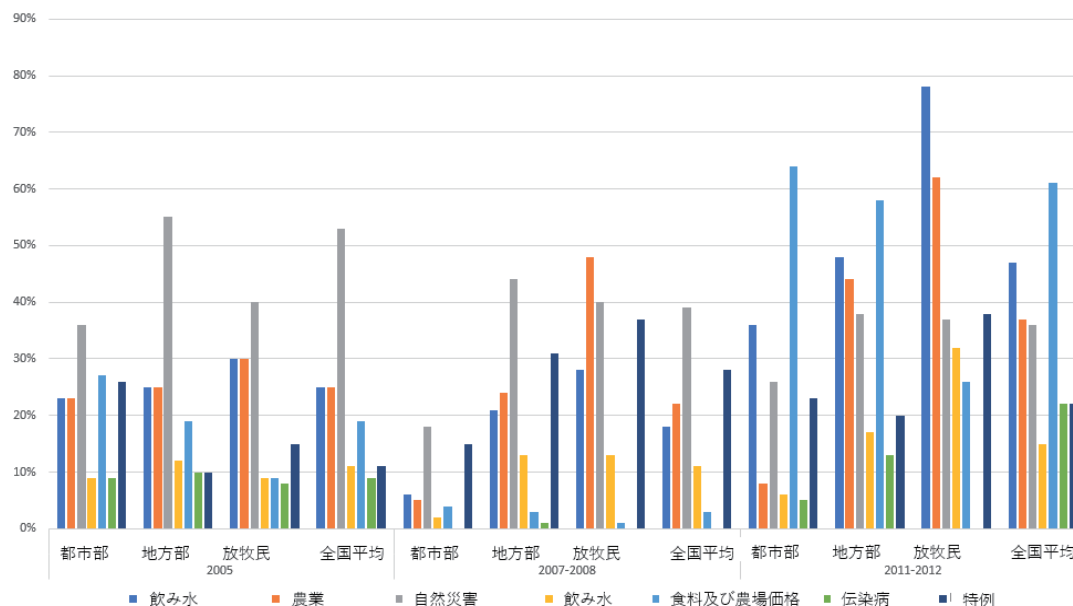
3-1-3 ショック

ショック⁴³⁸とは自分の生活・生命に何らかの影響をあたえる事象である。人々は生きていく中で度重なるショックを受け、その度合い、自助手段の有無、おかれた環境などによるが、ある単発のショックでは変化を好まず、極端な行動をとらないことが多い。しかし、度重なるショックを受けると自衛能力が徐々に低下し行動の変化が起きる。世界のほかの国々と比較してもアフガニスタンの特に地方ではショックを経験する家族が飛びぬけて高くなっている（2014年には84%のアフガン人は最低一回はショックを経験⁴³⁹）。ショックを受ける回数が増加するほど「時間を経て土地を担保にしたり売り出すことにより耕作地を失う結果になるような多くの債務を抱えたり、貧困層の多くが土地からの財産ではなく、移民になったり、カーペット職人になったりと非農業の多様な職種に頼ることになる⁴⁴⁰。」つまり、ショックが大きければ大きいほど、その回数が重なれば重なるほど、その人の脆弱性が増すことになる。人の移動に関して言えば、筆者の難民や国内避難民になった人の移動の経歴における聞き取りによると、多くの人々が移動をするまでにいろいろな創意工夫を行い、最初は短い距離と時間で（例えば一時的により安全だと思われる場所に逃げ隠れするという）移動をし、それが徐々により長期的・長距離の移動（村から町に、町からほかの都市になど）になることが多い⁴⁴¹。その過程で、避難が長期化すればするほど人々は自らの動産を売ったり貯蓄を切り崩して生活するために脆弱性が増加することになる。

アフガニスタンの文脈では、ショック⁴⁴²は、その属性（この統計では都市、地方、及び放牧民に属性を分けて調査している）によりいくらかの違い（例えば遊牧民に関しては飲み水がいつも問題の上位にあり、都市や地方の人々と比較して重要視されている）があるものの、例えば放牧地の減少、農作物への虫害、農業用水の減少、飲み水の質や量の低下、治安の悪化、暴力や泥棒、通常よりも高い食品の値段、通常よりも値段の低下した農作物、自身、雪崩、土砂崩れ、森林火災、厳しい冬などの自然条件、家族ビジネスの閉鎖、労働者が病気などで働けなくなる、家族の病気により薬や医療が必要となる、などが挙げられる。これらのタイプ別のショックを比較すると紛争は比較的低い割合（都市では6%、地方では17%で国家平均が15%）であるが、食料と農業に関しては（都市では64%、地方では58%、平均で61%）と高い関連性があることがわかる。

表3-11に現れているようにショックにも地域差がある。アフガニスタンの貧困率は前記のように数年間の間（2012年は36%、2014年は39%⁴⁴³）に上昇しているがそれは特に2012年において地方では38%で都市では28%と地方で高くなっており、前記の都市と地方の貧富の差にも反映される。

表 3-11 属性別のショック要因



(出典：NRVA より筆者作成)

表 3-12 は属性別のショック要因を年代別に示している。これはどのようなショックが都市に住む人々、地方に住む人々、そして放牧民、最後に国内平均の分類をしたうえで、それぞれのショック(青で表される飲み水の減少、同橙の農業被害、同灰色の自然災害、同黄色の食料、同水色の食料の値段、同緑の伝染病、そして同紺の個人に特有のショックに分け、年代ごとに分類している。これは複数回答が可能のため、Y軸にあるパーセンテージはショックの属性の程度を示している。

表 3-12 ショック数とその属性

調査年	2005	2007-8	2011-12
都市部	18 %	34 %	77 %
地方	51 %	72 %	85 %
放牧民	52 %	81 %	94 %
国家平均	45 %	65 %	84 %

(出典：NRVA)

この調査は同じ家族への追跡調査ではないため必ずしもショックを重ねるごとに脆弱性が増加することの相関性の証明にはならないが、ショックに対する関係性、つまり、ショックが大ききや回数が貧困状況との関係性がある。さらに、1980年のソビエト撤退や1990年代のタリバン政権成立時の海外支援の激減や2001年以降のアメリカの軍事介入によるカブールにおける毛財ブームなど海外の支援・動向がアフガン経済に与え外部からのショック⁴⁴⁴も著しい。例えば2001年の米国介入後のアフガニスタンへの海外からの支援⁴⁴⁵は、多くの場合、支援国の実益にかなった援助地域が選ばれ、結果として援助の地域格差が促進された⁴⁴⁶。更に、支援は必ずしも脆弱な人々を対象としない。人道や開発より軍事支援の金額が大きい中で、中央・地方政府を経由せず、モニタリングがされず⁴⁴⁷、特に紛争地である南部に多くのお金が流れている。ゆえに、アフガニスタンでは“開発の指標に改善は見られたが、多くのアフガン人は紛争、治安の悪化、および自然災害などのショックに非常に脆弱⁴⁴⁸”な現状にある。アフガン“政府

は過去に見られたように状況が悪化した時に個人の対応不能という最悪の形をとらないように介入したいと考えている⁴⁴⁹⁾ が、しかし、アフガニスタンはこのようなショックへの備えや防止、そしてショックを受けた人に補てんの政策や実施能力がない。

3-1-4 個人の対応能力

これはショックの結果を軽減・悪化させる個人のショックへの対応能力である。ここで言う個人とは家族・親族などの関係性の中での個人で、例えば自国と隣国の国境沿いに多くの親せきや同じエスニックグループの人々がいる場合、それらの人々からある程度の情報や援助などが得られることが期待され、それ自体がその個人の選択肢を広げると同時に対応能力を強化する。また、親族や血族、宗派、エスニックグループの存在により個人がそれらの資力（金銭、人間関係、財産、など）にアクセスがあればその状況乗り越えることが出来るかもしれない。このように個人の対応能力は、個人の周りの人や状況の力によって変わり、移動の選択肢は変わってくる。

3-1-5 個人の選択肢

移動するか否か、いつ、どれぐらいの期間、どこに行くかの選択肢は、公的（国家や地域の公的機関）・私的（個人の資力）ショック軽減システムがどれぐらい強靱か・脆弱かが影響する。前記のようにアフガニスタンでは全国規模で国家が提供するショック軽減メカニズム⁴⁵⁰⁾は機能せず、ある地域で影響力を持つ地方武力勢力も何らかの見返りが必要となり、その意味では公的な役割を果たさない。故にアフガニスタンの多くの人が個人のネットワークや資力に依存する。2015年のAsia Foundationの調査では「もしあなたに選択肢があったらアフガニスタンから逃れるか、または、留まるか」という質問では40%の人々がアフガニスタンから逃れると言い、58%がアフガンに留まると回答した。治安の悪化しているザブール、ヘルマッド、ウルズガンでは、アフガンから逃れるという人々の比率が多く、更にこれらの地域ではパシュトゥーンの繋がりのもとに、長年パキスタンに住んだ経験で培ったネットワークがある。アジア基金ではその特徴を以下の表3-13で示す。

表3-13 アフガニスタンの人の移動の分類

アフガンを去るという人たちの主な主張は：	アフガンに留まるという人たちの主な主張は：
主に男性である	主に女性である
主に教育を受けた人々である	あまり教育を受けていない人である
主に若い世代である	主に熟年層である
主に都市圏内に住んでいる	主に地方に住んでいる
主に独身である	主に既婚者である
ISISの存在を聞いたことがある	あまりISISの存在を聞いたことがない
アフガン軍は海外の軍の援助が必要である	アフガン軍は海外の軍の援助が必要ではない

(出典：Asia Foundation)

一見このような分類は判りやすく説得力があるように思われる。例えばアフガニスタンの文化的価値を考えれば独身男性のほうが既婚女性よりも移動が比較的簡単であるし、識字率の差を見ても男性のほうが女性よりも高い。更に、ヨーロッパで庇護申請をする90%のアフガン人は男性である。しかし、実際にアフガン難民の半分は子供と女性で占められている。つまり表3-13は全体的な傾向を示しているが、まだ個人の行動による違いの説明余地が残されている⁴⁵¹⁾。

アフガニスタン国家からの公的な保護が限定的な為、人々は私的な保護メカニズムに頼っている。それは、個人的な資産によって賄われ、ただ単に財力（金銭、財産、土地など）だけではなく、公的・私的ネットワーク（村単位・エスニックグループや地

域武装勢力や宗教⁴⁵²・宗派という目に見えやすいフォーマルなもの以外にも、血族、家族などを基とするインフォーマルな相互補助システム)や培われてきた経験(度重なる移動により貯えられた知識・知見など)である。ショックに対する個人の強靱性(resilience)はそのショックの回数と深刻性が大きければ大きいほど個人の対応能力が脆弱化するが、前記の世銀の発表ではアフガニスタンでは他の脆弱国と比較して人々がショックに出会う回数が多い。強靱性はある程度の時間があれば自己回復出来たり、また、外部的な支援によりより強靱に回復する可能性を持ったりする一方、回復する十分な時間が与えられず、複数回・長期にわたり試されると伸びきったゴムのように切れてしまう。例えば麦の生産を行っている農家が2000年から2004年まで続いた旱魃で麦が不作になり、国連の食糧支援により麦の価格が暴落し、次に撒く種となる穀物を食用にしまい、農工作に必要な道具や土地等を売って口糊をしのぎ、最終的に労働力を売る日雇い労働者になり、職がなく生活が今給黎を極める結果に陥る。

次にショックに対して国家の役割は個人へのショックの大きさを軽減・予防することである。つまり、大規模な旱魃がある際は、農家に対する作物支援や作物被害に対する補償(ショックの軽減)や日照りに強い作物や種の開発(ショックの予防)が期待される。しかし、アフガニスタンでは国家による社会サービスや福祉サービスが一般のレベルでも限定的で、そのような場合、人々は国家に代わる保護・サポートシステムに依存することになる。国家に代わる保護システムとしてアフガニスタンではエスニックグループ、宗派、血縁関係などでもともと村やコミュニティーがあり、都市や町を除いて依然として血縁関係及び結婚による拡大家族が一つの単位となり生計を立てる。故に、個人が求めるのはまずそれらの血縁・親族のネットワークである。また、ある地域では地方武力勢力がその地域の治安や生計を保証し、その見返りに金銭・労働力の提供を受けている場合もあり、そのような場合はショックを受けた人々に地方武力勢力がある種の保護を提供する。

また、個人に焦点を当てると、その個人の家族内の立ち位置により人々の行動は変わってくる。例えば両親の面倒を見る長男が家に残り、独身の次男が出稼ぎに行くなどな外部からわかりやすい性別、年齢、家族構成要因だけでなく、両親・祖父母の教育のレベルや社会的地位などの環境もショックを受けた後の行動、およびショックを予見した行動に影響をもたらす。更に、移動することには費用や、移動先で家を借り、仕事を探すまでの生活費だけでなく、それが出来る体力や技能、移動する先や仕事の情報や家族の面倒を見る資力が必要となる。アフガニスタンでは日雇労働などの仕事があると考えられる場所への移動が急激な都市化の主な原因となっている。しかし、公的な支援が受けられない環境で、都市に移動した人々は小さな村にいたころのようなネットワークによる幫助システムに属していない場合が多い。そのような個人はショックに直面すると親類などのネットワーク支援が存在しない環境でより脆弱な状況に置かれる。

最後に人々は自らの培った経験が行動に影響を与える。つまり、今までの経験から次のショックを予見して予防行為を選択することもある。アフガニスタンの特に北部や西部では、季節労働者や出稼ぎ労働者として国内外に移動して、ショックが起きる前に、ショックに備えて家族内でリスク分散を行う行動が1900年代後半には多く見られてきた。アフガニスタンの文脈では地域や時代によってその主体や影響の大きさは異なっているものの30年以上継続している紛争とそれによる経済(生計向上、土地の生産性及び所有権、産業の発展から経済政策に至るまで)、社会(教育レベル、栄養レベルとスタンディングなどの関係など現在の問題から将来への期待に至るまで)、政治(腐敗の蔓延、警察や司法への国民の不信、社会サービスや福祉保障、そして治安を提供できない)は国家の保護能力が限られている。二進も三進もいかない状況に陥る前に、移動するという行動を選択する場合もある。アフガニスタン難民の認定は2000年に入る

までイランやパキスタンではグループ認定で行われ、個人の事情など関係なく行われた。

3-1-6 決断

人の移動は必ずしも合理的と第三者が考えられる決断結果とは限らない。何故ならば、決断をする際の情報が行動者にとって不十分・不確実・不正確だったり、行動者特有のニーズや優先順位があったり、行動者が置かれた環境や好みが影響するからである。更にどのような選択肢を選ぶかは、その時の状況、個人の状況、個人のコミュニティや置かれた国や機関の環境によって絶えず変化する。また、移動は移動が出来る資源を持ち、そして、それは最悪な事が起きる前に予防する自助(resilience)行為であるかもしれない故に、逃れることを含む移動する事とその人の脆弱性は必ずしも相関関係にない。更に、より良い経済機会を求めることが目的とされる「移民」の場合、より良いということが生と死の境目なのか、現状でも十分食べていけるけれども将来的に余裕を持つためなのか、将来がないと思っただけなのか、どの時点でそれが移動を強いられるような環境なのか判断出来るのか、また判断する必要性を問わなくてはならない。それは国内に地域差がある場合（例えば都市への人口移動として表れる）や国家間に差異がある場合（例えばアフガニスタンからイランやパキスタンへの移動）「どのようにそれをやめさせようとしても、国境を超えることは止まらない⁴⁵³。」難民予備軍として、アフガン国内避難民が難民になることも、帰還民が国内避難民の予備軍になることもある。つまり、国家がその国民に治安及び最低限の生活の保障を提供できないアフガニスタンでは移民と難民の区分化はより困難であるで、難民か国内避難民か区別することは逃れる人にとっては無意味である。

そして、伝統的な恒久的解決方法はアフガン難民の場合、500万人のアフガン難民・非登録難民がイランやパキスタンで市民権や永住権を受けて地域統合をされ足り、第三国定住の機会を得ることは予想しにくい。それ故に実質上の恒久的解決方法はアフガニスタンへの自主帰還に求められてきたが、恒久的解決方法として難民の法的地位がなくなった元難民の人がアフガニスタンに戻り国内避難民になり、再度パキスタンやイランに逃れる状況では、移動する人にとっては真の解決方法とはならない。

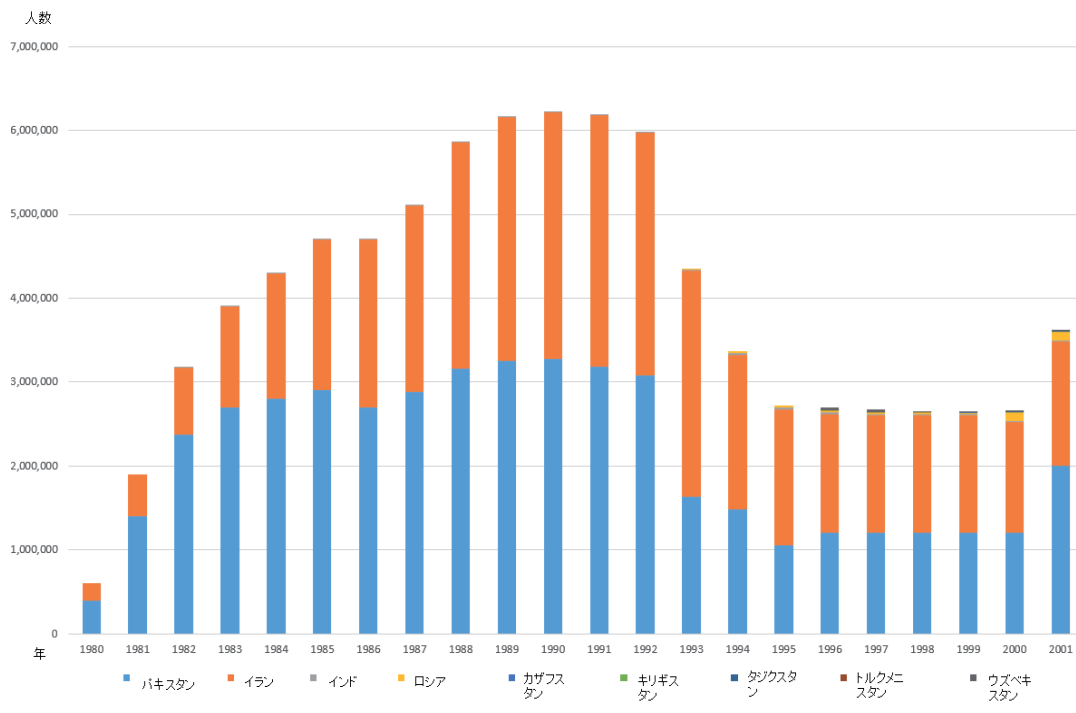
しかし現実にはアフガン人の移動は、難民とそれ以外の経済的発展の機会を目的とした移民と依然として区別がされ、異なる法的地位及びそれに付随する保護・支援がなされている。次の節ではまず、難民としての地位の寄与、及びその保護及び支援がなされているのか、難民数全体の95%を占めるイラン及びパキスタン、そして政治的意味合いを2015年以降高めたヨーロッパ諸国を主に検討する。更に主に自主帰還としてイランやパキスタンからアフガニスタンに戻り難民としての地位を失った人がどのような状況にあるかを明確にし、難民と国民避難民の実質的な状況の類似性を指摘し、何故難民が他の移動する人と比べて特別扱いを受けるのかを主権国家を移動する人の視点で比較する。

3-2 アフガニスタン難民の受け入れと国際保護

難民は難民受入国で国際的な保護を受けて、難民の恒久的解決方法を待つ人である。では難民受入国の難民に対する国際保護は実際にはどのように提供されているのか？難民の逃れる先は80%以上が難民発生国の周辺国⁴⁵⁴である。本節ではアフガン難民の95%以上を占めるパキスタンやイランでどのようにアフガン人が「難民」と認定され、支援を受け解決方法が提供されてきたのかを、それらの国の国内・国際情勢の影響を考え、そして難民になれなかった人々にも留意しながら検討⁴⁵⁵する。次頁表3-14は難民統計が体系的にとり始められてからの登録されているアフガン難民の数⁴⁵⁶であ

る。1980 年から 2001 年までの政府に登録された難民の数のうち全体的にイラン（橙色）とパキスタン（青）が他の国と比較して多いことが分かる。登録されたという言葉が示すように、ある時期にイラン・パキスタンの難民政策が変わり、国境閉鎖などもあり、ある特定の時期には全く同じ条件の人々が難民として認められない時期があった。更に、アフガニスタンは九か国と国境⁴⁵⁷を接しているが、その周辺国と同じエスニックグループの人々がアフガンとの国境沿いにおり、例えばウズベキスタンの反政府勢力がアフガニスタン側を活動拠点として活動を続けている。本節では、難民全体の九割を占めるパキスタン及びイランに逃れた難民を主に検討する。

表 3- 14 アフガン登録難民数



（出典：UNHCR 資料より筆者作成）

アフガン難民の特徴は、①パキスタンとイランという政治的、宗教、エスニックグループ、経済的にもつながりの深い隣国にアフガン難民が集中している。②それらの国でアフガン難民は 20 年から 30 年と長期にわたり庇護生活を送っており、受け入れ国であるイランやパキスタンで生まれ育ったアフガン難民の二世三世が、現在のアフガン難民人口の 70% を占めており、アフガン難民人口構成は子供及び 29 歳以下の青年層が全アフガン難民人口の 70% を占める。③政治的な背景による難民申請や手続きの要因でイランやパキスタン政府からは公式に難民とは認められていないアフガン人⁴⁵⁸はイラン政府およびパキスタン政府の推定で 200 万人以上いる。

アフガン難民はアフガン国家成立以前に歴史的にも、そして 1970 年以降アフガニスタンの人々のアフガニスタン、イラン、パキスタン間での人の移動が日常的に存在し、ソ連のアフガニスタン侵略後、移動する人の多くが難民とされ、それらの人々の中にはアフガニスタンとイラン・パキスタンを行き来する人も多く⁴⁵⁹いた。アフガニスタン難民が UNHCR の統計や難民として取り上げられることになるのは米国とロシアの冷戦期におけるソ連のアフガニスタン侵略であった。それ以前の移動は経済的な理由による移動、つまり、移民としてイランやパキスタンに滞在していた人々がアフガニス

タン出身ということで難民とみなされたが、国際環境の変化の中で以下に難民の受け入れが変化してきたかを第二章の関連国の歴史及び、表 3-15 イラン・パキスタンでアフガン難民受け入れの特徴を検討する。

表 3-15 イランとパキスタンのアフガン難民受け入れ

	イラン	パキスタン
アフガン難民及び非登録者の数、移民の数（推定）2016 年末、及び特徴：両国とも最低限の権利のみを国内法上認めているにすぎないが、実際には両国政府の難民支援は、その状況が許す限り寛容な時期もみられる。	<p>アフガン難民は 979,537 人の登録された難民以外にアフガンパスポートを持って働いている人、大学に通うために難民の地位からパスポートを取得し大学に通う人、登録されていないが難民と同じ状況にあるアフガン人など約 300 万人以上のアフガン人があると推測される。登録されたアフガン難民の 70% はハザラかタジックであり、アフガン難民の 57% がイランの 3 大都市（テヘラン、ホラサン、エスタファン）に滞在しており、18 歳以下の難民がアフガン難民の半分以上となっている。</p> <p>アフガン難民の 97% は都市・地方に住んでおり、難民の 3% がイランで 18 ある難民キャンプで暮らしている。イラン政府は①年に約 4 万 2 千人の難民の子供が生まれている、故に、難民の数の増加になっていること、②イラン政府発表で 30 万人分のイランにある就職口を難民が占めていることに懸念を抱いている。イラン政府が難民キャンプの運営及び支援を行っている。</p>	<p>政府に登録されたアフガン難民は 135 万人で、32% がアフガン難民村（54 の難民セトルメント）に滞在。25 歳以下の難民全体の 74%。パシュトゥーンが 85% を占めその他は主にタジック、および、ウズベック。78% の難民がナンガハール、カブール、クンドゥス、ロガー、パクティア、カンダハール、およびバグラン州の出身。パキスタンでは Khyber Pakhtounkhwa 州および Federally Administered Tribal Areas (FATA) がアフガン難民の 62% を、バロチスタン州が 20% を占める。これらの地域はパキスタンでも開発が遅れており、学校、病院など、インフラが整っていない場所が多い。多くのアフガン難民が 1997-89 年、1985、1995、1996 年にパキスタンで難民となった。</p> <p>パキスタンに逃れたアフガン難民の特徴は、特にそのエスニックグループがパシュトゥーンであり、もともとパキスタン（北部及び北西部）とアフガニスタン（東部および南部の主要なエスニックグループ、更に北部には召集民族としているパシュトゥーン）両国にまたがるパシュトゥーンがそのエスニックグループの連携により移動における支援ネットワークがあること、そして、それを利用してアフガニスタンからは小さなコミュニティー単位での移動が起きていたこと、行き来が盛んであったことが挙げられる。しかし、パキスタンからアフガニスタンへの帰還に関しては全く逆のことが起きたわけではなく、コミュニティーリーダーの影響力に関して差異が出てきている。</p>
管轄：両国とも中央政府と地方政府に難民管理の帰還が存在する。	中央政府 内務省（the Bureau of Aliens and Foreign Immigrants Affairs BAFIA）が政策、支援を行い、地方には BAFIA の出先機関がある。イランも地方政府の独自性が認められるものの、難民を含む外国人に関してはイラン中央政府からの指示、例えば NGA（立ち入り禁止地域）など、統一された政策が引かれている。	中央政府 the Ministry of States and Frontier Regions (SAFRON) があり、地方では 1989 年から 80 年にかけて、イスラマバード、ペシャワール、クエッタ、ラホーの州知事のもとに Commissioner for Afghan Refugees (CAR) が設立された。ペシャワールが最大の規模（1007 ポスト）で他の参加所や 50 から 67 のポストが割り当てられている。しかし、FATA は自治区

	UNHCR の活動も BAFIA の許可なしには行えない。	であり、それぞれの州の警察、裁判所、がアフガン難民の規制を CAR とともにに行っている。これらの地域には国連の活動には CAR の許可が必要であり、許可が出るのは特例である。
主なアフガン難民政策と権利：両国ともアフガニスタンへの自主帰還を主眼としている。	イランは 1951 年条約及び 1967 年議定書を批准しているものの移動の自由や就職の自由の制限など除項目を設けている。例えば、アフガン難民は自らが登録した州から移動を希望する場合は、イラン政府に移動申請を行う。イランには 31 州中 28 の州では外国人が入れない週に指定されており、アフガン難民もこれらの州には滞在できない。しかし、2015 年の大統領令などで非登録難民の子供の就学許可や 2017 年に始まった外国人登録など支援が行われている。イランでは難民の子供(2015 年以降登録していない難民の子供も) 小学校への悪説が保証されており、また、実費を払わなくてはならないものの ⁴⁶⁰ 医療へのアクセスはイラン市民同様に難民にも与えられている。	パキスタンは難民条約を批准していないが、アフガン人は provisions of the 1946 Foreigners' Act and the 1951 Foreigners' Order によってパキスタン政府が登録。現在パキスタン政府が認める難民は Proof of Registration Card (毎年更新)を持つ。しかし、毎年その延期が問題となっていて、1 月から 12 月までの有効期間があるものの、次の年に入っても PoR システムを延期するか政府が明確にせず、例えば 2017 年は 3 月に入って更新が始められてた。しかし、the Pakistan Frontier Crimes Regulation (FCR) Act では「治安上の問題」とみなされたアフガン難民は 6 年間まで裁判なしで拘束される。アフガン難民の多くが政府の統治能力が制限されている地域にいて、パキスタン政府軍及び諜報機関のその地域にいて軍事勢力への支援、それらの地域の軍事勢力によるアフガン難民の政治化、そして米国による反共産主義、および、テロとの戦いなどの文脈でのパキスタン・アフガニスタン支援など各種要因が複雑に絡み合っアアフガン難民政策が作られている。
1979 年から 1997 年の UNHCR の支援	1979 年から 1997 年の UNHCR の支援: 150million USD ⁴⁶¹ 1996 年の 4 倍であるが、1988 年には US \$22 million ⁴⁶² BAFIA の予算は年間 20Million と言われており、それにより BAFIA のスタッフ、難民事業の運営費、難民セトルメントの運営費(ガス、水道、電気など)を提供する ⁴⁶³ 。	1979 年から 1997 年の UNHCR の支援: 1 Billion USD ⁴⁶⁴ で東南アジアの UNHCR 自主帰還支援 ⁴⁶⁵ はアフガニスタン、パキスタン、そしてイランが 90%を占めておりで特に 2009 年以降のパキスタンが占める比率が多い。
主な解決方法：両国ともに自主帰還を主眼としており、その帰還に関しては「自主的」とは呼べないものが多く、帰還を強いる政策を実施している。その数に関して波はあるもののいつの時代も自主帰還優先は行われてきている。イランと特徴はアフガニスタン難民と移民を連携して考え難民から移民管理へと移行しているところ	イラン政府はアフガン難民の自主帰還を主張。難民は BAFIA による個人審査によってその地位が与えられるが、申請の過程などは明確ではない。2002-2011 年の間に 887,191 人の登録されたアフガン難民がイランからアフガニスタンへ帰還した。イランにいてアフガン難民 (Amayash カードを持つもの) の自主帰還以外にも ①WorkVISA (Amayash カードを破棄し代わりにアフガニスタンでパスポートを取得し、イラン大使館が就職可能なイランビザを取得するスキーム) や、②以前 Amayesh.カードを保持していたものの Alternative Stay Arrangement Scheme (2010 年パスポ	パキスタン政府は一貫してアフガン難民の自主帰還を主張しており、その時代時代の理由付けをしながら、数には差があるものの帰還を強いる政策を引いている。特に PoR カードの発行期限を過ぎても発行を行わないこと(通常 12 月までであるが、その延長が決まるのは 2 月から 3 月ごろで、6 か月の延長、更にその年の PoR カードお発行は同じ年の年末までとすることで発行にかかる手続きを難民に強いること、また、その費用を UNHCR が主に負担することを求める)、有効期間を一年に抑えること(短期間に抑えることで申請者の負担が増加する、また、新たな子供を登録できるセンタ

<p>である。パキスタンはアフガン難民をほかの移動する人と区別して帰還及び第三国定住を進めている。</p>	<p>ートとビザを取得してイランに合法的に滞在し、就職)、③Comprehensive Regularization Plan (2010年登録されていなかったアフガニスタン人に登録の機会の提供)、④大学生のビザ発行、そして⑤2017年から始まった外国人の登録など、各種の補完的な解決方法を提供している。</p>	<p>一が数少なく設定されており手続きの煩雑性により難民の子供が必ずしも登録されていない現状)、これで最後の PoR カード発行の機会だと主張することなど、将来的にパキスタンに住み続ける期待を持たせない政策を行っている。また、パキスタン国内での正当化には例えばパキスタン国内の治安に関連付け(例えば2014年12月の学校狙撃など)アフガン難民の強制送還を行っている。 パキスタン政府と UNHCR は Refugees- Affected and Hosting Areas (RAHA)を開始し、アフガン難民が多く滞在する地域 (KP, FATA) への開発支援を他の国連機関と連携して開始。また、登録されていないアフガン難民に関して、パキスタン政府は IOM とアフガン難民帰還省と 2017年8月から12月までの間に約30万人にアフガン市民カードを発行したと発表</p>
---	--	--

(出典：筆者作成)

それぞれの国のアフガン難民政策は多くの要因によって成り立っている故、単純化する危険性を認識しながらもそれぞれの特徴を指摘すると、イラン・パキスタン両国は自国の状況に合わせてアフガン難民の受け入れを行ってきた。両国、そして2014-15年多くのアフガン庇護申請者が集まったヨーロッパは、アフガン難民や庇護申請者を国際的義務や人道的動議でアフガン難民を受けて入れているわけではない。何故ならば以下に分析されているように、難民の受け入れは難民受入国が置かれている国際関係および国内環境によって変化しており、それが難民政策に大きく影響している。同時に難民の存在はそれらの受入国に影響をもたらしている。以下はこれらを詳細に見ていく。

3-2-1 イラン

イランとアフガン間の人の移動は19世紀以前、歴史上かなり古い時代まで遡る事が出来る⁴⁶⁶。1970年代前半、1980年代後半および2000年代前半と、アフガニスタンでは特に北部及び西部の旱魃により水不足から農業や放牧が出来ない状況であった。1970年代イランでは石油発掘による経済ブームが起こりインフラ整備や公共設備、そして個人宅やビル建設の為に建設現場で恒常的な労働不足が起き、第一次産業から第三次産業以降による農村部での労働力不足を補うために伝統的にイランで季節労働を行ってきた同じエスニックグループのアフガニスタン中央部のハザラだけではなく、アフガン西部や北部タジックやウズベックもイランで働き始め、それらの人々の中には最初は労働者のみ単身でイランに来て、そしてその後生活が出来の見込みが立つと家族の一部、また仕事の可能性があれば親戚などを呼び寄せイランで生活の根を下した。特に言語的な共通点のあるイランのファルシ語とアフガニスタンのダリ語を話すエスニックグループはイランでもコミュニケーションが容易にでき、労働条件は劣悪な場合が多く搾取もあったものの、アフガニスタンと比べ有職率や給与水準が高いイランでの生活を選ぶ人たちもいた。1900年代を通して、このような労働者に正式な滞在権利をイラン政府は認めていないが需要と供給のバランスが保てる程度には容認してきた。1970年にはアフガニスタンでの生活が困窮した場合、特に北部及び西部のアフガン男性はイラ

ンにて労働をして稼いだ資金をアフガニスタンに送金するリスク管理体制が慣例化⁴⁶⁷し、イランはそれらのアフガン人を移民や難民などの分類をせず受け入れた。

その結果、イランの都市郊外にアフガニスタン人のネットワークや拠点が形成され、受け入れの素地が出来ていた⁴⁶⁸。例えば現在もイランの登録難民の僅か3%がイラン政府の運営する20の難民キャンプにおり、97%がイラン市民とともに都市部郊外の村に住む。アフガン中央政権の共産主義化とそれに反対するムジャヒティーン勢力との拮抗でイラン逃れる人々の受け入れは、ソビエトによる共産化に対してイランはアフガニスタンから逃れてきた。特に Hizb-i Wahdat, Nasr, や Sepah の司令官や兵士などに安全な隠れ場所を提供し、アフガニスタンにシーア派政権を打ち立てるための後方支援を行った⁴⁶⁹。アフガニスタンでは特に北部や中部の農地に地雷が埋められ⁴⁷⁰地下水路が敵軍の隠れ蓑となるため攻撃され灌漑が出来ない状況で紛争だけでなくそれによる影響により生活できなくなる人々がイランにも逃れた。「生命を守るため」の移動はソ連侵攻以前もあったが、ソ連のアフガン侵攻という国際的に認知され、共産主義から自由を求めて逃れる人々という文脈のもと、注目を集める存在となった⁴⁷¹。

イランは1976年に難民条約を批准したが、それまでイランが受け入れてきた人々と「難民⁴⁷²」つまり紛争による犠牲者として移動を強いられた人と他のアフガン人々の区別を問わずに、希望する人々を宗教的な迫害によってアフガニスタンにいられない人として受け入れてきた。上記の宗派やエスニックグループに当てはまる人々は比較的容易にイランでの労働が可能であった。また移動をしている人々は親族、宗派、出身地域などの緩いネットワークに、イラン到着時に住む場所や仕事の紹介、何らかの保護を求め生活を行ってきた。また、イランはタリバンのアフガン侵攻期の1990年代に緩やかな反タリバン政権である United Front⁴⁷³への支援を行い、特にエスニックグループや言語が近い Hizb-i Wahdat のハザラ系（アブドル・アリ・マザーリ）、Jamiat のタジック系（マスード）、ウズベック系（ドストム）、イスマイリーのシーア系（ジャファー・ナディーリー）、などの United Front の一部勢力に軍事物資を提供しており、ソ連の撤退後には特にドストム⁴⁷⁴とマスード派に軍事支援を行った。また、イランからの兵器をアフガニスタンに移動させる際のソ連の支援は重要で、旧ソ連領のトルクメスタン、ウズベキスタン、キリギスタン、そして、タジキスタンを通してアフガニスタンとの兵器の移動を容認し、ソ連も United Front、特にマスード派支援を公言した。

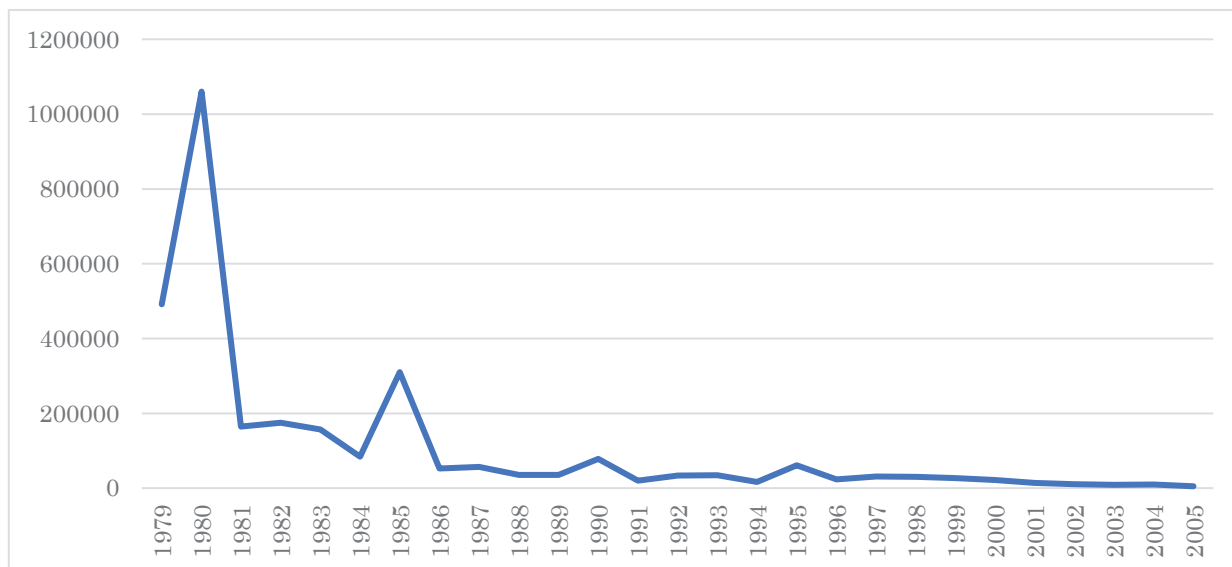
アフガニスタン西部の地域勢力⁴⁷⁵は常にイランと深いつながりを持ち、それが季節労働者、経済的な目的の移民、宗教的な迫害や紛争から逃れた難民⁴⁷⁶など時代ごとに呼び名は変わってもその文脈でイランにおけるアフガニスタンからの人の受け入れは歴史的に行われ、1982年にはアフガン難民の受け入れの数は1981年の約5倍に（30万人から150万人）1990年には1981年の10倍（300万人）と増加していた。

1990年に入りイランの米国制裁の影響や石油の価格低下などからイラン経済が悪化し、それによりアフガン余剰労働者が発生し、1980年代に増加したアフガン難民の存在がイラン国内で問題視されることとなり、1993年には難民認定がグループ認定から個人認定（個人の事情により審査される）に移行され、イラン政府による難民審査が行われるようになると、難民として新たに認定される人々の数は激減した⁴⁷⁷。アフガニスタン国内の安全が悪化する中、イランへ逃れるアフガン難民は増加し、2010年には35万人台に、2015年までに難民数は95万人まで増加した。それに加え、イラン国内には約150から200万の登録されていないアフガン人がいること⁴⁷⁸をイラン政府は認め支援を継続している⁴⁷⁹。

3-2-2 パキスタン

パキスタンのアフガン難民受け入れの背景には大パシュトゥーン主義と言われる国境で分断されたエスニックグループの統一及び相互支援の土壌の元、パシュトゥーンに関しては血縁者を含む村ぐるみの移住が盛んとなった時期とアフガニスタンから旧ソビエト連邦の撤退後、国内治安が安定しないアフガニスタンからは、続く紛争や貧困、そして将来の不安からパキスタンへの移動が増加し、パキスタンのアフガン村へ親族呼び寄せの為、パキスタンに住むアフガン難民は1979年（40万人）から1980年の間に約3倍以上に（140万）、1982年に約6倍（240万人）に増加した。この数字はアフガン人の移動が国境閉鎖などで制限されていない時期であり、また、パキスタン政府が難民受け入れを認めていた時期を示したもので、実際に人の移動、または、庇護申請者がパキスタンへ逃れてきたものと同じではないことをまず注意しなくてはならない。また、複数の人がアフガンからパキスタンへ渡り、アフガンに帰国し、再度、パキスタンに一定期間内に数回行ったり、国交断絶があったり、また多くの非公式の国境地点が存在するためにこの数字は移動した人の総数を表すものではない。表3-16はアフガン難民がパキスタンに到着した年（グラフ下）とその人数（グラフ左端）を表す⁴⁸⁰。

表3-16 パキスタンに到着した新規アフガン庇護申請者数



(情報：パキスタン政府、筆者邦訳及び加筆)

2005年の人口統計でパキスタンに住むアフガン人⁴⁸¹は5都市に全人口の41.7%が住む⁴⁸²。特に人口が多いといわれているペシャワ、クエタ、ケラチでアフガン人はどのような生活をしているのかを研究⁴⁸³は以下の特徴を示す。

まず、アフガン人がパキスタンに来た年を見ると、パキスタンに滞在するアフガン人の51%（1,551,363人）が1980年以前に、25%が1981年から1994年の間に、10%が1985年に到着している⁴⁸⁴。これはアフガニスタンで起きた事情と一致する。例えば、ソ連侵略（1979）年以降の抵抗軍との紛争により1980年に多くの人々がパキスタンに逃れたことに始まり、その後のエスニックグループ間の戦い、タリバンの侵攻、北部同盟との戦い、タリバンのカブール制圧、及び政権樹立（1995～96年）、米国侵略が続く、パキスタンに逃れたアフガン人が増加し、多くのアフガン難民が1978年のソ連の侵略の前にパキスタンに渡った⁴⁸⁵。パキスタンのアフガン難民受け入れは1990年代前半までは寛容で、ソ連のアフガン侵攻後のアフガン難民の積極的受け入れや1995

年まで自動的に難民援助を受けられるパス・ブックの発行をした。しかし、米国のパキスタン支援がソ連の撤退後に停止したことも一因となり、1996年から2000年までパキスタン政府はアフガニスタンからの難民としての受け入れを停止し、この時期逃れてきた多くのアフガン人が非登録難民となりパキスタンに滞在している。つまり、国境を閉鎖しようとするアフガンの人々の移動は止まっていない。また、アフガニスタンで起きた事情と受け入れ数に対応していることはそのような状況が起きた際にパキスタンに対して受け入れを求める国際的な圧力が起きていたことにも関連する。

第二にパキスタンに在住するアフガン難民の人口構成で5歳以下の子供は全人口の19%⁴⁸⁶、18歳以下の子供は全人口の55%である⁴⁸⁷。難民キャンプに限れば子供(18歳以下)の割合は45~50%である。1995年に難民キャンプでの食糧配給の停止は特に以前から難民キャンプに住んでいなかったパシュトゥーン以外のアフガン難民が仕事を獲得するため生活の基盤を都市に移動させるきっかけとなった。この傾向は現在も堅持され、2015年のパキスタン政府の発表⁴⁸⁸ではパキスタンにいる青年(15から28歳)のアフガン難民は、全難民数の70%を占める。子供の数が増加したパキスタンのアフガン村では教育が公的なシステムだけでは賄いきれずに、各地に多くのマドレッサ(イスラム教の教えにのっとり低学年ではコーランを通し文字の読み書きから、大学レベルでは聖職者の勉強もある)に通うこととなったが、教職員質は管理されておらず、ゆえに、いくつかのマドレッサでは過激な思想が教えられる場合もあり、後のイスラム教原理主義を掲げる学生運動の発端となった。この様に長期に渡り難民常態である人々はその受入国の公式であれ非公式であれ経済活動の一部となりまた、影響を与える存在になる。

第三にパキスタンに在住するアフガン難民をエスニックグループ別に見てみると⁴⁸⁹、イランに移動したハザラを除くエスニックグループは1981年にアフガニスタンからパキスタンへ移動している。しかしパシュトゥーンはタリバン政権掌握後(1996年)以降、1998年~2000年に大きな旱魃に見舞われたアフガニスタンは紛争以外の原因でパキスタンに移動したことがわかる。アフガニスタンからパキスタンに来た大多数の人が(81.5%)パシュトゥーン⁴⁹⁰で、ムジャヒディンとタリバン政権時には相対的にパシュトゥーン以外のエスニックグループの移動が確認されている。パキスタンにいるアフガン人のエスニックグループとアフガンの出身州は比例して、ある特定のエスニックグループが迫害を受けてその地域から追い出されたというよりは、より一般的にその州にいるエスニックグループが平均的にパキスタンに移動⁴⁹¹した結果、エスニックグループとそのグループがパキスタンのどこの地域に住んでいるかにも関連性がある⁴⁹²。バルチ、ウズベック、ハザラは比較的多くバルチに住んでいるし、トルクマンはパンジャブ州、そしてパシュトゥーンとタジックはNWFP(Khyber Pakhtunkhwa)に住む。さらに、パキスタンの州とアフガニスタンの出身州の比較についても明確⁴⁹³であるが、残念ながらこの報告書では三次元のエスニックグループ、出身州、居住州のデータは表示されていないが、エスニックグループと出身州、エスニックグループと居住州、出身州と居住州の比較をすると、その間に明らかな関連がある。つまり、ある州から来たグループは多くの確率で同じ居住州にたどり着き⁴⁹⁴反映している⁴⁹⁵。例えばウルズガンから来ている人々のほとんどは(83%)バルチスタンに行き着いているし、パンール溪谷(ハザラ)からは以前のNWFP(現在のFP)に大部分(78%)がたどり着いている。また、アフガン南部(キルマンド、カンダハール、ウルズガン、ザブール)からは94.4%がバルチスタンにいるし、南東から(コスト州、パクティカ州、パクテア州)は、94.3%がNWFP(KP)にいる。このような定住パターンは難民がその地域で地域統合を行い、地域の一員として生活していることを示す。

3-2-2-1 パキスタンの難民受け入れ環境

イランと同様にパキスタンはその国内政治と国際関係の掛け合いによりアフガニスタンおよびアフガニスタン難民対策を変化させた。インド関係に加え米国、サウジアラビアや中国とその時代と環境ごとに関係国やその影響力は異なるが、アフガン人の受け入れはパキスタン国内・国際政治状況と密に関連している。パキスタンのアフガン難民政策の特徴は第二次世界大戦までは南下を図るソ連と植民地を守る英国・フランスにおけるアフガニスタンの地理的な位置として、独立以前のパキスタン地域の利用がみられた。しかし、1947年パキスタン独立以降、インドとの関係においてイスラム化を推し進め、その一環としてアフガニスタンの多数派であり、パキスタンにも存在するパシュトゥーン系アフガン人およびその存在が活用された。また、パキスタンはアフガニスタンを①1950・60年代の印パ戦争に見られるようなインド・パキスタンの関係の中でアフガニスタンへの影響力の行使という地理的な要因、②1970・80年代には対共産主義としての冷戦イデオロギーで、そして、2000年には対テロリスト戦争としての安全保障上の名目として米国の支援を受け、③1990年代のサウジアラビアによるイランのシーア派との関係におけるスンニ派タリバン政権の支援と言う宗教・宗派的な要素を引き出し、④2000年代に最大数の難民受け入れ国として国際社会での地位や交渉材料としての要因、そして、⑤2010年に入りインドと中国の経済圏覇権という要因から、利用⁴⁹⁶してきた。

また、状況によって放任的な受け入れから一転して帰還の促進が促されるアフガン難民の解決方法はパキスタンもイラン同様であるが、両国間の大きな違いはパキスタンがイランと異なり国際状況、特に米国との関係にアフガン要因が利用できる事、また、イランが提供するアフガン難民への補完的な保護措置がパキスタンにはないことである。更に、イランがスンニ派受け入れを優遇するように、パキスタンではパシュトゥーン・エスニックグループが、大パシュトゥーン主義（アフガニスタンとパキスタンの国境をまたいでパシュトゥーン民族が存在しており、その独立を試みた例）によって占められている点である。また、両国ともアフガン難民に対する労働の制約、警察によるハラスメントなど生活環境に対し厳しい措置をとっても、イラン・パキスタンからアフガニスタンに、アフガニスタンからパキスタン・イランと行き来は頻繁に起こっている。つまりアフガニスタン難民に関して、パキスタンとイランの大きな違いの一つは、パキスタンが1980年以降積極的にアフガン難民またはアフガン難民の受け入れとテロの戦いを連携させ、自国の国際的な支援（これは経済・軍事支援だけでなく、地政学上の各種支援も含む）の切り札として使えるものの、イランは使えていない点である⁴⁹⁷。

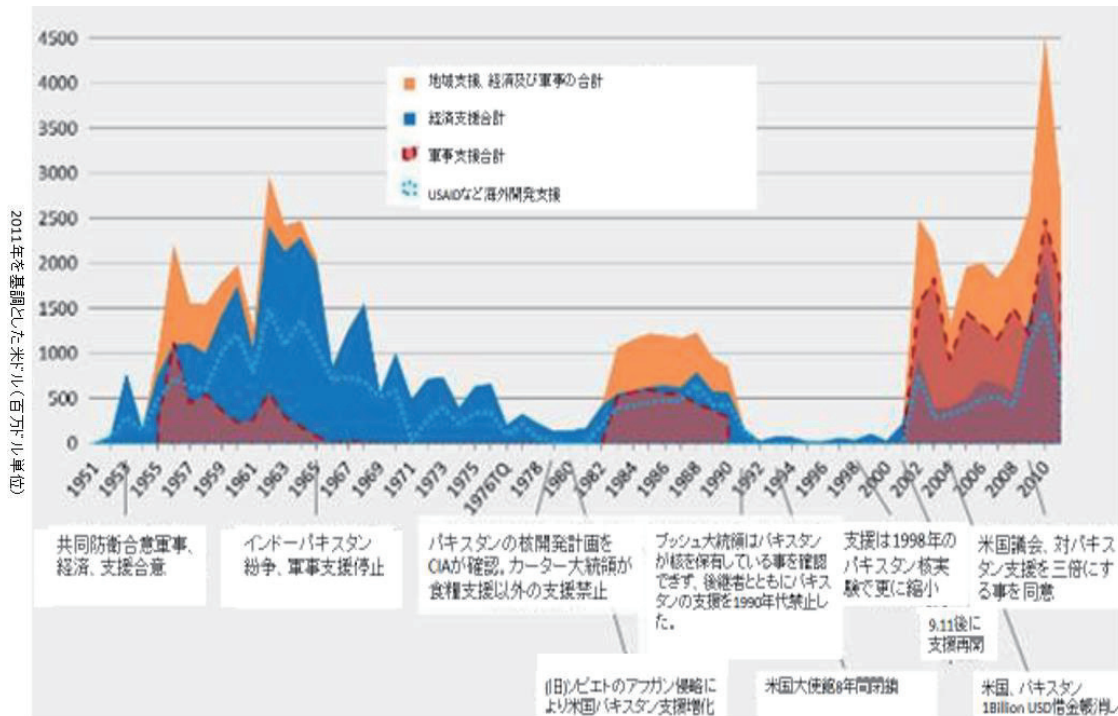
1980年から2001年までの政府に登録された難民の数のうち全体的にパキスタンが他の国と比較して多く、アフガン難民自主帰還は2001-2016年でパキスタンからアフガニスタンへの帰還が全体の81.8%を占める。故に、次にパキスタンへのアフガン難民の移動、次節ではアフガン難民への保護、そして、最後にアフガン難民への恒久的解決に焦点を当て考察する。ここで示すのはパキスタンの難民受け入れ政策は、隣国インドや経済・軍事支援国である米国、軍部と深い関係にある国内政治、自国にもいるアフガニスタン最大のエスニックグループであるパシュトゥーンとの兼ね合い、アフガニスタンからの非合法薬物の輸出ルートとしての機能し、アフガニスタン労働者の必要性など、各種の要因によって左右されてきた。

国境が海に面さないアフガニスタンは交易などアラビア海へのアクセスはパキスタンに頼り、パキスタンのFATAなど西部の一部はアフガン反政府（共産主義）運動の安全地帯となり、米国の軍事支援の仲介役となりパキスタンの反共産勢力・パシュトゥーンへのアフガニスタンの影響力が増加した。パキスタンのアフガニスタンのパシュ

トゥーン系へのグループへの軍事支援は少なくとも 70 年代から見られ、米国以外にはパキスタン政府を通じてサウジアラビアからの資金提供⁴⁹⁸が報告された。同時にタリバンに対抗していた United Front⁴⁹⁹にはイラン、ロシア、ウズベキスタン、トルクメスタン、キルギスタンが支援を行った。

米国のパキスタン支援は①反共産主義のアフガン難民を保護する、②テロとの戦いを行うという視点で強化される時期があり、また、①米ソのデタントにより緊張感がとかれた時期、②米国のアフガン介入後は援助が減少するというパターンが繰り返された。例えば、1970 年代後半からは冷戦（米国と旧ソビエト連邦）、宗派（イランとサウジアラビア）、核の開発（インドとパキスタン）などの関係もパキスタンのアフガン対策に目に見える影響を与え、次頁表 3-17 のように米国の支援は多岐にわたり、例えば、1979 年のイラン革命に端を発したテヘラン米国大使館の占領により、米国の反共産運動の一環としてのソ連の傀儡としてのアフガニスタン政府および中流ソ連軍への攻撃は、前記共産主義を勧めるアフガン政府への抵抗を試みていた主にイスラム教主義を掲げるアフガニスタンの反政府勢力グループへの武器及び資金供給となっていった⁵⁰⁰。

表 3-17 パキスタンに対する米国の資金提供



(出典 Center for the Global Development⁵⁰¹より筆者邦訳)

ベトナムでみられた冷戦時代代理戦争としての米国はパキスタンへの軍事・経済支援増加を通しパキスタンに逃れているアフガニスタン反共産主義軍事勢力への支援及びパキスタンへの経済・軍事支援が行われた。米国の専門家の中でパキスタンは戦略的に米国政策では重要な国⁵⁰²で 1960 年代のパキスタンによる地域防衛ネットワークへの参加（1962 年の CENTO 及び SEATO 加入）による米国支援の急増、インド・パキスタン紛争（1965 から 71 年）及びパキスタンの核実験開始（1974 年）による急減した。パキスタンでは 80 年代後半から、国内政治混迷が表明化し 1988 年にカーン大統領がブット首相を指名したが、90 年 8 月ブット首相解任され、パキスタン軍部支持のムシャリフ

政権が誕生し、パキスタン政府内の軍隊の影響力増加が見られインド対応として核実験の強行や軍事力の強化がみられた。米国支援は冷戦期の1978年のソ連アフガン侵攻から1989年のソ連撤退まで急増⁵⁰³し、パキスタンの核保有疑惑がありながらも米国の対パキスタン経済支援⁵⁰⁴は1990年にブッシュ大統領が承認を拒否するまで継続された。米国の支援は1990年代に入るとパキスタン諜報部（ISI）及び軍隊によるタリバン、および90年代前半のヘクマティアルへの支援に見られるタリバンのシンパ軍、及びパキスタンの直接的な関与と発展した。

しかし、1998年のパキスタンの核実験再開により米国の対パキスタン支援は急減し、パキスタン軍部に支持されていたムシャラフ大統領はパキスタンでの自身の国内地位強化の一環として反米国感情を煽った。パキスタン側では米国の支援はその金額と米国のパキスタン支援の裏書きとしてパキスタンの対インド政策のみならず、パキスタン国軍・諜報機関強化となり内政に大きく影響してきた。米国とパキスタンの相互不信感だけでなく、パキスタン市民の反アメリカ感情は、2005年パキスタン大地震や2010年洪水に対する米国の人道支援でも改善せず、近年⁵⁰⁵ではトランプ大統領のアフガニスタン支援をインド活用など悪化が継続している。

米国は2001年9月11日の米国同時多発テロ後にテロ拡散防止の戦略の一環としてパキスタンへの支援を再開し同年9月には米国からパキスタンへ600億米ドルの緊急支援を皮切りに再び急減しており、その支援額及び名目的は激しく変化してきた。米国のパキスタンを通してのアフガニスタンへの支援、特に、反共産党政権への闘争及び反タリバン政権としてのムジャヒディンへの支援や国際的テロリストに指名されたアルカイダー撲滅のための支援⁵⁰⁶は、しかし米国とパキスタンの対アフガン政策の利害が必ずしも一致しない、または、意図しない形で転用されてきた場合⁵⁰⁷もあった。ザーダリ大統領はオバマ政権へ米国・パキスタンの新たなパートナーシップがテロとの戦いに必要不可欠⁵⁰⁸だとし、支援の継続を呼びかけている。

この様にパキスタンには、1970年以前より滞在していた人とその家族がソ連のアフガン侵攻により難民と認められた人（主にパシュトゥーン系アフガン人）、1970年以降ソ連の侵攻とともにアフガニスタンから逃れてきた人々、そしてパキスタンのタイアフガン政策の一環として国境の閉鎖、アフガン難民を対象とした厳しい取り締まりなどで難民の地位を失った人々や非公式・政府に登録されていない難民とみなされるアフガン人が混在している状況である。

3-2-2-2 アフガン難民のパキスタンへの受け入れ

アフガンとパキスタンの国境とされているデュランド・ライン（国境の問題）⁵⁰⁹はパキスタン政府とアフガニスタン政府の正式合意が無く、パキスタン側では the North-Western Frontier Province (NWFP州現在のKP州)、the Federally Administered Tribal Areas (FATA) とバロチスタン州、アフガニスタン側では北からバダクシャン州、ヌリスタン州、クナール州、ナンガハール州、パクティア州、コスト州、パクティカ州、ザブール州、カンダハール州が存在する。アフガニスタンの都市人口比較でアフガン東部のナンガハール州（1億1800万人）や南部のカンダハール州（88万6千人）はカブール州に次いでアフガニスタンで人口の多い州の5位に入り、州の人口の9割以上をパシュトゥーンが占める。アフガン東部はパキスタンの北西部、つまり Federally Administered Tribal Area (FATA) と隣接している。FATA⁵¹⁰はトライバル・エリアとしてパキスタン憲法第264条の元に、アフガニスタンと600kmの国境を接している7地域と6フロンティアの13の自主行政⁵¹¹下にある面積27,220km²にいる推測396万人の自治区を指す。パキスタン憲法247条でFATAはパキスタン議会及び最高裁判所は大統領が

命令しない限り FATA に関しては決定権がないと明記する⁵¹²。また FATA 地域は人口の大多数がパシュトゥーンが主要なエスニックグループで自治地域として、独自の行政及び裁判システムがあり、その多くがイスラム教に基づく行動規範(パシュトゥーン・ワリ)⁵¹³統治で地域の有力者が絶対的な決定権を持ち、アフガニスタンからパキスタンへは非合法薬物、パキスタンからアフガニスタンへは兵器流入の回路である。筆者は 2002 年にこの地域を移動した際には地域ごとに異なる支配勢力の制服・衣装を纏っていることで違いが判る地域の支配部分ごとの「自治警察」の護衛が付き、厳しい渓谷を通り抜けて町に近づくと、道路に面している連なる商店のショーウィンドーにはラピスラズリやエメラルドなどの宝石類や軒先にはブドウやジャガイモなどだけでなく、修理用のゴムベルトやタイヤ、手榴弾やアーミーナイフや機関銃や RPG 等あらゆる武器・兵器、が公然と並べられていた。

FATA 自治区はパキスタン国内比でもパキスタン政府からの開発支援の割り当てがなく、その結果、パキスタンの平均識字率の 45% (1998 年) に対し、FATA では平均 17.42% で女性の識字率は 3% である。1960 年代からイランにはアフガン北部の人々が出稼ぎ労働者として行き来し、例えばパキスタンのバロチスタン及び NWFP/FATA 州にはアフガニスタンの季節労働者や長年アフガニスタンとパキスタンの国境沿いを牛の放牧とともに水や牧草を求めて移動している放牧民が存在する。特にパキスタン国境付近の大都市ペシャワールはアフガニスタン東部からの労働者が歴史的に存在し、国境が定められる以前から同じエスニックグループであるパシュトゥーンとして交易が盛んであった。アフガン側からはカンダハールやジェララバッド州、パキスタン側からはクエタ州などの都市に人々は比較的自由に移動し、カブール市とペシャワール市、そして、イスラマバード市またはアラビア海に出るケラチ市を繋ぐハイバル峠のバスや乗り合いタクシーは常に混雑し、トラックは積載制限を越えた荷物を積んで走行し、経済力・ネットワークを持つアフガン人はパキスタンの病院に通う等人の行き来が常にある。

アフガン人はもともと 1960 年代頃よりケラチ・ハイドラバッド高速周辺の未開発の土地、特にケラチから市街 25 キロ圏内のソラブゴス地帯に住み建設現場、荷物の上げ下ろし、ごみの収集などパキスタン人労働者が好まない肉体労働を行ってきた。特にパシュトゥーンは、FATA やその周辺で相互理解のある言語(ウルドゥ語とパシュトゥーン語)、宗教(デオベンド派のスニ教)、習慣(パシュトゥーンワリ)ケラチに住む人々に近い。また、1960 年代後半ごろからアフガニスタンの反共産主義・反政府運動(PDAD)の関係者がデュランド・ラインの周辺に集まり、状況によっては安全を求めてパキスタン側に逃れた。その中には当時のカブール大学のイスラム教学者が集まり、共産主義からアフガニスタン解放のための戦い、後にはジハードとしてアラブ諸国から兵士が集まりアルカイダーやムスリム同胞団の原型が生まれた。そこに 1970 年代にはアフガニスタンの国難の政権争いから逃れてきた人々、そして、1980 年代後半にはソビエトの侵略から逃れたアフガン避難民が流入し、経済的な目的な労働者、イスラム教の教えでアフガニスタンの統治を考える思想家、政府と反政府運動の狭間に挟まれた人々、など色々な理由や動機でパキスタンに辿り着いた。

筆者が 2002 年 5 月にクエタとペシャワールで 30 年以上難民となっている 50 名ほどの人々への聞き取り調査に参加し際に、パキスタンに来た理由を聞くと、まず「紛争」が挙げられるが、話を聞いていくと家族の事情(男性の子供が土地を引き継ぐが、兄弟が多くなり、土地が細分化し、農業で生活が出来なかった、または、旱魃により、農具や土地を売り払い、労働力を売るしかない状況となった)、現在の生活を続けたほうがアフガニスタンに戻るよりいい選択だと考える(親の代でパキスタンに来てそれ以降親の始めたキヨスクを引き継いで何とか生活している)、差別や報復を逃れてきた(アフガニスタン北部の出身で、そこではパシュトゥーンが少数民族なのでタリバン政権崩

壊後のがれてきた)と様々な理由聞かれた。また、インドとの抗争により、1970年代にパキスタンはイスラム化が進んだ。そこにアフガン国境に近い村などではアフガニスタンの東・南部地方部のパシュトゥーンの人々が個人個人ではなく、コミュニティー・村単位で移動が起き、ピーク時には特に NWFP 地域を中心に 200 以上ものアフガン村が誕生した。そのような村では大抵パキスタン人の住んでいない地域をパシュトゥーン系アフガン労働者が時間を掛けて開発したもので、アフガン人がコミュニティー単位で住みつき、同じエスニックグループやコミュニティーの人々が行きやすい場所であった。パキスタン政府は「同胞」としてこのような人々に難民として無料で食糧支援が受け取れるブルーカード(難民 ID カード)を寄与し、教育及び保健が低額で受けられる便宜が図った。これはパキスタンで 1977 年の軍事クーデターで成立したハック (Zia-ul-Haq) 大統領によりイスラム教徒の連帯が強調され、同時にパキスタン国内でのイスラム強化により、「同胞としての難民」の受け入れが好意的である時期だ。

しかし、状況が変化し始めたのは 1979 年には 50 万人を超えるアフガン難民がパキスタン側に逃れ、グループ認定がされてパキスタンに難民として受け入れられた結果である。ソ連のアフガン侵攻後にパキスタンでは多くの難民キャンプが設立された。その中で、パシュトゥーン人の多くは実際には自らの属するアフガン村で生活しつつも、まず難民キャンプに登録し、支援を受けられる状況にあった。しかし以前とは異なり、ソ連の侵攻以降はパシュトゥーン以外のアフガン人もパキスタンに逃れた。難民キャンプやアフガン村は国境沿いのパキスタンでも開発優先度の低い地域、前記の FATA 地域で商業を営む者、そして、労働市場から必ずしも近くない難民キャンプに籍を置いているにもかかわらず都市部で労働力を提供する人々も多く存在し、パキスタン政府の「目こぼし」政策もあった。また、200 以上のアフガン村へ公共の施設を整備することは事実上不可能であった。例えば学校に関しては難民を受け入れた地域のパキスタン受け入れコミュニティーの学校施設まで通わせることが困難となり、アフガン村の中で私塾の学校、マドレッサ設立され、後にこれらはタリバンの教育を促進させた要因とされる⁵¹⁴。

しかし、増加するアフガン人と表 3-16 に見られた減少する米国からの支援に対しパキスタン政府はアフガン難民の受け取れる支援を、優遇性の高いブルーカードに代わり 1980 年代初頭には、優遇性が低いパスブック (ID カード⁵¹⁵)に移行した。しかし、パキスタンにいるアフガン難民の数は 1980 年前半には 300 万人、1990 年までに約 330 万人まで増加し、パキスタン側のアフガンの国沿いに 300 以上のアフガン村が形成された。同時に反共主義としてアフガン政権と戦っていたアフガンの武力勢力は、パキスタンに逃れてきた難民を自らの陣営に呼び込むことで海外からの武力や資金の支援などを引き出そうと、難民を自らの勢力に組み込んでいく活動を行った⁵¹⁶。そして、ソ連の撤退、およびパキスタン核開発により海外からの支援が縮小する中、1989 年にはパキスタン政府はアフガン難民援助縮小を加速し、1990 年には食料配給量減少が開始された。実際にアフガニスタン国内では旧ソビエト連邦の支援がなくなった後の PDPA は依然としてアフガン政権として力を持ち合わせており、同時に反政府勢力として緩やかな同盟関係にあった United Front は調和の取れた攻撃を政府に仕掛けることが出来ず、アフガン国民は政府と反政府、そして反政府間の抗争が継続⁵¹⁷した。そのような混乱でアフガンの人々はパキスタンへと逃れたが「残念ながらアフガニスタンの紛争と人々は”忘れられた紛争”と”忘れられた人々”となった⁵¹⁸」。

これを反映しているようにパキスタンには 1991 年に約 300 万人いたアフガン難民は、1992 年には 162 万、1993 年には 147 万人となった。急激な支援の停止はアフガン難民に対してだけではなく、FATA でパキスタンの仲介による米国から兵器などの支援を受けていたグループへの支援も縮小した。FATA とパキスタン政府との対立関係が表面化しパキスタン政府は次第にアフガン難民の帰還を促進し、1992 年にはパキス

タンのアフガン難民が減少し始め 162 万人になり、1995 年にはアフガン難民への食糧配給の完全停止、また、難民の登録書であるパスブックの発行事態の停止を実施した。アフガン帰還支援として、パスブックを交換にカブールへの交通費として一人約 100 ドルと三か月分の小麦粉の支援が決められた。このような帰還を選ぶ人の多くは、自ら働くことが出来ない女性家長の家族や、年配の難民たちでもともと生活に十分な量ではなかったものの脆弱者にとっては頼みの綱であった食料配給が停止され帰還する以外の方法がない人々であった。また、以前からアフガン村の周辺地域で出稼ぎ労働を行っていた難民たちも国境沿いに存在していたアフガン村から、仕事の出来る主にアフガン難民男性が仕事のあるパキスタンの都市部への移動に拍車がかかった。このような状況で 1992 年には約 90 万人がパスブックを返還したが、パスブックと支援物資・資金の交換はパキスタンで行われたために、支援を受け取り不法滞在者となる人もおり、実際にどれぐらいの人々がアフガニスタンに帰還したのかは不明である。また、アフガン村に残った家族、主にお年寄り及び子供や女性たちは、アフガニスタンとの連絡役となると同時にパキスタン政府のアフガン難民に対する厳しい取り締まりに触れないように難民の地位を保持し、家族が分かれることで将来に対するリスクの分散を行った。1996 年 UNHCR は帰還促進の立場をとらなかったが、帰還のための交通費や援助物資の支給を行い、この一年で約十二万人のパキスタンからのアフガン難民（そのうち約一万九千六百人が UNHCR の支援を得ずに）の帰還⁵¹⁹が起きた。

アフガニスタンタリバンと北部同盟の抗争が激化しパキスタン政府は 1995 年から 1999 年までアフガン国境を閉鎖し、タリバンとムジャヒディンの抗争が続き、また、大規模旱魃がアフガニスタン北部と南部、その後全国的に広がり、非合法的にアフガニスタンからパキスタンへの人の流入は続いた。1996 年にはタリバン政権がカブールを掌握し「アフガニスタン・イスラーム首長国」を宣言し、1997 年にパキスタンがタリバン政権を承認し、パキスタン政府はアフガン難民の受け入れを続ける理由がないという見解を示し、難民受け入れを停止した。しかしアフガン内では紛争と旱魃が継続し、1999 年にパキスタンで登録されたアフガン難民数は 120 万人だが、推定でこの期間に約 200 万人がパキスタンに逃れこれがのちに非登録難民や、2000 年 1 月 1 日からパキスタンはアフガン難民の地位審査をグループ承認から個人認定に移行⁵²⁰しアフガン難民に厳しい立場をとり続けた。しかし、国際的プレッシャーからパキスタンは 2000 年 4 月に国開放を宣言し 10 月から難民登録の再開を宣言したが、2000 年 9 月にタリバンがトルカム (Taloqon) に集結し、パキスタン政府との関係が悪化すると、アフガンの人々は安全を求めてパキスタンに逃れた⁵²¹が、パキスタン 2000 年 11 月にはアフガンとの国境を再度閉鎖し⁵²²、結局、難民登録は先送りされた。パキスタン側 (FATA では主要道路にチェックポイントを設け移動するアフガン人に罰金を科した) でもアフガニスタン側 (タリバン政権はパキスタンに向かう主要道路にチェックポイントを設け、家族ごとに約千ルピーを払うことを要求した⁵²³) でも移動する人々を抑制しようとした。

2001 年 10 月から 12 月までにはパキスタンの国境が閉鎖されたままに 16 万人のアフガン人が新たにパキスタンに渡った⁵²⁴が、パキスタン政府により国境付近に足止めされた。2001 年 11 月には脆弱なアフガン人のみが難民としてパキスタン入国が許可されたが、その「脆弱性」基準は明確ではなく賄賂などが横行しているという報告もあった。一旦パキスタンに入国したアフガン難民は難民キャンプ⁵²⁵に移動されたが、パキスタン政府は新たな難民の登録を禁止し、これらのキャンプや国境沿いの場所に留め置かれた人々への支援は限られ、配給を受けるはずの寡婦やその家族が支援を得られず、支援を得るためにはパキスタン警察や地域の有力者に性的搾取を含む各種の非人道的な行為がなされていることが報告された⁵²⁶。増える難民に対して、パキスタン政府は 2000 年 11 月にアフガニスタン国境側にアフガン国内避難民キャンプを設置し、新たに

パキスタンに流入した人々の送り先として計画を持ち掛け、タリバン政権もこのようなキャンプの設立を許可したとされる。しかしアフガニスタン・バロチスタン州州知事はアフガン人がスピボルダックやチャマンの国境からパキスタンに移動することを許可したため、この計画はとん挫した。そしてアフガン人々のパキスタンに継続的に流入し、パキスタン政府と UNHCR は Bajar 州にパシュトゥーンのための Kotkai 難民キャンプ⁵²⁷そしてそれ以外のエスニックグループのために Kurran 州⁵²⁸エスニックグループ間の衝突を避けるために移動した。しかし 2001 年終わりから 2002 年初めにかけて Kurran 州においても FATA におけるパシュトゥーン以外の身の安全を保障しないという宣言がなされたことにより、新たなキャンプの設立が必要になった。政府の権力も届かず国際機関のアクセスも禁止されている状況で、実際にこれらの難民キャンプでの安全状況は不安定で既に人々の収納能力を超えた New Jalozai 難民キャンプからの移動が、近隣の New Shamshatoo や Kotkai キャンプに移動したが、更にアフガニスタンから人々は押し寄せ、ついにパキスタン政府は 2001 年に UNHCR に登録の中止を指示した。

また新たにアフガニスタンからパキスタンに入国したものは早魃のための経済的な移民⁵²⁹で難民ではないとして取り締まりの強化を行った。タリバン政権はデュラニラインが不当なものであり、パキスタンを含むパシュトゥーン主義構想を抱いているとパキスタンは不満⁵³⁰をもち、両国の関係は悪化したが、実質上は今までパキスタンが請けて入れていた難民とされる人々とその後、パキスタンを取り巻く政治・国際状況により、経済移民とみなされた人々の違いはまったく無く、違いを指摘するためには個人的な難民審査を行わなくてはならない。UNHCR はそのようなパキスタンの行動に懸念を示したものの、国内に 200 万人以上難民を抱えるパキスタン政府への批判は積極的にはなされなかった。ここがヒューマンライト・ウォッチやアムネスティ・インターナショナルというアドボカシーを唱える団体と異なり UNHCR が非政治的な人道的な国際機関でありつつも、政治的バランスを取る必要があり、同時に難民や庇護申請者のために権利を主張する UNHCR のマンデートと UNHCR が実際に地理的に受け入れする場をもたず、また、受け入れを主権国家に強制が出来ないことで究極的な難民保護手段や解決方法を持たないために、難民受入国と難民発生国の調整をすることに留まる限界である。

2000 年 12 月 2 日に当時のアナン国連事務総長がタリバン政権に批判的な報告書を出しアフガン難民を受け入れるよう国際的なプレッシャーが強まったことより、パキスタンはアフガンとの国境を 2001 年 1 月に開放したが 2001 年 4 月まで難民登録禁止令は維持された。更にパキスタン政府は難民の移動の自由を撤廃し、キャンプのみに留まることを条件に、脆弱なアフガン難民のみ新たな登録と支援の提供を許可することを決定した。2001 年 8 月中旬からパキスタン政府は難民登録再開をしたが、同時に、政府にとって「本当の難民」とみなされなかった人は強制送還されるか、または、支援パッケージを受け取って自主帰還をするかの二択を迫られた。しかし 9 月の米国貿易センター爆破による 10 月の米国アフガン侵略で再度登録が停止され、2002 年に再開された際には国境沿いに住んでいるアフガン難民の難民キャンプへの移動が推奨された。2000 年には 200 万だった大規模アフガン難民に対してタリバン政権崩壊後、パキスタンは大規模なアフガン難民の自主帰還を実施したが、アフガニスタンで 2001 年から 4 年まで続いた早魃により新たに 20 万人のアフガン人がペシャワールのジャロザイ難民キャンプ (Jalozai) にアフガニスタンからパキスタンへ戻った⁵³¹。2003 年にはパキスタンにいるアフガン公式難民数は 80 万人台まで減少したが、2010 年は 170 万人まで増加した。2003 年以降も小規模の難民帰還政策が続いたがそれを上回る数のアフガン人がパキスタンへ移動を続けている。それにも拘らず UNHCR はパキスタン・アフガン政府との三者合意によりパキスタンにある難民キャンプの閉鎖を 2003 年に実施した。

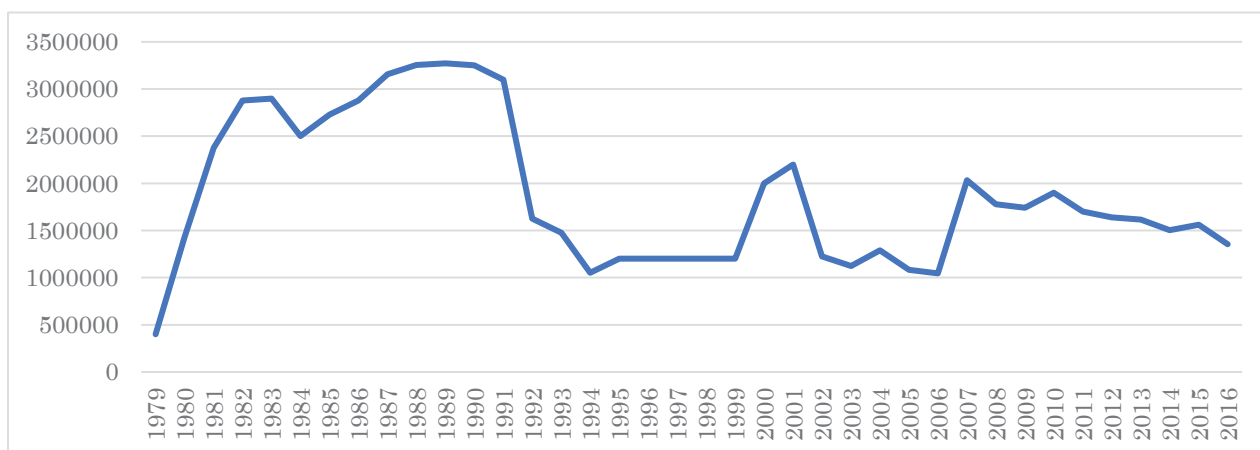
表 3- 18 パキスタン州別のアフガン人口 2015 年

州	人口	全体に占める割合	女性	男性
NWFP	1, 878, 170	61. 59%	945, 254	932, 916
バロチスタン	769, 268	25. 23%	395, 607	373, 661
シンド	135, 734	4. 45%	72, 705	63, 029
パンジャブ	207, 758	6. 81%	111, 005	96, 753
イスラマバッド	45, 259	1. 48%	23, 099	22, 160
AJK	13, 079	0. 43%	7, 133	5, 946
合計	3, 049, 268		1, 554, 803	1, 494, 465

(情報：パキスタン政府、筆者邦訳及び加筆)

2006 年に行われたパキスタン政府のアフガン人口調査ではパキスタンにいるアフガン人は 300 万人を超えその 61. 6%は NWFP に 25%がバロチスタン州に、つまり 86. 6%が国境沿いの地域にいる。2016 年には約 150 万人のアフガン難民と難民登録が停止していた 1990 年後半だけではなく、2001 年以降の登録されていない難民を含む 100 万人のパキスタン政府に難民登録がされていない非登録難民がパキスタンにいると推測される。表 3-20⁵³²はパキスタン政府に公式登録された難民の数の変化である。

表 3- 19 パキスタン政府発表：パキスタンのアフガン難民の変化



(情報：パキスタン政府、筆者邦訳及び加筆)

ペシャワールは NWFP 州の首都及び行政センターで、アフガン難民に関する統制は Commissioner for Afghan Refugees (CAR) が担うが、それぞれの州にいる難民はそれぞれの州の管轄となるために、パキスタン中央政府の難民に関する政策決定、例えば難民 ID カード (Proof of Registration/PoR) 発行は中央政府の意向のみでなくペシャワール CAR の同意がなければ実際の政策の実施は出来ないし、また、アフガン難民は CAR によりアフガン難民は登録され、例えば 2000 年時にはペシャワールだけで 64 ある難民キャンプに送られ、そこでは 1980 年代には反共産党政権に対立するアフガン『難民』に対して、パキスタン軍の諜報機関である Inter-Services Intelligence Agency (ISI) により、軍事支援が行われてきた⁵³³。また、アフガニスタンで活動する「戦士」にとっては家族や親族をペシャワールの安全な地域に住ませ、補給や治療場所が確保されていた。そこではアフガン難民がパキスタン政府の推奨する 6 つの政治パーティーに属することが求められ、それによりパキスタン政府はアフガン難民の統制を計ろうとした⁵³⁴。さらにパキスタン政府は「パキスタンに一時的に滞在する人」という位置づけをしているアフガン難民へ、帰還の促進を随時行っており、特に何らかの事件が起きると

びにその帰還政策が強化されてきた。例えば 1999 年に起きたパキスタン警察によるアフガン難民へのペシャワール市場の暴行は、アフガン難民の帰還促進の口実となった。

パキスタン政府は治安上の理由により 2004 年にすべて FATA の難民キャンプを推奨し、パキスタン政府は南ワジリスタンの難民キャンプの閉鎖を同年 9 月に、他のキャンプを 2005 年以内に閉鎖する宣言をしたが、実際には閉鎖は簡単には出来ていない。2006 年 1 月 17 日にも同様の宣言をしたが、その際は米国のタリバン化した西部パキスタン⁵³⁵が危険をもたらす⁵³⁶”と説明されたが、西部パキスタンではパキスタン政府に対して 2007 年ごろから Baitullah Mehsud を中心に組織され反政府運動を行っている Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) が FATA の拠点を置き国内の自爆攻撃を起こしているとしてパキスタン政府は 2008 年 8 月に TTP の口座の閉鎖などを行い規制を強化している場所である。TTP の資源はアフガニスタンからの非合法薬物の密輸で潤沢な資金を持ち TTP の主な目的はタリバンのような政権をパキスタンに作ること、アフガニスタンのタリバン統治のための支援などで反パキスタン中央政府政策を行っており、例えば 2008 年 8 月 Bajar への攻撃などパキスタン軍は TTP 一掃作戦を実施しているが、パキスタン軍とタリバン及び TTP との関わりは複雑である。

例えば、2014 年にはパキスタン政府は治安維持の名目のもと北部ワジリスタンへの空爆を激化させ、6 月にはパキスタン・ケラチのジンナ国際空港が襲われ 30 名を超える死者が出た。TTP が攻撃声明を発表し、パキスタン政府は報復⁵³⁷を行い、米国とともに北部ワジリスタンの空爆を強化し、それにより同年 10 月には 20 万人を超える北部ワジリスタンからアフガニスタン南東部にパキスタン難民が到着した。更にパキスタン政府のワジリスタンに対する攻撃が激化し 2014 年の終わりにはアフガン側にそのピークには 35 万人のパキスタン難民がアフガニスタン・コスト州、パクティア州、パクティカ州などで庇護を受けた⁵³⁸。北部ワジリスタンのパキスタン難民受け入れをアフガニスタンで行った経験を通して、FATA 地域における部族そしてそれを支援、または、そこから正統性を見出している地域軍事組織との密な関連、その地域における米国の影響力、難民がそのコミュニティごとの移動を行うこと（移動が個人の判断ではなく、その人々が属するグループの首長によって決められること）、それらの首長がパシュトゥーン・ワリによって制約されていて必ずしも自らが望む行動をとれないこと、グループごとに階層があり、力を持っているグループには少数派のグループは従わなくてはならないこと、また、アフガニスタンにパキスタンから移動する際には国境を越えられる・受け入れられる諸条件があり（逃れてきている人々は、それらのエスニックグループの賢いお年寄りが北ワジリスタン、および南ワジリスタンの中で話し合い、そして受け入れの条件としてアフガニスタンの地方勢力との話し合っていた）ことが明確になった。北ワジリスタン難民は基本的には難民は村ごとに、ほぼすべての村の人々が最初は村の古老と主に老人、子供、女性と数人の男性が逃れてきて、生活のベースを作り、後に男性が到着した。彼らはすべてパシュトゥーンであるが、おおよそ 12 から 20 ほどの大小いろいろなパシュトゥーンの中でも勢力を持つグループとそうでないマイノリティーがいて（例えばダウッドの中でも村によって異なる力を持っている）①話し合いはそれぞれの細分化されたエスニックグループの勢力によって発言権が異なり、各勢力の長老話し合って決める。②彼らはパキスタン側（州レベル）と頻繁に連絡を取り、実際にパキスタン・アフガン国境を自由に行き来し、ワジリスタン政権側と交渉を行っており、パキスタンに帰還するかアフガニスタンに留まるか交渉した。③彼らの中に意見の相違があっても、彼らはパシュトゥーン・ワリで結ばれており、例えば、あるグループが話し合いで合意したことを破ると罰金などのペナルティーを払わなければならない決まりは厳格に守られていた⁵³⁹。例えば国連側との交渉でも確実にあるグループの利益になるとわかっている、全体で決まった結論を履がして国連側と合意する場合はペナルティ

一を払った上でそれでそのグループに利益になるかを考慮していた。④帰還に関しても同様で、このグループは筆者と一緒に活動してきた難民の中でも保守的⁵⁴⁰であり、難民になる・ならないの意思決定は個人ではなくエスニックグループ単位できめられており、また、解決方法はそのエスニックグループが自国と自ら交渉して決定されていた。これは、難民の解決方法が国家間で行われるという前提や、難民の個人意志の決定以外にも、多くの場合血縁関係及び広く緩やかな親族がコミュニティーを形成しているという意味で親族関係であるがコミュニティー単位の意志の決断があることを証明している。

3-2-3 ヨーロッパ (EU)

ヨーロッパ域内にたどり着いた庇護申請者の統計を公表している EuroStats2016 年版によるとアフガニスタンは 2015 年にはシリアに次いで二番目に多くの庇護申請者 (全体の約 14%) が記録された。UNHCR の聞き取り調査⁵⁴¹によるとアフガン庇護申請者の約 70% がイランやパキスタンでアフガン難民の両親から生まれた難民 2 世や 3 世で、イランやパキスタンから直接ヨーロッパに渡ってきたと証言し、その理由としてイランやパキスタンで受けた差別を述べている。アフガニスタンから直接逃れてきた庇護申請者の 90% 以上は青年男性データリバンや IS の兵士に参加強要を逃れるためにイラン経由でヨーロッパにたどり着いたとする。統計上では、ヨーロッパに逃れたアフガン難民及びアフガン庇護申請者は毎年 250 万人を超えて⁵⁴²アフガン国籍の庇護申請者の数は 2015 年より急激な増加がみられる。このうち Eu+⁵⁴³のアフガン国籍の庇護申請者受け入れ数⁵⁴⁴2015 年(190, 013 人)に比べ、2016 年(175, 790 人)は 9% の減少となったものの依然として総数はシリアからの庇護申請者に次いで多い⁵⁴⁵。しかし同時期に Amnesty International⁵⁴⁶によると EU 平均のアフガン庇護申請者の難民認定率は 67% (2015 年) から 56.7% (2016 年) に低下⁵⁴⁷した。

表 3- 20 EU のアフガン難民・庇護申請者数

年	認定されたアフガン難民	アフガン庇護申請者
2012	62, 313	2, 586, 152
2013	75, 295	2, 556, 502
2014	92, 382	2, 596, 270
2015	258, 889	2, 666, 305
2016	368, 938	2, 504, 100

(出典：Frontex より筆者作成)

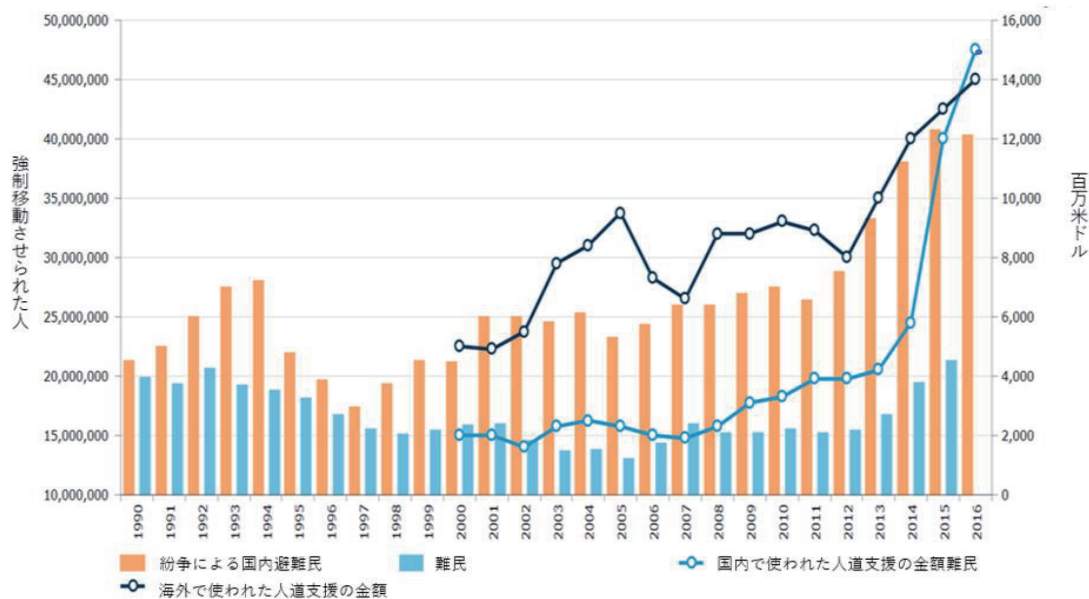
増加する庇護申請者数と低下する難民人定率に開きが広がる中で、アフガニスタンへの EU 経済支援を議論するブリュッセル会議 (2016 年 10 月) 直前にアフガニスタン政府と EU が合意したノン・ペーパー⁵⁴⁸がリーク⁵⁴⁹された。そこでは「アフガン国内の安全地帯を EU 内で共有」し、「さらなるヨーロッパへ意図した移動の流れが起きる高い危険性がある。(難民が発生している) 地域における庇護スペース維持のための介入の強化が必要」であり、アフガン国内や周辺地域でのアフガン難民の庇護と EU 内に 8 万人いると言われる不法移民などの管理⁵⁵⁰の実施が明らかとなった。その直後、アフガン政府・EU 共同声明⁵⁵¹である Joint Way Forward⁵⁵²が発表され、ヨーロッパにいる違法移民のアフガニスタン帰還と引き換えに「アフガニスタンへの国際的政治および経済的支援⁵⁵³」が約束⁵⁵⁴された。この約束により具体的に何人の EU に不法滞在しているアフガン人が強制帰還されられたかは不明⁵⁵⁵だが、体系的実施は行われていない⁵⁵⁶ダブリ

ン III 条約⁵⁵⁷を含む一連のダブリンシステム⁵⁵⁸は EU の庇護スペースの縮小、ノン・ルフールマンの原則の違反、および公平なプロセスを否定⁵⁵⁹することになり、Joint Way Forward は実質的なヨーロッパにおける難民庇護スペースの弱体化⁵⁶⁰を体現する事になった。その上、EU 内で第三国に移った庇護申請者は収容所に入れられたり⁵⁶¹、庇護申請者の国籍によってはトルコなど安全な第三国を指定して受け入れ代行政策を打ち出したり、航空会社へのビザチェック強化など、移動のハードルを高くして受け入れの制限⁵⁶²し、庇護申請者であれどもヨーロッパ入国が困難となった。それにより非合法的な人の移動のサービスを使ってヨーロッパに入国する試みが増加し、その非合法性故、正確な数や移動経路や数は不明だが⁵⁶³、不法入国を試みた人々への聞き取り調査⁵⁶⁴によると、96%の人々が人の移動サービスを利用し、複数回欧州に入国を試みたことを言及する。規制が厳しくなっても人々は移動を試み続ける⁵⁶⁵。

ヨーロッパに逃れた庇護申請者への聞き取り調査では①移動する動機は複合的である、②庇護を求める行先は多くの場合に一番重要な関心事ではない、③最関心事は紛争や戦争などから逃れ安全な場所に行くという結論⁵⁶⁶に至った。また、アフガニスタン人の欧州への非合法的な移動⁵⁶⁷は①規制が強められても増加しており、②一旦欧州などに辿り着くと、帰還をする可能性は少なく、③人と一緒に特に非合法薬物など物の移動もみられる。聞き取り調査の限界を踏まえても、ある一定の希望や期待をもって移動⁵⁶⁸を行い、その中でもヨーロッパに渡る両親や親類の保護のないアフガニスタンの子供たち⁵⁶⁹が顕著になった。18 歳以下の親や世話をする人のいない子供がヨーロッパで庇護申請をした数は 2008 年には 13,600 人でそのうち 28% (3,825 人) はアフガニスタン出身者であったが、2012 年にはその割合は 40%に上昇⁵⁷⁰し、2015 年 (34,000 人) にヨーロッパにたどり着いた子供の庇護申請者⁵⁷¹のほぼ全てがアフガニスタン出身であった。UNHCR・AREU⁵⁷² (2010 年⁵⁷³、2014 年⁵⁷⁴)、UNHCR (2016 年) は子供が保護者を伴わず一人で庇護を求めヨーロッパに渡るのかを調査⁵⁷⁵した結果として、ヨーロッパに渡ったアフガンの子供たちのうち 70%以上がイランらパキスタンで生まれ育った子供たちが先ずアフガニスタンからイラン、トルコ、そしてヨーロッパに生活や将来の期待の為に移動すること指摘された⁵⁷⁶。

さらに、開発支援委員会の人道資金使用に関する報告⁵⁷⁷の改定がなされた際に難民支援の名目で、自国で難民や庇護申請者に費やされた資金、例えば難民受け入れのための設備を整え、警察や治安部隊の難民受け入れのための訓練をするだけでなく、国境に難民流入を防ぐ壁を作り、ダブリン規制のもと庇護申請者をギリシャやイタリアなど最初の入国した国に送り返す費用や収容所を作る費用も難民支援分類で計上が可能となった。表 3-21 はドナーによる支援資金、難民、国内避難民（紛争）の比較を示したものである。表 3-21 にある国内で使われた難民資金（青の折れ線グラフ）の急増が 2014 年以降見られる。シリア難民対策としてトルコ及びハンガリーでの受け入れの対価としてそれらの国への支援を増加させ、ダブリン条約とともに難民条約を締結しながら難民を発生地域に留めおく新たな難民対策をとる。この様に難民支援のための人道資金が難民・国内避難民の増加に伴っているものの、それがドナー国の自国で費やされていることが分かる。

表 3-21 IDMC による難民、国内避難民及びドナーの資金割り当て



(出典：IDMC、筆者邦訳)

3-4 難民の法的地位の解除

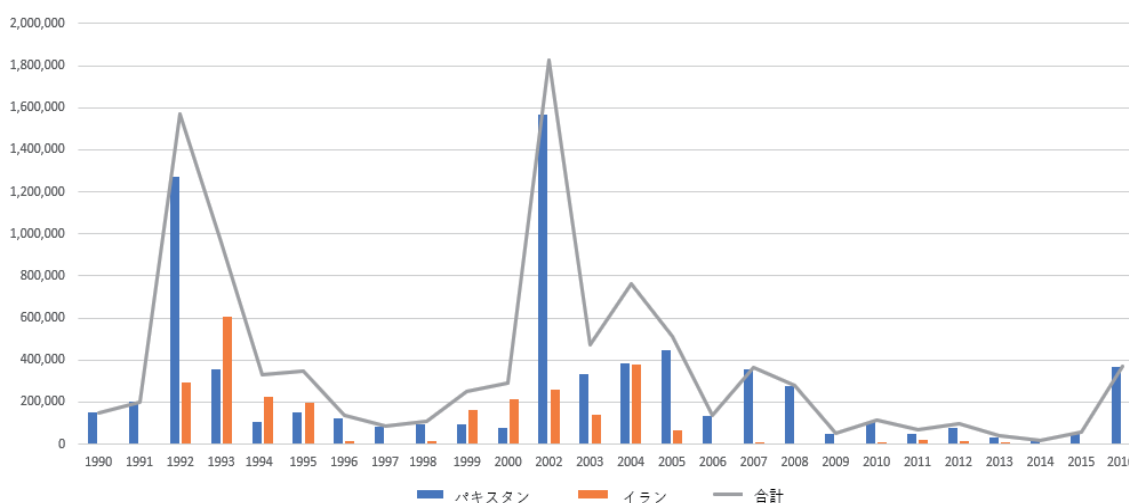
アフガン難民はどのように難民でなくなるのか？この議論を行う前に、本節で考察する難民を法的地位と位置付ける考えと本稿で注目する難民状態が解消される違いを指摘する。前節の難民になる方法で難民自身が難民であると宣言することにより難民になるものの、難民としての法的地位や支援は本人以外の第三者による審査による承認が必要であることを指摘した。アフガン難民が難民の法的地位を喪失するには、恒久的解決方法がある。アフガン難民にとってイランやパキスタンでの地域統合、及び、第三国定住という選択肢がほぼ無いために、自国への自主帰還、自らの意思で第三国に移動する、受入国で違法行為をする、またはそのような状況に陥ることで強制送還される、ことにより難民の法的地位を失う事が考えられる。表 3-22 はイランとパキスタンに登録されている難民帰還数を示すが、パキスタンからの難民帰還数（青の棒グラフ）の多さが分かる。故にここでは帰還と新たな難民受け入れを繰り返してきたパキスタンの例を詳細に検討する。

第一にアフガン難民の帰還はどのような国際環境で行われたのだろうか？アフガン難民の大規模帰還により 2002 年は UNHCR 歴史上もっとも大きな自主帰還が実施されたが、2001 年の米国のアフガニスタン侵攻後の「「紛争後」のアフガニスタンの再建は、地域的なそして強力なドナー国家の戦略的な政治的な目的を考慮しなくては適切に理解はできない⁵⁷⁸」。そして、難民支援は「国際難民レジームのすべての焦点が庇護や地域統合という概念から、封じ込めと自主帰還に移行した⁵⁷⁹」という文脈で理解されなくてはならない。つまり、アフガニスタンへのイランやパキスタンから難民自主帰還は、国際的に承認され、選挙によって民主的なアフガン国家のアフガン国民の賛同という筋書きにより促進された。

しかしそれは必ずしも前記のようにアフガニスタンの治安、社会、経済状況が難民の帰還に適しているということではなかった。更に長い間難民を受け入れてきたパキスタンなどの庇護国、アフガン難民支援のための資金を提供してきたドナー国、そして、新たなアフガニスタンの国の正当性のために国民の帰還がその承認と捉えたアフガ

ニスタン、および難民問題解決としてアフガニスタンの関与が軽減とみられる国連機関などの考えが合致した結果帰還は推奨された。米国はアフガン難民の安全で自主的なアフガニスタンへの帰還は、米国のアフガン再建努力の重要な部分で成功の指標⁵⁸⁰でもある。実際に UNHCR 他の援助機関のスタッフも攻撃・死傷し、オフィスが焼き討ちをされ、安全な地下室で夜を過ごすなど 2002 年 2003 年時点では、援助関係者ですらアフガニスタンでは安全とは言いにくい状況で、2002 年 6 月から 6 週間でイランやパキスタンから 140 万人がアフガニスタンに帰還したが同時期に 5 万人がアフガニスタンからパキスタンに移動した⁵⁸¹。この様に 2002 年から 5 年までのアフガニスタン難民の大規模なアフガン帰還は米国、欧州、イラン、パキスタン、アフガニスタンなどアフガン主要国及びアフガン政権の意図が重なり可能になった。

表 3- 22 イランとパキスタンのアフガン登録難民帰還数



(出典：UNHCR 統計より筆者作成)

第二に恒久的解決方法では自らの意志で帰還を決める自主性が重要視されている。では、アフガニスタンに帰還することは自らの意志であったのであろうか？そして、アフガニスタンから逃れる前の故郷に戻れたのであろうか？まずは、アフガン難民が帰還を選んだ理由から、それが自らの希望で帰還したかどうかを検討する。

ICVA アドボカシーペーパー⁵⁸²、AREU の報告書 *taking a refugee for a ride*⁵⁸³ で「自主帰還」の自主性への疑問やアフガニスタンの受け入れ能力の限界を超える帰還による弊害によって指摘された。TUTON と MARS DEN (2002) は約 200 万人ものアフガン難民が 2002 年 3 月から 9 月までの短期間に大量に帰還した要因として、1)祖国や家に帰りたいと思う気持ち、2)帰還すると受け取れる支援物資が魅力的であったこと、3)祖国への新たな希望、4)受け入れ国の状況の悪化による帰還の後押しと整理し、自主帰還を選んだ多くの人々が受け入れ国で厳しい生活していた人々で帰還の際の交通費と支援物資の支給を受け取れる面で自主帰還を後押し、帰還を選んだ難民は最も経済・社会的に脆弱だったことを指摘した。つまり、家に帰るという理想、帰還することにより得られる物資援助、新たなアフガニスタンに海外援助資金が流れ込み仕事が見つかるなど具体的な期待、パキスタンなど受け入れ国での受け入れ状況の悪化を指摘し、パキスタンで経済的に極限の状況にあった難民たちは、状況を見極めてから帰還を決める余裕が無く、アフガニスタンでの新たなチャンスの期待のもとに帰還を選び⁵⁸⁴、このように受け入れ国で厳しい生活を強いられてきた人々は、アフガニスタンへ帰国した際に払

われる交通費や物品支給が国際社会の機関への後押しと解釈された。このような状況は表アフガニスタンへの自主帰還の問題点⁵⁸⁵にまとめられる。

表 3- 23 アフガニスタンへの自主帰還の際の問題点

主な関心事項	影響
多すぎる人数が、短期間に帰還したことによるプレッシャー、その帰還先が脆弱なため、それらの大規模な人数を受け入れることにより更に脆弱化して、それらの人々が定住できる環境を提供できない。	段階的・計画的帰還：本来ならば受け入れ先の影響を考え段階的・計画的な帰還が考えるべきが、難民受入国が帰還を促進する政策などにより予想以上に多くの難民が短期間に帰還。帰還開始から最初の 8 か月で 180 万人の帰還は、受け入れ先の能力 (absorption capacity) を大きく超え戦争により引き裂かれた国家の復興と開発にマイナスの影響を及ぼした ⁵⁸⁶ 。受け入れ地域にはそれだけの帰還者を受け入れる環境が整っておらず、また、定住のための法的支援 (土地の権利) や経済支援 (職業) の欠如が見られた
紛争から平和への移行を前提とし、紛争が継続や再度起きる状況を考えて場合の帰還に関しての理解が欠如している。	二次移動を促進する：紛争から平和へのスムーズな移行により難民の帰還は紛争後 (“post” conflict) の平和な国家になされる前提。しかし、紛争が継続している国に帰還した難民はまた、難民になった時点と同じ問題に直面し、その結果、またどこかに移動する要因を生む。移動は資源を必要とし、度重なる移動は一般的に人々を脆弱にする。
ドナー(アフガン難民帰還が問題終結)・難民受入国(難民数の減少)・アフガニスタン(難民帰還が政府正統性の指標)など関係国の意向を踏まえた難民帰還支援	主権国家の意向：政治・資金提供の影響として米国はアフガン支援の成功の指標として自主帰還者の数 ⁵⁸⁷ を指摘し、パキスタンやイランが自主帰還を促進し難民受け入れスペースが減少し、米国に支援を受けたアフガン政権も難民帰還を政治的な利用を行う。これらの国々から資金・政策アドバイスを受ける国際保護レジームの UNHCR は主権国家の意向に寄り添い、本来の義務である難民の権利の主張にはなっていない。
長期的に難民状態となった人々が「自分の国」に帰還する場合に、その人が逃れた原因と、その人が戻る要因は異なることがある。恒久的解決方法が本当に解決方法なのか、また、その実施が本当に自主帰還なのか、強制帰還の要因は無いのか？どのようにチェックするか？	難民状態の長期化：30 年以上難民状態にあるアフガン難民が半数を占める状況で、彼らの逃れる前と現在の個人の状況や求めるもの・期待などは難民としての経験を経て変化して当然であり、逃れる前の要因が取り除かれたことが帰還の理由に直結しないが、紛争の終了により自主帰還が解決方法として採用された。さらに、国際的保護の原則である字修正に関してアフガニスタンへの帰還は誘導され ⁵⁸⁸ 、難民受け入れ国のアフガン難民に対する環境はルフォーモンに値し ⁵⁸⁹ 、UNHCR が難民の国際的保護及び難民保護レジームを指導していく能力に疑問を投げかける。

(情報：AREU、筆者ほか)

UNHCR は 2002 年 7 月よりバロチスタン州と NWFP 州で 450 世帯、及び、パキスタン市民とアフガン難民の比較聞き取り調査⁵⁹⁰で、脆弱性においてはパキスタン市民 (39%) と比べアフガン難民 (72%) が二倍ほど高い結果となった。また、アフガン低所得者の方がパキスタン市民低所得者よりも就職率が高いのはアフガン難民は給与や仕事など選ばずに引き受けるからで、アフガン難民の経済状況の改善には繋がらない。更に、1990 年代と比較して難民の受益できる水、教育、保健など公共サービスが低下傾向にあることが分かった。パキスタンに残留しているアフガン難民の帰還意識調査では、アフガニスタンの治安や生計向上の不安から 80%以上が帰還を望んでいない。今まで見てきたように、アフガニスタン難民は「難民」として生活していくうちにその受け入れ先で色々なネットワークを形成し、長期化する難民状態の間で自らが置かれた状況と将来の可能性を判断している。その中には自主帰還が自分の求める解決方法だと考えない人もおり、それらの人たちの選択肢は以下にまとめられる。

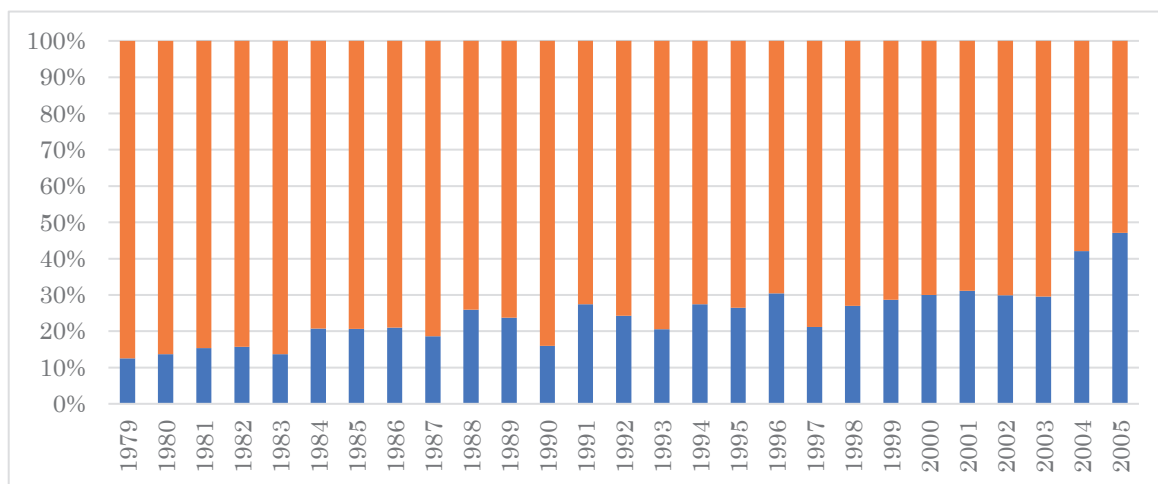
表 3- 24 パキスタンに残留しているアフガン難民の選択理由

分類	状況	帰還に関する心持	特徴
アフガン村「賢い選択」	パキスタンで経済的に統合されていて、パキスタンとアフガニスタン及び湾岸諸国を行き来している。教育や健康は UNHCR によって支援されている	帰還する意思はない。アフガニスタンは故郷であるが、定住する場所とは考えていない	アフガニスタンとパキスタン両方にネットワークを持ち合わせる。故に家族の誰かはパキスタンに足跡を残しておく作戦。難民 2 世、3 世は特に帰還に興味薄い

新しい難民キャンプ「いろいろな動機」	限定的ではあるがUNHCRの難民キャンプでの支援あり、それに加えて自らのネットワークで生活をしている	アフガニスタン北部からの難民（パシュトーンを除く）は帰還するかもしれない	2000年以降新たにまたは1990年代に一度帰還して再度難民となつて人々。アフガニスタンの状況によっては
都市化・貧困層「帰らない」	労働者、教育レベルが低い、アフガニスタンに資本や土地がない、UNHCRからの支援を受けていない	帰還する意思は薄い	アフガニスタンに帰還しても生活できる希望が持てない。パキスタンからイランそしてヨーロッパを目指す。
都市化・中級階級「選択肢がある」	教育があり、パキスタンでビジネスを持つ資本がある。アフガニスタンや海外に親せきやネットワークを持つ	強制されない限り帰還しない	選択肢がアフガニスタンかパキスタンか、だけではなく、他の国に行けるネットワークを持ち合わせる。アフガニスタンでビジネスをしている可能性もある。
登録されていないアフガン難民「リスクと利益の兼ね合い」	パキスタンのアフガンコミュニティの支援を受けているものの、警察などのハラスメントなどを受けやすい	帰還する意思は薄い	帰還してもアフガニスタンで国内避難民であり、生活の希望が持てない。パキスタンの状況がましである考える。

(情報：AREU、筆者ほか)

表 3-25 パキスタンに滞在するアフガン難民の帰還意識調査



(情報；パキスタン政府)

表 3-25 は 2007 年に行われたパキスタンへの到着年とアフガニスタンに六ヵ月以内帰還する意思の有無の聞き取り調査⁵⁹¹で、帰還する意思があるか(青棒線)ないか(橙棒線)で表したものであるが、帰還の意思とパキスタンで過ごした年数の関連性、つまり、パキスタンの滞在期間が長いほど、帰還の意思が薄いことが分かる。

現在パキスタンにいるアフガン難民の 70%が難民の両親を持ち、難民受入国で生まれ育った難民 2 世 3 世である。2005 年以降パキスタンからアフガニスタンへの帰還は減少し、同時にアフガン支援資金がパキスタン経由から直接アフガニスタンに向かい、パキスタン政府は一貫してアフガニスタンへの帰還を促進する政策を取り始めた。そのようなパキスタン政府の厳しい政策⁵⁹²を懸念した。帰還をためらう人の多くはアフガニスタンの治安や生活への不安が大きく、仮にアフガニスタンに帰ったとしてもアフガンを出た際に住んでいた自分の出身地に戻るとは限らない。「アフガニスタンへの自主帰還の前提には平和、安全、より良い経済・労働市場、保険や教育などの福祉施設の充実があり…イランにいるアフガン家族、それらの多くはアフガニスタンに土地や家を持っておらず、カブール出身者ではなくともイランからカブールに帰還することを好む⁵⁹³」、何故ならばカブールには他の地域と比較して教育や医療の社会サービスだけでな

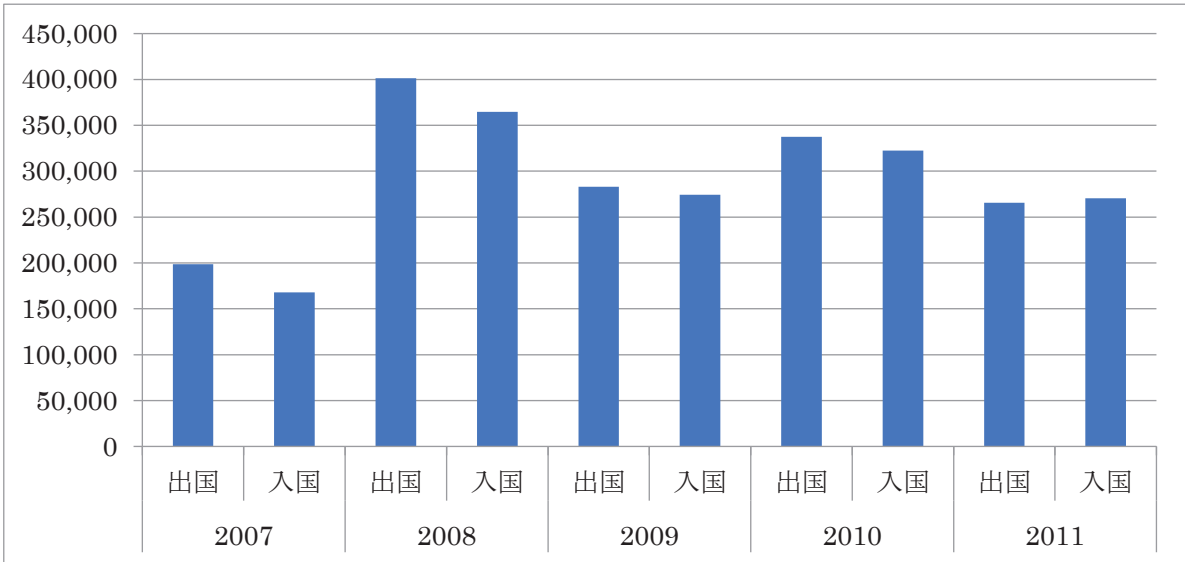
く生活していくための職を得る可能性があるかもしれないからである。実際に 2005 年までの自主帰還の人々の多くが自分の村に戻るといよりカブール、ヘラット、ジェラバッド、マザリシャリーフなど大都市に定住した。

特に長期にわたる難民状態にある人々にとって、20年、30年パキスタンで暮らし、人生の大部分をその地域で暮らすかそこで生まれ育っている人たちにとり、アフガニстанはどのような位置づけだろうか？イランやパキスタンで生活するアフガン難民二世三世の聞き取り調査を筆者が行った結果、AERUの研究と同様に、難民として差別されない祖国や理想郷としてのアフガニстанと現実としてガスや水道の通っていない開発の遅れているアフガニстанの狭間で子供の将来を考え悩む⁵⁹⁴。

また、アフガニстанに帰還し、難民の法的地位を失った後もアフガニстанで生活が出来ず、再度パキスタンに戻ってくる人も見られる。ケラチやペシャワールで行われたアフガン難民への聞き取り調査でも、インタビューした人の推定ではパキスタン（ケラチ）からアフガニстанに帰還した約半分の人が再度ケラチに帰ってきたと考えている。その理由として1)アフガニстанでなんらかの職にありついても給料が必ずしも払われない、2)UNHCRが約束したものをすべてアフガニстанで受け取れなかった、3)パキスタンからアフガニстанに帰還途中にエスニックグループを対象とした奪略にあった⁵⁹⁵などが指摘された。また帰還に必要な条件は「平和」が挙げられるが、実際にケラチにいるアフガン人の中では実質的な社会サービス、例えば学校や病院(ケラチ)、水やガスのサービス(ペシャワ)があるかないかが決め手になる。

表 3-26 はパキスタンとアフガニстанの 2, 250 kmを超える国境のアフガニстан東側の唯一公式な国境チェックポイントでの日中の人々の出入りの統計を IOM がとったもの⁵⁹⁶をグラフ化したものであるが、これを見てもアフガン人の出入りが継続的に行われていることがわかる

表 3- 26 公式国境チェックポイントの安生が人の移動



(出典：ALTAI データより筆者作成)

2005 年 2 月 23 日から 3 月 11 日かけ、パキスタン政府と UNHCR は共同でパキスタンにいるアフガニстан人の人口調査⁵⁹⁷を行い 548,105 家族 (3,049,268 人) が 2005 年春の時点でパキスタンに住んでいることが判明した。「2002 年 3 月からパキスタンからアフガニстанに帰還した人の数が 230 万人だということを考えると...

タリバンの崩壊時にはパキスタンには5百万人以上のアフガン人がいた⁵⁹⁸」。2004年12月31日のパキスタンで登録されたアフガン難民数が129万408人であることを考えると175万人以上の非登録アフガン難民・アフガン移民がパキスタン在住することが分かった。そこでパキスタンにいるアフガン人への寛容性を高める為にUNHCRは難民を受け入れている地域の支援⁵⁹⁹方法としてパキスタン政府の国家計画の中にUNHCRの支援を統合し、難民への個人支援から開発支援に移行し、アフガン人がパキスタンで一時的な滞在を予測可能な方法で生き抜く方法と共存のための社会的関係改善⁶⁰⁰を目的とした。しかし2008年夏からアフガン難民だけではなくFATA自治区の人々へのパキスタン政府による攻撃⁶⁰¹が始まる、2010年には10万人以上のアフガン難民がパキスタンからアフガニスタンへ帰還した。さらに、2010年はパキスタンの史上に残る洪水がおそい、また反政府勢力による北西部の紛争が激化した年で、パキスタン政府のアフガニスタン難民への政策もより厳しいものとなった。帰還した多くのアフガン難民がその帰還理由としてパキスタンでの厳しい生活を指摘した⁶⁰²。

パキスタン政府のアフガニスタン難民の帰還計画では2009年までにすべての難民キャンプを閉鎖しアフガン難民の帰還を果たすことを公約としてパキスタン政府は繰り返し言及し、アフガン難民への圧力が強化された⁶⁰³。つまりパキスタン政府はカルザイ政権樹立以降一貫してアフガン難民の帰還を推し進める政策をとってきた⁶⁰⁴が、アフガン人のパキスタンへの移動は継続してきた。

しかし、パキスタン政府のアフガン難民帰還促進は前記のパキスタン難民のアフガニスタン流出と、パキスタン国内の治安の悪化を理由に2016年より強化された。パキスタンのタリバンと呼ばれるTTP⁶⁰⁵が関与を示唆する2015年12月のペシャワールにおける軍事学校への攻撃⁶⁰⁶が起きると、TTPの攻撃者にアフガン難民が含まれるという噂⁶⁰⁷が流され、パキスタン世論の批判の目をパキスタン政府の治安取り締まり能力ではなくアフガニスタンに向けるパキスタンメディア報道の結果、パキスタン世論を巻き込みアフガン難民への取り締まりが強化され、パキスタンにいるアフガン難民や非登録難民、アフガン人への警察の取り締まりや差別が激化した。更に、2016年6月3日にアフガン・インドがダム開口における合意、6月12日にトルカム国境沿いでパキスタンとアフガニスタン軍の小競り合い等によりパキスタン国内で反アフガン感情が掻き立てられた。アフガン・パキスタン関係は2001年以来の2017年2月の国境閉鎖に見られるように悪化しており、トランプ政権のインドをアフガニスタンの平和に引き込む戦略はパキスタンの米国離れを促進する。パキスタンとイランにいる登録されたアフガン難民の帰還数⁶⁰⁸で2016年の帰還は32万7千人で、その97%がパキスタンからであった。しかし、パキスタンにいる登録されていない難民の帰還を加えるとその数は60万人を超えるとと言われて⁶⁰⁹いる。また、前記のようにイランとパキスタンともに各100万から200万人の非登録難民が存在すると考えられており、例えば2015年にパキスタンから急増した帰還では、登録された難民と同数以上の非登録難民がパキスタン政府の圧力により帰還を迫られた⁶¹⁰。

このようなパキスタンからの圧力は2016年のアフガン人のビザなし入国を認めない政策⁶¹¹や2014年12月のペシャワールで起きた学校での発砲事件後のアフガン人及びアフガン難民に対するパキスタン警察のハラスメント⁶¹²によりパキスタン政府に登録をされている難民でさえアフガン帰還を強いられており⁶¹³、難民という法的地位が保護の裏書にならない現状を示した。UNHCRアフガニスタンは帰還したアフガニスタン難民に対して聞き取り調査⁶¹⁴を随時行っているが、2015年と2016年を比較した結果、2016年には明確に警察のハラスメントが主な帰還原因⁶¹⁵となった。警察のハラスメント⁶¹⁶により、例えば難民の子供が路上で警察に捕まり家族連帯責任としてアフガニスタンの国境に連れていかれるなど登録書不携帯の名目で家族全体の強制送還が

実施され、それに対して公的な批判をしない UNHCR に対して HRW はこれを「パキスタンの強制と国連の共犯⁶¹⁷」と批判し、その報告書の第二章で「パキスタンのアフガン難民の大規模なルフールマン」と結論付けた。前記のようにアフガニスタンの経済状況も治安状況も悪化⁶¹⁸していることを鑑みると、パキスタンにいるアフガン難民の帰還を誘発する要因⁶¹⁹は、パキスタンのアフガン難民帰還促進政策以外にほぼない。

3-5 アフガン難民は難民でなくなった後どうなったのか？

2002 年から 2011 年までのパキスタンやイランからのアフガン難民の帰還先⁶²⁰は、大都市であるカブール (26%)、ナンガハール (20%)、クンデウス (6%) そしてバグラム (5%) で、エスニックグループ別にはパシュトゥーン (56%)、そして、タジック (25%)、ハザラ (8%) である。帰還するアフガニスタンの地域とエスニックグループの関係を見るとパシュトゥーンは主にナンガハール州のある東部 (35%)やカブールのある中央部 (32%)、タジックはその出身地である中央部(59%)や北東部(22%)、ハザラはその出身地である中央部 (59%)や北部 (22%)、そしてウズベックもその出身地である北部 (97%)である。例えば 2016 年の難民の出身地と実際の帰還地を比較すると⁶²¹、カブールは 173%で、圧倒的にカブールを目指す人が多いことが分かった⁶²²。その理由で一番多いのは生計向上の可能性である。特に 2016 年にパキスタンからアフガン難民・非登録難民の帰還がパキスタン政府から促進された結果、約 80 万人が帰還した。ここで問われるのはアフガン難民が自主的に帰還しているのかである。

しかし、2011 年のアフガン政府と UNHCR の調査⁶²³では①UNHCR の支援を受けてパキスタンやイランに帰還したアフガン難民の約 15%が再びイランやパキスタンに戻り、②アフガン国内で移動する人の 90%が生まれた場所に一度は帰還しても、また、そこから都市部に移行している、そして③アフガニスタンに帰還した人の 66%がアフガニスタンに帰還しない人よりも生活が悪化していると感じていることが示された。アムネスティの見解では 2003 年のアフガニスタンは紛争が終了し、平和状態にある国と判断することは不可能で「この判断は、他の人々も同意しているが、アフガニスタンの周辺国からの難民や庇護申請者の自主的で維持できる帰還、そして、アフガニスタン国内現在国内避難民や帰還民に重大な影響を及ぼす⁶²⁴。」

本節では、筆者が 2002 年 10 月から 2003 年 12 月までにカブール北部のショマリ平原、カピサ州、パルワン州、2004 年 1 月から 4 月までヘラット州で行った帰還モニタリング、および AREU の帰還調査をもとに、帰還した元難民がその後どうなったのかを追うことにより、難民の人々にとって法的な難民の地位が解除され、国民に戻ったことが何を意味するのか検討する。2002 年に大規模の帰還がイランとパキスタンから起こったが、UNHCR は帰還した元難民が帰還先で定住できるような支援を試みると同時に、それらの人々の統合をモニタリングした。筆者が率いるチームが 2003 年から 2004 年までの間の約 1 年半でカブール州、パルワン州、カピサ州 160 の村を最低一回は聞き取り調査をした結果、多くの村で帰還者が以下のことを言及した。

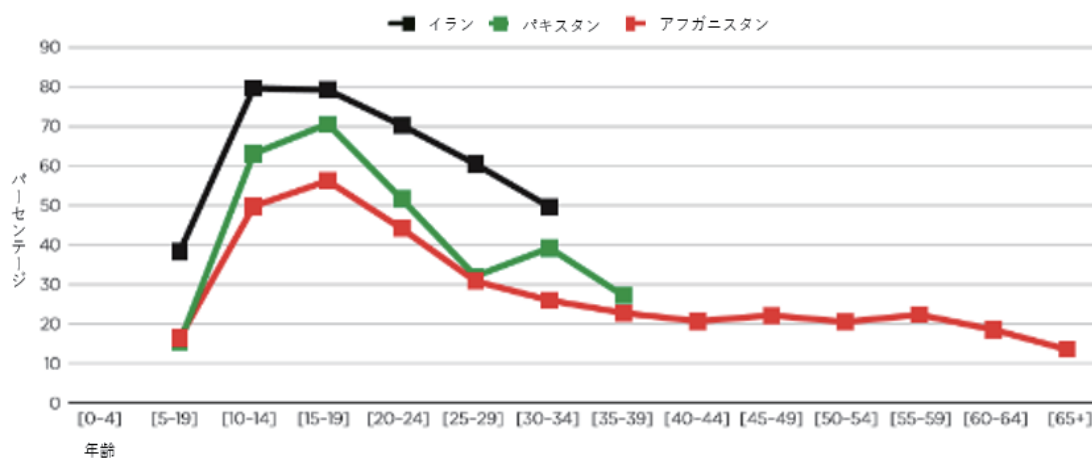
土地の権利書が紛争などで失われ、土地が各種の軍閥による奪い合いで誰が正当な土地の所有者や土地所有権が不明な場合、現在のアフガニスタンの現状の土地所有権法で解決が困難である。更に土地の正当な所有者が分からず、地雷撤去がなされていない、灌漑用地下水を引き込む水路が破壊され農工作が出来ない、長年アフガニスタンから離れていた為、他の人が自らの土地を所有しており、立ち退きを拒否され、それを仲裁するメカニズムが機能しないという現状がある。帰還支援一部として世界食糧計画 WFP は帰還民に米国産の小麦を配布しそれにより国内の小麦の値段が低下し、小麦を生産していた小規模農家の生計機会を摘むだけではなく、市場競争能力のない小麦から

貧しい農家をアヘンの生産に従事する機会を作る。また、生活出来るレベルの仕事の多くがカブール、ジェラバッド、ヘラートなど大都市の米国や多国籍軍の軍事施設関連の仕事、例えば通訳、施設内の清掃から施設周辺のレストランや娯楽施設の運営や国際機関や非政治組織の仕事や住居などの設営や運営など、都市化を促進させた。

帰還民のインタビューでは例えば「帰還後に学校に通えない」：①女性の先生がいなかったため中学校に通えない（女子12歳、7歳ぐらい）、②パキスタンでは難民キャンプに住んでいたため学校に通う時間がかからなかったが、村に帰ってきて学校が隣町にしかなく、通うことが出来ない（女子推定10歳ぐらい）、③兄弟がたくさんいるので、優先順位を長男にした（男性親32歳）優先順位として男の子を優先させた（女子13歳、男性親推定40歳）、④学校の質が悪く通う意義が見つからない（男性親43歳、男子15歳ぐらい、ほか）、⑤学校に通うのに家族の許可が下りない（女子15歳ぐらい、女性母50歳ぐらい、ほか）、⑥帰還して生活を安定させるために子供が働く必要がある、稼ぎ手が子供しかいない、（男性親、女性親）特に印象深かったのは10歳前後の女の子が「パキスタンに帰りたい」（親の解釈によるとパキスタンでは学校に行っていて楽しかったけど、アフガニスタンに戻ってきて、村には女の子が通える学校がなく、隣村まで一人で歩いていくわけはいかないので、現在は学校に通っておらず、学校に行きたがっている）と言っていた。

更に、受け入れコミュニティとの共存の問題の表面化がみられた。2002年には多くの国連機関や非政治組織、そして米国および多国籍軍がアフガニスタンを雇用し始めたがそれらはカブールやヘラートなどの比較的安全性が担保されている大都市のみであり、さらに、英語が話せることが条件で、特にパキスタンから帰還した若者（男性）はそのような仕事に就くために、大都市に集まった。表3-29の識字率の比較⁶²⁵ではイラン（黒の折れ線）やパキスタン（緑の折れ線）に暮らすアフガニスタン人の識字率はアフガニスタンに暮らす同年代（赤の折れ線）よりも高くなっていて、国連や非政治組織でもある程度の英語が話せることは就職の最低条件であった。その為、アフガニスタンに残っていき人よりも、一般的にはイランやパキスタンから帰還した元アフガニスタン人の多くが国際機関や非政治組織で働く機会を得た。それと同時に村では帰還後村を出る帰還民とアフガニスタンに留まって「敵と戦っていた」村の若者は教育を受ける機会を失い、帰還した家族がそのような仕事を得ること、また、限られた水源を帰還した家族が使うことなどで不公平感が生まれ、自国でも帰還者が差別される状況が生まれた。

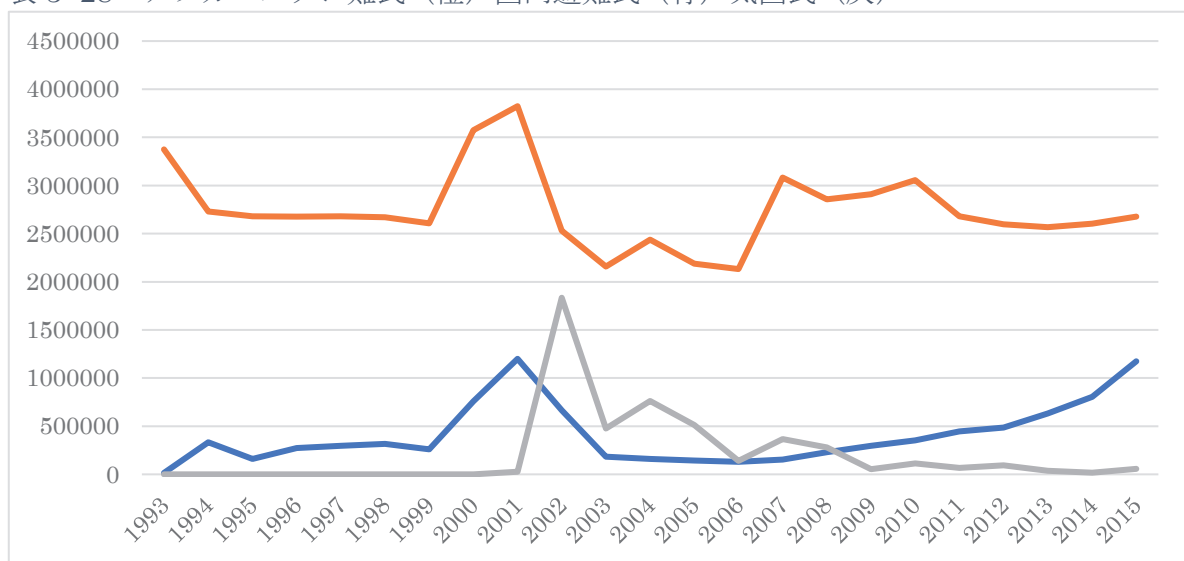
表3-27 庇護国および自国にいるアフガニスタン人の識字率の比較



(出典：世界銀行)

また、社会サービスの不平等な分配の結果、そのようなサービスを得るために大都市への移動が誘発された。例えば大都市から離れた村では女子教育の機会がないためにそれを求めて大都市に移動する、そして、治安の問題としてアフガン中央政府およびそれを後押ししている多国籍軍の支配はアフガニスタンの一部にしか及ばず、帰還した多くの人々は身の安全のためそれぞれの地域勢力の保護を受けなければならなかったが、その為金銭的寄与または非正規の軍事サービスに従事しなくてはならず、それを嫌がった人々は大都市に流れたなどが挙げられた。「移動の循環はしかしながら帰還が必然的に定住につながらず、「家」や「属する」ということがその時々において異なる意味を持ち合わせる。持続可能な統合というのは故に一つの場所に根っこを置くことではなく反対に広い地理的な空間の中でダイナミックな社会ネットワークを積極的に維持するということの意味するのかもしれない⁶²⁶」。そして移動のサイクルは自分の国に帰還した後に半永久的にその場所で生きていくことを意味しないし、自分の故郷や属しているという概念は人生の色々な場面で違う意味を持ち合わせる。移動しているアフガン人にとっては政府や関連組織による保護が期待できない故、逃れるという選択肢は自助の一環であり、それを助けてくれるのは各自が持ち合わせるインフォーマルなネットワークである。ゆえに、持続可能な地域統合はあるひとつの場所に腰を落ち着けるということではなく、反対に、広域の地域でダイナミックな社会的なネットワークを維持するということである。

表 3-28 アフガニスタン難民（橙）国内避難民（青）気国民（灰）



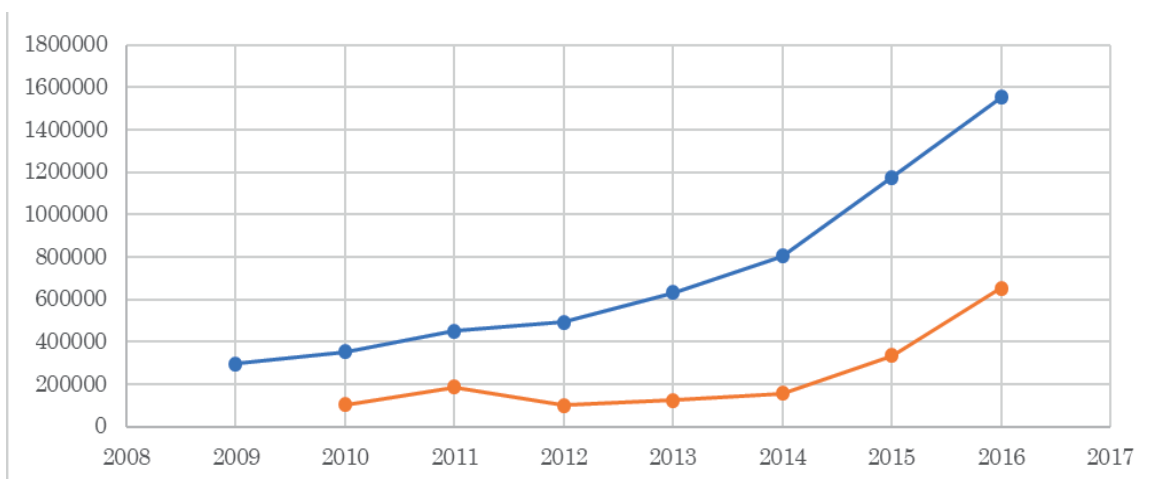
(情報：UNHCR、IDMC より筆者作成)

更なる挑戦は、アフガニスタンでは帰還した元難民だけでなく、国内避難民も混在している点である。UNHCR⁶²⁷によると 2001 年のタリバン政権崩壊後のアフガニスタンには約 120 万人の国内避難民がおり 2002 年の一月から六月までに国内避難民約 40 万人の帰還が起きたものの、残りの多くの人々は「差別、報復、迫害またはクッチーなどの放牧民や旱魃により家畜を失った特に南部の人々は帰ることが出来なかった」ことにより長期的に国内避難民状態が続いている人々である。アフガンへの帰還と国内避難民の関連を見てみると(表 3-29 参照)、タリバンと北部同盟の紛争により難民も増加したが国内避難民も同時に増加したのがみられる。更に帰還民を重ねたものであるが、これを見ると難民と国内避難民の発生の傾向が類似していること、また、近年になって難民より国内避難民になる傾向が高いことが分かる。

無論アフガニスタンの国内避難民は難民同様、新しい現象ではなくソビエト占領期（約 40 万人以上）、タリバン占領期（100 万以上）、米国侵攻後 2002 年（120 万人）に国内避難民が発生し、2010 年以降には毎年新たな国内避難民⁶²⁸は 100 万人を超える。これは 2001 年以降の傾向ではなく、アフガニスタンは長期にわたって国内避難民を出してきた。しかし、国内避難民になる原因は難民のそれと大して変わらない⁶²⁹し、必ずしも長距離の避難が出来ないか望まない。資源が乏しいために国境を越えられない人々もおり難民よりも脆弱な状況にあるかもしれないし、また彼らは難民の予備軍となる場合もある⁶³⁰。さらに、国内避難民の統計には短期的な（調査が行われない間は国内避難民の統計には乗らない、特に紛争によりアクセスがない地域などは数か月以上情報が暫定的である）国内避難民の統計は含まれない場合がある。

2016 年には 155 万人が強制的に移動を強いられ国内避難民となり（新たに紛争で国内避難民は 65 万 3 千人、自然災害では 7 千 4 百人）、2017 年にはおよそ 45 万人の新たな国内避難民の発生し、長期的に国内避難民 になっている 38 万 5 千人に加え、多くの国内避難民が存在し、その内 9 万人ほどは国連や非政治組織がアクセスできない場所にいるためこれらの数は推測の域を超えない。表 3-29 は紛争により発生した国内避難民数の年毎の総数（青の折れ線）と新たに起きた国内避難民（橙の折れ線）である。増加が必ずしも総数の単なる上乗せとならない理由のひとつに、国内非難状況が長期化し、その地で家族が増加し、帰還がより困難に成ることが挙げられる。

表 3-29 IDMC: アフガニスタン国内非難民数

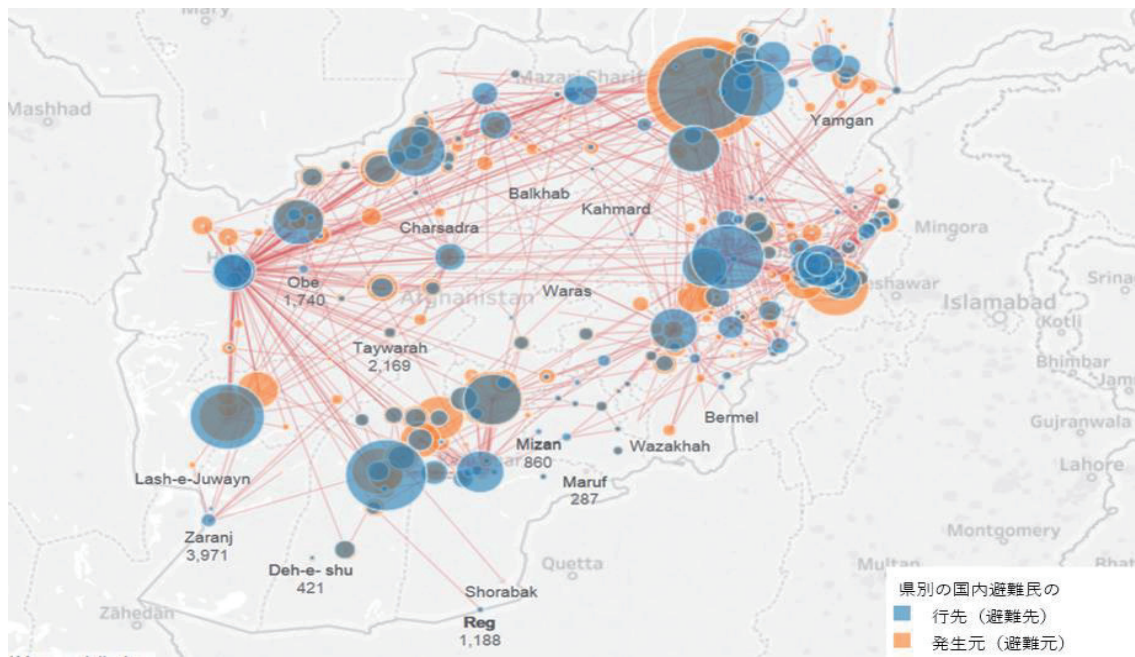


(情報: IDMC)

また、アフガンの国内避難民の大部分は紛争やその影響（農耕・仕事がないなど）のために避難してきたが、その中には、パキスタンやイランからの元難民（帰還して自分の村や町に戻った人々）も含まれる。急性栄養失調者が緊急事態と呼ばれるラインを超えている州が 34 州中 17 州あるとされるアフガニスタンでは、国内避難民は、避難することになった直接的原因が改善されても、元の場所に戻れるとは限らない。例えば北部クンドゥスでは反政府勢力がヒット&ランという形で一時的にその場所を支配し撤退する戦略を繰り返している。故にいったん逃れた人々がその場所に帰るのは治安の面では可能かもしれないが、いつ反政府勢力が攻め入るか、また、破壊された最低限のインフラや安定した職、地雷の埋められた畑など、生活が成り立たず、不安が残るクンドゥスではなく、人々は仕事を求め、日雇い労働などのオプションのある大都市をめざし移動を行う、そして繰り返しの人の移動はその人をより脆弱にする。

カブールには 50 を超える 非公式の国内避難民の定住所 (Kabul Informal Settlement;KIS) は紛争、海外からの帰還民が帰還、食糧危機や旱魃、また、仕事を求めてカブールに来た 5 万 5 千人を超える国内避難民が滞在している。UNHCR を含めカブール非公式国内避難民セテルメント (KIS) の調査では 2016 年 11 月時点で、三人に一人が九年以上 KIS に滞在し、その理由としては 82% が治安の悪化、67% が仕事の欠如、21% が迫害、14% が基本的な社会サービスの欠如、10% が農耕地や土地の奪略を指摘する。彼らの 20% は南部ヘルマッド、16% がカブール、14% がラグマン、11% が東部ナンガハール出身で、その出身地に戻る意志はあるかという問いに 74% が否定的で 64% がこのままカブールに残ること、32% がアフガンの他の場所などに移ることを希望する。筆者が 2015 年 10 月に行ったフォーカスグループの聞き取りでは、特に若い世代の男性は、以前パキスタンで働いており、資金が集まり次第、再度パキスタンに働きたいと望んでいることが分かった。しかし資金のインフォーマルな貸し借りができるような村などのレベルで存在した相互援助システムが、カブールでは希薄であり、親類関係者からお金を借りることもできずに、カブールで日雇労働をして凌ぐ状況であった。

表 3- 30 UNOCHA アフガニスタン国内避難民の移動



(出典 : OCHA)

表 3-30 は 2012 年 1 月 1 日から 2017 年 8 月 13 日までの紛争における国内避難民の移動を総合的に表したもので、160 万人の移動は 160 万人が一回だけ移動したわけではなく、一人が複数回国内避難民となり、ある場所から、次の場所に移ったというケースも多い。また、すべての人が各州 (Province) の首都から他の州の首都に逃れたわけではない。統計上はアフガニスタンの 34 州中 33 州において国内避難民が発生し、受け入れをして県 (District) 単位では 399 県中 286 県で難民が発生し、205 県で受け入れをした。現在のアフガニスタンでは「今日の難民は明日の国内避難民」で、実際にアフガン難民がその法的地位をアフガン人、元難民、帰還民になってアフガニスタンに帰る際、帰還民が帰還した先で生活ができない場合その帰還が事実上国内避難民となるリスクを背負っている。2008 年 8 月ではアフガニスタンの国内避難民 (235,833 人) の

半分以上(166,153人)が5年以上国内避難民状態にあり、そのうち五人に一人(52,422人)が2005年以降にアフガニスタンに帰還した元難民であった。「アフガニスタンで国内避難民になるのには多くの理由があり、それは結果的に国外で難民となるのと似た理由である」。つまり難民と国内避難民の関係が、単に国内避難民が難民の予備軍か(国内避難民になってから難民になる)、または、難民として帰還した人々が国内避難民になる(帰国しても生活が出来ずに、移動を強いられる)ことで、逃れている本人にとって国内避難民と難民という区分や国境を越えることによる国際的な保護という概念は主権国家や国際的難民保護レジームが強調するほどの重要性をもたらさない。OCHAは「地図上の線によって誰を助けるのかということを決めるのは人類の大きな失敗である。我々の仕事は人類や人道で、それらには国境はない」と主張するが、国家の脆弱性により国民を守ることでできない国家がありながらも、主権国家や国境線は固持されている。そして、そのような立場を強固に貫いていこうとするのは例えば2016年の世界人道サミットにおいて国内避難民が「だれも取り残されない」対象として含まれなかったことから明白である。

アフガン難民の恒久的解決方法の適応を見てきたが、①難民支援において主権国家や国際的難民保護レジームが重要性を見出す恒久的解決方法としての法的な難民の地位の解除は、少なくとも治安の悪化や生計が成り立たないアフガニスタンの文脈では、元難民にとってサイド移動を誘発し再度難民や国内避難民になる可能性を大きく持ち合わせる点で、あまり意味の無いことである。②難民や国内避難民を誘発する要因は重なることが多く、難民や国内避難民を分離する国境線による国家の保護であれ国際的保護も、実際に保護が行われない状況にあるアフガニスタン難民にとっては重要な意味合いをもたらさないことが多い。③脆弱性に関して言えばそれが、移動しない人、国内で移動する人、国境を越えて移動する人に比例するわけではない。しかし、移動を繰り返すことで脆弱性が増すこともある。次章では、「恒久的解決方法」が、どのように難民の法的地位から難民状態の脱却方法に転換できるかを探る。

現在難民の議論では、難民とはその法的地位を指しており、実際の難民の人々が置かれた状況には焦点が当てられていない、②難民は必ずしも国境を越えても国際的保護が得られない状況でも難民となり、また、自国の保護が得られない状況でも国際法上難民ではなくなる状況に追い込まれることが指摘される。そして難民になるという選択は、ショックの軽減化をする外的環境(その国、地域、コミュニティーに置ける状況)と個人の対応能力である内的条件(個人や家族などの環境)によって計算された選択肢の中から、自主的に難民になるかならないかを選択する。また難民状態が長期化し難民状態の中での経験やその後の人生の期待を蓄積により、難民になった要因が、必ずしも難民でなくなる要因と同じではないことを指摘する。そして、アフガニスタンの文脈では人々がなぜ国内避難民・難民を選ぶのかは、政府・国際的保護への期待ではなく、より安全・生存がしやすい状況、または将来的に希望がある環境と自らの資源の掛け合いで「アフガニスタンで国内避難民になるのには多くの理由があり、それは結果的に国外で難民となるのと似た理由である」ことを示す。これにより、逃れている本人にとって国内避難民と難民という区分や国境を越えることによる国際的な保護という概念は主権国家や国際的難民保護レジームが強調するほどの重要性をもたらさないということである。

第四章 難民の解決とは何か？

前章では、アフガン難民は自ら移動することを選んだ結果国境を越えて難民となったが、同じような状況に置かれても、難民になれなかった人々もいることが示された。それはその人が置かれた国際的環境、その主権国家の能力、コミュニティや家族そして個人の状況の中から選んだ結果であり、例えば資源がない人々は国境を超えることが出来ないことが指摘された。更に、国境閉鎖が行われ、庇護国の都合により同じような状況にあっても難民になれる時となれない時がある。また、長い年月の中で難民として生活していくうちに最初に難民となった動機と今難民であるという動機が必ずしも同じではない。更に、難民でなくなった要件は、もともと難民になった要件とは異なることがアフガニスタンの例で指摘された。また、今までの経験上、自分や家族の将来にとって悪いことが起こるであろうと考えた場合、人々は資源があれば予防的な行為としての移動を行うことがアフガニスタンの例で検証された。そして、難民状態が続くと、社会的なインフラやより質の高い教育の機会があるイランやパキスタンという庇護先の国に残りたいと思う難民もいる。アフガニスタンは心の故郷であるかもしれないが解決方法としてのアフガニスタンへの自主帰還は考えにくい面である。特に難民2世3世にとっては顕著な問題で、心の故郷としての祖国アフガニスタンと生活の場としての庇護国、そしては将来の人生を描く第三国という構図が出来る。それは現在の国際システムの主権国家に属する国民という概念からはみ出しているものの、実際には家族の世界規模での分散はそれが出来る資源を持っている国家が国民を守れないアフガニスタンでは起きている。そして、アフガニスタンでは難民の法的地位が解かれ、アフガニスタンに帰還した後も人々は治安、社会、経済、政治的不安の中で再び帰還先で生活できず、国内避難民になり、再度難民になる可能性があり、難民状態にある個人にとって難民の法的地位と難民状態から脱することは必ずしも同意義ではないことが検証された。つまり難民の法的地位を主眼とする国家の視点による難民の解決方法と、再び難民状態に戻らないという難民個人の解決には大きな隔たりがあり、難民の数の増加と解決方法のズレから難民の数は減少することがない。そしてこれこそが直面しなくてはならない難民問題であると筆者は考える。

この視点から考える難民の解決方法とは何であろうか？もし現行の難民の解決方法が主権国家主導でアフガニスタンの例で見た現状を踏まえていないとしたら、難民はどのような解決方法があるのだろうか？本章では、まずアフガニスタン難民で示された恒久的解決方法の問題点を整理し、難民の解決方法を難民の視点から考察する。その際に、主権国家システムを基礎として成り立っている現実の世界で、実現可能な解決方法を探ることを目的とする。

4-1 アフガニスタン難民の恒久的解決方法の教訓

前章のアフガン難民の解決方法では以下の問題点が指摘された。第一に難民状態の長期化による難民としての経験が将来の希望や機体にもたらす影響、それは難民になる前と難民として生活した後での描く将来の生活への期待の変化がある。祖国への期待もそれにつれ変化し、紛争の終結だけでなく、経済的に安定した生活を求めるという期待に応えるためには最低限の生活を保障する雇用、社会福祉サービスの提供、そして、腐敗の防止など国家統治能力を見直さなくてはならない。「アフガンへの帰還は単に逃れたときと同じ理由だとは考えられない…政治状況が変化し、移動した経験自体が難民を変えた；逃れた時と比べて彼らには新たな期待や希望がある…難民と分類された人と経済的理由から移民となったとされる人々の社会的な戦略はとても類似したもので、アフガン人の移動は強制移動と自主的な移動の境目を曖昧にする⁶³¹」。難民発生理由と難民の帰還理由は必ずしも同じではない。特に難民状態が長期化する中で、30年に渡る難民状態で庇護国であるイランやパキスタンで生まれたアフガン難民の子供や青年の将来に対する期待は、逃れてきた両親のそれとは異なるかもしれない。つまり「アフガン人が帰還する理由はアフガニスタンを出た理由の単体、という単純なものではない…政治的文脈が変

わったが、移動する経験自体が難民を変化させた：彼らは（難民の経験を通して）それ以前と違う新たな期待や希望を持ってきている…そして難民とラベルを張られる人たちと経済移民とされる人々の社会的戦略が大変に通っていることによりアフガニスタンの人の移動は強制的と自主的移動の境目を曖昧にする⁶³²」。アフガン難民はイラン・パキスタンなどに逃れ、アフガニスタンに帰還し、繰り返し難民になるという体験をしてきた。それが何を意味するかと言うと、「自主帰還は様々なアクターの中でより良い解決方法だとされる…（しかし）…年月を重ねることでアフガニスタンから移動する原因はより複雑化している」つまり「実際にアフガン人がもともと逃れた理由はもうアフガニスタンに適応されない。…（ゆえに）…UNHCRのマンダートの外にある追加的な解決方法が見つけられる必要があり、…（そして）…2005年以降の状況は移民と開発の挑戦として対処されるべきだとUNHCRは考える⁶³³」。前章で検討したように人の移動の動機は複合的である。つまり「人の移動というレンズを通してみると「経済移民」「政治的難民」「難民発生国」「受け入れ国」「自主的」「強制的」「移動やまたは帰還」というのは還元主義的である。アフガニスタンの文脈ではその政治、文化、経済そして生態的要因の特有なコンビネーションによりこれらの分類が重なる⁶³⁴」。この様に難民の解決方法は、ただ単に難民が起きた状況以前に戻ることでなく、二度と難民にならない状況を作り出す必要性を示唆する。

第二に「アフガニスタンへの自主帰還の条件となるのは平和、安全、強靱な経済と労働市場、健康や教育などの社会サービス…」であるが、それが実現出来ない場合「…恒久的という言葉は次第に達成される複雑な実際に生きていくということとであるために、UNHCRの提唱する恒久的解決方法の一つである自主帰還は現実の生活の中での複合性を必ずしも反映していないにもかかわらず、恒久性という言葉が何らかの一方向性の完結の意味合いを持つという意味で持続可能ではないかもしれない⁶³⁵」。しかしアフガニスタンを紛争後、つまり紛争が終結し平和に移行するモデルを前提として、実際には紛争終結・続行と平和・治安不安定な状況でも人々は帰還を行う。そして一旦、難民と言う法的地位を解かれた人々が再び保護や支援を受けるには、新たに脆弱な人、国内避難民、等の新たな分類にあてはまるだけでなく、国家がそのような支援をしていない場合は、それらの人々に支援を行う機関の存在が必要となる。

しかし、それが十分でない場合、人々の移動は続く。アフガン難民は特に2014年以降顕著にパキスタン、そしてイラン、トルコへ、またはアフガニスタンからイラン、ギリシャという経路を通り移動を続ける。それにはイランやパキスタンからアフガニスタンに帰還した元難民も含まれる。帰還後に再び国内避難民や難民になることは、新たに移動先で住む場所や仕事を探したり、国家が提供できない援助ネットワークを再度築き上げたり、個人により多くの投資を必要とする。さらに、国境を超えることが合法的に可能でない場合は、危険を冒しても人の移動のサービスや犯罪組織にその運命を委ね、そのような行動はさらに人々を脆弱な立場に置く。国際法上では庇護申請をする→難民になる→解決方法が見つかることで完結する直線的な関係を想定するが、アフガニスタンでは難民申請を行う→難民になる→解決方法が示される→根本的な問題が解決されていない状況で、再び国内避難民を含む難民状態に陥る→難民申請・国内避難民になるという経路を辿る。もしこの様な悪循環に終止符を打ちたいならば、その国で生活できるような環境を整えなくてはならない。

第三に難民の解決方法は自国以外に周辺国、主要国家の影響力が絡んでいる。パキスタンでは主にパシュトゥーン系アフガン難民の受け入れは国内のエスニックグループの分布図を変化させ、それがパキスタンやバングラデッシュの独立のようにインドとパキスタン関係に影響を与える。また、冷戦期には反共産勢力、冷戦後にはテロとの戦いの名の下にパキスタンへのアフガン難民受け入れを米国からの支援と紐付けてきた。パキスタンの解決方法はアフガン難民の帰還促進であり、イラン政府は、アフガン国内のシーア派の保護とアフガニスタンの状況を見据えて、アフガン難民からアフガン移民に支援を移行し解決を図る。両国ともアフガン難民の自国への帰還を推し進め、同様にヨーロッパ諸国でも難民の地位が与えられなかったアフガン

庇護申請者に対して、アフガニスタン国内での治安が悪化しているにもかかわらず帰還を促進する。それはまた、アフガン国内の治安、社会、経済状況が不安定な中でアフガン難民がアフガニスタンに帰還することがアフガン新政権の裏づけだとされた。難民の法的地位の解除はアフガニスタンだけの問題ではなく、周辺国及び主要国の影響を大きく与え・受ける。これは、例えばアフガニスタンでは 2001 年 12 月以降帰還が推奨されたが、シリアでは依然として帰還の推奨や欧米などからのシリア国内支援計画が人道支援に偏り、開発支援は欧米のドナーは皆無である。受け入れ国でもその影響は個人個人で異なるものの、1980 年以降、特に 2016 年 12 月のイスラマバードでの学校への攻撃以来、パキスタンに住むアフガン人及び難民はパキスタン警察・軍隊による帰還促進政策の下にさらされて来た。パキスタンは 1951 年条約を批准しておらず、難民の権利を尊重するという難民の権利の尊重という側面よりもパキスタンの国内・国外事情に合わせてアフガン難民を例えば米国からの支援を引き出す実利の為に利用する傾向が認められる。この様に難民の解決方法がその国以外の利害によって影響される。では、伝統的な難民の恒久的解決方法の問題点は、どの様に乗り越えられようとするのか？

4-2 伝統的な難民の恒久的解決方法の問題所在

国家の視点で考えると伝統的な難民の恒久的解決方法とされる自主帰還、地域統合、第三国定住はすべて難民が法的に難民でなくなる方法である⁶³⁶。それはある個人として、安心して安定した生活を送れるということや、二度と難民状態に陥らないという保証という意味ではない。つまり、A という個人が難民となり、恒久的解決方法の一環として自国に自主帰還し、その時点で難民から国民への法的地位が変更され、故に、解決方法が与えられたとしても、それは A が近い将来に再び難民にならないことを保証するものではない。A という個人が再度難民にならないためにはその解決方法が与えられた国で、A がもともと難民となった要件が取り除かれるだけでなく、難民状態に身を置くことにより例えば自国では受けられなかった教育の機会を得た経験やもともとガスや電気の通じない村から、それらのサービスがある場所に避難した場合、帰還した後もそのようなサービスを必要とするアスピレーションを加味して、難民生活経験後の A が求めていることを実現できる可能性がなければ、A は再び移動を試みるかもしれない。震災や洪水など自然災害後に、被害にあった住宅や学校を、震災などに強いより良いものに再建する (build back better) 考え方同様、人も何年、何十年の難民としての体験を取り消し以前の状況に戻ることは困難である。まず伝統的な難民の解決方法を検討し、その問題点を明確にする。

難民条約では難民の恒久的解決方法に関して、まず、紛争の終結や迫害主体の消滅など難民発生国で難民となる要因が取り除かれた場合、難民自らの自由意志で自国に帰ること(自主帰還)、難民が発生した原因が取り除かれない場合は難民が難民登録をされた最初の受入国でその国の市民として同等の権利を得て生活すること(現地統合)、または、第三の国に移動して新たな国でその国の市民と同等の権利を得て生活する(第三国定住)を提示する。自主帰還に関しては国家間と UNHCR の合意の下に帰還する以外にも、自ら自国に戻れると判断して帰還することも含むが、基本的にはその前提は国家間の判断と同意によって成立する。本稿ではこれらを伝統的な恒久的解決方法として考え、本稿後半では民間や企業を巻き込んだ解決方法を指摘する。

4-2-1 恒久的解決方法の現状

伝統的な恒久的解決方法は、例えば 2016 年では自主帰還 (552,200 人⁶³⁷)、地域統合 (23,000 人⁶³⁸) と第三国定住 (189,300 人⁶³⁹) で、その合計は難民の総数 (17,200,000 人) の 5% に満たない⁶⁴⁰。筆者が 1999 年に UNHCR で働き始めた当初は自主帰還が恒久的解決方法の中で一番の解決方法⁶⁴¹とされており、それは故郷に帰るという文脈で語られた。実際に地域統合及び第三国定住と比較して、歴史的に一番多くの恒久的解決方法を担ってきたのは自主帰還である。しかしそれでも自主帰還は 1992 年から 2016 年の 25 年間のうち 8 年間を除いて難民総数の 10% に

届かない解決方法⁶⁴²だった。歴史的に大規模な難民の解決方法としては、1994 年以降に起きたルワンダ難民の解決方法（2001 年）、および、地域的な難民問題を世界規模で解決していこうという努力であり、例えば 1970 年後半から 1980 年代前半の旧ベトナム共和国からの難民をインドシナ難民の包括的な解決方法として 1989 年に包括的行動計画 Comprehensive Plan of Action (CAP) や 1980 年代まで続いた中央アメリカにおける内紛の解決策としての 1987-1994 年の中米難民国際会議 International Conference on Central American Refugees (CIREFCA) が⁶⁴³二つの成功例である。

4-2-2 恒久的解決方法の問題点

第二次世界大戦後に考えられた難民の恒久的解決方法は、その成立 70 年を経て難民と難民を取り巻く状況が劇的に変化し、例えば、①その解決を求める人数とそれを受け入れられる人数が大きく異なり、結果として難民数の増加がみられる、②個人として難民になった時の状況と、長期化する難民城代に置かれて得た経験などにより難民でなくなる時点での希望・期待・人生価値観などが変化し、提供される解決方法に満足できず再度移動を試みる人が増加していること、それはつまり③解決方法が国家枠組みの元に国家主導で行われており、多くの場合解決を求める本人が選べないことである。

第一に難民絶対数の増加と難民状況の変化が挙げられる。UNHCR が保護を提供する 10% 未満の難民のみが何らかの解決方法を与えられるが、それに加え毎年新しい難民状態が起きている現状ではその数は雪だるま式に増えていく。第二次世界大戦後に難民保護レジームが設立された当時は、難民はその定義から分かるように第二次世界大戦後およびヨーロッパに限定された人々を想定しており、また、その当時の難民はドイツ・ナチス政権による難民でその多くが米国、カナダ、オーストラリアなどに第三国定住されると考えられており、ある程度の歴史の共有をしてきた人々の受け入れであり、また同時に、それらの難民を受け入れると考えていた国々は戦争勝利国であり、受け入れに対して十分な財力があると思われていたからである⁶⁴⁴。しかし 1967 年の難民条約議定書で地理的（難民の発生地をヨーロッパ以外も含む全世界に適応する）及び時間的（1945 年以降に発生した難民も含む）対象が広がった。これにより難民となる対象者は大きく拡大されたものの、その恒久的解決方法は自主帰還、現地統合、第三国定住という枠が維持された。また、その解決方法は強制されるものでなく主権国家同士の話し合いによって決定されるとされた。

更に第二章で指摘されたように、難民の受け入れは、国際法上必ずしも公平に適応されてきたわけではなく、受入国は難民を常に選別的に選定してきた。それにより難民にすんなれない人々が発生した。同時に第二次世界大戦以降、技術的革新により人々の移動が安価に、そして移動手段が拡大したことで人の移動が技術的には拡大した。それと、同時に人の受け入れを国家主権の特権とする主権国家の人の移動の制限が例えばビザの発給という事前審査や例えば銀行口座の証明という個人の資産の確認、そしてそもそも国に入国出来ないように飛行機会社への確認事項などに現れた。しかし、人の移動の制限は、人の移動のサービスの拡大によりより困難になっている。更に難民を生み出す原因となる国民を守ることでできないアフガニスタン⁶⁴⁵のような脆弱国が増加したことにより難民の増加だけでなく、自主帰還しても再度、難民状態に陥る人々が増加し、また、国内避難民が難民の境目が曖昧になり、更に難民の定義に含まれない開発や環境による移動など、難民条約に含まれていない現状への対応が問題となっている。

第二に長期化する難民状況と求める解決方法のずれが指摘される。難民状態にある人々は移動の途中、または、受け入れ先で、色々な経験や体験を難民はするがそれと同時に、第三国定住した後も難民キャンプは、元難民にとって無関係な場所ではない。例えばケニア・ダダーブの難民キャンプから北欧の諸国に第三国定住をした元難民が、ダダーブ難民キャンプに子供の結婚相手を探しに来ることに示唆される。難民の人々にとって多くの場合、故郷はいつでも故

郷であるが、『故郷は自分で作り出すもの⁶⁴⁶』でもあり、また心の故郷（生まれた場所やノスタルジーとしての故郷）と自分が故郷にしたいと望む場所（日常生活して将来の基礎を築く場所）が違う場合もある。これは難民だけとってはではなく、青森で生まれて東京で就職をしてそのまま東京に住み着き生涯を過ごす人と同様に、長期化する難民状態の中で、受け入れ国で生まれた二世三世は、前章で見たように必ずしも心の故郷を定住先にしたいとは限らない。国境を超えたネットワーク(transnational network)の概念は、単に難民キャンプなどにいる家族や親戚を米国やカナダに持つ難民が、それらの国に渡るだけではなく交流を保つことにも示される。

それと同様に難民として生活する際の経験により変化する期待や希望はまた、難民状態が長期化するなかのネットワーク形成がなされ、例えば家族統合のために帰還を選ばず第三国定住を目指し、親類などを頼ってその時点で難民の人の希望の持てる選択肢を選ぶ。国家を超えた繋がり⁶⁴⁷は難民の発生国、難民受け入れ国の枠以外にも親類のいる国、同胞のいる国などを難民の解決方法のオプションと難民は考える。つまり、難民が自国に帰還することは、法的には理解しやすい概念でだが、人々にしては必ずしも唯一の選択肢ではない。

第三に多くの場合、難民は公的な支援が伴う恒久的解決方法の中で、自国に帰還するか、現地に定住するか、第三国かを選ぶことは出来ない、つまり、解決の選択肢が多くの場合難民には委ねられていない。例えば、難民発生国の情勢が改善し、自国、受け入れ国、UNHCRの三者会談で帰還の開始が宣言されれば、その人がどのような生活基盤やその社会的関係性を受け入れ国で築き上げてきたとしても、もしその国での生活の継続を望むならば一旦⁶⁴⁸は自国に戻り、パスポートの発行やビザの取得など必要な手続きを踏み、再びその国に戻ってくるしかない。その国への市民権や滞在許可証の発行による地域統合や、新たな国へ定住する第三国定住においても、その要望が合法的に受け入れられることは統計的に限られた数でしかない。これらの伝統的な難民の解決方法は国家主体の解決方法である。また自主帰還がいつも自主的とは限らないことはUNHCRも認めており⁶⁴⁹、自主帰還の「自主性」はパキスタンやイランからのアフガン難民帰還の例だけでなく、ケニア・ダダーブ難民キャンプ閉鎖によるソマリア難民の帰還（2016年）などでも示されている。しかし難民は難民状態に置かれた際に無力な非主体ではなく、何年続くか不透明な難民状態で限られた援助しか受け取れない中、出来る範囲で自分なりの解決方法を創意工夫している。例えばエチオピアでは就労が禁止されていても地元のホストコミュニティの人々と何らかの取り決めをして農耕地を借りて農作物を生産したり、例えばザンビアでは小規模のキオスクを現地の人々と共同経営をしたり、移動の自由が禁止されていても、出稼ぎ労働者として建設現場で働いたり、季節労働者として農業酪農地でやとわれたりおこなっている。このような現状は法律上禁止されているため、統計的にどれぐらいの人々が実施をしているか不明だが、非合法的活動が公式の難民の解決方法となることは稀である。

同時に恒久的解決方法の恒久性だがアフガニスタンの文脈でも見られたように自主帰還をした後も国内避難民や難民になり、再度難民になることが実証されており、同じ人が二度と難民にならないという意味の恒久性ではない。同時に多くの南スーダン、コンゴ、ロヒンギャ難民の場合も一度自主帰還によって祖国に戻り、再度難民になった際には、「もう二度と祖国には帰りたくない」と考え、帰る条件のハードルが高くなる。難民の恒久的解決方法が、個人が再度難民にならないための保証を含まない解決方法であるとする、それは純粹に法的概念であり、その難民の「恒久的解決方法」は難民個人のためのものではなく主権国家間の解決方法である。

この様に、難民の解決方法を提供できる国の数と難民の絶対数のギャップ、それにより長期化する難民状態、さらには難民の法的地位に関する解決方法と真の意味での難民の解決方法の乖離により、伝統的な恒久的解決方法以外の解決方法の模索が2000年代より盛んになった。その中にはアフガン難民の国内・国境を超えた移動、難民の就労権の拡大や国際的な労働市場への参入、国家を超えた移動をすることにより恒久的な解決方法ではないまでも難民として過ごすことを耐えられるものにする方法などが示されている⁶⁵⁰。これらは『補完的な保護への道⁶⁵¹』

として、難民の解決補法ではないものの、解決しない状況を補完する方法として一般人による再定住の支援、家族単位での移動、市場参入や奨学金による第一義の難民受け入れ国からの移動が、難民受け入れ国への負担分担や難民状態から抜け出せる方法として考え出された⁶⁵²。しかし、依然として長期化する難民・解決方法が見つからず⁶⁵³予想される機会に対して生計向上のために地域移動する人々と難民たちが、厳しい国境管理のために非合法的な移動を選ぶ結果となっている。この様に第二次世界大戦の文脈で考えられてきた恒久的解決方法には多くの問題点を含んでいる。このような状況は表 1-8 の UNHCR を取り巻く環境の変化でも指摘されたように難民支援及び解決方法を人道から開発支援の拡大に見られた。しかし、その基礎となる単位は主権国家であることは変わらなかった。

長期化する難民状態に対して人道支援の長期化が指摘され、それは第 3 章で見られたように難民の人々に対して難民状態による将来の機会を奪ってしまうという側面だけではなくドナー疲れにより十分な資金が得られず、それにより難民に対する支援が先細りするという悪循環を生み出している現状が指摘される。同じコインの裏側では、表 4-2 及び表 4-3 に見られるように脆弱国と難民、国内避難民が発生している国には関連がある。そのため、難民や国内避難民を発生させない、または、再び難民にならない状況を創り出す重要性が指摘される。その為に国家統治能力や国家の開発支援に注目し、それをいかに人道支援と連携させ、その効果を増大するかが注目されている。

4-3 人道と開発の連携

このような状況を受け、2010 年前後から伝統的な恒久的解決方法以外の解決方法、つまり、個人の能力に注目し、経済特区の設立など経済的視点から難民に働く権利を与え自立を促進する方法、人道ビザの発給など国を超えた移動の自由を難民に与えそれぞれの見つけた機会を活用する方法、プライベートスポンサーシップなど個人や民間の支援を受けて難民を支える方法でそれは人道と開発の連携⁶⁵⁴に象徴される。Rohwerder⁶⁵⁵はいくつかの条件が難民の自立を支援する条件と阻害する条件をまとめ、特に政策、社会キャピタルとネットワーク、民間企業との連携などが自立を支援するとするが、受け入れ地域の貧困や難民の能力ややる気の必要性、および、難民の個人個人のプロフィールの違いを理解し、それに合う職業選択の必要性が示した。勿論このようなことは非公式には多くの難民受け入れ国の中で既に進められてきた。難民の経済的な貢献⁶⁵⁶に関しては、移民と同様に自国へ送金 (Remittance) の効用研究⁶⁵⁷から 2005 年以降⁶⁵⁸には UNHCR の議論ペーパー、及び、Crisp⁶⁵⁹が難民の経済効果に関して幾つかの例を示しつつも体系的な究の必要性を主張してきた。その流れを汲んで難民を経済主体として捉える、または難民が経済的に良い影響をもたらしているという研究はアフガン難民⁶⁶⁰やソマリア難民で実証されてきた。例えば、ウガンダに滞在する難民を対象に難民を、都市難民、長期キャンプ難民、難民になって短期の人々がいる緊急支援のキャンプという難民の分類と、またウガンダにいる難民のトップ 3 であるソマリア、コンゴ、ルワンダ難民を出身国別に調査⁶⁶¹した結果、都市難民の方が難民キャンプに滞在する難民に比較して経済状況が良好であったこと、また、難民の経済はその個人の①教育、②ネットワークや③起業性によっても変わってくることを指摘した。ウガンダの例では、歴史的にも長くウガンダにおり、現地にソマリ・ネットワークがあるソマリ難民が商店の経営やサービス部門に進出しており、ウガンダ政府は難民に対して小規模の土地を貸与しているために農耕策が出来る。このように農耕作に従事しているコンゴやルワンダ難民に比べて、サービス業についているソマリ難民のほうが経済的に裕福であることを発見した。また、都市難民のように経済活動に関する制約がなく現地とのネットワークが築くことが可能な環境の方が、難民キャンプにいる難民よりも経済活動を活発化し結果的に受入国の依存性を低くする機会があると主張する。Betts, Omata, Blooms⁶⁶²はまた難民キャンプは多くの場合、商業地域、商業施設や消費率の高い住宅地などから離れている。更に難民キャンプが置かれる地域自体が

国内でも低開発地域に置かれている場合が多い為に、難民キャンプの設立は難民の自立にマイナスの影響を与える⁶⁶³と主張する。

近年、ニューヨーク宣言にみられるように難民受け入れ地域の負担が強調されるが、実際に難民の経済活動が地域の経済に役立っているかどうかを実証する試みもなされた。例えば UNHCR と世界銀行では長期にわたる難民支援を行ってきたケニアの主に南スーダン及びソマリアからの難民を受け入れるカクマ難民キャンプ⁶⁶⁴は 1992 年に、ロストボーイズやロストガールズと呼ばれたスーダン内戦(1987-2005 年)で両親を失わないスーダン(今の南スーダン)から逃れた難民を保護するために建設された⁶⁶⁵。約 4 千人が後に米国に第三国定住することになるが、他にソマリア、エチオピアなどから現在まで累計で二百万人もの難民が生活したことになる。現在 186,692 人の登録された難民が暮らしている。2014 年には難民キャンプの収容能力は 7 万人であるが、その時点で 5 万 8 千人を超える人々が集まってきたために、ケニア政府に難民の収容地を他に求めた。2015 年 6 月の時点で 18 万 3 千人となった為にカクマ市から 20 キロ離れたカルベイ居住地 (Kalobeyei Settlement) をトルカーナ州及びケニア中央政府が許可した。現在カクマ難民キャンプは Kakuma 1, 2, 3, 4 そして新たな Kalobeyei Settlement の Village 1, 2, 3 という三つの村から成り立っている。そして、実際に難民の受け入れを社会的、及び、経済的に孤立した難民キャンプから既存の村や町で受け入れることをモデルにしようと、世銀と UNHCR は 2017 年に企画書を提示し、難民の受け入れをキャンプから既存の村を目指し開発機関とともにその地域に投資をしていくパイロットプロジェクト⁶⁶⁶が実施された。

この実証実験⁶⁶⁷では①カクマ難民キャンプがあるトルカーナ地域では難民が生み出す経済効果は地域総生産 (GRP) の 3%、地域雇用の 3%を生み出し、②難民キャンプから地域への難民受け入れを行うことは地域の住民の所得を 6%押し上げ、③難民に裨益するように、難民から裨益できるように、トルカーナ地域の開発は国際社会により意味のある支援の在り方を提示した。ケニアでは難民は合法的に不動産の所有や就職出来ないものの、もともとカクマ難民キャンプでは非公式な経済、例えば雑貨品や食料などを売るキオスク、洋服や靴のお店、食料品店、小さなホテル・レストラン、精肉店、家電店、などキャンプ内で二千以上の商業拠点がある。しかしながらケニアの中でも家計消費の全国平均である低いレベルにある 800 ドルに比べカクマ難民キャンプがあるトルカーナ地方は 602 ドルそして、難民キャンプでは 94 ドルである。6 万人が住むカクマ市の年間消費は 39,700,000 ドルで、16 万人の難民はその約 40%を担っている。これはまだまだ経済的な機会がある⁶⁶⁸ことを示す。当然ながら難民になる前、多くの人々は先生、調理師、自動車整備士等、何らかの資産を持っていた人々で、その能力は難民となったからといって変わらない。その為に難民の人々が、公的な仕事が出来なかつたり、出来る仕事の種類が決められなかつたりという受入国の制約がありながらも、何からの経済活動をしている。もともと私企業は法的に雇用出来ない、または、いつまで受入国に保護されるのか判らない為に難民をその対象にしてこなかった。それにもかかわらず上記のデータは難民が実際にもたらす経済効果が大きいことがわかる。この様なデータを提供することで私企業がより難民を CRS における支援対象としてではなく経済活動を担う人として例えば Sanivaiton, M-KOPA, D. light などの企業が参加している。日本ではモミガライト⁶⁶⁹という籾殻から作った固形燃料を難民キャンプで作っていくという活動をする企業も出ている。

更に、前記のように UNHCR は難民受け入れ地域にも利潤があるように難民が新たに家を建設する場合その材料を買うために銀行と家を建てるための木材や台所やトイレ用品を売る商店と提携し、その為に難民に 1300 ドル分のキャッシュカードを提供した。2018 年には 150 万ドル、2019 年は 250 万ドルをこのプロジェクトに出資している。また、世界銀行もケニア政府に Development Response to Displacement Impacts Project in Kenya (DRDIP) として 1 千万ドルの貸付と 3 百万ドルの無償供与を決めた。この DRDIP は難民を受け入れている地域を対象に基

本的社会サービス、経済機会の広大、環境管理の増加などのための資金提供があり、シナジーが生まれた。

この成功条件として重要となるのは、難民の包括的な支援のためには唯一つの機関が何かを行うだけでは不十分で、国家、ドナー、支援機関、民間企業、市民団体、受け入れ地域の人々、そして何よりも重要なのは難民自身が、5年から10年の間での計画を立てそれを実施していくコミットメント及び実施途中で出てくる諸所の問題に柔軟にそして即時に対応していくことの重要性である。そのような理解を得る土壌として、まず難民が地域コミュニティーにとって同じ言葉や文化を共有していることは大きな利点である。更に、難民受け入れ国の難民法や移民法の中で現在規制されている移動の自由や就労権、財産権などが認められない部分を改正するか、ある種の取り決めをしなくてはならない。このようなことを全国規模で認めることは失業率の高い国家では、政治的なリスクが高まるために困難かもしれないが、20年や30年などの期間付きの就労権の付与、利益分の税金支払いなどの制度を確立すること、そして、それをある特定の地域で行うことはカクマの例にみられるように可能である。ここで意識の改革が必要なのは難民状態が一時的な現象であり、いつか祖国に戻るという意識、つまりその想定される一時性、及び、人は一つの国に属するという概念がネックとなる。これを克服するには各アクターの政治的なコミットメントが必要となる。しかし、現在難民の三分の二が5年以上難民状態であること、ボーダーランドの概念のように共通項を持つ人々が存在すること、難民キャンプで暮らすのは難民全体の30%しかいないことを考え合わせると、理論的に出来ない理由はない。

無論、その為にはまず受け入れ地域の地方自治体が難民を受け入れることの利益を認識し、それを具体的にどの様に活かしていくのか、その為の民間企業や開発資金パートナーシップとの道筋を付けていくのか、そして UNHCR のような人道機関がどの様に開発機関との連携を進めていくのか、そしてその為のビジョンはあるのかが鍵となる。さらに依然としてその86%は難民受け入れの周辺国及び中・低開発国が担っており、これらの国では自国の失業率を含む経済状況の中、難民の受け入れは既に経済状況が圧迫している受入国にとって更なる負担とすることで、自らの経済失策を転嫁することが出来ると考える。また、実際には自国で生まれ育ったテロリスト⁶⁷⁰が起こすテロを難民や移民がテロの首謀者だとすることで、国民の感情を操作する行為にも見られ、先進国に難民が押し寄せることで移民と難民を自国の経済状況の悪化やテロリストの流入と恣意的に混同され高度に政治化された『難民問題』として選挙の論点などに使用し、難民を国際政治だけでなく、国内政治の場に登場させることになった。このような状況を受け、伝統的な難民の恒久的解決方法や今まで行ってきた人道と開発の連携に加えて、地域的な文脈に合わせて、難民、政府そして開発パートナーと一緒に難民の新たな保護の道を提供する試みが2016年の国連総会で提示された。

4-3-1 人道と開発連携とは？

人道と開発の連携は1970年代から議論されてきた。その初期の研究では、人道支援が終了した後初めて開発機関が始まるという形から、近年には、人道と開発が同時に支援を開始するという認識に移行した。その変化要因は①以前は紛争終了し平和状態に入るといった形が一般とされていたが、現在では紛争と平和が繰り返される状態が多くなり、それに従い、人道援助の長期な関与が必要となったこと、②開発支援の基礎として援助先の国家主導の開発支援を後押しする、そして、その為に受け入れ国の能力開発を行うことである。しかし、その政府の正統性・実施能力が明確でない場合、開発支援が政府有力者の影響下の地域に限定され、腐敗の根源となる場合が見られる、③人道支援の非政治原則と異なり、開発支援は支援国の政治環境に大きく左右され、例えば開発支援を担う実態として自国の企業を使うことが条件になっている場合も多い。更に開発援助の決定は援助国と援助受け入れ国の合意があって初めて実施される、そして、④継続的に人道支援を必要とする国や紛争が継続する国においては、開発援助と人道支援の境

目が大変曖昧になっている。例えば、旱魃などによる栄養失調は伝統的に人道的分野の領域で、緊急支援の枠組みで議論がなされてきた⁶⁷¹。しかし、慢性的な栄養失調はその国の食糧保障政策の問題であり、その弊害は、発達障害（スタンディング）のようにその国民の将来を左右する長期的な阻害をもたらす。しかし、アフガニスタンの例でも明らかのように開発援助資金が国家のカバナンス能力の低下、及び、ドナーによる優先順位付けにより、必ずしも開発が必要な地域に計画的に送られていないことが分かる。

ここではまず人道と開発支援の連携を検討し、次項で現在どのような活動がされているか、そして、それがどのような挑戦を持ち合わせるのかを検証する。Moorは「人道と開発は安定した経済を作り上げる唯一の道は安定した平和であるというという共通の認識を持っているが、脆弱で、治安の不安定で強い政治経済の建設のために必要な要素に関しての認識は違っている。その違いは介入か放任かというクラシックなイデオロギーと哲学の二分法にみられる⁶⁷²」、つまり、人道支援ではその国の政府を通さずに直接支援を展開するが、開発支援では政府を通して支援を行う。難民援助における人道と開発支援は以下の表で説明されるように、それぞれの究極的な目的や実施方法が異なる。

表 4-1 人道と開発の基本概念の相違

	人道援助	開発 援助
想定されている介入期間	人道支援は基本的に短期間であり、80年代までは人道開発の後に開発機関が支援を行っていく（人道から開発へタスキを渡す）という考え方が主であった。しかし、実際には人道支援が終わりに近づいてきても開発アクターの参入が限定的なことが多く、人道援助機関がその能力や資金がないものの開発の分野に参入することが求められた。90年代以降には人道から開発への直線的移行ではなく、人道と開発の移行期、そして、も2000年代に入り人道と開発が同時期に行われることが望ましくなってきた。人道支援はその対象国や状態を選ばない。	国家の復興支援や開発など、紛争が終了した国の再建や長期間の援助が期待されている。しかしながら、80年代には紛争後に開発援助が始まるとされていたが、2000年代に入り紛争が終結していなくてもある一定の状況があれば、支持する政府への支援のためには開発を始めるということも多くなってきた。再建する国家の基礎が乏しい国や、平和構築するためのアクターが明確でない状況がある中での開発支援の在り方が問われることになる。また、多発する人道危機に対して、どの国にどこまで関与するのかが援助国の政治的な選択である。
援助対象	主に個人や家族、または、同様の状況に置かれたコミュニティ	国家（中央政府および地方自治体）や国民全体
パートナー ⁶⁷³	市民グループ、非政治組織、他の人道機関 など。政府とのかわりには対象となる分野別の省庁が中心（例えば保健ならば保健相など）。	政府、地方政府 など主に政府機関全体。開発実施機関は多くの場合援助国の企業・組織が優先される。
介入の範囲	バンドエイドのようにその状況を軽減することを目的とする。しかし、現状が改善せずには人道支援が必要な状況が継続、または繰り返すことが多くなり、人道介入が長期化している。	国の再建や国家の災害や紛争に対する対応能力を強化するための介入を目的とする。表面的な問題が起こっている原因を改善することに主眼を置く。
政治性 ⁶⁷⁴	基本的にすべての活動は非政治的人道援助の対象は、武装をしていない限り、支援する。	政府の承認した分野、地域、期間で支援を行う。支援側と支援を受ける政府の間の合意に基づく。
支援のアプローチ	相手国の承認は必要であるが、多くの場合人道機関が自発的に活動を行う。多くの場合、災害が起こってから支援が始まる。	相手国の要請及び支援国の承認による。調査や承認の過程が長期化する。国家の復興や開発の5ヶ年計画など長期的な開発計画に基づいて支援される。
原則	人道性、中立性、公平性 ⁶⁷⁵ 、独立性、人道性により、人道支援が必要ならば政府・宗教団体への参加など問わず公平に民間人を支援する。また、政治的中立性、独立性を担保する。非軍事性により、人道支援は軍事支援から分離 ⁶⁷⁶ される。	国家のオーナーシップ、その国の開発計画などとのすり合わせ、結果重視、および支援国家と支援国のパートナーシップ ⁶⁷⁷ 、政府全体（Whole of the government approach）のアプローチ、支援の有効性、ガバナンスの強化
カギとなるフレーズ	命を救う活動 “Save lives”	自立する手段を与える “Give the net so that people can fish with”
実質的な目的	被害の軽減	国家再建、平和構築
資金の流れ例 ⁶⁷⁸	EUならば ECHO	EUならば ESSO
主な国連担当機関の例 ⁶⁷⁹	子供の緊急時の教育（UNICEF）、食料（WFP）、難民支援（UNHCR）など	子供の教育（UNICEF）食料安全保障（WF、FAO）能力開発（UNDP）

直面している問題 680	人道援助は短期間の介入と考えられているものの、実際にはその必要性が長期にわたって繰り返えしある状況。②長期化する人道支援の状況や、多発する人道危機 ⁶⁸¹ でドナー疲れが生じ、恒常的な人道危機にある国への人道資金確保しにくくなっている。	開発アクターは国家を主体として支援を行うことを前提とするが、国家再建のアクターである政府が国民の支持を受けていない、国家を治める能力または資力がない、または、短期的にそのようなことが見込めない状況がある。②開発援助卒業国でも状況に応じて更なる援助が必要となることがある現状。
批判	人道危機において、国家が対応できないと思われる分野で人道機関が政府の役割を代行することにより政府の能力の低下を招く（それぞれ個別の人道機関が政府のように全ての分野で代行することは難しいと思われるが）、またそれにより政府の能力が発達しない（それぞれの人道機関の予算は、国家の予算の数%でしかないが）、②人道援助を行うことにより例えば食料が反政府政権にいきわたり紛争が長期化した、激化すること ⁶⁸² がある。また、人道機関は援助協調が出来ないという人道援助の批判 ⁶⁸³ がある	開発援助は国家間（または援助を行う開発国際機関と受け入れ国家）の取り決めによって行われており、国家間の合意、および国家の開発計画に合致することを目的とする。ゆえに、援助受け入れ国家の設定する優先順位としない分野においては、開発支援が行いにくい。また、受け入れ政府の政治的な状況に左右されやすい。②開発機関は国家アクターのガバナンス強化を行っているがその評価は難しい。③開発支援機関の開発理論（例えば市場経済主義や民営化）にその国の文脈がそぐわなくても、資金を受け入れる際には適応しなくてはならない

(筆者作成)

このように人道と開発ではその支援対象や方法が明確に異なるものの、前記の栄養失調の場合に見られたように、例えば栄養補助食品の配布という人道と食料治安のための組織的な農業改革や交易という開発の両面が即刻に必要な状況が増加している。また国連の統合ミッションや安定支援にみられるように政府への支援と軍事支援との境目があいまい⁶⁸⁴になり、国家は再建され立て直されて、以前のように機能するという前提⁶⁸⁵が揺るいでいること、紛争が終わって平和になるという前提は人道と開発支援の協力にとっては鍵であり⁶⁸⁶、再統合の活動は人道と開発支援のスムーズな移行を可能にする⁶⁸⁷が現実にはそうでないことが人道と開発の協調を困難にしている。再統合の概念は、何らか統合される基礎があることを前提とし、故に、脆弱な国家が紛争などで破壊されても、すでに崩壊してしまっているコミュニティであっても、“想像の共同体⁶⁸⁸”に戻れると考えられている。同様に難民として避難先の庇護国で長期に生活し、その国で生まれた難民にとって、祖国の想像の共同体で生活することがその人にとって最善の選択肢であろうか？

難民支援が分類される人道支援の分野でも、1980年代の Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)の概念が打ち出されても人道と開発資金が依然として区別され、2005年の人道改革により人道と開発の谷間を埋めるはずであった Early Recovery Clusterの失敗⁶⁸⁹で、人道から開発の移行期間の援助協調が困難なことが明確となり、結局人道アクターがその能力や財力を超える支援を続けていかななくてはならず、紛争や平和が繰り返される状況に人道支援者が孤立無援（“alone in the dance floor⁶⁹⁰”）という状況が続いている。学説面では人道危機の後には平和が来て開発支援に移行するという人道から開発へ直線的な関係と説明されることが、実際には現実的ではなく、継続的(Continuum)のアプローチ⁶⁹¹、つまり危機、治安の小康状態、危機、治安の小康状況が交錯しており、政府が国民へ最低限の安定や生活などが提供できないため、人道支援と開発支援は同時に進行していかななくてはならない。紛争と平和の間を取り持つ移行期に開発支援が入っていかななくてはならないという考えの中でその移行期におけるスピード、柔軟性、必ず支援を行うという予測性とリスクマネジメントが必要と説かれている⁶⁹²。ここで言う移行期とは「持続可能な開発と国家の能力と国のオーナーシップを高めることを目指し、紛争から脱する道を支える広い意味での活動に広がり、人道と開発分野及び安全と平和構築活動の間に伝統的に取り残されてきた回復や復興⁶⁹³」である。これは、時に人道援助と開発援助のどちらが真に必要なかという議論に発展しやすい⁶⁹⁴。しかしながら人道か開発かではなく、継続(Continuum)の一番の問題点は国連統合ミッションと同様に人道と開発がまったく異なる主体を支援対象とし、開発支援でどのような状況であれ支援国の政治的な決断に頼っていることである。つまり、人道と開発アクターの問題ではなく、開発援助が政治

的に決定されることが問題であり、それを実施しようとする団体がいくらか同時に活動を始めようとしても政治的な決定がない以外はその連携は行われない。

4-3-2 人道と開発の改善点の実施と挑戦

UNHCR の任務や難民の定義⁶⁹⁵は、1950 年の UNHCR の成立当初から国際法上は変化していないものの、その役割や支援環境には変化があるのは第一章でも検討した。表 4-2 は政治的環境の変化とともに UNHCR の難民支援へのアプローチの変化⁶⁹⁶をまとめたものである。

表 4-2 UNHCR を取り巻く環境の変化

時期と理論	難民に関する主な議論	UNHCR のアプローチ
1950 から 1960 年代 理想主義と国家主権 (1950 年から 1985 年の冷戦期では主権国家の位置づけが強化された)。「力の均衡 ⁶⁹⁷ 」と「現実主義」	1) 第二次世界大戦後の開発援助は、例えばマーシャルプランなどは強固な国家の建設 (現在使われる国家建設とは異なる) であり、国の基礎があるうえでの再建 (つまり統治能力や国内の政治に関する関与ではなく)、戦後復興として主に、経済開発支援であった。2) 内政不干渉の原則のもと国内での人の移動は都市化など限定的な研究対象となっていた。また、外部からの人道的介入も制限されていた。	1) 1951 年の難民条約は 1967 年の議定書により、その地域的及び時間的制約が取り除かれた。それまで、基本的に難民は主にヨーロッパの問題であり、難民の第三国定住は政治的な関連で主に欧米で承認されていた。1950 年の UNHCR のマンデート、および、予算は限られたもので実際の支援よりは国々の難民帰還の事務的な続きなどに限られ、欧州に存在していた難民キャンプの運営などはそれぞれの国が独自に行っていた。しかし、ロシア難民やトルコとギリシャの国民交換など国家間による都合により政治的難民でさえも受け入れず、強制的に新しい環境に送り込まれこともあったが、UNHCR にそれらを止める力は与えられていなかった。
1960 から 1970 年代 救済は政治的な分割によって選択的になされた	1) アフリカ・アジア独立の年として 1960 年代は独立の 10 年と呼ばれ、多くのアフリカおよびアジアの国々が独立した。それらの独立は必ずしも内部から固められた独立ではなく、国内紛争も継続しつつ、冷戦期という外部条件のもと、外からの力で国家を維持する状況がみられ、このような状況で国内避難民への支援は限定的でしかなかった。 2) 開発支援のための国際機関 (1966 年) である 国連開発計画が創立される。難民を受け入れる国々に対する支援が議論され始める。特に開発国などの文脈で難民受け入れ国がその国にとって経済的、または政治的に制約がある場合難民キャンプの設営が受け入れ国により国際社会に要求されるようになった。このような難民キャンプは、主に国境沿いなどその受け入れ国の中でも開発が滞っている地帯が多く、周辺に住む自国民への支援も難民同様の支援が必要となり、多くの難民キャンプでは周辺地域の住民が学校やクリニックの利用を行った。	1) 諸国の独立と比例して難民の数 ⁶⁹⁸ は統計上 1964 年に急増し 295 万 (前年比約 140 万増加のうち 110 万は香港へ中国よりの難民) 1965 年には難民は 327 万人になった。2) 一般にゾーンアプローチと言われる Integrated Zonal Approach は庇護申請者と受け入れ地域の開発を旨とした統合型地域開発アプローチであった。UNHCR は 70 年代後半からこの開発と難民支援のアプローチ (development and refugee aid approach ⁶⁹⁹) を特に地域統合を見据えた庇護国の支援を強化させていった。難民キャンプの支援と維持のアプローチ (Care and maintenance) は、難民の依存症を引き起こし、終わりの見えない計画となっていくことに注目した。しかしながら、このような長期的な開発も視野に入れた支援はドナー (難民を短期的な問題と捉える) と受け入れ国 (ドナー国に開発支援を申し込んでも断られている) 及び受け入れ地域のコミュニティー (自らの地域の開発が政府やドナーに見送られてきた) に対して長期の開発プロジェクトを支える資金が提供されないまま、開発機関と陣頭帰還の考え方の違いが浮かび上がった。
1970 から 1980 年代 人道支援の増加	1) 冷戦の代理戦争増加、また、お互いの敵陣営で応戦する人々を自由闘争の兵士として軍事支援する、またできない場合は人道支援の名のもとに行うことも (例えばベトナム戦争時の米国の支援) 2) ヒト、モノ、情報、金融のグローバル化。多国籍企業やグローバル化が国家能力への挑戦と捉えられるようになる	1) アフリカおよびアジアの独立後に、これらの地域での難民が増加 2) DRR (Disaster preparedness and disaster risk reduction) の概念が始まる。
1980 から 1990 年代 人道援助の領域増加	1) 難民の数が増加することにより、難民受け入れ国が次第に負担分担を公言するようになる。しかし、難民の帰還が推進されて、国際社会の難民受け入れ国への人道支援が低下し、また、難民が発生しないように根源を改善するために難民発生国に対する支援が増加してきた。1980 年代後半、受け入れ国の負担が強調され、冷戦期終了に伴い、受け入れ国に対する主	人道支援側から見れば「誰にこの状況を受け渡すか ⁷⁰² 」や「人道支援の出口戦略とフェーズアウトするタイミング ⁷⁰³ 」として開発支援が、人道と開発の「リニアな関係」として表現されてきた。 1) 1880-1985: UNHCR は自主帰還として自分の国に帰国した人々の支援を始めた ⁷⁰⁴ が、その理由として、帰国した国がまだ完全に平和な状況でなく ⁷⁰⁵ 、

<p>ネオリベラリズム</p> <p>開発援助と人道援助の切り分けの明確化</p>	<p>要欧米ドナーによる支援も低下の方向になってきた。</p> <p>2) LRRD の概念で説明されるところの開発（政治と経済の条件による支援）と人道（公平性の原則）の連携、人道支援（無制限）と開発支援（経済及び政治的な条件付き）の区別が明確化。</p> <p>3) 長期化する難民の状況が言及されるようになる。多くのドナーが経済的な支援⁷⁰⁰によって難民が発生する原因をなくす努力が始まる。原因を根絶すること（社会主義的アプローチと言われる世界規模での不平等を改善する）またはインパクトを軽減する（資本主義的アプローチとして権威主義体制の統治や悪い結果を導く経済政策）</p> <p>4) 紛争から平和への移行が取り上げられるようになる。また、人道支援が紛争を長引きされる、支援が紛争を長期化、顕著化するという概念、および、“新人道主義⁷⁰¹”が提唱されるようになる。</p>	<p>“効果的な自国への再定住”はまるで“維持可能な帰還⁷⁰⁶”の一部として考えられた。帰還の支援は一人一人の個人に対してであり、社会としてはなかった。アフガニスタン、ボズニア、エルサルバドルなどで大規模な難民の自主帰還が経済・社会的な基盤が脆弱な国で始まる。1980年代は自主帰還の年とされる。</p> <p>2) 1984: ICARAI アフリカの難民援助のための第二世界会議宣言と行動計画の中で難民支援と地域開発の連携を提唱した</p> <p>1984: UNHCR 執行委員会による低開発国への行動原則</p> <p>1984 UNHCR は難民支援と開発援助のアプローチを発表し、例えばパキスタンにいるアフガニスタン難民への自立のための支援を始める。ニカラグアで始められた 短期に結果の見えるプロジェクト (Quick Impact Project) が人道と開発のギャップを埋める目的⁷⁰⁷で使用され、今に至るまでギャップファイラーとして使用されている。これは RAD (Refugee Aid and Development) の概念として打ち出された。RAD では開発機関の難民受け入れ国への受け入れ、および、難民状況が社会経済的に与える影響に対処するための追加資金が要求された。これは難民支援および解決方法は人道機関だけでは不十分であることを提示する試みであった。</p> <p>3) 海外からの経済的支援がなされても国民への社会福祉などの提供を行う国家としての機能が低下している国では、そのような経済支援が必ずしも社会的弱者に届くように配分されないことが多い。さらに、人道支援が終わっても開発支援が始まらないことで UNHCR はその後の支援の引継ぎがなく、UNHCR 執行委員会では UNHCR は人道支援であるべきという主張と、そのあと誰が引き継ぐか（引き継ぐ団体がなく人道支援を続けている状況への批判）が続けられる。</p> <p>4) この問題は深刻で、現場に入っている UNHCR がその後の平和構築や国家の再建にまで支援の手を伸ばさないと、帰還した人々の生活が安定せず、再度、難民や国内避難民になってしまう状況がアフガニスタンなどでみられ、本部でも現場レベルでも開発機関へのアプローチが盛んになされるようになった。これはしかし、新人道主義など国家の本来の役割を UNHCR が担っているという「新たな植民地主義」という批判にもつながってきた。</p>
<p>1990 から 2000 年代</p> <p>冷戦後の時代、「歴史の終わり⁷⁰⁸」から「文明の衝突⁷⁰⁹」へ</p>	<p>1) 1991 年クルド難民の問題に関する国連決議⁷¹⁰によるスムーズな援助から開発への移行、1992 年平和への宣言 (Agenda for Peace)⁷¹¹で国連が“疑似国家” (“Quasi-State”⁷¹²) のような国への介入、および平和構築を行う方針を明確化。冷戦終結による国連平和維持ミッションの積極的な平和構築開始、特に平和維持だけでなく平和強制 (notion of peace enforcement) という概念や“恐怖や欠乏からの自由、そ繯綱を持ち生きる自由”という人間の安全保障の概念⁷¹³が使用され始める。</p> <p>2) 冷戦後の人道や開発支援ドナー国の支援低下。同時に、独裁者と言われるムガベ大統領やチャールズ・テイラー大統領などの台頭により難民は依然として発生続ける。</p> <p>3) 平和構築のための支援というアプローチ: 80 年代に提唱された LRRD (Linking Relief reintegration and Development) が再浮上した。二国間援助の低下</p>	<p>1) 安全地帯の設定や NATO 軍との協力、クルド難民の支援及びクルド国内避難民などの支援で UNHCR の任務の拡大がみられた時期でもあった。また、これらは後のバルカン紛争時にも UNHCR の役割の拡大にもつながっていった。</p> <p>2) 難民の数は 1980 年代の大規模帰還で一時的には減少したが、再度増加。同時に都市化する難民も注目され、難民キャンプではなく都市に住む難民の方針 (1993 年) も制定される。</p> <p>3) 1991 年の UNHCR 高等弁務官のスピーチ⁷¹⁶は人道と開発の媒介になることを掲げている。1992 年の UNHCR 執行委員会のタイトルは“帰還支援と開発のギャップを埋める⁷¹⁷”とされ、過去の帰還支援の教訓が紹介された。そこでは帰還支援のために難民発生国に対する開発支援が提唱された。</p> <p>1990 年代後半から RAD-a (returnee aid and development) を開始しカンボジア、ナミビア、モザンビークなどで帰還民の再定住支援を計る。ここで</p>

	<p>により、支援団体がドナーへのアプローチを新たに練り直す必要性が出てきた。</p> <p>4) 支援をするのであればその支援が対象の人々をより悪い状況に陥れないような支援をするという“do-no-harm⁷¹⁴”の概念のもと Humanitarian Internationalism は人道支援が国家役割をその正統性がないまま代行し、国家の能力を低下させ、健康的な開発を阻害している、または、国家の依存を招き紛争を長期化させている⁷¹⁵と主張する。</p>	<p>は短期の人道支援と長期的な開発支援の間に生まれたギャップを暫定的・移行期間としてどうやって埋めるかに注目が充てられた。南米で多機関による PODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados)が開始され、同様のプログラミングは他地域(カンボジア、エリトリア、モザンビークなど)でも試された。また、UNHCR は1999年に長期的な難民支援に関して、開発支援が入ることでギャップを埋めるための議論をブルッキングスプロセスとして行うことにより切れ目のない援助を目指す。また、以前から協力関係にあった UNHCR は世界銀行と協力の覚え額を結んだ。ドナー間ではある程度の理解は得られたものの、切れ目ない援助は大規模なプログラムとして現実化はなされなかった。</p>
<p>2000-2010</p> <p>「新しい戦争⁷¹⁸」へ</p>	<p>1) 国連内では2000年のブラヒミ報告書における国連の活動限界、2000年の国連ミレニアムサミットにおける国ではなく個人のレベルにも焦点を当てた人間の安全保障⁷¹⁹の提言、および2002年に国連開発グループと人道関連のワーキンググループが結成された。また、2006年には今まで、黒UN (PKOなどを含む政治的ミッション)と青UN (人道的ミッション)と分離されてきたものが統合ミッション (Integrated UN mission)として同一の指揮官のもとに統合される。2013年の実施計画によりより統合した国連ミッションが創設される。国連本部では国連平和構築コミッション (Peace building commission) が結成される。これらの人道と開発の連携は CONNECTEDNESS⁷²⁰の概念のもとに長期化する問題と開発との連携が問題視されるようになった。</p> <p>2) 2005年 IASC の人道改革で国内避難民ヘクラスター・アプローチや新たな国内避難民の危機には必然の関与などの合意がされる。ここでは UNDP が中心となって Early Recovery Cluster が創設され、人道と開発の懸け橋となること、また、中長期的な挑戦に対して開発アクターが早期から介入する道づけをすることが期待された。しかし Early Recovery Cluster のパフォーマンスは弱く、Cluster から Network に移行することになった。また、人道改革後に問題となってきた強固なリーダーシップの欠如や国内避難民危機に必ず対処する制度などが、2012年に Transformative Agenda として、制度強化された。</p>	<p>しかしブルッキングスプロセスにおける Framework for Durable Solutions for refugee and Persons of Concern は2003年に開始され、難民支援に関する人道と開発の連携では、その枠組みの中に① 帰還、統合、改修、再建の 4R (Repatriation, Reintegration, rehabilitation and Reconstruction) の概念、② 難民の為の開発支援 DAR (Development Assistance for Refugees)、③ ホストコミュニティへの難民の統合を促進するための開発支援 DLI (Development through Local Integration) が組み込まれた。</p> <p>1) 難民発生国に対する支援を強化すること及び長期に難民受け入れをしてきてくれた地域のための開発支援を盛り込んだ難民の恒久的な解決方法が UNHCR 執行委員会で承認され、それは Agenda for Protection⁷²¹ のなかで宣言された。また、2008年 UNHCR は再統合の政策となる“政策の枠組みと実施戦略：移動をさせられた人々の帰還と再定住のための UNHCR の役割⁷²²”を明文化した。</p> <p>2) 今まで、UNHCR のプレゼンスが強固な場所やそれまでの関係性により UNHCR が国内避難民の支援を国内避難民国及び国連事務総長のリクエストによりアドホックに行ってきた国内避難民の支援が、国連全体の取り組みとして、ある程度の規模の国内避難民には強制的に (no regret) 対応がされることになり、UNHCR は紛争による国内避難民の保護、緊急シェルター、物資支援及びキャンプ運営にかかわることになった。</p>
<p>2010年以降</p>	<p>1) 支援の現場では Resilience の概念が語られるようになり、従来は人々の生きていく社会やシステムを改善するというマクロの側面から、いかに人々がそれぞれの環境の下で自分で生きていくことができるための支援ができるのかという側面に、注目が充てられた。</p> <p>2) 戦争が権力や領土などの制圧ではなく、イデオロギーなどを広める形であるという“新しい戦争”の概念に説明されるように、既存の戦争や紛争の目的の変化があらわされた。これはまた、国家による保護や難民の解決方法に大きな影響を与えた。</p> <p>3) 2016年前キムン国連事務総長の呼びかけによる人道サミットで“誰も取り残さない”支援が約束され、9月の国連総会、および前オバマ米国大統領によるオバマサミットにより、2018年に難民と人の移動に関するグローバルコンパクトの策定を目指すことが合意される。</p>	<p>1) 恒久的な解決方法以外にも何らかの難民や帰還民、国内避難民の解決方法を考えていくために2011-14年 TSI (Transitional Solution Initiative) を UNHCR と UNDP で、東スーダンとコロンビアで実施。2013年には後期の国連事務総長の国連システムアプローチと TSI 加盟国を含んだ TSI+を設立、さらに翌年には開発ドナーも加え Solutions Alliance が立ち上った。2014年にはデンマーク政府主催の解決のための円卓会議が開かれ、ドナー間では Friends of the SA が結成された。2017年に CRRF に統合されるまでデンマーク、コロンビア、UNDP、IRC とともに UNHCR は SA を提唱。SA のもとに国ごとのイニシアティブも起きウガンダでは ReHOPE、ザンビア Zambia Initiative など、参加するアクターなどを含めその国の文脈に沿った人道と開発の連携が出来た。</p> <p>また、2013年 UNHCR はシリア難民 (シリアを除く3、そして2015年より5周辺国) の戦略、および支</p>

	<p>援に関して地域的、難民自立計画 (Regional refugee Resilience Programme, 3 RP) を打ち出し、200 以上ある支援団体の強調及び資金集めを行うことを始める。これは人道 (UNHCR) と開発 (UNDP) の両者による計画で、人道と開発の連携を担っている。</p> <p>2) 2011 年に国連事務総長は帰還した難民と IDP の恒久的解決方法を目指すための国連システム全体のアプローチを決定しアフガニスタン、キルギスタン、象牙海岸をパイロット国に選んだ。</p> <p>3) UNHCR では長期化する難民が難民の半分以上という状況を鑑みて、伝統的な恒久的解決方法以外の解決方法の模索を始めた。</p> <p>4) 2016 年の NY 宣言を受け、恒久的解決方法の拡大、難民の自立、ホスト国の負担軽減、および、難民発生国の安定を目的として、UNHCR は包括的な難民支援の枠組み (CRRF) を促進し、人道と開発の連携や社会全体のアプローチで実施する。現在 11 か国がスタディー・ケースとなっている。これは 2018 年の国連総会で合意が求められている難民のグローバルコンパクトのもととなる人道と開発の連携である。</p>
--	--

(筆者作成)

UNHCR の任務や難民の定義⁷²³は、1950 年の UNHCR の成立当初から国際法上は変化していない。しかし、その役割や支援環境には変化が見られ、それは人道と開発の連携と深く関連がある。人道と開発の連携の必要性は難民支援の文脈で言えば 1980 年代から難民を受け入れているホストコミュニティの開発支援 (Development Assistance for Refugee Hosting Community: DAR) や帰還、統合、復興、再建 (repatriation, reintegration, rehabilitation, reconstruction 4Rs)、また、移行時の解決イニシアティブ (Transit Solution Initiative: TSI)、また、特に 2010 年前後から高等弁務官の長期化する難民状況 (2009 年)、開発ドナーや政府と難民の恒久的解決方法を探ると同時に受け入れコミュニティの支援を行う枠組みを提示した Solution Alliance (2014 年) やそれを地域的に展開する試みとして Zambia Initiative (ザンビア)、ReHOPE (ウガンダ)、アフガン難民の解決戦略 (Afghan Refugees Solution Strategy: ARSS、イラン、パキスタン、アフガニスタン) のように各種の取り組みがなされてきた。

2015 年以降再度脚光を浴びている人道と開発⁷²⁴の連携は Betts⁷²⁵の指摘するように新しい概念ではなく、1970 年代からその概念が確立し、1980 年代から UNHCR が開発機関の同意を求めてきたことである。人道援助機関を取り巻く環境も変化してきた。例えば緊急支援援助に関わる非政治組織の数⁷²⁶はここ 10 年増加した。非政治組織の実体はブリーフケース非政治組織と言われるような名前だけでまったく実績の無い非政治組織も誕生した。同時に、DRC や NRC、MSF など支援や経営の質の高い非政治組織も活躍し、人道支援における国連機関の効率性に対して疑問を投げかけるようになった。人道危機が増加する一方で、有能な非政治組織が増加したことにより人道支援団体の中でのドナーからの支援を巡る競争が激しくなった。また、冷戦後、国内避難民への関与への政治的状況が整い始めた。しかし、実際には国連の国内避難民支援が選定的な側面があったことから、2005 年に国内避難民に対する人道改革 (HUMANITARIAN REFORM) が実施され、国連機関の国内避難民への対応の役割分担が決められた。それは、国内避難民対応を分野別に異なる国連・国際機関が協調するクラスター化によって分担する方式である。この方式を難民状況にも適応しようという議論が、特に国連調整期オフィス (OCHA) によって主張され始めた。それと同時に UNHCR の難民支援への調整の批判や能力向上努力や、難民支援への伝統的な非政治組織だけでなく民間や開発パートナーとの新たな関係強化や、他の移動する人々と脆弱な人々と競合関係にある難民資金集めなど UNHCR 自身も変化しなくてはならない環境の変化が表面化した。

難民の恒久的解決方法が難民全体週の一割にも満たない現状で、2015年に国連の内部監査が UNHCR の恒久的解決方法への取り組みへの批判、つまり、難民の国際的保護レジームである UNHCR は開発的な解決方法の国際的な枠組み形成に注力していない⁷²⁷と国連経済社会理事会から指摘された。UNHCR は難民の保護方法の拡大を目指して都市に住む難民への支援政策（2012年）、難民の移動の自由とホストコミュニティに統合する動きの促進案として難民キャンプ外に難民が住めるような環境を促す政策（2012年）を2010年に入り積極的に行った。UNHCR が伝統的に行ってきた難民キャンプを中心とした支援からより多くの難民の人々が実際に住んでいる町や村へ難民支援を広げることで、難民だけでなく難民受入国や受け入れコミュニティへの支援にも焦点が当てられた。そして難民の生計向上のための戦略（2014年）や難民支援における現金支給の方針（2015年）では尊厳のある難民支援の方法としての現金による支援（2016年）、さらに、難民支援の方法も物資支援から資金支援へ移行する努力を続けることにより、難民が尊厳を持った支援を得られるのと同時に受け入れ国やコミュニティにも裨益する難民支援を実践している。

さらに開発支援を後押しするために Seeds for Solution 資金（2014年）を設立し、開発支援には長期的な計画および資金が必要となる為、UNHCR の予算を単年形式から複数年計画（2015年より11か国をパイロットとして開始）に移行、開発知識のあるスタッフを採用、そして本部で各セクションに分かれていた難民の恒久的解決部門の一元化を行った。さらに緊急支援方針（2017年）では開発アクターが難民発生時の最初の段階から支援を始める大切さを説き、積極的に開発支援アクターの呼び込みを計っている。つまり難民の流入があった際でも、難民キャンプを作るのではなく難民を既存の村の近くに住ませ、そこで開発アクターが例えば水道、電気、ガスなどのパイプを延長し、既存の病院などを修理改善して地域の人々及び難民が利用することができるようにする。それにより、受け入れ国の人々も利益があり、難民が去った後も難民のための施設が受入国で有効利用されるというアイデアである。例えば世界銀行と UNHCR のパートナーシップは1990年にブルッキングスプロセス、2013年からアフリカの太湖地域、アフリカの角、レバノン・ヨルダン、などで合同調査を行ってきた。

「難民危機」と言われヨーロッパ諸国で庇護申請者が2014年から15年にかけて56万人から125万人と2.2倍になり、難民が難民発生国の周辺国に留められるための支援及び、難民支援の資金を ODCD 諸国の国内で使用する割合の高まりが指摘され始めた。例えば2016年4月に世銀の難民とホストコミュニティ支援の政策ペーパーを出し、5月に支援に関する資金提供に関する合意グラント・バーゲン⁷²⁸が主要ドナー間で合意され、9月に NY 宣言で難民支援のための人道と開発の連携の機運が高まる中、世銀は「強制移動：難民、国内避難民及びそのホスト支援の開発アプローチ」という報告書を出し、世銀のかかわり方として難民への世銀の関与は世銀の任務であるとした。なぜならば、世界銀行は持続可能な開発目標の一つである極度貧困撲滅を組織の目標設定としており、極度の貧困にある人々の多くは紛争や戦争から逃れてきた脆弱な人々であり、その人々を受け入れている人々の開発にも影響しているから、世銀の関与が必要出るという理論である。世銀と UNHCR は前記の南スーダン難民の受け入れを村単位で行う試みを始めた⁷²⁹。しかし、難民の地元経済への貢献にはカクマにいくつかの好要因があった。例えばケニア政府の政治的な安定性、すでに国連によって支援された南スーダンからケニア国境沿いの高速道路ネットワークの存在、それによる海に面さない南スーダンやウガンダへの交易潜在性、これを機にケニア政府が今まで大規模開発をしなかった北東部の開発の手段として世銀の資金提供、そして、全体のプロジェクトが比較的小規模だったことが成功要因とされる。ではどのような条件がそろそろこの様な人道、開発支援者、受入国、受け入れコミュニティが合意する支援が出来るのか？それを考えるためにまずは以下にどのような問題があるのか指摘される。

第一の挑戦は難民受入国の状況である。難民の受け入れる場所は難民受入国が決め、難民キャンプの場合は無償で UNHCR に提供される。しかし、多くの場合、難民を受け入れる土地は

多くの場合国有地で、人々が住まない場所で、故に生きて行くのに最低限の飲用可能な水や耕作用地など無く、気象条件が過酷で⁷³⁰、そのような場所は経済活動が行われている町や都市から離れた場所で、例えば地域勢力が中央勢力より影響力を持ち、治安が不安定のような場所が多い。そのような場所ではそもそも中央政権の統治システムが適応されておらず、難民受け入れ国の統治が行き届いていないような場所が圧倒的に多い。この様な場所を開発支援機関が潜在的な開発地域として考えるだろうか、また、開発支援を受け入れる国家の立場はどうであろうか？開発支援機関にとって難民は一時的な現象であり、やがて彼らは自国に帰還するという考えが依然として開発援助者や資金提供を行う支援国家にみられる。現在 5 年以上難民状態にある難民は全体の 66%を越え、自主帰還が起こりにくい状況にあるにもかかわらず、難民キャンプが設営する場所が受入国のコミュニティと近くにない場合には、開発支援の一環として難民キャンプのみを改善することは困難である。故に、ケニアの例のように難民を村に受け入れることが代行案とされる。しかし、そのような地域は 2000 年に入り始めて大規模のケニア難民が発生した地域で必ずしも受け入れ国家の政権に好意的な地域ではないかも知れない。低開発地域は中央政権のエスニック・宗教・政党などが政権と異なる場合、パキスタンの例のようにその地域はその受入国の国内比較でも開発支援対象になっていないか、なっているとしても極めて限定的な開発し支援しか享受していない場所である。つまり、難民受け入れ地域に指定された地域がもともと政府の開発援助の対象地域ではなく、国内でも貧困地域で、また、難民受け入れ地域に指定された場所は地下資源が乏しく、水がないことや、耕作に向いていない場所が多い。開発支援は対象国政府の開発支援に沿って計画立案される為に、それに反して開発機関が単独でそのような支援を行うことが困難である⁷³¹。

難民を受け入れている地方自治体がサービス提供主体であるが、例えばウガンダの難民の増加による地方自治体への予算配分の増加は必ずしも起こらないように、中央省庁から地方自治体の予算配分は多くの場合、難民による人口増加は予算配分の要件となっていない。つまり受け入れコミュニティや自治体にとって難民は目に見える地方予算の増加につながらず、逆に難民による負担、例えば病院の薬の欠品、家賃や食料価格の高騰などが強調され、もともと少ない予算の遣り繰りが必要となる。更に、開発支援対象国にとっては世界銀行や開発機関から資金を無利子・低利子で借りるにしろ、そのような資金を難民や難民受け入れホストコミュニティのために使用することは、その政権の政治的利益、外交政策や国内世論の状況からも極めて少ないし、ドイツ・メルケル政権が問われたように、正当化が政治的な論争の引き金にもなる。人道資金の原則として、非政治性・中立性が挙げられ、政権側・非政権側であるかは問われない支援が原則だが、開発支援は政府に寄り添い、政権の開発支援を援助することが目的である。故に多くの開発課題を抱える難民受入国にとって優先順位の低い難民・難民受け入れ地域を国家の開発計画に加えることは極めて稀である。持続可能な開発目的⁷³²では難民や税弱者など「誰も取り残さない」支援が必要とするが、限られた資金でどの様に行うか検討しなくてはならない。

第二の挑戦は開発支援機関にある。二カ国開発支援はその開発支援のためには国家間同士の合意で、国際機関として世界銀行⁷³³など開発支援機関でさえもその理事会の規定により受け入れ基準が決まる。例えばアフガニスタンの場合はタリバン政権崩壊後、欧米のドナーが 2002 年以降、開発支援共同プラットフォームを創設したが、シリアの場合、その支援は人道支援に限られている。そして、開発支援機関の支援計画はその国家が制定する開発計画によるものである。また、人道支援は命を守るという緊急性から、受け入れ政府のすべての省庁と調整を図るのではなく多くの場合、内閣府や外務省などに設置された難民を扱う部門と調整し物事を進める。そして、難民省・部門などが他の省庁と連携することを前提に、事業を決定する。しかし、開発アクターにとって、それは人道アクターが本来政府の果たすべき機能を肩代わりし、政府の緊急事態対応能力開発の阻害となる危険があると考える。しかし決断や調整が必要な場合、受け入れ政府内のどの部署がそれをするかではなく、それを行う能力が限定されて、判断が偏っている場合に

開発支援をいかに行うかである。開発機関が政府機関と活動をする際に、その政府機関が必ずしも開発機関側が期待するような公平性、実効性、有効性など国土・国民全体の統治能力を有していないかもしれない。それは難民受け入れ国、国内避難民発生国と政府間のガバナンスの弱さを脆弱国家インデックス (Failed States Index) 上位 20 位に同じ色の国が登場している事から判る様に関連性があることから推論できる。

開発支援機関が取り組まなくてはならない政府の統治能力の問題である。人道支援がある物事が起こった後のバンドエイドのように病状対応のような存在ならば、開発援助は病因を改善する活動である。もともと難民が主権国家の失敗が起点ならば、難民の数を減少または無くなる為には主権国家が国民に分け隔てなく最低限の生活が出来る状況を作る出す必要がある。しかし現在の国際システムの基本単位である国家に対して強制的にその統治方法に大きな方向転換を求めるのは外圧のみでは困難である。人道と開発の連携が十分に行われたとしても国家の統治能力が十分に発達していない、それを実施するための十分な資源がない、または選択的にあるエスニックグループを優遇するなど偏った方向にある場合には、難民の発生は防げないと考えられる。

表 4-3 脆弱国、難民、国内避難民の比較

その関係性に関して紛争に関わる国内避難民、難民、および脆弱国の比較を行うとスーダン、南スーダン、ソマリア、コンゴ民主共和国、アフガニスタン、イラク、および中央アフリカ共和国が比較的全てのリストの上位となっている。注) FRS は脆弱国で FRS 及び Score は Funds for Peace より抜粋、RO は難民で Ro 及び Number は UNHCR の Statistical Yearbook より抜粋、IDP は IDMC データベースより抜粋。しかし 2006 年から 2007 年までは UNHCR のかかわった IDP のみ使用 (IDMC のデータがないため)。しかし UNHCR のかかわった IDP は紛争に関わる IDP で自然災害は扱っていない、また、すべての紛争に関わる IDP に関わっていたわけではない。難民のデータは各年の最初 (2010 年ならば 2010 年 1 月現在) のデータを使用。

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016												
脆弱国	難民発生国	国内避難民	脆弱国	難民発生国	国内避難民	脆弱国	難民発生国	国内避難民	脆弱国	難民発生国	国内避難民	脆弱国	難民発生国	国内避難民	脆弱国	難民発生国	国内避難民										
1	ソマリア	アフガニスタン	インド	ソマリア	アフガニスタン	中国	ソマリア	アフガニスタン	コロンビア	ソマリア	アフガニスタン	インド	ソマリア	アフガニスタン	コロンビア	南スーダン	アフガニスタン	シリア	中国								
2	ジンバブエ	イラク	スーダン	チャド	イラク	バキスタン	チャド	イラク	中国	コンゴ	イラク	ナイジェリア	コンゴ	ソマリア	中国	ソマリア	アフガニスタン	コロンビア	南スーダン	アフガニスタン	コロンビア						
3	スーダン	ソマリア	コロンビア	スーダン	ソマリア	コロンビア	スーダン	ソマリア	イラク	スーダン	ソマリア	中国	スーダン	イラク	イラク	中央アフリ	ソマリア	イラク	中央アフリ	ソマリア	シリア						
4	チャド	スーダン	中国	ジンバブエ	コンゴ	スーダン	コンゴ	スーダン	フィリピン	南スーダン	コンゴ	コロンビア	南スーダン	シリア	フィリピン	コンゴ	スーダン	イラク	スーダン	中国	スーダン	南スーダン	フィリピン				
5	コンゴ	コロンビア	イラク	コンゴ	ビルマ	イラク	ハイチ	コンゴ	スーダン	チャド	スーダン	フィリピン	チャド	スーダン	スーダン	スーダン	コンゴ	コンゴ	コンゴ	南スーダン	イラク	イテメン	スーダン	スーダン			
6	イラク	コンゴ	フィリピン	アフガニスタン	コロンビア	コンゴ	ジンバブエ	ビルマ	インド	ジンバブエ	ビルマ	スーダン	イテメン	コンゴ	インド	チャド	ビルマ	バキスタン	チャド	コンゴ	スーダン	シリア	コンゴ	インド			
7	アフガニスタン	パレスチナ	コンゴ	イラク	スーダン	インド	アフガニスタン	コロンビア	コンゴ	アフガニスタン	コロンビア	シリア	アフガニスタン	ビルマ	コンゴ	アフガニスタン	イラク	南スーダン	イテメン	ビルマ	ネパール	チャド	中央アフリカ共和国	イラク			
8	中央アフリ	ベトナム	バングラデ	中央アフリ	ベトナム	チリ	中央アフリ	ベトナム	タイ	ハイチ	ベトナム	中国	トルコ	ハイチ	コロンビア	タイ	イテメン	コロンビア	ソマリア	アフガニスタン	ビルマ	ネパール	チャド	中央アフリカ共和国	イラク		
9	ギニア	ブルンジ	ソマリア	ギニア	エリトリア	ソマリア	イラク	エリトリア	ソマリア	イテメン	エリトリア	バキスタン	中央アフリ	ベトナム	ソマリア	ハイチ	ベトナム	ナイジェリア	シリア	イラク	バキスタン	アフガニスタン	エリトリア	ナイジェリア			
10	バキスタン	トルコ	バキスタン	バキスタン	セルビア	ハイチ	コートジボ	中国	トルコ	イラク	中国	中央アフリ	バキスタン	中央アフリ	トルコ	イラク	エリトリア	トルコ	バキスタン	エリトリア	トルコ	ギニア	エリトリア	フィリピン	ハイチ	コロンビア	イテメン
11	コートジボ	エリトリア	トルコ	ハイチ	中国	メキシコ	ギニア	中央アフリ	バキスタン	中央アフリ	バキスタン	ソマリア	イラク	中国	中央アフリ	バキスタン	ジンバブエ	中央アフリ	インド	ハイチ	コロンビア	ビルマ	イラク	ウクライナ	南スーダン		
12	ハイチ	セルビア	インドネシ	コートジボ	中央アフリ	フィード	バキスタン	セルビア	日本	コートジボ	セルビア	バングラデ	コートジボ	中国	日本	ギニア	中国	アフガニスタン	イラク	バキスタン	ナイジェリア	ギニア	ベトナム	ウクライナ			
13	ビルマ	ビルマ	スリランカ	ケニア	トルコ	トルコ	イテメン	コートジボ	バングラデ	ギニア	コートジボ	トルコ	バキスタン	セルビア	バングラデ	イラク	マリ	ウクライナ	バキスタン	ベトナム	南スーダン	ナイジェリア	バキスタン	アフガニスタン			
14	ケニア	中国	アゼルバイ	ナイジェリア	スリランカ	タイ	ナイジェリア	トルコ	スリランカ	バキスタン	トルコ	米国	ギニア	マリ	スリランカ	コートジボ	スリランカ	ビルマ	ナイジェリア	ウクライナ	ウクライナ	バキスタン	ブルンジ	インドネシ			
15	ナイジェリア	アンゴラ	ブラジル	イテメン	アンゴラ	バングラデ	ニジェール	スリランカ	メキシコ	ナイジェリア	スリラン	南スーダン	ギニア	トルコ	メキシコ	シリア	西サハラ	アゼルバイ	コートジボ	中国	コンゴ	ブルンジ	ルワンダ	ソマリア			
16	エチオピア	スリラン	ビルマ	ビルマ	ルワンダ	インドネシ	ケニア	アンゴラ	シリア	ギニア	トルコ	アンゴラ	アゼルバイ	ナイジェリア	スリラン	シリア	ギニア	南スーダン	中央アフリ	ジンバブエ	マリ	ソマリア	ジンバブエ	イラク	ビルマ		
17	北朝鮮	ウガンダ	エチオピア	西サハラ	ビルマ	ブルンジ	西サハラ	アゼルバイ	ケニア	西サハラ	チャド	ケニア	西サハラ	アゼルバイ	ナイジェリア	パレスチナ	バングラデ	ギニア	トルコ	スリラン	アフガニスタン	ギニア	中国	トルコ			
18	バングラデ	西サハラ	シリア	東ティモ	ロシア	アゼルバイ	ギニア	トルコ	ロシア	イテメン	エチオピア	ロシア	ニジェール	ニジェール	ロシア	イテメン	ケニア	コートジボ	リビア	ブルンジ	西サハラ	チリ	エリトリア	ナイジェ	米国		
19	イテメン	ブータン	メキシコ	ニジェール	パレスチ	ナイジェリア	ビルマ	ルワンダ	ビルマ	ブルンジ	ルワンダ	ビルマ	エチオピア	コートジボ	ビルマ	エチオピア	ルワンダ	エチオピア	ニジェール	パレスチ	バングラデ	ニジェール	マリ	キューバ			
20	東ティモ	ロシア	コートジボ	北朝鮮	ブルンジ	アフガニ	エチオピア	ブルンジ	アフガニ	ニジェール	ブルンジ	アフガニ	ブルンジ	ルワンダ	アフガニ	ニジェール	エチオピア	イテメン	エチオピア	ナイジェ	トルコ	ケニア	スリラン	バングラデ			

難民発生国と国内非難の発生の関連性は赤字で表されるように難民又は国内避難民の多い国は一致が多い。更に、脆弱国との関係もソマリア、スーダン、今後、アフガニスタンにみられるように何らかの関連性がある。

(出典: Funds for Peace, UNHCR, IDMC, 筆写作成)

表 4-4 脆弱国と難民発生国

難民数と脆弱国との比較は以下。関係性が判りやすいように同じ色は同じ国にしてある。これからわかるのは脆弱国と難民発生国の間に一定の関連があることである。(出典: Funds for Peace, UNHCR, IDMC, 筆写作成)

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016			
	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国	脆弱国	難民発生国		
1	スーダン	アフガニスタン	スーダン	アフガニスタン	ソマリア	アフガニスタン	ソマリア	アフガニスタン	ソマリア	アフガニスタン	ソマリア	アフガニスタン	ソマリア	アフガニスタン	ソマリア	アフガニスタン	南スーダン	アフガニスタン	南スーダン	シリア Arab Rep	ソマリア	シリア Arab Rep		
2	コンゴ民主共和国	イラク	イラク	スーダン	スーダン	イラク	ジンバブエ	イラク	チャド	イラク	チャド	イラク	コンゴ民主共和国	イラク	コンゴ民主共和国	ソマリア	ソマリア	シリア Arab Rep	ソマリア	アフガニスタン	南スーダン	アフガニスタン		
3	コートジボワール	スーダン	ソマリア	コンゴ民主共和国	ジンバブエ	コンゴ民主共和国	スーダン	ソマリア	スーダン	ソマリア	スーダン	ソマリア	スーダン	ソマリア	スーダン	イラク	中央アフリカ	ソマリア	中央アフリカ	ソマリア	中央アフリカ	ソマリア		
4	イラク	ソマリア	ジンバブエ	ソマリア	チャド	スーダン	チャド	スーダン	ジンバブエ	コンゴ民主共和国	コンゴ民主共和国	スーダン	南スーダン	南スーダン	シリア Arab Rep	南スーダン	シリア Arab Rep	コンゴ民主共和国	スーダン	スーダン	スーダン	南スーダン		
5	ジンバブエ	コンゴ民主共和国	チャド	ビルマ	イラク	ソマリア	コンゴ民主共和国	コンゴ民主共和国	ビルマ	ハイチ	コンゴ民主共和国	チャド	スーダン	チャド	スーダン	スーダン	スーダン	コンゴ民主共和国	コンゴ民主共和国	南スーダン	スーダン	イエメン	スーダン	
6	チャド	ブルンジ	コートジボワール	ブルンジ	コンゴ民主共和国	ブルンジ	イラク	コンゴ民主共和国	アフガニスタン	コンゴ民主共和国	ジンバブエ	ビルマ	ジンバブエ	ビルマ	イエメン	コンゴ民主共和国	チャド	ビルマ	チャド	ビルマ	チャド	コンゴ民主共和国	シリア	コンゴ民主共和国
7	ソマリア	ベトナム	コンゴ民主共和国	エリトリア	アフガニスタン	コンゴ民主共和国	アフガニスタン	アフガニスタン	イラク	スーダン	アフガニスタン	コンゴ民主共和国	アフガニスタン	アフガニスタン	アフガニスタン	アフガニスタン	ビルマ	アフガニスタン	イラク	イエメン	ビルマ	チャド	コンゴ民主共和国	
8	ハイチ	パレスチナ	アフガニスタン	リベリア	コートジボワール	パレスチナ	中央アフリカ	ベトナム	中央アフリカ	ベトナム	中央アフリカ	ベトナム	ハイチ	ベトナム	ハイチ	ベトナム	ハイチ	ベトナム	ハイチ	ベトナム	中央アフリカ	コンゴ民主共和国	ビルマ	
9	パキスタン	他	ギニア	ブータン	パキスタン	ベトナム	ギニア	ブルンジ	ギニア	エリトリア	イラク	エリトリア	イエメン	エリトリア	中央アフリカ	ベトナム	ハイチ	ベトナム	シリア	イラク	アフガニスタン	エリトリア	エリトリア	
10	アフガニスタン	トルコ	中央アフリカ	イラク	中央アフリカ	トルコ	パキスタン	トルコ	パキスタン	セルビア	コートジボワール	中国	イラク	中国	エリトリア	エリトリア	パキスタン	エリトリア	ギニア	エリトリア	ハイチ	コンゴ民主共和国	ウクライナ	
11	ギニア	アンゴラ	ハイチ	西サハラ	ギニア	エリトリア	コートジボワール	エリトリア	ハイチ	中国	ギニア	中央アフリカ	中央アフリカ	エリトリア	エリトリア	エリトリア	ジンバブエ	中央アフリカ	ハイチ	コンゴ民主共和国	イラク	ウクライナ	ウクライナ	
12	リベリア	ビルマ	パキスタン	インドネシア	バングラデシュ	ビルマ	ハイチ	セルビア	コートジボワール	中央アフリカ	パキスタン	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ	中央アフリカ
13	中央アフリカ	ボスニア	北朝鮮	北朝鮮	ビルマ	アンゴラ	ビルマ	ビルマ	ケニア	トルコ	イエメン	コートジボワール	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	ギニア	
14	北朝鮮	エリトリア	ビルマ	ヘルツェゴビナ	ハイチ	セルビア	ケニア	中国	ナイジェリア	スリランカ	ナイジェリア	トルコ	パキスタン	トルコ	ギニア	マリ	コートジボワール	スリランカ	ナイジェリア	ウクライナ	パキスタン	ブルンジ	ブルンジ	
15	ブルンジ	セルビア	ウガンダ	アンゴラ	北朝鮮	中国	ナイジェリア	アンゴラ	イエメン	アンゴラ	ニジェール	スリランカ	ナイジェリア	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	スリランカ	
16	シラレオネ	リベリア	バングラデシュ	チャド	エチオピア	スリランカ	エチオピア	エチオピア	スリランカ	ルワンダ	ケニア	アンゴラ	ギニア	アンゴラ	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア
17	イエメン	ロシア	ナイジェリア	ルワンダ	ウガンダ	西サハラ	北朝鮮	エチオピア	エチオピア	西サハラ	ブルンジ	西サハラ	ケニア	西サハラ	ケニア	西サハラ	ケニア	西サハラ	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	ナイジェリア	
18	ビルマ	中国	エチオピア	モルタニア	レバノン	ブータン	バングラデシュ	西サハラ	東ティモール	ロシア	ギニア	ロシア	エチオピア	ロシア	ニジェール	ロシア	ケニア	コートジボワール	ブルンジ	西サハラ	エリトリア	ナイジェリア		
19	バングラデシュ	アゼルバイジャン	ブルンジ	コンゴ民主共和国	ナイジェリア	クワチ	イエメン	ブータン	ニジェール	パレスチナ	ビルマ	ルワンダ	ブルンジ	ルワンダ	ブルンジ	ルワンダ	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	
20	ネパール	スリランカ	東ティモール	エチオピア	スリランカ	中央アフリカ	東ティモール	ロシア	北朝鮮	ブルンジ	エチオピア	ブルンジ	ニジェール	ブルンジ	ブルンジ	ルワンダ	ニジェール	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	エチオピア	

開発支援は長期的な計画立案とそれを行うための準備調査、実施にかかわる受入国と支援国・支援機関の政府間・政府と機関間の合意など長期的な支援実施期間がある。しかし、例えばアフガニスタンの世界銀行はインドからカブールに出張者を置いて現場入りをする国際スタッフもが、アフガニスタン国家再建信託資金 (Afghanistan Reconstruction Trust Fund) の例⁷³⁴では、日本を含む欧米政府がプール資金をアフガン再建のために提供したにもかかわらず、実際の資金の管理が不十分で、その資金の一部が政府要人に渡っていたことが判明した。つまり、世界銀行はプール資金を運営することにより、よりお金の価値を高める支援とアフガニスタン政府との直接対話によりアフガン人に寄り添ったアフガン再建の為の計画立案及び遂行を任されていたが、実際には政府機関の腐敗を防止するどころか腐敗を放置し、ドナーの資金が有効に使われないことに意図せず貢献してしまった⁷³⁵。プール資金はドナーにとって国連の諸機関の一つ一つに資金を提供するよりもそれぞれの機関に諸経費が掛からないのでより効率がいいこと、そして、まとまった金額が集まるために開発のように大規模資金が必要なプロジェクトには適していると考えられた。しかし、アフガニスタンのように紛争が継続し腐敗が生活の一部となっている国で、世界銀行の国際スタッフが出張ベースでカブールに滞在し実際の任務はアフガン政府に抵抗するのが難しいアフガンスタッフに任すのではモニタリングは難しい⁷³⁶。つまり、アフガニスタンのような紛争が長期にわたり継続している国で開発支援の立案から実施まで、困難は多く、アフガニスタンの例から学ぶことが多いことを示している。

第三の挑戦は人道と開発の連携である。開発の長期的・支援分野別のアプローチは、難民危機など緊急支援の概念と相入れない場合もある。開発支援が支援を開始するには多くの条件が必要であり、まず現状調査⁷³⁷ (通常半年程度)、政府間合意 (両国の国会での合意⁷³⁸)、実施計画実体の契約など実際には一年以上かかる。人道アクターの支援開始は緊急事態が始まると同時である。この時間の概念の違いは、例えば、前記の国際開発援助の 18 ラウンド (IDA18) で難民と国内避難民の地域的な資金の枠は 2016 年 5 月に発表され、最初の資金が使用可能になったのは 2017 年 7 月でこれは世界銀行にとっては短期間に二百万米ドルの資金合意ができた画期的なことである。しかし、人道支援側から考えると一年以上という長い準備期間で現状は刻々と変わって行く。つまり人々の命を守るという人道機関と開発によって長期的に人々の可能性を高める政府主導の援助の準備のためにかかる時間をどのように捉えるかである。問題は、紛争から平和への意向がスムーズに移行する前提が働かず、紛争と平和が短時間で繰り返す現状で、開発支援がいつ現場に来るのか、現場に来るまでの間、電気やガスなど人道支援では対応できない人々の支援はどうするのか⁷³⁹である。

さらに、開発支援と人道支援が必要としているデータの量、質、内容が必ずしも一致していない。例えば難民登録の際に人々の脆弱性や、今までの職業等記録するものの、難民登録は時間との戦いでもあり、個別の聞き取りをしている時間はテントを設営し、水汲みをしなくてはならない難民にも一日に平均百件程の生体承認と登録をしなくてはならない難民登録者にとっても優先事項ではない。更に、受け入れ地域の経済状況は必ずしも人道支援が伝統的に行ってきたことでもない。それ故開発支援にとって人道支援、例えば UNHCR が収集した難民のデータは開発支援のために必要な難民支援のデータと異なり⁷⁴⁰、開発機関が案件立案するには個別の調査を行うものの、その調査をかけるかかけないかという基礎データも不足している。また難民を一時的に受け入れているという立場をとる受け入れ政府にとっては、定住者を前提に計画を立てている開発支援者にとっては新しい概念である。さらに学校や病院など箱物や必要な機材は提供するが、そこに派遣されるべき先生、医療関係者などは受け入れ国家が調達し、継続的に給料支給を行わなくてはならない。もともと公共サービスや開発支援に当てる予算が限られている国では、それらの継続は困難な場合がある。

このように現在人道と開発の連携を難民の国連機関である UNHCR と国際的な開発機関の世界銀行との関連においても問題が生じている。次節では現在のアプローチとそれまでの問題を考察し、どのような協力が可能か検討する。

4-3-3 新しい名前の古いアイデア

シリア難民危機により 2014 年以降にヨーロッパで顕著になった大規模な難民及び移民の移動の対応として 2016 年 4 月に播前国連事務総長報告書は、a) 難民と移民の大規模な移動の際に安全で尊厳のある移動、b) 難民のための責任分担のグローバルコンパクト、c) 安全な、秩序のある、規則的な移住のグローバルコンパクトという 3 つの柱を建てた。それを受けて実施された同年 5 月の世界人道サミット⁷⁴¹では 5 つの核となるコミットメント⁷⁴²と責任分担を加盟国に求め、それは事務総長報告書⁷⁴³に反映されたがその中で、2016 年 9 月 19 日に大規模な難民の移動の対応のためのハイレベル会議を開催し、「誰も取り残さない」支援を行うことを約束した。また、同世界人道サミット⁷⁴⁴で人道と開発、非政治組織と政府、一緒に効率的に働くための方法として「新しい働き方」⁷⁴⁵、支援に関する資金提供に関する合意⁷⁴⁶であるグランド・バーゲニング⁷⁴⁷、など前からあった概念ではあるが、それらを新たな名前のもとでまとめて促進した。

2016 年秋の国連総会の後、通称オバマ・サミットと呼ばれる世界リーダーズサミットが行われ、その結果として出されたニューヨーク宣言⁷⁴⁸では、難民問題解決には人道援助機関だけでなく、政府及び開発アクターが必要であることが再確認された。また 2016 年 10 月のニューヨーク宣言 (NY 宣言⁷⁴⁹) では難民の包括的対応の枠組み (Comprehensive Refugee Response の枠組み Framework または CRRF)⁷⁵⁰とグローバル・コンパクト (難民)⁷⁵¹の構想が提言され、難民の対応は政府だけでなく市民社会や民間企業などを取り込んで社会のすべてで問題解決を行う Whole-of-Society アプローチが再確認された。政府主導で CRRF を適応したいと表明している実施国⁷⁵² (タンザニア、ウガンダ、エチオピア、ソマリア、ジブチ、ホンジュラス、メキシコ、コスタリカ、グワテマラなど) があり、各国でその国に合わせた事情に基づき難民支援を開発と人道支援の連携を図っている。

CRRF はその国や地域に沿った文脈で行われ、国家が主体となるため、その対象国によってその形態・実施レベルは異なっている。実際に CRRF がどのように実施されているのか、そして、それが人道と開発の連携に老いて何が問題なのかを浮き彫りにするために筆者が実際に調査したウガンダ、エチオピア、ザンビア、マラウイの例を示すと以下のようにとなる⁷⁵³。

表 4-5 CRRF 実施の現状 (2017 年 1 月現在)

	ウガンダ	エチオピア	ザンビア	マラウイ
人道と開発の根拠	ReHOPE 実施国、CRRF 実施国	CRRF 実施国	Zambia Initiative, Solutions Alliance 実施国、CRRF 参加表明	CRRF 対象考察国
進捗 (2017 年 10 月 21 日現在)	ウガンダ CRRF5 つの柱 (①難民の権利、②緊急思念、③自立、④拡大した解決方法、⑤自主帰還) で既に①②③終了。④⑤を実現することを目的。	大統領の 9 柱 (難民の移動の自由、就労権、証明書や面鏡などの書類発行、銀行口座の開設、土地の所有など) のもととなる新たな難民法 (現状:2017 年 10 月議会の議題に乗っている) の制定中。	SA はかなりの注目を集めたが、機運が高まる実施直前で終了。CRRF は政府が興味を表明したが、政府の公式サイン待ち。	マラウイ政府は CRRF 対象国になることを 2017 年の ExCOM で表明したがその実施などについては詳細を検討中

難民の国内の法的枠組み	難民法	難民法、新難民法(2017年議会の議題掲載)	難民法 (2017年改正)	移民法(移民法の中に難民の項目がある状況)現在 UNHCR 難民法の成立に向け、政府へのアドバイスを行っている
難民の国家開発計画への参画	あり (national development plan), 及び政府承認の国連開発計画 (UNDAF) に難民対象	なし (National Plan 及び UNDAF に難民は入っていない)	なし (しかし副大統領府と UNDP が元難民の支援のために発表した Sustainable Resettlement in Zambia 政策ペーパー及び実施計画がある: ドナーは付いていない)	なし (National Plan 及び UNDAF に難民は入っていない)
難民に関する人道アウトターの援助協調	UNHCR	UNHCR	UNHCR	UNHCR
開発アクターの援助協調	UNDP	DFID	UNDP	UNDP
人道と開発の連携	Whole of the Government アプローチで資金の流れが中央政府の難民局に集中していたのが、各省庁および実際にサービスを提供している地方政府へ移行することによる摩擦。	難民の自立性を高める就労権、移動の自由、各種公的書類の発行、財産権の確立などが公的に認められないと開発支援が行いにくい。	Solution Alliance が突然終わり、開発ドナーの熱意が新たに CRRF に移るか疑問。さらに DRC 難民の流入が注目を集め人道に資金が集まる可能背が大きい。	難民と移民が混同される中でいかに難民の権利を担保していくか問題。また 2 万 2 千人と難民の数が少なく、開発支援の議題に上らない。

(筆者作成)

これらの国で共通していることの一つは CRRF 以前にも開発と人道援助アクターが協力している土壌があり、それが CRRF に挿げ替えられたこと、首都と支援の現状である現場では CRRF が何なのか、以前と何が違うかの理解がないこと、更にウガンダを除いて難民は国家開発計画に言及されていないばかりでなく、その為の国家予算も付随していないことである。実際にウガンダは 2018 年に表面化したウガンダ政府の組織的な難民数水増し問題及び UNHCR の難民キャンプにおける水スキャンダル⁷⁵⁴により CRRF の実施は名目上となっている。更に、エチオピアはエチオピア国内での調整が付かず、2017 年夏には CRRF からの撤退を表明した。

更に NY 宣言(邦訳⁷⁵⁵)の中では、ドナーの反対により人道サミットの「誰も取り残さない」の視点に反して国内避難民は対象にならず⁷⁵⁶、難民と移民、それぞれのグローバルコンパクトが提案された。国内避難民を対象としないということは依然として国内避難民は主権国家の領域で対応するという原則を維持するということである。人道と開発で見たように、実際これらは新しい試みではなく、今までもいろいろな試みが難民及び移民の関連で存在した。また、UNHCR の難民と移民、及び人道援助と開発の関わり (UNHCR の開発アクターとの歴史的道のり⁷⁵⁷) も 80 年代から強化されてきた。しかし、2010 年以降グテーレス前高等弁務官のもと UNHCR が難民支援と移民の新しい枠組みを、世界的な合意として生み出そうという動きを見せた⁷⁵⁸が、ドナーの反応は一概に良くなく、断念した背景がある。NY サミットでも、当初は毎年難民総数のうち第三国定住を一定の分担 (10%) で行うことの表明を目的としていた⁷⁵⁹が、主要国の反対で達成には至らなかった。また、今まですべての CRRF⁷⁶⁰に類似した試みが成功したわけでもない。

ではなぜ 2015 年の人道サミット以降にこのような動きが活発になったのであろうか？その引き金の一つが長期化する難民及びアラブの春とそれに伴う難民の移動がある。ギリシャに入ったシリア難民申請が否定された人々のトルコへの送還約束、アフガン難民申請者が通ら

なかった人々のアフガニスタンへの送還⁷⁶¹、また、EU 及びギリシャに対して UNHCR は非難声明を出したがギリシャの庇護申請者一時受け入れセンターの劣悪な状況⁷⁶²を鑑みて、今までノン・ルフールマン⁷⁶³などを推奨してきたヨーロッパでさえ、少なくとも既存の国際難民法は守るといふ低い目的が守られていない状況では、再度既存の難民条約義務を確かめる意義はあると考えられている。つまり難民のグローバルコンパクト(難民)⁷⁶⁴は、国連加盟国が既存の難民保護義務を守り、1951年の難民条約を批准している国々にその責務を果たすようにコミットメントを再確認することを目標とする。そして長期化する人道支援を懸念するドナー国に対しては、UNHCR などの難民支援機関がグローバルコンパクト(難民)は今後、大規模な難民移動があった場合には必ず包括的な対応枠組み(CRRF)及び、複数年の予算計上をコミットすることにより、経費の削減と効率化を約束する。また、難民受け入れ国に対してはブランド・バーゲンによる資金の流れ及び難民保護と受け入れ国支援を人道と開発アクターがともに恒常的に行うことを約束する。つまり、国連の人道改革(2005年)及びトランスフォーマティブアジェンダ(2012年)において大量の国内避難民発生時においては国連が介入することを義務づけたように、例外なく難民と受け入れ国家の支援をしていくことを目的とする。

4-3-4 人道と開発の連携の問題点

人道と開発の連携は、前節で検討したように新しいものではないし、その努力が生み出した成果は、例えば、受け入れ国家政府の要請が前提となる開発援助では難民や国内避難民がその国家開発計画にそもそも入っていないことによって生じる人道と開発支援の基本方針の相違や、開発資金は人道援助資金の95倍という支援金額の差や、援助対象者は人道支援では選べないが開発支援では選ぶことができるという違いがある。前記のUNHCRと世界銀行でも指摘したが、人道と開発の連携において、難民支援が開発支援にとって焦点となるのは主に①ガバナンスの問題、②手続きの問題、③前提の問題などが挙げられる。以下詳しく説明していく。

第一にガバナンスの問題としては受け入れ政府が開発の唯一のパートナーとなっている事が指摘される。難民を受け入れている国の80%は低開発国・開発国であり、その中でも政権が必ずしも安定しない国家もある。難民の人道的支援の場合、UNHCRは難民の保護や生活に関わってくる受け入れ政府のすべての省庁と連携をとるのではなく、政府内に置かれた難民を扱う省庁、外務省や内務省または特別に作られた移民・難民省とのやり取りを通して、他の省庁との連携を図る。難民の数や受け入れが長期になる場合その難民担当の省庁には他には入りにくいかもしれない直接的な予算や受け入れに当たり権限などが与えられる。これは、緊急事態では各省庁の合意をとる時間が省け、必要とされる即時の対応が可能となるが、他の省庁の中・長期的な計画や優先順位が必ずしも難民を担当する省庁・部門に共有されないことが多い。また、必ずしも多くない直接省庁につく予算争いや、前記のウガンダ政府の例など馴れ合いによる腐敗の温床となる場合もある。前記の新しい働き方⁷⁶⁵では人道アクターがより政府を中心にして活動を行うこと、また、政府全体⁷⁶⁶での難民支援への取り組みを促している。

当然に思えるような全体的なアプローチも実際には二つの大きな問題を持つ。第一に人道アクターが予算を付けてきた政府部署と他の部署との利権争いが起きないような配慮を行う必要があること。第二にガバナンスが脆弱な国家で省庁間の調整をとれるアクターを見つけ、即時の判断や決断が必要とされる人道支援の現場で合意形成をいかにスムーズに行えるかである。

利権争いの例として、中央政府から配分される地方政府への予算が挙げられる。国によって金額の割合や実施方法などの詳細は変わるものの、多くの場合、中央政府から何らかの予算配分が地方政府に送られる。UNHCRが受け入れ国家に提供する難民支援資金の多くの場合、政府のUNHCRの担当機関となる政府部署があり、そこに資金が配分され、多くの場合、その部署が地方政府に職員を派遣する。例えばウガンダでは難民はウガンダ中央政府の首相府(Office of Prime Minister, OPM)の直下に設立された難民コミッショナー(Commissioner for Refugee)

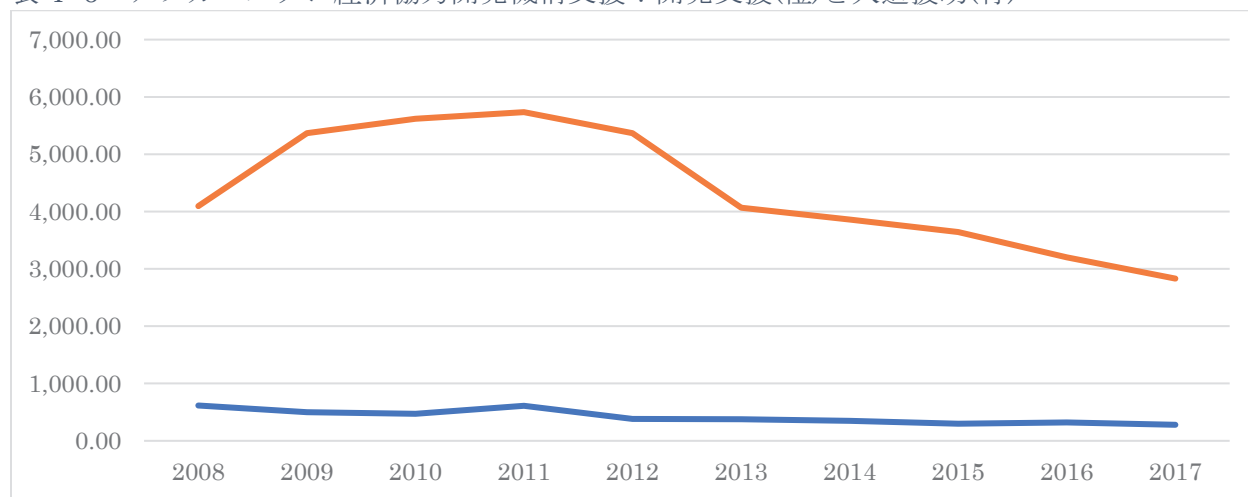
が設立され、予算及び政策の決断を行う。また、難民予算が地方政府に直接配分されるのではなく、OPM が地方自治体に OPM スタッフを中央政府より送り、そのスタッフは直接 OPM へ報告し地方自治体と連携を図っているわけではない。また、ウガンダの国家開発計画には難民の項目が含まれているものの、地方政府の予算は中央政府からの割り当てであり、その州における難民による人口増加や病院や学校などへの負担があるとしても、地方自治体は中央政府からの追加予算の増加が制度的に認められていない。つまり、難民受け入れ地域で難民が食料や生活用品を買うことでその地域の経済活動にある程度の効果があっても、中法政府からの追加予算という形で難民を受け入れる恩恵にあずかってこなかった。このような中央集権的な難民支援・政策及び中央政府への外部からの資金が提供と実際に全体の州の予算は難民の増加と関連せず決められている、また、難民の支援に関しては中央政府が必要なものを地方自治体などへの相談なく計画する難民を受け入れその公共サービスなどを実施する地方自治体の乖離は難民の数が増えれば増える程、広がっていく。ウガンダ北部のアルーア州では難民支援をアルーア州の自治体に報告をせず OPM のみと協力をしていた非政治組織を排除する宣言をした。ウガンダ政府も CRRF 実施の一部として、難民調整担当の難民コミッショナーを首相府から新たに事務次官（Permanent Secretary）に移行した。しかし、予算配分の制度を維持しながら、このような移行が実際に難民を受けれている地方自治体を支援し予算配分がなされるかは依然として不明である。

第二に手続きとして開発支援には難民受け入れ政府がその地域を開発計画に含めること及び開発支援計画を正式に承認する事が必要となる。開発援助計画の許可にどれ程の時間がかかるかは要請国と受入国政府の状態による。例えばレバノン政府は内政不安定で議会閉会期間が長引き、その為、二国間開発計画支援の実施のための国際約束が得られない状況が続き、その為に開発支援計画が大幅に遅れた。計画立案時の現地調査の結果は数年を経て変化もあり、数年前に提出したプロジェクトがどれぐらい現実的なのか見直しをしなければならぬ。その受け入れ国が選挙期間、またはその選挙結果が争われている場合、そして国会審議により重要だと思われるものが審議されている場合など、その承認に時間がかかる。例えば世銀は難民の増加と、そして、移動を強制された人々の受け入れ地域の支援を誓った世界的な動向を受け国際開発協会（IDA）の支援方法の転換を行った。IDA は貧困削減や経済成長のため無理または低利子で資金を提供することを目的とする。IDA18 ラウンドの増額の補正予算の中、2018 年 11 月時点で 7 カ国におよそ 572 百万米ドルを提供することを決めた。その一例として、ウガンダが選ばれたが、IDA 第 18 次増資のウガンダに資金を付ける場合約 1 年から 2 年がかかる。また政府の要請を受ける前段階、また、受けてから本国政府から許可が下りるようなプロジェクトを作る際にかんがりの深堀された事前調査が必要となり、それは数カ月単位の時間が掛かる。

それらには客観的な証拠および基礎データの必要がある。開発支援に必要な詳細なデータ、特に人口やそのプロファイルは、アフガニスタンの例でも検証したように入手困難である。アフガン人々はある場所から他の場所に移動し、そもそもの基礎データがないために数量的に示すことは大変困難だからである。例えば、エリトリア難民がエチオピアを通過して地中海ルートで親族のいるヨーロッパ諸国に渡るケースが表面化しているエチオピアでは、UNHCR は難民の登録の数は保持しているがいつ、何人難民キャンプから移動したか、また、エチオピア難民は例外的に移動の自由が認められている為、その行き先はわからないのが現状である。開発アクターにとってこのような情報がないことは計画・実施で致命的⁷⁶⁷となる。これらの情報の制度と必要なデータの範囲、そしてそれを集めるためにどれぐらい時間をさけるか、また、開発側がどの精度で納得するかが問題となる。また、コミュニティー開発には時間がかかり、例えば難民を既存のコミュニティーに統合する場合は難民対受け入れコミュニティー、その距離は？殊勝な生産物や経済活動は？などその規模や、エスニックバランス・人口構成など、多種多様な要素が絡んでくるが、それを分析し、見合った計画を立て、実施にこぎつくまでの時間の概念を人道側が理解しているのかにもかかってくる。

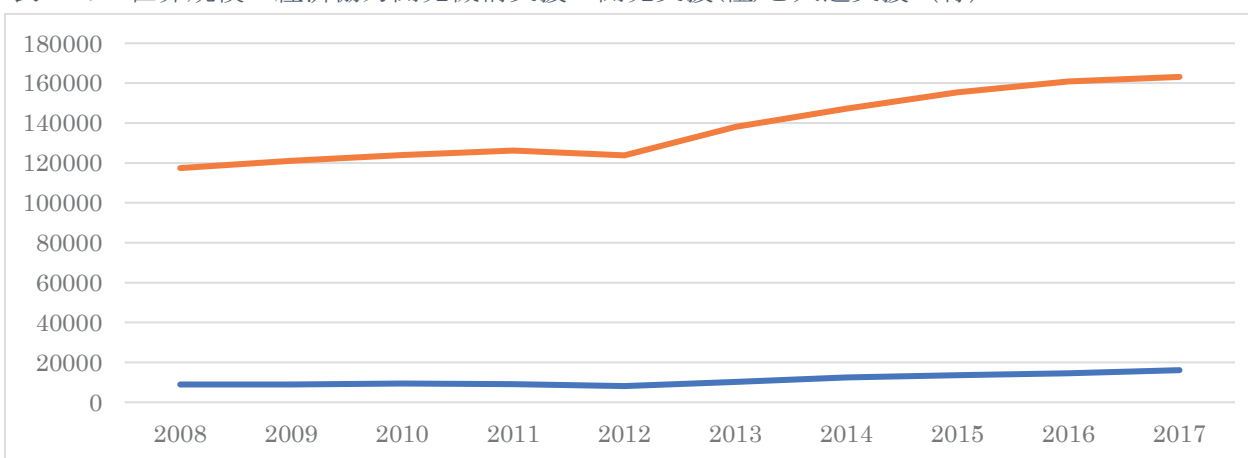
更に資金の出先の違いがある。人道と開発を支援する予算が多く、の国において別々の執行機関から出されている、または、違う部署によって行われている。近年では出資先が異なってもお互いが戦略的な支援をするために対話を行うことが多いが、手続きの面でそのプロジェクトの完成度、許可、などで異なる基準が存在し、それが問題となってくる。更に人道援助と開発援助⁷⁶⁸に使われる金額は例えば経済協力開発機構諸国だけでも 16,089,66 百万ドル⁷⁶⁹でそのうち人道援助は 12.8%であった。無論開発も人道支援も経済協力開発機構以外からも支援がある。しかし、この差は歴然である。表 4-5 はアフガニスタンへの経済協力開発機構諸国からの開発支援と人道支援の金額を示したものである。この特徴としては開発支援が人道支援よりかなり多いことである。

表 4-6 アフガニスタン経済協力開発機構支援：開発支援(橙)と人道援助(青)



(出典：経済協力開発機構 Stas より筆者作成)

表 4-7 世界規模の経済協力開発機構支援：開発支援(橙)と人道支援 (青)



(出典：経済協力開発機構 Stas より筆者作成)

そして支援の方法の違いが挙げられる。人道と開発は例えば目的が一緒でもそれへのアプローチが異なる。例えば計画制定の手助けや政府職員的能力強化で開発アクターが国家の開発計画を支援することによって地域の人々が裨益できるように、人道アクターは地域の人々への直接の支援を試みる。これは前記の市場に介入するか自由経済に任せるかの違いでもある⁷⁷⁰。その手続きの問題としては、ウガンダ政府は NY 宣言後早期から包括的枠組みが少なくとも法的な枠

組みとして実施されてきており（CRRF の第 1, 4, 5 の柱）、また、難民と受け入れコミュニティーのエンパワーメント（ReHOPE）を世銀、UNDP そして UNHCR の主導の CRRF が示される以前から行ってきた。しかし ReHOPE が開始されそれが注目を浴び始めたところに、包括的対応の枠組みが宣言され、ReHOPE が CRRF の概念を飲み込む形となった。そして十分な説明が世銀や UNDP だけでなく政府、他の国連機関や非政治組織になせられないまま CRRF が適応されたことにより、多くの関係機関に混乱を招いた。これは現在 CRRF の実施国に含まれていないザンビアで今まで Zambia Initiative や Solution Alliance として人道と開発が取り組まれてきたが突如それらのイニシアティブが消滅し、ザンビアは CRRF の対象国ではないことから、関係機関内ではどのような柱（正統性）のもとに活動を続けていくのかの拠り所がない状況に直面した。

開発アクターが参集するのは「紛争後」とされた前提、それはつまり、難民が発生するような紛争が終わればその国が平和になり、紛争は再発せずには復興支援そして開発に繋がるという道筋が考えられているからである。しかし「平和」が外部アクターにより強制的にもたらされた結果、紛争が継続し国際的に合意された停戦後も紛争が長期に続く状態が、例えばアフガニスタン、ソマリア、コンゴ民主共和国などで見られている。更に、紛争当事者の多様化、多国籍化、多面化、および、統治能力、平和構築能力・財政の限定などにより、紛争後の国家統治能力が不安定な国もある。つまり、人道と開発の連携の概念は、アイデアとしては素晴らしいが、それを適応する国家の現状を必ずしも鑑みて適応されていない。前記のような受け入れ国政府が難民を受け入れる場所は人の住む環境が整っていない砂漠や岩場等で、多くの場合開発がされていない場所であり、そこに意味のあるインフラ建設をするには投資資金が掛かかる。また、急増した学校や病院などに配置する教員、医師、看護師など人を育てるには時間がかかり、それらの人々の給料を払う必要がある。それを、例えば中期的には国民の人材開発及び生活費が稼げるような雇用（gaining employment）を創出する手段と捉えても、それを外部の支援なしで持続することは困難な場合が多い。

以上のことは、開発アクターの視点からは、①インフラ整備をしても人々の移動が前提となっている難民状態ではそのような投資がいかにか使用されるか不透明であること、②人の投資に目を向けた場合人道支援では個人の能力強化を優先するが、開発支援では組織の能力強化つまり、組織を通して個人が裨益するシステム作りに焦点を当てること、③コミュニティー開発にかかる時間は人道支援の緊急支援とは大きな隔たりがあること、が指摘される。しかしながら包括的対応においても人道と開発で取り上げた、ガバナンスの問題、手続きの問題、前提の問題が依然として残っている。包括的難民の対応が以前から実施されてきたウガンダでは以下の問題点が、政府機関、国連機関、非政治組織などの中から挙げられている⁷⁷¹。

前提の問題として、2017 年 6 月にウガンダ政府が CRRF の一環として難民の連帯サミットを国連事務総長と共同開催したが、これは当初計画されたような難民の権利のアドボカシーを目的とした会議から、ウガンダ政府の資金集めの機会と変化した。このような資金集めの機会になることは新しいことではない⁷⁷²が、ウガンダ政府の目指す 2000 万ドルのうち 350 万ドルしか社会の支援は得られず、また、それによりウガンダ政府の CRRF への取り組みも実質上の関与では不明確である。また、法的な枠組みを見直して大統領がリーダーズサミット（オバマ・サミット）で誓約した難民の移動の自由、就労の権利、土地や財産など所有権の承認などを含む 9 柱を実行するために、エチオピアでは 2017 年 10 月に始まった今議会で新たな難民法が議題に上ったものの、最終的には否決され、大統領が CRRF から撤退することを宣言⁷⁷³した。世銀などいくつかの開発ドナーは既に難民の就労権を見据えた支援を考えているが、それが実際に国内法として通過され運営されるまでには 2, 3 年の時間がかかると考えられる。

このような包括的対応への批判以外にも①人道サミットでは誰も取り残さないとのコミットメントがあったのに、内政不干涉の原則の元に多くのドナーが国内避難民を含むことを反対した。UNHCR は CRR の枠組みが強制移動させられた人、つまり難民と国内避難民などを含む

人々に適応可能な枠組みと考えるとするが、その具体的な方法は不明確なままで、②既存の Solution Alliance (SA) などの枠組みが CRRF に移行されたように説明されているが、SA と CRRF の対象国は同じではなく、③既存の取り組みと CRRF の何が新しい取り組みなのか明確ではないことが指摘される。更に 1951 年の難民条約を履行していない国々に、再度のコミットメントを求めても意味があるのか懐疑論もある。

2016 年国連総会では二つのグローバルコンパクト⁷⁷⁴（難民のためのグローバルコンパクト、及び、移民のためのグローバルコンパクト）の構想が提案された。難民のためのグローバルコンパクトは、UNHCR が中心となって関係国や団体と調整し、2018 年国連総会で承認を目指す。現在、ヨーロッパにおける難民がその人数の多さのために、非常に厳しい環境に置かれる中で、グローバルコンパクトは、国連加盟国が難民保護、及び、新しい国際法などを作るのではなく関与の再確認をすることが主眼である。しかし、これらも主権国家の承認が前提となっている。実際に 2016 年時のオバマ・サミット時に難民の負担分担の前提で、全難民数の 10% を第三国定住の提案が、原案にはあったが、主要国の抵抗にあい、具体的な難民受け入れのコミットメント公約には至らなかった。2018 年 11 月の国連総会によりグローバルコンパクト（難民）は承認されたが、それが実質的な変化をもたらすかは依然として不透明である。2019 年 12 月 18, 19 日には国家、国際組織、私企業、市民団体、学者及び難民等 3 千人が集まった第一回のグローバルコンパクト（難民）が開かれ、千以上のプレッジ⁷⁷⁵がされた。その後 2020 年 2 月 19 日には初のグローバルコンパクト（難民）のインフォーマルな公聴会が開かれた。

しかし、難民支援に関する国家のより広い理解と支援のベースの欠如、より多くの第三国定住や補完的な保護の可能性の欠如、そして国連の解決方法促進を進めていくうえでの道筋づくりの欠如、などが UNHCR から指摘されている。確かに新しい支援として、例えば世界銀行が 2 百 2 十万ドルの IDA19 への追加資金及び脆弱国、紛争、暴力によって影響を受けている国に対して 2 百 5 十万ドルの民間企業における雇用の創出などが示された。また民間企業も 250 万ドルの国連加盟国も 200 万ドルの資金提供を示した。しかし、前記の様に世界のトレンドとして自国主義に傾いている点が COVID-19 の経済的影響を受け、再度、法的束縛のないフォーラムが今後どのような展開が出来るかは不明である。また、難民主導ではないグローバルコンパクト難民の成り立ちもグローバルコンパクト難民の運営も難民が積極的に行っていない点も含め、依然として国家や国際的難民保護レジームからの視点からの概念である。

4-4 人間の安全保障を築き上げられる環境と持続可能な開発

集団的・恒久的な解決方法から個人的・限定的な自立への支援を考えるならば「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を軸とする広義の人間の安全保障の概念に近いものかもしれない。1994 年に UNDP が人間の開発報告書で人間の安全保障の基本的な概念が言及されてから、大きく二つの流れ、つまり①2001 年のカナダ主導による「保護する責任」、関連する 2005 年の国連成果文書、及び、2009 年の国連決議の第 2 章で、カナダは主導してきた保護する責任を人間の安全保障の中核と捉えた概念を明確化した。これは国が保護をしない国に対して介入する権利や武力行使を正当化する概念と捉えられがちであり、多くの文献でそのような扱いをされているものの、根本は国家が国民を守る責任を果たすことを強調している。そしてその一方の流れは②緒方・セン報告書⁷⁷⁶で人間の内的な可能性を高めることであると説明する⁷⁷⁷。人間の安全保障の国際的に合意された定義はないが、日本の安全保障基金に携わった田瀬は「人間のかけがえない生の中枢部を守り人間の自由と可能性を実現すること」が人間の安全保障の定義だとされる。この「日本型」または広義の、そして武力行使に頼らない人間の安全保障の概念は国家というトップダウンと国民というボトムアップの両方を繋げてその間にあるすべてを支援しようというものであり、日本は人間の安全保障を実際の政策として積極的に使用し、1997 年にタイの通貨危機を機として例えば人間の安全保障を二国間協力基金 (Official Development Aid) を

設立し、日本政府が資金提供した人間の安全保障基金も立ち上げた。日本が中心として広めてきた人間保障の概念化⁷⁷⁸は、日本の外交方針の指導要綱となり、日本の政府開発援助（ODA）の実施の原則となる外務省の援助大綱で方向性が示され、日本の ODA 実施機関である国際協力機構（Japan International Corporate Agency, JICA）の支援方針の根幹となる課題別指針⁷⁷⁹であることから日本政府が人間の安全保障を外交政策の最重要課題に取り上げ、世界的にはあまり活用されなかった概念が依然として使用されていることが判る。

この概念は安全保障が伝統的に国家主体のみで議論されていたことに対して個人に焦点を当てたことに高い評価が出来る。そこには人間の安全を守る一義的な責任は国民国家にあるというという出発点から、それを実施するためには「国家」を通じた開発、つまり国のガバナンス能力を強化することにより国民を守る土壌を作り上げる開発支援が必要であるという理論である。しかし、開発支援が外交支援の一環である限り、支援対象国の優先・選択⁷⁸⁰を伴い、普遍的な概念とは相反する場合は現実にはある。誰がどの国を支援するのかを決める権利があり、支援されなかった国民はどの様に「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を現実化していくのだろうか。さらに人が「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を提供する為には、国の単位で実施されれば十分なのであろうか？周辺国によってアフガニスタンが十分に国家として発展してこれなかったように、人間のかけがえのない生の中枢部を守り人間の自由と可能性を実現することは、仮にある支援対象国の政治制度や社会サービスを改善しても、周辺国や主要国、主要企業、またはその国が持ち合わせる天然資源や人的資源等の条件が必要である。人間の安全保障は「人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す⁷⁸¹」ことを目的とする。しかしそれはトップダウンの国家による国家能力向上による国民の保護とボトムアップの国民の一人一人の強靱性（resilience）を強める一人一人の能力開発で実現できるのか？ガバナンスと強靱性がある程度に育つまでの移行期間は繋ぐものは何か？一般的に国家と個人の間には、地域、コミュニティ、宗教や氏族を中心とする何らかの社会集団が存在する。人間の安全保障ではこれらの国家と個人の間位置するグループへの注目が二次的である。具体的な例を挙げれば現在の日本の二国間 ODA における支援対象国家の要請がない限り二国間開発援助を原則的に締結できない「要請主義」はボトムアップのための支援を阻害するかもしれない。例えば、ボトムアップのための海外青年協力隊の村に入って人々と一生に活動していく方法や一村一品運動は JICA の人間の安全保障事業の一環と言えるが、そのような活動が実際に横断的にその国家政策に反映されるとは言いがたいとの指摘もある⁷⁸²。

しかし人を行動主体の一つに注目し、それぞれの人が自らの安全保障を実現しようとした点で、本稿で検討がなされてきた難民にも重なる部分がある。つまり、ショックに対する国家対応能力の向上と個人個人の耐久力能力の向上により、ショックに対する選択肢を広げ、移動の対応能力を増加させ、それにより難民になっても個人レベルでの解決方法を見つけられる。本稿のアフガニスタンの例では世界銀行が行い日本も積極的な支援をしていた連帯計画（National Solidarity Programme; NSP）が該当する。それはアフガニスタンの約 5 千の村をその村に見合った再建を行う資金を世界銀行とアフガン開発信託資金が提供した。その手法としては二年間の間にアフガン政府担当省庁（MRRD）が選んだ村とプロジェクトを行うパートナー団体が協議し公平な選挙でプロジェクトを実施する地域開発会議（CDC）を選ぶ。更に CDC として選ばれた人々がパートナー団体の技術的なアドバイスを受けその地域に合った、必要な地域開発計画を策定し、その案件はアフガン政府（MRRD）が中心となるの最終決断委員会で合意されれば、パートナー団体がモニタリングを行いつつ、資金をプロジェクトの段階ごとに出資し、最後にプロジェクト評価を行う。これは現地のニーズに合わせ、その地域に住む人々が自らの手でプロジェクトを見出し、運営していく地域開発手段の一例であり、当初大きな期待がかけられた。その実績はまちな

ちだが、人間の安全保障で言われる人間性 (Well being) を向上させようとすることは、難民を国家だけでなく個人のレベルで捉え解決方法を模索する難民の解決方法も同様に適応できる。

更に2016年の人道サミット以降、そして、持続的開発支援の一環として現在『誰も取り残さない』という概念で補強される。つまり難民支援においても国家主体から難民主体における支援や解決方法への注目の必要性である。それは個人個人が自分の安全保障を具現化できる環境を人間の安全保障とするべきであるのと同時に難民個人個人が自分の支援や解決方法を見つけ出せる可能性を支援するという点にある。それをゴールとするならば、私たちが直面する挑戦は、どのようにそれを実現化し、持続可能なシステム及びその実施が行われているか確認し、出来ていない場合に改善していくかである。ただ同時に人間の安全保障は残念ながらその提言から15年前後の時間を経て世界の支援や外交手段の主要な流れとなっているわけではない。一番の挑戦はその概念の広さであり、どんなことでも人間の安全保障という概念で含まれそれにより結局都合のいいような理由付けになる⁷⁸³。更にこの概念を実際に実施するためには超国家機関のような組織が国家の主権を超えて、違反している国や政権を正しいと考えられる方向に持っていかなくてはならない。しかしながら、実際には現在の国際ルールではこのようなことは実施できないし、特に2018年以降の国際情勢では、そのような潮流とはなっていない。では、現実の世界でより効果的な何人支援としては何が出来るのだろうか？前記の世界銀行と UNHCR におけるケニア・カクマ難民キャンプ周辺でのパイロットプロジェクト、CRRF のパイロット国での経験、そして、過去の人道と開発の経験から、難民支援の文脈で、現実に実施でき、また、より効果的な支援方法が何であろうか？そのためにはどのようなシステムを構築し、そのシステムの運営・管理を行っていくのだろうか。

また、誰も取り残さない開発支援は難民や国内避難民の違いを超えて適応される。人の移動は富だけではなく将来の機会の公平で公正な配分がなされない限り続いていく。2030年の持続可能な開発目標は人の移動を止める事ではないが、世界の全ての国、企業、民間、個人が参加することによってのみ達成できることが強調されている。しかし国連が発行しているSDGs2019年報告書によると、世界どの国も完全に持続可能な開発目標の途中経過をすべて満たしている国はない。例えば進んで言われると考えられるスウェーデンやデンマークでさえも目標12, 13, 14, 15は2019時点で途中経過の成果に達していないし、43か国中33か国がSDGsを国家政策に取り入れているが、そのうち18の国のみがSDG目標達成のための国家予算を計上している。特に2017年のダボス会議でも国際危機をもたらす一因とされた目標13の気候変動に関しては国際的な合意からの米国の撤退宣言やミレニアム開発目標で成功と言われた貧困低下、そしてSDGsで絶滅を目指す現在の目標達成率で行くと2030年には依然として6%の人々が一人一日1.5ドル以下で生活するという試算になる。しかし重要なのは、個人、民間や企業、市民社会、そして国との協力がなくしては持続可能な開発は実行不可欠であり、地球における限りある資源のより公正な配分を目指す事により社会、経済、そして環境が安定していくことを目指すという1987年のブルントランド報告書の我々の共通の将来から引き出される将来の世代の資源を破壊せずに現在のニーズを満たす方法の達成をしなくてはならないことが共通認識として国家主導ではなく一般市民や企業の取り組みとして認知され始めていることである。そしてこれは人道支援が必要な人々に対して、人道危機が起きてしまった後の対応をするのではなく、起きない予防行為を行うこと、つまり、原因の撲滅をすることを目的とすることである。そして、SDGsの実現は国民一人一人が行わなくてはならない作業である。

過去の試みからの学習をもとに現在そして近い未来に実施可能な政策を中心に考える為に、本稿では例えば主権国家に対して強制力を持ち合わせる超国家機関による脆弱国への介入が可能になるような体制を持つ新たな国際システムの構築やその基本単位である主権国家の主権見直しは困難であると仮定する。また、様々な能力を持つ国家が混在し、イシューにより積極的にリードを執る国々が混在する状況の為に明確な一極による国際システムの支配がない状

況を前提に考えると、難民が直接的および間接的に裨益できる実行可能な政策とはなんだろうか？本稿では、主権国家システムの下に成り立っている現状の下に現実可能だと考えられる短期、中期、長期的な5提言をする。

提言1 支援対象者を難民や国内避難民等その法的地位による区分ではなく、人々の脆弱性に着目し、それを基準に支援を行うことに移行する。（長期目標）

第一に70年前に難民法が成立した時点と難民を取り巻く環境が変化し、その変化に伴った支援・解決方法を見直す必要性を認識することが必要である。難民問題は第二次世界大戦後では、先進国による先進国の問題だった。しかし、アジア・アフリカ植民地独立を経て、主権国家が200国近くになり難民問題は世界全体で発生し、その数、及び、地理的範囲が飛躍的に増加した。貧富の差は国、地域、個人の中で拡大し、そのような差は固定化する傾向にある。同時に難民の多様化に対し、恒久的解決方法の硬直性は、難民の長期化を招いた。1945年と変わらない例えば国連憲章にも記された国家の主権尊重や内政不干涉の原則が強固に主張されており、同時にビザや渡航、国境の管理強化などの制限が課されても人の移動のサービスや犯罪組織の仲介を経て人の移動は継続する。

この様な中、まず、人々が移動する・しない、国境を越える・越えないということは人々の脆弱性を必ずしも表すことではない⁷⁸⁴。何故ならば移動したくても出来ない状況、例えば冷戦時の東・西ドイツや現在の北・南朝鮮で国境の行き来が出来ないように、また例えば助けがなければ動くことの出来ない年老いた両親を残して自分だけ他の土地に逃れることが出来ない人がいるからである。更に国境を越えて庇護申請を行っても、難民として受け入れられるかどうかは受入国の国内・国外・国際事情によって決められている、つまり、国際的難民保護レジームが難民の受け入れやその解決方法を主権国家に対して強制することが出来ない点である。更に国民に対して生きていけるという最低限の生活や安全を提供できない国家の存在がありつつも、依然として私たちは国家主権の尊重という原則のため、国内避難民・難民法的な地位、経済移民・難民という法的な地位に紐付けられた支援を行っている。この様な地位に基づいた支援の替わりに、脆弱性に基づいた支援が出来るだろうか？

シリアは2012年のシリア危機以前は難民受入国の上位3位でパレスチナ難民はUNRWAが主にイラクなど他の難民はUNHCRが支援を行ってきた。しかしシリア危機後600万人以上といわれる国内避難民とほぼ同数のシリア難民が主に周辺国に逃れた。現在国連が行っているシリア国内支援では国内避難民、帰還した国内避難民、帰還した難民、そしてその土地に滞在している国民など法的な地位に基づいた支援をするのではなく、脆弱性、つまり、どのような人々もどこにいてもその人々に必要性があるとすれば支援をするという方法を取る⁷⁸⁵。この実施を行うためには、第一に、今まで人道援助の中で合意が見られてきていない脆弱性の定義が必要となる。脆弱性はその支援団体や機関によってその専門分野を含みたいと考える為、今まで合意が見られてこなかった。第二に、国連機関の中で支援方法の変更が必要となる。例えば国連総会内でも現在14計画と基金、20専門機関、5研究機関、8特別機関や4関係機関など専門性及びそれに伴う資金配分、雇用、昇進などを考えると機関間の既得権の争いとなってしまうかもしれないし、ドナーへの資金要請などに影響し、その組織存続意義を問うことになる。しかし、実際には実質的な保護を国民に与えることの出来ない国家、そして、国境が意味を持たない地図上の線である場合において難民・避難民の違いは正当化できない。人道支援の大きな利点の一つは支援の政治性が、人命救助のもと、比較的抑えやすい点である。その特性を生かし、人道資金の提供をする国家ドナーの巻き込みをはかり、同時に、企業や個人ドナーへの呼びかけも必要である。2018年5月の国連決議72/279により始まった一連の国連開発システムの改革で、国連の方向性を持続可能な開発2030年アジェンダに統一し各関係機関をその実施への責務を明確化したように、人道支援に関しても同様のことは理論上可能であり、必要である。2016年の人道サミットを機に

誰も取り残さない支援が注目を浴び、人道と開発と平和の連携の議論が高まり、それに伴う国連改革がなされている中、国連機関の任務や支援対象者の垣根を取り払い、困難であるが現状の世界に見合った脆弱性の定義で合意を行い、その人々に対する人道的な支援だけでなく開発や平和実現のための支援を包括的に行うことが一番重要な手段だと考えられる。

提言2 人道、開発、平和の連携のビジョンを実施可能な計画に移行すること、そして国連内部の大胆な改革を実施すること。（長期目標）

第二次世界大戦までに見られたような紛争主体が国家間から非国家主体に移行し、争いの争点が領地回復・領地獲得から思想、自由、権利の獲得となり、紛争対象が兵士から一般市民になり、紛争手段も通常兵器からドローンやサイバーアタックなどの専門技術が不必要なそして、認知しにくい形となり、ある意味では Kaldor⁷⁸⁶が主張する新しい戦争の形態である。更に、紛争が例えばアフガニスタンのように外国の介入により一旦終結しても、紛争原因が残り、より紛争が悪化する状態となり、紛争と小康状態を繰り返す、または、完全な平和状態がなく紛争状況が続くことが多い⁷⁸⁷。人道、開発、そして平和の連携の実施するのか大きな課題となる。この考えは新しいものではなく 1990 年代には当時のブトロス・ガリ事務総長の提案した平和強制軍の概念の元となった平和な状態なしでは真の人間の発展が求められないという点で共通している。この概念を以下に実施できるかは、まずお互いの違いの比較優位性を認知し、どのように相互補完していくのかを戦略的に考えなくてはならない。例えば国連統合ミッションの 2009 年及び 2012 年改革でいわゆる人道(国連のロゴが青で描かれている国連グループ)、政治(国連のロゴが黒で描かれている国連)及び平和維持軍の指揮系統の統一が図られたが、統合に伴う非政治性、中立性や独立性が国連の政治ミッションと相容れないと特に人道国際非政治組織が批判を展開した。しかし、現実的にドナーの支援を伴って行う人道支援も必ずしも政治環境とは無関係で活動は出来ない。これは人道支援の非政治性を軽んじるということではなく、現実の世界で命を救う支援をすること、そしてその支援が本当に必要な人に届ける為には、その国及びその国に関わる国際的な政治的環境の理解をしなければ効果的な支援が出来ないということであり、その為には国連の指揮系統の統一化は必要で、そのような制度を打ち立てるだけでなく、そのような制度を運営できる人材の確保及びその人たちが機能できる支援が必要である。

更に人道支援も開発支援もお互いへの期待だけでなく、実際に協力できる範囲を広げていく必要がある。本稿でも検討されたように難民状態は平均で 17 年であり、例えば東ティモール難民状態は六か月以内に解消しアフガン難民状態は 30 年以上続くという難民状況の長期化がありそれは短期的な人道支援、長期的な開発支援という前提を崩す。人道支援と開発支援の資金比較をすると圧倒的に開発機関の持つ資金がある⁷⁸⁸。人道支援が短期間で終わらない状況を見ると単年度の予算計画から複数年度に移行する必要がある、例えば UNHCR は複数年の予算に基づく支援計画を段階的に 2015 年より開始し、2017 年には 18 のオペレーションで複数年度の計画に移行することになっているが、UNHCR の収入を 98%賄っているドナーが、短期的な人道支援を行う UNHCR が複数年にまたがる計画を行うことに対しての理解が重要である。開発機関もまた、十分な調査やその国の許可を長期間待たずに、開発資金を早期に提供すること、そして、開発支援に当てはまらないが、経済状況の不安定な中所得国(例えばヨルダンやレバノンなど)への支援、そして、超低金利の借入を相手国の経済改革に紐づけずに提供する自由度も必要となる。2016 年に再度強調された人道と開発の資金連携である Grand Bargain はその努力の表れである。またいかに開発支援が持続可能な開発ゴール (SDG) のもと「誰も取り残さない」支援が出来るのか、それは、支援の政治的判断ではなく必要性に基づく支援が出来るのかにもかかってくる。これは現在のシリア国内での支援で顕著に見られるが、どのように欧米そして日本が、現政権が統治を続けるシリアの開発支援が出来るのか鍵となる。前記のように人道支援が法的地位ではなく真に人々のニーズを元に支援を行える環境を作ること、そして、開発支援がその政治的な判断で無く必要性を見て、そしてそれらに支援国および支援受入国の政治的な意図ではなく超国

家的な対応が出来る国連改革が真に必要である。その意味では現国連事務総長グテーレスが2018年より推し進め、2019年に更なる実施がなされている国連改革において、国のレベルでは持続可能な開発ゴールにもとの国連開発支援枠組み（UNDAF）の戦略的な適応、及び強いリーダーシップの元国連機関同士の調整と協調を担う Resident Coordinatore や Humanitarian Coordinator の改革は、小さなステップではあるが、重要である。

グテーレス現国連事務総長は任期初めから国連改革に着手し、安全保障の分野、管理の分野、そして上記の開発分野の改革を進めてきた。次の国連改革のステップとして専門性の為細分化された国連機関の統合及び理性化の必要が考えられる。現在、信託統治領理事会が休会となっているがそのほか5つの主要機関と総会に属する計画、基金、研究所補助機関等の補助機関や関連機関、安全保障期間関連の補助機関、経済社会理事会の専門機関、地域委員会、機能委員会、そして、事務局に属する部局と事務所がある。国連システムと呼ばれるこれらの機関や委員会、計画、基金はその規模や予算、影響力に大きな違いを持つが、約100ある。これらの中にはFAOとWFPなどUNWOMENとUNFPA等でその任務が一部重なるものや、OCHAやDCO等の機関間協調するために存在するもの、また、UNRWA等ある特定の状況を想定された機関もある。これ等の見直し及び合理化や、本稿の関連ではIOMとUNHCRの移民と難民の線引き及び、OCHAとUNHCRの国内避難民と難民の協調の見直しが必要となる。職員や予算など既存の利害関係が存在するためにこの様な改革は簡単には行えないが、グテーレス現国連事務総長が主張するようなより俊敏で結果を出せるような国連が必要とされており、国連への負担金が減少している現状では、国連自体の厳しい内部改革が必要である。

提言3 難民の人々が権利を得るための支援に投資する事の重要性をドナーが容認する環境を作り出す。（短期目標）

人道機関のホームページを見ると多くの場合、悲惨な状況にある人々、例えば痩せ細った幼児を抱えた母親や雨風もしのげない木々を組み立てたところに住む家族の写真が眼に入る。これらは難民支援の一場面を一般市民に知ってもらうためそして資金集めの為には有効かもしれない。実際に命を救う支援として緊急時において、雨をしのぐテントや生きていくための水や食べ物の支援は必要であり、その為の資金集めは重要である。しかしながら、現状の難民状態は長期化する傾向があり、また、実際に三分の二の難民が難民キャンプではなく村や町に住み自活を試みている。人として誰しもいつ途絶えてもおかしくない物資供給を望んでいるわけではなく、出来れば自らの手で自らを支えていく手段を手に入れたと考えている。それを具現化するためには実際に必要とされる訓練を提供できるかだけでなく、その国で合法的に働けるようになる法整備の検討が同時に必要である。

現状で人道支援が行える実際に生活のための収入となりえる職業訓練は限られている。それは例えば市場調査により必要とされている職業を選ぶなど計画時の基本的知識の欠如、及び、使用可能な資金の欠如が上げられる。例えば人道支援の典型的な職業訓練は衣服縫製の為のミシンの訓練であるが、市場では既存のサービスですでにまかなわれている。実際に必要なのは自動車工であったりコンピューター技師、携帯電話を治す職人であったりする。しかしながらそのような職業訓練に掛かる一人当たりの投資額が大きく、そのような職業訓練の設備投資が大きい。人道支援でも近年では例えば卒業することによって何らかの国家資格が得られる国営職業訓練センターを利用しようという方針を採用し始めているが、開発国の多くでは祖のような国営職業訓練センターが、設備投資されておらず、能力を持った教職員がおらず、実際には機能していないところも多い。開発支援では戦略的にどの地域にどの様な職業訓練を行えばいいのか誰も取り残さない開発を行うように支援対象国家の国家開発計画の影響できるような支援を考えなくてはならない。それと同時にそのような訓練が実際に使えるようにその国の法整備及び改正が必要となる。日本を含む多くの国で依然として庇護申請者・難民や移民が働くことを阻

害する何らかの法規制が敷かれている。人道と開発アクターが協力する必要性を認知し、早い段階から共同のビジョンを持ち、5年10年のスパンで計画を立てることが必要である。同時に難民となることがその人の機会を奪わない状況を作り出すためにも開発支援で、とくに法整備や権利に対する支援を脆弱国に行うことにより、人道支援の必要性が起きた際に開発支援がされやすい環境整備をしてガバナンス強化に直結することへ十分な理解と資金の提供が必要である。実質的には段階的な職種の開放、例えば初年度はその国で就職率が低い職業を10種類中心に始め、10年後には大部分の職種を開放するなどの方策がある。また、開発支援の条件として支援対象国家の開発計画に「だれもとりのこさない」条件付の支援とし、主権国家の意向を尊重しながらも公正な配分のための支援を行うように、支援国も支援受け入れ国も本当に必要とされる開発支援を政治的な要因から切り離し、一国の外交手段ではなく人が必要とする開発支援を行う努力を続けなくてはならない。

提言4 提言1, 2への移行期間では難民の支援方法及び解決方法をより選択肢の広いものにする。(短期・中期目標)

4-1 脱難民キャンプを目指し難民キャンプ設立資金を受け入れコミュニティーへの支援に移行し、予算や協調制度を含む実施計画を難民発生前に策定する：2030年以降は新たな難民キャンプの開設を禁止し今後新たな難民受け入れは地域を開発の一環とする。その為、1) 国連は新たな難民が生まれるかもしれない地域ごとの受け入れ合意を受入国及びドナー、民間企業とともに作成し、その合意には難民キャンプの設営は禁止され、受け入れ地域に包括的な受け入れ地域を開発支援の一環として行う、2) 難民発生近隣国ではない難民受け入れ国や今まで受け入れをしたことのない地域など不慮の事態に備え、どの国でも受け入れの為のパッケージを事前に検討する。人道支援の場合、当然ながら受け入れコミュニティーの人々の生活を脅かす支援、つまり難民・国内避難民・国内避難民の帰還による急激な人口増加による食品や日用品、賃貸住宅など市場価格の高騰を招き、もともと十分な機能や施設の無い地域のクリニックや学校へのプレッシャーを与えないように何らかのシステムが必要である。そのための資金の捻出は、難民・国内避難民キャンプの設立をするのではなく、その分のお金を受け入れ地域やコミュニティーに使えるようなビジョンが必要で、また、受け入れコミュニティーに難民が来ることによって利益を得られるような手法が必要である。また、受け入れにより、難民キャンプという特殊な孤立した施設を作り上げるのではなく、その数が多くとも受け入れ地域が実質的な利益が上がるように既存の社会サービスの拡充を行うこと(例えばUNHCRのAlternative to camp政策)、そしてドナー国が自国の余剰作物の解消のために支援を使うのではなく、それぞれ個人のニーズに各自が合わせられる現金による支援(Cash Assistance)を包括的に行い、個人の強靱能力(resilience)を強める必要がある。このためには人道機関内の考え方の変化だけでなく、特に人道支援と開発支援の両方となる可能性があるプロジェクトに対するドナーの理解が必要である。なぜなら現在欧米などの主要ドナー国は人道資金と開発資金が別々の部署から捻出され、異なる目的のために使われているからである。

4-2 画一的な支援物資の物品支給から、個人のニーズによって選べる金銭・引換券などを使った支援への移行を行う：UNHCRの場合まずはテント、ビニールシート、食器、水を入れる容器、毛布、バケツなどが配られ、石鹸や生理用品なども支給される。しかし、このような画一的な支援物資は必ずしも全ての人々のニーズに見合うものではない。これらの物資は国境沿い等で、手に入れにくいかもしれないが、そこに人々が住んでいる限り、何らかの代行品があると考えられる。受け入れ地域の市場状況によるが初期には現品支給を行い、3ヶ月以内に市場や受け入れコミュニティー、そして支援が公平にいきわたり状況を悪化させないような配慮は必要であるものの、物品ではなく現金の支援を行うことにより支援の必要な人のニーズに合うだけではなく、そ

のお金を使う現地の市場やそれらのお店を経営する人々の利益になる支援を行う。人道支援はその命を救うという指名のコストを度外視して行っていいという感覚が依然として人道支援を行うものの中に残っている。しかし、長期化し国内避難民を含み対象範囲が広がっている人道支援を行うには人道支援もある程度のビジネス感覚が必要であり、2016年の人道サミットの後に出されたグラント・バーゲン⁷⁸⁹では人道期間の資金活用の効率性を指摘する。その一環として、難民支援にも最新の技術開発を利用することにより、より効率的な支援を試みるのが主要ドナーから要請されている。例えば、スマートフォンによる援助資金の受け渡しは必要経費削減となるばかりではなく銀行システムがない、または、信用されていない地域や通常代理店などにいくことの出来ない人々にとっては朗報である。しかし、字が読めない、または、スマートフォンを持つこと・使うことの出来ない人や実際に金の流れがどのようになっているのかわからない状況が物品よりも簡易になるため、それらへの配慮が必要である。開発と人道支援の結び目のひとつは開発支援による脆弱国の技術インフラの整備、そして人道支援がそのシステムを容易に使える状況にすることにより、人道支援が治安や地理条件により入れない場所でも支援が届けられ、そしてモニタリングもできる状況にすることである。つまり、紛争以前よりもよりよい状況 (build back better) になる支援の次の段階として、後発出発の利点を生かした最先端の技術を使った支援、そして、その知識を受益者に広める技術移転も必要である。倫理性に注意しながらもここに民間企業の社会的責任だけでなく将来のビジネスとしての参入および協力の道を探る。支援する側も、例えば今までは難民に対する支援物資はテント、食料、毛布など物資供給であったものを、受け入れ地の環境や条件が整っている場合、現金やクレジット配給を行うことによりそのお金が難民を受け入れられている地域に直接現金が通過するシステムを試みている。難民の受け入れはその分の生活需要が拡大するため、すでに貧しい地域での食料や建築材料の高騰につながるような配慮つまり難民を受け入れることで、難民の人々の能力を活用・運営できるシステムを開発することが必要となる。

4-3 難民の貢献の明示化を進める。長期化する難民状態や都市化する難民などの現状を考えると、伝統的な解決方法は十分ではなく、それと同時に難民状態であることへの支援を続けることはその数と帰還を考えると持続可能ではない。故に、一時的な解決方法、つまり、難民を解決方法に向けての準備をしている間に受け入れコミュニティの強靭性を高めていくことを目指し、その為に開発機関が①生計向上、②サービス提供、③環境に対する対応、④受け入れ自治体の能力やガバナンス体系の構築が必要となる。世界の潮流としても CRRF や Wilton Park Principles などの世界的なイニシアティブや 2016年世界人道サミット（その中での Grand Bargain や誰も取り残さないという概念）及びNY宣言（2016年9月19日）と2018年グローバルコンパクト（難民）及びグローバルコンパクト（移民）でこれらの負担の分担を世界規模の合意における国連、民間、そして世銀グループの果たせる役割は大きいと筆者は考える。その際に難民は負の遺産ではなく受け入れ国の経済にポジティブな影響を及ぼすという視点⁷⁹⁰から、また、難民を開発支援の突破口とする活動⁷⁹¹も必要である。それ故に、難民の正の遺産になる貢献に関してより多くの研究が必要という Betts 教授の主張や、実際にエチオピアやヨルダンで試されたような難民の経済特区提案は、実施可能になる条件をどのように作り出すのかという具体的な提案や、彼の提案する難民パスポートなどがなぜそれがいままで実施困難であったのか検証が欠けているものの重要なステップである。例えば、Betts の推奨する Job Compact はヨルダンやエチオピアで実施されているが、ヨルダンにおいてはシリア難民の集中地域から遠く離れた場所で今まで移民が主に働いていた工場群を使用し、シリア難民の家族経営携帯を無視した支援、エチオピアにおいては中国資本傘下の工場群に難民を労働者として提供するやり方が実際の難民の権利を守る行動となっているのか検証が必要である。それと同時に Do NoHarm 当為

概念を大切にしながらも、議論を繰り返すよりも実施することで精度を上げていくほうが有効であると考え。

世銀⁷⁹²との協力の一環として世銀の Global Concessional Financing Facility は難民受け入れを行っている中所得国への開発支援のための資金を低金利 (concessional terms) で貸付するものである。勿論この最大の問題は、難民受け入れ国家が難民の為にいくら低金利であったとしても金を借りるインセンティブは少ない。つまりいかに開発の利便性を難民の受け入れに連結できるかが問題である。さらに、多くの場合開発機関側もその国家の開発計画に難民が入っていないと支援がしにくいという既存の枠組みに焦点を当てるのではなく、受け入れ国の開発のための包括的なアプローチとして誰も取り残さない支援を行っていくか発想の転換と広義の解釈によって難民受け入れ国の開発支援をとらえていく必要がある。たとえ難民がいなくなっても、難民受け入れ地域は前記のように国内で色々な理由により開発が遅れている地域である。それは必ずしも自然要因だけでなく、政治的要因、例えばその地域が反体制派の発祥地である可能性など、も見極めなくてはならない。

4-5 長期化する難民状況という現象への対処と同時に、難民が起きる要因の根絶を難民発生国で行う。 第三章ではイランやパキスタンに逃れたアフガン難民がアフガニスタンに戻ってその法的地位が難民から市民となった後も移動が継続し、真に難民状態から脱することが出来ないことを指摘した。難民支援の開発援助の一環として、難民発生国でそもそも難民となる原因を取り除くことは開発支援の第一義の目的としての貧困の撲滅の一環として行える。難民支援を難民受入国への支援と見做すだけでなく、難民が起きるような要因を管理・縮小することも重要な難民支援であることを元に、より大きな視点で難民支援を戦略的にしていく必要がある。すべての地域にすべての難民状態を一度に包括的な戦略構想の下に見ていくことは不可能に近い。ゆえに、まずは成功の可能性がある地域・ケースを5つほど選び、連携を5年という期間を区切り実施し、人々がその地で最低限の生活が出来る成功例を増やしていくことが重要である。この際、民間企業の協力は必要で、それぞれのケースにいくつかの企業がバーチャルな雇用を含める支援を行い、それを開発支援とタイアップする必要がある。

4-6 難民の能力を生かした自立環境の整備を行う。 難民の人々は当然ながら私たちと同じ能力を持った人々である。しかしながら、難民の人々には法的に各種の制約が課されている。例えば、住むことの出来る地域や市内地区も含まれる移動自由、合法的な就労権、または、特定の職種には就けないなど職業選択の自由、銀行口座の開設、企業の設立など商業活動に必要な資格の取得や公立の大学などの入試、医療サービスなどの公的サービスへのアクセス、出生証明書、卒業証書、運転免許証など身分証明書などの発行である。例えばイランの場合、難民を含め外国人が訪ね住む事のできない NoGoArea がある。しかし、例えばヨルダン⁷⁹³、及びエチオピア⁷⁹⁴で難民が公式に働ける特別経済ゾーンの設置があるように、ある程度の制約を受けながらも働ける仕組みを実施している国もある。特にヨルダンに関してはシリア難民の流入による国際社会からヨルダンへの支援として 2015 年にヨルダンコンパクトを結び、それによりヨルダンから EU へのテキスタイルなどの輸出関税の撤廃などを結び、ヨルダンにおける開発支援だけでなく経済発展を担う支援⁷⁹⁵を受けることになった。さらにウガンダの都市部で 30 年以上生活をしているソマリア難民の小規模店ではウガンダ人の雇用を生む結果位になっているという報告⁷⁹⁶もある。その効果については数年の実施による改善が必要となる故、検証するには早すぎるかもしれないが、現行の国内法などを変更しなくてもこのような国家主体のイニシアティブだけでなく、現行の雇用システムを使い、企業が難民の雇用を創出するケースもあり、革新的で創造力を持った支援が出来る可能性はある。例えば現在 JICA のパレスチナで進めるコンピューターのサポートシス

テムによる就労は、日本が現地で直接支援をするのではなく現地で存在する能力を活用し、日本が市場をパレスチナ難民にもたらすことで、自立を促す支援の例といえよう。

日本においても例えば UNIQLO が日本にいる難民の雇用を始め、社員を UNHCR のスタッフとして難民現場での支援を経験させることにより、難民の人々の企業支援に繋がることを行うイニシアティブをとっている。UNIQLO は日本だけでなく海外の店舗でも難民をスタッフとして採用している。また、技術革新を利用し働く場所を問わずに仕事に貢献できる体制も設立できる。例えば JICA がイノベーションプロジェクトとして行っているパレスチナでコンピューターのお客窓口を運営することも可能である。現在オンラインの大学や無料で大学講座が聞くことが出来るサービスもあり、これらを利用して例えば車の修理工などの能力開発も可能である。そして市民社会も企業もまだまだ貢献できる分野は多い。それにより、個人が自主的に他の解決方法を見つけ、助け合い、相互援助を行っていく。これらの方策にはドナー、実施団体、受益者へのリスクはつきものであるが、現状維持ではいけない、変わっていかなくてはならないということすべてのアクターが認識しなくてはならない。現在、このような解決方法は難民全体数のほんの一部しか恩恵を生んでいないが、これらの成功を積み重ね大きな流れにしていく可能性を秘めている。どの様にそれを実施していくかは私たちに掛かっている。

4-7 トップ(国家・政策)とボトム(難民・日常生活)の中間に位置する主体による支援を強化する。人の移動及び拡散は例えばイラン、イラク、ソマリアなどの国では特に祖先のルーツはそれらの国に合っても、実際に生活をする場は欧米で、祖先の国を親類の結婚・葬儀の為に訪問することがあっても、子供の将来の可能性も含め欧米が生活の場であるというのは特別に経済力のある人々だけでなく、より一般的に広まっている。例えば、カナダに居住権を獲たソマリア系の人々はソマリアを祖国として意識はしても、カナダで子供が大学を教育を受け自分はカナダを終の棲家と考え、いつかソマリアに帰って住むという希望は抱いていない場合が多い。実際に多くの移動する人々は想像の共同体という意味で自分の生まれた国に縛られることなく、生まれた国、生活する国、故郷と考える国など一人が一度に複数の想像の共同体に属することが出来る。パスポートなどを発行する国籍として人々が属する国としてのある共同体は法的に他の共同体に比べて強固であるかもしれないが、その人が実際に生活・就労そして家族と将来を作り上げるという意味では無関係であるかもしれない。そして、その様な国で合法的な支援や地位が得られなくとも、同じ血族や地域出身者や宗派のネットワークを通じて生活していくことは困難ではあれ不可能ではない。この様な非公式なネットワークは超国家ネットワークと称される。この分野でどの様に難民や庇護申請者が実際の支援を受けているのか本稿では検討していないが、これらのネットワークを活用する人々が存在し、それらの多くは公式な支援を得られないことを認知すること、そしてこの分野での更なる研究が必要なことを指摘する。

更に、本稿では現行の難民の恒久的な解決方法で法的地位を失った後も根本的な難民状態から脱することが出来ず、同じ人が繰り返し難民になる可能性をアフガンの例を使い指摘した。つまり、難民状態から真に脱することが必要であり、その為には国家以外の主体、例えば民間企業、市民団体、非政治組織、そしてなにより私たち個人が、既存の制度の下でも貢献できる分野がある。実際に前記の NY 宣言では、難民状態の解決に関して、国家による解決方法以外にも“大量の難民や長期化する難民の人道的な受け入れ及び第三国定住の要件を広めることを促進するために難民の受け入れの補完的な道のり、例えば私的なスポンサーシップも視野に入れる⁷⁹⁷”ことが指摘されている。このような私的なスポンサーによる難民の解決方法は、カナダが 1978 年にインドシナ難民の解決方法の一環として始め、当時は私的なスポンサーで受け入れた難民一人に対して政府が公的資金で一人の難民を受け入れるマッチング資金も行ってい多様に、近年に生まれてきた概念ではない。しかし、これらの経験を踏まえて、2017 年現在カナダ⁷⁹⁸では団体、個人の集まり、コミュニティーなどの多種形態の私的なグループが政府に登録し、民間の

スポンサーとなって難民の受け入れを積極的に行っている⁷⁹⁹。これらの私的なスポンサーは難民の受け入れを公的資金で賄うのではなく、カナダ市民や永住権を持っている人々、団体、企業が民間で難民のスポンサーとなり資金を募り、受け入れた難民の一年間の生活の面倒を見るものであり、その後はその難民が自立が出来るような支援するものである。このシステムで1979年から2009年までの三十年間に20万人以上の難民がカナダで定住をした。その中にはもともと難民としてカナダに辿り着いた人々が、今度は自らスポンサーとなり資金提供を行うなども含まれる。

このような私的なスポンサープログラムは2012年に試験的に開始し2015年に本格導入を開始したオーストラリアや2014年に試験的に開始をしたアイルランド、スイス、ドイツ、そして2016年開始をしたイギリス、イタリア⁸⁰⁰や現在化石を検討しているニージーランド、アルゼンチンなどの国々もある。米国の私的なスポンサープログラムは1986年から開始し1995年に停止するまでに16万人以上の難民の定住に貢献した⁸⁰¹。もちろんこのシステムは国家の承認が必要であり、つまりプライベートスポンサーシップは国家の第三国定住と相互補完的に使用されるべきである。日本でもカナダの例を参考として⁸⁰²、宗教団体、語学学校と非政治組織が協力してシリアの学生の受け入れを2017年に開始した。同様のシステムはJICAがシリア平和への架け橋・人材育成プログラム（JASRA）として教育省と外務省と協力してシリア難民学生の受け入れを開始した。しかし規模やシステムに関してはカナダが圧倒的に多く、世界のモデル⁸⁰³となっていて、その最大の特徴は市民が直接参加し、難民を受け入れる体制を市民の手で作りに出すことである。このようなシステムも政府の合意なしでは行えないし、全体の受け入れ人数もカナダだけでは十分ではなく、各種の問題（受入れまでにかかる時間の平均が四年間であることや、規模が小さいために国で支払う費用が一人の難民受け入れに関して政府の制度より高いなど⁸⁰⁴）これらが多くの国で行われることにより、難民の解決方法となることは明確である。プライベート・スポンサーシップ（カナダの例⁸⁰⁵）は日本でもカナダの例は学ばれており、例えば日本にいる難民支援を行うJARはプライベートスポンサー制度の確立のための勉強会⁸⁰⁶や世界難民の日のイベント⁸⁰⁷でもその制約が紹介されている。実際にJARは日本語学校の支援を受けシリア難民留学生の受け入れを開始⁸⁰⁸した。同時に2017年より日本政府は文部省及びJICAを通じて5年間で150人のシリア留学生の受け入れを行っている。東京外語大学はルワンダ留学生を日本に呼び寄せるためにクラウドファンディングを通じた資金提供を国内で集めている⁸⁰⁹。

今後、恒久的解決方法だけではなく、国家の努力を補完するように民間企業と個人が難民状態から脱するための支援を行う輪を広げる努力が必要である。これは企業の場合、企業の社会的責任としてだけでなく、経済活動の主体者としての難民を考える必要がある。特に日本の場合、難民の第三国定住ではなく、難民留学生受け入れで、就職支援はするものの、それらの人々が博士課程や修士課程を修了したのちに日本に滞在することが出来るのかは明確になっていない。法的に難民でなくなることとしてトップダウンの国家を中心とした伝統的恒久的解決方法を追及する以外にも難民が難民状態から抜け出すために限定的で非公式であれボトムアップの難民が難民状態を抜け出す自助努力を支援することや、補完的な解決方法である私企業や市民の難民支援、そして、難民が市場経済で働ける機会を提供することはどれか一つの選択肢しかないわけではない。

提言5 私たちひとりひとりが将来どういう世界で生きていきたいかを再確認する。そして私たち一個人が出来ることから始める。（短期目標）

2015年以降に欧米では反移民、反難民を選挙の争点にしている国は多く、それが現実のものであれ、政治的に作り出されたもの⁸¹⁰であれ、私たち（国民、中の人）と相対する彼ら（移民、難民、外の人）の構図は人の歴史上深く根付いている概念である。これは米国、ドイツ、フィンランド、スイス、デンマーク、イタリア、ハンガリー、トルコなど国家のトップによる扇情

的なメッセージを持つナショナリスト党の支援が高まっていることにも現れている。多くの場合これらのメッセージでは移民や難民がこれらの国に流入したことによる失業や治安の悪化などが指摘される。しかし、多くの場合その因果関係は説明されていない。これらの国々では移民や難民の流入が指摘される以前から国内での貧富の差が増大している。現在、26人が380万人と同じだけの富を持ち合わせる。そして、世界を2009年に襲った経済危機以来増加した億万長者（100万ドル以上資産がある人）は今まで以上に増加し、そして、彼らは一日合計240万ドルを蓄えている⁸¹¹。しかし、世界の貧困層の340万人は一日5.5米ドル以下で生活をしている。

Sen(1981年)のエチオピアにおける食糧危機と人々の強制移動における一人ひとりが受け取ることが出来る権利に注目した *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* を振り返る⁸¹²と「飢饉は、何人かの人々が食べるのに十分な食料がないということである。そして、食べるのに十分な食料がないということではない⁸¹³」という指摘のもと、誰がどれだけ何を得る権利があるのか、そして、それがどのように保障され、搾取されているのかに注目し、「何が異なるセクションのコミュニティー間の食糧配分をきめるのか？エンタイトルメント・アプローチは所有のパターン、そして明示的ではないけれども重要なエンタイトルメント分布図の交換に関係する色々な影響力に関係する⁸¹⁴」。つまり、誰が何をどれくらい得ることが出来るのか、それをどのレベルで決定するのか、そして、平等とは何か、誰にとっての平等なのか？食料が足りないのではなくそれをどうやって配給していくのか、そしてその配分の制度があるグループにとって有益で、他のグループにとっては不利益に出来ているかをエチオピアの食糧危機で検証したセンの指摘は、現在の富の配分が税金の収集制度によって現在とめるものに有益に出来ているかで指摘される。例えば前記のオッフクスファームの報告書によると英国では富を持つ上位10%と下位10%の支払う税金と給与の比率を比べると、下位10%の方がより多くの比率を税金が占めている。これらの制度の改善をどの様に行っていくかである。更に所得の配分を表すGINI係数を比較するとここ10年ほどの間貧困層と富める層との格差は軒並み広がっている⁸¹⁵ことから判る。ここで占めさえる不平等とは経済的格差だけではなく、生きる機会の格差であり、それは教育の機会、社会参加の機会、健康を得る機会なども含む。

制度を変えていくにはまず、私たち一人ひとりがどの様な世界に住みたいのか、どの様な将来に移行したいのか再度考え直す必要がある。それはSDGs目標13の気候変動、14海洋生物、15の森林等を含む公正で公平な資源の配分を今しなければならぬ現状にあるという認識があるか、そしてどのようにその認識を現実化するかである。自国至上主義や排他主義が横行する現状で、難民の現状に焦点を当てることは、難民が生まれる現状だけでなく、それを生み出す原因やその解決方法を固定化する現状からの脱利することが私たちの選択に掛かっているからである。私たちは色々な意味で今後100年、200年単位で生態系に今まで以上に大きな影響がある結果をもたらす選択肢の岐路に立たされている。気候変動における暮らしへの権利や富を持つ権利と同様にどの様に移動する権利を考えるためには、私たち個人個人の自らがどの様な世界に住みたいのかを考えた結果でなくてはならない。そして、富を個人のものとして考えるのか公共のものとして捉えるのか、そしてどうやってそれを大多数の人々が納得し、実施がなされるかである。その為に内容のある教育は欠かせないし、個人のある程度の犠牲は必要とされる。それを打ち出せるビジョンと実施するリーダーが必要である。

私たちがこれからどのような世界で生きていきたいのか、難民は私たちに問いかけている。確かにフロムが「自由からの闘争」の中で指摘していた私たち個人個人の弱さは現実のものである。そして、個人の力は、個人で立ち向かっていくには強大に見える組織の前では、大海の一滴かもしれない。しかし大海も一滴、一滴が集まってやると水たまりに、そして、小川に、運河に、最終的には大海になる。私たちがそれぞれの道を選び誰かほかの人の問題ではなく自分も問題として考え行動することにより、変化は可能だと考えられる。

終章 難民は誰の問題か？

第一章では難民とは誰かを問い直すことから始まった。筆者が実際に難民支援に関わり始めて実感した難民と同様の脆弱性を持ち合わせる受け入れ地域民の現状、現行の難民支援の限界、そして、難民支援への疑問や学術的議論と現状の相違を指摘した。また、難民という人の研究を行う上での倫理と行動学の問題点という制約がある中で、今なぜ難民問題を議論すべきなのかを指摘した。そして難民は移動を強いられた消極的存在ではなく、自分で難民となった積極的な行動主体であることを論じた。

第二章は、人の移動の先行研究での整理・分類・理論化の試みを検証し、研究対象として人の移動は移動動機、期間、行先、方法、等で分類されてきたことを指摘した。例えば経済的な移民という人々は自らの経済活動の向上のため、ある一定期間、経済的に発展する国に、非合法的な人の移動サービスを使用するという具合である。しかし実際には人の動機は必ずしも単一ではなく、その動機とはある根本的な原因から派生した兆候である。例えば、X国で大多数の人々が一日 1.25 ドル以下で生活する極限貧困にある場合の経済向上という場合と、Y国でそのエスニックグループの属している為⁸¹⁶に生活していくのに十分な給与が得られる雇用につけない場合⁸¹⁷の経済向上と、Z国で子供の将来の為に経済向上という場合があるとする。しかし、世界の富の 50%をもっとも裕福な人の 1%が支配し、世界平均で男性が女性よりも 50%の富を持ち、世界平均で青年の死亡率が千人毎に 56 人なのに対してサハラ以南のアフリカでは 101 人という格差があり、世界の 5 歳以下の子供たちの 5 人に 1 人がスタンディングという栄養失調により脳の収縮により将来人としての能力を十分に発揮できない状況⁸¹⁸で、経済向上経済的な移民を括ることになんからの意味を見出せるだろうか？更に国際的な経済格差だけでなく国内格差も存在する。ウガンダでは多面的な貧困率が 55.1%でサハラ以南のアフリカの平均である 57.5%に近い数値であったが、ウガンダ国内で見るとそれは 6%から 96.3%と国内でも大きな違いがあり、それは国内の最低地と最高値が 6.3%から 91.6%の範囲であったサハラ以南のアフリカでも同じことが言える⁸¹⁹。そして移動は国内・国外を問わずある程度の格差がある限り続いていく。

人の移動の一部でありながら特別な法的地位を与えられた難民は、迫害されているか否か、国境を越えるか否か、自由意志か強制移動かという二者択一的な分類の枠で、他の人の移動と区別されている。人の行動は自らや周りの環境に影響されつつも自らが決め、逃れるか、それともその場に残るのか、国境を越えるか越えないかはその人の脆弱性や支援の必要性とは関係がない。第二章では現実の世界では人の移動を人工的な二分法で分類することは困難であるものの、そのような区分が維持される真意を問いた。そのような分類が人の移動を管理する主権国家にとっては利便性があり得ること、そして、それが実際に移動の主体である難民にとっては現実に見合わないものであることが指摘された。同時に、第二章では現在の国際システムの大前提である主権国家の枠組みに「挑戦」する難民として、主権国家の歪みに生まれる難民を調整・解決していく国際難民保護レジームの目的が「難民問題」の国家間調整であり、難民が起きないような原因の排除ではなかった点に注目した。そのため難民の恒久的解決方法は、難民が難民でなくなると理解されていることが国家の視点から成り立っている法的な概念であり、必ずしも難民と分類された人々が個人個人に難民という状態で生活していく上で当てはまるものではないことが示された。

第三章では実際にアフガニスタンの人の移動、そしてアフガン難民の移動を詳細に検討し、アフガニスタン人の移動は複合的、流動的・能動的であることを示し、①人の移動はその人の置かれた環境、つまりその国や地域における事情だけでなく個人を取り巻く環境により移動が誘発されること、また、そのような移動は度重なるショック

で次第に脆弱性が増し、移動の引き金となるショックによって移動が起きる、②人々の中にはその人の持つ資源や条件から移動できない人もおり、その人々は移動した人々、特に国境を越えた人々よりも脆弱な場合があること、③人の移動は紛争や戦争などのトリガーにより動くだけではなく、経験や体験などから予防行為、または、自助行為として移動を起こし、それらは必ずしも明確に区分できず、移動の動機が複合的なで時間によって変わることが示された。つまり、人々はそれまでの色々な経験のもと、行動を決めるあるショックに遭遇した際に、自主的に移動する。そしてその場所、時期、期間、などを、または移動しないことを選択する。アフガニスタンにおける人の移動は、置かれた環境及び経験の故に状況に対して受動的だけでなく状況を避けるための自助行為として行われる。さらに、アフガン人の移動をアフガニスタンの国際環境、国家、コミュニティ、個人のレベルで考察することにより、アフガニスタンでは国民を守るという国家の役割が内的・外的要因によって機能していないため人々が保護を求める先が国家や地域の武装勢力ではなく、広い意味での親族・血族関係者、つまり、個人レベルの関係性が保護のための重要な役割をしていることが示された。

またアフガニスタンの人々への聞き取り調査の結果から、アフガニスタンにおける人の移動の中で人々が難民化する環境はなにか、また、難民が他の人の移動と異なる点はあるかを論証した。そこでは個人を取り巻く環境を大きく分けて、国際的、国家内（政府、地方政府、所属宗教集団やエスニックグループなど広い意味でのコミュニティ）及び個人（家族、親族など狭い意味でのコミュニティ）の枠内で、人々が移動するかしないか、また、移動するならどこに、いつ、どれぐらい、誰とするかなどを検討し、それらのモデル化を試みた。政治、経済、社会的な状況が悪化する中でアフガニスタンの居住区域で安全が保障されない、また将来の安定が満たせない場合、人々は現状の生活、移動のリスク、将来の期待を秤にかけて、移動による将来の期待が現状の生活や移動に関するリスクを上回る場合は、移動が続いていく。その漠然とした「より良い未来」は、個人の事情によって異なる為に、個人が思う将来への期待は難民と分類させる人々に共通ではなく個人個人で違う。人々の希望が違えば、当然それらの「解決方法」は変わってくる。しかし、恒久的な解決方法はそのような違いを考慮するスペースは限られている。つまり、紛争や戦争により国境を越え国際保護を求める同質なグループという位置づけは国家の視点から見た法的地位としての難民である。しかし難民状態にある人々の現状はより複雑で、その実質的な難民状態と法的地位としての難民では乖離があると指摘し、現行の恒久的解決方法は難民の法的地位の解消であり、個人個人の難民状態からの改善では必ずしも無いこと論証する重要性を説明した。

第四章では、現行の人道と開発の連携による難民支援の重要性を指摘し、その中で70年代から続く連携の問題点を追及し、どのような連携可能性があるかを検討した。また、「法的な地位としての難民」と「難民として生活している一人の人としての難民」の相違に注目し、長期化や政治化する「難民問題」の解決方法を模索した。そこでは、グローバルコンパクト移民のような動きがあるものの、国家の人の移動に関する決定権が強固化している現実と、難民と移民を区別することにより、主権国家体制とそれに伴う管理体制の維持に貢献していることを指摘した。もし、国家システムを変更が今すぐに出来ないのであれば、国家の枠組みを維持しながらも、伝統的な恒久的解決方法から、解決方法の主体を国家から個人に移行し、法的には不完全かもしれないが短期・中期的生活改善のための支援に注力する必要性、および、主権国家の許可を受けながらも個人、市民団体、民間団体、民間企業による解決方法や、難民個人個人との『難民としての生活の改善』の重要性を考察した。

本稿では以上の点をアフガニスタンに焦点を当て検討したが、難民を含め人の移動が起こる背景や文脈は国、その時期、環境などによって異なるので、アフガニスタ

ンの例で検証したことが必ずしも恒久的及び普遍的に適応出来ないと考える。確かにソマリア、南スーダン、イエメンに見られるように難民発生国が脆弱国の判断基準の一つである国民を守ることが出来ない国家である場合、アフガニスタンの例は有用であると考えられる。しかし、ここ5年以上最大の難民発生国であるシリアの場合、ロシアと欧米による外圧の影響という点ではアフガニスタンとのいくらかの共通項があるものの、政府の統治及び行政執行能力はアフガニスタンと比較ができないほど強固であり、単純な応用は出来ないかもしれない。しかし本稿では難民の国家主体の法的側面と個人の難民状態の視点があることを明確にし、難民状態の発生、支援、そして解決方法においてはその両面を見ることの必要性を指摘した。これはバングラデッシュに庇護を求めているロヒンギャ難民やブラジルをはじめ全世界に庇護を求めているベネゼエラ難民にも共通しているだけでなく、国内避難民においても同様の事が言える。つまり難民問題は主権国家及びそれを基本単位とする国際システムの中で国際的難民保護レジームの一部である UNHCR がとる国家からの視点だけでなく、難民からの視点、つまり、難民にとってどのような支援、解決方法が必要なのか、また、国家という枠を超えどのような解決方法があるのかの模索が出来ない状況にある現実にある。主権国家の視点に立った伝統的な難民の恒久的解決方法以外の難民状態を軽減する方法を模索することは、長期化し伝統的な難民の恒久的解決方法により解決方法が見つかりにくく、その数が増加する難民の現状を考えると今後の難民研究に貢献できると思われる。総括として、本節では現在「難民問題」とされているのは誰にとって具体的に何かを明確にし、私たちの問題としての難民問題へのかかわりを提言する。

5-1 難民問題とは何か？

5-1-1 主権国家の視点からの難民問題

主権国家からの視点は主に難民受け入れ国、難民支援国、難民発生国などが主なステークホルダーである。難民を受け入れている主権国家の「難民問題」とは、難民受け入れが自国に及ぼす影響である。例えば自国のエスニックグループのバランスが変化し、それによって自国の少数民族が多数民族になり影響力に変化が現れるようなこと、または、難民を受け入れることにより自国の社会・経済的な資源が圧迫され、それと同時に海外からの難民支援の名目による国家への援助が得られない場合、そして、受入れ難民が受け入れ能力を超えてしまう場合である。例えば、難民支援に金銭的な援助を行う国家にとっては恒久的解決方法が見つからず長期化、また、増加する難民数に対して継続的に支援することは特に自国の経済状況が低迷する国では困難となる。そこで人道支援を本来ならば難民受け入れ国での活動に支援するが、それを自国での難民受け入れのための資金に使用し、人道援助資金として計上する形がとられ始めている。更に自国に難民が来ないように難民発生国周辺国に金銭的支援をすることより難民を発生周辺国に置きとどめる政策、例えばシリア難民をヨーロッパに来る手前のトルコで受け入れる、などの操作を行い自らの国が直面する難民問題を解決しようとする。

また、難民条約に批准している国家でさえその国の事情や国際情勢次第で本来なら無条件に入国を認められている庇護申請者を締め出すことが可能で、それは主権国家の正当な権利と捉えられている。それはまず受け入れ前に誰がその国に入ることが出来るかを定める主権国家の権利という国土に入ってくる人の移動の制約に関する特権であり、そして受け入れ後にはそれらの人々の管理である第一章で第二次世界大戦後のロシア難民で検証されたように主権国家の権利の一環として、その国家の受け入れ条件に合わない場合は国際法的に難民とされたとしても受け入れを受け入れ国家は拒否する。更に難民条約を締結したとしても、その中に制約事項を盛り込み、例えば難民の就

労禁止、移動の自由の剥奪など、自国の都合に合った受け入れを行う。つまり、難民政策として難民を他の人の移動との法律上の区別はしながらも、基本的には最終的にはその国の置かれた外交関係、経済状況、社会的環境など、複合的に考えてそのときの政権の判断が優先され、それは内政不干渉の下に正当化される。例えば受け入れる人々が自国の支援・同盟などどのような関係にあるか、労働者不足の場合どのように短期間のみの受け入れが出来るか、また、受け入れがその国内にもたらすエスニック・宗教派閥のバランスにどのような影響を与えるか、などが優先される。そこでは人道的配慮がまったく無いのではなく、前者が後者の考慮よりも重要とされる。

難民の数や難民の受け入れがその時の政権の政策に一致しない場合には国境閉鎖など受け入れの制約、例えばダブリン III 条約に見られる難民申請国の制約、例えば EU-ハンガリー協定に見られる安全な第三国への送還など行う。難民をめぐる議論は、誰を受け入れて、誰を拒否するか、その国に属するまたは一時的にでも入ることが出来るというメンバーシップの問題であり、その政策である。第一章で検討したように Waltzer は⁸²⁰国家の他人の受け入れ政策に関して、受け入れるということは、その国の富を新しいメンバーにも分け与えるということで、ある特定のクラブに入会するようにその会員の資格である難民受け入れ方針（例えば共通の歴史や言語、文化、宗教、能力などを持つ人）や数・期間（例えば人口の 1%以下に抑える、3 年以内など）を国家は決める権利がある。そして、それが難民の場合でも「これらの原則は個人、一人ひとりに対して適応されるのであり、その数が少なく（受け入れ国の）政治的なコミュニティーの特徴に大きな影響を与えない」場合のみの受け入れが想定している主張する。つまり第三章でアフガン難民のパキスタン、イラン、ヨーロッパで検証されたように国家の都合に合わせた難民受け入れである。もちろんこれは難民の受け入れの 83%が開発国で、必ずしも経済的な意味での富の配分があるとは思えない国が難民を受け入れている事実を考慮すると、そのような国々よりも欧米を中心とした議論と考えられる。しかし、国家が難民に対して道義的責任⁸²¹よりもその国の社会、経済、政治的配慮を重視するのは歴史上新しいことではない。すべての人が普遍的に持ち合わせるという世界人権宣言が示す「移動する自由」⁸²²の前提と、主権国家の特権としての誰が国に入れるかという「受け入れを決める権利」⁸²³の政策上の決断が対立する場合には、後者の方が尊重されやすいということで、難民も道義上ではなく国家の運営上の問題とされる。

実際、もし難民を本来ならば与えられるはずの保護を享受出来ない人々と道義上の問題として捉えるのであれば、なぜ国境を問題視し難民と国内避難民に対する処遇を変える必要があるのであろうか？もしもある国で人々が生存のために移動をしなくてはならない状況が起きているならば、Waltzer が指摘⁸²⁴するようにその国の中で脆弱性のため動きたくても動けない状況にある人を助けずにして、国境を超えることが出来た「ラッキーでアグレッシブな人々」である難民を特別に扱う必要があるのか？1994 年のルワンダの虐殺の際にルワンダ国外に逃れた難民は保護し、国内で抹殺された国内避難民の保護に国際社会は関与しなかったのであろうか？その後ルワンダの経験からカナダが提唱した主権国家が国民を保護する責任 (responsibility to protect⁸²⁵) の概念は、「国内における移動に対応する際に多くの国々は主権国家の原則によりコミットすることで、実際には“保護する責任”の概念は国内避難民にとって限られた価値しかもたらしてこなかった⁸²⁶」ことに現れる。

難民は、本来ならば保護を提供すべき人々を迫害する、または、保護を提供出来ない主権国家の原則の矛盾により発生する。そして国際的難民保護レジームは、その矛盾の根源（難民を生み出す状況）を正すのではなく、矛盾の結果起きた現象（難民の保護と恒久的解決方法）に対する国家間の調整を行うことで、難民の苦しみを軽減すると同時に、逆説的にそのような状態を生み出す根本的な原因の改善にはその役割を見出

さない。人道と開発の章で指摘したように難民問題を解決するにはその根本的な原因の改善、つまり難民を生み出すような国の統治能力や国民を守る責任を迫る意思やそれを行う能力、そして、一連の作業を誰の目から見てもある程度の公正性を持つ監視機関等、国家が国民を守るという前提を実際に果たすことが必要である。しかし現実の世界では難民の発生が継続し、新たに生まれ、または難民状態人は増加する。

それと同時に国家にとって難民は難民状態にある人の問題ではなく、その人々の法的地位の問題である。つまり、国家にとって難民の恒久的解決方法は庇護国から自国に戻ったことで難民から国民へと法的難民脱却に注目する。ここでの問題点は、難民を法的地位として捉え、それは「難民問題」という球状の物体にある一方方からのみ光を当て影の部分を見ないことである。

難民を含む人の移動は、1980年代に多国籍企業による主権国家への挑戦と同様、グローバル化の一環としてトランスナショナルなネットワークの形成、つまり、生まれた国、育った国、生活する国、家族がいる国など目的によって使い分ける人々が増加したことである。多国籍企業と同様に難民のトランスナショナルなネットワークは国家の権力を全面的に低下させるのではなく、国家の主権を強化する側面を持ち合わせる。また、トランスナショナルな移動は新しいことではなく、旧植民地の繋がりにより、招き入れられた労働者が残有したことにより、難民として招き入れられた人であれ、このようなトランスナショナルな動きは存在した。国家を超えた人の移動（Transitional Migration）とは「想像の共同体⁸²⁷」としての国家と「実質的な共同体」としての超国家的な各種ネットワークの中で人々は片足を主権国家に置きつつも、その国家が効果的な保護（これは広い意味で毎日の最低限の生活から将来の希望まで）を与えられない場合に、一方の片足を個人のネットワークに置くという視点に立つ。つまり今までは移民を含め難民にもある程度の同化が求められてきたが、今は自分の文化や価値を持ちつつ、その地域に溶け込む、つまり同化から多様性を内包する社会⁸²⁸が期待されている。その大きな違いはその数の増加とそれが言語や文化を超えて、複数の国で目的別のベースとする点である。家族や親族を分散させて数カ国に住むことにより、難民や庇護申請者の増加はある一つの国家に根を下ろさないある一つの国に拘らないトランスナショナルな移動に大きく貢献し、ある国に住んでも、それはその国に同化(assimilation)や統合(integration)するのではなく、共存(co-existence)を選ぶ点にある。しかし、国際システムの中では基本的にあるひとつの国に属するというのが原則⁸²⁹である。

5-1-2 難民の視点での難民問題

前記のように難民はそれぞれ異なった家族の事情、バックグラウンドや動機を持ち、将来の考えを持つ個人の総称であるために、ひとつの難民視点があるとは言えない。しかし、難民を行動主体として捉えると、難民になることは生きることに対する強靱性(resilience)のための選択であり、難民にとっての難民になるということは生命の安全を図るための可能性を高める生き方(well being)の追求である。難民になるという能動的で積極的な選択は生存と将来の可能性のための選択肢から選んだひとつの選択で、今すぐそこにある危機だけではなく、これから来ると思われる重大な局面を回避するため、よりよい将来のための積極的な行動である。さらに、難民となった人がその難民状態から脱するためにはただ単に難民になる前と同じ状況に戻ればいいのではない。何故ならば、難民状態になってからの経験・体験とそれらに基づく将来の展望、難民状態の間に得た新しいネットワークとのつながりは難民状態であれ、その人の中に根付き、難民前の状態と同じではいられないからである⁸³⁰。同様のことは難民と生まれ育った難

民二世、三世の人にとってあてはまり、「祖国」としての憧れは、必ずしもいつしか「祖国」に住むことでは無く、「祖国」を訪ねるが生活の拠点は違う国に求めることかもしれない。ゆえに難民の視点から見た難民問題は、以下のようにまとめられる。

第一に難民になることは紛争や戦争そして生活を脅かされている状況にある人々にとっては幾つかある選択肢の中のひとつのチョイスであり、同じ状況でも人々は必ずしも国境を越え難民申請を行うわけではない。難民になる選択は現在進行形の紛争や戦争だけでなく、これから起こるかもしれない危機の予防的な行為でもある。また、難民になる動機は唯一無二ではないし、必ずしも自国に帰ることがその人にとって最適な解決法とは限らない。しかし多くの場合、難民の法的脱却方法は自主帰還、第三国定住、現地統合に限られており、それらは国家の合意があって始めて可能になり、例えば自国に帰りたくない場合もそれを難民自身が必ずしも選べるわけではない。つまり自分に関する解決方法が必ずしも自分で選べるわけではない。

第二に移動をすることはそのための資金、体力、ネットワークへのアクセスなどいろいろな資力が必要であり、故に移動すら出来ない脆弱な人々もいる。さらに、国家の規制が高まる中で、移動のためのコストとリスクはより高い。例えば EU 諸国への人の移動は現在、残高証明を提示しシェンゲンビザなどを取って移動する公式の方法が取れない人々にとって、非合法な人の移動サービスを利用し危険を犯しても移動しなくてはならない状況が生まれ、そのようなサービスを利用するには更に個人の資源が必要となっている。同時に誰が本当に庇護を必要とするのかを判断するのが困難な状況が増加している。国家が国境に壁を作っても法で規制しても人々は移動のリスクと利益を照らし合わせて判断するため人の移動は続くが、正式な入国システムが制限されれば制限されるほど人々はリスクや資力が高くつく非合法的な手段で移動を続けることになる。

第三にどのような国に生まれたとしても、人々は何らかのネットワークに属している場合が多い。しかしそれにどれぐらい依存するか、そして、どれぐらいの保護を得られるかはその人が置かれた国家、社会、コミュニティやその個人の状況によって変わる。難民自身が作り出すネットワーク（例えばソマリアのロアージュバからケニアのダダーブ難民キャンプに逃れてきたソマリ難民は、長年続く米国によるダロッド氏族のソマリア難民の第三国定住によりミネソタ州のソマリコミュニティは、伝統的にダダーブ難民キャンプにいる氏族に送金をし、新たに第三国定住として米国に来る同じ氏族のソマリア難民や人の支援を行い、また、各種技術を使い各種情報を提供し、特定の相談に対してコンタクトを提供している。これらのコミュニティは公的な権力ではないが、そのコミュニティに入れる人にとっては移動サービスの照会、移動途中・先の情報の提供、移動中や移動先での仕事、住居などの初期のサポートを担う。これらの想像の共同体は実質的な共同体であり、法的認知は無くとも、難民保護の中心的役割を果たす場合があると考えられる。

他の人の移動と同様に、難民の法的地位を維持する人々も国家に頼らない自らのネットワークを形成していく。それはある特定の共通項を持ち合わせた人々による緩やかな共同体であり、人々はいくつかのそのような実質的利益を得られる共同体に入る場合もあるし、そのような共同体に入れない場合もある。もし生まれた国が実質的な保護をその国民に与えることが出来ない場合、人々は保護を提供できる地域、エスニック、宗派などによるネットワークに依存する。国家による保護が期待できない場合、次第に国籍よりもそのようなネットワークの重要性が増し、ある人にとっての想像の共同体である「生まれた国」から実質的な保護を提供するネットワークがいくつかの「生活している国」や「住んでいる国」をまたいでいる場合もある。

これらの事から見られるように多くの難民の人々にとって難民問題とは難民になってしまう状況だけではなく、難民になってから、そして難民でなくなってから直

面する各種の問題である。自ら難民だと思っても受け入れ国家の難民審査で難民にならない人、長時間難民審査を受けるために隔離施設にとどめ置かれる人、難民の地位を得られない人、難民の地位を得ても労働の自由など十分な法的な保護や食料などの支援、そして将来の機会をより良いものにする教育の機会を得られない人、長期に渡り難民状態にありフェンスで囲まれた難民キャンプなどで暮らすことを余儀なくされる人、難民2世3世で祖国と呼ばれる国に何の縁も感じないもののその国に帰ることが解決方法とされる人、自国に帰還しても再び国内避難民や難民になる人、など各種の問題を抱える。

このように難民の人々にとっての難民問題とは多岐に渡る。しかし、重要なのは難民の法的地位と難民状態の間には大きな隔りがあり、難民問題と一般のみられる分野においては難民が行動主体として省かれている点である。前記のように難民は同質の同じ考える持つグループではなくただ単に難民という総称を与えられた全く別の個人個人である。しかし、前記の山影の言うように政治化できないグループとしての難民はつまり、難民としての声を持つことが出来ず、政治的な影響力を依然として持ち合わせる事が出来ていない。その声を取り込む努力が必要である。

5-1-3 難民を支援する側から見た難民問題

難民支援は人道支援だけでは捉えきれない問題である。難民の国際的保護レジームである UNHCR は国連の難民機関であるが、それは 1951 年の成り立ちからして人道的支援、つまり、難民という起きてしまった現象に対してその支援をすることを使命とする。しかし、これまで見てきたように難民問題は人道だけでなく、難民発生国で難民が発生する状況をなくすことや、難民受入国で難民を取り残さない支援が出来るシステムが必要である。このような包括的な難民に関する支援を UNHCR ひとつの機関が行うのではなく、人道と開発の連携という名目の元、ほかの機関の協力を求めるものの、実現が出来ないところに問題はある。現国連高等弁務官グランディ氏の肝煎りで始まった難民のグローバルコンパクトもその実施枠組みの CRRF も、2017 年にドナー国への難民受け入れ割り当てが合意されず、2018 年 11 月の国連合意はほとんどニュースにも取り上げられなかった。「解決方法が見えない⁸³¹」難民問題により難民の数が増加・長期化する中で、難民問題を人道支援の分野のみで動かす限界がある。

同時に、難民を支援するアクターは国際的、非国家的、市民団体、個人、宗教団体、民間技協など多くあり、その規模や任務が異なるため、これらを一般化して支援する側から見た難民問題は何かと指摘するのは困難である。国家や国際機関に欠けている視点、つまり、個人個人のニーズに合わせた解決方法を市民団体や民間企業などが果たそうとしていることは第四章のカナダや日本の例で指摘されたが、このように個人のニーズにあった支援は、依然として国家の承認が必要であり、その規模をいかに大きくしながら質を維持していくかである。逆に規模が大きい個々の対応が困難なのは国際的難民保護レジームである。難民を法的地位と位置づけることにより難民受け入れ国家との交渉を行い、恒久的解決方法を導き出すが、問題は、そのような解決法が必ずしも個人がまた難民状態に陥らないような現状となっていない点である。さらに国際的難民保護レジームは基本的に発生した難民への対応であり、難民が発生する状況を生み出す原因の根絶には効果的貢献が少ないことである。つまり、難民というすでに起きた現象に対処する人道アクターか、難民が発生する原因に関連する貧困を取り除く支援をする開発アクターを取り扱うという役割分担が提示されてきた。

しかし開発支援が国家の外交政策の一環である限り、その支援が必要とされるところに必ず届けられないことは第四章で指摘された。難民が発生する原因となっている資源・富の配分そしてその再配分や国家のガバナンスなど根本的な問題が解決しなけ

れば難民は発生続けそしてそれらの難民が帰還する環境を生みにくくする。開発アクターは例えば開発計画や要請主義に代表される支援受け入れ国の意思が絶対条件となる。さらに、開発案件に必要なデータの欠如、実施に必要な手続きや時間など、人道アクターが開発アクター要求するスピードや柔軟性を持ち合わせていない。アフガニスタンとシリアに対する日本を含む欧米諸国の開発支援の立ち居地の違いはこの点を実証する。二国間の開発アクターのみでなく、それらの国家より資金提供を受ける世界銀行や UNDP のシリアに関するスタンスも同様のことを示している。

人道アクターにとっては、難民発生国や受入国が選択的にしか開発支援を受けられない場合、難民が発生する根本的要因を排除できず、解決方法が限定される。多くの難民受入国にとっては難民支援をする人道アクターは必ずしもその国家の優先順位・グループや、いくら脆弱であれ国家の統治形態を遵守しない存在となりうる。現在の主権国家が木曾単位となっている国際システムの元では、このように各プレイヤーの制約の中で効果的な連携がどのような状況で、いつでも組めないのは当然であり、その普遍化を目指すよりも、組めるところでどのように協力していくのか、アフガニスタンなど個別の事例で考えることが必要となる。そして、シリアなど開発と人道の協力体制が望めないところに関しては、現状ではそれなりのリスクを覚悟の上で非伝統的な開発ドナーに支援を求めるしかないかもしれない。

また国内避難民や難民、他の脆弱な人々の区別がより困難になっているが、それに対応する国連機関は 12 の WFP, UNHCR, UNICEF など資金や計画、及び 20 の FAO, ILO, WHO などの専門機関などの補助機関がある。そのような中、国連が教育、水、衛生、保健などそれぞれの専門分野、それぞれの支援対象者のみを支援することが果たして有効なのであろうか？今まで、One UN, Deliver as One, New way of working など、各種のより効率的な対応のための改革が行われてきた。しかし、例えば国連機関が垣根を越えて一体化することはそれぞれの既存の権利や利益を考えると現実上かなり困難だと考えられる。故に、国連の補助機関の統合よりも、よりこれらの機関が効率的にそして同じ目的に向かって補完的な役割を行っていくことが重要となる。これに関して現在の事務総長が進めている国連改革では各国の国連機関をまとめる任務の強化を図り、更に持続可能な開発目的を開発機関の共通の目的として、国連の開発計画をより柔軟で、国家主導の開発を後押しすることを提言していることは評価出来る。しかし、同時に持続可能な開発目的を基調とすることで誰も取り残さない支援を行うことがどれだけ出来るのか、また、人道支援を専門としている機関間調整をどの様に行うのか依然として課題は多い。

さらに近年難民支援を巡る支援機関同士の競争も激化している。例えば UNHCR の場合ほぼすべてが寄付によって賄われている⁸³²。国連からの経費の負担は全予算の 1% で、86% は政府からの自主貢献、10% は民間企業、そして個人からの資金援助、3% は国連のプール資金や他の国際機関からの寄付によって成り立っている。難民の長期化及び増加を受けて UNHCR の予算は年々増加され 1950 年には 100 万ドルだった予算は 2019 年には 8600 万ドルまで膨らんでいる。9 年目を迎えるシリア危機によるシリア難民は依然として UNHCR の中で最大のオペレーションであるが、現在十分な資金を得られていない。他の国連機関や NGO など難民支援団体、および、人道支援団体との資金を巡る競争は熾烈である。難民支援団体から見ると難民の長期化及び恒久的解決方法が難民の数を減らすことに貢献せず、依然として新たな難民は生まれており、その為支援対象の拡大がありつつ、それを支援する資金が必ずしも得られていない。

5-1-4 受け入れコミュニティから見た難民問題

受け入れコミュニティから見た難民問題とは何であろうか？受け入れをする人々は難民に来てほしいのか、そうでないのか、それとも無関心なのであろうか？無論それは受け入れる難民との関係による。例えば受け入れる難民が親戚関係など何等かみずからと関係がある人々なのか、それとも無関係の人々なのかによる。前者の場合、例えば国境を超え同じエスニックグループの人々が住んでいる場合その受け入れは、相互に行われる事であり、比較的スムーズに行われる可能性が高い。しかし、言語、文化、歴史、地理などを共有しない人々を受け入れるには、受け入れコミュニティの人々の理解が必要となる。また、例えば受け入れコミュニティには既に地元の人々を受け入れる病院や学校はあるのだろうか？つまり、貧しい社会インフラストラクチャーを新たにきた難民と共有する危機感であろうか、それとももともと国家の開発計画から疎外されていた地域に難民が来たことで国際機関の支援が来る期待感であろうか？新規の雇用創出が困難な地域では難民が来ることにより通訳などの専門職だけではなく現地の施設の建設、清掃員、食料店など幅広い需要に対する新たな雇用機会があるかもしれない。今まで通える距離になかった医療機関や学校なども新設されるかもしれない。第四章で検討されたケニアのカクマ難民キャンプやウガンダの首都カンパラでのソマリア難民に見られるように難民の経済貢献が指摘される。更にアインシュタインが難民であったように、受け入れ国だけではなく世界に貢献できる才能を持っている人々が難民の中にいる。

しかし、難民の流入はその受け入れコミュニティ、受け入れ難民との関係や状況は受け入れ国の政治政策によって大きく異なる。アフガニスタンの受け入れを行ってきたイランの例ではアフガン難民が日雇い労働者として工事現場やごみ回収などイラン人が好まない職業についおり、このような仕事は失業率が上がっても必ずしもイラン人が参入する職種ではないことが第三章で指摘された。また、ウガンダ政府は世界で一番難民の受け入れに寛容な国とされるものの、難民支援で得られた資金は中央政府から、受け入れ自治体に難民の受け入れ数によって分配されていない。また、第一章で見た東スーダンの難民キャンプ群ではスーダン政府は難民による樹木の伐採がスーダンの砂漠化に貢献するとして UNHCR に対して植林プロジェクトを要求してきた。しかし問題は政府が要求するプロジェクトの場所はもともと森林が生えていないような場所であり、UNHCR も人道機関として必ずしも森林プロジェクトに十分な資金やノウハウがあるわけでもなく、このようなプロジェクトは結果として効果的な森林再生プロジェクトとならない点である。

更に難民はもともと政府の失策として失業率が高い国で、難民に仕事を奪われたという政治的な利用がなされることで、問題のすり替えがなされ本来ならば見直さなければならぬ国家の経済政策に触れられないことである。受け入れコミュニティによっては、経済的な面だけでなく能力を持つ難民がその地域で活動できる状況を作ることにより、文化、芸術、教育などいろいろな面で難民を受け入れる利点を受けられないこと、そして、難民受け入れが政治的な利用をされ心の問題解決から目をそらされてしまっている点である。それ故に難民の受け入れを公平に被るシステムが必要である。

5-4 個人個人の難民問題として

本稿はアフガニスタンでの人の移動を例に取り、アフガニスタン国内外での難民支援の現場での活動体験、および、二国間開発支援機関の実務経験を通して、「難民」とは誰か、そしてほかの移動する人と難民の違いは何かという基本的な問い掛けをした。その目的は難民を議論する際に国際的難民保護レジームが使用する『法的な地位としての難民』と難民となった人々が『難民として生活している一人の人としての難民』が異

なるベクトルを持ち、それ故にそれぞれの視点からの支援や解決方法に大きな違いがあるのにもかかわらず、主権国家の視点での議論、支援、解決方法が提示されているからである。

しかし、主権国家によって守られた人々という前提が、実際には自らの国家だけでなく、国境を超え国際的な保護を求めた先の国でも必ずしも提供されていない事を論証した。また、実際に難民の地位の寄与率は同じ時期に発生した同じ地域からの庇護申請者に対して受け入れ国によってはその難民承認率が明らかに異なることでも示されるように、1951年条約及び1967年の議定書を承認しているのにもかかわらず、難民の法的地位が必ずしも世界全体で同じ基準で審査されていないことを論じた。そして、それを是正出来る執行力を持つシステムはなく、多くの場合、難民の定義が難民審査の際にどのように適応されるかは国家の裁量により決められてきた事を指摘した。

また、難民の視点に立てば、彼らは決して何もできない脆弱な同質のグループではなく、難民になることを選んだ行動主体であり、それ故に、必要となる支援や解決方法も異なってくる。実際に難民になることを選んだ人々は、紛争や戦争によって移動を強いられた人だけではなく、紛争や戦争の影響を含む将来の不安から自発的に難民になる選択をした人々もいる。それと同時に国境を超えることが出来ない人、国境を越えて自らが難民だと考えていても、法的難民の資格を得られずに難民になれない人もいる。国境を越えたとしても難民になりたくない人々もいる。

このような法的な地位として国家の視点に立った難民と難民状況にある人から見た難民にはその解決方法にも差異があるのは当然である。更にこの状況は難民を取り巻く状況、つまり、主権国家が本来守るべき国民をある特定のグループではなく全国民を対象に保護することが実質的・効果的に出来ない状況が存在⁸³³している中で国境による地理的要因による難民や国内避難民と棲み分けや、動機による移民や難民という法的地位の分離は現実には非常に困難であるのにもかかわらず、依然として1951年難民条約制定時の前提を固持していることである。このような状況で自国に帰還した元難民が、再度、国内避難民や難民になる現状がアフガニスタンの現状である。更に、難民を受け入れる国で難民に対する最低限の国際的保護がなされない状況で、国境により難民と国内避難民を分ける正当性に疑問を投げかけられるアフガニスタンの現状がある。そして、現在の難民支援や難民問題の恒久的解決方法が、主権国家の視点を中心とした方法であり、必ずしもいろいろな動機を持ち自ら難民となることを選択し、生きていくことを選んだアフガンの人々が必要とする支援や解決方法ではないことに注目し、法的難民と難民状態にある人々の必要性を考えた解決方法の必要性を指摘した。

その為には例えば超国家的組織として国連のような組織が国家間の調整をある程度の強制力を持って行うこと、難民や移民にかかわらず人の移動を受入国が自由に認めること、人が移動する原因を最低限の生活の保障の実現として富の再分配を行うことなど、難民や移民が働ける環境を整えることなど各種やり方があるかもしれない。しかし、現実的に既存の主権国家の枠組みや国家に人々の受け入れを自由に認めることは困難だと考えられる。では、現状で私たちに出来ることは前記のように、問題を抱えながらも開発と人道そして安全の連携を図っていくことまた、グローバルコンパクト(難民)やグローバルコンパクト(移民)により受け入れの権利や保護を広めていくことなどが挙げられる。更に持続可能な開発目的の横断的なテーマの一つとしての誰も取り残さない支援を行っていく一環として、難民や移民、脆弱な人々も開発支援に取り残されないようにしていくことも重要である。

しかし、難民の支援や解決方法は国家や国際機関主導だけではなく民間や個人主導の努力もある。例えば民間企業や地域自治体や個人が国家と連携し移民や難民などを受け入れることである。しかし、2015年以降盛んにメディアなどで取り上げられて

いる『難民問題』または『難民危機』は、主に先進国に来る難民が問題であり、難民を受け入れる負担が受入国の経済的負担や社会的分裂の危機に連携される文脈で説明されている。また、今まで難民の第三国定住の最大受入国で、移民が原住民を蔑ろにして成立した米国が難民の受入数を減らし、移民の入国の大規模制限を公約にしている。それではどの時点で私たちは私たちの祖先がそうしてきたように移動することが国家を脅かすことになるのであろうか？更に言えば、私たちは何故ある国に生まれたのかを考えてみると、ある特定の思想を信ずる者を除いては、それはもうたまたまというしかない。難民や移民などは動く原因を彼らが生んだ訳でない。故に、難民や移民という結果への対応だけではなく、そもそもそのような人が何故移動することになったのか、その根本の原因に注目しそれを改善することを目標とするべきである。同時に、その原因が生んだ結果、つまり難民を批判するべきではない。

筆者自身、国際的難民保護レジームの一員として難民審査官を行い、法的難民の分類を行う理論を認識し、グローバリゼーションの中でより一層その強さを増す主権国家の存在を認識している。同時に、私たち自身の作り出したフィクションで想像の陣地分けでしかない国境という存在によってアイシャやモハメッドが、難民や国内避難民に分類されその個人よりも法的地位によって将来が大きく左右さえる場面に多く直面し、主権国家がミッシェルやハミッドという国民を迫害し、保護できない場面に遭遇し同じ人間として何が出来るのか自問する日々が続く。同時に、難民となったリーやエマが、国内避難民となったケンやケイよりも、そして彼らが紛争地に残ったハンナやジェイよりも脆弱性がある・ないの判断はその法的地位では出来ないことも目撃してきた。

このように名前を持つ一人ひとりと話す機会を得て、難民という状況にある個人の視点からの支援を見ることで、短期・中期的な、そして、恒久的でなくとも個人が人として生きていくための支援の可能性を模索することを試みた。私たち人間の歴史を見る限り、人の移動は、国内・国際間の格差が顕著である限り続いていくし、人がより良い将来を求めることを制限していくのは、歴史上成功してはいない。また、主権国家内で自国民の生命または最低限の生きていくための保障が出来ない現状があるのにもかかわらず、それが原則となっている国際システムが維持されていることにより引き起こされる難民の増加、および、難民受け入れの問題を解決するためには、国家のガバナンスや貧困などそれら原因を解決しない限り、その原因から発祥する難民や人の移動の解決にはなりえない。本稿はたまたまそのような状態に陥った難民の人、一人一人が難民状況にあっても尊厳が失われないような生活ができることに貢献できることを望む。山岡は難民不在の難民問題と題したコラムで、『国際社会における「難民問題」とは、難民自身にとっての「問題」ではなく、「われわれ」にとっての「問題」であったのだ⁸³⁴』として、主権の存在、そして、人の移動の管理をするという座標から移動を歴史的なプロセスとして考えていく必要性を指摘する。

本稿では主権国家の枠組みによる国際システムを変えることが出来ないとするならば、実際的に私たちが出来ると筆者が考える移動する人々及び難民の支援や解決方法に関して長期、中期、短期的な実現可能な5目的を提言した。それらは、
提言1 人道支援対象者を難民や国内避難民等その法的地位から脆弱性を基準に移行
提言2 人道、開発、平和の連携のビジョンを実施可能な計画に移行市国連改革を行う
提言3 難民の人々が権利を得るための支援に投資する重要性をドナーが容認する環境を作り出す

提言4 難民の支援方法及び解決方法をより選択肢の広いものにする

4-1 脱難民キャンプを目指し、難民キャンプ設立資金を受け入れコミュニティーへの支援に移行する

4-2 画一的な支援物資の物品支給から、個人のニーズによって選べる金銭・引換券

等を使った支援への移行を行う

4-3 難民の貢献の明示化を進める

4-5 長期化する難民状況という現象への対処と同時に、難民が起きる要因の根絶を難民発生国で行う。

4-6 難民の能力を生かした自立環境の整備を行う

4-7 トップ(国家・政策)とボトム(難民・日常生活)の中間に位置する主体による支援を強化する。

提言5 私たちひとりひとりが将来どういう世界で生きていきたいかを再確認する。そして私たち一個人が出来ることから始める

人の歴史は移動の歴史であった。移動はそれ自体が善悪の基準で計られるものではなく、人の移動によって人類は現地人に対する征服や虐殺を、同時に、公益による発展をもたらして来た。現在深刻化する気候変動への対応と対策、更に広がっている経済格差における富の配分と貧困対策、そして貧困から来る将来の世代に影を落とすスタンディングをどの様に対処するかは、究極的に私たち一人ひとりの認識と行動にかかっている。その一歩として難民とされる人々がわれわれと同じ能力を持ち、その人たちが人としての可能性を活かせる、冒頭のハンナ・アレントの言うように、難民という法的グループに分類された人々も新たな機会を得た人として生活できるような環境を提供することそして、その様な人々が生まれえないような環境を整えることは私たち一人ひとりの責任である。

本稿で使用している表一覧

本章で使用される表及び図は以下の三通りの出典方法で成り立っており、この一覧ではそれらの出典を章ごとにまとめたものである。

- 1) 筆者作成：これらは筆者が情報源となり作成したものである。
- 2) 出典：これは出典側が提供したものを筆者が引用したものである。
- 3) 情報：これは情報提供先を加工、および集計して、筆者が図や表に成形したものである。

第二章

表 2-1 人の移動の理論化の試み：研究者別に見た視点とその研究の問題点：主な人の移動の理論化を行い、後世の研究にある程度の影響を持つ研究者の論文や著書から筆者がまとめて、作成したものである。代表的な研究者の論文に関しては参考文献に挙げる。

表 2-2 人の移動の理論家の試み：視点別に比較した際の問題点：主な人の移動の理論化を行い、後世の研究にある程度の影響を持つ研究者の論文や著書から筆者がまとめて、作成したものである。代表的な研究者の論文に関しては参考文献に挙げる。

表 2-3 人の移動の二分法：Collyer, Michael, Düvell, Franck and de Haas, Hein (2012) *Critical approaches to transit migration*. Population, Space and Place, 18 (4). pp. 407-414 及び、問題点及び学説に関して筆者加筆。

表 2-4 UNDP による人の移動の分類：UNDP の示した表を筆者邦訳。出典は UNDP, Mobility and Migration A Guidance Note for Human Development Report Teams November 2010, P4 http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_migration_gn.pdf#search='UNDP%2C+types+of+migraiton+are+not+always+cleancut'

表 2-5 人々の選択の自由度と選択の幅：筆者による作成である。

表 2-6 難民の宣言性と法的認知：筆者による作成である。

表 2-7 庇護申請者の人たちの選択の一例：筆者による作成である。

表 2-8 庇護申請者が提出した何人申請審査書の受け取り数比較：UNHCR グローバルトレンドより筆者作成。本稿ではグローバルトレンドの 2016, 2017 及び 2018 年を使用した。グローバルトレンドは <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> 出入手可能である。

表 2-9 難民審査主体が決断を下した庇護申請者申請書の比較：UNHCR グローバルトレンドより筆者作成。本稿ではグローバルトレンドの 2016, 2017 及び 2018 年を使用した。グローバルトレンドは <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> 出入手可能である。それを基に筆者作成した表である。

表 2-10 難民審査の結果と庇護申請者数：UNHCR 年次統計より筆者作成。2004 年以降の年次統計はこちらから入手可能である <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html> それ以前のもの は http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。

表 2-11 難民申請中止または否定の比率：UNHCR 年次統計より筆者作成。2004 年以降の年次統計はこちらから入手可能である <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html>。それ以前のもの は http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。

表 2-12 難民の自主帰還とその解決方法が難民総数に対する割合：UNHCR グローバルトレンドより筆者作成。本稿ではグローバルトレンドの 2016, 2017 及び 2018 年を使用した。グローバルトレンドは <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> 出入手可能である。それを基に筆者作成した表である。

表 2-13 1997 年から 2016 年：難民に市民権を与えた国：UNHCR グローバルトレンドより筆者作成。本稿ではグローバルトレンドの 2016, 2017 及び 2018 年を使用した。グローバルトレンドは <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> 出入手可能である。それを基に筆者作成した表である。

表 2-14 1973 年から 2018 年までに脱退条項が適応された国の数 UNHCR グローバルトレンドより筆者作成。本稿ではグローバルトレンドの 2016, 2017 及び 2018 年を使用した。グローバルト

レンドは <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> 入手可能である。それを基に筆者作成した表である。

表 2-15 政府発表と UNHCR の現地調査による帰還者数の相違：筆者の聞き取り調査より作成。これらの数値は UNHCR の発行するファクトシートに掲載した。

表 2-16 難民、国際移動者、国内避難民：難民の統計は UNHCR 年次統計より筆者作成。2004 年以降の年次統計はこちらから入手可能である <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html>。それ以前のもののは http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。国内避難民の統計は

The **Internal Displacement** Monitoring Centre (IDMC) の Global Internal Displacement Database (GIDD) データセットを使用した。 <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

国境を跨ぐ人の移動に関しては国連経済社会委員会の人口局のデータより作成した。

<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/index.asp>

表 2-17 難民発生国上位 10 位 2004 年～2016 年：難民の統計は UNHCR 年次統計より筆者作成。2004 年以降の年次統計はこちらから入手可能である <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html>。それ以前のもののは

http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。国内避難民の統計は The **Internal Displacement** Monitoring Centre (IDMC) の Global Internal Displacement Database (GIDD) データセット <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data> を使用した。

表 2-18 フォーリンアフェアーズの難民に関する論文の数：FA のデータベースより筆者作成。（情報：フォーリンアフェアーズより筆者作成）FA のデータの年毎の変化は <https://www.foreignaffairs.com/search?q=refugees> 参照のこと。

表 2-19 国内避難民、難民の数の比較：The **Internal Displacement** Monitoring Centre (IDMC) の <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data> よりダウンロード (2019 年 8 月 10 日) 筆者が邦訳を追加した。

表 2-20 国内避難民と難民の違い：筆者の作成によるそれぞれの特徴の比較である。

表 2-21 人の移動の環境と UNHCR の立場・問題：UNHCR DISCUSSION PAPER: Refugee protection and durable solutions in the context of international migration (UNHCR/DPC/2007/Doc.02), 19 Nov 2007 を元として、筆者の経験を含み作成した。

表 2-22 人の移動の分析枠組み：筆者による作成である。

図 2-23 難民を捉える際の視点：筆者による作成である。

表 2-24 難民をめぐる環境：筆者による作成である。

図 2-25 人の移動を誘発する要因と環境の変化の影響を示した図；Government Office for Science, Migration and Global Environmental Change Future Challenges and Opportunities P12 を筆者が邦訳した。

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf

第三章

表 3-1 アフガニスタン人の移動が起きた変化の要因、周辺国や主要国へ与えた影響、及び、それらの国から得た影響アフガニスタン人の人の流れ：Barfield, Thomas (2012), Khkar, M Hassan (1997), JICA (2013) 石橋秀雄 (2018) <http://www.mei.edu/content/political-legitimacy-afghanistan> また、 <https://www.icrc.org/fre/assets/files/review/2010/irrc-880-morgan-edwards.pdf#search=%27bonn+process%2C+afghansitan%2C+legitimacy%27> など資料より筆者が作成した。

表 3-2 人の移動の図式化：筆者が作成した。

表 3-3 アフガニスタン人口の単純比較：国内避難民と人口に関しては OCHA, 帰還した人と難民は UNHCR, 他は NRVA, Clandestine, Eurosat 各種資料を基に筆者が作成した。

図 3-4 難民となる選択肢：図 2-26 よりヒントを得て筆者が作成した。

表 3-5 アフガニスタンの治安状況に影響してきた政策：FCO, MOD & DFID (p.5, 2011), STEDMAN, (1997), Ministry of Defence, Foreign and Commonwealth Office and Department of International Development joint communique (2014)、KEEN, David and ATTREE, Larry (Jan 2015), Vasquez, (2010), Save the Children, 2014, Mitchell, D.F., (2015), 経済協力開発機構 (January 2009), L. Brahimi(13 November 2001), Afsah Ebrahim/ Alexandra Hilal Guhr(2005), UN General Assembly report ((A/55/346 of 20 August 2000), AREU (2004), IMF (2006 May), Minoia, Giulia and Pain, Adam (Nov 2015), Klassen (14 Oct 2015), Ferris, (15 March 2016), Suhrke, Astri and Borchgrevink, Kaja, NIXSON (2007), FEATHERSTONE, Andy (Jan 2012)

表 3-6 Funds for Peace に指標におけるアフガニスタンの脆弱性：出典は Fund for Peace Fragile States Index のデータ <https://fragilestatesindex.org/>より筆者作成。

表 3-7 アフガニスタン、政府及び反政府軍の攻撃による市民の犠牲：出典は UNAMA/OHCHR <https://unama.unmissions.org/civilian-deaths-afghan-conflict-2018-highest-recorded-level-%E2%80%93-un-report>より筆者作成。

表 3-8 世界の芥子生産量におけるアフガニスタンの割合：UNODC (2019) Afghanistan Opium Survey 2018 - Challenges to sustainable development, peace and security, UNDOC(2018) Afghanistan Opium Survey 2018, Afghanistan opium survey 2017 - Challenges to sustainable development, peace and security (2017)参照

<https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html?tag=Afghanistan>

(出典：UNODC)

表 3-9 アフガニスタンの地域別の貧困（一人当たりの消費額）：World Bank (2015), Poverty Status Update: an analysis based on National Risk and Vulnerable Assessment (NRVA) 2007/08 and 2011/12, October 2015 P16 (Figure8) より筆者の邦訳を追加した。

表 3-10 アフガニスタンの地方と都市の人口比率：Department of Economic and Social Affairs Population Division World Urbanization Prospects The 2011 Revision ST/ESA/SER.A/322 page 139

https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf

表 3-11 属性別ショック要因：the Central Statistics Organization (CSO) of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan, The National Risk and Vulnerability Assessment 2011-12 (NRVA) P108 table 11.2 <https://www.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/MDGs/NRVA%20REPORT-rev-5%202013.pdf>より筆者が作成した。

表 3-12 ショックの数とその属性：the Central Statistics Organization (CSO) of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan, The National Risk and Vulnerability Assessment 2011-12 (NRVA) P108 table 11.2 <https://www.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/MDGs/NRVA%20REPORT-rev-5%202013.pdf>より筆者が作成した。

表 3-13 アフガニスタンの人の移動の分類：The Asia Foundation AFGHANISTAN IN 2016 A SURVEY OF THE AFGHAN PEOPLE P174 Figure 9.5 筆者による邦訳である。
<https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016-Survey-of-the-Afghan-People-full-survey-Dec2016.pdf>

表 3-14 アフガン登録難民：数と国別の分布：難民の統計は UNHCR 年次統計より筆者作成。2004 年以降の年次統計はこちらから入手可能である <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html>。それ以前のもののは http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。

表 3-15 イランとパキスタンのアフガン難民受け入れ：筆者が UNHCR アフガニスタン及びパキスタンが公表してきた統計、ファクトシート、広報を基に、経験を含めて作成した。

表 3-16 新たにパキスタンに到着したアフガン人 : Data Processing Unit Population Census Organization Statistical Division Islamabad & Data Management Unit UNHCR Branch Office Islamabad, Statistical Report on Census of Afghans in Pakistan - 2005

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/89D638A6EECC6CF18525708A005473F6-unhcr-afg-05sep.pdf> 及び Data Processing Unit Population Census Organization Statistical Division Islamabad & Data Management Unit UNHCR Branch Office Islamabad, Statistical Summary Overview | Census of Afghans in Pakistan 2005 <https://www.unhcr.org/uk/434fdc702.pdf> を元に筆者加筆した。

表 3-17 パキスタンに対する米国の資金提供 1951年から2010年まで : 出典 Center for the Global Development [Pakistan: US Development Strategy Aid to Pakistan by the Numbers](https://www.cgdev.org/page/aid-pakistan-numbers) <https://www.cgdev.org/page/aid-pakistan-numbers> より筆者が邦訳を加筆した。

表 3-18 州別にパキスタンにいるアフガン人 : Data Processing Unit Population Census Organization Statistical Division Islamabad & Data Management Unit UNHCR Branch Office Islamabad, Statistical Report on Census of Afghans in Pakistan - 2005

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/89D638A6EECC6CF18525708A005473F6-unhcr-afg-05sep.pdf> をもとに筆者、邦訳及び加筆した。

表 3-19 パキスタン政府に公式登録されたアフガン難民の変化 Data Processing Unit Population Census Organization Statistical Division Islamabad & Data Management Unit UNHCR Branch Office Islamabad, Statistical Report on Census of Afghans in Pakistan - 2005

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/89D638A6EECC6CF18525708A005473F6-unhcr-afg-05sep.pdf> をもとに筆者、邦訳及び加筆した。

表 3-20 EU のアフガン難民と庇護申請者の数 : Risk Analysis for 2018 [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Risk Analysis/Risk Analysis for 2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk%20Analysis/Risk%20Analysis/Risk%20Analysis%20for%202018.pdf) より筆者が作成した。

表 3-21 ドナーによる支援資金、難民、国内避難民(紛争)の比較: IDMC HP <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data> ダウンロード 2018年1月5日

表 3-22 イランとパキスタンの登録難民帰還数 : http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。

表 3-23 アフガニスタンへの自主帰還の問題点 : David Turton and Peter Marsden (AREU) Taking Refugees for a Ride? The politics of refugee return to Afghanistan, December 2002 <https://www.refworld.org/pdfid/47c3f3cb1a.pdf> を元に筆者が加筆し作成した。

表 3-24 パキスタンに残っているアフガン難民の選択 : David Turton and Peter Marsden (AREU) Taking Refugees for a Ride? The politics of refugee return to Afghanistan, December 2002 <https://www.refworld.org/pdfid/47c3f3cb1a.pdf> を元に筆者が加筆し作成した。

表 3-25 パキスタンに滞在するアフガン難民の自主帰還意識調査 : Data Processing Unit Population Census Organization Statistical Division Islamabad & Data Management Unit UNHCR Branch Office Islamabad, Statistical Report on Census of Afghans in Pakistan - 2005

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/89D638A6EECC6CF18525708A005473F6-unhcr-afg-05sep.pdf> をもとに筆者、邦訳し作成した。

表 3-26 記録されているアフガン人の移動 : パキスタン、イラン国境 : Altai Consultant and UNHCR, STUDY ON CROSS BORDER POPULATION MOVEMENTS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN June 2009 のデータに基づき筆者が表を作成した。

表 3-27 アフガニスタン人の生まれた国、年齢、識字率: 出典 UNHCR and World Bank, 2016, FRAGILITY AND POPULATION MOVEMENT IN AFGHANISTAN Figure 10 頁 7 <http://documents.worldbank.org/curated/en/315481475557449283/pdf/108733-REVISED-PUBLIC-WB-UNHCR-policy-brief-FINAL.pdf>

表 3-28 アフガニスタン : 難民・国内避難民・帰還民 : 帰還民の統計は UNHCR 年次統計より筆者作成。2004年以降の年次統計はこちらから入手可能である <https://www.unhcr.org/statistical->

[yearbooks.html](#)。それ以前のもものは http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.236314182.695660037.1565421004-71336241.1565421004 UNHCR の統計ダッシュボードで計算した。国内避難民の統計は The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) の Global Internal Displacement Database (GIDD) データセットを使用した。 <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

表 3-29 アフガニスタン国内非難民数 (IDMC) 紛争によりそのときに新たに国内避難民になった人と累計:国内避難民の統計は The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) の Global Internal Displacement Database (GIDD) データセットを使用した。 <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

表 3-30 アフガニスタンの国内避難民の移動: Humanitarian Response のサイトの中で <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/idps> で 2012 年以降自由に時間軸を変えて国内避難民のインフォグラフィックが作成できる。

第 4 章

表 4-1 人道と開発の基本的概念の相違: 筆者の経験より作成した表である。

表 4-2 UNHCR をとり巻く環境の変化: MCAREA 1999, CRISP 2001, MOOR 2000, Hinds, R. (2015) などにより筆者が作成した表である。

表 4-3 脆弱国、国内避難民、難民の関係 (UNHR、IDMC、Fund for Peace 資料より筆者作成)

表 4-4 難民数と脆弱国との比較 (UNHR、Fund for Peace 資料より筆者作成)

表 4-5 包括的難民対応枠組み CRRF の実施とその現状: 筆者のフィールド調査より作成した表である。

表 4-6 アフガニスタンにおける人道と開発支援の比較: 経済協力開発機構データ

<https://stats.経済協力開発機構.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A#>より筆者作成

表 4-7 世界規模での経済協力開発機構の開発支援 vs 人道支援の比較: 経済協力開発機構データより筆者作成

引用文献

阿部浩乙『「国際的保護」の境界』（『法律時報』85巻11号）

ジェームス・ハサウェイ（佐藤安信・山本哲史共訳）2014『難民の権利』日本評論社

山影進(1994) 『対立と共存の国際理論 国民国家体形のゆくえ』東京大学出版会

Abbasi-Shavazi M.J., and D. Glazebrook (AREU), "Continued Protection, Sustainable Reintegration: Afghan Refugees and Migrants in Iran", Afghan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper, May 2006

Adhikari, Prakash, "Sampling Hard to Reach Populations: A Survey on Forced Migration During Maoist Insurgency in Nepal", Survey Practice, Vol. 6, Issue 3, 2013

Adhikari, Prakash, "Conflict-Induced Displacement, Understanding the Causes of Flight" American Journal of Political Science, Volume 57, Issue 1, 21 June 2012

Arendt, Hannah, "We Refugees", Altogether Elsewhere, Writers on Exile, Ed Robinson, Faber and Faver, Boston, 1043

Aleinikoff, T. Alexander and Poellot, Stephen, The Responsibility to Solve, The Programme on Law & Human Development, Working Paper Series #3, University of Norte dame, September 2012

Amnesty International, "Afghanistan Out of sight, out of mind: The fate of the Afghan returnees", ASA 11/014/2003, June 2003

Anderson, Benedict, "Imaginary Community: Reflection on the Origin and Spared of the Nationalism", Revised Edition, Version, NY, 2006

Anderson, Mary and .B, July, "LINKING RELIEF AND DEVELOPMENT: A Manual to Aid in Programming Assistance to Break the Cycle of Disasters and Promote Sustainable Development' , Policy and Operations Evaluation Department, IOB Study, Ministry of Foreign Affairs, Netherland, May 2013

Anderson, Mary B., "Do No Harm: How Aid Can Support Peace - Or War", Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1999

Annette, Dixon, "Speech: World Bank Vice President for South Asia Brussels Conference on Afghanistan", Speech delivered at Brussels Conference, Brussels, October 5, 2016

AREU, "Conference paper Conference on Afghan population movements", Afghan Research and Evaluation Unit, Kabul, April 2005

Abbasi-Shavazi M.J., and Glazebrook, D., "Continued Protection, Sustainable Reintegration: Afghan Refugees and Migrants in Iran," Afghan Research and Evaluation Unit Brief Paper, May 2006

Sajjad, Tazreena,"PEACE AT ALL COSTS? Reintegration and Reconciliation in Afghanistan", Afghanistan Research and Evaluation Unit Issues Paper Series, October 2010

The Asia Foundation, "AFGHANISTAN IN 2014: A Survey of the Afghan People", the Asia Foundation, 2014

The Asia Foundation, "AFGHANISTN IN 2012: A Survey of the Afghan People", the Asia Foundation, 2012

The Asia Foundation, "A Survey of the Afghan People 2013"" , the Asia Foundation, 2013

The Asia Foundation, "AFGHANISTAN IN 2011: A Survey of the Afghan People"" , the Asia Foundation, 2011

Bakewell, Oliver, "Returning refugees or migrating villagers? Voluntary repatriation programmes in Africa reconsidered", UNHCR NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, No15 Dec 1999

Betts, Alexander, "Development assistance and refugees Towards a North-South grand bargain?", FORCED MIGRATION POLICY BRIEFING 2, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford, Oxford, June 2009

Betts, Alexander (ed.), "Global Migratio 非政治組織 vernance", Oxford University Press, Oxford, 2011.

Betts, Alexzander, “Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement”, Cornell university Press, NY, 2013

Bhatia, Michael, Goodhand, Jonathan with Atmar, Haneef Atmar; Pain, Adam Pain and Suleman, Mohammed, "Profits and Poverty: Aid, livelihood and conflict in Afghanistan", Humanitarian Policy Group, Background research for HPG Report 13, February 2003

Bialczy, Agata, "Voluntary Repatriation' and the Case of Afghanistan: A Critical Examination", FORCED MIGRATION POLICY, Refugee Studies Centre Working Paper No. 46, Oxford Department of International Development University of Oxford, January 2008

Bilak, Alexandra, "Missing the heart of the problem: Why ignoring internal displacement undermines the purpose of the UN summit on migrants and refugees"", Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) Downloadable from <http://news.trust.org/item/20160916104048-x43fd/> 916 September 2016 10:40 GMT

Black, Richard, Fielding, Tony, King, Russell, Skeldon, Ronald and Tiemoko, Richmond, “Longitudinal studies: an insight into current studies and the social and economic outcomes for migrants”, Working Paper. Sussex Centre for Migration Research, Brighton.2003

Borton, John; Buchanan-Smith, Margie; Otto Ralf, "Support to Internally Displaced Persons – Learning from Evaluations; Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme"", SIDA, 2005

Brimelow, Peter,” Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster”, Random House USA Inc, NY, 1995

Bridget Anderson and Scott Blinder, “Who counts as a migrant? definitions and their consequences”,The Migration Observatory, 1 April 2012

Castles, Stephen, “Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective” Draft paper, Conference on Theories of Migration and Social Change St Anne’s College, Woodstock Road, Oxford Tuesday 1st – Thursday 3rd July 2008 Wednesday 2 July 9.30-11.00 Session 1: Theories of global mobility, 2008,

Castles, Stephen, “Twenty-First-Century Migration as a Challenge to Sociology”, Journal of Ethnic and Migration Studies, volume 33, Issue 3, pp.351-371, DOI: 10.1080/13691830701234491 2007,

Central Statistics Organization, 'National Risk and Vulnerability Assessment 2011-12. Afghanistan Living Condition Survey”. ICON institution, Kabul 2014

Central Statistics Organization, 'National Risk and Vulnerability Assessment 2007/8, A profile of Afghanistan”, ICON Institute. Kabul 2009.

Chin, Gilbert, “A consensus in Europe about asylum seekers”, Science, Vol. 354, Issue 6309, pp. 192-19414 October 2016

COLLINSON, Sarah, ELHAWARY, Samir,” Humanitarian space: a review of trends and issues”, Humanitarian Policy Group Overseas Development Institute, 2012

Collyer, Michael, and de Hass, Hein, “Developing dynamic categorisation of transit migration”, Population, Space and Place, volume 19, Issue 4, 22 October 2010

COLSON, ELIZ ABETH, "Forced Migration and the Anthropological Response", Journal of Refugee Studies, Vol. 16, No. 1 2003, Oxford, 2003

The Council of Europe Commissioner for Human Rights, "The right to leave a country", Issue Paper, Council of Europe, France, October 2013

Crawford, Nicholas; Cosgrave, John; Haysom, Simone and Walicki, Nadin, "Protracted displacement: uncertain paths to self-reliance in exile", Humanitarian Policy Group, London, September 2015

CRAWLEY, Heaven, and AMRE, Trine Lester,” Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe”, UNHCR, EPAU/2004/05 May 2004

Crisp, Jeff, "A new asylum paradigm? Globalization, migration, and the uncertain future of the international refugee regime", UNHCR, NEW ISSUE in refugee Research No.100, December 2003

- Crisp, Jeff**, "A surrogate State? The role of UNHCR in protracted refugee situations", UNHCR, New Issues in Refugee Research No.168, January 2009
- Crisp, Jeff**, "Policy Challenge of the new diasporas: migrant network and their impact on asylum flow and regimes", UNHCR, New Issues in Refugee Research 7, May 1999
- Crisp, Jeff**, "No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa", UNHCR, New Issues in Refugee Research 74, January 2003
- CRISP, Jeff**, "Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 155 April 2008
- Crisp, Jeff and Dessalenge, Damtew**, "Refugee protection and migration management: the challenge", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Working Paper No. 64 August 2002
- Crisp, Jeff**, "Globalization, poverty and mobility: an introduction to the developmental dimensions of international migration", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Paper No. 164, September 2008
- Daily Monitor**, "OPM hit by refugee corruption scandal", 05 FEBRUARY 2018
- de Bruijn, Bart**, "The Living Conditions and Well-being of Refugees", UNDP, Human Development Research Paper 2009/25 July 2009
- de Haas, Hein**, "Migration and Development: A Theoretical Perspective", International Migration Review, Volume 44, Issue 1, 2010,
- de Haas, Hein**, "TRANSMIC TRAINING SEMINAR Migration Theory – Introductory Seminar 12-15 January 2015", International Migration Institute. Oxford Department of International Development. University of Oxford, 2015
- de Haas, Hein**, "Migration Theory Quo Vadis?", the International Migration Institute (IMI), Oxford Department of International Development (QEH), University of Oxford, Paper 100, November 2014
- Dicker, Nicole and Mansfield, Joanna**, "Filling the Protection Gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia", UNHCR, New Issue in Refugee Research, Research Paper No.238 UNHCR Policy Development and Evaluation Services, May 2012
- de Waal, Alex and Curry, James**, "Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa", London, African Rights, the International African Institute, 1997.
- EU and Islamic Republic of Afghanistan**, Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU,
[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf#search=%27EU+and+Islamic+Republic+of+Afghanistan%2C+Joint+Way+Forward+on+migration+issues+between+Afghanistan+and+the+EU%2C%27]
- European Asylum Support Office**, Latest asylum trends – 2015 overview
[<https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>]
- Egeland, Jan, Harmer, Adele and Stoddard, Abby**, "To Stay and Deliver Good practice for humanitarians in complex security environments", OCHA, Independent Study, 2010
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)**, "Risk Analysis for 2017", FRONTEX, Warsaw, 2017
- Friedman, Milton (with the assistance of Rose D. Friedman), "Capitalism and Freedom", University of Chicago, Chicago, 1962
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)**, "Risk Analysis for 2016", FRONTEX, Warsaw, 2016
- Madeline Garlick Elspeth Guild Caitlin Procter Machiel Salomons, "Buildi 非政治組織 n the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD), Transition Process in Kenya", UNHCR, PDES/2015/01, April 2005

- Fairchild, Henry Pratt**, "Immigration: A World Movement and its American Significance", revised Edition, The Macmillan Company, NY, 1925
- Foreign and Commonwealth Office**, Ministry of Defense, Department for International Development, "The UK Government's Approach to Stabilization (2014)", MOD, DFID, Stabilization Unit, May 2014
- Featherstone, Andy**, "Strengthening Principled Humanitarian Response Capacities: Afghanistan Case Study", Humanitarian Policy Group, ODI, January 2012
- Feller, Erika**, "The Evolution of the International Refugee Protection Regime", Journal of Law & Policy, Vol. 5: 129, pp129 - 139, 2001
- Fukuyama, Francis**, "The end of History and the Last Man", Avon Book, NY, 1992
- Goldin, Ian and Reinert, Kenneth (WB)**, "Globalization for development: trade, finance, aid, migration, and policy", Washington DC, 2007
- Gomez, Oscar A., and Kawaguchi, Chigumi**, "The Continuum of Humanitarian Crises Management: Multiple Approaches and the Challenges of Convergence, JICA Research Institute", JICA, JICA RI working Paper Comparative Study of Humanitarian Crisis Management from the Perspective of Bilateral cooperation Agencies, No.136, December 2016
- Government of the Islamic Republic of Afghanistan**, "Atlas of Afghan City Regions 2016", GoIRA, Kabul, 2016
- Government of the Islamic Republic of Afghanistan**, "State of Afghan Cities 2015", GoIRA, Kabul, 2015
- GOVERNMENT OF PAKISTAN MINISTRY OF STATES AND FRONTIER REGIONS ISLAMABAD**, "YEARBOOK 2005-2006 (SAFRON)", SAFRON, Islamabad, 2006
- Gregory Johnson, Vijaya Ramachandran, and Julie, Walz**, "CERP in Afghanistan - Refining Military Capabilities in Development Activities", PRISM 3. No.2, p81~98 (YEAR)
- Gulbadan Habibi and Pamela Hunte (AREU)**, AFGHAN RETURNEES FROM NWFP, PAKISTAN, TO NANGARHAR PROVINCE, Afghan Research and Evaluation Unit, April 2006
- Guterres, Antonio**, "High Commissioner' Dialogue on Protection Challenges: Understanding and addressing root causes of displacement - Opening Remarks by António Guterres United Nations High Commissioner for Refugees", UNHCR, Geneva, 16 December 2015
- Harrell-Bond, Barbara**, "Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees", Oxford University Press, 1986
- Hinds, Roisin**, "Relationship between humanitarian and development aid", GSDRC, Helpdesk Research Report, 16.02.2015
- Holsti, K.J.**, International Politics: Framework for analysis - 6th ed., Prentice-Hall, New Jersey, 1965
- Hoffmann, Eivind and Lawrence**, "STATISTICS ON INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION, A REVIEW OF SOURCES AND METHODOLOGICAL ISSUES; Interdepartmental Project on Migrant Workers 1994-95", International Labor Office, Geneva, 1996
- Hough, Carrie**, "Newcomers to Nairobi: the protection concerns and survival strategies of asylum seekers in Kenya's capital city", NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 260 July 2013
- Human Right Watch**, "Pakistan Coercion, UN Complicity: The Mass Forced return of Afghan Refugees", HRW, February 2017
- Human Rights Watch**, "What Are You Doing Here? Police Abuses against Afghans in Pakistan", HRW, November 2015,
- Human Rights Watch**, "PAKISTAN COERCION, UN COMPLICITY: The Mass Forced Return of Afghan Refugees", HRW, February 2017
- Huntington, Samuel P.**, "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order: Remaking World Order", A Touchstone book, NY, 1996

International Crisis Group, "AID AND CONFLICT IN AFGHANISTAN", ICG Asia Report N°210, 4 August 2011

Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee, "VCA Report on the Process of Land Distribution for Repatriations and Displaced People" (Translated from Dari), Kabul, October 2013

Inheteven, Katharina, "Because we are refugees, utilizing a legal label", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 130, October 2006

The Inter-Parliamentary Union, the International Labour Organization, and the United Nations (Office of the High Commissioner for Human Rights), "Migration, human rights and governance; Handbook for Parliamentarians", Handbook N° 24, pp19, 2015

International Office of Migration, "International Migration and Development, Training Modules, Facilitator's Guide", NY, pp3, 2013

International Rescue Committee, "THE DURABLE SOLUTIONS PROJECT: IDENTIFYING VULNERABLE AFGHAN REFUGEES IN NEED OF RESETTLEMENT, ANNUAL TRIPARTITE CONSULTATIONS ON RESETTLEMENT, IRC, Geneva, June 2002

International Crisis Group, "AFGHANISTAN: WHAT NOW FOR REFUGEES?", Asia Report, N°175 – 31, August 2009

Islamic Republic of Afghanistan, "AFGHANISTAN NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY SUMMARY REPORT, An Interim Strategy For Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction An Interim Strategy For Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction", 2015

[<https://my.nps.edu/documents/105988371/107571254/National+Development+Strategy.pdf/8176334f-927b-495a-81e2-d899c57c1afb>]

IOM, "World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy" (July 2009)

IRIN

<https://www.thenewhumanitarian.org/news/2018/11/28/audit-finds-un-refugee-agency-critically-mismanaged-donor-funds-uganda>

JACKSON, Robert "Quasi-States Sovereignty, International Relations and the Third World", Cambridge University Press, June 2011 (online publication, original publication 1991)

JACOBSEN, Karen, "The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 45, July 2001

Jacobsen, Karen and Laudau, Loren, "Researching refugees: some methodological and ethical considerations in social science and forced migration", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Working Paper No.90, June 2003,

Jackson, Ashley and Giustozzi, Antonio, "Talking to the other side Humanitarian engagement with the Taliban in Afghanistan", the Humanitarian Policy Group, HPG policy paper, December 2012

Jacobsen, Karen and Landau, Loren B, "The Dual Imperative in Refugee Research: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science Research on Forced Migration", Working Paper #19, July 2003

Kagan, Michael, "The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination", Scholarly Works Paper 636, 2006, <http://scholars.law.unlv.edu/facpub/636>

Kaldor, Mary, "In defense of new wars; Article (published version) (refereed), Stability, International Journal of Security and Development, [Original citation: Kaldor Mary (2013), In defense of new wars. Stability: International Journal of Security and Development, 2(1), ISSN 2165-2627]

Kaplan, Richard, "The Coming Anarchy", Atlantic Monthly, Vol. 273, No 2, Feb 1994

- King, Russell**, Theories and typologies of migration, an overview and a primer. Working Paper. Malmö University, Malmö, 2012
- Keen, David, and Attree Larry**, "Dilemmas of counter-terror, stabilization and state building A discussion paper", SAFERworld, January 2015,
- Kennedy, Paul**, "Preparing for the Twenty-First Century, The Rise and Fall of The Great Powers", Random House, NY, 1993
- Koslowski, Rey**, "Possible steps towards an international regime for mobility and security", GLOBAL MIGRATION PERSPECTIVES No. 8, October 2004
- Kronenfeld, Daniel A.**, "Can Afghanistan Cope with Returnees? A Look at Some New Data", Middle East Institute, Fondation pour la Resherche Strategique, MEI-FRS, January 2011
- Kurekova, Lucia, Mytna**, "Theories of Migraiton: Conceptual review and empirical testing in the Context of the EU East-West Flows, Paper prepared for Interdisciplinary conference on Migration. Economic Change, Social Challenge. April 6-9, 2011, University College London, 2011
- Ladas, Stephen, P.**, "Reviewed Work: The Exchange of Minorities, Bulgaria, Greece and Turkey" Review by Francis Deák Columbia Law Review Vol. 32, No. 8 (Dec. 1932), pp. 1465-1467
- Laroff, George and Johnsen, Mark**, "Metaphors we live by", The University of Chicago press, London, 2003
- Loescher, Gil and Milner, James**, "Responding to protracted refugee situations Lessons from a decade of discussion", FORCED MIGRATION POLICY BRIEFING 6, Refugee Study Center, January 2011,
- Loescher, Gil**, "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy", International Migration Review, Col 35 No1, Spring 2001
- Loescher, Gil and Milner, James**, "Protracted refugee situations: domestic and international security implications", Routledge for the International Institute of Strategic Studies, NY, 2005
- Long, Katy**, "Permanent crises? Unlocking the protracted displacement of refugees and internally displaced persons", Oxford University, Oxford October 2011
- Long, Katy**, "Extending protection? Labour migration and durable solutions for refugees", UNHCR, New Issue in Refugee Research, No.176, October 2009
- McNamara, Karen Elizabeth and Gibson, Chris**, 'We do not want to leave our land': Pacific ambassadors at the United Nations resist the category of 'climate refugees' Term recommended by the IPCC and Nansen Conference, Geoforum 40(3):pp.475-483 · May 2009
- Macrae, Joanna**, "The Death of Humanitarianism? An Anatomy of the Attack", Disasters, Vol. 22 (4), p309-317, October 2009
- Marcare, Joanna**, "Aiding peace ... and war: UNHCR, returnee reintegration, and the relief-development debate", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 14, December 1999
- Mann, Michael**, " The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing", Cambridge University Press, Cambridge, 1942
- Margesson, Rhoda**, "Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects", Congressional Research Service (CRS) Report, RL33851, 26 January 2007
- Martin, Sudan, F.**, "Forced Migration and the evolving humanitarian regime", UNHCR, New Issues in Refugee Research, 20 July 2000
- Martin, Susan, F.**, "Global migration trends and asylum" NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 41, UNHCR, April 2001,
- MIDDLETON, Darren**, "Why asylum seekers seek refuge in particular destination countries: an exploration of key determinants", GLOBAL MIGRATION PERSPECTIVES, No. 34, May 2005

Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadeghi (AREU), "RETURN TO AFGHANISTAN? A Study of Afghans Living in Mashhad, Islamic Republic of Iran", Afghan Research and Evaluation Unit, Case Study Series, October 2005

Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadeghi (AREU), June 2005, RETURN TO AFGHANISTAN? A Study of Afghans Living in Tehran, Afghan Research and Evaluation Unit

Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadeghi (AREU), October 2005, RETURN TO AFGHANISTAN? A Study of Afghans Living in Zahedan, Islamic Republic of Iran, Afghan Research and Evaluation Unit

Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi Diana Glazebrook Gholamreza Jamshidiha Hossein Mahmoudian Rasoul Sadeghi (AREU), Second-generation Afghans in Iran: Integration, Identity and Return, Afghan Research and Evaluation Unit,

Moore David, "Humanitarian agendas, state reconstruction and democratization processes in war-torn societies", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Working Paper No. 24, July 2000

Moore, David, "Labeling the Playing Fields & Embedding Illusions: 'post-conflict' Discourse & Neo-Liberal 'Development' in War-torn Africa", ROAPE Publication, Review of African Political Economy No. 83:11-28, 2000

Moor, David, "Humanitarian agendas, state reconstruction and democratization processes in war-torn societies NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 24, July 2000

MOSEL, Irina Mosel and LEVINE, Simon, 'Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places', Humanitarian Policy Group, HPG Commission Report, March 2014

Montero, A. Lara and Baltruks, Dorothea, "The impact of the refugee crisis on local public social services in Europe", European social Network, UK, 2016

Mouzourakis, Minos, 'We Need to Talk about Dublin' Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union, WORKING PAPER SERIES NO. 105, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development University of Oxford, December 2014,

Médecins Sans Frontières, "Femine and forced relocation 1984-1986", Médecins Sans Frontières, MSF Speaks Out, April 2013

Merkx, Jozef, "Refugee Identities and relief at African Borderland; A case study on Northern Uganda and Sounthern Sudan", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 19, June 2000

Monsutti, Antonio Donini and Scealettari, Giulia, "Afghans on the Move: Seeking Protection and Refuge in Europe in this journey I died several times; In Afghanistan you only die once", Global Migration, GLOBAL MIGRATION RESEARCH PAPER N° 17 | 2016

Moore, David, "Humanitarian agendas, state reconstruction and democratization processes in war-torn societies", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH working paper No.24, July 2000

Moore, Will and Shelleman, Stephan, "Refugees or Internally Displaced Persons – to where one should flee-", Comparative Political Studies, VOI 39, no.5, June 2006

Ninna Nyberg-Sorensen, Nicholas Van Hear, and Poul Engberg-Pedersen (IOM), "The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options" , IOM Migration Research Series, No.8, July 2002

NEUMAYER, Eric, "Bogus Refugees? The determination of asylum migration to western Europe", International Studies Quarterly No. 49, pp 389~409, June 2005

Neumayer, Eric, "Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe", International Studies Quarterly 49, 2005

- Niland, Norah**, "Democratic Aspirations and Destabilizing Outcomes in Afghanistan", WATSON INSTITUTE, Brown University, Cost of War, 15 October 2014
- Nixon, Hamish** (AREU), "Aiding the State? International Assistance and the State building Paradox in Afghanistan", AREU Briefing paper Series, April 2007
- Nyberg-Sorensen, Nina, Van hear, Nicholas, Engberg-Pedersen, Poul**, "The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Option", International Organization for Migration, No.8, July 2002
- Obi, Naoko**, "A review of assistance programmes for asylum seekers and refugees in Japan", NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 259, UNHCR, July 2013
- Oliver-Smith, Hansen**, "Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People", Westview Press, the University of Michigan, 1982
- Opel Afti** (AREU), "BOUND FOR THE CITY: A Study of Rural to Urban Labour Migration in Afghanistan", AREU, April 2005
- Oxfam**, "UN INTEGRATED MISSIONS AND HUMANITARIAN ACTION", OXFAM HUMANITARIAN POLICY NOTE UPDATED, August 2014
- Oxfam**, Public good or private wealth? Universal health, education and other public services reduce the gap between rich and poor, and between women and men. Fairer taxation of the wealthiest can help pay for them, Briefing Paper, January 2019
- Paoletti, Emanuela, de has, Hein and Vargas-Silva, Carlos**, "The concept and theory of migration scenarios 1", Global Migration Futures Project, Oxford University, Updated on 16 December 2010,
- Peterson. William**, "A general typology of migration", American Sociological Association, Vol. 23, No. 3, Jun., pp256-266, 1958
- Paterson, Anna, and Blewett, James with Karimi, Ashif** (AREU), Putting the Cart before the Horse? Privatization and Economic Reform in Afghanistan, Afghan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper Series, November 2006
- Pécoud, Antonie and de Guchteneire, Paul**, "Migration Without Borders, Essays on the Free Movement of People" UNESCO Publication, Cambridge university Press, Cambridge, 2004
- Piche, Victor**, "Contemporary Migration Theories as Reflected in their Founding Texts", Population-E, 68 (1), pp.141-164 2013
- Potter, Donald, W.**, "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States", Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference University of Adelaide, 29 September-1 October 2004
- Richmond, Anthony H.**, "Refugees, Inequality, and Human Development", Refuge, Volume 25 Number 2, 2010
- Rigaud, Kanta Kumari; de Sherbinin, Alex; Jones, Bryan; Bergmann, Jonas; Clement, Viviane; Ober, Kayly; Schewe, Jacob; Adamo, Susana; McCusker, Brent; Heuser, Silke; Midgley, Amelia**, "Groundswell : Preparing for Internal Climate Migration", 2018. World Bank, Washington, DC.
- Robinson, Vaughan and Segrott, Jeremy**, "Understanding the decision-making of asylum seekers", Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Home Office Research Study 243, July 2002
- Robinson, W. Courtland**, "Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement", the Brookings Institute, The Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement, May 2013

Ruben, Ruerd, "Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems", Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands, IOB Study, May 2013

Katrin Marchand Melissa Siegel Katie Kuschminder Nassim Majidi Michaella Vanore Carla Buil(IOM), "Afghanistan Migration Profile", IOM, 2024,

Sassen, Saskia, "Territory, Authority, Rights From Medieval to Global Assemblages, Princeton University Press, New Jersey, 2006 領土・権威・諸権利 グローバリゼーション・スタディーズの現在 サスキア・サッセン著伊豫谷登志翁監修 2011年、明石書店

Sato, Mamiko (AREU), "Searching for My Homeland: Dilemmas between Borders EXPERIENCES OF YOUNG AFGHANS RETURNING "HOME" FROM PAKISTAN AND IRAN", Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper Series, July 2009

Sato, Mamiko (AREU), "SECOND-GENERATION AFGHANS IN NEIGHBOURING COUNTRIES From mohajer to Hamwatan: Afghans return home", Afghan Research and Evaluation Unit, December 2007

Sato, Mamiko and Hunte, Pamela (AREU), June 2007, TO RETURN OR TO REMAIN: THE DILEMMA OF SECOND-GENERATION AFGHANS IN PAKISTAN, Afghan Research and Evaluation Unit

Savage, Kevin, Lorenzo Delesgues, Ellen Martin and Gul Pacha Ulfat, "Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: an Afghanistan case study", Humanitarian Policy Group, Working Paper, July 2007,

Schöch, Rüdiger, "Afghan refugees in Pakistan during the 1980s: Cold War politics and registration practice", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE Research Paper No. 157, June 2008

Schütte, Stefan (AREU), EMERGING TRENDS IN URBAN LIVELIHOODS, AREU, August 2005

Scott, James. C., "Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed", The Yale ISPS Series, Yale University Press, New Haven and London, 1998

Sen, Amartya, "Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Development", Claredon Press, Oxford, 1981

Special Inspector General for Afghan Reconstruction, 2016, "CONFERENCE REPORT LESSONS FROM THE COALITION INTERNATIONAL EXPERIENCES FROM THE AFGHANISTAN RECONSTRUCTION APRIL 19–20, 2016", SIGAR, WASHINGTON, D.C. 2016

Special Inspector General for Afghan Reconstruction, "Weaknesses in Reporting and Coordination of Development Assistance and Lack of Provincial Capacity Pose Risks to U.S. Strategy in Nangarhar Province", SIGAR, 26 October 2016

Special Inspector General for Afghan Reconstruction, "Special Inspector General for Afghan Reconstruction Quarterly Report to the United States Congress", SIGAR, October 30, 2017

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, "Afghan Refugees and Returnees: Corruption and Lack of Afghan Ministerial Capacity Have Prevented Implementation of a Long-term Refugee Strategy", SIGAR 15-83 Audit Report, SIGAR, August 2015

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, "Special Inspector General for Afghan Reconstruction Quarterly Report To the United States Congress", SIGAR, 30 January 2016,

SPINKS, Harriet, "Destination anywhere? Factors affecting asylum seekers choice of destination", Parliament of Australia, Department of Parliamentary Service, Research paper No.1, 2012-13, 5 February 2013

Stigter, Elca Stigter and Monsutti, Alessandro (AREU), "Transnational Networks: Recognizing a Regional Reality", AREU Briefing paper, April 2005

Still Human Still Here, "At the end of the line: Restoring the integrity of the UK's asylum system", Still Human Still Here, 2010

Suhrke, Astri (team leader), Harpviken, Kristian Berg, Knudsen, Are, Strand, Arne, "Peacebuilding: Lessons for Afghanistan", 2002 [<https://www.cmi.no/publications/831-peacebuilding-lessons-for-afghanistan#pdf>]

Tally Kritzman-Amir, Tally and Spijkerboer, Thomas, "On the Morality and Legality of Borders: Border Policies and Asylum Seekers", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 26, pp 1-38, 2013

Tennant, Vicky, "UNHCR's engagement with integrated UN missions: Report of a lessons learned workshop", UNHCR, Policy Development and Evaluation Service, PDES/2009/04, August 2009

Tennant, Vicky, "UNHCR's engagement with integrated UN Missions: Report of a lessons learned workshop", UNHCR, PDES/2009/04 August 2009

Terry, Fiona, "Reconstituting Whose Social Order? 非政治組織 in Disrupted States Conference entitled: From Civil Strife to Civil Society: Civil-Military Cooperation in Disrupted States, 6-7 July 1999", Canberra, Australia 1999

Tilly, Charles, "Transplanted network", New School for Social Research, October 1986

The Guardian, "They exaggerated figures: Ugandan aid officials suspended over alleged fraud

Refugee commissioner and three senior officials debarred pending investigation as Britain, US and EU threaten to withdraw funding" 08 Feb 2018

The World Bank, "Afghanistan Poverty, Vulnerability and Social Protection: An Initial Assessment", The World Bank, Human Development Unit South Asia Region Report No. 29694-AF, 7 March 2005

Troeller, Gary, G, March 2003, Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Working Paper No. 85

Turton, David, "Conceptualizing Forced Migration", Oxford University, Refugee Study Center 12, October 2003

Turton, David, "Refugees, forced resettlers and 'other forced migrants': towards a unitary study of forced migration", UNHCR, New Issues on Refugee Research No. 94, September 2003

Turton, David, "Conceptualising Forced Migration", University of Oxford, Working Paper No.12, October 2003

Turton, David, "Refugees, forced resettles and 'other forced migrants': towards a unitary study of forced migration", UNHCR NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH working paper No.94, September 2003

Turton, David and Marsden, Peter (AREU), "Taking Refugees for a Ride? The politics of refugee return to Afghanistan", AREU, AREU Issue Paper Series, December 2002

United Kingdom: Parliament, House of Commons Library, The 'AfPak policy' and the Pashtuns, 22 June 2010, Research Paper 10/45, available at: <https://www.refworld.org/docid/4c21c6062.html> [accessed 3 April 2019]

UN (United Nations), Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, October 29, 2015, UN General Assembly, In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants, 21 April 2016, A/70/59, available at: <http://www.refworld.org/docid/5732e34e4.html> [accessed 19 September 2016]

UN, Humanitarian Country Team Afghanistan, "AFGHANISTAN FLASH APPEAL ONE MILLION PEOPLE ON THE MOVE COVERING SEP-DEC 2016", UNAMA, Kabul, 2016

UN, "International Migration Report 2015", Department of Economics and Social Population Division (2016), (ST/ESA/SER.A/384), 2016

UN, "United Nations: Integrated Missions Planning Process (IMPP) Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006", UN, 2006

UN, ECOSOC High-level segment: ministerial meeti 非政治組織 f the high-level political forum on sustainable development, convened under the auspices of the Economic and Social Council, (E/2019/68), 05 May 2019

UNAMA (United Nations Assistant Mission in Afghanistan) and UNOHCHR (United Nations Office of High Commissioner for Human Rights), "AFGHANISTAN MIDYEAR REPORT 2016 PROTECTION OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICT (2009-2017)", UNAMA, July 2016

UN Economic and Social Council, "QUESTION OF THE VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN ANY PART OF THE WORLD, WITH PARTICULAR REFERENCE TO COLONIAL AND OTHER DEPENDENT COUNTRIES AND TERRITORIES, E/CN.4/1986/24, 16 February 1986

UNDP (United Nations Development Programme), World Bank and UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), "Concept Note Transitional Solutions Initiative UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank", October 2010

UNDP,"The 2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI)", <http://hdr.undp.org/en/2018-MPI>

UNHABITAT, "Understanding Urbanization Monitoring urban dynamics in a fragile and resource-constrained context", UNHABITAT, Discussion Paper #9, March 2015

UNHCR, Greece Data Snapshot 10 Aug 2017", UNHCR, data2.unhcr.org

UNHCR, "Regional Plan Building Resilience and Solution for Afghan Refugees in South-West Asia", UNHCR, 01 July 2016-31 December 2017

UNHCR, Handbook on procedures and criteria for determining Refugee Status, under the 1951 Convention and the 1967 protocol relating the status of refugees ", UNHCR, Geneva, Reissued December 2011

UNHCR, "Greece as a country of asylum: UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Greece", UNHCR, December 2014

UNHCR, "Discussion Paper: refugee protection and durable solutions in the context of international migration", UNHCR, UNHCR/DPC/2007/02, 2007

UNHCR, Refugees' and Migrants' Frequently Asked Questions (FAQs), 15 March 2016

UNHCR, "COMPLEMENTARY FORMS OF PROTECTION: THEIR NATURE AND RELATIONSHIP TO THE INTERNATIONAL REFUGEE PROTECTION REGIME", UNHCR, EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000

UNHCR, "Refugee protection and durable solutions in the context of international migration, Report on the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges (December 2007)", UNHCR, PDES/2008/02, April 2008

UNHCR, "Statute of the office of the united nations high commissioner for refugees", UNHCR, 2007 (with the introduction of the High Commissioner)

UNHCR, "NOTE ON THE MANDATE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES AND HIS OFFICE, 2007

UNHCR," UNHCR's mandate in relation to assistance to refugees and other people of concern", UNHCR, 3 June 2015

UNHCR, "Guiding Principles on Internal Displacement", UNHCR, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109, 22 July 1998

UNHCR, "The State of the World Refugees, A Humanitarian Agenda", UNHCR, 2010

UNHCR, "Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence", Roundtable on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence 13 and 14 September 2012 Refugee Rights Project, University of Cape Town, South Africa

UNHCR, "Preliminary Position Paper: Considerations relating to the return of Afghan nationals who are currently outside their country of origin, in countries of asylum not in the immediate region", UNHCR, 13 February 2002

UNHCR, "REFUGEE AND PROTECTION AND DURABLE SOLUTIONS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT" UNHCR, [<https://www.unhcr.org/4a24ef0ca2.pdf>]

UNHCR, "Global Trend: Forced Displacement in 2016", UNHCR, 19 June 2017

UNHCR, "Global Trend: Forced Displacement in 2019", UNHCR 19 June 2020

UNHCR, "AFGHANISTAN CHALLENGES TO RETURN EXECUTIVE SUMMARY ", UNHCR, May 2004,

UNHCR, "MAKING COMPREHENSIVE APPROACHES TO RESOLVING REFUGEE PROBLEMS MORE SYSTEMATIC", High Commissioner's forum (FORUM/2004/7), UNHCR, 16 September 2004

UNHCR, "BACKGROUND PAPER ON REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS FROM AFGHANISTAN", UNHCR, April 2001

UNHCR, "UNHCR Note on Basic Considerations Regarding Returns to Afghanistan from Non-Neighboring States", UNHCR, 10 July 2002

UNHCR, "UNHCR RETURNEE MONITORING REPORT AFGHANISTAN REPATRIATION JANUARY 2002 – MARCH 2003", UNHCR, 2003

UNHCR, HANDBOOK VOLUNTARY REPATRIATION: INTERNATIONAL PROTECTION, UNHCR, 1996

UNHCR, "the International Conference on the Solutions Strategy for Afghan Refugees to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries, 2-3 May 2012", UNHCR, 2012

UNHCR, "UNHCR's ELIGIBILITY GUIDELINES FOR ASSESSING THE INTERNATIONAL PROTECTION NEEDS OF AFGHAN ASYLUM-SEEKERS", UNHCR, December 2007,

UNHCR, AFGHANISTAN: CHALLENGES TO RETURN EXECUTIVE SUMMARY, UNHCR, Geneva, March 2004

UNHCR, "PROTECTING REFUGEES & THE ROLE OF UNHCR", UNHCR, 2008

UNHCR, "Handbook for Repatriation and Reintegration Activities", UNHCR, May 2004

UNHCR, "Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective", UNHCR (www.unhcr.org/climate), UNHCR, October 2008

UNHCR, "Refugee protection and durable solutions in the context of international migration Report on the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges", December 2007 PDES/2008/02 April 2008

UNHCR, "Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement", UNHCR, February 2011

UNHCR, "Mid-Year Trend 2015", UNHCR, 2016

UNHCR, "Global Trend 2016", UNHCR, 2016

UNHCR, "UNHCR'S ROLE IN SUPPORT OF THE RETURN AND REINTEGRATION OF DISPLACED POPULATIONS: POLICY FRAMEWORK AND IMPLEMENTATION STRATEGY EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME", UNHCR, EC/59/SC/CRP.5, 11 February 2008

UNHCR, "FRAMEWORK FOR DURABLE SOLUTIONS FOR REFUGEES AND PERSONS OF CONCERN", UNHCR, Core Group on Durable Solutions, May 2003

UNHCR (Jeff Crisp and Elca Stigter), "Real-time evaluation of UNHCR's response to the Afghanistan emergency Bulletin No. 2", UNHCR, 6 December 2001

UNHCR (Jeff Crisp and Elca Stigter), "Real-time evaluation of UNHCR's response to the Afghanistan emergency, Bulletin, No.3", 31 May 2002

UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 18th Meeting, "Complementary forms of Protection: their nature and relationship to the International Refugee Protection Regime", UNHCR ExCOM, EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000

UNHCR and The World Bank, "FRAGILITY AND POPULATION MOVEMENT IN AFGHANISTAN", 2016

UNHCR STANDING COMMITTEE, "PROTRACTED REFUGEE SITUATIONS: REVISITING THE PROBLEM", UNHCR, EC/59/SC/CRP.132, June 2008

UNOCHA (United Nations Office of Coordination for Humanitarian Affairs) Afghanistan, "Conflict Induced Displacement in 2017 - Snapshot (as of 15 October 2017)", UNOCHA, 15 Oct 2017

UNOHCHR (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS), "Protecting the human rights of migrants in vulnerable situations", Presentation on Workshop,

UNOHCHR, "The International Convention on Migrant Workers and its Committee", fact Sheet Mp.24 (Rev1), NY and Geneva, 2005

UNOHCHR-PICUM multi-stakeholder meeting, in collaboration with the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, 1 June 2016

UNGA (United Nations General Assembly), "PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL, POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT: Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin* Addendum, PROTECTION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN SITUATIONS OF NATURAL DISASTERS, A/HRC/10/13/Add.1 5 March 2009

UNGA, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", A/64/364-S/2009/47522, September 2009

UNGA "In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants", Report of the Secretary-General A/70/59, 21 April 2016

UNGA, "One humanity: shared responsibility", Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, A/70/709, 2 February 2016

UNGA, Security Council, 6 December 2001, A/56/681-S/2001/1157, The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security Report of the Secretary-General

UNSC (United Nations Security Council), "Letter dated 4 September 2012 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolution 1988 (2011) addressed to the President of the Security Council", S/2012/683, 05 September 2012

UNU (United Nations University), "Protracted Refugee Situations and Peacebuilding", United Nations University, Policy Briefing No1, 2007

U.S. Force, Afghanistan (USFOR), "Commander's Emergency Response Program (CERP) SOP Updated: Dec 2009 Money As A Weapon System Afghanistan (MAAWS-A)", USFOR, USFOR-A Pub 1-06, March 2012

Van Hear, Nicholas with Brubaker, Rebecca and Bessa, Thais, "Development Research Paper 2009/20 Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration", UNDP, United Nations Development Programme Human Development Reports Research Paper, April 2009

Viehe, Ariella, Afshar, Jasmine, and Heela, Tamana, "Rethinking the Civilian Surge Lessons from the Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan", Center for American Progress December 2015

Vinton, Dan, "The New, Same as the Old: History, Refugees and Germany", St Andrews Foreign Affairs review, 2016

Walzer, Micheal, "Sphere of Justice: A Defense of Pluralism and Equality", Basic Books, 1983

The World Bank, "Forcibly Displaced, toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts Overview", International Banks for reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C., 2016

The World Bank Group, "Navigating Risk and Uncertainty in Afghanistan", Brussels Conference on Afghanistan October 4th-5th, Brussels, 2016

Warren, Zachary and Hopkins, Nancy, "AFGHANISTAN IN 2015 ; A Survey of the Afghan People", The Asia Foundation, 2016

Zetter, Roger, "Protecting Forced Migrants A State-of-the-Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward", University of Oxford, Migration Report, Refugee Studies Centre, 2014

主な参考文献

JICA 研究所, アフガニスタン・プロジェクトチーム, 『アフガニスタンに平和の礎を 人々の生活再建に奔走する日本人たち』 丸善プラネット, 2013

杉本明子, 2007年8月、何民開発援助と難民のエンパワーメントに関するよびてき考察ウガンダの事例から、神戸学院法学第37巻第1号、PP31-77

Abbasi-Shavazi, Mohammad Jalal, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadegh (AREU), "RETURN TO AFGHANISTAN? A Study of Afghans Living in Mashhad, Islamic Republic of Iran", Afghan Research and Evaluation Unit, AREU Case Study Series, October 2005

Abbasi-Shavazi, Mohammad Jalal, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadegh (AREU), "RETURN TO AFGHANISTAN? A Study of Afghans Living in Zahedan, Islamic Republic of Iran", Afghan Research and Evaluation Unit, AERU Case Study Series, October 2005

Abbasi-Shavazi, Mohammad Jalal, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadegh (AREU), "RETURN TO AFGHANISTAN? A Study of Afghans Living in Tehran", Afghan Research and Evaluation Unit, A REU Case Study Series, October 2005

Abbasi-Shavazi, Mohammad Jalal, Diana Glazebrook, Gholamreza Jamshidiha, Hossein Mahmoudian and Rasoul Sadegh (AREU), "Second-generation Afghans in Iran: Integration, Identity and Return", Afghan Research and Evaluation Unit, AREU, Case Study Series, April 2008

Asia Consultations International, "DURABLE SOLUTIONS FOR KUCHI IDP'S IN THE SOUTH OF AFGHANISTAN OPTIONS AND OPPORTUNITIES (for UNHCR)", ACI, Kandahar/Kabul, November 2006

Adger, W.N., J.M. Pulhin, J. Barnett, G.D. Dabelko, G.K. Hovelsrud, M. Levy, Ú. Oswald Spring, and C.H. Vogel, "Human security: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectorial Aspects", Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y .O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P .R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 755-791. 2014

Afghanistan Independent Human Rights Commission, "Economic and Social Rights in Afghanistan II", AIHRC, August 2007

AFIFI, Tamer, GOVIL, RADHA Govil, SAKDAPOLRAK Patric, and WARNER, Koko, "CLIMATE CHANGE, VULNERABILITY AND HUMAN MOBILITY: PERSPECTIVES OF REFUGEES FROM THE EAST AND HORN OF AFRICA UNITED NATIONS UNIVERSITY INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND HUMAN SECURITY", (UNU-EHS) REPORT No. 1, JUNE 2012

Afsah, Ebrahim and Guhr. Alexandra Hilal, "Afghanistan: Building a State to Keep the Peace" in A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.), Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 9, Koninklijke Brill N.V. Printed in The Netherlands. p. 373-456, 2005

AIDA, "The legacy of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III regulations", Asylum Information Database Legal Briefing No.1, June 2015

Ahmad, Yasmin et al., "Development Finance and policy trend", Development Co-Operation Report 2017, 2018

Al Jazeera, "Afghanistan: The other refugee crisis", 2015年9月15日
(<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/09/afghanistan-refugee-crisis-150915073827019.html> アクセス確認 2018年1月20日)

Alam, Dr. Anwar, "Barriers to Repatriation of Afghan Refugees (A Case Study of Afghan Community at Shah and Khusar Colony Board Area Peshawar)", International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, Vol. 2, No. 3, March 2012

Alizai, Mushtaq Ahmed, "Speech of Mr. Mushtaq Ahmed Alizai, the Commissioner for Afghan Refugees, North-West Frontier Province", Date of delivery: 21.06.2002

Altai Consulting and UNHCR, "UNHCR's Voluntary Repatriation Program: Evaluation of the Impact of the Cash Grant Executive Summary", Altai Consulting, March 2009

Altai Consulting, "Integration of Returnees in the Afghan Labor Market", Altai Consulting, August 2006

Amnesty International, "Public Statement: The Greek Authorities must urgently accept the asylum system reforms and end detention of asylum seekers", Amnesty International, EUR25/003/2013, 21 March 2013

Amnesty International, "Public Statement THIS IS BREAKING PEOPLE: HUMAN RIGHTS VIOLATIONS AT AUSTRALIA'S ASYLUM SEEKER PROCESSING CENTRE ON MANUS ISLAND, PAPUA NEW GUINEA", Amnesty International, 2013

Amnesty International, 'Public Statement: THE DUBLIN II TRAP TRANSFERS OF ASYLUM-SEEKERS TO GREECE', Amnesty International, EUR 25/001/2016 Jul-05), 05 July 2016

Amnesty International, "THEDUBLIN II TRAP TRANSFERS OF ASYLUM-SEEKERS TO GREECE", Amnesty International Publications. 2010

Amnesty International, "AFGHANISTAN: The human rights of minorities", Amnesty International, AI Index: ASA 11/14/99, November 1999

Amnesty International, "AFGHANISTAN The human rights crisis and the refugees", Amnesty International, AI Index: ASA 11/02/95, February 1995

AREU, "AFGHANS IN QUETTA Settlements, Livelihoods, Support Networks and Cross-Border Linkages", **AREU**, Afghan Research and Evaluation Unit, January 2006

Asia Pacific Refugee Rights Network, "Understanding and addressing root causes of displacement in the Asia-Pacific", December 2015

Asylum Information Database, "The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation", AIDA Legal Briefing No. 1 June 2015, 2015

Awa Dabo, Jago Salmon, Moises Venancio and Patrick Keuleers, "Local Governance, peace building and state building in post-conflict settings (DRAFT)", UNDP, A UNDP Discussion Paper, 2010

Betts, Alexandre and Loecher, Gil, "Refugees in International Relations", University of Oxford, Oxford University Press, 2010

Betts, Alexandre, Bloom, Louise, and Waver, Nina, "Refugee Innovation Humanitarian Innovation that starts with communities", Humanitarian Innovation Project, University of Oxford, July 2015

Bennett, J., S.Pantuliano, W.Fenton, A Uvux, C.Banett and E. Brusset, "Aiding the Peace A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005–2010(Final report – December 2010)", ITAD LTD, UK, 2010

Bettocchi, Guillermo, Cavewe, Ana Grace, Crisp, Jeff and de la Varga Fit, Anna, "Protections in situations of internal displacement: Learning from UNHCR's operational experience", UNHCR, EPAU/2002/10, 2002

Bhatia, Michael, Goodhand, Bhatia wiith Haneef Atmar, Adam Pain and Mohammed Suleman, "Profits and poverty: aid, livelihoods and conflict in Afghanistan", Humanitarian Policy Group, Background research for HPG Report 13, 13 February 2003

BORLICK, Brian, "Improving decision-making in asylum determination, UNHCR, New Issues in Refugee Research No.119, August 2005

Brook, Rosa, Ehrenreich, "Failed States, or the State as Failure?", The University of Chicago Law Review 2000 No.4, V.72, Fall 2005

Brookings-LSE, "Ten years after the Humanitarian Reform: how are IDPs faring? A Summary", Brookings-Bern Project on Internal Displacement, December 2014

The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displacement Persons, April 2010

The Brookings, "Beyond the Blanket: towards More effective Protection for internally displaced persons in southern Afghanistan", A Report of the Brookings-Bern Project on Internal Displacement and The Liaison Office (TLO) , May 2010

Byrne, Meredith, "What does it make to be a refugee? Evidence from field experiments and Qualitative Inquiry", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 280, June 2016

Burnett, Kari, "Feeling like an outsider: a case study of refugee identifies in the Czech Republic", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 251, January 2013

Byrd, William A., "RESPONDING TO AFGHANISTAN'S DEVELOPMENT CHALLENGE: AN ASSESSMENT OF EXPERIENCE DURING 2002-2007 AND ISSUES AND PRORITIES FOR THE FUTURE", The World Bank, Report No. SASPR-11, October 2007

Caparini and Milante, "Sustaining peace and sustainable development in dangerous places", Disarmament and International Security, Chapter 6, SIPRI, SIPRI Yearbook 2017: Armaments, 2018

Castles, Stephen, "Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation, Sociology", Vol. 77, no. 1, pp. 13-34, 2003

Castles, Stephen, "Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective", Conference on Theories of Migration and Social Change St Anne's College, Woodstock Road, Oxford, 1st – 3rd July 2008, July 2008

Center for American Progress, "U.S. Aid to Pakistan by the Numbers", Posted on Aug 21, 2008, downloaded on 28 Nov 2017

Chouliaraki, Prof. Lilie, "Post-humanitarianism: Humanitarian communication beyond a politics of pity", Preparation Paper (To appear in the International Journal of Cultural Studies, 2010)

CMI, "Peacebuilding: lessons from Afghanistan", CMI Chr. Michelsen Institute, volume 4, No.3, November 2005 –

Collett, Elizabeth, "Destination: Europe Managing the Migrant Crisis", Foreign Affairs, March/April 2017, 2017

Collinson, Sarah, Samir Elhawary and Robert Muggah, "States of fragility: stabilization and its implications for humanitarian action", HPG working paper, May 2010

Collinson, Sarah, "Globalization and the dynamics of international migration: implications for the refugee regime", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH No.1 May 1999

Collinson, Sarah; Darcy, James; Waddell, Nicholas, and Schmidt, Anna (Ed), "Realizing protection; The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status", Humanitarian Policy Group, HPG Report 28, September 2009

Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, "The conditions in centers for third country national (detention camps, open centers as well as transit centers and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states", Dec 2007

Council of Europe, "The Right to Leave the Country", Issue Paper by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, October 2013

CRAWLEY, Heaven, "Chance or Choice? Understanding why Asylum Seekers come to the UK", Swansea University, January 2010

CRISP, Jeff, "Globalization, poverty and mobility; an introduction to the developmental dimension of international protection", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 164, September 2008

Crisp, Jeff, "Mind the Gap! UNHCR, humanitarian Assistance and the development process", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No.42, May 2000

Development Assistance Committee, "Draft Proposal for clarifying the reporting directives on in-donor refugee costs", DCD/DAC/AC/TWGMR 820171e, 18 Feb 2017

Daniel Kaufmann, "Daniel, Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy", the World Bank, 11 March 2003

Danish Refugee Council, "TOWARDS UNDERSTANDING AND ADDRESSING ROOT CAUSES OF DISPLACEMENT – THE DRC PERSPECTIVE", DRC, Dec 2015

- DAWN.COM**, "Timeline: History of US-Pakistan relations", 04 July 2012.
[<https://www.dawn.com/news/731670>]
- de Hass, Hein**, "International Migration, Remittances and Development: myths and facts", *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 8, pp 1269–1284, , 2005
- de Bruijn, Bart**, "The Living Conditions and Well-being of Non-Political Organized Refugees", UNDP, United Nations Development Programme Human Development Reports Research Paper 2009/25 July 2009
- de Hass, Hein**, " Myths of Migration; Much of what we think we know is wrong", SPIGEL on line, 21 March 2017 [downloaded on 16 May 2017]
- Development Research Centre on Migration**, "Globalization and Poverty", Migration and Social Protection: A Concept Paper Working Paper T2, RACHEL SABATES-WHEELER and MYRTHA WAITE Institute of Development Studies, Sussex, December 2003
- Dimitriadi, Angeliki**, "Background Report: Migration System 3 (Afghanistan): Migration from Afghanistan to third countries and Greece", Deliverable 2.1., 2013
- Donini Antonio, Monsutti Alessandro, and Scalettaris Giulia**, "Afghans on the Move: Seeking Protection and Refuge in Europe: In this journey I died several times In Afghanistan you only die once" , GLOBAL MIGRATION RESEARCH PAPER N° 17 | 2016, 2016
- Dr. DVERY, Danielle**, "The Role of Information and communication networks in decision to seek asylum and the choice of Australia", Occasional paper Series 15/2015, Feb 2015
- European Asylum Support Office (EASO)**, "Country of Origin Information Report Afghanistan Recruitment by armed groups", EASO, September 2016
- European Asylum Support Office (EASO)**, "Country of origin information report Afghanistan Taliban Strategies – Recruitment", EASO, July 2012
- European Asylum Support Office (EASO)**, "EASO Country of Origin Information report Afghanistan Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans", EASO, December 2016
- Edwards, Lucy Morgan**, "State-building in Afghanistan: a case showing the limits?", Volume 92 Number 880, December 2010
- Elca Stigter and Alessandro Monsutti (AREU)**, "Transnational Networks: Recognizing a Regional Reality", AREU, April 2005
- Elca Stigter (AREU)**, "TRANSNATIONAL NETWORKS AND MIGRATION FROM HERAT TO IRAN", AREU, AREU Case Study Series, January 2005
- Elca Stigter (AREU)**, "TRANSNATIONAL NETWORKS AND MIGRATION FROM FARYAB TO IRAN", AREU, AREU Case Study Series, February 2005
- Entwisleah, Hannah**, "The world turned upside down: A review of protection risks and UNHCR's role in natural disasters", UNHCR, PDES/2013/03, March 2013
- EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES**, "GUIDELINES FOR THE TREATMENT OF AFGHAN ASYLUM SEEKERS & REFUGEES IN EUROPE", PP3/05/2004/Ext/AP, May 2004
- European Asylum Support Office (EASO)**, "EASO Country of Origin Information Report: Afghanistan Security Situation Update", EASO, January 2016
- Falbab-Brown, Vandar**, "Blood and Faith in Afghanistan", A June 2016 update, Brookings, June 2016
- Farbotko, Carol. & Lazrus, Heather**, "The first climate refugees?" Contesting global narratives of climate change in Tuvalu. *Global Environmental Change*, 22 (2), 382-390., 2012
- Ferris, ElizaBeth; EY, Erin Moon and Stark, Chareen**, "From responsibility to response: Assessing national Approaches to internal Displacement, The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, November 2011
- Fitzgerald, Jennifer, Lebiang, David and Teets, Jessica C.**, "Defining the Law of Gravity", *The political Economy of International Migration*, World Politics 66. No.3 (July 2014), pp406-465

Fieden, Matthew Fielden and Azerbaijani-Moghadam, Sippi, "Female Employment in Afghanistan: A Study of Decree # 8 ", INTER-AGENCY TASK FORCE STUDY ON TALIBAN DECREE AND ITS IMPLICATIONS, 6 February 2001

Forced Migration Review, "Protracted Displacement", No.33, Oxford, Refugee Study Center, University of Oxford, 01 Sep 2009

Forced Migration Review, "Preventing Displacement"" FMR Issue Oxford, Refugee Study Center, University of Oxford, December 2012

Forced Migration Review, "Thinking ahead: displacement, transition, solutions"", Issue 52, Oxford, Refugee Study Center, University of Oxford, May 2016

Forced Migration Review, Local Communities: first and last providers of protection, Issue 53, Oxford, Refugee Study Center, University of Oxford, October 2016

Foley, Pat, "Shelter Programme Monitoring and Evaluation", 2006
[<https://www.unhcr.org/4333f18e2.pdf>]

Forced Migration Review, "Disasters and displacement in a changing climate plus articles on: Cartagena +30, organ trafficking, animals, distrust on the Thai-Burma border, and sweet tea in Jordan and mini-feature on FGM", Forced Migration Review issue 49, May 2015, Oxford Refugee Study center, Oxford University, [www.fmreview.org/climatechange-disasters]

Foresight, "Foresight: Migration and Global Environmental Change Final Project Report", The Government Office for Science, London, 2011

FRATZKE, Susan, "NOT ADDING UP: The Fading Promise of Europe's Dublin System EU Asylum; Towards 2020", Project Migration Policy Institute, Migration Policy Institution Europe, Brussels, March 2016

The Fund for Peace, Fragile state Index 2016, 2017
[<http://fundforpeace.org/fsi/2016/06/27/fragile-states-index-2016-annual-report/fragile-states-index-annual-report-2016-ver-3e/>]

GARLICK, Madeline, GUID, Elspeth, PROCTER, Caitlin, SALOMONS, Michael, "Buildi 非政治組織 n the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination Transition process in Kenya", UNHCR, PDES, April 2015

Ghani, Ashraf, "Transcript of H.E. President Mohammad Ashraf Ghani's Remarks Brussels Conference on Afghanistan", Brussels, Belgium, 05 October 2016

GLADWELL, Catherine and ELWYN, Hannah Broken, "Futures: young Afghan asylum seekers in the UK and on return to their country of origin", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 246, October 2012

GOODALL, Christine, "The comi 非政治組織 f the stranger: asylum seekers, trust and hospitality in British city", UNHCR, New Issues in Refugee Research No.195, November 2010

GOODALL, Christine, "Shouting towards the Sky: the role of religious individuals, communities, organizations and institutions in Support for refuge and asylum seekers", UNHCR, New Issues in Refugee Research 275, April 2015

Gorlick, Brian, "Improving decision-making in asylum determination", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 119, August 2005

GOTTWALD, Martin and SERNA, Nicolas Rodriguez, "Comprehensive Solutions for Colombian refugees in Latin America", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 279, June 2016

Grace, Jo (AREU), "WHO OWNS THE FARM? Rural Women's Access to Land and Livestock", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, February 2005

Grip, "Coping with crises: Forced Displacement in Fragile Context", SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security, Chapter 7, 2018

Groenewold, George, "Millennium Development Indicators of Education, Employment and Gender Equality of Afghan Refugees in Pakistan", Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute

- Hass, Richard**, "World Order 2.0 the case for Sovereign Obligation", Foreign Affairs, January/February 2017
- HABITAT and USAID**, "Local Integration of IDP families in Herat, Afghanistan Draft Report-Phase 1a- Household and property survey and planning", AID-OFDA-IO-13-0006, 13 February 2014
- Haddad, Emma**, "The Refugee 'problem'", The Refugee in International Society: Between Sovereigns, Chapter 1, Cambridge University Press, Cambridge
- Haider, H.**, "State building and peacebuilding in situations of conflict and fragility. Topic Guide Supplement. Revised edition with A. Strachan", GSDRC Applied Knowledge Services, Helpdesk Research Report, University of Birmingham, Birmingham, 2014
- HAIDER, Huma**, "Refugee, IDP and host community radicalization", SDRC Helpdesk Research report, 31 Oct 2014
- Hamdani, Khalil**, "Trans-border Vulnerabilities", UNDP, Human Development Report Office OCCASIONAL PAPER, 2014
- Hansen, Randall**, "State Controls: Borders, Refugees, and Citizenship", The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies, Oxford, June 2014
- HARFST, Jan**, "UNDP Regional Bureau for Europe & CIS: Practionarer's Guide to Area-Based Development Programming", UNDP, ABD Toolkit Draft, 13 November 2012
- Jackson, Ashley and Haysom, Simone Haysom**, "The search for common ground: civil-military relations in Afghanistan, 2002-13", Humanitarian Policy Group, HPG Working Paper, April 2013
- Held, D, McGrew, A, Goldblatt, D, Perssaton J**, "Contents and Introduction in Global Translations: Politics, Economics and Culture", Stanford University Press, pp1-31, Stanford, 1999
- Herbert, Siân**, "Stability and stabilization approaches in multinational interventions", GSDRC Applied Knowledge Services, Helpdesk Research Report, University of Birmingham, Birmingham, 05 July 2013
- Herbert, Siân**, "State legitimacy in Afghanistan and the role of the international community", GSDRC Helpdesk Research Report Applied Knowledge Services, Helpdesk Research Report, University of Birmingham, Birmingham, 01 October 2014
- Hiegemann, Valentina**, "Repatriation of Afghan Refugees in Pakistan: Voluntary?", Oxford Monitor of Forced Migration Vol. 4, No. 1 YEAR
- Hojen, Peter**, "Fleeing for love: asylum seekers and sexual orientation in Scandinavian", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 181, December 2011
- Home Office**, "Country Information and Guidance Afghanistan: Security and humanitarian situation", Version 3.0, UK, 2016
- Hough, Carrie**, "Newcomers to Nairobi: the protection concern and survival of asylum seekers in Kenya's capital ", UNHCR, New Issues in Refugee Research No.260, July 2016
- Human Right Watch**, "Pakistan: Coerced Refugee Return Endangers Thousands, Abuse, Harassment Force Afghans Home to Danger", AI, September 14, 2016
- Human Rights Watch**, "Ireland: Asylum Seekers' Right to Work Overdue", HRW, 13 July 2015, [<http://www.refworld.org/docid/55a3b3a94.html>, accessed 30 July 2016]
- Human Rights Watch**, "By Invitation Only: Australian Asylum Policy", C1410, December 2002, [<http://www.refworld.org/docid/3e31416e0.html>, accessed 30 July 2016]
- Human Rights Watch**, "Buffeted in the Borderland: The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine", HRW, December 2010
- Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan**, "A Joint Evaluation: HUMANITARIAN AND RECONSTRUCTION ASSISTANCE TO AFGHANISTAN, 2001-2005: From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom", Main Report, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, October 2005
- Hunte, Pamerla (AREU)**, "Beyond Poverty Factors Influencing Decisions to Use Child Labour in Rural and Urban Afghanistan", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, June 2009

Hunte, Pamerla, J. (AREU), "Looking beyond the School Walls: Household Decision-Making and School Enrolment in Afghanistan", AREU, Afghan Research and Evaluation unit, March 2006

HUTTON, Lauren, "Considering the relevance of peacebuilding within external interventions in Africa", ISS paper 281, February 2015

InterAgency Standing Committee (IASC), "IASC OPERATIONAL GUIDELINES ON THE PROTECTION OF PERSONS IN SITUATIONS OF NATURAL DISASTERS", The Brookings – Bern Project on Internal Displacement, January 2011

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), "Internal Displacement and the Global Compact on refugees, Are today's returning refugees' tomorrow's IDPs?", Thematic Series, The Invisible Majority, IDMC, November 2017

IDMC, "The Displacement continuum, research agenda and call for partners", Thematic Series, The Invisible Majority, IDMC, November 2017

IDMC, "Understanding the root causes of displacement: towards a comprehensive approach to prevention and solutions", A view of a camp for internally displaced people, Masisi, North Kivu, DR Co 非政治組織, Briefing Paper 8, October 2013

IDMC, "Afghanistan: Increasing hardship and limited support for growing displaced population A profile of the internal displacement situation", IDMC, 28 October 2008

IDMC, "AFGHANISTAN: Commitment to development key to return of remaining displaced people, A profile of the internal displacement situation", IDMC, 2 December 2005

IDMC, "Internal displacement continues unabated Ten million new displacements recorded since January 2016 ", IDMC, 16 September 2016

International Labour Organization (ILO), "Afghanistan: Time to move to Sustainable Jobs, Study on the State of Employment in Afghanistan", ILO Afghanistan Office, May 2002

INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE, "REPORT OF THE PUBLIC INQUIRY INTO LAND USURPATION (Translated from Dari) ", November 2014

INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE, "A Review of Selected Foreign-Assistance Programs Implemented in Afghanistan (Translated from Dari)", November 2011

INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE, "Report on Conflicts of Interest (Translated from Dari)", December 2015

INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE, "REPORT OF THE PUBLIC INQUIRY INTO THE KABUL BANK CRISIS", 15 November 2012

INDEPENDENT JOINT ANTI-CORRUPTION MONITORING AND EVALUATION COMMITTEE, "REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION RELATED ELEMENTS OF PRESIDENTIAL DECREE 45", March 2013

International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The Responsibility to Protect Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty", the International Development Research Centre, Ottawa, 2001

International Association of Refugee Law Judges, "WHERE TO NOW: CHARTING THE FUTURE COURSE OF INTERNATIONAL PROTECTION: The Proceedings of the 8th World Conference of the International Association of Refugee Law Judges, 28 – 30 January 2009, Cape Town South Africa, 2009

International Crisis Group, "PEACEBUILDING IN AFGHANISTAN", ICG Asia Report N°64, , 29 September 2003

International Crisis Group, "PAKISTAN: THE WORSENING CONFLICT IN BALOCHISTAN", Asia Report N°119 – 14 September 2006, September 2006

International Crisis Group, "PAKISTAN'S TRIBAL AREAS: APPEASING THE MILITANTS", Asia Report N°125 – 11 December 2006

International Crisis Group, "Political Parties in Afghanistan", Asia Briefing No 39, 2 June 2005

- International Migration Organization (IOM)**, "IOM Afghanistan Quarterly Update Return & Deportation of Unaccompanied Migrant Children Single Females from Iran & Pakistan", January—March 2016, IOM, 2016
- IOM**, "Return of Undocumented Afghans from Pakistan", IOM, (Updates as of 27 August 2016) 2016
- IOM**, Undocumented Afghan Returns from Iran & Pakistan January to December 2015
- IPCC**, "Climate Change 2014: Synthesis Report", Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp., 2014
- Islamic Republic of Afghanistan, "Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)", GOIRA, 05 September 2015
- Jackson, Asley, and Giustozzi, Antonio**, "Talking to the other side Humanitarian engagement with the Taliban in Afghanistan", Humanitarian Policy Group, HPG Working Paper, December 2012
- Jackson, Asley and Haysom, Simone**, "The search for common ground: civil–military relations in Afghanistan, 2002–13", Humanitarian Policy Group, Humanitarian Policy Group, HPG Working Paper, April 2013
- Jesuit Refugee Service (JRS)**, "Europe Protection Interrupted: the Dublin Regulation's impact on asylum seekers' protection", JRS, The DIASP project, June 2013
- JRS**, "Protection interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection", JRS, The DIASP project, June 2013
- Garling, Joregen**, "Gender Dimensions in international migration", Global Commission on International Migration, Global Migration Perspectives No.35, May 2015
- Jastram, Kate and Machiron, Marilyn**, "REFUGEE PROTECTION: A Guide to International Refugee Law", UNHCR, 2001
- Jones, R.N., A. Patwardhan, S.J. Cohen, S. Dessai, A. Lammel, R.J. Lempert, M.M.Q. Mirza, and H. von Storch**, "Foundations for decision making in: Climate Change", Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y .O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P .R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, pp195-228, 2014
- Kate, Mary-Anne**, "The provision of protection to the asylum seekers in destination countries", UNHCR, New Issues for Refugee Research No.114, May 2005
- Kakuma News Reflector – A Refugee Free Press**, "Refugee Status Determination: Justice Delayed is...Typical?" Posted in Human Rights by KANERE on February 28, Volume 1, Issue 3 / February 2009, 2009
- Katzman, Kenneth**, "Afghanistan, Post-Taliba 非政治組織 vernance, Security and US policy", CRS Report, 09 February 2009
- Kritzman-Amir, Tally and Spijkerboer, Thomas**, "On the Morality and Legality of Borders, On the Morality and Legality of Borders: Border Policies and Asylum Seeker'", Harvard University, Harvard Human Rights Journal / Vol. 26, 2013
- Kolmannskog, Vikram**, "Climate change, disaster, displacement and migration: initial evidence from Africa", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, No.180, December 2009
- Kronstadt, Alan, K. and Katzman, Kenneth**, "Islamist Militancy in the Pakistan-Afghanistan Border Region and U.S. Policy", CRS Report, 21 November 2008

Karimi, Hussain Ali and Ebrahimi, Ghulam Reza, "Afghan people's attitudes and perceptions towards peace talks between the government and the Taliban, Survey results in 15 provinces of Afghanistan Kabul ", March 2016

Larson, Anna (AREU), "Toward an Afghan Democracy? Exploring Perceptions of Democratization in Afghanistan", Afghan Research and Evaluation Unit, AREU Discussion paper, September 2009

Larson, Anna (AREU), "A Mandate to Mainstream: Promoting Gender Equality in Afghanistan", AREU Issue Paper Series, year

Lischer, Sarah Kenyon, "Refugee involvement in political violence: quantitative evidence from 1987-1998", UNHCR, New Issue in Refugee Research No. 26, July 2000

Long, Cathy, "Extending Protection? Labour Migration and Durable Solutions", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 176, October 2009

Majidi, Nassim, "Urban Returnees and Internally Displacement Persons in Afghanistan", Middle East Institute Foundation pour la Recherche Stratégique, January 2011

Manning, Richard and Trzeciak-Duval Alexandra, "Situation of fragility and conflict: Aid policies and beyond", Conflict, Security & Development, Volume 10, No.1, pp103-132, year

Manslow, H, A, "THEORY OF HUMAN MOTIVATION" (1943) Originally Published in Psychological Review, 50, 370-396. (<http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>) Japanese Translation by Project Sugita Genpaku Members, The College of Liberal Arts, International Christian University, 2011

Marsden, Peter, "Afghanistan: a case study in refugee return and protection", Humanitarian Exchange, March 2003

McAdam, Jane, "Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards", LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, UNHCR, PPLA/2011/03, May 2011

McAdam, Jane, "Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement", International Developments 2010–2013 Volume 29, Number 2, p11-29

Michael, Markus Michael; Corbett, Mary, and Mola, Glen, "The road to health and the road to Afghanistan: Joint UNHCR/WHO evaluation of health and health programmes for Afghan refugees in Pakistan", UNHCR, EPAU/2005/05, April 2005

Milner, James, "Refugees and the peacebuilding process", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Research Paper No. 224, November 2011

Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan, "Population Census Organization Statistics Division 非政治組織 government of Pakistan and UNHCR", CENSUS OF AFGHANS IN PAKISTAN, 2005

Minority Rights Group International (Peter Marson ed.), "Afghanistan: Minorities, Conflicts and the Search for Peace, November 2001

MORRISON, John and CROSLAND, Beth, "The Trafficking and smuggling 非政治組織 of refugees: the end game in European Asylum Policy?", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 39, April 2001

Newman, Edward(ed.), Roland Paris and Oliver P. Richmond, "New perspectives on liberal peacebuilding", The United Nations University, 2009

Norwegian refugee Council, "The Nansen Conference Climate Change and Displacement in the 21st Century", Oslo, Norway, Norwegian refugee Council, June 5-7, 2011

Negar, Ghobadi, Johannes Koettl and Renos Vakis, "MOVI 非政治組織 OF POVERTY: Migration Insights from Rural Afghanistan", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, August 2005

NEL, Philip and MARJOLEIN, Righarts, "Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict", International Studies Quarterly, VOL.52, No.1, 2008

Newland, Katheleen, "Climate Change and Migration Dynamics", Washington DC, Migration Policy Institute, 2011

NAJAM HASAN, "COUNTRY PAPER ON 2008 POPULATION AND HOUSING CENSUS OF PAKISTAN, COUNTRY PAPER ON 2008 POPULATION AND HOUSING CENSUS OF PAKISTAN, PRESENTED IN MANAGEMENT SEMINAR FOR HEADS OF NATIONAL STATISTICAL OFFICES", Paper at ASIA AND THE PACIFIC, DAEJEON, REPUBLIC OF KOREA 18 – 20TH SEPTEMBER, 2006, September 2006

North Atlantic Treaty Organization, "Afghan National Security Forces", Media Backgrounder, June 2013

Norwegian Minister of International Development, "Strategic Framework: Peacebuilding – a Development Perspective", August 2014

Nyberg-Sørensen, Ninna, "The transnational turn in migration studies, Global Commission on International Migration", GLOBAL MIGRATION PERSPECTIVES, No.6, October 2004

Obi, Naoko, "A review of assistance programmes for asylum seekers and refugees in Japan", UNHCR, New Issues for Refugee Research No.259, July 2013

經濟協力開發機構, "States of Fragility 2015: Meeting post-2015 Ambitions", 經濟協力開發機構 Publishing, Paris, 2015 經濟協力開發機構 (2015), States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions, 經濟協力開發機構 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264227699-en>.

經濟協力開發機構, "FRAGILE STATES 2013: Resource flows and trends in a shifting world", 2012, [<https://www.經濟協力開發機構.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/FragileStates2013.pdf#search=%27經濟協力開發機構%2C+FRAGILE+STATES+2013%3A+Resource+flows+and+trends+in+a+shifting+world%27>]

Okoth-Obbo, "Remarks by George Okoth-Obbo, UNHCR Assistant High Commissioner for Refugees for Operations at Brussels Conference on Afghanistan", UNHCR, Brussels, 5 October 2016

Oliver, Roy, "ISLAMIC RADICALISM IN AFGHANISTAN AND PAKISTAN """, UNHCR WRITENET Paper No. 06/2001, January 2002

Paoletti, Emanuela Paoletti; de Haas, Hein, and Vargas-Silva. Carlos, "The concept and theory of migration: scenarios1", Global Migration Futures Project (Updated on 16 December 2010), Oxford University Press, December 2010,

Parkinson, Sarah (AREU), "MEANS TO WHAT END? Policymaking and State-Building in Afghanistan", AREU, Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper Series, November 2010,

PEERS, Steve, "Analysis The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world or lipstick on a pig?", Statewatch, August 2013

Piguet, Etienne, "Climate change and forced migration", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Research Paper No. 153, January 2008

Potter, Donald W, "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States, School of Government", University of Tasmania, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference University of Adelaide 29 September-1 October 2004, October 2014

The Research Directorate of the Immigration and Refugee Board of Canada, "COUNTRY FACT SHEET: PAKISTAN", December 2006 [<https://www.refworld.org/docid/46038d472>]

Reilly, David, "THE GROWING IMPORTANCE OF THE FAILING STATE: SOVEREIGNTY, SECURITY, AND THE RETURN TO POWER POLITICS", Journal of Conflict Studies, Vol. 23, spring 2004, 2004

Riess, Stefanie, "Return is struggle, not resignation: lessons from the repatriation of Guatemalan refugees from Mexico", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 21, July 2000

Rohwerder, Bridgitte, "Sustainable Livelihoods in Ugandan Refugee Settlement" GSDRC Applied Knowledge Services, Helpdesk research Report, 11 Oct 2016

ROBINSON, Vaughan, SEGROFF, Jeremy, "Understanding the decision making of non-political organization of asylum seekers", Home Office Research Study, July 2002
[\[http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.3461&rep=rep1&type=pdf\]](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.3461&rep=rep1&type=pdf)

Deschamps, Colin and Roe, Alan, "Land and Conflict in Afghanistan Building Capacity to Address Vulnerability", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, April 2009

Roy, Olivier, "AFGHANISTAN: INTERNAL POLITICS AND SOCIO-ECONOMIC DYNAMICS AND GROUPINGS", UNHCR, WRITENET Paper No. 14/2002, March 2003

Sarzin, Zara, "Stocktaking of Global Forced Displacement Data", World Bank Group Policy Research working Paper 7985, February 2017

Samuel Hall, "Cash-based Assistance Programmes for Internally Displaced Persons in the Kabul Informal Settlements', An Evaluation for WHH and DRC, May 2014

Sarabi Humayun, "Politics and Modern History of Hazara: Sectarian Politics in Afghanistan", Fletcher School of Law and Diplomacy TUFTS University, Independent Study Course Fall 2005, 2006

Sato, Makiko (AREU), "SECOND-GENERATION AFGHANS IN NEIGHBOURING COUNTRIES From mohajer to hamwatan: Afghans return home", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit Case Study Series, December 2007

Sato, Mamiko (AREU), "From Disappointment to Hope: Transforming Experiences of Young Afghans Returning "Home" from Pakistan and Iran", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, November 2007

Save the Children, "Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian– Military Relations in Afghanistan", Save the Children, 2004

Schmeidl, Susanne, "Repatriation to Afghanistan: durable solution or responsibility shifting?", FMR, Forced Migration Report No.33, year

Schöch, Rüdiger, "Afghan refugees in Pakistan during the 1980s: Cold War politics and registration practice", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 157, June 2008

Schwartz, Michael, Military Neoliberalism: Endless War and Humanitarian Crisis in the Twenty-First Century, Michael Schwartz Stony Brook State University M. Schwartz/Societies Without Borders 6:3 (2011), 190-303, 2011

Sen, Amartya, Poverty and Famine, an essay on entitlement and deprivation, ILO, 1981

Sustainable Development Policy Institute, Assessment and Recommendations for the Rehabilitation of Refugee Hosting Areas in Balochistan and the NWFP", 2003
[\[https://www.unhcr.org/4333f2ed2.pdf\]](https://www.unhcr.org/4333f2ed2.pdf)

Shawna Wakefield with Brandy Bauer, "Place at the Table: Afghan Women, Men and Decision-making authorities", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, August 2005

Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), "The World Bank and the Afghan Government Have Established Mechanisms to Monitor and Account for Funds Contributed to the Afghanistan Reconstruction Trust Fund, but Some Limitations and Challenges Should Be Addressed," SIGAR Audit-11-14 Development and Governance/ARTF, 22 July 2011

Slaughter, Amyand and Crisps, Jeff, "A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Paper No. 168, January 2009

Smith, Debrah, "Decisions, Desires and Diversity: Marriage Practices in Afghanistan", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, February 2009

Smith, Debrah (AREU), "LOVE, FEAR and DISCIPLINE: Everyday violence toward children in Afghan families", AREU, Afghan Research and Evaluation unit, February 2008

Stanzel, Angela, "Eternal Displacement, Afghanistan's refugee crisis and what it means to Europe", EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, Policy Brief, ECFR/170, May 2016

STEPHAN, Caroline, "Dublin III Regulations: an overview and its potential impacts", The Resercher Volume 10, Issue 1, April 2015

Stewart, Frances and Brown, Graham, "Fragile States", CRISE WORKING PAPER No. 51 , January 2009

TELFORD, John, edited by Laura Gibbons and Koenraad Van Brabant, "Counting and identification of beneficiary populations in emergency operations: registration and its alternatives", Good Pactice Review, ODI, September 1997

Sturridge, Caitlin, "Mobility and durable solutions: a case study of Afghan and Somali refugees", UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Paper No. 204, March 2011

Thompson, Larry, "Humanitarian Emergencies: Why Does Kosovo Get More Aid Than the Co 非政治組織?", Paper for the ICVA Conference on 非政治組織 in a Changing World Order: Dilemmas and Challenges Geneva, 14-15 February 2003

Turton, David, "The politics of internal displacement and options for institutional reform", DEP n.17, 2011

UK Home Office, "Asylum Policy Instruction: Asylum Interview Version 6.0", London, 4 March 2015

UK Border Agency, "Operational Guideline Afghanistan", Afghanistan OGN vol. 7, 08 April 2009

United Nations, "Summary Overview Document Leaders' Summit on refugees", UN, Nov 2016

UN Economic and Social Council, The situation of women and girls in Afghanistan, E/CN.6/2005/5 , 22 December 2004

UN Economic and Social Council (Committee for Programme and Coordination), "Evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", Report of the Office of Internal Oversight Services, E/AC.51/2015/5, 18 March 2015

UN General Assembly, "Note on international protection", Report of the High Commissioner Executive Committee of the High Commissioner's Programme Sixty-fourth session Geneva, 30 September-4 October 2013 Item 5 (a) of the provisional agenda Reports on the work of the Standing Committee International Protection (A/AC.96/1122), 3 July 2013

UNAMA, "AFGHANISTAN Human Rights and Protection of Civilians in Armed Conflict Special Report: Attack on a Peaceful Demonstration in Kabul on 23 July 2016", UNAMA, October 2016"

UNAMA, "POPULATION MOVEMENT BULLETIN", Issue 1 (22 March 2016), UNAMA, 2016

UNAMA, "POPULATION MOVEMENT BULLETIN", Issue 6(2 October 2016), UNAMA, 2016

UNDP, Human Development Report 2015 Work for Human Development, by the United Nations Development Programme, UNDP, NY, 2015

UNHCR, "This is who we are a study of the profile, experience and reasons for flight of unaccompanied or separated children from Afghanistan seeking asylum in Sweden in 2015", United Nations High Commissionaire for Refugees, 2015

UNHCR, 1997 Year in Review, Refugee Magazine, No 109, III, 1997

UNHCR, UNHCR Submission by the UNHCR in case of xb.v.France and Greece (Appl.No44989/08), October 2009

UNHCR, "An Introduction to International Protection Protecting persons of concern to UNHCR Self-study module 1", UNHCR, 01 August 2005

UNHCR, "UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas", UNHCR, September 2009

UNHCR, "UNHCR Refugee Coordination Model Adaptation of UNHCR's refugee coordination in the context of the Transformative Agenda", UNHCR, 20 Nov 2015

UNHCR, "Protracted Refugee Situations: High Commissioner's Initiative", UNHCR, December 2008

UNHCR, "MAKING COMPREHENSIVE APPROACHES TO RESOLVING REFUGEE PROBLEMS MORE SYSTEMATIC", UNHCR, FORUM/2004/7, 16 September 2004

UNHCR, "PROTRACTED REFUGEE SITUATIONS: REVISITING THE PROBLEM", UNHCR, EC/59/SC/CRP.13,2 June 2008

UNHCR, "Roundtable on Temporary Protection 19-20 July 2012 International Institute of Humanitarian Law San Remo, Italy", Summary Conclusions on Temporary Protection, July 2012

UNHCR, "CONSIDERATIONS ON THE "SAFE THIRD COUNTRY" CONCEPT: EU Seminar on the Associated States as Safe Third Countries in Asylum Legislation", 8 - 11 July 1996, UNHCR, 1996

UNHCR, "GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION NO. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status", UNHCR, HCR/GIP/15/11, 24 June 2015

UNHCR, "Note on International Protection Executive Committee of the High Commissioner's Programme", **UNHCR**, Standing Committee 51st meeting, Distr.: Restricted 31 May 2011

UNHCR, "Humanitarian Consideration with regard to Return to Afghanistan", UNHCR, May 2006

UNHCR, "Regional Conference on Refugee Protection and International Migration in the Gulf of Aden, Sana'a, Yemen", 19- 20 May 2008 Summary Report, UNHCR, 2008

UNHCR, "AFGHANISTAN CONFLICT-INDUCED INTERNAL DISPLACEMENT 2015: THE YEAR IN REVIEW", UNHCR, 2016

UNHCR, "Huge Afghan Repatriation Mirrored by Sharp Drop in Afghan Asylum Seekers Arriving in Europe", Afghan Refugee Statistics, UNHCR, February 2005

UNHCR, "Major situations of conflict-induced displacement in the first months of 2016", Summary note for Afghanistan Protection Cluster 24 February 2016 (<http://www.unhcr.af/Applications/SitePages/Default.aspx?idx=0&sitepageid=33>)

UNHCR, "Global Trend 2014 ", UNHCR, 2015

UNHCR, "Global Trend 2015", UNHCR, 2016

UNHCR, "Global Trend 2016", UNHCR, 2017

UNHCR, "Global Trend 2017", UNHCR, 2018

UNHCR, "AFGHANISTAN KHOST & PAKTIKA SITUATION UPDATE 20014", UNHCR, 2015

UNHCR, "AFGHANISTAN KHOST & PAKTIKA SITUATION UPDATE 2015", UNHCR, 2016

UNHCR, "AFGHANISTAN KHOST & PAKTIKA SITUATION UPDATE 2016", UNHCR, 2017

UNHCR, "Considerations Relating to the Provision of Protection and Assistance to Internally Displaced Persons in Afghanistan", UNHCR, July 2002

UNHCR, "Afghanistan Security Update Relating to Complementary Forms of Protection", UNHCR, 6 October 2008

UNHCR, "SEARCHING FOR SOLUTIONS: 25 Years of UNHCR – Pakistan cooperation on Afghan Refugees", UNHCR, 2016

UNHCR, "Voluntary Repatriation from Pakistan 2005", UNHCR, 2006

UNHCR, "Afghanistan Situation Operational Update", UNHCR, September 2009

UNHCR, "Pakistan Humanitarian Situation Operational Update", UNHCR, 2009

UNHCR, "UNHCR RETURNEE MONITORING REPORT AFGHANISTAN REPATRIATION JANUARY 2002 – MARCH 2003", UNHCR, 2004

UNHCR, "Background document Initiatives that could benefit from Convention Plus", Forum/2003/03, UNHCR, 2003

UNHCR, "Land Issues Within the Repatriation Process of Afghan Refugees", 1 September 2003

UNHCR, "National Profile of Internal Displaced Persons (IDPs) in Afghanistan", UNHCR, 10 November 2008

UNHCR(MAP), Afghanistan conflict induced IDPs by province of displacement profiled as of 31 December 2015 (cumulative), 2015

UNHCR (Map), Afghanistan Emergency Situation, Afghan refugees in neighboring countries, As of 28 November 2001

UNHCR (Map), Displacement and return of Afghan refugees and IDPs, 2002-2004

UNHCR (Map), Registered Afghans in Iran by Province of Origin in Afghanistan as of 31 Oct 2008

UNHCR (Map), Registered Afghans in Pakistan by Province of Origin in Afghanistan as of 31 Oct 2008

UNHCR (Map), Registered Afghans in Pakistan & Iran by Province of Origin in Afghanistan as of 31 Oct 2008

UNHCR (Map) Assisted Voluntary Repatriation to Afghanistan Return by Province of Destination - 02 Mar 02 - 30 Nov 08

UNHCR (Map), 5.4 - UNHCR Afghanistan - Shelters Completed - 2002 - 2008, At the end of December 2008

UNHCR (Map), Map 5.2 - Main Afghan refugee flows, 1979-90

UNHCR (Map), Afghanistan Emergency Situation, Afghan refugees in neighboring countries as of 28 November 2001

UNHCR (Map), Afghan refugees in neighboring countries estimated number of refugee returns, 2002

UNHCR (ed. Jeff Crisp and Andrew Mayne), "Repatriation Under Conflict: A Review of the Encashment Programme for Afghan Refugees in Pakistan", UNHCR, EVAL/ENC/14,1 February 1994

UNHCR and EU, "IMPROVING ASYLUM PROCEDURES: COMPARATIVE ANALYSIS AND RECOMMENDATIONS FOR LAW AND PRACTICE", UNHCR, March 2010

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "MIGRANT SMUGGLING IN ASIA: Current Trends and Related Challenges", UNODC, Knowledge product No.5, April 2015

UNODC, "MIGRANT SMUGGLING IN ASIA Current Trends and Related Challenges", Briefing Paper 5, UNODC, April 2015

UNODC, "Afghanistan Opium Survey 2016 – Executive Summary", UNODC, 2017

UNOCHA, "Peacebuilding and Linkages with Humanitarian Action: Key Emerging Trends and Challenges", UNOCHA, "OCHA Occasional Policy Briefing Series – No. 7", August 2011

UNOCHA (MAP), "AFGHANISTAN: Cross-Border Movement from Pakistan; as of 29 June 2014 (Map), OCHA, 2014

UNOCHA (MAP), "'Afghanistan: Conflict Induced Displacements'", As of 16 October 2016 (Map) Actual displacements between 1 January 2016 and 12 October 2016, OCHA, 2016

United States Committee for Refugees (USCR), PAKISTAN: AFGHAN REFUGEES SHUNNED AND SCORNED, USCR, September 2001

van Houte, Marieke and Davids, Tine, "Moving Back or Moving Forward? Return Migration", Development and Peace-Building, New Diversities vol. 16, No. 2, 2014

Verdirame, Guglielmo & Pobjoy, Jason M, "The End of Refugee Camps? University of Cambridge", Legal Studies Research Series, PAPER NO. 29/2013, AUGUST 2013

Waldman, Matt, "Community Peacebuilding in Afghanistan The Case for a National Strategy", Oxfam International, February 2008

(Ed) Kálin, Walter; Williams, Rhodri C; Koser, Khalid and Solomon, Andrew, "Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges", The American Society of International Law, The Brookings Institution–University of Bern Project on Internal Displacement Studies in Transnational Legal Policy □ No. 41 The American Society of International Law Washington, DC

Wily, Liz Alden, "Land, People, and the State in Afghanistan: 2002 - 2012", AREU, Afghan Research and Evaluation Unit, February 2013

Women's Commission for Refugee Women and Children (ed., SIPPI AZERBAIJANI-MOGHADAM), " Report on Interviews with Returnee Women and Girls in Herat Province, Afghanistan", January 2001

THE MINISTRY OF WOMEN'S AFFAIRS, "Women and Men in Afghanistan: BASELINE STATISTICS ON GENDER", Ministry of Women's Affairs, Government of Islamic Republic of Afghanistan, 2014

The World Bank, "Workshop on Forced Displacement Current Approach and Tools", workshop background document, WB, November 2017

World Bank Group; UNHCR. 2016. Fragility and population movement in Afghanistan. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/315481475557449283/Fragility-and-population-movement-in-Afghanistan>

The World Bank, "World Development Report 2014: Risk and Opportunity—Managing Risk for Development", WB, 2014

The World Bank, AFGHANISTAN DEVELOPMENT UPDATE, The World Bank, October 2015

The World Bank, "Navigating Risk and Uncertainty in Afghanistan", Brussels Conference on Afghanistan October 4th-5th, 2016

The World Bank, "World Development Report 2014: Risk and Opportunity Managing Risk for Development", A World Bank Group Corporate Flagship, 2015

The World Bank, "Pakistan Baluchistan Economic Report from Periphery to Core (In Two Volumes) Volume I: Summary Report", Knowledge of the World Bank Report No. 40345-PK, May 2008

The World Bank and UNHCR, "Research Study on IDPs in urban settings - Afghanistan", May 2011

Wordworth, Anna, "MOVING TO THE MAINSTREAM: Integrating Gender in Afghanistan's National Policy", Afghan Research and Evaluation Unit, AREU, February 2008

Wright, Terence, Collateral coverage: media images of Afghan refugees during the 2001 emergency, UNHCR, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 62, August 2002

Zolberg, Aristide and Benda, Peter.M.(ed.), "Global Migrants, Global Refugees Problems and Solutions", Berghahn Books, New York, 2001

Zevulun, Danielle, and Lamers Geert, "Dublin Regulation national report: European Network for technical cooperation on the application of the Dublin II Regulation", 18 February 2013

文末脚注

¹ Hannah Arendt, *Altogether Elsewhere, Writers on Exile*, edited by March Robinson, 1951, Faver and Faver より引用した。

² UNHCR 東京事務所 HP, 国連 UNHCR 協会 HP, 難民支援協会 HP, 世界銀行 HP など参照した。

³ David Turton, “Conceptualizing Forced Migration” Oct 2003 (pp12) より引用した。

⁴ 阿部浩乙、「国際的保護」の境界、法律時報 86 巻 11 号 (p 5) では、ハサウエーが指摘する難民を対象とする難民法(難民の地位に注目)と人権法(難民という人に注目)の重なる部分と、「ごちなさ」を、「人間性と地位の違い」と表現している。そして補完的保護が難民法の中で人間性への歩み寄りを紹介している。

⁵ Population on Move, UNAMA 2016 参照のこと。

⁶ 持続可能な開発 国連ホームページの目標 1 貧困の資料ページより資料作成を行った。

<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>

⁷ UNDP, The 2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI), <http://hdr.undp.org/en/2018-MPI>

⁸ UNHCR, 2017, *Left Behind: Refugee Education in Crisis*, UNHCR, Geneva より数値を抜粋した。

⁹ Oxfam, *Public Good or Private Wealth, January 2019* 参照のこと。

¹⁰ この村は当時スーダン政府の難民相手機関 Commissioner for Refugees (COR) の要請で UNHCR の現地事務が作られた。一番近い難民キャンプまで車で一時間半、一番近いガダーレフの町までは車で 45 分、スーダン東の一番大きい街のカッサラまで車で二時間という場所にあった。政府の意向により、UNHCR 事務所が作られることに最初は驚きが隠せなかったが、長期的に難民を受け入れている受け入れ国 (COR) と UNHCR の力関係が明白になるにつれ、難民を受け入れ続けることの困難さを感じた。

¹¹ ショワックの活動の詳細は UNHCR Global Appeal 2019 参照のこと。ショワックの地図は UNHCR Global Report 2016 がウェブ上に存在している。

¹² Commissioner for Refugee (COR) は UNHCR の東スーダンでのスーダン政府カウンターパートである。ダルフォーや南スーダンの独立の前までは COR がスーダンの難民状況の政府側の担当機関であった。

¹³ ウガンダ政府内閣府に属する難民担当の部署のスキャンダルに関しては *The Guardian, Daily Monitor* 新聞報告、国連情報機関 (IRIN) の報道 (2018 年 11 月 28 日) を参照のこと。

¹⁴ 非政治組織も国連機関も受け入れ国政府の同意なしでは活動できないどころか、職員も入国できない。職員のビザの発給を制限すること、または、活動内容を制約することは政府にとってそれらの団体との大きな交渉手段になる。

¹⁵ 例えば 2018 年 8 月現在シリアでもレバノン、ヨルダンから政府間合意がないまま自主的に帰還する難民がいるが、その包括的な統計は存在しない。統計の問題点は第二章で詳しく検討している。

¹⁶ Complimentary Form of Protection とは恒久的解決方法以外に国際的な保護が必要とされる人に提供される保護方法である。詳しくは第 4 章参照のこと。UNHCR の資料は www.unhcr.org/complementary-pathways.html 2010 年から 2017 年の間 89 万人が難民の地位を得たが同様に 63 万 3 千人が補完的な保護を得たことで、合計 150 万人が国際的保護を受けることが出来た。例えば 2018 年では 50 万人の庇護申請者が難民の地位をそして 14 万 9 千人が補完的な保護を受けることが出来た。詳細は Global REPORT 2019 参照のこと。

¹⁷ 2016 年に伝統的な解決方法で難民の地位がなくなったものは国際的難民保護レジームが国際的保護を提供する難民全体数の 5% に満たず (自主帰還 3%、第三国定住 1%、地域統合 0.1%) である。

¹⁸ 例えば自主帰還が 55 万 2 千 2 百人 (これは 2014 年の 24 万人から増加したものの難民全体の数の 5% に満たない)、地域統合が 2 万 3 千人で (前年比の -77%)、第三国定住が 18 万 9 千 3 百人 (前年比の +77% であるが、このうち 55% が米国で、米国はトランプ新政権のもと 2017 年の難民受け入れ枠を 7 万 5 千から 5 万人に削減を発表している) であり、*The Global Trend 2016*, UNHCR, 第三章参照

¹⁹ 2016 年の難民サミット (オバマ・サミット) で受け入れ国への第三国クオータが承認されなかった

²⁰ 実際 2017 年の欧州への難民・移民の移動ではエリトリアはエチオピア、スーダン、リビア経由で欧州への移動が多くなっている。EUROSTATS 報告書参照のこと。

²¹ Population on Move, UNAMA 2016 参照のこと。

²² ROY 2003 p2 the state of unruliness

²³ 以下は OCHA, UNHCR, UNAMA, NAVAR などの数から推定したおおよその数である。

アフガン国内

国内避難民 : 1,475,000 人 (全体の 4.5%) Aug 2016 <IDMC>

帰還した難民 : 6,200,000 人 (全体の 19%) Aug 2016 <UNHCR>

アフガニスタンにいる難民 : 54,917 人

難民のような状況にある人: 20,000 人

アフガニスタンにいる庇護申請者: 124 人

国内移動者 (地方から都市へ) 毎年 2% から 4% の増加

アフガン国外

アフガン難民 : 2,662,954 as of end 2015 <UNHCR>

難民のような状況にある人: 3,300

庇護申請者: 1,258,892 人(そのうち 2015 年では 406,300 人がヨーロッパ)

政府に登録されていない難民: パキスタン 1,500,000 人イラン 百万人以上 <IOM>

国際的な経済移民 114,304 人 <NRVA 2015>

秘密裏の移動: 267,485 人 <Annual Risk Assessment 2016>

²⁴ Michael Barnetta(2011)はUNHCRが難民のことを一番知っていて代弁できるという occupational hazard に陥る傾向があり、それがかえって難民の為になってはいないと主張する。

²⁵ Jane Mackrein (2002)は、政策ありきの難民研究は否定するものの、人類学的見地から人々の生活に踏み込んでいくような研究は、その研究対象の状況の改善を前提とした研究が必要であると主張する。

²⁶ Karen Jacobsen and Loren Landau, 2003, p 2 参照のこと。

²⁷ Lammers(April 2005) は人類学のリサーチを行う上で研究対象への資金提供などのタブーを指摘している。しかし実際には研究対象者に対する何らかの支給 (物品など) があることも事実である。更にインタビューを受けたことにより自らの身に危険を感じるという主張もなされることもある。実際に情報提供によりそのようなこともあるが、そうでない場合もあり、研究者が研究を行った後のフォローアップも必要な場合もある。

²⁸ Jane Mackrein (2002) p6

²⁹ 特にヨーロッパに逃れたアフガン難民のインタビューでは、参加者は基本的に聞き取り調査に同意している時点で、ある傾向を持った人々であり (例えば、研究に参加することにより何らかの結果を将来的にもたらせることに期待を寄せる人々²⁹)、研究に参加しない人々のことは基本的に推測の域を超えていない。これは私の聞き取り調査も同様で、インタビューに合意してくれた人意図は私の利きたい答えを言っていたのかもしれないし、外国人に正直に話す義務もない。しかしこれらの可能性を内包しつつも、長期間にわたり多くの聞き取り調査を行うことでそれをカバーすることとする。

³⁰以下は筆者発表のサマリーの邦訳である。

目的: 帰還民や国内避難民の生活の問題点の発掘、およびそれらの解決方法に当事者が参加して一番いい方法を見つけていくプロセスを促進する。そしてそれらを UNHCR のプログラム形成に役に立て、他のドナーなどにギャップを埋めてもらう。『1』方法: 質問をする形で個人 (カギとなる情報提供者、例えば村の有力者など)、およびグループ (女性、男性、青年、によるインタビュー (10 から 20 名) によって行われた。110 の場所は過去 5 年に帰還者が多い場所、国内避難民が多くいる場所、多く発生した場所、地域パランス、多機関による調査団が行ける場所である。分析手法: 以下の 3 つのコードに分類し分析した

Disparity code 1: 最低限のサービスがあるが、受入れコミュニティよりも難民や国内避難民がそのようなサービスにアクセスしにくい。Disparity code 2: 最低限のサービスがなく、帰還民や国内避難民が受け入れコミュニティ同様にアクセスがない。Disparity code 3: 最低限のサービスがあり、帰還民や国内避難民もほかの国民同様のアクセスがあるさらに優先順位 (Priority Need code) を使用しセクターやロケーションごとに 1 が一番必要度の高いとした。

主な発見

①国内避難民のニーズは州によって大きく異なるが、これは州による富の差、避難民の数と年月、およびそれらの国内避難民を支援できる受入れコミュニティの能力の差異がそのまま国内避難民の生活を左右しているからである。一般的に避難期間が短ければ短いほどより生活は困難である。国内避難民は帰還民と比べて避難先の社会サービスへのアクセスが制限されており、帰還民はより現地に統合されている。

②全体的に、住居、水、生計向上がアフガニスタンの帰還民、国内避難民、難民が直面する大きな問題である。聞き取り調査を行った約半分の回答者が住居が一番重要な問題として、三分の二が受入れコミュニティと比べ住居の問題があるとした。また、四分の一の回答者が水が一番重要な問題と答え、受入れコミュニティよりも制限されたアクセスとしている。また、生計向上の機会がないことが多くの回答者が重要と答えこれは、農工作のために水のアクセスがないことや仕事がある都市から遠いところに住んでいること、などが挙げられた。

グループインタビュー

女性: 家庭内暴力や特に警察による暴力が問題に上げられまた、女性がシュラ (Shura: 村などでの意思決断のための集まり) への参加が出来ないことや特に国内避難民の女性は ID (Taskera) がないこと、土地の財産分与が難しいこと、所有権の争いでは不利なこと、男性が再度イランやパキスタンに職を求めて出て

いったこと、アフガニスタンで女性の生計が立てられるように訓練の機会がないこと、アフガニスタンの習慣となっている子供の婚姻や女性の食事の欠如、など。

18歳以下の少女、少年：学校の収容能力及び学習機会の制約（先生の能力の低下、学校が女性と男性の区別がないため女性が同じ学校に通えないこと、長い通学時間、少年は日中は働きに出ていること）、語学の問題（ダリ、パシュトゥーン）文化的な制約のため女性は8年生以降学校に通えないこと、子供の結婚があげられる。

³¹ NRVA 2004 box 1

³² 親や親せきを同伴しない子供の庇護申請者がヨーロッパにたどり着く理由を模索した Afghan Research and Evaluation Unit (AREU) との共同研究の発表を2015年に行った。

³³ これらすべての詳細(英語)は提出可能である。

³⁴ AREU Collective for Social Science Research 2005, AREU, AFGHANS IN PESHAWAR 2006, AREU AFGHANS IN QUETTA 2006 参照のこと。

³⁵ 本稿では筆者の勤務国の経験をもとに書かれているが、中東にいるパレスチナ難民は国連の別機関 (UNRWA) が担当しておりそちらに関する検討は難民でありながら行っていない。また筆者はコンゴ民主共和国の難民支援以外には主に英語圏の難民状況の対応を主に行っており、特に南・中米の難民の対応を直接行ったことはない。さらに、UNHCR は現在148か国で活動しているが筆者はそのうちたった10か国で活動してきただけである。故に筆者の経験は限られている為、世界全体の難民について議論はできない。更に、UNHCR の任務上集められた資料に関しては UNHCR の規範に沿って、既に公表されている物のみを扱い、個人情報や個人が特定できるような形のインタビューは本稿に記載していない。しかし、本稿の議論を形成するにはそのような知識を活用し、出来る限り公開されている資料で議論を証明することを試みた。

³⁶ Tamer Afifi, Radha Govil, Patrick Sakdapolrak and Koko Warne p 19-20 参照のこと。

³⁷ 例えば人の移動に際して社会的に振り分けられた女性の役割は重要な分野ではあるものの、本稿の目的は国家の視点から個人に焦点に移行することを提唱していることから、特に国家、政治、経済、コミュニティーなどに焦点を当てて検討している。例えば国際移動におけるジェンダーの側面は Carling, Jorgen, May 2005, Gender Dimensions of International Migration, Global Commission on International Migration, Global Migration Perspectives, No. 35 参照のこと。

³⁸ Ms. Erika Feller, SID lecture series “Migration and Development: Challenges for a World on the Move”, 27 January 2004, at Vrije Universiteit, Amsterdam, Netherlands, ARE REFUGEE MIGRANTS? A DANGEROUS CONFUSION” より引用、FELLER は同様の視点を ‘Refugees are not migrants’, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, no. 4, 2005 でも展開している。

³⁹ FELLER, 2004, p2

⁴⁰ 同じく UNHCR の研究所所長を当時勤めていた CRISP は難民と移民の違いは実際上、大変曖昧なものであると主張している。(CRISP, 2003, p. 7) 筆者は CRISP と難民と移民の違いについて何度も会話をしてきたが、UNCHR で20年以上働き現場で実際に難民と接してきた CRISP は組織としての立場としての UNHCR を認識しながらも、個人としての難民の潜在的な力に注目が必要なことを繰り返し、主張していた。

⁴¹ Alessandros はさらに国内避難民、移民、難民の区別も事実上困難と主張。(Alessandro 2006 p 37)

⁴² Migration は邦訳では移住とされることが多いが、本稿では migration を人の移動と捉え、自国を出る人 (Immigration) 新しい国へ入る人 (Emigration) だけでなく、国内で移動する人も含む。

⁴³ IOM は人の移動の世界で合意された定義はない。International Organization for Migration, Glossary on Migration, International Migration Law Series, No. 25, 2011) 参照。そして、それは難民の定義のように国際法上大多数が認めるような定義になっていないとする。

⁴⁴ 移民の定義は OHCHR, 1 June 2016, Protecting the human rights of migrants in vulnerable situations, Presentation at the Workshop, OHCHR-PICUM multi-stakeholder meeting, in collaboration with the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants または OHCHR recommended Principles and Guidelines on the HRs at the International Borders, 2014 参照のこと。

⁴⁵ IOM, International Migration and Development, Training Modules, Facilitator’s Guide, NY 2013, p3

⁴⁶ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, The International Convention on Migrant Workers and its Committee, fact Sheet Mp.24 (Rev1), 2005. “The term ‘migrant’ in article 1.1 (a) should be understood as covering all cases where the decision to migrate is taken freely by the individual concerned, for reasons of ‘personal convenience’ and without intervention of an external compelling factor.”

⁴⁷ Montero, Alfonso Lara Montero and Dorothea Baltruks, “The impact of the refugee crisis on local public social services in Europe”, European social Network, UK, 2016 <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>

⁴⁸ 1998 in Code 336 of UN Statistics Division (UNSD)

⁴⁹ United Nations’ (UN) definition of international migration, recommended in 1998 in Code 336 of UN Statistics Division (UNSD)

⁵⁰ Anderson, Bridget; Blinder, Scott, Who counts as a migrant? Definitions and their consequences” The Migration Observatory, 1 April 2012, http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Who_Counts_Migrant.pdf

⁵¹ 海外送金の公式データに関してはGlobal Remittance Guide 参照 詳しくはいかを参照のこと。
<https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/global-remittances-guide>

⁵² ILO 強制労働、HP 参照。 <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>

⁵³ Laroff, George and Johnsen, Mark, 2003, Metaphors we live by, The university of Chicago press, London

⁵⁴ 庇護と移民の連携 (Asylum - Migration Nexus) の概念は 2002 年に国連難民高等弁務官が UNHCR の保護の方針を説明する Agenda for Protection の中で人の移動が多様化する中での難民や庇護申請者の保護を考えるために打ち出した概念である。

⁵⁵ 多くの場合、人の移動は南半球から北半球ではなく、まず自国の都市に移動する。故に南→北への動きにとらえられがちな移民の動きは実は南南の移動、または南での都市化の問題でもあり、中低所得国の大都市では移民の流入と流出が混在している。実際に世界で人口がより大きい 20 都市には移民の 20% が生活しているという『世界移住報告書』2015 年 IOM(国際移住機関)。
(<http://www.iomjapan.org/press/20151030.html>) 参照。

⁵⁶ UNHCR, “Refugee protection and durable solutions in the context of international migration Report on the High Commissioner’ s Dialogue on Protection Challenges”, December 2007 PDES/2008/02 April 2008

⁵⁷ Crisp, Jeff, “Beyond the nexus: UNHCR’s evolving perspective on refugee protection and international migration”, UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 155 April 2008

⁵⁸ このような人の移動の定義は①広すぎるためにあまりに多数の、あらゆる人々が研究対象となること、それに付随して②検討するデータが膨大となり、エビデンスベースの状況確認が不可能であること、故に③どのような結論も導出せなくなる危険性を孕む。同時に人の移動が次節で見るように経済、社会、政治、人口学など多くの分野にわたり横断的なものであるという見地から、ここでは広義の人の移動を採用する。また、現在では人の移動は Human Mobility(de Hass, 2014) 概念で「それは動く、動かないを問わずに人々が積む場所を選ぶこと」と定義され Transnationalism やデスポラの研究にも発展している。

⁵⁹ 難民条約 (1951 年難民の地位に関する条約) では、難民の定義をいかに定めた (The Convention relating to the Status of Refugees, Article 1 A (2)) 邦訳は UNHCR 東京事務所より http://www.unhcr.org/jp/what_is_refugee

⁶⁰ 難民条約を批准している、そのうちの就労権や移動の自由を例外的に認めないという国もあり、必ずしも難民の地位を得ても一般市民と同様の権利が難民に自動的に与えられるわけではない。

⁶¹ 日本の現行のルールでは庇護申請を行った最初の 6 か月、庇護申請者は働くことは出来ないが難民は働くことが出来る。一般的に、①地位的保護が現実には難民のほうが庇護申請者よりも実施される可能性が多い、②国によっては難民の地位を得て初めて移動や就労・就学の自由が認められている、③難民審査で主張が認められなかった場合は帰国命令が下される。

⁶² 例えば①アフガニスタンでも自分は難民であるが国外に出る方法・資力などが無い、②原則庇護申請者の受け入れの原則があるにもかかわらず、国境閉鎖や難民登録停止などで庇護を申請をしたくてもできない人々がいること、③受け入れ国や UNHCR への不信や (誤解や過去の経験などによる) 恐れから難民であると自分では思っていない、難民の地位を求めない人々がいることである。

⁶³ 国内強制移動に関する指導原則、日本語版、2010 年 10 月 墓田 圭ほか、序章 2 より http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/docs/GuidingPrinciplesIDP_Japanese.pdf 国連事務総長の国内避難民特別代表は、国内避難民の現状と定義形成 (1993 年) 法的解釈 (1996 年と 1998 年)、国内避難民の保護と支援のための組織的な枠組みと適切な規範をしめした国内避難民の手引き原則 63 (1998 年) などの一連の報告書を出した。

⁶⁴ 例えば帝国支配・衰退 (例えばチグリス・ユーフラティス、神聖ローマ、清、オスマントルコ帝国など) は支配先の現地の人々を征服・追放する過程で支配する側もされる側も複合的な人の移動、そしてそれに伴う各種の影響を双方に与えた。宗教迫害 (例えば 30 年戦争。1685 年のプロテスタントへの迫害により多

く人々がフランスから英国、オランダ、イタリア、などへ移動したことによるプロテスタントの広まり) や人種差別 (例えば米国黒人人種差別により米国南北戦争の勃発および米国からカナダへ移動⁶⁴は米国北部の自動車産業に大きな躍進をもたらした)、生活向上 (例えばヨーロッパからアメリカ大陸への移動⁶⁴)、追放 (例えば英国からオーストラリアへの白人流入による現地アボリジニへの影響) など大規模な移動の例として挙げられる。

⁶⁵ Saioa López, Lucy van Dorp and Garrett Hellentha, Human Dispersal Out of Africa: A Lasting Debate, Evolutionary bioinformatics online 11(S2):57-68 · April 2016

⁶⁶ Canada, History of refugee, Government of Canada, last modified on 03.03.2017 <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/timeline.asp> downloaded on 20 March 2017

⁶⁷ Colin Bundy, Migrants and Refugee, history and precedence, Jan 2016, FMR, <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe/bundy.pdf>, downloaded on 20 March 2017

⁶⁸例えば人の移動の受け入れ国やその周辺地域的な経済に重要な役割を果たしたことを Andrew L. Beath は 1600 年代のオランダ経済の発展が当時のオランダ人口の 10%を占める移民にとってもたらされたことで示した。植民地拡大の影響は大陸を超えた労働者の移動でも見られた。更に技術発展 (陸路、海路、空路、などの運送技術や手紙、電話、スマートフォンなど通信技術の発展)、それに伴う移動のコストの低化 (移動費用および時間)、サービスの発展 (人の移動を助ける、多くの場合は非合法的なサービス) は移動を促進した。労働者の移動は強制であれ自由意思であれ、労働者乱用や奴隷貿易 (例えば 17-19 世紀までに 1000 万人以上がアメリカ大陸へ奴隷として移動させられた) が起き、後に奴隷禁止法発令と政策に影響をもたらした。Beath の論文は Ia 非政治組織 ldin, Kenneth Reinert (WB), "Globalization for development : trade, finance, aid, migration, and policy", Washington DC, 2007 参照のこと。

⁶⁹ Migration, Andrew L. Beath

⁷⁰人の移動を促進させる要因は移動の技術革新 (徒歩から蒸気船、電車、飛行機など交通網の充実や安価化) に伴う交通量の増加、移動に関する情報が選択的な政府情報から地域・個人の情報発信による多様化及びフェイクニュースを含む増量化が挙げられる。世界開発計画 (UNDP) の報告書 UNDP 2016 (p 6-7) は人の移動が増加している原因として①社会開発 (例えば教育へのより良いアクセス) が経済発展のペースと会わずに、同時に環境や経済的なショックを和らげる社会的なサービスの欠如により人の移動が誘発されている、②IS やボコハラムなどの新しい紛争アクターの出現による新たなそして長期化する紛争が増加したことにより人の移動も長期化している、③人の移動を起こす要因として人権侵害などに関する国家の統治能力の問題が表面化している、④特に地方から首都圏へとそれと同時に国境を越えての人の移動が、気候変動及び自然資産管理の欠如または失敗により、増加を指摘する。

⁷¹ 例えば、労働力として半ば強制的に移動させられた華僑が挙げられる。例えば 1850-1900 までに 36 万人の中国人が米国へ、および印僑は 1850-1910 年の間に 1600 万人が主にヨーロッパに移動した。

⁷² ドイツでは 1950, 60 年代にイタリア、トルコ、旧ユーゴスラビアから約 1400 万のゲスト・ワーカーと呼ばれる海外からの労働者を受け入れ、第二次世界大戦後に分断された東ドイツや旧ソビエトから 350 万人のドイツ系の人々を受け入れてきたに代表されるようにトルコや北アフリカの人々の労働力が必要とされた。Vinton, Dan, "The New, Same as the Old: History, Refugees and Germany", St Andrews Foreign Affairs review, 2016 <http://foreignaffairsreview.co.uk/2016/11/the-new-same-as-the-old-history-refugees-and-germany/> 参照のこと。

⁷³1990 年代のドイツのゲストワーカー受け入れのように労働力のための一時的受け入れは、労働力が不足しているときは積極的に労働者を含めた人の移動を容認したが、経済成長が鈍化すると、もともと短期間の滞在許可しか得られなかったゲストワーカーはその受け入れ国を出る勧告される。だが、ドイツの場合でもわかるように合法的・非合法的にかかわらず入国した人々を完全に排除することは困難であり、それらの人々は自らが望む場合は受け入れ国のどこかに根を下ろし、次第に家族の呼び込みや自国との行き来などで何らかの社会基盤を築き上げそれがまた人の移動の受け入れの環境に影響する。

⁷⁴例えば人為的に引き起こされた天災、開発による移動 (世銀は 1990 年代にダム建設により 10 億人が移動させられたと報告) や政治的に意図された未開発地域への少数民族の強制移動 (例えばエチオピアの研究 Sen (1981) 及び MSF (2013)) や工業被害 (チェルノブイリ原子炉の事故では 35 万人以上が移動) 自然災害 (例えば東日本大震災では 14 万人以上の国内避難民⁷⁴)、気候変動 (例えば海水の上昇によるツバル島の人々の移動) をいかに人の移動の議論に組み込んでいくかなども検討されている。

⁷⁵ Sen, Amartya, 1981, poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Development, Clarendon Press, Oxford 及び MSF Famine and forced relocation 1984-1986 MSF Apr-13 MSF Speaks Out 参照。

⁷⁶ 数字は復興省の統計を参考に震災発生後一か月後の数字を掲載平成 23 年 10 月 12 日作成の資料 <http://reconstructio> 非政治組織. <http://reconstructio.jp/topics/hikaku2.pdf> 2017 年 7 月 16 日にダウンロード。避難者

を国内避難民とみなすかみなさないかでは議論があるが、自然災害によって引き起こされた人為的災害を含んでも国内避難民のガイドラインに含まれることより本稿では国内避難民とする。

⁷⁷ Rigaud, Kanta Kumari; de Sherbinin, Alex; Jones, Bryan; Bergmann, Jonas; Clement, Viviane; Ober, Kayly; Schewe, Jacob; Adamo, Susana; McCusker, Brent; Heuser, Silke; Midgley, Amelia. 2018.

⁷⁸ UNDP 2016, p 6-7 Please note that UNDP use the term climate refugee “If urgent measures are not taken, climate refugees will soon contribute to a dramatic increase in the number of migrants seeking refuge and sustainable livelihoods abroad. “(P7)

⁷⁹ UN (2015) 2015年、世界にいる22,400万人の移民のうち、42%が先進国にいる。それは1990年と比べ60%の増加でその多くが2000年から2010年の間に増加がみられた。その増加の64%は先進国に向けてであった。

⁸⁰例えば2015年の国連経済社会局の統計⁸⁰によると、約22,400万人の国際的な移動者（移民）のうち58%が開発途上国への移動であった。2000年には約17,500万人だった国際的な移動者（移民）は2013年には約23,200万人に増加した⁸⁰。そのうち約13,600万人（約60%）が先進国に移動したが、先進国に移動した人々のうち40%はほかの先進国から異なる先進国に移動した人であった。国内移民と国際的な移民に関しては後記33参照。「強制移動」についても国内避難民の数は例えば難民と比較して約三倍である（IDMC報告書参照）。また、これは紛争や労働力としてだけではなく、開く変動に関する世界銀行の報告書、大きなうねり（2018年）では気候変動による国内移住が国外移住よりも多いことを指摘している。

⁸¹国連広報部 <https://together.un.org/facts-and-figures>によると2015年には24,370万人（2000年には17,270万人）が国際的に移動した移動者である。2015年の国際的移民のうち48.2%は女性で、男女比の比較では北半球（51.9%が女性）の方が南半球（43.3%が女性）よりも女性の割合が多い。地域で見るとアジアでは男性の国際的移動者が2000-2015年の間でも急増し（男性は62%）その多くは中東など原油生産国の仕事の急増に比例している。

⁸² UN(2006)によると2005年に国際的な移民とされるの一億九千万人に達し、これは全世界人口の約3%である。その三千六百万人の内、三千三百万人が開発途上国に向かった。以下は移動の傾向を示す。

- ① 開発途上国では1990-95年に移民の流入は減少し、その後移民の緩やかな流入があった。2005年には七千五百万の国際移民がおりその70%はアジアにいる。難民の数は1999年の千六百五十万から千五十万にこれらの国では減少した。
- ② 開発途上国での移民の増加は主に北米で起こっていて(千七百万人)その多くは家族の呼び寄せによるものである。
- ③ 開発途上国の中でも1990年には30カ国がそして2005年には28カ国が約75%の国際移民を受け入れている。
- ④ 国際移民の男女比はほぼ半分である。
- ⑤ 2004年の出稼ぎによる海外からの送金公式記録はUS\$ 226 billionでそのうち64%(US\$ 145 billion)が開発途上国へと送られた。
- ⑥ 受け入れ政府はより高い技術を持った移民の受け入れに積極的になっている。そして、一時的な労働者の借り入れのための二国間の労働協定を締結する国が増えている。そして、労働者送り出し国は積極的にそのような人々の機関を求めている。1996年の59国に比べ2005年には72カ国がそのような措置をとっている。
- ⑦ 1995年以降に難民条約には新しく18カ国が加盟したのにもかかわらず(1950年発行時から累計140カ国の加盟)、the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families は2006年次で34カ国のみの批准にとどまりそれはすべて労働者送り出し国である。同時期に発効したthe protocol against smuggling and that to prevent trafficking in personsは84国で批准された。

⁸³ IOM, "world Migration Report 2008:Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy" (July 2009)

⁸⁴世界の人口は1960年には26億だが、現在の世界の人口を約73億人と見積もると、2005年末には約7万6千2百万人が国内で移動している人であり、約2万4千7百万人（世界の人口の約3.4%）が2013年には国家をまたいで移動している人で、国家間の移動は南半球から南半球への移動が38%で南半球から北半球への移動が34%である。例えば2015年の国連経済社会局の統計⁸⁴によると、約22,400万人の国際的な移動者（移民）のうち58%が開発途上国への移動であった。2000年には約17,500万人だった国際的な移動者（移民）は2013年には約23,200万人に増加した⁸⁴。そのうち約13,600万人（約60%）が先進国に移動したが、先進国に移動した人々のうち40%はほかの先進国から異なる先進国に移動した人であった。また、開発途上国に移動した86%

が他の開発国の出身である。つまり、南北間の移動よりも南南間の移動の方が多く国連の移民に関する統計はUnited Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA)参照のこと。

⁸⁵ 国際移住機関 (IOM) のウェブHPの邦訳が migrants = 移民である故、ここでは移民を使用する。
<http://japan.iom.int/information/>

⁸⁶ 難民や移民のデータの不足は世銀とUNHCRの声明⁸⁶やアフガニスタンでの実施でも取り上げられて明確にしていかななくてはならない問題や保護への挑戦も多くある。詳しくは資料1参照。

⁸⁷ 国連各専門分野では、各機関が異なる切り口を持ち(例えばIOMでは移動のロジスティクスおよび人身売買、ILOでは労働力、UNOHCHRでは人権の立場に立った人の移動)があり国連間でさえ包括的なデータの検証が困難である。さらに、人の移動のデータは主に送り出し国家や受け入れ国家による収集および分析、公表が必要だが、送り出し及び受け入れている国々での移民の定義が異なること、また、前記のように一つの国でも定義が時代によって変化することにより移民の包括的なデータベースの作成は困難である。

⁸⁸ Ninna Nyberg-Sorensen, Nicholas Van Hear, and Poul Engberg-Pedersen, "The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Option", International Organization for Migration, No.8, July 2002 学術的には Zolberg, Aristide and Benda, Peter.M. (ed.), "Global Migrants, Global Refugees Problems and Solutions", Berghahn Books, New York, 2001、Kennedy, Paul, "Preparing for the Twenty-First Century, The Rise and Fall of The Great Powers", Random House, NY, 1993, Kaplan, Richard, "The Coming Anarchy", Atlantic Monthly, Vol. 273, No 2, Feb 1994 and Brimelow, Peter, "Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster", Random House USA, NY, 1995 などが西洋的な概念として説明 (p8) それは Myron Weiner, "The global migration crisis: Challenge to States and to Human Rights", HarperCollins College Publishers, 1995, のなかでその現実との乖離を示しており、Van Hear, 1998 (p9)によると世界での継続的な人の移動の危機であり、世界的な危機ではないとする。

⁸⁹ Ninna Nyberg-Sorensen, Nicholas Van Hear, and Poul Engberg-Pedersen (IOM), "The Migration-Development Nexus

Evidence and Policy Options", IOM Migration Research Series, No.8, July 2002 世界的な移民危機とラベルを貼ることで政治的な考慮が可能となる。1990年代後半移民危機は安全保障に(Weiner, 1995)転換され、オランダ, the Council of the European Union set up a High Level Working Group (HLWG) on Asylum and Migration が設立され1998年12月には移民を多く出している6カ国 (Afghanistan and neighboring regions, Morocco, Somalia, Sri Lanka, Iraq, and Albania and neighboring regions) への支援の仕方を変えた。(p7)

⁹⁰ 22カ国の例をとりILOは、特に国際的な労働者の移動を含む国境を越えた移民のデータをとることが困難なこと、そしてそのようなことは移民に関する統計が包括的に取ることが出来る能力のある国でもそのような統計がとられていないこと、そして移民の送り出し国及び受け入れ国にとっても特定のグループがどのように移動しているかなどのデータを得ることは利益になり技術的に可能なのにそのような統計を取らないこと、を上げている。Hoffmann, Eivind and Lawrence, Sophia, "STATISTICS ON INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION A REVIEW OF SOURCES AND METHODOLOGICAL ISSUES", Interdepartmental Project on Migrant Workers

1994-95, Bureau of Statistics, International Labour Office, Geneva, 1996 統計に関しては資料1参照のこと。

⁹¹ 例えば「移民労働者」の権利の向上を目指した一連の国際法の中で移民労働者は、自分が国籍である国以外で報酬を得る活動をしている人々をさす。例えばフロンティア労働者、季節労働者、海上労働者、オフショア労働者、期間労働者、プロジェクト労働者などが挙げられる。

⁹² これが一般的な移民労働者であるが、条約の中では詳細に分類される。i) 雇用主によって海外にある一定期間、ある特定の業務のために送られたもの、または、ii) 特殊な技能が必要となる仕事のためにある一定期間、ある特定の業務のために自国以外で働くもの、または iii) 仕事をしている国の雇用主によってある一定期間、特定の業務を頼まれたもので、そして、その仕事の期間が終わるか、または、ほかの仕事をするために終わる前に仕事をしている国を去るものである。The International Convention on the Protection of all Migrant Workers and Members of their Families(Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990), (g) i, ii, iii 本稿では国際労働法に関して詳しく議論するのは目的ではないが、この最後の iii) 章からも読み取れるようにこの国際条約を承認したのは24カ国のみ(2005年時)である。詳しくはPécoud, Antonie and de Guchteneire, Paul, "Migration Without Borders, Essays on the Free Movement of People" UNESCO Publication, Cambridge university Press, Cambridge, 2004 参照のこと。

⁹³ The International Convention on the Protection of all Migrant Workers and Members of their Families, article 2

⁹⁴ Ibid, article 3

⁹⁵ リーは人の移動を「人の移動の7つの法則を単純化して説明しようとする。①移動は選択的である、②人の移動は主に行先国のプラスの要因に引き起こされる（良い要因で移動を選ぶ）、③人の移動は主に元の国のマイナス要因によって引き起こされる（悪い要因により移動を選ぶ）、④人の移動はプラスかマイナスかを選ぶ二分法である、⑤困難を伴うとプラス要因を選ぶようになる、⑥移動を決めるとき人生のある時期にこれからの将来性が高まる可能性は重要な決断要因である、⑦行先と出先の人々の特徴によって人の移動の特徴が仲介される。これらに関しては Everett S. Lee, “A Theory of Migration”, Demography Vol. 3, No. 1 (1966), pp. 47-57 (1966) 参照のこと。

⁹⁶ Kurekova, Lucia, Mytna, “Theories of Migration: Conceptual review and empirical testing in the Context of the EU East-West Flows, Paper prepared for Interdisciplinary conference on Migration. Economic Change, Social Challenge. April pp.6-9, 2011, University College London, 2011 参照。

⁹⁷ DRBOHLAV, D, “International Migration Patterns in the New EU Member States” in Lutz, W., Richter, R., Wilson, Ch. (ed), “The New Generations of Europeans”, Earthscan, London, pp.223-247, 2006 参照。

⁹⁸ 理論家の試みの詳細は添付資料3を参照のこと。そこでは筆者のまとめた年代別の代表的な理論化の試みのほかに、ほかの筆者のまとめたものを比較の対象として記載した。

⁹⁹ もし賃金を払われていない女性の仕事への貢献を経済規模で測るのならばアップル株式会社の43倍の規模となる。詳細は Oxfam, 2019 参照のこと。

¹⁰⁰ Loren B. Landau 2014

¹⁰¹ Castles, 2003

¹⁰² Emanuela Paoletti, Hein de Haas, Carlos Vargas-Silva, 2010)

¹⁰³ **Castles, Stephen**, “Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective” Draft paper, Conference on Theories of Migration and Social Change St Anne’s College, Woodstock Road, Oxford Tuesday 1st - Thursday 3rd July 2008 Wednesday 2 July 9.30-11.00 Session 1: Theories of global mobility, 2008, **Black, Richard, Fielding, Tony, King, Russell, Skeldon, Ronald and Tiemoko, Richmond**, “Longitudinal studies: an insight into current studies and the social and economic outcomes for migrants”, Working Paper. Sussex Centre for Migration Research, Brighton. 2003, **Piche, Victor**, “Contemporary Migration Theories as Reflected in their Founding Texts”, Population-E, 68 (1), pp.141-164 2013, **de Hass, Hein**, “Migration and Development: A Theoretical Perspective”, International Migration Review, Volume 44, Issue 1, 2010, **King, Russell**, Theories and typologies of migration, an overview and a primer. Working Paper. Malmö University, Malmö, 2012 など。例えば Fairchild は人の移動の問題は一人の人が理解するには複雑すぎるし、膨大なデータが必要となり、半世紀から三世紀以上の歴史の分析が必要で、このトピックは高度にダイナミックであるとして、人の移動の包括的な研究は困難¹⁰³で彼は常にその主張の文脈を機にかけ、独断的主張やデータから読み取ったと勘違いをする偽陽性のエラーに気を付けなくてはならないとする。

¹⁰⁴ Castles, Stephen, “Twenty-First-Century Migration as a Challenge to Sociology”, Journal of Ethnic and Migration Studies, volume 33, Issue 3, pp.351-371, DOI: 10.1080/13691830701234491 2007, 参照のこと。

¹⁰⁵ Collyer, Michael, de Hass, Hein, “Developing dynamic categorisation of transit migration”, Population, Space and Place, volume 19, Issue 4, 22 October 2010 の文章より左二列作成。筆者右2列加筆したもの。

¹⁰⁶ Schaeffer, Peter V.; Kahsai, Mulugeta S. (2011). “A Theoretical Note on the Relationship between Documented and Undocumented Migration”. International Journal of Population Research. 2011: 1-7.

¹⁰⁷ Fairchild, Henry Pratt, “Immigration: A World Movement and its American Significance”, revised Edition, The Macmillan Company, NY, 1925 参照のこと。

¹⁰⁸ Peterson. William, A general typology of migration”, American Sociological Association, Vol. 23, No. 3, Jun. pp256-266, 1958 参照のこと。

¹⁰⁹ まさにこの生活が出来るという言葉の意味が個人個人にとって違うことを表すため人の移動の定義が困難となる。例えば、筆者は仕事として当時毎日砲撃を受けていたシリアのアレッポに一年半滞在したがそれは筆者が自主的に選んだ道であり、同時にアレッポ市街から国内避難民や難民として国境を渡ってい

る人がいる時期でもあり、筆者がその場所に行くという自主的選択はアレppoから国内避難民や難民の人々が発生することと矛盾はしない。生活できるという意味では筆者の例の場合それが期間限定の比較的守られた状況であり、アレppo居住者にとっては必ずしもそうではないということもある。しかしここで重要なのはアレppo市街では移動している人もいるし、そうでない人もいるという事実である。移動にかかる機会とリスクの分析、子供や親など個人個人の環境や、砲撃に対する許容度、などいろいろなことがあり、移動するか否かが決まる。

¹¹⁰ http://www.iomjapan.org/information/migrant_definition.html

¹¹¹ 近年 Complex emergency というように難民は複雑化した問題から生まれてきたといわれるが、難民問題はどの時代も複合的な理由で起こっている。この議論は Gatrell 2015, 参照のこと。

¹¹² UNDP による人の移動の分類 UNDP は上の図のように、人の移動は必ずしも明白に分類できないが、①許可された移動（合法的に教育・労働などビザなど必要な要件を満たす人々）、②強制的な移動（非自主的に国内避難民や難民など自分の意志ではなく）、③許可ない移動（必要となる書類などを持たない人々、人身売買や不法な労働者など）と分類している。そして人々はこれらの分類の間を行ったり来たりすることがあるとする。

¹¹³ D. Turton は言葉とそれが持つ意味を Conceptualising Forced Migration (2003) の中で Lakoff, G. and M. Johnson, (1980) Metaphors We Live By を引用して単語が示唆することの影響を説明する。

¹¹⁴ また Turton は二分法を ①人々強制移動の経験は自由移動と異なると信じられてきた、②人々の強制移動はグローバル化と呼ばれる社会的経済的変化のプロセスで生まれ、南北の生活の質、人間の安全保障、正義へのアクセスや人権の増加する格差を生み出すの結果である。つまり、トランジショナルなネットワークや交易、投資、情報や人々の国家を超えた交流が深まる中で重要な現象である人の移動で自由に動ける人と地域に閉じ込められた人を区別することは、経済格差の問題を追及することになる。③人々の強制移動は我々がどのような生き方をしたいのかという道義や倫理性を問う問題だったからだとした。

¹¹⁵ 同じ状況にあっても、人々はいろいろな理由で違う行動をとることを考慮した研究は Prakash Adhikari のネパールにおけるサーベイの比較によってなされ、むしろ暴力や恐怖は重要な行動決定要因であるものの、個人個人の経済状況、将来的な可能性とそのような機会を失うことに関するコストが重要な決断要因になっているとする **Prakash Adhikari,** "Sampling Hard to Reach Populations: A Survey on Forced Migration During Maoist Insurgency in Nepal", Survey Practice, Vol. 6, Issue 3, 2013, **Prakash Adhikari,** "Conflict-Induced Displacement, Understanding the Causes of Flight" American Journal of Political Science, Volume 57, Issue 1, 21 June 2012

¹¹⁶ Turton は現在使われている Forced Displacement という言葉を使うべきではない、または、新しい言葉を代行させることを推奨しているのではなく、これらの言葉を使用する際に前提とされてしまう個人個人の事情、また、それぞれの能力に注目するように注意を促す。

¹¹⁷ Turton (2013) 参照のこと。

¹¹⁸ Turton (2003) 参照のこと。

¹¹⁹ https://twitter.com/経済協力開発機構_stat/status/1016328678735798274 詳細はワーキングペーパー 経済協力開発機構, Inequalities in household wealth across 経済協力開発機構 countries: Evidence from the 経済協力開発機構 Wealth Distribution Database, WORKING PAPER No.88, SDD/DOC(2018)1, 20 June 2018

¹²⁰ 例えば消費税が貧困の差に関わらず適応され、富裕層が所得税の割合が低く設定されることにより貧富の格差が固定することが特に米国などで起きていることを Oxfam (2019) は説明する。

¹²¹ アフガニスタンでは生活の糧を得るために非正規軍隊に入らなくてはならず、また、ただ単に職があるのではなく生活ができる職 gaining employment に付けるかなど、どの時点でそれが「より良い」生活のための移動と生きるための移動に分かれるかは、本人以外から見れば大変曖昧な概念となる。

¹²² **CRISP, Jeff,** "Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration", UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 155 April 2008 参照のこと。

¹²³ **Hansen Oliver-Smith,** "Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People", Westview Press, the University of Michigan, 1982, **Harrell-Bond, Barbara,** "Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees", Oxford University Press, 1986, Cernea, Michael M. "The urban environment and population relocation" (English). World Bank discussion papers; no. WDP 152. Washington, D.C.: The World Bank, 1993, Richmond (1994)

¹²⁴ Collyer と de Hass (2017), Collyer Michael, De Hass, Hein, "Developing dynamic categorisations of transit migration", Population, Space and Place/Volume 18, Issue 4, 22 October 2010.

¹²⁵ The mid year trend, 2018. UNHCR <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>

¹²⁶ グローバリゼーション（グローバル化）の研究は多岐にわたり、「相互依存」という地球規模で起こっている事柄の多くのことを示しているゆえにその定義は定まっていない（セン、1998）。

¹²⁷ 「グローバリゼーションの多くは、ナショナルなものとして構築されたものを脱ナショナル化する多様な（個別の）ミクロの過程で構成されている。ナショナルな構築物とは、諸政策、資本、政治的主体、都市空間、時間的枠組み、その他さまざまな力学や諸領域を意味し、これらの脱ナショナル化が進行している。…自明のグローバル化の力学と脱ナショナル化の力学双方が、既存の意味や制度を不安定化させている。これに伴って、近代の社会、経済、政治が（法の支配のもとで）作動してきた枠組み、すなわち、リベラルな国家の社会契約や、我々がこれまで理解してきた社会民主主義、近代的なシチズンシップ。更にはリベラルデモクラシーのもとで、合法的なものや違法なものを判断する公式のメカニズムの将来に疑問を投げかけられている。これらの規制の枠組みの将来は、たとえ一部であるにせよ、基本的な組織的で規範的な構築物が揺らいできたことによって、不確かなものになる。」Sassen 2006 p17-19 彼女は Tilly (1986) の概念を使い、ここで言うナショナルな国家とは「集権化され、区別された、自律的な構造によって複数の隣接地域を統治する国家」として国民国家、つまり「その国民が強力な言語的・宗教的・象徴的なアイデンティティを共有する国家」と区別し¹²⁷、前者は国の構造的な部分、法制度や行政制度を表している。この考え方をとると多国籍企業やコミュニケーション技術はたしかに国境や空間を超えることができるが、それは、グローバリゼーションの現象の一つで、その説明にはならない。サッセンはナショナルとグローバルなものとの力関係が拮抗する中である部分ではナショナルの側面が強化し、ほかの部分ではグローバル化が進行しているとする。 Sassen, Saskia, “Territory, Authority, Rights From, Medieval to Global Assemblages, Princeton University Press, New Jersey, 2006, Tilly, Charles, “Transplanted network”, New School for Social Research, October 1986,

¹²⁸ Ibid, p457 もちろん電子貨幣やネット金融など、権威が領土から取り除かれることが国民国家の内部で起こっていてその支配の度合いが現実どれくらいかは不明である。

¹²⁹ もちろん米国のような新天地でもインディアンなどネイティブの人々が住んでおり、その人達を制圧して、入植者たちは生活スペースを拡大していった。その意味ではいつでも問題は起こっていた。

¹³⁰ 気候変動により、今まで居住可能な土地や島が住めなくなり、新たに今まで住むことに適していない環境の地などが居住可能になるかもしれないが、そのような土地は既に国家、および世界的な共有地となっている。そして、気候変動による海面上昇はツバルのような島群諸島だけでなく、パングラデッシュのように海岸線を持つ国家にとって問題となっている。

¹³¹ Walzer, Michael, Spheres Of Justice: A Defense Of Pluralism And Equality, Basic Books, US, 1983, Chap2 参照のこと。

¹³² Ibid, p321, 351-2 より。

¹³³ 山影進 1994 「対立と共存の国際理論 国民国家体系のゆくえ」東京大学出版 (p17-18)

¹³⁴ https://www.unhcr.org/jp/what_is_refugee UNHCR ホームページ難民とは参照のこと。

¹³⁵ 前文の邦訳は http://www.unhcr.org/jp/treaty_1951 本稿では定義に関する詳細な検討、例えばその法的解釈がいかになされているかは論旨にそぐわないために行わないが、例えばなぜ、「環境難民」が対象とならないのか、また、国内避難民と難民の違いは後に検討される。

¹³⁶ <http://www.unhcr.org/jp/html/ref-unhcr/refugee/index.html> 参照のこと。

¹³⁷ 第一次世界大戦時にも同様の定義がなされているが、詳細は難民歴史の項を参照のこと。

¹³⁸ OAU CONVENTION 非政治組織 VERNING THE SPECIFIC ASPECTS OF REFUGEE PROBLEMS IN AFRICA

Adopted on 10 September 1969 by the Assembly of Heads of State and Government. CAB/LEG/24.3. It entered into force on 20 June 1974 OAU 条約 Article1.2 参照のこと。

http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf#search=%27oau%2C+refugee%27

¹³⁹ 難民になるのは国境を越え自分が難民であると自分で考えた時点である。しかし、我々が一般に難民として捉えるのは国家や国際的難民保護機関による難民審査に通過し、法的地位が与えられた人々で、難民の宣言性と法的難民は必ずしも一致しない。難民として国際的な保護とそれに付随する支援を受けるためには、難民条約に定められた 5 つの理由により、迫害されているという明確な恐怖を感じ、国籍を有する国か自分が通常住んでいる国の国境を越えた時点で受け入れ国か UNHCR または両者共同で行う難民審査を経て、その法的地位を手に入れる必要がある。一般に庇護申請者が難民審査を受ける機会は二度あり、一度目の審査で難民と認められなくても、判断に不服があれば異議を申し立てることで再度審査の機会が与えられる。

¹⁴⁰ グループ審査は明白に難民になる要件を持っている地域から逃れてきた人々に難民の地位を与えることで、その際には本当にその地域から来たことを証明することにより、難民の地位を得ることが出来る。難民審査の際には難民の国際的な合意（1951 年条約、1967 年プロトコル）のほかに、地域ごとの難民条

約（例えばアフリカならば1969年OAU条約）が使用される。一般的に地域合意の方が国際的合意よりも難民の定義が緩やかである。本稿では難民条約及び地域条約の検討は行わないが、1951年条約(1951 UN Convention relating to the Status of Refugees)は1950 Statute of the United Nations High Commissioner for Refugeesに記載されている難民の定義を、難民の権利、定義や国家の法的な義務を明確化した。1967年の議定書(Protocol Relating to the Status of Refugees)は1951年条約に帰されていた地域的(ヨーロッパのみから世界全体に)、及び時間的(第二次世界大戦以前からそのような時間的限定をとって)を取り除いたものである。現在145か国が1951年条約を締結している。1969年のOAU条約(OAU Convention Concerning the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)は外部脅威、支配、外国の占領や公的秩序を乱すような重大な事柄によって移動を強いられた人々を含み、1951年条約の難民の定義を拡大した。1984年カタヘナ宣言(Cartagena declaration on Refugees)は法的拘束力は持たないものの連帯と協力によりラテンアメリカ難民へ対応していこうという宣言である。難民の個人認定もグループ認定によっても難民という法的に違いはないが、難民の恒久的解決方法の一つである第三国定住の際は、グループ審査で難民と認定されているひと、改めて個人審査が行われる。また、難民の大部分が個人審査で難民となるため、ここでは個人審査を主に説明する。

¹⁴¹ 難民申請を行う際には申請者がなぜ自分が難民であるのかを書面で提出し(難民申請書)、政府またはUNHCRは審査のための面接予定を申請者に通知し、必要に応じて通訳を使いインタビュー形式で審査を行う。この際18歳以上の家族は個別に審査を行い、18歳以下の子供に関しては必要に応じて話を聞く。難民審査の前に審査主体は難民申請書を読み、その人が逃れてきた地域の情報と照らし合わせ、質問を考える。難民審査の際には、自分が難民であるという証明するのは庇護申請者に課される。審査調書にはインタビューの内容、難民か否かの分析と提案とともに、すべての定型書類や庇護申請者から提出されれば物証(例えば国民IDカード、写真などのコピー。オリジナルなものは、コピーをとって庇護申請者のサインをもらうなど)や必要であれば行われるインタビューの録音など審査監督者に提出する。審査員の上司に当たる審査監督者は、それらのファイルを読み、他のケースなどと比較し、公正性を見て最終の決定を行う。審査監督者は庇護申請者あてに難民の地位が与えられたか、否定されたか(その場合は否定の理由をつけ)を書面で後日、回答する。もし、この時点で難民とみなされなかった場合、上告(再申請)が可能で、同じ手続き(最初の面接をした審査官とは別の審査官が担当)で最終決定がされ(この場合最終決定は初回の決定を行った審査監督以外の保護官が行う)、書面で最終結果が通知される。再度申請が却下された場合は、受け入れ国はそのような庇護申請者に自国を去ることを命令できる。

¹⁴² 過去15年、大多数の難民申請は受け入れ国に行く。2015年には88.29%の難民申請が受け入れ国に申請されるが、その数は2001年が864,600申請、2015年は2,454,700申請があった。グローバルトレンドなど難民関連の統計は以下参照のこと。<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

¹⁴³ 難民審査の結果、棒グラフの橙色部分は難民認定やほかの人道の見地から受け入れ国に受け入れられた人々、灰色は難民審査を却下された人々、または、申請者がインタビューに現れなかったりして申請中止したものを含む。

¹⁴⁴ 過去15年間の庇護申請者数(約1千5百万人)から裁決数(1千1百万この数は庇護申請後にインタビューに現れないケースも含める)を引くと約4百万人が残っていることになる。2015年終了時では約310万人がインタビューまたは結果待ちで、さらに6万2千2百人が新たに庇護申請を行なった。審査を待っている人数が多い順にはアフガニスタンからの庇護申請者(259,900人)、シリア(245,800人)、イラク(237,200人)である(UNHCR, 2016, pp. 43-46)。これは審査能力の三倍の庇護申請者がいるということである。受け入れ国は難民の地位を与えなくても人道的支援の名目で滞在許可を与えることも多い。

表 2001年から2015年までの新たな難民申請及び再申請の数

年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	合計
政府	518,200	590,200	676,100	579,400	501,900	426,500	399,000	458,700	512,300	512,700	518,000	627,200	590,200	941,800	1,086,000	8,938,200
UNHCR	52,600	72,100	39,900	45,400	60,100	56,400	51,200	46,800	69,200	61,100	52,600	54,400	72,100	99,600	91,800	925,300
共同**	6,500	18,200	2,500	500	5,200	16,800	20,600	31,200	21,000	5,200	6,500	18,200	500	4,400	6,400	163,700
合計	577,300	680,500	718,500	625,300	567,200	499,700	470,800	536,700	602,500	579,000	577,100	699,800	662,800	1,045,800	1,184,200	10,027,200
政府の割合	89.76%	86.73%	94.10%	92.66%	88.49%	85.35%	84.75%	85.47%	85.03%	88.55%	89.76%	89.63%	89.05%	90.06%	91.71%	89.14%
情報源	Statistical Yearbook 2002		UNHCR Statistical Yearbook 2007			UNHCR Statistic Yearbook 2008			UNHCR Statistic Yearbook 2011	UNHCR Statistic '14				2015 Global Trend UNHCR 2016		
* 暫定値																
** 政府とUNHCRが共同で難民審査を行う																

(出典：UNHCR グローバルトレンドより筆者作成)

¹⁴⁵ UNHCR, “Statistical Yearbook 2005”, p 49

¹⁴⁶ (UNHCR, 2016, pp. 43-46)

¹⁴⁷ source: Statistical Yearbook 2005, p 49

¹⁴⁸ UNHCR: Procedural Standard for Refugee Status Determination under UNHCR’s mandate, UNHCR, section 3-29 では難民審査を6ヶ月以内に行うように奨励している。

¹⁴⁹審査官のインタビュー結果の分析や難民の地位を付与するかどうかという推薦を含む報告書を読み推薦を受け入れるか決定する人が必要で、後者が前者の報告書に疑問などある場合は、審査官は再度インタビューを行わなくてはならない。また、第一回の審査で難民の地位付与を否定されたものが再度審査を受ける際は、第二回目のインタビューを担当する審査官や、その報告書を承認する審査官も初回の担当者と別の人でなくてはならない。

¹⁵⁰ Dublin II and III ではケースを最初に入ってきた国に届けるのに4ヶ月かけることができる。UNHCR and EU, (2010) P471 では12カ国での平均値が出ている。HOUGU はナイロビにいる庇護申請者は最低でも13ヶ月かかる (HOUGU, 2013, p10) **Hough, Carrie,** "Newcomers to Nairobi: the protection concerns and survival strategies of asylum seekers in Kenya's capital city", NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 260 July 2013. ダブリン条約の影響の研究はUNHCR, "LEFT IN LIMBO UNHCR STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF THE DUBLIN III REGULATION", UNHCR Geneva, 2017 参照のこと。ヨーロッパと非ヨーロッパの国への庇護申請者の統計に関してはUNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries 2010", UNHCR Division of Programme Support and Management 28 March 2011 参照のこと。

¹⁵¹ HRW (2015) **Human Rights Watch,** "What Are You Doing Here? Police Abuses against Afghans in Pakistan", HRW, November 2015

¹⁵² Obi, 2013 p3 **Obi, Naoko,** "A review of assistance programmes for asylum seekers and refugees in Japan", NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Research Paper No. 259, UNHCR, July 2013

¹⁵³ 難民審査を行う者は難民法だけではなくその国の国内法にも精通している必要があり、インタビュー通訳をする者は国連共通語およびその申請対象者の国の言葉（多くの場合単一の言葉ではなく色々な方言などを含む）を理解しており、中立な立場に立っている必要がある。また、一日に一人の難民審査官がインタビューができる数は、ケースの複雑性にもよるが最大4件ほどである。難民審査官はインタビューの前にインタビューするケースの難民申請書およびその人がいたとされる地域の情報などを読み込み、インタビューの後、それらをまとめて分析し、判断を下すが、その判断理由を細かに書き上げなくてはならない。故に一人の審査官は一週間に10~15件ほどしか審査が出来ない。審査官のインタビュー結果の分析や難民の地位を付与するかどうかという推薦を含む報告書を読み推薦を受け入れるか決定するものがある。後者が前者の報告書に疑問などある場合は、審査官は再度インタビューを行わなくてはならない。また、第一回の審査で難民の地位付与を否定されたものが再度審査を受ける際は、第二回目のインタビューを担当する審査官や、その報告書を承認する審査官も初回の担当者と別の人でなくてはならない。また、インタビューの予定を組んでも、長期にわたる審査までの待ち時間のために申請者が現れない、または、病気などで再度スケジュール調整を行わなくてはならないことも多い。事前に個別のケースを読み準備が必要なので、庇護申請者が来なくても、他の庇護申請者のインタビューを行うことは出来ない。庇護申請者が申請書を出しても、難民審査に来ない理由はほかに、受け入れ政府や UNHCR への不信感、難民申請や審査をする場所へのアクセスが困難、庇護申請者集団のリーダーなどが各種の理由でインタビューをボイコットするように呼びかける、などがある。

¹⁵⁴ 本章では特記していない限り全て中東三か国でパレスチナ難民を保護している UNRWA の管轄下にあるパレスチナ難民を除く、すべての難民に関して検討を行う。

¹⁵⁵ KAGAN 2006 参照のこと。

¹⁵⁶ 2013年から2002年合計では171カ国が難民の地位審査 Refugee Status Determination (RSD)を行った。2013年には国主導が55% (94カ国)、UNHCRは31.6% (54カ国)そして共同では13.4% (23カ国)。2002年には合計148カ国が難民の地位の審査 (RSD)を行い、その割合は国家は54.7% (81カ国) UNHCRは37.8% (56国)そして国家とUNHCR共同では7.5% (11国)であった。情報は UNHCR Statistical Yearbook 2013 p18より。

¹⁵⁷ 実質的な決断 (Substantive Decision) とは申請者が志望したりインタビューに参加しなかったりなどとの実務上の理由でインタビューが行われなかった件を除いて審査結果が出た件数である。

¹⁵⁸ 一般的な難民地位審査の難民の決定率はない。またここに記されている決定は例えば第一次審査で拒否されても第二次審査で難民の地位が承認された人も含むため絶対数ではない。

¹⁵⁹ 庇護申請者が申請書を出しても、難民審査に来ない理由はほかに、受け入れ政府や UNHCR への不信感、難民申請や審査をする場所へのアクセスが困難、庇護申請者集団のリーダーなどが各種の理由でインタビューをボイコットするように呼びかける、などがある

¹⁶⁰ 日本では庇護申請者の支援は庇護を求めた時期によって変わってくるし、庇護を求めた最初の6ヶ月は就労権がない。つまりこの間どうにか自分で生きていくしかない

¹⁶¹ P39, COSGRAVE et al., 他 EuroStats (Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat> 特に庇護申請の統計はこちら <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/background> から。Figure 27) 参照

¹⁶² 欧米でのイラク、イラン、エルサルバドルの難民の難民許可率は GORLICK, 2005, p 3 and P4 参照。

¹⁶³ CRAWLEY, Heaven, and AMRE, Trine Lester, ” Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe”, UNHCR, EPU/2004/05 May 2004, p 20-21

¹⁶⁴ Human Rights Watch (2012) では二次的な移動 “Secondary movement” は政府が二次的な移動と非正規的な移動 “irregular movement,” を混同していると指摘する。UNHCR では 庇護申請者 asylum, は経済またはほかの理由は当てはまらないとする UNHCR Executive Committee Conclusion No. 58 では非正規的な移動 “irregular movements” は難民に入らないとしている。

¹⁶⁵ EU の定義は EU の加盟国の一つの国際的保護を受けずに EU の加盟国の他の国で国際保護を求める第三国の人であるが、注釈にこの言葉のネガティブな意味合いがあることを指摘する。詳細は HP https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/asylum-shopping_en 参照のこと。

¹⁶⁶ 2015 年から過去 11 年では全庇護申請者の約 29.3% に当たる 300 万人以上が何らかの理由で難民審査を受けなかったことになる。また 2015 年 (25%) 以外は難民審査の否定率は 64% であるが、例えば 2005 年は 99% の庇護申請者はエルサルバドルか (全ケース数が 51,242 件でそのうち 50,892 件がエルサルバドルから) グアテマラ (31,479 ケース中 31,063 ケースがグアテマラから) が否定的な決断を受けた。難民の発生国によって難民認定率が違うことが分かる。

¹⁶⁷ 難民申請の際に、誰を優先的に審査するかなど不正が起こる可能性はある。UNHCR では 2005 年のケニアの第三国審査の際の不正を教訓に、誰でもただで、公平に難民審査を行うことをわかりやすくポスターなどにしている。

¹⁶⁸ 基本的には三者合意であるが、例えば 2017 年 8 月より大規模化したロヒンギャ難民に関しては 12 月にミャンマー政府およびバングラデッシュ政府が帰還に関する二か国合意がなされたとの報道があった。UNHCR はその議論に参加しておらず、非公開になっている合意文書も入手していないものの、両国政府との議論を重ねている。

¹⁶⁹ 自発的な帰還をする人の中には、難民の法的地位を受け入れ国に残して、もし帰還先の自国で何かあっても戻ってこられるようにする、また、難民の支援を残された家族のためにうけとれるようにしておくために難民登録を抹消しないなどある。故に自発帰還する人の統計は必ずしも明確でない。このような場合 UNHCR は相談を受けた場合には、それが本能に自発的かどうかまた、知り得る限りの現地の情報を共有するが、実際に戻るか否かはほん人の判断に任せる。

¹⁷⁰ UNHCR, 2017, Global Trend 2016, p26

¹⁷¹ UNHCR Statistical Yearbook 2010, p39

¹⁷² UNHCR Statistical Yearbook 2011(p39), 2012(p40), 2013(p53)

¹⁷³ UNHCR Global Trend 2018 <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

¹⁷⁴ UNHCR Global Trend 2016, p27

¹⁷⁵ UNHCR Global Trend 2016, p27

¹⁷⁶ UNHCR Global Trend 2018 <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

¹⁷⁷ 基本的には三者合意であるが、例えば 2017 年 8 月より大規模化したロヒンギャ難民に関しては 12 月にミャンマー政府およびバングラデッシュ政府が帰還に関する二か国合意がなされたとの報道があった。UNHCR はその議論に参加しておらず、非公開になっている合意文書も入手していないものの、両国政府との議論を重ねている。

¹⁷⁸ 1951 年 難民条約 第 1 条 c(5) 参照 https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951 また <https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68cf610/note-cessation-clauses.html> 適応に関しては以上の UNHCR の適応条項参照のこと。

¹⁷⁹ ただしそれでも帰れないという難民に対しては別途聞き取り調査を行い、国際的保護を継続するか決定する。2000 年にスーダンではエチオピア難民に対し Cession Clauses の適用をし、スーダン政府、UNHCR のスタッフはエチオピアに帰れないという難民の聞き取り調査を行った。筆者もインタビューを行ったが、東スーダンでは 30 年以上難民状態にあり、多くの場合帰ることが出来ないというよりは、帰っても言葉が話せない、または、文化をし習いなどという理由が多かった。

¹⁸⁰ Cession は UNHCR が提案をし、関係国との交渉およびその年の UNHCR の政策・予算決定機関である Executive Committee にかけて、決定する。ただしそれでも帰れないという難民に対しては別途聞き取り調査を行い、国際的保護を継続するか決定する。2000 年にスーダンではエチオピア難民に対し Cession Clauses の適用をし、スーダン政府、UNHCR のスタッフはエチオピアに帰れないという難民の聞き取り調査

を行った。筆者もインタビューを行ったが、東スーダンでは30年以上難民状態にあり、多くの場合帰ることが出来ないというよりは、帰っても言葉が話せない、または、伝統文化に従えないなどという理由が多かった。

¹⁸¹ UNHCR, The Statistical Yearbook 2012, p41

¹⁸² UNHCR, The Statistical Yearbook 2012, p41 2012年6月30日よりアンゴラ難民(1961年から2001年までの内紛による)およびリベリア難民(1989年から2003年までの内戦)、また、2013年の6月30日までにルワンダ難民(1999年以前に逃れてきたもの)にCessationが適応された。これにより、アンゴラ難民(97,000人)、リベリア難民(15,000人)、ルワンダ難民(9,000人)が難民でなくなった。これらの多くは自国に帰還したことにより自主帰還の数値に現れている。この解決方法に難民発生国の同意が必要である。

¹⁸³ 正統な理由とは例えば病院に入っており難民キャンプの対面審査に参加できないなどである。

¹⁸⁴ <https://www.theguardian.com/global-development/2018/feb/08/they-exaggerated-figures-uganda-aid-officials-suspended-over-alleged-fraud> 2017年ウガンダ政府は南スーダンからの難民登録者を水増しし、国際支援をより多く得ようとしたとして、非難を浴びた。それにより再度難民登録を行った結果、いくつかの難民キャンプでは登録者が50%まで減らされた。
<https://www.unhcr.org/afr/news/press/2018/6/5b309b474/uganda-joint-statement-on-the-progress-of-the-opm-unhcr-joint-biometric.html>

¹⁸⁵ 難民の定義は BARNET 2002. and INHETVEEN 2006 Alexandra Betts, 2009, National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime, New Issue on Refugee Research, No 175, Maria Stavropoulou (2008), 国家の難民保護への影響は UNHCR and the design of the refugee protection regime, New Issue in Refugee Research 154, Jeff Crisp (2003), A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, New Issue in Refugee Research, No.100 参照のこと。

¹⁸⁶ ヨーロッパにおけるアフガンとソマリア難民の難民承認率の違いは例えば2015年中期から206年中期までアフガンの庇護申請者の95%がイタリアで承認され、デンマークでは25%であった (Eurostat, Figure 27). ソマリアではフィンランドでは60% イタリアでは90%であったが、フランスでは26% (P39, COSGRAVE et al.,)であった。他 EuroStats 参照のこと。

¹⁸⁷ 阿部浩乙、「国際的保護」の境界、法律時報86巻11号 また、常に政治的な環境で中立的な立場の維持というバランス作業を行ってきたこと。特にその活動資金はその98%が国家間の寄付によって成り立っており、上位5か国が資金提供の60%を占めるという現状で、国際的保護を提供することの困難性

¹⁸⁸ David Turton, “Conceptualising Forced Migration”, Oct 2003参照のこと。(pp14)

¹⁸⁹ 同様の理論は例えば「国際連合体制は、主権国家理念の敬称だけでなく、既存の主権国家の枠線を固定化し、国家の再編成を極めて起こりにくくした。その結果、国家と言う政治組織の硬直は、国民と言う共同体のダイナミックスと大きな摩擦を起こすようになったのである。すなわち、政府の国民統合政策と人間集団の反応との相互作用から生じる摩擦の激化で会い、それはさまざまな形態をとって噴出した。国連は国民国家を単位とする国際的共同体と、この国民共同体の集合とを理念的に峻別してきた。そして、国民の発生、変容、死滅、分裂、統合をめぐる紛争に対して、きわめて現状維持的に規制したのである。」山影進1994「対立と共存の国際理論 国民国家体系のゆくえ」東京大学出版 (pp312-313)

¹⁹⁰ UNHCRはその任務(マンデート)に基づき、たとえ受け入れ国家が難民と認定しなくても1951年条約の難民の定義にもとづきマンデート難民(1951年条約及び1976年議定書に当てはまる難民)の地位を与えることが出来る。しかしながら国家がその受け入れなどを認めない場合、物理的な保護ができない場合もある。<https://www.refworld.org/pdfid/5268c9474.pdf>

¹⁹¹ Chin, Gilbert, “A consensus in Europe about asylum seekers”, Science, Vol. 354, Issue 6309, pp. 192-194 14 October 2016

¹⁹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 1992 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *RLD1 - An Introduction to the International Protection of Refugees*, 1 June 1992, RLD1, available at: <http://www.refworld.org/docid/3c9e9a244.html> [accessed 22 January 2017]

¹⁹³例えばLades (1932), pp. 1465-1467 は、1923年にローザンヌ合意が結ばれたトルコ・ギリシャ・ブルガリア間の少数民族の交換では、ギリシャ側に逃れていたキリスト教徒のトルコ難民と引き換えに約20万人のイスラム系のギリシャに住んだ人々がトルコという今まで住んだこともない国への強制移動させられたことに触れ、これが少数民族保護の為ではなく国家間の調停のための解決方法にすぎなかったとする。

Ladas, Stephen, P, Reviewed Work: *The Exchange of Minorities, Bulgaria, Greece and Turkey* by Stephen P. Ladas Review by Francis Deák *Columbia Law Review* Vol. 32, No. 8 (Dec. 1932), pp. 1465-1467

¹⁹⁴ Convention Relating to the International Status of Refugee (CRISR)

¹⁹⁵ Article 3. 2nd Para その後、難民高等弁務官とその事務所（1938～46年）がロンドンに置かれ、またドイツとオーストラリアから自主的に出国してきた人々のための国家間委員会（1938～47年）、連合国救済復興機関が設立され（1943年）、連合国と対峙したドイツ、日本、フィンランド、イタリアなどを含んだ枢軸国の攻撃により避難した人々に対する救済活動と自国への帰還促しを行った。バミュダ会議（1946年）の結果、難民の対象は「ヨーロッパで起きたことの結果、人種、宗教、政治的信念の理由により、生命及び自由への危険によって、逃れなければならなかったすべての人」までに広められた。

¹⁹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2009 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Anatomy of a Resolution: The General Assembly in UNHCR history, December 2009, ISSN 1020-7473, available at: <http://www.refworld.org/docid/4c23257a0.html> [accessed 22 January 2017]

¹⁹⁷ Resolution 319 (IV) of the United Nations General Assembly of 03 December 1949

¹⁹⁸ United Nations (1946) Constitution of the International Refugee Organization, 15 December 1946, United Nations, Treaty Series, vol. 18, p. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html> [accessed 22 January 2017]

¹⁹⁹ CRISR Annex I part II 2 (a)

²⁰⁰ Annex I part II 2 (b)

²⁰¹ Resolution 319 (IV) of the United Nations General Assembly of 03 December 1949

²⁰² Sassen (2006) Saskia Sassen, Territory, Authority, rights, 2006, Princeton University press, 領土・権威・諸権利 グローバリゼーション・スタディーズの現在 サスキア・サッセン著伊豫谷登志翁監修 2011年、明石書店

²⁰³ Resolution 428 (V) of the United Nations General Assembly of 14 December 1950 (Annex), によると United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) または United Nations Korean Reconstruction Agency (UNKRA)は除外されている。また、3年という短期間に難民問題を解決するために創立されたのではなく、難民を国家間で解決するのではなく第三の中立的な帰還が国家の間に入って調整することを目的とし、そのためにUNHCRの当初の予算は国連や国家からではなく個人の寄付に依存した。1951年12月14日に国連総会決議 428 (V) でUNHCRの事務所規定が国連承認を受けた。本文ではこの第一項を抜粋している。<https://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ee64/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html> 事務所規定はこちらからダウンロード可能である。

²⁰⁴ UN Advisory Committee on Refugees (1951-51)

²⁰⁵ Australia, Austria, Belgium, Brazil, Denmark, Germany, France, Holy Sea, Israel, Italy, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States and Venezuela

²⁰⁶ ECOSOC decision 672 (XXV) 1958

²⁰⁷ See Training Manual OHC 2, 1st Edition, UNHCR 1989

²⁰⁸ UNHCR protection manual p17

²⁰⁹ See Paragraph 9 of the Statue of the Office of the High Commissioner for refugees, Resolution 428 (V) of the United Nations General Assembly of 14 December 1950 (Annex)

²¹⁰ See Paragraph 9 of the Statue of the Office of the High Commissioner for refugees, Resolution 428 (V) of the United Nations General Assembly of 14 December 1950 (Annex)

²¹¹ Article 1.2 and d1.3 さらに国際連合総会はUNHCRのマンデートを3年ごと、そして5年ごと、さらに10年ごとに更新してきた。度重なる延長と長期化する難民の存在の結果2003年にはUNHCRを恒久的機関としての承認をした。

²¹² **Loescher, Gil and Milner, James**, “Responding to protracted refugee situations Lessons from a decade of discussion”, FORCED MIGRATION POLICY BRIEFING 6, Refugee Study Center, January 2011, **Loescher, Gil and Milner, James**, “Protracted refugee situations : domestic and international security implications”, Routledge for the International Institute of Strategic Studies, NY, 2005

²¹³ Betts (2009, 2011) アレックスベイツはsuasion gameという概念を使い、UNHCRの国際機関としての役割を説明する。Betts, Alexander, “Development assistance and refugees Towards a North-South grand bargain?”, FORCED MIGRATION POLICY BRIEFING 2, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford, Oxford, June 2009 Betts, Alexander (ed.), “Global Migration 非政治組織のvernance”, Oxford University Press, Oxford, 2011.

²¹⁴ Betts, Alexander, “Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement”, Cornell university Press, NY, 2013

²¹⁵ 。 国 連 広 報 セ ン タ ー に よ る 国 連 憲 章 邦 訳 に よ る 。
https://www.unhcr.org/ja/info/un/charter/text_japanese/

²¹⁶ 後記 3-2 で論じられる難民の宣言性により、誰が難民かということは難民個人が宣言した時点で難民ともいえ、その意味では庇護申請者も含まれる。しかし、難民の法的地位が与えられるのは難民審査を経てからであり、ここでは難民をまず、法的地位として扱う。

²¹⁷ これらの難民の研究を行う場合、①統計とその信頼性、②難民申請とそれにかかる時間などいくつかの留意点がある。まずは難民や国内避難民を含む人の移動に関する数値化である。前記のように世界大戦期間及びのちの難民の数は主にヨーロッパを中心にはかられており、1960年代に目立った独立前後のアフリカ及びアジアでは統計的に統計がとり始められたのはUNHCRの統計を見ても1970年代であるし、それらの統計は現在もなかなか行われないうに短期的なまた規則的な verification を行うわけではない。難民の数え方に関しては Jeff Crisps, [who has counted refugees, UNHCR and politics of numbers](#) 照。

²¹⁸ UNHCRの統計はこちらから <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html> 一年の半分のときにグローバルトレンドが出される <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/> デジタル化された統計はこちら http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.184652385.993050394.1564974929-2065779108.1564974929

²¹⁹ <http://www.internal-displacement.org/> IDMCは1998年にNRC(ノルウェー難民カウンセル)が立ち上げた国内避難民専門の研究機関でその目的は国内避難民に関する精度の高いデータを提供することで国内避難民の支援につなげていくことである。IDMCはデータベースを公開しており、<http://www.internal-displacement.org/database> でアクセスできる。

²²⁰ アフガニスタンで最後の人口調査が行われたのは時の人口は 33,609,937 人だった。年齢と性別による人口分配は14歳以下が約45%を占める、男女比はほぼ半々である。人口増加率は2,695%で、出生率は千人中45.46人、死亡率は千人中19.18人である。男女の人口に対する中間平均年齢は両者とも17.6歳である。

年齢	女性 (数字)	女性 (%)	男性 (数字)	男性 (%)	サブトータル
0-14	7,300,466	22%	7,664,670	23%	14,965,136
15-64	8,679,800	26%	9,147,846	27%	17,827,646
65+	422,603	1%	394,572	1%	817,175
合計	16,402,869	49%	17,207,088	51%	33,609,957

(資料：CIA World Fact Book、ダウンロード2009年12月3日より筆者作成)

この人口統計はソ連の影響が高まってきた時代(1979年)であり、国内では紛争状態にあり、その統計がもたらすところに疑問を持っていたかなりの数の人々が人口統計に加わらなかったか、調査員に対して正確なことは言わなかったと一般にいわれている。スタッフとの話し合い。また、CIA world fact book, Afghanistan 参照(downloaded on 3 Dec 2009)。その後、国連人口基金 (UNFPA) が行った1990年の推測では、アフガニスタンに住むアフガン人口は約14,606,400人であった。さらに、2007年のアフガニスタン政府のCentral Statistics Officeの調査では約24,500,000人とされる²²⁰。この人口の開きには、技術的側面(人口台帳の欠如。村レベルで誰が住んでいるのかはおおよそ分かっているが、それを統計としてまとめる技術的サポートがない²²⁰)、地理的アクセス面(冬になるとアフガニスタンの374DISTRICTSのうち、約25%へのトラックなどでのアクセスが不可能になる²²⁰)、政治的優先順位(2009年1月から5月までの一般市民が紛争に巻き込まれた数は800人で、2008年の同時期と比較して約24%の増加になっている²²⁰)、国連開発機構の国の経済、社会比較をした人間開発指数の調査ではアフガニスタンは178カ国中174番である²²⁰。このような中で、人的、資金的、時間などのリソースが高くつく人口調査が政治的なプライオリティーになるか)、そして、中央政権への不信感が挙げられる。

例えば1979-80年の完成されなかった人口調査では1300万人とされた人口が2000年の推定では2300万人(EU Economic Intelligence Survey 2000)UNHCRの統計収集及び分析の弱さは歴代指摘されてきた。いくつかの理由があるが、

- ① 難民の人々の多くは、赤ちゃんなどの出生は申告するが、家族の死亡は申告しない傾向がある(これは人数が減ってしまうとそれだけ物資配給などで損をする感情になるという思慮が働く)
- ② 移動の自由がある国では(ない国は特に隠れて)人々が難民キャンプに籍を置きながらも(そして残された家族が配給を得ながら)別の場所(や別の国の場合もある、これは自国を含めて)で働いた学んだりしている場合もある、難民登録の際、現在では生態登録(虹彩認証や指紋登録)が一般的になってきたが、安全状況(危険地帯では早く人々を登録して保護をしなくてはならず、第一次レベルの登録)資源的(生態登録は技術者や機械だけでなくネットワークの設置など、お金がかかる)、技術的(砂漠の真ん中で指紋登録は砂が飛び困難)また文化的(イスラム教徒の写真に対する概念や言い伝

え、および女性が写真にとられることに対する嫌悪) など困難がある。そのようなときの登録、特に重複登録などを防ぐのは困難である (アフガン難民のパキスタンからの2002年の帰還では虹彩認証が使い始められた。

- ③ 動の自由がある国では (ない国は特に隠れて) 人々が難民キャンプに籍を置きながらも (そして残された家族が配給を得ながら) 別の場所 (や別の国の場合もあ
- ④ る、これは自国を含めて) で働いた学んだりしている場合もある、難民登録の際、
- ⑤ 現在では生態登録 (虹彩認証や指紋登録) が一般的になってきたが、安全状況 (危険地帯では早く人々を登録して保護をしなくてはならず第一次レベルの登録) 資源的 (生態登録は技術者や機械だけでなくネットワークの設置など、お金がかかる)、技術的 (砂漠の真ん中で指紋登録は砂が飛び困難) また文化的 (イスラム教徒の写真に対する概念や言い伝え、および女性が写真にとられることに対する嫌悪) など困難がある。そのようなときの登録、特に重複登録などを防ぐのは困難である (アフガン難民のパキスタンからの2002年の帰還では虹彩認証が使い始められた。

²²⁴ ソフィアスタンダード参照。

²²⁴ 子供の人権宣言とされる 1959 年に発効した児童の権利に関する宣言の 1989 年に最新版となるもので、194 か国中 192 国で批准されている。

²²⁴ カピサ州 DDR と UNHCR FUN (筆者) の統計により筆者作成した。

一及び CCCM クラスタの一環として国内避難民の統計を取っているが、筆者が国内避難民の登録にかかわってきたウガンダ、南スーダン及びアフガニスタンの国内避難民の数を定期的に、また、継続的に更新することは人的及び財的リソース的にも、また、安全状況が不安定な中、限られたアクセスしかない中で実質的にも困難な場合が多い。

例えばアフガニスタンの例を取ってみると国内避難民の登録は、支援物資の提供にひもづけられており、一度登録されたら、その数は再度の配給などが無い限り、なかなか verification を行うのは困難である。故に、一度登録された数が増えることはあっても、減ることは難しい場合がある。また、当然ながらアフガンの非政治組織でさえアクセスがない場所の国内避難民は、その地域の政府または有力者の情報提供された数を今までのコンタクトや経験で、その数が意図的に変えられていないか考えていくという推定でしかない。アフガン人は個人の ID を所持しているが、必ずしも国内避難民の登録を行う場合それらの ID カードの番号を聞き取らない場合もあるし、逃げる際に ID カードを所持していない、また、紛失した場合に、ID カードがないという理由で国内避難民の登録を行わないということではできない。故に、類似した名前が多い場合そのクロスチェックをすることはほぼ不可能である。個人的な情報の照らし合わせ (指紋やアイリススキャン) には時間と資金がかかり、内政にかかわる問題のため必ずしも受入れ政府の合意がとれるかも、またエスニシティや宗教などその繊細な情報が必ずしも市民保護を行わないまたは行えない政府に渡すべきなのかという問題もある。更に、国内避難民の中には、政府または反政府勢力に情報が渡ることを恐れて、それらの情報を集められることをためらう人々もいる。国内避難民としてある場所で登録をした後に、その人々が移動した場合、必ずしもその移動先 (自分の村や町に戻ったとしても) を管轄自治体や UNHCR に通知するインセンティブもない。そして、その同じ人がほかの場所で再度国内避難民として登録する場合もある。UNHCR がリードするプロテクションクラスターが発表するアフガニスタンの国内避難民の数は、現状でできるだけのことをしているものの正確な数というよりも、トレンドを示す方向性として捉えられるべきである。

²²⁵ UNHCR の統計によるとタリバン政権崩壊後の 2001 年には 120 万人が国内避難民と推定され²²⁵、2002 年の上半期にはそのうち 40 万人が”家”に帰ったものの、特に干ばつによって影響を受けた放牧民 (Kuchis) や特に南部出身の国内避難民は差別を恐れて帰還できないと表明している²²⁵。長期化している国内避難民は都市化の傾向と相まってより複雑化している。あるカブールに住んでいる国内避難民の代表によると国内避難民が特に人々が固まって住んでいないと国内避難民化どうかはその人がそういうか、どうかによって決まる。なぜなら、カブールではその人口の半分が正式なルートで首都に住んでいる人ではないからである。また、人は移動して、そのままその場所に定住するかもしれないし、元の場所に戻るかもしれないし、さらにほかの場所に移動するかもしれない。アフガニスタンの都市化は後に議論されるが顕著で 2008 年には人口の 24% が都市に住むとされ、2050 年までには人口の 40% が主要な都市に移動すると推測されている。人々の移動の行動パターンである。例えば難民となるとそれ自体でその人はある一定の場所から動かないと考えられるかもしれないが、実際の行動は生活状況が困難であったり、各種の事情からある地域・国からほかの地域・国に移動したり、自国に短期の滞在をしたりする。多くの場合人々は移動しているのである。ゆえに以下はスナップショットであり、同じ人を、その時間軸を広げて見ていくと (これはこの節で説明をするが)、色々な場所、地域、国境を越えてさえも移動しているし、それは一日単位、数か

月単位、年単位にまたがることもある。ゆえに統計だけを見てもそれが同じ人達が、どれだけその場所にいるのかの理解にはならない。

アフガニスタンではアフガニスタンの困難性があるものの、難民を含めた強いられた移動をする人々の統計を集める困難性は、統計が重要な証拠による政策を主張する例えば世界銀行や米国にとっては重要である。例えば世界銀行と UNHCR の新たなイニシアティブである強制移動のデータ化に現れる困難性で Zarzin (2017) は情報の一元化、または情報項目の同一化、情報収集の地域拡大、UNHCR、IOM、UNRWA、IDMC などの情報収集の一本化などが挙げられる。しかし、例えば情報項目は国連基準として 18 歳いか子供であるが、国によっては国内法での青年と認められる年齢(age of naturalty)が使われ、非政治組織の中でも 15 歳から 29 歳を青年として分類するために、18 歳までのデータがない状況が起きる。データ収集地域の拡大は、一番の問題は安全が確保されなく、地域拡大のための資金の欠如などが挙げられる。また、IOM と UNHCR のデータの補完性は重要であるが、IDMC のデータは紛争の国内避難民は UNHCR から集められ、独自に統計を取っているわけではなく、UNRWA は中東のパレスチナ難民に特化して他の分野のデータはない。勿論統計の重要性は変わらないが、いかに移動している人々をある定点であるスナップショットでとらえるか、また、定点観測を続けられない限りその意味を理解することが困難であるにもかかわらずそれに関する人的・財的費用をいかに賄うかなど、簡単ではない。

²²⁶ 例えば 1990 年には 18%であり比較的多くなっているが、2015 年は 6.3%であり、移民の右肩上がりの上昇と異なる。難民の長期化、および恒久的解決方法の欠如が指摘される中、①ここでは難民の法的地位を示している、②その解決方法が個人の意思を反映しなくても実施される場合があることが指摘される。さらに、近年難民の増加が指摘されるが、de Hass は世界が「難民危機」に陥っているというのは事実ではないと主張。例えば①1990 年から 2010 年の間に難民数が 1850 万人から 1630 万人に減少し 2016 年には 2130 万人になったものの、難民が依然として人の移動の 7 から 8 パーセントしかないこと、②ヨーロッパの文脈では EU の人口の約 0.4%でしかなく、1992 から 1995 年には 0.5%であったことが言える。③世界の人口も増加している現状にあることを考えると、1960 年以降人の移動は平均的に世界の人口の 3%であること（国境を越えた移民の数が 1960 年から 2015 年に 9300 万人から 22400 万人に増加したとしても、世界人口が 300 億人から 730 億人に同時期増加したことを考えると）。De Hass (2017) もちろんどの国際的移民のデータを使うかで議論は変わってくるが、世界的な影響を考えるならば、単に絶対的な増加の数を比べるのではなく相対的な難民数を考えなくてはならない。

²²⁷ アフガニスタンは 1980 年（エチオピアが第一位）、2014 年、2015 年（ともにシリアが一位）には難民発生第二位であったが、それ以外の時期は難民発生国第一位であった。UNHCR, The Global Trend 2015, UNHCR

²²⁸ さらにスーダン（33 回）、エルサルバドル（31 回）、西サハラ（30 回）と続く。

²²⁹ 2005 年以降の難民発生国を見ていくと、アフガニスタン、スーダン、イラク、ソマリア、コンゴ民主共和国が上位を占めているのが分かる。表は年毎における難民発生国の 2004 年から 2016 年が高い順（上位 10 位）の比較であるが、同じ国が繰り返し登場していることが分かる。アフガニスタン、ソマリア、イラク、スーダン、南スーダン、などは常に上位を占め、この表の色は同じ国を示しているが、同じ国が継続的に表れているのが分かる。

²³⁰ UNHCR Statistical Yearbook 各年の統計本より筆者抽出および作成。なお、年は年初めの数字を使用（例えば 2014 年ならば 2014 年年初めの難民数）

²³¹ データの存在する 1929 年から 2017 年までフォーリンアフェアーズに掲載された難民関連の記事、本レビュー、エッセイの 5 年ごとの比較（2017 年は 3 月号まで）庇護申請者もひろく難民の議論の中にも含む場合もある。庇護申請者は難民になるための申請をしているもので、その法的地位は難民とは区別されるものの、国際的合意としてノン・ルフールマンの原則により、国家は庇護を申請する者を領土内で保護し難民審査を行う義務があるとされるが、近年この原則はやぶられる傾向にある。なお 2018 年に筆者が調査した段階のデータを使用しており、故に最初の年のみ 4 年間（データの存在した最初の年）である。

²³² (Harrell-Bond 1998, 小泉 2009)

²³³ Betts (2007) アレキサンドラ・ベイツ 2015 年 9 月 15 日

Betts, Alexander, "FUGEE STUDIES", Refugee Survey Quarterly, Vol. 26, Issue 3, 2007 http://www.huffingtonpost.com/entry/alexander-betts-refugees-wwii_us_55f30f7ce4b077ca094edaec

²³⁴ Loescher (2001) Gil Loescher, The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy, International Migration Review, Col 35 No1, Spring 2001, P. 35

²³⁵ Refugees in International Relations, Alexander Betts and Gil Loescher, 2011, P. 9

²³⁶ Refugees in International Relations, Alexander Betts and Gil Loescher, 2011, P. 1

²³⁷ Sarah Collines, Forced Migration in the International Political Economy, P. 306

²³⁸ POTTER 2004, KRIZMAN-AMIRTA and SPIKEBOKR 2005 参照のこと。

- ²³⁹ Jack Goldstone, Pathways to State Failure 参照のこと。
- ²⁴⁰ Fragile and Conflict-Affected Countries Group では脆弱国家が色々な集団の集まりであり、4分野・16指標によりシビアな、核となる、周辺化される国家に国家政策・制度アセスメント(Country Policy and Institute Analysis)を使用する。
- ²⁴¹ 国家の構造が貧困削減、開発及び国民安全や人権保障に必要な基本的な能力または意思がない場合を定義とする。DECD, 2007 参照した。
- ²⁴² 平和基金と Foreign Policy は12の指標を使い、国家をランクづける Fragile State Index を2005年以降発行している。
- ²⁴³ UNDP, World Bank, EC, ODEC, High Level Forum on Fragile States, 2005 参照のこと。
- ²⁴⁴ Robert Jackson, 1993, Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World, Cambridge University Press 参照のこと。
- ²⁴⁵ Failed States Index (Fund for Peace) USAID は国民に基礎サービスと安全保障を提供するための能力と意思が欠けている国を指摘する。
- ²⁴⁶ DFID は政府が貧困層を含む大部分の国民にとって不可欠な機能を果たす能力がない、または、医師にかける国、国境の管理、安全治安の確保、公共財政管理やサービスの提供や最貧困層を保護する能力の欠如を指摘する。
- ²⁴⁷ Troeller, Gary, G, March 2003, Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Working Paper No. 85 参照。
- ²⁴⁸ Charles Call, 2010, Beyond the Failed States: towards conceptual alternative, European Journal of International Relations, US Institute for Peace 参照した。
- ²⁴⁹ 袴田桂ほか 2014 p10 日本の難民研究についても言及しており、国際法の側面から始まった日本の難民研究が、ベトナム難民受け入れなどを通して、支援の研究も進んだとしている。
- ²⁵⁰ Turton(2013)参照 **Turton, David**, “Conceptualising Forced Migration”, Oxford University Press, October 2013
- ²⁵¹ Adhikari (2013) 参照のこと。
- ²⁵² W. Moore et al., (2006) Moore, Will and Shelleman, Stephan, “Refugees or Internally Displaced Persons - to where one should flee-”, Comparative Political Studies, Vol 39, no.5, June 2006, p. 599
- ²⁵³ 地中海を渡る意図人の報道に関して、主要メディアの報道は当初移民という言葉が使われていたが、UNHCR は2014年にBBCやCNNの報道に対して難民と移民の違いに関して明確に表示するように要請し、後に移民と難民と報道がされた。
- ²⁵⁴ Neumayer (2005) Neumayer, Eric, 2005, Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe, International Studies Quarterly (2005) 49, pp.389-409
- ²⁵⁵ はすみよこ、「そうだ難民しよう！はすみとしこの世界」青林堂 2015年
- ²⁵⁶ Home Grown terrorist, 例えばシャルリー・エブド社への襲撃事件ではアルジェリア二世(フランス国籍)が犯行を認めているように、育った国での差別を理由にテロ行為を大義のために行う者。
- ²⁵⁷ ここでは the Convention relating to the Status of Refugees adopted in 1951 (“the 1951 Convention”) and supplemented by the 1967 protocol relating to the Status of Refugees (“the 1967 Protocol”) を指し、難民条約とする。このほかにより広義の難民の定義をもつ地域的協定(the Organization for African Union Convention²⁵⁷ and Catatonia Conventions)があり、そこでは内戦や紛争による人々も難民に含める形で1951年条約よりも幅広く難民の承認が行われる地域もある²⁵⁷。このほかにより広義の難民の定義をもつ地域的協定(the Organization for African Union Convention²⁵⁷ and Catatonia Conventions For instance, the OAU Convention (applicable in Africa Continent)では内戦や紛争による人々も難民に含める形で1951年条約よりも幅広く難民の承認が行われる地域もある (UNHCR, Handbook on procedures and criteria for determining Refugee Status, under the 1951 Convention and the 1967 protocol relating the status of refugees, 2011)。
- ²⁵⁸ The Convention relating to the Status of Refugees, Article 1 A (2)) 邦訳は UNHCR 東京事務所より http://www.unhcr.org/jp/what_is_refugee
- ²⁵⁹ K. J. Holsti, 1992, International Politics: a framework of analysis, 8th Ed, Simon & Schuster Company, New Jersey p15 参照のこと。
- ²⁶⁰ Merckx (2000) Merckx, Jozef, “Refugee Identities and relief at African Borderland; A case study on Northern Uganda and Southern Sudan”, UNHCR, New Issues in Refugee Research No. 19, June 2000
- ²⁶¹ http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/picture_gallery/05/africa_night_commuters/html/1.stm

²⁶²例えばコンゴからウガンダに逃れてきた（ウガンダは当時コンゴからの庇護申請者をグループ認定していたので）コンゴ難民の緊急支援の指揮をしていた時、毎日 500 名以上のコンゴ難民がコンゴとウガンダの国境のウガンダ側の町（キソロ）やその周辺に点在する村々にたどり着いたが、国境沿いの一時避難所から約 400Km ウガンダの国内にある既存の難民キャンプに移動したのは初期にはほぼ皆無であり、今後国内での紛争が悪化して一か月たったころでも一日平均 30 名以下であった。難民への支援は難民キャンプでのみの提供となっていたこと、また、国境沿いの治安の安定のためのウガンダ政府の難民の国境からキャンプへの度重なる移動要求関わらず、働くことが出来る男性の多くは女性、年配者、子供をウガンダ国境沿いに残し、朝には国境をコンゴ川に越えて歩いて 10Km ほどの自分の村に戻って耕作及び家畜の世話をし、夜はウガンダ側に逃れるという生活を 1~2 ヶ月続けた。そして、コンゴ側での戦況が悪化すると、まずは国境沿いにいた女性や子供、年配者を難民キャンプに送り、青年男性は国境沿いに残った。しかし、2~3 ヶ月とそのような状況が長期化するとウガンダ側にいる血族の家に居候を続けることが困難になり、結果的に難民キャンプに移動してくる人々が増加してきた。それは、今後から逃れてきた時期がソルガム・トウモロコシの田植えの時期であり、それを行わないと来期の食糧がなくなるという重要なタイミングであったので、まず田植えとある程度の水やりを行いつつ戦場がどのようになるか様子をみながら人々は日中に耕作したりその時に敵に会うリスクを計算しながら家に帰ったり、近くの森で様子を窺っていた。しかし、紛争が長引き、食料を提供してくれていたウガンダ側の血族も限界がきて、食料や衣料の支援を提供する難民キャンプに移動することを決断した。

²⁶³ Global Trend, UNHCR 2018

²⁶⁴ Addendum to the Guiding Principles on Internal Displacement (11 February 1998) 参照のこと。しかしこれには法的拘束力はない。

²⁶⁵ 国内強制移動に関する指導原則、日本語版、2010 年 10 月 墓田 圭ほか、序章 2 より http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/docs/GuidingPrinciplesIDP_Japanese.pdf

²⁶⁶ IDMC home page at <http://www.internal-displacement.org/global-figures> IDMC は 2007 以前の統計はない。なぜならば 2006 年の国連人道改革以前は国内避難民に関して統計的な介入はおこなわれていなかったからである。” 気候変動と難民の議論は International Association of Refugee Law Judges 8th World Conference Proceedings “Where to now: Charting the future course of International Protection” Jan 2009, P22-69. 参照。

²⁶⁶ Displacement, Natural Disasters, and Human Rights (Oct 2008). FERRIS also write about this subject in 2009 and 2010.

²⁶⁷ 国内避難民の数え方も、難民以上に問題がある。例えば IDMC Going Home to Displacement (December 2017) p2 にはアフガニスタンの国内避難民のデータ収集は①政府の支配地域以外でのデータ収集が治安上できないこと、②地域によって集め方の違う国内避難民のデータをどのように理解するか（アフガニスタンの場合は地域ごとの政府出先機関、Department of Refugees and Repatriation、に申し出なくてはならないが、そのシステムを知らない国内避難民や、登録のために賄賂を要求され、登録が認められない率が地域によって大きく格差があることなど）多くの問題が指摘されている。世界銀行の Stocktaci 非政治組織 f Global Forced Displacement Data (2017 年 2 月) と題される報告書でも、開発アクターにとってデータ欠如は計画を立てるのに大きな障害があるとして、2017 年 6 月に難民に関しては UNHCR とともに新たな難民データの収集に着手する共同宣言を行った。

²⁶⁸ Source; Norway Refugee Council, International Displacement Monitoring Center - IDMC - [home page \(http://www.internal-displacement.org/global-figures\)](http://www.internal-displacement.org/global-figures) downloaded on 14 August 2016 and Global Trend 2015 p6 as well as Statistics Yearbook UNHCR from 2000 to 2014 all combined and cross checked

²⁶⁹ 国内強制移動に関する指導原則の邦訳は以下からダウンロード可能である。

https://researchmap.jp/?action=cv_download_main&upload_id=25819

²⁷⁰ <http://www.unhcr.or.jp/html/ref-unhcr/refugee/index.html>

²⁷¹

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/Tsunami.pdf#search=%27IDP+stats+on+natural+disaster%27>

²⁷² <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/20161102-climate-change.pdf>

²⁷³ UNHCR (2005) 世界人権宣言 1948 (UDHR), International Covenant on economic, social and cultural Rights 1967 (ICESCR), International Covenant on Civil and Political Rights 1967 (ICCPR), Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment 1984 (CAT) 参照

²⁷⁴ 国内避難民及び難民にはこれらのほかにも [HRLs](#), [IHLs](#), [Instruments](#) Regional Instruments 各種の適応がある。例えば国内避難民に関してはこちら ([legal bases for the Guiding principles](#)) を参照。

²⁷⁵ カンパラ条約は <https://www.unhcr.org/about-us/background/4ae9bede9/african-union-convention-protection-assistance-internally-displaced-persons.html> から参照可能である。

²⁷⁶ http://www.law.georgetown.edu/idp/english/id_faq.html

²⁷⁷ POTTER 2004, KRIZMAN-AMIRTA and SPIKEBOKR 2005

²⁷⁸ Responsibility to Protect (R2P) 「保護する責任」に概念は

<https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml> を参照。

²⁷⁹ <https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/who-does-what>

²⁸⁰ UNHCR Refugee Coordination Model は <https://www.unhcr.org/excom/icm/53679e2c9/unhcr-refugee-coordination-model.html> でダウンロード可能。ダウンロード確認日 2019 年 4 月 20 日。

²⁸¹ IASC, “IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons”, The Brookings Institutions and University of Burn. Project on the Forced Displacement, April 2010, ダウンロード確認日 2019 年 4 月 20 日。 こちら <https://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf#search=%27http%3A%2F%2Fwww.unhcr.org%2F50f94cd49.pdfsearch%3D%2527iascendofIDPs%2527%27https://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf> でダウンロード可能である。

²⁸² <https://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html> 195 年条約及び 1967 年議定書はこちらに収監されている。

²⁸³

https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1001&context=hri_papers

²⁸⁴ UNHCR グローバルトレンド 2015 ダウンロード確認日 2019 年 4 月 20 日。

²⁸⁵ UNHCR グローバルトレンド 2016 ダウンロード確認日 2019 年 4 月 20 日。

²⁸⁶ 筆者による IDMC の事務局への問い合わせ。2017 年 3 月 12 日のメールで問い合わせた。

²⁸⁷ 現在 Internally flight option 国内の安全な場所に逃れるという選択肢は使用されていないと、Amnesty International (2017) はそのような理由付けは国際上正しくないとアフガニスタンの例で指摘している。Amnesty International, 18 September 2017, Force back to danger, こちら <https://www.amnesty.org/en/documents/asail/6866/2017/en/> ダウンロード確認 2018 年 1 月 20 日。

²⁸⁸ IDMC Global Report 2015 P11- 12 with insert by the author.

²⁸⁹ 受け入れ政府は無償で難民キャンプの土地を提供するが、そのキャンプの整備・設営・運営費用は UNHCR によってまかなわれることを多くの場合期待する。例えばソマリから多くの難民を受け入れているケニアの難民キャンプがある地域 (1990 年代に設置されたケニア北東部のガリッサ州) はもともとケニアの中でも開発対象から外されてきたソマリ系ケニア人が住んでいる砂漠地帯である。難民キャンプの土地は受け入れ国家が無償で提供するが、その多くは現地のコミュニティーが使用していない土地、つまり水がなく耕作地に適さない、天候が住むのには適さないエリアである。アフガニスタンのコスト州では難民キャンプに指定された場所では対車両用の地雷見つかり地雷撤去を行わなければならなかった。

²⁹⁰ Jesuit Refugee Service Europe 2013 P5 また Amnesty International (2010) ダブリン条約は EU すべての国が同じ保護を与えることが出来るという前提に立つ (が実際にはそうではない) ことを指摘する。

²⁹¹ Amnesty International, 2013, p86-95

²⁹² 実際、パキスタンの北部ワジリスタンにパキスタン軍の空爆が続いた時期に、国境を越えてアフタにスタンに逃れてきたのはごく一部の人々であり、多くがパキスタン軍の空爆によりパキスタン内陸に逃れることしかできない状況に置かれたとアフガニスタンにたどり着いたパキスタン難民の人々は証言した。また、ウガンダ農村部の神の抵抗軍 (LRA) に襲われた村の人々の調査を行ったときによく聞かれたことは国を超えるどころか、村から町、町から都市に行くことさえ難しいということである。ウガンダ北部ではナイトコミュニティーと呼ばれる夜に安全な寝場所を求めて移動する人々が長期にわたって発生した。さらに逃げる先に頼れる人やコミュニティーがあるか、残していく家畜や畑はどうなるのかなど多種多様な障害がある。

²⁹³ UNHCR, The Global Trend 2019

²⁹⁴ 2019 年末には約 4500 万人がベネゼエラから主に南アメリカ、および他の国々に逃れた。

²⁹⁵ BAITS によるとこれらの人々を生存のための移動者と呼び、必ずしも 1951 年条約の定義には当てはまらないものの、難民と同じような扱いがされるべきだと説く。Betts (2013)

²⁹⁶ Brown (2016) Brown, Ili, IOM Migration Research Series, IOM, Migration and Climate Change, no. 31 ダウンロード 2017 年 7 月 16 日

http://www.migrationdrc.org/publications/resource_guides/Migration_and_Climate_Change/MRS-31.pdf

²⁹⁷ UNHCR 2011 (Nansen Conference P19) この会議の資料は <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf> %20-%20search=%27nancen+conferene+2011%27ダウンロード可能である。ダウンロード確認日2019年4月20日

²⁹⁸ McAdam はこの概念を法的に間違えており、概念的に不正確とする 詳細はこちらよりダウンロード可能である。(McAdam, 2011, p. 12) Jane McAdam, Jane, “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection”, UNHCR Standards LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, May 2011 ダウンロード確認日2019年4月20日

²⁹⁹ 気候変動による難民に本稿では議論しない。

³⁰⁰ 環境難民climate refugeesという言葉は議論をテーブルに載せるのには役に立つが (GEMENNE, François, FMR no. 49, May 2015 p 70-71) 保護には役立たないという議論がある。(The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu by FARBOTKO and LAZRUS, 2015, Environment Review No. 22).

³⁰¹ UNHCR, NRC, IOM, Human mobility in the context of loss and damage from climate change: Needs, gaps, and roles of the Convention in addressing loss and damage, 2012年10月19日

³⁰² 例えばツバル大統領のように (旗鼓運変動における) 難民を被害者と同義に捉える人たちもいる (McNamara and Gibson, 2009) McNamara, Karen Elizabeth and Gibson, Chris, ‘We do not want to leave our land’: Pacific ambassadors at the United Nations resist the category of ‘climate refugees’

³⁰³ Term recommended by the IPCC and Nansen Conference, Geoforum 40(3):pp.475-483 · May 2009

³⁰⁴ UNHCR は例えばツバル諸島の場合、難民でなく「主権国家の消滅」に直面している人たちという観点から国際的な救済が行われるべきだと主張する。

³⁰⁵ 2002年6月20,21日にはリベリアのSinje キャンプへLURD 勢力の攻撃により約11万人の難民と13万人のその地域の人々が首都モンロビアに移動したし、2020年6月4日にはマリからの難民を受け入れているニジェールの難民キャンプへの攻撃があった。これは近年に起きていることで把握1987年にはUNHCRは国連総会決議39/140(1984)を引き合いに出し、難民キャンプや庇護申請者への軍事攻撃を非難している。

³⁰⁶ 筆者が支援を先導した2008年のコンゴ民主共和国からウガンダに逃れてきた約5,000人の難民は当初、コンゴとウガンダの国境沿いの血縁関係者の家に居候していたが、もともと脆弱な村の学校やクリニックなどのインフラを圧迫して問題となった。その為希望者を食料や物資支援が出来る難民キャンプに輸送することになったが、半数以上が国境沿いの血縁関係者の家に残り、毎朝ウガンダ・コンゴの国境を越えて畑を耕し、夕方にはコンゴ・ウガンダの国境を越え親戚の家に泊まる生活を3ヶ月程続け、その後コンゴに戻っていった。

³⁰⁷ 難民の包括的な経済状況の研究は大変限られており、例えば小俣、ベイツ等はウガンダにおけるソマリア難民の経済状況をある程度のサンプル数で追っているが、実際に経済的に豊かな難民とそうでない難民の差異は大きいと考えられる、また、そもそもある程度の資源を有する人々は難民になるという選択肢を選ばず旅行者やビジネス旅行などの一環として自国を離れることもある。

³⁰⁸ UNHCRは2015年末の全難民数のうち約83%の難民の住居タイプを把握しており、その比率は2011年の74%に比べ、改善がみられる。UNHCRは難民や庇護申請者、及び、UNHCRに係る国内避難民の総数の約60%にあたる人々に関して詳しい住居タイプを把握している(難民73%国内避難民56%、庇護申請者17%)。2015年末にUNHCRが把握している難民の住居タイプ及び場所では60%が都市エリア(urban)に住んでおり、その都市化傾向は毎年増加している。2015年にUNHCRが把握している難民の住居タイプ中ではその67%が個人のアレンジメントによる住居(借主に難民が賃貸契約をする)で、2012年には同アレンジメントが54%だったのに比べると増加。その最大の原因はシリア難民のほぼすべてが個人で手配した住居を選んでいるから。また、2015年の終わりには田園地帯(rural)在住難民のうち56%が難民キャンプに居住しており、都市在住難民の場合それは1%以下となっている。これは都市に難民キャンプなどがないことが一番の理由である。UNHCRは難民の住んでいる場所として①受入国の承認のもとに作られた難民キャンプ(これが通常難民キャンプと呼ばれるもの)、②難民が自分たちで場所を作って集団でキャンプ状態の場所)、③使われていない学校や工場跡、廃墟などの場所、または学校などお休み中に一時的避難場所として指定されたが問題が解決せず依然として学校が始まっても難民がその場所を占拠しているところ、④難民が貸主と借主の契約を結び個人的に借りている場所、⑤難民キャンプを設定するまでの間、または難民状態にあることが長く続かないと思われる場合に、一時受け入れの場所として造られた難民キャンプよりも施設が一時的なものがある。データはUNHCR, 2016, Global Trend 2015 参照のこと。

³⁰⁹ UNHCRは2014年よりAlternative to Campという方針を実施し、毎年成果を報告書として提出している。この政策を一言で言えば難民キャンプが素手の設営されている場合はUNHCRが保護を拡張するが、キ

キャンプは例外的な措置として、人々がより人間の尊厳を大切にできるまた人間的な環境にある受入国の社会の中で生きていくことを推奨する。故に、なるべく難民キャンプを設営しないで、開発パートナーなどと一緒に難民が受け入れ社会で生きていけるように地域全体の底上げをして、効果的に難民保護を行っていくことを目的とする。また、難民は受け入れ社会にとって重荷なのではなく、難民の正のパワーに着目し、難民は社会に貢献できることを示す。また、地域社会の中で難民一人一人が自分の能力を発揮することにより、難民がより困難から回復力のある存在になるようにする目的もある。これは、長く続く難民状態や難民キャンプでの質の高いサービスの提供が困難なこと、また、いつ解決がするかわからない状況の中に何年間も人間が宙ぶらりんの状態であることへの精神的影響など難民キャンプでの長期的生活の現状に対する問題意識。また、長期化するキャンプ支援が続きにくい、(例)世界食糧経計画の重なるパイプライン問題、ほかの国連機関が緊急事態のときは難民キャンプで働くけれど、約束した支援を行わない (UNHCRが急遽代わる状況が水やサニテーション支援でよくみられる) があげられる。また、多くの危機の中でドナーが新しい問題に注力を注ぐ傾向があるなどが挙げられる。2016年の報告書 <http://www.unhcr.org/5731adcc9>によると 58%の難民が地域の市場で発揮できる能力を持っているとするが、27%が基本的な生活に必要なものを買うだけの賃金を働くことによって得られていると答えている。また、難民受け入れ国家の開発計画の47%が、そして、地域の開発計画では35%が難民に関する事項がある。

³¹⁰ Collinson (2000, p2) 参照のこと。

³¹¹ Crisp (2008, p3). しかしながら、例えば de Haas, Hein, Mathias Czaika, and María Villares - Varela “The Global Evolution of Travel Visa Regimes” *Population and Development Review* 44 (3): 589-622, 2018 は技術とともに政策とイデオロギーの変化があり、それが移動に影響を与えているとする。

³¹² Crisp, (2008, p4)

³¹³ Susan Martin (2001) p1 マーティンは同書で増加する移民が難民に与える影響として4つのシナリオを描いた。Jeff Crisp, 2008, p3 Martin, F. Susan, “Global migration trends and asylum” *NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 41*, UNHCR, April 2001,

³¹⁴ Long 2009, p7

³¹⁵ Nansen Conference, Oslo 507 June 2011. 資料 <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf> で、P. 14 参照のこと。ダウンロード確認日 2019年4月20日

³¹⁶ 前グテーレス国連難民高等弁務官 Closing Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-eighth Session of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (ExCom), Geneva, 5 October 2007

³¹⁷ Jeff Crisp, “Beyond Nexus, UNHCR’s evolving perspective on refugee protection and international migration, *New Issue in Refugee Research*, N0155, 2008 p.1

³¹⁸ UNHCR, *Agenda for Protection*, 2012

³¹⁹ UNHCR DISCUSSION PAPER : Refugee protection and durable solutions in the context of international migration (UNHCR/DPC/2007/Doc.02), 19 Nov 2007

³²⁰ UNHCR, ‘Refugees’ and ‘Migrants’ - Frequently Asked Questions (FAQs), 16 March 2016 ウェブサイトは [こちら](#) からアクセス可能である。ダウンロード確認日 2019年4月20日。

³²¹ Source: MCAREA 1999, CRISP 2001, MOOR 2000, Hinds, R. (2015). *Relationship between humanitarian and development aid* (GSDRC Helpdesk Research Report 1185). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

³²² Source: MCAREA 1999, CRISP 2001, MOOR 2000, Hinds, R. (2015). *Relationship between humanitarian and development aid* (GSDRC Helpdesk Research Report 1185). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

³²³ カナダが行っているように市民が Private Sponsorship として身元保証人となり難民を受け入れる制度もあるが、これも国家の承認がなくては成立しない。

³²⁴ Susan Martin 2001 Ibid p.21

³²⁵ 難民や庇護申請者の文脈では、例えば 2008 年のケニアの大統領選挙により所属政党、経済社会的地位により、主にケニア東部のルオ族を中心として、政府側、または政府のシンパから迫害され、殺戮された人々がウガンダに難民として押し寄せた。それと同時にケニアの歴史蒸発と言われる難民の発生は、東アフリカにおけるケニアの地域的な地位に影響し、その後の観光産業やエスニックグループの関係にも大きく影響した。

³²⁶ アマルティア・セン、『グローバリゼーションと人間の安全保障』加藤幹雄訳 日本経団連出版 p66

³²⁷ Moore, David, *Levelling the Playing field and embedding Illusions: Post conflict discourse and Neo Liberal development in war-torn Africa*, Rope, 2000

³²⁸ Sen (1981) Sen, Amartya, Poverty and Famine, an essay on entitlement and deprivation, ILO, 1981

³²⁹ Ibid, p.11 -12

³³⁰ Foresight (2011) Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011) Final Project Report, The Government Office for Science, London

³³¹ World Bank Group (2016) World Bank Group; UNHCR. 2016. Fragility and population movement in Afghanistan. Washington, D. C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/315481475557449283/Fragility-and-population-movement-in-Afghanistan>

³³² 人類学: Minority Group International (1992), Afghanistan A Nation of Minorities, Manchester Free Press

パシュトゥーン: International Crisis Group (5 Aug 2003), The Problem of Pashtun Alienation, ICC Asia Report No.2

ハザラ: Humayun Sarabi (2005) POLITICS AND MODERN HISTORY OF HAZARA SECTARIAN POLITICS IN AFGHANISTAN, Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis for Tufut University

歴史: UNHCR (1998), Situation in Afghanistan, DGH (10408/99), UNHCR Briefing Folder (2008), Danish Immigration Service, Political Conditions, Security and Human Rights Situation in Afghanistan (2008),

2000年以降のアフガニスタンの国家情報は英国 Home Office Science and Research Group が発効している COUNTRY OF ORIGIN INFORMATION SERVICE のアフガニスタン (年次報告書)。米国 Library of Congress - Federal Research Division のアフガン国家情報 (年次報告書詳細は添付資料1を参照のこと。なお、Bhatia et al., によるとアフガニスタンは最も研究されていない国家の一つで、それは9.11以前のデータの不足からくるものとされている (2003, p3)。しかし、データの不足はあるものの、ソ連の侵攻やタリバン政権の資料は存在する。

³³³ National Geography 2001

³³⁴ 2014年の大統領および国会選挙に向けて、国連アフガニスタンミッションは人口調査を申し出たが、当時のアフガニスタン政府に拒否された。カブールの都市化が顕著な問題として表面化して、限定的に大都市での人口調査のため衛星写真を使うなど努力は許可されているが、エスニックグループの内訳や詳しい人口調査は行われていない。地方の村のレベルになると、村の長老たちが村人の出入りを把握している。UNHCRは帰還民の管理の側面から MORR (Ministry of Refugees and Repatriation) に数度の人口記入のトレーニング及び必要経費を渡しているが、住民台帳のような制度は国の制度としては確執していない。なお本節で使われているエスニックグループの人口比は CIA FACTBOOK, 2005 と National Geography, 2000 から抜粋。近年では OCHA が%を提供しているがこれも推測である。2014年の大統領選挙の際には選挙管理委員会が登録を試み、新たな国民の ID の発行及び電子的な ID (e-taskila) を提案したが、実施はされなかった

335

アフガン政府軍 Afghan National Security Force
ANSFは軍、空軍、そして警察を含む 331,944人 (SIGARの報告書では実際に勤務していない人も雇用リストに入っていると指摘する)。

アフガン軍 Afghan National Army (180,000人) 防衛省管轄
アフガン警察 Afghan National Police (147,077人) 内務省管轄

国際部隊 International Armed Forces
2001年の米国侵略以降米国と同盟国及び NATO 軍はアフガニスタンにピーク時には10万人の部隊展開を行った

米国軍 US force (Operation Endure Freedom) はオバマ前大統領により延長を許可し、米軍は2016年に単人および非単人を含む9千人。

国際安全支援部隊 International Security Assistance Force (ISAF) 国連により設置された軍で014年末まで活動。

アフガン政府に友好的な地域勢力 Pro-Government Affiliates
政府に多くの場合友好的な態度をとるが一種として自立しているため、必ずしも政府の意向にかなうことをいつもするわけではない

アフガニスタン地域警察 Afghan Local Police: 米国によりお給料が払われ内務省の管轄にある非公式の警察 (地方勢力の兵士がALPに参加する場合も多い) ALPは 157 district/29 Provincesに派遣されており推定 27,950人いると考えられる。ALPは普通の警察に統合される予定であるが、そのプロセスは進んでいない。
アルバーキー-Arbaki (地域・軍事勢力の軍隊): 政府によって認証された軍隊で、地域勢力や軍事勢力によって管理されている。ANPのもと武器をもち各種オペレーションを行っている。

非政府勢力 Anti Government Elements
国連アフガンミッション (UNAMA) の定義によると反政府勢力は "armed opposition fighters, or insurgents, who are fighting against the Afghan government and its international allies". その代表が以下

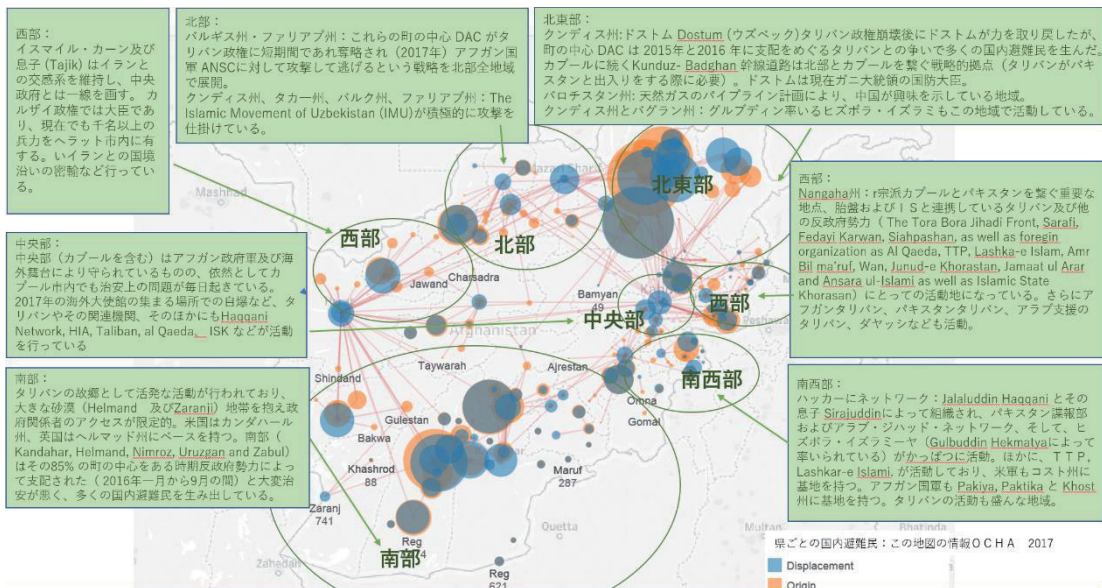
タリバン (Taliban)
ハッカーニー (Haqqani)

ヒズボラ・イスラミー (Hezb-e Islami) カブール、バグラム、クンディスに基盤を持つ
ルバディル・ヘクマティアル (Gulbuddin Hekmatyar) によってリードされている。

外国支援による非政府勢力 AGE's Foreign Group
アフガニスタン内で問題を起こしている海外の反政府勢力

アイエス Islamic State Khorasan (mainly in Nanghar)
アルカイダー Al Qaeda
TTP Tehir-e Taliban (TTP), パキスタン諜報機関 (ISI) の支援を受けるパキスタンのタリバン他

Lashkar-e Islami
Amribil maruf Wa Nahi
Junud-e Khorasan
Jamaat ul Arar
Ansar ul-Islami



2016年1月から9月までに 323,500 人が紛争や治安悪化のために新たに国内避難民となった。これはアフガニスタン34県 (provinces) 中31件に当たる比較的安定と言われるBamyanでも2016年9月に治安問題があったように、偶発的に問題が起きることが多い。情報源: UMANA, Protection of Civilian (2016) Map from OCHA (IDP dashboard 17 Oct 2016)

336 UNOCHA, HAP 2009 首都カブルで海拔 1850 メートルになるアフガニスタンでは、特に北部・中部では海拔が高く険しい山脈地帯が多く、アフガン国土の 70%以上が標高の高い山脈及び砂漠で構成されている。その複雑な地形及び厳しい冬に降る雪や灼熱の砂漠、いため、冬になると幹線道路や飛行路がない国土の約 25%が孤立し、カブル中央政権がこれらのエスニックグループによる自治国を掌握することを困難にしてきた。

337 AREU and the World Bank, *ibid*, p 97~p 98

338 National Geography, 2001

339 植民地時代のフランス、英国、冷戦期の米国、旧ソ連、そして冷戦後のインドとパキスタン、イランとサウジアラビア、中国とロシア、米国とパキスタンなど時代によってアクターは変わるもののそれぞれのアクターの関心事がアフガニスタンの安定に大きな影響を与えてきた。アフガニスタンはその地理的な条件から様々な国の干渉を受けており、それは、「グレートゲーム」として表現されてきた。第一のグレートゲームではイギリス・ロシア帝国間の中央アジア覇権に関する 19・20 世紀のアフガニスタンの地政学的な争いでつまり、ロシアから通年船が出港できるインド洋に抜ける道となるアフガニスタンの戦略的な地理と資源をめぐる争いである。ロシアの南下作戦や共産主義に対抗するため、19 世紀後半に英国はアフガニスタンを緩衝地帯として指定し、それはロシアとの「グレートゲーム³³⁹⁾」された。次に第二のグレートゲームとして、第一次・二次世界大戦中にロシアがアラブ海へのアクセスを求め、それを英国が阻止するという構造の争いであり、アフガニスタンはその紛争の真ん中に位置した。第三グレートゲームは冷戦期のアフガニスタンへのソ連の侵攻、第四ゲームはアフガニスタンへの米国の侵攻テロとの戦い、第五ゲームは中国、イラン、とインドの経済圏の拡大更、つまり中国の天然ガスパイプラインのインド洋へのアクセス、イランのアフガン国境におけるダム水源をめぐり、そして、インドがパキスタンを通らずに直接アフガニスタン・イランとの交渉で、これらを「新たなグレートゲーム³³⁹⁾」表現する。植民地時代以降、例えば、ソビエト連邦と米国にとっては冷戦期の共産主義と自由主義の代理戦争の場として、イランにとっては、共産主義を阻止するためのフロントラインとしての利用価値があった。更にパキスタンにとっては大パシュトゥーン主義のけん制とイスラム教連帯及びカシミール地方、トライバル・エリアや国境交渉としてアフガニスタンを活用し、そのパキスタンの影響力の抑制をアフガニスタンの活用を試みるインドが挙げられる。そして、アフガニスタンを中央アジアに天然ガスのパイプラインを通すため中国、反シーア派・反イランのフロントラインとしてアフガニスタンをを使うサウジアラビア、そして、ウズベキスタン反政府勢力がアフガニスタンから攻撃してくることをけん制するためにアフガニスタンに影響力を持つとうとするウズベキスタンがある。これらの国々はそれぞれの時代に、それぞれの支持するアフガン政権、アフガン反政府勢力に直接的、または、間接的に支援を、冷戦期、新冷戦期、ポスト冷戦期、テロとの戦い、経済圏の拡張に示されるような期間にアフガン政策を行ってきた。このように周辺国にとってアフガニスタンは利用価値が高かった。つまり「アフガニスタンでは紛争は基本的には政治的なものであり、エスニックグループや宗教に基づいているものではなく、それらはスーパースタートの政策によって火がつけられた³³⁹⁾」。これらの歴史から言えるのは、①国境を越えて文化や言語や宗教、エスニックグループを共

有している土壌があり、歴史的にみても生きていくために色々な方向へのアフガン人の移動は常態であったこと、②アフガン中央政府の勢力は限定的で、地方軍事勢力との緩やかな同盟関係を保つ政策をとってきたこと、③イランやパキスタンだけといった周辺国だけでなく、同じエスニックグループをもつウズベキスタンやタジキスタン、歴史的な大国によってアフガニスタンには常に介入があり、それがアフガンの不安定化をもたらす要因の一つでもあったことである。

³⁴⁰ 時期別でみるアフガン人の移動:アフガニスタンから国外に逃れた難民は①1979年のソビエト連邦侵略前後、②1980年代中盤にアフガニスタン人が人口の40%に当たる600万人がイランとパキスタンに難民として登録された時期、③1992年のナジブラ政権の崩壊により帰還が進み、④タリバン政権の征服の過程での難民の増加、そして⑤2001年米国の侵略以降の帰還という5つの波³⁴⁰があると UNHCR は分類する。このような分類は主にその時期にあった特徴的な事柄によって移動が誘発されたという見方である。例えば①の波では、ソ連のアフガン侵略という事柄により、人々の移動が誘発されたという仮定であるが、しかしながら、同じ村にいたすべての人が必ずしも移動したわけで話し、それらの非地人が同じ時期に移動したわけでもない。紛争や飢饉によって移動が誘発され経済格差や雇用状況によって移動が引き起こされるといふ説明は、わかりやすいものの、実際にはすべての人が同じ行動をとらないことにより、その状況の説明にとどまることが多い。

³⁴¹ 添付資料7参照。

³⁴² Bound for the City, 2005

³⁴³ 貸し お店ローン。アフタにスタンの村々では卵、お米、油など街角のキオスクのような小さなお店が個人系を行っており、それらは昔からその場所にあり近隣の地域住民を名前で呼べるほど地域密着を行っている。そのようなキオスクでは多くの場合信用貸しを行っており、人々はお金がないときは物品をもらい、お金が出来たら返済することを行っている。

³⁴⁴ NRVA のデータによると経済的に困窮している人のほうが国外より国内に逃れるとする (Opel 2005 P 13 and Ghobadi, Koettle and Vaskis 2005)

³⁴⁵ 移動するコストは大変高く貧困層では移動は無理である (Opel 2005 P13)

³⁴⁶ ヘラートから逃れたことのない人々は社会的に比較的低いレベルにいる。しかし、彼らはヘラートのいろいろな場所を移動し、住む場所や生活の糧がないために一箇所には長くいられない。(P6, HERAT)

³⁴⁷ “Migration hump” (Martin and Tayler, 1996) は低所得国より中所得国のほうが人々は移動のための資金がある故に経済的機会の向上を持てる機会が高まり、低諸国の人々より移動が多くなる現象をさす。

³⁴⁸ 政府と WFP の行った初期の脆弱性調査 (NEVA) や添付資料7でも詳しく聞き取り調査がなされている。

³⁴⁹ 多くの場合移動することは最後のオプションであり、それまで人々は色々な努力を払いその場所にいるとする。Zetter 2014, Pp33-34

³⁵⁰ ここでは人の移動のサービスを Smuggling, Trafficking などを含めてこのように呼ぶ。

³⁵¹ AREU 2005 p 2

³⁵² World Bank Group 2016

³⁵³ NRVA p 1 「アフガニスタンでは人口移動は歴史的にリスク管理戦略の中心的役割を果たしてきた」

³⁵⁴ 「移動は戦争や貧困への対処のためだけではない。」 「アフガン人の移動は強制移動と難民といわれる人々が起こす社会的な戦略との境目をあいまいにする」 AREU (p11)、 「イランへ移動する人々の移動は家族や一家による決断だけではなく同時に年、健康、家族の順番などによる個人の状況による」 STIGTER (p37)

³⁵⁵ 「いつたり来たりという “循環移動” だけではなく、アフガニスタンの人の移動はいろいろな方向にいくことがわかっている。アフガン人はいったん家に帰ってきてまた状況が悪くなったら家を出て移動する。」 (STIGTER p37)

³⁵⁶ その一例として、筆者が行ったカブールにある国内避難民の非公式な国内避難民が集まる場所での聞き取り調査にも現れている。カブールには国内避難民が自発的に住み着いた場所が、Kabul Informal Settlement (KIS) として数か所ある。カブールの三人に一人はカブール以外から来た人で、その理由は紛争によりある村から他の都市(ガズニー県など)にまず逃れ、そこで生計が立てられずに、より仕事があると思われるカブールにたどり着いたと証言した。

³⁵⁷ World Bank p ii

³⁵⁸ AREU 2005 p 2

³⁵⁹ “それは生き方で、戦争や貧困への対処だけではない”。 (p1 2006) ”それは計画した社会的計画でアフガン人が社会的、経済的そして政治的な財産を多様化させリスクを分散させる生き方である” (p7 Alexdore_2006 AREU)

³⁶⁰ Alter 2009, p 49

³⁶¹ AREU 2005. P4

³⁶² STIGTER・AREU p2

³⁶³ UNHCR 2003 P3～5

³⁶⁴ See National Profile of the Internally Displaced Persons, 2008

³⁶⁵ Alter and UNHCR 2008

³⁶⁶ Ibid P47

³⁶⁷ AREU Kanderhar Bus Station, P23

³⁶⁸ Alter and UNHCR, 2008

³⁶⁹ Sato, AREU, 2008

³⁷⁰ この表ではある人のあるひとつのキャタゴリーに分類しているが、一人の人が一つ以上の分類に入る場合もある。例えば帰還民でアフガン帰国後に国内避難民になったというような場合である。

³⁷¹ D. Turton & Marson 2001 p25

³⁷² 個人個人の難民になる過程を紐解くことは、その個人情報を得、そして、分析が必要であるが、情報源（たとえば個人的な移動の経験を外部の人にそれを正直に共有するか）や情報量（個人的な理由は一般化しにくい）の欠如のため体系的な分析は難しいと考えられる。本稿ではそれを補強するために、個人インタビューやグループのリーダーからの聞き取り調査、およびAREUがその後続けている実証研究、アフガン政府とWFPの始めたアフガン全国規模での市民意識調査、Asia Foundationが2005年より行っているサーベイなどで補完を試みる。また人の行動は必ずしも理性的選択をするとは限らない。しかし、人の移動の選択肢を示すことはどのような要因に注意を向ける必要があり、また、その状況を避けるまたは軽減するためには何が必要なのかを示唆することが出来る点で有用だと考える。

³⁷³ 各種の規制の元自由競争が提供できることが市場経済の基本となる。しかし、アフガニスタンでは腐敗の蔓延、政治、軍、経済パワーの一体化、などで富裕層から貧困層に経済的なメリットが移行するというトリクルダウンは起こっていない。非公式経済以外に国連の場でもアフガニスタンの経済に関する議題は上がってきていない。「どうやって非公式な経済が働いているか、また、公式と非公式経済の兼ね合いなどが限られたアウガにスタンの経済リサーチで語られている。その結果アフガニスタン経済の3つの最悪の状況が語られていない。それは、市場へのアクセスがすべての人に向けられていないこと、利益がすべての市場参加者に平等に配分されていないこと、現在の市場が機能しているやり方は政治的な治安や“国家再建”にマイナスの影響を与えてることである」AREU, Trading in Power: The Politics of “Free” Markets in Afghanistan, 2004 p12012年までアフガニスタンは海外からの支援により国民総生産の増加がみられたが、それが弱まった後にでさえ IMFは国有銀行の民営化（2012年のカブール銀行のスキandalに関わらず）を進め、「治安の悪化は民間企業主導のそして最大限の潜在性を生み出すことに挑戦を突きつけているが、それを持続することはアフガン政府のターゲットおよびガイドであるべきである。そのために、マクロ経済管理、資金セクターや経済ガバナンスストラクチャーの強化しながら政府は規制の撤廃およびビジネスの規制を取り除き、インフラ整備、ビジネスサービスの提供していくべきである。IMF Country Report on Islamic Republic of Afghanistan, No. 16/120 (2016 May) available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16120.pdf> [downloaded on 16 Nov 2016] アフガン政治経済の現実には統治の促進は経済的な利益の配分を促進するかもしれないが経済成長は政治ガバナンスの促進には直接つながらないのである。現在のドナー支援によるアフガン経済は市場経済による成長のための改革をするのには不十分である。Giulia Minoia and Adam Pain “90% real” - The rise and fall of a rentier economy: Stories from Kandahar, Afghanistan, Researching livelihoods and service affected by conflict working paper 38, Nov 2015

³⁷⁴ 雇用の中でも賃金が低く抑えられているためにいくつかの仕事を掛け持ちしないと生活が出来ない状況がアフガニスタンでは指摘されている。故に、最低限の生活できる雇用(Gainingful Employment)とただ単に仕事があるという意味での雇用 (Employment)が区別されて使用されている。

³⁷⁵ “アフガニスタンでの一番重要な問題は警察や司法に公的・私的な影響力を持つ人々が罪を犯しても罰せられないことである Transpagnet Interenationl 2015, p 15

³⁷⁶ FCO, MOD & DFID (p.5, 2011), Building Stability Overseas (BSOS), London.

³⁷⁷ (KEEN and ATRRE)

³⁷⁸ STEDMAN, (1997)

³⁷⁹ Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office and Department of International Development joint communique on the UK Government’ s Approach to Stabilisation (2014) p2

³⁸⁰ KEEN, David and ATTREE, Larry (Jan 2015)

A discussion paper” . P iv

³⁸¹ UK Stabilisation Unit’ s business plan 2014-2015

³⁸² Keen and Attree

- ³⁸³ <https://www.経済協力開発機構.org/countries/afghanistan/45582618.pdf#search=%27bonn+process%2C+afghansitan%2C+legitimacy%27> p 6
- ³⁸⁴ AREU and the World Bank, A Guide to Government in Afghanistan (2004), p10
- ³⁸⁵ AREU and the World Bank, *ibid*, p 97 and p 98
- ³⁸⁶ US Force Afghanistan, Commander's Emergency Response Programme, MAAWS-A (Money as a Weapon System - Afghanistan dated on March 2012
- ³⁸⁷ SIGAR report 20 Oct 2010 p 10
- ³⁸⁸ SIGAR, *ibid*, p12
- ³⁸⁹ BBC <http://www.bbc.com/news/world-south-asia-12400045> [accessed on 24 Oct 2016]
- ³⁹⁰ See CERP in Laghan Province Provided Some Benefit but Oversight weakness and Sustainment Concerns Led to Questionable outcome and Potential Waste. 27 Jan 2011.
- ³⁹¹ See 経済協力開発機構, (2009), p13
- ³⁹² Lawrence Vasquez 2016 <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2010/11/04/time-to-reevaluate-the-role-of-provincial-reconstruction-teams-in-afghanistan/>
- ³⁹³ Save the Children, 2014]
- ³⁹⁴ Mitchell, D.F. 2015
- ³⁹⁵ 平和基金と Foreign Policy は 12 の指標を使い、国家をランクづける Fragile State Index を 2005 年以降発行している。スコアは 12 指標各 10 点で 120 点が最高度の脆弱性があるという位置づけである。
- ³⁹⁶ Majidi, 2011
- ³⁹⁷ 添付資料 2 の中で現状のアフガニスタンの政治、経済、社会状況における動きをまとめた。本節の中ではこれらのことを詳細に検討しないが、2002 年以降アフガニスタン支援は①多国籍軍によるアフガニスタン支援の一環としての治安安定化による軍事支援と人道・開発支援の混合、②紛争が終わっていない状況での「紛争後」とみなされたアフガン国家設立、③経済的な要因が成立していない状況、および弱者救済のシステムが確立しない中で市場経済主義の導入、そして、④アフガニスタンの受け入れ能力を超えた人の移動が現在の状況を創り出している」と指摘する。
- ³⁹⁸ Survey of Afghan People, Asia Foundation 2015 では 2014 年には 54.7% が治安状況が改善されているとしたが 2015 年には、36.7% になった (p5) また全体的な楽観ムードは 11 地域で治安の悪化という結果になり、カブール及び中部では最低の 27.8% (2014 年) 22.5% (2015 年) が楽観的な治安ムードとした。(p6)
- ³⁹⁹ WB 2009 p vii
- 400 UNAMA and OHCHR 2016
- ⁴⁰¹ SIGAR June 2016 - date from the UN report to the Secretary General.
- ⁴⁰² 政府および政府を支援する国際軍事部隊の国民への治安提供は芳しくはない。しかしながら、それが新たなレベルにあることは例えば 2017 年のドイツ大使館前での自爆による 100 人を超える人々が死傷した件が挙げられるこれが今まで起きてきた、例えば NATO や米軍の軍車を狙った自爆や自家製爆弾 (IED) また、筆者も 2016 年 1 月の UNHCR ゲストハウスが IED 爆発によりスタッフが負傷した際に緊急対応と新しい働き方計画の策定のためにカブールへ赴任したが、それまでの案件と明確に分かれるのは、ドイツ大使館が色々な国の大使館が集まる場所にあり、大使館や国連スタッフでさえその地域へ入るには 2 つのゲートで身分証明書、爆発物をチェックする爆発物探知犬による車の確認、警備担当者が車の内部を開けて爆発物がないか調べ、車のハンドルに爆発物の残留粉がついていないか検査液での検査があり、そして、やっと大使館の入り口まで行っても、各大使館での独自のチェックがある。それにもかかわらず、多くの爆発物を積んだ車が、それを通り抜けることが出来るということである。明らかに内部の、そして複数の人の手引きがなくては実行できなかった。つまりカブールで一番安全とされていた大使館群で起きたことである。これはアフガニスタンで安全な場所はないことを示している。
- ⁴⁰³ Survey of Afghan People, Asia Foundation 2015 は国民の政府や軍への信用度の低下を示している。2014 年には the Afghan National Army (ANA) (80.8%) と ANP (70.0%) が 2013 年には 81.6% (ANA) 73.2% (ANP) であった。多くが ANA (82.8%) と ANP (80.1%) が外国軍の力を必要とするとする (p7)
- 404 2014 年から 15 年の間にあった 5 件の国際スタッフや外国人の誘拐や国際軍に対する攻撃は大きく報道されるものの、一般人の誘拐 (特に裕福な家族から子供を誘拐して身代金をとる) は報道されることは余りにも日常化しているためにアフガン国内のメディアでも少ない。筆者が 2014 年から 15 年までに実際に関係した件だけでもアフガンスタッフの家への押し込み強盗 (2 件)、誘拐 (1 件)、強盗 (4 件) があり、そのうち解決したのは 0 件であった。

405 Survey of Afghan People, Asia Foundation 2015 (2004年より統計を取り始め、7万5千人の調査を行った。2015年にはアフガンすべての州で9,586人の調査を行った)。

406 Transparency International published its annual Corruption Perception Index 2015. 腐敗とは『自分の利益のために信頼さる力の乱用』と定義される P 172 例えばWFPが行った学校に対する栄養ビスケット配給ではシャンダン、ラグマン、ヌリスタン、パダクシャンで学校関係者、地方自治体及びWFPスタッフによりビスケットが売られており、「約20%の食品が目的とした対象者に届く前に消えている」 MEC report (November 2015) p3

406状況にあり「しかしながら、多くのドナーの漠然とした不安を確信に変えた最大級のスキandalは2010年のカブール銀行で、政府が腐敗をコントロールできないだけでなく、国内総生産の5~6%を使って、カブール銀行の持ち直しを計ったことや更なる治安の悪化で政府への信用が低下していることである」 MEC report “Report of the Public Inquire into the Kabul bank Crisis’ 15 Nov 2012 p2

⁴⁰⁷ Transparent International 2015

⁴⁰⁸ Transparent International 2013

⁴⁰⁹ 2012年の公式な資金の流れ (POOLER, 2014) を見るとアフガニスタンに海外から流れてきている資金の97%は軍事関連で開発と人道は約5%、そして政府歳入には2%となっている。

2009年に財務省はアフガン政府が把握しているだけでも政府の税収入はGDPの約8.2%に満たず、2015年にはアフガニスタン自身では、安全管理費を除いた国家財源では国の予算の30%のみしか提供できない状況にある。特に国防では、2001年のアルカイダも関与するタリバン政権の崩壊を目的とした米国の介入により、当時の軍隊及び警察機関が一掃された。その後、米国が主なアフガン国防支援を行い、2002年から2005年までに4.3百万米ドルを国防及び警察整備のために出資し、2015年にはアフガン国軍治安部隊 (Afghan National Defense and Security Force) は完全に独自にアフガニスタンの治安を担った。アフガニスタンに対する海外支援は9・11直後のテロとの戦いの波に乗り2003年から2012年の間で脆弱国に向けた支援を継続的に受け、イランとアフガニスタンは脆弱国向け ODA の約四分の一 (22%) であった。 World Bank, 2016 p10 および表 P8 参照。

⁴¹⁰ SIGAR, 30 Oct 2017, Lessons of 15 Years, P4 この報告書では「多額を費やした米国の ANDSF を設立し訓練するというコミットメントに反して、内部要因としてチェックポイントでの対攻撃、行政能力、被害者の移動、情報収集などの軍事能力にギャップがあり、外部脅威であるテロリストや反政府武装勢力の攻撃に対応できていない」 (p 7, 8) としている。そして教訓として「外国の軍隊や警察の能力開発を成功させるには政府全体のアプローチ (whole-of-government approach) が必要である」 (p15) とする。米国の各部門が軍事支援を行っているがそれを一括して調整する機関が米国にはなく、アプローチの必要性は解かれても実際の資源が (例えば米国大使館には十分な人や専門技術を持った人が派遣されていない) がないとする。

⁴¹¹ Special Inspector General on Afghan Reconstruction (SIGAR) は米国財務省によるアフガン再建の支援の使い方をモニターする独立機関である。

⁴¹² SIGAR 2016 防衛大臣によるとアフガニスタンの13.5%が反政府勢力による支配。 Al Jezeela 2016 参照のこと。

⁴¹³ 実質的にどれぐらいのコントロールがあるかは、その時々タリバンなど非政府勢力のアプローチによっても異なる。例えば Hit and Run の場合州の政府機関が集まる DAC (District Administrative Center) を支配する時間は短い、ある特定の地域に拠点を置く場合はその支配時間は長い。例えばタリバンの支配能力にはいろいろな議論があるが「カルザイ政権は国土の三割、タリバンは一割、そして地方勢力は残りを支配している」「米国と NATO によるとタリバンが『統治されていない空間』に入り込んでいる」 (Katxman 2009, p12)

414 ある地域を攻撃し、その場所を長期に占拠するのではなく、次々と新しい街を攻撃することで、アフガン軍を疲弊・弱体化する作戦である。

415 OCHA HNO p 7

⁴¹⁶ A/55/346 of 20 August 2000 p10

⁴¹⁷ 経済協力開発機構/WTO (2015) 短期間のドナー主体の戦略と国家のオーナーシップによるアクションと収入のミスマッチに至ってしまう国家建設のパラドックスを指摘する。 NIXSON (AREU) 2007 は、アフガニスタンでは治安の悪化、非公式経済と開発の遅れへの国民の不满、などが国家が結果を出さなくてはならない状況に追い込み長期的な開発の必要性に注目が行かないことである。さらに、海外からの支援が「大変高いレベル」 417 World Bank presentation at the Brussels meeting. 2016, p10 にあり、2030年までに推定されるアフガニスタンの資金ギャップで最低でも34.5%は海外からの支援に頼ることになると推測され、前記の世銀の推測によると政府歳入の半分は治安のために使われると推測する。東京会議 (2012年)、ロンドン会議 (2015年) に続き、その後のブリュッセル会議 (2016年) では2017年から2020年までに

15.2 billion ドルが新たな枠組みである Afghan National Peace and Development Framework (以前の National Priority Plans を置き換える)なかで、治安さえ安定すれば農業は依然として主な産業でありつつも天然資源の開発が大きく注目されている。

⁴¹⁸ 2015 年 UNDAF (国連開発支援枠組み)における UNDP アフガニスタンの発言を参照した。

⁴¹⁹ 国連の非合法薬物機関である UNODC によると世界の生成された大麻の 90%はアフガニスタンで育てられる芥子の実から抽出されて、それは約 6500 億万ドルとなると報告する。2006 年～7 年の間には 3500 トンのアヘンがイラン (全体量の約 40%) やパキスタン (全体量の約 30%) を通って世界各国に送り込まれた。これらは地方武力勢力や反政府勢力にとって必要不可欠の資金源であり、治安が悪化する中その取り締まりは困難である。芥子の実の栽培を一時は中止する方針をとったタリバン⁴¹⁹でさえ、2005 年から 8 年の間におおよそ 45000 万ドルから 600,000 万ドルの収益を上げたとされる。地域内での密輸の取り締まりのため制定された 2000 年のアフガン・トランジット合意では 31 種類の免税除外品が決められ、芥子の実を含む密輸は続けられたが、実際に芥子の実を生産する農家は利益のほんのわずかな分け前 (UNODC の調査によると全利益の約 2%) しか手に入れられないが、紛争時には生活の糧が限られ雇用が得られない、そして芥子栽培条件が整う (例えば国際機関や政府のモニタリングが弱まる、ほかの作物と異なり初期投資が低い、電力に頼らなくてもソーラーパネルが比較的安価に入手できるようになったなど) こともあり、芥子の実の栽培が増加した。さらに以前は芥子の実の精製工場はアフガン国外にあり、現産物の生産を行うアフガニスタンは利益率の低く抑えられ、またかさばるために密輸のリスクは運び出すアフガン側にあった。しかし、現在アフガニスタン国内で芥子の実収穫量の約三分の二をアヘンに生成することが可能になり収益率が増加した。

⁴²⁰ UNODC P16

⁴²¹ UNODC P15

⁴²² Afghanistan Opium Survery 2018 https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2018.pdf#search=%27UNODC%2C+change+of+cultivation+of+opium%2C+afghanistan%27+p22

⁴²³ Government of the Islamic Republic of Afghanistan, The State of Afghan Cities 2015 volume 1

⁴²⁴ 基本的な物や食料を買うことができない World Bank 2015 Nov

⁴²⁵ World Bank 2015 Oct

⁴²⁶ World Bank Oct 2015, Gini indexは社会での不平等をあらわす。詳しくは p16

⁴²⁷ Afghan' s urban Future Discussion Paper #1 2014

⁴²⁸ CIA Fact Book accessed on 19 Sep 2016

⁴²⁹ 女子の就学率は 2001 年 2014 年比で 2.2%の減少がみられた。女子児童の減少に関しては女性の教育に関する習慣 (35%の人が問題視をしている) や学校までの距離 (28%の人が問題視) が指摘され、更に特に女の子が長い距離歩いて学校に行くことへの安全上や宗教上の問題、女性の先生がいない学校に小学校高学年の女の子を通わせることには両親の反対を煽る傾向にあり、さらに近年では隣国パキスタンでも見られたように学校に通う女生徒が襲われ、女性が教育を受けられないことにより、女性の先生が減少し、悪の循環を生んでいる。また、学校へのアクセスには地方と都市とで明確な地域差がみられる。NRVA 2015 p 76

⁴³⁰ 国家リスクと脆弱性の分析報告書 (NRVA) によると距離に関してみると、二キロ以内に学校があるのは都市部では女子、男子ともに 95%を超える水準にあるものの、地方に行くとその比率は 50%以下となり、そして、女子の学校は 30%まで減少する。NRVA 2015 p 70

⁴³¹ Opel 2005 P 13 and Ghobadi, Koettle and Vaskis 2005

⁴³² AREU, Herat,

⁴³³ OCHA Consolidated Appeal Emergency Revision in Response to Drought 2011

⁴³⁴ 保健センターは 2002 年の 496 から 2011 年の 2,000 箇所

⁴³⁵ UNDAF 世界的にも最低レベルである全世帯への安全な水供給は 27%である。

⁴³⁶ アフガン全国の電気消費のうち 3.071 billion kWh を輸入で賄っている。

⁴³⁷ OCHA Consolidated Appeal Emergency Revision in Response to Drought 2011 では人口の 33%が日常的な食糧不足に陥っていると指摘される。

⁴³⁸ NRVA によると HOUSEHOLD SHOCK の定義として人々の直接的なコントロールが出来ないマイナスとなる結果を伴うリスクを持つ事柄である。P105. central Statistic Organisatio 非政治組織 vernemtn of the Islamic Republic of Afghanistan, "National Risk and Vulnerability Assessment 2011-2012 (Afghanistan Living Conditions Survey)", P105

⁴³⁹ World Bank presentation 4-5 October 2016 p21

⁴⁴⁰ NRVA 2015 pl

⁴⁴¹ 筆者は国内避難民や庇護申請者やプリマファシでグループ認定をされた難民の人々になせ・どのように逃げてきたのかの質問をする機会が多い(難民の地位審査ではいつ、どのような経路をたどってきたのかに関する質問が必ずされる)が、その時多くの難民がある日突然逃れたという人よりも、度重なる危険や問題を抱えても容易には移動を決めない人が多い。その間、人々は家屋や不動産・財産(家畜や畑など)があるその場に居残れるような工夫を行う。しかし最終的に何らかのショックが襲って(それが村への襲撃だったり、飢饉であったりするが)逃れてきたと主張する人々が多い。

⁴⁴² 家計ショックは『人々の直接コントロールが出来るところから外れた悪影響があるリスク事項』Matrix (p107)

⁴⁴³ Ibid p23

⁴⁴⁴ 後にアフガン支援のために米国がパキスタンに提供した支援額とパキスタンにおける難民の受け入れに触れ間接的にアフガン難民に与える海外援助の例を挙げるが、ここでは直接的なアフガン経済、及び、人々の影響を指摘する。例えば米国による介入後、カブールには多くの大使館、国連機関、非政治組織の事務所が乱立し、今まで無かった種類の雇用が大規模に募集され、都市化の一因となった。2014年に米軍がアフガニスタンからの撤退を実施した際、今まで基地、又基地周辺で米国軍により雇用を得ていた(直接的には通訳、食料や機材の運搬関係、商店、建設作業の労働者、基地の事務や掃除などをしてきた人々、間接的には仕事を斡旋したり、基地周辺で軍事物資を横流ししていたり、各種情報を提供し金銭を受領してきた)人々など、カブール経済に大きな打撃を与えた。

⁴⁴⁵ 経済協力開発機構 Fragile State 2013 例えば2001年には2000年比で216倍の援助が、そして、2002年には2001年の171倍の援助がアフガニスタンに流れ込んできた。

⁴⁴⁶ 安定化の核としてアフガン国民の気持ちと心を勝ち取る作戦(win the heart and mind of people)は実際には「お金が武器であるという MAAWS-A (Money as a Weapon System - Afghanistan) 作戦によって行われた」。アフガニスタン在中の米国軍は公式に認められ発表されている軍事資金のほかに、これも公式には与えられているものの詳細不明 declensional fund を持ち合わせ、その中で再建プロジェクトを行ってきた。それを実施する部隊の一つが州再建チーム(Provincial Reconstruction team、以下PRT)であり、軍人(80 to 100人)と国務省や米国国際開発局(USAID)などからの民間人(1-3人)がチームを形成する。米国軍が2003年にガルデスでPRTを設置し2016年までに主に米国により34州で26のPRTが活動した。アフガニスタンではPRTは、州知事が議長である州災害委員会 the Provincial Disaster Committee (PDC) の下にあるワーキンググループとの相談により在留米国軍の指揮官が自由に使用できる Commanders Emergency Response Program (CERP) から資金を得て活動することが前提である。CERPは政府の職員に対する給与を払うことは出来ないがそれ以外は再建のためのプロジェクトを実施できる。ナンガハール州では、州知事の問いかけにもかかわらずCERPの3%のみがナンガハール州知事及び財務局に報告されていた。米国の米国再建のための特別インスペクタージェネラル(SIGAR)の調査では、2009年の一月から7月までの間PRTのプロジェクトは厳しいCERPのクライテリアに沿ったものではなかった。また、アフガン中央政府の意向を聞かないPRTの活動に対して、前アフガン大統領のカルザイ氏はアフガン政府と並行のシステムを創り出し、「アフガン政府の統治能力を妨害する」と在任中何度も批判した。PRTはまた伝統的な人道と軍隊の境界線に触れる活動であった。人道支援の原則は政府にとっての敵味方関わらず、必要とする人に支援をすることであるが、PRTの行った青信号政策(Go Green Policy)ではアフガニスタン政府に忠誠を尽くす村の身がPRTの支援を受けられるという人道の原則とは相いれないものであった。人道や開発目的とした支援でなく軍事的な目的を達成しようとするうえでの手段としてのPRTは、それを行うことでより多くの損益をもたらせたとの評価もある。更に、PRTの活動と人道アクターの協調は効果的に行われたという主張もあるが、前記のナンガハール州の例でも見られたように政府アクターでさえもPRTのプロジェクト詳細が分かっていなかったように、人道アクターとの連携も希薄であった。Vaquez 2010、経済協力開発機構 2009, p13、SIGAR report 20 Oct 2010

⁴⁴⁷ MEC and SIGAR report

⁴⁴⁸ Poole 2015, p7

⁴⁴⁹ Poole 2015 preface

⁴⁵⁰ 脆弱性の定義のひとつは国家がショックを軽減することである。経済協力開発機構のショックの定義は経済協力開発機構、2012 参照のこと。

⁴⁵¹ 近年国家の動向を説明する場合でも総合的なデータ収集ではなく地域、年代、性別によるデータの重要性が説かれるのも実際には個別データがない限り政策に有効活用できないからである。詳細はSDGs HP 参照のこと。

⁴⁵² 全ての同じ宗派が難民の受け入れをするわけではない。例えば、ロヒンギャ難民のインドネシアや他のイスラム教の国家での受け入れ拒否は宗教連帯という枠を超えることの出来ない難民受け入れの困難性を示している。

⁴⁵³ ICG 2009 p i

⁴⁵⁴多くのアフガン難民は国境を接した国、特にイランとパキスタンに逃れており、周辺国や、欧州に逃れている人々はほんの一握りである。更にアフガニスタン国内で逃れている国内避難民の数は把握されているだけでも 150 万人を超えている。第一章で見たように移動をする人は資源が必要であり、国境を超えるということは金銭的な資産以外にも行く先のネットワークやつてが必要が多い。それが遠くに、入国しにくい国になればなるほど投資しなくてはならない資源がかかり、その投資が必ずしも成功するとは限らない。

⁴⁵⁵ 第一章の添付資料 人の移動でイランとパキスタンの歴史及びアフガニスタンの人の移動の関連が説明されているので、ここでは 1970 年以降を中心に議論する。

⁴⁵⁶ 本節では UNHCR の Population Statistics からの統計を筆者がアフガニスタン難民、国内避難民、帰還民の分類から作成した数。なお、この統計数と UNHCR の発表に相違がある場合は、より多く使われている数値を使用。特に帰還数に関しては Population Statistics と UNHCR アフガニスタン及びパキスタンが発表している数に違いがある。

⁴⁵⁷ 国境線は 5,987 km にわたり、その約半分を占める 2,670 km はパキスタンとの依然として係争されているディラン・ライン。ほかに中国 (91 km)、イラン (921 km)、タジキスタン (1,357 km)、トルクメスタン (804 km) ウズベキスタン (144 km) である。

⁴⁵⁸ UNODC 2015 では、イランの統計は把握できなかったが 2013 年にはパキスタンでは約 270 万人の非合法的なアフガン国籍の人がいるとされ、2012 年には EU (24,395 人) オーストリア (4,243 人) と東ヨーロッパ (12,169 人) がイラン・パキスタン以外のアフガン不法侵入者の主な行先であった。

⁴⁵⁹ Altie, AREU, IOM, UNHCR ほか。Altie の研究では 6,000 件のプロファイリングおよび 2,000 の外部インタビューによると 81.3% がパキスタンとアフガニスタンの国境を越えたことがあり、そのうち 35.9% が過去三ヶ月以内に移動した (Alter Study, 2009, p3) 49,000 人が毎日パキスタンとの国境を超えていたが、公式な記録では 150 名にとどまっている。アフガンとパキスタンの国境は 200km 以上あり、正式な国境ポイントは 2 つである。“そこにはいろいろな方向に向かう国境を越えた移動があり、難民と自主的な移動する人の境目がはっきりしない” (AREU 2005 p 2) という結果が出ている。移動は生計活動の一部で (AREU 2005) 生き方のひとつ (AREU 2006) そして、紛争や貧困だけではない着方のひとつ (p1 2006) アフガン人の移動はリスクと社会的、経済的、政治的財産を多様化する生き方のひとつであり、短期・中期的に持続的な生計苦情のための戦略である (p7 Alexdore_2006 AREU)。これらのことは Wickramasekara, 2011, p. 1 や STIGTER p37 参照した。

⁴⁶⁰ 医療費には難民は外国人同様の費用が掛かるため、UNHCR はイラン政府との合意により、アフガン難民に関して医療保険の加入を勧めている。UNHCR は難民の貧困層に関して医療保険の補助を行っているが、しかし、その掛け金を払えない難民もおり、その浸透率はあまり高くない。

⁴⁶¹ Jean, F. and Rufin, J.-C. (eds.) (1996) Economies des guerres civiles. Hachette, Paris

⁴⁶² “Integration a priority”, *Refugees*, November 1988

⁴⁶³ Solution Strategy for Afghan Refugees, UNHCR, 2014 イランは難民条約の中で公費を難民に使うことを除項目としているものの、実際には難民セトルメントの運営などを公費で賄っている。

⁴⁶⁴ Jean, F. and Rufin, J.-C. (eds.) (1996) Economies des guerres civiles. Hachette, Paris

⁴⁶⁵ SSAR, UNHCR p59

⁴⁶⁶ Abbasi-Shavazi, and Glazebrook 2006, 1900 年にアフガニスタンの天候不順などにより農業が出来なくなった人がイランで主に農業を行う季節労働者、そしてイランの経済が発展していくにしたがってアフガニスタンの農閑期にイランの工事現場で働いた。

⁴⁶⁷ UNHCR and World Bank, 2016, FRAGILITY AND POPULATION MOVEMENT IN AFGHANISTAN,

⁴⁶⁸ ザラの歴史は Sarabi Humayun, 2006, Politics and Modern History of Hazara: Sectarian Politics in Afghanistan, Fletcher School of Law and Diplomacy TUFTS University, Independent Study Course Fall 2005 を参照した。たとえば今でも登録された難民の約 3% が 20 の政府が運営する難民キャンプにおり、97% が都市部郊外の村に住んでいる。アフガン中央政権の共産主義化とそれに反対するムジャヒディーン勢力との拮抗でイランに逃れる人々の受け入れは、ソビエトによる共産化に対してイランはアフガニスタンから逃れてきた特に Hizb-i Wahdat, Nasr, や Sepah の司令官や兵士などに安全な隠れ場所を提供し、アフガニスタンにシーア派政権を打ち立てるための後方支援を行っていた (Human Rights Watch, 1 July 2001)。アフガニスタンでは特に北部や中部の農地に地雷が埋められ (例えば, Human Rights Watch, 1991 筆者がアフガニスタンに 2001 年 11 月に入った時に、本来ならば軍部が持ち合わせる地雷設置場所の地図や情報が、本来ならば地雷撤去のための計画を立てる役に立つが、実際にはいろいろな時期に色々なアクターがイラン、パキスタン、インド製の地雷を埋めたためどこに何があるかわからない状況であり、地雷撤去を完全に行うのは 50 年以上かかるであろうということから、まずは、人々が帰還するのに必要な道路

及びその周辺を中心に地雷の撤去をすることとなった。) 地下水路が敵軍の隠れ蓑となるため攻撃され灌漑が出来ない状況で紛争だけでなくそれによる影響により生活できなくなる人々がイランにも逃れた。「生命を守るため」の移動はソ連侵攻以前もあったが、ソ連のアフガン侵攻という国際的に認知され、共産主義から自由を求めて逃れる人々という文脈のもと、注目を集める存在となった(例えばバーミヤンの仏像の破壊に関して、Buddha collapsed because of the shameとして、タリバンの侵攻に関してなにもしてこなかった国際社会の批判があるが、ソ連の侵攻は冷戦の文脈で国際社会の注目、特に米国の支援を引き出した)。イランは1976年に難民条約を批准したが、それまでイランが受け入れてきた人々と「難民」(イランでは「宗教的な迫害により国を追われた人 mohajerin」と称される)つまり紛争による犠牲者として移動を強いられた人と他の人々の区別を問わずに難民として受け入れられることとなった。また移動をしている人々は親族、宗派、出身地域などの緩いネットワークに、イラン到着時に住む場所や仕事の紹介、何らかの保護を求め生活を行ってきた。実際に難民キャンプに在住するアフガン難民は、イラン政府によって登録された難民の7%であり、他は都市でアフガンコミュニティとして住みながら生存のためにそのネットワークを維持してきた。その一例はアフガニスタン・イラン間に送金するハワラシステムであり、非公式に両国間の行き来を可能にする人の移動サービスである。また、イランはタリバンのアフガン侵攻期の1990年代に緩やかな反タリバン政権であるUnited Front(Jabha-yi Muttahid-i Islami-yi Milli bara-yi Nijat-i Afghanistan (The National Islamic United Front for the Salvation of Afghanistan))が正式名であるが、非常に緩い同盟で、内部での敵対関係もあり、一枚岩でアフガン共産党政府に対抗していたわけではない。また、各派閥がそれぞれの国際的な支援を受けており、その支援を受ける正統性のためのアフガン難民の取り込みも行われた。)への支援を行ってきた。特にエスニックグループや言語に近いHizb-i Wahdatのハズラ系(アブドル・アリ・マザーリ)、Jamiatのタジック系(マスード)、ウズベック系(ドストム)、イスマイリーのシーア系(ジャファー・ナディーリー)、などのUnited Frontの一部勢力に軍事物資を提供しており、ソ連の撤退後には特にドストム派(ドストムは彼の腹心に混ざりシャリーフへのタリバンの二回目の攻撃にあった時に裏切られて、イランにかくまわれた)とマスード派に軍事支援を行っていた。また、イランからの兵器をアフガニスタンに移動させる際のソ連の支援は重要で、旧ソ連領のトルクメスタン、ウズベキスタン、キルギスタン、そして、タジキスタンを通してアフガニスタンとの兵器の移動を容認し、ソ連もUnited Front、特にマスード派への支援を公言していた。本節ではイランのアフガン「難民」政策と難民の現状を整理しすでに人の移動があったところに持ち込まれた難民の概念と国際的保護以外で保護を得られるネットワークに注目して検討する。

⁴⁶⁹ Human Rights Watch, 1 July 2001)

⁴⁷⁰ (例えば、Human Rights Watch, 1991 筆者がアフガニスタンに2001年11月に入った時に、本来ならば軍部が持ち合わせる地雷設置場所の地図や情報が、本来ならば地雷撤去のための計画を立てる役に立つが、実際にはいろいろな時期に色々なアクターがイラン、パキスタン、インド製の地雷を埋めたためどこに何があるかわからない状況であり、地雷撤去を完全に行うのは50年以上かかるであろうということから、まずは、人々が帰還するのに必要な道路及びその周辺を中心に地雷の撤去をすることとなった。)

⁴⁷¹ 例えばバーミヤンの仏像の破壊に関して、Buddha collapsed because of the shameとして、タリバンの侵攻に関してなにもしてこなかった国際社会の批判があるが、ソ連の侵攻は冷戦の文脈で国際社会の注目、特に米国の支援を引き出した。

⁴⁷² イランでは「宗教的な迫害により国を追われた人 mohajerin」と称される。

⁴⁷³ Jabha-yi Muttahid-i Islami-yi Milli bara-yi Nijat-i Afghanistan ; The National Islamic United Front for the Salvation of Afghanistan) が正式名であるが、非常に緩い同盟で、内部での敵対関係もあり、一枚岩でアフガン共産党政府に対抗していたわけではない。また、各派閥がそれぞれの国際的な支援を受けており、その支援を受ける正統性のためのアフガン難民の取り込みも行われた。

⁴⁷⁴ ドストムは彼の腹心に混ざりシャリーフへのタリバンの二回目の攻撃にあった時に裏切られて、イランに匿われた。

⁴⁷⁵ 1990年代にタリバンの攻撃があった際はヘラートを治めていたイスマイル・カーンはイランに逃れて保護を得る。

⁴⁷⁶ 正式にアフガン人難民は宗教による迫害を受けたものmohajerinという資格を得ており、イランは難民条約を批准しているものの、あえてこのような呼び方の元に保護された。これには最初の糸口は労働力としての移動だったが、このような下地もあり、ソ連のアフガン侵攻後、1980年代にはアフガン北部や政府関係者たちで構成されたアフガン人がイランに逃れ、イランではそれらのアフガン人をグループ認定し難民の地位を宗教のもと迫害された人とされた。

⁴⁷⁷ 同時にイラン国内の不法滞在者(とくに難民証明書を持たないアフガン人)への取り締まりが強化され、特に日雇い労働者たちに仕事を提供してきたテヘラン、マシャッド、エステファンなどのイランの大都市部から主にアフガン中部、西部および北部に1993年には約60万人がアフガニスタンに帰還が促進された。

さらにアフガニスタンで1994年にムジャヒディーンの一部、および西部の支配が確立されると、それらの地域からイランに逃れてきた約22万の難民のアフガン帰還が推奨され、イランの難民総数は1993年に比べ20万減少し162万の難民となった。

翌年(1995年)も同様の帰還がイラン政府から呼びかけられ、アフガニスタン国内での治安が不安定化し、タリバンとムジャヒディーンとの争いが激化する中でさえも、2000年までに毎年10から20万人のアフガン難民がイランからアフガニスタンに帰還を推奨された。1996年には実質上難民の新たな登録は行われなくなり(イランに在住するイラン政府に登録されたアフガン難民の両親に生まれた子供のみが新たな難民として認められた)、1998年には9万人、1999年には10万人がイランからアフガニスタンに強制送還された。新たな難民登録を行う条件として2000年にはイラン政府はUNHCRとともに自主帰還プログラムを設立し、新たにイランの逃れた人々のスクリーニングを行い帰還する人(13万人、これらの人々は交通費としての現金と食糧支援をアフガン側の国境で受けた)、帰還できない理由をイラン政府に証明できた人(8万人、これらの人々は6か月間有効の更新可能なイラン滞在許可証が配布された)、そして不法入国者として残り的人々がみなされ、身分証明書や難民登録書を持たないアフガン人へのイラン政府の取り締まりがさらに強化された。結果としてイランに残ったアフガン難民は2000年には約140万人となった。イラン政府はさらに、2000年4月に国内のアフガン難民をアフガンで身の危険が起きることを証明できない人々を2001年3月までに帰還させる新たな法を通過させたが、タリバン政権の西部アフガニスタン侵攻による争いにより、イランに逃れてくる人が続いた。つまり、いくら厳しい政策を強いても人の流れ阻止できないことを体現していた。

また、2001年10月の米国のアフガニスタン侵略後、2002年に米国はイランを「悪の枢軸国」に指定し、政治的な圧力をかけると同時にアフガニスタンへの介入を強化した。イラン政府は国内にいるアフガン難民の帰還を組織的に進め、イランにいるアフガン難民の数は2001年から2002年までに半減(120万から60万人に)、2001年から2010年まではアフガン難民は減少をたどる(2009年時には30万人)ことになった。

⁴⁷⁸ UNHCR (2016), UNHCR Regional Plan, 1 July 2016 - 31 December 2017

⁴⁷⁹ 2015年5月のSupreme Leaderの公約により約4万8千人の登録されていない難民の子供たちも小学校へのアクセスを認められている。

⁴⁸⁰ Government of Pakistan, Statistical Report on Census of Afghans in Pakistan, 2015

⁴⁸¹ この統計には、2002年以降パキスタンから帰還したといわれる約200万人のアフガニスタン難民は含まれてはいないので包括的な統計には帰還民のデータをこれに重ねあう必要がある。イランとパキスタンからの帰還数は“Afghan Repatriation Operation 2006 Weekly Statistics Report,” UNHCR, 2006年12月31日参照のこと。

⁴⁸² UNHCR Ibid, p20 5都市の分類はペシャワ21.5%、クエッタ9.2%、ノウシェラ8.4%、ケラチ4.9%、ペシシ3%

⁴⁸³ AREU (Sato)2007, AREU (Stgter) 2004, AREU (Monstti)2006, AREU (collective work) 2005 参照

⁴⁸⁴ 同じ人がアフガニスタンからパキスタンに到着し、アフガニスタンに帰還し、また、パキスタンに移動する可能背もあるので単純比較は出来ないが、ここで指摘したいのはこの様なパターンがあるという点である。

⁴⁸⁵ AERU (Ghobadi et al.) 2005

⁴⁸⁶ Ibid, P12

⁴⁸⁷ Ibid, P13 1979年以降の1985年までのパキスタンにいる累計アフガン人口が、同時期の全アフガン人口の62%(1,885,507人)を占める故に、驚くには値しない数かもしれない。ちなみに、アフガニスタンでの出生率は4%(ただし5歳までの死亡率はアフガニスタン国内では25%)であるが、パキスタンのアフガン難民の出生率は3%と高い。

⁴⁸⁸ UNHCR Regional Plan, 01 July 2016-31 December 2017

⁴⁸⁹ Ibid, P50

⁴⁹⁰ Statistical Report on Census of Afghans in Pakista, P14, 50, 51

⁴⁹¹例えば、パシュトーンが主エスニックグループであるにニムローズ、ヒルマンド、カンダハール、ザブール、パクティカなどからパキスタンに来たアフガン人の大多数がパシュトーンである。また、パキスタンの国境付近であるか、カブールやクンドスのようにいろいろなエスニックグループがモザイクのようになっている地域である。上位の州はナンガハー(そのうちパシュトーンが占めるのは全体の89.3%)、カブール(同上73%)カンダハール(同上90%)クンドス(同上10%)、バクテヤ(同上94%)である。

⁴⁹² Ibid, p54

⁴⁹³ Ibid p19

⁴⁹⁴例えば、バーミヤンはハザラが多い地区で、出身州のデータ(P57, 58)でもそれは裏づけされている。

⁴⁹⁵例えば、パンシール、バダクシャンでは圧倒的にタジックであるし、ハザラはパーミアンで80%以上を占めている。Ibid, p57, 58 パシュトゥーン **Pashtuns**は主にKhost (96%, 72,065人), Kunar (96%, 199,580人), Paktya (95%, 238,915人)と Zabul (94%, 33,973人)に存在するが、彼らが一番少ないのはパンシール渓谷 Panjsher (16%, 977人), バダクスタン Badakshan (26%, 1,463人)とノリスタン Nuristan (28%, 1,356人)である。タジック **Tajiks**は主に**パンシール渓谷** Panjsher (74%, 4,426人), バダクシャン Badakshan (53%, 3,004人), カブール Kabul (19%, 63,313人)とヘラート Hirat (18%, 1,014人)。ウズベック **Uzbeks**は割合的には一番タッカー Takhar (15%, 5,384人), バルク Balkh (14%, 8,507人), ダイクンディ Daikundi (12%, 142人)とジャウジャン (10%, 6,759人)。ハザラは主にパーミヤン (50%, 3,025人), ダイクンディ (18%, 217人), ワルダック (17%, 6,094人)とウルズガン (13%, 782人) トルクマン **Turkmen**, はジャウジャン Jawzjan (54%, 36,079人), ファリアブ Faryab (21%, 7,292人), バルク Balkh (6%, 3,730人)とパンシール Panjsher (3%, 188人)が主な居住地域である。バルチ Baloch にとってはニムローズ Nimroz (39%, 1,632人), ヘルマッド Hilmand (14%, 14,047人), ダイクンディ Daikundi (14%, 168人)とクンディス Kunduz (7%, 17,463人)が重要地域。ほかの比較的少数な少数民族はヌリスタン Nuristan (61%, 2,933人) サマガン Samangan (15%, 2,665人), バルク Baghlan (9%, 12,177人) ファリアブ Faryab (9%, 2,964人)にいる。

⁴⁹⁶ただしこれはアフガン側も同様で、例えばタリバンはパキスタンからカンダハールなどのから入ってくる物品に完全をかけて利益を得ていたし、イランからヘラート経由で物品が入る際は地方勢力であるイスマイル・カーンが同様のことを行い、それが必ずしもアフガン中央政権の収入減になっていたわけではない。また、UNHCRのアフガンスタッフの話によるとタリバン政権期には北部同盟はパンシール渓谷から採掘されたエメラルドやラピスなどの輸出を行い、国内では塩、ガソリンなどの販売で利益を得ていた。アフガニスタンとパキスタンではパキスタン政府が承認したタリバン政権時を含め国境線の抗争が続いており、歴史的にその国境地域におけるパキスタン・アフガニスタン中央政府の実質的な支配は限られアフガニスタン、パキスタン双方からの人、物、金の移動と情報などのサービスの移動が日常的になされ、両国政府の規制外にある。その特有の地域とパキスタン中央政府との抗争、パキスタンのイスラム化と海外からのスンニ派を信仰する強硬派の流入、国境で分断された大パシュトゥーン主義が理想化される状況、カシミール地方をめぐるパキスタンとインドの関係及び中国との関係におけるアフガニスタンの存在、またパキスタン政府・軍事部の内部関係と米国政府および米国軍事産業の関係など、各種の要素が絡み合うことで対アフガニスタン政策及び難民政策が決められている。

⁴⁹⁷のりしろは限られているものの皆無ではない。2017年12月にイラン南東部チャバハール湾の開発をインドが支援し、鉄道整備を行い海へのアクセスを求めるアフガニスタンに経済回路の援助を実施することで、イランを経由して直接アフガニスタンにアクセスすることを許可した。資源を輸入に頼るインドにとっては、中国がパキスタン西部グワダル湾を「一帯一路」の経済回路として支援していることもあり、インドーイラン、中国ーパキスタンという構図でのアフガニスタンの関わりが表面化している。タジキスタンを通る天然ガスのパイプラインの設立で中国のアフガニスタンへの進出も、新たなグレートゲームとして論じられている。後者はパキスタンを通して海に出る計画である。アフガニスタンにおける鉱山資源の存在は、ラピスなどの鉱石だけでなく長い間議論されているが、実際どれぐらいの規模で、どのような開発されるかは明確にされていない。

⁴⁹⁸ Human Rights Watch, Jan, 2001

⁴⁹⁹ United Front は反タリバン、そしてタリバンによってその地位を奪われた Islamic State of Afghanistan (ISA)を広い意味で心する緩やかなネットワークである。そして、ISAの代表である Burhanuddin Rabbani (前大統領)とその国防大臣であったマスードが率いる Jamiat-i Islami-yi Afghanistan (1970年代に設立され、主にラバニとマスード、両者ともタジック) Hizb-i Wahdat-i Islami-yi Afghanistan (カーリーリが率いてイランの支援を多く受ける) Junbish-i Milli-yi Islami-yi Afghanistan (ドストム、北部)、Harakat-i Islami-yi Afghanistan (ムッシーニ、イランからの支援を受ける)、Ittihad-i Islami Bara-yi Azadi Afghanistan (サヤーフ、サウジアラビアからの支援を受ける)しかし、例えば Hizb-i Islami-yi Afghanistan (ヘクマティアル・グルブディン)のようにタリバンが君臨するまで反 United Front で、その後 United Front に加入したものの反マスードの立場をとっている武力勢力もあり、内部での結束が必ずしもあるわけではない。

⁵⁰⁰ 米国の対パキスタン援助は Center for American Progress, 2008 参照。

⁵⁰¹ Center For Global Development, 2008 p4

⁵⁰² Epstein, Susan & Kronstadt, Alan, 1 July 2013 P1

⁵⁰³ 例えば 1985年に Presler Amendment では大統領はパキスタンが核兵器を保有していないことを証明しない限り支援を行わないとしたが、レーガン大統領 (1987年、1988年)とブッシュ大統領 (1989年)は核兵器を所有していないとしてパキスタンへの支援を続けた。パキスタンが核兵器を製造している証拠が米

国諜報機関などを通して知れていたにもかかわらず、このような支援が続けられた理由をしてアフガン政策の重要性が述べられ、ついに1990年にPressler Amendmentが適応された。また、1998年にインドが核実験を行ったことに対してGlenn Amendment（核実験を行った際にはサンクションを行う）が発効されたが、パキスタンが1998年5月も実験後に適応された。しかし2001年の世界貿易センターへの攻撃により、米国はパキスタンを地域戦略パートナーとしてアルカイダ掃討のためにPressler, Glenn Amendmentを解除し、2003年には資金援助を行った。2004年からパキスタン軍事ベースからのアルカイダ及びありバンへの攻撃は成功を治めず、2008年アルカイダ川の誤爆によりパキスタン将校が11人殺害されたことにより米国とパキスタンの関係はさらに悪化し、2009年にはKerry-Lugar Billが発効され米国が定める条件によって支援がなされることが明示された。

⁵⁰⁴核兵器非保有国への支援を行う1961年の海外支援法の改正として、経済支援国が核兵器非保持である旨を大統領が宣誓署名することを法律にしたPressler Amendment（1985年）

⁵⁰⁵対テロ対策の一環として、米国会計年度2010年—2014年間毎年1.5Billion USDの非軍事的支援を可能にしたパキスタンへのパートナー拡大法（Kerry-Lugar-Berman Bill 2009年）と同時に米国はPakistan Counterinsurgency Fund及びPakistan Counterinsurgency Capability Fundも可決された。

⁵⁰⁶ Rasid, Ahmed,

⁵⁰⁷ Center for Global Development, Pakistan 2018, Epstein, Susan & Kronstadt, Alan, 1 July 2013

⁵⁰⁸ 「60年来パキスタンと米国の関係は短期的目標と長期的には目標設定が無い対応型。はっきり言って1980年代にパキスタンやアフガニスタンを放置したことにより、現在のテロの時代を生み出した」Washington Post (Asif Ali Zardari), 28 January

⁵⁰⁹ この2,250キロに及ぶ国境は1893年イギリス領インド帝国デアランド外相により現在のパキスタンとアフガニスタンの国境の明確化がなされたが、アフガニスタンの英国からの1948年の独立後、アフガン政府はこの境界線の無効を主張している。また、100年のデュラト・ラインの期限が切れた1995年以降、当時のタリバン政権とパキスタン政府、そして現アフガン政権と現パキスタン政権との間で交渉がなされている。Alter and UNHCR (Eric Davin and Nassir Majidi) June 2009

⁵¹⁰ FATAの歴史に関してはインド統治時に1901年に住居エリアとしてのDistrictsとTribal Area(Agencies)に分け、NWFPのガバナーが両方を治め、このシステムはパキスタンに引き継がれた。International Crisis Group, Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants Crisis Group Asia Report No 125, 11 December 2006 参照のこと。

⁵¹¹ 7つの地域(Bajaur, Mohmand, Khyber, Orakzai, Kurram, North Waziristan and South Waziristan)と6のFrontier Regions (FR Peshawar, FR Kohat, FR Bannu, FR Lakki, FR Tank, FR D. I. Khan)

⁵¹² GOVERNMENT OF PAKISTAN MINISTRY OF STATES AND FRONTIER REGIONS ISLAMABAD, The YearBook 2005 - 2006

⁵¹³ Margesson, Rhoda, 2007 (January 26), "Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects", CRS report for Congress, RL 33852, p7

⁵¹⁴ Human Rights Watch, Afghanistan 1991, The Islamic Emirate of Afghanistan, or Talibanの節データータリバンの成り立ちを詳しく検証しているが、ソビエト侵攻時にマドレッサがムジャヒディーンなどの反政府武装勢力のリクルートメントに重要な役割を指摘する。

⁵¹⁵ PassBookはIDカードであり、難民としての保護を保証するものではない。FATAでは例えばアフガン難民は「安全上の理由」で証拠なく6ヶ月拘留されることが出来、それからまた6ヶ月間それは延長されることが出来る。パキスタンにいるアフガン人は難民と呼ばれているもの、法的保護は一時的に受け入れた人々であり、難民の権利とは異なる。パキスタンは1951年条約を批准しておらず、外国人法で管理されている。

⁵¹⁶ Human Rights Watch, Afghanistan 1 February 1991, その中で紛争当事者たちが国際的な認知と政治的な力を求めるために難民の管理が紛争の中で重要な役割となったとされる。

⁵¹⁷ ソビエト撤退後のアフガニスタンの状況は反政府勢力(ムジャヒディーン)や欧米社会が期待していた迅速な回復よりもカオス状態になった。詳しくはThe Government of Canada 1989,

⁵¹⁸ The United Nations, Felix Ermacora, October 30, 1990

⁵¹⁹ United States Committee for Refugees and Immigrants 1 January 1997

⁵²⁰ パキスタン the Foreigners Act (Section14) . これによりパスポートを所持しているか難民である当IDを持たないものは不法移民とされ、外国人に適用される法の下での処置を受けることになった。

⁵²¹ Taking refugee for a ride, P13

⁵²² 国境閉鎖にはテロの封じ込みという意味でパキスタン政府への米国要請があったとされる。Human Rights Watch, Closed Door Policy: Afghan Refugees in Pakistan and Iran, 27 February 2002, G1402, 参照のこと。実際には人々の移動が正式な国境チェックポイントで起きない場合が多いため、

実際には 2001 年の 10 月から 12 月まで 50 万人以上のアフガン人がパキスタンに逃れ、逮捕されず強制送還されなかったアフガン人はジャロザイ難民キャンプに送られた。

⁵²³ http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=printdoc&docid=3c7ce78a4#P400_82536

⁵²⁴ Human Rights Watch, 2002

⁵²⁵ Killi Faizo に、そしてその受け入れ能力が超えた時点でサウジアラビア資金による Roghani と Tor Tanghi 難民キャンプに移動した。

⁵²⁶ ヒューマン・ライツ・ウォッチやアムネスティ・インターナショナルなど参照の事。

⁵²⁷ FATA の中でも特にパシュトゥーンの勢力の強い Bajar 州で、そこではパシュトゥーン以外のエスニックグループの身の安全が保障されないためこの様な移動がなされた。

⁵²⁸ 同様に FATA ではあるものの Kuran 州知事がハザラ、タジック、ウズベックなどパシュトゥーン以外のエスニックグループの身の安全を保障したために移動した。

⁵²⁹ タリバン政権を承認したパキスタンにとって新たなアフガン入を難民として受け入れるのは出来ないという口実にもなっていたと考えられる。

⁵³⁰ A. Rashid, 2000, p. 187

⁵³¹ US Committee for Refugees (USCR), 2001p33

⁵³² UNHCR Population Statistics データベースより筆者作成

⁵³³ D. Turton and P. Marsden, 2002, p. 1

⁵³⁴ P. Hunte, 1992, p. 18

⁵³⁵ (西パキスタンのタリバン化 “Talibanization” は Kronstadt, K., Alan et al., 21Nov2008 P1

⁵³⁶ 「西欧、特に米国、そして、アフガニスタン、パキスタンへの明確で現実の危機がある」2008 年 3 月当時の CIA ダイレクター・ハドソンが FATA に関して言及 CRS Report to Congress, 2008 P2

⁵³⁷ パキスタン軍は 6 月 15 日に Operation Zarb-e-Azb の北部ワジリスタンでの実施を宣言し、(DAWN.COM updated version 2014 年 6 月 14 日) Zarb-e-Azb Operation:120 suspected militants killed in N Waziristan

⁵³⁸ 筆者は 2014 年のパキスタンからの難民受け入れの担当をした。同地域は 2010 年以降毎年、2000 名から 5000 名程度のパキスタン人がアフガニスタン側に短期間に国境を越えた血縁・遠縁の家などに滞在していたがそのような対応をしていたコスト州にあった国連事務所も 2012 年に閉鎖した場所であった。しかし、2014 年の 7 月ごろより主にコスト州とパクティア州へのパキスタン難民の流入が継続したために現地調査を始めた。しかし、国連安全基準では国際スタッフはコスト州のヘリポート以外は移動してはならないというルールがあり、難民となった人々の計画を立てるために通常は UNHCR パキスタン事務所との話し合いを持つが、パキスタン政府は北ワジリスタンに国連職員の出立ちを禁止しており、十分な情報が得られなかった。また、すでにアフガニスタンで難民となっている人々への聞き取りでは、国境を越えたいと思っている人々が多いが、北ワジリスタンの主要な部分でパキスタン政府軍が国境を超えることを禁止しており、国内避難民キャンプを設立し、そこに人々を誘導しているというのが定説であった。しかし、実際に逃れてきた人々もおり、それは特定のエスニック・グループによってであり、それらのグループのリーダーとパキスタン政府、および、アフガニスタン武力勢力との交渉によって決まっているようであった。アフガニスタン中央政府およびコスト州、パクティア州の州知事は受け入れに積極的で、すぐに北ワジリスタンから逃れてきた人々への国境の開放、および、難民の地位の寄与 (Prima Facie) を決定し、UNHCR の支援を受け入れた。また、この地域は現在でも現アフガン政権と敵対関係にあるヘクマティアルの拠点地の近くにあるが、コスト州の州知事は難民支援の活動に関するスタッフの安全を、FATA 及びヘクマティアルなど周辺の武力勢力との合意により保証を得ており、今までスタッフに対する攻撃は起きてはいない。

⁵³⁹ ①難民との交渉は必ずすべての主要なエスニックグループの代表がいないと成立しない。我々が戦略的にこれらのグループを小さく分けて交渉をしても、彼らは全体で話し合うまで最終的な回答をしないという立場と保持していた。②彼らはパキスタンとの行き来を隠すことなく、また、アフガン地方自治体も承認していた。パキスタンでは国内避難民として逃れている他のエスニック・グループと話し合いを行い、帰還の条件などをめぐり北ワジリスタンに派遣されているパキスタン軍とも話し合いをしているようであった。コスト州には難民キャンプが設立されたが、アフガン政府でさえも州の首都でしか安全を保障できないパクティア州では難民キャンプの設営は出来ず、難民は受入れコミュニティにいた。この時点でパキスタン政府は難民を国内避難民キャンプに収容することを目的としており、難民の長老たちはアフガニスタンでの居場所を交渉の切り札の一つとして利用していたと考えられる。また、難民を受け入れてから 1 年ほどは治安の状況が落ち着かず指紋登録、および、照合が出来なかったこともあり、難民登録を繰り返すもの、または、アフガニスタンの難民キャンプとパキスタンの国内避難民キャンプの両方に登録している者も、食糧配給の集まり具合を見ると考えられた。③WFP の食糧配給は一人一日 2100 カロリーが基準となっているが、食料備蓄が底をつき、1400 カロリーとなることになり難民の長老たちと話し合いの場

を何度も持ったが、エスニック・グループによっては代行案を認めたものの、そこでは長老たちの全体会議で決めたことと異なる行動をとり、ペナルティーを払っているということが伝えられた。

⁵⁴⁰多くの難民たちは、家長の許可がない限り初潮を迎えた女性は壁を張り巡らせた家の外に出ることが出来ない、難民キャンプでもいくつかの家族が固まって住み、集合住宅を作り、その周りを壁で囲んでた。これは例えば難民の個人登録をする際に女性が難民キャンプに設立した登録所にさえ来ることができない、また、虹彩認証の手続きが出来ないなど問題もあった。

⁵⁴¹ [Hppt://www.Data2.UNHCR.org](http://www.Data2.UNHCR.org)

⁵⁴² http://popstats.unhcr.org/en/time_series# より 2012 年から 2016 年までのアフガニスタンの庇護申請者及び難民の数を抽出、計算をし、表を作成した。その多くは難民であり（2012 年には 2%、2016 年には 10%が庇護申請者）、これらの 80%は 30 年以上の難民状態にある人々である。

⁵⁴³ EU プラスは欧州連合とスイス、ノルウェーを加えた国々)

⁵⁴⁴ この間、2014 年 (20,440 件)、2015 年 (18,504 件)、2016 年 (106,636 件) の第一回目の審査結果が出たが、2016 年は三人に一人のアフガン庇護申請者が難民及び人道上的理由で EU に留まることが許された。EASO 2016 更に EU 内においてもアフガン庇護申請者の難民認定の割合を検証すると難民認定率には違いがあり、当然ながら家族の呼び寄せなど要因を確認しなくてはならないものの、庇護の認められやすい国の差があることは事実であり、2015 年と比べると 2017 年はギリシャとオーストリアで認定率の増加がみられるが、その原因の一因は 2015 年までそれらの国々を経由するアフガン難民の数が少なかった。他の多くの国でアフガン庇護申請者の認定率は低下している。

⁵⁴⁵ アフガニスタンの治安悪化により庇護申請者が急増した 2015 年にヨーロッパで難民申請をした人々の約 20%がアフガニスタン国籍である。

⁵⁴⁶ Amnesty International 2017,

⁵⁴⁷ これはアフガン庇護申請者に特有ではなく、他の国籍の庇護申請者も同じ状況だがイラクとイラン、エルサルバドルの庇護申請者の認定率に関しては GORLICK, 2005, p 3 and P4.

⁵⁴⁸ European Commission and European External Action Service Reference 6738/16

⁵⁴⁹ これはガーディアン及びアル・ジャジーラでも報道された。The Guardian (Sune Engel Rasmussen) on 28 Sep 2016,、Al Jazeera, 2016 年 10 月

⁵⁵⁰ 故に EU の上位目的は①アフガニスタンやパキスタンやイランにいるアフガン難民の移動を減少及び管理すること、②アフガン移民の帰還に適応した環境を作ることである。そのために、①アフガニスタン政府と帰還に関する合意を夏以前に行い帰還を夏に開始する、②既存のそして新たな帰還及び社会経済的な支援を強化し移民管理及び規制を改善する、③移民の原因に中期・長期的に対応している努力を続けることされる。

⁵⁵¹、10 月 3 日に発表。アフガン庇護申請者には適応されないものの 2016 年 3 月に EU はトルコ政府とシリア庇護申請者に関して EU 内にたどり着いたシリア庇護申請者に関してトルコへ差し戻すことを条件にトルコの EU 参加、トルコ人の VISA の緩和、6 billion Euro の支援を約束した。Council of the European Union, 2016

⁵⁵² 2016 年 10 月 2 日に結ばれた EU and Government of Afghanistan, Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU 参照のこと。保護者のない子供以外には、EU に滞在する条件を満たさないものは自主的または強制的にアフガニスタンに帰還で合意し、その尊厳ある、安全で秩序的な帰還のために EU 内での移動は旅行に必要な書類を EU が発行し、普通の旅客機でアフガニスタンに帰還させるなどが盛り込まれた。この実施に関してはその後アフガニスタンの状況の悪化に伴い中止された。

⁵⁵³10 月 4 日 (サイドイベント) と 5 日 (本会議) に開かれたアフガン支援のためのブルッセル会議では 75 か国、26 機関の参加のもと 15.2 billion USD 経済協力が約束された。この金額は世銀がアフガン再建へ移行するために必要とされる現実的額だと推測する金額に近いものであった。

⁵⁵⁴ 前記 AI の報告書では Joint Way Forward では支援と帰還の関連性には言及していないとするが、すでにアフガニスタン政府へのインセンティブとして帰還パッケージや期間のための支援が明記されている。更に、翌日からブルッセル会議が開かれている。さらに、None-Paper では Joint Way Forward の実施及びそれを行うアフガニスタン政府の信頼により支援のゆくえが決定されると記載されている。ちなみに JWF は正式に 2016 年 10 月 2 日にカブールで発表されたが、2016 年 3 月 3 日に伝達された EU の内部文章では既に Joint Way Forward が言及されている。

⁵⁵⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=aIcF-tdNVyE> アフガニスタン大統領は BBC とのインタビューの中でアフガン難民の多くは経済的な移民であるという表現をしており、また、彼が世界銀行で働いていた経験から、彼が世銀の私企業を促進を狙っているという批判もあるが (例えばこちら) 実際には私企業化はカルザイ政権で進められており、ガニ大統領との会談 (筆者は二回直接国連の支援に関して大統領、国連アフガン支援ミッション代表と主に話し合ったが) では反世銀的な意見も多く出ていた。

⁵⁵⁶ Fratzke, Susan, March 2015

⁵⁵⁷ Regulation (EU) 604/2013 (ダブリン III 規約)ダブリン条約に関しては CLAWLY 2010. ダブリン III が難民条約に反していることは Human Right Watch 2013) 参照。

⁵⁵⁸ ダブリンシステムは、ダブリン条約をもとにして現在 2 つのダブリン規制を合わせたものを指す。ダブリン条約は 1990 年に発行し EU 領域内の国境の取り払い (シェンゲン・ゾーン) の確立、ダブリン規制 (ダブリン II) 2003 年ではシェンゲン・ゾーンを EU 領内の他の規制と整合性をとり、EURODAC 規制 (庇護申請者の指紋登録など) を併用した。2014 年 1 月に発効したダブリン III では庇護申請者に関してだれがどのアクションをとるのかを明確にした。

⁵⁵⁹ Amnesty International, 2013, p86-95

⁵⁶⁰ Jesuit Refugee Service Europe 2013 P5 また “The Dublin Regulation is premised on the assumption that there are equivalent standards of protection in all EU member states” (Amnesty International, 2010)

⁵⁶¹ UNHCR が提訴した UNHCR in case of x b. v. France and Greece (Appl.No44989/08) October 2009. また Said v. Hungary (Application No. 1345/11) 参照のこと。Asylum Information Database Legal Briefing No. 1, July 2015. UNHCR 2014, Greece as an Asylum Country.

⁵⁶² Human Rights Watch 2002 and CLAWLEY 2010

⁵⁶³ Frontex が 2016 年 2 月にリビアにいるヨーロッパに渡ろうとしている人々の 2,400 人の聞き取り調査でその多くが独身 (68%)、男性 (92%)、一人で行動している (59%) であり、エリトリア、ガンビア、スーダン、ソマリア、ナイジェリアが全体の 44% を占めた。その中で 98% の人が人の移動のサービスを利用しており、ピーク時には移民一人につき約 5 千ドルを得ており、その利益は大変大きなものとなっていると考えられる。国籍によっても使うサービス提供者が変わってくる。例えばシリア人はリビア人のサービス提供者、セネガル人はセネガル人のサービス提供者である。しかし、実態は非合法の活動のためつかみにくい。FRONTEX, 2016, Risk Analysis for 2017, pp36-7

⁵⁶⁴ Frontex p8

⁵⁶⁵ 筆者は 2015 年にアフガニスタンから息子がヨーロッパに渡って行方が知れない人々の父親の相談を受け、数千ドル程の資金が密航を手配する業者に払われたこと、また、そのような業者はカブール及びイスタンブールで営業する旅行会社として存在していることを聞いた。その父親はアフガン政府関係者で高官であるが、息子が友達の影響を受けてヨーロッパに行きたがっていたが自分は反対していたのにもかかわらず、息子が勝手にお金を持ち出したことを話してくれた。アフガン政府もアフガン人のヨーロッパへの出国を止めるための会議を重ねる過程で、筆者は UNHCR のイタリアやギリシャでの活動を紹介するためにそのような会議に参加をしていたが、そこで話し合われていたのは、密航を助ける「犯罪集団」は、表面上は正式な旅行会社やバスの運営として営業をしていること、そしてそのような業者がカブールだけでも 700 以上あり、いくら取り締まっても、新たな業者が生まれ、警察も効果的な対応が出来ない、または、そのような企業と手を組んで利益を得ているために、沈黙を守っていると聞いた。さらに、ヨーロッパで庇護申請を行うアフガン人の中には、パキスタン国籍を持ちながらも、比較的難民申請が通りやすいとされるアフガン人と偽って難民申請をしていると非難していた。無論、パキスタンからの庇護申請者もいることからこれらの真偽はわからない。しかし 2016 年の EU+への庇護申請者の国籍比較をするとアフガン、イラン、パキスタンからの庇護申請者が多いことが分かる⁵⁶⁵。アフガニスタンではまた情報の統制についても議論されていた。アフガン政府はヨーロッパに行けば幸せになれる、仕事が手に入る、勉強が出来るなどの偽の情報が特に若者の間で SNS などによって拡散されていることが問題となっていること、そして、それを取り締まるためには学校教育が重要であるものの、治安の悪化により学校が長期にわたって閉鎖されている地域が多いことが問題とされた。

⁵⁶⁶ Dr. DVERY 2015, MORRISON 2001, HOUGH 2013, BURNETT 2013, GOODALL 2010, GLADWELL 2012, HOJEN 2009

⁵⁶⁷ RRONTEX, Risk Analysis for 2017 報告書より筆者作成

⁵⁶⁸ MAJIDI 2016 しかし、多くの場合ヨーロッパに渡るためには平均で 3,000 ドルかかると言われており、借金をすることもできない人々もおり、また、ドイツが難民受け入れを 2015 年に表明した際にはヨーロッパへの移動サービスは 4000 ドルから 1 万ドルに一週間の間に跳ね上がったという報告⁵⁶⁸もある。つまり、そのコストやリスクと現在の状況や将来を照らし合わせて、家族や親族にとってどのような選択をするのが一番その当人だけではなく家族などに一番いい結果になるか秤にかけているのである

⁵⁶⁹ ヨーロッパでは両親の保護のない単身でヨーロッパに渡る子供に関して、2000 年代後半からその存在に関心が高まり、それまで取られてこなかった単身の子供の人申請者の統計がとり始められることとなった。これを議論する前に①子供に対する概念、および②アフガニスタンの生き残りのための戦略について言及したい。もともと子供の定義には 18 歳以下という子供条約という国際的な規定があるが、依然として

統計に 15 歳以下を子供とする例やその国の法にもとづき Age of Majority によってその年以下を子供と定める国もある（例えばケニアの場合 12 歳以降は大人として判決を受ける）。日本でも男の子は 15 歳で元服という制度があったように、時代及びその国の文脈で子供の定義は変わってくること、また、18 歳以下が子供と世界的に共通の定義が出来たこと、さらには子供の兵士禁止または子供の労働禁止などが歴史的には新しい概念であることを覚えていかななくてはならない。また、アフガニスタンでは出稼ぎ労働は日常的に行われてきており、誰が出稼ぎに行くかは多くの場合健康で働ける体を持っている人と行先の環境、そして行くことのリスクと得られる利益のバランスによって決められてきた。

⁵⁷⁰ EuroStats 2015

⁵⁷¹ そのような子供たちは多くの場合 18 歳になるまで庇護申請国に留まることが通例となっているが、18 歳になると通常の庇護申請者と同様の扱いを受ける場合が主である。例えばイギリスでは 18 歳になったと同時に保護されていた約 2,000 人のそのような子供たちがアフガニスタンに送還されたことや比較的寛容であったスウェーデンやノルウェーでそのような子供たちに与えられてきた保護の仕組みをより厳しいものにするのが決められた。

⁵⁷² AREU and UNHCR (PDES/2014/03), December 2014

⁵⁷³ 2010 年の報告書ではヨーロッパにたどり着いた親の保護がない子供たちの聞き取り調査でなぜヨーロッパに渡ったかと言ひ質問に、多くの子供たちは①周辺国の受け入れ先政府（この研究の場合イラン）の厳しい移民対策の結果差別を受け、生活が困難であること、②人の移動に関する組織的な非合法的な企業が増加し移動するサービスへのアクセスが簡素化したこと、③すでに多くのアフガン移民や難民が欧米に移り住んでおり、それらの人々からの情報が入り、新たに若い世代のアフガン人に行く先が出来たこと、④アフガンの送金システムとして、銀行などの公的な機関ではなく、信頼によるお金の貸し借りによる伝統的なシステム（ハワラ）を使用することにより、手元にお金がなくても信用貸しでお金を得て、子供をヨーロッパに送り、子供が働いたお金の返済を行い、その後家族にもお金が入るという体形が、イランやパキスタンの経験から確立していることが語られた。勿論このような調査に付随する問題点もあるが、特に行く先のコミュニティ及び移民でよく言われる海外送金（これは銀行やウエスタンユニオンなど公式機関の利用のデータのみ）以外のインフォーマルな資金の流れが明らかになった。UNHCR 2010

⁵⁷⁴ 2014 年の聞き取り調査では、アフガニスタンやパキスタンにいる子供たちとその家族に聞き取りをし、その結果、ヨーロッパを目指す大多数が男の子で 13 歳から 17 歳までの子供が両親や世話をしてくれる人なしでヨーロッパを目指すのが、貧困、治安の悪化、将来の希望がないこと、家族や子供たちの中での期待、就職が困難なことというお互いにリンクしている原因が移動の原因であることが分かった。子供を多く送っている地域では、ヨーロッパに渡る決断は家族によってなされ、その為の資金は家族や親せきなどからかき集められる。そのような地域では子供を送ることのリスクは十分に承知しているものの、潜在的な利益がそのようなリスクを上回り、子供を送るしかないという結論に至る。子供たちはそのようなリスクを十分に理解している子供もしていない子供もいるが、実際に人の密航業者、警察などの手によっていろいろ危険を体験するものの、ヨーロッパで働いて、または、ヨーロッパに行けずに途中で帰ってきた子供たちは、もう一度チャンスがあれば、またヨーロッパに行くと考え、子供があまり多くヨーロッパに渡っていない地域では、子供自身がヨーロッパに渡る決断をし、そのあと家族に相談する場合が多い。しかし危険な目にあった子供たちは二度とヨーロッパに行くことを考えない。筆者は 2014 年の報告書の公表会を催したが、印象的だったのは子供を送るリスクを認知しつつも、それ以外に子供たちが生きていくには、将来に何らかの希望を持つためにはそれしかないと同様、リスクはあっても子供も生活のために稼いでもらわなくてはならないという、一見相反しているような両親の考えが一般的なアフガン人の生活の困窮さ、治安の悪化により兵士にとられるのではという心配、などを語っている点であった。

⁵⁷⁵ スウェーデンにたどり着いた 240 名のアフガンの保護者のいない子供の個別の聞き取り調査の結果その三分の二がイランで生活していたが、彼らを難民と認める書類がなかった子供たちで、イランでは特に身分証明書がないこと及び差別に不満を持ち、何らかのつながりがある（コミュニティのうちで知っている人がいる、または、遠い親戚がいる）スウェーデンに来たとする。アフガニスタンから逃れてきた主な理由は紛争や暴力によってだとする。

⁵⁷⁶ UNHCR 2009, B0 Kabul

⁵⁷⁷ 難民費用の DAC 計上に関しては、いろいろな議論があるが <http://www.経済協力開発機構.org/dac/financing-sustainable-development/In-donor-refugee-costs-in-ODA.pdf%20-%20search=%27DAC%2C+in+country+cost%2C+refugees%27>

及び <https://www.devex.com/news/debating-the-rules-what-in-house-refugee-costs-count-as-aid-90602> を参照のこと。

⁵⁷⁸ Ibid P 41

⁵⁷⁹ Ibid p 42

580 MARGESSON, Rhoda, 26 Jan 2007
581 Human Rights Watch, 27 February 2003
582 ICVA 2002年10月
583 TUTON と MARSDEN (2002)
584 TUTON and MARSON, (2002) p8
585 表 Markus Michael et al., 2005, P12 筆者加筆。全てのアフガン人の人口調査がパキスタンで2004年12月に初めて合意され、2005年の3月にパキスタンの人口調査団台により行われ3,049,268人のアフガン人がNWFP (1,878,170人)、バロチスタン州 (769,269人)、シンディ州 (135,734人)、パンジャブ州 (207,758人)、イスラマバード (45,259人) 北部地域 (13,079人) で確認された。もちろんすべてのパキスタンにいるアフガン人が UNHCR の支援対象ではなく、移民や季節労働者に対してはパキスタンで新たな管理方法が考えられるが、難民はパキスタン国家データベース登録機構 (National Database Registration Authority (NADRA)) に登録され、3年間有効な難民登録カード a proof of registration (PoR) が発効された。同時にアフガン難民の第三国定住も維持され、2005年にパキスタンで受け入れられている難民の32ケース (208人) 中、アフガニスタン難民は32ケース (114人であった。しかし、そのような中でも、2005年には主にパンジャブ州で Foreigners Act の元、難民が逮捕されるケースが報告された。
586 PETRIN, Sarah (2002)
587 MARGESSON, Rhoda (26 Jan 2007)
588 BIALCZYK, Agata, (2008)
589 HIEGEMANN 2001
590 Sustainable Development Policy Institute, 2003,
591 AREU 2006 P37 この人口調査の批判として、アフガン人口の過小評価があげられるが、少なくとも全体的な方向性を示している。それはこの調査のサンプリング方法がアフガニスタン人が居住していると思われる地域を対象に行われたことがあげられ、また、政府による人口調査などの場合、回答者は必ずしも自分の本音を伝えるよりも、政府が聞きたがっている答える言うかもしれない
592 パキスタン政府は難民キャンプの閉鎖及び難民登録書の有効期間短縮化を推進し、2007年から2008年にかけて、パキスタン政府はアフガニスタンは安全な場所であると宣言し、パキスタン国内最大のジュルザイ難民キャンプの閉鎖を宣言し、6週間という大変短期の難民登録の更新期間を設け (2008年の3月から4月の間) で実施した。
593 AERU, 2000, P4
594 AREU (Sato) 2008
595 P35
596 IOM 2010 pp43-44, 公式国境付近にも非公式な国境通過点があり、故にここで表されている数は氷山の一角である。実際にアフガニスタンとパキスタンの関係は国境、貿易、アルカイダ及びタリバンへの支援、パキスタン軍統合情報機関 (ISI) のアフガン国内の活動やアフガン国軍との国境沿いでの衝突などにより2000年に続きパキスタンはアフガンとの国境を2009年や2016年にも閉鎖するなど、必ずしも良好な関係を築いているわけではない。
597 (Ministry of States and Frontier Region) パキスタンで2005年以前に最後に人口調査が行われたのは1989年でその時、アフガン人は調査対象とならなかったため、2005年の人口調査を比較するデータは存在しない。この調査の対象者はアフガニスタンからパキスタンに1979年12月1日以降に来た人々の内、結婚などにより合法的にパキスタン身分証明書の所有者となった人以外のアフガン人 (難民、非登録難民、移民など) を対象とした。
598 Government of Pakistan, 2005, P5
599 RAHA; refugee affected and hosted areas5年間計画 (第一期は2009年から13年) である RHA は Government of Pakistan (GoP), represented by the Ministry of States and Frontier Regions (SAFRON) and the Economic Affairs Division (EAD) in the Ministry of Economic Affairs and Statistics, のほかに国連機関や非政治組織が参加し、UNHCR の進めるアフガン難民の為の地域政策 Solutions Strategy for Afghan Refugees の一部でもあった <https://unhcrpk.org/raha/>
600 UNHCR, September 2003. Refugee hosting Areas Programme (RAHA) Pakistan, P1
601 FATA の Bajaur 州でパキスタン軍の FATA 自治区の反政府勢力に対する軍事攻撃が始まり、アフガン難民を含む FATA 自治区の人々は当初北西部に逃れたが、パキスタン軍の攻撃はそのような地域 (2008年11月 Mohmad 州を攻撃し、2009年1月には Swat 州) にも広がった。これと同時期2009年ごろより FATA 及び NWFP のアフガン難民への支援の滞りが指摘され、4月には11の難民キャンプに93,627名、地域受入れファミリーに462,912人 (77,529家族) が人道支援を必要とする人とされた。パキスタン政府の軍事攻撃は継続し6月までには約200万人がさらに the National Database and Regional Authority (NADRA) により

登録された7月には政府の軍事作戦は南ワジリスタンのD. I. Khan州およびTank州に広がり、7月13日にパキスタン政府はNaway Sahar（新しい始まりの夜明け）作戦を開始し、当該地域のアフガン難民の帰還を推進した。政府発表では政府の攻撃によって国内避難民となったFATA自治区のパキスタン国籍の170万人が元の場所に戻ったとするが、実際には多くの人が帰還できない状況にあったとされる。同時に2009年から政府に登録していないアフガン人の逮捕及び強制送還がLahore, Rawalpindi, Peshawarで目立ち始め、次第にKarachi, Taxila, Chakwal and Islamabadに広がった。政府に登録されていたアフガン難民も、例えばMalakand divisionの2つの難民キャンプが軍の施設との近さを理由に閉鎖に追い込まれた、帰還が推奨された。

⁶⁰²

[http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4cd91d56c&skip=0&query=\(2010,2016\)%20voluntary%20repatriation%20&coi=AFG](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4cd91d56c&skip=0&query=(2010,2016)%20voluntary%20repatriation%20&coi=AFG)

⁶⁰³ <https://www.irinnews.org/news/2016/06/23/pakista> 非政治組織 ing-send-afghan-refugees-home

⁶⁰⁴ パキスタンの外交政策は対インドを見据えつつも米国の冷戦期の対ソビエト政策およびその後の対テロリスト政策で、パキスタン領土内の軍事基地を米国が使用しアルカイダやタリバン⁶⁰⁴の殲滅のために米国からの支援の援助を受けつつも、核開発を続け Pressler Amendment (1980) や Glenn Amendment (1998) などが課され、前ムシャラフ大統領がパキスタン側はブッシュ政権に米国に協力することを強制された事実を“石器時代に戻るぐらいに攻撃される” The Guardian, 22 Sep 2006 と表現されるように飴と鞭の戦略を実践してきた。しかし2009年には Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009 (Kerry Lugar Bill) をオバマ大統領が合意したが、これはこれまでの米国のパキスタン資金の3倍にあたる約7兆5千万ドルの非軍事資金を5年にわたり提供するものであるが、そのための条件として挙げられたパキスタン政府によるアルカイダ及びタリバンの殲滅やパキスタン軍の民政統治などがパキスタン政府と米国政府の信頼関係の不安定さを表しているものとして表現され (The Hindu Times, 15 Oct 2009) パキスタン側から批判を呼んだことに対して、米国はパキスタンの内政にマイクロマネジメントをする意図はないとして、米国政府によるパキスタン軍隊が効果的に民間管理のもとにあるかどうかを調査するという一文を除いた Kerry-Lugar Bill の説明書類⁶⁰⁴を米国議会は作成するまでであった。このような状況のもとパキスタン政府はアフガン難民への対応を強化していった。

⁶⁰⁵ 邦訳ではパキスタンタリバン運動とされているが、主にパキスタン政府打倒を目標にして、パキスタン国内のタリバン勢力が結束して、シャリアによるイスラム国家の建設を目的としている。パキスタン政府によるアルカイダ及びタリバンの殲滅作戦として FATA に逃れた勢力がパキスタンのワジリスタン部族と結束して反政府活動を行うとともに、アフガニスタンにおける反米運動も実施（アフガニスタン、コスト州における米軍チャップマン基地自爆テロ、2009年）しアフガニスタンとパキスタンの国境沿いで活動を行う。

⁶⁰⁶ 2014年12月16日にTTPの関係とみられる武装した10人ほどの狙撃者がペシャワールに会う軍事学校に押し入り、132人の学生を含む141人を殺害しパキスタンの政府特別部隊が沈静化を行い6から7人の狙撃者を殺害した。

⁶⁰⁷ Afghanistan Times, 2 Feb 2015

⁶⁰⁸ UNHCR population statistics より筆者が作成した。

⁶⁰⁹ IOM は国境周辺で登録されていない難民の数を限定的に記録するが、それはすべての人が IOM の事務所に報告するわけではなく、また、イランとパキスタンの二か所の正式国境を避けて通る人々も多いため、非登録の難民数が何人帰ってきたかは教育的な推測の域を超えない。

⁶¹⁰ Supplementary Appeal, Afghans on the Move,

⁶¹¹ パキスタンへの正式な国境管理はトルカム (Torkham) とスピンボルダック であるが、ほかにもいろいろな地点がある。人々の移動に関しては以下参照 UNAMA 02 October 2016, OCHA 01 to 30 September 2016,

⁶¹² Washington Post 29 December 2014,

⁶¹³ Washington Post 23 September 2016 登録されているかいは、強制帰還に関係なく、警察による圧力によりアフガニスタンへの帰還を決めた。

⁶¹⁴ **帰還モニタリング**：タリバン政権の崩壊後、アフガニスタンでの活動を本格的に再開した UNHCR では新たにカブールベースで特にパキスタンからの帰還者が 28.44% を占めるカブール (ショマリ平野)、パルワン州、カピサ州を中心に帰還統合支援 (帰還地における統合に必要な支援のニーズ及び支援実施) および帰還モニタリング (帰還した人々の保護、相談) を行うユニット (Field Unit North/FUN) をカブールオフィスのもとに置き、筆者が FUN のリードをとった。ちなみにカブール市内への帰還 (最終目的地) は全体の 47% であった。2002 年から 2003 年までの二年間、FUN の関係地では 26 万人以上の帰還があった。(Source: UNHCR OCM statistics section) 2002 年から 2003 年の間帰還者数は 228,819 人から 33,420 人と減った

が、合計 46,713 家族 (262,763 人) で、これらの人々の表明した帰還地域は FUN の対象地域であった。しかし、政府のデータと UNHCR のデータには大きな開きがあり 614 例例えば Department of Repatriation and Refugee (DoRR) と UNHCR では、2003 年にパルワンで 12,766 家族、および、カピサ州で 2,333 家族に上る。国内避難民に関しては、②002-2003 年の間に 7,664 家族 (37,122 人) が FUN の対象地域に帰還した。DoRR の 2003 年の通計ではパルワン州 (18,670 IDP 家族) とカピサ州 (19,354 IDP 家族) の帰還があったとし、UNHCR のパルワン州は (5,061 家族)、カピサ (577 families) と大きく異なる。これらの違いは政府が多く帰還を推奨していることや、データの精査を行っていない (村のリーダーの登録の数値を精査せずに足している) ことによると思われる。特に 2002・3 年当時アフガニスタンでは多くの人々が帰ることが政府の誇りと言われており、帰還した人により支援団体の注目が集まることから、そのような数の増加が行われたと考えられる。

帰還に関する聞き込みによると帰還した後の地域統合の障害としては①土地所有権の争い、②家屋が長期の不在で使えない (アフガニスタンの一般的な家屋は毎年雪のシーズンなど手入れをしないといけないが、放置すると屋根が腐って落ちてしまい、木の柱がその影響で朽ちる)、③農耕作用の水路の確保が難しい、または、水がない、④病院や学校が遠い、女性のための学校・クリニックがない、などであった。以下セクションごとの詳細。

教育：対象地域では中央地域の 48% と比べて 35.1% が何らかの教育を受けている。カピサ州 (46.8%) パルワン州 (40.7%)、しかしソ連及びタリバンとの紛争が激しかったカブール北部のショマリ平野では素体的に低い (26.8%)。ショマリ平野で特に教育率が低いのは Qarabagh (20.7%)、高いのはパルワン州の Shake Ali (67.1%) であった。教育の高さは大都市との位置関係とは関係ないという結果になった。しかし、地理的に大変孤立している場所 (Guldara in Kabul province, Najirab, Sake Ali, Shinwali, Suk-O-Pursa) では人口の 1% 以下しか中学以上には通っていない。

帰還民のインタビュー (抜粋) 「**帰還後に学校に通えない**」：①女性の先生がいないため中学校に通えない (女子 12 歳、7 歳ぐらい)、②パキスタンでは難民キャンプに住んでいたので学校に通う時間がかからなかったが、村に帰ってきて学校が隣町にしかなく、通うことが出来ない (女子推定 10 歳ぐらい)、③兄弟がたくさんいるので、優先順位を長男にした (男性親 32 歳) 優先順位として男の子を優先させた (女子 13 歳、男性親推定 40 歳)、④学校の質が悪く通う意義が見つからない (男性親 43 歳、男子 15 歳ぐらい、ほか)、⑤学校に通うのに家族の許可が下りない (女子 15 歳ぐらい、女性母 50 歳ぐらい、ほか)、⑥帰還して生活を安定させるために子供が働く必要がある、稼ぎ手が子供しかいない、(男性親、女性親) 特に印象深かったのは 10 歳前後の女の子が「パキスタンに帰りたい」(親の解釈によるとパキスタンでは学校に行っていて楽しかったけど、アフガニスタンに戻ってきて、村には女の子が通える学校がなく、隣村まで一人で歩いていくわけはいかないので、現在は学校に通っておらず、学校に行きたがっている) と言っていたことである。

年齢：2003 年から 2003 年の帰還した人々の大部分 (52%) が 0-17 歳である。しかしカピサ州では 18 歳から 59 歳が大部分 (60%)。

帰還民のインタビュー (抜粋)；「**家族の一部をパキスタン・イランに残してきた**」①クエッタ (パキスタン) の学校に通っているので長男 (すでに結婚している) のところに一番下の息子を残してきた、②息子たちが仕事をしているので家族の一部を残してきた (この家族の帰還資料には家族全体で帰還したことになる。一旦帰還してから再度パキスタンに渡ったと考えられる)。③ペシャワールの病院に通うために祖父を親類に預けてきた。

シェルター：中央地域の 60% に対して、パルワン、カピサ、カブール北部の 78% が家を持つと報告される。しかし帰還した場所と生まれた・またはもともと逃れた場所が異なる場合 (例えば Sulk-O-Pursa では 449 家族中 222 家族が家を持っていないと答えた)。アフガニスタンの生活スタイルでは親戚と家の一角を共有する (コンパウンドと言われるフェンスに囲まれた土地に親類関係の数家族が共同生活を行う) ことから帰還民は、帰還時に家がなくても、新世紀のコンパウンドの一部屋を帰還時に借りて住む。帰還民の 84 % は家が破壊されている (中央地域では 68%) がこのような統計は個人の状況を推測するには十分でない。例えば カブール北部の国道に面している家はほぼ 80~95% 破壊されているが、村の中 (道路から離れた場所) の破壊率は 60% ほどである。例えば Mir Bacha Kot で国道から 500 メートル入ったところの家や施設の破壊は 50~60% である。

帰還民のインタビュー（抜粋）；①雪の影響で屋根が崩れた、②支援用に設定されたシェルターが二部屋しかなく、家族みんな寝られない、③家を建てるお金がないので、カブールに移動する

土地：土地所有者は中央地域（48%）と比較してわずかに少ない44%である。特に山側に帰還した人々（パルワン州の Salang, Sulk-O-Pursa, Shinwali, 及び Siagerd. カブール州の Istalif）のとチン所有率は大変低いものである。またショマリ平野の Jabel Saraj/Sayed Khil も低くなっている。

例えば UNHCR は 2013 年 9 月から 11 月まで 21 州（Provinces）, 46 県（districts）における 110 の地点で約 10,000 人の帰還民、難民、国内避難民に聞き取り調査を行った。その結果以下のようなニーズが挙げられた。筆者はこの作業の最後の部分（情報の分析及び政府・ドナーなど関係者への報告発表を 2014 年 3 月に行った）。以下は筆者発表のサマリーの邦訳。

目的：帰還民や国内避難民の生活の問題点の発掘、およびそれらの解決方法に当事者が参加して一番いい方法を見つけていくプロセスを促進する。そしてそれらを UNHCR のプログラム形成に役に立て、他のドナーなどにギャップを埋めてもらう。

方法：質問をする形で個人（カギとなる情報提供者、例えば村の有力者など）、およびグループ（女性、男性、青年、によるインタビュー（10 から 20 名）によって行われた。110 の場所は過去 5 年に帰還者が多い場所、国内避難民が多くいる場所、多く発生した場所、地域バランス、多機関による調査団が行ける場所である。

分析手法：以下の 3 つのコードに分類し分析した

Disparity code 1: 最低限のサービスがあるが、ホストコミュニティよりも難民や国内避難民がそのようなサービスにアクセスしにくい

Disparity code 2: 最低限のサービスがなく、帰還民や国内避難民がホストコミュニティ同様にアクセスがない

Disparity code 3: 最低限のサービスがあり、帰還民や国内避難民もほかの国民同様のアクセスがあるさらに優先順位（Priority Need code）を使用しセクターやロケーションごとに 1 が一番必要度の高いとした。

主な発見

①国内避難民のニーズは州によって大きく異なるが、これは州による富の差、避難民の数と年月、およびそれらの国内避難民を支援できるホストコミュニティの能力の差異がそのまま国内避難民の生活を左右しているからである。一般的に避難期間が短ければ短いほどより生活は困難である。国内避難民は帰還民と比べて避難先の社会サービスへのアクセスが制限されており、帰還民はより現地に統合されている。

②全体的に、住居、水、生計向上がアフガニスタンの帰還民、国内避難民、難民が直面する大きな問題である。聞き取り調査を行った約半分の回答者が住居が一番重要な問題として、三分の二がホストコミュニティと比べ住居の問題があるとした。また、四分の一の回答者は水が一番重要な問題と答え、ホストコミュニティよりも制限されたアクセスとしている。また、生計向上の機会がないことが多くの回答者が重要と答えこれは、農工作のために水のアクセスがないことや仕事がある都市から遠いところに住んでいること、などが挙げられた。

グループインタビュー

女性：家庭内暴力や特に警察による暴力が問題に上げられまた、女性がシュラ（Shura:村などでの意思決断のための集まり）への参加が出来ないことや特に国内避難民の女性は ID (Taskera)がないこと、土地の財産分与が難しいこと、所有権の争いでは不利なこと、男性が再度イランやパキスタンに職を求めて出ていったこと、アフガニスタンで女性が生計が立てられるように訓練の機会がないこと、アフガニスタンの習慣となっている子供の婚姻や女性の食事の欠如、など。

18 歳以下の少女、少年：学校の収容能力及び学習機会の制約（先生の能力の低下、学校が女性と男性の区別がないため女性が同じ学校に通えないこと、長い通学時間、少年は日中は働きに出ていること）、語学の問題（ダリ、パシュトゥーン）文化的な制約のため女性は 8 年生以降学校に通えないこと、子供の結婚があげられる。

⁶¹⁵ 2015 年には帰還民の 85%がパキスタンでの経済状況の悪化が帰還の一番理由として挙げ、11%がパキスタン警察の妨害やハラスメント、不当な逮捕や難民キャンプの閉鎖をあげた (<https://www.afghanistan-analysts.org/the-refugee-dilemma-afghans-in-pakistan-between-expulsion-and-failing-aid-schemes/>) しかし、2016 年には警察の妨害が 85%の人が指摘する帰還の一番の理由となった

[http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5722fb954&skip=0&query=\(2010,2016\)%20voluntary%20repatriation%20&coi=AFG](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5722fb954&skip=0&query=(2010,2016)%20voluntary%20repatriation%20&coi=AFG))。この傾向は 2016 年も続き 372,577 人が帰還したがそのうちパキスタン警察などによるハラスメントやが 99.3% <https://www.afghanistan-analysts.org/resettling-nearly-half-a-million-afghans-in-nangrahar-the-consequences-of-the-mass-return-of-refugees/> を占めた。

⁶¹⁶ パキスタン警察のハラスメントの個人的体験は <https://www.irinnews.org/analysis/2016/11/10/will-un-become-complicit-pakistan%E2%80%99s-illegal-return-afghan-refugees>

⁶¹⁷ HRW February 2017, Pakistan Coercion and UN Complicity, HRW

⁶¹⁸ the U.S. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) 2015 年に比べ 2016 年はアフガン政府の治安が保証されているまたは一定の影響があるところが全体の 57%と 15%の低下している

⁶¹⁹ 誘発要因のひとつとして UNHCR アフガニスタンは 2016 年に帰還資金援助を一人当たり 200 ドルから 400 ドルに上昇させたが、アフガニスタンの物価上昇を考えると、金額の増加は決断を変化させるほど大きな金額ではない。

⁶²⁰ SSAR 2012

⁶²¹ <http://www.unhcr.af/Applications/SitePages/Default.aspx?idx=0&sitepageid=28> Weekly 32, 2016 筆者比較による。

⁶²² ちなみにカブール市内への帰還（最終目的地）は全体の 47%であった。2002 年から 2003 年までの二年間、筆者の率いチームがカバーしたシヨマリ平原、カピサ州、パルワン州 FUN の関係地では 26 万人以上の帰還があった。(Source: UNHCR OCM statistics section)

⁶²³ MORR(アフガン政府)と UNHCR は 2011 年に 4,300 シュラ (1,500 にわたる地域でアフガンの 34 州) で聞き取り調査が行われ、26 万世帯 (140 万人) の現状を調査した。

⁶²⁴ Amnesty International 2003, p1

⁶²⁵ UNHCR and World Bank, 2016,

⁶²⁶ STIGTER P2 AREU

⁶²⁷ アフガニスタンにおける国内避難民への介入は 2005 年の人道改革以前からあり、2002 年に UNHCR は国連ミッション (UNAMA) により国内避難民の調整及び保護の実施を任された。なお、2006 年以降アフガニスタンは国連人道改革によりクラスター制度を採用することとなる。組織的に国内避難民の支援 (国連間の取り決め) 及び新たな国内避難民の状況に関する統計が取り出されたのは 2006 年の人道改革以降である。それまでの国内避難民の対応はその国要請により国連で対処する国連機関を決定してきた。アフガニスタンの国内避難民対応は 2005 年の人道改革以前から行われおり、2002 年 6 月に結ばれた LOU で国連アフガンミッションから UNHCR に国内避難民の協調の役割を与えられたので、ある程度のデータが 2005 年以前も存在する。

⁶²⁸ 国内避難民の統計は紛争による国内避難民、自然災害による国内避難民に分類され、それに伴い対応機関も異なることがある。例えばシェルター支援では、紛争時には UNHCR が自然災害時には IOM が調整をする期間としてされている。これはそれぞれの機関のマンデートによる。

⁶²⁹ 「国内避難民が国内避難民になる理由は難民が難民になる理由と変わらない」 UNHCR 2002、 P2

⁶³⁰ 「アムネスティ・インターナショナルによりインタビューされた国内避難民はほかにいくお金が十分無いから国内非難民になったと主張する。…2003年に国内避難民となったアフガン人の多くは海外に逃れようとしている人々である」 Amnesty International 2003, p16

⁶³¹ AREU (Alexandro) 2006 p38

⁶³² Alexsandro, 2006 p38

⁶³³ UNHCR 2003 P3, 4, 5

⁶³⁴ Alexdro, 2006, p 28

⁶³⁵ Stigter, STITER P1 AREU

⁶³⁶ 他にも難民の地位を失う方法は例えば、終止条項 (難民となるその国の根本的な状況が変化、自発帰還など自身の行為による) や除外条項、難民認定取り消し、難民認定撤回 (偽証などにより難民の地位を付与したが、本来難民の地位を与えるべきではなかった) などが挙げられる。

⁶³⁷ これは 2014 年の 24 万人から増加したものの難民全体の数の 5%に満たない。

⁶³⁸ 前年比の -77%となった。

⁶³⁹ 前年比の -77%であるが、このうち 55%が米国で、米国はトランプ新政権のもと 2017 年の難民受け入れ枠を 7 万 5 千から 5 万人に削減を発表している

⁶⁴⁰ The Global Trend 2016, UNHCR, 第三章参照

- ⁶⁴¹ UNHCR Protection Manual 2005 P 145 UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 40 (XXXVI1985).
- ⁶⁴² 1985-1993 年代は「自主帰還世紀⁶⁴²」と言われ 1994 年（アフガニスタン難民帰還）及び 2002-2005 年（アフガニスタン難民帰還）の自主帰還は難民全体数の 15%を超えたが、2014 年には 8%（12 万 6 千人）と 1983 年以来最低の水準に落ち込み、2005 年以降は平均で難民総数の 10%を下回る解決方法しか提供できていない。
- ⁶⁴³ Alexander Betts 2006
- ⁶⁴⁴ Slaughter and Crisp (2009), pp 2, B. S. Chimni (1994), pp3
- ⁶⁴⁵ アフガニスタンの文脈では現在政権側がエスニックグループや宗教を基として国民の一部を迫害するというより、治安、政治、経済、社会的枠組み上、国民を守れない状況にあることが第三章で示された。故、ここでは国家が国民を守る意志が有っても、実際出来ない状況にあることも含め、検討する。
- ⁶⁴⁶ Mark Graham and Shahram Khosravi, (1997)
- ⁶⁴⁷ Nicholas Van Hear (2003)
- ⁶⁴⁸ 無論その難民の人が自国に戻ることに保護上の問題がある場合は受入国にとどまることが出来るが、その為にはその個人が受入国政府及び UNHCR との面接によってその保護の必要性が証明し、後者がその必要性を承認しなくてはならない。
- ⁶⁴⁹ UNHCR (1997) p 14
- ⁶⁵⁰ Caitlin Sturridge (2011)
- ⁶⁵¹ 国際的に認められる補完的保護の定義はないが Dicker, Nicole, and Mansfield, Joanna, May 2012, Goodwill-Gill, G.S. and McAdam, J., 2007 pp285-6 参照
- ⁶⁵² UNHCR (2017) Global Trend 2016
- ⁶⁵³ Crisp (2003) No solution at Sight New Issue in refugee Research、UNHCR
- ⁶⁵⁴ 現在市民社会、非政府団体（非政治組織、NPO、）地域密着型の団体、国連など多くの人道及び開発支援団体がある。すべての団体が各自の貢献を行っており、その重要性は文脈や議論対象によって変わってくるが、本稿では、その規模及び一般的な影響力を考え、主に国連機関及び二国間開発機関に焦点を当てて議論をする。
- ⁶⁵⁵ Rohwerder, 2016, Oct 11. GSDRC Helpdesk Research Report.
- ⁶⁵⁶ 難民ではないものの、移動する人という関連で難民も含み「移民の経済学の中」でパウエルは、他の寄稿者とともに移民がもたらす経済的な利益（人的資本、送金、貿易など）を主張し移民の受け入れを条件付け（例えばビザの有料化、納税、社会福祉の適応制限）しながら促進する政策を提示する。詳しくは ベンジャミン・パウエル、2016 年、「移民の経済学」、藪下史郎監訳、東洋経済新報社 参照。
- ⁶⁵⁷ Global Commission on International Migration (GCIM), *Money and Mobility: Transnational Livelihood Strategies of the Somali Diaspora*, October 2004, Global Migration Perspectives, No. 9, available at: <https://www.refworld.org/docid/42ce49684.html> [accessed 1 June 2019] 参照のこと。
- ⁶⁵⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration*, 19 November 2007, UNHCR/DPC/2007/Doc. 02, available at: <https://www.refworld.org/docid/4745a64f2.html> [accessed 1 June 2019]
- ⁶⁵⁹ Jeff Crisp (2008) NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 155 Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration, April 2008
Jeff Crisp
<http://www.unhcr.org/uk/4818749a2.pdf#search=%27jeff+crisp%2C+development+and+refugee%2C+2008%27>
- ⁶⁶⁰ refugee solution, labour 受入れコミュニティー UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mobility and durable solutions: a case study of Afghan and Somali refugees*, March 2011, ISSN 1020-7473, available at: <https://www.refworld.org/docid/4d7e1b092.html> [accessed 1 June 2019]
- ⁶⁶¹ Betts, Omata Refugee Economy
- ⁶⁶² ベイツはウガンダ、ヨルダン、ケニア、南アフリカ、およびアメリカにいる難民がどのように市場に貢献しているかボトムアップアプローチを使用して説明した。人道分野のイノベーション (humanitarian innovation) ではトップダウンとボトムアップのアプローチがあり、ボトムアップは紛争や戦争に影響されている人々やコミュニティーによって実施されるイノベーションの一つのタイプ (<https://www.unhcr.org/innovation/what-is-bottom-up-innovation/>) とされる。Betts et al. (<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/refugee-innovation-humanitarian-innovation-that-starts-with-communities/refugee-innovation-web-5-3mb-1.pdf%20-%20search=%27betts+and+bloom%2C+state+of+art%27>) はウガンダ、ヨルダン、ケニア、南ア、米

国の難民のイノベーションに注目し、難民自身の解決方法としてボトムアップの革新が起きているのにもかかわらず、人道支援側からはそれが認知されていないこと、また、それにより能力を持つ人々やコミュニティの貢献が認知されていないことを問題視する。例えばインフラ整備をするのにもどのような人々の能力があるかを考慮に入れることがより持続可能な援助につながるとして、このボトムアップ・アプローチの制約や機会を考えることは人道実践の新しい考え方になるとしている。Betts, Alexander, Bloom Loiuise, and Waver, Nina, Refugee innovation Humanitarian Innovation that starts with communities. Betts et al. は長期化する難民への対策が失敗しているという視点から、難民経済において豊かな経済活動が行われているのにもかかわらずそれらが表面化していないことを指摘し、①難民は経済的に孤立している、②難民は負担だ、③難民の経済は同質的である、④難民は技術理解がない、⑤難民は依存しているという5つの命題が間違えていることを、ウガンダを例にとり示唆した。

⁶⁶³例えばアフガニスタンの初の大規模な難民の受け入れであるパキスタン難民の受け入れがあったコスト州では難民キャンプの設立はもともと対車地雷が埋まっている場所であり、町の中心から10KMほど離れているが、地雷を取り除くと同時にキャンプを設営するという作業に追われた。また UNHCR など人道支援機関がその地域に教育、医療施設など作られ、それ等の使用料が無料かそれに近い金額に抑えられているために、難民が実際に経済にどれぐらい貢献しているかは人道や開発支援の要素があり、経済的社会的なインパクトを計る手段も明確化されていない。

⁶⁶⁴ カクマキャンプに関しては <http://www.tedxkakumacamp.org/> で映像が見られるが、キャンプというイメージよりも多くの難民キャンプのように町である。カクマキャンプはまた映画にも取り上げられ https://www.huffpost.com/entry/the-good-lie-is-the-best_b_6012988

⁶⁶⁵ <https://www.unhcr.org/ke/kakuma-refugee-camp>

⁶⁶⁶ World Bank and UNHCR, Kakuma villagization project

⁶⁶⁷ WB and UNHCR, 2015,

⁶⁶⁸ International Finance Corporation, Kakuma as a Marketplace SPECIAL CONFERENCE EDITION, 2018 <http://documents.worldbank.org/curated/en/482761525339883916/pdf/125918-WP-Kakuma-as-a-Marketplace-PUBLIC.pdf>

⁶⁶⁹ <https://tromso.co.jp/momigalite.html> 筆者は JICA 勤務中にトロムソをエチオピアの難民キャンプで難民の人々に使ってもらった活動を橋渡した。実際に利益が出るまでにはいたっていないが、2019年にもトロムソは難民キャンプでの経済活動に興味を示している。

⁶⁷⁰ テロリストの定義は世界的に合意されたものはないが国連決議 49/60 の中で“政治的、哲学的、イデオロギー的、人種的、民族的、宗教的、宗教的、または他のことなのであれ、それが正当化される性質にあると考えられる本来ならば正当化できない意図や計算された行動である。そしてそれは一般市民やあるグループに属する人々に対する恐怖の状態をもたらす。”

https://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/CTED_FAQs.pdf#search=%27United+Nations%2C+terroli+st+definition%27 テロの定義は時代によって変化しており、また、テロ、及びテロリズムの研究は特に冷戦後盛んになってきた。Home Grown terrorism という概念は主に聖戦 (jihadi) として生まれたものが多い。本稿では特に Home Grown という貧困や差別を元に国内で同じ国民に対してテロ行為を行う (国内テロとも言われる) 行為が反移民、反難民感情を呼び出すことに注目する。

⁶⁷¹ 栄養分野の支援は人道の文脈で例えば国連人道カントリーチーム (UNHCT) の議論であり、人道コーディネーター (HC) のもと人道対応計画 (HRP) のもとで予算が配分されていた。しかし、近年、継続的な栄養問題は開発とされ、人道分野からの資金が疑問視されている。例えば栄養失調により脳の活動が現況するスタンディングは現在五人に一人の五歳以下の子供が直面しており、それにより人としての十分な発達が出来ない。これは栄養が足りない、つまり食糧安全保障で人道の問題とみるべきか、将来の発展、及び SDGs の第一のゴールにも取り上げられているように開発の問題なのか。これが問題となるのは国連が人道問題は HCT (人道カントリー・チーム) そして開発は UNCT (カントリーチーム) と違う協調システムの下で活動するからである。

⁶⁷² MORR, levelling the killing fields & Embedding Illusions” 2000, page 18-19 で MOOR は人道と開発は安定的な経済を構築されるためには平和が必要と認識するが、脆弱国家においてどのように強固の政治経済を形成するか異なっており、介入か自由放任かという伝統的で哲学的な二分法によっていることを言及する。

⁶⁷³ STEETS et al., 2011, p5 P10-11 の中で人道と開発の違いをしてきつつ、「実際には違いはそう明確ではない。違う支援方法の境目は恒常的な未開発や長期的な紛争では特にはっきりしない」(p11)

⁶⁷⁴ 実際にはこのような場合 UNHCR はドナー国との競技を行う。政治的なアクターによる人道の定義は MACRAE, 1999.

⁶⁷⁵ OCHA (2011) p 19 “「humanity, neutrality, and impartialityという人道原則は紛争時に紛争主体が人道アクターを受け入れるもととなる」国連の統合ミッション（人道、政治）に関しては、今点に関しての疑問も出されている（see UNHCR 2007）Oxfam（see Oxfam Humanitarian Policy Note updated August 2014 version）では「impartial provision of assistance」と「independence of humanitarian actions」の混同を指摘する（p4）。

⁶⁷⁶ 人道支援を行う際に、政府または反政府勢力の支援（例えばそれぞれの主張する領地における警察官の警護など）に多くの議論があるが人道性の原則より人道支援においては軍事支援を伴わないことが前提となっている。

⁶⁷⁷ Steer et al., (2013) p 3 “Ownership, alignment, result and mutual accountability”

⁶⁷⁸ 多くの政府は開発支援と人道支援に関して対応する部門が異なるが、両者間の協調の重要性が説かれている。

⁶⁷⁹ 多くの国連機関・非政治組織は開発と人道支援の両者を行うが、UNHCRは人道のみが前提、しかし、開発アクターが現場にいないことも多く、開発の入り口も担うことがある。

⁶⁸⁰ IOB study (2013)を参考した。人道支援に関する批判は de WAAL (1997) 参照のこと。

⁶⁸¹ COLLIER et al., (2003) “Breaking a Conflict Trap”, World Bank. 紛争中の国の44%が5年以内に再度紛争に戻る可能性あがることを指摘する

⁶⁸² STEETS (2013) p 35 では「短期的な見地と出口戦略がないことが開発支援を向かい入れるさらに維持可能な解決方法を妨げる」例えば食料配布の計画性の欠如が依存を高めるe.g. Donovan, 2006. 同様に政府の力を強化することになる開発支援は紛争を激化することになる（Collinson, 2010）

⁶⁸³ しかし国際的支援資金で国際スタッフを政府内部にコンソルタントとしておくことは政府の内部能力の向上にはつながっていない。自身も世銀で勤務経験のあるガニ大統領は国連との会談の際に何度となくこの点を強調している

⁶⁸⁴ 添付資料①参照

⁶⁸⁵ CASTLE, S (Feb 2003) は「暴力や強制井戸はまた社会転換を起こす。添えらは経済資源を括弧させ、伝統的な生活を低下させ、コミュニティを崩壊する。強制移動は故に低開発や弱い社会結束の要因となり、コミュニティや社会のよい発展を妨げる、ほんのわずかな例外を除いて紛争の解決にはならない。Sociology Vol 77, p13-34) <https://www.researchgate.net/publication/248130399>

⁶⁸⁶ MCREAN (1999) p 9

⁶⁸⁷ the UNDG Working Group on Transitionsによる「移行」の定義は「政治的安定、治安、司法と社会の平等を打ち立てることを助ける平和の過程や脆弱な停戦状況への外部支援の際の危機」とする。

⁶⁸⁸ ANDRESON, Benedict

⁶⁸⁹ STEER, (2013), p 3

⁶⁹⁰ CRISP

⁶⁹¹ Gomez and KawauchiはCONTINUUMのアプローチをLRRD, relief to Development, Early Recovery, Seamless, Resilienceとしている（2016, p10）

⁶⁹² 経済協力開発機構, DAC, UN Secretary General, International Support to Post Conflict Transition: rethinking policy changing practice, 2016

⁶⁹³ DECD, March 2012,

⁶⁹⁴例えば、国際的人道主義の批判に代表されるように、人道支援が実際には紛争を長期化し、国家の開発を遅らせるばかりが危険であるという議論は2000年代から続けてなされている。Andersonは人道と開発支援を結びつけるためには人道支援は役に立っていないと主張し“残念ながら、危機の時につらさを軽減するための援助は、実は、支援される前より悪化することがある。そして、貧困に打ち勝つための支援は、実は多くの人にとってあまり意味のあるものではなく、何人かの人々にとっては相対的に、または絶対的に、援助が来る以前よりも悪い状況に貶める”ANDERSON, (1996) p 1とする。しかし、人道危機において、国家が対応できないと思われる分野で人道機関が政府の役割を代行することにより政府の能力の低下を招くという議論には、人道機関の力を過剰に考えていることがあり例えばそれぞれ個別の人道機関が政府のように全ての分野で代行することは難しいと思われる。また人道機関が政府の代わりに緊急支援性枠を行うことにより政府の能力が発達しないという議論も、実際にはそれぞれの人道機関の予算は、国家の予算の数%でしかないということを認知していない。また、人道問題を引き起こす一原因である貧困に対して人道支援は対処するのではないという議論には、人道機関の役割はそのために設立されていない⁶⁹⁴と言えようB. S. Chimni (1994), p15. MACREAは人道援助の欠点は長期にわたって指摘されてきたものの、1990年以降このような人道支援に対する攻撃は”人道支援のシステムに対してではなく人道支援の価値についての攻撃である”（MACRAE, (1998), Disaster No.22, Death of Humanitarianism, p309)とする。「人道システムではなく陣度運価値の問題である」Macraeは近年における人道支援への攻撃の分析を行い人

道主義の欠点を認めつつも反帝国主義（人道支援は国家の能力を代行するものである）現実主義（主権国家非介入は規範）、オーソドックスな開発主義（支援は依存を増加させ人道は無償の物品支援を行うが紛争の原因には関与しない）ネオ平和主義（支援が不正に使用され紛争を激化する）などの批判は現実には起きていないことを示すまた、“人道援助は雇われた現地のスタッフは自分の仕事を失うからと言って自国の紛争が終わることをのぞんでいないわけではない”（ANDERSON (1996) p6）とする。また、TERRY は近年の状況を複合的な緊急事態と呼ぶことで“多面的な対応が必要だと主張して、悲惨な状況の原因を追究せずに本質も見失なわせ、例えばルワンダ（ジェノサイド時）を複合的な緊急事態の原因は政治的なもので、その結果として人道援助が必要だっただけであるとする。しかしながら「複合的な緊急事態」や「人道危機」というラベルを張ることで、その原因が起きた結果から切り離されて、国際的な対応を原因を解明し改善するのではなく、その結果の処置として人道の分野に限定することを許している⁶⁹⁴とする。TERRY, (1999) p9 は「不平等の理解、犠牲の原因を分利しないこと、多面性の対応をしないことなど。ルワンダは何回も複合的な危機と呼ばれているが、紛争の原因は政治的問題でその結果として人道的な問題となる。紛争を複合的な危機や人道危機と呼ぶことで原因からその結果を分離し、国際的な対応を人道対応のみに絞らせる」。“人道的アクションは、それ故に、政府が外交目的を行う目的から外交的なエンゲージメントを避けるための道具となってしまった。また、わざと「人道」というラベルを張って問題解決できなかった便利なスケープゴートになってしまった。人道援助が必要となる状況、支援がなされる文脈、そして、人道危機の原因の解決はすべて政治の世界で決められている。危機における政治的な範囲が話し合われたい限り、人道的なアクションは失敗するようになっていく”（ザイールにあったルワンダの難民キャンプの軍事化はルワンダの虐殺への関連に関して TERRY, Fiona (1999) “Reconstruction whose Social Order? 非政治組織 in Disrupted States” p10）同様の批判は開発支援にも向けられ、例えば開発機関が実際に支援を始めるまでかかる時間、開発援助の政治的選択性など、指摘されるところは多い。しかし、現実の現在の状況では原因とそれにより誘発された状況への対処の両方が必要であり、つまり、お互いの相違及び挑戦を超え、いかに人道と開発援助が効果的に行われることが重要である。

⁶⁹⁵ 1951年難民条約 6.A. (ii) 参照のこと。

⁶⁹⁶ Source: MCAREA 1999, CRISP 2001, MOOR 2000, Hinds, R. (2015). *Relationship between humanitarian and development aid* (GSDRC Helpdesk Research Report 1185). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

⁶⁹⁷ Morgenthau, Hans, “Politics Among Nations, The struggle for Power and Peace”, McGraw Hill, 1948

⁶⁹⁸ 難民の統計はプロトコールが適応されるまで限られた数の国の数値でしかなく、故に、増加したというのは、存在したからかもしれない人々が新たに統計に加わったという説明のほうが正しいかもしれない。

⁶⁹⁹ UNHCR (1994)

⁷⁰⁰ MACRANE (1999) p. 6

⁷⁰¹ Alex Betts (2016)

⁷⁰² COLLINSON, Sarah, ELHAWARY, Samir, “Humanitarian space: a review of trends and issues”, Humanitarian Policy Group Overseas Development Institute, 2012

⁷⁰³ IOB, (2013), p. 25

⁷⁰⁴ ExCom Conclusion No. 40 (XXXVI), 1985.

⁷⁰⁵ 1980年代前半のモザンビークやナミビアでの自主帰還では比較的安全な国への期間が行われたが、ルワンダやボスニアでは政治的に依然として不安定な国への帰還が行われ、その数が多くなると受入国に負担がかかるとされた。

⁷⁰⁶ UNHCR (1997) p. 2

⁷⁰⁷ UNHCR (1997) p. 7

⁷⁰⁸ Fukuyama, Francis, *The end of History and the Last Man*”, Avon Book, NY, 1992 参照のこと。

⁷⁰⁹ Huntington, Samuel P., “The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order: Remaking of World Order”, A Touchstone book, NY, 1996 参照のこと。

⁷¹⁰ 国連総会決議 46/182 (1991) “a smooth transition from relief to rehabilitation and development” NATOのイラクへの軍事作戦 (1992 - 3) は人道支援にとって大きな転換期だと Crisp は言う、それは①庇護申請者になりうる人々を安全地帯を作り国内で保護する（つまり庇護申請者が庇護を持溶ける権利を曖昧にした）試み、②今まで軍とは切り離して考えてきた人道援助が軍のロジスティクスや軍事品の供与を受けた、③ 国民を守れない国へ介入する権利はあるのか？という議論に火をつけた、④ 人道援助調整のための新しい国連機関、OCHA が 1998 年にできる契機となった。（Crisp, 2012）

⁷¹¹ Boutros Boutros Ghail, *An Agenda for Peace*, (1995) 参照のこと。

⁷¹² JACKSON, Robert “Quasi-States Sovereignty, International Relations and the Third World”, Cambridge University Press, June 2011 (online publication, original publication 1991)

⁷¹³ Human Security Now, Commission on Human Security, NY, 2003 報告書はこちらからダウンロード可能である。

⁷¹⁴ **Anderson, Mary B.**, “Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War”, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1999

⁷¹⁵ de Waal, Alex, “Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa, London, AfricanRights and the International African Institute with James Currey, 1997.彼の主張に対する反論は例えば Moor, David,” Humanitarian agendas, state reconstruction and democratisation processes in war-torn societies NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Working Paper No. 24, July 2000 がある。

⁷¹⁶ “UNHCR is not a development agency, but I am determined to act as a catalyst, sensitizing, encouraging, and cooperating with the development organizations, donors and, most of all, the countries concerned.” 前高等弁務官アントニオ・グテーレスのスピーチでは、UNHCR は開発機関ではないが開発機関との触媒になると宣言している。

⁷¹⁷ 主な問題は多くの難民が自国に帰還しても政府の能力がないところでは生活ができず、再度難民となることである。

⁷¹⁸ Kaldor, Mary, “In defence of new wars” Stability: International Journal of Security and Development, 2 (1). ISSN 2165-2627, 2013

⁷¹⁹ COMMISSION ON HUMAN SECURITY (2003) 報告書はこちらからダウンロード可能である。

⁷²⁰ Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (2006), p27

⁷²¹ 1997-2001年の間、UNHCRの援助対象者の30% は 49の最低開発途上国 に長期にわたって受入れされていた。ExCom in 2002 の後に出された Agenda for Protection参照。また、Core group on durable solutions

DAR Framework - 19/03/03 および Development Aid for Refugee Handbook (2005) and Handbook for Repartition and Reintegration Activities (2004)参照のこと。

⁷²² UNHCRの地域統合活動 (reintegration activities) は根本的な変化をもたらせうることはできないが少しでも快適な生活のためには必要とされ、これは4Rs (2003)の概念につながる。

⁷²³ 難民の定義は 6. A. (ii) で明記されている。

⁷²⁴ 人道と開発の定義、および、共通点・相違点に関しては添付資料を参照のこと。

⁷²⁵ Betts et al. (2014)

⁷²⁶ 非政治組織の定義は外務省 国際協力と非政治組織 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071852.pdf> 参照。日本には外務省の同パンフレットによると 400 団体以上あると言われている。世界には約 7300 万の非政治組織があるとされているが、<http://www.humanrights.gov/2012/01/12/fact-sheet-no-非政治組織-vernmental-organizations-非政治組織-in-the-united-states/> だが実際にはいろいろな団体による承認もおこなわれており、また、その専門性広がりから、全体数はわかっていない。

⁷²⁷ ECOSOC E/AC.51/2015/5 報告書 (2015年3月18日) p15) 参照のこと。

⁷²⁸ 2015年9月にはSDGsの中で誰も取り残さないことが明文化されたが、それをいかに効果的に実施していくかという資金面のことを、ハイレベルの人道資金会議で話し合い、そこで Too important to fail-addressing the humanitarian financial gap (Jan 2016)の報告書の中で『誰も取り残さないように』いかに人道支援資金のギャップが起きないようにするのかの提案を行った。2014年の人道アピールと実際に集まった資金のギャップは約 15.5Billion USD に当たり、過去 10 年の間に人道支援を受けた三分の二は同じ 20 か国であるが、そのうち 6 か国は 10 年続けて人道支援を受けている状況である。そして 2016 年 5 月の世界人道サミットに向けて、ここに出された提案がグランド・バーゲンであり、例えば物資から現金支援などのもとなつている。

しかし、難民支援を DAC の支援の一環として考えるとき、例えば自国の難民受け入れの費用も組み込んでいこうという方針が決定した。つまり、難民支援の一環として自国での体制を整える資金も含まることとなった。

⁷²⁹ Yes in my backyard? : the economics of refugees and their social dynamics in Kakuma, Kenya

⁷³⁰特に受け入れ国が難民キャンプに指定するような場所は例えばウガンダ西部キノロのコンゴ難民受け入れ地など基本的にインフラなどが全くない、孤立した場所が多い

⁷³¹ 例えばザンビアの元難民の再定住区では UNDP が副大統領府と一緒に sustainable Resettlement Plan を 2017 年に発表した。それに対するドナーが付いておらず、また、UNHCR と違い UNDP はそれに不足して

いる分の資金を提供することができず、結局世界銀行の誓約と日本の支援で一部を実施する形になっている。

⁷³² 持続可能な開発は 2015 年 9 月の国連定例の成果文章として「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択され(邦訳 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf>)SDGs の特徴はそれが世界の変革を求め、普遍的に適応され、誰も取り残さない開発であり、リスクを認識し、すべての関係者とともに行っていくことである。本稿での特に関連する点は SDG が難民や国内非難民を含む誰も取り残さないすべての人を含む開発を進めていることである。詳しくは <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁷³³ 世界銀行の場合でさえ、どのような国の状況に開発支援を適応するかは The International Development Association (IDA) の基準によって選ばれるが世界銀行の出資額によって決まる理事会による承認が必要である。

⁷³⁴ 米国のアフガン再建に関する監査は世界銀行が行った世界銀行の反論は SIGAR (<https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-42-AR.pdf>) は新たな教訓を与えてくれるものの、指摘は重要なことではないとする。詳しくは <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2018/04/25/the-world-bank-statement-on-latest-sigar-report>

⁷³⁵ SIGAR (April 2016) はアフガン再建資金の世銀への流れ及び世銀のモニタリングの弱点とそれにより資金がどのように政府個人に渡ったのかを責任追及した。これに対し世銀はその弱点を認め、対策を報告した。

⁷³⁶ 無論アフガニスタンに常駐しているからと言ってスタッフの賄賂や横領を見つけるのは容易でなく、例えばこれはアフガニスタンの法と秩序分野での担当だった UNDP が警察の訓練を任されていたものの、その資金が UNDP のスタッフに横領されていた。この様なことは完全な防止は難しいかもしれないが、それを防止する努力及び被害を最小限に抑える方策が必要で、現在、一般企業と同様にリスク管理が国連機関に求められている。

⁷³⁷ この調査中にパイロットプロジェクトのような形で小規模の開発支援を紐付けることは可能であるし、現在進行中のプロジェクトを拡大解釈し、地域・対象を追加することも受入国の同意があれば可能である。ゆえに、開発支援に待ったく旬発性が無いというものではない。また、人道支援でも複数年にまたがる

⁷³⁸ 例えば日本が開発支援を行うレバノンのように国会が数年間開催されなかったため国際約束の承認が取れず支援が凍結した場合もある。

⁷³⁹ Jeff Crisp, Mind the Gap,

⁷⁴⁰ 難民、国内避難民、帰還民、受け入れ受入れコミュニティに関するデータの不足は、例えばその定義(法的な定義が実質的な定義かによって、変わってくる)や国家によって変わってくる政策や方針、および実践などによって引き起こされる。例えば難民に関しては ①国家による難民統計収集能力の欠如がある場合、②受入れコミュニティ内にいる難民のデータの欠如、③統計を更新することがなされていない場合が多い、④データの保護と政策の問題が挙げられる。Zarazin, Zara, February 2017, Stocktaki 非政治組織 f Global Forced Displacement Data, World Bank. また、国内避難民においても、①信頼できるデータ収集能力、②紛争などによるデータ収集場所が限られている場合があること、③様々なアクターによるデータ収集能力の違いおよびそれらを調整する機能を持つ機関がないことなどが挙げられている。IDMC, December 2017, Going Home to Displacement, Afghanistan's returnee-IDPs, Thematic Series The Invisible Majority データの保護に関しては例えば、UNHCR にとって難民登録は保護の基本であり、単に統計やその情報を集める技術の問題ではない。今回ロヒンギャの登録に関してバングラデッシュ政府が承認した登録システムのシステム開発会社を使用した CRS の支援者のデータが簡単に他社が見ることが出来るこ http://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2017/12/08/humanitarian-data-breaches-real-scandal-our-collective-inaction?utm_source=IRIN+-+the+inside+story+on+emergencies&utm_campaign=08886c91bd-RSS_EMAIL_CAMPAIGN_ENGLISH_MIDDLE_EAST&utm_medium=email&utm_term=0_d842d98289-08886c91bd-15768669 多くのアクターが参入し、健康的な競争が人道「市場」(この場合難民登録の手段)に参入することは悪いことではないが、誰がそれを管理しモニターし、規制し使用するのであろうか?データの管理及び取扱いには個人データであるだけでなく、それらのデータがその個人の生命を脅かす恐れもあり慎重に取り扱わなくてはならないが、現在統一的にデータの取り扱い基準を規制するものはない。特に難民登録の詳細は、個人の許可がない場合には受入国以外には共有しない(難民登録の際、受入国のリクエストによっては情報公開を許可するかしないか聞かれる)し、迫害を受けて逃れてきた難民発生国には、基本的には難民の恒久的解決方法の取り決めの中で合意されない限り、共有しないのが原則である。これは現行のまま

で難民登録はいいと結論付けるものではなく、改善は必要であるが、Do no harm の原則のもと、市場経済では補えない脆弱者への配慮やセーフガードが何らかの制約とともになされる必要があると思われる。

世銀が開発支援の計画策定のために必要なデータが現在の難民のデータの中で不足していることが挙げられるが、実際に必要なデータを難民登録時にとることは、登録時間を長くしてしまうこともあり困難である。また、社会経済的なデータでとりたいものの項目目的がその文脈や、その時期によって変わってくるため、一辺倒の情報収集項目ではなく、その受け入れ国の文脈やその難民のグループにより変わってくると考えられる。つまり、データの必要性はあるが、それは難民登録にリンクするものではないと考えられる。また、難民は移動する人々である。難民キャンプでのデータ収集は比較的簡単なもの、UNHCRの支援する難民の約70%がキャンプ以外、特に都市部に住む人が多く、それらの人々を追いかけて一人一人のデータの収集することは困難である。UNHCRは帰還者に、同意があれば携帯電話を提供して、移動してもトラッキングが出来るシステムの構築も考えたが、保護の観点からクリアしなくてはならない問題も多い。このような人に関して開発支援がいかに開発の機会を提供できるのか大きな試練を与えており、その答えはまだ明確ではない。

⁷⁴¹ <https://www.worldhumanitariansummit.org/>

⁷⁴² a) 紛争の終了と予防の政治主導 b) 人道を守る規範を掲げる、 c) 誰も置き去りにしない、 d) 人々の生き方を変える、 e) 人道に投資する。ほかの主な報告書は、グランドバーゲン合意（例えば物資ではなく現金支援をできる限り行うなど）を含む良い人道資金の使い方（https://www.agendaforhumanity.org/summit?_redirect_whsres&vid=575817&disposition=inline&op=view）や、強制的に移動される人々への5つのコミットメントを含む誰ひとり取り残さない世界（例えば2018年までに国内避難民の数を半減する）がある。

https://www.agendaforhumanity.org/summit?_redirect_whsres&vid=575817&disposition=inline&op=view

743

https://www.agendaforhumanity.org/summit?_redirect_whsres&vid=575817&disposition=inline&op=view

744

⁷⁴⁴ <https://www.worldhumanitariansummit.org/>

⁷⁴⁵ <http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358>

⁷⁴⁶ <http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

⁷⁴⁷ <http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

⁷⁴⁸ <http://www.unhcr.org/594a57357>

⁷⁴⁹ <http://www.unhcr.org/57e39d987>

⁷⁵⁰ <https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html> 包括的な難民対応は、大規模難民発生状況において、難民及び受け入れコミュニティのニーズを人道及び開発支援を包括的に支援していくアプローチである。大規模難民発生時にはグローバルコンパクトを基にして、当事国及び主要ドナーによるインドシナ難民の包括的行動計画⁷⁵⁰（1986年）のような包括的な難民対応の枠組み（Comprehensive Refugee Response Framework）も考えられている。包括的な難民対応（CRR）の枠組みとは、ただ単に難民状況に対応するだけでなく、そもそもなぜ難民になったのかという原因を取り除くところまで踏み込もうとする包括的なアプローチで、例えば、a) 庇護申請者の適切な受け入れの手配⁷⁵⁰、b) 難民保護および難民審査の公正及び効果的な実施⁷⁵⁰、c) 難民とそれらの人々を受け入れる受け入れコミュニティへの人道、開発支援資金、及び、彼らの能力を高める支援、d) 持続的な解決方法の模索（第三国定住、地域統合、自主帰還、人道及び開発支援による安全で持続的な帰還）e) 今すぐ必要となる支援の強化（保護、保健、教育など）を内包している。難民となる状態がなくなるように、そして難民が自国に自主帰還した後、またすぐに難民にならないようにするためには人道だけでなく開発援助、また、難民発生国、難民受け入れ国、周辺国、ドナーなどの政治的コミットメントが必須となるという理解のもと、ある特定の難民状態における包括的な支援枠組みを作るアプローチである。CRRとグローバルコンパクト⁷⁵⁰との関連は、難民の保護をしていく意思表示というグローバルコンパクト（難民⁷⁵⁰）のもと、難民の大規模移動という状況において（新規、過去を含む）、その状況ごとの包括的な対応を（その状況ごとの合意）進めていく。過去の包括的対応には効果があったのかというと、いままでも歴史的にはCPA、CIREFCA、ICARA、3RPなどで包括的（Comprehensive）合意がなされてきた。前記のCAPはドナーや第三定住国及び第一受入国及び難民流出国を同じテーブルにつけ解決方法を模索したところに成功のカギがあったと考えられる。包括的解決方の成功に関しては多種の要因（政治、経済、社会、及びだれがその交渉のリーダーシップをとるかなど）を持ち、その効果の評価が分かるところで、一般的にはインドシナ難民合意は成功したという評価⁷⁵⁰が多い。勿論、包括的対応の枠組みを積み上げなくてもグローバルコンパクトの合意に持ち込むことは可能である。近年では、例えば、シリア難民の3RP⁷⁵⁰（Regional Refugee and Resilience Plan）は長期化すると想定されたシリア難民の問題に対し、早い段階から各種機関及びドナー、政府などの協力が必要という認識のも

と作られ、関係諸国、ドナー、パートナーの恒常的な協議の場をもてた意義がある。故に、新しい包括的対応枠組みの例を示さなくてもグローバルコンパクトは成立する。

⁷⁵¹ <http://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html>

⁷⁵² ケースはソマリア状況のように一か国ではなく地域アプローチが必要という概念から。

⁷⁵³ CRRF の 4 つの柱である①受け入れ、②必要となる支援、③受入国と受け入れコミュニティへの支援、④恒久的解決方法である。CRRF の具体的な例：包括的な難民対応 (CRR) として、2017 年 10 月現在 9 か国 (ソマリア、ウガンダ、タンザニア、エチオピア、など)、政府、ドナー及び難民と開発支援機関を巻き込み、包括的に問題解決する枠組みを開始している。但し CRR の枠組みは調整機能を新設するのではなく既存の調整モデル (HRP, RRP, RCM など⁷⁵³) と開発調整モデル (UNDAF, Global Financial System) を基に構築していく。包括的な対応枠組みの具体的な例は①IGAD ソマリア状況に関する特別サミットにおけるナイロビ宣言では受け入れ国の難民が教育、雇用、移動の自由を促進すること、及び、開発アクターによるソマリア及び周辺国の支援などを含むアクションプランが合意された (2017 年 3 月 25 日)。② ウガンダ難民のための連帯サミット⁷⁵³では CRR の 5 つ柱 (受け入れ、緊急支援、レジリエンス、解決方法の拡大、自主帰還) や約 10 万人の南スーダン難民を受け入れているウガンダへの支援が約束された (2017 年 6 月 22-23 日)③ サンホセ合意やブラジル宣言と行動計画など、既存の合意を基にコスタリカ、グワテマラ、ホンジュラス、メキシコは政府主体の協議を行い、NY 宣言に対応するような協力のための話し合いを、ホンジュラスでハイレベル会議 (1027 年 10 月予定) 開く予定。これには政府、人道機関、開発機関だけでなく、市民社会、金融機関、民間企業、地域団体なども含まれる予定されている。

⁷⁵⁴ OIOS 報告書 The UN Office of Internal Oversight (OIOS) audit report into UNHCR's Uganda 参照のこと。

⁷⁵⁵ http://www.unic.or.jp/files/a_71_l1.pdf

⁷⁵⁶ <http://news.trust.org/item/20160916104048-x43fd/>

⁷⁵⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration, 30 April 2008, ISSN 1020-7473, available at: <https://www.refworld.org/docid/4c2325646.html> [accessed 5 June 2019]

⁷⁵⁸ High Commissioner for refugees 11 to 12 December 2007, Jeff Crisp (2008) P5

⁷⁵⁹ 初期の NY 宣言のドラフトには 10% の分担が記載されていたが、最終報告書からはそれが除かれていた。

⁷⁶⁰ CRR 過去例 <http://www.unhcr.org/57836fb54.pdf> 過去の包括的対応には効果があったのかということ、いままでも歴史的には CPA, CIREFCA, ICARA, 3RP など包括的 (Comprehensive) 合意がなされてきた。前記の CAP はドナーや第三定住国及び第一受入国及び難民流出国を同じテーブルにつけ解決方法を模索したところに成功のカギがあったと考えられる。包括的解決方の成功に関しては多種の要因 (政治、経済、社会、及びだれがその交渉のリーダーシップをとるか) を持ち、その効果の評価が分かれるところで、一般的にはインドシナ難民合意は成功したという評価⁷⁶⁰が多い。勿論、包括的対応の枠組みを積み上げなくてもグローバルコンパクトの合意に持ち込むことは可能である。近年では、例えば、シリア難民の 3 RP (Regional Refugee and Resilience Plan) は長期化すると思定されたシリア難民の問題に対し、早い段階から各種機関及びドナー、政府などの協力が必要という認識のもと作られ、関係諸国、ドナー、パートナーの恒常的な協議の場をもてた意義がある。故に、新しい包括的対応枠組みの例を示さなくてもグローバルコンパクトは成立する。

⁷⁶¹ 多くの人道機関がアフガニスタンに難民申請が成功しなかった人が強制送還されることに深い懸念を示しています。EU の立場はアフガニスタンの中でも安全な場所があるというもの。Internal flight option や Safe place for return はまた次回の説明 <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-afghanistan-6738-16.pdf>

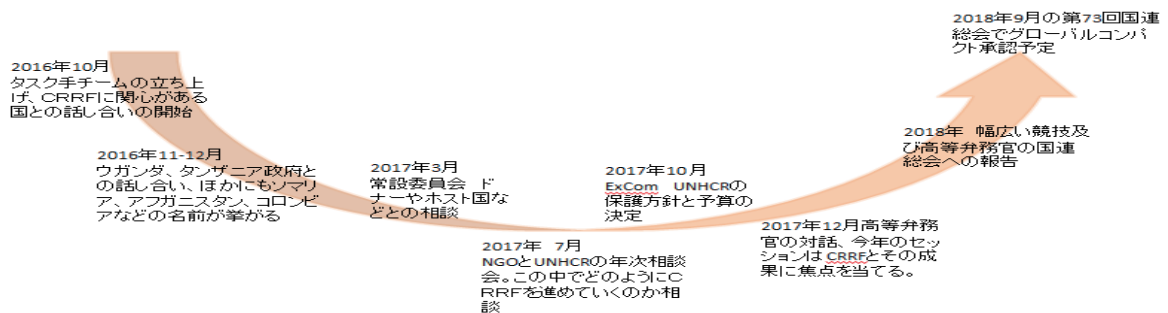
⁷⁶² ギリシャの庇護申請者一時受け入れセンターの劣悪な状況 <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56d564ed6/unhcr-warns-imminent-humanitarian-crisis-greece-amid-disarray-europe-asylum.html>

⁷⁶³ 国際的難民保護法には 1951 年条約及び 1967 年のプロトコール以外に補完的に IHRL や IHL から導き出される。また地域的な合意などもある。1951 年条約の中では難民の定義や庇護申請者の強制追放の禁止 (ノンルフールマンの原則は 51 年条約を批准していなくても、すべての国に対して拘束力を持つ。この原則は国境で難民の入国拒絶や追い返さないこと、また、入国後に庇護申請者が更なる迫害の可能性のある国へ追放をしないこと) が示されている

⁷⁶⁴ 紛らわしいが、ここで言うグローバルコンパクトは、各企業がよりよい社会を築き上げようという 1999 年にコフィアナン前事務総長が提案し播事務総長が継承した国連グローバルコンパクトではない。また、CRR は新しいアイデアではなく、過去の例として、インドシナ難民問題解決 (Comprehensive Plan of Action) などである。ではグローバルコンパクト (難民) はどのようなプロセスで行われるのかということ、2018

年の国連総会での承認を目指して下の図に表わされるタイムフレームで実施予定。UNHCR はその調整役を務める。人道及び開発機関、ドナー、受入れ国、非政治組織や市民団体などの協議は既に始まっており、UNHCR はCRR 実施国で早い段階で何らかの実績を積むことを目標としている。今想定されている2018年に承認されるべきグローバルコンパクトは、既存の国際規範や国際法（とくに1951年の難民条約や1967年の議定書）の責務を果たすことの再確認（特にノン・ルフールマン、庇護申請者のアクセス、難民の保護など）をして、より強固なものとするを目的とする。また、グローバルコンパクトは国連加盟国だけのものではなく、国連事務総長（全 UNHCR 高等弁務官）はグローバルコンパクトにおいて直接的には国連加盟国に向けたコミットメントを要求しているが、メディア、民間部門、学者、市民団体など社会全般の人々による包括的な難民対応が必要とされている。また、責任分担においても、いろいろな責任の分担の仕方があり、難民対応においてはケースバイケースで、一様な背金分担とはならないとする。

CRRF の流れは以下のとおり



⁷⁶⁵ OCHA は各アクターが協力して援助活動を行っていくことを主眼とした A New Way of Working を提唱したが現在この考え方は主流派を占めてはいない。

⁷⁶⁶ “whole of the government approach” は特に人道支援が政府の特定の部署のみと支援活動を行うことに対する批判として政府の全ての部署と協調を行う事、及び、Whole of Society Approach と言われるように社会全体で支援をすることの重要性が指摘される。

⁷⁶⁷ 世銀エチオピアとの聞き取り調査（2017年10月13日）ノートの提出可能である。

⁷⁶⁸ 開発援助資金の定義に関しては経済協力開発機構定義参照。 <https://www.経済協力開発機構.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>

⁷⁶⁹

https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no&:showVizHome=no#1

⁷⁷⁰ David MOOR “levelling the killing fields & Embedding Illusions” 2000, page 18-19

⁷⁷¹ 筆者のウガンダ聞き取り調査 2017年9月27日より10月5日まで

⁷⁷² 例えばヨルダンがヨルダン・コンパクトとして難民の受け入れを続けるためにヨルダンの開発計画の資金要求を行った前例を、また、ウガンダが80年代にHIV対策で国際社会から支援を得た。

⁷⁷³ 明確な理由は明らかにされていないが、エチオピア大統領が国連総会に出席した際に十分な内容の精査がないまま総会の場で大統領が合意を示したために、帰国後に反大統領派から批判が出た。チオピアでは難民の労働など制約している為、結果としてCRRFの実施を停止した。

⁷⁷⁴

<http://www.unhcr.org/578336e824.pdf#search=%27high+level+plenary+meeting+september+19%2C2016%27>

⁷⁷⁵ 例えば3つのサポートプラットフォーム（IGAD, SSAR, MIRPS）の設立、6つの新たなアレンジメント（第三国定住の3か年計画、庇護能力開発グループ、学術間の世界的なアカデミックネットワーク、グローバルコンパクト難民のデジタルプラットフォーム、グローバルコンパクト難民の展開のベンチマーク、など）、100以上の難民を国家政策に取り入れるの支援、140以上の教育支援等。詳細は

<https://www.unhcr.org/5e68e78d4>

⁷⁷⁶ 2003年の「人間の安全保障の今」及び2005年の成果文書、および2012年の国連総会決議より。

⁷⁷⁷ JICA 勉強会、「人間の安全保障とSDGs」2018年3月

⁷⁷⁸ 東大作、2017、「人間の安全保障と平和構築」、日本評論社、p11

⁷⁷⁹ JICAにおける人間の安全保障への取り組み（2009年）参照のこと。

⁷⁸⁰ 例えば元JICAのたんば氏はコンゴ民主共和国で国際約束が結ばなかった原因の一つをカビラ大統領にとって全モブツ大統領の拠点への支援に消極的だったという理由を挙げる。つまり、直接国民が必要だと考えるところに大規模な開発支援を行おうとしても国際約束が結ばないことにより（プロジェクト受け入

れ国の許可がないことにより) 出来ないということがある。第 6 章 援助機関と平和構築、アフリカでの現場経験から。東大作、2017、「人間の安全保障と平和構築」、日本評論社、p127

⁷⁸¹ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>

⁷⁸² 田瀬 JICA 内講演での発表より参照した。

⁷⁸³ 「日本は、世界の平和と安定そして繁栄に貢献する、「積極的平和主義」を掲げ、世界の国々と信頼・協力関係を作り、日米同盟を強固なものとし、さまざまな国と安全保障上の協力関係を強化しています。同様に「法の支配」の強化、ODAの活用、人間の安全保障や女性が輝く社会の実現など、力強く活動を進めています。安倍総理も、60以上の国や地域を訪問し、内外の国際会議で「積極的平和主義」を説いています。」首相のスピーチより。https://www.kantei.go.jp/jp/headline/heiwa_anzen.html

⁷⁸⁴ 第一章でみたように資力がないために移動できない人が発生する。第三章で見たように自主帰還した難民が自国で国内避難民になることが見られる。第二章で見たように法的な地位は難民受入国や支援国によって扱いやすい概念であるものの、実際の人道支援をこの枠内で行うのは困難である。

⁷⁸⁵ しかし難民と国民の違いは後者が国家からの保護を期待でき市民という法的地位が保証されていることに伴い依然としてシリアに滞在するパレスチナ難民及びイラク難民を主に難民の支援は継続されている

⁷⁸⁶ Kaldor, M., 2013. In Defence of New Wars. Stability: International Journal of Security and Development, 2(1), p.Art. 4.

⁷⁸⁷ Boutros Boutros-Ghali (1992), An Agenda for Peace 参照の事。

⁷⁸⁸ 例えば UNHCR の一年間の実質出資はスタッフィングなど経費も含めて 7.7Billion であるが、JICA の開発支援資金 (スタッフィングなど経費を含めない) 資金は 18Billion USD (2016 年) である。

⁷⁸⁹ <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861> 「失敗するには大切すぎる ; 人道支援資金のギャップに答える」と題される国連事務総長への人道資金のハイレベル・パネルの報告書 (2016 年一月) においては P18 に主要ドナーと人道機関の間に効率性を持たせるグランド・バーゲンが必要であると指摘する。

⁷⁹⁰ 特に現在のオックスフォード大学難民研究所が提唱している経済特区で難民が働くモデル、ヨルダンやエチオピアで実践、または計画されている。

⁷⁹¹ ヨルダンやウガンダではヨルダン・コンパクト、ウガンダ・コンパクトとして、難民受け入れ地域の開発のための資金を無償か低金利で借りる。

⁷⁹² 世銀が UNHCR との協力関係を強化し、今まで関与してこなかった「強制移動」の人々の支援に参入した理由として、これまで世銀がお金を貸してきた国々が卒業国となり、資金貸し出し対象が減ったことにより、世界銀行の存続のために新たな対象を見出さなくてはならなくなったという見方もある。強制移動をさせられている人々への支援および解決において世銀の関わりは、世銀の開発マニフェストの中に組み込まれているとして、持続可能な開発目標 (SDGs) 及び世銀グループの 2030 年までに極度の貧困を根絶するという目的に合致しているとする。The World Bank, Forced Displacement and Development, DC 2016-0002 及び世銀 ワークショップ資料 2017 年 11 月ワシントン DC 参照

⁷⁹³ <https://www.rsc.ox.ac.uk/news/eu2013jordan-deal-opens-door-to-employment-of-refugees-in-special-economic-zones>

⁷⁹⁴ <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/how-can-africa-ensure-success-for-special-economic-zones/>

⁷⁹⁵ Alex Betts 教授は難民支援における難民への経済自立支援の重要性を説いている。詳しくはアレグザンダー・ベッツ: 崩壊しゆく難民制度を建て直そう https://www.ted.com/talks/alexander_betts_our_refugee_system_is_failing_here_s_how_we_can_fix_it?language=ja

⁷⁹⁶ Omata, et al. Refugee Economy, Oxford University, 2017

⁷⁹⁷ United Nations, New York Declaration for Refugees and Migrants (2016), Annex I, CRRF paras 14 a) c)

⁷⁹⁸ Comprehensive solutions: a ‘whole-of-government’ approach Adèle Dion MR33

⁷⁹⁹ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/index.asp>

⁸⁰⁰

http://resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/Italy%20case%20study%20visual_ICMC%20Europe.pdf

⁸⁰¹ Private Refugee Resettlement in U.S. History America’s private sector has shown it can support refugees BY DAVID BIER AND MATTHEW LA CORTE <https://niskanencenter.org/wp-content/uploads/2016/04/PrivateRefugeeHistory.pdf>

⁸⁰² <https://www.refugee.or.jp/jar/report/2016/10/18-0000.shtml>
<https://www.refugee.or.jp/jar/report/2017/03/30-0001.shtml>

⁸⁰³ <https://globalnews.ca/news/3143282/canada-private-sponsorship-refugees/>

⁸⁰⁴ Summative Evaluation of the Private Sponsorship of Refugees Program **Final Report**
Citizenship and Immigration Canada April 2007
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/psrp/psrp-summary.asp> 2017年10月16日ダウンロード

⁸⁰⁵ <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/index.asp>

⁸⁰⁶ <https://www.refugee.or.jp/jar/report/2016/10/18-0000.shtml>

⁸⁰⁷
http://www.japanplatform.org/event/syria_symposium20170620/lib/data/SyriaSymposium2017_Canada.pdf

⁸⁰⁸ <https://www.refugee.or.jp/jar/release/2017/02/09-0000.shtml>

⁸⁰⁹ 読売新聞 2018年4月13日朝刊 27面

⁸¹⁰ 例えばビクトル・オルバン首相（ハンガリー、フィデス・ハンガリー市民連盟党首）の首長は2017年に5千人の庇護申請者、数百人の難民認定にもかかわらず、「難民は錆のようなもので、ハンガリーを徐々に食い尽くす」（読売新聞 2018年4月13日）として選挙に圧勝した。

⁸¹¹ Oxfam, Public good or private wealth? Universal health, education and other public services reduce the gap between rich and poor, and between women and men. Fairer taxation of the wealthiest can help pay for them, 2019. Oxford.

⁸¹² 本稿では不平等の意味、例えば収入や社会的機会などを含むのかという何に基づいて不平等とするか、富の配分の不平等は誰の間でのことか？など重要であるがそれ自体多くの議論の必要性があることに関して議論を行わない。

⁸¹³ SEN, Amartya(1981年) Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation, P1

⁸¹⁴ Ibid, Chapter 6

⁸¹⁵ <https://sdgs.undp.org/2019-inequality/en/defining-inequality.html> UNDP は不平等の定義の中で所得だけでなく健康年齢や教育の機会なども指摘する。

⁸¹⁶ Y に関してはある特定のエスニックグループに属するという点で難民法にもとづく難民の要件は持っている。

⁸¹⁷ 世界平均で雇用されている人たちの約8%の人々が依然として一日1.25ドル以下で暮らすという究極的な貧困状態にあるが、その平均値はサハラ以南のアフリカでは38%平均である。このような状態では一つの仕事では生活できない。

⁸¹⁸ データは <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> 及びオックスファームの発表している <https://www.oxfam.org/en/research/public-good-or-private-wealth> 参照の事。

⁸¹⁹ the United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative, GLOBAL MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX 2019 ILLUMINATING INEQUALITIES, 2019
http://hdr.undp.org/sites/default/files/mpi_2019_publication.pdf

⁸²⁰ Waltzer, Micheal, 1983, Sphere of Justice: A defense of pluralism and equality, London Chap2

⁸²¹ Waltzer (Ibid)

⁸²² 例えば the Council of Europe, 2013, Commissioner for Human Rights, The right to leave a country, Council of Europe では国際法上、自国から出ることの自由の根拠を整理している。

⁸²³ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families(ICRMW)は、国家が国境を管理する権利 (Article79)、外国人労働者の受け入れを管理する権利 (Article35)などを明確にしている。

⁸²⁴ Waltzer (Ibid)

⁸²⁵ The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and Sate Sovereignty, 2001

⁸²⁶ Walter Kälin, 11 Feb 2009

⁸²⁷ Benedict Anderson, “Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism”, 1983

⁸²⁸ De HASS (2005) p 123, International Migration, Remittances and Development: myths and facts, Third World Quarterly, Vol. 26, No. 8 より引用、(Satellite7 International Migration, Remittances and Development: myths and facts, Third World Quarterly, Vol. 26, No. 8. TV, Skype, etc.)

⁸²⁹ 国籍は日本を含む多くの国で両親、特に父親の国で決まるが、ブラジルのように生まれた土地で国籍を与える国もある。両親の国籍、または、生まれた国における二重国籍が認められる国もあるもののある一定の年齢に達すると一つの国を選ばなくてはならない。

⁸³⁰ 筆者は2006-8年ウガンダ北部リラ州でLRAの攻撃によって国内避難民になった国連の人々の帰還支援の協調および、UNHCRの支援を指揮した。国内避難民の多くが、もともとは森や山の中で2,3家族ごとに点在して住んでいた人々であった。しかし、国内避難民キャンプでの集団生活、および、より町に近い暮らしを経験したことにより、LRAの影響力が取り除かれ、国内避難民になった原因が取り除かれても、再度点在する生活に戻らずに、町や集団での暮らしを選んだことにも現れている。

⁸³¹ Crisp, No solution in sight と題する論文のタイトルより借用した。

⁸³² 詳しくは <http://reporting.unhcr.org/financial> 参照の事。

⁸³³ これはある国が完全にそれが出来ほかの国がまったく出来ないという絶対的なことではなく、ある国はほかの国に比べて、また、ある地域はほかの地域に比べて比較的に来ていないという程度の問題である。

⁸³⁴ 山岡 健次郎、難民不在の「難民問題」P61