



世界 災害報告

2012年版（要約）



国際赤十字・赤新月社連盟
翻訳：日本赤十字社

国際赤十字・赤新月社連盟は、
本書の出版に際してご協力いただいた
以下の団体に深く感謝申し上げます。



目次

はじめに

7,000万人を超える強制移住者	2
------------------------	---

第1章

強制移住：避難と対応のダイナミクス	5
-------------------------	---

囲み記事 アラブの春（2010～2012年）	9
---------------------------------	---

第2章

脆弱性と保護：強制移住者のリスクの削減と安全の推進	11
---------------------------------	----

囲み記事 「迅速」養子縁組：別名強制移住	15
-------------------------------	----

第3章

移住における健康：強制移住が健康に与える影響	17
------------------------------	----

囲み記事 性的指向と性同一性に関する迫害と強制移住	21
------------------------------------	----

第4章

都市部における強制移住：人道主義における課題の転換	23
---------------------------------	----

囲み記事 ハイチ：再移住と地域社会開発を通しての避難民支援	28
----------------------------------------	----

第5章

開発と避難：隠れた敗者という忘れられた課題	29
-----------------------------	----

囲み記事 インド：強制移住のサーガ	34
----------------------------	----

第6章

誰が支払うのか？誰が利益を得るのか？強制移住にかかる費用とその影響 ..	36
--------------------------------------	----

囲み記事 「新しい資金提供者」が人道援助の様相を変えている	40
----------------------------------------	----

第7章

強制移住と人道的課題：解決策を探る	42
-------------------------	----

囲み記事 人工衛星による分析と強制避難民	48
-------------------------------	----

7,000万人を超える強制移住者

甚大な人的被害と世界的な影響に立ち向かうには、前向きな思考と断固たる行動力が必要である

世界では強制移住者がますます増えており、人道援助組織にとっての大変深刻な課題になっています。この厳しい現実を前に、私たちは万全の心構えと、よりよい保護の手段を講じなくてはなりません。脆弱性の評価や回復力を高めるための新しいツール、地域社会の効果的な参画、長期的視点にたった対応力の強化、そして支援を提供するための革新的なアプローチが求められています。

7,000万人を超える人々、つまり世界人口の100人に1人以上が、紛争や政治的な混乱、暴動、災害のため、また気候変動や開発プロジェクトのために強制的な移住を余儀なくされています。その人数は毎年刻々と増えており、移民の大半は長期的な移住状態か、恒久的に土地を追われた状態にあります。自国内で移住を強いられた人の数は、全世界の難民および国境を越えた移住者の数をはるかに上回っているのです。そして国際社会は、少なくとも年間80億米ドルの費用を負担しています。

この数自体も問題ですが、強制移民の生活基盤の破壊、特に女性と子どもの脆弱化、故郷と歴史の破壊、家族の分散、地域社会の無力化、人間としての絆と共通の価値観の崩壊といった人的損失に対して、早急に解決策を見だし断固たる行動を起こしていかなくてはなりません。

ここ40年ほどの間に、このような状況に対する人道的対応が大きな広がりを見せています。国際社会は機能的で高度に専門的な枠組みを構築し、国際赤十字・赤新月社連盟（連盟）と各国赤十字・赤新月社はその中心的な役割を果たしています。2009年11月の連盟総会において、『移住に関する指針（Policy on Migration）』が採択されたことにより、従来の医療制度、社会制度、法制度の枠外で生活する強制移住者に対する人道的関心がさらに高まっています。

しかし、深刻な課題が数多く残されています。

今年の『世界災害報告』は、強制移住の裏にある複雑な原因と、それが移住者自身と人道援助機関に与える影響について、広く深く追及することを目的としています。

災害や紛争の性質はこれまで以上に複雑になっており、多くの人々が国を追われる潜在的可能性が高まっています。ハイチ、日本、パキスタン、イラク、リビア、いわゆるアフリカの角と言われる一帯、マリ、そしてシリアで、多くの人々が国内の別の地へ、あるいは国外へと移住する事態を目撃してきました。他にも人口増加や急速な都市化、貧困や格差の深刻化、危険地帯、環境汚染された土地、地球規模の気候変動、今までにない技術的被害などのさまざまな原因があいまって、人々の脆弱性に拍車をかけ、強制移民を生み出す傾向が強まっています。

強制移住者の多くは十分な法的、規範的手段を与えられておらず、保護体制の空白部分におかれ、ますます弱い立場に置かれています。責任の所在が明確で対応力のある手段と政策を早急に構築し、こうした空白の問題を解決していくことが強く求められています。本報告書ではこの点を特に強調しています。

住んでいた地を追われ移住した者は、今までとは全く違う新しい環境に自らを適応させ、社会からの疎外や差別、尊厳の損失といった不安に立ち向かっていかななくてはなりません。社会的資源、文化的資源を結集して、物質的にも社会的にも適切な水準の生活を取り戻せるかどうかは、強制移住者自身の人間性と回復力にかかっています。移住者には大切な資質がたくさんあり、支援者側はこのことをもっと理解して彼らの力を結集させ、援助と保護を提供していくべきでしょう。

本報告書では、強制移住者の健康面での多様なニーズに注目し、医療体制の専門化を進め、強制移住者への保健医療を社会の主流に組み込むことの重要性を強調しています。特に、生殖、母子の健康、精神衛生については、戦略面、実践面で優先事項にすべきテーマでしょう。

また、本報告書では、強制移住が「都市化」している経緯にも焦点をあてています。近年、難民、国内避難民および災害や紛争による避難者の主要な移住先は、都市地域および周辺都市地域になっています。人道援助機関は、都市部の避難民と彼らの脆弱性の状況に合わせた方策、戦略、「優れた実践事例 (good practice)」を構築してはなりません。

開発もまた、強制退去の大きな原因ですが、とかく見過ごされがちでもあります。開発プロジェクトは、経済的に有益であるとされる一方で、一部の人々には貧困化と社会的崩壊をもたらす面もあります。人道援助機関はこの問題について十分に認識し、効果的に対応することが必要です。

強制移住は、移住者に、そして彼らの故郷と受け入れ先、人道援助組織と資金提供者に、甚大な経済的負担を与えます。負の影響ばかりが目立つがちですが、本報告書では視点を広げ、強制移住者による負の影響を最小限に抑えて彼らのもたらす社会的、経済的な可能性を最大化していけるよう、強制移住の費用とその影響を測定、分析するよう呼びかけています。

強制移住者に対してよりよい人道的対応をしていくためには、人道援助機関と開発当局側の連携を強化することが求められます。例えば、社会的保護のための方策やセーフティネット整備に関して、人道援助組織は開発側の経験から有益な情報を得て、強制移住者への支援、保護、援助に活かしていくことができるでしょう。

新たなコミュニケーション技術や情報技術、ソーシャルネットワークなどは、人道援助機関とその援助の受け手との間、あるいは移住者どうしの関係をまったく新しいものに変える力を秘めています。脆弱な、援助を必要としている地域社会にアクセスし、連携を深めていく際には、このような数々の新しい実践的可能性と、そのような発展によってもたらされる問題にも、常に目を向けていくことが大切です。

残念なことに、国際難民と国内避難民、そして近年特に増えている災害による移住者の大半は、長期的な移住という危機的な状況におかれたまま身動きがとれなくなっています。本報告書では、彼らの社会・経済的な状況を改善して機会を与え、彼らの権利を保護、拡張し、長期的なリスクと脆弱性を解消していくための革新的な考え方と対策を提言します。

最後に、気候変動と環境的な要素によって、ますます多くの強制移住者が生まれている傾向を踏まえ、移住の危機にある人々の脆弱性を把握し、回復力と対応力を強化し、もっと容易に保護が受けられるような方策と戦略を社会の主流に組み込むように世界災害報告は求めていきます。

国際赤十字・赤新月社連盟
事務総長 ベケレ・ゲレタ Bekele Geleta



第1章

強制移住：避難と対応のダイナミクス

人々が移住する現象は年々増加しており、移住元、中継点、目的地として、ほぼすべての国がなんらかの形で関わっている。経済的機会や異なった生活様式を求めて自発的に移動する人が多いが、紛争、抑圧、迫害により居住区域を離れざるをえなくなった人もいる。災害や環境破壊、開発、貧困、政府の意思決定能力の弱さなども強制移住に拍車をかけている。自国内に、あるいは国境を超えて避難する人々、すなわち強制移住者を今年の『世界災害報告』の焦点とする。

7,200万人以上の強制移住者が、目的地に着くまでの過程で、密輸、人身取引、搾取や虐待などの危険に直面している。深刻な人道的問題、人権上の問題もある。支援の体制がない状況で、健康、福祉、教育の基本的なサービスを受けられないことも多い。家族や社会との結びつきを断たれ、深刻な社会・経済的損失や貧困を経験する。庇護希望者に対する拘束や自由の剥奪も蔓延している。文化の壁、言語の壁、差別、排斥、暴力などの問題も克服しなければならない。女性や子ども、同伴者のいない未成年がリスクにさらされることになる。

2011年11月、第31回連盟総会では、「常に人道的危機にある移住者の状況」への政府の支援についての懸念が繰り返し述べられた。

本章では、強制移住のダイナミクスとそれがもたらす結果に対して、人道援助機関を始めたとするその他の機関がどのように対応しているかを見ていく。既存の法律や規範的枠組みには限界があり、新しいカテゴリーの脆弱な強制移住者への十分な対応は難しい。

移住者、強制移住者の問題は、ますます国際的な関心と懸念の対象となってきた。ほとんどの移住者は自発的な移住者である。現在、国際移住者は2億1,400万人、国内移住者は7億4,000万人と推定され、その数はここ50年間で大幅に増えている。本報告書



災害や暴力、紛争は時に人々を強制的に移住させることになる。地中海を渡ろうとした多くの人々がその命を危険にさらされている。このボートに乗っていた110人の移住者は、イタリア軍の警察によって取り押さえられた。イタリア赤十字社のボランティアとスタッフが医療支援を行い、元気づける。

©Giovanni Zambello/
IFRC

では、自らの力ではどうすることもできない事態のために居住区域からの退去を強制された人々に焦点をあてる。このような人々のうち、国連に難民と認定されているのはわずか1,500万人程度である。

この他に、ほぼ100万人以上がまだ難民の地位認定を待っている。約2,640万人が紛争による国内避難民、1,500万人が災害による国内避難民で、さらに1,500万人が開発プロジェクトによる国内避難民である。

難民の受け入れ数は、低所得、中所得の国々に大きく偏っている。パキスタンのアフガン難民、シリアのイラク難民、イエメンのソマリア難民など、紛争の耐えない失墜した自国から避難したものの、結局は以前と同様に不安定な状況下で暮らしている。アフガニスタン、イラク、ソマリアからの難民が国連の難民問題に関する機関である、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が援助する難民の50パーセントを占め、コロンビア、コンゴ民主共和国、ソマリア、スーダンが、UNHCRが援助した国内避難民のほぼ60パーセントを占めている。

移住せざるをえない背景にはさまざまな事情がある。いわゆる「難民」を生むのは、紛争、迫害、人権侵害だけではない。災害、食糧不安、環境要因、原発事故、労働災害に加え、ダムや都市のインフラなどの開発計画などによる移住者の方がはるかに多い。国内避難を余儀なくされた人の数は、国境を超えた難民の数を大きく上回る。

移住者を「自発的」か「強制による」ものかを認定するのは難しくなっており、その識別も以前ほど明確でない。現在では混在移住（mixed migration）という言葉が使われている。

強制移住者の数はここ数十年間増えていて、今後も増えるものと思われる。多くの国での内戦が不安定な状況を生み、分離・独立運動の勃発、新興国や軍属主義経済の誕生へとつながっていく。例えば、ルワンダやボスニア・ヘルツェゴビナでは、民族浄化と集団虐殺により何百万人もが難民および移住者となった。

個人やコミュニティが、同一民族あるいは同じ宗教の住民の間で安全を求めていった結果として、移住先がますます都市部に集中している（第4章参照）。

移住の負の影響としては、特に、資源のない国へ逃れたときに大きな人道援助が必要となることがあげられる。正の影響は、ある程度長い期間を経て、難民や国内避難民が新しい生活を確立させ、受け入れ側の国に経済貢献した時に見えてくる（第6章参照）。

強制移住の原因を特定する際には注意が必要である。原因はさまざまである。

- ・ 迫害、拷問、その他の人権侵害
- ・ 武力紛争
- ・ 政情不安、政府の意思決定管理の弱さ、国の抑圧
- ・ 無差別暴力、犯罪的暴力
- ・ 自然災害
- ・ 人為的な環境危機
- ・ 気候変動と環境の変化（第7章）

自然災害、紛争、政情不安が生じた場合、人々は突然の避難を余儀なくされる。たいていは国内だが国境を超えることもある。このような場合を強制移住と定義する。対照的に、食糧不安や暴力、干ばつ、海面の上昇など、徐々に被害が進行する状況での強制的な移住が新しい人道的課題をもたらしている。2012年に起きたことであるが、サヘル地域の干ばつの激化で、マリとモーリタニアからの避難者はすでに30万人を超えている。マリに関しては、紛争も避難の要因になっている。

別の国への入国を許可された強制移民の数は減少しており、許可されなかった人は「非正規」旅行者となる。強制移住の原因はますます多岐にわたり、また複雑化しているため、他国への入国許可にかかる法整備が追いつかず、移住者を標的とした密輸、密売も横行している。

政府間において構築されている枠組みは多くが相互補完的なものである。しかし、支援の優先度も、支援提供を主導する団体も状況によって変わってくる。

第一に、UNHCRが地位と権利に基づいたアプローチを用いた法的規範的対応を主導し、迫害の恐れに直面している人々に基礎を置いた保護と援助提供を行っているが、このことは1951年の難民の地位に関する条約と1967年の議定書に定められている。保護とノン・フルマンの原則、つまり強制送還の禁止がこの条約の核である。

人道援助機関は、より一般的な人権に基づいた方法を行って、強制移住者を含む万民が核となる権利を享受できるように活動している。1990年代のボスニア・ヘルツェゴビナやルワンダなどの危機がきっかけとなって、2005年、国連総会によって「保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)」の原則が採択された (第2章参照)。

国内避難民に対しては、権利に基づいたアプローチのほうが有効である。「1998年の国内強制移動に関する指導原則 (Guiding Principles on Internal Displacement)」により、移住前、移住中、移住後の権利が与えられた。国際法としての効力はないが、各国政府はこの原則を採用している。

「ヨーロッパ要塞 (Fortress Europe)」は多くの高所得国がこの20年間で移民制限を厳しくしている状況の典型であり、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件の影響でその体制はますます強化された。強制移住者の大半は難民の法的定義を満たしておらず、切羽詰まって不法入国という手段を取る者が徐々に増えている。

帰還の見通しがたたない場合には特に、「一時的保護 (temporary protection)」措置が定着しつつある。とりわけ環境に起因する避難の場合には、北欧国家が主導となっている。アラブでの暴動を逃れたものの難民ではなかった人々に対しても、一時的保護による援助が提供されている。

強制移住者への対応の2番目の手段は、人道援助機関の指針、主に国際赤十字・赤新月運動とその人道の原則や責任を元にした枠組みである。人道援助の主要戦略の立案と調整はUNHCRが担当する。

指針のひとつは、追放による強制移住者の顕著な社会・経済的脆弱性を解決することである。一般的に、最弱者はすでに経済的、社会的に困難な状況にある。

人道的支援に根ざした指針もある。強制移住の原因となる事態のリスクへの適応を援助することが、移住の人的影響を食い止めるうえでの最善の策になる。ここで特に重要になるのが、災害リスクの減少 (Disaster Risk Reduction: DRR) である。

強制移住者に対するアプローチの3番目は活動の視点からの枠組みであり、これは例えば、移住の期間やそのフェーズなどによって、別々の機構が対応していく必要がある。上で挙げた原因の中には、長期化するものもあれば、一時的な避難で済むものもある。

ごく稀ではあるが、1998年にコンボ難民を人道的に避難させた事例のように、国際的なコミュニティが大規模な弱者の避難を計画する場合もある。

結論として、強制移住は経済的、政治的要因、あるいは環境、社会といった理由が関与する複雑なもので、これにより、対応が難しくなっている。根底にある要因を解決せずに移住を防ごうとしても、混乱を招くことが多い。

強制移住への適切な対応を構築することは、どの国にとっても難しい課題である。移住にはさまざまな事情があり、また国内外の法律や規範、方針が不足していることから、簡単に解決できる問題ではない。住居を追われた人々への人道的配慮と、自国民の安全とニーズへの配慮のバランスを取る必要があると考える政府も多い。

強制移住者自体の複雑性により、どの強制移住者が援助と保護を必要としているかを見極めるのがいっそう難しい。だが、強制移住者を区別なく扱うというもう一方の選択肢は、人道的な理念に反するものである。

アラブの春（2010～2012年）

「アラブの春」がもたらした影響の中でも、移住のダイナミクスにどれほどの影響を及ぼしたかについては、ほとんど見過ごされてきた。

リビアの政治的混乱とNATOの軍事行動は大規模な移民の流れを引き起こし、国際的な人道支援体制には空白部分があることが露呈された。主に3つの問題が表面化した。すなわち、危機的状況に陥った移住者と難民の保護と権利、国家機関

と国際機関の役割、そして移住者管理がより広範な社会的ダイナミクスの広がりを与える影響である。

アラブの春によって特に影響を受けた移住者は3つのグループに分けられる。ひとつは、影響を受けた国々で働く第三国国民である。約80万人の移住労働者がリビアからチュニジア、エジプトへと短期間に逃れた。移住してもまた移住を強い

られ、また彼らに対する明確な制度的責任が存在しないという移住労働者の不確かな法的立場が浮き彫りになった。

影響を受けた2つめのグループは定住難民である。彼らについては、暴動中と暴動後の保護にも目をむける必要がある。特に、100万人以上のイラク難民が2006年よりシリアに移住し、紛争の双方の当事者から被害を受ける危険にさらされている。エジプトの大勢の難民の状況評価からも、保護環境が悪化していることが見てとれた。

3つめのグループはシリアとリビアの国内避難民である。国際地域社会は彼らの状況を綿密に監視して、保護を図る必要がある。

内戦中、リビアに取り残されていた何十万人ものアフリカ、アジアからの移住労働者が、その後突然に国を脱出し、大規模な国際移住が世界の注目を集めることとなった。国際移住機関（IOM）の記録によれば、120か国以上からの移住労働者がエジプト、チュニジアへと渡っている。

しかし、近年の移住現象は単なる副次的影響ではない。北アフリカから欧州連合（EU）への移住機会の減少、公民権をはく奪されたアラブの若者の不満、そして社会不安の波との間の関係は深く検討すべき問題であろう。

実現はしなかったものの、地中海の北側沿岸への「人間の津波」、つまり大量移民の脅威に対して強い懸念が人々の間に広がり、EU諸国の政策にも反映された経緯もある。

このEUの対応は、移住に関する意思決定管理についての、EUと外部との間の緊迫感を露呈するものでもあった。EUは、定期的な移住を容易にすること、不定期な移住や人身売買を減らすこと、開発を最大化すること、国際的な保護を促進し、保護施設を増やすことという、4つの策を柱とするアプローチを提供することを表明しているが、管理を最優先とする安全保障論の域を超えるものではない。

第1章は、米国ワシントンD.C.にあるジョージタウン大学の国際移住の教授であり、国際移住研究センター（Institute for the Study of International Migration）理事であるスーザン・F・マーティン（Susan F. Martin）、ならびにオックスフォード大学「難民研究（Refugee Studies）」の名誉教授であるロジャー・ゼッター（Roger Zetter）が担当した。囲み記事は、オックスフォード大学難民研究センターの上級調査員であるナンド・シグナ（Nando Sigona）が担当した。

第2章

脆弱性と保護：

強制移住者のリスクの削減と安全の推進

強制移住は脆弱性の大きな原因であり、保護への大きな脅威である。暴力と紛争がますます複雑化して予測不可能になり、脆弱性に拍車をかけ、保護の範囲を狭めている。同時に、世界各地で移住のための体制がますます制限されて強制移住者が保護される場所の減少を反映している。

本章では、移住の脆弱性とその根本原因を概括し、人々が保護を求める方法について論じる。政治的枠組みの格差を検討し、保護を強化するにあたっての課題を見ていく。

人道援助機関の間で脆弱性についての普遍的な定義はないが、一般原則については共通の合意がある—それは災害を予見し災害に対応し災害から回復する個人、地域共同体や社会の能力である。

国際赤十字・赤新月社連盟（連盟）、赤十字国際委員会（ICRC）および各国赤十字・赤新月社は、その役割を、移住理由の区別ではなく移住者の脆弱性そのものに基づいて一般的に定義している。国際赤十字・赤新月運動の対象範囲には、人道援助、家族との絆、保護、擁護、地域共同体とのつながりなどが含まれる。

世界銀行の『世界開発報告2011』は、ここ25年間でいかに戦争が減少したかを示し、内戦による死者は1980年代の4分の1になったが、世界中で4人に1人の人がいまだに暴力と紛争に苦しめられているとしている。特に、移住のための体制がますます制限されて、保護される場所が減少している状況では、人々が紛争地域から抜け出せなくなる恐れがある。



災害や紛争によって引き起こされた移住はしばしば移住者の安全や尊厳、人とのつながりを脅かし、彼らをより弱い立場に追い込む。各国赤十字・赤新月社は、パキスタンのモンスーンによる洪水で移住した女性たちに、緊急の衛生サービスや清潔な水を提供し、問題を乗り越える力の向上に寄与している。

©Olivier Matthys/IFRC/
Pakistan Red Crescent

このことは、人道機関による脆弱性への対応に、2つの影響を及ぼすことになる。一つは、多くの近年の状況において、暴動が自然発生的に、様々な要因によって起きる可能性があり、極めて不安定な状態を引き起こすことになる。このような状況、戦争でも平和でもない状況は、高レベルの脆弱性をもたらすことになる。

強制移住者がさらされる脆弱性の種類の変化も深刻である。直接的な攻撃だけでなく、戦争による貧困も脆弱性を引き起こす。

人々はやむなく、同様に市場や設備、市民社会へのアクセスが制限された地域に避難する。夜間外出禁止令や道路封鎖、国境封鎖などの移動制限や、例えばソマリアにおける危険地域への強制送還によって移動が制限される場合にも、同様に脆弱性が深刻になる可能性がある。

災害の特徴の変化により、脆弱性の再評価が求められる。例えば、気候変動による脆弱性の高まりがある。また、水不足、食糧不足、世界金融危機および低水準の都市環境のような徐々に進行する課題はなかなか認識できない。

世界の都市化が進むにつれ、それと比例して居住者が増える都市部へ脆弱性がますます移動している。さらに、難民および国内避難民の大多数は現在、都市部に定住している。

このような例から2つのことが言える。まず、脆弱性は多次元的であり動的であるということである。人々は生活、健康、栄養状態、環境条件、避難所の状態など、より一層さまざまに脆弱性にさらされる。第2に、人々が脆弱になるほとんど全ての状況において、人々は明らかな保護の空白状態にもさらされるということである。

保護は、国家の責任として認識されている。国家が保護を与えることができない場合には、国際法、特に国際人道法、国際人権法および難民法が、国家以外による保護を定めている。

国際法は保護に言及しているが、保護自体を定義していない。ルワンダやボスニア・ヘルツェゴビナにおける惨事の直後、保護が再び国際問題として取り上げられるようになったものの、ジュネーブ条約が起草されてから60年以上、保護はなかった。

現代の状況では、市民の保護と強制移住は2つの点で相互に関係している。第1に、暴力的紛争が新たな様相を呈していることである。保護の法的義務がある国家が、保護を与える意思がないか、あるいは保護を与えることができないのである。非国家的な武力集団はさらなる暴力と紛争を引き起こし、その結果として強制移住者が生まれる。

リビアの場合、NATOの軍事行動により民間人の保護が行われたが、大規模な移住を防ぐことはできなかった。逆にシリアでは、政府軍によってはるかに多くの民間人が殺され、難民の数も急速に増えているのに、国際組織はまだ保護を与えていない。

第2に、特に難民などのある種の強制移住者には特別保護身分がある一方で、地域社会や集団からの暴力、災害、土地剥奪、開発による再定住などから逃れる移住者については懸念が高まっている。

人道援助機関は日々のニーズだけでなく、暴力を含む脆弱性の原因にも取り組まなければならないと唱える新たな人道主義が生まれている。

権利に基づいたアプローチに触発されて、民間人の保護に対する国際的な公約を再確認する自発的な動きが高まり、国連安全保障理事会でも審議の対象となっている。2005年の国連世界首脳会議では、「保護する責任 (Responsibility to Protect:R2P)」の規範が採択された。

法的、政治的な枠組みで十分に取扱われていない状況においては、さまざまな国際条約を発動して補足的なもしくは補助的な保護措置を適用することができる。

1998年のハリケーン・ミッチの後、ホンジュラスとニカラグアの人々に安全な避難場所を提供するために発動された一時的な保護身分の供与にも、国際的な関心が高まっている。

保護に関する法的権限は国連難民機関 (UNHCR) やICRCにあるが、現在では人道援助機関が強制移住やその他の人道的緊急事態への対応に保護を主要なものとして組み入れている。連盟はこの課題に重点を置き、一つの大きな成果として2011年に「スフィア・スタンダード」に保護の原則が採り入れられた。

人々を暴力や紛争から実際に保護することはNGOの役割ではないが、暴力や紛争の脅威を排除したり軽減したりする措置をとることにより保護の拡大を図ることができる。このアプローチの例としては、地域社会の責任を高めること、ジェンダー問題の意識を強くすること、警察や軍を擁護すること、オックスファム（Oxfam）のいう「安全プログラム」を実施し、援助が「紛争力学」にマイナスの影響を与えないようにすることである。

戦争地域からの脱出は、最も効果的な保護手段の一つであることが多い。家族や国の当局、人道援助機関による何らかの支援や安全保障が得られる場所を探し保護を求めることが望ましい。逆説的に言えば、移住は、たとえ強制されたものであっても力を与えることがある。「留まる権利」に焦点をあてた人道的援助については慎重に検討する必要がある。

暴力的紛争や自然災害を受けた地域内での移住は往々にして高い危険を伴い、移住の結果は有害なことがある。この場合のリスクには、社会ネットワークによる保護を弱体化させる女性や家族の頻繁な移動、乏しい資源をめぐる争い、身分証明書の紛失、最適環境ではない場所への帰還などがある。

地域社会の自己防衛に対する支援は、ICRCモデルにより要約されている以下の3段階の介入により実施される。

- ・ 虐待を防ぐ、またはその影響を緩和する「対応活動」
- ・ 虐待を受けた人の尊厳を回復させる「救済活動」
- ・ 政府機関に個人の人権を尊重するよう働きかける「環境構築」

強制移住に関する究極の保護措置は予防であるが、これは最も難しい課題でもある。自国民を保護する政府を支持する一方で、ある人たちがリスクにさらされるのを減らそうとすることは容易ではない。うまくいくかどうかは、最終的には、紛争当事者たちの政治的意思にかかっている。国際的な行動を取って残虐行為を防ぐことは非常に難しい。暴力的紛争は徐々に大きくなり、大規模な残虐行為になるまで取り上げられないことが多い。

2番目の問題は、分類別アプローチをとるべきかどうかである。言い換えれば、被害者全体の保護の必要性を検討するべきか、それとも、予め定められた種類の人たちの脆弱性の緩和に重点を置くべきであろうか。アプローチは身分に基づくべきか、権利に基づくべきか、それとも必要性に基づくべきか。

地域社会の保護戦略は、必ずしも常に有害な影響がない結果になるとは限らない。紛争中に立案された戦略が、平時には障害になることもある。自己防衛は時として、紛争の当事者との取り決めにかかっている。

本章のまとめとして、政府、人道援助機関、資金提供者に対して3つの実践的な勧告を提示したい。

まず、保護のためのスペースが減少している問題に取り組むこと。保護スペースの減少への取り組みを擁護し行動することは、慢性的な危機、終わりなき戦争、都市部の脆弱化および環境問題に起因する生活問題から逃れられない人々が増えつつある中、緊急に必要なことである。

第2に、保護と生活を結びつけること。脆弱な人々を分類せずとも、評価に基づいた支援を行うことは可能である。人道援助機関の中には、すでにこれを行っているものもある。しかし、移住者に制度や生活の選択肢へのアクセスを回復させることは、保護活動の中でも最も難しい課題の一つである。

第3に、保護スペースの縮小と強制移住者の脆弱性の高まりの問題を考慮して、ICRCの保護モデルを採択し、氏族の長老から受入国の政府まで、国家レベルでの対応を超えて地元、地域、国、国際レベルでの保護の提供ができるような環境構築を行うことである。

「迅速」養子縁組：別名強制移住

ベトナム戦争とその悪名高い米国やヨーロッパへの「孤児移送」（オペレーション・ベビーリフト）以来、ほとんどすべての人道的危機や大きな災害のあとに、子どもたちを別の国へ移送し、しばしば養子縁組させる構想が企画されている。ボスニア・ヘルツェゴビナの武力衝突（1992年）、ルワンダ大量虐殺（1994年）、インド洋津波

（2004年）およびハイチ地震（2010年）を含む多くの事例がある。

津波の被災児童を養子に迎えたいという意向が多く寄せられ、子どもたちを特にアチェから空輸する計画が検討される一方で、国際社会と国内政府機関の両方が、「移住児童が親や家族と再び一緒に暮らせるようにする取り組みを最優先しなけ

ればならない]、「被災した子どもの海外養子縁組の無統制で時期尚早な企画は回避および自粛すべきである」との原則を尊重した。

このようなアプローチが今では広く認められているという楽観的な見方もあったが、残念なことに、2010年のハイチ地震への対応は、表面上の意見の一致がいかにも脆いものであるかを示した。

ハイチ地震の時には、ハイチの子どもの海外養子縁組が行われたが、その前の2年間にそれぞれ1,000人をはるかに超える子どもたちが、主としてカナダ、フランス、米国などの外国で養子になっていた。この養子縁組プロセスは、必要な保護手段が全く取られていないものとして広く認識されており、多くの国ではハイチからの養子縁組を長く取りやめていた。これにもかかわらず、プロセスには2年もかかることがあったので、常に約2,000人の子どもたちが単に「養子可能と認定された」か、法的に養子縁組されたものの渡航書類待ちという状態になっていた。これが2010年1月の状況である。

海外養子縁組が成立した子どもたちの大多数は、孤児でもなければ捨てられた子どもでもなく、単に児童養護施設に収容されていただけで、多くの場合、親も欺かれて養子縁組に同意したものであった。子どもに養子縁組が必要だった、あるいは本当に両親に捨てられて養子に出されたとは言えない。

このような状況で、すでに養子縁組の判定を受けた子どもたちの渡航を早めるように、困惑したハイチ政府に圧力をかけた国もあった。米国は、地震後7日以内に人道的臨時入国許可プログラム (Humanitarian Parole Program) を発表した。その結果、約1,200人の子どもが米国へ移住したが、中には単に将来の里親と会っただけで養子縁組が行われた例も含んでいる (つまり、正規の法的手続きをとらない迅速な養子縁組)。ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、ルクセンブルク、オランダ、スイスなどの国も米国に続いた。

その年の終わりまでに、2,300人以上の子どもたちが養子縁組のために海外へ渡ったが、その大半は特別制度によるものであった。この子どもたちは地震の心的外傷後、家族も気心の知れた世話人もいない場所へ不必要にかつ慌ただしく強制的に移住させられたことにより、さらに心の傷を負わされることになった。

このような状況では、子どもたちを確実に保護する責任は国際社会、特に受入国の政府にかかってくる。

迅速な渡航はすでに養子縁組の判定がされている子どもには一番良いだろうが、ケースバイケースで決定すべき問題であり、あくまで子どもが慣れ親しんだ環境で、当初の心的外傷から回復してからのすべきである。

第2章は、オスロ国際平和研究所の上級研究員であるシンディ・ホルスト (Cindy Horst) の協力を得て、オックスフォード大学「難民研究」の名誉教授であるロジャー・ゼッター (Roger Zetter) が執筆した。囲み記事は、ジュネーブを拠点に活動するコンサルタントであるナイジェル・キャントウェル (Nigel Cantwell) が執筆した。

第3章 移住における健康： 強制移住が健康に与える影響

健康の維持は、環境的な資源、疾病兆候の管理、予防措置と治療の調整いかにかかっている。強制移住は、これら個々の要素に何年も続きうる問題を突きつける。

突然の災害後、ただちに生じる健康問題の典型的なものとしては、食糧、水、公衆衛生および避難所に関するものがある。2011年3月の日本における津波、2011年12月の台風ワシによるフィリピンの洪水と地すべり、2012年3月に発生した米国ケンタッキー州の竜巻などはいずれも、緊急の健康問題を引き起こした。

こういった健康被害は、人々の一般的な脆弱性と組み合わせられた時に大きな脅威となる。例えば、ハイチ地震での多数の挫傷を含む緊急事態は、慢性的な医療体制の弱体化によっていっそう悪化した。ソマリア危機は、食糧不足、水不足、慢性的な栄養不良、政府の統治能力の低さ、政治的暴動に関係のある緊急の健康問題の影響を反映している。

このように組み合わせられた健康への緊急の慢性的脅威は、異常に高い難民と避難民の致死率をもたらすことがある。慣例的に、公衆衛生上の緊急事態とは、1か月で人口1,000人あたり4人以上の死亡率があることと定義されているが、1990年代を見ると、例えばアンゴラ、ブータン、ボスニア、ブルンジ、イラク、モザンビーク、ルワンダ、ソマリア、スーダンなどの避難民の死亡率はこの値を超えている。

多くの強制移住者は、認定難民もしくは国内避難民のための収容所での生活を送ることになる。これによって、致死率と疾病率のモニタリング、監視、感染症の発生に対する迅速な対応が容易になる。このような方策により、6か月で死亡を75%も減らしている。



強制移住は移住者の健康状態を、短期的にも、そしてしばしば長期的にも悪化させる。コートジボワールから難民として到着したばかりのこの子どもには皮膚疾患があり、赤十字・赤新月社によるさらなる治療を受ける。
©Benoît Matsha-Carpentier/IFRC

しかし、難民収容所の状態は公衆衛生上の大きな懸念を生じさせる。人が密集する状況ではコレラやE型肝炎などの病気が、上下水道が十分でないこととあいまって急速に感染する。

一般的に、紛争や災害は性行動に関する仕組みの崩壊の一因となり、安全でない商売上の性行為により健康が脅かされる。さらに収容所では、文化的規範、社会慣習、地域社会の統治なども破綻していく。

HIV/エイズやその他の性感染症のリスク管理が収容所の関心の的であるが、一方で性的暴力やジェンダーに基づく暴力(Gender-Based Violence:GBV)も発生しており、特に武装集団によるレイプや性的虐待が目立っている。

収容所においてGBVが頻発していることを示す証拠がますます増えている。北ウガンダの国内避難民収容所を調査した結果、女性が夫から暴力を受けるリスクは見知らぬ人から受けるリスクに比べて10倍になっていることがわかった。この理由は不明であるが、伝統的な男性の役割や権威が失われていることがしばしば指摘されている。

国内避難民や難民のための収容所や集合住宅において、移住が健康にもたらす悪影響は、移住そのものに関連する特定のリスクによるよりも、医療制度の弱体化に起因する。大規模な災害の直後に生じる健康への特定の脅威の他にも、移住者の大半は移住しない人と同じ健康問題に直面するが、ただ、その数が多いのである。紛争のときですら既存の疾病パターンのリスクが高まることによる死亡率のほうが、軍事行動による死亡率を上回るのである。

強制移住の環境では公衆衛生制度は慢性的に脆弱で、物流や薬剤供給の途絶、スタッフ喪失によりさらに弱体になる。強制移住者は、特にこのような途絶や、公衆衛生インフラと調整に影響を与える途絶に弱い。出産や生殖にかかわる保健制度は、途絶により特に脆弱になる。

継続性の問題は、強制移住者にとって医療制度へのアクセスが途絶することにより生じるもう一つの大きな問題である。例えば、結核患者の場合、移住すると6カ月間の「直接監視下短期化学療法 (Directly-Observed Treatment Short-course:DOTS)」を完了

できなくなる。HIV感染に対する抗レトロウィルス療法を受けている国内避難民も同様の課題に直面している。

移住者の治療の継続が非常に重要なもう一つの分野は、重度の慢性的な精神衛生問題を持つ人々に関するものである。

これらの問題は、急性の緊急事態や大規模な移住の後に大きな課題となるばかりでなく、避難国や再定住国を含む長期移住先の移住者に根強く残る問題である。ここで問題となるのは、疾病リスクや医療制度の脆弱性よりも、むしろ法的、経済的、文化的な障壁による医療制度へのアクセスの悪さである。

このような問題は、長期の移住や恒久的な再定住の場合には異なった展開を見せる。

前者の例として、ヨルダンのイラク人に対して国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、専門診療所の開設や受け入れ国政府への支援により、難民に対する医療施設へのアクセスを確保する責務を負っている。だが、アクセスは厳しく制限されることが多く、そのような支援を受けられる難民は少数である。このような状況下で、連盟と各国赤十字・赤新月社の活動はきわめて重要である。ヨルダンでは、連盟とヨルダン赤新月社が地元の医療提供者を参加させた送金システムを構築し、未登録難民の医療施設へのアクセスを容易にしている。

これとは対照的に、再定住国では、難民への医療の障壁はもっと微妙である。米国では、一時居住国での要求が認められて再定住する難民だけが、到着後60日以内に医療機関に登録できる。医療扶助 (メディケイド) を受ける資格があっても、主に言語やコミュニケーションの壁のために医療を受けることが少ない。

災害や複雑な緊急事態における医療は、近年著しく進歩している。監視と疫学が主要な役割を果たして、避難民の疾患リスク、その原因となる要素、効果的な管理手段を明らかにしている。かつては難民にとって大きな脅威だったはしかについては、生後6か月以上の子どもたちは収容所に到着次第予防接種を受けるので、その発生はよく抑えられている。移住者の公衆衛生管理については、『スフィア・ハンドブック』に成文化されている。

医療の専門化には、効果的な介入の評価と成文化だけではなく、標準と原則の調和が必要であり、また調整がうまく行われることも大切である。人道援助の分野では、ここ10年間に大きな投資がなされてきた。クラスター・システムは、技術指導、訓練および調整を行うグローバル・ヘルス・クラスターにより、保健部門にも利益をもたらしている。しかし現場での実施は、2010年ハイチ地震への対応が不十分だったとの認識もあり、見解にばらつきが見られる。

収容所は政治的、実的な目的にかなうものであるが、そこでの生活は健康の観点から見ると弊害も多い。

国家計画の主要項目に強制移住者の公共医療のニーズを組み込むことは、一時的あるいは長期的な定住先の国だけでなく、恒久移住先の国にも適用されるべきである。再定住先の国で効果的な医療を受けるには多くの壁があり、その中には社会文化的な慣行に根ざしたものもある。

公共医療を主要項目とすることは政府にとって必須の課題であるが、市民社会が大切な役割を担う。医療サービスへのアクセスは、移住者が定住先に溶け込んでいるかどうかを示す主要な指標であり、移住者への医療サービスを擁護しそのアクセスを容易にする市民社会の役割は極めて大きいと言える。公正に提供される医療サービスは、安定した統治を支えるものである。

各国赤十字・赤新月社は、市民社会が移住者と関わりを持つような活動を行っている。例えば、ケニア赤十字社の青年ボランティアは2007～2008年の選挙後の暴動に関わった若者の仲裁など、移住者と協力した取り組みに大きな役割を果たしている。

前述のとおり、健康を優先する国家の取り組みにおいて、移住者はおろそかにされているが、移住者のニーズを考慮することは公平性の問題である。介入はよく行われているが、生殖、母性および小児医療に見られるように、誰もが利用できるわけではない。

各国間および各国内において母子の死亡率が大きく異なることから、母子の公共医療は特に優先される事項である。

感染症の対策も依然として課題であるが、技術的問題というよりも、物流と政治的意思に重点が置かれている。その一方で、移住者コミュニティの生活における非伝染性疾病の発生についての意識も高まっている。

精神衛生と心理社会面での支援は、人道援助計画の主要分野になっている。この分野を優先させることには批判もあるが、国連機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee: IASC）の『災害・紛争等人道的緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するガイドライン』の採択は、心理社会的介入にさらに確実な地位を与えている。

性的指向と性同一性に関する迫害と強制移住

レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダーおよびインターセックス（LGBTI）に関する問題は、人権擁護の最先端にあり、世界の政治情勢に新たな対立を引き起こしている。

西ヨーロッパと北アメリカでは、LGBTIの権利に大きな進展があり、同性愛者の購買力や投票権が認知され、国内の政界でも、この有権者の要求に応える必要性が生じている。反対に、サハラ以南のアフリカでは、性的・ジェンダーマイノリティの迫害が、宗教的、文化的保守主義者の支持を得て、大衆迎合政治の不可欠の部分となっている。

性的指向と同一性障害の問題は、LGBTIの権利を尊重することを条件として支援するといったスウェーデンをはじめとする西欧諸国政府による圧力に例を見るように、国内政治システムの弱体化を国際関係の緊張に結びつけている。このような相互作用と、それにより生ずる国主導の同性愛への嫌悪が新しい行動主義と保護を求める人々を生み出している。

内在する同性愛への嫌悪、発覚することへの不安、自身を説明するための語彙の不足により、性的・ジェンダーマイノリティで保護を求める者たちの発覚が遅れる、あるいはまったく発覚しないという例が多い。

保護施設や移住者の運営団体自体が同性愛嫌悪であることも少なくない。例えば、イギリスでは、保護希望者の76%が最初の面接で拒否されているが、LGBTIの個人について見ると、この数字は98.5%に増えている。「発覚」した保護希望者は、国の難民や受入地域社会から厳しい汚名を着せられることが多く、保健医療や住宅、雇用、教育へのアクセスに関しても極めて脆弱な立場を露呈する。

保護希望者や難民にとって国連レベルのもっとも重要な発行物は、UNHCRの『性的指向と性同一性に関する難民要求のガイダンス（Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity）』と『強制移住におけるLGBTIとの協

働 (Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Persons in Forced Displacement)』であろう。より包括的には、2006年のジョグジャカルタ原則 (Yogyakarta Principles) が重要な資料である。一定の条件のもとで働く人道援助スタッフの大半が、LGBTIの人々の迫害を導くような同性愛嫌悪の宗教的、文化的規範に合うように順応していることを考えると、広範囲にわたる研修が必要である。

保健医療サービスは、災害時にLGBTIを支援することを目指す人道援助機関の優先事項であり、性的・ジェンダー上のマイノリティを識別するための重要な起点になるのは難民の性労働者である。

LGBTIの人たちの支援は、人権擁護とジェンダーに基づく暴力への取り組みの不可欠な構成要素でなければならない。擁護する権利と暴力形態への取り組みをえり好みする組織には異議を申し立てるべきであろう。

第3章は、ニューヨーク州コロンビア大学マイルマン公衆衛生大学の「臨床的人口・家庭保健学」の教授であるアラステア・エーガー (Alastair Ager) が執筆した。囲み記事は、ウガンダ・カンパラにある「難民法プロジェクト (Refugee Law Project)」のディレクターであるクリス・ドラン (Chris Dolan) が執筆した。

第4章 都市部における強制移住： 人道主義における課題の転換

1980年代から1990年代には、移住といえば収容所とほぼ決まっていたが、今日では世界で推定1,050万人とされる難民の約半数と、少なくとも1,300万人の国内避難民が都市部に住んでいる。

この10年間で、イラク、スーダン、ソマリア、ナイロビ（ケニア）、サナア（イエメン）、ハイチなど、都市部への移住問題でいくつか注目を集めたものがある（囲み記事参照）。

このような強制移住に関する理解の変化は、世界中で都市化が加速し、人口が増加する中で生じたものである。世界の都市部人口は、2050年までに72%増加すると予測されている。そしてこの増加を加速させているのが、避難による都市部への移住である。特に脆弱な国々とその近隣諸国ではこの傾向が見られる。

突発的な、あるいは徐々に発生するような災害、紛争、暴力などの要因は、農村部から都市部、あるいは都市部間や都市内の移住に拍車をかける。避難民は都市部において、安全、経済的機会、サービスへのアクセスの向上、匿名性、政治的権力への接近、援助へのアクセスを求めている。都市部への移住によってさらに過酷な、国際水準にさえ満たないような生活環境に身を置くことになる場合もあるが、大半の場合は都市部のほうが安全性も高く、機会も多い。

災害によって広範囲に開発された環境が破壊され、それによって都市部内での避難者が生まれることもある。例えば、2010年のハイチ地震後には、ポルトープランスに国内避難民のための収容所が建てられ、2009年の台風ケッツァーナでも、フィリピンのメトロ・マニラに短期避難者が出た。



バーミンガムの難民困窮センターにおいて、英国赤十字社が難民や亡命希望者に対し、生活必需品を購入するためのクーポンを配布している。強制的な移住の都市化が進むにつれ、現金やクーポンの配布がより一般的になりつつある。

©Jonathan Banks

都市部への避難には多くの現象がみられるが、避難民が直面するリスクについて一般化できることもいくつかある。都市部への避難は主として避難民自身に影響を与えるが、避難先の人々や地方自治体、政府機関、国際機関もその影響を感じ取っている。

脆弱性は無計画な都市開発に起因することが多い。最も脆弱な避難民は土地などの不動産が得られず、都市郊外や価値が低くてサービスの貧困な土地に住まざるをえなくなり、頻繁に自然災害のリスクにさらされる。基本的なサービスも不十分であることが多い。

このような課題はあるが、都市への移住によって避難民の脆弱性が緩和されることもある。生計手段、教育、医療を得る機会が増える場合すらある。

避難民が直面するリスクの多くは、受け入れる人々にも共通するものである。長く住んでいる住民もまた政府の都市の統制能力の弱さの影響を受け、スラム街の住人は避難民と同じ脅威に合っている。

残念ながら、避難民の流入によって公的サービスに負担がかかったり、土地や住居がますます不足するなどして、住民がすでに直面している問題が悪化することがある。受け入れる側のコミュニティは、土地や住居を貸したり、あるいは、避難民が携えてくる事業や資産によって経済活動が向上するなど避難民の存在による恩恵を受けることができるのが明るい面である。

政府機関が避難民に対して好意的でない態度を取ることによって、移住者の存在によってもたらされる経済的な恩恵の利用が抑えられてしまう可能性がある。地方政府機関が「正規の」地方から都市への移住者に閉口し、彼らをすでに逼迫している資源やインフラにさらなる重圧をもたらす存在とみなす例もある。難民受入国の多くには厳格な「野営指針(encampment policy)」があるが、都市部では、避難民が経済的恩恵をもたらす可能性がある。

都市への避難は、国際人道援助機関にも影響を与える。都市難民が完全に無くなったり無視されることはないが、収容所ベースの方策がここ数十年の対応の主流である。支援の不足により、都市難民は慢性的に脆弱になったり、緊急のニーズが解決されないままであったりする。人道援助機関は、収容所や農村部の難民と国内避難民だけでなく、都市難民に

も注目範囲を広げ、支援における空白問題の解決に努めている。しかし、収容所のために開発された方策やツールの中には、都市部には適合しないものが多い。

近年、大規模な国際機関による方針転換や重要な施政表明の中には、明るい兆しもみられる。

都市移住によって生じた重要な問題を解決する政策が立案されつつある。国連人間居住計画（国連ハビタット）は、新しい戦略に「移住と帰還」を含めることを表明した。移住や二次的移動の原因になることが多い都市部での暴力については、連盟と国境なき医師団（Médecins sans Frontières）が解決に向けて取り組んでいる。

このような動きが歓迎される一方で、都市移住に関する人道援助の主導體制が明確になっていないという問題がある。都市部の国内避難民についての政策はなく、いくつかの国連機関はこの問題について責任を取ることを拒否してきた。

都市部において人道援助機関が適合しなければならない重要な違いのひとつに、住民の中に移住者が拡散することがある。収容所ベースの援助であれば、移住者は地理的に隔離され、登録され、主に国際機関によるサービスを受けることになる。都市部の移住者はこれとは対照的に、受け入れ側の人々の間に拡散して居住し、特定されることを望まないこともある。

こういった援助を行う上での都市部での最も大切なパートナーは政府機関そのものである。政府機関の協力なしには、プログラムの進展も持続可能性も望めない。政府機関が資源と長期計画の管理を行っているのである。

人道援助機関は地域開発を担当する組織と連携する必要が多くなるが、一方で、都市部で人権団体の影響力が大きい場合には、彼らが重要な役割を担うことがある。都市経済における民間機関の重要性は控えめに扱われているが、人道援助プログラムと地域経済を結び役割を果たす可能性がある。

地域ベースの災害リスク軽減プログラムが有益なモデルとなる可能性がある。例えば、連盟とバングラデシュ赤新月社による地震とサイクロンの対応計画は、複数の災害と社会的・環境的脆弱性に対処する良い例である。

人道援助において正しい状況分析が必須であるのはいうまでもない。都市部でも状況分析は大切であるが、拡散しての居住、人々が身分を特定されるのを好まないこと、これらの人々への政府機関のアクセスが限られることなどにより、重点が異なり、障害も大きい。

アウトリーチ活動（outreach）も大切である。国連機関やNGOは拡散したイラク難民の確認および彼らとの接触にアウトリーチ・ワーカーを活用した。ダマスカスでは、UNHCRが女性を家長としたイラク人難民家庭を確認し、彼らのニーズを報告する女性ボランティアの訓練を行った。

都市部の移住を援助するにあたって、優先順位の高い分野は住宅、不動産、都市における暴力、法的援助、生計手段である。いずれも脆弱性をもたらす主要因を対象としており、また既存のアプローチを適合させる必要がある分野であるため、優先して取り組む必要がある。

避難民は借地権の保証が不十分なため、突発的な圧力を受ける可能性がある。開発予定地に居住する場合には、立ち退きを迫られるリスクがある。また、安全性の低い土地の居住者は、適切な移住計画が準備されないまま政府機関に退去を求められる可能性もある。

住宅、不動産に関する法的援助には、地権争いの解決、帰還者への居住地返還の支援、官僚的な手続きや法体制への対処なども含まれる可能性がある。

都市部における法的身分がないことによる脅威からの保護を法的援助の焦点とすることも可能である。UNHCR主導で、ルフールマン（難民の強制送還）を防ぐ活動が行われている。強制送還の問題は、収容所においては啓発活動によって解決されることが多いが、自分で住居を構える避難民の場合は状況が少し異なる。都市においては、一般的に各避難民がこの脅威を経験する。

適切な住環境のためには、避難民が地域経済に溶けこむ方法を見出す必要がある。彼らの貢献は多くの都市で見られる。アンマンやダマスカスの都市にはイラクのレストランや店が多くあふれ、ナイロビ郊外のイーストリーというビジネス地区にはソマリの企業が立ち並んでいる。

しかし、難民の政策は大きく変わっていても、1951年の難民条約に調印していない国には、庇護希望者に就労を許可する義務はない。

ここ5年間で、救済金としての現金配布が、通常の支援形態として資金提供者と援助機関に受け入れられるようになった。人々が必要なものを買う場合には送金システムが役に立つ。これは都市部の移住者によく当てはまる。

都市部における人道的課題を解決し、今後の脆弱性を最小化する持続可能な仲介を促進するために、人道援助組織は、地方自治体や国の機関など、大半は開発志向のこれら機関と連携する必要がある。

都市部への移住に対する人道援助の課題については、明るい兆しも多く見られる。都市移住が増えている状況に適合する必要性や課題が広く認識されているし、現状への対応と避難民の脆弱性の原因解決の双方を目的としたプログラムもいくつか立案され、貴重な事例となっている。ただしその数は非常に少なく、また長期的視点にたったものとはいえない。

提言

国家組織は、都市への恒久的あるいは長期的な移住があることを認識し、スラム街が定着する前に、移住者への支援を提供すべきである。移住者が自国とつながりを持ち続け、自給自足できるように、移住者に移動の自由を与え、雇用が得られるようにすべきである。

資金提供者や支援機関は、都市部での避難民の抱える具体的な課題への対応を向上させるため、適切なシステムやツール、アプローチの開発に投資する必要がある。各状況の正確な分析と、開発当局側と人道援助機関側の協働の下で計画を実行することが求められている。

ハイチ：再移住と地域社会開発を通しての避難民支援

2010年のハイチ地震で被災した避難民により良い避難所を提供することが、2012年にも引き続き人道援助の優先課題となっている。住宅再建のペースは大きく向上しているものの、国際移住機関（IOM）の推定によれば、421,000人の災害弱者がいまだにテント暮らしで、暴力や雨、洪水、そして立ち退きの脅威にさらされながら生活している。ハイチの602カ所の避難民キャンプを見れば、何十万人もの被災者が過酷な生活をしている様子がわかる。

2011年2月、連盟はハイチのための戦略的復興の枠組みを承認し、避難所での基本サービス提供から、避難者が避難所からより安全な地域社会に戻るための支援へと転換させていく意向を示した。これは近隣復興プロジェクトと合わせて、大規模な避難所撤廃計画において導入されている。

避難所を減らすという連盟のこのプログラムは同様なプログラムの中でも極めて早期に導入されたものであるが、これによって1万世帯以上が避難所を出て、より安全な住居へと移ることができる。各世帯は賃貸援助、家屋修理、受け入れ家庭への経済支援、暫定避難所の中から受けたい支援を選択することができる。

これまでこの支援を受けた5,000世帯の中で

は、賃金援助を選んだのが3,948世帯と圧倒的に多い。

2011年8月、国際移住機関が15,000名以上の避難所居住者に調査を実施して、テントや防水布の下での不便かつ安全ではない生活、およびコレラの流行や二期連続のハリケーンの脅威にもかかわらず、避難所に留まっている理由を尋ねた。約94%が、他に住める場所があるなら出て行きたいが、賃貸料や、壊れた自宅を修理したり建て替えたりする費用を払う手だてがないので、できないのだと答えた。

「自律的な住居問題解決」(Self-Sheltering Solutions) プログラムは、家を借りる、あるいは避難者の直近のニーズを満たすよう150米ドルを交付されている受け入れ家庭での生活を始めるための援助資金として500米ドルを交付するものである。また、避難民には350米ドルの生活補助も付与され、職業訓練も行われる。

首都の都市計画が不十分であることや、長引く政情不安が一因となり、大規模な再建計画は難航している。この状況を受け、ポルトープランスでは連盟の再建プログラムにより、住人や地方政府機関と連携したインフラ改善が進められている。

第4章は、人道政策グループ (Humanitarian Policy Group (HPG)) および海外開発機関 (Overseas Development Institute (ODI)) の代表であるサラ・パントゥリアノ (Sara Pantuliano)、ならびにHPG、ODIの調査員であるシモーネ・ハイソン (Simone Haysom)、および同調査員エレノア・デイビー (Eleanor Davey) が担当した。囲み記事は、ハイチIFRCの前コミュニケーションズ・コーディネーターであるベッキー・ウェブ (Becky Webb) が寄稿した。

第5章

開発と避難：

隠れた敗者という忘れられた課題

紛争や災害によって避難する人々に対しては、十分に考案された国際的な人道援助システムが構築されている。しかし、毎年数百万人の人がそれ以外の理由で避難している。

開発は避難の主要因であり、人道援助機関にとっての課題である。例えば、ダム建設により、水没予定地域の住民が移動を強いられることがある。また、政府による公園用地確保や都市再開発計画などによって、人々が退去させられることもある。政府が再定住政策を計画している場合であっても、ほとんど例外なく、影響を受ける地域社会の暮らしが悪くなる。

国内避難というひとつの大きな危機の中にも多様な避難の形態があり、単独の要因だけを挙げるのが難しくなっている。紛争や災害、経済的な要因もある。

開発による避難の理由は様々であるが、紛争による避難には見られない共通の性質がある。開発による避難においてほとんど必ず見られる特徴は以下の通りである。

- ・ 避難民が自国に留まっていること。
- ・ 国の政府機関に責任があること。
- ・ 前もって計画されていること。
- ・ 恒久的なものになると考えられていること。
- ・ 望ましいものとされていること。
- ・ 国が主導権をとり、人道援助機関ではなく開発当局が援助する場合もあること。



開発によって引き起こされる移住の原因は、大規模開発計画から企業による土地の収奪まで様々なものがある。コロンビアでは、世界銀行の計画により、小規模農家が自給用と輸出用の穀物を栽培することによって土地にとどまり、自給できるよう支援がなされている。ここに見えるパームオイルなどはその一例である。

©Sean Loughna

開発プロジェクトによる避難民は隠れた敗者であり、その人数は増加すると思われる。本章では、開発による避難と、特に大規模なプロジェクトについて検証する。

人道援助機関は避難民の対応についてかなりの経験があっても、開発計画による避難や計画移住についてはほとんど理解していない。

開発団体と人道援助機関とでは、文化も権限も、時間の枠組みも言語も異なり、これがコミュニケーションの妨げとなることもある。例えば、「再定住 (resettlement)」という言葉は、UNHCRと世界銀行とでは非常に異なった意味合いを持つ。

開発計画に起因する避難と、紛争や災害との間には明確な関連がある。ひとつには、政府の開発計画により人々の不動産が差し押さえられた際には、得てして衝突が起こるということである。土地の取り上げや移住を強いられた人々は、抵抗を示すのが常である。

第2に、開発計画による避難民は、新しい生活を始めるために援助が必要なことが多いが、人道援助機関が援助の提供を求められることはめったにない。紛争、人権侵害、災害、および開発計画による避難民は、同じニーズを抱えていることが多い。

第3に、紛争の場合によく見られるように、人道援助機関が開発計画による避難民と連携する際、自らの原則に従うのが難しいことである。政府は人道援助機関による強制退去民へのアクセスを制限することもある。人道援助機関が黙っていれば、このような行為を許すことにならないだろうか。政府の再定住計画を支援することは、中立性および独立性の原則に反するのだろうか。

避難民への人道的アプローチと開発援助のアプローチとの共通項としては、突発的な災害により帰還が不可能になったり、今後の災害の危険があったりするため、時として恒久的な再定住が必要となることである。

多くの政府は、今後の災害から人々を保護する手段としても「再定住」を用いている。世界銀行は、災害リスクの高い人々の予防的再定住に関するガイドラインを作成したが、政府が再定住計画を入念に作成した場合であっても、その目的の全てが達成されることはほとんどない。

気候変動が深刻化するであろう状況においては、政府はおそらく今までより頻繁に、従来の居住地にこれ以上住むことができない人々に対しては特に、予防的再定住の措置を取ると考えられる。計画的再定住（および避難や移住）は2010年に国連によって、適合の形態のひとつとして認められている。

開発による定住をうまく表現した言葉に「開発により強制された避難と再定住（Development-Forced Displacement and Resettlement: DFDR）」がある。これは、大規模なインフラ開発プロジェクトにおいて、人々や地域社会の強制的な退去と再定住を指す言葉である。

開発により強制された避難と再定住の規模は巨大である。1980年代と1990年代には推定2億8,000万から3億人の人々が、開発計画（特にダム）により強制退去しており、1990年代半ば以降は年間1,500万人が強制退去している。実際の数字はこれを上回る可能性がある。

このような大規模プロジェクトの多くは国際的な資金援助を必要とするので、プロジェクトの影響を受けた人々に対してガイドラインや基準に準拠した再定住を補償するために、国際開発金融機関が相当な影響力を行使してきた。1980年以降、世界銀行は移動を余儀なくされた人々の再定住を開発計画に欠かせない要素として位置付けている。

このようなガイドラインのベースになっている基本原則を要約すると次のようになる。強制的再定住は避けるべきである。これが不可避な場合は、退去規模を最小限に抑え、退去者が生計および生活水準を回復するために援助を受けられるようにすること。

国連の『国内強制移住に関する指導原則』と異なり、世界銀行の強制的再定住に関するガイドラインは国際的な人権保護の手段に明白には根ざしておらず、開発の経験と優良事例に基づいたものである。

国際開発金融機関（Multilateral Development Bank）が作成したこのガイドラインでは、例えば先住民や女性など、開発により強制された避難と再定住の影響を特に受けやすい人々を認識している。

大規模開発プロジェクト、特にダム開発により多くの人々が強制退去を余儀なくされる状況についての記録は多い。しかし、国立公園や森林保護区の設置、オリンピック等スポーツイベント施設、あるいは気候変動を緩和するプロジェクトですら、比較的小規模な開発による退去は、統計に載らないことも多い。

隠れた敗者とは、開発プロジェクトによる負の影響を受ける人々であるが、その損失は政府や諸機関に認識されていない。立ち退きと再定住によって生活にダメージを受け、人権を侵害された人々に対してのみ補償、保護などの支援を行う現行プログラムでは彼らの損失はカバーできていない。

開発による移住では、人々が違う形で影響を被っていることはとかく見過ごされている。下位の階級やカースト、性や民族に位置づけられる避難民は脇へ追いやられ、再定住プログラムでも見過ごされている。

隠れた敗者の存在は、開発当局と人道援助機関の4つの主要課題を示している。第1に、権利が認められている強制避難民と違って、隠れた敗者への配慮は既存の開発政策に加味されていない。

第2に、援助と保護を必要とする脆弱な隠れた敗者を特定するのは、どのような仲介を取るにしても容易ではない。

第3に、隠れた敗者自身が権利を主張できるようにするために、彼らが属しているコミュニティ、あるいはそれ以外のグループと協働することが必須である。

最後に、隠れた敗者が拡散し多様化する状況では、社会的な保護を強化することにより、避難の影響を受けても補償の対象にならない人々全般の回復力を高めることができる。このような場合の保護にはマイクロファイナンスなどが考えられる。

これは新しい課題ではない。結局のところは、影響を受けた人々の全体的な保護状況と経済状況が改善されるような、洗練された包括的、創造的な介入が求められているのである。

「土地の横領」の問題が近年大きな関心を集めている。このような横領問題のうち約70%がアフリカで発生している。住宅の権利と立ち退きに関する人権団体である居住権・強制退去問題センター（Centre on Housing Rights and Evictions）によれば、2007年から2008年にかけて立ち退きにあった人は約430万人で、「強制的な立ち退き」と「開発による退去」は明らかに重なる部分があった。

人々が自分の保護のために強制退去させられるのか、真に公共の利益となるプロジェクト導入のために退去せざるをえなかったのかそれともパワーエリートが単に自分の土地を欲しているのか、もしくは政治的課題を有しているのかを見極めるのも難しい。最大の批判を受けた再定住は、1980年代半ばにエチオピアで大飢饉の最中に行われたもので、約30万人が死亡、40万人以上が海外退去した。

地球の人口が増加しており、その結果として土地が圧迫され、環境悪化と温暖化も重なり、将来これらの問題への対策として政府が再定住を用いる可能性が高い。

各国赤十字・赤新月社をはじめとする人道援助機関には、比較的目につかない国内避難民の存在に人々の関心を喚起する役割がある。これらの組織は、開発プロジェクトにより退去させられた人々に対する開発団体の対応から多くのことを学ぶことができる。実際のところ、開発により強制された避難と再定住に取り組む機関と紛争や災害による避難民を扱う機関の間には、重なる部分が増える兆候が見られる。

住宅や土地、財産の幅広い問題への対処能力を向上させている人道援助機関が増えている。人道援助機関は常に避難所の提供に関わりつつ、それを再定住と土地の問題の観点からもとらえるようになっている。

人道援助機関の間には、国内避難民と難民の保護においておそらく最も難しい課題は、生活の再建であるという認識がある。これは開発計画によって退去させられた地域社会の再定住においても鍵となる問題である。

気候変動が移動に与える影響にこれらの組織が対応する際に、再定住地域社会での開発組織の経験から学ぶようにするとよい。気候変動によって呈示された課題は、人道援助側と開発当局側が協働する今までにない機会となる可能性がある。

提言

政府は避難民の権利を守り、影響を受けた人々と話し合うための透明性の高いプロセスを打ち出す政策を立案すべきである。また、民間部門によるモニタリングを避難民の権利保護に役立てるべきである。

人権援助機関は、紛争や災害による避難の長期化を解決する措置の立案において、開発当局から再定住における優良事例を学ぶべきである。

開発銀行や資金提供者は、援助しているプロジェクトによって避難し再定住することになった人の推定人数を発表し、補償のポリシーを評価し、保護や人権に対する見方を運用上のガイドラインに取り入れることを検討するべきである。

国連関係機関常設委員会（IASC）は、今後の気候変動の影響を考え、退去、移住、計画的再定住の計画について、人道援助側と開発当局側が互いに学び合う方法を探るべきである。

インド：強制移住のサーガ

インドは、20世紀最大級の強制移住をもとに生まれた国である。1947年、亜大陸がインドとパキスタンの2国に分離し、約1,500万人が移住することとなった。以来、インドは国内外の大規模な移住を数多く経験してきた。1951年の国連難民条約には調印していないが、国境を越えてきた数多くの人々へ人道的対応を行ってきた。

しかし、インドにおける強制移住のうち最も多いのは、宗教のおよび民族的少数派、先住民、ダリット（dalit）、都市部の貧困層などの国内避難民である。彼らは、紛争、賛否両論の開発プロジェ

クト、環境問題、天候に関する災害、法の変更などにより避難民となった。

開発による移住にかかるコストは、社会の各分野が等しく負担しているわけではない。1947年以来、4,300以上のダム建設が行われた結果、推定で最大4,000万人が避難民となった。特に弱い立場にあるのが先住民民族である。

開発プロジェクトのために人々を国内避難させ、その後彼らの社会復帰をはかるといった一連のプロセスはうまくいった試しがない。インド初の巨大ダム建設はその最初の例だ。1951年に建

設されたヒラド・ダムプロジェクトに伴い、74,000ヘクタール（183,000エーカー）の土地が沈没し、294の村が影響を受けた。いまだに1万人もの人々が社会復帰できていない。

紛争と災害もまた、避難に拍車をかける。約265,000人がインドとパキスタンの国境沿いに移住しており、北東インドの紛争により60万人以上が難民になったと推定されている。また、インドはサイクロンや地震、洪水の被害を受けやすく、何千人もの避難民が出ている。さらに、インド・タミルのプランテーション労働者としてスリランカから連れてこられて市民権を得ていない28,000人の労働者のように、多数の無国籍者がいる。

インドは、多数の社会的弱者には難民の立場を与えてきたが、国内避難民に対しては、人数が多いこともあり、これまでの取組みは芳しくない。インドには再定住と社会復帰のための政策はあるが、国内避難民に関する法律はない。

第5章は、ブルッキングス研究所（ワシントンD.C）の主席研究員であるエリザベス・フェリス（Elizabeth Ferris）が執筆した。囲み記事は、インドのマハニーバン・カルカットタ・リサーチグループ（Mahanirban Calcutta Research Group）のポーラ・バナージー（Paula Banerjee）により寄稿された。

第6章

誰が支払うのか？誰が利益を得るのか？ 強制移住にかかる費用とその影響

本章では、強制移住者の経済的および金融的な側面における理解の及んでいない部分に焦点をあてる。強制移住の社会的重大性は人道援助上の関心の主流であるが、移住には経済的な費用も発生する。世界的に巨額の予算が割られているにもかかわらず、その結果についての経済的分析はほとんどない。企業であれば、このような調査は必須であろう。



ている。

2006年から2010年に、避難民のためのODA総額（142億米ドル）のうち43パーセントが人道援助に使われた。同時期に、開発事業のために使われたのは13パーセント（43億米ドル）であった。

避難民に対するODAの提供先の第2位は国内援助である。2006年から2010年に、138億米ドル（41.8パーセント）が資金提供国内の難民支援に使われた。

どのような費用が発生するのか。誰が支払うのか。誰が恩恵を受けるのか。人道主義に値をつけるべきなのか。難民や国内避難民(IDPs)の数に関するデータは多数あるものの、強制移住者のための人道援助プログラム資金の分析はほとんどされていない。

2006年から2010年の間に、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)メンバーによる政府開発援助(ODA)(債務救済を除く)の5パーセント(330億米ドル)が強制移住者とその受入国に支払われた。この数字は2006年の4パーセントから上昇して2009年には6.4パーセントとなり、2010年にはわずかに減少して6パーセントとなっ

リビアを逃れる移住者たち。彼らは緊急援助を受けることになるが、この移住による正負両面での経済的な影響はどのようなものになるだろう。また、彼らはどのような待遇を受けることになるだろう。

©Benoît Matsha-Carpentier/IFRC

2010年の避難民に対するODA提供上位10か国による支援は総額の86.6パーセントを占め、米国はその3分の1以上を担っている。

資金提供者は、ほとんどの場合、多国間機関や国連機関を通して強制移住者への対応に資金を提供し、残りは二国間支援でまかなわれる。オーストラリア、EU、ルクセンブルク、日本、および米国がそれぞれ、2010年における二国間避難民支援資金の少なくとも70パーセントを提供している。

2006年から2010年までの間で、避難民のための人道援助基金の最大の給付先は政府間国際機関であり、平均して総額の68パーセントが給付された。しかし、2010年には、このうち80パーセントがわずか3機関に割り当てられた。その3機関とは、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）、そして国際移住機関（IOM）である。2006年から2010年までの期間、人道援助に携わるNGOと国際赤十字・赤新月運動への給付は、それぞれ全体の11パーセントと9パーセントであった。

2006年から2010年までの間に、避難民のためのODA総資金の87パーセントがサハラ以南のアフリカ、中東、南アジア、および中央アジアに給付された。

2006年から2010年までの期間、強制移住者のための人道援助基金および開発支援基金のほぼ半分が受給上位5か国に給付された。パレスチナが18パーセント、スーダンが12パーセント、およびパキスタンが8パーセントであった。

国連関係機関常設委員会（IASC）では人道援助資金に関する報告のため、13のセクターを指定している。2006年から2011年までの平均受給額の割合は「マルチセクター」部門が平均39パーセント、「保護／人権／法規制」が30パーセント、および「収容所と食糧以外の物資」が25パーセントであった。

人道援助を受けて多数の避難民を受け入れている多くの国が、社会的および経済的な不利益をこうむっている。

UNCHR、UNRWA、およびIOMを通じて提供されたODAの総額は、主に二国間支援により、過去5年間で76.4パーセント増加している。

資金が増えているにも関わらず援助不足が続く状況への対策として、資金提供国は「優

良人道的拠出金 (good humanitarian donorship)」を通しての資金の目標設定に注目し、国連中央緊急対応基金 (CERF) などの基金に共同出資している。

最大の人道援助基金であるCERFは、2005年12月にIASCの改革の柱のひとつとして開設された。現在では国連加盟国193か国中126か国がこの基金に拠出しており、2011年には年間資金募集目標額 (4億5,000万米ドル) を超える額を集め、5億米ドル近くを支出した。

大規模な危機的状況に備えて、これよりも小規模の国レベルの基金も開設されている。

DAC は避難民への人道援助のための主な資金源を選定しているが、民間による基金、企業による資金提供、トラスト、財団法人、民間個人、およびその他の新しい資金提供者など、資金の流れはますます多様化している (囲み記事参照)。

しかし、問題は残る。避難民への基金は、いまだに多くの場合求められる水準には足りていない。避難民の現状の大半で明らかな不足が認められる。

収容所では難民の数を把握しやすく、資金的援助を得やすいが、全体的な調整や難民や国内避難民に対する責任割当の問題に脆弱性があることから、難民のための統合的プログラムへの最適な出資方法を評価することが難しい。分野別のアプローチをとりがちなプールされた資金の弱点である。

生活の破壊や脅威への対応として「移住」という策がとられることが多い。「危機」としての移住への対応は、得てして移住者の移動、雇用、基本的なサービスや権利へのアクセスを制限しがちである。人命救済に焦点をあて、状況が安定化したときのみ生活支援を検討するだけでは十分ではない。

避難民になると、生き残るための食糧、避難所、水や医療を探さざるをえなくなる。国際援助はこの種のニーズに集中する傾向がある。しかし、いかなる支援パッケージも人々が必要とするすべてを提供できるわけではないので、支援に含まれない物資やサービスを得るためには現金が必要になる。

避難には、女性を解放するという一面がある。援助を受けることが多いのは男性よりも女性であり、女性の地位を向上させ、協議プロセスに加えるための努力がなされているも

の、これには負の影響が存在する場合もある。

このような保護や援助の提供は得てして、避難民のシステムが破綻している、あるいは、避難民は無力で、現状は避難前とほとんど変わらないという考えのもとに行われていることが多い。移住者プログラムの現地経済への影響が十分に検討されないため、現地市場や労働力のダイナミクスに破綻をもたらす原因になることもある。

技術を持つ移住者がその腕を活かして移住先で働いたり、技術を持っていない人でも新しい仕事を習得することもある。援助組織や政府の中には以下のような事例を避難者による生存戦略の乱用とみなすところもある。たとえば、目的に合わない、不正規な、あるいは不適切な援助を克服するために、移住者らが複数の配給カードに登録したり、配給物資を売ったり、収容所と都市部の住居を行き来するなどである。

受入国は、地元民との接触が制限され、避難民を取り締まることができ、政治的および経済的な影響を最小限におさえられるように、避難民を都市部から遠く離れた収容所に隔離したがることが多い。

しかし、こういった受入国の抵抗にもかかわらず、通常、避難民たちは地域経済に溶け込む方法を見つけていく。特に、地域社会と民族的なつながりを持つ避難民も多い。彼らの地域経済への貢献は認識されるまでに時間がかかる。

優良な生活のためのプログラムは、避難民の回復力や状況への適応努力の補完があってこそ成り立つものである。このプログラムには、現金を支給して、地域の市場にアクセスしたり小さな事業を始めることができるようにすること、女性が収容所や住居を出て水や燃料を求めに行く、その他の資源を探して売りに行けるような保護を提供することなどがある。

開発計画は、強制避難民の生活支援と統合して進めなくてはならない。難民女性委員会とICRCは、避難民のための生活援助を展開するときの実践的なガイドを開発した。イギリス赤十字社の家計安定 (household economic security) チームは、アンゴラ、バングラデシュ、パキスタンなどの国内避難民と災害被害者に対する生活支援を提供している。

連盟とスリランカ赤十字社は、紛争による難民が持続可能な生活を再建できるような支援を提供している。そのような支援がない状況下では、人々は避難、食糧不安や貧困に見

舞われやすい。

強制移住は開発を行う際の課題でもあるが、開発側は、どのように対応していくことが最善なのか。国連開発計画とUNHCRは現在、避難民を受け入れている地域での生活と開発における懸念を避難民側と地域社会との双方にとって有益な方法で解決すべく尽力している。

避難民の技術や企業能力、人的資源、および経済的資源をより広い経済社会に統合することにより最大限に活用するような開発戦略が求められる。この点では、農村地域よりも都市経済の方が多くの機会を提供できる。避難民が劣悪な環境条件や不十分な人道援助にもかかわらず都市に移住するのはこのような理由からである。

地域社会を刺激するためには、直接的なプログラム構築と投資戦略が必要である。多くの提案には目新しさは見られず、これまでのところ包括的アプローチの展開は十分とは言えない。

受入国にとって、政治的課題も大きくなっている。避難民の正当なニーズ、法的権利と要望の認識、および難民と国内避難民の居住や移動（国内移動および国境を超えた移動）や市民権についての柔軟性のある政策などである。

資金提供国や国際活動組織にとっては、人道援助と開発当局側の資金の流れが分断されていることの影響を克服することが、運営手段と政策手段の調和への道となるであろう。

「新しい資金提供者」が人道援助の様相を変えている

人道援助は長い間、西洋諸国、とくに開発援助委員会（Development Assistance Committee : DAC）諸国による事業だと考えられてきた。しかし、近年では従来の資金提供国以外の国から、あるいは民間からの支援が増え、この様相が変わりつつある。

新しい資金提供元の主な顔ぶれはイスラム諸国

である。2010年、資金提供額第1位の国はサウジアラビアであり、4億3,300万米ドルを拠出し、第2位は2億7,200万米ドルを拠出したアラブ首長国連連邦であった。歴史的には、このような援助は提供国と結びつきのある国にほぼ限られていたが、近年ではそれに限らずより多くの国々や機関に向けた資金援助が行われ始めている。

サウジアラビアは、2010年のハイチ地震対応のために5,000万米ドル、2011年のソマリア飢饉援助要請に6,000万米ドル、2008年に世界食糧計画に5億米ドル（二国間援助の中でも過去最大の金額）を援助した。

人道的救済についての二国間援助では、他にも、中国、インド、イラン、クウェート、カタール、およびトルコなどが多額の資金を提供している。

重要な例外はあるが、DAC以外の国からの援助の大半は国連機関ではなくNGOを通して行われる。特に資金提供国が事業展開をしていない場合には、連盟と各国赤十字社が救援を求められることが多い。

DAC以外の国からの人道援助は、紐付きでない慈悲の表現として歓迎される。しかし、運営組織の中には、援助効果を最大限にするために、さらなる調整と技術力の必要性を表明しているところもある。

民間からの資金援助も大幅に増えている。2004年12月のインド洋津波では、推定39億米

ドルが民間から提供された。世界的な人道援助における割合としては、民間からの援助は2006年の17パーセントから2010年には32パーセントと増え、58億米ドルを超える額となっている。世界的な経済不況の状況下でも、民間基金は持続している。

民間からの援助は各国赤十字社にとっても重要で、総収入の68パーセントが民間企業からの拠出金である。

人道援助資金は大規模な多国籍企業とその慈善活動部門でよくみられるようになっている。国際的な支援だけでなく、例えばケニアの商業セクターは、2011年の食糧不足の被害者救済に関与し、ソマリの企業は国内避難民に水や食糧、現金を提供した。

ディアスポラ債（Diaspora Funding）も人道援助活動の資金提供源として重要な存在である。彼らからの基金の多くは草の根団体へと提供される。

第6章は、イギリスのグローバル・ヒューマニタリアン・アシスタンス（Global Humanitarian Assistance）のプログラムリーダーであるリディア・プール（Lydia Poole）、ワシントンD.C.を拠点に活動するコンサルタントであるバーナヴィー・ウィリッツ＝キング（Barnaby Willitts-King）、ロンドンの東洋アフリカ研究学院の上級講師であるローラ・ハモンド（Laura Hammond）、ならびにオックスフォード大学難民研究の名誉教授であるロジャー・ゼッター（Roger Zetter）が担当した。囲み記事は、ローラ・ハモンド（Laura Hammond）により寄稿された。

第7章

強制移住と人道的課題：解決策を探る

現代の災害と紛争の複雑な性質により、きわめて多くの人々が避難民となる可能性がある。強制移住は今や世界的現象となっており、政府、資金提供者、国際機関および、人道援助機関に大きな課題を投げかけている。

本章では、人道的対応の意思決定の管理、地域社会に根ざした対応の拡大や長引く避難の解決への努力、および気候変動と移住との関係について検証する。



強制移住者と避難民は、人道援助活動に特有の課題を投げかける。従来の人道援助システムでは緊急事態により避難を余儀なくされた人々のニーズを解決することができなかったことから、2005年に調整のための改革が始まった。進歩はあったが、いまだに強制移住の性質の変化に追いついた国際的な対応ができていないとは言い難い。

問題のひとつは、避難民の場合とは異なり強制移住者の援助を調整する国連機関がないことである。1990年代の危機で国内避難民に対して関心が集まった結果、人道援助システムに空白部分があること、UNHCR（国連難民機関）による難民支援と国内避難民への一時的な支援との間にある不均衡への不満のあることが明らかになった。

クラスター制は、緊急事態に見舞われた「全ての」個人のニーズに包括的に対応することを目的として導入された。この体制のもとで人道援助の中核を担う専門機関が定められたが、国内避難民に対する支援に空白があることについて、十分な対処はなされなかった。

導入後7年、クラスター制はどのように機能してきたのだろうか。評価結果によれば、導入当初は難航したものの、支援における空白部分は減少し、実効性は上昇しているよう

人道援助機関は、絶えず変化し、増え続ける強制移住者に対応しなければならない。2011年、リビアを逃れようとした一人のエジプト人の青年が移民を運ぶバスへ走った。

© Benoît Matsha-Carpentier/IFRC

である。しかし、まだプロセス指向が強すぎ、具体的な結果に焦点をあてたものとはいえない。このことは、ハイチ地震の後、各機関への対応とは対照的に、地域に密着した一貫した対応が十分になされなかったことをみても明らかである。

特に強制移住者を対象にした保護クラスターは、当初から最も実効性が低く、資金も不足している分野のひとつに挙げられている。

温暖化などの地球環境の変化にともない、強制移住者が増え続けている。ここ3年間に起きた3つの大災害、すなわちハイチ大地震、2010年のパキスタン洪水および「アフリカの角」の問題は、程度の差こそあれ、いずれも国内避難民の問題をもたらした。そのたびに、現在の人道援助システムの対応力の限界が露呈される結果となった。ハイチ地震後の対応については特に強い批判が寄せられている。

緊急事態への対応力不足が示されたことを受け、国連をはじめとする機関は「変革を起こす協議事項」のもと、再び改革にのりだした。しかし、この体制で政府の役割の向上が見られたような実例はまだ少ない。

ケニアとエチオピアではクラスター制は国家政府によって主導され、フィリピンでは法に統合されている。しかし、国家政府機関の中には国際的な活動団体が国の主権や適応力を認めないことに不満を持つところもあり、特にアジア太平洋地域では、通常の国際的援助の要求に応えない政府もある。

支援組織では、都市部での緊急事態に対応する課題も認識している。この認識から都市部における調整のための援助を拡大し、人道援助ツールを用いて避難民や国内避難者などを含む都市部の人々を援助するための取り組みが行われている。たとえば、ケニア赤十字社が活動している地域における都市部の脆弱性への対応に見られた進歩は、都市部での課題を解決する方法を示す一例と言えよう。

国際的な人道援助活動におけるこのような傾向は、強制移住者と避難民の援助における3つの優先すべき分野を示していると思われる。第1に、改革についての課題には、地域、国家・地域政府およびNGOとの綿密な協議と連携を含めること。

第2に、影響を受けている人々との連携、地域参加、協議を強化し、人道的対応と既存の回復力の体系との足並みを揃えること。

第3に、国際的な組織は、人道支援のための効果的な意思決定管理に必要な内部変革を行うこと。効果的で迅速な対応を行うためには、組織が国内の資源にコミットしてその意思決定管理の役割を完遂することが求められる。避難民にとっては必須である、保護クラスターおよび収容所クラスターの実績の低さは警告ととらえるべきである。組織は、たとえば、優秀な人材をクラスターの調整にあてるなどして、説明責任を果たさねばならない。

アクセスが困難な地域とは限らないものの、特に遠隔地における危機的状況下では、多くの場合、地域社会が真っ先に行動する存在となる。連盟が定義した地域回復の拡大のための6つの「構成要素 (building block)」は次のとおりである。

- ・ 知識、技術、および経験
- ・ 組織化と優先順位づけ
- ・ 外部とのつながり、たとえば国外逃避民などとのつながり
- ・ 天然資源の管理
- ・ インフラとサービスの体制
- ・ 経済機会と適応能力

避難生活のなかでは社会的なつながりも変化していくが、ネットワークや強い結びつきの重要性は変わらない。実際に、既存のネットワークや支援組織が、避難の間やその後に強化されることもある。

2008年にミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスの後、地域社会が一体となって18の村の家屋再建に乗り出し、資材を購入して効率的な建設作業を行った結果、外部組織に支払う価格の7分の1で家屋を再建することができた。

村や都市に住む避難世帯では、収容所の中と外に分かれて住む家族も多い。小さな子どもや高齢者が避難民や国内避難民用の収容所に住む一方で、他の大人は別の場所に住むこともある。

避難している地域社会が暴力から身を守るための戦略を立案することもある。2010年のハイチ地震後に策定された連盟の「安全空間手法 (Safe Spaces methodology)」という方法論には、組織が地域社会主導の保護と連携して回復力を高める方法が示されている。

連盟は、多くの避難状況下において、人道援助機関が世帯や地域社会、グループの「代表」へのヒアリングに集中しがちであることを強調している。この場合、避難民の暴力被害を聴取できないというリスクがある。

今日では、2,000万人以上の避難民と国内避難民が長引く避難生活から抜けられずにいる。従来の3つの方法、すなわち送還、最初の避難国の地域への統合、第三の地への再定住が適切でないことは明らかである。

送還は容易ではない。紛争状態と非紛争状態との絶対的な線引きは個人の判断に委ねられる。紛争後や災害後の状態はどちらも良好とは言えない場合が多く、市民が権利やサービスを享受できる可能性もわずかである。

同様に受入国も、地域統合や再定住の拡大には消極的である。この理由のひとつには、貧困な外国人に市民権を与えることが政治的に害をもたらすとの懸念がある。

長期的に見れば、避難者問題の解決には、状況を改善するというニーズへの正常かつ人間的な対応である「移住」が含まれる可能性が高い。送金が可能になり、人的資源が増えることで、和平プロセスをより持続的なものにする助けにもなる。

避難民の地域統合のための漸進的なアプローチが増えることは、彼らの市民権取得に対する国家の抵抗を減らす助けになる。長期的な避難では、避難民との接触が公的には禁止されている地域ですら、時間の経過とともに統合が現実化する。しかし、公的な立場がないということは、彼らの状況が不安定であることを意味する。

この現実に対応するには、組織の柔軟性、特に、IOMとUNHCRの柔軟な対応が必要である。移住者と避難民を分けて考えるのではなく、ハイブリッドな移住者として全体の支援を検討していくべきであろう。国際組織は彼らのつながりを保護し、収容所は分離では

なく保護を提供するべきである。

強制的な避難は避けられるべきであるが、貧困下や紛争下である現状で将来の保障のためには避難して自由になることが前提であることも多い。避難民をプロセスの中心に据えた新しいアプローチが必要である。

温暖化、多湿化といった気候変動により、海拔0メートル地帯や、干ばつの影響を受けやすい地域、極端な気候変動が頻繁に起こる地域に住む何百万人もの人々の生活はますます脅かされ、居住地からの退去というリスクに見舞われる。気候変動もまた、「緩慢に襲ってくる」災害をひきおこすものであり、馴染みのない課題を提示する。

環境あるいは気候による移住者の正確なカテゴリーを確立することは概念的に難しい。移住が「強制的」かどうかは議論になっており、避難が必要となりそうな人数の推測は慎重に行う必要がある。億単位の人々が強制移住させられるという予測は的外れであり、「気候難民 (climate refugees)」という言葉は誤解を招く。しかし、この数値と影響はきわめて重要である。

環境悪化により国境を超えた人々については、国際法ではカバーされておらず、1951年の難民条約もこれを解決するものではない。この条約では迫害から逃げる人々の要求は弱められる一方で、環境移住者のための新たな条約も非現実的である。気候に起因する避難を迫られている人々の大半が自国に留まることになるであろう。

国内避難か国境を超える避難かに関わらず、緩慢に襲ってくる気候変動の強い影響においては、特に定住地へ二度と帰還できない人にとっては、権利の保護という課題が残る。

人道援助組織は、革新的な「ナンセン・プロセス (Nansen process)」への支援を強め、気候変動による避難に対応する政策や適応力を整える必要がある。人道援助機関が国家政府に奨励することは以下の通りである。

- ・ 保護政策や規範および国際的合意の採択
- ・ 権利保護についての詳細な実践的運営ガイダンスの作成
- ・ 権利に基づいた啓発と権限移譲に関する市民社会の支援

第2に、国際協調を強化しなければならない。UNHCRとIOMが政策立案と運営面での対応の主導権を握っているが、これについては問題も多い。

第3に、発展の難航と相まって、気候変動と移住は世界の貧困国に不利な影響を与える。高所得国は二酸化炭素の主要排出元であり、適合、災害リスクの減少（DRR）、および再定住の戦略策定において、各国政府と市民社会を支援する義務がある。

第4に、気候変動の影響を受けている国の対応能力を強化、拡大する必要性は否定できないが、国際的な人道援助機関もそのような課題に対する支援方法やその優先順位を考える必要がある。

人道援助機関は、影響を受けている地域社会、その地域のNGO、および国際NGOと連携して働く政府への支援を求められる。2009年フィリピンを襲った台風ケツァーナへの対応では、フィリピン赤十字社が大きな役割を果たし、効果的なDRRと救済策、復興により最悪の事態を免れることができた。

次に、移住は発展の破綻ではないことを認識しなければならない。移住は発展しうる前向きな適応戦略であるが、計画的かつ地域主体でなくてはならない。

最後に、緩慢に襲ってくる災害や新たな政策に対応する新しい考え方が必要であり、ツールを構築しなければならない。このようにして大半のニーズには応えられると同時に、既存の規範や慣習との対峙や刷新の最大の機会ともなる。

人工衛星による分析と強制避難民

過去10年間、災害管理と早期対応に、人口衛星の被災地通過後数時間で利用可能となる地図や分析が用いられている。

商業用衛星画像の精度は過去15年で400ファクター向上している。小規模な収容所、車、路地、人間の集団が容易に地図に表される。詳細な被害評価を行い、災害管理者に以前に比べて正確でタイムリーな情報を提供できるようになった。

衛星画像の主な利点は以下のとおりである。

- ・アクセスが限られている地域でも利用できる。
- ・特定の時点での客観的な情報を提供できる。
- ・きわめて速い情報の発信・受信が可能である。
- ・現場から本部まで複数レベルで受信可能で、縦方向の調整をよりうまくとることができる。
- ・同時に複数のセクターで情報の受信が可能で、横方向の調整をよりうまくとることができる。
- ・詳細にわたる情報が提供でき、人々の意識を高めることやドナーへの支援につながる。

近年、国連訓練調査研究所の衛星画像地図作成サービス（UNITAR-UNOSAT）がソマリアのモガディシュにおける国内避難民の状況分析を行い、被災している地域社会の避難民に人道援助が行われた。

アラブの春でもUNITAR-UNOSATが強制移住者についての広範な分析を行った。

UNICEFがUNOSATの地図を利用して評価レポートを作成しているように、諸機関は情報提供の正しい内部手順を確立するべきである。大規模洪水のような例では、被災地域全体にわたる詳細画像を同時に収集できないこともあるが、中等度の解像度にすれば地域全体を見ることが可能である。詳細なレーダー画像が利用できつつあるが、それでも雲によって視界が遮られることがある。

将来、地上でより多くの支援活動者らがスマートフォンを使用するようになれば、専門家あるいはクラウドソーシングによってジオタグ付き写真がアップロードされるようになるだろう。また、国際宇宙ステーションからの解像度の高い画像やライブビデオを収集する無人機も利用されるようになるであろう。

第7章は、ヒューマニタリアン・アウトカムズ（Humanitarian Outcomes）のアビー・ストッダード（Abby Stoddard）、難民学習センター（Refugee Studies Centre）のエレーナ・フィッヂャン＝クアスマイヤー（Elena Fiddyán-Qasmaiyyeh）、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（London School of Economics）のケイティ・ロング（Katy Long）、オックスフォード大学のロジャー・ゼッター（Roger Zetter）が担当した。囲み記事は、UNITAR/UNOSATのアイナル・ビョルゴ（Einar Bjorgo）が担当した。

世界的な人道援助機関

国際赤十字・赤新月社連盟は、世界最大の人道援助機関で、国籍、人種、宗教的信条、階級、政治的意見による差別なく援助を提供している。国際赤十字・赤新月社連盟の使命は、人道の力を結集して最弱者層の状況を改善することである。

1919年に設立された国際赤十字・赤新月社連盟は、187の赤十字社および赤新月社を構成員とし、さらに設立途上の社も数社ある。ジュネーブに本部事務局を置き、世界中に戦略的に代表部を配置している。赤新月とは、多くのイスラム諸国で赤十字の代わりに使用されているマークである。

国際赤十字・赤新月社連盟は、自然災害、技術災害、難民、疾病に関わる緊急事態の被災者に対する国際的援助の調整、指揮を行う。救援活動は開発協力と併せて実施されている。開発事業を通して各社の緊急事態への対応能力が強化され、さらに各社を通して現地住民の対応能力の強化が図られている。国際赤十字・赤新月社連盟は、国際社会の中で、加盟各社の公式の代表として行動する。また、加盟社間の協力を推進し、各社が効果的な災害対策、保健、社会事業を実施できるよう、その能力の強化に取り組んでいる。

各国赤十字社・赤新月社は、国際赤十字・赤新月運動の活動と原則の具体的担い手である。また、各社は、それぞれの国内で人道的分野において政府の役割を補完し、災害救援、保健、社会事業を含む幅広いサービスを提供している。戦時においては、各社は一般市民を救護するとともに軍の衛生部隊をそれが適切な場合には補助する。

この赤十字独自の各社のネットワークは、世界のほとんど全ての国にあり、国際赤十字・赤新月社連盟の第一の強みでもある。各社間の協力が、国際赤十字・赤新月社連盟の能力を発展させ、国際赤十字・赤新月社連盟が最も援助を必要とする人々を支援する可能性をより大きなものにしていく。現場レベルでは、このネットワークによって、国際赤十字・赤新月社連盟が各地域に援助の手を差し伸べることが可能となる。全世界の合計では、各社には9,700万人のボランティア、30万人の職員が登録されており、これらの人々を通して一年間に2億3,300万人の受益者にサービスを提供している。

赤十字国際委員会（ICRC）は、公平、中立、独立した機関であり、その独自の人道上の使命は、戦争や国内騒乱の犠牲者の生命と尊厳を保護し、援助を提供することである。紛争地域においては、国際赤十字・赤新月運動によって実施される国際的な救援活動を調整、指揮する機関である。また、国際人道法と普遍的な人道的原則を推進し強化することを通して、人々の苦しみを防ぐ努力もしている。1863年に設立されたICRCは、国際赤十字・赤新月運動の起源でもある。

国際赤十字・赤新月運動を推進する国際赤十字・赤新月社連盟、各国赤十字社、そして赤十字国際委員会は、共通の基本七原則である人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性の原則に沿って活動している。また、同様に、すべての赤十字および赤新月の活動は、ひとつの柱となる目的を持っている。それは、苦しんでいる人々を差別なく援助し、それによって世界の平和に貢献することである。

本書は『World Disasters Report 2012 Summary』の日本語訳です。翻訳は、赤十字語学奉仕団の協力を得て日本赤十字社が作成しました。

翻訳上の食い違いがありましたら、英語原版の内容を正当とします。
お気づきの点やご質問がありましたら、下記までお問い合わせ下さい。

日本赤十字社（編集担当：事業局国際部） 〒105-8521 東京都港区芝大門1-1-3 電話 03-3437-7087 FAX 03-3435-8509

なお、本書をご入用の場合は、氏名、送付先、希望部数を明記のうえ、以下のアドレスまでメールにてご連絡願います。

Email : kokusai@jrc.or.jp

国際赤十字・赤新月運動の基本原則

人道 (Humanity)

国際赤十字・赤新月運動（以下、赤十字・赤新月）は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字・赤新月は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。

公平 (Impartiality)

赤十字・赤新月は、国籍・人種・宗教・社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をもしない。赤十字・赤新月がただ苦痛の度合いにしたがって個人を救うことに努め、その場合もっとも急を要する困苦をまっさきに取り扱う。

中立 (Neutrality)

すべての人からいつも信頼を受けるために、赤十字・赤新月は、戦闘行為の時にずれの側にも加わることを控え、いかなる場合にも政治的・人種的・宗教的または思想的性格の紛争には参加しない。

独立 (Independence)

赤十字・赤新月は独立である。各国赤十字社、赤新月社、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない。

奉仕 (Voluntary Service)

赤十字・赤新月は、利益を求めない奉仕的救護組織である。

単一 (Unity)

いかなる国にもただ一つの赤十字社、赤新月社しかありえない。赤十字社、赤新月社は、すべての人に門戸を開き、その国の全領土にわたって人道的事業を行わなければならない。

世界性 (Universality)

赤十字・赤新月は世界的機構であり、その中においてすべての赤十字社、赤新月社は同等の権利を持ち、相互援助の義務を持つ。



国際赤十字・赤新月社連盟は、弱者層に対する各国赤十字・赤新月社の人道的活動を推進している。

国際的な救援活動の調整と開発援助の推進により、人々の苦痛を予防・軽減することを追求している。

国際赤十字・赤新月社連盟は、各国赤十字社・赤新月社及び赤十字国際委員会とともに、国際赤十字・赤新月運動を構成している。