

## 難民研究フォーラムクローズド研究会 報告書

### 帰還を考えるーアフリカ・ソマリア難民の「自発的帰還」の実践を中心にー

研究会日時：2024年3月5日（火）

報告者：杉木明子（慶應義塾大学 教授）

専門：国際関係論、国際政治、現代アフリカ政治

主な研究：難民・強制移動・国内避難民の問題を専門に扱っている。また、その背景となる紛争・内戦・「テロ」。最近は難民の密航などの非合法的な移動や、関連して「海の安全保障」など海賊・海上犯罪の問題も扱っている。サブテーマとしては、紛争解決と平和構築、紛争の当事者になる人々の社会統合の問題や新たな紛争や内戦の再発をどのように防ぐかなども考えている。主な調査地として、難民関連ではこれまでウガンダ、ケニア、タンザニア、ザンビア、マラウイなどの主に東アフリカや南部アフリカを中心に調査してきた。今年の2月からチュニジアの調査を開始した。

#### 目次

0. 導入 .....	1
1. 帰還とは何か? .....	3
2. 帰還の実態 .....	5
3. ソマリア難民のケニアからの帰還 .....	10
おわりに .....	20
質疑応答 .....	21

## 0. 導入

今日の報告では、主にケニアに避難したソマリア難民についてフォーカスする。用語の解説は割愛するが、念頭に置いているのは1951年難民条約とOAU（アフリカ統一機構）難民条約における難民の定義である。厳格な意味では難民として認定される前に、庇護希望者として移動し、庇護申請を行い、さらに認定された人が難民になるが、報告の中では便宜上「難民」とひとくくりに語る場合が多い。またアフリカ的な特徴としてPrima Facie Refugee（集団認定された難民）というカテゴリーがある。詳細については話の中で紹介する。今回お話しする恒久的解決策とは、あくまでもUNHCRが掲げている三つの方策（庇護国での社会統合、第三国定住、本国への帰還）を指す。

ソマリアの話をする上で絶対に押さえておかななくてはならない点として、「クラン（氏族）」をあげる。ソマリと言われる民族は、現在アフリカ大陸北東部に主に居住しているクシ系の民族であり、居住地はソマリア連邦共和国だけではなくジブチ、ケニア北東部、エチオピアのオガデン地域などである。このソマリ社会を理解するには、クランという概念が重要である。クランとは、父系血縁集団を基盤とする社会集団で、系図にあるように現在様々なクランが存在する。重要なのは四大クラン・ファミリーと呼ばれる集団、イサク、ダロッド、ハウィヤ、ラハンウェイン/レウインである。クランはさらにサブ・クラン、サブ・サブ・クランに分かれている。この四大クランの場合、一つのクランに200万人くらいの集団が属していると言われている。クランの系図は、出典に記した通り遠藤真さんの研究をもとにしたが、完璧な系譜を書くのは非常に難しい。クランの系譜の分け方、書き方は研究者や調査対象者によってばらつきがある。

## ソマリ（民族）とクラン（氏族）



出典) 遠藤真 (2015) 『崩壊国家と国際安全保障—ソマリアにみる新たな国家像の誕生』有斐閣

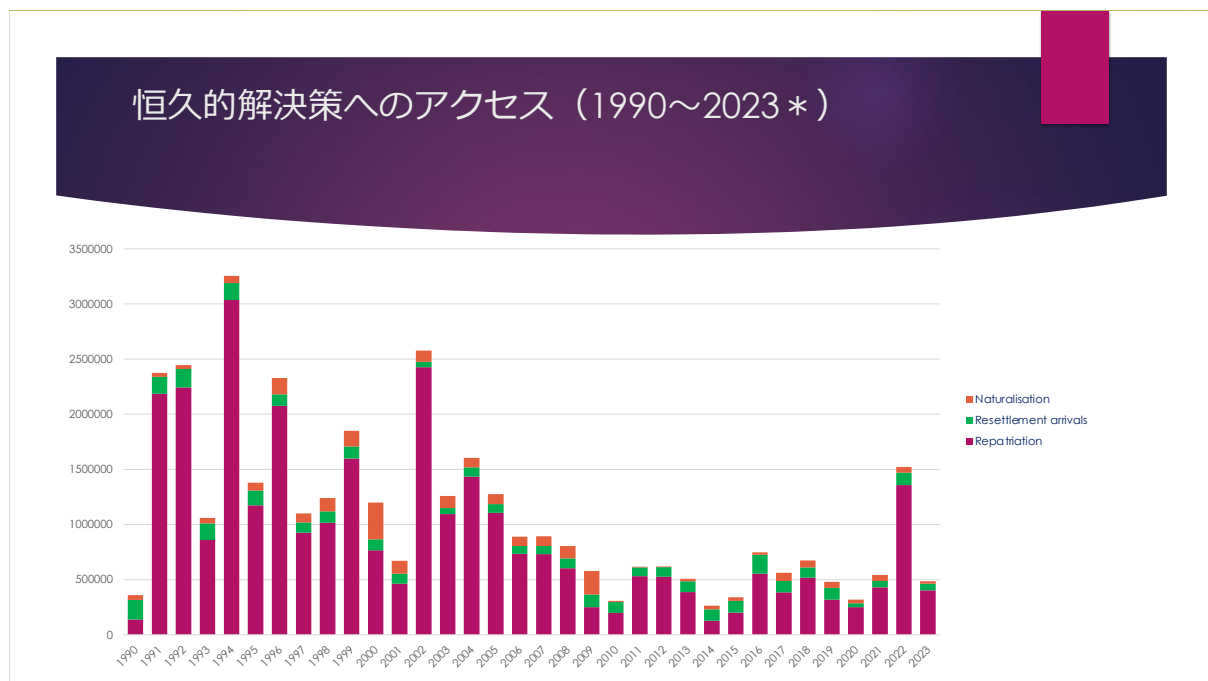
- ▶ ソマリ（民族）：アフリカ大陸の北東部に居住するクシ系の民族
- ▶ 主な居住地、ソマリア連邦共和国、ジブチ、ケニア北東部、エチオピア（オガデン地域）
- ▶ クラン・ファミリー：父系血縁集団を基盤とする社会集団
- ▶ 4大クラン・ファミリー：イサク、ダロッド、ハウィヤ、ラハンウェイン/レウイン
- ◀ さらにサブ・クラン、サブ・サブ・クランが存在

今回の報告の主な趣旨、ねらい、リサーチクエスションは、二点ある。一つ目は難民の帰還は、3つの恒久的解決策の中で最も望ましい方策だと言われてきたが、本当にそうなのかという点。また二つ目に、帰還は進められていくがDurable（恒久的）な帰還、つまり一度帰還した人々が再び難民化や再IDP（国内避難民）化しないためにどのような方策が必要なのかという点である。この2点のなかでも、今回の主な報告は一つ目に重点を置くものである。

報告に入る前に、「難民問題」という言葉について説明したい。問題を問う視点として何が重要かということに関わってくるためである。我々が「難民問題」と呼ぶとき、意図せず二つの点を含意していると思われる。一つは「難民の問題」ということで、当事者としての難民が直面する困難や様々なチャレンジ。もう一つは、「難民がもたらす問題」として捉えられている問題で、主に難民受入国、ドナー、難民送出国などが直面している問題である。この二つが混同して話されていることが往々にしてあるので注意が必要である。

今回の報告のソースとしては、大きなウェイトを占めるのは文献リサーチ。論文や著書、また UNHCRやIOMなどが出したものなどである。加えて、私の方でフィールド調査を断続的に行なった情報である。今回の報告で主に利用したのは、2020年2月から3月にかけてケニアのナイロビにあるイシリーという地域でステークホルダーに対して行った半構造化インタビューである。この地域にはソマリ系の人々やソマリア難民が多く居住している。2020年の調査はCOVID-19が非常に流行する直前に行ったが、それ以降は現地での調査ができず、そのためそれ以降の情報はケニアやウガンダに在住するインフォーマントや、2020年にインタビューした人たちから定期的に情報を提供してもらったものが中心になっている。

恒久的解決策へのアクセスは、非常に難しいのが現状となっている。UNHCRのデータで帰化した、あるいは市民権を取得したケースと、第三国定住、帰還という3つの恒久的解決策の実態をみると、それが実現できた難民の数は少ない。大多数の恒久的解決策は、帰還である。



## 1. 帰還とは何か？

ここまで帰還という言葉を使い続けているが、そもそも帰還とは何か。英語ではReturnやRepatriationという言葉が使用される。本報告では、「難民およびその子孫が出身国または自らのルーツがある国へ定住することを目的として移動するということ」を指す。ただし、移動のパターンは非常に多様である。特にアフリカの場合は、非常にモビリティが高い人が多い。一旦は永続的に帰還するつもりで移動したものの、仕事がないため再び難民受入国に戻った人、あるいは国境付近に居住して随時行き来をしているような人もおり、明確な分類が難しい移動が多々み

られる。その点を考えると、帰還のパターンを類型化することは難しいが、大きく分けると、Spontaneous returnやSelf-repatriationと呼ばれる、自らのイニシアティブで帰る「非公式な帰還」と、UNHCRや難民受入国、出身国の三者間協定によって実施される「公的な帰還」がある。非公式な帰還に関してはデータを取ることが難しいため、今回の話は主に後者の公的な帰還の中での移動である。

帰還の議論の前提として「ノン・ルフールマン原則」がある。これは生命の危険や人権侵害が行われる国へ送還してはいけないという原則である。この原則は国際慣習法になっているとともに様々な国際条約にも記載されている。帰還の実施に関しては、ノン・ルフールマン原則以外にも様々な原則が存在する。最も重要なのは「自発的帰還」という原則である。自発的帰還の根拠となっているものとして、一つは1951年の難民条約がある。この条約には「自発的帰還」については明記されていないが、ノン・ルフールマン原則が規定されている。また1950年UNHCR事務所規程第1条、1969年OAU難民条約第5条には自発的帰還の原則として掲げられている。しかしこの「自発性」とはそもそも何かということについては様々な議論が存在する。

二つ目の原則として、特に80年代以降の様々な論議を呼んだ帰還の後に掲げられるようになった原則である、「安全で尊厳ある帰還 (Return in Safety and with Dignity)」である。これはUNHCRが発行した1996年の『自発的帰還に関するハンドブック』に記載されている。ここでいう「安全」とは単にテロに遭わない、紛争がないなどということではなく、法的、身体的、物理的安全を指している。

さらに三つ目の原則は、「帰還するタイミング」と関連があり、基本的には難民出身国における根本的な変化があった時に実施されることが原則である。具体的には、政治体制の変化、民主的な選挙が行われるタイミング、国連平和維持活動とリンクさせられているケース、「法の支配」の回復などがある。

ただし、このような原則があるとはいえ、近年、帰還の規範をめぐる様々な論争がある。一つ目は安全保障上の理由を掲げたノン・ルフールマン原則の違反である。ノン・ルフールマン原則には様々な法の解釈があるが、逸脱不可能な強行規範なのか、除外条項をどのように適用するのかなどをめぐる論争がある。1966年の自由権規約やジェノサイド条約では強行規範となっているが、現在の1951年難民条約や、OAU難民条約では除外条項が設けられている。これらの除外条項には犯罪や安全保障上の脅威になる難民に関してはノン・ルフールマン原則は適用されないと記されている（難民条約第1条F(C)項、OAU難民条約第1条第5項）。またUNHCRのガイドラインにおいても除外条項に関する記載があるが、ガイドラインでは制限的な解釈を求めており、乱発してはいけないと記されている。

実際の運用に目を向けると、ケニア政府などではこの除外条項を自国の難民政策を正当化するために使い始めている。他の国、例えばヨーロッパでは欧州人権裁判所がこれまでかなり慎重に適用する姿勢を示してきた。しかし、2000年代、特に2013年以降、難民の認定を取り消す、強制送還を認めるといったような方向に徐々にシフトする傾向が見られる。

また二つ目の議論は、難民の意思をどこまで尊重すべきなのかという議論である。特に難民出身国が不安全、帰還難民の受入体制が整備されていない場合でも、難民が望むならば帰還を認めるべきという議論が存在する。これに対しては、肯定論と否定あるいは懐疑論がある。なぜなら難民が帰還に合意したとしても、難民が合意せざるを得ない状況が多々見られるためである。例えば難民キャンプの閉鎖、食糧等の支援の停止や削減、帰還への合意に対して対価を支払うという形で難民が合意するケースがある。難民が多様な選択肢や自由な判断ができる環境で帰還の決定を行ったとは言い難いケースをどう考えたらいいか。

三つ目は難民出身国が安全ならば、難民が同意しなくても帰還を推進できるのかという議論である。国際難民法の第一人者であるジェームズ・ハサウェイ(James C. Hathaway)は、難民の帰還に関する原則の中で特に重要なのはノン・ルフールマン原則であり、これを適用する基準は「安全」であると指摘している。終了条項(難民条約第1条C項)の適用などを鑑み、安全が確保されたのであれば難民の地位は終了するため、難民の意思に関わらず帰還をさせて良いと主張している。かなり暴論ではあるが、賛否両論がある。終了条項の適用について、これが適用されるかされないかの決定には難民の意思が反映されておらず、政治的恣意性があり、終了条項を根拠とした議論はかなり問題があるとも言える。

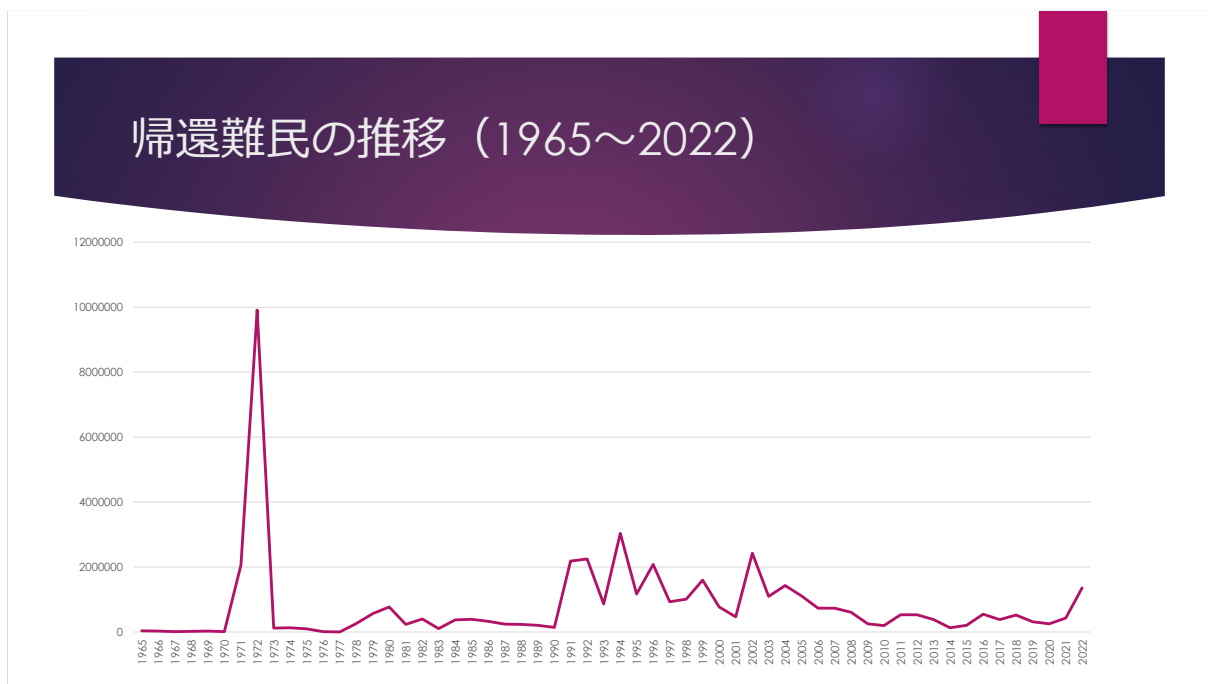
四つ目は最近出てきたものだが、「帰還する権利の尊重」で、2016年ニューヨーク宣言や2018年グローバル・コンパクトに記載されている。これは難民出身国の政治・治安状況を帰還の条件としなくてもよいという考え方である。これについてもいろいろな議論がある。

## 2. 帰還の実態

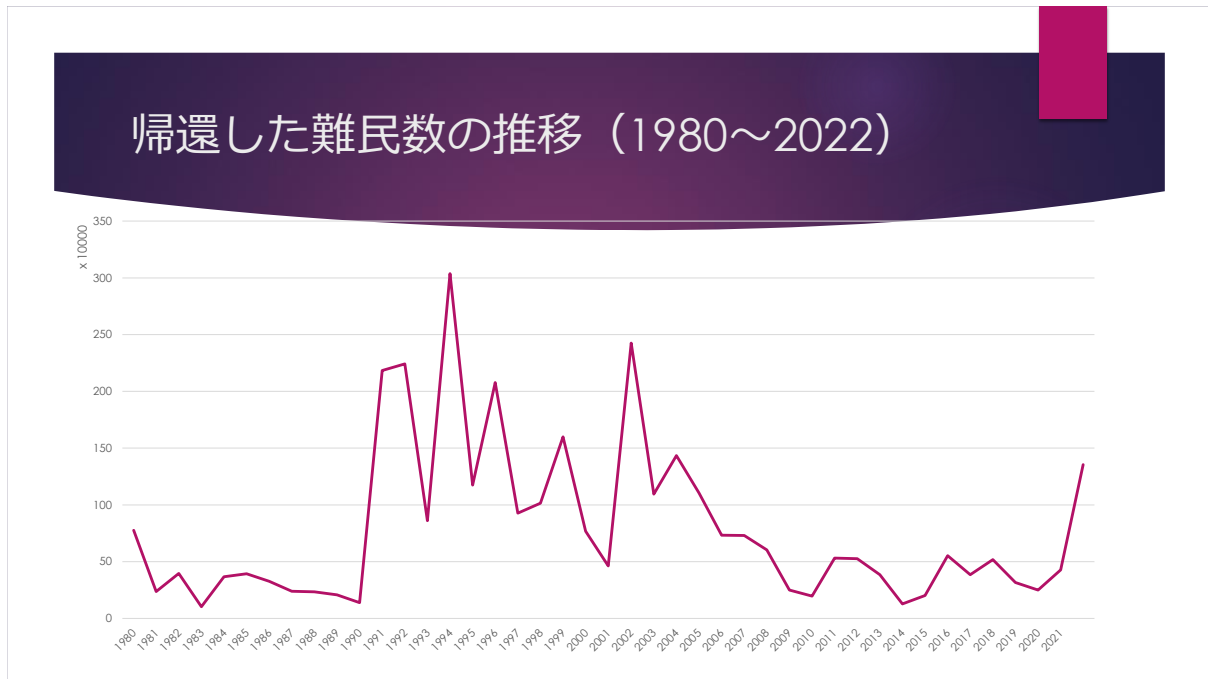
実際に帰還の実態に目を向けると、全ての帰還が問題なわけではない。望ましい帰還や一定の成功を収めたケースというものも存在する。しかし、事実上の強制送還やノン・ルフールマン原則に抵触、または自発性に疑いがある対応もある。代表的なのは、収容施設に勾留されている庇護希望者や難民申請者に対して、帰還か残留を選択させるケースである。例えばイスラエルにいる南スーダン難民が直面した問題である。また、難民キャンプや難民定住地における難民支援や

人道的援助の削減や停止もある。庇護申請者や難民に対して出身国、あるいは安全な第三国に関する誤った情報や事実を隠蔽して帰還に合意させるケースもある。

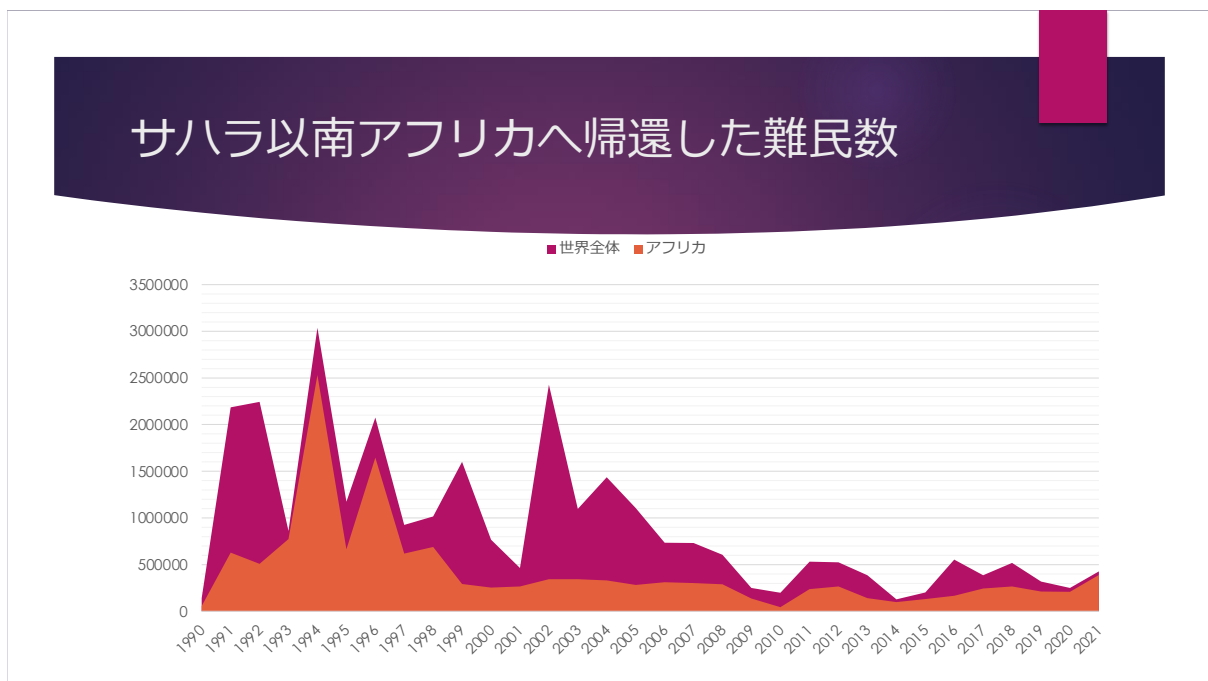
庇護希望者、庇護申請者、難民に対して金銭の提供や職業訓練と引き換えに帰還に合意させると言ったケース。これに関してはアフリカに限らず、様々なヨーロッパ諸国でも実施されている。例えば、ドイツは2019年にアフガニスタンからきた難民に対して帰還する難民へ7,000ドルを提供した。オーストラリアではロヒンギャ難民に対して、帰還に合意すれば2万ドル提供すると言った形で、資金の供与と引き換えに帰還を合意させるという方法を行っている。実際にどのくらい帰還が行われたかということで、これは1965～2022年までの長期的なスパンを取ったものである。



また特に80年代以降難民の帰還がUNHCRによって奨励されて以降の実態はこのようなものになっている。大きな波としては90年代から2000年代の初めにかけてかなり大規模な帰還が行われたことがわかる。



どこに帰還しているかについて、一時期を除いて、アフリカ諸国が多くのウェイトを占めているということがわかる。



スライドでは過去の事例を挙げているが、時間の都合上割愛する。一言でいうと冷戦期には帰還は最も難しい恒久的解決策と言われており、帰還が常に難民支援や難民の政策で望ましいと考えられてきたわけではない。ただし、冷戦期においても帰還は行われており、特に大規模な帰還はアフリカで実施されていた。これらの帰還というのは基本的には難民が主導で行ってきたもので、植民地開放闘争後の独立や紛争の解決が関わっている。アフリカ以外の地域では、ロヒンギャやインドシナ難民のケースが見られる。

## 帰還：過去の主な事例

冷戦期： 帰還 = 最も実現が難しい恒久的解決

1960代～70代：大規模な帰還は主にアフリカで実施 植民地解放闘争後の独立または紛争解決

- ▶ 南部スーダン難民 1971～73 第一次スーダン内戦終結後に帰還
- ▶ ザイール (DRC) : 1971～73 54000人、1978～80 223000人
- ▶ アンゴラ : 1974～75 ザイール (DRC) から30000人帰還
- ▶ ギニアビサウ : 1974～76 セネガルから174000人帰還
- 1970～80 : 100万人以上の難民が出身国へ帰還、大半の帰還は難民が主導

アフリカ以外の地域での帰還

- ▶ 1978 ロヒンギャ難民 バングラディシュからの帰還
- ▶ 1970代末～80年代 カンボジア難民のタイからの帰還
- ▶ 1979 タイ 45000人のカンボジア難民の帰還
- ▶ 1980代半ば グアテマラ難民の帰還

アフリカ

- ▶ 1983-86 ジブチからのエチオピア難民 (オガデン地域出身) の帰還

90年代に入ると特に内戦や紛争体験国での帰還が国連の平和維持活動とリンクされながら実施されている。90年代以降帰還が進められていく中で、様々な議論が起こり、帰還の意義が問い直されてきた。例えばイラクにおけるクルド難民の帰還や、ルワンダ難民がザイール（現：コンゴ民主共和国）やタンザニアから強制的に帰還させられているというケースがある。



1980年代以降 UNHCR 帰還に積極的に関与

1990代 緒方貞子UNHCR高等弁務官「帰還の10年」

☞帰還=最も望ましい恒久的解決策 と称される

- ▶ 1990年代半ば ポスニア難民の帰還
  - ▶ 1991～93 エリトリア難民&エチオピア難民の帰還
  - ▶ 1990代前半 カンボジア難民 タイの難民キャンプから帰還
  - ▶ 1992～95 モザンビーク難民 約170万人が近隣6か国から帰還
- ☞その他にナミビア難民、ニカラグワ難民の帰還など

論議をよんだ主なケース

- ▶ 1990年代半ば イラク（クルド）難民の「帰還」
- ▶ 1990年代半ば バングラディッシュからのロヒンギヤ難民の帰還
  - ☞1994・4月 第1回目の帰還事業開始 19万人が帰還
- ▶ 1996 ルワンダ難民のザイールとタンザニアからの帰還
- ▶ 1996 イランからのアフガニスタン難民&イラク難民の帰還

2000年代以降になると様々な難民の帰還が行われていくが、中には紛争や治安が安定していない国への帰還も行われている。ただし、かなり批判もあるため基本的には難民受入国とUNHCRなどの機関、送出国が三者間協定を締結して、自発的帰還支援プログラム（VAR）を展開しているのが現状である。その中で、例えばアフリカの場合、出身国の政治体制が変わらず人権侵害が続いているにもかかわらず帰還するケースが、VARの枠組みの中で進められている状況も見られる。なお、ここで注意したいのは、全ての難民の帰還が望ましくないわけではないということ。また問題としては「非自発的な帰還」であるということや、難民出身国の受け入れ体制が整備されない状況で帰還が実施されてしまい、その結果、出身国での住民と帰還した難民との対立が起き、新たに難民が再移動してしまうことである。

2000年代以降

- ▶ 2000以降 アフガニスタン、イラク、シリアなどから来た難民に対する非自発的な帰還
- ▶ 2017以降 ロヒンギャ難民のバングラディッシュからの帰還
- ▶ 3者間協定を締結し、様々な自発的帰還支援プログラム（VAR）が展開
- ▶ 難民出身国の治安や政治体制が根本的に変化していないケースあり

例) DRC、ブルンジ、カメルーン、ナイジェリア、中央アフリカ共和国、マリ、ソマリアなど

1) 全ての難民の帰還が望ましくないわけではない

2) 問題は、非自発的帰還や難民出身国の受入体制が整備されない状況で帰還が実施されるケース

### 3. ソマリア難民のケニアからの帰還

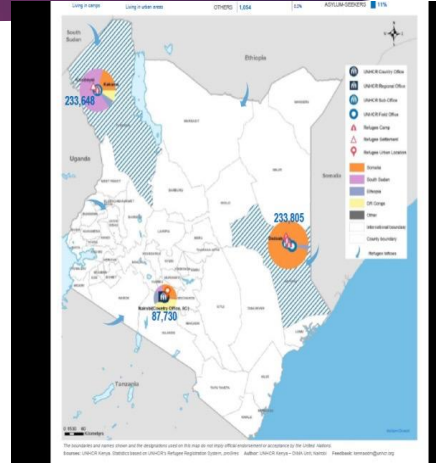
ソマリア難民のケースについてこれから説明していく。ソマリア難民の移動が大々的に始まるのが1980年代後半以降であり、内戦・治安状況の悪化に伴い難民が発生する。ソマリアから流出する難民の増減は、ソマリア国内の政治状況に大きく反映されている。近年、ソマリア難民の多くは中南部地域の出身者であり、特に近隣のケニア、エチオピア、ジブチ、イエメンに主に住んでいる。ソマリア難民は難民数において常に上位にランクインしている。またもう1つ特徴として言えるのが、ソマリの人々はもともと遊牧民が多く、移動を日常的に行ってきた人が多いことである。ソマリ人は国境を越える移動を繰り返しており、世界各地に離散するソマリア難民を「トランスナショナルなノマド（遊牧民）」と評した人がいるが、難民とは別のカテゴリー、つまり移民として移動した人々もあり、難民として認定された後、受入国で永住権や市民権を取得した人も多い。特に欧米にソマリ・ディアスポラとよばれる人々が多く居住する。また多重国籍所持者が非常に多いという特徴もある。

ソマリアの難民が最も多く住んでいるのがケニアであり、地図に示したように特に多く住んでいるのがケニアとソマリアの国境に近いダダーブという難民キャンプである。また近年、北西部にあるカクマ難民キャンプに多く移住させており、多くのソマリア難民が移住している。首都のナイロビなどの都市にもそれなりの数の居住者がいる。

### 3. ソマリア難民のケニアからの帰還

#### ソマリア難民の移動

- ▶ 1980代後半以降 内戦・治安状況の悪化に伴い難民が発生
- ▶ 1991 シアド・バーレ政権の崩壊→大規模な難民が近隣諸国へ移動
- ▶ ソマリア難民（主に中・南部出身）→近隣諸国（ケニア、エチオピア、ジブチ、イエメン）およびアフリカ域外に居住 常にソマリア難民は難民数において上位にランクイン
- ▶ その他：主に欧米に居住するソマリ・ディアスポラ：多重国籍所持者多い



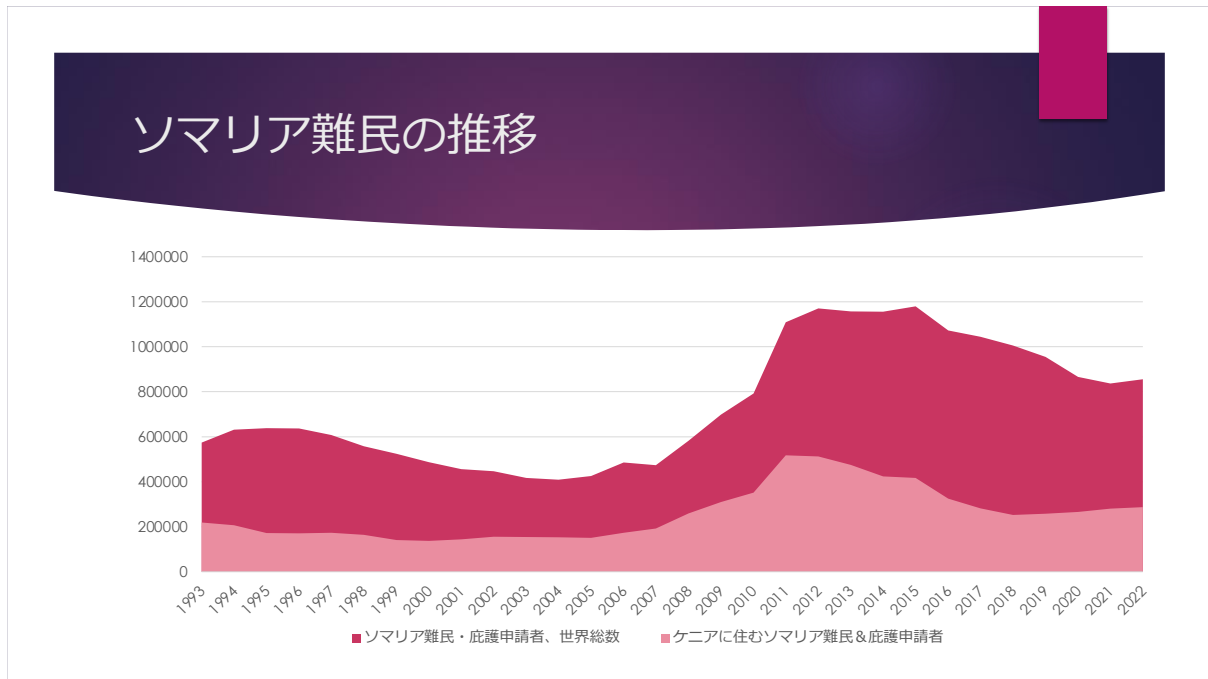
ダバブ難民キャンプは、難民キャンプといっても広大な面積をしめるコンプレックスであり、実際にダダブと言われる地域にいくつかキャンプ・サイトがある。

表はソマリア難民がどこに住んでいるかを示している。居住数の上位を見ると、ケニア、エチオピア、イエメン、ウガンダになっている。ヨーロッパのドイツが上位に入っているが、アフリカではドイツに次いで南アフリカ、ジブチとなる。

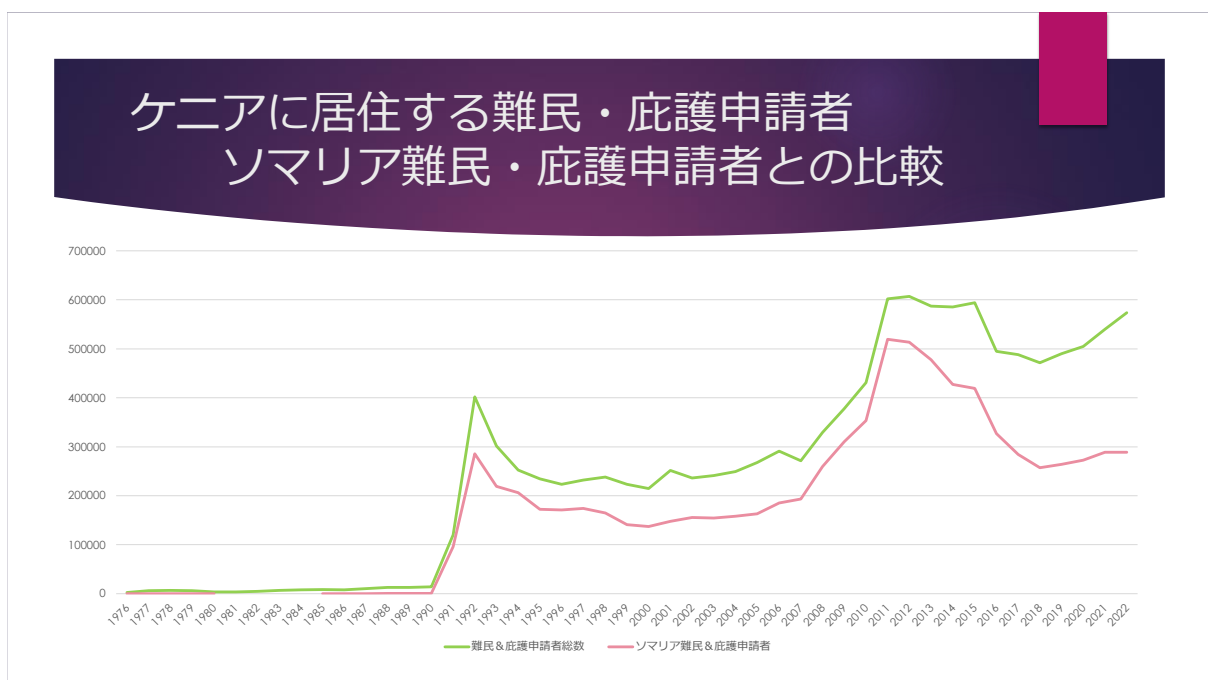
### 2022ソマリア難民・庇護申請者受入国 上位10か国

	Refugees	Asylum Seekers
Kenya	279925	8723
Ethiopia	251842	51
Yemen	63040	154
Uganda	51192	10371
Germany	23812	5248
South Africa	20850	2505
Djibouti	13019	97
France	11566	2628
Austria	9347	2254
Italy	8517	961

この表からは、いかにケニアに住むソマリア難民の比重が多いかがわかる。



またケニアに居住する難民・庇護申請者のなかでもソマリア人が多いということもわかる。ただし、2014年以降、帰還事業が始まっていくなかで、ケニアに住む難民の中でソマリア難民が占める比率は下がっており、現在は約50%前後となっている。



庇護国であるケニアにおける難民保護制度に関しては、主な法律はスライドで掲げたものになるが、2006年難民法が近年改正され、2021年難民法が2022年から発効している。認定制度に関して、一時期、UNHCRへ全権を移譲していた時期があるが、それ以後、パラレルな制度が併存しながら現在はThe Department of Refugee Service (DRS)が庇護申請審査を実施することになっている。2022年から新しく難民行政制度が発足し、現在は3本立てになっている。

政策の変遷を簡単に説明すると、ケニアはもともと寛大に難民を受け入れていた国だが、1991年以降「難民隔離政策」を開始した。次第にケニアではソマリア難民を安全保障上の脅威とみなす、いわゆる難民の「安全保障化」が進み、2003年以降、難民の管理が強化されていくこととなる。これはケニアの対テロ対策、治安上の問題と密接に関わっている。さらに2013年以降はソマリア難民に対する弾圧が強化されていく。2013年というのは、ケニアの首都ナイロビにあるウエストゲート・ショッピングモールでアッシャバーブによるテロが発生したことと関係している。

現在どのような政策が実施されているかを述べると、ケニアにおける難民政策というのは主にソマリア難民政策と言って過言ではない。ケニアに居住する難民の中では、現在ソマリア難民が最も多い。南スーダンや他の国からきた難民にインタビューをするとかれらの体験はソマリア難民と異なる。これから話すのは主にソマリア難民に対する政策である。まず特徴として、国境管理の強化がある。難民をなるべくケニアに入国させないことをケニア政府が断続的に行ってきた。その象徴となったのが2007年ソマリア・ケニア国境付近にあるリボイ・トランジット・センターの（一時的な）閉鎖が挙げられる。

2014年には安全保障法を採択して、難民・庇護申請者の受け入れ上限数を15万人にすると発表したが、これは2015年2月にケニア高裁が違憲判決を出している。2016年には、カイセリ内務大臣（当時）が「ソマリア人庇護申請者に対する集団認定（prima facie refugees）を取り消す」と発表した。この「集団認定（prima facie refugees）」は、個別審査、いわゆる難民条約上の難民と呼ばれる人とは異なり、基本的には出身国、どこの国から来たかを前提として比較的簡単に認定が出されるものであった。2016年にソマリア人に対してはこの手続きの適用を中止した（注：個別審査による難民認定制度は継続）。こうして難民に庇護申請をなるべく行うことを阻止し、難民認定のハードルを高めることを進めている。

二つ目はソマリア難民に対する隔離や移動の自由に対する制限の強化である。2014年ウエストゲート・ショッピングモールでのテロが発生した直後、難民がダダーブ難民キャンプ以外に居住することを禁止した。ナイロビに居住することは全面禁止というわけではなく、一定の条件を満たせば居住許可が得られるが、許可がない、（ナイロビの居住を許可した）IDカードを所持していないソマリア難民は強制送還の対象になった。そして、警察や軍による恣意的な逮捕・拘禁というのが増加していった。ソマリア系、ソマリア難民とそれ以外の人々に対して、一定のレイシャル・プロファイリング（Racial Profiling）に基づく判別が行われており、クシ系の顔立ちの人々が主に弾圧の対象となっている。ソマリ系、人数は多くないがエリトリア系の人々、またエチオピア人も巻き込まれており、抑圧的な方策が進められている。

三つ目は、ソマリア難民に対する強制的な帰還や送還の促進である。2013年11月、ウエストゲート・ショッピングモールでの襲撃後、ソマリア難民の帰還に関する三者間協定がケニア、ソマリア、UNHCRの間で締結され、帰還が開始されることになった。

さらに、2014年の「平和監視作戦（Operation Usalama Watch）」で、ソマリア難民・ソマリ系ケニア人が恣意的に逮捕・拘禁され、スタジアムに集められ、IDカードを示すことができなかつたり、賄賂を払うことができなかつたりした人々が強制送還の対象となり、ソマリアへ連れて行かれた。この中にはソマリア難民だけでなく、ソマリ系ケニア人も含まれていた。

2016年にダダーブ難民キャンプの閉鎖が発表され、これに対しては市民団体などが、ケニア高裁に提訴し、キャンプ閉鎖の違憲判決が出された。また2021年にもダダーブとカクマ難民キャンプの閉鎖と全難民の送還が表明されるなどたびたび難民キャンプの閉鎖が提示されている。その都度、ケニア高裁が、違憲判決または差止めを出している。2021年にケニア政府が2022年6月までに二つの難民キャンプを閉鎖すると発表して、さらに2022年にはUNHCR等に2週間以内に難民を全て帰還させるよう圧力をかけたが、国際的な批判や、国内からも強制的に閉鎖するのは問題であるといった批判もあり、立ち消えになっている。政府はこうした方針を撤回はしていないが、いまだに2つの難民キャンプは存在している状況である。2022年にソマリアや「アフリカの角」地域で大干ばつが発生し、ソマリアからケニアに新たに移動してきた人々がおり、一旦2017年にいくつかのダダーブにある難民キャンプを閉鎖したが、2022年以降二つのダダーブにある難民キャンプを再開しているが、予断は許さないものの、難民キャンプは曖昧な形で継続している。

2022年に新難民法が発効した。これにはいくつかポジティブな側面があり、難民の就労や経済活動を容認し、従来の難民隔離政策から難民と難民受入地域の統合をめざす方針が記されている。ただし、難民キャンプの閉鎖がどうなるかということは未だどうなるかわからない、数日前に現地の関係者に聞いたが、現地でもわからないということだった。これまでのパターンとしてケニア政府が難民の送還やキャンプの閉鎖を表明するときは、大規模な「テロ」やケニアに対する難民援助/支援が縮小したときであることが多い。したがって、国際社会の反応はケニア政府の方針に一定の影響を与えるのではないかと考えられる。

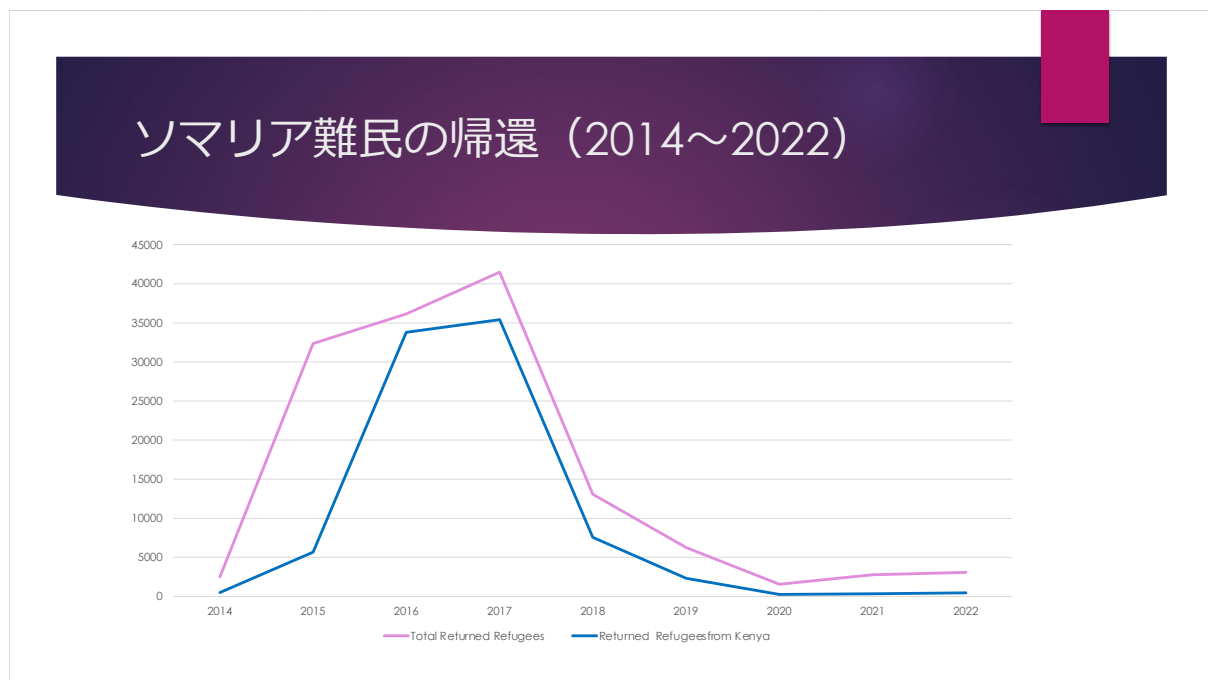
こうした中で自発的帰還プログラム（VRP）が2014年から実施されている。当時はあまり帰還が進まなかったが、2016年以降多くの人々が帰還していくこととなる。どのようなプログラムかという、難民の中で帰還を希望する人々は難民キャンプにいくつかあるヘルプデスクで帰還を希望することを伝え、登録をすると、その後UNHCRやUNHCRがパートナーシップを結んでいるNGOの関係者がインタビューをして、帰還の意思確認や書類にサインをするなどし、帰還の手続きが進められる。帰還する人たちに対し、一人につき200\$、1世帯に対して6か月間の生

計支援、6か月分の食料購入費、児童に対する1年間の就学支援がパッケージとして提供される。また帰還後、ソマリアで職業訓練を行う資格が付与されることになっていたが、実際には職業訓練は行われていないようだ。

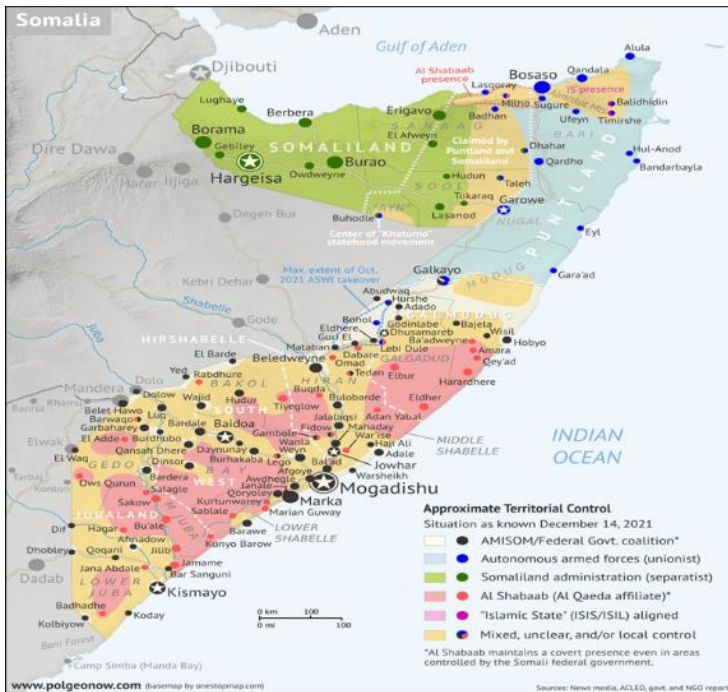
2016年のUNHCR調査によると、ダダーブに住むソマリア難民の約74%は帰還を拒否していた。これはソマリアの治安が改善されていないこと、元々住んでいた場所が他の人に占領（occupy）されており、帰還後安全な地域に居住することが難しいことなどが理由として挙げられる。

しかし2017年および2018年とかなり多くの方がVRPによって帰還を果たしている。この理由としては様々あるが、最も大きな理由として、ケニアにおけるダダーブやカクマ難民キャンプ閉鎖の可能性、難民キャンプでの様々な支援の縮小や停止、帰還時に提供される資金や支援プログラムがあるため急に強制送還されるよりは、少なくとも少し援助がもらえる時期に戻ってしまった方が良いのではという判断が働いた。また2015年以降から新規の庇護希望者の登録停止なども関係していたと言われている。

帰還の状況はどうか。青いラインが、ケニアから帰還した難民の数、ピンクのラインがソマリアに帰還した全ての難民である。このスライドを見るとわかるとおり帰還の大半はケニアからである。最近はいエメンからの帰還も増えている。



帰還してからの状況はどうか。ソマリアの情勢は安定していない。1991年以降、全土を一元的に実効支配する中央政府は存在しておらず、事実上三つの「政体（entity）」に分かれている。



一つ目は北西部（緑）：「ソマリランド」と言われる地域。ここはソマリア連邦共和国からの分離独立を宣言しているが、国際的に主権国家として承認されていない。

二つ目は北東部（水色）：「プントランド」と言われる地域で、自治政府の樹立が宣言されている地域である。なお、ソマリランドとプントランドの間にあるオレンジの地域は係争地域である。

三つ目は中南部である。北西部と北東部は一定の治安が維持されており、実効支配を行う政府が存在しているが、中南部は非常に治安が不安定である。またアッシャバーブが実効支配地域やアッシャバーブ以外の武装組織が実効支配している地域もある。

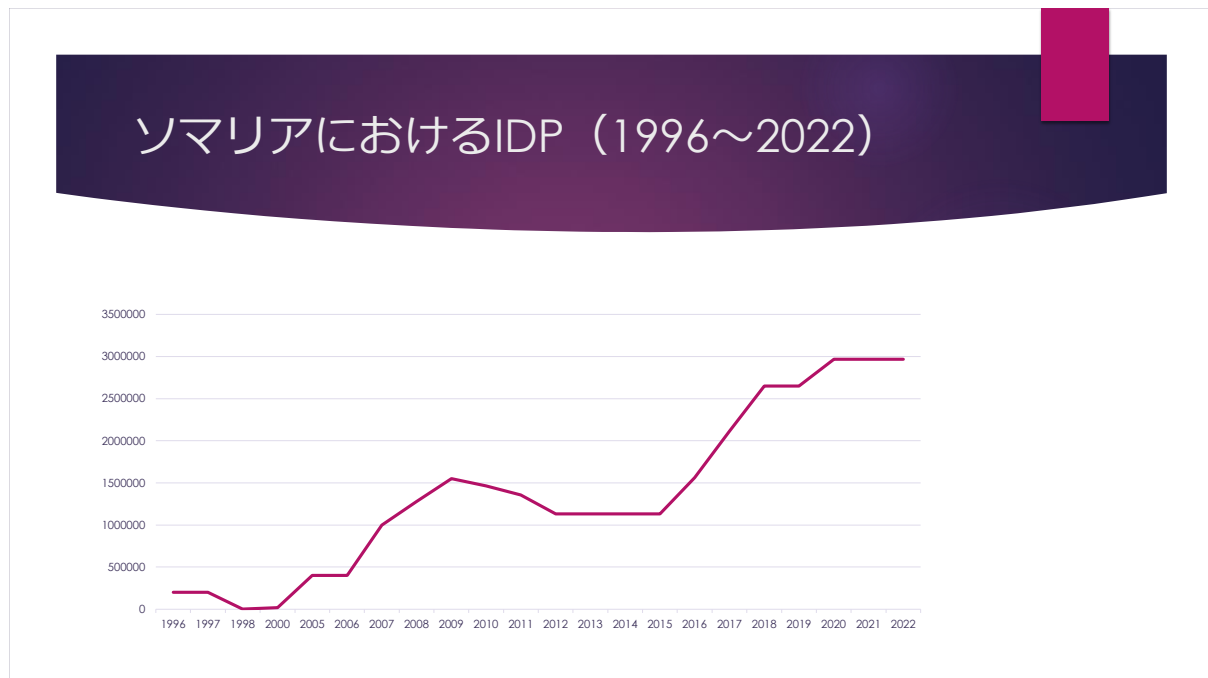
この中南部の治安は非常に脆弱な地域で、政府軍や警察が治安維持できないため、アフリカ連合 (AU) のアフリカ連合ソマリアミッション (AMISOM) およびその後継であるアフリカ連合ソマリア移行ミッション (ATMIS) が治安維持の大半を担っている。2024年12月末でこのATMISが撤退することが予定されているが、政府軍等のみ治安維持が可能であるかが懸念されている。また一定の治安が維持されていたソマリランドとプントランドだが、近年、係争地域で近年、戦闘が激化している。ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project) やGlobal Terrorism Indexなどの様々な資料が、ソマリアにおいて紛争や政治的暴力、テロが多発していることを示していて、安心で安全に暮らせるような環境ではないのが現実である。

このような情勢の中でソマリアに戻った帰還難民の状況についていうと、多くの人は中南部出身で故郷に戻ることはできない。そして帰還した約87%は南西部のキスマヨと言われるポートタウンか、首都のモガディシュに滞在している。ソマリア国内ではIDPが増えている中で、帰還難民もIDP (国内避難民) となっている。先ほどプントランドとソマリランドはある程度治安が維



持されていると実効支配している政府があるといったが、冒頭で報告したように、クラン（氏族）が異なるメンバーがプントランドやソマリランドで社会統合して安心して暮らすことは非常に難しい。また移動のパターンとして、多くの難民がダダーブを出て、キスマヨへ帰還する。

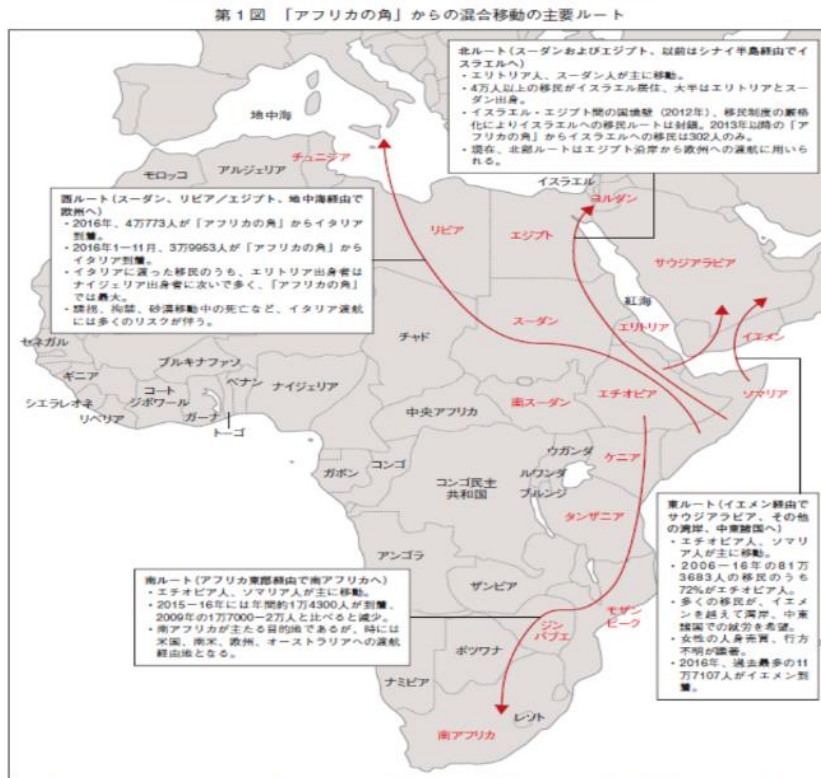
またIDPはこのように2015年以降、ソマリアでは急増している状況である。またクランに関して、ソマリランドは、イサククと言うクランが主流であり、北東部のプントランドはダロッドというクランファミリーが主流である。中南部出身の難民の主なクランは、ハウィヤとダロッドである。ダロッド出身者であれば、北東部のプントランドでも何らかの社会支援が受けられる可能性がハウィヤに関しては、ダロッドとハウィヤはあまり仲が芳しくないため社会統合は難しい。



帰還難民に関する2つ目の特徴について述べたい。帰還した人々が再び難民として、ソマリアから再流出している。ケニアのダダーブ難民キャンプでの調査によると15,696人が未登録である。そのうち97%がソマリア人で、かれらの中の3,682人がVRPでソマリアに帰還したが、うまくいかずにケニアに戻ってきた「リサイクラー」と呼ばれる人々である。なぜ未登録なのかというVRPに登録して、帰還した難民は再びケニアで難民登録ができないため、ダダーブにきても難民登録できないため、非正規滞在者となる。IDが発行されないため、公的な難民支援を受けることができない状況に陥っている。2021年難民法でも一旦、帰還した難民はケニアで再登録できないということが明記されている。2021年難民法はポジティブな面もあるが、このように難民の受け入れをかなり制限するという条項も含まれている。

三つ目は非正規移動ということで、ソマリアに戻ったがあまり情勢が良くないため、北上または南下して不規則な移動、あるいはmix migrationと言われる様々な動機や目的をもって移動を行う特徴がある。

アフリカにおける強制移動民と「混合移動」——ソマリアの事例から



（出所） Bram Frouws and Christopher Horwood, "Smuggled South: An updated Overview of Mixed Migration from the Horn of Africa to Southern Africa with Specific Focus on Protections Risks, Human Smuggling and Trafficking," IRMMIS Briefing Paper 3, March 2017 p. 4, Map 1: Mixed migration in the Horns of Africa and Yemen: for main routes を基に小林岡作成。

多くの人々が、地中海や紅海を越えて移動している。紅海を移動してアラビア半島に渡る、あるいは北上して地中海を渡りヨーロッパを目指す人が多く見られる。ただし、ヨーロッパへの移動を目指して地中海を渡るのは非常にリスクが高い。遭難や死者、失踪する人々も非常に多い。私が調査したソマリア難民の中でも家族や親戚の中で北上したが消息が途絶えた、リビアにいらしいが、その後の消息が途絶えたという話をよく聞く。近年ヨーロッパはFRONTEX（欧州国境沿岸警備機関）やヨーロッパ域外諸国の海上警備隊による警備を強化しているため、北上するのは非常に難しくなっている。また、南下して、南アフリカを目指すというケースもあるが、南アフリカでも近年、移民や難民に対する排斥運動が強まっており、必ずしも南アフリカにたどり着いたからといって、安心して暮らせるかと言われるとそうではない現状がある。

そのため、近年、難民自身やメディアでも、帰還することは決して解決策（solution）ではないというメッセージが多くなっている。様々な報道やソマリアに戻った難民によって自主制作されたものなどがネットに流されている。

このように2014年以降、ソマリア難民の帰還は、大々的に推し進められていく中で、再定着は進んでいない。それでも、なぜ帰還が進められてきたのかという色々な事情があるわけだが、ケニア政府の場合は、政治的な意味合いが強い。ソマリア難民はケニア国内で大きなテロを起こしたり、爆発事件を起こしたりして、一種の政治的パフォーマンスという意味があるの

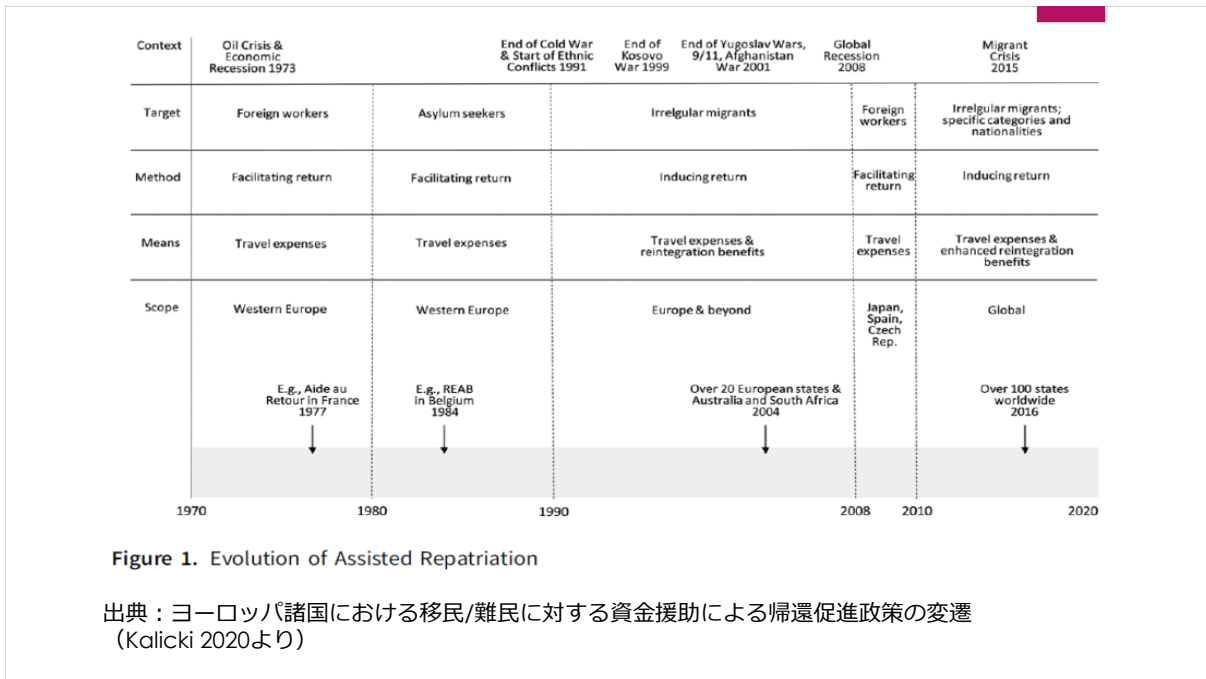
ではないかと言われている。また、帰還に関する考え方は、ケニア中央政府と、難民キャンプのある地方自治体の考え方が異なっている。例えば2017年以降カクマやダダーブ難民キャンプの閉鎖を中央政府は発表したが、カクマ難民キャンプの場合は、その差し止めを求める申請をいくつかの団体が言い、その申請団体の中にカクマ難民キャンプがあるカウンティも入っていた。受入地域と受入国側の事情は異なる。しかし、国内の世論としては圧倒的にソマリア系ケニア人やソマリア難民に対する差別や偏見が強く、ある世論調査ではケニア国民の80%以上がソマリア難民の帰還に賛成している。

ケニアの場合、歴史的にソマリ系のケニア人とそれ以外、非ソマリ系のケニア人との間で対立があり、ソマリ系ケニア人はケニアの政治の中で周縁化されている存在である。そのため政治的圧力の母体になるような市民社会組織や有力な政治家が不在である。唯一の例外として、これまでの様々な強制的な帰還の一定の歯止めとなってきたのはケニア高裁である。しかし、ケニアにおいて「法の支配」が十分に確立しているわけではないため、一定の不安定要素はある。新たに大統領に就任したルト大統領が、どこまで高裁の決定を重視するかは今後の様子を見ていく必要がある。

他のアクターの動向について、UNHCRや欧米諸国はむしろVRPに対しては否定的ではなく、資金援助を行っている。UNHCRは難民受入国と対立的になることはできず、難民受入国の意向に全く反対する意見は出せないため、VRPに関してはかなり妥協していると言えると考えられる。ドナーである欧州諸国は近年アフリカに対しては、EU域内に入域することを管理させるために、アフリカ諸国へ資金援助を実施している。そのため、アフリカ諸国の難民政策に対して、強く人権の尊重や政策の改善を要求しなくなっている。また、ヨーロッパ諸国の中には、資金援助による移民・難民の帰還を奨励してきた国もある。そのため、自国の対応からあまり強くいえない状況も働いているのではないかとと思われる。

例えば1970年代ドイツでオイルショック以降、「外国人労働者」を帰国させるために資金援助を実施してきたという歴史があり、1980年代以降は庇護申請者や不規則移動者、特定のカテゴリーに属する移民に対する帰還・帰国を奨励するために資金・技術援助を実施してきた。

この表から分かる通り、移民と難民は分けて考えるべきではあるが、自国にとって望ましくないと認識される国籍所持者や市民権所持者以外の外国人を帰国させるために資金援助を使うという政策は長年実施されてきた。近年急に行われたわけではないということがわかる。



AU・アフリカ諸国に関して、一定の影響を持ちそうな国々は、ケニアの帰還政策、あるいは抑圧的な難民政策について黙認しているのが現状である。AUの中に人権委員会も存在し、平和監視作戦（Operation Usalama Watch）が実施された時には人権を尊重するよう勧告を出しているが、法的拘束力がないため、ケニアでは有効に働かなかった。先ほど事例で挙げたように、他のアフリカ諸国もVRPを実施しているため、ケニアの状況に対しては黙認していることが多い。

## おわりに

こうしたことを含めて考えると、果たして帰還は望ましい解決策なのか。ソマリア難民の事例から言えることはそうとは言い難いと言える。帰還がもたらすソマリア社会への影響と持続性から言うと帰還した難民の権利というのは保障されない、一応帰還後に支援するというのが帰還を促すためのインセンティブにはなっているが、戻った後にはほとんど支援がないというのが現実である。また、帰還した難民と現地住民との対立も往々にして存在する。これが新たな地域の、ミクロレベルの係争要因、不安定化要因となる。また帰還が食料価格を高騰させるなどの経済的な問題も発生させるといった問題も指摘されている。

さらに帰還しても定住できないため帰還難民の再移動が繰り返される。例えば、前述の「リサイクラー」としてケニアに戻ってきた人は、ケニアではより脆弱な立場に置かれ、支援も受けられない。また常に、警察や軍の恣意的な逮捕・拘禁の対象となってしまう。そういった人々が新たに武装組織からのリクルートもターゲットとなりやすい。実際そういった経緯で武装組織のメンバーになっている人がいることも報告されている。こういった脆弱な立場の人々をそのまま放

置しておく、長期的にはケニアの安全保障上の新たな脅威になるのではないかという指摘もある。過去の帰還の事例は成功例よりも不成功な事例の方が大きいのではないかとされており、果たして、帰還のために多大な資金援助、労力を使っている中で、それに見合うだけの利益/ベネフィットが得られているのかについては再検討する必要がある。

持続的な帰還を実現するための方策について、帰還でこれまで重要視されてきたのは、「難民問題の解決」であり、「難民の問題」の解決ではなかった。帰還が難民問題の解決であるという前提を、まず捨てる必要があるのではないか。それを踏まえ、帰還にともなうリスクと、帰還難民のチャレンジに対する配慮をして行かなくてはいけない。月並みな話だが、難民の意思と、再統合のための支援や環境整備、難民出身国の政治・経済・社会状況に根源的に対処しない限り帰還は成功し得ないと言える。

## 質疑応答

――司会：報告の後半部分でソマリアに戻った帰還難民の状況についてご報告いただいたうち、三つ目の非正規移動を伴う移動の実態やその背景について伺いたい。アフリカ諸国内の南下や北上に関して、南アフリカへ行ってもリスクがあり、ヨーロッパへの移動も非常に困難であるといった説明があったが、かれらのように帰還後再び出身国から非正規の移動を強いられることで、どのような二次的、三次的な影響が起こりうるのか。その他の状況を含め、詳細を知りたい。

杉木：非正規移動を繰り返している人々の状況は非常に多様である。まず多くの人に共通する問題として、帰還した後に仕事がないということが最も大きな問題として浮上する。ソマリアは失業率が高く、フォーマル、インフォーマル問わず仕事がなく、新たな仕事を求めて職が得られるであろうヨーロッパを目指す。あるいはサウジアラビアやイエメンは、歴史的な繋がりから、ディアスポラなど含めソマリア系の住民がそれなりの人数がいるため、こうした場所へ移動するということが見られる。

二つ目としてソマリア中南部ではアッシュバーブや、他の武装組織が実効支配している地域があり、そこに戻って武装組織のメンバーにリクルートされる、または脅迫され身の危険を感じて移動せざるを得ないという人々も相当数いると言われている。リビアは様々なメディアで報道されている通り、治安が悪く、難民受け入れや、ヨーロッパから送り返されてきた難民や移民の人々に対する処遇も悪い。かつ密航業者や様々な犯罪組織が暗躍して非正規移動者を誘拐・拉致し、奴隷市場での人身売買などを行っていると言われているが、実態把握は不可能である。移動中に命を落とす、行方不明になるといった人々も多数報告されており、移動先での危険が指摘されている。

――質問者A（研究者）：ケニアにおける難民の安全保障化の背景をもう少し聞きたい。安全保障化理論に関して、社会学的なアプローチには、官僚制的な裏付けについて着目する。今回紹介された写真の中でも、警察、軍と一緒にオペレーションをやる風景も見られたが、ケニアにおけるセキュリティに関する専門家の構成や機能はどのように官僚制的な裏付けがあるか。

杉木：安全保障化の理論の中にはコペンハーゲン学派とパリ学派があるが、私はコペンハーゲン学派における、認識的脅威が拡散されていく中で受容され、セキュライズしているという点から報告してきた。

官僚制的な点（パリ学派的視点）でいうならば、現在特にナイロビなどはITシティを掲げていて、監視カメラの設置などを進め、監視体制の強化が進んでおり、またレイシャル・プロファイリングが実施されている。イシリーというソマリ系住民、あるいはソマリア難民が多く住んでいるところでは至るところに監視カメラがあり、常に私服警察官や諜報機関のメンバーなどが、随時パトロールを実施している。

また移動する際にも、例えばガリッサ・カウンティというダダーブ難民キャンプがあるところ、またカクマへの経路などでは、検問所が設けられている。この検問所では難民に限らず、すべての人がその都度パスポートやIDカードを見せる必要がある。IDカードの携帯の義務化はソマリア難民だけではなく、ケニアにいるすべての人に対して義務化されているため、2013年のテロ以降、監視が進んできていると言える。

――質問者B（実務家）：2011～2012年にかけて、カクマ難民キャンプで仕事をしていたことがある。帰還が好ましくない場合があるという点はその通りだと思う。またUNHCRが政府に強くいえないのも事実である。おそらくUNHCRだけでなく、オペレーションを持っている全ての支援団体に言えることであるが、国家の承認の下でしか活動ができないという現実がある。しかし、こうした団体の優先事項は、可能な限り現地に長く留り支援を継続することである。推測ではあるが、何もしなければ難民がケニア政府によって強制送還されるという状況の中で、理想的ではないにしろ自主的な帰還を最善の選択肢として、UNHCRもそこに介入してきたのではないか。難民の意思に反する形で送還が行われてしまう恐れのある状況で、こうした団体は帰還事業という形での関与を通じ、支援を行おうというモチベーションがあったと思われる。ある帰還事業を指してそれが好ましくないというのであれば他にどうすべきだったかを提示していかないと解決は難しい。政府の方針の枠組みの中で何ができて、その中で何がベストか考えていかなければならない。帰還が望ましくないのは事実だと思うが一方で、他に何か解決策として取り得たかは気になった。

杉木：ケニア政府が帰還を推し進めた最大の理由は、2013年のウエストゲート・ショッピングモールのテロと、アッシュバーブのメンバーが難民キャンプや一部の地域に難民として紛れ込み、テロの主導やケニアの治安を悪化させているのではという懸念であった。ケニア政府としてはこのような状況を非常に憂慮すべきであるとして帰還事業を進めたが、本当に難民を帰還させなければ解決ができない問題だったのかを問い直す必要がある。実際にアッシュバーブのメンバーの中に難民がいたかについては疑問が残る。かつてダダーブに住んでいて、北欧（ノルウェー）へ渡った人がいたということは明らかになっているが、ケニア政府としてはテロの責任を難民に転化したいという意図があったと考えられる。ケニア政府のテロ対策の失敗に対して国民から強い批判があり、国民からの批判の目を逸らしたいという動機に基づいた政策がとられたという指摘が多々ある。したがってケニアのケースは、難民を帰還させるべき事態であったかについては疑問が生じる。また同様に、DRC（コンゴ民主共和国）やブルンジ、ナイジェリア出身の難民が難民受入国から（ほぼ強制的に）帰還させるケースも難民たちを、帰還させなければならなかったのかについても様々な議論がある。この点についてももう少し丁寧に見ていく必要があると思われる。

もちろんUNHCRや他の支援団体においては、ベストではないと認識しつつも帰還事業に関与せざるを得なかった、また難民にとっても強制送還されるよりはましだったという事情は理解している。しかし、もう少しケニア政府の判断を丁寧に分析し、アドボカシー活動などを展開することでソマリア難民の「安全保障化」をデセキュリティイズ（desecuritize）する方法が取れたのではないかと考える。

――質問者C（研究者・元実務家）：UNHCRで働いていた頃、複数の国で何度か帰還事業に携わった経験がある身として、うまくいく帰還事業とそうでないものを分ける要因は何かについて考えたい。うまくいく帰還というのは定住がうまくいき、さらに持続可能なものである。

私がかつて関わったリベリアへの帰還事業は、比較的アカデミックに取り上げられること自体少ないが、成功したケースであったと考えられている。ソマリアのケースとリベリアのケースで何が異なるのか、自分なりの考えでは、三つの要素が関係しているのではないかと考える。これは私が現地で直接感じた経験に基づく仮説であり、根拠となる科学的なデータが存在するわけではなく、また検証も困難だと思われる。一つ目は「帰還する人々の文化」、二つ目は「自発性」、三つ目は「庇護国と出身国の二カ国間の格差」である。

一つ目の「帰還する人々の文化」というのは、協調的か個人主義的かといった国民性、またソマリアのクランやアフガニスタンにおける民族など、帰属先の違いによる分断といった排他的特徴があるかどうかを挙げられる。リベリアでは帰還した先で、すでにいる住民とともにコミュニティを作っていこうという空気がみられ、非常にポジティブな雰囲気があった。帰還した難民が自身のクランとは別のクランには受け入れられず、社会統合が困難といったソマリアで見られるアトリビューション（帰属意識）による分断などはリベリアではあまり見られなかった。

二つ目は、報告の中でも難民が帰還できると判断する際に客観的な判断基準を設けるのか、難民の自発性を重視するのか様々な議論があると指摘されていたが、この難民の「自発性」がリベリアの場合は高かったと思われる。「自発性」が最終的に帰還のサステナビリティに結びつくのではないかと。

三つ目について、庇護国と出身国との間の安全面や経済的格差、生活水準の違いが帰還後の社会統合に影響するのではないかと。この格差が小さいほど帰還後の社会統合はうまく進むと考えられる。例えばシエラレオネの生活環境はリベリアの生活環境とさほど変わらない。生活レベルにあまり差のない国間の移動に関しては「リサイクラー」という現象は起こりにくいのではないかと。一方でケニアの場合、ダダーブは決してナイロビのような大都市ではないが、治安という安全面の意味でも物質的、社会的サービスへのアクセスという部分でもおそらくソマリアのキスマヨにいるよりはるかに良い状況だと思われる。

UNHCRはどのケースでも同じ論理を用いて帰還を実施しているが、こうした要素が帰還事業を、成功する事業と失敗する事業に分けるのではないかと考えている。この点に関して意見を伺いたい。

杉木：報告の中では触れなかったが、リベリアとシエラレオネの難民の帰還については一般的にサクセスストーリーと考えられている。帰還が成功する条件に関して、今指摘された三つの要素のうち一つ目の「帰還する人々の文化」というのは、私には分かりづらい。しかし二つ目と三つ目の要素、特に滞在していた国と出身国の経済的な格差のような事情は重要な要素である。リベリアとシエラレオネは差があまりない、ガーナとは少し差はあるものの、こうした点をしっかり見る必要はあると思う。もっと多くの要素が考えられると思うが、難民として暮らした「期間」も一つ重要なのではないかと。というのもリベリア難民やシエラレオネ難民は紛争が発生して難民になった期間は大体10年ほど。ソマリア難民のケースは1991年に紛争が発生してからずっと難民状態にある。同時にダダーブに現在住んでいる難民の約40%以上が生まれも育ちもケニアのダダーブという状況である。かれらにとってソマリアに帰るということは母国に帰国するというよりも、外国に移動することと同義である。帰還は長期的に滞留している難民にとっては大きな心理的抵抗になると思われる。帰還事業の成功、不成功の要因は色々なケースからさらに検討していく必要がある。今後他の地域との比較なども行いたい。

――質問者D（研究者）：ソマリア難民の場合、ソマリア現地の政治状況だけではなく経済状況やクランなどの様々な要素も考えなくてはいけないということを読んだ。帰還について、出身国の受け入れ体制の整備がない中で帰還が実施されることが問題であるという点について、出身国の受け入れ体制の評価をどうすべきか。どう評価するのか、誰が判断するのかについてどのような議論があるのか伺いたい。



杉木：受け入れ体制が整っているかについて、誰がどう、いつ判断するかについてはなかなか難しいところである。現在行われているのは基本的に三者間協定である。受入国の政府、出身国の政府、UNHCRなどの機関の三者で判断している。実際どうするのが良いのかということだが、1つは、難民自身が判断するというのが重要である。実は難民自身がローカルな情報を様々なネットワークを駆使して得ており、その中でかれらが納得しなければ帰還は進められない。受け入れ体制を誰がどう判断するかについては、複雑な問題である。一般的にこれまで実施されてきたのは根本的に紛争や内戦が終結した、もしくは政治体制が変化して民主的な選挙が実施されるようになるなどが判断基準の一つにはなっている。また個別の国の事情によってもかなり違いがある。例えばルワンダの場合、政府は安全と安心を謳っていたが、難民自身は決してそうは思っておらず、いまだに帰還を拒否している。実際の受け入れ体制や安全は誰の視点から見るかによってかなり乖離がある。

――質問者E（ジャーナリスト）：ソマリア難民の帰還について、国際社会はソマリアの難民を帰すべきなのか、あるいはまだ早いと考えるべきなのかということについて伺いたい。1990年代からソマリアの現地で取材をしていた。ケニア政府の政治的思惑もある中、ソマリアの難民は帰還する状況にあるのかどうか、国際社会はかれらをどうすべきかということについてお話を伺いたい。

杉木：一言で言うとまだ帰すべきではないということに尽きる。理由は二つほどある。1つ目は、まだ情勢が不安定であること。特に中南部では武装勢力が実行支配している地域があるということによる理由からまだ帰還させるべきではないと考えられる。

2つ目は、気候的な課題（気候変動）があること。2022年から昨年までは大干ばつで食糧不足などの問題が起きていた。最近は大洪水などが起きており、環境的負荷が非常に大きいことがある。特に南部の農業地域など、インフラが整っていない地域などは今、帰還するとなると非常にリスクが高い。

――質問者E（ジャーナリスト）：では、20年、30年経っても今と同じ状況であればどうか。国際社会としてもう少し何かできるのではないか。ケニアなどの周辺国一国でどうにかできる問題ではないため、日本含めて国際社会は何をすべきかについてご意見を伺いたい。

杉木：ケニアには、長期滞留難民（Protoracted Refugee situations）が、ソマリア難民だけではなくコンゴ難民や南スーダン難民など非常に多くいる。この根本的な解決のためには、難民出身国に変化がない限り、難民は流出し続けるだろう。また帰還もできない状況にとどめ置かれる。冒頭に述べた二つの「難民問題」への対処だけでは難民問題そのものは解決できない。最終的には実効性のあるガバナンスや、人権侵害をしない政府を構築することが必要である。そのた

めの支援やアプローチをとるべきなのではないか。なぜなら近年、アフリカ諸国全般において「民主化の後退」がみられ、競争的権威主義体制よばれる政治体制をとる国が多い。1990年代と異なり多くのドナー諸国は民主化や人権保護などについて、アフリカ各国に要請しなくなってきた。さらに現地の市民社会組織（CSO）支援についても、民主化や人権保護をしている団体に対する支援は徐々に縮小している。そのため市民社会のスペースは非常に減ってきており、憂慮すべき事態である。民主化やガバナンスに対する支援は短期的なものではなく、長いスパンを見据えて実施すべきである。むろん喫緊の難民支援や人道支援などの課題は重要であるが、それらとともに長期的な支援をどのように組み合わせ、実施するべきかという課題もある。こうした中で様々なアプローチを複合的に関連させて考える必要がある。

――質問者B（実務家）：用語について質問したい。“protracted refugee situations（PRS）”を滞留難民と訳出しているのはなぜか。「長期化する難民状況」と訳す人もいると思うが、滞留難民と呼ぶ理由があるのか。私は、「滞留」と聞くとStranded Refugeesが思い浮かぶ。

杉木：小泉康一先生（大東文化大学名誉教授）がPRSを滞留難民と訳出しているため、私もそれに倣って使用しているが特に強い理由があるわけではない。PRSに限らず、どのような日本語訳が適切かについては常に悩んでいるところである。

用語に関連して言えば、もう一つ問題となるのが、難民は、いつからいつまで難民なのかという点である。帰還したら難民でなくなるのか、あるいは帰還した後もいわゆる帰還難民という形でしばらく難民として考えるべきなのか。例えば第三国定住でカナダに行く場合、カナダに到着した段階で永住者の資格を付与されるため法的には難民ではなくなることといったことも考えると、非常に悩ましい。こうした用語をどのように統一させていくか、またどう区分していくかについてはこれから検討する必要がある。

――質問者F（実務者）：長期的に難民キャンプに滞在し、また次の世代が生まれているということで、難民が避難先で家族を形成している様子が伺えた。そこで、難民がソマリアに帰還する場合、家族単位で帰還するのか、もしくは単身で一旦帰還をしてみて、その後家族を呼び寄せるか。もしくはソマリアでの生活を諦め、単身で再度家族のいるケニアに戻るのか。どちらのケースが多いのか。また非正規でヨーロッパや南アフリカなどに渡る時も家族単位なのか、単身なのか。単身で移動する場合、実際に移動する人物のプロファイルを伺いたい。

またそれに関連して、ケニアで長期に渡り生活基盤を築いてきた人々にとって帰還というのは非常に大きな決断だと想像する。帰還をする権利だけではなく滞在し続ける権利の両方が確保されて初めて政策として機能するのではないか。

杉木：誰が帰還しているかというプロファイリングについては、実はデータがあまり出ていない。しかし、個別のインタビューで聞き取った範囲では、割と多くの場合で、世帯の中で青年層の男性が単身でまず帰還し、家族はケニアのダダーブに残り、帰還先のソマリアについての情報を集め、帰還するかどうするかを判断するということが多いようだ。ただ世帯で帰還すると支援金が受給可能なため、家族単位で帰還するといったケースもないわけではない。明確に数字などのデータを出すことはできないため、あくまでもインタビューした関係者の中での範囲の情報だが、半数以上は男性がまず単身で帰還していた。

また帰還そのものは大きなハードルなのかということについて。先述の通り、法的にはケニアで一度難民として認定され、ソマリアに帰還後、さらにケニアに戻ると難民としてのステータスを得ることはできないが、実はこっそり家族に会うために定期的にソマリアに一時滞在してケニアに戻るといったケースは割と存在する。帰還がかれらにとって心理的抵抗のあるものかどうかは、定期的な移動を繰り返すことができるかによって個人差、家族差がある。

――質問者F（実務者）：誰が帰還しているかについてデータがないということが、まさに政策の力点がどこにあるのかを表しているように感じた。

――質問者C（研究者）：ケニア政府による難民キャンプ閉鎖などに対するケニア高裁の判決について。一旦帰還した難民は二度と難民として登録されないというルールは他の国でもみられるが、難民法の原則に基づけば、再度難民の地位を得ることについて何ら支障はないはずである。帰還後、迫害などの事実があれば改めて難民としての地位を申請することができると思うべきだと考えるが、その点に関してケニア国内、例えば裁判所や市民社会団体で何か声は上がっていないのか。

杉木：これに対する不服申し立てや、裁判所へ違憲判決を求めるといった取り組みは、現時点では行われていないようだ。難民自身もこの問題に関して熟知していて、ケニアの難民政策が抑圧的になってきたといった事情も合わさり、近年、ケニア以外の国へ庇護申請するソマリア難民が増えている。エチオピアなどで庇護申請をしているソマリア難民が増えている。またウガンダはソマリア難民を比較的寛容に受け入れている。ウガンダの場合、ソマリ系の住民やソマリア難民に対する差別的な政策が取られていないため、ケニアからウガンダへ難民が流出しているという様子をウガンダに在住するインフォーマントから聞いている。

――質問者C（研究者・元実務家）：これに関連して、UNHCRなどで実務経験のある参加者に伺いたい。グローバル・トラッキング・システムの構築は現在どうなっているのか。つまり世界規模の難民のバイオデータなどは存在しないのか。例えば難民がケニアからソマリアに帰還し、再度ウガンダに避難した場合にUNHCRオフィスで指紋チェックをすると、すでにケニアで難民

認定されていることが判明するといったシステムの構築を準備していると耳にしたことがある。現時点では、実用化されていないのか。

――質問者B（実務家）：私が知っている、アジアの文脈だと例えば以前マレーシアにいた人というのが、他のアジアの国に移動した場合に、バイオメトリクスですぐにわかる仕組みができてきている。しかし、アフリカでどのくらい実用化されているかは定かではない。

――質問者G（大学院生）：研究手法について聞きたい。杉木先生が国際関係論のマクロ的視点で書かれた著書などを読んでいたため、今回ナイロビのイシリーでフィールドワークを行ったと聞いて驚いた。難民研究というと法律側面が強く、人類学的なフィールドでの知見はなかなか出てこないといったマクロな視点、ミクロな視点の断絶を感じている。研究の中で国際関係を主題にしている中で、フィールド調査などミクロな視点はどう生かされているのか伺いたい。

杉木：私の専門は、国際政治や国際関係論だが、アフリカの場合、制度と実態がかなり乖離していることが多くみられるため、その点でフィールドでの調査も不可欠であると感じている。また最近では、法律的な視点だけでなく、文化人類学、地理学といった研究蓄積もかなり増えてきている。

今回の調査に関しては、帰還に関する難民研究の蓄積は、さほど多くなく従来の研究としては法律、政策的アプローチが多いことも実施を決めた背景にある。帰還する人々や帰還した後どうなっているかについての調査はあまり進んでいないため、第一段階として、現場でどうなっているのかを知りたいと思い、今回フィールド調査を行った。実態として出てきた問題をどう国際関係の理論に位置づけて、繋げていくかは今後の課題である。

国際関係論の研究者には主に2タイプおり、理論から現実を見る人、実態からマクロ的な理論を作っていく研究者がいる。私自身は後者のコンストラクティビズム的なアプローチをとっているため、フィールドでの実態をこれからもみていく。

以上