

# 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

2024年3月5日 難民研究フォーラム・研究会

杉木明子（慶應義塾大学）

# 簡単な自己紹介

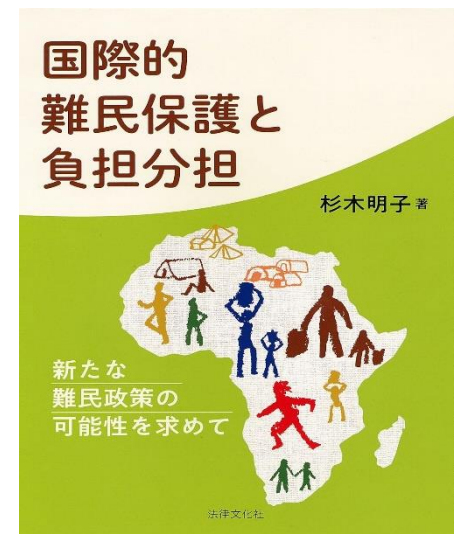
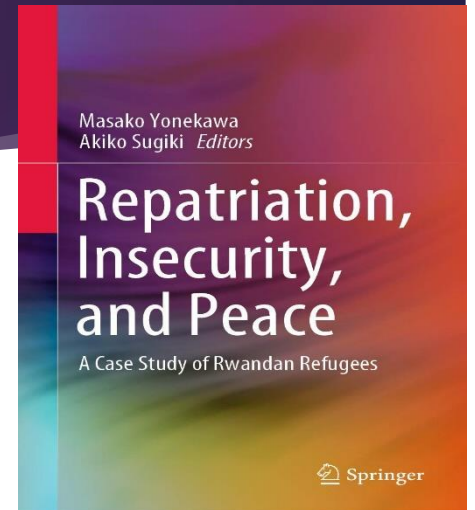
所属：慶應義塾大学法学部

専門分野：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・国内避難民問題
- ▶ 民族紛争・内戦・「テロ」
- ▶ アフリカにおける「海の安全保障」・海賊問題
- ▶ 紛争解決と平和構築（特に元兵士、子ども兵士の「社会統合」）

難民/強制移動に関する主な調査国：ウガンダ、ケニア、ザンビア、タンザニア、マラウィ、チュニジア



# 0. 報告の前に: 用語・定義に関して

## \* 難民の定義

1951難民条約・難民 = 「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会集団の構成員であること、または政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの、又は保護をのぞまない者及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又は望まないもの」

## OAU難民条約（1969）

- ▶ 「外部からの侵略、占領、外国の支配または出身国もしくは国籍国の一部もしくは全体における公の秩序を著しく乱す事件の故に出身国または国籍国外に避難所を求めるため常居所地を去ることを余儀なくされた者」も難民に含む

\* 庇護希望者→庇護（難民）申請者→難民

\* Prima Facie Refugee : 集団認定された難民

## 国内避難民（IDP）

- ▶ 迫害・人権侵害、紛争等による移動、国境を越えていない
- ▶ IDPに関する国際条約 なし ☞国家主権原則に抵触する可能性 あり

1990年代以降、UNHCRなどがIDPの支援に関与

- ▶ 1992 国内避難民に関する国連事務総長代理任命
- ▶ 1998 国内強制移動に関する指導原則策定

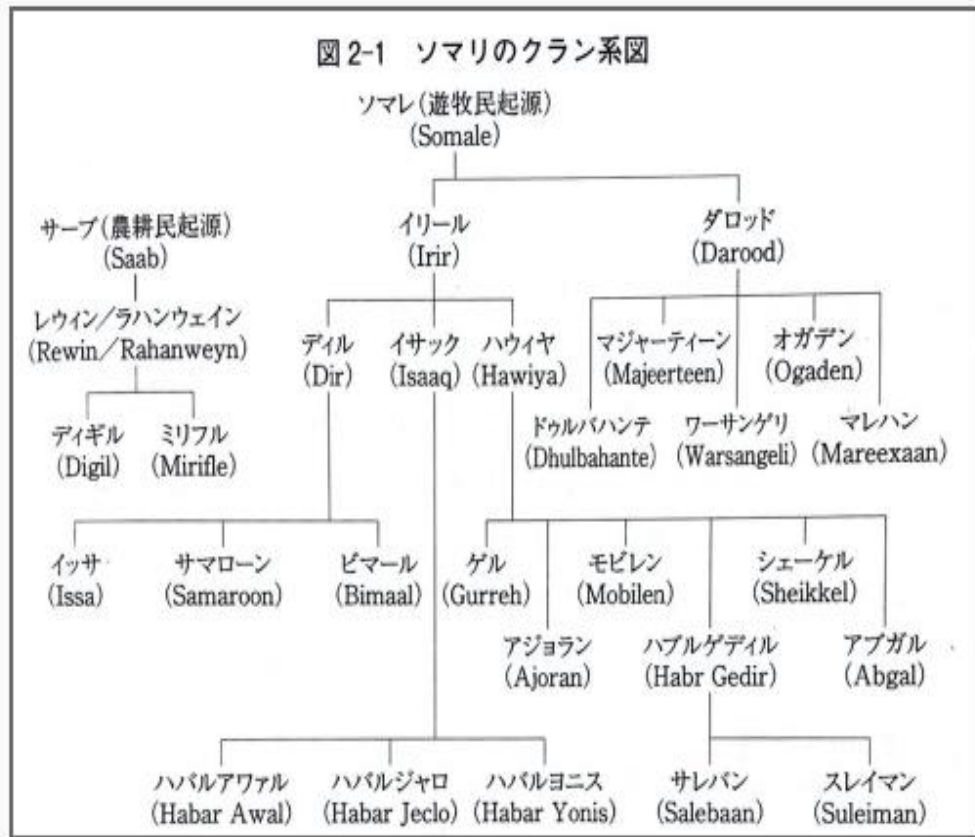
☞以後、様々な国でIDPに関する法令や政策が制定

- ▶ 2006 「アフリカにおける国内避難民の保護および支援のためのアフリカ連合条約」（通称：カンパラ条約）採択

# 難民問題の恒久的解決策(Durable Solutions)

- \* 帰還(Repatriation or Return) : 難民が庇護国（難民受入国）から出身国へ戻る
- \* 第三国定住(Resettlement) : 第一次庇護国から第三国へ : 難民全体の約1%
- \* 庇護国定住(Local integration) : 第一次庇護国における法的、経済的、社会的統合

# ソマリ（民族）とクラン（氏族）



- ▶ 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：イサック、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

# 本報告の趣旨・ねらい

## 難民の帰還の再検討

1) 難民の帰還 望ましい方策なのか？

☞ 難民問題 3 つの恒久的解決策（庇護国定住、第三国定住、帰還）

2) 持続的な帰還(Durable Repatriation/Return)を実現するにはどのような方策が必要なのか？

**留意事項：問題を問う視座** ☞ 2 つの難民問題

① 難民の問題：当事者としての難民

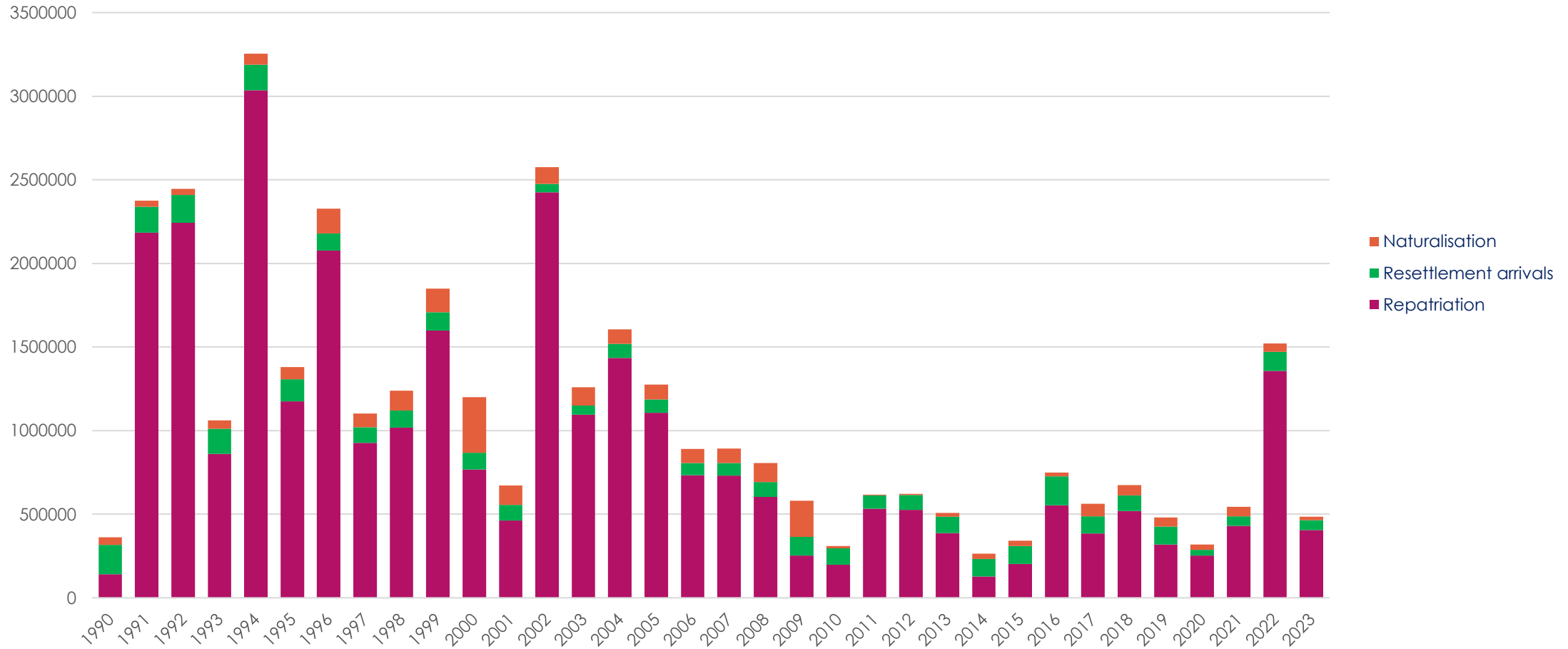
② 難民がもたらす問題：難民受入国、難民送出国、ドナー

# 本報告に関連した調査・データに関して

- ▶ 先行研究（文献リサーチ）
- ▶ UNHCR, IOM, 難民支援に関与する団体等の報告書、HP等から入手した資料
- ▶ 2020・2～3 ケニア（主にナイロビ・Eastleigh地区）でのソマリア難民、ソマリ系ケニア人等に対する聞き取り調査（40名）（半構造化インタビュー）
- ▶ ウガンダおよびケニアに居住するインフォーマントからの情報提供



# 恒久的解決策へのアクセス（1990～2023\*）



# 1. 帰還とは何か？

## 1) 暫定的な帰還定義

- ▶ 帰還 = 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）で定住することを目的として移動すること
- ▶ 帰還の前提：ノン・ルフールマン原則

## 2) 帰還のパターン 多様かつ複雑

- ▶ 非公式な帰還：自主的帰還（spontaneous return又はself-repatriation）：難民（またはその子孫）が自らのイニシアティブで出身国（またはルーツがある国）へ戻る
- ▶ 公的な帰還：UNHCR、難民受入国、難民出身国が3者間協定を締結し、実施

# 帰還の実施に関する主な原則

## ①自発的帰還 (voluntary repatriation)

- ▶ 1951国際難民条約：自発的帰還は明記されていない、**ノン・ルフールマン原則**
- ▶ 1950UNHCR規程：第1条
- ▶ 1969OAU難民条約：第5条

👉 「自発性(voluntariness)」の解釈 様々な議論あり

## ②安全で尊厳ある帰還

- ▶ 1996UNHCRハンドブック 安全=法的、身体的、物理的安全

## ③帰還するタイミング：難民出身国における根本的な変化

- ▶ 政治体制の変化、民主的な選挙、国連平和維持活動、「法の支配」の回復など

# 帰還の規範をめぐる論争

## (1) 安全保障上の理由によるノン・ルフールマン原則の違反

- ▶ ノン・ルフールマン原則の解釈 強行規範 V 除外条項 (難民条約第1条F(C)項、OAU難民条約第1条第5項)
- ▶ 2003年UNHCRガイドライン 除外条項 制限的解釈
- ▶ EU司法裁判所 慎重な姿勢→容認 (難民認定取消、強制送還)

## (2) 難民の意思をどこまで尊重すべきなのか？

- ▶ 難民出身国の不安全、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？ 肯定論 V 否定 (懷疑) 論
- ▶ 難民が帰還に合意せざるを得ない現状：難民キャンプ閉鎖、食糧等の支援の停止・削減、帰還に合意に対する対価の支払い

(3) 難民出身国が安全ならば、難民の合意がなくても帰還を推進できる？

- ▶ 安全の有無 ノン・ルフールマン原則を適用する基準
- ▶ 難民条約第1条C項（終了条項）：難民の地位が付与される根拠（人権侵害、迫害、紛争など）の消滅→難民の意思にかかわらず帰還させるべき  
☞ 賛否両論
- ▶ 終了条項適用をめぐる攻防：難民の意思は軽視、政治的恣意性

(4) 帰還する権利の尊重

- ▶ 2016ニューヨーク宣言&2018難民に関するグローバル・コンパクト
- ▶ 難民出身国の政治・治安状況 帰還の条件としなくてもよい  
☞ ノン・ルフールマン原則を尊重しない

## 2. 帰還の実態

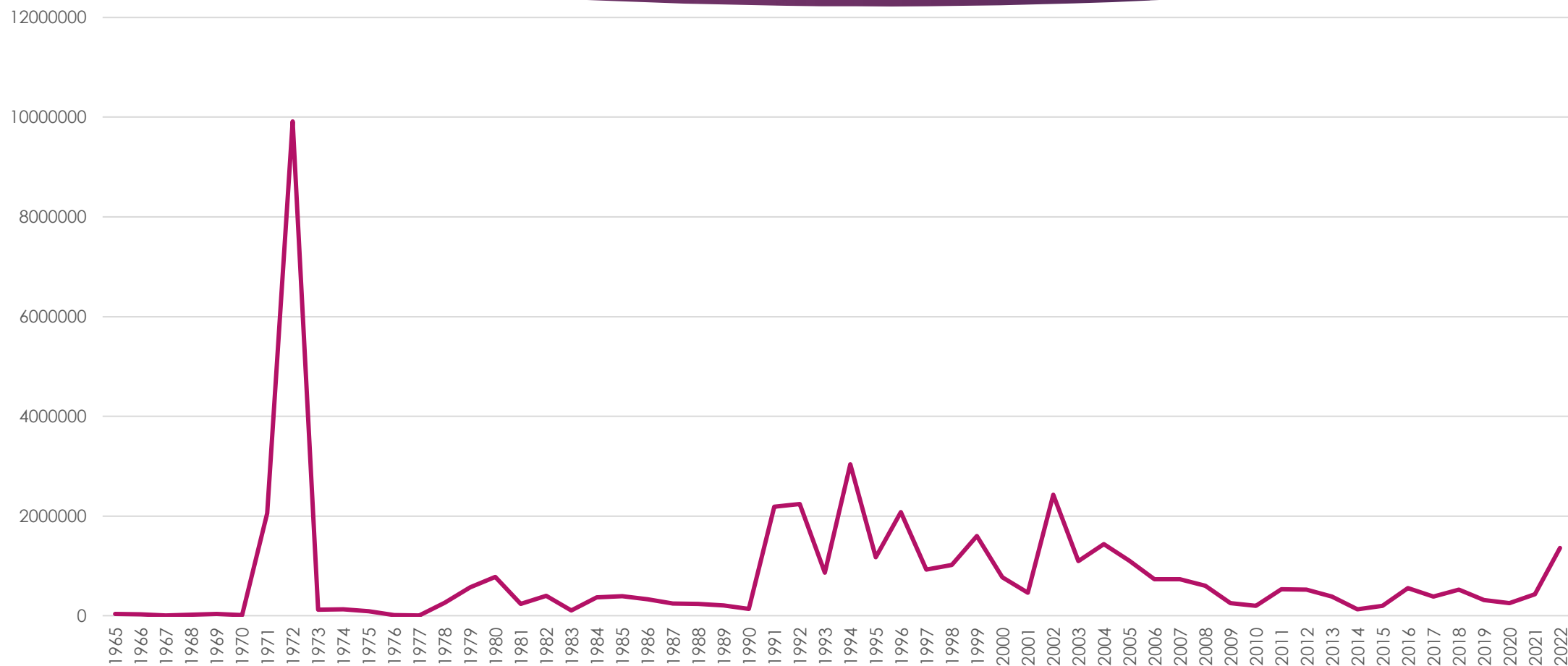
望ましい帰還と成功例

事実上の強制送還、ノン・ルフールマン原則や「自発性」に抵触する対応

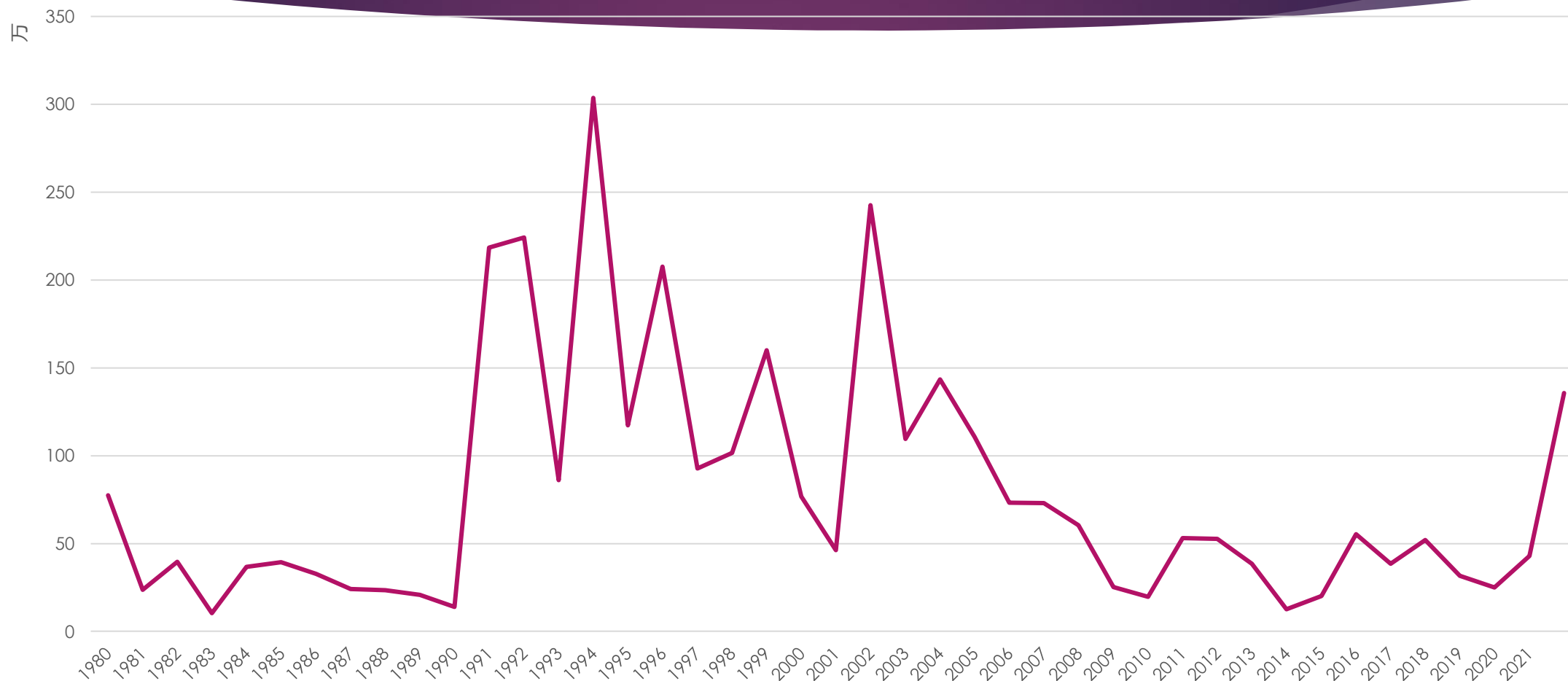
\* 代表例

- ▶ 収容施設に拘留されている庇護希望者や庇護申請者に対して帰還するか、残留するかを選択させる
- ▶ 難民キャンプや難民定住地における難民支援や人道支援の削減や停止
- ▶ 庇護申請者や難民に対して出身国又は「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同意させる
- ▶ 庇護希望者・庇護申請者・難民に対して金銭的な提供や職業訓練と引き換えに帰還に合意させる

# 帰還難民の推移 (1965~2022)

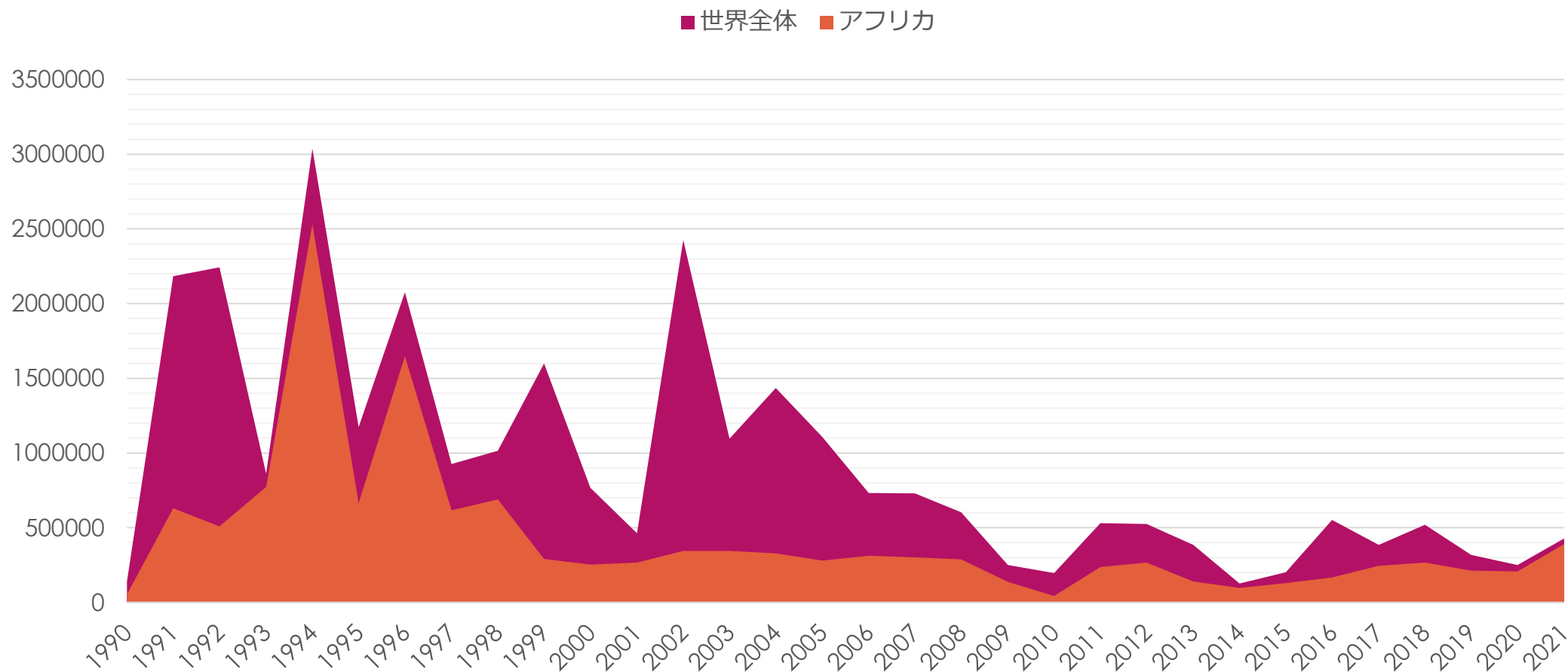


# 帰還した難民数の推移（1980～2022）





# サハラ以南アフリカへ帰還した難民数



# 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

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 ボスニア難民の帰還
- ▶ 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代半ば イラク（クルド）難民の「帰還」
- ▶ 1990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

- ▶ 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

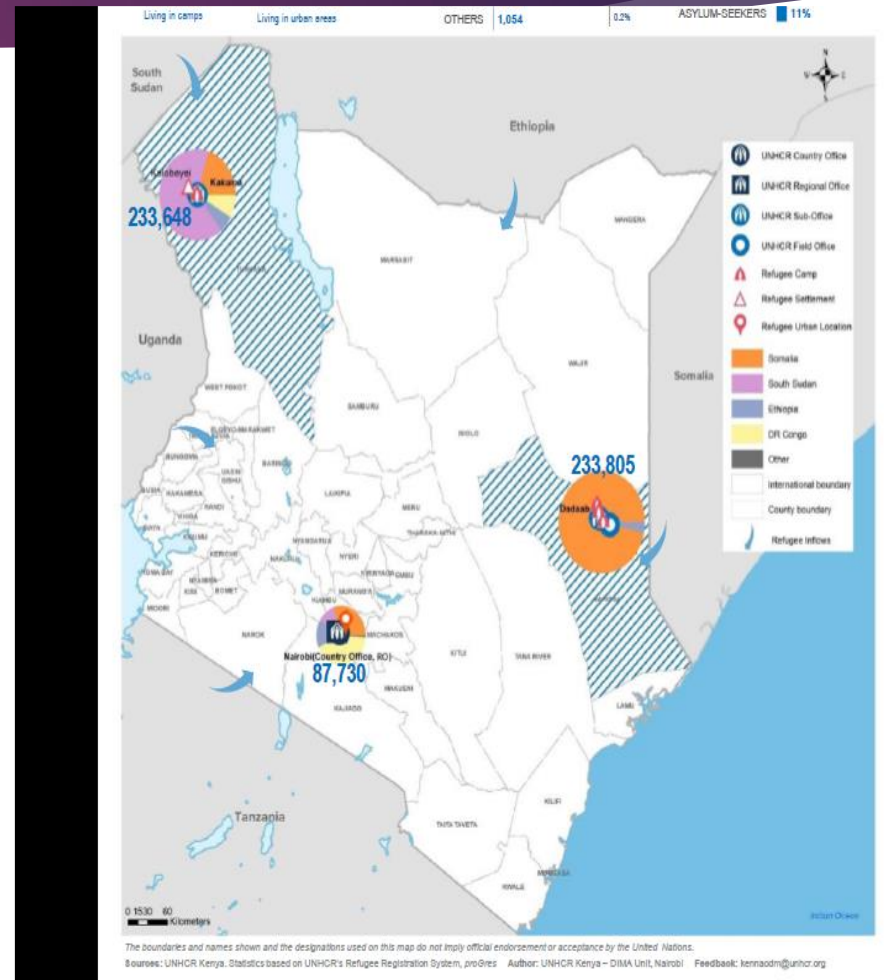
例) DRC、ブルンジ、カメルーン、ナイジェリア、中央アフリカ共和国、マリ、ソマリアなど

- 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

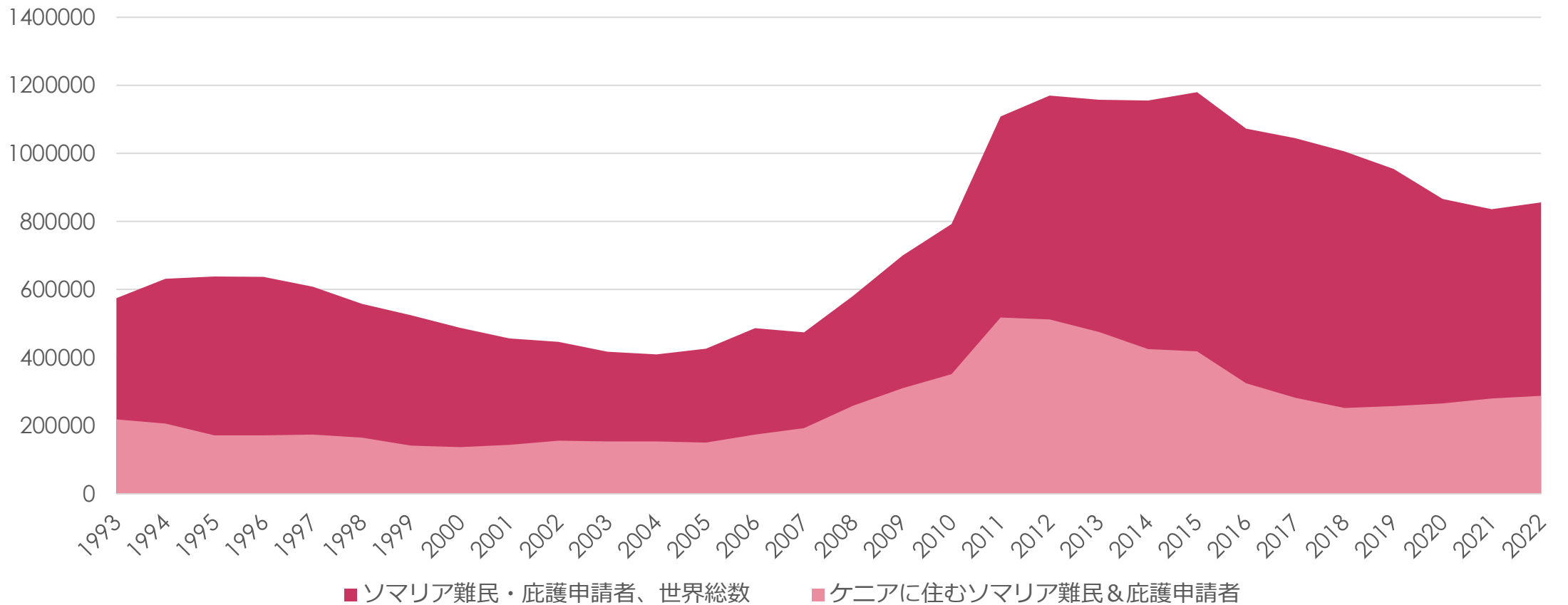


# 2022ソマリア難民・庇護申請者受入国 上位10か国

	Refugees	Asylum Seekers
Kenya	279,925	8,723
Ethiopia	251,842	51
Yemen	63,040	154
Uganda	51,192	10,371
Germany	23,812	5,248
South Africa	20,850	2,505
Djibouti	13,019	97
France	11,566	2,628
Austria	9,347	2,254
Italy	8,517	961



# ソマリア難民の推移



# ケニアに居住する難民・庇護申請者 ソマリア難民・庇護申請者との比較



# ケニアにおける難民保護制度

- ▶ 主な難民保護に関連する法律：2010憲法（1951難民条約・1967同議定書、1969OAU難民条約）、2006年難民法、2011ケニア市民権・移民法、2021難民法(2021 Refugee Act、2022年2月発効)
- ▶ 難民認定制度：UNHCR(1991～2014?) → Department of Refugee Affairs (DRA)(2014～2016)→Refugee Affair Secretariat (RAS)(2016～2021)

## 新難民行政制度（2022～）

- ▶ The Department of Refugee Service (DRS):庇護申請審査、難民支援などを実施
- ▶ The Refugee Advisory Committee : Prima Facie Refugeeの決定、難民政策を立案
- ▶ The Refugee Status Appeals Committee : 認定不服申し立てを審査、難民政策に対するアドバイスを実施

# ケニアにおける難民政策の変遷

- ▶ 第1期（1963～91）門戸開放型 比較的寛大な難民受入れ政策
- ▶ 第2期（1991～2002）「難民隔離政策」開始
- ☞ 以後、ソマリア難民の「**安全保障化(securitization)**」が徐々に進展
- ▶ 第3期（2003～2012）難民の管理を強化：対テロ」対策とリンク
- ▶ 第4期（2013～）ソマリア難民に対する弾圧を強化

# ケニア政府のソマリア難民に対する政策 主な特徴

## ①ソマリアからの庇護申請者・難民の受け入れ制限を強化

### 国境管理の強化

- ▶ 2007 ソマリア・ケニア国境付近にあるリボイ・トランジット・センターの閉鎖
- ▶ 2014 安全保障法採択 難民・庇護申請者の受け入れ上限を15万人設定  
←2015・2 ケニア高裁 違憲判決
- ▶ 2016・4 カイセリ内務大臣 ソマリア人庇護申請者に対する集団認定（prima facie refugees）取り消しを発表

## ②ソマリア難民に対する隔離、移動の自由に対する制限を強化

- ▶ 2014・3・26難民がダダーブ難民キャンプ以外の居住を禁止
  - ▣ ナイロビに不法に居住する難民は強制送還の対象に
- ▶ 警察・軍による恣意的な逮捕・拘禁 増加

### ③ソマリア難民の（強制的な）帰還や送還を促進

- ▶ 2013・11 ソマリア難民の帰還に関する三者間協定締結→ソマリア難民の送還を開始
- ▶ 2014・4・12 「平和監視作戦（Operation Usalama Watch）」、ソマリア難民・ソマリ系ケニア人の恣意的逮捕、拘禁、6月末までに約360名のソマリア難民・ソマリ系ケニア人がソマリアへ強制送還
- ▶ 2016・5 ケニア政府 ダダーブ難民キャンプの閉鎖を発表  
←ケニア高裁 2017・2 違憲判決

▶2019 ケニア政府 ダダーブ難民キャンプ閉鎖を表明

←ケニア高裁 違憲判決

▶2021・3 ケニア政府 ダダーブおよびカクマ難民キャンプの閉鎖と全難民の送還を表明 ←4月 ケニア高裁 一時差止

▶2021・4 ケニア政府 2022・6までに2つの難民キャンプを閉鎖すると発表

▶2021・11 新難民法採択（2022・2発効）、新難民行政制度の樹立

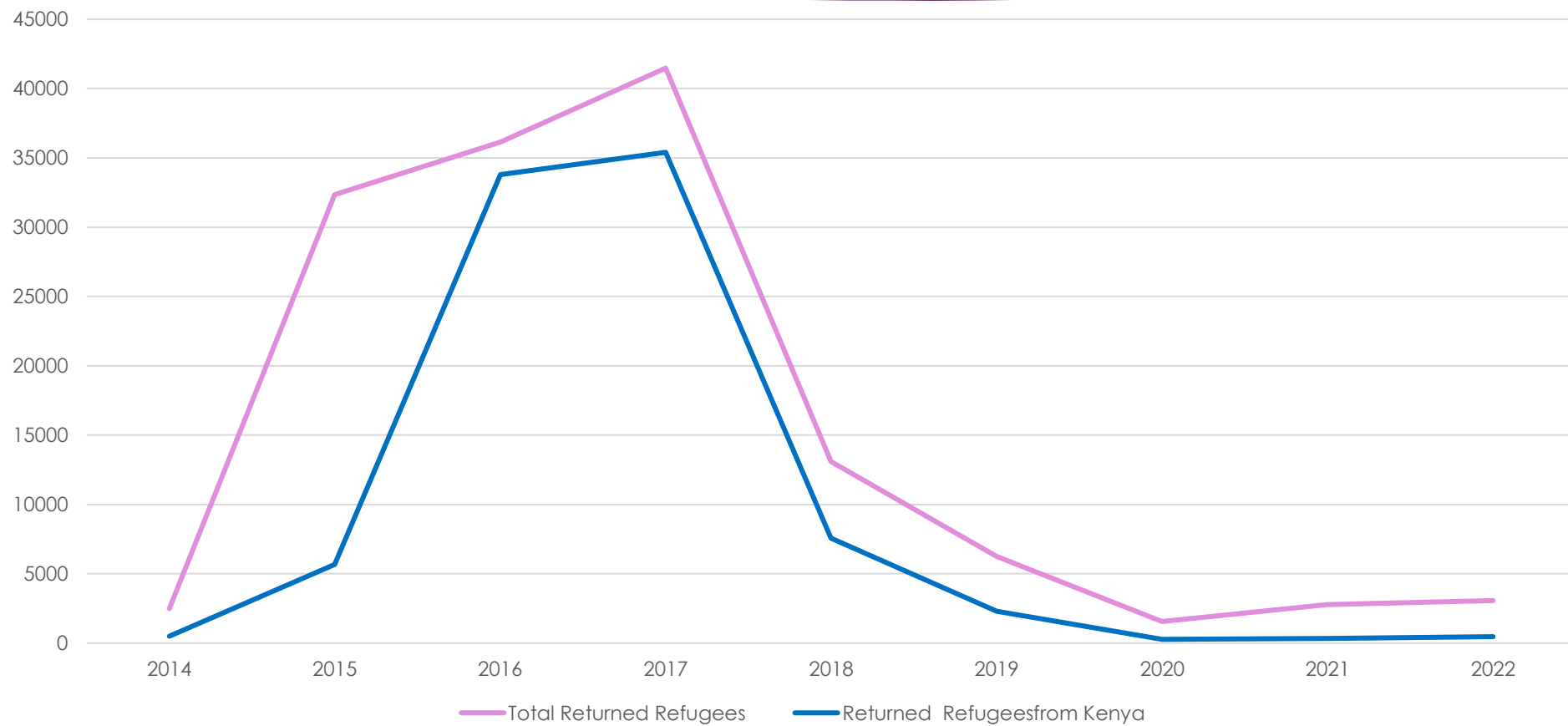
☞2021新難民法：難民の就労や経済活動を認める、難民隔離政策から難民と難民受入地域の統合をめざす



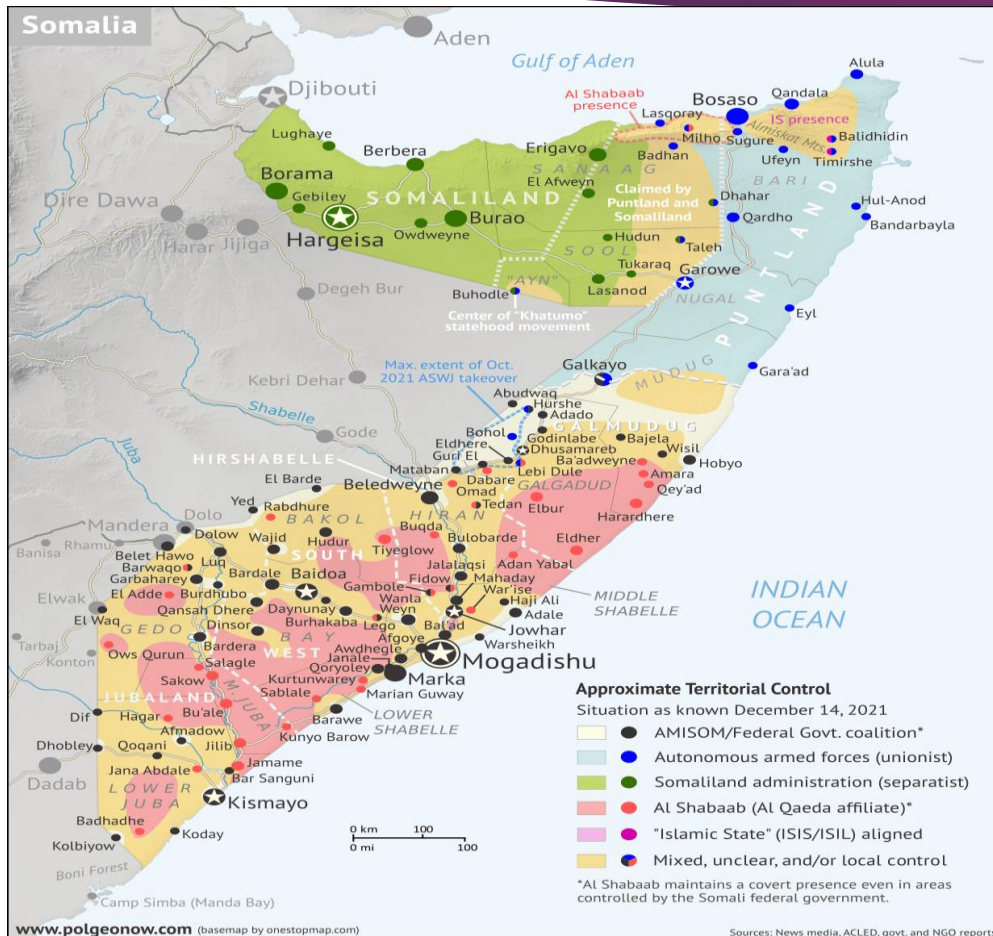
# 自発的帰還プログラム（VRP） 2014～

- ▶ VRPにより帰還したソマリア難民：2014（486人）→2015（5,679人）→2016（33,792人）→2017（35,409人）→2018（82,840人）→2019（2,295人）
- ▶ 主な支援内容：一人につき200\$（1回のみ）、1世帯に対して6か月間の生計支援、6か月の食料購入費、児童に対する1年間の就学支援など
- ▶ 2016 UNHCR調査：ダダーブに住むソマリア難民 約74% 帰還を拒否（主な理由：66%安全・治安、10%住居の確保）
- ▶ VRPに参加した理由：ダダーブ難民キャンプ閉鎖の可能性、帰還時に提供される資金や支援プログラム、ダダーブ難民キャンプでの様々な支援の縮小や停止、2015年以降の新規庇護希望者の登録停止など

# ソマリア難民の帰還 (2014~2022)



# ソマリア情勢



1991以降、全土を一元的に実行支配する中央政府は存在せず、事実上3つの「政体（エンティティ）」に分断

- ▶ 北西部：ソマリランド（独立宣言）
- ▶ 北東部：プントランド（自治政府）
- ▶ 中南部：治安は不安定、アルシャバーブ（Al-Shabaab）実効支配地域あり
- ▶ アフリカ連合（AU）のアフリカ連合ソマリア・ミッション（AMISOM）およびその後継のアフリカ連合ソマリア移行ミッション（ATMIS）が治安維持を担う
- ▶ ソマリランドとプントランドの係争地域で戦闘激化

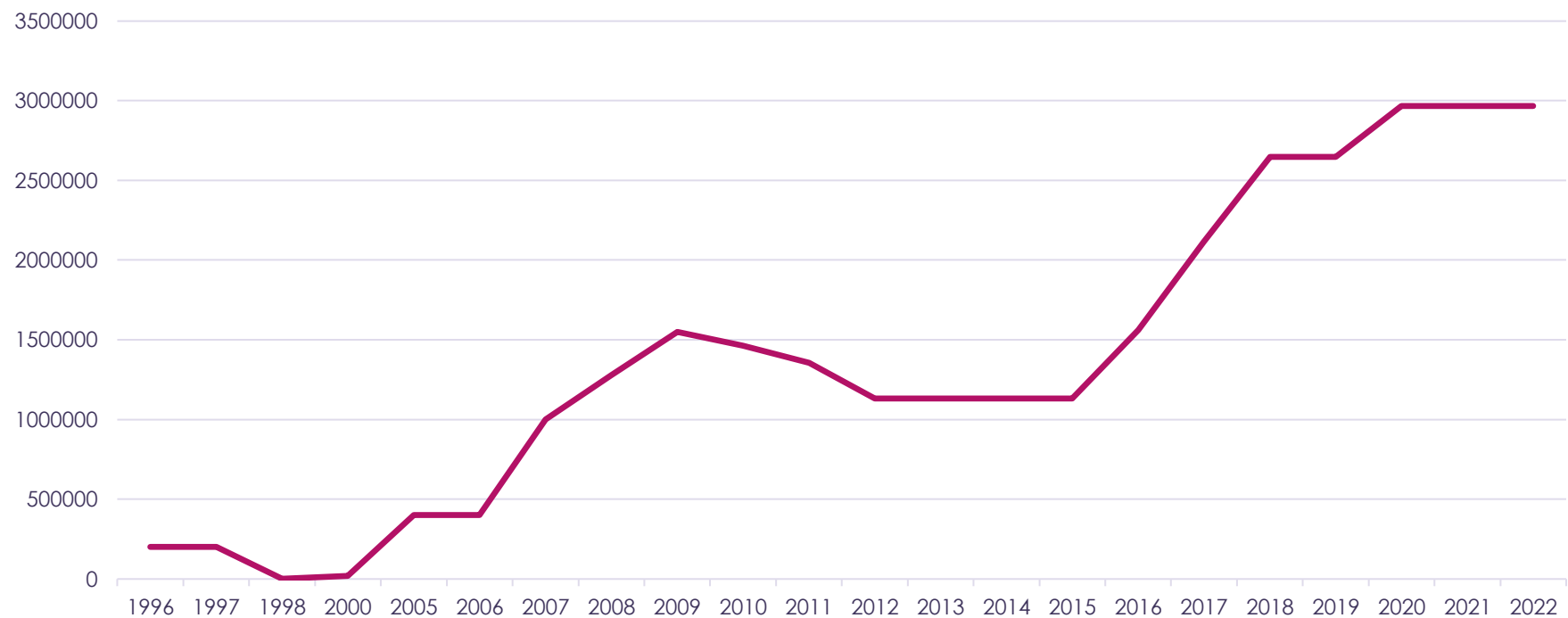
# ソマリア帰還後の難民

## 1) 「国内避難民」(IDP)

- ▶ 帰還難民 多くは中・南部出身者、「故郷(出身地)」へ戻れない
- ▶ 2014以降帰還した約87%がキスマヨやモガディシユに滞在
- ▶ IDP 2015以降急増→2022末(296万7500人)
- ▶ プントランドまたはソマリランドへの移動: 各地域の主流派であるクランと異なるクランのメンバーは社会統合は難しい



# ソマリアにおけるIDP（1996～2022）



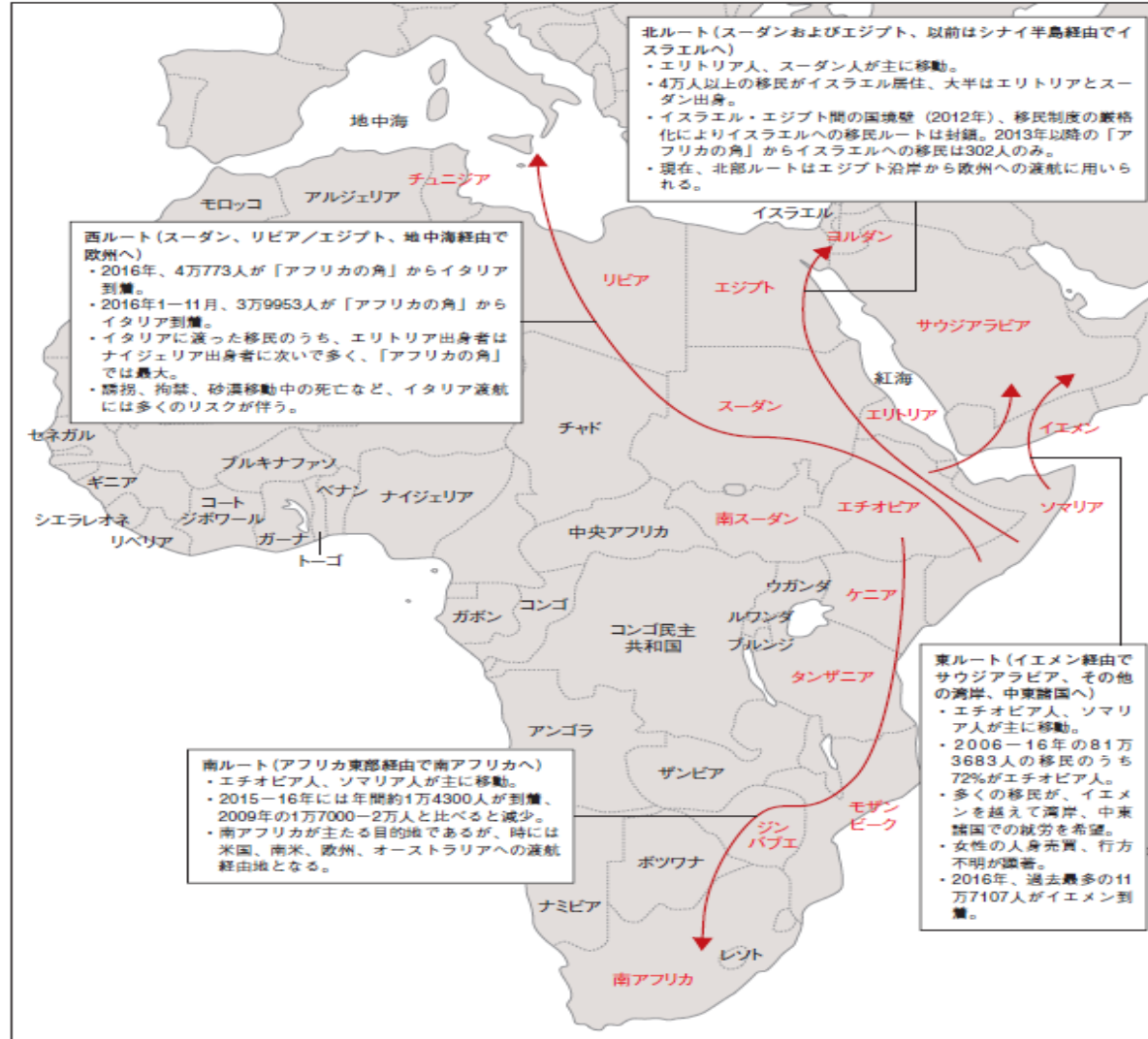
## 2) 「リサイクラー (Recycler)」

- ▶ 2020初めのUNHCR調査@ダダーブ難民キャンプ：15696人の未登録である「自発的定住難民」のうち約97%がソマリア人、3682人がV R Pでソマリアへ帰還し、ケニアへ再移動
- ▶ V R Pに登録し、帰還した難民は再びケニアで難民登録ができないため、非正規滞在者となり、公的な難民支援を受けることができない

## 3) 「非正規移動」

- ▶ 近隣諸国→北上または南下→紅海・地中海を經由し、アラビア半島、ヨーロッパへ：移動は極めてリスクが高い（遭難・死者・失踪者多発）
  - ▣ EU諸国：FRONTEX、域外諸国の海上警備隊による警備強化、域外からの非正規移動者に対する「押し戻し政策」と「封じ込め政策」

第1図 「アフリカの角」からの混合移動の主要ルート



(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," RMMS Briefing Paper 3, March 2017 p. 4, Map 1: Mixed migration in the Horns of Africa and Yemen: for main routes を基に小林間作成。

# ソマリア難民の帰還が推進される背景

## 庇護国（ケニア政府）

- ▶ 政治的パフォーマンス
- ▶ 難民（特にソマリア難民）の受入に否定的な世論への対応
- ▶ 現地のCSOs 「政治的圧力」の不在 ▣例外？ケニア高裁 一定の影響力あり

## 他の有力なアクターの動向

- ▶ UNHCR・欧米諸国：VRPに対する資金援助、難民受入国の意向に迎合的
- ▶ 欧州諸国：資金援助による移民/難民の帰還奨励 ▣1970代「外国人労働者」  
→1980代以降、庇護申請者、不規則移動者、特定のカテゴリーの移民に対する帰還を奨励するために資金・技術援助
- ▶ AU・アフリカ諸国：ケニアの帰還政策を黙認・同様の政策を実施



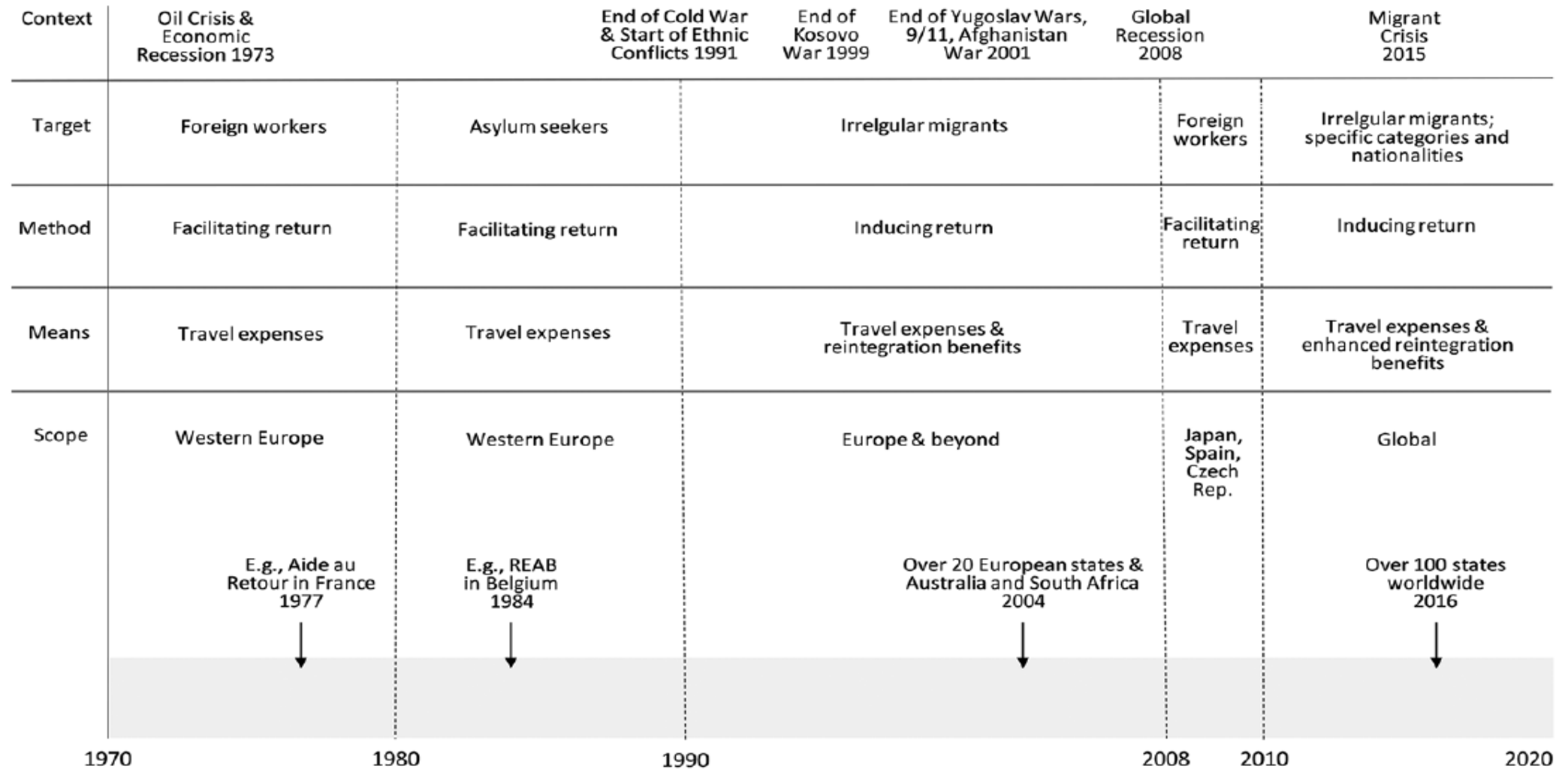


Figure 1. Evolution of Assisted Repatriation

出典：ヨーロッパ諸国における移民/難民に対する資金援助による帰還促進政策の変遷 (Kalicki 2020より)

# おわりに 帰還は望ましい解決策なのか？

難民の帰還がもたらすソマリア社会への影響 と 帰還の持続性

- ▶ ソマリア帰還難民の権利 保障なし → 帰還後の支援 不十分
- ▶ 帰還難民と現地住民との対立
- ▶ 帰還難民の再移動：「リサイクラー」の脆弱な立場→ケニアの治安への影響？

Cf. 帰還 成功例 < 不成功例

持続的な帰還の実現するための方策とは？ **難民の問題の解決 > 難民問題の解決**

- ▶ 帰還 = × 難民問題の解決
- ▶ 帰還に伴うリスクと帰還難民のチャレンジに対する配慮
- ▶ 難民当事者の意思 + 再統合のための支援・環境整備 + 難民出身国の政治・経済・社会状況（強制移動が生じる根源的問題への対応）

# 主な参考文献

- ▶ 杉木明子（2023）「アフリカにおける難民の帰還と国際難民レジームの変容—ソマリア難民の帰還から—」『アフリカレポート』（61）
- ▶ 杉木明子（2019）「国内移動と国際移動」小泉康一編著『「難民」をどう捉えるか—難民・強制移動研究の理論と方法』慶應義塾大学出版会
- ▶ 杉木明子（2018）「ケニアにおける難民の「安全保障化」をめぐるパラドックス」『国際政治』（190）：114-129.
- ▶ 杉木明子（2017）「アフリカにおける強制移動民と混合移動」『国際問題』（662）：25－37.
- ▶ Gerver, M. (2018) *The Ethics and Practice of Refugee Repatriation*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- ▶ Kalicki, K. (2020) “Trading Liberty: Assisted Repatriation in Liberal Democracies”, *Government and Opposition* (55).
- ▶ Long, K. (2013) *The Point of No Return: Refugees, Rights and Repatriation*, Oxford: Oxford University Press.
- ▶ Manji, F. (2020) “Circular Refugee Returns between Kenya and Somalia : A Rapid View”, *Research & Evidence Facility*, Oct.
- ▶ UNHCR, Refugee Data Finder （スライド16, 17, 24,25,26,34,37）