

## 論文

## 難民支援に関する一考察

— トルコにおけるシリア難民支援を事例として —

山本 剛\*

## はじめに

本論文は、今世紀最大の人道危機となりつつあるシリア難民問題に関し、最も多く難民を受け入れているトルコを事例として、現状を検証し、必要な支援を人間の安全保障のアプローチから考察することを目的とする。

2011年3月、北朝鮮やイランと並んで「悪の枢軸」と米国ブッシュ政権に名指しされていたシリアにも「アラブの春」が伝播し、現在まで約5年も継続的に武力衝突が続いている状況が、「アラブの春」の中におけるシリア問題の特徴と言える。未だに停戦や情勢安定化の兆しは見当たらず、問題の更なる長期化の可能性は高いだろう。長期化の主な理由は、シリア問題が政権側と反政府勢力という単純な二項対立ではなく、反政府勢力も武装組織として複数存在し、それぞれ諸外国から後ろ盾を得ており、国際社会もシリアのアサド政権を支持する国と支持しない国に分かれるという複雑な対立構図となっている点である。その証左として継続的な武力衝突により、シリアから近隣国に流出する難民数は増加するばかりであり、シリア問題によって中東地域は世界最大の難民・避難民発生

地域、かつ受け入れ地域となった。

従来の庇護国における難民支援は、難民が出身国（居住地域）に自主帰還するまでの一定期間（有限）のみという前提のもとに行われてきた。しかし本論文で示すようにシリア問題は混迷を極めており、自主帰還を期待するのではなく、より現実的な方法を模索する必要性が徐々に明らかになりつつある。UNHCR（国連難民高等弁務官）が提唱する難民問題の3つの恒久的な解決策は、自主帰還、庇護国社会への統合、第三国定住であり、2015年9月、トルコ保養地の海岸にシリア難民の子どもが溺死して打ち上げられた写真の報道をきっかけに、欧州を中心に国際社会は、急速に第三国定住拡大の検討を進めている。しかし、第三国定住として難民を受け入れることは、欧州各国内を二分する議論に発展し、EU統合の象徴の一つであるEU加盟国内を自由に移動できるシェンゲン協定の功罪にまで議論が及んでいる。ギリシャの金融破綻に端を発してEU結束の綻びが露呈する中で、この難民問題をめぐり、更にEU加盟国の意見が鋭く対立し、EUに亀裂を生じさせ始めている。

シリア難民だけでも約460万人を超え、さら

---

\*早稲田大学大学院社会科学研究科 博士後期課程1年

にイラク難民やエリトリア難民、アフガニスタン難民など多くの難民がギリシャやイタリアから西バルカン諸国を經由し、ドイツや北欧を目指している。今後も増加するであろう難民を国際社会が全面的に引き受け、文化や宗教、言語など社会条件の異なる第三国での定住を進めるとするのは容易ではないだろう。そこで本論文では、帰還や第三国定住ではなく、第三の恒久的解決策として庇護国社会への統合に注目し、その促進に貢献する支援を考察する。

その考察のアプローチとしては、人間の安全保障を採用し、「人間」に焦点を当てることで、様々な主体及び分野間の関係性を、より横断的・包括的に捉えられるよう試みる。直接的暴力から逃れて、難民となった人々は、移動先においても様々な形の構造的暴力にさらされるケースが多い。そのため人間の安全保障アプローチは、難民支援のニーズを再検証するのに適していると考えられる。

まず、第1章では、トルコのシリア難民支援に関する先行研究を概観し、第2章で、トルコにおけるシリア難民の現状や今後の展望を分析する。第3章では、人間の安全保障のアプローチから難民に必要な支援を整理し、第4章では、前章で得られた視座を更に掘り下げ、庇護国社会への統合に貢献する難民支援の考察結果を提示する。最後に本論文の結論として、持続可能な社会統合に資するホスト・コミュニティ支援について述べる。

## 1. 先行研究の概観

シリア難民の増加が未だに続いている中で、国際協力論および難民支援研究・報告におい

て、トルコのシリア難民についての研究は蓄積されつつある<sup>(1)</sup>。また、IS（イスラム国）の出現によりシリア問題、そしてトルコの対IS政策に注目が集まる中で、国際関係論および中東地域研究においてトルコとシリア問題やシリア難民問題を扱った研究も増えつつある<sup>(2)</sup>。さらにトルコの現政権が2015年6月の総選挙で過半数割れに陥ったことから、選挙敗北とシリア問題を関連付けた論考も散見される。

他方で国際協力論および難民支援研究・報告は、主に人道的視点に焦点をあてたものが多く見られ、将来的な庇護国社会への統合と、それを促進する支援の必要性は、さほど取り上げられていない<sup>(3)</sup>。このことは先行研究において、中・長期的な視点から難民支援の検討が十分に行われてこなかったことを意味している<sup>(4)</sup>。その理由としては、前述のとおり帰還を前提とした難民支援の一時性に加え、より緊急性の高い人道支援に注目が集まりやすいこと、対ISの軍事作戦が喫緊の課題となっていること、そして難民の庇護国社会への統合は容易な解決策ではないことなどが考えられる。管見の限り、庇護国社会への統合ではないものの、庇護国社会=ホスト・コミュニティの負担に焦点をあてた調査研究としては、ブルッキングス研究所やORSAM、ムラト、クルチ他によるものが見受けられる。クルチ他はトルコへの庇護国定住の検討の必要性は自明であり、トルコ政府のみならず、国際社会はそのための支援が求められていると述べている [Kilic et al 2015: 45-48]。しかし、ムラトの調査によれば、多くのトルコ人はシリア難民の存在を負担やリスクと考えており、圧倒的多数が市民権の付与に反対している [Murat 2014: 3-6]。そして *Regional Refugee &*

*Resilience Plan 2015-16: Turkey*では、2015年内にトルコのシリア難民は250万人まで増加し、うち30万人は25箇所のキャンプに居住し、220万人はコミュニティに居住し、影響を受けるホスト・コミュニティは820万人に達すると予測値を立てている。そのため同計画書では、シリア難民支援と同時に、難民受け入れによって特に影響を受けやすいホスト・コミュニティにも人道支援を行うことを提唱している。

またシリア難民を扱った論文ではないものの、杉木明子は庇護国定住に関し、アフリカを事例に経済、社会、法的統合という3つの側面から分析している。その中で杉木は、経済的統合は「難民が持続的な生業を営み、援助に依存せず、経済的に自立すること」、社会的統合は「難民が受入地域の住民と相互交流があり、地元民に隣人として受け入れられて生活していること」、法的統合は「難民が庇護国政府から庇護国の国民とほぼ同等の権利や資格を持つこと」であると提示している [杉木 2014: 194]。

庇護国定住を達成するためには、庇護国による政策的意思決定が必要不可欠であり、現時点でトルコでは、そのような筋道は立っていない。そのため筆者は、杉木が提示した3つの側面の中でもまずは社会統合を目指し、ホスト・コミュニティに隣人として受け入れてもらう必要があると考える。社会統合を成し遂げてこそ、経済的統合や法的統合に対する理解や支持が高まるだろう。ホスト・コミュニティの理解や支持の低さは、庇護国定住の不必要性を示すものではなく、後述するように庇護国定住のための社会統合には、様々な課題が認められるためである。次章では、シリア難民の全体像を分析し、トルコのシリア難民が増加していく可能

性が高く、中・長期的支援の検討が必要と考える根拠を提示する。

## 2. シリア難民の全体像

登録されているシリア難民は、2015年12月末日時点で約460万人を超えており、その受け入れはトルコが全体の半数を超える約250万人と最も多く、次いでレバノン（約107万人）、ヨルダン（約63万人）である<sup>(5)</sup>。内戦前のシリアの人口は約2,240万人のため、全人口の2割以上が難民として、近隣国を中心に海外に流出した計算になる。当初シリアで広がった混乱は、首都ダマスカスや南部が多く、そのため難民の避難先も、主に南側に国境を接するヨルダンや、ダマスカスから近く西側に国境を接するレバノンが多かった。その後、シリア北部での戦闘激化など後述する複数の要因により、トルコに避難する難民数が特に増加していった。トルコでは、難民キャンプではなく都市部に住んでいるシリア難民が多く、トルコ政府に登録していない難民も数多くいると推定されており、その正確な数字はトルコ政府及びUNHCRも把握できていない。非登録難民が多い理由は、難民登録方法が十分に周知されていない、または手続きが煩雑という理由のほか、登録しても都市部では支援を受けることが期待できない、トルコを通過国としてしか認識していない、トルコ政府から登録データが第三者に渡る（漏れる）かもしれないということ等が考えられる。

UNHCR『グローバル・トレンド2014』によると、シリアは2014年最大の難民発生国であり、国内避難民の数も最多である。そして同報告書発行時点では、トルコが世界最大の難民

受け入れ国となっている。さらにUNHCRが発表した『先進諸国における庇護申請報告書2014』によると、2014年に先進国で受理された庇護申請件数は約86.6万人であり、前年比約45%増であった。シリア難民による庇護申請件数は約15万人と国別では最多になり、申請者の5人に1人がシリア難民であったことが分かる。同報告書によると最も多かった庇護申請先はドイツで約17.3万人に上り、そのうちシリア難民の占める割合は4人に1人だった。同数値は、シリア難民にとって、ドイツへの移住希望が特に多いことを示している。

トルコの難民支援の特徴として、①難民キャンプはトルコ政府(トルコ政府首相府緊急事態管理庁:AFAD; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, The Disaster and Emergency Management Presidency of Turkey)によって完全にコントロールされている、②キャンプ外に住む都市難民の割合が非常に多いという二点を挙げておきたい。UNHCRによれば、トルコ政府は国内に23か所のキャンプを運営し、約21.7万人の難民がキャンプで生活している。レバノンやヨルダンと異なり、難民キャンプの管理は、完全にトルコ政府のもとにあり、電力や水など基礎インフラのみならず、保健や教育、モスクなど社会サービスも提供されている。キャンプへの出入りもコントロールされていることから、新しいキャンプが設置されない限り、キャンプ難民の数がキャンプの容量以上に増えることはなく、都市難民が増えていく要因にもなっている。今ではサービス・デリバリーのために、UNICEF(国連児童基金)など国連機関の協力をトルコ政府は得ているものの、当初は国連機関を含めてドナーからの支援は不要とし、UNHCRなど国連機関がキャンプにアク

セスすることも容易ではなかった。さらに海外のNGOが活動するためには、複雑な許可制度が設定されており、海外のNGOがトルコのシリア難民支援に参入する障壁となっている。

この背景には、トルコ政府のみならず国際社会が、シリア問題が5年を超えるほど長期化し、難民が数百万人にのぼるとは考えていなかったこと、そしてトルコ政府が、国連機関や国際NGOをシリア政権支持勢力と位置付け、トルコからのクロス・ボーダー支援によりシリア政権支持派を支援しているという懸念を有していたからである [Kilic et al, 2015: 37-40]。

また2点目の特徴として、トルコに居住するシリア難民のうち、9割以上がキャンプ外で生活している点も挙げたい。キャンプ外に住む難民は、住居をはじめとした生活環境の整備を自ら行わなければならない。キャンプ外に住む難民に対しては、AFADが地方自治体と連携してサービスを提供したり、人道支援基金(IHH; İnsani Yardım Vakfı, Humanitarian Relief Foundation)やキムセ・ヨク・ム(Kimse Yok Mu)など、トルコのNGOが食事や衣料品など生活必需品の提供等の支援を行ったりしている。また、NGOは教育支援を実施しており、日本のNGOである難民を助ける会もシリア難民のための中学校や小学校を支援している [山本他 2013]。しかし、難民の生活拠点は広範囲に広がり、こうした支援がカバーする範囲と規模は自ずと限られてしまっている。

表1は登録難民受け入れ上位5県を抽出し、キャンプ内と外の難民数を比較したものである。これによって、どの県においても同様にキャンプ外に住む難民の方が多いことが分かる。トルコでは、難民キャンプ外に住む難民が

表1 登録難民数上位5県(2014年9月)<sup>(6)</sup>

県名	キャンプ内	キャンプ外	合計人数
ガジアン テップ	32,914人	177,711人	210,625人
シヤンル ウルファ	72,695人	108,349人	181,044人
ハタイ	14,371人	140,923人	155,294人
キリス	37,591人	51,100人	88,691人
マルディン	8,352人	39,293人	47,645人

出典：UNHCR Turkey Syrian Refugee Daily Strep<sup>(7)</sup>

多いことから、比例して難民を含むホスト・コミュニティの人口が増加しており、上下水道や廃棄物処理、保健・医療、教育、福祉といった行政サービスに掛かる負荷が増大している。例えば保健・医療サービスでは、シリア難民もトルコ人と同様に、公的医療機関では無料で保健サービスを受けられることになっており、受入れ患者数の増加を招いている。そのためUNHCRやICG (International Crisis Group) は、ホスト・コミュニティの負荷軽減を目的とした支援の重要性を指摘している [UNHCR 2014: 23-24] [ICG 2014: iii - iv]。

シリア周辺国であるイラク、トルコ、ヨルダン、レバノンと比較した場合、トルコは唯一公用語がアラビア語ではなく、トルコ語であり、言語の問題が生活上の障壁になり得ると考えられる。しかし前述のとおり、トルコのシリア難民数は他国と比して突出して多く、かつ現在も増加傾向にある。そのような背景のもと、筆者はトルコにおけるシリア難民数が他の周辺国より多い要因、そして今後も増加していく可能性が高いと考えられる要因を詳細に分析した結果、7点の要因にたどり着いた。

- (1) 武装勢力諸派の拡張と対立・紛争
- (2) トルコ政府の門戸開放政策
- (3) トルコ政府のイスラム化

- (4) ヨルダン・レバノンの国境政策の変化
- (5) トルコの経済成長のポテンシャルの高さ
- (6) 歴史的な国境線の変遷
- (7) EU・ギリシャへの玄関口

まず1点目は、ICGやブルッキングス研究所による調査研究でも指摘されているとおり、ISの勢力拡大やクルド勢力の伸長により、紛争の長期化と複雑化に陥っていることである。特にシリア北部での断続的な武力衝突が、難民数の増加を招いている。トルコは南部で国境線をシリアと約900km、イラクと約330km接し、シリア国内の各勢力は主にシリア・トルコ国境付近で衝突し、そしてイラク国内でもイラク・トルコ・シリア国境に近い地域で衝突している。さらに2015年7月からは、トルコや米国など有志連合諸国によるシリア国内のIS支配に対する空爆も開始された。シリア・トルコ国境地帯では、ISやクルド勢力が支配地域を拡張することに対し、トルコ政府は強い懸念を抱いており、既にイラクへ地上軍を派遣しており<sup>(8)</sup>、同じくシリアへ地上軍を派遣する可能性もあるのではないだろうか。

2点目は、トルコ政府は世界人権宣言や難民の地位に関する条約、難民の地位に関する議定書の精神に則り、ノン・ルフールマンの原則として知られる難民の地位に関する条約第33条「追放及び送還の禁止」に基づき、基本的にはシリア難民に対し門戸開放政策 (Open Door Policy) を続けていることである。さらにトルコ政府は、難民保護を念頭に2011年に外国人を対象とした一時的保護政策 (Temporary Protection Regime) を施行した。同政策により、パスポート保有の有無に関わらずシリア難民でもパレスチナ難民でも、滞在許可や保護を

受ける権利、生活必需品の支援を受ける権利が保障されることになった。2013年4月には外国人及び国際保護法（Law on Foreigners and International Protection）を施行し、難民に対する教育、保健、就業等の権利について規定した。就業に関し、業種の制限が設けられているものの、これらの法律施行は、難民の法的保護と権利確保を目的としており、他の近隣国と比較して難民に対し寛大な法的枠組みの整備といえる。2002年に誕生した公正発展党を与党とする政権は、周辺国とのゼロ・プロブレム外交を推進し、従来から緊密だった欧米との関係強化に加え、近隣の中東諸国との関係強化を図った。しかし、トルコ政府はシリア問題に関し、2011年頃からアサド政権の退陣を主張し、反政府組織に対する支援を行っている。そのためアサド政権を支持するシーア派のイランや、シーア派政党が政権を握るイラクとの関係にも影をもたらした。現政権は、このような外交政策の問題に加え、エルドアン大統領の強権主義など内政に批判も多く受けていた。そのため2015年6月に実施された総選挙では、公正発展党は第1党の座は維持したものの、2002年の現政権発足以来、初の過半数割れを招いた。これまで地方や貧困層に支持基盤があると考えられていたが、シリアと国境を接する南部で大きく票を減らしており、シリア難民の受け入れなど対シリア政策に対する不満も一因と考えられる<sup>(9)</sup>。そのため対シリア政策に関し、今後変化が生じる可能性もあるだろう。トルコ政府は、シリア北部のトルコ国境付近に非武装地帯を設置しようと軍事行動に出ており、非武装地帯が設置されたあかつきには、シリア国内に国内避難民用のキャンプを設立し、トルコ国内にこれ以上シリ

ア難民が流入しないよう予防策を講じる可能性もあると推測される。

3点目として、現政権がイスラム教の価値観を重んじる政策を取り始めたことを挙げたい。トルコは1923年の建国以来、政治と宗教の分離、いわゆる世俗主義を掲げていたものの、現政権の与党はイスラム色の強い政党であり、大きく方針を転換してきている。例えばアルコール飲料の販売制限・広告禁止法案や大学での女子学生のスカーフ着用を容認する憲法改正案を可決している。他方でシリア難民をはじめ貧困層の支援に力を入れているという面も指摘しておきたい。その理由は、イスラム教では、弱者救済を神の命じた徳として信じているからである。トルコ政府は、自国民の貧困層救済のため、公的扶助制度である連帯基金を1986年に創設し、宗教道徳的な規範にもとづいて運営している<sup>(10)</sup>。2015年6月の総選挙で過半数は確保できなかったものの、同年11月の再選挙では過半数を大幅に上回る議席を確保しており、公正発展党が第一党である限りは、引き続きトルコ政府は貧困層の支援に力を入れるだろう。シリア難民の生活は困難を極めるものの、ニューヨーク・タイムズ・マガジンで報道されているように、トルコ政府が建設・管理するシリア難民キャンプは、他国のものと比べて比較的良好な環境であり、それは政権のイスラム化と無関係ではないだろう<sup>(11)</sup>。『世界人道支援報告書2015』（Global Humanitarian Assistance Report 2015）によれば、トルコ政府はシリア難民に対して2013年に16億ドルを費やした。この金額は、国際社会がトルコのシリア難民支援に費やした金額より多く、トルコは人道支援の金額で世界第3位、GNI比では同2位、国民一人当たりでは同7位の支

援国になっている。

4点目は、ヨルダンやレバノンの政策転換で、最近では、ほぼ国境からの難民流入を阻止している。シリアでは約660万人が国内避難民としての生活を強いられており<sup>(12)</sup>、武力衝突が長期化する可能性が高いことを考えれば、今後も国内避難民がシリアから近隣国へ難民として流出すると考えられる。しかし、既に多くの難民を受け入れている両国にとって、更なる大規模な難民流入は国家の安全保障に影響を及ぼすものである。また難民に紛れ込んだ武装勢力が流入する可能性もあり、それは国内への戦線拡大やテロ発生の可能性を高める。既にレバノン北部では、シリア国内の武力衝突が飛び火して、双方の支持者が散発的に衝突している。本来であれば、難民の地位に関する条約と難民の地位に関する議定書において難民の権利は保障されているものの、両国は武装勢力流入の危険性などを理由に、シリアとの国境での往来を厳しく制限している。

5点目は、経済が低迷するレバノン（人口約400万人）やヨルダン（人口約600万人）に比べて、トルコは大きな市場（人口約7,700万人）や、EFTA（欧州自由貿易連合）など他地域と自由貿易協定を締結するなど貿易条件、そして欧州とアジア、アフリカとの結節点に位置するという有利な地政学的条件に恵まれていることである。近年は堅調な経済成長率（2013年4.1%、2014年2.9%）を維持しており、今後も経済成長のポテンシャルが高いと見込まれる。現政権は2023年の共和国100周年に向けて世界経済トップ10に入ることを目標に掲げ、日本企業をはじめ外国企業・資本の誘致も積極的に行っている。またシリア問題発生前は、トル

コ企業は安価なシリア人労働力を目当てに、シリア北部に工場を建設するなど投資を行っており、トルコとシリア北部の経済的な結びつきは強かった<sup>(13)</sup>。難民が自立した生活を送るためには、就業機会の獲得は不可欠であり、周辺国の中でも経済規模が突出して大きく、労働人口の堅調な需要が見込まれるトルコは、居住先として適していると考えられる。

6点目に挙げた歴史的経緯とは、第一次世界大戦後のオスマン帝国崩壊からトルコ共和国成立に至る過程で、セーヴル条約（1920年）やローザンヌ条約（1923年）に代表されるように、歴史的にトルコ民族とアラブ民族が混在していたトルコ南部の国境線がたびたび変更になった点である。例えばセーヴル条約では、現在のハタイ県やカフラマンマラス県、シャンルウルファ県、ガジアンテップ県の辺りまでが、レバノンやシリアとともにフランスの委任統治下に入っていた。ローザンヌ条約下では、南部地域がトルコ共和国の領土に戻ったものの、アラブ人の多かったハタイ県は、フランス委任統治シリアの北西部と位置付けられた。その後、ハタイ独立共和国と称し、フランスの委任統治下で住民投票を行い、トルコに復帰したもののハタイ県の帰属問題は、長い間、トルコとシリアの二国間問題として認識された。そのため、シリア国内で作成されている地図は、ハタイ県をシリア領内と位置付けているものが多い。シリア内戦前のハタイ県周辺では、国境を挟んで親族が離散して住んでおり、アラビア語の話者も多く、地元住民の国境往来も活発に行われていた。

最後の7点目は、トルコの隣国であり、かつEUの玄関であるギリシャへ入国するため、地

中海を渡る難民が多いことである。陸続きの国境地帯は厳格に管理されているため、トルコ側から数キロメートル離れたギリシャのコス島など離島まで、不法にボート等で渡る難民が後を絶たないのは、周知のとおりである。その際に水死する難民も多く、人道問題として注目を浴びるきっかけになっている。レバノンやヨルダンに避難した難民が、トルコを経由してEUに入域するため、空路でトルコ入りしている事例もある。

上記のような7つの要因が相まって、トルコにおけるシリア難民問題は今後も継続する見込みが高い。次章では、難民支援を人間の安全保障のアプローチから再検証する。

### 3. 難民支援と人間の安全保障

人間の安全保障という概念は、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という2つの目標を掲げており、紛争による直接的暴力や構造的暴力<sup>(14)</sup>から逃れてきた難民が、特に人間の安全保障の危機にさらされていることは明らかだろう。2001年に国連に設置された人間の安全保障委員会は、人間の安全保障を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義する〔人間の安全保障委員会 2003: 11〕。人間の安全保障をめぐる諸言説の中でも、「最低限の共通認識を得ている領域は、難民や避難民など武力紛争下での人びとの生存の確保」〔栗栖 2001: 118〕であると考えられている。

そこで本論文では、人間の安全保障の視座から難民支援に必要な要素の再検証を試みる。図1は、直接的暴力と構造的暴力から逃れてきた

難民を中心に、人間の安全保障を確保するために必要な要素を配置した概念図である。中心から近いほどアクセスの必要性が高いことを示しており、トルコ政府が各難民キャンプや難民一時登録所で最低限確保・提供しているのも、衣食住にあたる。そしてその次の段階で必要になると考えられる要素は、保健や教育など社会サービス、モスクでの礼拝など宗教活動であり、自立した生計の確立に必要な経済活動と考えられる。また難民キャンプから出た難民に対しては、都市生活が安定するまでの下支えとして、生活補助や家賃補助などセーフティ・ネットの構築も有効だろう。経済的、社会的、文化的活動は、難民のみならずホスト・コミュニティも関わる活動になり、共存する体制を築く必要があることから、地域住民も周辺要因として記載した。ベーシック・ヒューマン・ニーズ<sup>(15)</sup>へのアクセスが確保できれば、次の段階として、政府の中央を構成する立法権、司法権、行政権へのアクセスを確保することが望まれる。難民に自国民と同様のステータスを提供することは容易ではなく、諸外国が同問題に関与することは、内政干渉と指摘される可能性が高い。日本も同様に難民認定を受けた難民であっても、例えば選挙権や被選挙権は付与されておらず、公権力の行使または国家意思の形成等に職責を負う公務員にもなれない。そのため図1では、必要性の優先度を区別するため、国権の象徴である三権をベーシック・ヒューマン・ニーズとは一線を画し、別枠で上部に位置付けた。

墓田桂は、社会統合を「機会（教育や雇用、保健・医療、社会保障、行政サービスへのアクセス）、関係（親族の扶助、コミュニティ内外の繋がり、本国を含めた海外との接点など）、

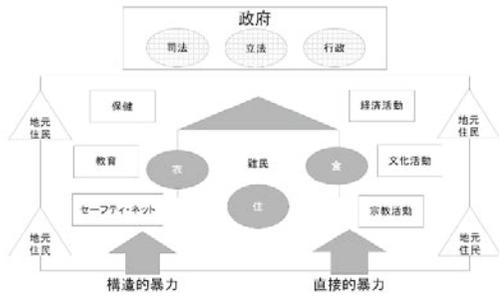


図1 人間の安全保障の達成に必要な要素  
出典：筆者作成

理解（難民による受入側の言葉の習得および文化の理解，受入側の難民への理解など）[墓田2014: 394] の3つの観点で捉えるべきと指摘しており，前述のような筆者の再検証結果と近い論考である。

人々は，国境を越えた時点で国外避難民となり，受入国には庇護国として，一定程度の保護する義務が生じる。しかし受入国から，政治的・経済的理由により，難民の受け入れを拒んだり，難色を示したりする事例も数多く見られる。最近の例でも，トルコからギリシャを目指すシリア難民や，ミャンマーから各地を目指すロヒンギャ難民等が，国際社会の注目を集めた。いずれの問題も論点は，庇護国のみが負担を負うのではなく，域内で，また先進諸国も含めて，どのように負担を分配するかという点である。

難民の保護の重要性は，人間の安全保障という概念が提唱される以前から，言うまでもなく人権保護の観点から，認められてきたものである。例えば1950年の第5回国連総会では，世界人権宣言が理想とする「自由な人間」であるためには，市民的及び政治的権利が保障されるだけでなく，欠乏からの自由，つまり経済的，社会的及び文化的権利の確保が必要であるこ

とが確認されている<sup>(16)</sup>。そして国連開発計画（UNDP）による『人間開発報告1994－人間の安全保障の新次元』によって，包括する広義な概念として，人間の安全保障が提唱された。人間の安全保障委員会報告書『安全保障の今日的課題』の中で，人間の安全保障は，4つの観点から国家の安全保障を補完することを提示し，人間の安全保障の達成には「保護を越えて，人々が自らを守るための能力強化が必要」と指摘している [人間の安全保障委員会 2003: 12]。

カレン・ジャコブセンは，人間の安全保障に基づく難民とホスト・コミュニティに対する支援は重要であり，それによって社会統合が可能になると指摘している [Karen 2001: 3-4]。

難民は国家を超えて移動しており，庇護国の庇護下におかれたとしても，容易にその国籍を取得できず，特定の一時的なステータスを得ることになる。そのため個人や社会に焦点を当てて，支援を考える必要がある。難民のみならず，ホスト・コミュニティの社会的弱者も対象にしたセーフティ・ネットは，将来的な投資と考えるという発想も重要だろう。社会が健全に成長し，貧困や非行が蔓延しないという側面もある。人道支援から開発援助へのシームレスな移行の重要性が指摘されて久しいが，その際に留意すべきポイントが，人間の安全保障であることは明らかである。人間の安全保障委員会報告書でも，人々が政治・社会・経済のそれぞれの面で権利を回復できるかという点は重要であり，成功裏に移行が行われることと人間の安全保障の実現は，相互に必要な条件であると指摘している [人間の安全保障委員会 2003: 254]。

人間の安全保障委員会の共同議長を務めたアマルティア・センは，教育を人権の一つとみな

し、「基礎教育を普及させ、その効力を拡大すれば、人間の安全保障を脅かすほとんどの危険にたいして、おおむね強力な予防効果を発揮」[セン 2006: 10] し、教育は「世界の本質を、その多様性と豊かさを含めて認識することであり、自由と論理的な思考および友情の大切さを理解すること」[セン 2006: 19] と述べている。この指摘は、難民支援にも当てはまるものであり、かつ教育がホスト・コミュニティへの社会統合にむけた重要な要素であることの証左と言えるだろう。

AFADが2013年に発表したレポートによれば、難民のうち60%は、内戦が終わりしだいシリアに帰国したいと回答している。これは裏を返せば、フィールド調査が行われた2013年6-7月時点で既に40%の難民は、シリアへの帰国意思が強くないことを示唆している。前述のとおり、現在の情勢は2013年より更に悪化しており、より多くの難民が帰国の意思を削がれていると考えても外れてはいないだろう [AFAD 2013: 10]。

ステファニーによる都市に住むシリア難民を対象とした教育ニーズ・アセスメント報告書（2014年9月）によれば、シリア難民の就学率はキャンプ難民で80%、都市難民で27%である。これはトルコ政府によって整備された難民キャンプ内には基本的に学校を用意しているものの、難民キャンプ外に住む住民が多く、難民キャンプ外では通学可能な条件の学校を十分に用意できていないことから、結果的に就学率は低くなっている。また、自由シリア軍など反政府組織やドナーが設置した学校では、教員の質や待遇に問題を抱えており、トルコ教育省によるシリア難民学校への支援やモニタリングも、

体制が整っていないとステファニーは指摘している。また同調査では、シリア難民の保護者は、シリア難民学校設置の必要性を希望しているものの、同時に保護者のうち約80%は、可能であればトルコ学校に通学させたいと考えていることが確認されている [Stephanie 2014: 3-8]。

UNICEFによれば、紛争発生前はシリアの教育水準は高く、例えば初等教育の純就学率は男女とも99%を超えており、中等教育でも同約68%だった。また、識字率も男性は96%、女性は94%だった。このようにシリア人は元来教育に対する意識が高く、シリア難民の保護者も、生計さえ維持できれば、本来であれば学齢期の子どもを通学させたいと考えているだろう。しかし、実際には難民生活の著しい困窮や学校へのアクセス確保の困難さ、非正規学校であるが故の教育の質の低下により、(特に男児の)児童労働や(女児の)早婚が加速している。子ども達の将来的な進学や社会進出を考えれば、学校教育、とりわけトルコ語の習得およびトルコ教育課程における学位取得のニーズは言うまでもなく高く、ホスト・コミュニティ支援の一環として、トルコ人とシリア人が共に学ぶ学校や職業訓練校を建設する必要があるだろう。UNHCRによれば、登録難民のうち51.1%は17歳以下、つまり就学年齢にあたることから、その必要性は明らかだろう。教育の充実、生活の質の向上や経済成長に結びつくと考えられ、シリア難民に対する教育投資は、シリア難民社会のみならず、トルコ社会にも裨益すると考えられる。

日本国際問題研究所も難民問題に関し、「2011年以降、周辺国に逃れたシリア難民への教育支援は極めて不十分な状況である。それを放置し

ておくことは、中東地域において長期にわたりの人的資源開発の制約要因となり、莫大な経済的損失を与えるだけではなく、社会不安や政治的危機の原因になりうる」[日本国際問題研究所 2015: 233] と指摘している。そして「人間の安全保障を重視した人道支援策の継続と、ポスト紛争に向けて国家建設・復興を担う人材育成のために、難民を対象とする奨学金制度の新たな設立」を提唱し、「日本政府は、これまで通り、善意の第三者的立場から「内政不干渉」の原則を維持し、人間の安全保障の観点から、長期的な人道支援を継続していくことが望ましく、そうした支援こそが、テロの根絶と民主化支援につながる」と提言している [日本国際問題研究所 2015: 233-234]。本論文でも人間の安全保障のアプローチから難民支援を考察し、教育や人材育成が最重要であるという結論を得ており、日本国際問題研究所の提言と同様の認識に立っている。

筆者は、本論文の事例として検証したトルコのシリア難民に関しては、第三国での教育や人材育成ではなく、庇護国であるトルコのホスト・コミュニティへの社会統合を前提とした教育や人材育成支援が重要であると考えている。その理由は第4章で明らかにするが、既に第2章で検証したようにシリア難民問題は更に長期化する可能性が高く、難民数も増加する可能性が高く、トルコ社会への統合の検討は避けられない課題となりつつある。今後トルコにおいて200万人を超える難民社会を背負っていく人材を育成し、社会統合を促進していくことが期待される。

今後、トルコ社会への統合を望む難民にとっては、トルコ教育省の定めるカリキュラムに則

り、学校教育制度を修める必要がある。クルチ他は、シリア難民の社会統合に際し、トルコ語の教育カリキュラムが最大の難問の一つになると分析している [Kilic et al 2015: 24]。トルコ政府にとっても、シリア難民用のカリキュラムを検討すること、または学齢期にアラビア語を学べる機会を提供し、歴史や文化もトルコとシリアの双方を学ぶという多言語・多文化教育主義を採用することが妥当になってくるのではないだろうか。トルコはEU加盟を目指していることから、多文化主義的ヨーロッパの体制を整える必要もある。加盟国の増加に伴って、多数の公用語を採用しているEUでは、多言語・多文化主義による教育が実践されており、今後EU加盟を目指すトルコにとって、EUの先駆的な事例から成功例と教訓を得ることが期待される。特にドイツはトルコ移民が多く、多文化教育を積極的に推進していることから、トルコの参考例になるだろう [斎藤 2002]。

内戦開始前のシリアの人口増加率は約2～3%で推移しており、仮にシリア難民の流入数が今後増加しなかったとしても、難民人口増加率は近い値で推移する可能性が高く、子どもの数は一定程度見込まれる。本章で検証してきたように、難民の人間の安全保障の達成には教育支援の必要性が高く、特に中・長期的な観点から社会統合を念頭に置くことの重要性が明らかになった。次章では、このような考察結果を軸に難民支援の再考を試みる。

#### 4. 難民支援再考

従来の難民支援は、難民は難民キャンプに居住するという前提のもと、難民キャンプに対す

る支援を中心に行なわれていた。しかし筆者は、キャンプ外に住む難民の増加や多様化する難民の生活形態という変化に着目し、難民と難民を受け入れるホスト・コミュニティ双方に恩恵をもたらす開発援助の必要性を指摘したい。難民の生活形態の変化の要因として、主に2点考えられる。

1点目は、トルコに限らず中東地域では、EUなど他地域と比較して、言語や文化、宗教の親和性が高く、社会環境の面で都市に定着しやすいことから、都市に住むことを希望する難民が多いのではないだろうか。さらにもともと都市生活を営んでいた者が、難民キャンプでの生活に適応することは難しく、避難先でも、都市生活を希望しているとも考えられる。

また要因の2点目は、前述のとおり、特にトルコ・シリア国境地域では、国境を挟んで親類が点在しており、その親類を頼りにシリアから避難した難民が多いと考えられる。さらにトルコ企業は、安価なシリア人労働者を求めて、シリア問題発生前にはシリア北部に進出しており、もともとのビジネス関係を頼りに避難した難民も多いようである。

歴史を遡れば、ロシア帝国やオスマン帝国の時代に、トルコはブルガリア系ボマク難民やアルバニア難民、タタール難民を受け入れてきた。その何れもがイスラム教徒だったという共通性を有しており、そのうちの一部は現在もトルコ国内に居住しており、結婚等のライフ・サイクルを通じてホスト・コミュニティに同化し、トルコ人として生活している。今のシリア難民に比べれば、その数は桁が一つ少なかったという事実はあるものの、トルコにおける難民統合の先例といえる [Kemal 2014: 2-8]。

シリア難民が、難民キャンプという隔離された空間の住民に留まらず、トルコ社会の一部となりつつある中で、トルコ政府は今後どのような政策を取っていくのだろうか。本論文で検証したようにシリア難民問題は引き続き拡大する可能性が高く、国際社会からは、UNHCRが掲げる恒久的な解決策の一つである庇護国社会への統合が期待されるとともに、トルコ政府もトルコ社会への統合を検討しなければならない状況を迎えると考えられる。その時にトルコが先例として参考にすべきは、西欧で難民受け入れに積極的である国の中でもドイツではないだろうか。ドイツは、約50年かけて約300万人のトルコ移民を受け入れたものの、未だに社会統合の途上にある<sup>(17)</sup>。トルコは、非登録難民も含めて200万人を超えるシリア難民をわずか4年で受け入れてしまっており、当時のドイツと比べても、現在のトルコの方が更に深刻な状況といえるだろう。本論文の主題であるトルコにおけるシリア難民の課題は、ドイツにおけるトルコ移民の課題から類推が可能であるとともに、トルコ政府はドイツのトルコ移民から実体験に即した知見の共有を得ることが有効ではないだろうか。

アジア福祉教育財団が実施したドイツにおける条約難民及び庇護申請者等に対する支援状況調査によれば、難民・移民に対する統合のための定住支援策として統合プログラムを実施している。その目標は、「社会への参加と機会の平等」という意味において、移民・難民のドイツ社会への統合を促進すること、さらには、文化や歴史、ドイツ基本法の政治における重要性、法秩序、そして民主主義の政治に関わる制度の理解を通じて、彼らの新しい生活領域でポジティブな関係が築かれること」となっている [アジ

ア福祉教育財団 2007: 4]。<sup>(18)</sup>

さらにドイツは2007年に国民統合計画を発表し、ドイツ語習得と教育政策に大きな比重を割くこととした。金箱秀俊は、「今後、ドイツの移民問題が、『同化』でなく移民の文化を保持する『統合』の方向で改善していくのかどうかは、幼児期からの早期言語教育と統合講習の進展が、具体的にイスラムを中心とする移民文化とドイツの多数派文化の対話に結びつき、教育と労働市場で移民の背景を持つ人々に同等のチャンスを提供できるかどうかにかかっている」と指摘している。[金箱 2010: 3, 65]。OECD（経済協力開発機構）では、ドイツの教育システムが移住してきた子どもの社会統合に有効であると評価しており、良い方向に進みつつあると考えられる<sup>(19)</sup> [OECD 2015: 2]。

宮崎元裕は、トルコの学校で行われている宗教教育の教科書では、「違いを尊重すること、信教の自由を認めることの重要性が繰り返し述べられている。その意味で、トルコの宗教教育が多元的宗教教育の要素を含んでいることは間違いない」と指摘している [宮崎 2015: 34]。つまりトルコにおいても、多元的教育の素地があると考えられる。

前章では、難民の人間の安全保障の達成のためには、社会統合を念頭に置いた教育支援が必要であることを述べた。教育を受けることによって、図1に示した各要素へのアクセスがより容易となり、人間の安全保障の達成の可能性も高まると考えられるからである。トルコ政府は、社会統合に配慮した多角的な教育を行い、難民をはじめとした外部者を受け入れられる寛容な市民社会、そして相互の信頼関係を育むことを許容するような教育を提供することが期待

される。ケマルは、シリア難民問題の長期化は避けられないという視点に立ち、慈善や人道支援という段階から、シリア難民がトルコの市民社会に包含されるよう転換していくべきであると指摘している [Kemal 2014: 43-46]。ステファニーは、短期的にはシリア難民専用の学校設置が期待されるものの、中・長期的に社会統合を見据えた場合には、シリア難民がトルコ人と同じ学校に通うことが有効であると述べている [Stephanie 2014: 49-50]。

教育を受けたシリア難民は、労働力となり、労働市場を支える存在に成り得る。国際社会では難民流入による国家の負担増加や治安不安定化など批判もあるものの、難民受け入れに積極的なスウェーデンやドイツでは、難民が将来的な人口減少予測を埋め合わせ、熟練労働者や肉体労働者の不足を補う可能性があるとも考えられている。そのために庇護国は難民を労働市場、ひいてはホスト・コミュニティにうまく溶け込ませる必要がある。シリア難民をトルコの経済成長の原動力に取り込むため、シリア難民に学校教育や職業訓練、トルコ語習得の機会を提供することも有効だろう。仮にシリア難民が労働市場に参入できない場合、戦闘員として武装勢力に加わることが「職を得る」こととして、よりシリア問題を長期化させるリスクとなることもここで指摘しておきたい。また森谷康文は、言語の取得や就労など社会適応が困難となった場合には、難民のメンタルヘルスに悪影響が生じ、社会的に孤立したり、支援者を含む周囲とトラブルを起こしやすくなったり、健康状態が一層悪化したりすることを示している [森谷 2014: 288]。

トルコでもシリア難民の増大により、地域経

済の活発化が確認されている。例えばトルコ商工会議所連合（TOBB: The Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey）によれば、2014年に外国人と共同で起業した実績（4,736社）のうち、国別ではシリア人との共同による起業が1,257社と最も多く、2015年最新値（1月～7月）でも2,741社のうち848社はシリア人と共同で起業しており、国別では一番多い。また、都市型難民が増加した結果、ホスト・コミュニティの家賃を押し上げており、不動産業界にとっては、シリア難民が収入増加の要因となっている。しかし家賃高騰は、ホスト・コミュニティの貧困層にとっては家賃負担増として反映され、場合によっては家賃を支払えないトルコ人が、転居を余儀なくされているケースもある。またシリア難民流入で、トルコ企業は安い労働力の確保という恩恵を受けたという報告もある [Şenay 2013: 7-8]。しかし、難民という労働人口の増加により、労働需要と労働供給の不均衡が生じ、ホスト・コミュニティとの軋轢に繋がっている事実も見逃せない。特に建設作業や農業作業、飲食店など日雇い労働に類する低所得かつ非熟練の労働市場にシリア難民が参入した結果、トルコ人労働者の賃金を切り下げたり、トルコ人労働者を押し出したりしている。シリアと国境を接する南東部では、ホスト・コミュニティとの衝突や反シリア難民のデモも報告されている。サラは、シリア難民によるトルコ労働市場への参入には功罪の両面があるものの、総じて見れば経済成長に有益であると分析している [Sarah 2015: 245, 248-249]。

地方自治体の中でも、ハタイ県とシャンルウルファ県は元来アラブ系住民が多く、マルディン県はクルド系住民が多いことから、社会統合

が進みやすい素地があると考えられる。特にハタイ県はシリア難民流入前の人口約12万人に対し、現在はシリア難民が約15～20万人流入しており、地方自治体やホスト・コミュニティの負担感が特に高く、トルコ人住民の不満が非常に高まっており、ホスト・コミュニティ支援の優先度が高いと考えられる [Şenay 2013: 10-12]<sup>(20)</sup>。また、シリアには少数民族としてトルクメン人が住んでおり、その一部がシリア難民としてトルコでの生活を余儀なくされている。トルクメン人はトルコ語に近いトルクメン語を母語としており、シリア難民の中でも社会統合が比較的容易と考えられる。トルコ政府やトルコ赤新月社も、シリア国内のトルクメン人に対する支援を特に積極的に行っており、トルコ政府にとっても統合を推進する先行事例として、実績を積み上げていく上では初期の有効な選択肢となるかもしれない。

## むすび：依存からの脱却に向けて

シリア難民問題のみならず、国際社会の長年の懸案であるパレスチナ問題をはじめ、アフガニスタン問題やソマリア問題など、イスラム地域では難民問題が長期化している事実も見逃せない。そのような背景を考慮して、難民支援を再考した場合、庇護国社会への統合、とりわけ社会統合を当初から念頭におき、支援を検討する必要があることに議論の余地はないだろう。『グローバル・トレンド2014』によれば、2014年に故郷へと帰還した難民の数は、過去31年間で最も少ない人数を記録しており、シリア難民に限らず、多くの難民が長期に渡る避難生活を強いられていることが読み取れる。

IOM（国際移住機関）によれば、中東やアフリカから地中海を渡ってギリシャやイタリアからヨーロッパに流入した難民や移民の数は、2015年9月時点で40万人を超え、既に2014年年間人数の2倍を上回っている。これは過去最悪のペースであり、EUをはじめ国際社会は、難民の受け入れ人数に関する割当制度の導入を模索している。EUでは各加盟国の吸収力と統合力を考慮して割当数の算出を行っており、2015年5月の検討時には、人口、GDPを40%ずつ、過去5年に受けた庇護申請数と再定住数、失業率を10%ずつ加味して計算された<sup>(21)</sup>。つまり人口が多く、GDPが高いほど割当数は多く、但し過去の申請者数と失業率が高ければ補正され割当数が少なくなった。この割当数に対し、西欧諸国は比較的前向きなもの、中・東欧諸国やバルト諸国は反対している。

EU加盟国に限定しなければ、湾岸諸国はイスラム教かつアラビア語圏であり、GDPも総じて高く、庇護国社会への統合という観点では、非常に親和性が高いと考えられるものの、実態としては難民の受け入れに積極性はみられない。これは、湾岸諸国の国内情勢に起因し、難民を受け入れることで宗派バランスや過激派・武装組織の流入に繋がることを懸念していると考えられる。またGDPは高く、歴史的に各国のユダヤ人を移民として受け入れ、移民の統合に関して、長い経験と実績を有するイスラエルも難民の受け入れには難色を示している。ドイツは、EUの中でも経済状況が比較的良好であり、トルコ移民を約300万人受け入れるなど実績を有しており、それに加えて歴史的経緯も見逃すことはできない。ドイツは、第二次世界大戦中のナチス・ドイツの統治下で大勢のド

イツ人が移民・難民として国外に脱出したり、第二次世界大戦後も大勢のドイツ人が東欧や東ドイツから脱出しており、ドイツ人は各国で受け入れられた歴史がある。つまり庇護国であり、第三国であり、難民を統合できる社会的余地は、EUが採用する4つの指標では計りきれず、様々な要素から構成される国力によって決まってくるのではないだろうか。国力の定義は諸説あるが、モーゲンソーは国力の諸要素を地理、天然資源、工業力、軍備、人口、国民性、国民の士気、外交の質、政府の質という9つに分類している [モーゲンソー 1998]。

緒方貞子が指摘するように「人道問題に人道的解決はな」く、「難民問題は本質的には政治問題であり、したがって政治によって対処されなければならない」[緒方 2006: 32] ず、外交の質や政府の質という国力も、難民支援と直結しているのである。本論文でも分析したように、これまでトルコがシリア難民に対し、周辺国と比べて手厚い対応を取ってきた理由は、第2章で分析したとおり、政府や外交の方針に依るところが大きい。トルコの現政権は地域の盟主として、アサド政権と対峙しつつ、シリア難民を客人として受け入れ、難民に関連した法案の整備も行ってきた。トルコはエネルギーなど天然資源には恵まれていないものの、前述のとおり地理や工業力、軍備、人口という諸要素を兼ね備え、周辺国より一定度高い国力を有していると考えられる。つまり、筆者が第2章で詳細に分析したトルコにおけるシリア難民の増加要因も、国力に関連付けられる要素であると説明することができる。難民の受け入れは、人道問題を越えて、受け入れる側に立つ各国間では国益と利害が先鋭化し、国際問題に発展している。

これは単純に難民の受け入れに伴う経済的コストだけでなく、難民の受け入れに伴う失業率増加や治安不安定化など負のインパクトを多層的に伴う可能性が認められるからであり、難民の受け入れや人道支援の規模、そして自国社会との統合を目指すという国家としての判断は、トルコに限らず、他国でも同様に国力が問われると考えられる。

しかしどんなに国力に富んだ国であっても、難民に対する人道支援を永続的に継続することはできず、難民の帰還や第三国定住が促進されなければ、自ずと庇護国内での定住による自立が選択肢となる。難民キャンプでは、基本的に衣食住は無償提供されており、完全に援助に依存した状態と言っても過言ではない。そのためゆくゆくは援助から脱却し、自立するためには、ホスト・コミュニティへ吸収、統合されていく必要がある。長有紀枝ら人道支援関係者が指摘するように「人道援助が紛争を長期化させ、泥沼化させている」[長 2003: 136-137]という実態が、近い将来、シリア難民支援の現場にも該当してしまう可能性は有り、常に留意する必要がある。そのためにドナーは、難民の状況に応じて、人道支援から開発援助へ支援内容を的確に切り替える必要があり、統合を促進するためのホスト・コミュニティ支援が重要となってくる。

UNHCRによれば、シリア難民の間では帰還への希望が薄れつつあり、生計を立てるために児童労働や物乞い、児童婚などを強いられる子どもが増えている<sup>(22)</sup>。またホスト・コミュニティでも難民の急増によって雇用や水、公共サービスなどが逼迫するなど厳しい状況が続いている。ホスト・コミュニティ支援を実施する

ためには、言うまでもなく中央政府や地方公共団体の同意が不可欠であり、ドナーは庇護国の国力を見極めた上で、丁寧な調整が必要になる。そのような中で、トルコ政府が、シリア難民を多く受け入れている国境付近の自治体のインフラ整備に必要な資金450億円を2015年5月に日本政府から借り入れたことは新しい取り組みと言えるだろう<sup>(23)</sup>。またUNHCRとUNDPも、シリア難民を受け入れている4県のホスト・コミュニティに対し、復元・吸収力強化プロジェクトを開始することを2014年4月に発表している。2015年3月にクウェートで開催された第3回シリア人道支援会合でも、人道支援やシリア周辺国のシリア難民受入れ能力強化のためのホスト・コミュニティ支援として、総額約84億ドルの人道支援アピールが発表された<sup>(24)</sup>。今後もトルコを含めて庇護国の国力に応じて、各国政府、地方自治体、国際機関、援助機関、NGO、民間企業、有識者など幅広い関係者が、今世紀最大の人道問題と称されるシリア問題に対応する必要がある。

最後に、難民支援を再検討する上で必要な今後の課題を示しておきたい。本論文では、トルコを事例に、人間の安全保障の観点から難民支援に必要な要素を考察した。その結果、庇護国社会への統合、つまり社会統合と、それに資するホスト・コミュニティ支援の重要性を明らかにした。難民受け入れ及び社会統合は、国力に関係すること、社会統合を促進するためにはホスト・コミュニティ支援の果たす役割が高いことを確認した。しかし、その普遍性については本論文では十分に考察しきれておらず、今後さらに他国の事例を検証し、国力と難民支援における社会統合の関係、そして社会統合と、それ

に資するホスト・コミュニティ支援の重要性を明らかにしていきたい。

[投稿受理日2015.9.19/掲載決定日2016.2.1]

#### 注

- (1) 代表的なものとしては、山本香、景平義文、澤村信英「シリア難民による学校運営とNGOの支援活動：トルコ・ハタイ県の事例」『国際教育協力論集』16巻1号、2013年、43-58頁；Şenay Özden, *Syrian Refugees in Turkey*, Migration Policy Center, 2013; Ahmet İçduygu, *Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead*, Migration Policy Institute, 2015; International Crisis Group, *The Rising Costs of Turkey's Syrian Quagmire*, 2014などがあげられる。
- (2) 主なものとして、今井宏平「流入するシリア難民の現状とトルコの対応」『Anatolia news』137号、2014年、66-72頁；今井宏平『中東秩序をめぐる現代トルコ外交：平和と安定の模索』ミネルヴァ書房、2015年；Henri J. Barkey, *Turkey's Syria Predicament*, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol.56 no.6, 2014, pp.113-134；Karen Leigh, *Turkey's Bleeding Border: Why Ankara Is Recalibrating Its Syria Policy*, *Foreign Affairs*, June 2014 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2014-06-24/turkeys-bleeding-border>) (2015年9月7日閲覧) などがある。
- (3) 例えば、Kilic Bugra Kanat, Kadir Ustun, *TURKEY'S SYRIAN REFUGEES: TOWARD INTEGRATION*, SETA, 2015などがある。
- (4) さらにU.S. News & World Report (2015年5月28日)によれば、トルコ国内の大学を管轄する高等教育委員会は、今後トルコ国内の大学関係者がシリア難民を対象とする調査研究を実施する場合には、事前に内務省の許可が必要になると内々に示達しており、今後は難民支援研究が十分に行われない可能性もある。
- (5) *Syria Regional Refugee Response*, Inter-agency Information Sharing Portal (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>) (2016年1月17日閲覧)
- (6) UNHCRは、2014年9月15日以降、県別の登録難民数内訳は公表しておらず、上記の値が数少ない入手可能な公式値である。
- (7) UNHCR, *UNHCR Turkey Syrian Refugee Daily Strep*, 12 September 2014 (<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TurkeySyriaSitrep12.09.2014.pdf>) (2015年7月5日閲覧)
- (8) CNN「トルコ地上部隊がイラクへ越境 クルド人勢力を攻撃」(2015年9月9日) (<http://www.cnn.co.jp/world/35070244.html>) (2015年9月11日閲覧)
- (9) 詳しい総選挙結果や過去の選挙との比較は、Anadolu Agency, *Elections2015* (<http://secim.aa.com.tr/indexENG.html>) (2015年7月10日閲覧) を参照。
- (10) 詳しくは、村上薫「トルコにおける市民概念の再編と都市貧困層の統治—公的扶助の実践に見る市民性への重層的包摂」『アジア経済』2014年6月号、2014年、36-61頁；村上薫「トルコの公的扶助と都市貧困層—「真の困窮者」をめぐる解釈の政治」『アジア経済』2011年4月号、2011年、60-86頁を参照。
- (11) *The New York Times Magazine*, *How to Build a Perfect Refugee Camp*, 2014年2月13日 ([http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?_r=0)) (2015年7月1日閲覧)。他にもDaily Sabah, *Turkish refugee camps provides best conditions*, 2014年4月23日。(<http://www.dailysabah.com/politics/2014/04/24/turkish-refugee-camps-provides-best-conditions>) (2015年7月1日閲覧)。
- (12) UNOCHA (<http://www.unocha.org/syria>) (2016年1月17日閲覧) を参照。
- (13) 詳しくはFarrukh 2012を参照。
- (14) シリア国内では、計画的かつ意図的に特定の地域への食糧や医薬品の供給が妨害されたり、水や電力の供給を一時的に停止させたり、医療体制の機能低下が発生している。UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, October 2014, pp.2-4 ([http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/international\\_protection\\_considerations\\_with\\_regard\\_to\\_people\\_fleeing\\_the\\_syrian\\_arab\\_republic-update\\_iii.pdf](http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/international_protection_considerations_with_regard_to_people_fleeing_the_syrian_arab_republic-update_iii.pdf)) (2015年7月4日閲覧)
- (15) ILOが1976年に世界雇用会議の場で、所得分配の悪化、貧困層増大、失業問題の深刻化に対処するため呼びかけたのが始まり。西川潤「基本的人間ニーズ (BHN)」川田侃・大島英樹編『国際政治経済辞典』東京書籍、2003年、148頁
- (16) 外務省「国際人権規約の作成及び採択の経緯」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiiko/kiyaku/2a\\_001](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiiko/kiyaku/2a_001)).

- html) (2015年7月8日閲覧)
- (17) ドイツにおけるトルコ移民の社会統合は、斎藤2002や Evelyn 2012を参照。
- (18) ドイツにおける難民庇護政策と市民社会の難民庇護活動の分析については、昔農英明『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会、2014年が詳しい。
- (19) 詳しくは、OECD, “Germany.” In: *Education at a Glance 2015*を参照。  
([http://www.keepeck.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2015/germany\\_eag-2015-57-en#page1](http://www.keepeck.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2015/germany_eag-2015-57-en#page1)) (2016年1月20日閲覧)
- (20) その他にも Today’s Zaman, Border province Hatay bears brunt of Syrian crisis ([http://www.todayszaman.com/anasayfa\\_border-province-hatay-bears-brunt-of-syrian-crisis\\_350365.html](http://www.todayszaman.com/anasayfa_border-province-hatay-bears-brunt-of-syrian-crisis_350365.html)) (2015年7月5日閲覧) を参照。
- (21) 詳しくは European Commission, *First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers*, 2015を参照。
- (22) UNHCR 「シリア難民、400万人を突破」 (<http://www.unhcr.or.jp/html/2015/07/pr-150709.html>) (2015年7月9日閲覧)
- (23) 詳細は国際協力機構「事業事前評価表：地方自治体インフラ改善事業」2015年5月を参照。 ([http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015\\_TK-P21\\_1\\_s.pdf](http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015_TK-P21_1_s.pdf)) (2015年7月7日閲覧)
- (24) 外務省「第3回シリア人道支援会合」 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/me\\_a/me1/sy/page3\\_001171.html#section2](http://www.mofa.go.jp/mofaj/me_a/me1/sy/page3_001171.html#section2)) (2015年8月27日閲覧)
- 参考文献**
- アジア福祉教育財団『ドイツにおける条約難民及び庇護申請者等に対する支援状況調査報告』アジア福祉教育財団難民事業本部、2007年
- アマルティア・セン『人間の安全保障』集英社、2006年
- 今井宏平「流入するシリア難民の現状とトルコの対応」『Anatolia news』137号、2014年、66-72頁
- 今井宏平『中東秩序をめぐる現代トルコ外交：平和と安定の模索』ミネルヴァ書房、2015年
- 緒方貞子『紛争と難民—緒方貞子の回想』集英社、2006年
- 長有紀枝「人道援助におけるNGOの活動：その役割、限界と可能性」広島市立大学広島平和研究所『人道危機と国際介入—平和回復の処方箋』有信堂、2003年
- 金箱秀俊「移民統合における言語教育の役割—ドイツの事例を中心に—」『レファレンス』2010年12月号、国立国会図書館、2010年
- 川田侃・大島英樹編『国際政治経済辞典』東京書籍、2003年
- 栗栖薫子「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス」赤根谷達雄・落合浩太郎編『新しい安全保障論の視座』亜紀書房、2001年
- 斎藤英明「ドイツにおける多文化教育の一面—イスラム教をめぐる問題を中心として—」『早稲田法学会誌』第五十二巻、早稲田大学、2002年
- 杉木明子「長期滞留難民と国際社会の対応—アフリカの事例から」『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年
- 杉谷真佐子、高橋秀彰、伊東啓太郎「EUにおける「多言語・多文化」主義—複数言語教育の観点から言語と文化の統合教育の可能性をさぐる—」『外国語教育研究』第10号、関西大学、2005年
- 昔農英明『「移民国家ドイツ」の難民庇護政策』慶應義塾大学出版会、2014年
- 日本国際問題研究所『グローバル戦略課題としての中東—2030年の見通しと対応』2015年
- ハンス・J. モーゲンソー『国際政治—権力と平和』福村出版、1998年
- 人間の安全保障委員会報告書『安全保障の今日的課題』朝日新聞社、2003年
- 墓田桂「難民の声」『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年
- 村上薫「トルコの公的扶助と都市貧困層—「真の困窮者」をめぐる解釈の政治」『アジア経済』2011年4月号、2011年、60-86頁
- 村上薫「トルコにおける市民概念の再編と都市貧困層の統治—公的扶助の実践に見る市民性への重層的包摂」『アジア経済』2014年6月号、2014年、36-61頁
- 宮崎元裕「トルコにおける多元的宗教教育の状況とその可能性—イギリスとの比較を通して—」『京都女子大学発達教育学部紀要』第11号、京都女子大学、2015年、31-40頁
- 森谷康文「難民の健康問題：健康の社会的決定要因の視座から」『難民・強制移動研究のフロンティア』

- 現代人文社, 2014年
- 山本香, 景平義文, 澤村信英「シリア難民による学校運営とNGOの支援活動: トルコ・ハタイ県の事例」『国際教育協力論集』16巻1号, 2013年, 43-58頁
- AFAD, *Syrian Refugees in Turkey 2013*, 2013
- Ahmet İcduygu, *Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead*, Migration Policy Institute, 2015
- Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, 2015
- Evelyn Ersanilli, "Model (ling) citizens? Integration Policies and Value Integration of Turkish Immigrants and Their Descendants in Germany, France, and the Netherlands." In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, Vol.10 No.3, 2012, pp.338-358
- Farrukh Suvankulov, Alisher Akhmedjonov & Fatma Ogucu, "Restoring Forgotten Ties: Recent Trends and Prospects of Turkey's Trade with Syria, Lebanon and Jordan." In: *Turkish Studies*, Vol.13 No.3, 2012, pp.343-361
- Henri J. Barkey, "Turkey's Syria Predicament." In: *Survival: Global Politics and Strategy*, vol.56 no.6, 2014, pp.113-134
- International Crisis Group, *The Rising Costs of Turkey's Syrian Quagmire*, 2014
- Karen Jacobsen, "The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries." In: *New Issues in Refugee Research, Working Paper No.45*, 2001
- Karen Leigh, *Turkey's Bleeding Border: Why Ankara Is Recalibrating Its Syria Policy*, Foreign Affairs, 2014
- Kemal Kirisci, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going beyond Hospitality*, Brookings Institution, 2014
- Kilic Bugra Kanat, Kadir Ustun, *TURKEY'S SYRIAN REFUGEES: TOWARD INTEGRATION*, SETA, 2015
- M. Murat Erdoğan, *Syrians in Turkey: Social Acceptance and Integration*, Hacettepe University Migration and Politics Research Center-HUGO, 2014
- OECD, "Germany." In: *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, 2015
- ORSAM and TESEV, *Effects of the Syrian Refugees on Turkey*, Report No.195, 2015
- Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, Sema Karaca, Kemal Kirışci and Elif Özmenek Çarmıklı, *Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality*, Brookings Institution, 2013
- Regional Refugee & Resilience Plan, *Regional Refugee & Resilience Plan 2015-16: Turkey*, 2015
- Sarah Bidinger, "SYRIAN REFUGEES AND THE RIGHT TO WORK: DEVELOPING TEMPORARY PROTECTION IN TURKEY." In: *Boston University International Law Journal*, Vol.33, 2015, pp.223-249
- Senay Özden, *Syrian Refugees in Turkey*, Migration Policy Center, 2013
- Stephanie Dorman, *Educational Needs Assessment for Urban Syrian Refugees in Turkey*, 2014
- UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, October 2014
- UNHCR, *Regional Refugee & Resilience Plan 2015-16: Turkey*, 2015
- UNHCR, *Global Trends Report 2014*, 2015
- UNHCR, *Asylum Trends 2014*, 2015
- 参考ホームページ
- 外務省 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>)
- 国際協力機構 (JICA) (<http://www.jica.go.jp/>)
- 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 駐日事務所 (<http://www.unhcr.or.jp/html/index.html>)
- 国際移住機関 (IOM) 駐日事務所 (<http://www.iomjapan.org/>)
- Daily Sabah (<http://www.dailysabah.com/>)
- European Commission ([http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm))
- IOM (<http://www.iom.int/>)
- The New York Times Magazine (<http://www.nytimes.com/section/magazine>)
- TOBB (<http://www.tobb.org.tr/Sayfalar/Eng/AnaSayfa.php>)
- Today's Zaman (<http://www.todayszaman.com/home>)
- UNHCR (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>)
- UNOCHA (<http://www.unocha.org/>)
- U.S. News & World Report (<http://www.usnews.com/>)