

難民のための「人間の安全保障」

勝間 靖[†]

Human Security for Refugees

Yasushi Katsuma

What is required to ensure the human security of refugees? In this paper, this question will be considered from two perspectives: protection and empowerment of refugees. Protection, as defined here, refers to directly reducing threats to refugees, such as violence and serious violations of human rights. On the other hand, empowerment refers to enhancing the resilience of refugees so that they become more capable of dealing with such threats themselves. From these two perspectives, the three durable solutions for refugees will be reviewed: (1) return refugees to their home countries after peace is restored; (2) settle refugees in their neighboring countries where they take temporary shelter; and, (3) settle refugees in third countries. In addition to these durable solutions for refugees, an idea of a digital “refugee health handbook” will be proposed, as an innovative tool to enhance human security of refugees regardless of where they are.

Key Words: 難民, 人間の安全保障, 母子健康手帳, 難民健康手帳, エンパワメント

1. 問題意識

ドイツのコメディ映画『はじめてのおもてなし (Willkommen bei den Hartmanns)』が、国連 UNHCR 難民映画祭 2017 の初日の 2017 年 9 月末に、東京の渋谷で上映された¹。ミュンヘンの郊外にある閑静な住宅街に住むハルトマン一家が一人の難民を受け入れる。引退を拒む医師である夫リチャードが反対するにもかかわらず、教師を引退した妻アンジェリカが難民の受入れを決めてしまうのだ。難民の青年ディアロの受入れを契機に、家族のなかで、コミュニティのなかで、そして国との関係で波紋が広がっていく。

「難民を受け入れることで具体的に何が起こりうるか？」という本来は深刻な話だが、コメディとして描かれているため、観客は、差別や偏見に悲しむだけでなく、ときには笑いながら、共感を深めた (写真 1 を参照)。サイモン・バーホーベン (Simon Verhoeven) 監督によって 2016 年にドイツで制作された映画で、2017 年にはドイツ・アカデミー賞観客賞、バイエルン映画祭で作品賞とプロデューサー賞を受賞している。日本でも、『はじめてのおもてなし』は、2018 年 1 月に東京の銀座で封切りされたのち、各地の映画館で公開される予定である²。

[†] 早稲田大学国際学術院 (大学院アジア太平洋研究科) 教授, 国立国際医療研究センター・グローバルヘルス政策研究所・グローバルヘルス外交ガバナンス研究科長 Professor, Graduate School of Asia-Pacific Studies (GSAPS), Faculty of International Research and Education, Waseda University; Director, Department of Global Health Affairs & Governance, Institute for Global Health Policy Research (iGHP), the National Center for Global Health & Medicine (NCGM)

¹ 国連 UNHCR 難民映画祭 (Refugee Film Festival) 2017 については、以下のウェブサイト参照。http://unhcr.refugeefilm.org/2017/

² 『はじめてのおもてなし』の日本での公開上映については、以下のウェブサイト参照。http://www.cetera.co.jp/welcome/

写真1. 国連 UNHCR 難民映画祭 2017



(出典：筆者，2017年9月30日に渋谷で撮影)

難民「問題」の解決として、一般的に次の方法が提言されている。(1) 平和になった母国へ帰国すること，(2) 一時的に避難した周辺国での定住，(3) 第三国定住，の三つである。しかし，これ以外にも，そもそも難民が発生しないように，紛争や深刻な人権侵害を解決していくための国際的な協力が重要である。また，難民を，負担のかかる「問題」として扱わず，新しい活力を生み出す「機会」として捉える視点も必要になってくる。『はじめてのおもてなし』で描かれているのは，解決方法(3)「第三国定住」における課題である。

2016年に国連総会で採択された『難民と移民に関するニューヨーク宣言』³に基づき，UNHCRは「難民に関するグローバル・コンパクト」を2018年に策定できるよう主導している。こうしたなか，本稿では，「人間の安全保障」の視点から，難民の安全保障のために何が必要かを考えたい。

2. 難民を生み出す暴力と人権侵害

さて，青年ディアロは，ボコ・ハラムによる暴力から逃れるため，ナイジェリアを出て難民となった。映画では，ドイツでの難民の受入れに焦点が絞られており，難民を生むナイジェリアの状況の説明はディアロが小学校で自分の生い立ちを説明する場面に限定される。ここでは，筆者が監修したビデオ『BBC世界の諸問題と子どもたち～貧困・紛争・暴力にさらされる子どもの権利を考える』(BBC 2017)⁴の第3巻「ボコ・ハラムに拉致された少女たち」などを参考にして，ボコ・ハラムについて少し解説しながら，解決方法(1)「平和になった母国へ帰国すること」について考えたい。

³ 『難民と移民に関するニューヨーク宣言』の日本語訳は，以下の国際連合広報センターのウェブサイトよりダウンロードできる。http://www.un.org/ja/files/a_71_l1.pdf

⁴ 「BBC世界の諸問題と子どもたち～貧困・紛争・暴力にさらされる子どもの権利を考える」(丸善出版，2017)は，第1巻『21世紀の子どもたちの未来～国連ミレニアム宣言から15年後』，第2巻「ガザの紛争下の子どもたち」，第3巻「ボコ・ハラムに拉致された少女たち」の合計3巻から構成される。詳しくは，以下のウェブサイトを参照。http://pub.maruzen.co.jp/videosoft/news/2017/BBC_worldchildren.html

写真2. ラカイン州で壊されたロヒンギャ民族の小学校



(出典：筆者、2015年3月18日にチャウピュで撮影)

アフリカ大陸中央部に位置するチャド湖は、チャド、ニジェール、ナイジェリア、カメルーンの4か国にまたがっている。そのチャド湖流域では、およそ2100万人の人びとが住んでいるが、とくに2013年以降、武力紛争による人道危機が悪化している。推定260万人が家を追われて強制移住させられているが、そのうち140万人が子どもである。強制移住の結果、多くの難民や国内避難民が発生している。とくに、紛争地から逃れられない国内避難民の子どもたちは、暴力、栄養不良、疾病のほか、教育の欠如に苦しめられている。ナイジェリア北部だけでも、2万人の子どもたちが家族から引き裂かれている（UNICEF 2016）。

ボコ・ハラムという名の武装集団は、2009年以降にナイジェリア北部を拠点として数千人から構成された、イスラム教のスニ派を名乗る過激派組織である。イスラム教を掲げて活動しているが、その極端で過激な解釈や、それに基づく暴力や深刻な人権侵害は、多くの穏健なイスラム教徒からは受け入れられていない。

この武装集団の特徴の一つとして、子どもや女性を、強制徴募し、自爆テロやスパイ活動などに悪用することがある。2014年以降、86人の子どもが4か国において自爆テロに使われた（UNICEF 2016）。もう一つの特徴は、宗教に基づかない世俗教育と、キリスト教徒とを敵視することである。ナイジェリアでは、人口の約5割を占めるイスラム教徒が主に北部に、約4割のキリスト教徒は主に南部に住んでいるほか、全国的に伝統的な固有の宗教がある。

国連人権高等弁務官は、ボコ・ハラムによる一般市民の殺害や拉致、戦闘行為への子どもの関与、性暴力、拷問は、「子どもの権利条約」をはじめとする国際人権法や国際人道法に違反した行為であると報告している（UN High Commissioner for Human Rights 2015）。また、国際刑事裁判所は、人道に対する罪と戦争犯罪の申立てに対して、受理許容性を判断するための予備的な検討を行なっている。

東アジアにおいても、こうした暴力や深刻な人権侵害による難民が発生している。たとえば、ミャンマーにおけるロヒンギャ民族の難民化は深刻である。西部のラカイン州などに住むロヒンギャ民族

の多くは、国籍を与えられず、市民権を剥奪されてきた。さらに、近年には、これまで住んできた土地を追われるような暴力が顕著となってきた（写真2を参照）。つまり、解決方法（1）「平和になった母国へ帰国すること」が望ましいのは確かであるが、その国における暴力や深刻な人権侵害の構造を変えることは容易でなく、難民が帰国できる条件はすぐには整備できないのである。

3. 周辺国からの難民を受け入れるヨルダン

ヨルダンは伝統的に難民へ寛容な国であり、周辺国から多くの難民を受け入れてきた。解決法（2）「一時的に避難した周辺国での定住」に寄与してきた模範的な国だともいえる。古くはパレスチナ難民を、そしてイラク難民を、さらに最近ではシリア難民を数多く受け入れてきた。しかし、近年の多くのシリア難民の流入は、とくに教育や保健医療などの社会サービス費を増大させ、ヨルダン政府の財政を圧迫している。

中東（ヨルダン、レバノン、シリア、ガザ地区、ヨルダン川西岸地区）のパレスチナ難民を支援する国際機関として、国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）がある⁵。UNRWA はおよそ 500 万人のパレスチナ難民の支援と法的保護のために活動している。その活動分野は多岐にわたるが、四つの人間開発目標として「知識とスキル」「長寿と健康的な生活」「適正な生活水準」「人権」を掲げている⁶。保健は重要な活動分野の一つであり、310 万人のパレスチナ難民が UNRWA の保健サービスの提供を受けている（UNRWA 2017）。UNRWA の保健システムは三つの層から構成されており、（1）本部では保健政策と戦略を担当し、（2）その下に運営管理に携わる五つのフィールド保健部があり、（3）その下にパレスチナ難民に保健サービスを提供する 143 の保健センターがある（写真3を参照）。ヨルダンに 200

写真3. パレスチナ難民キャンプで UNRWA が運営する保健センター



（出典：筆者，2017年6月19日にアンマンで撮影）

⁵ UNRWA の活動を日本語で簡潔にまとめた文献として、清田・服部（2016）がある。

⁶ UNRWA とその活動分野については、以下のウェブサイトを参照。<https://www.unrwa.org/>

写真4. シリア難民を受け入れるザータリ難民キャンプ



(出典：筆者，2013年12月1日にマフラックで撮影)

万人以上いるパレスチナ難民の歴史は長く、難民キャンプも一見して住宅地に見えるところもある。しかし、近年のシリア人道危機によって、シリアにいたパレスチナ難民がヨルダンを含む周辺国へ再び難民として流入しているため、状況は複雑化している。

人口が約945万人のヨルダンは、すでに200万人以上のパレスチナ難民がいるうえに、さらに70万人弱のシリア難民を受け入れている。シリアとの国境に近いヨルダン北部には、2012年7月にザータリ難民キャンプ（写真4を参照）が設置され、約8万人が支援を受けている。この他にも、いくつかの難民キャンプがあるが、大半のシリア難民は、今では生活の糧を求めて、ヨルダン北部の地方自治体（municipality）のコミュニティに入っているのが現状である。難民キャンプにおける難民への支援に加え、受入れコミュニティ（host community）における難民への支援がこれまで以上に必要とされている（REACH 2014）。

4. 難民の安全保障へ向けて

「人間の安全保障」の視点から、難民の安全保障のために何が必要なのだろうか。難民の保護とエンパワーメント（力をつけること）の両面から考えていきたい。ここでは、難民が直面する暴力や深刻な人権侵害などの脅威そのものの軽減を保護と定義し、難民が脅威に対応できるよう強韌性を高めることをエンパワーメントと定義する。

第1に、映画『はじめてのおもてなし』でみたドイツにおける「第三国定住」は、日本にとっても参考になるだろう。日本はもっと積極的に難民を受け入れるべきだと思うが、差別や偏見など解決して多文化共生の社会をつくと同時に、難民が仕事をして自立的な生活を過ごせるよう、保健サービスや語学を含めた教育支援も重要となる。つまり、現実主義的な難民受入れ計画が必要である。歴史を振り返ると、1975年にベトナム、ラオス、カンボジアが社会主義体制へ移行したのち、1970年代後半から1980年代をとおして、多くの難民が発生した。その一部は、いわゆるボート・ピープルとして

流入し、日本は1万人以上を受け入れた。朝鮮半島の情勢を考えると、近い将来に、同様の状況が発生し得ることは想定しておいた方がよく、現実主義的な難民受入れ計画を策定することが急務だろう。

第2に、難民が「平和になった母国へ帰国すること」ができるよう、暴力や深刻な人権侵害を含む紛争を抱えた国への平和構築支援が重要である。日本は、国際平和協力の推進のため、これまで国連平和維持活動（Peace Keeping Operations: PKO）に積極的に貢献してきたほか、政府開発援助の重点課題の一つとして、平和構築を支援してきた。政府開発援助の実施機関である国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）は、平和構築のための重点課題として、「社会資本の復興に対する支援」「経済活動の復興に対する支援」「国家の統治機能の回復に対する支援」「治安の安定化に対する支援」の四つを掲げている⁷。解決が難しい問題が多いが、難民が直面する暴力や深刻な人権侵害などの脅威そのものを軽減しようとするような、保護につながる活動を今後も拡充していく必要がある。

第3に、難民が「一時的に避難した周辺国での定住」ができるよう、ヨルダンのような難民受入れ国への支援が重要である。日本は、UNHCR や UNRWA への資金協力をとおして難民の支援と法的保護に貢献してきた。このほか、日本の NGO が難民救済を含めた人道支援により積極的に取り組めるように、ジャパン・プラットフォームの仕組みをつくってある⁸。最近の特筆すべきこととして、ミャンマーのラカイン州で発生した暴力とそれによるロヒンギャ民族のバングラデシュへの流入に対応して、2017年9月に、日本政府は、国際機関をとおしたミャンマーとバングラデシュでの人道支援を決めた⁹。こうした動きは高く評価できる。

最後に、難民のエンパワーメントのための具体策として、一つの試みを紹介したい。日本では全国的に普及している母子健康手帳であるが、国際的にはあまり一般的でなかったところ、JICA の支援によって国際的に普及してきた（JICA 人間開発部 2012）。インドネシア人医師が関心をもったことを契機に、JICA は 1993 年からインドネシア版の母子健康手帳の作成を支援することになった¹⁰。その結果、2006 年にはインドネシア全国すべての州で導入されたのである。そして、インドネシアでの経験が、2007 年の研修をとおして、さらにパレスチナやアフガニスタンへと伝えられていった。

パレスチナでは、2006 年の日本政府からの無償資金協力に基づき¹¹、JICA と国連児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）との協力により、2008 年にアラビア語版の母子健康手帳が導入

⁷ JICA の平和構築分野における取組みについては、以下のウェブサイト参照。<https://www.jica.go.jp/activities/issues/peace/approach.html>

⁸ ジャパン・プラットフォームとその仕組みについては、以下のウェブサイト参照。<http://www.japanplatform.org/>

⁹ 報道発表「ミャンマー・ラカイン州北部における情勢不安定化を受けたミャンマー及びバングラデシュに対する緊急無償資金協力」は以下のウェブサイト参照。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005076.html

¹⁰ 『『母子手帳』世界の動き～第10回母子手帳国際会議に寄せて（2016年11月23-25日、東京）』による。以下のウェブサイト参照。<https://www.jica.go.jp/topics/feature/2016/161118.html>

¹¹ 小泉総理訪問時の日本の対パレスチナ支援の一部として、日本政府から UNICEF 経由の「小児感染症予防及び栄養状況改善並びに新生児の院内感染予防計画」（337万ドル）がパレスチナへ供与された。報道発表は以下のウェブサイト参照。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/18/rls_0713b_2.html、英語：http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/palestine/assist0607.html

写真 5. UNRWA の母子健康手帳とその電子化



(出典：筆者，2017年6月19日にアンマンで撮影)

された¹²。その後、UNRWA の事業として、周辺国のパレスチナ難民にも普及していったのである。それが、近年、スマートフォンで使えるように電子化されたことは注目される（写真5を参照）。

また、これとは別に、パレスチナ難民には生活習慣病で苦しむ者が多いことから、UNRWA は、生活習慣病対策手帳を作成したところである。これを将来に電子化することができれば、既存の母子健康手帳に新しい生活習慣病対策手帳を加えて、母子だけでなく難民全員を対象とするような、電子版の難民健康手帳という構想も現実味を帯びてくるのではないだろうか。移住することになっても、さらに国境を越えることがあっても、自分の健康データを自分で管理して持ち運ぶことができる。したがって、電子版の難民健康手帳は、どこにいても難民の安全保障を向上させることができるツールとして潜在能力が高いと思われる。

謝辞と付記

本研究は JSPS 科研費 JP25560389, JP26245023 と、早稲田大学特定課題 2017B-333 と、国際医療研究開発費 29 指 2003 の助成を受けたものです。また、本稿は、*Journal of Asia-Pacific Studies* (『アジア太平洋討究』) の No. 31 に掲載された英語論文をもとに、加筆・修正したのち、日本語で執筆したものです。

¹² Monthly JICA 2008 年 7 月号「特集 母子保健～かけがえのない命をまもるために」で紹介されている。以下のウェブサイト参照。<https://www.jica.go.jp/publication/monthly/0807/01.html>。また、JICA の 2016 年度トピックスの一つ「【命と健康を守る国際協力】母子手帳知られざるストーリー～日本で受け取り故郷パレスチナへ、難民の母子に希望」として以下のウェブサイトで紹介されている。https://www.jica.go.jp/topics/2016/20160520_01.html

参考文献

- (1) BBC (2017) 「第3巻 ボコ・ハラムに拉致された少女たち」『BBC世界の諸問題と子どもたち～貧困・紛争・暴力にさらされる子どもの権利を考える』丸善出版。
- (2) JICA 人間開発部 (2012) 「母子保健事業における母子手帳活用に関する研究～知見・教訓・今後の課題」(人間 JR12-024) 国際協力機構 (JICA) 人間開発部。
- (3) REACH (2014) "Understanding Social Cohesion and Resilience in Jordanian Host Communities: Assessment Report," Amman: British Embassy.
- (4) UN High Commissioner for Human Rights (2015) "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on violations and abuses committed by Boko Haram and the impact on human rights in the affected countries" (A/HRC/30/67), Geneva: UN Human Rights Council.
- (5) UNICEF (2016) "Children on the Move, Children Left Behind: Uprooted or Trapped by Boko Haram," Dakar: UNICEF West and Central Africa Regional Office.
- (6) UNRWA (2017) "The Annual Report of the Department of Health 2016," Amman: UNRWA.
- (7) 清田明宏・服部修 (2016) 「国連の難民救済事業～UNRWA の活動」白杵陽・鈴木啓之編著『パレスチナを知るための60章』明石書店, pp. 210-214。