
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

杉木 明子

Sugiki Akiko

はじめに

2016年10月から11月にかけてソマリアでは連邦レベルの総選挙が行なわれ、上院54名、下院275名の議員が選出された。興味深いのは下院議員のうち、105名が二重国籍の保持者であったことである。主な国籍は、英国(29名)、アメリカ(22名)、ケニア(10名)、カナダ(9名)、エチオピア(7名)であった⁽¹⁾。この背景には1980年代後半以降、多くのソマリア人が近隣諸国や欧米諸国へ難民や移民として移動したことがある。現在、ソマリア人の約55%にあたる約110万人が「ソマリ・ディアスポラ」⁽²⁾として世界各地に住んでおり⁽³⁾、このような居住パターンは、「混合移動(mixed migration)」や「不規則移動(irregular movement)」と呼ばれる人の移動と関連している。

「混合移動」には多様な定義があるが、一般的には、さまざまな動機や目的をもつ難民、庇護申請者、人身取引被害者、密航者、経済移民、その他の移民が、非合法的手段で国境を越える移動を指す。このような移動を行なう人々のなかで、本稿が目指したいのは深刻な人権侵害や迫害により移動を余儀なくされている「強制移動民」の混合移動である。例えば、迫害により隣国へ移動し、難民と認定された人のなかには第1次庇護国で深刻な人権侵害に直面し、しかしながら査証(ビザ)の取得などが難しいために、ヨーロッパや北米へ非合法的手段で移動を試みる人がいる。だが、近年、欧米諸国は、入国制限や域内管理を強化し、非正規移動を厳罰化している。2015年10月には国際連合安全保障理事会(以下、安保理)で決議2240が採択された。同決議では地中海における密入国防止のために、旗国の同意の下で、公海上での船舶の臨検、拿捕、密入国業者や人身取引業者に対する強制措置をとることが許可されている。そのため、混合移動が安保理による強力な権限の発動を正当化しうる問題とする見解がある⁽⁴⁾。

しかし、「非正規移動」に対する厳罰化は、人道・人権上さまざまな問題を内在しているとともに、根本的な問題の解決策とは言い難い。本稿では、一連の「難民危機」や「非正規移動」の問題に対処する一助として、混合移動発生地および通過地であるソマリアおよびケニアに住むソマリア難民および国内避難民の状況を分析し、今後の課題を提示したい。

1 国際難民レジームと強制移動

第2次世界大戦以降、国境を越えて移動する人々は国際的庇護の対象となる「難民」と、

庇護の対象にならない「移民」に制度的に区別されてきた。難民の保護に関しては、1951年難民の地位に関する条約（以下、「難民条約」と1967年同議定書が採択され、1951年には国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が発足し、「国際難民レジーム」が形成されてきた⁽⁵⁾。しかし、近年、「国際難民レジーム」は十分に機能せず、形骸化しつつある。第1の問題は、従来の規範や制度を国家が遵守しなくなってきたことである。特に懸念されるのが「ノン・ルフールマン（non-refoulement）原則」の違反や逸脱である。例えば、欧州連合（EU）諸国は欧州対外国境協力機構（FRONTEX）などによる海上警備や「フェンス」の建設などにより、国境管理を強化して庇護希望者の入国を阻止するとともに、人権侵害の可能性が高い北アフリカや中東諸国と再入国協定を締結し、不認定となった庇護申請者や「非正規移民」を引き受けさせる「プッシュ・バック政策」を行なっている。

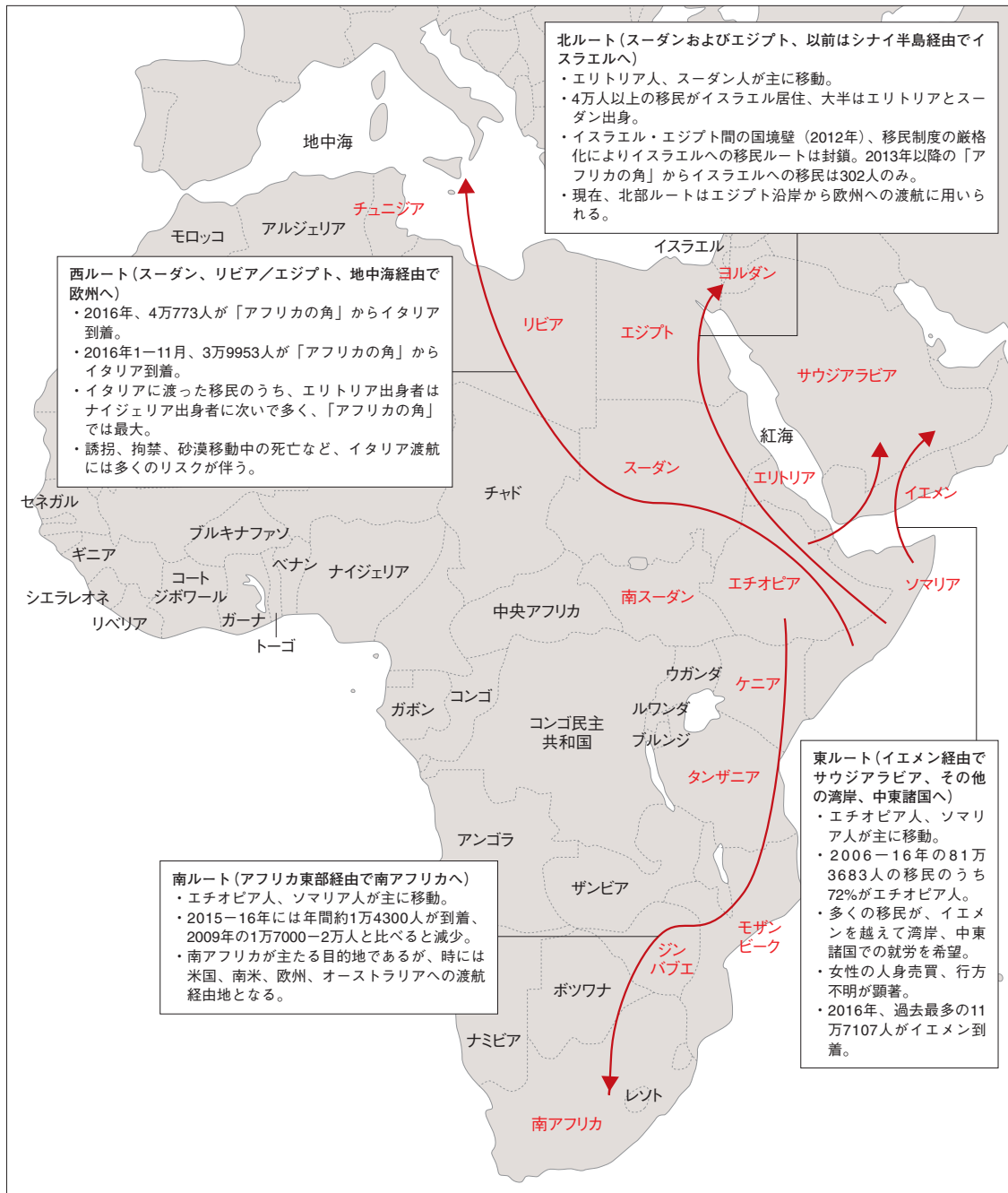
第2に、難民条約上の難民の定義が、多様な形態の人の移動と合致しないことである。重要な問題は、難民と移民を明確に区別することが困難な移動が多いことである。その1例が環境破壊、自然災害、飢餓などを理由に避難してきた人々である。こうした人々は難民条約上の難民ではないが、気象災害、ダム建設等の公共事業による（強制）移動や、深刻な食糧不足のために移動した人々を自発的に移動した移民と言い難い。

紛争やテロの発生に伴う人の移動も難民条約上の難民には含まれていない。1984年「難民に対するカルタヘナ宣言」、1989年「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構条約」、2004年「難民または補完的保護対象者の統一的地位と保護措置の内容を定めるための、国際的保護の受益者としての第三国または無国籍者の資格基準に関する欧州議会とEU理事会の2011年12月13日付指令」では、外国の侵略や紛争などのために移動を余儀なくされた人々も難民とみなされている。しかし、これらの宣言、条約、指令の適用は地理的な制約があるうえに、実際には遵守されていない場合もある。

第3は「混合移動」の問題である。通常、第1次庇護国から他国へ移動した人々は、安全上の理由ではなく、経済的な理由などに基づく自発的移動と認識され、庇護制度を悪用した「偽装難民」とみなされる傾向が強い。例えば、エジプトからイスラエルに入国したスーダン難民をイスラエル政府はエジプトで安住できるにもかかわらず、経済的理由でイスラエルへ移動した「経済難民」とみなした⁽⁶⁾。だが「第一次庇護の原則（country of first asylum rule）」は、難民条約などの国際規範に明記されているわけではない⁽⁷⁾。

ソマリアは世界有数の混合移動送り出し国であり、混合移動のパターンは主に3つに大別できる（第1図参照）。第1は、紅海やアデン湾・アラビア海を横断してイエメンへ移動する東ルートである。2006年から2016年6月の間に少なくとも21万7091人のソマリア人がイエメンへ渡った⁽⁸⁾。第2のルートは、南アフリカ共和国（以下、南ア）へ移動する南ルートである。一般的に、陸路でケニアから複数の国を経由して南アへ移動するが、海路が利用される場合もあり⁽⁹⁾、2015年から2016年の間に約1万3000人から1万4050人のソマリア人とエチオピア人が南ルートで移動したと推計されている⁽¹⁰⁾。第3はヨーロッパへ移動する西ルートで、地中海中央ルートとも呼ばれている。ソマリアからエチオピア、スーダン、リビア（もしくはエジプト）を経由して地中海を渡り、イタリアから他のEU諸国へ移動するケースが多い。ソマ

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 を基に小林周作成。

リア人が最も好むのは西ルートで、2015年には1万2433人がソマリアから通過国を経てイタリアへ移動し、その数は2014年に比べ、116%増加している⁽¹¹⁾。

いずれのルートも移動中のリスクは非常に高いが、西ルートは最も危険である。ソマリランドでの調査では、ヨーロッパへ移動する通過国であるスーダンやリビアでソマリランド人の青年たちの約85%が少なくとも1回は犯罪組織などに拉致され、身代金が支払われるまで拘束されていた⁽¹²⁾。2017年4月、国際移動機関 (IMO) はリビアを通過した何百万人もの難民

と移民が拉致され、身代金が払われなかった人は強制労働や性的搾取のために「奴隷市場」で200ドルから500ドルで売られていると発表した⁽¹³⁾。また地中海の横断も危険で、2015年には3771人が海難事故で死亡もしくは失踪している⁽¹⁴⁾。

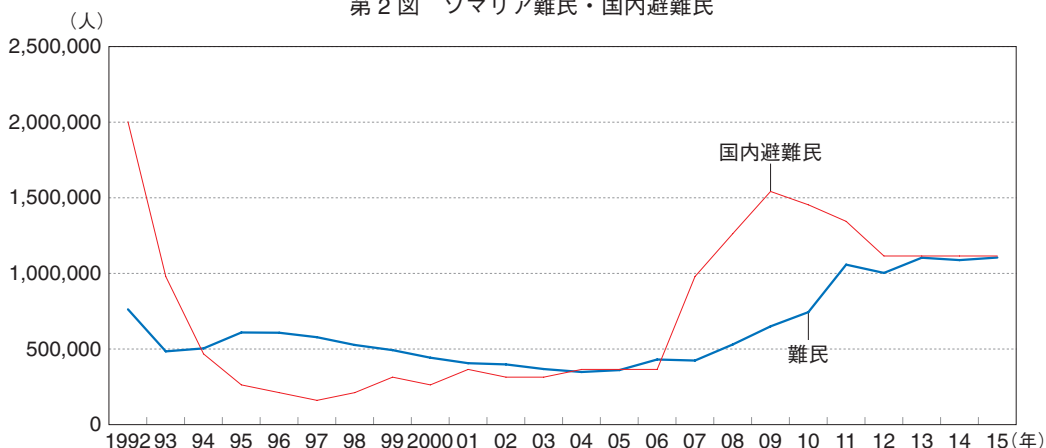
政治的迫害だけでなく、深刻な人権侵害から逃れるために「非自発的移動」を余儀なくされている「強制移動民」の保護を国際的に制度化すべきだという意見がある。例えば、ベツツは「国内的な救済や解決を望めない脅威に直面するが故に、国籍国の外にいる者」を「サバイバル移民 (survival migrants)」と呼び、国際難民レジームの再編を提起している⁽¹⁵⁾。難民条約上の難民の保護においてすら、多くの国が消極的である現状で、庇護対象を拡大した「強制移動民」を国家が積極的に保護し、新たなレジームが構築されるとは考えにくい。だが、出身国や第1次庇護国での人権侵害により生きるために移動を余儀なくされている人々の移動を阻止することは、人道的にも現実的にも難しいことは考慮すべきであろう。

2 ソマリアにおける紛争の推移

ソマリアは世界有数の混合移動発生国のひとつである。ここで言うソマリアとは、1960年6月26日に英領ソマリランド、7月1日にイタリア領ソマリランドが独立し、両地域が統一して誕生したソマリア共和国である。ソマリアには総人口の90%以上を占めるソマリ人が住んでいる。父系制の血縁関係に基づく「クラン」(氏族)がソマリ社会の基盤である。ラハンウェイン、イサク、ハウィヤ、ダロッド、ディルが主要5クラン・ファミリーで、さらにサブ・クランやディヤ (diya) などの下位集団がある⁽¹⁶⁾。

1991年以降、ソマリアには全土を一元的に統治する中央政府は存在していない。現在のソマリアは、1991年に独立を宣言した「ソマリランド共和国」(国際的に未承認)、1998年に自治政府の樹立を宣言したプントランド、および中・南部、という事実上3つの地域に分かれている。2005年に発足した暫定連邦政府 (TFG)、および2012年に成立した連邦政府 (SFG) は国際社会から「合法的な中央政府」とみなされてきたが、SFGが支配しているのは中・南

第2図 ソマリア難民・国内避難民



(出所) UNHCR, “Global Trends 2015: Forced Displacement in 2015”; UNHCR, *State of World Refugees 2000*, Oxford University Press; UNHCR, *State of World Refugees 2004*, Oxford University Press; UNHCR, “Statistical Yearbook, 2005–2014.”; Norwegian Refugee Council, “Profile of International Displacement: Somalia,” Compilation of the information Available in the Global Database of the Norwegian Refugee Council (as of May 2004) より筆者作成。

部の一部である。

ソマリア国内外への難民・国内避難民の移動は第2図のように推移しているが、そのパターンは中・南部の政治情勢に連動している。1991年のバーレ政権崩壊とともに戦闘が激化し、1992年には大規模な干ばつが発生した。同年には約200万人のソマリア人が国内避難民になり、約78万人が近隣諸国で難民になった⁽¹⁷⁾。1992年以降、ソマリアへ派遣された国連の平和維持軍やアメリカ主導の多国籍軍は紛争を解決できなかった。しかし、1995年に第2次国連ソマリア・ミッション（UNOSOM II）が撤退すると、紛争はローカル化し、戦闘は続いたものの一定の統制が保たれた。1995年から2006年までは難民・国内避難民の数はあまり変動していない。

2006年にイスラーム法廷連合（UIC）の支配がアメリカの支援を受けたエチオピア軍の攻撃で終わると、中・南部の治安は著しく悪化し、再び国内避難民・難民が大量に発生した。UICの分派で急進的なイスラーム主義を掲げる武装組織、アッシャバーブ（Al-Shabaab）が南部で勢力を拡大すると、国内避難民の数は3倍以上に増えた⁽¹⁸⁾。さらに2010年に過去50年間で最もひどい干ばつが発生し、アッシャバーブは国外からの人道援助を拒否したために、ソマリア難民の数は急増した⁽¹⁹⁾。

3 ソマリアにおける国内避難民

(1) 国内避難民の状況

ソマリアでは2004年の国内避難民は約40万人であったが⁽²⁰⁾、2016年半ばの時点で約113万3000人に増加している⁽²¹⁾。2012年9月にSFGの大統領に就任したハッサンは国内避難民問題に積極的に取り組む姿勢を示し、法制度の整備を行なった⁽²²⁾。しかし、SFGの統治能力が脆弱であるうえに政府内で国内避難民の政策をめぐる対立が発生した。首都モガディシユや都市、およびその近郊では不動産投資ブームが起き、土地や不動産価格が高騰している。その結果、不法に居住していた国内避難民が強制的に退去させられ、ホームレスになる人が増えた⁽²³⁾。

多くの国内避難民は危険におびえながら暮らしている。国内避難民キャンプは過密状態で、新規の国内避難民は最も脆弱な人以外住むことができないが、キャンプ自体も安全な場所ではない。武装組織や民兵だけでなく、本来住民を保護する役割を担う国内避難民キャンプのゲートキーパー、ソマリア政府軍、アフリカ連合ソマリア・ミッション（AMISOM）の兵士も人権侵害に関与しているが、加害者が処罰されることは稀である⁽²⁴⁾。慢性的な資金不足に加え、人道支援物資の略奪や横領が横行し⁽²⁵⁾、安全な水、食料、保健・衛生、教育などのベーシック・ヒューマン・ニーズが充足されていない。栄養不良やコレラなどの感染症が蔓延しており、モガディシユの5歳未満の国内避難民の死亡率は全体の6倍以上である⁽²⁶⁾。

ソマリアでは国内避難民だけでなく、多くのソマリア人が厳しい生活を余儀なくされているが、国内避難民の場合、親族や同じクランのメンバーからの支援を得られず、現地社会へ統合することが難しく、社会的セーフティーネットがないため、より脆弱な立場におかれている。

(2) 国内避難民問題の恒久的解決

① ソマリア中・南部

2015年2月の時点で、中・南部に89万3000人の国内避難民がいるが⁽²⁷⁾、爆発事件、襲撃事件、戦闘がたびたび発生し、安住できる場所ではない。モガディシュやその他の都市へ戻った人のほとんどはボディガードを雇える有力な政治家や裕福な実業家である。かつて住んでいた住居や土地は武装組織、軍閥、有力な実業家等に占拠され、生計を立てる手段がないため帰還を断念する国内避難民も多い。国内避難民の生活環境を改善し、経済的自立を実現するため、再定住プログラムをSFGは検討してきたが、いまだに成果を収めていない⁽²⁸⁾。

② ソマリランド

ソマリランドでは、国内避難民はソマリランドならではの法的、政治的問題に直面している。2001年ソマリランド憲法、2002年市民権法によると、ソマリランドの市民権を有するのは、英領ソマリランドが1960年に独立する以前に合法的にソマリランド市民として居住していた父親の子孫である。母親がソマリランド人であっても父親がソマリランド人でない場合、ソマリランド市民権を取得できない。実際にはソマリランドに伝統的に居住していたクランまたはマイノリティーグループと血縁関係にある人はソマリランド人とみなされている⁽²⁹⁾。ここで問題となるのは、中・南部から来たソマリア人の法的地位である。2015年3月の時点でソマリランドには8万4000人の国内避難民がおり⁽³⁰⁾、そのほとんどは中・南部の出身者である。ソマリランドの有力なクランはイサクであり、ソマリランドに避難してきた中・南部出身者が所属するクランはハウィヤ、ラハンウェイン、またはマイノリティーグループである。そのためソマリランド政府は中・南部出身者を「外国人」または「難民」とみなし、ソマリランドの独立を承認していない国や国際機関は中・南部出身者を「国内避難民」とみなしている⁽³¹⁾。

このような問題はあるが、これまで比較的寛大にソマリランド政府は中・南部出身者を受け入れてきた。ソマリランド憲法には、バーレ政権が署名した主要な国際人権条約を継承し、人権保護を遵守することが記載されている。憲法35条には、ソマリランド以外から移動してきた人の庇護申請を認め、2014年に国内避難民政策草案も策定した。しかし、2008年にハルゲイサ（ソマリランドの首都）にある大統領公邸、国連開発計画（UNDP）事務所、エチオピア領事館でアッシャバーブが行なった爆弾事件が起きると、中・南部の国内避難民に対する不信感が高まり、国内避難民に対する恣意的な逮捕や襲撃が増加していると報告されている⁽³²⁾。

③ プントランド

プントランドでは、中・南部出身のソマリア人は国内避難民と位置づけられ、2015年3月の時点で約13万人の国内避難民が居住している⁽³³⁾。市民権の取得は、血統主義と出生地主義を採用し、避難民政策ガイドラインに国内避難民はプントランド市民と同等の権利を有することが定められている。だが、プントランドの主要クランはダロッドであり、ダロッドに属する中・南部出身者は同系のクランから支援を得て、現地社会に統合しているが、他のクランやマイノリティーグループはプントランド社会から疎外されている。さらに近年、犯罪やアッシャバーブが関与する襲撃が増加し、中・南部出身者に対する不信感や差別的な意識が

高まっている。たびたび地元民による国内避難民居住地への襲撃や、強制移住、強制再定住が行なわれている。2011年にはプントランド自治政府は、「真の国内避難民」と犯罪者や武装勢力のメンバーとを区別するために、中・南部出身の避難民にIDカードを発行すると発表した。この計画は国際社会からの支持が得られず、中止されたが、プントランド自治政府が中・南部出身者を警戒していることを物語っている⁽³⁴⁾。

4 ケニアにおけるソマリア難民

ケニアは混合移動の受け入れ国であり、送り出し国である。国境が隣接するソマリア、エチオピアなどから多くの庇護希望者や移民がケニアへ移動してきている。同時にケニアは南ルートや西ルートの通過国であり、組織化された密航斡旋業者や人身売買に関与する犯罪組織が首都ナイロビなどに拠点を置いている⁽³⁵⁾。

(1) ケニアの難民政策

1991年初め、ケニアは従来の門戸開放的難民政策を転換し、「難民隔離政策」を開始した。特別な許可を得た者以外で難民キャンプ外に住む難民は不法滞在者とみなされ、強制送還の対象となった。1991年まで難民に認められていた移動の自由、就労権などの難民の諸権利は否定され、難民の人権侵害は深刻な問題となった。キバキ政権時代の2006年末に難民法が採択され、移民・登録省内に、難民認定手続きと難民問題に関連する諸業務を行なう難民問題局(DRA)を設けたが、難民隔離政策は継続した。

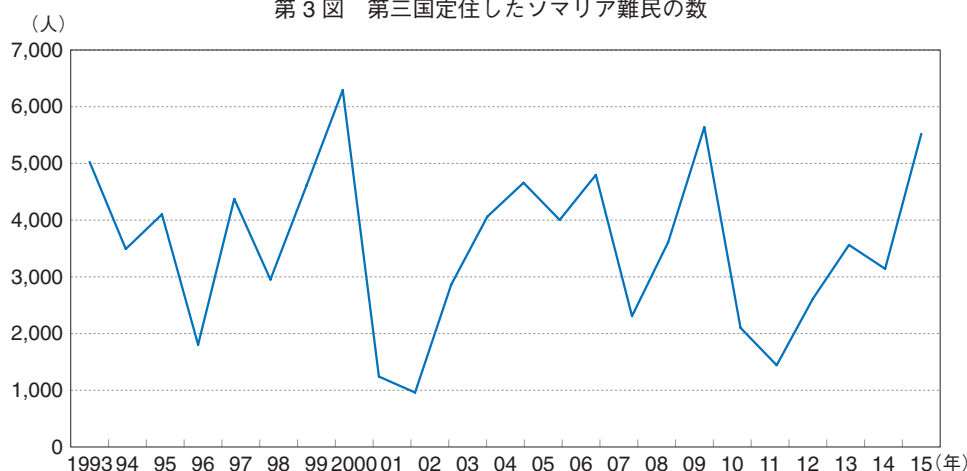
難民政策で特に憂慮されているのは、ノン・ルフールマン原則の違反である。ケニア政府は、2007年に国境を封鎖し、難民の受け入れを停止すると発表した。2012年12月13日には政府は、すべての都市難民に対して、難民キャンプに居住し、それに違反した場合は強制送還すると発表した。市民社会組織はケニア高等裁判所へ異議申し立てを行ない、2013年7月26日にケニア高裁は難民のキャンプへの移送を停止する判決を出した⁽³⁶⁾。しかし、2013年9月のナイロビのウエストゲート・ショッピングモール襲撃事件が起こり、2015年4月にはガリッサ大学襲撃事件が発生し、アッシュバーブが犯行声明を出すと、政府はソマリア難民の弾圧を強化した。しばしば警察や治安当局による「不法移民取り締まり」がナイロビなどの都市や難民キャンプ周辺地域などで行なわれ、難民に対する恣意的な逮捕・拘禁、賄賂の要求が行なわれている。

2013年11月、難民の帰還を定めた第三者協定がケニア、ソマリア、UNHCRの間で調印された。2016年4月に、内務・中央政府調整大臣のジョゼフ・カイセリはソマリア難民の第一義的難民認定を取り消した⁽³⁷⁾。同年5月にケニア政府はダダーブの難民キャンプを6ヵ月以内に閉鎖すると発表し、DRAを解体する通達を出した⁽³⁸⁾。2017年2月にケニア高裁は難民キャンプの閉鎖を違憲とする判決を出したが⁽³⁹⁾、政府はダダーブ難民キャンプの閉鎖とソマリア難民の帰還を推進する方針を堅持している⁽⁴⁰⁾。ケニア政府は難民の受け入れに伴う「負担」の増加と安全保障上の問題を掲げ、抑圧的な難民政策を正当化している。

(2) ソマリア難民と恒久的解決策

2017年4月1日の時点でケニアには、31万3255人のソマリア難民がおり⁽⁴¹⁾、そのうち約

第3図 第三国定住したソマリア難民の数



(出所) UNHCR, “Global Trends 2015: Forced Displacement in 2015”; UNHCR, *State of World Refugees 2000*, Oxford University Press; UNHCR, *State of World Refugees 2004*, Oxford University Press; UNHCR, “Statistical Yearbook, 2005–2014,” より筆者作成。

78.3% (24万5126人) が北東部のダダブ地域に建設された5つの難民キャンプに居住している。またナイロビには登録されているだけで約3万54人のソマリア難民がいる⁽⁴²⁾。

① 自発的帰還

難民の自発的帰還は最も望ましい恒久的解決策と考えられてきた。だが、ソマリアは自発的に帰還できるような状況ではなく、2014年5月にはAMISOM⁽⁴³⁾ やSFGが、早急な難民の帰還はソマリアの混乱と不安定化を引き起すとして、ソマリア難民の帰還を延期するようケニア政府に要請した⁽⁴⁴⁾。2016年半ばまでに1万3869人の難民がソマリアへ帰還した⁽⁴⁵⁾。しかし大多数の難民は帰還することを躊躇しており、2016年の調査では、安全等の理由からソマリア難民の約80%がダダブにとどまることを望んでいた⁽⁴⁶⁾。

② 第三国定住

ケニアでは、1991年から第三国定住プログラムが始まり、第三国へ定住した難民の数は第3図のように推移している。ケニアに住むソマリア難民は2011年に急増し、51万人以上になったが、第三国定住受け入れ数は増えておらず、UNHCRが提出した候補者が受け入れられた比率は2011年では全体の平均が93.3%であったのに対し、ソマリア難民の受け入れ率は84.1%であった⁽⁴⁷⁾。2012年は全体の受け入れ率平均が88.4%でソマリア難民の受け入れ率がとりわけ低いわけではなかったが、2015年の受け入れ率の平均が91.8%であったのに対し、ソマリア難民の受け入れ率は85.3%であった⁽⁴⁸⁾。

さらに2017年1月にアメリカは第三国定住受け入れを一時停止した。これまでケニアから年間約2000—3500人の難民が第三国定住プログラムでアメリカへ渡り、2016年には7655人の難民がアメリカに第三国定住した⁽⁴⁹⁾。だが、2017年1月に就任したトランプ米大統領は、同年1月27日にソマリアを含む7カ国の国民に対する90日間の入国禁止と難民の受け入れを120日間停止する大統領令を出した。この大統領令に対して、同年2月ワシントン州連邦地方裁判所は一時差し止めを命じ、連邦高等裁判所は大統領側の上告を棄却した。だが、トランプ大統領は3月に新たな大統領令に署名し、第三国定住受け入れ停止は継続している。すで

にアメリカへの第三国定住が決まっていたソマリア難民の渡航は停止され、先行きは不透明である⁽⁵⁰⁾。カナダ、オーストラリア、スウェーデン、英国などもケニアから第三国定住の難民を受け入れているが、アメリカによるケニアからの第三国定住難民受け入れの割合は2011年から2015年までで約6—7割、2016年は約8割であり⁽⁵¹⁾、アメリカの第三国定住受け入れ停止がもたらす影響は大きい。

③ 庇護国定住

難民の庇護国定住には、法的、経済的、社会的統合の3つの側面がある。法的統合とは、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認められていることを指す。帰化や市民権・永住権の取得は庇護国社会統合の絶対的条件ではないが、政治的権利が保障される市民権取得は望ましい。だがケニアで難民が市民権を取得できる可能性はほぼない⁽⁵²⁾。

ソマリア難民がケニア社会に統合することも難しい。ダダーブ難民キャンプがある北東部には約240万人のソマリ系ケニア人が住んでいる。ソマリア難民とソマリ系ケニア人とは言語、文化、宗教を共有し、経済活動や婚姻関係を通して国境を超えた交流が古くから行なわれていた⁽⁵³⁾。ナイロビではソマリア難民は、「リトル・モガディシュ」と呼ばれるナイロビのイシリー地区でソマリ系ケニア人とともにローカルおよびグローバルなネットワークを活用したビジネスを行なっている。イシリーへはナイロビの他の地区やナクル、エルドレット、キスムなど地方都市からソマリ系以外のケニア人も買い付けにきており、経済交流が盛んである⁽⁵⁴⁾。だが、ケニアではソマリア難民の「安全保障化」が顕著となってきた⁽⁵⁵⁾。大半のソマリア難民がテロや犯罪行為に関与していないにもかかわらず、難民受け入れ地域の代表者や国会議員等の言動に治安や犯罪の増加を難民の責任に転嫁する発言が目立つ⁽⁵⁶⁾。ケニア政府が打ち出したダダーブ難民キャンプの閉鎖とソマリア難民の帰還は69%のケニア人に支持されている⁽⁵⁷⁾。

以上から明らかなように、ソマリア難民がケニア社会へ統合し、安心して暮らせる状況ではない。しかし第三国定住やソマリアへの帰還は難しい。このような環境がソマリア難民の第2次移動の送り出し要因となっている。これまで混合移動によりヨーロッパへ渡ったソマリア人に対して行なわれた調査でも、ケニアにおける法的地位の不安定さ、将来のチャンスがないことがソマリア人の第2次移動の要因であることが明らかになっている⁽⁵⁸⁾。ケニアにおける難民政策が混合移動の一因でもある。アフリカの角地域において最も多くソマリア難民を受け入れ、難民の滞在が長期化している状況はケニアにさまざまな負担をもたらしていることは事実である。現在の国際難民レジームでは特定の国、特に難民出身国に隣接する国に過重な負担をもたらし、国際的な負担分担を求めるケニアの主張には一理ある。しかし、同時にUNHCRや非政府組織(NGO)による難民支援や、ソマリア難民の経済活動は、地元民にもさまざまな恩恵をもたらす⁽⁵⁹⁾、受け入れ地域にもたらす経済効果は年間760万ドルに及ぶと推計されている⁽⁶⁰⁾。だがケニア政府は、難民支援や難民の経済活動を活かした地域の開発や難民保護には消極的である。ソマリア難民の意思に反した帰還政策を強行するならば、さらに混合移動は増加し、地域の不安定化要因になる可能性がある。

おわりに

迫害や人権侵害から逃れるために多くの人々が移動している。しかし、国内の避難先も第1次庇護国も生活環境は厳しく、十分な支援が提供されず、経済的自立も難しい。このような境遇にあるすべての人が移動できるわけではない。混合移動を継続するには、動機や強い意思とともに、資金や体力、健康、そして移動の機会が必要であり、多くの人々は移動する途中で拉致や誘拐されたり、病気や事故に遭遇したり、命を落としたりしている。

近年、混合移動や非正規移動の問題に対処するため欧米諸国は「不法移民」の取り締まりを強化したり、「安全な第三国」協定を送り出し国の隣国と締結したりして、越境を阻止する政策を強化してきた。海難救助や人道支援を行なう人を「密航幫助」として処罰するなど、人道的支援自体が「犯罪化」される兆候もみられる⁽⁶¹⁾。また、近年の国際難民レジームの問題として、難民を流出させている国の責任を問えないことが批判されている⁽⁶²⁾。むろん難民・国内避難民問題の根本的原因は出身国の紛争、深刻な人権侵害や脆弱なガバナンスにあるが、過度に難民を流出させない責任を難民出身国や難民出身地域に課すことは、難民や国内避難民の移動を封じ込め、より危険で深刻な状況に人々を追い込むことにもなりかねない。

強制移動民の保護は、人道的な問題であるとともに極めて政治的な問題である。誰を難民や国内避難民と認知し、どのような支援を行なうかは公平・公正に判断されているわけではなく、受け入れ側の政治的意思とその時々々の世論に左右されてしまう傾向がある。1939年、ナチスの迫害から逃れるためにユダヤ人907人が乗船したセント・ルイス号は、キューバとアメリカで受け入れを拒否され、カナダに到着した。しかし、カナダ政府官僚は「0でも多すぎる (zero is too many)」と追い返し、ヨーロッパに戻ったユダヤ人のうち約254人はホロコーストにより命を失った⁽⁶³⁾。同様の悲劇は今もさまざまな地域で起きており、国際難民レジームは機能不全に陥っている。大量の庇護希望者、庇護申請者、難民の受け入れは確かに負担が伴う。だが、われわれはどこに生まれるか、どのような環境に生まれるかを自ら選択することはできない。偶然に生まれた地で迫害や深刻な人権侵害に直面している人々を見過ごすことはできるのだろうか。これまで大量の難民が発生した際の国際社会の対応として、成功例は少ないものの、1987年から1995年の「国際中米難民会議」と1988年から1996年の「インドシナ難民包括的行動計画」のように、さまざまなアクターが負担分担を行ない、問題を解決してきた事例はある⁽⁶⁴⁾。これらが成功した背景には、①関係諸国が問題を重要な政治課題と認識し、②鍵となる国が関与を続け、③難民問題が他の重要な政治問題とリンクされたことにある。難民・国内避難民問題に万能薬はない。だが、過去の事例をみるならば、対処する方策がない問題ではない。必要なのは、庇護を求める人を排除し、難民の受け入れに関する責任を押し付け合うことなく、さまざまなアクターが新たな方策を創造し、実践する強い政治的意思とコミットメントなのではないだろうか。

(1) Farsamada, "Number of MPs with Dual Citizenship Falls from 198 to 105 with British Somalis Remaining the Majority in Parliament," Radiodalsan.com, 19 January 2017 <<http://radiodalsan.com/en/number-of-mps-with-dual-citizenship-falls-from-198-to-105-with-british-somalis-remaining-the-majority-in-parliament/>>.

- (2) 「移民」および「難民」とその子孫を「ディアスポラ」と呼ぶことにする。
- (3) Phillip Connor and Jens Manuel Krogstad, “5 Facts about the Global Somali Diaspora,” PewResearch Center, 1 June 2016 <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/01/5-facts-about-the-global-somali-diaspora/>>.
- (4) 丸山政己『『混在移動』概念と国際組織による人権基盤アプローチ——北アフリカと中東の難民・移民問題を手がかりに』『法政論叢』第65号、2016年、39–41ページ。
- (5) 一般的にレジームは「国際関係のある特定の問題領域においてアクターの期待が収斂するような明示的あるいは暗黙の原理、規範、ルールおよび意思決定手続きの総体」と定義されている。
- (6) “Israel Vows Entry Ban on Darfur Refugees,” *The Guardian*, 20 August 2007 <<https://www.theguardian.com/world/2007/aug/20/israel.sudan>>.
- (7) EUのダブリン規則では、庇護希望者は最初に入国したEU加盟国で庇護申請を行ない、他の加盟国は、庇護希望者がこれらの国を通過した場合、庇護申請を受け付けず、最初に入国した国へ送還することを求めている。2008年にUNHCRはEU加盟国に対して、ダブリン規則に従った送還を行わないよう勧告を出した（久保山亮「難民流入に対するEUの移民・難民政策」、小泉康一・川村千鶴子編著『多文化「共創」社会入門——移民・難民とともに暮らし、お互いに学ぶ社会へ』、慶應義塾大学出版会、2016年、157ページ）。
- (8) RMMS (Regional Mixed Migration Secretariat), “Somalia/Somaliland Country Profile,” Updated July 2016.
- (9) *Ibid.*, pp. 7–10.
- (10) 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 Protection Risks, Human Smuggling and Trafficking,” RMMS Briefing Paper 3, March 2017, p. 6.
- (11) *Ibid.*
- (12) RMMS, “Regional Mixed Migration in the Horn of Africa and Yemen in 2015: End of Year Trend Summary and Analysis” <<http://regionalmms.org/trends/AnnualReport2015.pdf>>.
- (13) Al-Jazeera, “IOM: African Migrants Traded in Libya’s ‘Slave Markets,’” 12 April 2017 <<http://www.aljazeera.com/news/2017/04/iom-african-migrants-traded-libya-slave-markets-170411141809641.html>>.
- (14) RMMS, *op. cit.*, “Regional Mixed Migration in the Horn of Africa and Yemen in 2015.”
- (15) See, Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Cornell University Press, 2013.
- (16) 遠藤貢『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、2015年、59–61ページ。
- (17) Anna Lindley and Laura Hammond, “Histories and Contemporary Challenges of Crisis and Mobility in Somalia,” in Lindley (ed), *Crisis and Migration: Critical Perspectives*, Routledge, 2014, p. 58.
- (18) *Ibid.*
- (19) UNHCR, “Mid-year Trends 2016,” 2016.
- (20) USCRI (United States Committee for Refugees and Immigrants), “World Refugee Survey 2004- Somalia,” 25 May 2004 <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&docid=40b459470&skip=0&publisher=USCRI&type=ANNUALREPORT&coi=SOM&searchin=title&sort=relevance>>.
- (21) UNHCR, *op. cit.*, “Mid-year Trends 2016.”
- (22) Mohamed Omar Hussein, “Somalia: Parliamentarians Unanimously Vote for Refugees and IDPs Law,” 3 February 2016, Dalsan Radio, All Africa <<http://allafrica.com/stories/201602050770.html>>.
- (23) Mark Yarnell, “When Push Comes to Shove: Displaced Somalis under Threat,” Field Report, Refugee International, 8 November 2013.
- (24) Human Rights Watch, *Hostages of the Gatekeepers: Abuses against Internally Displaced in Mogadishu, Somalia*, March 2013.

- (25) UN Security Council, “Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853 (S/2010/91),” 2010; BBC “UK Aid Supplies Lost to Somali Militants,” 11 August 2013 <<http://www.bbc.com/news/uk-23653789>>.
- (26) IDMC (The Internal Displacement Monitoring Centre), “Somalia: Over a Million IDPs Need Support for Local Solutions,” 18 March 2015, p. 7 <<http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/somalia/2015/somalia-over-a-million-idps-need-support-for-local-solutions/>>.
- (27) Ibid., p. 4.
- (28) Jeff Drumtra, “Internal Displacement in Somalia,” Brookings-LSE, Project on Internal Displacement, December 2014, p. 32.
- (29) Anna Lindley and Anita Haslie, “Unlocking Protracted Displacement: Somali Case Study,” Working Paper Series No. 79, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2011, pp. 17–18.
- (30) IDMC, op. cit., “Somalia: Over a Million IDPs need Support for Local Solutions,” p. 4.
- (31) Lindley and Haslie, op. cit., pp. 17–18.
- (32) Ibid., p. 18.
- (33) IDMC, op. cit., “Somalia: Over a Million IDPs need Support for Local Solutions,” p. 4.
- (34) Anna Lindley, “Displacement in Contested Places: Governance, Movement and Settlement in Somali Territories,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 7, No. 2 (2013), p. 302.
- (35) RMMS, Kenya Country Profile, Updated February 2017.
- (36) UNHCR, “UNHC Welcomes Kenya High Court Decision on Urban Refugee Rights,” Briefing Notes, 30 July 2013 <<http://www.unhcr.org/51f79abd9.html>>.
- (37) “Gazette Notice,” No. 3017, in *The Kenya Gazette*, Vol. CXVIII, No. 46, Nairobi: Republic of Kenya, 29 April, 2016.
- (38) Republic of Kenya, “Government Statement on Refugees and Closure of Refugee Camps,” 6 May 2016.
- (39) Susan Muhindi, “Court Nullifies Nkaissery Order to Close Dadaab Refugee Camp,” *The Star*, 9 February 2017 <http://www.the-star.co.ke/news/2017/02/09/court-nullifies-nkaissery-order-to-close-dadaab-refugee-camp_c1503490>.
- (40) Maureen Kakah, Aggrey Mutambo and Collins Omulo, “Kenya Vows to Appeal Verdict Blocking Dadaab Camp Closure,” *Daily Nation*, 9 February 2017 <<http://www.nation.co.ke/news/High-Court-cancels-closure-of-Dabaab/1056-3806030-7enmgdz/>>.
- (41) UNHCR, “Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis” <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/regional.php>>.
- (42) UNHCR, “Refugees in the Horn of Africa: Somali Displacement Crisis, Kenya” <<http://data.unhcr.org/horn-of-africa/country.php?id=110>>.
- (43) Somali Current, “AMISOM Urges End to Harassment of Somali Refugees,” AMISOM Daily Media Monitoring, 17 May 2014 <<http://somaliamediamonitoring.org/may-19-2014-morning-headlines/>>.
- (44) Muhyadin Ahmed Roble, “Somalia Warns Kenyan Refugee Expulsion will Lead to ‘Chaos and Anarchy,’” *IPS (Inter Press Service)*, 27 May 2014 <<http://www.ipsnews.net/2014/05/somalia-says-kenyan-refugee-expulsion-will-lead-chaos-anarchy/>>.
- (45) UNHCR, op. cit., “Mid-Year Trends 2016.”
- (46) Aggrey Mutambo and Kevin J. Kelley, “Majority of Somali Refugees in Dadaab ‘Unwilling’ to Return, Medical Charity MSF Says,” *Daily Nation*, 13 October 2016 <<http://www.nation.co.ke/news/Majority-of-Somali-refugees-unwilling-to-return-MSF-says/1056-3415224-mg2r9x/>>.
- (47) UNHCR, “Global Resettlement Statistical Report 2011,” p. 13,
- (48) “UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017,” p. 63.

- (49) UNHCR, “Statistical Summary as of 31 March 2017, Refugees and Asylum Seekers in Kenya.”
- (50) Moulid Hujale, “Trump Travel Ban Devastating for Somali Refugees Cleared for New Life in US,” *The Guardian*, 14 March 2017 <<https://www.theguardian.com/global-development/2017/mar/14/trump-travel-ban-devastating-for-somali-refugees-cleared-for-new-life-in-us-kenya-dadaab>>.
- (51) UNHCR, op. cit., “Statistical Summary as of 31 March 2017.”
- (52) Madeline Garlick, and et. al., *Building on the Foundation: Formative Evaluation of Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya*, UNHCR, PDES/2015/01, 2015, p. 58.
- (53) Cassandra R. Veney, *Forced Migration in Africa: Democratization, Structural Adjustment, and Refugees*, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 116–122
- (54) See, Neil Carrier, *Little Mogadishu: Eastleigh, Nairobi’s Global Somali Hub*, Hurst, 2017.
- (55) Akiko Sugiki, “‘Securitization’ and Politics of Forced Migration: A Case Study of Kenya,” Y. Charbit and T. Mishima eds., *Questions de migrations et de sante en Afrique sub-saharienne*, L’Harmattan, 2014.
- (56) Refugee Consortium of Kenya, “Refugee Management in Kenya,” *Forced Migration Review*, No. 16, 2003, pp. 17–18.
- (57) Conor Gaffey, “Two Thirds Kenyans in Survey Back Deportation of Somali Refugees,” *Newsweek*, 26 July 2016 <<http://www.newsweek.com/dadaab-refugee-camp-kenya-al-shabab-483925>>.
- (58) Joëlle Moret, Simone Baglioni, and Denise Efonyi-Mäder, *The Path of Somali Refugees into Exile: A Comparative Analysis of Secondary Movements and Policy Response*, SFM (Swiss Forum for Migration and Population) Studies 46, 2006.
- (59) 杉木明子「アフリカにおける難民保護と国際難民レジーム」、川端正久・落合雄彦編『アフリカと世界』、晃洋書房、2012年、368–369ページ。
- (60) Nordic Agency for Development and Ecology, “Socio-Economic and Environmental Study of the Impact of the Refugee Camps in Dadaab, Kenya,” 2010.
- (61) Rachel Landry, “The ‘Humanitarian Smuggling’ of Refugees: Criminal Offence or Moral Obligation?” *Working Paper Series*, No. 119, Refugee Studies Centre, 2016, pp. 1–3.
- (62) 佐藤滋之「第三世界における難民問題の現状」、滝澤三郎・山田満編著『難民を知るための基礎知識——政治と人権の葛藤を越えて』、明石書店、2017年、176–177ページ。
- (63) “M. S. St. Louise,” *Historica Canada* <<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/ms-st-louis/>>.
- (64) Alexander Betts, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Cornell University Press, 2009, pp. 79–142.