

国内避難民 / 国内強制移動問題の諸相——  
〈人の移動と脆弱性の視点〉へ

Multifaceted aspects of the IDPs/internal displacement issue:  
Towards the *human mobility and vulnerability lens*

墓田 桂

成蹊大学一般研究報告 第48巻第1分冊

平成25年12月

BULLETIN OF SEIKEI UNIVERSITY, Vol. 48 No. 1

December, 2013



## 国内避難民 / 国内強制移動問題の諸相—— 〈人の移動と脆弱性の視点〉へ

Multifaceted aspects of the IDPs/internal displacement issue:  
Towards the *human mobility and vulnerability lens*

墓田 桂  
Kei Hakata

### ABSTRACT

This article explores the multifaceted aspects of the internally displaced persons/ internal displacement issue through focusing on several issues that have been outside the mainstream or were dissociated previously in the advocacy, policy and research related to this issue. It begins with an analysis of the way the term ‘internally displaced person’ (IDP) has been construed, examining among others the notion of ‘IDP’ as observable in the *Guiding Principles on Internal Displacement* and other documents. Excluding conflict and violence that constituted the mainstream, the article then relates to the following issues: 1) development projects, 2) disasters, 3) climate change and 4) human trafficking. Previous efforts for each issue, and their relationship with or mainstreaming within the internal displacement issue are analysed. This study also touches on the challenges in addressing each issue and argues the relevance and limitations of the *Guiding Principles* in this regard. While it focuses on the efforts of the Representative of the Secretary-General (now Special Rapporteur) for IDPs, it also indicates the efforts of other important actors where appropriate. The study describes the estrangement between internal displacement as a policy issue and as a phenomenon, and identifies issues in this estrangement area as *issues on an unclear contour*. This viewpoint has significance since the peripheries sometime highlight the reality. Another important element of the article is the discussion on the limitations of existing concepts of internal displacement and forced migration. In that respect, the article features human mobility and vulnerability as important guidance points in discussing this issue as well as contemplating future policy directions. It finally proposes the *human mobility and vulnerability lens* as a conceptual and analytical framework that covers the shortcomings of existing notions and frameworks.

## 目次

はじめに	2
1. 「国内避難民」はどのように認識されているか——指導原則などの文言から	
(1) 「国内避難民」とは何か	4
(2) 「国内強制移動」という訳語について	7
2. 開発プロジェクトと国内強制移動	
(1) 問題の概要	8
(2) 国内強制移動問題との関連性	10
3. 災害と国内強制移動	
(1) 問題の概要	12
(2) 国内強制移動問題での主流化——IASCガイドラインの策定	14
4. 気候変動と国内強制移動	
(1) 問題の概要	16
(2) 国内強制移動問題における関心の高まり——指導原則は有効であるか	18
5. 人身取引と国内強制移動	
(1) 問題の概要	20
(2) 人身取引は国内強制移動の問題であるか否か	22
6. 国内強制移動問題の再検証——移動 (mobility) と脆弱性 (vulnerability) の関わりの中で	
(1) 政策課題としての問題の範囲	23
(2) 問題の新たな認識へ	24
(3) 〈人の移動と脆弱性の視点〉へ	26
おわりに	28

## はじめに

現在、国内避難民 (internally displaced persons: IDPs) 問題、または国内強制移動 (internal displacement) 問題とは何を意味するのだろうか。今後、この問題への国際的な取り組みはどうあるべきだろうか。これが本稿で扱うテーマである。

政策課題としての国内強制移動問題は、国連などの国際場裡で「国内避難民に関する国連事務総長代表」(現在は「国内避難民の人権に関する特別報告者」)。以下、それぞれ「事

務総長代表」「特別報告者」と称す)<sup>1</sup>、ブルッキングス研究所 (Brookings Institution)<sup>2</sup>、さらにはノルウェー難民評議会 (Norwegian Refugee Council)<sup>3</sup>といったアクターによって提唱され続けてきた。これらの活動の後押しもあり、「国内強制移動に関する指導原則 (Guiding Principles on Internal Displacement)」(以下、「指導原則」)<sup>4</sup>が1998年に策定され、また、2005年からは国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) が主導する国連の保護クラスター (Protection Cluster)<sup>5</sup>においても確実な保護に向けた施策が検討されている。こうした政策議論を通じ、領域国の第一義的な保護責任とともに、国際的な支援への認識がすでに広く定着したように思われる。

その一方で、国際場裡でのアドボカシー活動や国内避難民をめぐる言説においては、紛争や一般化した暴力、人権侵害によって生じた避難民が中心的な位置を占めており、それ以外の要因で発生した避難民や移動者は副次的な扱いしか受けてこなかった。確かに自然災害は、2000年代中頃から国内強制移動の取り組みの中に位置付けられるようになったが、開発プロジェクトに伴う立退きや移転は、国内強制移動の主流の取り組みとは異なる扱いを受けてきた。気候変動の影響が国内強制移動の文脈で論じられるようになったのも2000年代後半のことである。人びとに移動を強いることの多い人身取引についても、国内強制移動の取り組みの中で理解が形成されてきた訳ではない。このように、移動を強いられたと考えられる人びとであっても、その背景によって政策上の取り組みは大きく異なる。言うなれば、「強制移動 (displacement)」という共通項のある課題の間でも一種の分断状況が生じている。分断が起きているのは政策の領域に限らず、研究の領域においても然りである。

本稿は、国内避難民に関するアドボカシーや研究、政策において主流を占めてこなかった、または取り残された課題に焦点を当てつつ、国内避難民/国内強制移動問題の現在の様相を明らかにすることを目的とする。具体的には、①開発プロジェクト、②災害、

1 1990年代初頭、国連事務総長によってこの問題を扱う「代表 (representative)」のポストが設置され、フランシス・デン (Francis M. Deng) 氏が「国内避難民に関する事務総長代表」に任命された。以来、同氏は国内避難民の問題解決の枠組みを精力的に模索した。このポストは2004年に「国内避難民の人権に関する国連事務総長代表」と名称を変え、さらに2010年には「国内避難民の人権に関する特別報告者」となった。事務総長代表、特別報告者のいずれも国連の人権委員会およびその後継機関である人権理事会によって任命されてきた。マンダートの保持者 (mandate holder) は、フランシス・デン (1992年～2004年)、ヴァルター・ケーリン (Walter Kälin) (2004年～2010年)、チャロカ・ベヤニ (Chaloka Beyani) (2010年～)。

2 米国のシンクタンク。事務総長代表、続いて2010年からは特別報告者と共同でProject on Internal Displacementを運営してきた。

3 ノルウェーのNGOであり、国内強制移動問題に特化した情報提供サイトInternal Displacement Monitoring Centreを運営する。

4 「国内強制移動に関する指導原則 (Guiding Principles on Internal Displacement)」(UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998) は、法的拘束力をもたないものの、国内避難民の人権を促進し、保護するための主要な枠組みとして国際場裡で認識されている。日本語訳は、GPID日本語版作成委員会 (代表: 墓田桂) 「国内強制移動に関する指導原則 - 日本語版」成蹊大学アジア太平洋研究センター編『アジア太平洋研究』No.35 (2010年)、149-166頁に所収。指導原則の概要については、墓田桂 「国内強制移動に関する指導原則」と国内避難民の国際的保護『難民研究ジャーナル』第1号(2011年)、111-119頁を参照のこと。

5 効率的かつ効果的な援助の提供を目的として、国連の諸機関の活動を横断的に統合する仕組みである (ただし、国連以外の組織も参加)。2005年に国連内で設置された。「保護」や「水と衛生」といったテーマごとに「クラスター (cluster)」が設けられ、各クラスターには「主導機関 (lead agency)」が設定されている。

③気候変動、④人身取引の4つの要因による強制移動が考察の対象となる。以下では、これら4つの問題の概要を提示し、国内強制移動問題との関連性、または国内強制移動の取り組みにおける主流化の動きを検証する。また、それぞれの課題に関して、指導原則の有用性を始め、今後の対応における問題点にも言及する。なお、以下では、国内強制移動の取り組みの原動力となってきた事務総長代表（現在は特別報告者）の活動を念頭に考察を進めるが、その他のアクターの動向についても必要に応じて言及する。こうした作業を通じて、現象としての国内強制移動と、政策課題として構築されてきた「国内強制移動問題」とのずれ、あるいは乖離を描きたいと考える。本稿はこうした乖離の中にある問題群を「不明瞭な輪郭の上にある課題」と分析するが、周辺からこそ見えてくるものがあるだろう。その上で、本稿のもう一つの重要な論点として、既存の概念の限界に言及したいと考える。この点を踏まえ、この問題を論じる上でも、政策課題の方向性を考える上でも重要と思われる人の移動（mobility）<sup>6</sup>と脆弱性（vulnerability）の二つの視点に言及する。そして、既存の概念や枠組みを補う分析枠組みとして、この二点を組み合わせた〈人の移動と脆弱性の視点（*human mobility and vulnerability lens*）〉を提言する<sup>7</sup>。

## 1. 「国内避難民」はどのように認識されているか——指導原則などの文言から

### (1) 「国内避難民」とは何か

「ルワンダが支援するとされる武装集団M23との紛争を避けた国内避難民の最近の流入によって、この町は限界点に到達している。」（2013年8月23日付のIntegrated Regional Information Networksの記事<sup>8</sup>）

「東日本大震災の被災者で避難を余儀なくされている者、とりわけ自然災害と人為災害の複合した原発事故による広範な放射性物質による環境汚染から逃れるために、自らの住居、常居所地から離れることを強いられている福島原発事故の被害者は正に「国内避難民」にほかならない。」（日本弁護士連合会「福島復興再生と福島原発事故被害者の援護のための特別立法制定に関する意見書」2012年（平成24年）2月16日<sup>9</sup>）

6 mobilityの訳語については、脚注77を参照のこと。

7 この視点は、次の拙稿においても論じた。Kei Hakata, 'Mobility and Vulnerability of Migrants with Displacement Background: A Case of Metro Manila', *CDR Quarterly*, Vol. 8 (October 2013) .

8 IRIN, 'Goma running out of space for DRC's displaced', 23 August 2013 [<http://www.irinnews.org/report/98624/goma-running-out-of-space-for-drc-s-displaced>, as of 27 August 2013]. 原文は次のとおり。'The latest influx of internally displaced people (IDPs), fleeing conflict with the allegedly Rwandan-backed armed group M23, is pushing the city to its breaking point.'

9 同意見書、4頁。

「国内避難民」という用語が武力紛争の避難者に用いられることは一般的であったが、原発事故の避難者に言及するために使われたのは福島第一原発の事故が初めてだったと思われる。この二つの事例が示すように、国内避難民という用語はさまざまな状況に際して用いられている。しかし、状況は異なるとしても、生命への負の影響を避けた「強いられた移動」という共通項でこれらの事例は結ばれていると言えよう。

では、これまで国連の場を中心に対応が図られてきた「国内避難民」問題とは、具体的に何を意味してきたのだろうか。また、どのような人びとを指してきたのだろうか。上述のように原発事故などで移動を余儀なくされた人びとが権利擁護の観点から「国内避難民」として論じられることがあるものの、実際のところ、「国内避難民」として言及される人びとは紛争の文脈で生じた避難民を指すことが多い。そこで、まずは、政策課題として語られる「国内避難民」の意味を知る手掛かりとして、国内強制移動の取り組みの中で生まれた文書の文言を検証してみたい。具体的には、初代の国連事務総長代表らによって策定された1998年の指導原則と、2009年10月に調印され、2012年12月に発効した「アフリカにおける国内避難民の保護と援助のためのアフリカ連合条約」（以下、条約が調印された都市の名前をとって「カンパラ条約」と称す）の二つの文書を中心に見ていく。

まず、指導原則では、「国内避難民」を以下の描写をもって特定する<sup>10</sup>。

「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの。」(序2)<sup>11</sup>

指導原則で描写する国内避難民は、紛れもなく、冒頭で取り上げた武力紛争と人為的災害としての原発事故の事例を含むものである。しかし、ここで注目したいのは上記の描写が語らない部分である。指導原則のこの描写は、武力紛争や暴力の状況、人権侵害、自然・人為的災害には言及するものの、その他の理由によって移動を強いられた人びとの存在までは明示していない。例えば、開発プロジェクトや人身取引によって移動を強いられた人びとはここでは触れられていない。この点に関しては、通常、「特に」（英文

10 ここでは「定義」とせず、ケーリンの言う「描写の特定 (descriptive identification)」の考えに従う。Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations (Revised Edition)*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 38, Washington, D.C.: The American Society of International Law/The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, 2008, pp. 3-4.

11 原文は次のとおり。'For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.'

ではin particular) 以下で示される事項はあくまでも例示であり、国内避難民はそれらに限定されるものではないと理解されている<sup>12</sup>。そのように理解するならば、明示されない人びとは必ずしも指導原則の射程から除外されている訳ではなく、場合によっては含まれるということになる。しかしながら、この描写の仕方がやはり問題の一定の輪郭を描いてきたと筆者は考える（この点にはあらためて言及する）。

拡大解釈が可能ではあるものの、指導原則の本文を読む限りでは、この文書が概念化する国内避難民は武力紛争や一般化した暴力の状況<sup>13</sup>の影響を受ける人びとであると考えるのが妥当ではなかろうか。確かに、指導原則の原則6(2)(c)は開発プロジェクトによる強制移動の問題に言及しているが<sup>14</sup>、指導原則の全体の中では唯一の記述である。国内避難民が誰であるのかという箇所では開発による移動には触れず、その一方で、恣意的な移動の禁止を扱った箇所ですでにこの問題に言及するという、やや不可解な状況が生じている<sup>15</sup>。災害に関しても、指導原則が序2の描写の部分で触れるものの、本文では「ジェノサイド」や「処刑」(原則10(1))といったおぞましい状況を想定しており、災害よりも人道的危機の状況を強く意識した内容となっている。指導原則が策定された1990年代という時代背景を色濃く映しているのだろう。

他方、カンパラ条約は、条約の用語を定義する第1条のk項において、指導原則と同様の文言を用いて国内避難民を定義している。しかし、本文においては武力紛争に限らず、開発プロジェクトや災害、気候変動までも一応は視野に入れていることに留意したい。第5条「保護及び援助に関する締約国の義務」では、「締約国は、自然又は人為的災害（気候変動を含む。）により国内で移動を強いられた者の保護及び支援のための措置をとる」（同4項）と述べるなど、「災害」と「気候変動」を意識した文言を含んでいる。また、補償を規定した第12条においても、「締約国は、自然災害において国内避難民の保護及び支援を怠った場合には、国内避難民に対して損害の賠償を行う義務を負う」（同3項）の一文がある。さらには、「プロジェクトによって生じる強制移動」を規定した第10条においては、「締約国は、可能な限り、公的又は私的な主体が行うプロジェクトによって引き起こされる強制移動を防止する」（同1項）旨定めている。ちなみに、当該条約に「プロジェクト」の定義はないものの、同条3項に「開発プロジェクト」の記述が残っているので、開発に関連したプロジェクトを指すと考えられる。これらの記述に鑑みれば、カンパラ条約においては指導原則よりやや広く「国内避難民」を概念化していると考え

12 指導原則の作成に携わったケーリンは、「例示される諸例はすべてを網羅するものではない（the listed examples are not exhaustive）」と説明する。Kälin, *op.cit.*, p. 4.

13 指導原則が言及する「一般化した暴力の状況」は、1949年のジュネーブ諸条約共通第3条が適用されるような状況を指すと考えられるが、その一方で犯罪集団の跋扈、または犯罪集団と掃討作戦を展開する政府軍との間で生じる暴力の状況は、コロンビアの事例を除けば注目される機会は少なかつたように思われる。

14 原則6(2)(c)は、「やむを得ないかつ優先的な公共の利益によって正当化されない大規模開発事業の場合」の強制移動は恣意的な強制移動として禁止されると述べる。

15 もっとも、それは人としてのinternally displaced personsと、現象としてのinternal displacementの概念上の乖離として理解できるものかもしれない。



られる。

なお、参考までに、国連内の保護クラスターで作成された手引書（ハンドブック）を確認しておきたい。この手引書は指導原則の文言を引用しつつ、「その定義は、武力紛争、暴力、人権侵害および災害を含む、国内強制移動の主要な要因のいくつかに言及したものである」と述べる<sup>16</sup>。また、上述の「特に」の記述に着目し、「自国内」での「非自発的移動」という二つの要件を満たすようなその他の状況を除外するものではないとして、解釈に含みをもたせている<sup>17</sup>。

このように幅広い解釈を可能とする描写ではあるものの、「移動できない人」の状況など、指導原則の描写から抜け落ちている事項も少なくない。また、国内避難民に焦点を当てることによって、陰に隠れる問題がありうることも指導原則との関連で指摘できるだろう。これらの問題点については、それぞれの課題の検証を通じて述べていきたい(本稿の「6. 国内強制移動問題の再検証——移動(mobility)と脆弱性(vulnerability)の関わりの中で」でも論じる)。

## (2) 「国内強制移動」という訳語について

続いて、internal displacementの訳語である「国内強制移動」について説明しておきたい。この問題を論じる際には、人としての「internally displaced persons」<sup>18</sup>とともに、現象としての「internal displacement」という言葉が用いられる。このdisplacementには一定の強制性の含意があるため<sup>19</sup>、日本語に訳す際には、英語では明記されない「強制」という語句を付けて「国内強制移動」としている。

displacementが言及しうる事象は、危険を察知しての避難からその後の避難生活、人びとの追放や強制移送、居住権の剥奪などによって自らの土地を離れざるを得なくなる事態、さらには開発プロジェクトによる移転まで、実に幅広い。それゆえdisplacementは文脈に応じてさまざまに訳すことができる。その点では「難民化」や「難民状態」という訳が適しているように思われるが、異なる意味をもって概念化された「難民」という用語を「国内避難民」を指すのに使用するのはいずれも具合が悪い。しかし、displacementを単に「移動」と訳すとすると、本来の意味を訳出できない。

16 Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010, p. 8.

17 *Idem.*

18 internally displaced personsに対する「国内避難民」という訳語も問題を含んでいる。英語で用いられる internally displaced personsには単に「避難」した人びとだけでなく、武力で追放されたり、強制的に移送させられた人びとや、居住権の剥奪などの外的な要因で元の場所に住めなくなった人びとも含まれる。「国内避難民」という訳語が妥当かという疑問は残るものの、すでに定着しているこの訳語を用いるのが現実的だろう。なお、displacementを「強制移動」と訳す以上は「国内強制移動民」という訳語で対応すべきかもしれないが、使いつらいという問題が残る。

19 2009年のカンパラ条約はその一例である。第1条1項は、internal displacementを以下のように定義する。「『国内強制移動』とは、国際的に認識されている国境内での個人又は集団の非自発的な又は強いられた移動、避難又は移転をいう。」「Internal displacement” means the involuntary or forced movement, evacuation or relocation of persons or groups of persons within internationally recognized state borders.)

しかしながら、日本語で「強制」という語句を加えることも問題含みである。拉致のように身体を拘束されての移動を除けば、強制的（または非自発的 (involuntary)）と考えられる移動であっても、実際の移動の決定において一定の意識性 (awareness) が混在している可能性がある。銃を向けられての移動のように、強制性が支配的な状況においてそうした意識性を「自発的」と呼ぶのは確かに難しい。しかし、自然環境の異変に伴う生計手段 (livelihood) の変化を受けての移住や、紛争の初期の段階での予防的な移住など、強制的と自発的の境界線を引くのが難しく、事前対応型 (proactive) とも言えるような移動もある。より丁寧に見れば、移動における強制性はそれぞれに異なるものである。にもかかわらず、それらを一律に「強制」と表現することは、対象者の権利を唱える上では有益だとしても、物事の一面しか反映していないことになる（「半強制」と訳したとしても同じであろう）。文脈に応じて「強制移動」「移動」と訳し分けるにしても、難しい判断を迫られるだろう。ただ、どのような形であれ日本語に訳す必要がある以上は、移動における強制性の差異を認識しつつも、displacementの含意を反映させた「強制移動」という訳語を用いるのが最善であると判断した。「強いられた移動」に比べれば、「強制移動」にはより強い意味が込められることも事実である。決して完璧な訳語ではないことを付言しておく。

## 2. 開発プロジェクトと国内強制移動

### (1) 問題の概要

立退きや移転を人びとに強いることがあるという点で、開発プロジェクトは、紛争や自然災害と同様に強制移動と結びつきの深い事象である<sup>20</sup>。しかし、開発には前向きな意味が与えられ、開発の名の下で多種多様なプロジェクトが実施される。プロジェクトの過程で生じる強制移動は、紛争由来の強制移動に比べても頻繁に起こりうるものである。開発プロジェクトによって移動を余儀なくされる人びとは、一説には世界で年間1,500万人は発生していると推定されるが<sup>21</sup>、これも蓋然性の高さの証左であろう。問題となりうるプロジェクトは、国土を結ぶ道路や鉄道、給水や発電に必要なダム、交易に必要な港湾や運河、海外との玄関口になる空港といった、国土整備の根幹をなすインフラの建設に限らない。それら以外にも、都市空間の美化計画や大型イベント（オリンピックなど）のための施設建設・再開発、工場やパイプラインの建設、鉱山開発、計

20 開発プロジェクトの議論では「非自発的移動 (involuntary displacement)」の用語が一般的に用いられるが、本稿では共通性を論じるためにあえて「強制移動」を用いる。「非自発的移動」という用語を否定するものではない。なお、この問題に関しては、ダム建設を中心としたものではあるが、次の文献がバランス良く論じている。武貞稔彦『開発介入と補償 ダム立ち退きをめぐる開発と正義論』（勁草書房、2012年）。

21 Michael M Cernea, 'Development-induced and conflict-induced IDPs: bridging the research divide', *Forced Migration Review, Special Issue*, December 2006, p. 26.

画的な国土・農村開発、基地や廃棄物処理場などの「迷惑」施設の設営、外資も入った大規模な土地利用、さらにはリゾート地区やゴルフ場の建設といったプロジェクトも含まれる。あるいは、「開発をしない」という逆説的な意味ではあるが、住民の移転を伴うことのある自然保護区等の設定もこの問題に含めることができるだろう。なお、開発プロジェクトが住民に移転を強いる可能性がある一方で、移転に至らなかったとしても、対象地の住民が日常の移動に不自由をきたしたり、閉鎖状態に陥ったりする可能性があることにも留意しておきたい<sup>22</sup>。

開発プロジェクトの問題点として、移動における強制性の高さも指摘できよう。つまり、住民自身が希望する開発プロジェクトであれば別であるが、一旦、開発プロジェクトが決定し、予算化され、土地の収用と住民移転が開始されると、その流れに抵抗するのは容易ではなくなる（しかもプロジェクトが完成すると元の居住地への帰還は不可能となる）。「開発」という、多くの国民が賛同するような国家の営みの下に行われる移転だけに、住民への圧力は時として国家的な力を伴う。開発プロジェクトから恩恵を受ける国民がいる一方で、公共の利益という命題の下に少数の住民が負担を強いられ、少数派の立場がないがしろにされてしまうところにこの問題の根深さがある。

受益者と負担者との間に生じる不均衡は、「中央」と「地方」、「エリート」と「大衆」、「マジョリティ」と「マイノリティ」、「富裕層」と「貧困層」といった国内におけるさまざまな対立軸や非対称性をも露わにすることがある。村落部に造られるインフラの場合は、恩恵を受ける都市部の住民と、犠牲を強いられる村落部の住民といった対立軸が生まれるかもしれない。村落部ではとりわけ少数民族や先住民、無産の農民が犠牲になることも少なくない。負担を強いられるのが一部の民族であり、受益するのがそれ以外の民族であった場合には、国家的な圧力を伴った開発プロジェクトは一種の民族問題の様相を呈することになる（受益者はそれを意識することはないだろうが）。また、貧困層の人びとが非合法的に住み着いた場所がプロジェクトの対象地となった場合には、彼らが直接の影響を受けることになる。しかし、非正規の居住形態だけに、住民が開発プロジェクトの実施に反対したとしても、他の国民からの理解を得るのは容易なことではない。

開発プロジェクトに伴う移動の強制性やこの問題の背後にある非対称性は、立退きに際しての人権侵害や、移転と補償条件の不備、そしてチェルニアが指摘したような「貧

22 ある開発プロジェクトにおいて、移動を強いられない住民が部分的に存在したとしても、対象地域とその周辺の生態系に深刻な影響を与え、住民の生計手段に大きな変更を迫るような状況も存在しうる。開発においては「強制移動」という視点が機能しない場面もあることから、ペンズらのように、この問題を考えるにあたっては「強制移動」ではなく「開発」を概念的な出発点に位置付けるべきであるとする論者もいる。Peter Penz et al., *Displacement by Development: Ethics, Rights and Responsibilities*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 54.

困化」<sup>23</sup>といった形で現れることがある。先述のとおり、一旦、開発計画が実施に移されると、住民にとっては抗いにくい力となって押し寄せる。対象地の住民が反対するにもかかわらず、強権的に土地が収用され、立退きが強いられる場合には、居住の尊重という基本的人権が侵されることになる<sup>24</sup>。そして、圧倒的な政治力をもって推進されるプロジェクトは、不利益な移転や補償の条件を住民に課し、飲ませてしまいかねない。事実、不十分な補償額や、生計手段が伴わず貧弱な代替住居しかない土地への移転が住民に提示されるような事例が少なくない<sup>25</sup>。そうした不利な条件下での移転が、人びとを脆弱にし、貧困状態に追い込む可能性があるのは明らかだろう。

この問題が国際場裡で取り上げられるようになるまでには一定の時間がかかっている。その背景には、人類学者による粘り強い問題提起（特に参加型研究を通じて）、対象地の住民やその支援者らによる批判活動、さらには世界銀行で社会政策を扱ったチェルニアらによる精力的な政策提言があったことを指摘せねばなるまい。とりわけ世界銀行などの国際金融機関や二国間の開発援助機関が関与したダム建設などのプロジェクトに対しては、住民や国際的な運動体から厳しい突き上げが起こった。批判の高まりを受け、世界銀行は1990年にそれまでの業務マニュアルを発展させる形で非自発的再定住に関する「業務指令4.30」を策定した。さらには、1997年には広域の対話の場として「世界ダム委員会（World Commission on Dams）」が設けられ、2000年には報告書『ダムと開発 意思決定のための新たな枠組み』<sup>26</sup>が提出されている。関心の高まりに呼応して、周囲の環境や住民の経済活動、社会全般に対する影響からの保全（safeguard）を目的とする政策が編み出され、ガイドラインとして一般化されるようになったのである<sup>27</sup>。

## （2）国内強制移動問題との関連性

このように、開発プロジェクトによる強制移動の問題は、国内強制移動問題とは異なる場において、またそれに先だって議論されてきた。事実、開発プロジェクトの政策議

23 世界銀行でこの問題に携わったチェルニア（Michael Cernea）は「貧困化の危険性モデル」を用いて説明している。すなわち、①土地を喪失した状態（landlessness）、②仕事を喪失した状態（joblessness）、③住居を喪失した状態（homelessness）、④周辺化（取り残されること）（marginalization）、⑤食料が十分に確保できないこと（food insecurity）、⑥疾病率および死亡率の増加（increased morbidity and mortality）、⑦共有の財産・サービスの利用機会の喪失（loss of access to common property and services）、⑧社会の解体（social disarticulation）である。Michael M. Cernea, 'Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement', in Michael M. Cernea and Christopher McDowell (ed.), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington, D.C.: The World Bank, 1999, pp. 11-55.

24 徳川信治「国際人権法における住居についての権利——強制立ち退き問題の関わりの中で——」『立命館法学』2010年5・6号（333・334号）、916-940頁。

25 その場合には、生計手段を維持するため、高い交通費をかけて元の居住地に通うことを余儀なくされるかもしれない。また、移転を伴わない場合であっても、用地を収用されることなく残存した集落または近隣の集落にとっては、資源や土地へのアクセスが閉じられ、一種の閉鎖状態が生じてしまうこともある。

26 World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, The Report of the World Commission on Dams, London/Sterling: Earthscan, 2000.

27 先述の「業務指令4.30」を改訂した世界銀行の非自発的再定住に関する「業務政策4.12」（2001年）や、国連人権委員会の場を通じて策定された「開発に基づく立退きおよび移動に関する基本原則およびガイドライン」（2007年）は数多くある中の一例である。

論においては「非自発的 (involuntary)」という形容詞が一般的に使われ、しかも、実施機関による住民の移転 (relocation) や再定住 (resettlement) に焦点が当てられるなど、使用される語彙も想定される流れも紛争による強制移動とは異なる部分が多い。独自の世界が存在しているのである。こうした議論の流れを作ったのは、研究者や対象地の住民、その支援者であり、また、政策の領域で主導的な役割を果たしてきたのは世界銀行などの援助実施機関である。なお、この問題に関しては、援助実施機関に理解を示す「実務型 (managerialist)」の論者と、住民の側に立つ「運動型 (movementist)」の論者の間での対立が激しいが、こうした論争もこの問題の通説化に貢献したと言えよう。その一方で、関係する国際機関や問題提起を行う研究者といったアクター間での棲み分けもあってか、国内強制移動問題のアクターが開発に伴う移動の問題に積極的に取り組んできたとは言い難い<sup>28</sup>。現時点においてもこの問題は、国内避難民の人権に関する特別報告者やブルッキングス研究所にとっては周辺に、UNHCRにとっては枠外に、それぞれ位置付けられていると言えよう。政策の立案やアドボカシー活動のみならず、研究の領域においても、これらの二つの問題は一種の分断状況にあり、このような現状に対してチェルニアらの論者は問題間の融和を訴えるのであった<sup>29</sup>。しかしながら、一度発生した国内避難民をいかに保護するかという、いわば「対症療法」的な国内強制移動の取り組みの発想では、開発プロジェクトの倫理性や実施における規範の遵守といった根源的な問題を扱うには不十分である。その観点で言えば、開発プロジェクトによる強制移動の問題に関しては、別の状況を想定して策定された指導原則よりも、プロジェクトに伴う住民移転や補償に特化したガイドラインのほうが現実に対応している。関係機関の職務権限 (マנדート) に応じた業務分担という側面以上に、両者の取り組みに隔たりが生じる根本的な条件があるのではなからうか。

しかし、協働の可能性がまったくないとも言い切れない。例えば、開発プロジェクトにおける住民移転で培われたノウハウは、災害や気候変動の進展によって居住が不可能となった土地からの住民移転にも適用できるものである。こうした住民移転はモルディブなどの島嶼国における恒久的解決として論じられることがあり<sup>30</sup>、今後、知見が共有されていく可能性がある。また、現在のベヤニ特別報告者は開発プロジェクトの問題をまっ

28 2003年にブルッキングス研究所が開発プロジェクトの問題についてシンポジウムを開き、取り組みの欠如を埋め合わせようとしたが、それがその後の国際的な取り組みや言説において定着したとは思えない。また、インドのDasらによる研究は、開発プロジェクトによって移動を強いられる人びとの問題をinternally displaced personsとして提示するも、その影響は限定的であったように思われる。Samir Kumar Das (ed.), *Blisters on their Feet: Tales of Internally Displaced Persons in India's North East*, New Delhi: Sage Publications, 2008; Paula Banerjee et al. (eds), *Internal Displacement in South Asia*, New Delhi: Sage Publications, 2005.

29 Cernea, 'Development-induced and conflict-induced IDPs', *op. cit.*, pp. 25-27; Robert Muggah, 'A Tale of Two Solitudes: Comparing Conflict and Development-induced Internal Displacement and Involuntary Resettlement', *International Migration*, Vol. 41, Issue 5, 2003, pp. 5-31; David Turton, 'Who is a Forced Migrant?', in Chris de Wet (ed.), *Development-induced Displacement: Problems, Policies and People*, New York/Oxford: Berghahn Books, 2006, pp. 13-37

30 *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani, Addendum, Mission to Maldives*, UN Doc. A/HRC/19/54/Add.1, 30 January 2012.

たく無視している訳ではなく、ケニア視察の報告書では強制移動の複合的な要因として開発プロジェクトの問題を取り上げている<sup>31</sup>。一方で、近年では農地利用や投機などを目的とした土地の買収、いわゆる「土地収奪 (land grabbing)」の問題が世界規模で拡大している<sup>32</sup>。世界的な需要の高まりを背景とした農地開発の側面がある一方で、住民の立退きや社会紛争、時には武力衝突を伴うなど、問題を多く含んでいる。先述のとおり国際金融機関によって保全のためのガイドラインが策定されたとはいえ、これらの機関の融資とは関係なく行われる土地の買収やプロジェクトはガイドラインの射程外であり、問題が解決されているとは言い難い<sup>33</sup>。国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO) が2012年に採択した「国家の食料安全保障の文脈における土地保有、漁業および森林の責任あるガバナンスに関する任意ガイドライン」<sup>34</sup>がどこまで効果を発揮するかも未知数である。土地収奪を含めた土地の利用に関する問題は、社会的な緊張を助長し、紛争へとつながる火種をはらんでおり、国内強制移動問題との関連においても注視すべきだろう。アクター間の棲み分けが進んでいるとはいえ、問題間に接点が見出せるのも事実である。

### 3. 災害と国内強制移動

#### (1) 問題の概要

災害は短時間にして広範囲に人的被害を及ぼす。2011年だけで世界で2億600万人が被災し、3,800億ドルの損失（このうち2,100億ドルは東日本大震災で生じた）を出したと伝えられる<sup>35</sup>。この年は日本を始め、オーストラリア（洪水）、ニュージーランド（地震）、アメリカ（竜巻や洪水）などの国で災害が発生しており、災害対策の比較的進んだ先進国であっても一度災害が発生すれば、大規模な打撃を社会に与えることがあらためて明確となった。

31 *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani, Addendum, Mission to Kenya*, UN Doc. A/HRC/19/54/Add.2, 6 February 2012, paras. 13-15. また、報告書は森林保護区からの移動を強いられた「被立退者 (evictees)」にも言及する。Ibid. para. 47.

32 Fred Pearce, *The Land Grabbers: The New Fight over Who Owns the Earth*, Boston: Beacon Press, 2012; Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick, "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, Washington, D.C.: IFPRI, April 2009などを参照。

33 開発資金の拠出元が先進工業国を主体とした伝統的なドナーから、新興国や原油産出国、民間資本に移り始めている中で、国際金融機関の枠組み以外で実施される二国間のプロジェクトや民間資本を利用して行われるプロジェクトは無視できない規模となっている。中国における三峡ダムのように、国家が自前で資金を用意して行うプロジェクトに際し、いかにして立退きの際の人権保障と移転に伴う補償を確保するかも課題である。なお、民間資本による開発資金融資の倫理原則を述べたものとして、民間の金融機関が中心となって策定した「エクエーター原則 (Equator Principles)」が存在する。

34 FAO, *The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, Rome, 2012.

35 Elizabeth Ferris and Daniel Petz, *The Year that Shocked the Rich: A Review of Natural Disasters in 2011*, Washington, D.C.: The Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, March 2012, p. xi.

災害が人びとの移動を招くことは自明の理のように思われるが、先ず、災害について概念的に整理し、その上で強制移動との関係を検証したい。国際的な災害対応の文脈では、災害は、「コミュニティまたは社会の機能の深刻な混乱で、被災コミュニティまたは被災社会が自らの資源だけでは対処することができない、広範囲にわたる人的、物質的、経済的または環境的損失を引き起こすもの」と定義されることが多い<sup>36</sup>。こうした災害のうち、自然のハザード（「災害外力」とも言う）によって生じるものが自然災害となるが、ハザードが災害に結びつくまでには居住者の有無やハザードに対する人びとの脆弱性（vulnerability）という変数が介在する<sup>37</sup>。また、災害発生のスピードを念頭に置いて、「突発的災害（sudden-onset disaster）」と「遅発的災害（slow-onset disaster）」に分けられることがある<sup>38</sup>。やや恣意的な分類ではあるが、人道援助に携わる組織がこのような形で災害を理解することが多く、それらの組織は突発的災害に関与する傾向が強い。

それでは、災害は強制移動とどのように関連するのだろうか。言うまでもなく、被災者のすべてが避難者となる訳ではない。先の2億600万人の被災者の統計とは出所が異なるが、2011年に自然災害（突発的災害）によって避難した人の数は1,490万人という統計がある<sup>39</sup>。避難者と比べれば被災者の数は圧倒的に多いものの、一定の数で避難者が生じている。

大まかに述べるならば、災害は次のような形で人びとの移動を引き起こす。先ず、災害発生時には、人びとが被災地域からの避難を余儀なくされる。その後、一時的な避難を経て、災害が終息した段階で元の住居に戻ることができるかもしれない。ただ、物理的に住居が破壊されてしまった場合には、再建を待たなければならず、避難生活が長期化する可能性がある。再建が不可能である場合や危険地域に指定されて居住が困難となる場合には、別の土地への移転を余儀なくされることも考えられるだろう。加えて、生計手段を失ってしまえば、仕事が見つかる他の場所への移住を余儀なくされる（または決意する）かもしれない。しかし、「移動」という切り口で語るならば、逆説的に移動可能性（mobility）が制約される状況も想定されよう。すなわち、脆弱なため自力で避難できなかつたり、取り残されたり（日本の消防用語で言うところの「逃げ遅れ者」となる場合など）、あるいは何らかの事情で別の場所に移住できないといった状況である。

36 国連国際防災戦略（ISDR）「防災用語集（UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction）」での定義。2011年の「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン」でも引用されている。

37 自然災害は、自然のハザードと人びとの脆弱性が重なりあうところに生じるものである。したがって、太平洋の海上など、人が居住しない場所で暴風雨が吹き荒れたとしても、それは災害とは認識されない。

38 いわゆる突発的災害には、地震、津波、火山噴火、台風（およびサイクロンやハリケーン）、突風、暴風雨、高潮、豪雨、洪水、土砂崩れ、豪雪などが含まれよう。他方、いわゆる遅発的災害には、砂漠化、水資源の減少、熱波・寒波、水面の上昇（島嶼地域や湾岸地域の水没を含む）、塩水化、生態系の変化（森林減少による貯水能力の低下を含む）、感染症の蔓延、害虫の発生が含まれよう。ただし、突発的か遅発的かの区別はあくまでも援助実施のための便宜的なものと考えておきたい。

39 Michele Yonetani, *Global estimates 2011: People displaced by natural hazard-induced disasters*, Internal Displacement Monitoring Centre-Norwegian Refugee Council, June 2012.

災害は人びとの脆弱性がひととき鮮明に浮かび上がる場面でもある。住居を失い、避難所での生活を余儀なくされ、雇用状態も不安定となることがある。一家の稼ぎ頭を災害で失った場合には、生活の見通しが立たない状態は一層深刻だろう。先述のとおり、もともと脆弱であった人びとは、災害時にあっては自力で避難することが難しく<sup>40</sup>、避難先の施設の中においても移動がままならないことがある。また、災害発生後に高齢者が高い割合で命を落とす「災害関連死」の問題も知られている。体力の差や情報入手能力（外国人居住者の言語理解能力を含む）の差が、避難、ひいては生存の可能性を左右しかねないのである。また、避難せずに済んだ世帯であっても住居に被害を受ける場合があるかもしれないが、避難所に身を寄せていないことによってかえって援助物資が入手しづらくなることさえある<sup>41</sup>。行政機関の処理能力も限界に達する中で、これらの側面を含め、さまざまな状況に置かれた被災者への支援を確実に行うことは、災害対応が進んだ国であっても難しい課題だろう。

## （2）国内強制移動問題での主流化——IASC ガイドラインの策定

災害がもたらす強制移動の問題は、初期の国内強制移動の取り組みにおいて論じられる機会は少なかった。1998年の指導原則は、「国内避難民」を描写する際に自然災害と人為的災害に言及するが、指導原則の本文を見る限り、自然災害は中心的なテーマとは位置付けられていない。指導原則が策定された1990年代当時の認識を示す扱いであろう。国内強制移動との関連で災害という要因が注視されるようになったのは、2000年代前半から中頃にかけてである。2004年末にはインドネシアのスマトラ島沖で津波が発生し、22万人以上の犠牲者と200万人もの被災者を生み出し、周辺地域一帯に甚大な被害をもたらした。また、翌2005年にはアメリカ・ニューオーリンズ州をハリケーン・カトリーナが直撃し、先進国においても途上国と同様に自然災害が人びとの居住環境を瞬時に壊しかねない事実を印象付けた。これらの巨大災害を通じ、国内強制移動の要因としての災害に関心が寄せられ、取り組みの主流に据えられるようになったのである。

具体的にはどのような領域が対象となったのだろうか。災害による強制移動は多岐にわたる政策上の課題を惹起するが、被災国の政府・行政機関による対応を前提に考えた場合に、少なくとも以下の6つの側面が挙げられる。なお、ここでの「被災者」には「避難者」が含まれる。

- ①災害リスクの軽減と国内の対応能力の強化
- ②被災国と国際社会の緊張関係（被災国政府が被災者を放置し、外部からの援助を拒むような場合など）
- ③被災者の人権保護の確保（脆弱な人びとへの特別の配慮など）

40 この問題は、日本では「災害時要援護者」の枠内で対策が進められている。

41 岩手県のある被災者の証言。2011年3月。



- ④被災者への中長期的な生活支援
- ⑤生計手段に影響を受けた場合の被災者の移住の可能性
- ⑥居住不適合地からの集団移転・再定住を含めた長期的支援の実施

これらは、災害に関する施策においてさまざまに議論され、可能なものから具体化されてきているが<sup>42</sup>、そうした政策論議に国内強制移動問題のアクターが新規に参入したというのが実際のところである。そのうち国内避難民の人権に関する事務総長代表が関与したのが、被災者の人権保護であった。頻繁に指摘されるように、災害では人権が故意に侵害されるというよりも、対応の不備または過失といった理由で疎かにされるという側面がある<sup>43</sup>。それゆえ、災害後の状況で起こりうるさまざまな形の人権侵害を防ぎつつ、援助提供者（行政や援助機関など）による対応における人権保護、とりわけ弱者への配慮を確保していくことが重要と受け止められている。

そのような認識とともに、事務総長代表は災害時の人権保護の実現に向けた国連内の動きに合流した。先述のスマトラ島沖での津波とハリケーン・カトリーナによる被災を踏まえ、国連機関などで構成される機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee: IASC）と事務総長代表とが協働する形で、避難者を含めた被災者の人権保護への対応が図られた。2006年には「被災者を保護する——人権と自然災害に関するIASC活動ガイドライン」<sup>44</sup>が、また、2011年にはその改訂版である「自然災害時における人びとの保護に関するIASC活動ガイドライン」<sup>45</sup>が策定されている。IASC活動ガイドラインは指導原則の「自然災害版」とも言えるが、避難者のみならず、被災者全般の人権の保障を目的としたものである。ちなみに、ガイドラインの原文では避難者はinternally displaced personsと記されており、これらの人びとは「国内避難民」であるとの認識を示している。ガイドラインは法的拘束力こそもないが、法令整備や規範化において有用な文書である。国内強制移動問題での災害の主流化がもたらした有益な結果の一例と言えよう。

42 これらの問題については、本稿の筆者も寄稿した明石康・大島賢三監修、柳沢香枝編『大災害に立ち向かう世界と日本——災害と国際協力』（佐伯印刷、2013年）を参照ありたい。

43 *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin*, UN Doc. A/HRC/13/21, 5 January 2010, para. 44. 墓田桂「「国内強制移動に関する指導原則」の意義と東日本大震災への適用可能性」『法律時報』2011年6月号も参照。

44 *Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Washington, D.C.: The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, June 2006.

45 *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, Washington, D.C.: The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, January 2011. 日本語版はブルッキングス研究所のサイトから入手可能。

## 4. 気候変動と国内強制移動

### (1) 問題の概要

近年、特に注目を浴びているのが、気候変動が人びとに与える影響、その中でも気候変動によって生じるとされる移動の問題<sup>46</sup>である。気候変動は、今後もさまざまな形で生活環境に影響を与えると予想されるが、現在発生している災害のすべてが気候変動に起因するものではないとしても、それによって災害が増加する可能性は織り込んでおくべきだろう。一般的には、地球温暖化による気温の上昇が極地の氷の溶解や海水の膨張を助長し、それによって世界的な規模での海面上昇、高潮位や沿岸部の浸食といった結果が生じることが考えられる。理論的には、気温の上昇は台風やハリケーンなどの熱帯性暴風雨の増加につながると考えられるが、暴風雨の発生は洪水などの水害を引き起こし、大量の降水がバッタ類の繁殖に格好の条件を与え、蝗害（こうがい）を発生させかねない。また、気温の上昇は、早魃や砂漠化、水源の枯渇、土壌の塩害、感染症の蔓延や生態系の変化にもつながり、居住環境や一次産業（農業、林業、漁業・養殖業、放牧を含む畜産業）の資源、生計手段に影響を及ぼすものと思われる。地理学的には、海拔が低く、沿岸に位置する地域は、遅発的な浸水や熱帯性暴風雨による高波、地震後の津波にも弱い。さらには、メガ・トレンド（趨勢）としての気候変動にも注意が必要である。気候変動による自然環境や居住環境の悪化によって武力紛争の発生が誘引される可能性<sup>47</sup>、さらには「地球に優しい」とされるバイオ燃料のための農地開発など、気候変動を見据えた農地拡大が土地収奪を招いている現状<sup>48</sup>も指摘されるところである。

気候変動がさまざまな形で人びとに影響を与えるとしても、それは人の移動（ここでの「移動」はmigrationとmobilityに対応した訳語である）とどのように関係するのだろうか。実はこの議論においては、「警鐘派」と「懐疑派」との間での見解の対立が際立っている<sup>49</sup>。警鐘派は環境を専門とする自然科学者の立場に近く、気候変動と人口移動の直接的な因果関係を強調する。他方、懐疑派は直接の因果関係には否定的で、経済的な理

46 この問題をめぐっては、活動家などが問題提起の点から「環境難民 (environmental refugee)」や「気候難民 (climate refugee)」といった表現を用い、国際的な対応を呼びかけることがあった。しかし、「環境難民」が人びとに訴えかける力をもった言葉であったとしても、そうした用語を用いることの問題点は少なくない。国連環境計画 (UNEP) のエルヒナウィ (Essam El-Hinnawi) が最初に用いたとされるこの用語は、さまざまに批判されてきた。移動の原因をあまりにも単純化しているといった批判に加え、UNHCRや難民保護の側に立つ論者などからは「難民」という用語の拡大使用への懸念も表明されている。Etienne Piguet et al., 'Introduction: migration and climate change', in Etienne Piguet et al. (eds), *Migration and Climate Change*, UNESCO/Cambridge University Press, 2011, p. 18.

なお、これに類似した訴求力のある用語を求めるとすれば、国際移住機関 (IOM) が用いる「環境移住者 (environmental migrant)」が存在するが、それでも因果関係を単純化させているといった批判は付きまとうかもしれない。

47 この問題の全体像と議論の変遷は次の文献に詳しい。Nils Petter Gleditsch, 'Armed Conflict and The Environment: A Critique of the Literature', *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 3, 1998, pp. 381-400.

48 Pearce, *op. cit.*, pp. 234-252.

49 この問題の概念化をめぐる論争は次の文献に詳しい。François Gemenne, 'How they became the human face of climate change. Research and policy interactions in the birth of the "environmental migration" concept', in Piguet et al., *Migration and Climate Change*, *op. cit.*, pp. 225-259.

由など他の要因がある中で気候変動のみに着目することに異議を唱える。両者の議論は平行線をたどってきたが、その折衷的な見解、すなわち気候変動は人の移動の唯一の要因ではないにせよ、一定の影響を及ぼすものであるとする論調も生まれている。

気候変動と人の移動の問題は、居住環境への物理的な影響だけではなく、当事者の生計手段や移動可能性と密接に結びついていると認識するのが妥当であると筆者は考える。移動が生じうるシナリオは、極めて単純化するなら次のとおり整理できよう。まずは、住居地が物理的に影響を受け（住居が浸水したり、居住制限区域に設定される場合を含む）、居住が困難・不可能となり、別の場所への移動を余儀なくされる場合である。そして、住居地への物理的な影響の有無を問わず、災害の発生や気象条件の変化によって生計手段や通常の生活（子弟の通学を含む）を確保することが難しくなり、別の場所への移動が選択肢として認識される場合である。ちなみに、これらの移動の強制性はどうか捉えたら良いだろうか。一見したところ、居住地が物理的な影響を受ける場合は強制性が高く、生計手段の改善を求めるような場合は自発性が高いように映るかもしれないが、断定するのは難しいだろう。あるいは、前者は事後対応型（reactive）、後者は事前対応型（proactive）の移動といった形で捉えることができるかもしれないが<sup>50</sup>、それも便宜的な整理でしかない。つまり、強制的/自発的、事後対応型/事前対応型などの概念的な区分はさほど明確なものではなく、相反するような要素が混在しうるのが実際のところだろう。

では、人びとはどこに向かって移動するのか。国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）の報告書は、環境に起因する人口移動は主に国内で生じ、少数の割合が隣国間で、そしてさらに少数が長距離を移動すると指摘する<sup>51</sup>。より具体的に説明するなら、移動するとしても、多くの人は言語や風習、就労条件の上で問題の少ない国内に留まることを望むかもしれないが、近隣の国境を越えることが容易である場合には、国外への移動に踏み切るかもしれない<sup>52</sup>。旅費を賄えるだけの一定の財力（ただし、財力がなくとも借金ができれば問題ない）やネットワーク、海外への渡航を容易にするようなその他の条件が整っているなら、より高い賃金が見込める遠方の国での就労も魅力的に映るだろう。しかし、すべての人が一律に移動を行う訳ではなく、移動可能性や移動指向を左右する条件（健康状態、家族構成、年齢、性別、財産、人的ネットワーク、危機の認識度）が人によって大きく異なることや、移動できない脆弱な人びとが一定数は存在することにも留意が必要である。これは国際的な対応を考える上で重要な点となる。

50 移動におけるreactiveとproactiveの要素は次の論文で論じられている。Anthony H. Richmond, 'Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements', *Journal of Refugee Studies*, Vol. 6, No. 1, 1993, pp. 7-24.

51 IOM, *Migration, Climate Change, and the Environment: IOM's Thinking*, Geneva, 2009, p.1.

52 Michelle Leighton, 'Drought, desertification and migration: past experiences, predicted impacts and human rights issues', in Pigué et al., *Migration and Climate Change, op. cit.*, p. 336.

## （２）国内強制移動問題における関心の高まり——指導原則は有効であるか

気候変動によるとされる人の移動はこれまで国内強制移動の取り組みにおいて顧みられることは少なかったが、こうした傾向に変化が見られるようになったのは2000年代後半のことである。気候変動については恐らく初めての言及であったと思われるが、2008年に出された事務総長代表の報告書は新たな課題の出現として、「気候変動およびその他の要因の結果として増加する可能性のある自然災害の結果として移動を強いられる人びとの保護」に言及している<sup>53</sup>。この年にはIASCにおいてこのテーマに関する作業グループが設けられるなど、人道援助や開発援助に携わるアクターの間で気候変動が新たな政策課題として認識されるようになった。その文脈で事務総長代表は同年10月、IASCに文書（バックグラウンド・ペーパー）を提出した<sup>54</sup>。UNHCRもこの問題に関して政策文書を発表している<sup>55</sup>。こうして2008年あたりから国内強制移動問題が気候変動の問題と接点をもつようになるが、翌2009年に調印されたカンパラ条約がわずかに気候変動に言及するのはそうした潮流を反映したものであろう。

また、国内強制移動の取り組みの中で生まれた指導原則が、気候変動と人の移動の問題の中で脚光を浴びたことも興味深い事実である。その一例は2011年に採択された「ナンセン原則」<sup>56</sup>である。ナンセン原則は、災害リスクの軽減を定めた2005年の「兵庫行動枠組」に言及しつつ、原則VIIIにおいて「国内強制移動に関する指導原則は、気候およびその他の環境に関連した国内強制移動から生じる保護の関心事項に対処するための適切な法的枠組みを提供している」と述べている。しかし、額面どおりに指導原則の有効性を信じて良いのだろうか。以下に述べるように、気候変動に起因すると考えられるものを含め、自然のハザードがもたらす問題は重層的な取り組みを必要としている。異なる文脈を想定して作られた指導原則は、この問題に対応するには部分的に有効であるかもしれないが、求められるものの全てに対応するには不備が多い。

指導原則からは一旦離れて、先ず、気候変動という切り口にはある種の偏りがあることを指摘しておきたい。気候変動に焦点を限定してしまうと、地震や津波、火山性ガスといった地殻変動や地質に関連する要素が視界から抜け落ちてしまう。気候変動の影響に対応するとしても災害対応の要素は必要不可欠であるが、その一方で、総合性が求められる災害対応の観点から考えるなら、地殻変動や地質に関連したハザードを除外した対応では不十分なものとなる。つまり、先験的に気候変動に焦点を絞らずに、さまざま

53 *Report submitted by the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin*, UN Doc. A/HRC/8/6, 24 April 2008, para. 15.

54 *Displacement Caused by the Effects of Climate Change: Who Will Be Affected and What Are the Gaps in the Normative Frameworks for Their Protection?*, Background Paper submitted by the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, 10 October 2008.

55 UNHCR, *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. この文書の日付は不明であるが、「2008年10月に発表した文書に取って代わるものである」としている。

56 *Nansen Principles*, June 2011. 「21世紀における気候変動と強制移動に関するナンセン会議（2011年6月6～7日、オスロ）」の議長サマリーに所収。

な自然のハザードによる居住環境の異変・急変の可能性に着目し、それがどのように人びとに影響を及ぼし、移動を促すか（または促さないか）、そして移動を含めた人への影響がどのように脆弱性と関連するかという視点が重要である。そうした視点をもちつつ、かつその上で、気候変動の影響を受けやすい地域や国については、より特化した対策を検討するのが望ましいだろう。以上のような認識に基づけば、実際に起きているハザードや予想される人の移動のパターンに適合し、かつ現実的な対応のシナリオとしては、以下のものが構想されよう。

□移動の可能性を低減するもの

- ①災害リスクの軽減（いわゆる遅発的・突発的災害の双方について）
- ②災害の発生地域における生計手段維持のためのプロジェクトの実施

□国内での移動を想定したもの

- ①被災者（避難者を含む）への対応（生活再建、居住地への帰還を含む）
- ②国内における移動の自由の確保（移動制限の撤廃を含む）
- ③移住者および残留者の人権保護
- ④居住不適合地からの段階的または最終局面での撤収、国内での集団移転と再定住

□国外への移動を想定したもの

- ①域内や関係国間での移民・移住制度の整備<sup>57</sup>、移住者の人権保障
- ②「災害ビザ」の制定（主に突発的災害に対応するためのビザ発給または免除制度）
- ③居住不適合地からの段階的または最終局面での撤収、国外への集団移転（その場合の二国間・多国間での調整を含む）<sup>58</sup>、再定住

上記のシナリオは、災害対応という既存の枠組みや人権保護のアプローチを応用しつつ、災害リスクの軽減や集団移転といった「積極的措置」と、移動を妨げないといった「消極的措置」を組み合わせたものである。事実、気候変動を念頭に置いたハザードへの中長期的な対応は極めて広範囲で、複雑なものとなる。そこで、先ほどの問いに戻るが、これらの対応で想定されるさまざまな場面において、国内での移動に限ったとしても、指導原則は有効な解決をもたらすのであろうか。

例えば、移動が人びとの対応策（coping strategy）となっている側面に着目したい。すでに説明したとおり、余儀なくされた移動であったとしても、自主的な判断に基づく

57 ただし、秩序だった移住制度を整備するとしても、関係国が高度な技能移民しか受け入れられないような場合もあるだろう。その場合には、高度な技能を有さない人や、旅費を賄えるだけの財力やネットワークを有さない人、障がい者を有する人やその他の脆弱な人などが移住の動きから取り残される可能性に留意しておきたい。

58 国内の人口移動において問題となるのが、「国内吸収能力（Internal Absorption Capacity）」が低い国である。ここで用いる国内吸収能力は筆者の考えであるが、人口移動が発生した場合に、国内の別の場所で人びとを吸収し、生計手段と再定住の場所を与える能力のことである。南太平洋の島嶼国など、国内産業にも乏しく、海面上昇によって国土が減少することが考えられる国の国内吸収能力は低いことになる。したがって、そのような国においては、国外への人口移動というパターンを想定しておく必要がある。

ことも多く、人びとは生き延びるための手段として移動を決意することがある。そうであるならば、国内外での移動の障壁を軽減し、移動の自由を確保することは極めて重要となる。それと同時に、現地に留まる人に向けた防災や生計手段に関する施策も必要となる。しかし、指導原則はこれらの点には明示的に言及していない。些事にこだわるかもしれないが、原則10(1)で「すべての人」の「生命に対する固有の権利」を謳っているのとは対照的に、原則14(1)は「国内避難民」の「移動の自由および居住選択の自由に対する権利」を唱える。「国内避難民」を描写する指導原則の序2は、あくまでも移動したことを前提とした記述であり<sup>59</sup>、厳密に解釈するならば、移動していない人は指導原則の対象外、したがって移動の自由の対象外ということになりかねない。これから移動しようとする人や、取り残された人、あるいは留まることを望む人への視点が指導原則では欠如しているというのが客観的な評価ではなかろうか。

もちろん、指導原則で言及される「自然災害」を、突発的災害と遅発的災害の双方を含むものと解釈すれば、気候変動を含めた自然のハザードに際した移動に指導原則を適用することは可能である。原則14などの国内避難民に限定された記述はともかくとして、人権の保障に関する指導原則の記述は簡潔ながら的を射たものである。しかしながら、上述の対応のシナリオや、移動していない人に対応するには指導原則だけでは不十分であり、先述のIASCガイドラインの策定のように、指導原則を出発点とした創造的な展開が必要となるだろう<sup>60</sup>。その作業においては、災害と人権保護に関する知見も十分に応用できるかもしれない。ただし、先述のとおり、災害対応には総合性が求められるのに反し、気候変動という問題設定には一種の偏りがあり、その偏りがその他のハザードへの対応を希薄化させてしまう点に注意が必要である。

なお、この問題に関しては、「環境難民条約」の策定、あるいは1951年の「難民の地位に関する条約」への修正や「追加議定書」の策定を提唱する向きもあるが、マッカダムも反駁するように<sup>61</sup>、問題をあまりにも単純に捉えており、現実的かつ具体的な解決策とはならないと思われる。

## 5. 人身取引と国内強制移動

### (1) 問題の概要

59 「国内避難民」を描写的に特定する指導原則の序2の英語原文は、who have been forced or obligedと現在完了形になっている。

60 一案であるが、1966年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第12条1項の再評価あるいは焦点化は有効な試みとなるのではなかろうか。同項は、「合法的にいずれかの国の領域内にいるすべての者は、当該領域内において、移動の自由及び居住の自由についての権利を有する」と定める。しかし、移動の自由については一定の制限（同条3項）を認める。

61 Jane McAdam, 'Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23, No. 1, 2011, pp. 2-27.

ここでは身体の自由を念頭に置き、人身取引のみならず、強制徴用も対象に含めて考察を進めたい。国境を越えた人身取引の被害者の問題は国際機関などによっても対応がなされてきたが、internal traffickingとも呼ばれる国内における人身取引の問題は国際的対応が遅れている領域である。しかし、過去には日本各地でも人身売買的な慣行が行われており<sup>62</sup>、現在でもその他のアジア諸国でこの問題が指摘されるなど<sup>63</sup>、発展途上にある国においては一般的な現象であると言えるかもしれない。多くの発展途上国では、周旋人が提示する金銭に惹かれた親や貧困にあえぐ親によって、子供が劣悪な条件の労働や望まない結婚に送り出されたり、性的搾取や臓器摘出を目的として取引されたりするといった現実が存在する。他方で、金銭や利益の接受を前提とした取引のみならず、例えば、紛争においては子供を対象にした強制的な徴用が起こりうることを意識しておきたい。人身取引、強制徴用のいずれも、身体の内自由と人間の尊厳を奪う、重大な人権侵害行為であることに変わりはない。

強制移動との関係を考えてみたい。取引の対象となった者が取引相手の元へ有無を言わず移動させられるような場合には、強制性の高い移動であると言えよう。また、甘言に乗せられ、当初は自らが同意した移動であっても、目的地に到着してから劣悪で非人道的な条件での労働を強いられ、身体の内自由や移動の内自由を剥奪される事例もある。身柄を拘束され、元の居住地に戻ることができないという意味では、「移動できない状態を強いられた (forcibly immobile)」人びとである。武力紛争において徴用され、移動を強いられる子供などの場合には、強制労働（この場合は金銭的な取引を超越した強制徴用）と強制移動との接点が鮮明に表れるだろう。生じる場面は異なっても、強制性の高い移動という観点から問題を検証することは可能であり、望ましいようにも思われる。この点をいち早く指摘したマーティンは、「国内の人身取引は国内強制移動と多くの共通の要素を共有しており、国内の人身取引の被害者は国内避難民であると論じることができるだろう」と述べる<sup>64</sup>。この点は再び取り上げる。

先に国際的対応が遅れていると述べたが、どのような国際的な規範が現時点で存在するのだろうか。人身取引の問題に関しては、2000年の「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」が存在する。同議定書は、人身取引<sup>65</sup>に関する行為を犯罪化し、

62 この問題に関しては、佐々木綾子「「人身売買」の定義再考にむけて——「いわゆる人身売買」と労働搾取問題」『大原社会問題研究所雑誌』No.627（2011年1月）、30-44頁を参照。しかし、現在の日本でもこの問題は指摘されている。2013年8月29日付『朝日新聞』「人身取引、夏休み相談増 売春強要の14歳「死にたい」」。

63 次の報告書はアジア諸国内の人身取引の事例に言及する。United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Migrant Smuggling in Asia: A Thematic Review of Literature*, Bangkok, August 2012, p. 71.

64 Susan Martin, 'Internal Trafficking', *Forced Migration Review*, Vol. 25, 2006, p. 12.

65 同議定書第3条1項によれば、人身取引は、「搾取の目的で、暴力その他の形態の強制力による脅迫若しくはその行使、誘拐、詐欺、欺もう、権力の濫用若しくははげしい弱立場に乗ずること又は他の者を支配下に置く者の同意を得る目的で行われる金銭若しくは利益の授受の手段を用いて、人を獲得し、輸送し、引き渡し、蔵匿し、又は収受することをいう。搾取には、少なくとも、他の者を売春させて搾取することその他の形態の性的搾取、強制的な労働若しくは役務の提供、奴隷化若しくはこれに類する行為、隷属又は臓器の摘出を含める」と定義される。

被害者の保護を図るとともに、この問題に関する国際協力を定めたものである。ただし、適用範囲は、人身取引であっても「性質上国際的なものであり、かつ、組織的な犯罪集団が関与するもの」（第4条、傍点は筆者による）に限定されている。他方で、適用対象は18歳未満の児童に限定されるものの、国際労働機関（International Labour Organization: ILO）の「最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約（第182号）」が関連性の高い規範を提供している。これは、「児童の売買及び取引、負債による奴隷及び農奴、強制労働（武力紛争において使用するための児童の強制的な徴集を含む。）等のあらゆる形態の奴隷制度又はこれに類する慣行」（第3条(a)）などを禁止し、これらを撤廃することを目的に掲げた条約である。ちなみに、指導原則は、国内避難民は非人道的な取扱いや奴隷の状態に置くこと（婚姻への人身売買、性的搾取または児童の強制労働）から保護されると述べるが<sup>66</sup>、これは人身取引からの一般的な保護を定めたものではない。

## （2）人身取引は国内強制移動の問題であるか否か

先述のとおり、国内における人身取引の問題には強制移動の要素が多かれ少なかれ含まれている。しかし、そうであったとしても、人身取引の被害者を国内避難民として概念化できるだろうか。また、人身取引は国内強制移動問題の一部となりうるだろうか。

確かに、紛争や人権侵害、災害によって移動を強いられた人びとは、人身取引に対して脆弱な立場に置かれる危険性が高い<sup>67</sup>。家族やコミュニティのネットワーク、または生計手段を失った場合には特にそうである。また、武力紛争での強制徴用と強制移動との関連性は非常に強く、この場合は、強制徴用の被害者と国内避難民（むしろ「国内強制移動民」と言うべきか）とは重なり合うだろう。しかし、国内避難民（や潜在的な国内避難民）が人身取引や強制労働に脆弱な立場にあり、被害者となりやすいことと、すべての人身取引の被害者を国内避難民として概念化できることは別の問題である。実際のところ、国際機関（IOMやILOなど）の取り組みや、国際組織犯罪への国際的な対応において、人身取引の被害者と国内避難民はそれぞれ個別に理解が形成されてきた。越境の有無を問わず人身取引の被害者が独自のカテゴリーとして認識される中で、両者の概念上の乖離を引き寄せることは果たして現実的だろうか。結局のところ、人身取引や強制労働の被害者は、国内強制移動問題との接点が見出せたとしても、完全に一致する形で「国内避難民」として概念化することは難しく、しかし、状況に応じては国内避難

66 指導原則の原則11は次のとおりである。

「国内避難民は、自らの自由が制限されているか否かにかかわらず、特に次の行為から保護される。

- (a) 強姦、身体の切断、拷問、残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰およびその他の個人の尊厳に対する侵害（例えば、ジェンダーに基づく暴力行為、強制売春およびあらゆる形態の強制わいせつ行為）
- (b) 奴隷の状態に置くことまたはあらゆる現代的形態の奴隷制（例えば、婚姻への人身売買、性的搾取または児童の強制労働）（以下略）」

67 Martin, *op. cit.*, p. 13.



民の一部として概念化することは可能であると筆者は考える。もちろん、国内強制移動の取り組みにおいて、対象とする「国内避難民」の中にこれらの被害者を含めるといった対応を重ねていけば状況は若干変わるだろうが、そのような動向は今のところ見受けられない<sup>68</sup>。

## 6. 国内強制移動問題の再検証——移動 (mobility) と脆弱性 (vulnerability) の関わりの中で

### (1) 政策課題としての問題の範囲

ここまで、国内避難民として認識されてこなかった、またはそのように認識されることが少なかった人びとの事例を種々の対応とともに検証してきた。「移動」という極めて人間的な営為に着目したならば、たとえそれを「国内」や「強制」で切り分けたとしても、移動に関連した多様な事象がそこには見出せる。さまざまな問題が検証対象となるのは必然であろう。その一方で、狭義の国内強制移動という政策課題は、人の移動の多様な様態から抽出された部分を対象に設定されている。それゆえに、現象としての国内強制移動と、政策課題として構築された「国内強制移動問題」との間には乖離が生じる。もちろん、displacementの定義次第でそうした「現象」は無限に膨らみうる。本稿においては「強制」の意味を抑制的に捉えており、例えば、精神的な苦痛を伴うような転校や強制的な進学によって移動を強いられた子供などは考察の対象外である。しかし、理解に一定の枠をはめたとしても、開発プロジェクトによる移転を始めとして、強制性を伴うさまざまな移動の現象を社会の中に見出すことができよう。では、政策課題としての国内強制移動問題の範囲をどう認識したら良いのだろうか。射程範囲の周辺に位置付けられてきた諸問題とはどう向き合うべきなのか。

すでに記したとおり、指導原則は「国内避難民」を以下のように描写し、特定する(序2)。

「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの。」

上記の描写の中では、「特に」として、強制移動のさまざまな要因が例示されている。

68 本稿では描き切れていないが、国内における人身取引の問題は根深い。伝統的な風習が残存している社会においては、外部からは人身取引と映る行為であっても、それは長年の慣習としか認識されない場合もある。国内における人身取引の問題に国際社会が取り組むにあたっては、国内避難民との概念的乖離よりも、当地での認識と部外者の認識の乖離のほうが障壁となるのかもしれない。

ケーリンが述べるように<sup>69</sup>、「特に」で始まる一文は例示的であり、国内避難民はそれらに限定されるものではないという理解が定着しているが、やはり問題の一定の輪郭を描いてきたのではなかろうか。初期の段階から政策課題の中心に位置付けられてきたのが「武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害」を原因として移動する人びとであったことは否めないだろう。しかし、上記の描写の部分では言及されつつも片隅に置かれていた災害による国内避難民は、2000年代の主流化を経て、国内強制移動の取り組みにおいて中心的な位置付けがなされるようになった。そこで問題となるのが、開発プロジェクト、気候変動、そして人身取引の事例である。では、これらの課題の位置付け、あるいは政策課題としての国内強制移動問題の範囲をどう認識したら良いのか。現象としての国内強制移動と、政策課題として構築された問題との「乖離」はすでに述べた。その点を踏まえつつ、この問いに対しては、「国内強制移動問題の範囲は不明瞭であり、『乖離』の中に見出せる課題群は、国内強制移動問題にとっては一定の関連性のある『不明瞭な輪郭の上にある課題』と捉えられる」と、ひとまずは答えられるのではなかろうか。

これらの課題が国内強制移動問題の中心に位置付けられるかは今後の展開次第である。気候変動問題のように、国内強制移動の取り組みの中に入りつつある課題もある。もちろん、重要なのは問題の概念化がどう進んでいるかではなく、実際に解決が図られているかという点である。国内強制移動問題の取り組みにおいては周辺的な課題であったとしても、周辺とされるその場所で堅実な取り組みが別途進められているのであれば問題はない。しかしながら、世界的な広がりを見せる土地収奪問題のように、国内強制移動問題においては周辺的と認識されていても、実際には紛争と開発の両方にまたがる問題が存在する。土地収奪の課題に関しては、The International Land Coalitionなどの強力な「運営母体」がすでに形成されており、FAOも任意ガイドラインを定めたところである。ここでも独自の世界が生まれつつあるが、特別報告者、UNHCR、開発援助機関、そしてFAOが共通の認識を醸成していきながら、共同の行動をとることも一案であろう。国内強制移動の問題として土地収奪の問題に取り組むことが有益な結果を生み出すのであればそのように方向付けていけば良いだろう。他方で、人身取引などについては、別の角度（例えば、身体的自由の保障、現代的形態の奴隷制）からの取り組みが功を奏するようであれば、あえて国内強制移動問題の一部として強く唱えなくても良いかもしれない。しかし、それでも強制移動の要素や問題間の関係性は十分に意識しておくべきだろうし、場合によっては他のアクターとの協働も検討に値しよう。

## （2）問題の新たな認識へ

しかしながら、旧来の問題群の枠を超えて、より根本的な部分で国内強制移動問題は再検証が求められる段階に来ていると思われる。それには以下の背景がある。

人の移動という現象は複雑で多様であるがゆえに、政策課題としてすでに構築された

69 脚注12を参照のこと。

国内強制移動の概念よりも広い視点で現象を観察することが必要である。それは研究のみならず、政策の立案においても当てはまることである。そもそも英語のdisplacedやdisplacementという用語には、発生要因との時間的な直近性や、未解決性といった含意があるように思われる。このような含意があるためか、人の移動のさまざまな側面に言及するにはいささか窮屈な概念ではなかろうか。ベイクウェルが指摘するように、displacementという局面は、migration（これは「移住」「移動」「人口移動」と訳せるだろう）の過程の一部分でしかないのである<sup>70</sup>。displacementの概念を従来どおりに用いては、見落とす問題も多いだろう。

それでは、forced migration（日本語では同じく「強制移動」と訳せるので、ここではあえて英語で記す）の枠組みを用い、その中の国内の動きに着目して、強制性が高いと考えられる移動の全体像を俯瞰してみてもはどうだろうか。displacement（「強制移動」と訳してきたが、ここではあえて英語で記す）よりは幅広く現象を認識することが可能かもしれない。人身取引の問題はその好例だろう。しかし、forced migrationの概念を用いたとしても万全ではない。少なくとも次の二点が問題となる。一つは、「一定の強制性が働いた移動」を意味するこの概念では、自発性の高い移動を説明することが困難だという点である。もっとも、強制の状況にあったとしても人は行為能力（agency）を発揮しようとの説明は可能だが、問題の境界線を形成してきた「強制（forced）」という言葉は、精確な理解を阻害する要素ともなりかねない<sup>71</sup>。もう一つの問題は、移動を前提としたforced migrationやdisplacementの概念では、残留者（remainee）や逃げ遅れる人の状況を的確に描写するのが難しくなるという点である<sup>72</sup>。本来ならば、より脆弱であるかもしれない留まる人びとの状況こそ考慮すべきかもしれない<sup>73</sup>。翻って、国内強制移動の取り組みはこの状況に十分な注意を払ってきたらどうか。

加えて、これらの概念を用いた従来の言説においては、移動先の周辺の事象が軽視されがちであったことも問題として指摘できるだろう<sup>74</sup>。例えば、当初は郷里の周辺で移動を強いられた避難者であっても、国内での人口移動の流れに合流するかのよう

70 Oliver Bakewell, 'Conceptualising Displacement and Migration: Processes, Conditions, and Categories', in Khalid Koser and Susan Martin (eds), *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies*, New York/Oxford: Berghahn Books, 2011.

71 この関連で興味深いのは、forced migrationからforcedを削除し、その上でforcedの含意のあるdisplacementを組み合わせたmigration-displacement nexusという新たな概念である。「人口移動と強制移動の連結性」とでも訳せるであろうか。migration-displacement nexusの考えには同様の問題認識が見て取れる。Koser and Martin, *The Migration-Displacement Nexus*, *op. cit.*

72 移動できない状態を強いられること（involuntary immobility）は、次の文献でも指摘されている。Stephen C. Lubkemann, 'Involuntary Immobility: On a Theoretical Invisibility in Forced Migration Studies', *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21, No. 4, 2008, pp. 454-475.

73 マーティンが進めるcrisis migrationの議論の対象の一つとなっているtrapped populationも同様の問題意識であろう。[<http://isim.georgetown.edu/work/crisis/>, as of 5 May 2013]

74 移動先の周辺に関して言えば、特別報告者の報告書でも国内避難民を受け入れている「ホスト・コミュニティ」のニーズへの特別な配慮が唱えられている。しかし、あくまでも国内避難民を受け入れているというのが配慮の前提条件であるように映る。*Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons*, Chaloka Beyani, UN Doc. A/HRC/19/54, 26 December 2011.

の後、都市部に流れ込むことがある。そうであれば、国内における人口移動とその帰結としての都市住民層への収斂（およびその過程での貧困化、あるいは経済的・社会的安定の獲得）への着眼が必要となる。事実、人口移動の集約地においては、さまざまな背景をもった移動者が集まる。途上国においては、紛争地からの避難者が都市部に移り住み、スラムや路上などで厳しい生活を経験するかもしれない。しかし、都市部に移住した避難者が経済的に安定した場合には<sup>75</sup>、都市部の貧困層（とりわけ路上生活者）との格差が生じることもある。もちろん路上生活者の中には紛争を逃れた避難者が含まれることがある。そうした全体像への着眼は、支援における均衡（equity）を考える上で大切である。

### （3）〈人の移動と脆弱性の視点〉へ

これまで述べたことを踏まえれば、displacementやforced migrationの概念は、字面通りに用いるだけでなく、人の移動に関するさまざまな条件や様態（移動しない状態を含む）、さらには移動先の周辺の事象も視野に入れた、逆説的かつ起点的な分析枠組みとして応用するのが望ましいと言えるだろう。そうすれば、これらの概念が経験に先立って用いられて視界を曇らせるようなこともなからうし、国内強制移動問題の柔軟な再構築さえも可能になると思われる。

さらに論を進めて、移動（mobility）と脆弱性（vulnerability）の視点の重要性を指摘するとともに、この二つの視点を組み合わせた〈人の移動と脆弱性の視点（*human mobility and vulnerability lens*）〉を提言したい。人の移動と脆弱性の視点は、これまでのforced migrationやdisplacementの概念や枠組みを補う、有効な分析枠組みになりうるのではないかと考える<sup>76</sup>。これは狭義の方法論的アプローチというよりも、新たな「物の見方」を可能にする思考法と位置付けられよう。その意味では、既存の多様なアプローチ（人権や社会開発のアプローチなど）を包摂しうるものである。英語のmobilityは多義的な用語であり、社会における人びとの移動・流動という様態に加えて、本稿でもすでに用いたように移動可能性という意味を含んでいる<sup>77</sup>。この概念を用いれば、immobilityの状況、つまり移動できない状況も担保できるであろうし、「強制的な移動」であるか、「自発的な移動」であるかといった二項対立の議論も回避できると思

75 こうした場合に引き続きこれらの人びとを「国内避難民」と認識すべきか否かという問いも生じよう。とりわけ援助に携わる機関にとっては援助の供与範囲や打ち切りは無視できない論点となる。この問題は「強制移動の終了時（when displacement ends）」として論じられてきた。When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions, Washington, D.C.: The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, June 2007.

76 従来の難民・強制移動研究に代わりうる新たな研究領域として筆者が提唱する〈人の移動と脆弱性に関する研究（Human Mobility and Vulnerability Studies）〉は、まさにこの視点を概念的拠点とするものである。既存の枠組みの限界や新しい研究領域の方向性については稿を改めて論じたい。

77 mobilityは「移動可能性」の他にも「機動性」「移動性」「可動性」と訳せる。「モビリティ」とする場合もある。しかし、移動の社会的様態を含め、すべての意味を網羅し、既存の日本語で表そうとするならば「移動」と訳すしかないだろう。

われる。そしてこの移動の視点には脆弱性（および強靱性（resilience）<sup>78</sup>）という視点が加わる。すなわち、displacementやforced migrationが研究や政策上の課題として構築されてきたのは、こうした状況が対象者に一定の脆弱性をもたらすものと理解されてきたからである<sup>79</sup>。そうであるならば、これらの用語に込められていた脆弱性を独立した用語でもって明確にし、含意として語られてきたものをより丁寧に検証することの意義は大きい。ただ、脆弱性は何も移動を強いられた者の専有物ではない。脆弱性に着目することによって、対象者の脆弱性のみならず、その強靱性や、さらには対象とされてこなかった者の脆弱性が表出するかもしれない。

移動と脆弱性との関係は複雑である。貧困や疎外、差別、性別、障がい、年齢、健康状態、言語・情報収集能力といった要因が脆弱性を生み出し、脆弱性は人びとの移動に影響を及ぼす。と同時に、移動も脆弱性に影響を与える。移動すらできないほど脆弱な人、何らかの事情で移動を断念した人、移動の必要性を知らされなかった人、移動することを望まない人が存在する。その一方で、移動したために脆弱性を経験した人、移動した後も脆弱性を経験し続ける人がいる。難民や国内避難民が関心の対象となるのはまさにこのためだろう。あるいは、移動先において一定の安全と安定を得た人がいる中で、その周囲にいる住民で路上生活を送る人がいる。

しかし、移動した人が注目を集める一方で、背後や周辺の状況が必ずしも部外者の目に映らないという問題が起きる。

難民であれ、国内避難民であれ、移動行為によって可視化された脆弱な人びとや状況に対して、国際社会は保護の仕組みを整備してきた。だが、その一方で、顕在化しないことによって問題が認識されず、課題設定の俎上に上らない状況は後回しとされてきた。だからこそ国内避難民の問題に接する際に、「移動（避難）した」という視点でのみではなく、「移動（避難）できない、移動（避難）しづらい、移動（避難）しない」という点を含めた移動（mobility）、そしてさまざまな状況に置かれた人びとの脆弱性という二つの観点で状況を考察することが大切である。そうして初めて、部外者の目には映らなかった重要な課題が把握され、より均衡のとれた政策と基準設定が実現するのではなかろうか。

78 強靱性は脆弱性の対の概念であるが、必ずしも相反するものではなく、同一人物の特定の状況において共存しうるものである。なお、resilienceは「強靱性」の他にも「回復性」「復元力」などと訳される。「リ（レ）ジリエンス」とする場合もある。この概念については、次の論文が的確な整理を行っている。庄司順一「リジリエンスについて」『人間福祉学研究』第2巻第1号（2009年）、35-47頁。

79 言うまでもなく、難民研究（Refugee Studies）や強制移動研究（Forced Migration Studies）のすべてが人の脆弱性を対象としてきたものではない。文化変容や教育、多文化共生といったテーマも扱われてきた。しかし、これらの研究の根底にあったものは脆弱性や疎外状況への視点や共感であったと考える。

## おわりに

本稿では国内避難民/国内強制移動問題との関連で残された課題に着目し、この問題の諸相や今後の方向性を考察してきた。直前で述べたように、人の移動の全体像や「残留者」といった、これまでの取り組みで抜け落ちていた論点に着目することの重要性も説いた。「不明瞭な輪郭の上にある課題」や抜け落ちていた論点が、今後の国内強制移動の取り組みにおいてどれだけ考慮されるかは行方を見守るしかない。役割分担を適切に行いつつも、周辺に位置付けられる問題を意識し、場合によっては有機的に連携を図ることがいずれの場合も望まれよう。しかし、現実には、飛躍的な展開は容易に期待できないのかもしれない。事実、特別報告者の直近の報告書<sup>80</sup>は既定路線に沿った内容であり、旧来の認識の下で「国内避難民女性 (internally displaced women)」が直面する問題を取り上げている。そこでは「IDW」といった略語も登場する。特別報告者に与えられた職務権限の範囲内で最大限の目配りを行っているのだろう。

「国内避難民」というカテゴリーが生み出され、その通説化を通じて彼らに対する保護と援助が実現してきた。それは人道の理念によって導かれたものであったに違いない。しかし、今やその取り組みは、「国内避難民」という既存の視点に束縛され、物事の本質を見失ってしまっているようにも映るのである。「難民」という、すでに確立されたカテゴリーとの対比で、あるいはその異議申し立てとして広まった国内避難民/国内強制移動の言説は、方向性を問われる段階に来ている。移動した国内避難民のみに着目し、その背後や周辺にいる人びとを見捨ててしまうと、かつての難民研究や難民支援が国内避難民の問題を十分に把握できなかったのと同じ過ちを繰り返しかねない。従来認識に基づく国内避難民への対応がこれからも求められるとしても、そのことによって近接する課題や、より深刻な課題への関心が閉ざされてはなるまい。自らが設定したカテゴリーの呪縛を離れ、移動と脆弱性に関連したさまざまな問題に着目してこそ、国内強制移動の取り組みは一層の価値をもちうるのではないだろうか。

人道の理念やより好適な社会的条件を実現するにあたっては、〈人の安全 (human security)〉<sup>81</sup>はもとより、その対極にある〈人の脆弱性 (human vulnerability)〉への着眼が至上命題であると考えが、人の脆弱性を把握する一つ的手段としても「移動」という観点は有益であろう。こうした点を念頭に置いた〈人の移動と脆弱性の視点〉は、すべての社会問題への解決策ではないにせよ、少なくとも国内強制移動問題の再構成(リフレーミング)につながる創造的展開を可能にするものと思われる。

2013年11月脱稿

80 *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani*, UN Doc. A/HRC/23/44, 18 March 2013.

81 政策用語として使われる「人間の安全保障」ではなく、議論の根底にある「人の安全」を訳語として用いた。

PRINTED BY  
SEIKO-SHA CO. LTD.  
1-5-15, NISHITSUTSUJIGAOKA, CHOFU-SHI, TOKYO

Seikei University  
3-3-1, Kichijoji-Kitamachi, Musashino-shi,  
Tokyo, 180-8633 Japan