

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 1 日現在

機関番号：32636

研究種目：基盤研究（A）

研究期間：2010～2012

課題番号：22251014

研究課題名（和文）都市難民の基本的ニーズの解明と国際比較研究

研究課題名（英文）Comparative Studies of the Challenges Faced by Urban Refugees

研究代表者

小泉 康一（KOIZUMI KOICHI）

大東文化大学・国際関係学部・教授

研究者番号：50266227

研究成果の概要（和文）：世界の難民の半分以上が都市に住む中で、UNHCR の新たな政策枠組み（2009 年）と現実の間には、まだ非常な乖離がある。難民は庇護国で、登録されず、各国から法的な居住資格が与えられていない。同時に労働許可がなく、援助に依存するか、同胞の国際、国内の連絡網を通じて、困難な自活の状態にある。多くの難民援助 NGO は、法的資格が認められない人々に法的に曖昧な分野で、危険を冒しながら活動している。都市難民の改善の根幹は、庇護国の政治的意思にある。

研究成果の概要（英文）：Today, "more than half the refugees" UNHCR serves now live in urban areas. However, there still exists a major disconnect between newly UNHCR policy framework of 2009 and the reality on the ground. One crucial issue is the process of registering as a refugee. Refugees living in the city areas have not been registered by asylum countries and not given a legal status of residence: whether in countries which have not ratified or even signed the Refugee Convention, or in signatory countries which have formal procedures to cater for refugees. The lack of work rights concomitantly increases dependence on service providers and, also, increases the reliance on transnational networks in difficult situations. Many refugee service providers operate in a legal grey area helping disadvantaged populations. The problem of urban refugees is dependent upon the political will of asylum countries.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	5,100,000	1,530,000	6,630,000
2011年度	4,600,000	1,380,000	5,980,000
2012年度	4,900,000	1,470,000	6,370,000
年度			
年度			
総計	14,600,000	4,380,000	18,980,000

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：文化人類学・民俗学

キーワード：難民庇護申請者、難民認定、難民登録、負担分担、難民の定住・同化、移動の自由、コミュニティ・サービス、統合政策

1. 研究開始当初の背景

（1）都市難民の移動の形は、一層複雑になり、実際上多くの国々が解決を迫られている。

過去十数年、各国は彼らを、難民申請を却下された人、不法移民、犯罪者として、国外に追放してきた。しかし彼ら難民の流入は、治

安への懸念を含め、もっと大きな社会的・政治的影響を及ぼしている。

(2) 都市に難民をひきつける理由とは何か？援助・保護の必要な彼らをどう見出すのか？強制的に追放された人々はその後、どのような道を歩むのか？など、問題の性格上、研究は包括的かつ中・長期的な視点が必要だが、何が難民の国際移動を推進する力となるかについては、不明な点が多い(例えば、Jacobsen, Karen(2006), "Refugees and asylum seekers in urban areas: A livelihood Perspective", *Journal of Refugee Studies*, Vol.19, No.3, Oxford University Press, pp.273-286)。

(3) カギとなる問題は、政治的・社会的・文化的・経済的・人工的・環境的变化が、移動にどう影響するかの道筋の洞察が弱いことにある。難民移動は、現在のところ、入国管理や社会管理の問題として見られがちだが、そうではなく、移動は、「解決すべき問題」というより、世界的な変化に起因する本質的な部分である、という見方をとりたい。

2. 研究の目的

(1) 本研究の目的は、「都市に生活する難民と難民申請者」の実態と動向を解明することである。世界的な都市化の中で、発展途上国の難民・国内避難民は、同じ途上国(第一次庇護国)の難民キャンプに滞在するよりも益々、“南”と“北”の都市に潜入、生活する人々の数が増えている。一部は、同胞のネットワークや不法の密入国斡旋業者の手引きで、先進国(日本を含む)に流入を続けている。彼らは“都市難民”と呼ばれる。

(2) 彼らは流入先で事実上、地域社会の一員として生活し、個人毎に滞在国の様々な影響(政治、経済・社会的な影響力)を受ける具合は異なるものの、現下の市場主義経済の影響をまともに受け、法的な立場も曖昧なことから、就労もできず、教育、医療も受けられず、厳しい生活状況にある。彼らは隠れて暮らし、援助側からの接触はむずかしい。一方、彼らの側から保護と援助の利用は難しい。彼らの正確な人数、動態、基本的ニーズや法的保護の問題は、あまり判明しておらず、“都市難民”問題は、各国共通の懸念事項となっている。

(3) 日本でも、ミャンマー、トルコ、スリランカなどの国々から、現在合わせて数万の人々が秘密裏に暮らしていると推測される。

(4) 本研究は、これまでの問題と対応の経緯、対策の立案状況、実施状況と諸問題、問

題の基本的枠組み、改革の動向、今後の展望などについて調査分析を行う。調査の過程で、現場で都市難民に関わる実務者、政策担当者、研究者の経験を共有し、基礎となる叩き台を作り上げた上でフィードバックし、さらに実務者など関係者と大局的な見方を論議し、国際的に問題解決への提案をすることである。また、わが国で改善策を実施するために、基礎的な関連資料の整理を試み、今後の研究に資するようにする。

3. 研究の方法

(1) 対象となる課題の解明には、海外の学術機関での資料収集とともに、広範なフィールドワークが必要である。都市難民は複雑な現象であり、多様な学問分野からの見方・方法を必要とする。難民の生活状況をつかむために、難民の自助組織に注目した。現代の世界では、難民は、ホスト社会で、自らの文化的・政治的・経済的・社会的な相互扶助組織を作り上げている。これらの組織は、難民をホスト社会に包摂する中心的な役割を果たしている。

(2) 調査にあたり、研究代表者を中心に、研究チームを課題別・地域別に組織した。研究実施にあたっては、世界を5地域に分け、その中で研究上重要な国を2カ国程度、選出した。調査地は、欧州(イギリス、ドイツ)、アジア(インド、マレーシア、日本)、アフリカ・中東(ウガンダ、エジプト)、南北アメリカ(アメリカ、キューバ、ジャマイカ)、豪州(オーストラリア)である。収集データは、報告会、学会発表、市民セミナー等で、適宜発表された。

(3) 都市難民の問題は、複雑で、多岐にわたる。学際的で、比較の目を持った研究が欠かせない。研究の第一段階では、上記の各国で重要な難民組織を10選出した。第二段階で、選んだ難民組織の中から、規模、年数、実績など、あらかじめ設定した基準に従い、4つの組織を選びだした。そして第三段階で、選び出した組織を重点的に調査した。実施にあたっては、比較可能なデータを収集できるよう、あらかじめフォームを用意した。それにプラスして、各研究者が独自に研究上必要な項目を工夫し、改良を加えて実施した。次いで、関係者の話・紹介で対象となる人々を増やしていった。

(4) 調査は、質的、量的に両面から行うが、研究は、対象となる人々の性格上、質的調査が中心であり、重要項目となった。

(5) 個人への質問事項として、次の6分野を視野に入れた。①居住、②仕事、③保護、

④生活（教育・保健医療）、⑤勾留、⑥送還、である。難民個人は、これら6つの事項をどう理解し、生活を再建しているのかを調べた。各研究者は、国を越えた、難民の生活の特徴と共通質問項目を抑えたいうえで、母国との関連で、難民と難民組織の関わりを調べた。また、難民が所属する民族を超えた意識と定住・同化の繋がりを明らかにしようとした。同時に、各研究者は学際的に自らの視点で、調査を行った。

（6）研究代表者とそのチームは、政府機関、NGO、研究者・研究機関、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や他の国連機関（ユニセフ、UNDP、WFP など）と緊密に連絡をとり、政策と人の移動管理の関係を把握することに努めた。

4. 研究成果

（1）国際人道援助を受けず、紛争国の隣国（多くは発展途上国）の都市に流入し、滞在する難民・国内避難民の数が増大している。国連の統計（2011年）によれば、全難民の50%以上が都市区域に住んでいる。従来の難民援助のやり方である、難民キャンプを設営して、受け入れ国の同意、認可のもとに、国際援助機関やNGOがキャンプで援助活動を行うという図式は、急速に崩れつつある。

（2）UNHCRはそれまでの“難民は難民キャンプで生活するべきだ”という考え方を修正して、都市での居住も正当なもの、と立場を変えつつある。難民キャンプでの援助に、高い優先度を置く従来からのやり方は、もはや正当化が難しくなっている。

（3）アジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国の現場を訪れて話を聴くと、彼らの多くが、滞在中の都市で、嫌がらせ、搾取、逮捕の恐怖を絶えず持って生活している。難民は職の機会がなく、貧しく、密集した、劣悪なインフラしかない“スラム”で生活している。受け入れ国は、難民の労働市場への参入に制限を加えている。受け入れ国は難民の労働権はおろか、アパートを借りるための居住許可さえ与えていない。受け入れ国での労働はまた、言葉の違い、恣意的な付加金・謝礼と差別にあう。彼らは自分の身を守るため、地方当局や国際社会から“身を隠して”ひっそりと暮らし、援助をほとんど受けていない。

（4）難民は身分の登録をしないために、結果として、庇護国の保護もなく、差別され、住むところが不十分であり、雇用や社会サービス（保健・医療、教育等）の利用ができない。彼ら難民への援助と支援のないことが、難民の犯罪への関与、暴力の行使、売春とい

った負の対処戦略をとらせている。特に女性の場合、都市での性的、物理的暴力は大きな懸念である。

（5）難民・国内避難民がいる国々、特にウガンダ、ケニア等の東アフリカ諸国では、問題の根底に、「市民権」の問題がある。市民権に関し、多くのアフリカ諸国に、共通なことが一つある。各国々は、民族集団、宗教集団、弱者集団（女性、子供、老人、国内避難民など）の違いで、市民権の入手・獲得に非常に多くの制約を課している。他の地域でも同様で、例えばタイでは、難民は移動を禁じられ、土地の利用も、職を見つけることも禁じられている。

（6）変貌する現実に対応するため、UNHCRは、難民への保護と援助の場を難民キャンプに限定した1997年政策を改め、2009年、都市での難民居住を容認し、彼らの都市での保護を改善するために、従来の法的保護のみの活動から、職業、教育、保健医療など、各種各分野での援助活動を都市で行うという新政策を打ち出した。

（7）各国政府、市民組織、UNHCRの努力により、都市区域に住む難民の保護は、世界的に幾分、改善が見られる。しかし、現場を訪れて実際に様子を見細く見ると、各々の計画の中で、具体的に何をどう優先度をつけるのか、については各国政府も国連も、まだ方針が定まっておらず、現実にはうまく対応できていない。歴史的に、UNHCRとNGOは、都市という状況下で、難民のために職業機会を創出するという考えが乏しかったことがある。他方、受け入れ国政府の側でも、国内法の改正は進まず、NGOの物資配布・サービスの在り方もUNHCRの新政策に即応できていない。

（8）1951年国連難民条約や数多くの国際人権条約が、難民への多くの権利、特に移動の自由、雇用を求める権利を認めるが、多くの場合、実施されていない。都市難民と都市への国内避難民に対しては、庇護国政府は、大半が応急的対応に力を注ぐ傾向があり、中・長期的視点からの施策に乏しい。

（9）都市で難民を保護するとは、国や地域の公的サービスを彼ら難民が得られるようにすることであり、就労権、身の安全への権利、適切な住居、移動の自由、任意の逮捕・勾留からの自由などの基本的人権を守ることである。しかし援助の基本となる、都市での難民の生活維持に必要な、時宜を得た「登録」と「公的書類」の発行が中々できていない。その理由の一つは、政府、国連、市民組織側の能力不足と資金不足にあるが、実行上

の政治意思の問題がある。改善への兆候が見られる一方で、難民たちが基本的な権利を守られるためには依然、手続き上で官僚的な複雑さや遅れ、法律上の障害がある。

(10) 都市で難民に経済機会を作り出すというのは困難な課題だが、まず第一は、受け入れ国の政策に、難民の持つ権利を認めるよう働きかけることである。その際重要なことは、今ある受け入れ国の職業開発・訓練機会を見出し、それらを難民に活用できるようにすることで、難民の経済基盤と起業・運営の技術をつけることである。

(11) 長期にわたるこの問題の解決には、UNHCR のような人道機関だけでは限界があり、国連組織内外の広範な政治、安全保障、開発といった機関との密接な連絡と持続的な関与が必要となっている。

(12) 都市での難民の保護は、必ずしも難民キャンプ中心の援助配布よりも高上りではない。今、最も効果的なのは、難民、市民社会、政府が一体となって、年齢、性別など、難民の多様性に配慮したコミュニティ・サービスを実現することである。マイクロ・クレジット計画も大事である。そのためには、コミュニティ指導員が計画の中に、適切に位置づけられる必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 13 件)

- ① 小泉康一、転機に立つ難民定住制度 (下) : 変質する“負担分担”の概念の中で、大東文化大学紀要<社会科学>、第 51 号、pp. 1-19、2013 年、査読無。
- ② 墓田 桂、開発に基づく立ち退きおよび移動に関する基本原則およびガイドライン(日本語訳)、アジア太平洋研究、第 37 号、pp. 195-220、2012 年、査読無。
- ③ Kei Hakata, Quest for dignity: The meaning of the Guiding Principles on Internal Displacement in the context of the Great East Japan Earthquake, *Bulletin of Seikei University*, Vol. 46, No. 2, pp. 1-6, 2012, No peer-review.
- ④ 滝澤三郎、第三国定住の見直し: 誰も来てくれない国からの脱却を目指して、*Migrants Network*、第 150 号、pp. 8-9、2012 年、査読無。
- ⑤ 小泉康一、転機に立つ難民定住制度 (上) : 変質する“負担分担”の概念の中で、大東文化大学紀要<社会科学>、第 50 号、pp. 1-27、2012 年、査読無。

⑥ 片岡弘次、パキスタンにおけるビハーリー難民、大東文化大学紀要<人文科学>、第 50 号、pp. 13-28、2012 年、査読無。

⑦ 小泉康一、第三国定住の復権? : 保護、恒久的解決と負担分担、難民研究ジャーナル、第 1 巻、pp. 29-47、2011 年、査読有。

⑧ 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、6 月号、pp. 58-64、2011 年、査読無。

⑨ 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 巻、pp. 111-119、2011 年、査読有。

⑩ 小泉康一、“見過ごされてきた紛争の“源”: 解決を先延ばしされた難民たち”、大東文化大学紀要<社会科学>、第 49 号、pp. 19-61、2011 年、査読無。

⑪ 墓田 桂、“「恐怖からの自由」は保障できるか? : 国際平和と安全に関する近年の政策議論—国内避難民の保護の観点から”、アジア太平洋研究、第 35 号、pp. 121-147、2010 年、査読無。

⑫ 墓田 桂、“国内強制移動に関する指導原則—日本語版”、アジア太平洋研究、第 35 号、pp. 149-166、2010 年、査読無。

⑬ 墓田 桂、“国内強制移動に関する指導原則—日本語版注釈”、アジア太平洋研究、第 35 号、pp. 167-214、2010 年、査読無。

[学会発表] (計 3 件)

① 小泉康一、インドシナ難民の定住: 強いられた受け入れとその後の意味、第 4 回 第三国定住に関する有識者会議、2012 年 9 月 19 日、内閣府本府。

② Kei Hakata, The 'Laws of Forced Migration' Complexities of Forced Migrants in Urban Areas: a Case Study of Metro Manila, Ateneo de Manila University, 23 September 2011.

③ 小泉康一、“第三国定住の復権? : 保護、恒久的解決と負担分担”、難民研究フォーラム、2010 年 11 月 11 日、(財) 国際教育振興会 (東京都・四谷) にて。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小泉 康一 (KOIZUMI KOICHI)
大東文化大学・国際関係学部・教授
研究者番号: 50266227

(2) 研究分担者

片岡 弘次 (KATAOKA HIROJI)
大東文化大学・国際関係学部・教授
(2010 年度~2011 年度 研究分担者)
研究者番号: 00185795
児玉 克哉 (KODAMA KATSUYA)
三重大学・人文学部・教授
研究者番号: 50225455

成田 弘成 (NARITA HIRONARI)
桜花学園大学・学芸学部・教授
研究者番号：40189212
墓田 桂 (HAKATA KEI)
成蹊大学・文学部・准教授
研究者番号：20407604

(3) 研究協力者

Barbara E. Harrell-Bond
オックスフォード大学難民研究センター・
元所長
Linda Bartolomei
ニューサウスウェールズ大学難民研究セン
ター・副所長
Elizabeth Campbell
ジョージタウン大学法学部外部教授
Eleanor Danielson
オックスフォード大学・移住政策研究所・
研究員
Gerhard Hoffstaedter
クィーンズランド大学・社会科学部・専任
講師
Gail Hopkins
サセックス大学・地理学部・研究員
Eveliina Lyytinen
オックスフォード大学・地理学部・研究員
Eileen Pittaway
ニューサウスウェールズ大学・国際社会科
学部・准教授
Barbara Sorgoni
ボローニャ大学・文化人類学部・講師
Margaret Okole
オックスフォード大学・難民研究セン
ター・研究員
滝澤 三郎 (TAKIZAWA SABURO)
東洋英和女学院大学・国際社会学部・教授