



Georgia Linarditi / See-Watch

# NEWSLETTER

番外編

## 彷徨う人びと

### 【目次】

“移動”の背景	1
時代とともに変わる赤十字の対応	2
国内避難民とICRC	4
赤十字運動の支援ネットワーク	5
ICRCは何をしているの？	6
Q&A	8

### “移動”の背景

住み慣れた家を捨て、新しい場所に移動する人々。たいていの場合は安全やより良い経済機会を求めて国外に向かいます。

赤十字国際委員会 (ICRC) は、難民 (Refugees) や国内避難民 (Internally displaced persons)、難民 (庇護) 申請者 (Asylum seekers) だけでなく、不法入国や不法残留、不法就労といった非正規の移民 (Irregular migrants) も含めて「移民 (Migrants)」と定義しています。広義に解釈する目的は、人が移動・移住することで起こる複合的な人道ニーズに柔軟に対応するためです。人々は移動する途中でこれまで以上に弱い立場に追いやられる可能性が高く、命をつなぐための支援が必要となるからです。

ICRCは、人々が移動・移住することを奨励もしなければ、とどませることもしません。中立・公平な人道支援組織として、社会の中で弱者といわれる移民やその家族に対し、彼らの法的な立場が何であれ、人道的見地から支援の手を差し伸べることに注力しています。

### 増加に歯止めがかからない移民

人の移動・移住は今や世界規模の現象です。その数は非常に速いスピードで増加傾向にあり、国連の統計では2015年に移民となった人は2億4400万人、そのうち100万人以上がヨーロッパに避難したと考えられています。移動・移住には自発的・強制的な理由が伴います。多くの場合は、弾圧や武力紛争、その他の暴力を伴う事態、政情不安、自然災害、貧困などの恐怖から逃れるためにあらゆる選択肢を検討した末に、住み慣れた土地や国を離れることを決意する場合がほとんどです。

避難の途中では、戦闘下や治安の悪い場所を通過しなくてはならない場合もあります。安全な場所を求めてさまよっていると、暴力の格好のターゲットになったり、弱みに付け込まれたりします。無事に避難先にたどり着いたとしても、道中で深い心の傷を負い、精神的なダメージを受けることもあります。家族と離ればなれになったり、最悪の場合、命を落とすことにもなりかねません。

### 抑止策だけでは解決できない

移民問題の解決策を考えると、国境の警備強化や、移動・移住の厳罰化、収容所への移民の移送といった対策を講じて、数を減少させたり政情不安を軽減させようとしがちです。しかし、このような抑止策を取っても、人々が移動や移住を思いとどまるきっかけにはなりません。紛争が悪化の一途をたどり、安全な場所を確保するのがますます難しくなっている状況にあっては、どんなに危険であっても、わずかな可能性に賭けたいと思うものです。

2016年9月、難民と移民の大規模な移動について、国際社会が協調し人道的なアプローチのもと団結することを狙いとした「難民及び移民に関する国連サミット」が開催されました。同サミットでICRCのペーター・マウラー総裁は、「人々が太刀打ちできないほどの暴力が存在することこそが、難民や移民の増加に歯止めがかからない原因となっている」と言及。避難を強いられている人々の命が危険にさらされていて、公平かつ人道的な支援が求められている、と訴えました。

### 難民と国内避難民それぞれの解決策を

同サミットでは、「ニューヨーク宣言」が採択されました。宣言では、移民や難民の権利の保護を強化するとともに、国際社会が責任を分担し、2018年末までに課題解決に向けた包括的枠組みを採択することが謳われています。私たちはこの宣言を歓迎するとともに、紛争によって避難を余儀なくされている人々のうち、国外に逃れることができず、暴力が蔓延する国にとどまざるをえない国内避難民に対する人道支援も強化するよう呼びかけました。国境を越えた人の動きには、包括的な対策が有効ですが、国内避難民の問題にも光を当てる必要があります。国際人道法の守護者であり、武力紛争の影響を受けている一般市民を保護し、支援の手を差し伸べる役割を担っているICRCは、この問題を最優先課題の一つとらえ、今後も取り組みを拡充していきます。

【表紙の写真】

ギリシャ東部のレスボス島に漂着した女性と子どもたち。漂着して一晩経ったところで安全な港に移送された

最新情報は  
公式Twitterで配信中  
@ICRC\_jp



ICRC

# 時代とともに変わる赤十字の対応

## 法的・制度的分類から包括的支援へ

2007年は、国際赤十字・赤新月運動（以下、赤十字運動）にとって、移民や難民支援における大きな転換点になりました。それまでは、紛争や暴力、弾圧から逃れてきた人々が置かれた法的・制度的立場に基づいて、移民や難民の支援に優先順位をつけていました。しかし、2007年に開催された第30回赤十字・赤新月国際会議（以下、赤十字会議）において、移民を取り巻く状況や置かれた立場に関わらず、人が移動・移住することで起きる人道課題の解決に向けた包括的な支援を行う必要性が初めて認識されたのです。

## 赤十字運動の対応

20世紀を通して、移民や移動・移住という単語は、赤十字会議の正式文書に見つけることはできません。私たちは、支援を受ける側の状況を明確に表すことが求められてきました。例えば、1921年の会議では「戦争捕虜や被追放者、避難者、難民」、1948年には「無国籍者、戦争難民、戦争被害者」、1981年には「難民、帰還者、避難民」、1986年は「難民、庇護申請者、避難民」、そして1995年と1999年は「難民、国内避難民」といった具合です。

このことから以前は紛争や暴力、弾圧がもとで家を追われた人々の支援に特化していたことがうかがえます。20世紀に起きた2つの世界大戦や東西冷戦に端を発する様々な紛争を考慮すれば、こうした傾向は当然かもしれません。変化が見られるのは、1995年の国際赤十字・赤新月社連盟総会（以下、連盟総会）からです。「各国政府による限定的な対応や人種差別、外国人排除、差別を疑う表現」がみられる中で、「各国の赤十字社・赤新月社に対し、移民に対する支援を提供」することを奨励し、政府や他の国際組織と連携することが決定されました。

## 現場で活動する職員の声を受けて

後に続く戦略的な方向転換は、現場が声を上げることで実現します。2007年の国際赤十字代表者会議の決議には、「赤十字運動に携わる職員の現場からの報告によると、赤十字会議のこれまでの決議は、移動・移住をせざるをえない人々の支援や保護のニーズを十分に満たしたガイダンスとはいえない」と記されています。そして同じ年に開催された連盟総会で、ICRCの紛争地での経験を反映させた移動・移住に関するグローバル・ポリシーを策定することが決定しました。

なお、第30回赤十字会議で採択された“Together for Humanity”宣言では、「国際的な移動・移住の増加に伴う人道面での懸念」が議題として取り扱われ、移民を取り巻く人道の悪化に歯止めをかける必要性が公式に認識されました。

同宣言では、「移民は、どんな時も、医療や社会、法的なシステムから取り残されていて、基本的権利が保障されているプロセスに取り込まれない可能性がある」と明記されています。そして、国や地域をまたいで移動・移住する人々が直面する苦難を軽減するために、各国の赤十字社・赤新月社が中心となって、移民の法的な立場に関わらず、人道支援を提供することが決まったのです。



船で北アフリカからヨーロッパを目指し、途中で力尽き果てた移民の遺体を引き揚げるリビア赤新月社のボランティア。彼らは昼夜海岸に立つ

## 経済移民を取り巻く現状

人道支援組織は、国際法や各々の使命に基づいて住む家を追われた人々を分類し、支援の優先度合いを決めてきました。そのため、紛争や暴力、弾圧によって移動や移住を余儀なくされる人々への支援を手厚くする傾向にありました。より良い生活を求めて住む家を捨てる、いわゆる「経済移民(Economic migrants)」は、自らの意思で難民となったのであり、苦しい状況に陥った場合に助けるのはまずは政府の役割である、と考えられてきたからです。しかし昨今、多数の難民や移民が移動している状況を受け、職探しを目的とする経済移民の受け入れに消極的な姿勢を示す国も出てきています。

家の外で戦闘が始まったとき  
子どもにお茶の用意をしていました。  
家と避難所での生活は全く違います。  
避難所には十分な食べ物がありません。  
外で何か食べられそうなものを探したくても  
女性はレイプの被害に遭いやすいので、外出もままならないんです。

—— 南スーダンの女性

人々が太刀打ちできないほどの暴力が存在することこそが  
難民や移民が生まれる原因です。  
戦争という過酷な現実と国際人道法の度重なる違反が  
人々を苦しい状況に追いやっています。

避難を強いられている人々は大きな代償を払い  
人が移動するルート周辺で行われている人道支援は  
それが先進国内であっても  
政府の限られた財源で行われています。  
これらを軽減するためには、紛争当事者による政治的解決が鍵となります。

—— ベーター・マウラーICRC総裁



Thomas Dworzak / Magnum photo for ICRC

スロベニアに停車するオーストリア行きの列車。多くの難民、移民が乗り込んでいる

# 国内避難民と ICRC



親類に連絡を取りたいと殺到する村人たち(パキスタン)

## 見過ごせない喫緊の課題

国内避難民への支援は、今やICRCの活動と使命の中心にあるといっても過言ではありません。

住む家を追われると、身の安全や家屋、食料、水、コミュニティからの支援といったこれまでの安定した生活形態が奪われるため、避難民はより弱い立場に追いやられます。また、逃げる途中で家族と離ればなれになったり、キャンプ内などで虐待を受けたりするリスクが高まるため、国内避難民には相応の保護が必要となります。性別や年齢など社会・経済的な側面や避難した理由によっても支援や保護の程度は変わるため、避難民を一括りに考えることはできません。

一家の大黒柱を失い、避難途中や避難先で暴力や差別にさらされる状況にあったとしても、家族を養うために発揮する女性の強さと適応能力には目を見張るものがあります。彼女たちの経済力や帰還・定住プロセスにおいて果たす役割はもっと評価されるべきです。一方、より脆弱性が高まるのが子どもです。特に家族と引き離された場合はその傾向が一層強くなります。

また、地域の事情に長けていて、同じ言語を話すその国の赤十字社・赤新月社との緊密な連携も欠かせません。そうした国内のパートナーに対して、離散家族再会事業や応急処置、緊急事態の対応などに一緒に取り組めるよう、技術・財政・物資面であらゆるサポートを行い、能力向上に努めています。

## 国内避難の状況を包括的にとらえる

ICRCが避難民支援とともに力を入れているのがコミュニティへの支援です。武力紛争によって人々が国内避難をしなければならない状況が高じてくると、残されたコミュニティ全体を崩壊させる可能性が高まるということにも着目しています。避難したからといって、人々の脆弱性が自動的に高まるわけではありません。地元に残ることを望んだ人々の状況が、避難できる人々よりも悪化することもあるのです。一方で、避難民を受け入れるホストファミリーも、元々わずかしかない資源を分かち合うことによって、経済的に困窮し人道支援が必要となってきます。

支援の必要性を見極めるとき、私たちは国内避難が起きている背景全体をとらえるとともに、避難した人、避難することができない人(特に病人や高齢者)、他の理由で残留を決めた人、帰還した人など、紛争の影響を受けている人々のそれぞれの状況を総合的に見渡すことに努めます。その上で、私たちが最も必要としている場所や人に、柔軟かつ合理的に支援を提供。他の人道支援組織による対応が難しい短期間だけ、国内避難民キャンプに物資を届けることもあります。そして何より、国内避難が起きるような状況を未然に防ぐことがICRCの業務・戦略上もっとも重要です。スーダンのダルフル地方からコンゴ民主共和国、スリランカ、フィリピンなど危機が高まっている場所で広範囲にわたる活動を展開し、紛争の当事者に国際人道法で求められる義務を遂行するよう呼びかけています。

# 赤十字運動の支援ネットワーク



国や地域をまたいで移動・移住する人々。ICRCは武力紛争やその他の暴力を伴う事態が起きている場所で活動していますが、各国の赤十字社・赤新月社と協力して、移民が通るルートに拠点を構え、彼ら特有のニーズに配慮した保護や支援も行います。その際、彼らが置かれている法的立場は関係ありません。移民や難民は保護を受ける権利を国際人道法で保障されているため、赤十字運動のネットワークを駆使してあらゆるニーズに対応しています。



# ICRCは何をしているの？

経済移民や難民、国内避難民について説明してきましたが、そもそも紛争地で活動しているICRCは、国内避難民と難民への支援を優先し、紛争と関係のない事情で移動・移住を余儀なくされた人々への支援は赤十字運動内のパートナーによって行われます。

紛争や不安定な状況下に置かれた人々が、住む家を捨て避難を決意する背景には、大きく分けて二つの理由があります。一つは戦闘行為や紛争そのものに巻き込まれるか、そのようなリスクを避けるために事前の措置として避難する場合。もう一つは、生きるための資源が枯渇したり、電気や水など生活を営む上で欠かせない公共サービスへのアクセスが難しくなってきた場合です。

「避難」という言葉そのものは、プロセスや状況を意味するものであり、人々の地位や立場を表すものではありません。そのためICRCは、避難は以下のように段階を踏まえて起こるものだと考え、それぞれに応じて支援の必要度を分析し、対応を決めています。

- **避難する前**

可能な限り避難する必要性がなくなるよう、予防に努めます。コミュニティによる緊急事態への対応強化も求められます。

- **避難を引き起こす出来事が起きたとき**

なぜ避難しなくてはならないのか、状況や出来事に対する理解や事態の把握が重要となります。

- **避難の急性期**

騒乱のなかにあって予測が難しい状況。人々の命をつなぐために、安全の確保と基本的なニーズを満たすための緊急支援が必要です。

- **長引く避難**

状況が落ち着き、人々のニーズも既存のインフラや支援団体などのサービスによって満たされつつある時期です。避難した人々は、生活の再建に向けた支援を求めています。

- **元々住んでいた場所への帰還や避難先での再定住**

かつて暮らしていたコミュニティに戻るのが理想的ですが、叶わないときは、避難先に定住するか、さらに別の場所に移動して生活をする人もいます。いずれの場合も、自立して生計を営めるような支援が必要です。

私たちは、避難を強いられた人々を支援する上で、具体的に以下のような活動に力を入れています。

## 保 護

- ▶ 食料の調達や医療サービスへのアクセスをICRCがサポートすることで、人々が避難をしなくても生活できるようなメカニズムを構築し、避難の原因をできる限り取り除きます。
- ▶ 避難が起きた場合には、当局と協力して、避難民が暴力にさらされたり、さらなる避難を強いられることのないよう、人道ニーズに応えます。
- ▶ 状況が落ち着き人々が帰還・再定住する際には、安全の確保や公共サービスの確立、家や土地の所有権の保護、損害の補償などに応えるよう、当局に助言します。
- ▶ 避難民と受け入れコミュニティが限られた資源を共有するなかで、争いが起きないように、緊張緩和に努めます。
- ▶ 逃げる途中で身分証明書やパスポートなどを紛失した避難民に対し、速やかに代替文書を発行するよう当局に働きかけます。また、中立な立場で、家族や当局間の書類のやり取りをサポートします。



ブルンジの難民キャンプ。家族の安否調査を依頼するために書類に書き込む男性

Alyona Synenko / ICRC

## 家族との連絡回復・再会



François Thierrien / ICRC

- ▶ 各国の赤十字社・赤新月社とICRCによる「ファミリーリンク・ネットワーク」を活用して、移動する途中で離ればなれとなった家族との連絡の回復を支援します。
- ▶ 行方不明となった家族の追跡調査を行います。
- ▶ 行方不明者の家族を支援する義務があることや、行方不明者の追跡調査に係る法制度を整備するよう当局に呼びかけます。
- ▶ 行方不明者の家族が問題を乗り越え、生活を続けていけるよう支援します。

ニジェールのアガデス州。赤十字ボランティアのサポートを得て、家族と連絡を取る男性

## 法医学的サポート

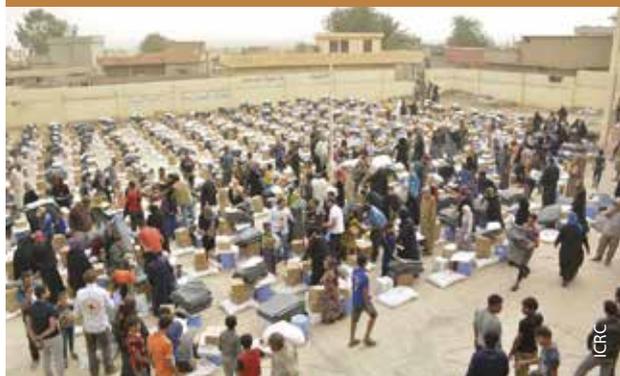
- ▶ 避難民の遺体の取り扱いや記録方法、身元確認の方法、家族への連絡、死亡診断書の作成などについて当局を支援します。



Jesus Cornejo / ICRC

メキシコでのトレーニングで、残された歯から年齢を割り出す方法を説明する専門家

## 支援



ICRC

イラク北部のモスルで食料と支援物資を受け取る避難民

### 緊急支援

- ▶ 避難民だけでなく、避難することができずにとどまる人々や受け入れコミュニティなど、支援の緊急度に応じて対応します。
- ▶ 避難民が一時的に生活できるよう、食料や毛布、ポリ容器、調理道具などの緊急物資を届けます。
- ▶ ニーズがあれば、衣服や生地なども配付します。

### 生計の立て直し支援

- ▶ 自活する力をつけるために、種子や農機具、家畜、家畜へのワクチン接種を提供します。
- ▶ 破損したインフラの再建プロジェクトに携わった人々に賃金を支払ったり、少額融資制度などを通して収入を生み出す機会を持てるよう支えます。

### 水、住宅、医療

- ▶ 安全な飲み水や医療施設へのアクセスを確保します。病気の蔓延を防ぐために、衛生についての啓発を行います。
- ▶ 避難の過程で心に傷を負った人に対し、精神的なサポートを提供します。

## 数字で見るICRCの活動(2015年)

回収した赤十字通信(家族や個人の情報をやり取りできる短い手書きのメッセージ)	109,219 通
届けた赤十字通信	95,423 通
家族間でやり取りされた通話	479,358 回
消息が判明した人	4,788 人
家族との再会を果たした人*うち、カッコ内の数字は同伴の保護者を持たない子ども	1,074 人(968 人)

ICRC年次報告書2015より

# Q&A

## 難民 (Refugees) は法的にどう定義されているの？

1951年7月28日の難民および無国籍者の地位に関する国際連合全権委員会議で、難民の人権保障と難民問題解決のための国際協力を効果的にするために、「難民の地位に関する条約」が採択されました。同条約では、難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた」人々と定義しています。

## 国内避難民と難民はどう違うの？

国内避難民 (Internally displaced persons) には、上述の「難民の地位に関する条約」のような明確な法的定義はありません。しかし武力紛争が起きている国で避難民となった一般市民は、国際人道法、特にジュネーブ第四条約と第一追加議定書の下で保護の対象となります。また赤十字運動は、2009年の国際赤十字代表者会議で採択された「国内避難民を保護・支援する上での10の指針」に沿って、万が一対応が必要となった際に国内避難民を保護する義務がある各国を支援しています (右表参照)。

## 日本でのICRCの取り組みは？

紛争下でない日本では、今や世界的問題となっている人々の移動・移住にまつわる人道問題への関心を喚起するとともに、政府をはじめ関係当局と国際的対応について対話を重ね、協力関係を深めています。

2009年の国際赤十字代表者会議で採択された「国内避難民を保護・支援する上での10の指針」は、国内避難民を保護する義務がある各国を支援する赤十字運動の指針として現在も有効です。

1. 国内避難民ならびに避難民を受け入れるコミュニティなど全ての人を対象に、人道支援の必要性・緊急性の度合いに応じて支援を提供する
2. 赤十字運動が有するコミュニティや意思決定者へのアクセスを最大限活用する
3. 家を捨てて避難する個人の権利を尊重しつつ、避難が起きるような状況の予防に努める
4. 安全に配慮し、国内避難民の意思と尊厳を尊重しながら、彼らの帰還や再定住、社会復帰を支える
5. プログラムの策定や実行には、個人やコミュニティを巻き込み、彼らが当事者として意思決定できるよう支える
6. 当局や他の当事者と連携を図る
7. 各国の赤十字社・赤新月社は、当局が人道支援において求められる義務を果たせるようサポートを提供する
8. 国内避難民に対する支援は基本的に当局が行うべきであり、赤十字運動が代行するような状況を軽減するよう努める
9. 赤十字運動内のパートナーシップを優先し、各組織が補完し合って最大限の力を発揮する
10. 赤十字運動の使命を忠実に守りつつ、現場での業務経験やニーズ、アクセスの度合いに応じて他の人道支援組織とも連携を図る



夫が戦うために家を出て  
8カ月が経ちました。  
まだ生きていればいいけど・・・  
私の夢は、家に戻って  
平和な生活を送ること。  
ささやかな希望でしょ？

—— 3人の子も抱えて避難したイエメン人女性



ICRC

赤十字国際委員会 駐日事務所

ICRC駐日事務所

検索