

村橋 勲 著

『南スーダンの独立・内戦・難民——希望と絶望のあいだ』

(昭和堂、2021年)

評者 小俣 直彦

この本が扱うテーマは「難民」である。近年、国際的にみた難民の数は急増しており、UNHCR(国連高等難民弁務官事務所)が2022年6月に発表した最新統計では、2021年末の時点で全世界には約3,600万人の難民がいるとされている。この3,600万人という数字は、モロッコやウズベキスタン、サウジアラビアなどの一国の人口に匹敵するスケールだ。日本では難民についてのニュースがマスメディアの一面を飾る機会は少ないだろうが、難民問題は極めて重大なグローバル・イシューの一つである。

本書の目的は、「人々はなぜ／どのようにして難民になるのか、難民として生きるとはどういうことなのか、難民といかに向き合うべきか」という根本的な問いかけに対して、南スーダン難民の実例をもとに答えることである。彼らが母国を離れざるを得なくなった理由は多岐にわたり、かつ複雑だ。そして避難地での難民の暮らしぶりも多種多様である。不幸にして難民となった人々について知るための最良の方法の一つは彼ら一人一人から直接学ぶ、ことだと私は考える。人類学をバックボーンとする著者は、可能な限り難民となった人々の視点から、彼らの生活について描くことを本書で試みている。

本書は著者が大阪大学博士課程時代に執筆した博士論文がベースになっている。2014年から2018年にかけて断続的に合計1年半に及ぶ現地調査を行い、主にウガンダのキリヤドongo難民居住区に暮らす南スーダン難民の生計活動、世帯戦略、コミュニティー形成に関するデータを取得した。

2011年に20年以上に及ぶ凄惨な内戦を終えた南スーダンはスーダンから念願の独立を果たしたが、2013年末には同国内で新たな内戦が勃発し、結果として膨大な数の人々が他国に庇護を求めた。UNHCRによると、南スーダンからの難民の数は、昨年末の時点で、およそ240万人。これは難民創出国としては、シリア(680万人)、ベネズエラ(460万人)、アフガニスタン(270万人)に次ぐ世界第四位の規模である。

南スーダンからの難民は各国に散らばっているが、その最大の受入国が南スーダン南部と国境を接するウガンダで、同国には90万人を超える南スーダン難民が暮らしている。ウガンダには、南スーダン以外にもコンゴ民主共和国やブルンディ、ソマリアなどからも多くの難民が流入しており、合計150万人以上の難民を抱える世界第四位、アフリカ大陸内では最大の難民ホスト国である。

日本は独立後の南スーダンの戦後復興や国家建設に積極的に関与し、相当な規模の人道・開発援助を行ってきた。2011年の独立当時、「希望の国家」と称された国は、いかにして破綻したのか、混乱のなか国境を越えるということは何を意味するのか、そして避難先で難民となった人々はどのようにして生活を再構築するのか。これまでの日本の南スーダ

ンへの関与と支援の経緯を踏まえれば、こうした知識を育むことは日本人にとって重要な作業であるはずだ。

本書は序章と終章を含めて9章から成る。イントロダクションとなる序章の後の1-3章は本書の内容を理解するために必要なバックグラウンドを提供している。第1章では、19世紀から2005年の内戦終結までの南部スーダンとウガンダ間の越境について歴史的な背景が説明されている。ここでは植民地時代を含めた同地域の複雑な部族・民族構成や階層化に加え、1960年代初頭に勃発した第一次スーダン内戦の背景、1983年からの第二次スーダン内戦の経緯、及び同時期における隣国ウガンダ内の政治情勢の変化と紛争についても詳細に書かれており、この地域の複雑なバックグラウンドがよく理解できる。

第2章は、内戦終結から分離独立を経て、新たな内戦に突入する南スーダンの情勢を纏め、国家建設と平和構築の進展、及び内戦と和平交渉のプロセスとその頓挫を時系列で示している。本章では、同国内の政治・軍事特権階級の形成とその背後にある汚職の構造、自然資源へのアクセスを巡る政治エリート間の対立、農村部と中心地域の開発格差、内戦中に悪化した国内避難民と土着住民との紛争など、同国の不安定さに寄与している構造要因が詳述されている。著者が指摘するように、マスメディアでは南スーダンの内戦の要因が民族間対立や石油資源を巡る紛争といった問題に単純化されがちだが、本章を読むと、極めて多岐にわたる要素が南スーダンの政治体制を脆弱化し、長引く国内紛争に影を落としている様子がわかる。

第3章は、内戦下での南スーダン人の越境プロセス、パターン、動機をマクロ統計データとインタビューによるミクロ調査から分析している。難民へのインタビューによる質的調査により、市井の人々がいかにして紛争に巻き込まれ、家族や生業を奪われ、安全や教育機会を確保するため周辺国に庇護を求めるのが具体的に描かれている。こうしたディテールはマクロの統計データをみるだけでは把握するのが難しい。人々が国境を越えて庇護を求めるのは一つの要因に絞られることはむしろ稀で、多くの場合、暴力、紛争、迫害、飢餓、貧困からの逃避という一面と同時に、より良い生活への希求という動機が重なっている、という著者の見方は的を得ている。既存の学術調査でも、多くの場合、両者の要因は混在していることが示されている。

第4章以降は、ウガンダのキリヤドゴ難民居住区における著者の実例研究からのファインディングが提示されている。同居住区は1990年に設置され、著者の調査期間である2017年時点では約56,000人の南スーダン難民が暮らしていた。

第4章では、「伝統的な」難民保護・支援政策の基盤である「ケアと管理」の手法を分析している。ここでの「ケア」は、難民となった人々に保護を与え、彼らの生命の安全を保障することを指す。「管理」は難民の人口と援助の分配をコントロールするために支援機関が用いる様々な手法を意味する。本章では、ケアと管理の対象である難民の登録システムや身元証明の仕組み、難民居住区内の行政システムについて解説した後、近年のウガンダ国内への急速かつ大規模な難民の流入により、ケアの根幹をなす援助（食料や土地、医療・教育などの社会サービス）が不足し、キリヤドゴ難民居住区内では国際支援と難民のニーズに大きなギャップが生じていると指摘している。また、援助資源の難民への配分に大きな決

定権を持つウガンダ政府の一部の役人が難民に賄賂を要求してきたことや、ウガンダ政府が国際社会からの援助額を増やすために国内の難民数の「水増し」を行ってきたという同政府の「難民スキャンダル」の顛末も説明されている。

第5章は、自立 (Self-Reliance) と「レジリエンス」の理念に基づく人道支援が難民に与える影響、その可能性と限界について考察している。現在の難民支援の世界では、自立とレジリエンスという概念は「人道援助から開発支援」へのパラダイムの転換を目指す政策関係者の間で強い支持を得ている。ウガンダは、この両者のコンセプトを推進する難民政策の嚆矢といえる。同国は、単に多くの難民を自国に受け入れているだけではなく、従来からの難民支援とは一線を画す進歩的な政策を支持してきたことから国際社会から称賛を浴びてきた。しかし、本書では、こうした政策がもたらしたポジティブな側面に言及しつつも、自立やレジリエンスを主眼とした難民保護政策が、結果として難民の自己統治力を強く求める新自由主義的なアプローチとなることのリスクを指摘している。これは極めて重要なポイントだ。また、本章では、ケース・スタディとしてキリヤドゴ難民居住区における所得創出活動へのNGO支援の在り方を比較分析しているのも大きな見所だ。事例分析では、かなり突っ込んだ批判的な指摘も含まれており、著者は「ウガンダモデルの難民支援戦略では、難民の自立とレジリエンスの実現は決して容易ではない」とコメントしている。加えて、新自由主義的な影響を色濃く残す自立とレジリエンスを過度に推進することは、難民個人の経済能力に必要以上に焦点が当たり、起業家精神に富んだ「模範的な難民」が優遇される一方、このグループに該当しない難民は蚊帳の外に置かれがちだ。著者は、さらに踏み込み、現在の世界的な難民に対する援助額の不足を受けて、「難民の保護を声高に求めるドナーや国連機関が、自立とレジリエンスの名の下で、彼らの自立に必要な環境と資源を十分に与えられないという現在の難民支援制度の限界を、難民自身の能力の問題として解決しようとしていることこそ批判的に検討しなければならない」と論じている。

第6章では、様々な法的・社会的制約の下で、どのように難民が生計手段を再構築し、生活基盤を確保しているのかを実例をもとに分析している。本章では、とりわけ難民のインフォーマルな経済活動について豊富な実例が提供されている。特筆すべき点は、同じ居住区内に暮らす難民のなかでも、資本集約型のビジネスを始めることができる一部の比較的豊かなグループと労働集約的な生計活動に従事せざるを得ないグループがあり、ある種の経済的な不平等 (inequality) が存在するということだ。同じような環境に暮らしながらも、難民間の経済力に大きな差異が生まれる理由については、現在の学術界では、まだ十分な検証がなされていない問題であり、著者の事例は貴重なデータだ。また、ジェンダー間での経済活動への取り組みの相違点についての考察も興味深い。ここではケース・スタディにより、難民となったことによる女性の労働スタイルと地位の変化について論じているほか、男性が女性の発言力や行動力の向上を自己の既存の権威への脅威とみなし、それが場合によっては夫婦間のコンフリクトとなり、果ては家庭内暴力にまで発展する要因の一つとなっている、という人類学者ならではの指摘もあり大いに興味をそそられる。

第7章では、キリヤドゴ難民居住区とその周辺地域に形成される様々なコミュニティー間の関係を明らかにし、難民と受入社会とのつながりと断絶について議論してい

る。著者が指摘するように、難民と受入地域の「ホスト社会」は、難民の流出と流入に伴い人工的に生まれたユニークな関係といえる。難民キャンプや居住区が設置される地域は、通常、経済・産業・政治の中心地から離れた、どちらかといえば辺鄙な場所が多い。一般的に、難民を受け入れた地域やコミュニティーには国際社会からの援助がもたらされ、それがローカルな経済を作り出し、雇用を創出し、多様なビジネスを生み出す都市空間を辺境の地にもたす。キリヤドンゴ難民居住区の場合も、難民の受け入れに伴ってホスト社会が拡大・発展してきた様子が描かれている。多くのウガンダ人が、難民居住区で提供される雇用機会や医療・教育などの社会サービスを求めて難民居住区周辺に移住したほか、難民を顧客とする多様な小規模ビジネスが同居住区付近に誕生した。これらのファインディングは、経済的には難民居住区と周辺の受入地域は相互依存的な関係にあることを示している。言い方を変えると、ホスト社会は難民に土地や安全を供与して彼らを受け入れる一方、経済的なメリットや各種の社会サービスへのアクセスを増大させることでバランスをとっているともいえる。

終章では、全体の議論を纏める一方、南スーダン難民のモビリティ（移動性）とウガンダの難民支援モデルの現実と将来について総括している。南スーダンの脆弱な統治システム、ローカルな紛争がいつ発生してもおかしくない不安定な社会、そして人々の移動性の高まりを考慮すると、今日の南スーダンでは「難民や国内避難民となることが常態化」しているという点は大いにうなずける。著者は現在の南スーダンは「紛争の一時的な休止」に過ぎず、恒久的な平和がもたらされたわけではないと指摘し、ウガンダに暮らす南スーダン難民の多くは本国帰還に積極的ではないとしている。一方、合計150万人以上の難民を抱えるウガンダが難民の自立（Self-Reliance）とレジリエンスという課題を実現できるかについても疑問を投げかけている。著者が指摘するように、難民個人の経済的能力や自助努力を過度に強調することは、結果として難民の保護と福祉にネガティブな影響を与えるリスクがあるという点は援助関係者や難民政策の担当者にとって極めて重要なレッスンである。

ウガンダ政府の唱える自立とレジリエンスを基盤とした難民支援政策は「人道援助から開発支援」へのパラダイム転換を狙う政策関係者の中で強い支持を得、UNHCRは同国の政策を他の難民ホスト国にも推奨してきた経緯がある。が、本書は、ウガンダモデルの問題点をエビデンスを用いて批判的に分析している。

私は、今年6-7月にかけて2年半ぶりにウガンダを訪れ、南スーダン難民が多く暮らす同国北部の国境地帯、コンゴ民主共和国からの難民が集中する同国西部の難民居住区、そして首都カンパラに住む難民の生計活動に関する調査を行った。私がウガンダで調査を開始した2012年には、ほぼ30万人であった国内の難民の数は、過去10年間で5倍以上に膨れ上がっている。国際社会はウガンダ内の難民数の急増に対処できているとは言えず、これまでの私自身の過去の調査と比較して、同国で暮らす難民の経済状況は確実に悪化しており、難民が自立を実現することは一段と難しくなっている。長年、難民受入国の「模範生徒」とされてきたウガンダの受け入れ制度にも明らかに歪みが現れてきている。

長期間にわたるフィールドワークに基づいたミクロレベルでのデータや詳述なケース・

スタディは本書の大きな特色であり、アフリカにおける難民問題を考えるうえで有用な一次資料となることはもちろん、今後、ウクライナ、アフガニスタン、ロヒンギヤ難民などへの支援や政策を考えるうえでも参考となる題材を提供してくれるだろう。本書は、今後国際開発や強制移住問題を学ぼうとする学生、国連機関やNGOなどに勤務する援助関係者、日本政府の難民政策を担当する人々にとって重要な示唆を与えてくれる文献として広く読まれたい一冊である。

■ 評者紹介

- ①氏名(ふりがな):小俣 直彦(おまた・なおひこ)
- ②所属・役職:オックスフォード大学国際開発学部准教授
- ③出身地:東京都
- ④専門分野・地域:強制移住問題
- ⑤学歴:東京大学法学部卒、米タフツ大学フレッチャースクール卒、ロンドン大学博士課程修了。
- ⑥職歴:国連機関、NGO勤務を経て2012年から現職。
- ⑦現地滞在経験:2011年からウガンダには20回以上訪問、通算では同地滞在は3年ほど。
- ⑧研究手法:定性調査と計量調査の両方使用。
- ⑨研究上の画期:現地に行くこと。マイノリティーの声に耳を傾けること。
- ⑩推薦図書:Alexander Betts, Louise Bloom, Josiah Kaplan, and Naohiko Omata (2016) *Refugee Economies: Forced Displacement and Development*. Oxford university press.