

## 論説

# フセイン政権崩壊後のイラクと国外避難民 ——「治安改善」がなぜ帰還を推進しないのか——

円城 由美子

## 目次

### はじめに

#### 1 国外避難民発生の背景

##### 1-1 フセイン政権下の弾圧

##### 1-2 2006~2007年後半の治安の悪化

#### 2 国外避難民の帰還の実態

##### 2-1 進まない帰還

##### 2-2 帰還者の宗派と出身地

#### 3 治安改善と帰還

##### 3-1 イラクの国内治安

##### 3-2 人道支援機関による帰還促進

#### 4 二つの「治安」の実態

##### 4-1 イラク政府から見た国内の「治安」と「帰還」

###### (1) イラク政府にとっての国内の治安

###### (2) 誰の帰還を支援しているのか

##### 4-2 帰還者が直面する「治安」

###### (1) 攻撃にさらされ続ける帰還者

###### (2) イラク政府に翻弄される帰還者

### 結論

## はじめに

2003 年米英主導で始まった「イラク攻撃」から 9 年が過ぎたが、フセイン(Ş addām Ḥusayn) 政権の崩壊後、国外避難民となったイラク人<sup>1</sup>の数は、2011 年時点で 150 万人以上にのぼるとされる[Chatty 2011: 9]。彼ら彼女らの最大の出国理由は、治安の極度の悪化である。大規模な国外避難の動きが、フセイン政権崩壊直後の 2003 年ではなく、その後 3 年を経た 2006 年半ばから、イラク国内で急激に治安が悪化し、内戦化した約 1 年半の間に集中していることが、このことを裏付けている。

しかし 2008 年以降、国内の治安状況が改善され、「比較的安定した」[UNHCR 2009: 4] とされる時期に入ってから、国外に避難した人々の「逆流」は進まず、帰還者——帰国しただけではなく元の居住地に戻れた人——は国外避難民全体の 1 割程度にとどまり続けている。

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR: 国連難民高等弁務官事務所) や International Organization for Migration(IOM: 国際移住機関)をはじめとする人道支援機関の間では、「平和が確保されれば人々は帰還を望む」という仮定に基づいて、自発的な帰還<sup>2</sup>が最適な解決策とされている。いうまでもなく、「平和」の概念は多義的ではあるが、「治安の確保」が「平和の確保」の重要な要素であることは明らかであろう。事実、人道支援機関が帰還の状況を伝える際に示すデータは、治安に関するものが大半である。

イラクのケースも例外ではない。例えば、2003 年の「イラク攻撃」以来、米国のシンクタンク、ブルッキングス研究所(The Brookings Institution)が発表している「イラク・インデックス (The Iraq Index)」では、帰還者数は治安の一項目とされ、また、UNHCR の難民および帰還に関する報告書や米国政府の報告書でも、イラクへの帰還状況が報告される際には、国内の治安状況が併せて報告されている。他方、後に詳述するように、避難民自身にとっても「治安」が帰還を決定する際の最大の懸案事項であることが、イラク人避難民に対する UNHCR の聞き取り調査の回答で示されている。つまり、帰還を支援する側と支援される側の双方が、「治安改善」と「帰還」との因果関係を認めているのである。

そうだとすれば、冒頭で述べたように、イラクにおいては治安の改善が進んでいるにもかかわらず、国外避難民の帰還が進んでいないのはなぜなのだろうか。本稿の目的はこの問いを解くことである。具体的には、支援する側が提示している「治安改善」のデータや人権保

護機関が伝える避難民の現状に関する記述などを用いながら、イラク政府に代表される支援する側と支援される側の見るそれぞれの「治安」の実情を検証する。その際の作業仮説を、「支援者側が示す国内全体で見た場合の治安状況は、避難民が帰還の際に直面する治安の実態とは乖離していることが原因である」と設定しておきたい。

本稿の意義は次の2つに集約される。

第一に、フセイン政権後のイラク研究に関しては、主に山尾大の「政党の合従連衡がもたらす宗派対立の回避——戦後イラクの政党政治と権力闘争（2003年～2008年8月）——」[山尾 2010: 101-132]や、酒井啓子の「イラクにおけるトルコマン民族——民族性に基づく政党化か、政党の脱民俗化か——」[酒井 2007: 21-48]に代表されるような、宗派・民族を軸とした政治主体の対立や合従連衡の動きに注目した研究が刊行されてきたが、社会的な変化についてはあまり研究が進んでいない。そこで本稿は、避難者の帰還状況および、彼らを取りまく環境を治安という視点から検証することで、イラク社会に見られるイラク攻撃の影響の一面をとらえることを目的の一つとする。

第二に、難民研究（refugee studies）の分野では、「なぜ帰還するのか」もしくは「しないのか」という帰還の要因に関する研究があまり進んでおらず<sup>3</sup>、特に治安については、治安改善が帰還に結びついていない場合には、支援者が安易に他の要素——住宅の確保や就労の問題——に原因を求める傾向があり、帰還者にとっての「治安」とは何か——が掘り下げられてこなかった。このような状況を踏まえ、本稿は、帰還者の直面する「治安」の実情と、支援者の見ている「一般的な治安」環境との齟齬に注目することで、研究の空白をわずかでも埋めるようとするものである。

以下では、まず1章で歴史的経緯を概観し、2章ではこれまでの帰還の実態を分析、3章では帰還における治安の位置づけを帰還者および人道支援機関の視点から確認、4章ではイラク政府および帰還者それぞれの視点での「治安」を検証し、最終章ではそれまでの議論を踏まえ、イラク政府に代表される帰還の支援者と帰還者自身が見る「治安」に齟齬が生じている現状および帰還への影響を論じる。

## 1 国外避難民発生背景

本節では、現在の国外避難民の発生経緯をまとめる。フセイン政権下で発生した避難民についても触れるが、それは、本稿で取り扱う「フセイン政権後の帰還」に、この時期の出国者も含まれるからである。また、2006年から約2年間は治安悪化のピークであり、この年

を境に避難民の規模が急激に拡大し、避難民の社会集団的な特徴にも変化が見られる。そのため、以下では、2006 年を区切りにそれ以前と以後の 2 期に分けて論じる。

### 1-1 フセイン政権下の弾圧

イラク攻撃後、イラク国内の治安の悪化により多くのイラク人が居住地を離れ国内外の別の場所へと移動せざるを得ない——つまり *displaced* の——状況に陥った。その数は、推定 300 万人とも言われ、うち半数近くを国外避難民が占めている。しかし、イラク攻撃前にもイラクからの出国者は多数存在した。

フセイン政権下では、度重なる戦争や経済制裁下の窮乏生活、弾圧からの避難目的で国外への移動が発生していた。また、政策の一環として——例えば南部シーア派の居住地区や、北部クルド人を対象とした——特定の宗派・民族に対する強制的な移動が繰り返され、対象者の一部が国外へと避難した。このような理由から、2003 年までに国外へと避難したイラク人は推定 100 万人以上といわれる<sup>4</sup>。また、2003 年のフセイン政権崩壊前後には、主に前政権の関係者および、この時期から襲撃が相次いだキリスト教徒などマイノリティーを中心に国外への避難者が発生した。

フセイン政権崩壊直後には、この流れとは反対に、フセイン政権下の避難者が国内に帰還する動きも見られた。ただし、後に詳述するが、この時期の帰還の動きは、短期間しか見られず、大規模な動きには至らなかった。

また、この国外避難民の帰還は、しばしば帰還先の土地や居住をめぐる新たな対立や、二次・三次的な避難民を生み出し、2003 年以降の 200 万人以上とも言われる国内避難民発生の一因ともなっている。United Nations Assistance Missions for Iraq (UNAMI) は 2004 年、それまでに国外からの帰還が確認された 65,700 人の 65% が国内避難民に転化している、と報告している [UNAMI 2004: 8]。

このように、国外からの帰還の動きと国内避難民の発生は連動しており、密接に関係しているが、以下では本稿のテーマである国外避難民の帰還に焦点をあてて考察し、国内避難民については国外からの帰還との関連で必要な最小限の言及にとどめることとする。

### 1-2 2006~2007 年後半の治安の悪化

フセイン政権が崩壊後、イラク国内では米国を中心に占領統治が進められる中、宗派対立が激化し、2006 年 2 月にアスカリーヤ (al-‘Askariya) ・モスク爆破事件が発生した。大規模な避難民の発生が見られるようになったのは、その後、治安が極度に悪化してからである。こ

の頃から、単なる反米感情や宗派間の対立に基づく攻撃のみならず、対立の構図が不明な襲撃も相次ぎ、誰もが殺傷の標的とされ得る——西側メディアで「内戦状態」と形容される——状況に陥った。それまでのマイノリティー<sup>5</sup>や前政権関係者らを標的とする殺傷事件に加え、反米武装勢力による米軍や米軍協力者に対する攻撃、宗派對立的な要素を帯びた脅迫や殺害、武装集団、民兵組織による市民への攻撃や金銭目当ての誘拐が激増し、その後の約1年半～2年程度の間、国内外への避難者を大量に発生させた。しかし2008年以降は新たな発生は大幅に減少し、大規模な避難の波は報告されていない。

以上、論じてきたことに補足を加え、出国時期別にそれぞれの社会集団としての特徴に着目して整理すると、次のようにまとめることができる。①フセイン政権下での弾圧や迫害、強制移住政策による出国者は、主にシーア派で、南部出身者が多数含まれ、イランに滞在している。②2003年のフセイン政権崩壊前後からアスカリーヤ・モスク爆破までの出国者は、主に前政権関係者およびキリスト教などマイノリティーが中心。前政権関係者はヨルダンに滞在している場合が多い。③2006年のアスカリーヤ・モスク爆破以降の出国者は、シーア、スンニの両宗派にまたがって約2年間の間に出国し、多くがシリアに滞在している——ということである。これらの特徴が、帰還者の動向とどのように関連するのか、次節で考察する。

## 2 国外避難民の帰還の実態

第1章では、避難民の出国時期別に見られる特徴を見てきた。この第2章では、まず、避難民全体の帰還規模および傾向を概観し、次に、国外からの帰還に焦点をあてて、前節で考察した出国時期別にみた避難民の特徴が、帰還の傾向といかに関係しているかを分析する。

### 2-1 進まない帰還

まず、帰還者全体の傾向を概観する。一般的に、帰還は国外よりも国内の方が先に始まり、また規模も大きくなる傾向があるが[UNHCR 2009a: 4]、イラクでも同様の傾向が報告されている。

国内からの帰還が進みやすい理由は、一般的には、①避難先が出身地に近く、可動性に富むため出身地に戻ることも、短期間の帰還によって自宅の保存・破壊状況や地元地域の治安状況について情報を得ることも、比較的容易である。②国内避難民は、より経済的に困窮している場合が多く、生活費の捻出が困難で帰還せざるを得なくなる——ことなどがあげられている[UNHCR 2009a: 4]。

イラクの場合、2012 年時点で、国内・国外の両方からの帰還を合計した総帰還者数は、避難民全体の 1 割程度である。そのうち、国外からの帰還は帰還者全体の約四分の一にすぎない[UNHCR 2012: 1]。避難民全体から見れば、国外からの帰還者は、わずか 2～3%程度である。

## 2-2 帰還者の宗派と出身地

国外避難民の帰還の動きは、2003 年に政権が崩壊した直後から見られ、2004 年には約 20 万人が帰還している。しかし、大規模な帰還は 1 年程度で、それ以降は年間 1～5 万人の間で推移している。

先に 2-1 では出国時期ごとに避難者を①～③に分け、グループの社会集団的な特徴をまとめたが、帰還の時期や場所もグループによって異なる特徴が見られる。以下は主な避難先であるイランとシリアからの帰還者に見られる特徴である。

イランからの帰還者の多くは、上述①にあたる 2003 年より前にフセイン政権下での弾圧や迫害を理由に出国していた人であり、大半がシーア派である。帰還はフセイン政権崩壊直後の約 1 年間に最も多くみられたが、その後は急激には拡大せず、現在まで細々と続いている。

一方、シリアからの帰還者は、③の 2006 年以降に宗派対立およびその他諸々の治安の悪化を原因として出国した避難者であり、宗派や民族を横断するように避難者は存在していた。しかし、そのうち帰還しているのは主にシーア派で、スンニ派を含む、他の宗派・民族的マイノリティーはほとんど帰還していない[UNHCR 2012: 4]。

①③ともに帰還先は、バグダッド以外は、ほとんどの場合、シーア派が主流宗派である南部への帰還である[UNHCR 2012: 4]。つまり、国外からの帰還者は、大半はシーア派であり、スンニ派や他のマイノリティーでは帰還が進んでいないことが推察される。

国外に現在、避難しているイラク人の現在の宗派別人口構成も、スンニ派および他のマイノリティーの帰還が進んでいないことを裏付けている。表 1 はイラク人国外避難民（在シリア、ヨルダン、レバノン、エジプト、イラン）の宗派別の人口構成である。イラク国内の人口に占める割合と比較してみると、スンニ派は国内では 32%だが国外避難民では 56%を占め、キリスト教は国内では 3%だが国外避難民では 14%を占めており、両者とも避難民に占める割合が顕著に高いことがわかる。他方、シーア派は、国内では 65%を占めるが、国外避難民では 21%しか占めておらず、避難民に占める割合が極めて低いことがわかる[GAO 2010: 10]。

表 1 イラク人国外避難民の宗派分布

スンニ	56% (32%)	シーア	21% (65%)	その他のイスラム教	4%
キリスト教	14% (3%)	その他	5%		

出典: [GAO 2010: 10]をもとに筆者作成。( )内はイラク国内での比率。

最大の避難先であるシリアおよびヨルダン、イランの避難民は、2003年より前は大半がシーア派であったと推察されている[Sassoon 2009: 61]が、現在の国外避難民はスンニ派と他のマイノリティーが大半を占めている。避難民の大半を占めるスンニ派の多くは、2003年のフセイン政権の崩壊前後に出国した②に該当する人と推察される。他方、帰還者は、2003年より前に出国していた①、もしくは2006年以降の出国者である③が大半を占めていると考えられる。

これまで論じてきたことは、以下のようにまとめることができる。イラクの国外避難民について、出国時期別に帰還が進んでいる集団と進んでいない集団があり、進んでいない集団は主に2003年前後から2006年までの間に出国したスンニ派をはじめとするマイノリティー集団である。

以下では、第1章、第2章で見てきた避難民発生の経緯および帰還に関する背景を踏まえて、冒頭で述べた「治安改善」と国外避難民の帰還の連関に関する本稿の問いについて考察を進めていく。

### 3 治安改善と帰還

イラク攻撃から10年が経とうとするなか、スンニ派をはじめとするマイノリティーの帰還は遅々として進んでいない。帰還を決定する要因は何なのか。本章では主に UNHCR の統計を用いながら、帰還を決定もしくは促進する際に、避難民も帰還支援者も、ともに治安を重視していることを明らかにする。

#### 3-1 イラクの国内治安

国外避難民に対する UNHCR による 2008~2009 年のヨルダンおよびシリアでの聞き取り調査の回答からは、帰還者にとって、治安状況が最大の懸案事項であることがわかる。表 2 が示すとおり、帰還しない理由は元の居住地で「身の危険を感じる」もしくは「治安に対する漠然とした不安がある」からであり、安全面に関するこの 2 項目の合計は、ヨルダンで 58%、

シリアでは 89%となる。住宅、就業も問題ではあるが、避難民にとっては安全状況が圧倒的に重要であることがわかる[UNHCR 2008]。

表 2 帰還しない理由

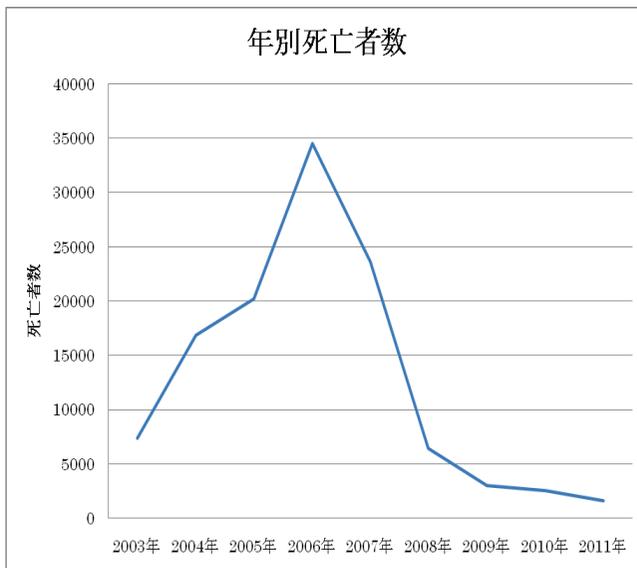
	ヨルダン（複数回答可）	シリア（複数回答可）
身の危険を感じる	34%（45%）	61%
治安に対する漠然とした不安	24%（38%）	29%
家が破壊された（占拠されている）	9%（5%）	8%
イラクには仕事がない	11%（0%）	1%

注：調査対象はヨルダン 573 人、シリア 994 人。

出典：[UNHCR 2009b; UNHCR 2008]をもとに筆者作成。

では、イラク国内の治安状況は、実際にはどのように推移しているのだろうか。報告されているイラク人死亡者数を見てみよう。2006～2007 年の激しい混乱状態が収まって以来、2009 年以降、治安は全般的に改善されていることが、イラク政府をはじめ、国際的な人道支援機関や研究機関によって報告されてきた。

図 1 イラク攻撃後のイラク国内における年別死亡者数(殺害者)の推移



出典：[Brookings 2011: 3]をもとに筆者作成。

2011年11月の米国ブルッキングス研究所のデータによると、上の図1のグラフが示しているように年間死者数は、2006年が最大の34,500人、2007年は2番目に多い23,600人であるが、翌2008年には6,000人へと急減し、2009年にはさらに半減以下の3,000人となっている。2010、2011年は、それまで見られたような大幅な減少は見られず、ほぼ横ばいである[Brookings 2011: 3]。つまり、死者数で見れば2006～2007年だけが突出して多いことがわかる。

死者数の増減とほぼ同じ傾向は、その他の指標でも見られる。ブルッキングス研究所は死者数と同じく治安項目として、住宅車や道路脇の車両爆発事件（表3）、外国人の誘拐・殺人件数を治安項目として掲載しているが、爆発事件は死者数と同じ2007年をピークに以降、減少している[Chatty 2011: 5, 11]。

**表3 爆発事件数の推移**

	2007年	2008年	2009年	2010年
住宅の爆発	919件	334件	208件	142件
車両の爆発	69件	18件	14件	7件

出典：[Brookings 2011: 4]をもとに筆者作成。

### 3-2 人道支援機関による帰還促進

上で見たように、国内全体の死者数および住宅や車両の爆発件数を見ると、確かに、2007年までと、2008年以降では、変化があったことがうかがえる。この状況変化を、人道支援機関はどう評価したのだろうか。

UNHCRは2008年2月にはまだ「イラクはUNHCRが帰還を促進する基準を満たしていない」と判断し、この時点での帰還は推奨していない[Sassoon 2009: 159]。しかし、比較的国内の治安が落ち着いてきた2009年1月の報告書では「イラクは転換期を迎えている」と位置づけ、「イラクの強制移動させられた人々の持続的な帰還(the Sustainable return of Iraq's displaced)」プロジェクトを立ち上げ、避難先での緊急支援重視の政策から、帰還者に対する支援重視の政策に支援内容を大きく転換させた[UNHCR 2009a: 4]。

同様の方向転換は他の機関でも見られる。米国で対外支援を担当する United States Agency for International Development (USAID: アメリカ合衆国国際開発庁) の災害支援担当部署 Foreign Disaster Assistance (OFDA: 海外災害援助室)は2010年末、イラク国内

の状況変化に対応して 2011 年中に避難民への人道支援活動を終了することを Government Accountability Office(GAO : 米政府監査院)の報告書の中で明らかにした[GAO 2010: 31]。活動終了の理由についてはイラクが「危機的な状態から開発の段階への移行期間であるため」[GAO 2010: 31]と説明し、状況が安定し、避難先での人道支援よりも帰還後への対応がより重要になってきたとの認識を示している。

このように、複数の支援機関が治安改善を認め、2009 年以降は帰還支援に重心を移しているのがわかる。では、避難民は減ったのか。あくまでも各機関への登録者数に基づいた推定の数字ではあるが、各機関の見解は概ね以下の内容で一致している。すなわち、2012 年現在も、国外避難民は 130 万人規模で存在し、多くが 5 年以上避難生活を送る、いわゆる長期的避難民<sup>6</sup>の様相を呈している、ということである。

以上をまとめると、国内の治安は改善し、UNHCR をはじめ他の支援帰還は帰還へ向けて政策転換したにもかかわらず、帰還の拡大は見られない。また、各機関が発表するイラク国内外の避難民の数に劇的な減少は見られない、ということが言える。

## 4 二つの「治安」の実態

前節で見たように、支援機関および研究機関には「治安改善」が帰還と密接に関係するとの認識がある。また、国外に避難しているイラク人にとって帰還先の「治安」は帰還決定の重要要素であるという調査結果もある。このように、避難民も帰還支援者も「治安が帰還のカギ」と認識している状況で、実際に治安が改善されれば、帰還は促進されるはずである。しかしイラクでは、実際に治安が改善が見られるにもかかわらず、帰還は進んでいない。それはなぜか。本節では、支援者と避難民が、それぞれ何を見て「治安」の実情としているのかを手がかりに、この問いを解いてみたい。

### 4-1 イラク政府から見た国内の「治安」と「帰還」

本節では支援者であるイラク政府の側から見た「治安」の改善、および治安が改善したことを前提としてイラク政府が進めている帰還支援策を検証する。それによって、イラク政府は何を見て治安が改善されたとしているのか、誰を支援しているのかを明らかにする。

#### (1)イラク政府にとっての国内の治安

支援者側が治安改善の根拠としている指標を 3 章で見たが、他にどのような数字や内容が

示されているのか。以下では、イラク政府の情報にもとづいて作成された資料を使い、「治安」項目の内容を詳細に検討してみたい。

米国議会が指名し、イラク再建に関する調査を行っている **Special Inspector General for Iraq Reconstruction**(SIGIR: イラク復興特別監察官) は 2011 年の報告書で、暴力行為を引き起こしている集団を 3 種類に大別している。①アルカイダ系戦闘員、②スンニ派のテロ組織、③シーア派内の過激派である。この③集団の「主なターゲット」はイラク治安部隊および政府関係者とされており、その結果、暴力行為に関する記述は「主なターゲット」への攻撃に関する報告が大半を占めている。また、「治安が改善」した理由は、アルカイダに対する国内での取り締まり、イランおよびシリアとの国境管理、資金流入の取り締まり等を強化したことで上の 3 集団の弱体化に成功したため、と分析している。

先に、年間死者数の推移が治安改善の指標とされているのを見たが、他にも、一日あたりの死者数および月ごと死者数が示され、この指標が 2008 年以降減少していることが記されている。さらに、「政府関係者、およびコミュニティー・リーダー<sup>7</sup>に対する暗殺の企てが 2010 年 7～10 月までの四半期で 40 件あり、前の四半期より 4 件減少した」ことも、治安改善の指標の一つとして報告されている。暗殺については、誰が何処で、どのような方法で（車を銃撃、自宅を爆破、手榴弾など）実行されたのか——など、暴力的行為の詳細が 40 件すべて示されている。

これらの事実に鑑みれば、次の 2 点が指摘できる。

第一に、全国的な死者数の減少は、国内の治安一般を語る妥当な指標である。しかし、先に見たとおり、国外への避難民は出国した時期別に宗派的な特徴があり、その特徴によって、帰還が進んでいる集団と進んでいない集団に分かれている。帰還が進んでいない集団にとっての治安の実情を、「国内全体の治安」の指標を用いて語ることは妥当なのだろうか。

第二に、暗殺については、死者の一覧が詳細に報告されているが、その対象は、政府高官もしくは市長、知事、判事、部族長、聖職者など、社会的地位が高い人物ばかりである。同時期に殺人や戦闘行為によって亡くなったとされる 1000 人前後<sup>8</sup>のイラク人については、詳細な分析や評価はなされていない。

以上のことから、イラク政府にとって——および、その情報に依拠している他の支援機関にとって——の「治安」とは、国内全体をマスでとらえた「治安」であり、また、要人の安全をどの程度確保できるかどうか——もちろん、それは重要なことではあるが——を柱としていることがわかる。

**(2) 誰の帰還を支援しているのか**

イラク政府は治安が安定してきた 2008 年半ばごろから一連の帰還支援策を打ち出している [GAO 2010: 36; UNHCR 2011: 8]。主に、帰還者手当で 400 万イラク・ディナール（約 3,300 米ドル）<sup>9</sup>や、避難していた間の電気・水道料金等の免除、避難前の公務員職への復帰に関する優遇措置などだが、支援を受けるには「帰還者」に認定される必要があり、認定されるには表 4 の条件 1 もしくは 2 のいずれかを満たさなければならない。

**表 4 国外からの帰還者についての認定条件**

1	2006 年 1 月 1 日から 2008 年 1 月 1 日までの間に国外に避難し、1 年以上国外に滞在していた者。
2	2003 年 4 月 9 日より 1 年以上前に国外に避難しており、2003 年 4 月 9 日以降に帰還した者（この該当者は、土地供与を含む追加的な帰還支援策の対象となる可能性もある）。

出典： [UNHCR 2011: 8]をもとに筆者作成。

条件 1 は、治安が最も悪化した時期に出国した人で、一定期間（最低 1 年間）国外に滞在した者を対象とすることを意味している。「帰還者」認定する上で、一定の避難期間を設けることには合理性が見られる。しかし、条件 2 は、出国時期をこの期間に限定している根拠が不明であり、恣意的であるといわざるを得ない。

1、2 の条件で除外されるのは、2002 年 4 月 9 日から 2005 年末までに出国した人である。2003 年 4 月 9 日は「バグダッド陥落」の日で、フセイン政権崩壊とされている日である。この日を挟んで出国した可能性が高いのは、元バース党関係者で多くはスンニ派である。また、政権崩壊直後からの相次ぐ襲撃から逃れるために出国を始めていた他のマイノリティーも、この両条件で除外される。

除外される人とは対照的に、認定される上に優遇措置まで提供される可能性がある帰還者もいる。条件 2 の該当者である。大半は、フセイン政権時代に弾圧等で出国し、政権崩壊直後から帰還しているシーア派である。

この状況だけでイラク政府の意図を断定することは出来ない。しかし、帰還者認定の対象から結果的にもれてしまう避難民は、特定の期間の出国者の帰還を望み、特定の期間に出国した人の帰還は促したくないという政府の意図を当然、疑うだろう。そして、現政権が自分たちの帰還を望んでおらず、自分たちを守ってくれるとは思えない、という認識が避難民の治安に対する不安を増幅させる結果になるだろう。

イラク政府は真剣に避難民の帰還を望んでいないのではないか、という指摘もある。イラ

ク政府は Coalition Provisional Authority (CPA：連合国暫定当局)の指導によって Ministry of Displacement and Migration(MODM：国内避難民・難民問題担当省)を創設したが、省への人員および予算配分は低水準であり、政府としてこの問題を解決する意思が疑問視されているのである。

**表 5 MODM およびイラク政府の予算額 (2008～2010 年)** (単位：100 万ドル)

	2008 年	2009 年	2010 年
MODM	230.1	55.7	195.2
イラク政府	7, 2181.4	58,615.1	72,3332.0

出典：イラク財務省のデータをもとに米国財務省が作成[GAO 2010: 35]。

このような状況を踏まえ、ノルウェーで難民支援をしている Norwegian Refugee Council は、大半がスンニ派をはじめとするマイノリティーであるシリアおよびヨルダンにいるイラク人難民を帰還させることは、現イラク政府にとっては下位優先事項としてとどまり続けている[GAO 2010: 26]、と指摘している。

以上、論じてきたことをまとめると、次のように言えるだろう。つまり、支援者側の示す「治安」実態は、マイノリティーが多いという現在のイラク人避難民の特徴を見ようとしておらず、また、イラク政府は必ずしも帰還支援に力を入れているとは言えない。また帰還に対する支援策は——少なくとも結果的には——特定の集団の帰還しか支援しておらず、結果的に帰還支援から「除外」される集団を作り出している、ということである。

## 4-2 帰還者が直面する「治安」

4-1 では支援者側の視点から見た「治安」実態およびイラク政府の「支援」策を分析したが、本節では帰還者の視点からみた「治安」実態およびイラク政府の行動を分析する。

### (1) 攻撃にさらされ続ける帰還者

スンニ派をはじめとするマイノリティーが避難民に占める割合が比較的高いことは既に 2 章で見たが、この状況はいつから始まったのか、また、状況に変化はないのだろうか。

この点については 2010 年に Human Rights Watch(HRW：ヒューマンライツウォッチ)がイラク避難民の帰還についての報告書で指摘している。イラクのマイノリティーは前政権崩壊直後から——つまり治安が極度に悪化する 2006 年以前から——出国者が後を絶たず、

また、治安が安定してきたとされる時期になっても危険な目に遭遇し続けている[HRW 2011: 65]という。

マイノリティーの中には、国内のコミュニティーがほぼ消滅してしまったものもある。南部バスラを中心にフセイン政権下には推定 5~6 万人いたとされるサービア教徒<sup>10</sup>はその一例である。現在、国内には 2003 年の 10 分の一にも満たない推定 3,000~3,500 人しか残っていない。2003 年にコミュニティー唯一の寺院が襲撃されて以来、個人への攻撃が相次いだというコミュニティー・リーダーの男性は、フセイン政権崩壊から現在までを「苦難の日々だ。コミュニティーが消えてゆくのを痛恨の思いで見ている」と述懐する。依然として現状は危険であり、今後、イラク内でコミュニティーが回復する可能性については「一縷の望みもない」と見ている[HRW 2011: 66]。他のマイノリティーも同様に大幅に人数を減らしており(表 6)、2008 年以降に増加に転じたマイノリティーは報告されていない。

表 6 2003 年および 2011 年のイラク内マイノリティー・コミュニティーの推定人口

	2003 年	2011 年
キリスト教徒	140 万人	40~60 万人
トルクメン	80 万人	20 万人
サービア教徒	5~6 万人	3,000~3,500 人
ユダヤ教徒	200~300 人	10~15 人

出典：[SIGIR 2011: 50; Brookings 2008: 8-9] をもとに筆者作成。

帰還を阻害する一つの要因として、治安改善が報じられて間もなく帰還したコミュニティーのメンバーが「帰ってきたら殺す」という脅迫とともに殺害されたケースが相次いだことが指摘されている[GAO 2010: 12]。同様の報告は、キリスト教や他のマイノリティーでもある。また、多数派の住民によって、自宅がしばしば没収もしくは破壊された、という「帰還先消滅」の報告もある。帰宅して自宅の様子を見に帰ったという、シリアに避難中のキリスト教徒は「イスラム教徒とともに生まれ育った自分が住んでいたころの近所の姿は、もうない」とインタビューに答え、恐怖と落胆を表している[Chatty 2011:19]。特にキリスト教徒は西側諸国と同一視されやすく、米軍をはじめとする多国籍軍への憎悪の高まりが、彼らへの激しい攻撃となって現れている面もある[Ferris 2008: 12]。

このような、いわゆるヘイトクライムの性格を帯びたマイノリティーへの暴力は、紛争地域や国家建設プロセス途上で、世界各地でしばしば観察されている[Ferris 2008: 4]。彼らが

攻撃される理由の一つとして、他の人々の犠牲の上に厚遇を享受してきたと見られているから、という分析がある[Ferris 2008: 4]が、これはイラクの場合、主に前政権で支配的地位にあったスンニ派や、比較的裕福と見られているサービア教徒に当てはまる。

また、この種の攻撃における重要な特徴の一つは、国家の実質的・潜在的な介入なしに、町や村という狭い地域で攻撃する側とされる側の関係がしばしば完結する、という点である[Ferris 2008: 4]。イラクにおいても、県や国家レベルでは多数派であるシーア派が、彼らが少数派となる特定の地域においては攻撃の標的にされるケースが報告されている[Ferris 2008: 4]。つまり——上述の例は、いずれも国家レベルでの少数派に関する報告だが——国家レベルで多数派であるシーア派でも、居住地域でスンニ派が多数を占めていれば攻撃対象になり得るということである。

このことは、シーア派でさえも、彼らが多数派を占める南部でしか帰還が進んでいないことが示唆している。この現実には、避難民に占める割合が比較的少ないとは言え、シーア派でも依然、帰還できずにいる者がいる理由の一側面を説明している。

## (2) イラク政府に翻弄される帰還者

先に、マイノリティーへの攻撃はしばしば地域レベルで発生し、そこには国家の介入はない、と指摘したが、それは国家レベルではマイノリティーへの攻撃や差別的な行為がない、ということをも必ずしも意味しない。実際、治安当局をはじめイラク政府に対して、マイノリティーのメンバーが「自分たちを不当に差別しているのではないか」と不信感を抱きかねない状況が報告されている。

2009年頃から収監施設として密かに利用されていた旧ムサンナ(Muthanna)空港には430人のイラク人が収容され、自白強要目的の虐待が日常的に行われていたとされるが、収容者の全員がスンニ派であった[HRW 2011: 65]。この施設からの報告はマーリキー(Nūrī Kāmil al-Mālikī)首相に直接送られることになっている。収監の理由は宗派ではなく民兵組織とのつながりが疑われたから、と治安当局は説明しているが、ここの収監者の100%がスンニ派という宗派分布状況は、治安当局——さらにはマーリキー政権——がスンニ派に対して偏った対応をしているのではないかと、との不信感をスンニ派の間で増幅させるだろう。

さらに、複数のマイノリティーのリーダー的存在が、マイノリティー集団の出国が相次ぐ中で、政府はその流れを防ぐ措置を何ら講じなかった、と政府を批判している[HRW 2011: 66-70]。また、マイノリティーに対する犯罪もしくは人権侵害は現在も継続して頻発しているにもかかわらず、犯罪者が罰せられることはなく、事実上、治安当局は「黙認」している、

とも指摘されている[GAO 2010: 12]。

上で見たような、治安当局による偏った身柄の拘束や人権侵害の「黙認」が事実だとすれば、マイノリティーにとって政府は身を守ってくれない存在というだけでなく、積極的な攻撃者、とも位置づけられ得る。マイノリティー側でのこのような認識は、先に見たような、マイノリティー排除を感じさせる「選択的」な支援政策によって、より強化され、彼らに身の危険を感じさせる大きな一因となり、帰還への意思を奪う結果となっている。

以上、見てきたように、帰還者から見ると、政府は帰還者の多数を占めるマイノリティーの支援者としての役割を十分果たしているとは言えない。襲撃対象となりやすい集団であるマイノリティーは、イラク政府の守るべき対象から抜け落ち続けている。それどころか、マイノリティーにとっては、イラク政府および治安当局も、また、彼らの治安を脅かす一因となっている。これこそが、避難民が直面する帰還先での「治安」の現実なのである。

## 結論

これまで、イラク政府や人道支援機関がイラク国内の治安改善を報告する一方で、国外避難民の帰還は大きな流れにならない理由を、支援者側と避難民の見ている「治安」実態の違いという視点から考察してきた。

避難民にはマイノリティーの占める割合が突出して高く、その背景には、元の居住地でのマイノリティーに対するヘイトクライム的な攻撃の実態がある。マイノリティーに対する襲撃は、フセイン政権崩壊後から 10 年後も依然として続いており、帰還の進まない理由として存在している。他方、イラク政府はじめ国際的な人道支援機関や米国政府の「治安」の指標には、全国的な死亡者の数値、および組織犯罪による政府高官や社会的地位の比較的高い要人の殺傷件数が用いられている。

つまり、避難民を支援し、帰還を歓迎している、としているイラク政府であるが、避難民の帰還を促す際の「治安改善」を示す指標は、避難民が直面している「治安」の実態を反映しておらず、彼らの身の安全を保障することにはなっていない。また、難民支援に取り組んでいるアメリカ政府や主要な難民支援機関の UNHCR および IOM も、基本的にはイラク政府発表のデータを利用し、イラク政府の見る「治安」の現実に倣って支援政策を立てているため、避難民の治安面に関係するニーズに対応できていない。この避難民置き去りの状況こそが、「治安改善」の発表と、避難民の帰還が進まないという矛盾を生み出している。「国内の治安」という国民全体でとらえた見方ではなく、避難民の集団としての特性や国内での現

状を理解したうえで、「避難民にとっての現実的な治安」を見る必要があるだろう。

本稿では、避難民の帰還について考察したが、その焦点は国外避難民に当てたため、国内避難民についての言及は、必要最低限にとどめた。両者の関係および国内避難民の帰還問題も、イラクの現状を理解するうえで、また避難民問題の研究において重要なテーマであり、今後、別の機会に取り上げたい。

(ENJO Yumiko, 本学大学院国際関係研究科後期課程)

## 参考文献

- ウェイナー, マイロン [1999] 内藤嘉昭訳『移民と難民の国際政治学』明石書店。
- カールズ, ステファン, マーク・ミラー [2011] 関根政美、関根薫監訳『国際移民の時代』名古屋大学出版。
- 小泉康一 [2009] 『グローバリゼーションと国強制移動』勁草書房。
- 酒井啓子 [2007] 「イラクにおけるトルコマン民族——民族性に基づく政党化か、政党の脱民族化か——」(『アジア経済』第48号第5号 12-48ページ)。
- 佐藤章(編) [2010] 『新興民主主義国における政党の動態と変容』アジア経済研究所。
- . [2012] 『紛争と国家形成—アフリカ、中東からの視覚』アジア経済研究所。
- 山尾大 [2010] 「政党の合従連衡をもたらす宗派対立の回避——戦後イラクの政党政治と権力闘争(2003年～2008年8月)」(佐藤章編『新興民主主義国における政党の動向と変容』アジア経済研究所 101-132ページ)。
- Brookings [2011] *Iraq Index January--Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post Saddam Iraq, January 31, 2011* (<http://www.brookings.edu/iraqindex>; 2012年5月3日アクセス)。
- Chatty, Dawn [2011] “Unlocking protracted displacement: An Iraqi case study,” *Refugee Survey Quarterly*, Vol.30, No4.
- Ferris, Elizabeth [2008] “Minorities, Displacement and Iraq's Future,” *The Brookings Institution – University of Bern Project on International Displacement*, December 2008 (<http://www.brookings.edu/research/papers/2008/12/23-minorities-ferris>; 2012年5月22日アクセス)。
- Human Rights Watch (HRW) [2011] *At a Crossroads: Human Rights in Iraq Eight Years after the US-Led Invasion- February 2011*

- ([http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets\\_w.pdf](http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets_w.pdf); 2012 年 6 月 5 日アクセス).
- International Organization for Migration (IOM) [2009] *Displacement in Iraq June 1, 2009 Monthly Report*  
([http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/iraq\\_displacement\\_assessment\\_statistics\\_apr2009.pdf#search='PostFebruary2006 Displacement in Iraq June 1, 2009Monthly Report, Emergency Needs Assessment.'](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/iraq_displacement_assessment_statistics_apr2009.pdf#search='PostFebruary2006%20Displacement%20in%20Iraq%20June%201,%202009Monthly%20Report,%20Emergency%20Needs%20Assessment.'); 2012 年 6 月 6 日アクセス).
- Marr Phebe [2012] *The Modern History of Iraq*, Westview Press, Boulder.
- Sassoon, Joseph [2009] *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle East*, I.B. Tauris, New York.
- Special Inspector General for Iraq Reconstruction (SIGIR) [2011] *Observations--October 2011: Transforming the U.S.-Iraq Strategic Partnership*  
([http://www.sigir.mil/files/quarterlyreports/October2011/Section1 - October 2011.pdf](http://www.sigir.mil/files/quarterlyreports/October2011/Section1_-_October_2011.pdf); 2012 年 6 月 24 日アクセス).
- United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) [2004] *Iraq Situation Report, 15-28 November 2004* ([org/library/sitreps.asp](http://org.library/sitreps.asp); 2012 年 6 月 13 日アクセス).
- UNHCR [2008] *Assessment on Returns to Iraq Amongst the Iraqi Refugee Population in Syria* (<http://www.unhcr.org/48185fa82>; 2012 年 6 月 24 日アクセス).
- . [2009a] *Facilitating the Transition from Asylum to Return and Reintegration in Iraq 2009-1010* (<http://www.unhcr.org/4a8030d69.html>; 2012年6月24日アクセス).
- . [2009b] *Intention to Return to Iraq Inquires of 2008&2009 Jordan*  
(<http://www.unhcr.org/4acb0e429.html>; 2012年6月24日アクセス).
- . [2011] *Iraq Refugee Returnee Monitoring: 2011 Mid-Year Report*  
(<http://www.iauiraq.org/documents/1554/External%202011%20Mid%20Year%20Report%20UNHCR%20Iraq%20Refugee%20Returnee%20Monitoring%20report.pdf#search='UNHCR%20Iraq%20Refugee%20Returnee%20Monitoring:%202011%20Mid%20Year%20Report'>; 2012年6月24日アクセス).
- . [2012] *Iraq Operation Monthly Statistical Update on Return*  
(<http://www.iauiraq.org/documents/1694/Return%20Update%20IRAQ%20FEB%202012.pdf#search='UNHCR%20Iraq%20Operation%20Monthly%20Statistic>

[al%20Update%20on%20ReturnFebruary%202012'](#) ;2012年6月24日アクセス)。

United States Government Accountability Office(GAO) [2010] *Report to Congress:*

*Displaced Iraqis*

(<http://www.gao.gov/new.items/d11124.pdf#search='GAO%20Displaced%20Iraqis—Integrated%20International%20Strategy%20Needed%20to%20Reintegrate%20Iraq's%20Internally%20Displ'> ;2012年6月24日アクセス)。

---

<sup>1</sup> 難民条約(1951)は、難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見または特定の社会集団に属するなどの理由で自国では迫害を受ける（もしくは恐れがある）ために他国に逃れた人々」と定義している。また国内避難民は、国連が「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、またはその影響を避けるために、居住地から逃れ、国境を越えていない人々」(UN Doc. E/CN. 4/1998/531 Add.2, 11 February 1998) と定めている。本稿で扱う対象は *displaced* された（強制的に移住を余儀なくされた）人々で、呼び方は文脈によって複数存在するが、本稿では、国外に避難した広義の「難民」を含め、*displaced* 先が国境を越えていれば「国外避難民」、国内であれば「国内避難民」、両者を指す場合は「内外（の）避難民」という言葉を用いる。本文中の 150 万人という数字は広義の「難民」とされている人の数字。

<sup>2</sup> 自発的帰還という言葉には、帰還環境が整う前に、難民発生元の国家および支援機関が自分たちの便益のために進める「強制的な帰還」に対する批判が込められている[小泉 2009: 94]。

<sup>3</sup> この点について小泉は、自発的帰還に関する「自発」の形骸化についての研究は増加しているが、「難民が戻るかどうかを決定する要因の分析はあまりない」と指摘している[小泉 2009: 158]。

<sup>4</sup> 主な政策は、北部キルクーク周辺にアラブ人を居住させた、いわゆる「アラブ化」政策や、クルド人が強制移住させられたアンファール作戦で、63～80 万人が国内避難民となった。また、イラン・イラク戦争や湿地帯の干拓では、南部を中心に避難民が発生した [Sassoon 2009: 9]。

<sup>5</sup> 宗教・宗派・民族的なマイノリティーにイラクのスニ派が入るかどうかは議論が分かれる。イラクのスニ派は数字的にはシーア派より少数だが、国内では二大主要宗派の一つであり、フセイン政権下では政治的に支配宗派でもあった。しかし、ここでは但し書きがない限り、スニ派もマイノリティーとして扱う。

<sup>6</sup> 「長期的難民状況 (protracted refugee situation)」とは、難民キャンプに 5 年以上居住し、当面、帰国も、生活の改善も望めない人々の状況を指す[カールズ 2011: 197]。

<sup>7</sup> 報告書の「コミュニティ・リーダー」には明確な定義がない。同じページでは *civil society leader* (市民社会のリーダー)、別のページには *tribal leader* (部族長) の表現も同様の意味で使用されている[SIGIR 2011: 59,60]。

<sup>8</sup> 死亡者数はイラク政府発表の数字。実際は、さらに多い可能性が高い[Brookings 2011: 3]。

<sup>9</sup> 1 イラク・ディナール (ID) = 1170 米ドルで換算。支援策は 2007 年に導入され、2011 年までは 150 万 ID、2011 年 6 月に現在の 400 万 ID に増額された。

<sup>10</sup> サービア教徒は古代からイラク南部湿地帯周辺に居住し、洗礼儀礼を重んじるとされる[Marr 2012: 19]。

## Post-Ş addām Ḥusayn Iraq and its forced migrants

--Why improvement of the security situation does not facilitate their return--

This paper draws attention to the situation around the forced Iraqi migration after the US-led attack in 2003. Our main focus is on the issue of return-migration from the view point of the “security” environment.

As well known, it's been 9 years since US-led Iraq attack in 2003 and the collapse of the Ḥusayn regime. Since then, almost 1.5 million Iraqis crossed the border mainly due to the terrible security situation. The bombing of al-‘Askarīya Mosque, one of the holiest shrines in Shi’i Islam, in 2006 led to what is often described as "a sectarian civil war." It lasted for almost 2 years, but near the end of 2008, the situation was said to have improved, according to the Iraqi government as well as other major international aid agencies.

It has been widely accepted by the aid agencies that when the security situation improves, people want to come back home. However, as of 2012, this has not happened in Iraq.

With the above background, in this paper we try to understand the reasons why the Iraqi migrants don't return home while their security concern—which they admit as the biggest obstacle for return—has been almost diminished. To serve that purpose, the paper sets a working hypothesis as follows: Aspects of the security environment are different from those giving aid and those receiving aid.

In this paper, first, we have a close look at the migration background. Second, we examine the overall returning flow of Iraqis. Third, we confirm the perceived importance of security for returners and humanitarian organizations. Fourth, we analyze the security situation in Iraq from both sides' perspectives. Finally, with the above analysis, we bring new understanding to the issue of forced migrants in Iraq and two different “security situations.”

(ENJO Yumiko, Doctoral Program in International Relations,  
Graduate School of International Relations, Ritsumeikan University)