

帰還者問題；帰還プロセス完了後の避難民問題 —クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合—

材木 和雄

広島大学大学院総合科学研究科教授

皆さん、こんにちは。このシンポジウムに参加くださりましてありがとうございます。

本日、私は、『帰還者問題』；帰還プロセス完了後の避難民問題—クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合—のタイトルでこれからお話をします。

さて本日の話ですが、私が焦点を当てるのは難民ではなく帰還者です。そのため、今回のシンポジウムの目的に私がどれだけ貢献できるか分かりませんが、できるだけその趣旨に沿うように努力します。まずはこれからのお話の焦点が帰還者であり、難民ではないことをご理解ください。

帰還者とは紛争終了後に元の居住地に戻った避難民のことです。彼らは元の居住地への帰還後にどのように生き延びてきたか、そしてなお残る帰還者の問題は何か。国際機関の支援、例えば UNHCR（国際連合難民高等弁務官事務所）の支援が終わった後に残る帰還者の問題とはいったい何かを考えることが課題です。

もっとも、抽象的な話ではわかりにくいと思います。そこでこれからは、私の研究地域であるクロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナの事例を述べます。

クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナは、かつてはユーゴスラヴィア連邦の一部でした。ですから、まずユーゴスラヴィアは先

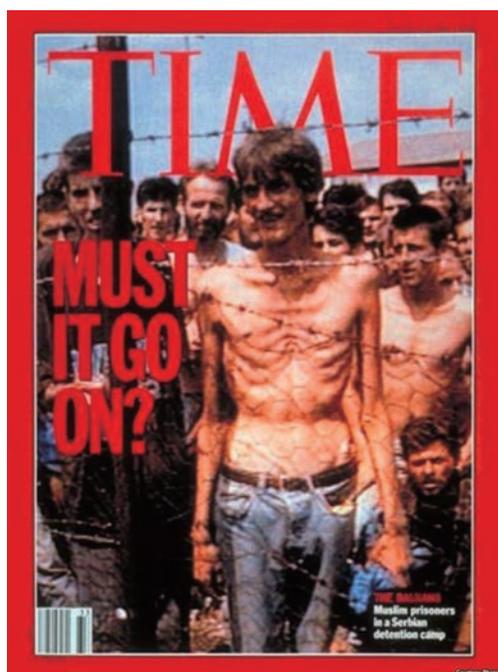
の紛争前はどのような国だったかを述べておきます。簡単に申し上げますと、この国では大戦間期と第二次世界大戦中に深刻な対立と紛争が起きましたが、戦後のユーゴスラヴィアは長きにわたって多民族の共存共栄を実現してきました。そのため、この国は民族問題を解決した「模範的な国家」とみなされていました。

ところが卓越した指導者だったチトーの死後、とくに 1980 年代後半にこの国では民族主義が再燃しました。国を束ねていたユーゴスラヴィア共産主義者同盟（共産党）および社会主義政権の崩壊とともに各共和国内の民族主義運動は抑えが効かなくなり、ついには諸民族の内戦が起きました。1991 年 7 月のことです。

よく知られていることですが、この内戦では各民族は自分たちの単一民族国家の樹立を目指しました。クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、その手段として、「エスニック・クレンジング（Ethnic cleansing）」を各民族が実行しました。「民族浄化」と訳される悪名高い言葉ですが、端的にはその地域を支配する民族主義勢力が少数派の他民族住民を居住地から強制的に追い出す組織的な活動です。その結果、この内戦では非常に多くの避難民が発生しました。ボスニア・ヘルツェゴヴィナではその数は内戦前の人口

の半数に当たる 220 万人と推定されています。

次の写真はボスニア内戦を報道した「タイム誌」の表紙写真です。悪名高い強制収容所を示しています。ご覧になれば分かるように、悲惨な状況でした。もっとも、この報道によって国際社会はこの内戦に大きな注意を払うようになりました。



この紛争はアメリカの軍事介入によって終結し、その貢献によって Dayton 和平協定が締結されました。1995 年 11 月のことです。その後、平和構築と戦後復興と並んで大きな課題になったのが避難民の元の居住地への帰還です。Dayton 和平協定ではその付属文書 7 に「全ての難民の帰還の権利」が明記されています。これは、国際社会が民族浄化の結果を元に戻すことが必要だと考えたためです。

それでは避難民の帰還の実態はどうだったのでしょうか。UNHCR によると、2012 年末までに国外から 45 万人の難民が帰還、58 万

人の国内避難民が帰還しました。併せて 103 万人の帰還が実現しました。そのうち、マイノリティとなった人々の帰還は約 47 万人です。詳細は最後のページに添付している統計資料を参照してください。その結果として、220 万人のうち約半数が元の居住地に戻りました。

こうして内戦前の水準には及びませんが、どの地域でもマイノリティの帰還は一定程度実現し、それに応じて人口構成の多民族的性格が回復しました。国際社会が目標とした「民族浄化の結果の修復」は、完全ではありませんが、部分的に達成されたと言えるでしょう。

しかし、避難民の帰還にはもう一つの現実があります。それは帰還者の多くが元の居住地に常住していないことです。その最大の理由は就業機会などの経済的な条件が帰還地域に欠落し、生活を再建することができなかつたためです。帰還者の多くは帰還の登録をすると元の避難先に戻りました。そのため、帰還は持続的なものになっていないことです。

実際に元の居住地に帰った人たちは年配者が多く、また農業地域が多いと言われます。これは農業で自活ができる地域であるためです。これらは 2007 年の UNHCR の報告書（注 1）に述べられていることですが、私もまったく同様の事実を各地で確認しています。

次に私の着眼点を説明します。私はフィールド調査を行う社会学者です。調査のためにボスニアの各地に何度も足を運びました。そこで明らかになったことは、どの地域でもマイノリティが残っているということです。彼らは様々な地域に残留しています。数は多く

ないですが残っている。これは重要な事実です。彼らが残っていることによって、その地域の民族純化に一定の歯止めがかかっている。言い換えると、彼らの存在は、多民族的な社会構成の維持に貢献しているということです。

そこで残留するマイノリティ住民の事態調査を開始しました。帰還した人たちはどのようにして生き残っているのか、どのように持続可能な生活しているのかを分析しました。

実際に私が調査したのは次の三地域です。第一にクロアチアにおけるセルビア人の帰還地域です。第二にセルビア共和国にあるセルビア人難民の定住地域です。三つ目は、ボスニア・ヘルツェゴヴィナのマイノリティ民族の帰還地域です。本日はボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける調査結果についてお話をします。それが本日のシンポジウムの目的と最も関連があると思うからです。



ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいてマイノリティが持続的に残留している地域には二つのタイプがあります。まず一つは、地元

の帰還者支援団体の NGO (非政府組織: Non-Governmental Organization) がしっかりとした支援活動を行っている地域です。もう一つのタイプは、マイノリティのメンバーから基礎自治体の首長が選出されている地域です。

地元の NGO がしっかりとした支援活動をしている事例ですが、ここでは三つを述べたいと思います。一つ目はセルビア共和国のデルヴェンタ (Derвента) に拠点を置く「ボサンスカ・ポサヴィナへのクロアチア人帰還者の連合」です。二つ目はモスタール (Mostar)、これはボスニアの南にある都市ですが、そこで活動する「モスタールへのセルビア人の帰還のための連合」です。三つ目はバニャ・ルーカ (Banja Luka)、これはセルビア共和国の実質的な首都ですが、そこで活動する「バニャ・ルーカへ帰還した市民の連合」です。この団体の指導者はボシュニャク人ですが、セルビア人、クロアチア人も団体の幹部に加わり、超民族的な支援活動をしています。

また、マイノリティのメンバーが基礎自治体の首長に選出されているのは、ボサンスコ・グラホヴォ (Bosansko Grahovo)、ドゥルヴァール (Drvar) です。いずれもボスニア・ヘルツェゴヴィナの西部でクロアチアに近い町です。クロアチア人が支配する行政単位 (県) に含まれているため、これらの町のセルビア人はマイノリティです。しかし、これらの町では住民の多数はセルビア人であり、基礎自治体の首長はセルビア人が選ばれています。そこでは、自分たちの民族の代表によって行政が運営されているので、セルビア人の帰還者に大きな安心感を与えています。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは内戦の終結後 20 年が経過しました。そこでは緊急支援の時期や復興支援の時期はすでに終わっ

ています。しかし、多くの問題が残っています。その一つは 2012 年末になお 17 万人以上の登録された避難民が存在し、恒久的な解決策を求めていることです。

彼らの多くは、様々な理由から元の居住地に帰還できない人々です。例えば、再建すべき住宅を持たない人々であったり、あるいは強姦や暴力行為を受けるなど人権を著しく侵害されたために大きなトラウマを抱えていたりする人々です。

このような人々を対象とした援助プロジェクトでは、居住地への帰還を促進するだけでなく、避難した地域での定住を支援することも必要になっています。

復興支援が終わった段階では難民問題は「貧困問題」に移行したように思います。彼らには社会保障制度による支援が必要です。ところがボスニア・ヘルツェゴヴィナでは社会保障制度が十分ではありません。制度がきちんとしていない上に、財源不足のために給付水準も低いです。貧困問題を緩和するためには社会保障制度の整備と適用対象者の拡大が急務の課題です。

しかし、このような政府からの支援の不足を補うものとして、注目すべき地元 NGO の支援活動も存在します。ここで幾つかの例をご紹介します。

たとえば、ドゥルヴァールにおいては、帰還地域の一部に無電力の問題があります。帰還者住民は帰還後に何年も電気のない生活に耐えてきました。ところが最近、彼らは太陽光発電パネルを住宅に設置することで電気を得ることができるようになりました。このケースでは、地元の帰還者支援の NGO が企画書を作成し、UNDP（国連発展計画）と基礎自治体が折半で設置費用を負担しまし

た。

以下の二つは私が撮影した太陽光発電パネルの写真です。ドゥルヴァールにある帰還者集落の住宅に設置されています。ドゥルヴァールは、クロアチアとボスニアの国境付近にあります。内戦前にドゥルヴァールは電力がクロアチアから供給されていましたが、その施設は戦争によって破壊されてしまいました。

内戦後にボスニア・ヘルツェゴヴィナとクロアチアは別々の国になりました。そのため、クロアチアの電力会社はこの集落への電力供給の再開に全く興味を示しませんでした。

電柱とケーブルを設置し、遠隔地の集落に電気を供給することは多額の費用がかかります。人口の少ない集落のためにそのような投資をすることは非効率です。そのため、この地域の電力の復旧は後回しにされ、この集落では長らく電気を利用できませんでした。しかし、局所的な電力供給を可能とする太陽光発電パネルの設置によって住民は電気を利用できるようになりました。大変興味深い事例です。





なおこの集落ではまだ太陽光発電パネルを設置していない人も多くいます。たとえば、次の写真の方は、夜になると電気がないので照明のためにろうそくを使っていると述べ、それを持ち出して私に示してくれました。大変不便な生活が続いていることが分かります。



他方、セルビア人民共和国の中心都市であるバニャ・ルーカという町では、今、ボシュニャク人をリーダーとする NGO（「バニャ・ルーカへ帰還した市民の連合」）が直営の工場を建設中です。彼らは独自の交渉力でボスニア連邦政府から建築資材の供給を受けました。またトルコ政府に資金援助を申請中と聞いています。彼らはこの工場に就職難に悩む帰還民を雇用する計画です。それが実現すれば彼らの生活は安定します。今、NGO には提

案力とか企画力といったものが必要になってきていますが、彼らはそのような能力を備えた団体だと言えるでしょう。

しかし、NGO の力だけでは持続的な帰還と残留の条件を作り出すことはできません。その国の中央政府が問題解決のために努力すべき課題があります。ボスニア・ヘルツェゴヴィナの現状に即していえば就職難（失業問題）の解決が最大の課題です。これは帰還者だけではなくて、国全体に雇用を創出するということです。そして、次に健全な国民経済システムの育成が必要です。また経済成長の果実を全国民に還元していくことが重要です。

しかし、実際にクロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナの現実はそうではありません。その昔社会主義国であったクロアチアとボスニアは今なお移行期間にあります。すなわち、統制経済から市場経済への移行期間です。両国ともに私的セクターの発展が遅れています。これに対して、公的セクターが経済全体に対して依然大きな役割を占めています。とくに雇用面では全就業者の 4 割は公的セクターで働いています。他方、公的セクターに対する政治（政党と政治家）の影響力はまだ大変強く、これが腐敗の元凶の一つとなっています。

例えば、職員・従業員を採用する場合に多く使われるのがコネであり、政党の影響力による縁故就職が蔓延しています。とくに公的セクターの職員採用ではそうです。多くの場合、コネをもたない大多数の国民は公的セクターに就職できません。長引く経済低迷と就職難のために縁故に頼って就職しようという傾向が強くなっていますが、それは縁故をもたない人々の公的セクターへの就職をい

っそう困難にしています。一種の悪循環があります。このような状況から、国民の間には閉塞感が充満しています。

ここでクロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナを揺るがしているごく最近の社会問題を指摘したいと思います。それは国外移住者の急増です。言い換えると、国内では就職の機会を得られない人々や国内での仕事に魅力を感じない人々が新たな仕事を求めて国外に移住する動きが強まっていることです。

とくにクロアチアは 2013 年に EU（欧州連合）に加盟し、国民が EU 域内の移動の自由を獲得しました。その結果、高度な知識・技術を有した人材が多数、国外に流出しています。その典型は医療従事者（医師、医療技術者、看護師）やエンジニアです。つまり「頭脳流出（Brain Drain）」と呼ばれる現象が非常に深刻な問題となっています。

かくしてクロアチアではマジョリティーに属する民族グループ（クロアチア人）でさえ、よりよい仕事と生活条件を求めて国を出ていくという状況になっています。このような状況では国外に定住するマイノリティの帰還・帰国の増加はあり得ないと思います。

ごく最近では毎年 5 万 2,000 人の国民が移住のためにクロアチアを出ていると推定されています。行き先としては、主としてドイツを筆頭に EU（欧州連合）諸国に移住しています。クロアチアは人口が 430 万人の小国です。これが、もしこれが日本の人口規模で起こったとすれば、毎年 150 万人の日本人が移住のために外国に出て行くということに匹敵します。非常に大きな数だと気づかれるはずですが。

最後になりますが、紛争後社会（Post-

conflict society）の再建には、主として、緊急支援、復興支援、自立支援の 3 つの段階があると言えます。そして、私の見るところでは、クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、帰還者問題は今、帰還者および帰還地域の自立支援に重点を置くべき時期にきています。この段階では国際社会は NGO などの提案を審査し、帰還者の生活の自立を促進するような優れたプロジェクトに資金援助することが求められていると思います。

例えば、すでにお話ししたドゥルヴァールの NGO が提案した太陽光発電プロジェクトは費用対効果の面でも優れ、非常によい提案だと思います。NGO 自身が工場を設立・経営し、失業中の帰還者に就業と稼得機会を提供しようとするバニャ・ルーカの NGO の試みも注目されるべきだと思います。

他方、クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、縁故主義の蔓延も是正すべき重要な課題です。行政や公共企業など公的セクターの活動には税金などの公費が投入されています。そのため、そこでの就業機会はすべての国民に開かれたものである必要があります。言い換えると、公的セクターの職員採用には公平性と透明性が担保されるべきです。それを実現するためには、採用制度改革（例えば公募の義務付けなど）とともに、市民あるいは NGO による監視活動は重要な役割を果たすことになるでしょう。

クロアチアとボスニア・ヘルツェゴヴィナの戦後の状況を見ていて気付くことは、紛争後社会の再建は想像以上に長く険しい道のことであるということです。したがって、国際社会の側も息の長い見守りと支援が必要です。

以上で私の報告を終わります。ご清聴あり

がございました。

注 1 : UNHCR, Briefing Note on UNHCR and Annex 7 in Bosnia and Herzegovina, 2007

表1. BiHに帰還した難民および国内避難民の数（2012年12月31日）

	2012年末現在	2012年
A. 国外からの帰還	450,083	273
B. 国内避難民の帰還	580,309	357
合計	1,030,392	630

注: BiH はボスニア・ヘルツェゴヴィナの略称

表2. BiHにおける元の居住地へ帰還した難民および国内避難民の数

	2012年末現在	2012年
A. ボスニア連邦	275,392	66
B. セルビア人共和国	173,348	541
C. ブルチコ行政区	22,095	0
合計	470,835	607

表3. BiHにおける難民、亡命者、国内避難民

	合計	ボスニア連邦	セルビア人共和国	ブルチコ行政区
A. 難民	6,919	164	6,722	33
クロアチアから	6,733		6,700	33
セルビア、コソヴォからの認定難民	146	124	0	0
うち難民センターの居住者	20	20	0	0
その他の国から	40	40	0	0
うち難民センターの居住者	7	7	0	0
B. 亡命者	42	42	0	0
コソヴォを含むセルビアから	3	3	0	0
うち難民センターの居住者	3	3	0	0
その他の国から	39	39	0	0
うち難民センターの居住者	7	7	0	0
C. 国内避難民	103,449	41,690	61,247	512

表 1 から表3の資料出所: UNHCR Statistics package 2013, p.2-p.3.