

国内避難民の動態から見たフセイン政権崩壊後のイラク

—バグダードの住宅不足とスラムの拡大—

円 城 由 美 子

Post-Husayn Iraq from the Perspective of Internal Displaced Persons

— Housing Shortage and Expansion of Slum in Baghdad —

Yumiko Enjo

抄 録

本稿は、イラク国内避難民（IDP）の住宅事情を手がかりに、2003年の米英主導によるイラク攻撃が社会にいかなる変化をもたらしたのかを論究するものである。具体的には2003年以降発生した200万人ものIDPの多くが滞留する首都バグダードに焦点を当て、従来からの住宅不足とIDPの動態との相関関係を中心に考える。

まず、IDP発生の背景をフセイン政権による強制移住政策の視点から概観し、次にIDPの住環境の実態を分析する。さらに、前政権から慢性化していた住宅不足の構造を確認し、現在も、その構造が継承され、住宅が十分供給されていない現状を明らかにする。その上で、住宅不足の影響がIDPに先鋭的に現れ、スラムの拡大に結び付いていることを論証する。

キーワード：イラク、フセイン政権崩壊、IDP、スラム、住宅不足

(2012年10月1日受理)

Abstract

This paper discusses the changed aspects of Iraqi society after the 2003 U.S.-led Iraq attack, from the perspective of Iraqi-IDP. It focuses on the capital, Baghdad, where the majority of IDP has been staying. The housing shortage, which originated with the Husayn administration, and its relation to the current state of IDP will be the main focus of this study.

First, the paper reviews the background of the emergence of Iraq IDP related to the forced displacement policy under the Husayn administration. Next, it analyzes the structure of the housing shortage, which was already chronic under the Husayn administration and continued even after the regime change. It then demonstrates that housing is not sufficiently provided today partly because of this legacy of the past. Finally, it argues that the influence of the housing shortage keenly affects the IDP and has led to the expansion of the slum in

Baghdad.

Key words: Iraq, collapse of Husayn regime, IDP, slum, housing shortage

(Received October 1, 2012)

はじめに

本稿は、イラク国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDP)¹ の住宅事情を手がかりに、米英主導のイラク攻撃によって社会にいかなる変化がもたらされたのかを論究するものである。イラクでは、いまだにテロが散発し、戦闘が市民の日常生活と渾然一体となった様相が続いている。2003年のイラク攻撃後、2006～8年の極度に治安が悪化し「内戦状態」(NBC 2006)とメディアが報じた時期には毎月約6万人のIDPが発生したと推定される(IOM 2009)。

近年は大規模なIDPが発生していないものの、帰還も定住もできず仮住まいを続ける長期的避難民²の増加が見られ、社会問題となっている。IDPの間で問題の一つとされるのがシェルター(避難場所)の確保である。とりわけ、最大の出身地であり、また、滞留先ともなっている首都バグダードの避難民の間では、安全な避難先の確保が最も深刻な問題と位置づけられている。

IDPとしばしば関連づけて参照され、国連関係機関および米国政府の報告書などで問題視されているのが、バグダードをはじめとするイラク都市部における住宅不足である。その不足規模は全国で推定140万戸(US Institute of Peace 2009: 8)とも150万戸(UNHABITAT 2009: 8)とも言われる。

バグダードにおけるIDPのシェルター確保と、一般都市住民にとっての住宅不足という、これら二つの問題の相関関係については、国連関係機関および米国政府が、「住宅不足がIDPに対して、より深刻な影響を与えている」ことや、「IDPが住宅不足をさらに悪化させている」(UNHABITAT 2009: 8)ことを指摘している。しかし、両者の相関関係は、必ずしも十分に論証されているとは言えない。

このような状況を踏まえ、本稿では、イラクの復興に関わっている米国政府、居住環境の調査や開発計画を担うUnited Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT: 国連人間居住計画) および難民支援に関わる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) のデータや報告書をもとに、なぜ、バグダードではIDPの避難場所の確保が困難であるのか、そのことは何に起因し、また、イラク社会にいかなる変化を引き起こしつつあるのかを、イラク都市部で慢性化している住宅不足の問題との関連から検証する。

本研究の意義は、以下の2点に集約できる。第一に、フセイン政権崩壊後のイラクについては、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論文が刊行されてきたが、生活レベルでの状況については、あまり研究が進んでいない。このことを踏まえ、人の移動を取り上げ、生活により密着した社会的変化の実態を明らかにする。

第二に、イラク人の移動については、酒井紫帆の「イラク難民・避難民問題」（酒井紫帆 2008: 1-27）が、2008 年までのイラク周辺国への移動およびイラク国内での移動について幅広く検証している。同論文は、人道支援の視点から、「難民・避難民問題」³そのものを研究の俎上に載せ、宗派对立に起因する IDP の発生、住み分けの傾向や彼らの直面している問題および、その政治的な意味合いを指摘し、政治的なアプローチによる問題解決を提言している。それに対して本稿は、IDP の発生という現象を社会で起きた変化を知るためのツールと位置づける。人の移動は生活レベルの変化を反映する指標であり、また新たな変化を引き起こす原因でもあるという認識に基づき、IDP の住宅不足という現象の背景にある社会的な変化を見出すことを目的としている。そうすることで、難民・避難民研究を中心とする、人の移動の研究に対して、難民支援とは異なる視点を提示する。

本稿は以下の 4 章から構成される。1 では IDP 発生の歴史的経緯をフセイン政権下の強制移住政策を中心に概観する。2 では、現在の IDP の移動先に見られる傾向およびその理由、避難先での住環境の現状を確認する。3 では住宅の不足が、いつ、どのように発生してきたのかを検証する。そのために、首都バグダドの成り立ちおよびフセイン政権の土地・住宅政策に焦点をあてて住宅不足の背景を確認し、現在の住宅開発上の問題点との関連を検討する。4 では、それまでの議論を踏まえ、イラクの都市部を中心に見られる住宅不足の IDP への影響および、IDP の住宅不足への影響を考察する。

1. IDP 発生の背景

IDP 発生の要因に着目した場合、2006 年 2 月のシーア派聖地爆破事件を境に大きく変化した。2006 年 2 月までを第一期とすると、この時期の発生要因は、支配エリートや政権関係者の排除を通してフセイン政権時代の支配構造を解体し、影響を解消しようとする動きと言える。このような動きを以下、前政権を「リセット」しようとする動き、と呼ぶことにする。具体的には、強制移動させられた者が前の居住先へと戻ろうとする動きや、フセイン政権時代の支配者層を追放し、建造物を破壊し、その体制に関する事象を消し去ろうとする動きである。これには、さらに二つの側面がある。一つはバアス党下で行われた強制移動を、移動対象となった人々自身が「リセット」しようとする「下からの動き」である。もう一つは、米国主導の占領統治下で Coalition of Provisional Authority (CPA: 連合国暫定行政当局) が、バアス党およびその幹部を排除することによって「リセット」しようとした脱バアス党政策の影響であり、「上からの動き」である。

2006年2月以降の第二期の要因は、新政権での主導権をめぐる政治対立である。宗派に基づく宗教集団のイラク人同士の政治闘争、および、米軍主導の占領統治への反発に基づく反米テロ活動など、フセイン政権後の主導権争いが暴力化した結果による極度の治安の悪化である⁴。

本章では、フセイン政権下の政策およびフセイン政権後のCPAの政策が、現在のIDPの発生とどのように関係しているのか、また、その後の宗派に基づく政治対立は、IDPの発生という点から考えて、フセイン政権の政策と、どのような点で接点があるのかを検証する。そのために、この二つの要因がIDPを発生させた背景を政策面を中心に整理する。

1. 1 フセイン政権体制の「リセット」

1. 1. 1 強制移住先からの帰還

フセイン政権下では、政権への反抗分子とみなされた者に対して強制移住が講じられた。北部クルド地区では、1987～78年の「アンファル作戦」および91年の反乱の結果⁵、および90年代の「アラブ化」政策⁶によって約150万人が、強制的に移住させられ、また、南部シリア派地区では、30～40万人が強制移住の対象となったと推定されている (Marr 2012: 199)⁷。

強制移住を伴う弾圧は、水や石油資源の獲得を目的とした場合もある。土地の取り上げや配給の停止、対象地域での灌漑プロジェクトの実行などを打ち出し、身分証明書の取り上げや、家族の誰かを拘束することによって強制移住が進められた (Sassoon 2009: 10)。また、弾圧を避けて、国外——主にイラン——へ避難した人々もいる。

バアス党政権下での強制移住者および国外避難民の帰還は、フセイン政権崩壊後の比較的早い段階でIDPを発生させた。強制移住させられた者や国外からの帰還者が、以前の居住地に戻り、土地や家屋の所有権や、そこでの居住権を主張したことで、玉突きのように現住人が追い出され、IDPとなったのである。

つまり、第一の要因によるIDPとは、フセイン政権によって移動させられた人々が、政権崩壊と同時に、その移動を「リセット」しようとする動きによって発生したものと言える。

ただし、帰還元に戻っても、居宅を取り戻すことができずに行き場を失い、避難民化しているケースもある。国連のイラク復興支援機関、United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI: 国連イラク支援ミッション) は2004年、それまでにイランから帰還が確認された657,000人のうちの65%がIDPに転化している (UNAMI 2004: 8) とし、UNHCRは、2004～2005年の間に北部への帰還者の80%、南部への帰還者の35%以上が、IDPになっていると報告している (UNHCR 2006: 10)。このように、必ずしも「玉突き」状態にならず、むしろ、元の住居まで戻ったものの現住人から「突き返される」ことで、帰還を試みた者自身が避難民化している場合も少なくない。

帰還者が居宅を取り戻せても、取り戻せなくても、IDPの発生という点では、追い出された前居住者もしくは、居宅を取り戻せなかった帰還者のいずれかがIDPになることにな

る。つまり、バース党政権下で強制的に国内外に移住もしくは避難せざるを得なかった者で帰還を試みた者の動きが、フセイン政権崩壊後の早期の段階での IDP 発生へとつながったのである。

以上が、人々の自発的な移動による「下からのリセット」の動きである。次に「上からのリセット」の動きをみてみたい。

1. 1. 2 前政権関係者の排除

2003 年 4 月のフセイン政権崩壊後にイラクを占領統治した CPA は、占領統治の開始直後に「脱バース党政策」を発令した。これによって前政権の関係者は「公式」に政治的に追放されることになった。追放の対象となったのは、バース党幹部だけでなく、バース党政権と「共謀」して経済制裁下でも生き延びてきたと見られてきた研究者、医者、教育者、ジャーナリストなど、バース党政権下で比較的、影響力を持っていた幅広い層の人々である (Ali 2011: 234)。

追放する主体は、基本的には CPA および新政権である。ここで、とりわけ影響力を発揮したのはシーア派イスラーム勢力で政権の一翼を担うイラク・イスラーム最高評議会 (SCIRI) の軍事部門バドル軍団である。彼らは、内務省を占拠し、警察の特殊部隊を事実上「乗っ取った (took over)」とされる (Ali 2011: 234)。スンナ派の居宅に夜襲をかけ、秘密警察や軍のユニフォーム姿で前政権の関係者を襲撃する「死の集団」と指摘されている (ICG 2007: 13)。彼らの襲撃対象は、あくまでも旧体制の関係者である。スンナ派だけでなく、シーア派でも関係者と見なされれば襲撃対象とされた (ICG 2007: 13)。

国内外に避難した人々から襲撃の様子を聞き取ったイラク研究者アリーのインタビューでは、前政権で保健省の南部担当局長を務めた男性が、ライフルや他の小火器を持ったバドル軍団に自宅を襲撃され、近所の知人宅や、親戚宅を転々としながら、執拗に繰り返される襲撃から逃避した、と語っている (Ali 2011: 234)。

さらに、前政権下で虐げられていたと感じていた各集団や個人もまた、それぞれが、この「追放」を目的とした襲撃に加担した。その対象は、人物だけでなく——米軍による占領統治の開始直後は特に——学校、大学、研究機関など公共施設にも向けられ、著しい略奪や破壊行為という形で表面化した (Ali 2011: 233)。

これらの前政権に関する人や物に対する一連の攻撃はすべて、フセイン政権の統治を「リセット」しようとする動きと見ることができる。この動きの中で追放された前政権関係者の存在が、IDP 発生の一因なのである⁸。

1. 2 政治対立による治安悪化

これまで、フセイン政権の崩壊という統治者の交代に伴う、前政権の政策および支配者層の一掃の動きが、IDP 発生の一の要因であることを見てきた。次に、極度の治安の悪化による、主に 2006 年以降の大規模な IDP 発生を引き起こした第二の要因について考察する。

先の要因は前統治のリセットへ向けた動きと位置づけることができた。第二の要因は、米国の占領統治に対する反発および、国内における——基本的には宗派や民族を軸とした——集団間の支配権をめぐる争いによる治安の悪化と見ることができる。つまり、フセイン後の新政権の主導権をめぐる政治対立である。

IDP の増加は、2004 年初頭から顕著になり、2005 年 1 月に実施された移行国会選挙の前後ではさらに増加したが、第二の要因による IDP が増加するのは 2006 年 2 月のサーマッラーにあるシーア派の聖地アスカリー・モスク爆破事件後である。表 1 に見られるように、IDP の規模はこの時期以降、格段に拡大した⁹。激化する戦闘や頻発する爆発、死亡者数の急増などを受けて、メディアは、国内の治安状況を——米国政府もイラク政府も否定したが——「内戦状態 (a state of civil war)」と表現するようになった (NBC 2006)。この間の IDP は、200 ～ 250 万人と報告されている¹⁰。

表 1 IDP の避難時期

	2006 年以前	2006 年	2007 年	2008 年以降
IDP の避難時期別%	4.5%	67.8%	25.6%	2.0%

出典：(IOM 2009) をもとに筆者作成。

注：2012 年の時点での IDP を 100% とした場合。

この時期は、イラク人同士の政治対立に起因する暴力の応酬によって暴力行使の要因・手段が多様化した (山尾 2012: 108)。さらに、金銭目的の武装集団による誘拐や脅迫、国内の混乱を目的とする反米テロ組織による爆破事件も頻発し、誰もが安全を確保できない状況であった。

宗派対立に基づく爆発や殺害事件などによる治安の悪化は、主に、両宗派が混在している地区で激化し、そのため特に、混在地区の多い首都バグダードおよびその近隣地区は極度に治安が悪化した。また、反米武装勢力の活動も米軍が大規模に駐留しているバグダードにおいて、より活発化した。このような状況から、首都バグダードでは、国内でもっとも多くの IDP が発生した (Sassoon 2009: 10, 174)。

人々が紛争状態から逃避したことが IDP の発生という現象を生んだのであるが、IDP が、自らの宗派が主流となっている地域へと移動した結果、国内および県内で宗派に基づく住み分けが促進された。宗派による住み分けは特に、複数の宗派や民族が混在するバグダードで顕著に現れた。

また、バグダード市内では、宗派別の住み分けが明確化しただけでなく、より重要なことに、宗派別の人口構成が 2003 年と 2009 年では大きく変化した。最大宗派がスンナ派からシーア派へと入れ替わったのである。2003 年にはバグダード市内の人口の 65% をスンナ派が占めていたが、2007 年には 75% をシーア派が占めるようになった (Sassoon 2009: 14)。

留意すべきは、この現象は単なる偶発的な出来事の結果ではなく、宗派の混在地域にお

いて各宗派が「自陣」拡大を目的として敵対宗派を追放した結果という面も有している、という点である。両宗派にとって、強制移住させることは武力闘争における戦略であり、両派の目的と化していたのである (Sassoon 2009: 12, 218)。フセイン政権下では意図的に人を移動させるために強制移住が用いられたが、人の移動を戦略的に用いる手法は、フセイン政権という支配主体の崩壊後も別の主体——ここでは、政治闘争を繰り返す宗派に基づいた宗教集団——によって採用されており、フセイン政権からの政治手法の継続性を見ることができる。

以上、現在の IDP の発生には、フセイン政権崩壊に伴い、それまでの強制移住政策をリセットしようとする人の動きと、敵対する集団の支配権をめぐる——強制移住政策を含む——闘争による治安の悪化が、主な原因であることを見てきた。次に、そのような背景で発生した IDP の住環境の現状を検証する。

2. IDP の住居の実態

前節では、IDP 発生の主な原因を、フセイン政権時代以降の強制移住との関係から見てきたが、本章では、現在の IDP の移動先県やその理由、現在の居住先の家屋の種類、および住環境の質を見ていく。

2.1 主な避難先と IDP の特徴

2006 年以降に発生した IDP の 90% 以上は、主な戦闘地であり、人口の密集地でもある首都バグダードおよび隣県のディヤラ、北部のニネヴェの出身である。特に多いのはバグダード出身者で、IDP の半数以上を占めている。具体的には、バグダードの人口が全人口に占める割合は 23% だが、バグダード出身の IDP は IDP 全体の 63.2% を占めており (IOM 2010)、人口構成比を大きく上回って IDP を出していることがわかる。国内国外の両方の避難民を合わせると、バグダード住民のおよそ四人に一人にあたる 170 ～ 180 万人が国内もしくは国外に避難している (IOM 2010)。

さらに、バグダードは、IDP 最大の受け入れ地でもある。IOM によると、バグダードに避難している IDP の 85% 近くが県内出身者であるという (IOM 2010)。つまり、IDP の移動は、バグダードの県内で最も大規模に起きている、ということである。

では、なぜバグダードでは県内移動が中心で、県外への移動は比較的少ないのだろうか。以下のような理由が考えられよう。

第一に、バグダードに滞在している県内出身の IDP の多くが地元への帰還を希望しているため。地元への帰還希望は、IDP 一般に見られる傾向ではなく、バグダードに滞在している IDP に見られる特徴であることが、IDP へのアンケート調査の数字で示されている。IOM の調査によれば、対象となったバグダードの IDP のうち 80% 近くが出身地への帰還を希望している (表 2)。同じ数字は、シリアやトルコと国境を接している北部のニネヴェの IDP では約 60%、南部バスラでは約 6% である。一方、ニネヴェの IDP の間では 34%

が「別の場所（出身地でも現在の避難場所でもない場所）での定住」を希望しているが、同じ数字は、バグダードでは10%である。また、南部シーア派の居住地となっているバスのラのIDPの間では「現在の避難先での定住」を望んでいる人が85.2%であるが、ニネヴェでは6%、バグダードでは5%である（The Brookings Institution 2009: 45）。

表 2 IDP の避難先県と今後の居住先についての希望

避難先県	出身地への帰還を希望	現在の避難先での定住	別の場所での定住
バグダード	80.3%	5 %	10 %
ニネヴェ	59.8%	6 %	34 %
バスラ	5.7%	85.2%	9.1%

出典：（The Brookings Institution 2009: 45）をもとに筆者作成。

つまり、「IDP」という単一のカテゴリーでくくられている人々の間でも、将来の居住先についての見通しや希望は、個々人で大きく異なり、その違いが避難先に反映されている、ということである。バグダードのIDPの場合、その多くが地元への帰還を希望している、というよりも、むしろ、バグダード出身者のうち、帰還を希望している人の多くがバグダード県内に留まる傾向がある、と考える方が自然であろう¹¹。

第二に、移動の困難さである。IDPは、国内での移動について何らかの制限を感じている、という報告がある（The Brookings Institution 2009: 16）。表2の3県に滞在するIDPを対象にした調査では、移動が自由に出来ない理由には、「チェックポイントの存在」（56%）、「道路の破損や交通渋滞などの道路の状況」（49%）、「夜間外出禁止令」（49%）、「フェンスなどの障害物の存在」（27%）、「移動許可証が必要」（20%）、があげられているが、バグダードでは、これらの要因による移動制限は他県より深刻である。このことも、県外への移動者が少ない理由と考えることができるだろう（The Brookings Institution 2009: 54）。

表 3 IDP の移動が自由にできない理由 (複数回答可)

チェックポイントがある	56%
道路の破損や交通渋滞など道路の状況	49%
夜間外出禁止令	49%
フェンスなどの障害物の存在	27%
移動許可証が必要	20%

出典：（The Brookings Institution 2009: 16）をもとに筆者作成。

帰還を希望し、近くに滞在しながらも、元の居住先に戻れない理由としてバグダードのIDPが治安に次いであげているのが「帰還場所の喪失」である。具体的には、「自宅が破壊されている」（32%）、「他人によって占拠されている」（59%）（UNHCR 2011）ことが、帰還が困難な理由とされている。つまり物理的に居住する先がないことが、避難生活を続

けている大きな要因の一つなのである。

2.2 IDPの現在の住居

では、帰還先を失ったIDPはどのような所に居住しているのだろうか。一般的に、難民・IDPの避難場所として考えられるのは、人道機関設営の難民キャンプである。だが、イラクのIDPは、ほとんどキャンプに滞在しない。IOMによると、2006年以降のイラクのIDPのうち、キャンプに滞在しているのは、IDP全体の1%程度という（The Brookings Institution 2007: 3）。キャンプ滞在者が少ないことは、国内国外のイラク人避難民に共通して見られる特徴である。その理由は、①避難民の多くが都市部出身であり、利便性の面で、都市での生活を好む傾向がある、②キャンプは国内在住のパレスチナ人と結び付けられるイメージがあり、心理的にこれを避けようとする傾向がある——ことが複数の人道機関によって指摘されている（The Brookings Institution 2007）。

IOMの調査によると、イラクのIDPの居住先は、「賃貸住宅」（58%）、「親戚や友人のもと」（19%）のほか、「手作りの仮設の住宅」（20%）、「学校や昔の軍事施設などの公共施設」（14%）、「難民キャンプ」（1～2%）と報告されている（IDMC 2011: 44）。

表4 IDPの居住先

賃貸住宅	58%
親戚や友人のもと	19%
学校や昔の軍事施設などの公共施設	14%
難民キャンプ	1～2%

出典：（IDMC 2011: 44）をもとに筆者作成。

学校や昔の軍事施設などの公共施設の居住者とは、公共施設を不法に占拠して暮らす人々である。UNHABITATは、2010年に発行した「世界の都市人口の動態に関する報告書」の中で「スラム住民」を以下のように定義している。「スラム住民とは、寒暖から保護してくれる丈夫な建物、十分な生活空間、十分な水道の利用、下水設備の利用、立ち退きを迫られる心配のない状態——の5要素のうち1要素でも欠けた状態で都会に居住している人」である（UNHABITAT 2011: 33）。

少なくとも、公共施設の不法占拠者は、常に立ち退きを迫られる恐れがあり、この定義によればスラム住民のカテゴリーに入ることになる。また、手作りの仮設住宅については20%と比較的多いが、これは、フセイン政権が崩壊するまでのイラクには存在していなかった、と報告されており（IDMC 2011: 44）、フセイン政権崩壊後に見られる新たな現象と言える。このような手作りの仮設の住宅はUNHABITATのあげる上述の5要素のうち、「寒暖からの保護」「十分な生活空間」「下水設備」など、複数の要素を欠いていると考えられ、ゆえに手作りの仮設の住宅に住むIDPもまた、スラム住民である。つまり、IDPについては、上のデータの公共施設の居住者と手作りの仮設住宅の居住者を合計した、少なくとも

約 35%がスラム住民と言える。

さらに、IDP 全体の 60%が水道、下水、電気など基本的なインフラ設備を備えていない極めて質の低い賃貸住宅に居住している (UNHABTIAT 2006: 8) という報告もある。賃貸住宅の居住者であってもスラム住民の定義にあてはまる IDP が少なくないことが推察される。このことを考慮すれば、「スラム住民」とされる IDP の数はさらに増えることになる。

このように、現在のイラクでは、IDP の多くが老朽化した借家や公共施設の不法占拠、手作りの仮設住宅など、スラムもしくは、スラム同様の環境で暮らしている。ただし、このことは、イラク国内のどこの IDP にとっても「住宅」が最大の問題であることを意味しない。実際、IDP が喫緊に解決すべきとしてあげる問題は、避難先の県によって違いが見られる。IDP 全体で見れば、「雇用」が 75%で最優先の問題で、「住宅」は 48%で 2 番目、次いで 3 番目が「食糧」で 47%とほぼ同程度の問題に挙げられている。しかし、バグダード居住者で見れば、「住宅」問題が 88%と群を抜いて最優先とされており、他県と比較すると、この比率が著しく高いことがわかる (The Brookings Institution 2009: 22)。¹²

このことは、バグダードの IDP にとっては、住宅の確保が他県の IDP よりも深刻な問題であることを示唆している。では、なぜバグダードでは住宅確保がより困難なのだろうか。この点を明らかにするために、以下では、バグダードの住宅問題に焦点をあてながら、その背景および現状を考察する。

3. バグダードの発展と住宅不足

1 では IDP 発生の経緯を、強制移住の歴史とのつながりから概観し、2 では IDP にとって住宅確保が困難である現状、および、バグダードで問題がより深刻であることを確認した。3 では、その理由を明らかにするために、バグダードの住宅問題の発生経緯を見ていく。

3. 1 工業化と戦争によるバグダードへの人口の集中

住宅不足は、都市化に伴う人口の集中に起因するところが大きい。そのため、まず、バグダードの都市化の歴史を概観する。

バグダードは、イラク最大にして唯一の大都市であるが、イラク国家の成立直後からというわけではなかった。フセイン政権時代の 1995 年に Iraq Economists Association-Baghdad (IEAB) から発表された「人間開発レポート (Iraq Human Development Report: IHDR)」によると、イラクは、1947 年には、農村部人口が全体の 60～70%を占める農業国だった (IEAB 1995: 20)¹³。当時、バグダード人口の全人口に占める割合は 11.9%に過ぎなかった (IEAB 1995: 33)。

しかし他の中東諸国同様、1950 年代以降、開発政策によってイラクが工業国に転じ、都市化が進むにつれて特に 1960～70 年代に都市部の人口が増加し、1992 年には都市人口が全人口の 72%を占めるようになった¹⁴ (IEAB 1995: 33)。中でもバグダードの人口増加は著しく、1947～87 年の 30 年間で人口成長率は年率 9.3%を記録し、87 年には全人口

1635万人の23.6%を占める400万人近くが居住する大都市へと発展した（IEAB 1995: 30）。

バグダードに人口が集中する上で影響を与えた主な要因が、70年代後半に二つ見られる。

第一は、工業化・都市化・農業改革に伴う農村部から都市部への人口移動である。1977年には当時の人口1200万人の14%にあたる約170万人が国内で移動した（IEAB 1995: 33）。18県内の12県が人の「送り出し県」となる中で、バグダードは「受け入れ県」の中でも極めて多くの人に移り住んできた県である。1977～87年の間にイラク国内で都市へ移動したとされる約200万人のうち、バグダードは、その44%にあたる約88万人を吸収し（IEAB 1995: 33）、急速に都市の規模を拡大させた。

1980年代のバグダードへの人口移動の第二の要因はイラン・イラク戦争（1980～88年）である。前線となったイランに隣接する東側から、西側の県への移動が大規模に起こり、その多くがバグダードを目指したとされる（IEAB 1995: 33）。

都市化に伴った社会基盤の充実、道路の発達、雇用の創出、および、戦争からの逃避などの理由から、バグダードには継続的に人が流入したのである。このような結果、1990年ごろまでには、バグダードはイラクで唯一人口100万人を超える、全人口の四分の一が集中する大都市となっていた。

3. 2 フセイン政権下の住宅開発と住宅不足

次に、フセイン政権の政策を中心に、住宅開発の歴史を確認する。

バグダードの都市化が進み、人口集中が起きた経緯を見てきたが、人口が集中しても、住宅供給が伴えば住宅不足は発生しないはずである。しかし、実際には、早ければ1981年ごろにはすでに住宅不足がバグダードをはじめとする都市部で起きていたと報告されている（UNHABITAT 2006: 15）。

住宅の供給が需要に追いついていない状況は数字にも表れている。フセイン政権下で着工許可を受けた住宅のうち、データがある1995～2004年の10年間で、5年間において完成率が50%以下である（表5）。なかでも、極めて完成率が低い年では着工許可数の6%（1996年）しか完成しておらず、明らかな生産能力不足が見うけられる（UNHABITAT 2006: 15）。

ではなぜ、フセイン政権下で住宅不足が発生し、また、政権が変わった現在も住宅不足が解消できないのだろうか。単に住宅数が不足しているだけならば、住宅数を増やせば解消されるはずである。現に、イラク政府や米国の復興事業にも住宅開発は盛り込まれ、予算もこれまで継続的に確保されている。そのような状況にもかかわらず、住宅数が十分増えない理由を、ここでは主に、フセイン政権下の土地開発および住宅供給政策という点から検証する。

フセイン政権下の住宅供給は、政府主導で行われた。住宅供給は、経済活動というよりはむしろ、国家による社会・政治的活動の一環であり、誰がどこに居住するのかを管理する手段であった。土地は中央が管理し、基本的には、バアス党の党员および支持者に対す

表 5 住宅建築許可件数に対する完成件数 (1994～2004年)

	着工許可戸数	完成戸数	完成率
1994	18,361		
1995	6,298	2,000	11%
1996	1,607	400	6%
1997	4,495	1,000	62%
1998	6,694	1,000	22%
1999	11,074	2,000	30%
2000	16,833	4,000	36%
2001	45,881	15,000	89%
2002	77,507	24,000	52%
2003	15,353	5,000	6%
2004		8,000	52%

注：工期は1年で算出。1995年の完成率11%は1994年の着工許可戸数18,361戸に対する1995年の完成戸数2,000戸で計算。

出典：(UNHABITAT 2006: 15)。

る報酬としてフセインが分け与えていた (UNHABITAT 2006: 3)。支配者フセインと支持者との間のパトロン-クライアント関係に基づいた分配である。

バグダードに1960～70年代に急速に人口が集中したのは先に見たとおりであるが、人口急増に伴って住宅需要も拡大した。このため政府は二本立ての政策を進めて対応した。一般大衆には公共事業で集合住宅を建設し、特権階級には、建築用に土地を譲渡し、建築を許可した。特権階級に分配された土地は、すべてが個人によって建設用に使われるわけではなく、市場に流され、取引の対象となるものも多かった。この結果、市場で無秩序に取引された土地が、小規模な民間の建設業者によって個別に開発されていった (UNHABITAT 2006: 3)。

大衆向け集合住宅の建設は主に1970～80年代に進められたが、最大でも需要の15%程しか需要を満たせず、残りは、民間分野で、個人が所有する——政府から与えられた、もしくは市場で購入した——土地に小規模な業者が建設して対応してきた (UNHABITAT 2006: 4)。注目すべきは、政府主導による供給システムには、高額な助成も盛り込まれており、そのため助成を受けた安価な住宅の流通が促進され、生産性の高い大規模な建設業者の育成を阻み、安定供給が出来ない環境を作り続けてきた、という点である。需要は拡大の一途をたどっていたにも関わらず、供給面での構造的変化は見られず、このような状況が、大衆向け住宅の恒常的な不足を引き起こしていたのである。

フセイン政権下での恒常的な住宅不足は、政権崩壊後も引き継がれた。その理由は、これまで見たように政府が「主導」という建前を掲げながら、実際には総合的な住宅開発を手がけなかったために、住宅開発に必要なシステムが構築されてこなかったからである。また、そのために、大規模な住宅開発に必要な業者、技術、金融システムおよび資材¹⁵が現在も不在であり、さらにはCPAが導入した市場経済によって資材や土地価格も高騰

したからである。

資材不足は特に深刻で、UNHABITATがイラク国内の建築業者に対して、建築業務で直面している問題を3要素挙げるよう尋ねた調査では、81%が資材の入手が困難であること、もしくは資材の高騰をあげている（UNHABITAT 2006: 21）。とりわけセメントは、住宅建設のみならず、道路、その他の建物など多くの復興事業で必要とされ、需要が急激に拡大している。治安改善が進めば、需要は年間3,000万トンまで拡大すると見られているが、フセイン政権崩壊後の国内セメント供給量は、その10分の1の年間300万トン程度である¹⁶（UNHABITAT 2006: 21）。そのため現在は、トルコ、レバノン、エジプト、イラン、クウェート、中国からの輸入に依存している。このような状況により、2003年以前は1トンあたりで10米ドルの固定価格で取引されていたセメントが、2006年には1トンあたり80～110米ドルにまで高騰した（UNHABITAT 2006: 21-22）。また、輸入および、わずかな国内生産で確保したセメントも、多くは住宅以外の復興事業に優先的に使われ、住宅建設用にはごく限られた量のセメントしか残らないという事情もある（UNHABITAT 2006: 21-22）。

さらに、支持への見返りに土地を与えるという、フセインと支持者との間のパトロン－クライアント関係によって、土地が無秩序に分配されたこと、および、不動産譲渡証明の不正や所有者の重複などで、書類の作成や管理に著しい不備があり、土地所有者の全貌を正確に把握できる書類が存在していないことも、開発計画を進める上での障害となっている（UNHABITAT 2006: 3）。

現在、復興にあたって、建設プロジェクトが計画され、資金が確保されても、住宅供給不足が解消されない理由は、このように、フセイン政権時代の住宅および土地政策が多いに影響している。

住宅供給が計画通りに進んでいないことは数字にも表れている。先に、現在の住宅不足の原因としてフセイン政権下での住宅供給が低かったことを指摘したが、フセイン政権崩壊後においても、多くの年で建設完成戸数は、建設許可戸数を大幅に下回っている（UNHABITAT 2009: 7）。イラク再建に関する調査を行っている米国のSpecial Inspector General for Iraq Reconstruction（SIGIR: イラク復興特別監察官）の報告によれば、2010年度のイラク政府予算の72,356.8百万米ドルのうち、House and Construction Ministry（HCM: 住宅建設省）の予算は820.4百万米ドル、うち約70%にあたる596.4百万米ドルしか執行されていない（SIGIR 2011: Sec2-29）。

問題は、住宅戸数だけでなく、質についても指摘されている。戦争、国連経済制裁および石油価格の下落¹⁷によってイラク政府が財政難に直面した90年代以降は、住宅着工数が少ないだけでなく、既存の家屋に対する管理が十分にできず家屋の老朽化が著しく進んだ（UNHABITAT 2006: 8）。特に、水道、下水設備、ごみ収集、電気供給、電話設備など、住居関連の基本的なインフラ・サービスが十分提供されておらず、これらのサービスを備えているのは現在では全住宅の三分の一程度という（UNHABITAT 2006: 5）。

このように、量・質ともに慢性的に不十分な状況に見舞われているイラクの住環境は、

世銀が「住宅危機」との評するほど深刻であり、本稿の冒頭で触れたように都市部だけで必要な住宅戸数は推定 150 万戸とされる (UNHABITAT 2009: 8)。中でもバグダードの状況は特に深刻で、バグダードの不足分だけで約 40 万戸を占める。とりわけ低所得者から中所得者向け住宅の不足が大きく、不足分の4分の3(約33万戸)を占めている (UNHABITAT 2006: 10-11)。つまり、住宅不足は、経済的に困窮している人々の間で、より深刻なのである。

以上、住宅不足がフセイン政権下で発生した経緯、および、現在の住宅の供給不足への影響を概観した。次に、先に見た IDP の住居問題と住宅不足とのかかわりを考察する。

4. IDP と住宅不足

これまで、バグダードに特に多くの IDP が滞在し、その多くは賃貸住宅に住んでいること、および、バグダードをはじめとする都市部では以前から恒常的に住宅が不足していること、住宅不足の解消が簡単には進まず、復興に影響している現状を見てきた。本節では住宅不足が IDP の住宅確保に対してどのように影響を及ぼしているのかを検証し、IDP が賃貸住宅に住んでいることと、住宅が不足していることとの相関関係を考察する。

4. 1 住宅不足の賃貸住居者への影響——IDP のスラム住民化

3では、貧困層の間でより住宅不足が深刻である、というバグダードにおける住宅供給の実態を明らかにした。ここでは、そのことが避難民に与える影響をまず、考えてみたい。

住宅が不足しているということは、アパートの持ち主は簡単に借り手を探すことができる、ということであり、住人は賃貸料を滞納すれば、簡単に賃貸契約が打ち切れ、立ち退きを迫られる可能性が高くなる。賃貸料が支払えなくなった IDP は、公共施設の不法占拠や、泥や廃材で自ら作ったシェルターに行き場を求めるしかない (The Brookings Institution 2009: 22)。常にこのような危険にさらされながら、大半の避難民が賃貸住宅で生活しているが、その多くは失業しており、また、女性家長の場合も多く、収入は不安定で少ない (The Brookings Institution 2009: 19)。つまり、IDP は賃貸料の変動による影響を最も受けやすい集団なのである。言い換えれば、賃貸住宅に住んでいる時点で、すでに IDP の多くは「潜在的」にはスラム住民であり、居住先の選択肢を失い公共施設や他人の家を不法占拠した時点で、「顕在的」スラム住民へと転化するのである。

イラク国内全体で見たスラム住民の規模については、2000 年には 290 万人であったのが 2010 年には 1,070 万人と 3 倍に増加していることが、先に参照した UNHABITAT の「世界の都市人口の動態に関する報告書」で指摘されている (UNHABITAT 2011: 33)。また、バグダード県内では滞在している IDP の 60% もがスラム住民になっている地区もある (IOM 2010; Marfleet 2011: 284) との報告もある。

バグダードに IDP の大半が住んでいること、また、その半分以上が、低所得者向け賃貸住宅に居住している「潜在的」なスラム住民であること、また、特に低所得者向け住宅が

バグダードで不足していること、さらには、IDPの大規模な発生および治安の悪化により、住宅不足がさらに悪化し、バグダードで顕著な賃貸料の高騰が見られること——などを考え合わせれば、スラム化は、バグダードで他の地区より大規模に起きている、と考えられる。

困窮した IDP の様子を端的に表すスラム化という現象と併せて、IDP の間で新たに見られる現象が、宗派に基づく宗教集団による「人道支援」への依存である。そもそも、主に 2006 年以降の IDP は、宗教集団が自陣の勢力拡大を狙って敵対宗派を戦略的に追放したために発生したことは、すでに 1 で見た通りである。同様に勢力拡大という目的で、困窮者の懐柔策として進められているのが、各集団による、IDP に対する社会福祉サービスである (The Middle East Forum 2007)¹⁸。例えば、イラク・イスラーム最高評議会には、議長の子が運営する財団があり、南部全土の支部を通じて政党支持者にのみ食糧配給や金銭の配布を行っている (The Middle East Quarterly 2007)。また、シーア派の民兵組織マフディー軍の指導者ムクタダー・サドルの事務所も同様のサービスを行い、同時に居住地区の治安も提供し、その一環として住宅の分配も行っている (Ali 2011: 238; 酒井紫 2008: 15)。

このような、宗教集団による福祉サービスや居住先の提供は、どの程度、IDP に浸透しているのだろうか。IOM による調査では、何らかの人道支援を受けていると答えたバグダードの IDP の間で、もっとも多かった支援者ニネヴェは親戚 (36.2%) で、次いで宗教集団 (28.9%)、人道支援機関 (17.2%) となっていた (表 6)。ニネヴェの IDP も、バグダードと同程度の人が宗教集団 (29.8%) を支援者としてあげている。バスラは、比較的少ない (12%) もの、いずれの県でも、宗教集団による支援は、一定程度、IDP に浸透していることがわかる (表 6) (The Brookings Institution 2009: 50)。

表 6 避難先県別に見た IDP への人道支援の提供者 (複数回答可)

支援者	避難先県	バグダード (50.4%)	ニネヴェ (75 %)	バスラ (54.6%)
親戚		36.2%	26.6%	22.5%
宗教集団		28.9%	29.8%	12.0%
人道支援機関		17.2%	18.5%	7.2%
滞在先の地域 (住民)		16.0%	29.5%	13.5%
イラク赤十字		10.9%	31.6%	33.9%
MODM (イラク国内避難民・難民問題担当省)		7.3%	43.2%	22.1%

出典：(The Brookings Institution 2009: 50) をもとに筆者作成。

注：県名下の () 内は、各県で調査対象となった IDP のうち、何らかの支援を受けていると答えた人の%。

4. 2 賃貸料の高騰——避難民以外の住民への貧困化圧力

これまで、住宅不足による賃貸料の高騰が、賃貸住宅居住者が多い IDP を追い出す圧力

になり、スラム住民へと転化させる要因となること、および、潜在的なスラム住民が、各宗教集団による勢力争いの対象となり、彼らから住居や福祉サービスの提供を受けることで、宗教集団の勢力下に取り込まれつつあることを見てきた。では、IDPの存在は、どのような影響を引き起こし、地元住民には、どのように受け止められているのだろうか。

本稿の冒頭でふれたように、IDPの発生は、住宅不足の状況を悪化させる要因である、とも指摘されている（UNHABITAT 2009: 8）が、具体的にはIDPと住宅を取り合うのは——つまり、もっとも直接的にIDPから影響を受けるのは——IDPと同レベルの賃貸住宅に居住している地元住民であろう。

IDPが賃貸住宅に居住している割合が高いことは既に見てきたとおりであるが、IDP以外では賃貸住宅の居住率はどれくらいなのだろうか。バグダードの賃貸居住率は住民全体の18%程度である。これは、他県より多いとされる。バグダードのIDPでは73%が賃貸住宅に居住しており¹⁹（The Brookings Institution 2009: 22）、賃貸居住率は当然ながら、圧倒的にIDPの方が多い。しかし、同時に、IDP以外にも賃貸住宅の居住者が存在しているのも事実なのである。彼らにとってIDPとは——主に低所得者向けの——賃貸住宅の需要を高め、賃貸料を引き上げる要因であり、少ない空き部屋を奪い合うライバルである。全国で必要とされている低所得者向け住宅のうち、その半分以上をバグダードが占めている（UNHABITAT 2006: 11）ことから推察されるように、バグダードでの低所得者向け住宅の不足は他県より深刻であり、ゆえに、バグダードの住民の間でIDPの存在からもっとも影響を受けるのは、賃貸に居住する低所得者層といえるだろう。

では、実際に地域住民はIDPの滞在先となっていることをどう見ているのだろうか。IOMが2008年にIDPの避難先となっている複数の都市の住民に対して行った調査によると、避難先の住民は以下のような点についてIDPを問題視している。①公共サービスの負担増（46%）、②家賃高騰の原因（46%）、③IDPによる迷惑行動（45%）、④高失業率の原因（36%）（The Brookings Institution 2009: 19）。つまり、地域住民の側でもIDPを家賃の高騰をはじめ、自分たちに不利益な要因と見ていることがうかがわれる。

このような地域住民側から見たIDP像は、地域住民とIDPとの間に、新たな軋轢の種が存在していることを示唆している。また、イラク政府が避難民に対して思い切った優遇措置が取れない一因ともなり得る。事実、UNHABITATは2006年の報告書で、IDPの深刻な住環境および支援の必然性を認めつつも、IDPに対する手当てや補助金など、特別待遇を想起させる措置を安易に講じるのは控えるべき、と忠告している。それは、地域住民の中には経済的には避難民と同等程度に困窮した状況に置かれている場合もあり、それにもかかわらず、IDPの滞在先となったことで代償ばかりを払っていると感じている人が少なくないと見られるからである（UNHABITAT 2006: 64）。

イラク国内では宗派に基づく対立がIDP発生の一因となっているが、大量のIDPが特定地域に避難し、滞在し続けることによって、大規模な「IDP集団」対、重い負荷に耐える「地域住民」という新たな対立の種が、避難先となっている都市部に点在していることを、このことは意味していると言えるだろう。

結論

本稿では、IDPの60%を発生させ、その多くが滞在するバグダードに焦点をあて、その発生経緯を確認した上で、現在のバグダードの住宅不足とIDPのスラム化との関係を明らかにした。

IDPの発生は、フセイン政権時代の強制移住の歴史的な経路依存性が影響している。また、フセイン政権後には、宗派に基づく宗教集団がそれぞれ敵対する集団に対して、暴力による強制移住を進めることで、自らの宗派の実効支配地域を拡大しようとしたことが、IDPを発生させたのである。さらに、そのような実効支配の道具として、宗教集団による、支配下の住宅の分配も行われている。

現在、IDPにとって大きな負担となっている住宅不足は、フセイン政権時代から存在し、特に、バグダードでは1950年代以降の都市化に伴う人口の集中により、住宅の供給不足が慢性化していた。この状況は、2003年のイラク攻撃および、その後の治安の悪化によって家屋が破壊されたことで悪化した。住宅不足を解消するために住宅供給を促進しようとしても、依然として、フセイン政権下での土地配分システムや住宅開発のあり方が、現在の住宅建設の制度および業界の複数の分野に影響し、住宅建設は簡単には進んでいない。このため住宅不足は解消されず、慢性化し、治安の安全な地区における賃貸料は著しく高騰し、貧困者を賃貸アパートから追い出す結果となっている。

賃貸住宅にはIDPが多く居住している。さらなる圧力が加われればスラム住民となる可能性の高いIDPは、この時点ですでに「潜在的」にはスラム住民と言える。賃貸料が高騰し、賃貸料が支払えなくなったIDPは、立ち退きを余儀なくされ、公共施設を不法に占拠し、もしくは、自ら仮設住宅を作り、「顕在的」なスラム住民へと転化する。この結果が、バグダードでIDPを中心に広がりつつあるスラム化現象である。

また、IDPは、経済的な制約、治安面の不安、移動に関する制限、宗教集団への依存など、複数の要因によって、避難生活から脱却する選択肢が極めて限られ、現在の居住場所に「封じ込められた」状態になっている。時間の経過に伴い、状態はより固定化され、ゆえに、スラムは拡大方向に進む可能性が高く、——IDPを取り巻く状況が現状から大幅に変化しない限り——縮小する可能性は非常に少ない。

以上、2003年のイラク攻撃およびその後の紛争で、もっとも戦闘の影響を受けた地域の一つであるバグダードの復興が、住宅開発面で順調には進まず、IDPの間でスラム化を招いている事情をフセイン政権時代との関係から明らかにした。これまで論じてきたことをフセイン政権時代からの継続性と断絶性とに分けて考えると、以下のようにまとめることができる。

まず、継続性が見られる事象として以下の2点をあげておきたい。

第一は強制移住政策である。IDPの発生には、フセイン時代に進められた強制移住政策が影響していることを見てきたが、強制移住は、フセイン政権崩壊後にも、宗派間の対立

において、政治闘争の道具として継承され、利用され続けている。利用主体は異なるもの、同様の手法によって、現在の IDP をはじめ多くの人々が依然として翻弄され続けているのである。

第二は、住宅不足の原因である住宅関連業界の構造である。現在の住宅事情については、住宅不足の問題そのものが前政権時代から継承されているが、それだけでなく、その大きな原因であったフセイン政権下での土地の分配および住宅開発の制度も依然として現在に影響を与え続けている。未発達な住宅関連業界など不十分な住宅供給の構造が、現在も継承されており、住宅供給不足を慢性化させているのである。

他方、断絶性もしくは新たな現象は少なくとも以下の3点をあげることができる。

第一に、土地・家屋の分配に関する制度面での変化である。フセイン政権時代にはフセインと支持者との間のパトロン-クライアント関係に基づいて行われていた土地・家屋の分配制度が、CPA が導入した自由経済政策によって市場取引へと移行した。ただし、それまでの土地所有に関する記録が不正確であることなどから制度として十分には機能していない。また、IDP の発生という視点で言えば、建築資材や家賃の高騰を招き、貧困層にとって、住居確保が一層、困難な状況を招く一因となっている。

第二に、スラム化の指標である手作りの仮設住宅の出現および増加という現象である。手作りの仮設住宅はフセイン政権下では見られなかったことを考えると、現在の貧困層の住宅不足は、フセイン政権下とは一線を画す段階へと深刻化していると言えるだろう。

第三に、IDP を含む貧困層に対する宗教集団による「人道支援」活動である。国家の支援が行き届かないまま貧困が深刻化し、また治安の問題で NGO や人道支援機関による活動も進まない中で、支援の空白を埋める主体として宗教集団が台頭し、その重要性を増してきている。ただし、居住者を取り込む目的で行われる同様の「支援」は、フセイン政権時代にも見られた懐柔策の一つであり、その意味では、やはり、フセイン政権時代からの継続性も帯びている現象とも言える。

以上、IDP の抱える住宅問題という、限定された事例ではあるが、住宅という生活の基盤の確保が都市部で困難になっているというフセイン政権崩壊後の社会的変化の所在およびその背景を確認した。住宅不足の問題は一般の都市住民より経済的・社会的に脆弱な IDP に、より顕著に現れている。IDP が直面している問題はイラクの都市住民、とりわけ貧困層が潜在的にさらされている問題の一面を照射していると言えよう。

また、復興事業の一環としての住宅建設という意味から考えれば、建設遅滞にはフセイン政権時代の複数の要素が重層的に関係し合っており、復興予算を確保しても執行がままならないという、イラク復興の難しさが明らかになった。住宅供給の難しさは、住宅の増設という、一見単純に見える一復興事業でさえも、その土地に蓄積されてきた歴史的背景が必ず影響するという、極めて当たり前ながらしばしば無視される事実を改めて示している。政権や制度が刷新されても、それまで当地で継続され、蓄積されてきた実社会の仕組みや環境、政争の手法は容易には一新されず、更地に必要戸数を建設することを前提とす

るような復興計画では通用し得ないことを端的に示していると言える。

註

- 1 本稿で扱う対象は、強制的に移住を余儀なくされ、国内で避難生活を送っている人々である。呼び方は文脈によって複数存在するが、本稿では国内避難民（internally displaced persons: IDP）の用語を用いる。基本的には国連が定める「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）との定義にのっとるが、国内避難民登録の有無は問わない。また国外への避難者については、難民条約（1951）が、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」という用語を基本的に用いる。
- 2 「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（カースルズ 2011: 197）。
- 3 酒井紫論文における「難民」とは広義の意味で使われており、本稿における国外（への）避難民にあたり、また、「避難民」とは、本稿での国内避難民を指している。
- 4 第一期と第二期は必ずしも明確に分けられない。とりわけ、第一期の要因の組織的な動きについては、2006年以降の政治闘争の中に取り込まれ、一体化している部分もある。
- 5 イラン・イラク戦争末期にクルド人に対して行われた軍事作戦。
- 6 北部クルド人地区のモスル、キルクーク周辺は、石油資源が豊富なこともあり、クルド人にとってもフセイン政権にとっても北部の要衝である。フセイン政権は1990年代を通じてこの地のクルド人を強制的に追放し、首都バグダードに住むアラブ人の居住を推進していた。ただし、開始時期、追放対象の人数については情報が断片的で調査機関によって異なる（Marr 2012: 201; IDMC 2011: 24）。
- 7 ただし、フセイン政権の情報操作により、正確な数字は残っていない（IDMC 2007）。
- 8 前政権関係者への攻撃は幅広く行われたが、経済的に余裕のある者の多くは国外に避難する傾向が見られた。ここでは、国内に避難した者のみを対象として論じる。
- 9 イラク赤十字によると IDP の数は、2006年3月時点の46,000人から2006年8月には約20万人、2006年末には約40万人と、この間で急増している。ただし、イラクの避難民は、ごく短期間に大集団で移動するものではなく、家族単位での移動が継続的に行われ、また、大規模なキャンプも存在しないため、正確な数字を把握するのは難しいとされる（ICRC 2007: 6）。
- 10 難民の数字は調査機関によって異なるが、IOMの2011年のCountry Reportでは190万人（IOM 2011）。
- 11 1970～80年代の都市への人口流入期にバグダードに移住した家族の場合は、故郷がバグダードであり、帰省先も親戚もバグダードの可能性が高い。バグダード出身のIDPの多くがバグダード県内にとどまっているのは、他県に親戚など頼れる人がいない、という理由も考えられる。
- 12 他にもIDPが多数発生したバアスラおよびネヴェエ出身者の間では「雇用」が、それぞれ97%と89%で最重要とされているが、バグダードでは78%で優先度は2番目である（The Brookings Institution 2009: 22）。

- 13 1974年には農業がGNPの57%を占めていた(IEAB 1995: 33)。
- 14 1987年には農業のGNPに占める割合は12%(第一次産業従事者の割合は11.9%)へと減少した(IEAB 1995: 33)。
- 15 建設資材の多くは輸入に頼ってきたため、国内での資材の生産インフラが発達していない(UNHABITAT 2006: 4)。
- 16 セメント業界は現在まで国営のセメント会社3社が支配している。3社の操業する17の工場は、90年代より使われており現在は老朽化による著しい生産能力の低下に見舞われている(UNHABITAT 2006: 21)。
- 17 イラクでは石油収入は国家収入の約90%を占める最大、唯一の収入源である(SIGIR 2011: 71)。
- 18 同宗派であっても異なる政党の間で支持者獲得のための競争が繰り返されている(酒井紫 2008: 15)。
- 19 バスラでは全体で10%、IDPでは61%、ニネヴェでは全体で12%、IDPでは78%(The Brookings Institution 2009: 22)。

引用参考文献

- カースルズ, 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。
- 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』48, 5, 12-48)。
- 酒井紫帆 (2008) 「イラク難民・避難民問題」『現代の中東』44, 1-27。
- 山尾大 (2008) 「戦後イラクにおける政党政治と民族・宗派のポリティクス」(佐藤章編『政治変動下の発展途上国の政党』アジア経済研究所 63-100)。
- (2010) 「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(2003～2008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)。
- (2012) 「イラク覚醒評議会と国家形成——紛争が生み出した部族の非公的治安機関と新たな問題(2003～2010年3月)」(佐藤章編『紛争と国家形成』アジア経済研究所 101-136)。
- Ali, Ali (2011). "Displacement and Statecraft in Iraq: Recent trend," *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 5-2, 231-245.
- The Brookings Institution (2007). Ferris, Elizabeth, Mathew Hall, "Update on Humanitarian Issues and Politics in Iraq."
(<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20070706.pdf#search=Update%20on%20Humanitarian%20Issues%20and%20Politics%20in%20Iraq>: 2012年9月11日アクセス)
- (2009). "Internal Displacement in Iraq: The Process of Working Toward Durable Solutions."
- Graham-Brown (1999). *Sanctioning Saddam*, New York: L. B. Tauris
- A. Harper (2008). "Iraq's Refugees: ignored and unwanted," *International Review of the Red Cross*, 90, 869, 169-190.
- International Crisis Group (ICG)(2007). "Shiite Politics in Iraq: The Role of the Supreme Council," Brussels: International Crisis Group.
(<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iraq/070-shiite-politics-in-iraq-the-role-of-the-supreme-council.aspx>: 2012年8月25日アクセス)

- Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)(2007). "Iraq Population Figures and Profiles, September, 2007."
- (2011). "IRAQ: Response still centered on return despite increasing IDP demands for local integration."
([http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/CCE717078C732F29C125792100523DC7/\\$file/Iraq-October-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/CCE717078C732F29C125792100523DC7/$file/Iraq-October-2011.pdf): 2012年8月25日アクセス)
- International Organization for Migration (IOM)(2009). "Post February 2006 Displacement in Iraq, February 2009 Monthly Report," IOM Emergency Needs Assessments: 4 years of Post-Samara Displacement in Iraq 2006.
(http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/iom_displacement_report_post_samarra.pdf: 2012年9月18日アクセス)
- (2010). "IOM Baghdad Governorate Profiles (November 2010)."
(<http://www.iomiraq.net/Documents/IOM%20Iraq%20-%20Governorate%20Profile%20-%20Baghdad.pdf>: 2012年9月18日アクセス)
- (2011). "Iraq Country Report Facts and Figures."
(<http://www.iom.int/jahia/Jahia/iraq>: 2012年9月18日アクセス)
- International Committee of Red Cross (ICRC)(2007). "The Internationally Displaced People in Iraq."
- Iraq Economists Association-Baghdad (IEAB)(1995). "Iraq Human Development Report".
- Lischer, Sarah (2008). "Security and Displacement in Iraq," *International Security*, 33, 2, 95-119.
- Marfleet, Philip (2011). "Displacement and denial: IDP in today's Iraq," *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 5, 2.
- Marr, Phebe (2012). *The Modern History of Iraq*, Westview Press, Boulder.
- The Middle East Forum (2007). Michael Rubin, "Are We Playing for Keeps?"
(<http://www.meforum.org/898/are-we-playing-for-keeps>: 2012年9月11日アクセス)
- The Middle East Quarterly (2007). David A. Patten, "Is Iraq in a Civil War?"
(<http://www.meforum.org/1694/is-iraq-in-a-civil-war>: 2012年9月11日アクセス)
- NBC (2006). "NBC label of civil war at odds with White House."
(http://www.msnbc.msn.com/id/15921476/ns/world_news-mideast_n_africa/t/nbc-label-civil-war-odds-white-house/: 2012年9月11日アクセス)
- 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: 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."
- United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT)(2006). "Iraq Housing Market Study—Main report."
(http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4997_65700_IHMS%20Main%20Report.pdf: 2012年9月29日アクセス)
- (2009). "Country Programme Document: Iraq."
(http://www.unhabitat.org/downloads/docs/7476_49758_CPD%20Iraq-most%20updated9b.pdf: 2012

年 9 月 29 日アクセス)

—— (2011). “State of the World’s Cities, 2010-2011.”

(<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>: 2012 年 6 月 24 日アクセス)

UNHCR (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)

US Institute of Peace (2009). “Land, Property, and the Challenge of Return for Iraq Displaced.”

(<http://www.usip.org/publications/land-property-and-challenge-return-iraq-s-displaced>: 2012 年 6 月 24 日アクセス)