

最も脆弱な気候変動避難民

—インドにおける現況と教育的観点からの考察

野口扶美子*

要約

世界の各地で、気候変動により自然災害による影響が拡大、強大化している。2022年、気象に関連した自然災害により避難を余儀なくされた気候変動避難民と呼ばれる人びとが、世界に3184万人いると推計されている(IDMC 2023)。しかしこの数字には、急激な変化を伴う自然災害で政府等による公式ルートを通じて国内避難をする人びとのみが含まれ、関連の国際枠組みにおいて定義も確立されていないために認知されず、公的支援から取りこぼされている人びとが含まれていない。例えば、①季節労働者の形態をとって避難する人、②避難をせずに、同じ地域にとどまる人びと(Trapped population 取り残された)人びと、③国際的な越境避難民といった「気候変動避難民の最も脆弱な層」とも呼べる人びとがそうである。

これらの人びとの現況を把握するため、2020-2021年、自然災害の頻度が増え、規模や被災地域が拡大し、世界でも有数の高気候リスク国の一つであるインドにおいて、初期的な調査を実施した。調査の結果、気候変動起因の自然災害が、上記①～③の人びとがもともと抱える経済・社会・文化・教育面など多岐にわたる問題をさらに悪化させ、季節労働者の形態をとって移住をする人(主に男性の家長や年長の男子)、地域に残される人びと(主に家長の妻や高齢者、幼い子どもなど)の双方がより困難な状況へと陥っている様子がかがえた。移住先での文化・民族背景の違いによる差別や無理解、孤立、インフォーマルセクターでの経済的な搾取、災害に伴う頻繁な転居による居住環境の不安定さが、家族に精神的なダメージを与え、弱い立場にいる子どもの生活や教育ニーズが後回しとなり、人身売買や教育機会の喪失につながる悪循環があった。「気候変動避難民のさらなる脆弱層」の子どもの教育課題と地域課題は不可分であり、これらの人びとや支援者のエンパワメントにつながる、生涯教育を含む地域への包括的な教育機会とそれを支える支援策が必要であると推測される。

キーワード: 気候変動、自然災害、気候変動避難民、インド、教育

ナレッジ・レポートは、開発、開発協力に関する知見の共有・深化に資することを目的として、JICA 事業関係者が自らの経験、知見に基づく論考を比較的自由的な形式で発表するものである。なお、そこで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではない。

*JICA 緒方平和開発研究所地球環境領域研究員 (Noguchi.Fumiko2@jica.go.jp)

本稿は、国際連合教育科学文化機関(ユネスコ)が国連大学と共同で、2020-2021年に実施した、「アジア太平洋地域における気候変動避難民と教育へのアクセス」に関する共同研究の一環として、当時国連大学に在職していた著者がインドで実施した調査結果がベースになっている。本共同研究では、英文の報告書(UNESCO-UNU, 2023)が発行されており、その附属資料に、インドでの調査結果の一部が含まれているが(Noguchi 2023)、本稿の作成にあたり、上記英文発行物には盛り込まれていない、詳細な調査データや分析結果を盛り込み、日本語で執筆をし直した。なお、本稿の作成にあたり、本調査の実施に協力いただいた、ユネスコ本部、ユネスコバンコク事務所、国連大学サステナビリティ高等研究所(UNU-IAS)、インド環境教育センターの各関係者に感謝を申し上げる。

はじめに

気候変動の影響は、サイクロン、洪水、熱波・寒波など急性の影響(Sudden Onset)と、気温上昇や海面上昇、長期の早魃、砂漠化など緩やかに起こる気候変動による慢性の影響(Slow Onset)の2つに大きく分けられるが、実際は、急性・慢性の影響が相互に影響しあい、現在の拡大、頻発する自然災害へとつながっている。2022年、気象に関連した自然災害や気候関連の事象により移動・移住をした人びとが、世界に3184万人いると推計されている(IDMC 2023)。しかし、この数字には、急性の影響による自然災害の影響を受け、政府などの公式ルートを通じて国内避難をする人びとのみが含まれ、気候変動による急性、遅延性、両方の影響を含む自然災害で、国内外をふくめ移住・避難ということ突き付けられる人びとの総体を示しているわけではない。

気候変動による自然災害と移住や避難をめぐる議論において、このような人びとは、気候変動避難民や気候難民、気候移民と総称される。だが、現行の気候変動による移住・避難をめぐる議論はいまなお発展段階にあり、概念や定義、政策的支援や指針を含む枠組みも定まっていない(橋本 2021)。「難民」の理解を難民条約の定義に沿って限定的にするのか拡大解釈するのか、あるいは、移住という選択肢があることすら理解できない場合や、危険な状況でも選択しない人びとをどう捉えるのかにより、これらの人びとの立場の解釈や、直面する問題の捉え方が大きく変わってきてしまう。気候変動による難民の解釈が定まっていない現状や、移住に焦点をあてることで、現行の法的解釈との間でとり残されてしまい、必要な支援をうけることができない人びとがいる。これらの人びとに焦点をあてるため、本稿では、気候難民、気候移民という言葉の使用は避け、気候変動避難民と呼ぶ。また、災害の影響を受けながらも移住をしない・できない人びとについては、気候変動避難民とは言えないものの、気候変動と避難の問題を考える上で避けられない問題であるため、本稿では、気候変動避難民問題の一つとして、取り上げて議論をする。

2019年、インドは世界で7番目に気候リスクの高い国としてランク付けされた(Germanwatch 2021)。インドでは、自然災害の頻度が増え、規模や被災地域が拡大しており、行政地区の75%以上が、気象起因の災害の多発地帯とされている(Mohanty 2020)。2020年には385万人が避難を余儀なくされ(IDMC 2021)、2050年までに、自然災害で4,500万人以上が避難を余儀なくされるという推測もある(CANSA 2020a)。このインドにおいても同様に、政策的支援から取り残された、気候変動避難民の中の「最も脆弱な人びと」がいる。

インドにおけるこれらの人びとがおかれている現状を把握し、特に教育やエンパワメントの観点から求められる支援を検討する初期的な調査を、2019～20年に実施した。この調査は、国際連合教育科学文化機関(ユネスコ)と国連大学による「アジア太平洋地域における気候変動避難民と教育へのアクセス」に関する共同研究の一環として、著者(野口)が、現地のNGOの協力を得て実施した。この調査結果は、10ページ程度の事例としてまとめ、共同研究の英文の報告書(UNESCO-UNU 2023)の附属資料として発行されている(Noguchi 2023)。本稿は、英文の報告書には盛り込まれていない、詳細な調査データ、特に関係者の声や分析結果を盛り込み、日本語で執筆をし直したものである。

インドにおける初期調査では、以下の4つの問いに取り組んだ。

- ・ 〈気候変動避難民とは誰か〉最も脆弱な気候変動避難民とはどのような人びとなのか
- ・ 〈現況〉最も脆弱な気候変動避難民は、教育やエンパワメントに関連するどのような課題に直面しているのか
- ・ 〈政策的支援の現状〉気候変動避難民の中で最も脆弱な人びとに向けて、どのような政策的支援が実施されているのか、また、どのような課題があるのか
- ・ 〈あるべき支援〉気候変動避難民の中で最も脆弱な人びとの現況と政策的支援のギャップを埋めるために、どのような支援を実施すべきか

本稿を通して、政策的支援が定まらない中、自然災害による影響を受けて、社会経済的に脆弱な人びとがさらに追いやられ、負の連鎖に陥っている状況や、原因すらわからないまま困難に直面している気候変動避難民の姿を浮き彫りにする。

1. 最も脆弱な気候変動避難民とは誰か

自然災害は、人びとがどのように生き延びていくのかということに関する意思決定に大きく影響する。この意思決定においては、急激な自然災害による影響を受けたからといって、すべての人が公設の避難所への避難や、被災者向け住居に引っ越し選択をするわけではない。災害の影響の状況と、意思決定者とその家族が置かれている社会、経済、教育、文化、政治的な状況を考慮しながら「避難をするのかしないのか」、「するのであれば、どこに、どれくらいの期間行くのか」、あるいは「単身で行くのか、家族の誰かが同行するのか、あるいは家族全員が避難・移住するのか」などを総合的に判断する。こうした判断が、気候変動避難民の複雑で多様な避難パターンを作り出している(Cundill et al. 2021)。

このような気候変動により頻発、拡大する自然災害とそれにより影響を受ける人の移動については、関連の政策プロセスの中でも関心が寄せられ、議論は進められているが、その複雑な移動パターンに対応する政策枠組みの整理が追いついていない。

表1は、気候変動避難民に関連する政策や改善に向けたイニシアチブのリストである。

現行の関連国際枠組み	現状改善にむけたイニシアチブ
難民の地位に関する条約（1951）および難民の地位に関する議定書（1967）	<ul style="list-style-type: none"> ・ UNFCCC Task Force on Displacement ・ Steering Group of the State-led Platform on Disaster Displacement ・ 国連安全保障理事会 Climate and Security Mechanism ・ The Nansen Initiative ・ UN Global Compact on Refugees
国内避難民に関する指導原則（UN Guiding Principles on Internal Displacement: GP）(1998)	
国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）パリ協定（2015）	
仙台防災枠組（UNFDRR; 2015-2030）	
持続可能な開発目標（SDGs）(2015-2030)ゴール（気候変動）	

表 1: 気候変動避難民関連政策と現状改善に向けたイニシアチブ

気候変動避難民に関連して、気候変動、自然災害、移動を扱う政策枠組みは存在する。しかし、いずれの政策も、気候変動による避難民に必要な支援を提供するよう政府への注意喚起を呼び掛けているという点で重要ではあるが、「自然災害と移住の複雑なダイナミクスや、気候変動避難民になる要因やその動機を十分に捉えきれていない」(Wilkinson et al. 2016)という点で、気候変動避難民の部分的な認知と、それに付随する部分的な支援にとどまっている。以下、それぞれの政策枠組みから、気候変動避難民の中でも特に脆弱な層がどのように取りこぼされているのかを簡単に説明する。

難民の地位に関する条約（1951）

難民の地位に関する条約(1951)第1条において「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがある」と明記されている条件に合致する人のみが難民申請をすることができるが、気候変動による影響はこの条件に含まれていない。

UNFCCC パリ協定(2015)

避難に対し統合的なアプローチを推奨しているが、急性、慢性の影響なのか、国内、国際のどちらの移動なのかに関し明確に記述していない(Wilkinson et al. 2016)

仙台防災枠組 (UNFDRR: 2015-2030)

自然災害の復旧と復興における避難民のニーズに対応するために、政府と関係者に注意を喚起している。「強制移動」を社会的脆弱性の最たる要因として認識し、避難民の保護を奨励しているが、公設の避難所にいる避難民が対象であり、友人や家族など非公式のルートで避難する人びとは対象外である。これらの非公式の避難民やそのニーズは、友人、家族、コミュニティが負担しており、この政策では認知されていない(Yonetani 2017)。

SDGs ゴール 13(気候変動)

自然災害については述べているものの、避難民については触れていない。

国際枠組みと現状の課題のギャップを埋めるため、以下のイニシアチブも進められてきた。

UNHCR による取組

UNHCR(2021)は、気候変動の影響が暴力、紛争、迫害などの既存の問題と負の相互作用を引き起こし、避難につながることを認識しており、UNFCCC Task Force on Displacement、Steering Group of the State-led Platform on Disaster Displacement、国連安全保障理事会 Climate and Security Mechanism に対し、国際的な気候避難民の保護に取り組むためのデータ、技術支援、ガイダンスを加盟国に提供している(UNHCR 2021)。このような取り組みによって、難民/庇護希望者の認定プロセスに気候変動による避難を組み込む余地はある。

The Nansen Initiative

データを収集し、人道的保護措置の利用を強化することにより、国境を越えた移民、出身国内の避難民への支援を確保し、国際政策における国際避難民の理解のギャップを埋めることを目的としている(The Nansen Initiative 2015)。しかし、同イニシアチブには強制力がない。

上記の政策枠組みは、気候変動避難民の定義づけや、加盟国政府に気候変動避難民への支援策に関する方向づけをする上で重要な文書であるものの、いずれも多様な避難パターンを生み出す複雑な要因や動機を十分に把握しきれていない(Wilkinson et al. 2016)。このため、気候変動により住まいを追われ、移民として国境を越える場合、現行の難民条約の解釈にもとづき、当該国政府間による何らかの特別措置がない限り、不法滞在という形にならざるを得ない。現行の国際枠組みの範囲内では、気候変動避難民とは、気候変動の急性の影響による自然災害で、安全に生活をするができなくなり、政府が運営する避難所や被災者向け住居に転居する国内避難民のみを指し、それ以外の多様な避難パターンをたどる人びとが取りこぼされている。このような「それ以外の人びと」の中でも、特に適切な支援を受けることができず、社会・経済的、さらに政治的に不安定な立場にいる人びとが、気候変動避難民の中でも最も脆弱な層であるといえる。

2.最も脆弱な気候変動避難民がたどる3つの避難パターン

ここでは、政策的な枠組みから取り残されている多様な避難パターンのうち、インドにおける①季節性の気候変動避難民、②とり残された人びと、③国際越境避難民を取り上げることで、最も脆弱な気候変動避難民像の一面を示したい。

2.1 季節性の気候変動避難民

インドでは、特に僻地の経済的に恵まれない農山村漁村部において、収入の機会を得るため、季節労働に従事するための出稼ぎ労働がもともと多く行われていた。インドでは、絶対的貧困率は減少傾向にあるものの、国全体の急激な経済成長の中、経済的な格差が拡大している様子が窺える。経済的な機会を求めて他の州に移住する人の数は増加しており、2011年のインド国勢調査(Government of India 2011)によると、2001年の3億1,500万人(人口の31%)から2011年には4億5,600万人(人口の38%)へと移住者が増加している。2001年から2011

年の間に、人口が18%増加する一方で、移民の数は45%増加した(ibid)。2011年には、総移民の99%が国内移住であった(ibid)。短期移民や季節移民に関する公式のデータは存在しないため、これらの数字には、短期移民や季節移民は含まれていない。

インドでは、耕作面積の約60%が天水農業であり(IBRD 2021a)、アンドラ・プラデーシュ州、カルナータカ州、マハラシュトラ州などでは、気候変動による遅延性および急性の影響をうけ、生命を失う危険性があるというレベルではないものの、雨季の雨量の減少や干ばつが起っており(Mohanty 2020, p.21)、多くの人びとの生活や農業に適した土地の喪失につながっていると推測される。こうした中、南西モンスーンの長期化により、2020年には22の州と準州で洪水関連の避難が発生している(IDMC 2021)。2020年6月上旬から10月にかけて、河川やダム氾濫、地滑りにより死亡者が出て、多くの者が家屋や働く場所を失ったために76万3000人が避難を余儀なくされた(ibid)。中でも、トリプラ州、アッサム州、ケララ州、チェンナイ州、マハラシュトラ州でより頻繁に洪水が発生している(Mohanty 2020)。集中豪雨やサイクロン、干ばつが交互に現れるなど、不安定な気象パターンが不安定な家計所得へとつながり、家長が単身あるいは家族を伴って、州内または別の州の都市に、季節性あるいは短期労働の機会を求めて移住することを余儀なくされた。

国内純生産が最も少ない州は、ビハール州とウッタル・プラデッシュ州であり、出稼ぎ労働者を多く輩出している地域でもある。ウッタル・プラデッシュ州、マディヤ・プラデッシュ州、ラジヤスタン州で実施された事例研究は、干ばつ、熱波、海面上昇、長期にわたるモンスーン、洪水、サイクロンなど、急性、慢性の気候変動の影響の両方が、既存のあらゆる社会的要因も相まって複合的な影響をもたらし、地域を離れて季節労働に従事する人びとの増加につながっていることを指摘している(Bharadwaj et al. 2021)。特に、気候変動による環境の変化と、政策転換や生産可能な農地の損失、生産力の低下などによる相乗的な影響で、小規模農民や漁民が、もともとの経済活動から離れざるを得ない様子が窺える(Bharadwaj et al. 2021; Singh & Basu 2020)。

インドにおいては、季節性移民に関する公式のベースラインデータは存在しない。また、季節性移民については国際的に標準化された測定方法も確立していないため、季節性の気候変動避難民の移動パターン、状況、直面する課題を知ることが困難である(Cundill et al. 2021)。そのため、一般的な季節性移民の特徴を以って、季節性の気候変動避難民がどのような人びとであるのか、また、それらの人びとがどのような状況にいるのかを推測する以外に方法がないのが現状である。

通常移住を検討するにあたり、移動や住居など新しい生活にむけた初期費用を賄え、また家族や親せき、友人などのソーシャルネットワークを利用できる人が移住を選択する傾向がある。なかでも距離は、どのように、どれくらいの期間移住をするのかを決定する上で最も重要な要因である(Cundill et al. 2021)。気候変動による影響も含め、社会経済的な影響を受け生計の継続が困難となっている僻地では、家族全体が恒久的に移住するのではなく、バンガロールやムンバイなどの大都市に単身で州間・州内の短期・季節性の移住をするか、近隣地に家族全体が短期で移住する傾向にある(ibid)。インドの場合、単身の移住者は、既婚の男性であることが多い。またこれら移住者の多くは、教育を受けておらず、また熟練した技能を持たないため、運転手、大工、料理人として、インフォーマルセクターでの労働に従事することが多い

(Singh & Basu 2020)。McNamaraら (2016)は、これらの人びとの多くが、移住先で、アイデンティティの混乱や、先祖代々の土地を失うこと、文化的、社会的つながりの欠如などからくる心理的損失感をもつなどの困難に直面していると指摘している。

季節性の気候変動避難民

- ・ もともと他の州や同じ州の都市部などに、季節性あるいは短期の出稼ぎ労働に出る住民が多い僻地の出身であり、近年、気候変動により自然災害がより深刻化していることで、季節・短期労働に出ることへの拍車がかかっている
- ・ 家族が全体として移住する経済的余裕がない場合、家族の長(多くの場合男性)を季節的な州内または州間の移民として大都市に送り、残りの家族はもともとの地域に残っている可能性が高い
- ・ 短距離であれば家族単位で移動することもある
- ・ 季節性の気候変動避難民の多くは、十分な教育を受けておらず、熟練した技能を持たず、インフォーマルセクターの労働に従事している

2.2 とり残された人びと(Trapped Population)

自然災害の影響下では、社会経済的に脆弱な人びとが、避難や移動をしたくても、経済、政治、社会的な理由から同じ地域に留まらざるを得ないことや、非常に短い距離(在住の地域内など)の移動しかできず、災害の対象地域から抜け出せず災害の脅威にさらされて生活を続けることがある。これらの人びとは、気候変動避難民に関する研究や政策の中で、「とり残された人びと(Trapped population)」と呼ばれ、実際に避難をしていない状況であっても気候変動避難民の重要な課題として扱われている(CPRD 2015; IOM 2019; Cundill et al. 2021)。物理的に移動していない人びとを避難民とは呼べないが、危険な状況に直面し続けるという意味では、避難民以上に注意を向ける必要がある。そのため本稿でも、実際には避難をしていないが、気候変動避難民問題の中でも避けられない課題として、これらの人びとに着目している。

これらの人びとの公式な人口統計データはないが、特に、Cundillらの事例研究 (2021)では、とり残された人びとには、既婚女性や小さな子どもが多く含まれることが指摘されている。さらに、ウッターカンド州の事例研究では、2019年の鉄砲水、地滑り、土石流、落石、土壌浸食などの危険度の高い急性の自然災害下でも、同じ場所・地域にとどまらざるを得ない、移動不可能な人びとがいることを明らかになっている (Blocher et al., 2021)。このように気候変動起因の自然災害により生活が脅かされる人びとの中でも、最も脆弱な人びとは、逃げる・移住するという選択肢すら持たない。

「とり残された人」びとは、季節性の気候変動避難民と関連性が強い。ウッターカンド州での事例(Blocher et al. 2021; Cundill et al. 2021)では、自然災害が頻発拡大し、出稼ぎ労働や移住で人口が減少し、社会資本が乏しくなる中、子どもや高齢者の世話、財産の管理をしながら地域に残されている女性の様子が紹介されている。また、多くの場合、出稼ぎに出ている家長である男性が土地所有権や家屋や財産などへのアクセスに関する法的権利や意思決定権を握り、このような決定権を持たない妻である女性が、地域に残されていることもある(Cundill

et al. 2021)。

とり残された人びと

- ・ 気候変動により災害リスクの高い州の僻地の農村漁村部に住んでいる
- ・ 世帯全員が移住する経済的余裕がないため、家長および年長の子ども以外の家族が残されている
- ・ 家族の世話や財産の管理に関する意思決定権や法的権利を持たず、気候起因の自然災害に対処しながら、近隣の地域で農作業や工場での作業に従事している
- ・ 家族や地域の構成員が少なくなる中で、社会経済的課題や災害に対処しなければならないため、ますます困難な立場に追いやられることがある

2.3 国際越境避難民

気象起因の自然災害による移動は、国際的な移住にもつながっている。社会経済的・政治的問題や気候変動関連の災害などの複合的な要因により、国境を越えて移民となる選択をする人びとも存在する (UNHCR 2021)。インドでは、隣接する国を含む広範囲の地域で自然災害が起こっている。インドの 2024 年の経済成長率予測は 6.7%で(MoF 2021)、南アジアで最も高いことから、国境近くの自然災害の影響を受ける住民には、経済的な機会も考慮し、かつ、陸路でも入国しやすいインドへの移住を選択する人が多いと推測される。実際、インドには、バングラデシュ、ネパール、パキスタン、スリランカなどの国際移民が多く流入している (表 2)。

インド政府は、UNHCR の枠組みに従い、特にスリランカとチベットからの移民に対して特別難民認定を行い保護と支援を提供し、これまで 203,235 人が難民認定を受けている (UNHCR 2021)。一方、バングラデシュからの移民に関しては難民認定を行っていない。そのため、相当数の国際移民が非合法的な形で入国していると推測されている。西ベンガル州、アッサム州、メガラヤ州、トリプラ州、ミゾラム州に約 1,500 万人のバングラデシュからの非正規移民がいると推定されている (Tripathi 2016)。現在の国際政策の枠組みやインドの国内政策の下では難民認定がされないため、非合法的に滞在する周辺国の出身者には、気候起因の自然災害による影響を受けた人びとが含まれている可能性もある。また、インドに短期で移住し、季節労働に従事する人と、本国に取り残される家族がいるという可能性もある。

年	バングラデシュ	ネパール	パキスタン	スリランカ
1990	4,375,155	518,212	1,921,278	281,720
1995	4,127,135	591,200	1,637,255	235,785
2000	3,879,114	664,187	1,353,231	189,850
2005	3,298,833	764,918	1,128,173	202,417
2010	2,855,334	841,906	956,166	212,022
2015	2,660,632	784,497	890,966	197,564
2020	2,488,471	733,734	833,314	184,780

表 2：インドの移民数の推移(出身国別、単位：人)

(UNDESA 2021)

3. インドにおける現況調査

3.1 調査方法

2020～2021年、最も脆弱な気候変動避難民がたどる3つの避難パターンのうち、季節性移民、取り残された人びとの現況に関する初期的な調査を、インドの地域開発に関わる Centre for Environmental Education, India (インド環境教育センター:CEE)の協力を得て実施した。非合法の国際越境避難民については、政治的理由から素性を隠すなど特定が難しいため、この度の調査の対象からは外している。

調査地については、気候変動避難民となるリスク要因を、①災害による影響の強さ、②一人当たり純国内生産の低さ、③公教育の就学率の低さ、④他州への移民の数の多さ、と設定し、これらのリスク要因の重なり合いが最も多い5州(ビハール州、ウッタル・プラデッシュ州、タミル・ナードゥ州、西ベンガル州、カルナータカ州)を選んだ。本調査では、CEEが直接地域づくりのプロジェクト等で関与し、学校やNGO、地方政府との信頼関係がすでにあったビハール州、カルナータカ州、西ベンガル州の地域でデータ収集を行った。

本調査では、定量的手法(アンケート調査)と定性的手法(半構造化インタビューおよび参与観察、フォーカスグループ)を含む混合調査法によるデータ収集を行った。調査項目は、国連大学高等研究所の研究チームとCEEが協議して作成した。なお、アンケート調査票は以下の関係者に配布した。

- ・ インド連邦教育省:ユネスコバンコク事務所を通して配布(1配布、応答なし)。
- ・ 学校管理職/教員(30人に配布、西ベンガル州より4人回答)
- ・ 地方自治体(13人に配布、西ベンガル州より6人回答)
- ・ NGO/国際機関(20人に配布、西ベンガル州より5人回答)

調査票の配布・収集期間は、2021年10月6日～11月12日であり、この間、インドの2つの祭事と重なったため、データ収集が中断され回答率が低い結果となった。また、上記アンケート調査とは別に、西ベンガル州の学校教員2名、地方自治体2名、NGO3名、ビハール州のNGO1名、カルナータカ州の学校教員1名、ビハール州の学校教員1名を対象に個別インタビューを実施した。

3.2 最も脆弱な気候変動避難民の現況と支援の実施状況

調査の結果、最も脆弱な気候変動避難民の現況と支援の実施状況に関し、以下の5つの課題があることが明らかになった。

- ① 多様なニーズに即した学習の欠如
- ② 頻繁な転居と不安定な生活環境
- ③ 社会経済的圧力
- ④ 現状把握のためのデータの欠如
- ⑤ 学習リソースへのアクセスが困難

3.2.1 多様なニーズに即した学習の欠如

Box1 から、気候変動避難民の子どもが、多様な文化・言語的背景に適した学校へのアクセスが困難であることが推測される。気候変動避難民の子どもが理解できる言語を使って授業を行う媒介言語校に転入できないため、子どもたちが教育を継続できず、学習困難が生じている様子が窺える。このような問題に対応するには、言語支援や学習支援のプログラムや教材の拡充、特別なニーズに応えられる教師の配置が必要になる。一方、このようなリソースは、州レベルではすでに用意されている場合もあり、気候変動避難民の子どもたちへの教育にも活用することができるはずだが、地方自治体や学校などの現場レベルで、そのような情報が十分に伝わっていない様子が窺える。

Box2 から、教科学習の支援にとどまらず、生徒が学校に通い続けるための動機づけや、災害や避難、また緊迫した状況で過度のストレス下にある保護者などからの暴力によるトラウマからの回復支援など、特別な支援が必要であることがうかがえる。だが、子どもの教育継続のため家庭の状況調査、ニーズ分析、利用可能なリソースの探索が、現場の教員の熱意次第となっているのが現状である。また、家庭内暴力がある場合、子どもだけでなく、保護者が抱える問題に根本的に対処することのための技能訓練プログラムや、気候変動と自然災害に関する学習、カウンセリングなどが必要だが、包括的に家庭全体を支援する制度はない。保護者を含む家族全員が置かれている状況、つまり気候変動と災害の関連性やその社会・経済・教育面への影響を理解し、新しい環境で家族がより良く生活し、保護者が労働に従事するために必要な技能や知識の獲得にむけた生涯学習の機会や、経済的支援も必要であると推測される。

Box1:教育の継続性を妨げる文化的および言語的障壁

近年、自然災害の影響を大きく受けているオリッサ州、ビハール州、ジャールカンド州、タミル・ナードゥ州、テランガーナ州、アンドラ・プラデーシュ州から移住してきている生徒が増えています。この地域にはバンガラ語の中学校しかなく、オディア語を話す生徒の学習ニーズに対応できていません。コルカタには、ヒディルプールにオディア語の中学校が3校、ナルケルダンガに高校が1校ありますが、小学校とは全く逆の方向にあり、子どもが複数いる場合、年長者の子どもは中退し、初等教育レベル以降は進学できないという問題が起っています。カンクルガチ地域でも同様のケースがあり、多くのタミル人やテルグ人の家族が移住してきていますが、彼らの言語に対応できる学校はありません。季節性や短期の移住者の生徒は、移住先では学校に行かないことが多く、教育継続が困難になっています。コルカタの公立学校には、主に社会経済的に厳しい状況下にいるストリートチルドレンのための約25の住宅ホステルがあります。オディア州とビハール州で使われている学習教材も、それぞれの州から調達でき、それらを教えるための特別な教員も配置することができます。しかし、このような制度を学校が使っているケースは非常にまれです。多様な文化・言語的背景を持つ生徒のニーズに合った政策が必要です。

西ベンガル州政府教育省地区計画コーディネーター

Box2:避難による子どもと保護者の精神面への影響

自然災害、教育継続の困難、生計手段の喪失、転居が重なり、移住者の多くは精神面でも大きな影響を受けています。これは、表面化しにくい気候変動の影響です。保護者は、食料、教育、授業料の支払いなど、安定した生活環境を提供できず、子どもたちも、地域を離れ、友達を失うなど精神的な影響を受けています。子どもたちには、うまく表現することができないトラウマが潜んでおり、カウンセリングを通じて表面に出ることもあります。こういった避難民の家庭の多くで家庭内暴力(DV)が見られます。このような無力感を感じさせるような状況から抜け出すためには、初期段階からの心理的支援が必要です。

西ベンガル州北 24 パルガナス地区 NGO プログラムマネージャー(避難民担当)

サガルなどスンドルバンスの島の多くの家族やその子どもたちが、気候変動による大きな影響を受けています。私の学校には、そのような生徒が多く在籍しており、対応してきました。最近、洪水に見舞われたゴラマラ島全体の全住民がサガル島に避難し、ハスマハルに新たに居住し始めました。地元の学校では、これらの避難民の生徒に支援をしてきました。最初は、生徒たちは登校を嫌がっていました。しかし、私の学校では、従来とは異なる学習方法をこれらの生徒のために取り入れ、学校農園づくりを始めました。避難民の生徒たちは、学校に来るのが楽しみになり、学習意欲が出てきているようです。

西ベンガル州サガル島高校校長

3.2.2 頻繁な転居と不安定な生活環境

Box3 から、西ベンガル州、ビハール州、カルナータカ州で、気象に起因した自然災害が、移住に関する家族の意思決定(移住するかどうか、家族全員または家族の一部が移住するかどうか)に、大きな影響を与えていることが窺える。短距離、短期間で転居を繰り返している家族の様子や、家長が州内や、他州の大都市に出稼ぎに出て、年少の子どもたちと女性が、災害の影響を受けながらも同じ場所に残されている様子もうかがえる。

インド科学技術省の気候脆弱性評価調査報告書では、ビハール州の約 80%の地区(38 地区のうち 31 地区)は、インド国内で最も脆弱な地区の上位 25%に入り、干ばつ、洪水、その他の自然災害が繰り返されると、移住が増加する傾向があることが示されている(Government of India 2020)。頻繁な移住は教育の継続にも影響を与え、ビハール州では、小学校に入学する生徒 100 人のうち、移住者世帯の子どもについては、中退者が定住者の子どもと比べて 9% 多く、女子は男子よりも中退する傾向が強い (IIPS 2021)。これには経済的理由や安全の確保、結婚や家族の世話などの社会経済的な問題も大きく関連している。ビハール州では、女子の中退の理由は、教育費がない(25%)、家事・農場・兄弟姉妹の世話(21%)、通学距離や交通手段の制限(13%)、学校での勉強に興味が無い(10%)である(ibid)。災害により家計が逼迫し、教育費が削られ、女の子が幼い姉妹の世話や家事を担い、また口減らしのため結婚をさせられる状況が推測される。

一方、転居先に通える学校がない、災害下で転居したために入学や転校に必要な書類を紛失する、経済的な余裕がないなどで、保護者が子どもの教育を継続させる動機を失う様子もうかがえる。その結果、短期・長期にわたる休学につながり、子どもたちも学校に通う意欲を失い、最終的には中退という結果になっている。

Box3:不安定な住環境

スンドルバンスの島々が浸水すると、そこに住む住民の家族は、他の高い場所に移り住みます。その後しばらくして水が引くと、再び元の場所に戻ってきます。再び洪水が発生すると、彼らは再び高い場所へと移り住み、悪循環が続いています。最近のサイクロンでは、農業地域全体が塩水浸水の被害を受け、一部の地域では腐った臭いがし始め、他の場所に移住し始めている家族もいます。中でも、女性と子どもが最も大きな影響を受けています。これらの家族の多くで、家長の男性が、ハイデラバード、コルカタ、デリーなどの都市に仕事を求めて移住し、妻である女性や子どもたちが残されている中で、このような頻繁な転居が起っています。生き残ることがまず優先されるような状況では、教育の優先順位は低くなり、転居を繰り返す中でも子どもたちの教育を継続することが困難になっています。地方政府では、子どもたちに自転車をプレゼントしたりするなど、子どもたちが学校に戻ってくるためのプロジェクトをしましたが、全くうまくいきません。

西ベンガル州サガル島高校校長

2018年以降、カルナータカ州コダグでは土砂崩れや洪水が頻繁に発生しています。2019年の洪水は、この地域での干ばつの期間の直後に発生しました。2019年7月の降雨量は非常に少なかったのですが、8月3日には、8月の平均降水量の2倍以上の豪雨が9日間で降り、土砂崩れが発生し、7人の命が失われました。小川の氾濫、損傷した道路、根こそぎ倒れた木々、地滑り、道路封鎖がコダグの各地で見うけられました。多くの人が、このような状況が毎年発生するようになったら、大都市に移住して仕事を探さなければならないと不安を感じています。私の勤務校では、多くの子どもたちが貧困地域であるウィーバーズコロニーから通っています。彼らの親の多くは、固定給がなく、ほとんどが日雇いの仕事に従事しています。学年度の初めに、この地域から2人の新生を迎えました。学期が始まってから、彼らはコダグの洪水と土砂崩れで避難を余儀なくされた地域の出身だとわかりました。この学校に来たのは、学校の媒介言語が彼らの母語と同じだったからです。友達もできたようでしたが、1学年過ごした後、コダグに戻っていきました。

カルナータカ州ウィーバーズコロニー小学校長**3.2.3 人身売買につながる社会経済的圧力**

Box4 から、最も脆弱な気候変動避難民の家族が社会経済的な困難を抱え、子どもの教育の継続を困難にするだけでなく、子ども自身も教育継続の意思を持ってない状況が窺える。インドにおける季節性移民は、子どもの教育へのアクセスの欠如、住宅、正式な金融サービスへのアクセスの制限、政治的排除、人身売買などの経済的搾取など、複数の問題に直面している(Iyer 2020)。また、インフォーマルセクターでの仕事に就労することが多く、その近くに託児所などの機関がないため、家の中にいる季節性移民の子どもはさらに認知されにくい存在となっている。実際、主要都市に住む季節性移民の子どもの約80%は、教育を受けることができず、40%は虐待や搾取を経験しているという指摘もある(Iyer 2020)。

近年インドでは、女子の教育参加率は男子を上回るようになっている。2019年の初等教育就学率は、男子95.94%、女子97.81%、中学校就学率は、男子73.14%、女子75.54%、高等学校は、男子27.1%、女子30.2%である(IBRD 2021b)。しかし、中退の62%以上がインドの農村

部で起こっており、それは、女子の早期結婚や家事労働、男子が労働力となることが主な理由である(Gulankar 2020)。実際、都市部と農村部の中退率の格差は拡大しており、農村部の6歳から10歳の子どもの5.3%が未就学である(Menon, 2020)。

これらは、気候変動避難民の農村部の子どもの状況を直接裏付けるデータではないが、地域の重なり合いから、これらの子どもたちを取り巻く家族が厳しい状況に置かれているのではないかと推測される。困窮状況にあるなかで自然災害の影響を受ける家族の子どもは、人身売買の被害者になるリスク下にあり、労働や結婚、家事などを通して、不法・不当な条件での雇用や暴力の犠牲者となることが多くあると推測される。

Box4:気候変動避難民を取り巻く社会経済的圧力と精神面への影響

COVID-19 パンデミックとサイクロンで生活が大きく影響を受けた家庭の10年生の生徒が、デリーの工場で働くために父親について出稼ぎに出ました。しばらくして、彼がサガル島に戻ってきたので、進学を受験登録をするようにと言いました。授業料や本の購入費に充てる奨学金もあることを伝えましたが、生徒は、「すでに稼ぎ始めていて、それでもっと家族を助けられるので、勉強は続けたくない」と言いました。自然災害やパンデミックのような災害の影響下では、幼い子どもでさえ、教育よりも生計を優先しています。女の子においても、大きな影響があり、私の学校では、厳しい経済状況とパンデミック、自然災害が相まって、過去1.5年間に25人の女子生徒が早期に結婚し、学校を中退したと聞いています。

西ベンガル州サガル島高校校長

自然災害による影響を受けている人びとすべてが、貧困層の人びとです。彼らの最優先事項は食料の確保で、教育は後回しになります。これらの人びとの多くが、人身売買の被害者にもなっています。彼らの多くは、教育を受けておらず、また技術を持たないため、家庭内で搾取を受け、インフォーマルセクターで違法労働を強いられていることが多々あります。たとえば、20%の利息でローンを組み、仕事のためにケララ州に移住し、インフォーマルセクターで仕事に就きますが、ローン返済が困難になり、さらなる借金を負うという負の連鎖に陥ります。西ベンガル州からは、多くの人々がデリー、マハラシュトラ州、ハイデラバード、タミル・ナードゥ州での日雇い労働に従事するために、移住しています。最初は一人で移住し、後で家族を呼び寄せることもあります。もし、家族を養うのにある程度の収入を得ることができれば、女の子どもを呼び寄せ、学校を辞めさせて家事をさせ、両親が仕事する間、若い姉弟の世話をさせることもあります。

西ベンガル州南 24 パルガナス地区 NGO プログラムディレクター(防災・復興担当)

3.2.4 現状把握のためのデータの欠如

Box5 から、被災した人びとが家を失い、転居を繰り返す中で、入学または転校に必要な書類の準備ができない状況が窺える。一方、西ベンガル州の災害被災地で実施したアンケート調査の回答者4名および個別インタビューにより聞き取り調査をおこなった2名から得られた回答から、「自然災害による影響を受けた子どもが学校にいるか」という問いに対し、「大きな影響を受け、教育面で特別な支援やリソースが必要な生徒がいる」と回答した教師は2名、「ほと

んど影響がない」が2名、「学校に自然災害の影響を受けた生徒はいない」が2名だった。回答数は少ないものの、自然災害の影響を受けた子どもの認知に、教員の中でもばらつきがあることが窺える。一方、被災家族が経済的に困窮し、子どもたちを学校に通わせず、児童労働や早婚をさせている様子も見える。

これらの回答から、自然災害により教育継続が困難となるリスク下の子どもの認知や、中退後の教育の継続状況、学校に在籍せず労働や家事に従事する子どもの状況把握、支援のための仕組みがないことが推測される。学校、NGO、地方政府等の関係者の能力強化と、教育継続手続きの簡易化やそのための支援、子どもとその家族状況を把握するためのデータを収集し、地域の関係者に共有し、支援を強化することが必要であろう。

Box5:気候変動避難民の支援システムとデータの欠如

バサンティでは最近、浸水により17~20世帯が家を失いました。住民は、洪水で必要な書類を失い、政府の復興支援制度にアクセスできませんでした。災害発生地域では、このようなケースが多発しています。教育の再開、または転校し教育を継続するための書類、学習教材などがなくなっています。通常的生活を再開するために非常に多くの労力が必要で、その上書類を再度取得するのに多くの時間を費やさなければなりません。このような家族を支援する制度はありますが、これらの人びとがアクセスできないことが大きな問題です。メディアの注目を集めるスンドルバンスのような地域では、多額の寄付や救済を受けることが度々ありますが、他のムシュミのような被災地では、救援や援助は全くありません。

西ベンガル州南24パルガナス地区 NGO プログラムディレクター

農村部では、一族での土地の分割で土地所有が小さくなっている上、干ばつ、洪水、その他の自然災害、農業の収益性の低下で深刻な危機に直面しています。度々氾濫してきたコシ川は、長い間「ビハールの悲しみ」と呼ばれてきました。この地域では、干ばつやサイクロン性雨などの自然災害が繰り返されるようになってきています。ビハール州での移住の理由は、作物の損失につながる災害、生計の機会の欠如などに関連しており、これにより住民が経済的な機会を求め、州内の都市や他の州に移住することを余儀なくされています。移住する人びとは、単身で家族を残していく場合もあれば、家族を同行することもあります。どちらの場合も、子どもたちは学校を中退していますが、この状況を示すデータはありません。

ビハール州イーストチャンパラン学校教師

3.2.5 学習リソースへのアクセスが困難

Box 6 から、災害多発地域にある西ベンガルの調査地域における、生徒の学習リソース(教材、教員、ICT)などへのアクセスが困難である状況が窺える。パンデミックにより学校が閉鎖される中、連邦政府および州政府が、デジタル教材やオンライン教育を導入してきた。教師自身が、新しいメディアを使った教授法を非常に短い期間で習得しなければならないプレッシャー下にある一方、社会経済的に脆弱な生徒や被災した生徒の多くは、ICT インフラやスマートフォンが無い場合、学習継続が困難となっている。インドでは、6歳から14歳までのすべての子どもが無償で義務教育を受ける権利を保障する Right to Education Act(RTE; 2009)に準じ、季

節労働者の子どもの教育を支援するためのホステルが整備されている。しかし、災害による影響を受けた子どもたちへの支援を明確にうたったものではないため、どれだけ被災した季節労働者の子どもにも活用されているのかは不明である。

本調査でのアンケート調査およびインタビューにおける、学習リソースへのアクセスに関する質問では、学校関係者の4名、地方自治体関係者の2人が、災害多発地域の子どものための教育に対し、地方自治体がタイムリーに対策していないと回答している。ここには、災害が多発している僻地の学校での教員不足と、都市部の教員過剰という不均衡の問題も含まれる。連邦、州政府の政策が、学校の現場レベルでのニーズに適合するよう、地方政府による調整メカニズムを強化することが必要であることが窺える。これには、既存の制度やリソースを、気候変動避難民の子どもたちのためにどのように利用できるかを整理するため、多くのデータ収集と研究で裏づけることも必要である。

Box6:リソース不足

災害多発地にある高校では、生徒数に対し、十分な数の教員がいません。生徒は、教員からの学習支援が多く必要な数学や科学を、自主学習で進めないとなりません。

西ベンガル州スダルバンス NGO 事務局長

この災害の多い地域に、生徒の多様なニーズに応える能力を持つ教員がいません。最近、教員がより条件の整った学校に転勤する制度ができました。コロナ禍で、多くの季節労働者とその家族がサガル島に戻っておりますが、この制度で他の地域に転勤する教員が多いため教員がとても不足しています。一方、都市部では教員が余っています。このような都市と僻地での教員の配置の不一致は、生徒の教育の質に悪影響を及ぼしています。

西ベンガル州サガル島学校長

コロナ禍で、過去2年間で学校教育が中断されましたが、小学生に対する効果的な教育方法は実施されていません。この地域の子どもたちはスマートフォンにもアクセスできないため、オンライン学習に参加できません。ワークシートを家まで届ける教員もほとんどいません。2年間、殆ど授業もありませんでした。現在、学習ギャップを埋めるためのプログラムを開始しましたが、2年間学習をしていなかった子どもたちが、学校に戻らないのではないかと不安です。子どもたちは、自然災害とパンデミックで困窮している家計を助けるため働かなければならないというプレッシャーにさらされています。個人的には、18-19歳の高校生向けに、学習ギャップを埋めるための政策が必要だと思っています。

西ベンガル州政府教育省地区計画コーディネーター

4.政策的支援の実施状況

ここでは、インド国内の季節性避難民と取り残された人びと、国際越境避難民の保護に関わる、国および各州レベルでの気候変動避難民関連政策を概説し、その有効性や課題について議論する。

4.1 連邦政府レベルでの災害関連政策

The Disaster Management Act (DMA) (2005)

環境災害時の対処への制度的メカニズムについて取り扱い、災害対策の策定、災害の影響の防止・軽減、対応の調整・管理を行う。災害時の地域復興において、国内避難民への影響を最小限に抑える政府の責任を示す。

National Action Plan on Climate Change (NAPCC) (2008)

この計画に基づき、各州が気候変動に関する行動計画を策定。気候変動に関連する脆弱性に対処し、必要なインフラ開発を推進するための主要かつ実質的な文書として機能している。しかし、災害からの避難民への保護には焦点が当てられていない。

The National Policy on Disaster Management (NPDM) (2009)

この政策の下、国家防災局(NDMA)は、各学校に災害管理(DM)計画の策定を義務づけ、校舎や施設の安全確保を進める。しかし、被災した生徒の保護は対象ではない。

National Disaster Management Plan (NDMP) (2016, 2019)

2005年DMA、2009年のNPDMに準拠し、災害管理サイクルのすべての段階に政府が関与できる枠組みと方向性を示す。2019年の改定で、災害による避難が政策の中で初めて認知された(Government of India 2021a)。しかし、自然災害における全体的な措置を示すもので、避難民の保護は含まれない。具体的な実施計画を策定する余地が残されている。

4.2 教育関連政策

Right to Education Act: RTE(2009)

インドでは、RTEが施行され、6歳から14歳までのすべての子どもが、無料で義務教育を受ける権利が保障されている(Government of India 2021b)。RTEは、憲法21条A項にも位置付けられ、国民の基本的な権利としても保障されている。制度上は、災害下など何らかの理由で書類が整わなくても、すべての子どもが6カ月間学校で教育を受けることが保証されている。しかし、学校の現場レベルにおいては、インタビューやアンケートへの回答にあるように、書類不備を理由に避難民の子どもたちの入学が拒否されているケースもみられる。また、義務教育終了年齢を超えてしまった人びとについては、就学が保障されていない。

National Education Policy (NEP) (1986,1992,2020)

NEPは、移住者を教育へのアクセスにおける脆弱層として特定し、以下の3点を教育へのアクセスを妨げる大きな要因として指摘している。

- ・ 必要書類の不備と移住者の子どもたちに適した教育を実施する学校の欠如
- ・ 入学や転校に関する保護者の理解や支援の欠如
- ・ 出稼ぎ移住者などが集まる地域における学校の欠如

これらの要因が相乗し、移住者の子どもたちが保育制度や学校教育制度から取りこぼされ、その結果、搾取的で危険な労働や、家事労働や早婚へと追いやられる結果につながっている。この政策は、出稼ぎ労働に従事するなどして学校を中退した子どもたちが普通教育に戻ることを奨励しているが、現時点では、気候変動に起因する自然災害は考慮されず、一般的な移住者の解釈に終わっている。また、この政策では、母国語または地域言語の習得に向け、各学校で3言語(英語、ヒンディー語、地域での主要言語)での教育を推進している。以下、筆者の考察であるが、インタビューにもみられる通り、移住者の子ども達の母語の媒介言語校を移住先で見つけることが困難な場合がある。こうした子どもたちの言語習得にむけたイマージョン・プログラムが必要である。成人識字教育の推進も NEP の下で実施されてきたが、成人識字率の向上に伴い活発でなくなった。気候変動避難民を対象とした生涯学習に焦点を当てた政策を実施する必要がある。2000年以降、インドにおいても、生涯学習の主流化が求められるようになってきた(Mandal 2019)。成長する市場に対応するための技能や知識習得のための成人教育に人気が高まっている(Mandal 2019)。だが、教育や技能がない、貧困層にいる気候変動避難民の最も脆弱な層をエンパワーするための教育が必要であり、トラウマから回復し、尊厳を維持しながら、基礎的スキルや知識を身に付けるための生涯学習への教育アクセスの拡充が必要である。

その他

上記の教育参加に関する政策に伴って作成された、一連のガイドラインにおいて、「災害、紛争、学校教育」のセクションに気候変動による自然災害の影響が記載されている。これらの文書では、地滑り、津波、雪崩、洪水、飢饉、極端な気温上昇、山火事、サイクロン、暴風雨、高潮などの急性の災害下での教育継続を推進している。一方、干ばつ以外の遅発性の自然災害の影響下での教育継続は明確に示されていない(NCERT 2020)。

4.3 居住証明に関する政策

インドでは、一定年数国内に居住している人は全て、Aadhaar カードを申請できる。Aadhaar カードには、インドの Unique Identification Authority が発行する個人の識別番号が記載されており、このカードを基に居住地証明、医療給付、雇用、配給、教育、福祉などのサービスを受けることができる。各州では、移住者支援に関する規定を設けていても、移住者がこのカードの存在を知らないため、適切な支援を受けられないことが多々ある。また、現在の Aadhaar カード制度では、子どもの教育への参加状況を追跡することができない。転校には、在籍校での出席状況の証明書と転出証明書が必要だが、Aadhaar カードを通じて地方政府が提供するサービスに、このような書類の作成が含まれておらず、気候変動避難民の最も脆弱な層を含む移住者の子どもの教育の継続に支障をきたす結果となっている。

4.4 難民・庇護希望者関連政策

現在、インドには、自然災害により避難をしてきた周辺国からの移住者に短期ビザを提供するメカニズムはない。インドは難民条約(1951)および難民の地位に関する議定書(1967)の締約国ではなく、国内の難民保護の政策的枠組みもないが、難民および庇護申請者への保護を規定するための法的整備に向けた議論が長年続けられている。現在 Asylum Seeker Bill(庇護

希望者保護法案 2021)と Refugee and Asylum Seeker Bill(難民・庇護希望者保護法案 2019)の 2 つの法案が議論されているが、法律としては成立していない。参考までに、これらの文書における難民の定義にも、気候変動避難民は含まれてない。主にアフガニスタンとミャンマー、スリランカ、チベットからの移民に関しては UNHCR のマンデートを尊重し、庇護資格を与えている。難民申請には、気候変動が含まれないため、申請者が仮に気候変動による自然災害の影響を受けていたとしても、その影響について無理解であったり、現在の難民基準に適合しようとして申請をしている可能性もある。インドには、1,500 万人を超える数のバングラデシュの合法および不法移民が移住していると推測されている。そのほとんどが、ヒマラヤ地域の気候イベントの影響、環境災害、および慢性の気候変動の影響に加えて、社会、経済、政治的な理由によるものである (Wilson 2021)。気候変動避難民の課題を周辺国との共同努力を通じて緩和するため、二国間協力の必要性が指摘されている(Valid & Singh 2013;Wilson 2021)。

5.政策的支援の実施状況

季節性避難民に対する支援

インドでは、ユネスコが推進する、基礎教育の拡充にむけた「万人のための教育(Education for All; EFA)」に関連し、Sarva Shiksha Abhiyan(2001)および Samagra Shiksha Abhiyan(2018)が実施されている。Sarva Shiksha Abhiyan は、すべての人に義務教育を提供すること、Samagra Shiksha Abhiyan は、就学前から 12 年生までの学校教育の機会均等と公平な学習成果改善を目的としている。これらの政策を活用し、季節性の気候変動避難民の文化・言語面での支援に活用している事例がある。季節労働者の子どもを対象にした、季節限定の寄宿舎の設置と、言語サポートを含む学習支援をする教育ボランティアを配置することで、気候変動避難民を含む季節労働者の子どもへの教育支援が行われている(Yonetani 2017)。2019-2020 年で、8500 人の子供たちが政府の寄宿学校に入学している(ONI&IMN 2021)。また、オリッサ州政府とアンドラ・プラデーシュ州政府は覚書を交わし、アンドラ・プラデーシュ州のインフォーマルセクターで働く労働者の子どもたちの言語格差を埋めるため、オディヤ語で訓練を受けたボランティアを配置している。また、グジャラート州では、マハラシュトラ州の季節性の寄宿学校が季節労働者の子どもを受け入れ、放課後、子どもたちに学習やカウンセリングなどの支援を提供するボランティアを配置している。

ケララ州政府では、言語・文化的に困難をかかえる子どもたちを対象にした Project Roshni を実施し、エルナクulum地区の移民の子どもを対象に、学校開始前の 90 分間、マラヤーラム語、英語、ヒンディー語を学ぶパイロットプロジェクトを実施している。また、ケララ州政府の一般教育局の下にあるケララ州識字ミッションでは、Project Changathi を実施し、移民の子どもたちを対象にしたマラヤーラム語の識字教育を行っている。学校、図書館、職場、避難所にいる子どもたちを対象とした識字教育用の教科書「Hamari Malayalam」も出版されている。こうした取り組みは革新的ではあるものの、限定的で、散発的であるため、気候変動避難民の脆弱層に焦点を当て、継続的な支援につなげる必要がある。

国際越境避難民への支援

Jesuit Refugee Service(イエズス会難民サービス:JRS)などの NGO が、デリーの非公式居住

地の難民や庇護申請者を対象に、学校や職場での言語の壁を克服するための教育的支援を提供している(JRS 2020)。また UNHCR は、インド内務省、外務省 8 つの国内 NGO とパートナーシップ協定を締結し、難民のための教育を提供している。このような難民および庇護申請者向けの非公式の教育プログラムに、気候変動国際越境避難民が含まれている可能性がある。

6. おわりに

最後に、これまでの議論に基づき、気候変動避難民の脆弱層のさらなる状況改善にむけ、以下の 5 つの提言と残された課題をあげる。

6.1 5つの提言

[提言1] 国、州、地方政府の政策間と、地域内での関係者間を含む、垂直・水平的な全国での調整メカニズムを確立

現在、政策的支援から取り残されている、最も脆弱な気候変動避難民の存在を認知する必要がある。調査から、特に、気候変動避難民の脆弱層の保護者が、子どもの教育の継続よりもまず、家族全体の生存を優先せざるを得ない状況があり、子どもがインフォーマルセクターでの仕事に従事させられたり、女兒が早婚を強いられるなど人身売買の問題も浮かび上がった。この中で、保護者の子どもの教育継続に関する理解不足や、転校などに必要な書類の取得が困難といった行政手続き上の問題も見えてきた。また、困難な状況にある子どもへの学習支援のための特別な教員や、教材配布の制度が現場レベルでは知られていないこと、退学後の子どもを追跡することが制度上難しいなどの問題が垣間見えた。利用可能な支援制度やリソースについて国、州、地方政府での理解と共有を図るための垂直的な調整のほか、子どもやその家庭の状況を把握するため、地方政府、NGO、学校などの関係者間の地域内での水平的な調整が必要である。このような調整機能があることで、国や州政府の既存の政策の有効性や気候変動避難民の課題への関連性をモニタリングし、また関係者からの評価をうけることができるようになる。

[提言2] 気候変動避難民の公教育、成人教育参加に関する国レベルのデータを収集

本調査から、気候変動避難民の公教育、成人教育へのニーズや参加状況を知るためのベースラインとなるデータが全くないことが明らかになった。データ不足により、適切な予算の準備や配分ができず、その結果、教職員の配置や、学習教材の提供、能力強化研修を実施することが困難となっている。気候変動避難民の教育へのアクセス状況を、一つの機関や一人の研究者が把握することは不可能であり、国、州、地方政府、およびユネスコ、ユニセフ、国連難民高等弁務官事務所、国連開発計画などの国際機関が緊密な協力を通じて行う必要がある。

[提言3] 気候変動避難民のさらなる脆弱層への包括的な教育支援を提供する

子どもの教育継続困難の課題の背後には、家庭全体の経済的課題や保護者の理解不足、また保護者の精神面での問題(DV、アルコールなど)の問題が垣間見られた。さらに保護者の問題の背後には、技能の不足、教育が十分に受けられていないこと、安定しない住環境、移住先で受ける差別や文化的な不適合、災害による影響やトラウマなどもうかがえる。こうしたこ

とを考慮すると、子どもの教育課題と保護者の社会・経済的な課題は不可分であり、家庭全体を包括的に見た、あらゆる側面からの能力強化や教育的な支援が必要であり、公教育、成人教育との連携や、気候変動教育が必要である。

[提言4]国際越境避難民支援のための二国間および域内協力を確立

本研究では、周辺国からの国境越境避難民の存在については、文献レビューを通して把握することができたが、政治的な理由からその現況の調査には至れていない。現在、国際越境避難民の現況や教育への参加状況をモニタリングする仕組みは存在しない。現在の難民認定基準に適合する場合にのみ、国際越境避難民も難民/庇護希望者のステータスが認められる可能性はあるが、一般的に、認定後も難民は多くの困難に直面する可能性は高く、認定を受けたとしても国際越境避難民は脆弱層であることには変わりない。非合法以外に選択肢がない国際越境避難民は、日常生活における政治的緊張を抱え、さまざまな軋轢を経験することになる。生活や教育支援サービスの権利を主張する前に、強制送還の恐怖が先にあると考えられ、その調査は非常に困難である。これら国際越境避難民への適切な支援の提供にむけ、二国間および域内協力を確立する必要がある。

[提言5]気候変動避難民の概念整理と法的拘束力のある政策の概念を確立

最後に、これまで述べた気候変動避難民の最も脆弱な層の現状把握や、直面している問題の根本的な解決にむけた二国間および域内協力の促進にむけて、気候変動避難民の概念的整理と用語の定着化をすすめ、適切な支援策を確実に実施するための国際枠組みの整備を、早急に進めることが何よりも必要である。

6.2 残された課題

時間とリソースの制約により、この度の初期調査で分かったのは、インドで発生している気候変動避難民の最も脆弱な層が直面する経済的、社会的、精神的に困窮している状況のごく一部に過ぎない。この調査から、子どもだけでなく家族や地域コミュニティが、気候変動起因の自然災害に対する知識を身に着け、トラウマを克服し、新たな技能を身に着けて立ち上がる力を与えるための学習ニーズがあることが分かった。だが、このような広範な学習ニーズについて短期間で調査することは困難であった。これらの問題の根底には、生計手段の喪失、ジェンダー、民族的な問題、人身売買などの問題が絡み合っており、こうした状況下におかれている最も脆弱な層を、気候変動に起因する自然災害が直撃し、既存の問題を拡大・増大化させている様子が伺える。

安心、安全な生活を維持することができなくなる状況というのは、家庭内暴力など個人レベルでの問題から、公害や騒音、開発計画などの地域レベルで発生する問題、戦争や紛争といった地域や国レベルでの問題、自然災害といった地域の範囲すらも確定できない問題など、さまざまな状況やレベルで起こりうる。いずれの問題においても、当事者にとっては、安心して過ごすことのできる生活の場を脅かされることは、常に不安や恐怖がつきまとう要因となりうる。また、そうした心理的な影響と生活の場を脅かす要因そのものが相まって、当事者とその周辺の人びとに関わるあらゆる社会、経済活動における意思決定に大きく影響し、本来その人がもつ能力や技能を最大限に発揮できるような、より良い選択ができなくなる。

インドでの調査は、教育へのアクセス問題を中心に扱ったが、本調査から、子どもの教育課

題と子どもをとりまく家族や地域の課題の不可分性が垣間見えた。気候変動に起因する自然災害が、具体的な社会経済的要因とどのように組み合わせられて相乗的な悪影響を及ぼすのか、特にそれが脆弱層のエンパワメントにどのような影響があり、それが結果として、既存の問題をどう拡大させているのかについて、現場で詳細なデータ収集を行い、それに基づいて具体的な生涯教育へのニーズを分析する必要がある。この点については、エンパワメントを理念の柱の一つとする「人間の安全保障」の観点からも議論を深め、日本の国際協力を通じた効果的な支援の在り方の検討につなげる必要がある。また、避難民とはみなされないが、避難しない・できない「とり残された人びと」や、本研究では調査することができなかった国際越境避難民についても、今後も注意を向け議論を続けていく必要がある。

<参考文献>

- 橋本直子(2021)「分野別研究動向(難民・強制移住学): 海外における強制移住学の過去10年とこれから」『社会学評論』71(4)p.p.704-728.
- Bharadwaj, R., Hazra, S., Reddy, M., Das, S., & Kaur, D., (2021). *Connecting the dots: Climate change, migration and social protection*. IIED Working Paper, International Institute for Environment and Development (IIED), London, UK.
- Blocher, J., Bergmann, J., Upadhyay, H., & Potsdam, K. (2021). *Hot, wet, and deserted: Climate Change and Internal Displacement in India, Peru, and Tanzania*.
- CANSA (2020a). *Cost of Climate Inaction: Displacement and Distress Migration*. ActionAid and Climate Action Network South Asia (CANSA).
- CANSA. (2020b). *Climate migrants pushed to the brink: South Asia is prepared to protect climate migrants, even as it battles the COVID-19 Crisis*. ActionAid and Climate Action Network- South Asia (CANSA).
- Cundill, G., Singh, C., Addger, N., de Campos, R., Vincent, K., Tebboth, M., & Maharjan, A. (2021). Toward a climate mobilities research agenda: Intersectionality, immobility, and policy responses. *Global Environmental Change*, 69.
- CPRD. (2015). *Climate-Induced Displacement and Migration: Policy Gaps and Policy Alternative- A Likely Legal Instrument for a Rights-Based Political Solution*. Centre for Participatory Research and Development. Dhaka, Bangladesh.
- Germanwatch. (2021). *Global Climate Risk Index 2021: Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2019 and 2000-2019*. Retrieved 1 February 2022 from <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/global-climate-risk-index-2021>
- Government of India. (2011) Census, Office of the Registrar General & Census Commissioner, Ministry of Home Affairs, India.
- Government of India (2020). *Climate Vulnerability Assessment for Adaptation Planning in India Using a Common Framework 2019-2020*. Department of Science and Technology, Government of India.
- Government of India. (2021a). *National Disaster Management Plan*. National Disaster Management Authority, Ministry of Home Affairs. Government of India.
- Government of India. (2021b). *Right to Education*. Department of School Education & Literacy, Government of India.
- Gulankar, A. (2020, 14 September, 2020). Over 62% of dropouts in education happen at school level. *The Federal*. Retrieved 2 February 2025 from <https://thefederal.com/news/over-62-of-dropouts-in-education-happens-at-school-level/>
- IBRD. (2021a). *Climate Knowledge Portal: Country India*. The World Bank. Retrieved 08 June 2021 from <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/india>
- IBRD. (2021b). *Country Profile: India*. The World Bank. Retrieved 2 June 2021 from https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=IND
- IDMC&NRC. (2020). *Global Report on Internal Displacement*. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) and Norwegian Refugee Council (NRC).
- IDMC. (2021). *Country Information: India*. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Retrieved 14 May 2023 from <https://www.internal-displacement.org/countries/india>
- IDMC. (2023). *Global Report on Internal Displacement*. IDMC. Retrieved 29 November 2024. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>
- IIPS. (2021). *A report on causes and consequences of out-migration from Middle Ganga Plain*. International Institute for Population Science, Department of Migration and Urban Studies, India.

- JRS. (2020). *JRS India: Ensuring Refugee Education for the Most Vulnerable*. The Jesuit Refugee Service (JRS). Retrieved 20 January 2025 from <https://www.jrsusa.org/story/jrs-india-ensuring-refugee-education-for-the-most-vulnerable/>
- IOM. (2019). *International Migration Law: Glossary on Migration*. International Organization for Migration.
- Iyer, M. (2020). *Migration in India and the impact of the lockdown on migrants*. PRS Legislative Research (PRS). Retrieved 2 February 2025 from <https://prsindia.org/theprsblog/migration-in-india-and-the-impact-of-the-lockdown-on-migrants>
- JRS. (2020). *JRS India: Ensuring Refugee Education for the Most Vulnerable*. The Jesuit Refugee Service (JRS). Retrieved 2 February 2025 from <https://www.jrsusa.org/story/jrs-india-ensuring-refugee-education-for-the-most-vulnerable/>
- Mandal, S. (2019). 'The rise of lifelong learning and fall of adult education in India. *London Review of Education*, 17(3), 318-330.
- McNamara, K. et al. (2016). The complex decision-making of climate-induced relocation: adaptation and loss and damage [Online]. *Climate Policy*, 1-7.
- Menon, S. (2020, 18 November 2020). *Education in India needs an overhaul*. Ashoka University's Centre for Social Impact and Philanthropy. Retrieved 2 February 2025 from https://idronline.org/state-of-school-education-india-pre-covid/?gclid=Cj0KCCQjw5PGFBhC2ARIsAIFIMNfT7HjOWNlry7wu4h3pVy36_v4sqYKAMkw_e5ZV2-mLyMH5_Y3PXnjQaAuzxEALw_wcB
- Mohanty, A. (2020). *Preparing India for Extreme Climate Events: Mapping Hotspots and Response Mechanisms*. Council on Energy, Environment and Water (CEEW).
- NCERT. (2020). *Inclusion in Education: A Manual for School Management Committee*. National Council of Educational Research and Training, National Council of Educational Research and Training, India.
- Noguchi, F. (2023). Summary report of India Case Study. [IN] UNESCO-UNU. (2023). *Asia-Pacific regional synthesis: Climate change, displacement and the right to education*. UNESCO, Paris, France.
- Patel, I. (2009). Policy on adult and lifelong learning: International and national perspectives. *Participatory Lifelong Learning and Information and Communication Technologies*, 21-30.
- Singh, C., & Basu, R. (2020). Moving in and out of vulnerability: Interrogating migration as an adaptation strategy along a rural-urban continuum in India. *The Geographical Journal*, 186, 87-102.
- The Nansen Initiative. (2015). *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change Volume 1*. Retrieved 3 October 2021 from https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf
- Tripathi, S. (2016). Illegal Immigration from Bangladesh to India: Toward a Comprehensive Solution. Retrieved 20 December 2021 from <https://carnegieindia.org/2016/06/29/illegal-immigration-from-bangladesh-to-india-toward-comprehensive-solution-pub-63931>
- UNDESA. (2021). *International migrant stock 2019*. Retrieved 10 September 2021 from <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>
- UNESCO-UNU. (2023). *Asia-Pacific regional synthesis: Climate change, displacement and the right to education*. UNESCO, Paris, France.
- UNHCR. (2021). *Strategic Framework for Climate Action*. UNHCR. Retrieved 2 February 2025 from <https://www.unhcr.org/media/strategic-framework-climate-action>
- Valid, M., & Singh, T. (2013). *The changing climate of Bangladeshi migration to India*. East Asia

- Forum. Retrieved 2 February 2025 from <https://www.eastasiaforum.org/2013/03/23/the-changing-climate-of-bangladeshi-migration-to-india/>
- Wilkinson, E., Schipper, L., Simonet, C., & Kubik, Z. (2016). *Climate change, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. ODI&SDC.
- Wilson, S. (2021). *Recognition of Climate refugees: What should be India's stand?* School of Advanced Study, University of London. Retrieved 17 December 2021
<https://rli.blogs.sas.ac.uk/2021/03/18/recognition-of-climate-refugees-what-should-be-indias-stand/>
- Yonetani, M. (2017). *Positioned for Action: Displacement in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*. IDMC.