

# 太平洋島嶼国からの海外移住者が直面する「インフォメーション・ディバイド」がもたらす困難

東京大学 名誉教授 中山幹康

公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所 主任研究員 前川美湖

## 1. 気候変動に起因する海面上昇により生じると予想される島嶼国から国外への移住

メディアで時折見掛ける「気候変動難民」という言葉は、気候変動が原因で自分が住む地域の環境が悪化し、そこに住み続けることが困難になり他所に移住することを余儀なくされる人々を指す。但し「難民」の表現は厳密には正しくない。それは、自らの人種や宗教あるいは政治的立場により母国では迫害を受けるおそれがあり国外に避難した人を「難民」と呼ぶと、難民の地位に関する条約と議定書で規定されているからである。通常の難民が国家間戦争や内乱の勃発により突然発生するのに対して、所謂「気候変動難民」は気候変動の緩慢な進捗に伴って徐々に発生する為、余り注目されない傾向がある。しかしながら、世界銀行は2050年までにサハラ以南のアフリカ、南アジア、中南米の3つの地域で約1.5億人が気候変動により国内での移住を強いられると予測するなど、国際社会にとっては大きな脅威である<sup>1</sup>。2019年に気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が刊行した「海洋・雪氷圏に関する特別報告書(SROCC)」は、気候変動によるグリーンランドや南極における氷床の融解、氷河の消失、海洋の熱膨張により2100年には2000年頃に比べて最大で1.10メートルもの海面上昇が生じるとの予測を示した<sup>2</sup>。平均標高が2メートル程度と低い環礁国では、予想される海面の上昇に対して有効な適応策を執ることは困難である。その結果、国民の多くは所謂「気候変動難民」として国外への移住を余儀なくされることが懸念される。そのような人々が国外の移住先で定住し生活を確立する為に、移住者を「送り出す国」と「受け入れる国」により如何なる施策が執られるべきか。これは国際社会に投げかけられた大きな問いである。

## 2. 既に生じている島嶼国から国外への移住

島嶼国から国外への移住は既に生じている。しかし、その理由は気候変動による海面の上昇ではなく、より高い教育や収入への志向あるいは家庭の事情や健康上の理由が主体である。例えば、現在アメリカ合衆国（以下「米国」と表記する）には約3万人のマーシャル諸島共和国（RMI）からの移住者が居ると報じられている<sup>3</sup>。RMIの国内に在住する国民は約5万8千人であることを考えると、その半数にあたる国民が米国に居住していることになる。このように多くのRMI国民が米国に既に移住しているのは、RMI、ミクロネシア連邦（Federal States of Micronesia、FSM）、パラオ共和国の3か国が「自由連合盟約（Compact of Free Association、COFA）」と呼ばれる米国との協定を有しているからである。同協定により、これらの国々の国民は、米国とその領土にビザを得ることなく自由に入国することが許されると共に、居住して働く権利も与えられている。米国、アーカンソー州北西部のスプリングデール

<sup>1</sup> Rigaud, K., et.al.(2018). Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. Washington, DC: The World Bank

<sup>2</sup> 笹川平和財団海洋政策研究所.(2019).【参加報告】気候変動に関する政府間パネル（IPCC）「海洋・雪氷圏に関する特別報告書（SROCC）」が採択、2019年9月26日。 <https://www.spf.org/opri/news/20190926.html>

<sup>3</sup> PBS NewsHour. (2018). Marshall Islands: A third of the nation has left for the U.S., 16 December 2018. <https://www.pbs.org/newshour/show/marshall-islands-a-third-of-the-nation-has-left-for-the-us>

市周辺には同国内で最も多くのRMIからの移住者が居住しており、その数は約1万5千人と推定されている<sup>4</sup>。この地域にある複数の大規模な鶏肉工場での就労機会が、RMIからの移住者にとっては大きな誘因である。FSMからも多くの国民が米国に移住している。2012年の推定では49,840人が米国とその領土に居住し、24,048人が米国本土に居住していた。FSMから米国への移住者は、(a) オレゴン州北西部（ポートランド市とセイラム市）と、(b) ミズーリ州のカンザスシティ、の2つの地域に集中している。

### 3. 米国への移住者が抱える「インフォメーション・ディバイド」問題

RMIとFSMから米国への移住者が、移住先で生活の確立に問題が生じているのであればその原因を究明し、適用可能と思われる解決策を探索することにより、気候変動によって島嶼国から先進国への移住を余儀なくされる所謂「気候変動難民」に対して、国際社会は如何なる支援を提供すべきかについて有用な示唆を得ることが出来る。そのような発想から、笹川平和財団海洋政策研究所、法政大学、東北大学、東京大学、環境法研究所(ELI、在米国)、マーシャル諸島短期大学(CMI)、南太平洋大学(USP)、ミクロネシア短期大学(COM-FSM)などが参加する国際共同研究「太平洋から海外への移住者の願望と生活再建」が2017年から2019年にかけて実施された<sup>5</sup>。国際共同研究には「島嶼国から既に米国に移住して居住している人達は、移住後に生活を確立することに成功しているのか？」という研究課題が含まれており、アーカンソー州のスプリングデール市周辺とオレゴン州のポートランド市およびセイラム市を調査の対象とした。気候変動の文脈で移住を語る際には、移住はあくまでも「最後の手段」であるべきことが指摘されるが、もはや避けられない気候変動による影響への対応として「計画的な移住」を検討することは、「強制的な移住」をできるだけ回避するためにも重要な対策だと近年考えられている。

本調査は移住者を対象とするアンケートおよび当該地域で移住者を支援している人達を対象とする聞き取りにより実施した。調査の結果、移住者の間で「インフォメーション・ディバイド」が大きな問題であることが明らかになった。「インフォメーション・ディバイド」は「デジタル・ディバイド」から派生した概念で英語圏では広く使われている。その定義は十分に確立はしていないものの、ここでは移住者が未だ本国に在住している時期に移住先である米国での生活や就労に関する適切な情報を得ることが出来ず、移住後の生活や就労の点で問題を抱えている状態を指す。ちなみに、世界人権宣言の第19条では、すべて人は、国境を越えると否とにかかわらず、情報を求め、受け、伝える自由を享受する権利を有することが謳われているが、移住者は、言語や文化、教育、周囲の環境、意識などの観点から必ずしも移住に必要な情報を十分に入手できていない。

アーカンソー州ではアンケート回答者の49%のみが雇用されており46%が就業していなかった。回答者の全てが求職中ではなく、家族の介護などのために就労出来ない移住者も含まれていたが、米国の平均的な失業率が当時は4%程度であったことを考えると、移住者の就業率は相当に低い。就業率が低い理由の一つは、移住後に遅滞なく就労する為の要件について、移住者が本国にいる間には十分な情報が得られていないことである。回答者の中で4年制大学の学位を持つ移住者は殆ど居らず、2%のみがRMIで短大を卒業しており、13.5%は短大に在籍していたが卒業していなかった。42%は高校を卒業し、40.5%は高校に在籍したが卒業していなかった。2%は初等教育しか受けていなかった。加えて、回答者の46%は自分の英語力は限られると答え、23%は会話には十分な英語力を有

<sup>4</sup> Keating, J.(2020) .Why the Marshallese community in Springdale, Arkansas, became a COVID-19 hot spot. SLATE. 15 September 2020. [https://slate.com/technology/2020/09/marshallese-covid-arkansas.html?via=tags\\_topww](https://slate.com/technology/2020/09/marshallese-covid-arkansas.html?via=tags_topww)

<sup>5</sup> Nakayama, M., Drinkall, S., & Sasaki, D. (2019). Climate Change, Migration, and Vulnerability: Overview of the Special Issue. Journal of Disaster Research, 14(9), 1246-1253.

していると答え、30%のみが流暢な英語を話せると答えた<sup>6</sup>。米国では、高校を卒業しておらずかつ英語が堪能で無い場合は就労の機会が限られるという現実が、本国では認識されていないという「インフォメーション・ディバイド」が低い就業率の要因の一つである。

オレゴン州の調査ではミクロネシア人移住者の非就業率は27%とアーカンソー州での調査に比べると低かったものの、米国の平均に比べると高いことは否めない<sup>7</sup>。非就業率が高い背景には、就業先での雇用を長く維持出来ず解雇される移住者が多いことも挙げられる。アーカンソー州での回答者は就業を継続する上での困難として、職場への安定した交通手段を確保出来ない(34%)、始業時までには職場に到着することが出来ない(15%)、英語力の欠如で上司の指示を理解出来ない(15%)を挙げた。オレゴン州でも同様な傾向が観察された。これらの問題も「インフォメーション・ディバイド」に起因している。



写真1 高潮の発生時に堤防の隙間から陸地に流入する海水（RMI・マジロ）



写真2 FSMからオレゴン州への移転者を交えて開催された研究の成果を発信する為のセミナー（米国・ワシントンDC）

#### 4. 「インフォメーション・ディバイド」が生じる原因

それでは、どのようなことが原因で「インフォメーション・ディバイド」が発生するのだろうか。調査結果から、幾つかのパターンを紹介したい。

##### 4.1 米国での生活と就業に必要な要件が知られていない

オレゴン州での回答者の大多数(84%)は移住前に米国での生活についてより多くの知識を得るべきであったと述べ、本国を発つ前に米国での生活に関する情報が提供されること(84%)、生活技能訓練(21%)、および英語能力の改善(13%)を移住先での生活を確立するための要件として挙げた。同様な教訓はアーカンソー州の移住者の間でも蓄積されている。このような移住者自らの体験に基づく教訓が本国に住む「移住者予備軍」には殆ど伝達されないという形で「インフォメーション・ディバイド」が生じている。

<sup>6</sup> McClain, S. N., Seru, J., & Lajar, H. (2019). Migration, Transition, and Livelihoods: A Comparative Analysis of Marshallese Pre-and Post-Migration to the United States. *Journal of Disaster Research*, 14(9), 1262-1266.

<sup>7</sup> Drinkall, S., Leung, J., Bruch, C., Micky, K., & Wells, S. (2019). Migration with Dignity: A Case Study on the Livelihood Transition of Micronesians to Portland and Salem, Oregon. *Journal of Disaster Research*, 14(9), 1267-1276.

#### 4.2 準備不足なのに突然に移住してしまう

移住者の多くが「準備なく突然に」移住することも「インフォメーション・ディバイド」の温床になっている。FSMやRMIでは、本国に住む住民の殆どは家族や親族の誰かが米国に移住している。そのような家族や親族から「航空券を送るから此方に来ないか」という誘いを受けると「直ちに」移住してしまうのが現実である。アーカンソー州での回答者の42%が突然に移住しており、準備期間が1-3か月だった者は30%、3か月以上は21%、1年以上は皆無であった<sup>8</sup>。

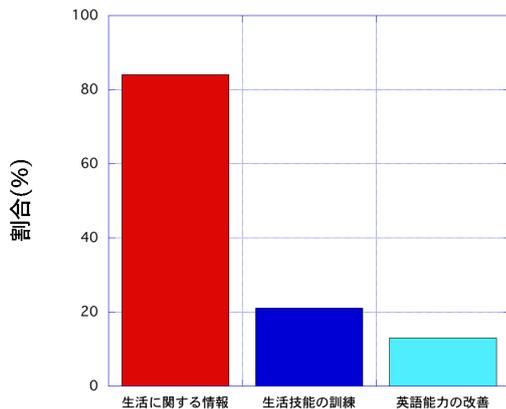


図1 移住前に取得あるいは強化すべきであった情報や技能（オレゴン州への移住者）

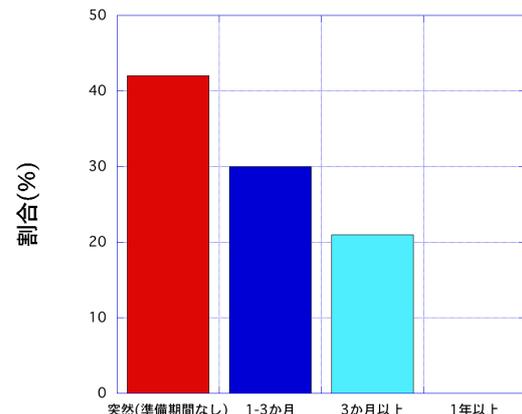


図2 移住するまでの準備期間（アーカンソー州への移住者）

#### 4.3 移住者が体験から得た教訓が本国に伝わっていない

「インフォメーション・ディバイド」が発生するもう1つの原因は、米国への移住者は本国では成功した人達と認識されることである。移住者が本国を離れる前の準備不足を後悔しているという「不都合な真実」は、移住者の本国での定評や移住者が自己について抱くイメージとは相反するが故に、移住者から積極的に発信されないことが「インフォメーション・ディバイド」を招いている。

### 5. 「インフォメーション・ディバイド」の低減あるいは解消に向けて

「インフォメーション・ディバイド」の存在は、例えばスプリングデールにあるRMIの領事館でも認識はされているようであるが、具其他的な対応は講じられていない。これは下記のように、国として国外への移住を推奨してはいないという事情に依ると推察される。また、RMIの首都マジュロの国際移住機関（International Organization for Migration, IOM）支局では米国への移住者の為の「準備講座」を時折開講しているが、その存在は広く知られては居らず受講者の数も限られている。それでは「インフォメーション・ディバイド」を低減あるいは解消するには如何なる施策が可能なのだろうか？

#### 5.1 学校での教育には多くを期待出来ない

例えば教育を通じて「インフォメーション・ディバイド」を軽減することは可能であろう。しかし、FSMやRMI政府は国

<sup>8</sup> McClain, S. N., Bruch, C., Nakayama, M., & Laelan, (2020). Migration with dignity: a case study on the livelihood transition of Marshallese to Springdale, Arkansas. *Journal of International Migration and Integration*, 21, 847-859.

民が国外に移住することを推奨してはならず、学校教育の場で国外への移住を前提とした教育を推進するとは思えない。また、学校での教育を既に終えている人々には無力である。

## 5.2 本国で機能しているメディアの活用が重要

もう一つの可能性はメディアを通じて情報を発信することである。中波のラジオは本国で適用することが可能な唯一のメディアである。FSMやRMIでは新聞の読者は限られている。何れの国でもテレビのローカル局は存在しない。両国では携帯電話は普及しておりショートメールでの連絡も広く行われているが、常時インターネットにアクセス可能な人口は極めて限られている。従って、SNSを含むインターネットを経由する形での情報伝達は限られた数の国民しか対象になり得ない。FSMの首都があるポンペイ島とRMIの首都があるマジュロ環礁には、ほぼ全土をカバーする中波のラジオ局が有る。これらで聞き取り調査を行った結果、過去に「移住」を主題とする教育プログラムが放送されたことは皆無であった。中波のラジオは離島を含めて聴取者が多いことを考えると、例えば「米国に移住を考えている人が知っておくべき事柄」を定期的なプログラムとして中波のラジオを通じて伝達することは現実的な方法論であろう。

## 5.3 国際社会の今後の課題

発信すべき情報は米国への移住者の間で蓄積されており、そのような情報を潜在的に必要とする人々がFSMやRMI本国には多く存在することを考えると、現状で情報の発信源として機能しているメディアを活用することにより「インフォメーション・ディバイド」を低減あるいは解消を試みるのは、有益な方策であろう。例えば、アーカンソー州やオレゴン州にRMIあるいはFSMから移住した人々が自らの移住体験を語る15分間の「インタビュー番組」を米国内で毎週作成し、その音声ファイルを本国のラジオ局にインターネット経由で送付して放送して貰うことは、多くの経費や人的資源を要しない。週に1回、15分間のプログラムを1年間に亘ってこれらのラジオ局で放送するための放送料は年間数百ドルに過ぎない。先進国からRMIやFSMへの政府開発援助（ODA）の一環として実施することも十分に可能な事業であろう。現在、当該国政府やIOMなどが実施する移住者への情報アクセスへの支援は十分に機能していないことを踏まえ、「インフォメーション・ディバイド」対策を大幅に改善することは、「送り出す国」と「受け入れる国」の双方を利するという意味でも、今後の世界の移住問題を考える上でも国際社会にとって火急の課題であろう。