

ザンビア・イニシアティブ

難民の庇護国社会への統合と 開発援助の可能性

杉木 明子

はじめに

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)によれば、母国への自発的帰還や第三国で定住する選択肢がない状況の下で、庇護国で5年以上滞在し、援助に依存している「長期難民状態」(protracted refugee situations)にある人々はサハラ以南アフリカで約230万人以上にのぼり、このような状況は今後も継続すると予想されている(Standing Committee [2004])。急増する難民問題に対応するため、2003年10月にUNHCR執行委員会は難民問題と開発援助を結びつけた三つの方策を打ち出した^{†1}。それらは、敢難民に対する開発援助(DAR)、柑帰還、再統合、復興、再建(4Rs)、柁難民を「庇護国社会へ統合」(local integration)するための開発(DLI)である(Standing Committee 2003)。1990年代半ばまで、難民の自発的帰還が最善策とみなされてきたが、諸条件が整わないまま難民の帰還を行うことに対して批判が高まってきた。そのため、開発援助を行うことにより、難民の経済的自立と庇護国社会への統合を促進し、同時に難民を受け入れている地域の負担を軽減させることをめざす

DLI型プログラムが注目されつつある。

ザンビアでは2002年3月に「ザンビア・イニシアティブ」(ZI)という難民と受け入れ地域の住民を対象としたDLI型プログラムが開始された。本稿では、現在進行中のプログラムの概要を紹介し、その意義と今後の課題を考察したい。

†1 難民問題には、敢自発的帰還、柁庇護国定住、柁第三国定住、柁全く放任、という四つの方策があるとされている。近年、柁の実現性が低いことから、UNHCRは敢と柁を主な活動の対象としている。UNHCRは、2002年6月に「保護のための課題」(Agenda for Protection)という活動指針を示した。そこでは、(A)難民条約および議定書の履行強化、(B)広範な人の移動のなかでの難民保護、(C)難民の受け入れ、保護に関する責任と役割の平等な分担と能力向上、(D)安全保障に関する事項の効果的処理、(E)持続的解決のための努力、(F)女性・子供の保護、という六つの目標が示されている。これらの実現に向けて、2003年10月のUNHCR執行委員会で、「難民および関係者に対する恒久的解決のための枠組み」(Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern)として開発援助と難民保護をリンクさせた三つの方策が決められた。

1 ザンビア・イニシアティブ
— 概要 —

ザンビアはアンゴラ難民を1960年代半ばから受け入れてきた。特にアンゴラと国境を接する西部州には多くのアンゴラ難民が居住している。西部州の住民は比較的寛大にアンゴラ難民を受け入れてきたが、ここでも難民受け入れに伴うコストは、政治、社会、経済、安全保障上の問題として顕在化している。国内で最も貧困レベルの高い西部州では、食糧問題、環境問題、教育問題、健康・医療問題、インフラ整備は特に切実な問題であり、難民がしばしば諸問題のスケープゴートや住民の不満や「妬み」の対象となっている。

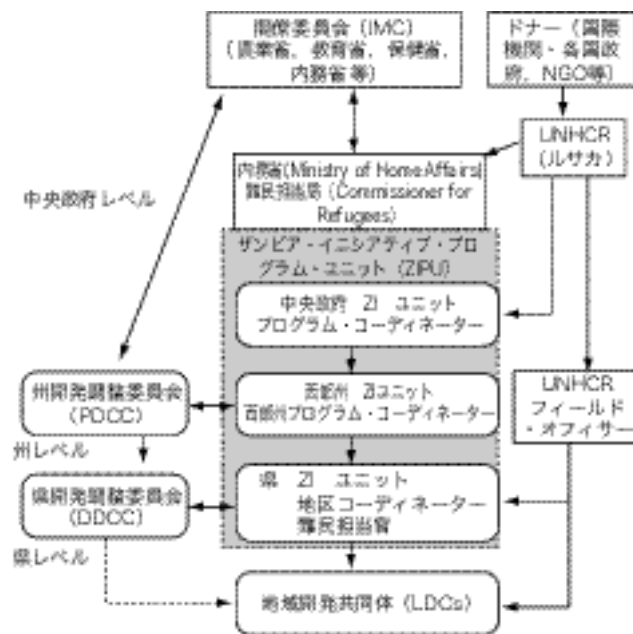
しかし、難民は単に援助に依存する受動的な存在ではない。多くの難民は、母国を離れる以前は農業や専門的職業に従事していた。難民が就労することは法的に禁止されているものの、アンゴラ難民の中にはインフォーマルな形で近隣の農場で働いたり、教師や技術者として働いている者もあり、機会を与えられるならば、居住している地域において開発の担い手となりうる人々である。また、西部州は農業や漁業に適した天然資源に富み、インフラが整備され、適切な支援が与えられるならば人々の生活水準を向上させる潜在性がある。

ザンビア政府の要請をうけたUNHCRと国連プロジェクト・サービス機関(UNOPS)は予備調査を行い、農業、保健・医療、教育、職業訓練等を含む、

およびインフラの整備がZIの優先分野として選ばれた。現在、西部州4県(モンゴ、カオマ、セナング、サンガンボ)の難民キャンプ・居住地とその周辺に住む地元住民の45万6000人がZIの対象とされている。

ZIの実施組織として、ザンビア・イニシアティブ・プログラム・ユニット(ZIPU)が設立された(図参照)。中央政府、州、県レベルにZIプログラム・ユニットが設けられ、プロジェクトの調整はコーディネーターが行う。実際の開発を担うのは、

ZI運営組織図



(注) 敢内務省内に難民担当局があり、ZIPUは内務省の管轄下にある。柑ザンビア政府が進めていた国家開発計画および貧困削減戦略の開発プログラムとZIを統合した開発プロジェクトをモニターするために関係委員会(IMC)が設立された。IMCの管轄下に、州および県レベルの開発調整委員会が設けられている。桓州開発調整委員会(PDCC)と県開発調整委員会(DDCC)は、関係省庁担当官、地方自治体の関係部署担当官、NGO代表者などから構成されている。

(出所) JICA 2003]Annex Iをもとに筆者作成。

「地域開発共同体」(LDC)である。このLDCは難民キャンプ・居住地とその周辺の5～10の村落を地理的な近接性に基づいて区分され、現在22のLDCが設けられている。地域住民と難民の6名^{†2}の代表が選出され、LDC執行部のメンバーとなっている。また、農業省、教育省、保健省など関係省庁の担当官が、個々のプロジェクトの策定、管理、訓練等の支援を行っており、国連開発計画(UNDP)、UNICEFなどの国連機関もZIIに協力している。UNHCRザンビア事務所は、ドナーとの折衝・調整を行い、実施状況をルサカとフィールドで監視するとともに、上級恒久的解決担当官(Senior Durable Solutions Officer)がプログラム全体をモニターしている。

2 ZIIの意義

—難民の庇護国社会への統合とDLI—

では、ZIIはUNHCRが模索する難民の庇護国社会への統合という目標にどのように関わっているのだろうか。UNHCRは、下記のような基準に達することをDLI型プログラムの目標としている。

取法制面： 難民は庇護国において、1951年難民条約に規定されている諸権利(労働権、所有権、移動の自由、公共サービスを受ける権利等)が認められ、最終的には永住権や市民権を取得。

柑経済面： 難民が徐々に援助に依存することなく、ホスト社会の経済活動に参加し、経済的な自立を達成。

恒社会・文化面： 難民の「庇護国社会への統

合」は「同化」を意味するのではなく、難民が自らの文化やアイデンティティを保持しつつ、庇護国の政府や市民から差別、ハラスメント、搾取などを受けることなくホスト社会の一員として生活することを実現(Standing Committee[2003])。

小泉康一が論じているように、難民の「ホスト社会への統合」は、難民自身が持つ要因(家族の状況、年齢、性別、専門技術など)とホスト社会の要因(難民がホスト社会の文化になじむための機会の有無、労働市場に参入できる難易度、物資やサービスのアクセス、制度・非制度的人種主義の有無など)という二つの軸の相互作用によって決まり、変化、変容するものである(小泉2001: 217-218)。したがって、ZIIの意義や可能性を評価するには、アンゴラ難民と地域社会の関係がどのようにZIIによって変化、変容、あるいは持続したのかを長期的に調査する必要がある。本稿では、その第一段階としてZIIのプログラムがどの程度統合のための諸要因にインパクトがあるかを三つの点から考えてみたい。

1. アンゴラ難民と地元住民との関係

ZIIが開始する以前から、難民キャンプ・居住地以外の土地で自主的に定住した人々、難民キャンプ・居住地近隣の農場で働く者や、ザンビア人と結婚した人々など、数的には限定されているものの、ホスト社会とインフォーマルな交流が行われており、アンゴラ難民たちがホスト社会から完全に孤立していたわけではない(Barrett[2003])。しかし、近年難民キャンプ・居住地周辺での犯罪の増加、アンゴラ難民によってもたらされたといわれているポリオや牛肺疫病の流行、小火器の密輸入などの問題や西部州での高い失業率、食糧難、貧困層の拡大といった経済・社会問題が続き、地

†2 6名のうち、難民と現地住民の人口比に応じて難民3名、住民3名または難民2名、住民4名が執行部のメンバーになる。



レンガ作りを行う難民と地元住民



LDCメンバーたちと農業担当官

元住民たちの間に難民に対する不満が高まっていた。

ZIの場合、開発のユニットとして設けられたLDCは難民とホスト社会の住民との交流の「場」である。個々のプロジェクトの共同作業を通じて難民と地元住民がお互いをパートナーとして信頼関係を醸成することが、両者の良好な関係を構築する第一歩となるであろう。

その萌芽は、2004年8月に筆者が訪ねたカオマ県のマユクワユクワ(Mayukwayukwa)難民居住地とその周辺地区でもみられた。アンゴラ難民がレンガ製造の技術を住民に教え、難民と地元住民は共同でレンガを作っていた。このレンガは、穀物を貯蔵するサイロや現在建設中の施設に利用されている。また、難民居住地内の施設を地元の住民に開放する試みも実施されている。医療機関、ヘルス・ポストなどは現地住民も利用が可能である。教育分野でも難民と周辺地域の子供がともに学ぶ学校の建設が進められている。中・高等教育機関が近くにない生徒たちが使用する寮の建設もすすめられ、教師不足を解消する一手段として、教員住宅の建設なども進められていた。このように、現地の現状を考慮したプロジェクトが実施されている。ドライデン＝ピーターソンとホヴィルがウ

ガンダの難民居住地にあるブジュブリ(Bujubuli)小学校の事例から難民とホスト社会住民の統合可能性を論じているように(Dryden-Peterson and Hovvil [2003])、教育現場から難民と地域の子供たちが友好的な関係を築くことができれば、難民の地域統合への布石となるだろう。

2. 経済的自立性の確保

難民と地元住民が開発のオーナーシップを担い、経済的な自立を確保することは、ZIの目標の一つである。その実現にむけて最も重視されているのが農業分野であり、生産性を高め、所得を増加させ、生活水準を向上させることを目的とする多岐に及ぶ農業生産振興プログラムが計画されている。例えば、農業生産量を拡大するため、灌漑施設の拡充を図り、牛耕の方法を紹介し、必要なトレーニングを農民に行いながら、耕作面積を拡大し、生産量を増加させるプロジェクトが立案されている。家畜の疫病を管理するため、特に危険性が高い地域で予防接種を行い、牛肺疫病などに備えてワクチンのコールドチェーンを確保するプロジェクトも進行中である。生産した農産物に付加価値をつけるためにバターやチーズなど食品加工の訓練が行われている。肥料、農薬、新品種の種子な

どの購入などを可能にするために、ローンとして貸付を行うコミュニティ回転資金が設けられており、将来的にはLDCが流通、生産、市場を管理する農業共同組合となることが期待されている。また、輸送手段の問題を解決するために地域の支線道路の建設と補修もプロジェクトに組み込まれている。その他、インフラの整備や天然資源の管理、森林保護といった「持続可能な開発」の試みも行われている。

漁業開発としては、生簀を作って、稚魚の養殖を行うことが計画され、必要に応じて職業訓練や冷蔵・冷凍設備の援助が予定されている。また、建設業や養蜂業などの小・中規模なビジネスを始めるためのローンの貸し付けも行われている。このように、難民と地域住民のエンパワーメントと能力構築のためのさまざまなプロジェクトが計画されている点は評価できるだろう。

しかし、経済的自立を実現するには、克服すべき課題も多い。特に重要な問題は、LDCの組織的能力である。ZIでは「草の根レベル」の開発の重要性が唱えられているが、その実現には、LDCの主体性、開発への強い意思、プロジェクト策定・実施能力が必要であり、LDCメンバーたちのニーズや意見が現場のプロジェクトへ反映できるシステムが必要である。しかし、現段階では、しばしば指摘されているように、LDC執行部のメンバーたちのキャパシティ・ビルディングの問題や^{†3}、トップ・ダウン的な政策決定やプログラムの策定といった問題があり、今後の改善が望まれる。

第2に、関係機関・ドナーとの提携、資金調達の問題がある。プログラムを実施するには5年間で約5500万ドルが必要とされているが、すでにアメリカ、デンマーク、スウェーデン、日本やUNICEF、EUなどが財政および技術援助を行い、ドナーの反応は良好である^{†4}。しかし、今後もドナ

ーからの支援が安定的に継続するのだろうか。また、ドナーの援助に依存しているため、ZIプログラムとしての一体性を欠く危険性がある。現在、ドナーは支援するプロジェクトや資金の提供方法を選択している。このような方法はドナーの意思を援助に反映できるメリットはあるが、各ドナーがバラバラに独自プロジェクトを行うと、援助プロジェクトが氾濫し、全体的なプログラムの効率性や統一性を阻害してしまう危険性がある。このような問題を回避するためにドナー間、およびドナーとZIPUの援助協調を進める必要がある。

この他にも、開発援助の際に重要な課題となっている活動の透明性と説明責任の保持、腐敗・汚職の防止、難民と地域住民のオーナーシップ、「よき統治」「持続可能な開発」といった点が配慮されなければならない。

3. 難民の基本的な人権の保障

難民の人権保護には多角的な政策が必要である。ザンビア政府は1951年難民条約、1967年同議定書、および1969年「アフリカにおける難民問題の特定の側面を律するアフリカ統一機構条約」、国際人権規約等を批准している。しかし、1970年に制定された「難民管理法」(The Refugees Control Act)で

†3 例えば、2004年8月に筆者がムシュワラ (Mushwala) LDCを訪ねた際、この地区の議長やLDC執行部のメンバーたちは、基本的な組織運営上の問題(帳簿の管理、マイクロ・クレジットの運用方法など)や資材の不足など、LDCのキャパシティ・ビルディングの必要性を訴えていた。LDCの組織的能力の問題は、JICA[2003]等で詳しく報告されている。

†4 これまでに、ドナーから約1400万ドルがZIプロジェクトに対して提供されたと報告されている (Times of Zambia, August 31, 2004)。

は難民の自由な移動や就業に関する制限が設けられている。2002年11月よりアンゴラ難民の帰還オペレーションが始まった^{†5}。しかし、ザンビアに残ることを希望するアンゴラ難民も相当数いるとされており、ザンビア政府は、帰還を希望しないアンゴラ難民が国内に留まることを認めている。だが、難民の永住権や市民権等の法的権利は、議会で否決されており、実現に至っていない。

ZIのプログラムには、難民や現地住民の基本的な人権の保護に関する規定はない。ただ各プロジェクトの主旨は総合的に「人間の安全保障」を実現することであり、UNHCRのフィールド・オフィサーや上級恒久的解決担当官らがモニタリングしていることから難民の権利が配慮されていることは理解できる。しかし、人権保護の観点からUNHCRが開発援助に関与することを疑問視する声も少なからずあり^{†6}、この問題をどう解決するかはZIのみならず、他のDLI型プロジェクトの課題となる

であろう。

むすびにかえて

現在国際的な難民保護はさまざまな制約に直面している。実質的な難民の保護は、国家の裁量権の問題であると解されており(広部 1994))、難民の庇護は主権国家の政治的意思に依存せざるをえない。近年、難民の移動は、人道的な問題であるよりも、国家や国際社会の政治的安定や安全保障上の脅威とみなされ、いわゆる「難民封じ込め政策」が行われている場合が少なくない。筆者は、難民の基本的な人権を否定する政策に共鳴するものではないが、難民の庇護には、さまざまな政治、社会、経済的コスト(またはベネフィット)が伴うと認識している。これらのコストやベネフィットは受け入れ国によって異なるため、一般化することはできないが、難民が庇護国で事実上「定住化」する 경우가多く(Bakewell 1999))、難民の90%が発展途上国にいる(Loeschel 2003: 33))という事実から考えても、人道主義的な難民政策を継続するには、単なる理想論ではない、経済、社会、政治的支援が不可欠である。

以上の点からザンビア西部州におけるZIの意義は大きい。しかし、ZIを成功させるために解決すべき課題も多々ある。これまで難民問題と開発援助をリンクさせる試みは失敗に終わっている場合が多い。それだけに、ZIに関する当事者および国際社会は真摯なコミットメントが求められよう。

〔参考文献〕

- 小泉康一〔2001〕「難民研究——問題の所在と将来の研究方向——」『難民問題フォーラム編』難民と人権——新世紀の視座』現代人文社。
- 〔2004〕「難民帰還と国際開発援助」『国際政治』No.137 日本国際政治学会)。

†5 ZIのプログラムは、アンゴラ難民の帰還計画が具体化する以前に考案された。UNHCRではザンビアに残留を希望するアンゴラ難民は4万から4万5000人程度になると想定している。ZIPU関係者たちは、アンゴラ難民が帰還する場合でもZIでの経験が、アンゴラでの4Rs型プログラムを進めるうえで役立つという見解を筆者に述べている。

†6 これに関しては小泉 2004]に詳しい。ここで特に問題になるのは、援助を受ける側の正当性と援助側の中立性の問題である。開発援助を行う場合、受益国政府の協力が必要であり、援助側は直接的または間接的に被援助国の政治、経済、および軍事的問題等に関与することになる。UNHCRのような人道機関が開発計画に関することは、人権を侵害する国に関与し、その不当性を容認することにつながりかねないという懸念から、UNHCRが開発プログラムに関与することに批判的な見解がある。

- 広部和也 [1994] 「難民の定義と国際法」(加藤節・宮島喬編『難民』東京大学出版会)。
- Bakewell, Olive [1999] “Returning Refugees or Migrating Villagers? Voluntary Repatriation Programmes in Africa Reconsidered,” *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Working Paper No.15.
- Barrett, Michael [2003] “Social Landscapes and Moving People: The Mysterious Meaning of Migration in Western Zambia,” *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Working Paper No.78.
- Crisp, Jeff [2004] “The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis,” *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Working Paper No.102.
- Dryden-Peterson, Sarah and Lucy Hovil [2003] “Local Integration as a Durable Solution: Refugees, Host Populations and Education in Uganda,” *New Issues in Refugee Research*, UNHCR, Working Paper No. 93.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) [2003] Report on Capacity on Local Authorities 6 July 2003.
- Loescher, Gill [2003] “Refugees as Grounds for International Action,” in Newman and van Selms eds., *Refugee and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*, Tokyo: United Nations University Press.
- Standing Committee [2003] Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, EC/53/SC/INF.3, 16 September 2003.
- [2004] Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Protracted Refugee Situations, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004.
- UNHCR [2003] The Trust for Human Security: Funding Proposal for Zambia Initiative Development Through Local Integration (DLI) Project Summary, May 2003.
- [2004] The Zambia Initiative: In Pursuit of Sustainable Solutions for Refugees in Zambia, Update as at May 2004.

〔付記〕 2004年8月のザンビアでの調査の際、国際協力機構(JICA)の関係者の方々にお世話になりました。特に日本では橋本栄治JICA理事長室室長、黒澤哲氏、ファティマ・シャリフ・ヌル氏、木藤耕一氏、大西亮真氏に貴重な資料やアドバイスをいただきました。ザンビアでは、乾英二JICAザンビア事務所所長をはじめとする事務所の方々にご協力いただきました。改めてお礼申し上げます。なお、本稿は筆者個人の見解に基づくものであり、特定の機関、団体等の見解を示すものではありません。

(すぎき・あきこ／神戸学院大学法学部)