

ウガンダにおける 難民政策とUNHCR

地元定住政策から「自立への戦略」へ

清水 康子

1 ウガンダの難民政策とUNHCRの立場

1990年代を通してウガンダは近隣諸国から多数の難民を受け入れてきた。ウガンダ政府は「地元定住政策」(Local Settlement) と呼ばれる難民政策をとっており、政府の援助を受けたいと希望する難民に農地を提供し、「難民の援助からの自立」と「難民の地元への融合」(より具体的には「難民援助サービスの地元既存のサービスへの融合」)を目標にしている。

自国での紛争や迫害から逃れてくる難民を引き受けるホスト国にとっては、難民に対する援助は彼らの出身国政府との外交問題にもなりかねず、また、治安への影響も懸念されるため、難民保護という国際的責任に対しておよび腰になるケースもままある。さらに、いったん難民を引き受けても彼らに対する援助はキャンプの維持と食料をはじめとする必要物資の配給にとどまりがちで、難民の参加できる活動は初等教育や女性グループの活動などに限られる場合が多い。難民の尊厳にか

かわる「援助の質」が国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) でも問題にされたり、また、このような環境の下で暮らさざるを得ない難民の心理として当然のようにおこる「援助慣れ」「援助への依存心」が問われることも多い。そのようななかで、難民に生産的・経済的活動の場を与えるウガンダ政府の政策の寛容さは際立っている。難民問題についてホスト国を支援する立場にあるUNHCRはその政策を歓迎し、推進してきた。ここでは、1996年よりウガンダ北西部のアルア県でUNHCR職員としてこの政策にかかわってきた筆者の経験を基に、ウガンダ政府の対難民政策を紹介したい。

2 アルア県における定住政策

1993年、スーダン南部でスーダン政府軍による反政府軍(スーダン人民解放軍)への反撃が激化すると、約20万人のスーダン人がウガンダ北部に流入した。アルア県にも10万人近くが逃れてきたが、アルア県自体の治安の悪さやスーダン南部の

政治軍事情勢の変化から、97年3月には半数以上がスーダンに自ら戻った。2000年1月現在、アルア県内でUNHCRの援助を受けている難民は約4万2000人である。

ウガンダ政府はスーダン難民に対して当初から定住政策を提供した。この政策がとくに積極的に推進されるようになったのは、治安状況が安定し始めた1998年からである。98年までは、難民の住む「定住地」がウガンダの反政府ゲリラに攻撃され難民にも死者が出るなど、緊急事態が続き、定住政策どころか、人々が県内を移動するだけでも安全について細心の注意が必要という状況だった。

ここで、当初の対難民援助の仕組みを簡単に説明しておこう。UNHCRは、難民を受け入れている政府が難民を保護し援助するように支援する立場にある。ウガンダの場合、難民問題については首相府の管轄になっている（1998年までは自治省の管轄）。首相府がUNHCRのウガンダにおける第一のパートナーである。他にアルア県では98年1月初旬、イギリスのOXFAMとドイツ開発局をはじめとする四つの海外およびウガンダの機関・団体が援助実施団体としてUNHCRおよび首相府と契約し、物資配給、医療、教育、福祉、水、道路建設、農業、環境など多岐にわたるサービスを提供していた。これらの資金のほとんどはUNHCRが負担した。

さて、前述の定住政策を進めるにあたって、ウガンダ政府とUNHCRは「難民の自立」と「難民の地元への融合」という大きな枠組みに沿って、具体的な目標を掲げた。主なものをあげてみよう。(1)食料援助を徐々に減らし、最終的には難民自身が食糧を完全に自給する。そのため、援助プログラムの中に、農業、中等教育、技術教育、所得創出活動など「自立」を促進する活動をより多く取り入れる。(2)医療、中等教育をはじめとするサー

ビスに対して難民が段階的にその費用を負担する。(3)援助実施団体を外国の機関・団体から徐々に政府（県）に移行し、県は難民へのサービスを通常の開発計画に組み入れる。(4)難民への援助を地元民も利益を受けるような形で行なう。(5)難民援助の資金の提供者を、UNHCRのみとするのではなく、他の開発援助団体や、ドナーに拡大するべく、UNHCRをはじめ関係者が働きかける、などである。また、このとき「定住政策」というUNHCR内部で一般的に使われている用語のほかに、「自立への戦略」(Self-Reliance Strategy: SRS)という用語が新たに生まれた。

3 当初の取組みと中間成果

定住政策および「自立への戦略」を推進するに当たっては関係者の協力が必要であった。定住政策の一つの柱である「難民の自立」に関しては、まず、難民の賛同が必要であった。また、「融合」という意味では政府当局との合意が必要であった。

政府当局との合意に関して注目すべきは、アルアの治安が悪く定住政策が本格的に起動しない間に、地方分権化が進んだことだ（ウガンダの地方分権化については、斎藤文彦「ウガンダにおける地方分権化政策の現状と展望」[『アフリカレポート』第30号 2000年3月]を参照)。この結果、「融合」の相手は中央省庁およびその出先機関ではなく県庁となった。たとえば医療サービスを「政府」に提供してもらおうとする場合、交渉相手は中央政府の保健省ではなく、県の保健局となったのである。

そこでアルアでは、1999年3月に首相府とUNHCRが県庁、海外の機関・団体、難民の代表を招いた大がかりな会合をもち、調整がはかられた。その後、カンパラで全国レベルの会合もた

れた。これらの会合の結果、前述の具体的目標が合意されたのである。また、99年12月にはアルア県地方評議会（県議会）が「自立への戦略」の原則を採択した。

しかし、国家レベルでは、難民問題は首相府管轄となった。したがって、難民問題全体にかかわる政策の策定や難民資格認定など根幹の部分は、引き続き中央政府の権限下にある。一方、具体的な個々のサービスの実施を所轄し、UNHCRから資金の提供を受けるのは、県の関係局となった。定住政策は、複雑化した難民行政の下でスタートすることになったのである。

さて、2000年6月現在の成果を見てみよう。まず、食糧援助の規模は、2000年1月には当初の約30%にまで減少している。以前は耕作用に配給された農作物の種をまかずに売ってしまう難民もいたが、現在では、難民たちは、キャッサバ、とうもろこし、胡麻、あわ、などを生産している。また、組合を作って、たばこの生産をする者たちもいる（もっとも、たばこ栽培については環境面からみて賛否両論がある）。

難民による費用分担は医療と中等教育の分野で開始されたが、まだまだシンボリックなものである。たとえば、中等教育については今年から1学期ごとに1万シリング（約1000円）を難民も負担することになった。ただし、学校の授業料はじめ経費は、安い学校でも1学期につき6万シリング、高いところだと12万シリング以上するので、難民による負担はそこごく一部にすぎない。

次に難民援助事業と既存の地元サービスとの融合についてであるが、2000年1月にはOXFAMはじめ三つの団体が撤退し、その活動の一部をアルア県が引き継いだ。アルア県にある二つの難民定住地のうち、インベッピ定住地では医療活動が県の保健局の管轄になった。この地域に建設され

た二つの診療所の運営は保健局が行なっている。また、県の森林局も一部地域で植林を手がけている。さらに、教育部門では、難民定住地の小学校が順次、県の手続きを経て教育省に登録、認可されている。

難民援助プロジェクトの地域住民との共有という面では、難民定住地とその周辺に建てられた小学校や診療所、井戸などが地元の人々と共用されている。たとえば、インベッピ定住地のすぐそばに建てられた診療所では患者の50%以上が地元住民である。また、もう一つの定住地、ライノ定住地では小学生の30%が地元の子供である。そのほか、中学生以上の難民の子供の多くは地元の中学校（ウガンダは中高一貫教育）に通うことから、これらの学校に対してはUNHCRの資金で校舎や学生寮が増築されている。

最後に、援助内容を見てみよう。アルアのプロジェクト総額（2000年は約300万ドル）のうち22%以上が教育にあてられている。これは、かなり高い数字である。UNHCRでは初等教育までは優先的に確保すべき事業と認められているが、中等教育以上はなかなか予算を割り当てられない国も多い。UNHCRのアルアの援助プロジェクトで中学に進学した難民の生徒数は、1999年から2000年の2年間で約1000人である。これは、小学校を卒業した難民の児童数の70%であり、ウガンダの全国平均（45%）を大きく上回っている。難民の小学校への就学率も約80%でまずまずの数字である（全国平均は83%）。職業訓練も鉄工、家具作り、ドレスメイキング、電気技術などが提供されている。しかし、残念なことに所得創出活動への取組みは遅れがちで、ローンスキームがよいのかコミュニティ金融のシステムを作るのがよいのか、方法論に関してなかなか関係者の合意が得られないている。

もうひとつの困難な課題は、新しいドナーの発掘である。現在のところ、保健局と森林局が県の予算の中で一部の人件費と薬の購入費を負担しているほか、国連人口活動基金がリプロダクティブヘルスの活動を一部援助しているにすぎない。

4 問題と課題

さて、以上のように成果を確実に上げてきてはいるものの、ここに至るまでの過程は平坦なものではなく、また現在も解決に向けて努力の必要な課題がいくつもある。それらを、政治的・制度的問題、難民の側の問題、UNHCRの問題に分けて整理してみよう。

まず、政治的・制度的な面では、地方分権化がもたらした問題がある。分野によっては、省庁と県との役割分担がはっきりしない。また、一般の人々の間でも、ドナーの資金をめぐる中央省庁と県の間で競争があると思われがちである。難民政策の第一責任者である首相府と実質的な役割を担う県の両方の合意を必要とする分権化後の仕組みは、UNHCR、首相府と援助実施団体だけではほとんどの決定を行っていた当時より意思決定の過程を複雑にしている。

しかも、難民を地元社会に「融合」していくにしたがって、難民援助が地方政治で注目される 이슈に良くも悪しくもなってしまうということがある。援助が政治的権力抗争に利用されないように配慮することがますます必要になっている。

つぎに、難民の側を見てみよう。前述したとおり、難民の代表との話し合いを通じて合意形成も行なわれているとはいえ、「自立への戦略」に含

まれる食糧配給の現象、費用分担などは難民にとっては「厳しい」と感じられている。難民の家計について中間アセスメントを行なう予定であり、負担が過度でないか、どうしてもこの制度ではやっていけない家庭はないか、といった事柄を調べる計画である。調査結果を次期計画に反映させる努力が必要だ。その際、「既得権」を失うことに抵抗を感じる人々が存在するであろうから、対話を続けていくことが必要である。

最後にUNHCRについてだが、現行のUNHCRのシステムの中でこの政策を推進することは、実はUNHCR自体にとっても容易なことではない。なぜなら、UNHCRは主に緊急援助を想定して援助計画と資金の調達を行なうシステムをとっているため、状況に応じて予算額が大きく変動することがしばしばである。また、計画段階で実現可能性についての調査を長期にわたって行なう余裕が、時間的にも、人員的にも、資金的にもないのである。いっぽう、急に予算額が変われば（特に減額する場合）それを県の側に納得してもらうのに時間がかかるであろう。

このようにみても、地元定住政策および「自立への戦略」に関してUNHCRが今後取り組むべき課題は、UNHCRと県および中央政府との相互理解、難民と援助者とのさらなる関係向上、UNHCRの制度上の困難の克服、の3点に要約できるものといえる。

【付記】 この論文は私見でありUNHCRの公式見解ではありません。

（しみず・やすこ／UNHCRウガンダ・アルファ事務所プログラムオフィサー）