

難民開発援助と難民の エンパワーメントに関する予備的考察

——ウガンダの事例から——

杉 木 明 子

はじめに

世界各地で派生している内戦・民族紛争により、多くの人々が難民や「国内避難民（Internally Displaced Person: IDP）」となり、国際的な庇護を必要としている。そして、現在多くの難民が自発的帰還、第3国再定住という選択肢がなく、第一次庇護国で5年以上滞在する長期的難民状態（Protracted Refugee Situations）におかれている人々は増加している。世界の難民の中で長期的難民状態の人々が占める割合は、1993年の時点で48%であったのに対し、2004年末の時点では61%（約550万人以上）を占めている。とりわけサハラ以南アフリカでは長期的難民状態におかれている人が多く、その数は約190万人以上におよび、世界で最も多い。⁽¹⁾

近年、難民受け入れ国が難民を政治的安定や安全保障上の脅威とみなし、いわゆる「難民封じ込め政策」を行なうケースが見られるようになった。このような状況に対処するため、難民の自立を促進し、受け入れ国の負担を軽減することを目的とした開発志向の難民支援（以下、難民

(1) UNHCR, *The State of the World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium*, Oxford University Press, 2006, p. 109.

開発援助)が再び注目されるようになってきた。⁽²⁾例えば、2003年のUNHCR執行委員会では、開発援助と難民問題をリンクさせた3つの方策を「難民および関係者に対する恒久的解決の枠組み」として打ち出した。それらは、①難民に対する開発援助(DAR)、②難民を庇護国社会へ統合するための開発援助(DLI)、③帰還、再統合、復興、再建(4Rs)である。DAR型、DLI型の難民開発援助では、難民と受け入れ地域の住民が援助の対象となり、難民は援助に依存するのではなく、「開発のエージェント」となり、「自立」することが求められ、難民開発援助が難民のエンパワメントの手段として位置づけられている。⁽³⁾

しかし、現在行なわれている難民開発援助は「ニーズに基づく援助(以下、ニーズ・アプローチと略)」と解されるプログラム/プロジェクトが多く、⁽⁴⁾難民の権利やエンパワメントに対する配慮が十分に行なわれているとは言いがたい。開発援助の文脈では「人権に基づく開発アプローチ(以下、人権アプローチと略)」がプログラム/プロジェクトの計画、実施、評価といった過程へ導入されるケースが増え、それに呼応し、難民開発援助においても、裨益者のエンパワメントやキャパシティ・ビルディングの必要性が唱えられ、人権アプローチを難民開発援

(2) 難民支援と開発援助がリンクされたケースは過去にも見られる。特に1980年代にはアフリカ難民援助会議が2回にわたり開催され、タンザニアで開発志向の難民支援が行われた。(See, A. Betts, 'International Cooperation and Targeting Development Assistance for Refugee Solutions: Lessons form the 1980S', *New Issues in Refugee Research*, Working Paper no. 107, UNHCR, 2004.)

(3) See, for example, UNHCR, Executive Committee of High Commissioner's Programme, 'Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern', EC/54/SC/INF.3, September 2003.

(4) Lyla Metha and Jaideep Gupte, 'Whose Needs are Right? Refugees, Oustees and the Challenges of Rights-Based Approaches in Forced Migration', *Working Paper T4*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, December 2003, pp. 9-12.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

助へ導入する必要性が提案されている。⁽⁵⁾ これまで、難民の権利に関する研究では難民認定手続き、ルフールマン、難民の恣意的逮捕・拘禁に関心が集まる傾向が強く、難民が直面している貧困や経済問題が、社会・経済的権利の問題として捉えられることは稀であった。⁽⁶⁾ また、難民開発援助が開発論とリンクした形で分析されることも少ない。⁽⁷⁾ 本稿では、難民の社会・経済的権利に注目し、これらの権利が実現されるよう状況が改善されていくプロセスを難民のエンパワーメントとして捉える。そして、ウガンダの事例から難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察を行う。多くの難民は単に援助に依存する受動的な存在ではなく、様々な潜在的能力を持つ人々である。難民開発援助の目標の1つは、難民の持つ潜在的能力が発揮され、難民の権利が保障されることである。⁽⁸⁾ この目標の実現にむけた支援がどの程度提供されているかを検

(5) See, for example, Rebecca Napier-Moore and Saskia Gent, 'Rights-based Policies and Forced Migration', *Briefing*, No. 8, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, January 2007.

(6) See, WARIPNET and Human Rights First, 'From Response to Solutions-Strengthening the Protection of Refugees Through Economic, Social and Cultural Rights, A Discussion Paper on the Economic, Social and Cultural Rights of Refugees in West Africa', 2002, <http://209.212.64.43:777/archives/arc-pubs/ResposeSolutions.htm>.

(7) 難民開発援助と開発論をリンクさせた分析が行なわれているものとしては、R. F. Gorman (ed.) *Refugee Aid and Development, Theory and Practice*, Greenwood Press, 1993, B. E. Harell-Bond, *Imposing Aid*, Oxford University Press, 1986, 小泉康一「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, 2002年, 清水康子「難民支援と地域開発」安保則夫他編『クロスボーダーからみる共生と福祉：生活空間からみる越境性』ミネルヴァ書房, 2005年, Tania Kaiser, 'Participating in Development? Refugee Protection, Politics and Development Approaches to Refugee Management in Uganda', *Third World Quarterly*, Vol. 26, No.2, 2005; Yasuko Shimizu, *Linking Refugee Aid with Development: Development for Refugees, or Refugee for Development?*, Doctor Dissertation, School of Policy Studies, Kwansai Gakuin University, April 2006 などがある。

討し、今後の課題を提示したい。

1. 難民開発援助と人権アプローチ

(1) 開発における人権アプローチと難民への支援

人権アプローチが国際開発協力のアプローチの1つとして注目されるようになってきたのは、開発協力を行なう際に援助国、NGO、コミュニティに基づく組織（CBO）、住民などの役割や関係を明確にする視点をもたらし、一連の援助・評価などの手法を提起するからである。⁽⁹⁾ 開発問題と人権のリンクは、既に1957年国連総会決議に見られるが、1986年に「発展の権利宣言」が国連総会で採択され、1990年代後半になるとユニセフや国連開発計画（UNDP）などの開発計画において人権が主流化されるようになった。⁽¹⁰⁾ 近年、ユニセフ、経済開発協力機構・委員会（OECD/DAC）などの国際機関やスウェーデンの国際開発庁（SIDA）、イギリスの国際開発庁（DFID）等の政府機関が人権アプローチを開発協力の計画、実施、評価等へ導入している。また、OXFAM、CAREなどのNGOも人権アプローチの視点から立案した開発プログラムを実施している。このような人権アプローチの受容と適用の拡大に伴い、内容や手法は、各機関・組織によって多様性がみられるようになってきたが、人権の原則・基準を開発の全プロセスに適用し、長期的な開発の基盤が考慮されている点は共通している。2003年に採択された「人権に基づく開発協力へのアプローチ：国際機関の共通理解に向けて」（以下、「共通

(8) 難民開発援助の対象は難民以外に、難民受け入れ地域の住民も裨益者とされる場合が多いが、本稿では難民のみを分析の対象とする。

(9) 川村暁雄「参加・エンパワメントと人権——『人権に基づく開発アプローチ』の付加価値の検証——」『神戸女学院大学論集』53巻2号、2006年、151頁。

(10) 勝間靖「開発における人権の主流化——国連開発援助枠組みの形成を中心として——」広島大学平和科学研究センター編『人間の安全保障論の再検討』IPSHU 研究報告シリーズ第31号、2004年、85－87頁。

理解)において、以下の3つの共通原則が確認されている。

- ①開発協力に関する全てのプログラムは、国際的な人権の基準・原則の実現を推進しなければならない。
- ②国際的な人権基準・原則は、開発協力に関する全てのプロセス（事業の策定、実施）を方向づける。
- ③開発協力は、責務の担い手の義務履行能力、及び／もしくは権利保持者の権利請求能力⁽¹¹⁾の発展に貢献する。

ここでいう国際的な人権とは国際人権法で規定されている権利であり、
④普遍性・不可譲性、⑤不可分性、⑥相互依存性、⑦非差別の原則と平等、⑧参加・包摂、⑨⁽¹²⁾アカウンタビリティ（説明責任）と法の支配という原則をもつ。個々の開発のプログラムやプロジェクトは、国際的な人権基準・原則に基いて策定されている。

従来の難民支援は、難民の生存に関心が払われ、難民を援助の受益者とする救済的な援助が行なわれていた。このようなニーズ・アプローチ型援助では難民は政策決定過程に参加できる機会は限定されている場合が多く、トップ・ダウン方式で計画が画定されてきた。多くの難民受け入れ国は自国内における資源の制約から、ドナーの意向や動向を反映したプログラム／プロジェクトを実施し、しばしば難民の自由や権利は制限され、難民は隔離された場所で援助に依存した生活を送ることを余儀なくされる。そのためニーズ・アプローチは難民の基本的ニーズを考慮するものの、難民の権利を保護するものではないと批判⁽¹³⁾されている。ま

(11) The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Common Understanding Among UN Agencies, Inter-Agency Workshop on a human rights based approach in the context of UN reform (3-5 May 2003).

(12) 川村暁雄「開発協力における人権に基づく開発アプローチ(RBA)の可能性——対カンボジア援助政策の検討より——」『論集』52(1), 2005年, 86頁。

(13) Katarzyna Grabska, 'Who Asked Them Anyway? Rights, Policies and Wellbeing of Refugee in Egypt', *Research Paper*, Development Research

た、長期的に見れば、ニーズ・アプローチは難民の自立や生活の質を向上させるものでなく、援助を提供する側にとっても負担がかかる援助である⁽¹⁴⁾。だが、機会が与えられるならば、難民は自らの能力を活かし、自立した生活を送るだけでなく、受け入れ社会へ貢献できる潜在的可能性を持つ人々である⁽¹⁵⁾。このような理由から、受け入れ国の負担を軽減し、将来的には援助を提供する側の負担も軽減し、難民の自立を奨励する難民開発援助が再び注目されるようになってきたのである。

(2) 難民の権利とエンパワメント

難民開発援助の文脈でしばしば強調されているのが、難民のエンパワメントと自立である。難民が受け入れ国の負担となるのではなく、ベネフィットをもたらす「開発のエージェント（主体）」となることや、難民のエンパワメントと「自立」が難民開発援助の目標として定められている。しかし、様々な場で使用されている「エンパワメント」や「自立」の意味は多様であり、曖昧である。そもそも開発援助の理論や実践の場において使用されてきたエンパワメントの定義は曖昧で、使う人の立場によって多様な解釈が可能である。「自立」が食糧援助に頼ることなく自給自足で生活を営むことを意味するのか。あるいは難民のエンパワメントが確保された状況をいうのか。難民の「エンパワメント」が、援助に依存しない生活を意味するのか、あるいは、難民が政策決定過程に参加し、自らの能力を活かす機会が与えられていることを

Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, July 2006, pp 11-12.

(14) For example, see Karen Jacobson, 'The Forgotten Solution: Local Integration for Refugees in Developing Countries', *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 45, UNHCR, 2001.

(15) See, for example, R. Zetter, 'Refugees and Forced Migrants as Development Resources: The Greek-Cypriot Refugees from 1974', *Cyprus Review*, 4 (1), 1992.

意味するのか。

佐藤寛によると、「エンパワメント」の語られ方には一定の共通理解が存在するという。その共通項となるのは以下の3要素である。

- ①当事者の「気づき、主体的意欲」(心理的变化)がエンパワメント達成過程において大きな役割を果たす。
- ②外部者(ドナー、政策当局者)の機会付与(訓練・教育や資金などのサービス提供)によって、当事者が「能力開発/能力開花」を体験することがエンパワメントのための中核的活動となる。
- ③外部者は「得られた/付与された」能力が十分発揮しやすい社会環境をつくるために働きかけを行なう。

そして、エンパワメントの最終目的は、「当該社会内部の社会関係の変容」⁽¹⁶⁾である。

上記のようなエンパワメント概念は、対象となる人々の「力の剥奪状況」の問題と考え、社会関係の変更を求める点で、人権アプローチと重なる部分が多い。人権アプローチでは、エンパワメントは人権が実現されるための過程として捉えられている。具体的には、権利保持者の権利請求と行使、能力開発、参加、および権利履行義務者の説明責任が人権アプローチにおけるエンパワメントの構成要素とされる⁽¹⁷⁾。このような人権アプローチには3つの付加価値があるといわれている。第1は規範的前提が論じられていること、第2に権力関係の問題や排除の問題を開発プロセスの課題とすることであり、第3に市民と政府の関係強化する可能性⁽¹⁸⁾があるという点である。

(16) 佐藤寛「援助におけるエンパワメント概念の含意」佐藤寛編『援助とエンパワメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ——』アジア経済研究所、2005年、8～9頁。

(17) Jakob Kirkemann Hansen and Hans-Otto Sano, 'The Implications and Value Added of a Rights-Based Approach', B.A. Andreassen and S.P. Marks (eds.) *Development as a Human Right: Legal, Practical, and Economic Dimensions*, Harvard School of Public Health, 2006, pp. 50-51.

難民のエンパワーメントに関する理論分析はあまり行なわれていないが、サラ・メイヤーは、これまでの議論を2つのアプローチに分類している。第1のアプローチは、アドボカシー・アプローチ (The 'Advocacy' Approach) といわれるものである。このアプローチでは、難民は援助に依存することなくホスト・コミュニティに統合でき、生活を営む能力とスキルをもつが、国際的な援助機関と国際難民レジームの活動と支援によって、難民達が持つ能力とスキルが損なわれている。したがって、庇護国定住地政策や「囲い込み」政策によって難民が援助に依存した生活を送る制度をやめることが、難民のエンパワーメントを導くという見方をとっている。第2のアプローチは、制度的アプローチ (The Institutional Approach) で、難民はパワーを奪われたエージェントであり、難民の主体性が確保されるならば、難民を取り巻く社会的関係はエンパワーメントに無関係であるという立場をとる。難民のエンパワーメントは構造的に制約された社会においても可能であり、エンパワーメントは政策によって付与することができる⁽¹⁹⁾と論じられている。

しかし、これらのアプローチには問題がある。アドボカシー・アプローチは、難民の主体性、能力、および難民の権利を重視する点では、人権アプローチにと共通する部分がある。受け入れ国によって政策は異なるものの、難民のエンパワーメントや権利を十分に配慮した政策を推進する国は少ない。従って難民のエンパワーメントを阻む様々な制約を取り除くことは重要である。だが、アドボカシー・アプローチをとる人々が主張する、難民に対する支援を停止し、自由な移動を認めることが難民のエンパワーメントを導くという見解は難民の個々の状況を見出し、いささか短絡的であると思われる。第2のアプローチは、難民の取り巻

(18) 川村暁雄「参加・エンパワメントと人権」162頁。

(19) Sarah Mayer, 'The 'Refugee Aid and Development' Approach in Uganda: Empowerment and Self-Reliance of Refugees in Practice', *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 131, October 2006, pp. 27-30.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

く制度的制約を軽視している点に問題がある。既に様々な研究から、移動の自由の制限、労働権の否定、土地・財産所有権の制限が難民のエンパワーメントを阻む要因となっていることが指摘されている。難民を取り巻く既存の制約の下で、どのような難民のエンパワーメントが可能か、また、難民を取り巻く環境において、どのような改善の余地が残されているかを考える必要がある。

難民は国際人権法および国際難民法⁽²⁰⁾等の国際規範において規定されている市民的・政治的権利（自由権）、社会的・経済的・文化的権利（社会権）を保持している。また、庇護をもとめる人、および難民がおかれている状況から、これらの人々に対しては、ルフルマンの防止、難民の地位の決定におけるアクセス、庇護の付与、追放の防止、身分証明書および旅行証明書の発行、家族再会、教育を受ける権利、労働ならびに他の経済、社会的権利の確保等が求められている。これらは普遍的に実現されるべき権利であり、「文化」や「伝統」の名のもとで難民の権利は侵害されてはならない。⁽²¹⁾ 現在、約120カ国が難民の権利を保護する国際条約に批准（加入）し、多くの国では条約の内容にあわせて国内法の

(20) ここでは国際社会の難民における法の総体を国際難民法という。とくに重要なものとして、1951年の「難民に関する地位の条約」（以下、1951年難民条約）、1967年の「難民に関する地位の議定書」（1967年議定書）などがある。

(21) 人権概念の普遍性に関してこれまでに様々な議論が行われてきたが、特に1990年代には「アジアの人権観」や文化相対主義の立場から人権の普遍性に対して懐疑的な見解が呈された。これに関しては、阿部浩巳『人権の国際化——国際人権法の挑戦』現代人文社、1998年、大沼保昭『人権、国家、文明——普遍主義の人権観から文際の人権観へ』筑摩書房、1998年等に詳しい。筆者は現在の国際人権法の基盤となる人権概念は主にヨーロッパにおいて歴史的に形成されてきたものであるものの、これらの概念はヨーロッパ域外へも適用が可能であると考えている。(See, Akiko Sugiki, *A Conception of the Right to Self-determination as a Collective Human Right: Its Significance for Human Rights and Political Stability in the Asia-Pacific*, Ph.D. thesis, University of Essex, July 2002, pp. 150-172.)

整備を行なっている。これらの条約に掲げられている普遍的な人権・人道の理念は難民保護の基盤であり、締約国および国際社会は難民の諸権利を保護する義務をおう。

本稿では難民の社会・経済的権利に焦点をあて、難民開発援助の現状を検討する。社会・経済的権利は「普遍性」をもち、市民的・政治的権利と相互依存し、不可分の関係を有する。難民が食糧、医療・保健、住居、基礎教育などにアクセスできない状態は、社会・経済的権利が実現されていない問題である。これらの権利が充足されるには、市民的・政治的権利の行使によって積極的措置を難民保護の義務を負う主体から引き出す必要がある。したがって、本稿は難民の社会・経済的権利に注目しているが、市民・政治的権利を軽視しているわけではない。⁽²²⁾なお、法的に難民保護の第一義的義務を負うのは国際難民法、国際人権法の締約国である国家である。しかし、難民の90%以上が開発途上国に居住し、多くの開発途上国は、難民の保護に必要な人的、物的資源を自国内で十分に確保できない。そのため、国際社会が難民の基本的権利を保護するために包括的な支援を行なうことが求められている。

(3) 人権アプローチの難民開発援助への導入

人権アプローチから難民開発援助を分析する場合、難民開発援助は、「難民の基本的ニーズを満たす」のではなく、「難民の権利を実現する」という視点から分析される。そのため、難民の権利の実現にむけた過程をエンパワーメントとして捉えると、難民が自らの権利を行使することが認められ、難民開発援助において、難民の能力開発と参加が組み込まれているかを検証する必要がある。同時に難民の権利を保護する義務の主体である国家、および国際社会も分析の対象となる。⁽²³⁾

人権アプローチを難民開発援助へ援用して分析する場合、難民の権利

(22) See, A. Sen, *Development As Freedom*, Oxford University Press, 1999.

(23) Jakob Kirkemann Hansen and Hans-Otto Sano, *op. cit.*, p. 56.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

(特に、社会・経済的権利)が実現される過程をエンパワーメントとしてみることができる。ユニセフが子どもの権利実現に向けたエンパワーメントの過程で考察しているように、⁽²⁴⁾ 難民の社会・経済的権利が実現されるには、ミクロ、中間、マクロの各レベルにおいて、重層的に状況が改善されなければならない。例えば、労働権、十分な生活水準への権利、居住権、健康権、教育権などの難民の社会・経済的権利が実現されるには、個人のレベルでは栄養、健康、精神的状態が良好であるとともに、就労するために必要な技術や知識が習得され、就労できる機会が与えられていなければならない。このようなミクロレベルでの条件が達成されるためには、食糧、水、エネルギーへのアクセス、保健・医療、教育（職業訓練を含む）などのサービスが整備されなければならない。また、中間レベルはマクロレベルでの社会構造の影響を受けるが、難民に対するサービスの提供に関しては、国家レベル（中央政府と地方自治体）と国際機関（特に UNHCR）の政策が大きな影響力をもつ。

人権アプローチを開発援助へ適用させる場合、状況を分析し、プロジェクトを策定し、実施する手法は様々である。しかし、人権アプローチを実施している多くの機関では、(i) 因果関係の分析、(ii) 権利保持者・義務履行者の関係の分析、(iii) キャパシティのギャップに関する分析、(iv) ステークホルダーの活動を特定化し、(v) プログラムやプロジェクトを策定する。そして、プログラムやプロジェクトは、(vi) 構造、⁽²⁵⁾ (vii) 過程、(viii) 結果という3つの側面から評価されている。

むろん、一般的な開発援助と難民開発援助では、プロジェクトの規模、

(24) 勝間靖「人権アプローチの視点からみた『子どものエンパワーメント』」
佐藤寛編『援助とエンパワーメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ——』アジア経済研究所、2005年、164～165頁。

(25) Urban Jonsson, 'A Human Rights-based Approach to Programming' in Paul Gready and Jonathan Ensor (eds.) *Reinventing Development?: Translating Rights-based Approaches from Theory into Practice*, Zed Books, 2005, pp. 48-57.

目的、対象、実施期間、プロジェクトサイクル、援助内容などに違いがあるため、人権アプローチを難民開発援助の分析枠組みとして採用する際には注意する必要がある。⁽²⁶⁾しかし、難民が本来もつ権利の実現という観点から開発援助を捉え直すことは、現在の難民開発援助や難民支援の問題に有益な示唆を与えるものと考えられる。本稿では人権アプローチによる援助・評価の手法にもとづき、ウガンダで行なわれている難民開発援助を難民と政策決定過程、パイロット・プロジェクトの妥当性、権利保持者と義務履行者の関係およびキャパシティ・ギャップから分析することにする。

2. ウガンダにおける難民政策と難民の権利

(1) ウガンダにおける難民政策

ウガンダは、独立する以前の1940年代から難民を受け入れ、現政権は比較的寛容な難民政策を行ってきた。ウガンダ政府は、政府が特定した土地に居住させる「庇護国定住地 (local settlement) 政策」をとっている。申請が認められた難民は、世帯の人数に応じて土地が割り当てられ、⁽²⁷⁾そこに家を建て、農業を営み、自立した生活を送ることが奨励されている。⁽²⁸⁾難民問題全般は首相府 (Office of Prime Minister: OPM) の救済・災害準備・難民省 (Minister of Relief, Disaster Preparedness and Refugee) に設けられている難民局 (DoR) が管轄している。⁽²⁹⁾また、難民定住地がある地域へは難民ディスク・オフィサー (RDO) が派遣さ

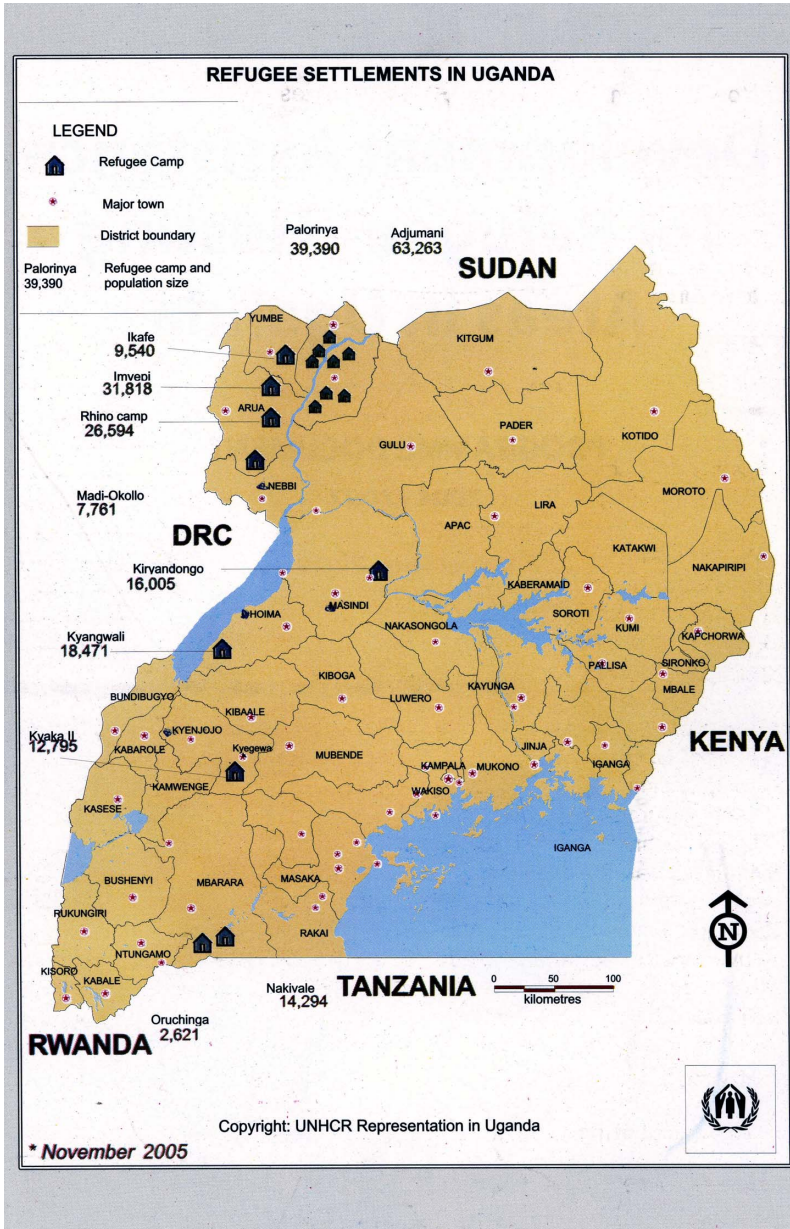
(26) 清水康子「難民支援と地域開発——難民とホスト・コミュニティの共生をめざして——」安保則夫他編『クロスボーダーからみる共生と福祉：生活空間にみる越境性』ミネルヴァ書房、2005、18-19頁。

(27) 一人あたりに提供される土地の広さは地域によって異なる。

(28) 難民が都市で暮らすことは奨励されていなかったが、1998年以降、カンバラに住むためには自活できることを証明することが必要になった。

(29) 1998年以前は、DoRは地方政府省 (Ministry of Local Government) の管轄であった。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察



れ、難民定住地にいる定住地指揮官（Settlement Commandant）やその他のスタッフを管理している。また、難民定住地では、UNHCR と実施パートナー（Implementing Partner: IP）および（Operation Partner: OP）である NGO が難民に対して医療、教育、コミュニティ・サービスなど様々なサービスを提供している。⁽³⁰⁾

2005年末の時点でウガンダにはスーダン、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンジ、ソマリアなどの近隣諸国からやってきた難民が約25万2995人以上居住しており、中でも、スーダン難民は難民総数の約80%を占める。また、ウガンダへ移動し、難民認定をうけず「自主的に定住している難民（self-settled refugee）」が3万人、⁽³¹⁾カンパラに住む難民（urban refugee）が約1万～1万5千人いるといわれている。⁽³²⁾ウガンダで「庇護国定住地政策」が行なわれてきたのは、主に3つの理由による。第1は、1940年代に難民に対して土地を提供する政策が行なわれ、それが今日でも継続しているという点である。ウガンダは第2次世界大戦中にヨーロッパやアフリカ諸国から難民を受け入れ、ヨーロッパから移動してきた難民が地元住民と接触するのを避けるために特定の土地を定めた。第2に、難民定住地は人口密度の低い農村地域に設けられた。そこ

(30) 実施パートナー（Implementing Partner: IP）は UNHCR から財政援助をうけて活動している NGO で、運営パートナー（Operation Partner: OP）は、独自の資金で支援活動を行なっている NGO である。ウガンダの難民定住地で支援活動を行なうには、IP、OP ともにウガンダ政府と UNHCR および NGO の3者間で協定を結ぶ必要がある。

(31) Moses Chrispus Okello, Noah Gottshalk, and Katinka Ridderbos, “‘There are no Refugee Living in this Area’: Self-settled Refugees in Koboko”, Refugee Law Project, Working Paper No. 18, Refugee Law Project, 2005.

(32) Jesse Bernstein, “‘A Drop in the Ocean’: Assistance and Protection for Forced Migration in Kampala”, Working Paper No. 16, Refugee Law Project, 2005. カンパラに住む難民は公式に統計に含まれている難民と、含まれていない難民がいる。公式に難民がカンパラに住むには、十分に生計を立てることができるという証明が必要である。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

表1 難民受け入れ上位10カ国

難民受け入れ国	2004年末時点の難民・庇護申請者数
イラン	1,046,000
パキスタン	969,000*
ドイツ	963,000
アメリカ合衆国	685,000*
タンザニア	602,000
中国	299,000
英国	299,000*
セルビア・モンテネグロ	277,000
チャド	260,000
ウガンダ	252,000

出所) UNHCR, *The State of World's Refugees 2006*, OUP, p. 149 より著者作成

*は UNHCR 推定

に難民を居住させることによって新たな地域が開拓されることが期待されてきたと言われている。第3に、難民と受け入れ地域にすむ住民は、民族、文化、言語に関して近縁な集団であることが多い。例えば南部スーダンから西ナイル州へ移動してきた難民の多くはルグバラ、カクワ、マディなどでこの地域の住民と同系のエスニック集団である。コンゴ民主共和国とルワンダからやってきたほとんど難民は、ウガンダ西部に居住している住民と同じバントゥ系である。⁽³³⁾

UNHCR の統計によれば、2004年末の時点でウガンダは世界で第10番目に多くの難民受け入れている国であり、⁽³⁴⁾ 長期的難民状態である難民が約21万5000人におよぶ。(表1, 2 参照) 一般的に難民と受け入れ地域

(33) Christper G. Orach and Vincent De Brouwere, 'Integrating Refugee and Host Health Services in West Nile Districts, Uganda', *Health Policy and Planning*, Vol. 21, No. 1, 2005, pp. 55-56.

(34) UNHCR, *The State of the World's Refugees 2006*, p. 107.

表2 長期的難民状態に直面している主な国

庇護国	出身国（地域）	2004年末時点
アルジェリア	西サハラ	165,000
アルメニア	アゼルバイジャン	235,000
ブルンジ	コンゴ民主共和国	48,000
カメルーン	チャド	39,000
中国	ヴェトナム	299,000
コンゴ	コンゴ民主共和国	59,000
コートジボワール	リベリア	70,000
コンゴ民主共和国	アンゴラ	98,000
コンゴ民主共和国	スーダン	45,000
エジプト	パレスチナ	70,000
エチオピア	スーダン	90,000
ギニア	リベリア	127,000
インド	中国	94,000
インド	スリランカ	57,000
イラン	アフガニスタン	953,000
イラン	イラク	93,000
ケニア	ソマリア	154,000
ケニア	スーダン	68,000
ネパール	ブータン	105,000
パキスタン	アフガニスタン	960,000
ルワンダ	コンゴ民主共和国	45,000
サウジアラビア	パレスチナ	240,000
セルビア・モンテネグロ	ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	95,000
セルビア・モンテネグロ	クロアチア	180,000
スーダン	エリトリア	111,000
タイ	ミャンマー	121,000
ウガンダ	スーダン	215,000
タンザニア	ブルンジ	444,000
タンザニア	コンゴ民主共和国	153,000
ウズベキスタン	タジキスタン	39,000
イエメン	ソマリア	64,000
ザンビア	アンゴラ	89,000
ザンビア	コンゴ民主共和国	66,000

出所：UNHCR, *The State of the World Refugees 2006*, OUP, p. 107 より著者作成

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

の住民の関係は良好であるといわれているが、多くの難民定住地がある北部と西部には経済・社会的問題があり、難民の受け入れに伴うコストが顕在化している。ウガンダは年間経済成長率が6%を超え、絶対貧困率は、1992年から2000年の間に56%から35%に低下し、識字率の向上、平均寿命の上昇、HIV/AIDS罹患率の減少などの改善がみられ「経済開発の優等生」といわれている⁽³⁵⁾。だが、人間開発指標（HDI）は177カ国中145位であり⁽³⁶⁾、2000年以降所得貧困が増加し、絶対貧困率は2004年に38%、ジニ係数は1997/98年で0.35から2003年には0.43へ悪化し、国内における貧富の格差が大きな問題となっている。格差が特に顕著なのは、都市と農村、北部と中部の地域間格差である。紛争が続く北部では絶対貧困率が68%にのぼり、他の社会開発指標（非識字率、平均寿命、安全な水へのアクセス、5歳未満の低体重）も他の地域に比べて深刻な状態であることを示している⁽³⁷⁾。長年紛争が続く北部では、国内避難民（IDP）となった約180万人以上の人々が劣悪な環境の下で暮らすことを余儀なくされている⁽³⁸⁾。西部の難民定住地とその周辺地域では安全な水や医療へのアクセスなどの問題があり、しばしば難民と地元民が資源をめぐる対立する場合がある⁽³⁹⁾。

国内の社会経済的問題に対処するため、ウガンダ政府は1997年から貧困撲滅行動計画（Poverty Eradication Action Plan: PEAP）をドナーの協力を得てすすめているが、PEAP第3次計画（2004年～2009年）では、地域間格差の問題に対して、均整のとれた開発に取り組むため、5つの重点分野が設定された。それらは（i）経済運営管理、（ii）生産・競

(35) UNDP, *Uganda Human Development Report 2005: Linking Environment to Human Development: A Deliberate Choice*, p. 5.

(36) UNDP, *Human Development Report 2006*.

(37) UNDP, *Uganda Human Development Report 2005*, pp. 24-25.

(38) OCHA, *Northern Uganda Briefing Paper*, May 2006.

(39) Interview with Mr. George Tinkamanyire, LC V, Chairman, 20 February 2007.

争力・所得向上、(iii) 治安、紛争解決、災害管理、(iv) ガバナンス、(vi) 人間開発である。国内避難民および難民問題が (iii) の分野の中に含まれることとなった。⁽⁴⁰⁾ 従来難民に対する支援とウガンダ人に対する支援は別の制度として援助が行なわれていたが、難民政策が PEAP とリンクされたことにより、理論的には難民開発援助と開発援助が一元化されることになったといえる。そして、2004年から難民および難民受け入れ地域に対する開発援助 (Development Assistance for Refugee Hosting Areas: DAR) が導入された。DAR では難民の自立が奨励され、難民と地元民が開発の主体となることが期待されているとともに、地理的、社会経済的に不利な状況である難民受け入れ地域のニーズを考慮した開発を行なうことが目標とされている。このように、ウガンダでは開発志向の難民政策が模索され、それを法的に裏付ける⁽⁴¹⁾2006年難民法も制定されている。一連の難民開発援助がどのように難民のエンパワーメントに関っているかを人権アプローチの観点から分析していきたい。

(2) ウガンダにおける難民の法的権利

ウガンダにおける難民の法的権利は、難民に付与されている特別の権利と、全ての人々が人であるがゆえに保持する基本的人権に大別できる。ウガンダは、1966年社会的、経済的、文化的権利に関する国際規約 (社会権規約)、1966年市民のおよび政治的権利に関する国際規約 (自由権規約)、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約 (以下、人種差別撤廃条約)、「女性 (政府訳では女子) に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(以下、女性差別撤廃条約)、「拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰を禁止する条約」(以下、拷問禁止条約)、「子ども (政府訳では児童) の権利に関する

(40) The Republic of Uganda, *Development Assistance for Refugee-Hosting Areas in Uganda: Programme Document 2004-2007*, November 2005, pp. 11-12.

(41) The Republic of Uganda, *The Refugee Act, 2006*, Section 48 (k) (l) (m).

る条約」(以下、子どもの権利条約)といった主要な国際人権条約に加入している。また、1981年にアフリカ統一機構(OAU)によって採択された「人および人民の権利に関するアフリカ憲章」(バンジュール憲章)⁽⁴²⁾にも加入している。国際難民法に関しては、1951年難民条約、1967年議定書、および1969年に採択された「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」(以下、OAU 難民条約)の締約国である。

国内法では、1995年憲法において社会権規約および自由権規約を含む国際人権規約の原則が明記されている。1995年憲法では権利の保持者は「全ての人々」または「ウガンダにいる全ての人々」と書かれているので、難民に対しても基本的人権が付与されていると解することができる⁽⁴³⁾といわれている。しかし、2006年まで、ウガンダには1960年「難民取締り法(Control of Alien Refugee Act: CARA)」が難民に関する唯一の国内法で、CARAは難民の権利を保護するよりは、難民を管理し、取り締まることに重点をおいた法律であった⁽⁴⁴⁾。ウガンダ政府高官によれば、近年、CARAは厳格に適用されることはなく、1951年難民条約、1969年OAU 難民条約、および国際人権規約(社会権規約および自由権規約)⁽⁴⁵⁾が難民保護の法的根拠とされてきた。だが、CARAには、移動の自由の制限、財産所有の禁止、難民とウガンダ人の接触の禁止といった条項が含まれ、国際的規範に合致した国内法が制定されていないことは難民の

(42) 但し、第7条(相互主義の適用の免除)、第8条(例外的措置の適用の免除)、第9条(暫定措置)、第13条(動産及び不動産)、第15条(結社の権利)、第16条(裁判を受ける権利)、第17条(賃金が支払われる職業)、第25条(行政上の援助)、第32条(追放)に関しては留保している。

(43) Guvllelmo Versirame and Barbara Harrell-Bound, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism*, Berghan Books, 2005, p. 28.

(44) The Republic of Uganda, The Control of Alien Refugee Act, Cap. 64, 1960.

(45) Interview with Mr. Mike R. Wafula, Principal Officer & National Coordinator Development Assistance for Refugee-Hosting Areas in Uganda (DAR), 21 August 2006 and 26 February 2007.

法的権利を実効的に確保する上で問題となっていた。

国内外の要請によって制定された2006年難民法ではこれまで不明確であつた難民認定手続きに関する原則規定が定められ、⁽⁴⁶⁾国際人権法、国際難民法に沿つた様々な権利が規定されている。⁽⁴⁷⁾例えば、就労の権利、⁽⁴⁸⁾資産を取得する権利、⁽⁵⁰⁾信仰の自由、⁽⁵¹⁾移動の自由、⁽⁵²⁾旅行証明書の発行などが認められている。⁽⁴⁹⁾またウガンダ人と同様に無償初等教育を平等に受ける権利、⁽⁵⁴⁾女性の権利、⁽⁵⁵⁾子どもの権利が定められている。⁽⁵⁶⁾そのため、2006年難民法はアフリカ大陸で最もリベラルな法律であると評価されている。だが、一方で難民の義務も設定されている。難民はウガンダの国内法を遵守しなければならず、現金収入を得る仕事に従事している場合は税金を払わなければならない。公共の秩序や治安、公共の利益を損なう行為に関することは禁止され、⁽⁵⁷⁾難民が国政、地方レベルで政治活動に参加することは禁止されている。

上述のように、ウガンダは社会権規約に加入し、バンジュール憲章、1951年難民条約、1967年同議定書、1969年 OAU 難民条約、子どもの権利規約を締約していることから、ウガンダに居住する難民は経済、社会的権利を保持する。一般的にウガンダでは、難民に対する深刻な人権侵

(46) 2006年3月に議会を通過し、2006年5月にムセヴェニ大統領が2006年難民法に署名した。2007年5月に発効。

(47) The Republic of Uganda, Refugee Act 2006, section 4-6, 19-27

(48) *Ibid.*, section 28.

(49) *Ibid.*, section 29 (e) (iv) ~ (vi).

(50) *Ibid.*, section 29 (e) (i) (ii).

(51) *Ibid.*, section 29 (f).

(52) *Ibid.*, section 30.

(53) *Ibid.*, section 31.

(54) *Ibid.*, section 29 (e) (iii).

(55) *Ibid.*, section 33.

(56) *Ibid.*, section 32.

(57) *Ibid.*, section 35.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

⁽⁵⁸⁾害はないといわれている。⁽⁵⁸⁾ 筆者が2006年8月～9月にカンパラ、キリヤドongo難民定住地、チャングワリ難民定住地、ナキバレ難民定住地で行なったUNHCRスタッフ、OPMスタッフ、NGOスタッフ、難民に対する聞き取り調査でも、性・ジェンダーに基づく暴力を除き、ルフルマン、恣意的な逮捕・拘禁などの深刻な人権侵害はないという意見が大半を占めていた。⁽⁵⁹⁾ だが、難民の社会・経済的権利という点では、労働権、十分な生活水準への権利、居住権、健康権、教育権など改善が求められる問題がある。

(3) ウガンダにおける難民開発援助：概略

上記のようにウガンダ政府は「庇護国定住地政策」を行なっていたが、1999年から開発志向の難民援助が、「自立戦略 (Self-Reliance Strategy: SRS)」として北部で始まった。そして、2004年に行なわれたSRSの中間評価に基づき、SRSの対象地域と裨益者を拡大した「難民および難民受け入れ地域に対する開発援助 (DAR)」が導入されることになった。

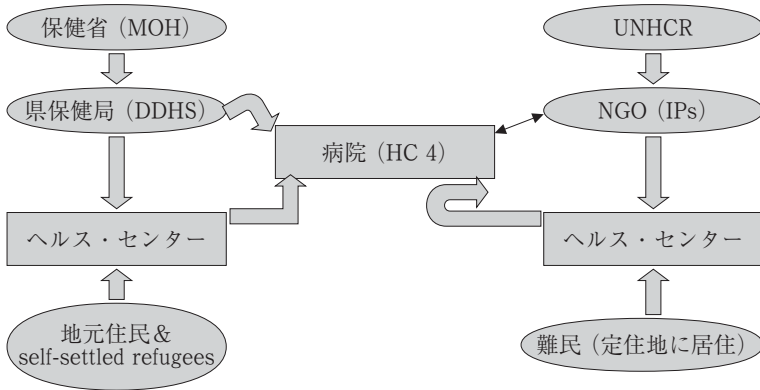
自立戦略 (Self-Reliance Strategy: SRS)

SRSは、1999年からスーダン難民が多く居住するモヨ県、アルア県、アジュマニ県で「自立戦略」(SRS: Self-Reliance Strategy)という開発志向の支援を開始した。その主な目的は、①難民と難民受け入れ地域の住民が援助に依存することなく「自立」し、②教育、医療などの難民に対するサービスと地元民に対するサービスを統合させることである。そして、SRSのプログラムを通して当該地域に住む人々の生活水準がを向上させることが最終的な目標とされた。

(58) Interview with Mr. Bayisa Wak-Woya, Assistant Representative (Protection), UNHCR Representation in Uganda, 15 February, 2007.

(59) 但し、難民に対する権利の侵害はHuman Rights WatchやAmnesty Internationalなどの調査で報告されている。

図1 医療サービスのパラレル・システム

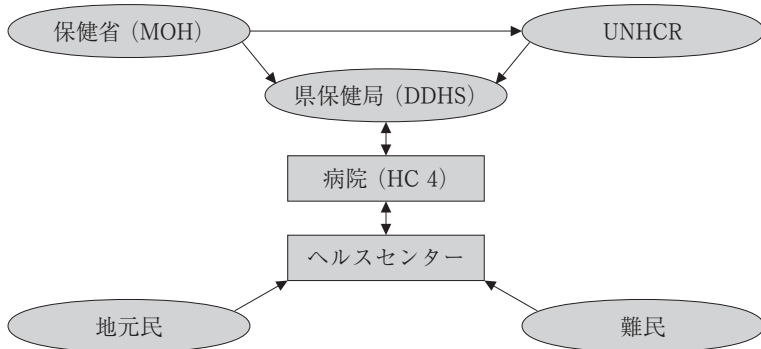


出所) Chirstper G. Orach and Vincent De Brouwere, 'Integrating Refugee and Host Health Services in West Nile Districts, Uganda', *Health Policy and Planning*, Vol. 21, No. 1, 2005 より著者作成

SRSの成果は地域によって異なるが、アルア県では一定の成果がみられたといわれている。例えば、食糧生産においては、1997年3月まで反政府組織による攻撃が続いたため、2000年の時点で難民はWFPからの配給に依存している状態であった。2004年2月、WFPは食糧の配給に100%依存している難民は、新規に到着した難民と社会的弱者とみなされた人だけで、55%の難民へ配給される食糧の量は減ったと報告している⁽⁶⁰⁾。また、保健・医療の面でも変化がみられた。これまで難民定住地ではUNHCRの実施パートナー(IP)が医療サービスを提供し、定住地以外の地域ではアルア県の保健局が地域の医療を担ってきた。SRSが開始してから、医療制度の一元化が進められ、県の規則・基準が難民のサービスへ適用され、財源が国家や県の開発予算に統合された。(図1, 2参照)⁽⁶¹⁾ むろん、資金問題、就学問題、所得向上のための支援、開発プ

(60) Government of Uganda and UNHCR, *Self-Reliance Strategy (1999-2003) for Refugee Hosting Areas in Moyo, Arua and Adjumani Districts*, Uganda, RLSS Mission, p. 13.

図2 医療サービスの一元化



出所) Chirstper G. Orach and Vincent De Brouwere, 'Integrating Refugee and Host Health Services in West Nile Districts, Uganda', *Health Policy and Planning*, Vol. 21, 2005 より著者作成

プログラムの手法などで改善すべき問題もあるものの、2004年2月から3月にかけて行なわれた中間評価でも、上記のようにSRSによって食糧が増産し、医療や安全な水へのアクセスが向上したことが評価されている。⁽⁶²⁾

難民受け入れ地域に対する開発援助 (Development Assistance for Refugee Hosting Areas: DAR)

2004年からSRSの対象地域を拡大させ、北部以外の難民定住地に住む難民と難民受け入れ地域の地元民を対象としたDARが開始されることになった。DARはウガンダ政府が行なっているPEAPとリンクさせた難民開発援助である。UNHCRの執行委員会で提案されているDAR (Development Assistance for Refugee) では開発援助の対象となるのは

(61) See, Christopher Garimo Orach and Vincet De Brouwere, *op. cit.* pp. 56-61.

(62) Government of Uganda and UNHCR, *Self-Reliance Strategy (1999-2003)*, p. 13.

主に難民であるのに対し、ウガンダ版 DAR では難民と地元民が裨益者になっている。また、DAR はウガンダ政府が主導するプログラムである⁽⁶³⁾、DAR 事務局が OPM 内に設置されている。

DAR の主な目的は下記の3点である。

- * 裨益者の特別な社会、経済的ニーズを考慮し、貧困を軽減し、恒久的解決を育成するための技術と資源を裨益者へ提供することによって、各世帯とコミュニティの資源を増加させる。
- * 政府とコミュニティに基盤をおく組織（CBO）を強化することにより難民と地元民、そして特に女性が自らの開発の課題を明確にし、開発の実現において重要な役割を果たすことができるようにする。
- * 難民と受け入れ地域のコミュニティの友好的で平和的な共存関係を維持する。

そして、これらを通して難民受け入れ地域に居住する全ての人々の生活水準を向上させることが最終的な目標とされている⁽⁶⁴⁾。

これらを実現するため、下記の5つの指針が定められている。

- * ウガンダにおける地方分権化政策への支援
- * 主要な開発政策とのリンク
- * 食糧の安全保障の確保と生活の質の向上
- * 「人間の安全保障」の実現
- * 難民問題の「恒久的解決」を強化⁽⁶⁵⁾

実施されるプログラムは、地域のニーズや必要性を反映し、①穀物生産

(63) この点は、UNHCR が主導となって実施された SRS とは異なる。DAR はあくまでもウガンダ政府のプログラムであることを UNHCR 副代表の Moserrat Feixas Vihe 氏は強調していた。(Interview with Ms. Moserrat Feixas Vihe, Deputy Representative, UNHCR Representation in Uganda, 4 September 2006.)

(64) The Government of Uganda and UNHCR, *Development Assistance for Refugee-Hosting Areas in Uganda*, p. 19.

(65) *Ibid.*, pp. 14-19.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

の向上, ②家畜の生産の向上, ③所得向上のための訓練, ④食糧の安全保障と市場へのアクセス, ⑤天然資源管理, ⑥医療サービスの強化, ⑦教育, ⑧道路などのインフラの整備, ⑨治安と安全の確保, ⑩地域指導者, 行政官, 行政機関のキャパシティ・ビルディング, という10の重点分野が定められている。⁽⁶⁶⁾

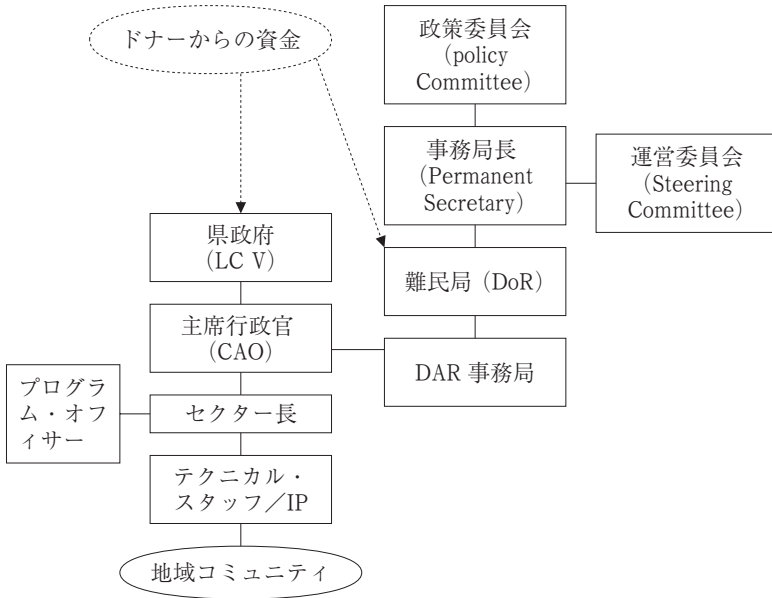
上記のDARのガイドラインや目的から、DARには3つの特徴がみられる。第1は、1993年から開始されている地方分権化政策へ難民政策を組み込むことが目指されている点である。第2に、難民開発援助と貧困撲滅行動計画(PEAP)とリンクする、難民開発援助と開発援助の統合が試みられていることである。第3に難民へ提供される各種サービスと地元民へ提供されているサービスを統合し、公共サービスの一元化が目指されている。このような試みによって、UNHCRの財政支出削減に伴う資金問題と、国内で比較的経済レベルの低い地域における開発問題という2つの問題を同時に解決することが目指されている点にDARの最大の特徴がある。

これまでウガンダでは地方分権化政策が推進されてきたが、難民問題に関しては中央集権的に政策が決定されてきた。この傾向は、1998年にDoRが自治省(Ministry of Local Government: MoLG)からOPMへ移転したことによって強化されたといわれている。難民定住地が設けられている地域には中央省庁の出先機関へ難民デスク・オフィサー(RDO)が派遣され、RDOは地方政府と連携し難民支援を行なうことになっている。しかし、現実には、アルア県などの例外はあるが、地方政府が難民定住地での公共サービスに関与することは、教育や保健・医療といった分野に限定されている。⁽⁶⁷⁾DARプログラムの実施に関しては中央レベル・地方レベルが連携した援助実施体制が考えられている。(図3参照)OPM内に設けられたDAR事務局が全般的なプログラムを

(66) *Ibid.*, pp. 19-25.

(67) Guvllemo Versirame and Barbara Harrell-Bound, *op. cit.*, pp. 37-41.

図3 DAR 実施体制



出所) The Government of Uganda and UNHCR, Development Assistance for Refugee-Hosting Areas in Uganda, Programme Document 2004-2007, November 2005 より著者作成

コーディネートすることになっている。⁽⁶⁸⁾ 中央政府レベルでは、DAR 事務局が政策委員会 (Policy Committee) と運営委員会 (Steering Committee) が決定した政策に基づきプログラムの計画、実施、モニタリング、評価を行なう。政策委員会は、政府代表者、主要ドナー諸国、UNHCR および他の国連機関、主要運営パートナーである NGO から構成されている。この委員会では、プログラムを実施する際の戦略的な間

(68) DAR 事務局は災害準備・難民コミッショナーが統括する。DAR 事務局は、事務局長であるナショナル・プログラム・コーディネーターのもとで、プログラム・オフィサー、財務マネージャー、テクニカル・アドバイザーがスタッフとして働いている。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

題が協議され、資源の分配、プライオリティの設定、プログラム実施に関する提言などが行われることが期待されている。運営委員会は、財務省、地方自治省、農業省、労働省などの DAR に関係するウガンダ政府の関係省庁と国連機関、NGO がメンバーになっている。DAR プログラムが他の国家の政策や開発プログラムにリンクするよう助言するとともに、協力することが求められている。

DAR プログラムの実施に関して第一義的責任を負うのは県政府 (LC V) である。地方レベルでは、県テクニカル計画委員会 (District Technical Planning Committee: DTPC) が具体的にプログラムを実施する。DTPC は首席行政官 (Chief Administrative Officer: CAO) が指命した部局の代表者と行政官、県知事 (LC V)、によって構成され、CAO が DTPC を統括する。DTPT は県開発計画 (DDP) を策定し、実施することになっており、県知事、Resident District Commissioner, RDO (OPM)、UNHCR スタッフ、他の開発援助機関代表者、RWC および LC 代表者も DTPT に参加できることになっている⁽⁶⁹⁾。CAO は効率的に DAR プログラムを実施するとともに、県レベルで DAR に関するステークホルダーを調整する役割をになう。DTPC の役割は DAR プログラムの実現において非常に重要であるため、県政府へ 2 名のプログラム・オフィサーが派遣されることになっている⁽⁷⁰⁾。

これまでのところ、DAR は第 1 段階のプログラムの計画、第 2 段階の DAR 事務局の設立を経て、第 3 段階のプログラム実施への支援へ移行している⁽⁷¹⁾。DAR の主要ドナーはデンマーク政府で、主に① DAR 事務局の機能強化、②北部ウガンダ農業生計支援と連携した農業関連の支援、

(69) The Government of Uganda, Development Assistance for Refugee-Hosting Areas (DAR), Operational Manual, November 2005, p. 16.

(70) The Government of Uganda and UNHCR, Development Assistance for Refugee-Hosting Areas in Uganda, p. 19, pp. 28-31.

(71) The Government of Uganda, Development Assistance for Refugee-Hosting Areas (DAR) Secretariat in Uganda, Progress Report, 2006.

③ DAR を支援するデンマークの NGO 3 団体への財政支援を行なうことになっている。⁽⁷²⁾ 2006年にはパイロット・プロジェクトが実施され、プロジェクトの資金がデンマーク政府から DAR 事務局へ提供されている。難民定住地があるホイマ県、ケンジョジョ県、マシディ県、ネビ県が対象地域として選ばれた。県政府は裨益者達が要請したプロジェクトを審査し、その中から選択したプロジェクトを DAR 事務局へ申請した。DAR 事務局はそれらから8つのパイロット・プロジェクトを採択した。DAR は全ての難民定住地で実施されておらず、本格的にプログラムは始動していない。難民開発援助と難民のエンパワメントの関係を評価するには長期的に調査する必要があることはいまでもないが、本稿ではその第1段階として、現在の難民開発援助を実施する体制やパイロットプロジェクトがどの程度難民のエンパワメントにインパクトがあるかを人権アプローチから考察する。

3. チャングワリ難民定住地における DAR とエンパワメント

上記のような目的で始まった DAR は難民のエンパワメントとどのように関るのであろうか。ホイマ県にあるチャングワリ難民定住地で2006年から始まった DAR パイロットプロジェクトを人権アプローチの視点から分析したい。

(1) チャングワリ難民居住地における問題

ホイマ県はウガンダ西部にあり、2つの郡 (county), 11の準郡 (sub-county), 43の区 (parish), 532の村 (village) がある。人口は約349,203人で、主要産業は農業である。チャングワリ難民定住地はチャ

(72) Interview with Mr. John Febian Olweny, Programme Officer, Royal Danish Embassy, 22 August 2006. デンマーク政府が支援する NGO 3 団体は、Danish Refugee Council, Danish Association for International Cooperation, Danish Red Cross である。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

ングワリ準郡 (sub-county) にあり、ホイマ県の中心であるホイマの街から約80 km 離れたところにある。定住地の広さは約91 km² で、ツチ系ルワンダ人を受け入れるために1960年代に開設された。1994年に多くの難民がルワンダへ帰還したため一時閉鎖されていたが、1997年からスーダン、コンゴ民主共和国、ルワンダ等からやってきた難民の受け入れを再開した。現在、約17842人の難民がここに居住しており、その3分の2がスーダン、約3分の1がコンゴ民主共和国からやってきた難民である。2004年の時点で、ホイマ県全体の人口に占める難民の割合は5%である。難民申請が認められると、難民は50~100ヘクタールの土地を割り当てられ、耕作用の種や農具、調理用具、タール、毛布などの生活必需品が支給される。新規難民へは2~4シーズン分の食糧が配給されるが、その後は自分で消費する食糧を生産することが期待されている。難民に対して保健・医療、初等教育、水、コミュニティ・サービスなどの公共サービスが無料で提供されている。これらのサービスは、実施パートナー (IP) であるアフリカ救済活動 (Aktion Africa Hilfe: AAH) や、運営パートナー (OP) であるフィンランド難民協会 (Finish Refugee Council: FRC) や国際医療団体 (International Medical Corps: IMC) などの NGO によって提供されている。土地が肥沃で、降雨量が安定しているため農業には適しており、難民の90%以上が食糧を自給していると言われている⁽⁷³⁾。また余剰の農作物を売る事により、収入を得ていて難民もいる。この難民定住地で働くウガンダ人スタッフ達は、ここの難民達の生活は一般的なウガンダ人たちよりよい生活を送っていると述べていた。

しかし、この定住地でも難民の社会・経済的権利という点では問題がある。2006年8月および2007年2月に筆者がチャングワリ難民定住地で行なった調査で下記のような問題が指摘された。第1は、労働権の問題

(73) Interview, Mr. Fred, Kiwanuka, settlement commandant, 20 February 2007.

である。チャングワリ難民定住地は農業には適していた土地であり、多くの難民達は農業に従事している。だが、2006年に難民法が制定される⁽⁷⁴⁾以前は、難民が農業以外の仕事に従事する可能性はほとんどなかった。1960年難民管理法では難民が自由に賃金を得ることができる職業に従事することは認められていない。ウガンダが加入している1951年難民条約、1966年社会権規約では難民が賃金をうる労働に従事し、差別をうけない権利が認められているが、ウガンダは1951年難民条約第17条を留保している。そのため、難民はウガンダ人と同等の処遇をうけることは保障されていなかった。難民の中には、定住地内でNGOの現地スタッフや教師として働く人もいるが、給与面でウガンダ人と対等な処遇を受けていない⁽⁷⁵⁾といった様々な問題が報告されている。

第2に、十分な生活水準への権利における問題である。とくにこの定住地で深刻な問題の1つが水問題である。この定住地はゾーンAとゾーンBの2つの地域に分けられており、ゾーンBの水問題が深刻である。ここは地質が悪く、土地が固いため井戸を掘ることができない。そのため、水をタンクローリーで運んでいるが、UNHCRの予算の削減によってタンクローリーによる水の供給回数が減った。⁽⁷⁶⁾スフェア・プロジェクトの基準では、1日に1人あたり20リットルの水が必要とされているが、ゾーンBでは、7リットルほどしか行き渡っておらず、⁽⁷⁷⁾安全な水へのアクセスが十分に保障されていない。

(74) 但し、2006年難民法で難民は賃金が支払われる職業に従事する権利が認められているが、Uganda Citizenship and Immigration Control Actとの関係で、労働許可の習得が必要であるか否かが不明瞭であると指摘されている。(Refugee Law Project, Critique of the Refugee Act 2006, pp. 23-24.

(75) G. Verdirame and B. Harrell-Bond, *op. cit.*, pp. 217-224.

(76) UNHCRのウガンダにおける予算の推移に関しては、表3、4、5参照。

(77) ゾーンAには井戸が18あるのに対し、ゾーンBには井戸が3つしかない。Interview with Administrator, AAH, Kyangwali Refugee Settlement, 28 August 2006.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

表3 UNHCR ウガンダ 年間予算の推移 (1999～2007) (単位 USD)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Protection, monitoring and coordination	4,146,000	2,584,905	2,690,085	2,297,413	2,248,209	2,219,869	2,522,711	3,750,360	3,600,790
Community services	333,374	610,000	485,579	292,628	395,844	350,677	323,387	309,076	1,324,380
Crop production	1,374,438	1,035,000	576,846	434,801	419,206	303,123	144,178	86,226	67,724
Domestic needs	485,691	360,000	126,949	168,176	188,539	336,959	176,678	179,013	162,480
Education	2,423,085	2,605,000	2,687,645	2,485,180	2,127,767	2,007,965	1,804,400	2,216,355	2,002,924
Fisheries	N/A	30,000	36,237	5,074	16,474	4,558	4,000	N/A	N/A
Forestry	67,268	570,000	752,074	547,632	450,418	453,581	N/A	0	169,682
Health	2,194,805	1,615,000	2,329,986	1,638,622	1,852,547	1,439,618	1,444,161	1,620,922	2,075,398
Income generation	457,419	514,000	236,501	136,435	91,392	70,852	24,000	N/A	N/A
Legal assistance	331,374	260,000	135,178	209,979	151,297	337,470	300,539	355,255	470,238
Livestock	182,368	105,000	50,671	35,508	86,137	46,981	12,000	0	18,795
Operational support (to agencies)	1,944,558	2,045,000	2,382,338	1,732,252	1,927,776	1,832,497	2,085,992	2,143,117	1,389,019
Sanitation	102,748	91,000	86,478	95,833	114,029	88,345	95,531	112,859	312,152
Shelter and infrastructure	802,630	1,065,000	1,141,98	749,230	852,000	649,328	396,963	205,214	551,744
Transport and logistics	3,447,182	3,190,000	2,382,747	3,180,267	2,669,852	2,552,076	1,712,254	2,530,464	2,002,397
Water	574,560	505,000	446,087	421,283	321,022	223,870	228,637	241,502	743,970
Total operations	18,867,500	17,184,905	16,547,385	14,425,313	13,712,509	12,917,769	11,275,431	13,750,363	14,891,693
Programme support	607,500	2,457,916	2,236,121	2,044,217	2,061,695	2,135,832	2,087,775	2,499,995	3,057,322
Total	19,475,000	19,642,821	18,783,506	16,469,530	15,774,204	15,053,601	13,363,206	16,250,358	17,949,015

出所) UNHCR Global Appeal 1999～2007 より筆者作成

注) N/A はデータ不明

表4 難民・庇護申請者数と予算の推移

	難民	UNHCR 支援対象者	予算 (USD)
1999	218,191	218,611	19,475,000
2000	236,622	239,533	19,642,821
2001	199,736	200,518	18,783,506
2002	217,302	218,109	16,469,530
2003	230,903	236,041	15,774,204
2004	250,482	252,382	15,053,601
2005	257,256	259,089	13,363,206
2006	272,007	2,169,028	16,250,358

注1) UNHCR 支援対象者は難民, 庇護申請者, 帰還民, IDP, 帰還 IDP, 無国籍者, その他を含む

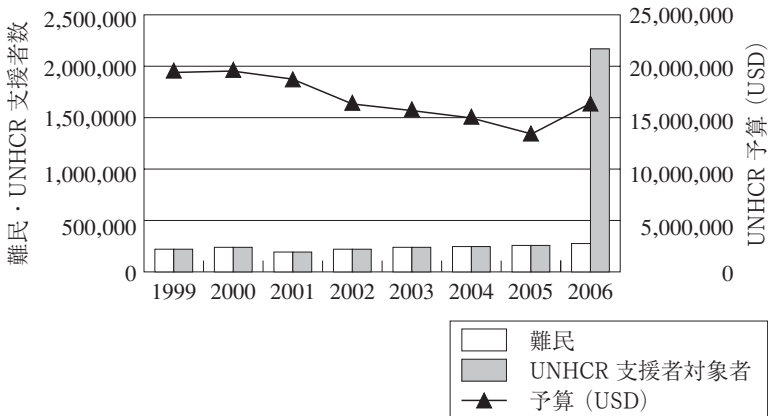
注2) 難民・UNHCR 支援対象者は各年末の統計

注3) 予算はオペレーション, プログラム・サポートの総計

注4) 2006年より UNHCR 支援対象者に IDP が含まれることとなった

出所) UNHCR Global Appeal 1999~2006, UNHCR 2005 Statistical Yearbook, 2006 Statistical Yearbook (provisional) <http://www.unhcr.org/statistics.html> から著者作成

表5 難民・UNHCR 支援者と予算



出所) UNHCR Global Appeal 1999~2006, UNHCR 2005 Statistical Yearbook, 2006 Statistical Yearbook (Provisional)

<http://www.unhcr.org/statistics.html> から著者作成

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

第3は教育問題である。難民定住地には小学校が5校、中学校が2校あり、⁽⁷⁸⁾ 難民と定住地周辺に住む地元民が通学している。小学校の場合、政府認可校であれば、ウガンダ政府が1997年から開始した無償初等教育政策（Universal Primary Education）⁽⁷⁹⁾の恩恵を受けることができる。しかし、どの学校も教師1人あたりの生徒数は非常に多く、教師及び教室の不足が深刻である。英語が公用語として授業で使用されているため、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンジからきた難民は授業についていくことが難しい。⁽⁸⁰⁾ また、2006年6月、UNHCRがおこってきた中等教育への支援が打ち切られることになり、生徒は授業料を支払わなければならなくなり、多くの生徒が中等教育を継続することが困難になった。

第4に健康権の問題である。ここには4つのヘルス・センターが開設され、そのうち1つがグレード3のキトゥティ・ヘルスセンターであった。⁽⁸¹⁾（2007年にグレード4に格上げされたという説もある）この診療所の患者数はホイマにある他のグレード3のヘルスセンターと比べて多い。また難民の中にはヘルス・センターからかなり遠くに離れた地域に

(78) チャングワリ難民定住地内の小学校5校のうち政府認可校は2校である。

(79) 但し、保護者は校舎の維持費、ノート、筆記用具、食事、制服などを負担しなければならない。また政府の認可校であり、政府が助成をうけている学校でも保護者に授業料の支払いをもとめている場合が多い。授業料は校舎の建設、教師の雇用、リクリエーション・科学プログラムの拡充などために使用される。授業料を課さない小学校の場合、教育の質はとて低くといわれている。（Sara Dryden-Peterson, 'Education of Refugees in Uganda: Relationships between Settings and Access', Refugee Law Project Working Paper No. 9, June 2003, pp. 6-7.）

(80) Interview with Mr. Gakona-Biefait, Mr. Okot Wilson, and Mr. Gahutu Selestia, Kyangwali Refugee Settlement, 28 August 2006.

(81) ウガンダではヘルス・センターの機能に応じて、グレードが分けられている。グレード4は、手術や輸血ができる大病院で、グレード3は診療所のほかに入院患者を受け入れる病棟を持つ。グレード2および1は患者の診察のみを行なう。

住んでいる人も多い。さらに、医薬品やスタッフの不足という問題もおきているといわれており、十分な医療サービスが全ての人に提供されていない⁽⁸²⁾。また難民の中には精神的なトラウマを抱えている人も少なくないが、これらの人々に対してケアを十分に行なうことができないといった問題も指摘されている⁽⁸³⁾。

このほか、性・ジェンダーに基く暴力（SGBV）の問題⁽⁸⁴⁾、市場へのアクセスの問題なども指摘されている。

（2）DAR と難民のエンパワーメント

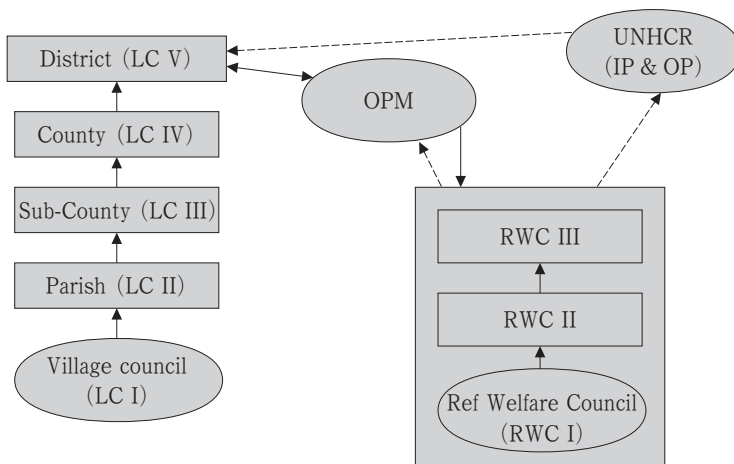
現時点において、チャングワリ難民定住地で実施されたプロジェクトはDARが試験的に行なわれているパイロット・プロジェクトである。ウガンダで行なわれている難民開発援助を総合的に人権アプローチから分析するには、難民開発援助によって難民の生活がどのように変化し、どの程度権利の実現が達成されたかを長期的に調査する必要がある。ここでは、その第1段階として、3つの点を検討する。第1はDARの導入とプロジェクトの選定という過程において、難民の人々がどのように関り、難民の意思を反映させる仕組みが整えられているかどうかである。第2は、DARによる開発援助プログラムの理念や実施されたパイロット・プロジェクトが難民の社会・経済的権利の実現に向けて適切なものなのかという問題である。そして、第3に、権利所持者と義務履行者の関係とキャパシティ・ギャップの問題を考える。

(82) Interview with Mr. Fred Kiwanuka, settlement commandant, 20 February 2007.

(83) Guvlillemo Versirame and Barbara Harrell-Bound, *op. cit.*, pp. 247-248.

(84) Interview with Ms. Amolo Mary, SGBV Field Co-ordinator, International Medical Corps, 21 August 2007.

図4 ウガンダにおける LC システムと RWC システム



出所) The Government of Uganda and UNHCR, Development Assistance for Refugee-Hosting Areas in Uganda, Programme Document 2004-2007, November 2005 より著者作成

難民と政策決定過程

ウガンダ政府は1993年から地方分権政策を開始し、地方分権制度を整えてきた。現在、地方評議会 (Local Council: LC) が村レベル (LC I) から県レベル (LC V) まで設けられ、知事 (LC V: Chairperson) をはじめ、各行政単位の首長 (Chairperson) が選挙で選出されている。これに呼応する形で、難民定住地でも、難民福祉評議会 (Refugee Welfare Council: RWC) が村レベル (RWC I)、区レベル (RWC II)、難民定住地レベル (RWC III) の3つのレベルで設けられており、各評議会は選挙で選ばれた10名のメンバーによって構成されている。(図4参照) RWCは、難民達の政治機関であり、難民の意思決定機関である。この制度を通して、難民の参加とエンパワーメントが促進されるといわれている。しかし、これまで行なわれてきた調査や、筆者が行なった聞き取り調査で、難民がRWCシステムを通して、自らの意思やニーズをウガ

ンダ政府や地方自治体に働きかけ、実際の政策に反映させる機会は限定されているといわざるをえない。

第一は制度上の問題である。確かに RWC システムは LC システムと同じように、村、区、定住地といった単位で RWC が設けられているが、最高レベルは定住地全体のレベルである RWC III で LC III レベルに留まっている。RWC システムは定住地内の制度であり、難民達は県レベルでの政策決定過程に関与することはできない。可能なのは、OPM や定住地指揮官が難民の「代理人」として、難民の意見や要望を県政府に伝えることであり、RWC システムは LC システムと同等の制度ではない。RWC は援助機関、UNHCR、OPM スタッフと意見交換をし、交渉するための制度にすぎないという見方にも一理ある。SRS が行なわれていた北部では、県の開発を計画する際に、難民の開発計画への関与が排除されていることが問題とされているが、制度的には LC システムと RWC システムは相互互換性のない「パラレル・システム」である。第二に、2006年難民法においても難民が政治的活動を行なうことは禁止されており、難民の参政権は認められていない。したがって、自らの関心やニーズを政治的アジェンダとして訴えることや、政策決定に関する手段は限られているといえよう。

これらの問題は、難民定住地で難民に対して行なったインタビューでも指摘されている。難民達は RWC が LC システムとの互換性がほとんどない点に不満と不安を示していた。難民定住地の医療や教育に関しては、県政府がガイドラインを設定し、教師を派遣しているため、定住地内でサービスを提供している UNHCR、NGO、OPM のスタッフだけでなく、県政府とのコンタクトが重要である。だが、県政府職員や LC V のメンバーと難民の接触はほとんどないといわれている。県政府や中央政府の政策において自分達のニーズや関心は考慮されておらず、多くの政策がトップ・ダウンで行なわれていると難民の多くが述べていた。また、難民は DAR プログラムを知らない、又は知っていても関心がない

と言う人や、あるいは DAR に対する不安を述べる人が多かった。彼らは主に 2 つの点から DAR に対して懐疑的であった。第 1 は、DAR では難民の経済的自立が目標として掲げられているが、それは単なる援助削減の口実にすぎないのではないかという懸念である。既にチャングワリ難民定住地では食糧自給率が90%以上に達し、社会的弱者や新規の難民以外には食糧の配給が行なわれていないが、多くの難民達は、経済的自立といったレベルには達しておらず、主食とする穀物以外の食料や生活必需品を購入し、子どもたちの教育資金を確保するには、現状の支援では不十分であると不満を述べていた。⁽⁸⁵⁾

第 2 の懸念は、DAR の導入によって、難民に提供されているサービスが県政府の提供するサービスへ一元化され、UNHCR や IP/OP である NGO が撤退することである。それによって、コミュニティ・サービスの質が低下することや、自分達のニーズが無視されてしまうのではないかといった不安である。2006年 8 月に筆者が訪問した際、チャングワリ難民定住地では、OPM によって RWC III が解散させられていたため、OPM や行政機関に対する難民の不信感が強かったように思われる。⁽⁸⁶⁾

DAR とパイロット・プロジェクトの妥当性

先述のように、この定住地には難民の社会・経済的権利の保護という点で様々な問題があり、権利の実現にむけたプロジェクトが採択され、

(85) 援助の削減が社会的弱者にもたらす問題として、最近では下記のような報告も出されている。Refugee Law Project, “Giving Out Their Daughters for Their Survival”: Refugee Self-Reliance, ‘Vulnerability’ and the Paradox of Early Marriage’, Refugee Law Project, Working Paper No. 20, April 2007.

(86) 多くの難民がなぜ RWC III が解散させられたのか、その理由は知らないかと述べていた。筆者がホイマ RDO、チャングワリ難民定住地指揮官、UNHCR ホイマ事務所スタッフに聞いたところでは、RWC III のリーダーが難民達に誤ったことを伝え、指導していたために RWC III は解散させられたと述べていた。2007年 2 月に訪問した際には、RWC III のリーダーは新たに選挙で選ばれ、全員女性であると伝えられた。

実施されることが必要なことは言うまでもない。

2006年難民受け入れ地域であるホイマ県チャングワリ準郡 (Sub-county: LC III) が DAR パイロット・プロジェクトの対象地域になった。各コミュニティは様々なプロジェクトを申請し、ホイマ県がそれらを審査し、13のプロジェクトを申請した。しかし、予算の枠内で全てを実施することはできないため、下記の3つのプロジェクトが採択された。⁽⁸⁷⁾

(i) ゴート・プロジェクト

地元民および難民が飼育している山羊の品種改良を行い、収入を向上させる目的で、30頭の雄山羊が地元民と難民へ提供された。一般的に地元の山羊だと1頭4万シリング、高いものでも5万シリングほどだが、交配したものだとして7万5千シリングほどで売れるといわれている。⁽⁸⁸⁾

(ii) チャングワリ中学における試験会場の建設

チャングワリ難民定住地には2つの中学校があるが、UNHCR が中等教育支援を打ち切ったため、難民達は子供達が教育を継続するために新たな財源を探す必要に迫られた。政府から支援を受ける認定校になるには、政府が定める基準を満たす必要がある。その基準を満たすため、試験会場とトイレが建設され、一人用の机といすが150組購入された。その結果、チャングワリ中学は政府の認定校として登録された。2006年から中等教育の無償化が始まったことから、生徒達(難民、地元民含む)はその恩恵をうけることができるといわれている。

(87) Interview with Mr. Emmanuel Turyegenda, Refugee Disk Officer in Hoima, Office of Prime Minister, 19 February 2007.

(88) Interview with Mr. Mabisi S. Joseda, Deputy Settlement Commandant, Kyangwali Refugee Settlement, 21 February 2007.

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

(iii) ウグルエ・ヘルスセンター（グレード1）の建設

定住地内にあるヘルス・センターは患者が多く、長い距離を歩いてヘルス・センターへ行かなければいけない難民、地元民が多いため、新たなヘルス・センターが建設されることになった。（2007年2月末時点では建設中）

各プロジェクトは、難民および地元民のニーズを基づき採択され、所得向上、教育、保健・医療の観点から必要なプロジェクトである。筆者のインタビューに答えた難民達はこれらのプロジェクトを評価していた。特に(ii)に関しては、多くの難民が中等教育の継続を望んでいたため、大変歓迎されたようである。しかし、これらのプロジェクトだけでは、定住地および定住地周辺に住む人々の問題を改善するには不十分である。

チャングワリ難民定住地は、SRSの対象地域ではないが、庇護国定住地政策が実施されており、難民達は農業生産を通じて経済的に自立することが奨励されていた。しかし、経済的自立にむけた支援は十分でない。2002年8月に行った調査に基づき、マケレレ大学のRefugee Law Projectは、難民の経済的自立を阻害する要因として①「移動の自由」の制限、②就労に関する制限、③限られた情報へのアクセスと交通手段、④政治的孤立（political isolation）⁽⁸⁹⁾の4点をあげている。①の問題に関しては、2006年難民法により「移動の自由」は保障されているが、現在定住地に住む難民が難民定住地指揮官の許可を得ず、自由に居住する場所を選び、労働することが認められるかどうかは定かでない。②の問題に関しては、労働権が2006年難民法で保障されているとはいえ、農業以外の分野での雇用は少なく、母国での習得資格や技術が認められるケースは稀である。言語上の制約もあるため、難民は定住地内で農業に従事

(89) Refugee Law Project, Refugees in Kyangwali Settlement: Constrains on Economic Freedom, Refugee Law Project Working Paper No. 7, November 2002.

するか、NGOの現地スタッフとして働く以外、職業を選択する余地はあまりない。ただし、賃金を得ることができる仕事に就労することは難民だけでなく、地元民も難しい状況であるため、難民受け入れ地域全体の開発と雇用の創設が必要といえよう。④の問題は、先に述べた難民の政策決定過程への関与という問題である。

DARのプロジェクトの妥当性という点では、③の問題が重要であると考えられる。チャングワリ難民定住地が中心地であるホイマから離れていることにより、交通費や輸送費用が高く、情報収集が難しい。Refugee Law Projectは、それらの制約は難民の経済生活に影響を与えていると分析している。定住地の取引は、難民が生産した農作物が定住地外へ売られ、定住地外で製造された商品が難民によって消費される仕組みになっている。交通・輸送費が高く、情報へのアクセスが難しく、定住地内の市場が小規模であるため、難民は、自らの農産物を売り、他の商品を買う際、ホイマやカンバラから来る少数の仲買人に依存することになる。そのため少数の仲買人がビジネスを独占し、彼らにとって有利な価格設定が行なわれる傾向にある。そのため、難民はホイマやカンバラなどのマーケットで売られているよりも高い商品を買ひ、安くメイズ

(90) チャングワリ難民定住地からホイマまでの乗合バス代は一人あたり片道4000Ush、往復8000Ushで、これは貿易センターにある店が支払う1ヶ月分のテナント料40%に該当する。難民が余剰の穀物を販売する場合、難民の仲買人は生産者から一袋あたり20000Ush(ウガンダ・シリング)で買ひ、ホイマで一袋25000Ushで売ることができる。しかし、輸送費としてウガンダ人業者へ一袋につき3000Ushを払わなければならない。したがって難民の仲買の収入は2000Ushになる。(約1800Ush=1\$)

(91) 典型的な店のオーナーはホイマの中心地で商品を買うことはないため、市場の価格、新しい商品、他の供給者などを知らない。また農業に従事するものにとっても情報へのアクセスは重要である。収穫期に高い値がつく穀物、有効な農業などの情報を入手し、最大の利益を得るように農作物を売ることができるからである。例えば、多くの難民が生産しているメイズは100kgあたり3000Ushであったのに対し、他の穀物は100kgあたり2000Ushで売買が行なわれていたと報告されている。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

や豆を売るといった不均等な交易システムに依存せざるを得ない。⁽⁹²⁾

しばしば「経済的自立」は食糧援助が必要でないことと解され、食糧以外の生活必需品等を含めた基本的ニーズの充足、所得向上、「職業選択の自由」の可能性などは重視されていない場合が多い。開発途上国に居住する難民の「十分な生活水準への権利」の基準がなにかは議論が分かれるところであり、⁽⁹³⁾ 難民のみでなく、難民受け入れ地域住民の社会・経済的権利も充足されているとは言えない状態であるため、地域全体の開発を見据えた支援が必要であるといえよう。

権利所持者と義務履行者の関係とキャパシティ・ギャップ

人権アプローチでは、何らかの権利が実現していない要因を、権利所持者が権利を請求するキャパシティと義務履行者が義務を果たすキャパシティという2つの点から考察する。(両者のキャパシティが欠如している場合もある。) ジョンソンによれば、キャパシティには①責任・動機・コミットメント・指導力、⁽⁹⁴⁾ ②権威 (Authority)、⁽⁹⁵⁾ ③資源へのアクセスと管理、⁽⁹⁶⁾ ④コミュニケーション能力と情報へのアクセス、⑤合理的選択と学習の潜在的な能力という5つのコンポーネントが含まれる。⁽⁹⁷⁾ そして、義務履行者には説明責任 (アカウンタビリティ) が求められる。

DAR 型難民開発援助の場合、権利保持者は難民 (および地元民)、義

(92) Refugee Law Project, *Refugees in Kyangwali Settlement*, pp. 9-14.

(93) 開発途上国に居住する難民の「十分な生活水準」の基準として、①難民受け入れ地域に住む人々の生活水準、②出身国の生活水準、③その他の基準、という点で意見が分かれている。

(94) これは個人が何らかの行動を行うべき特定の問題を認識することである。

(95) これは、個人が何らかの行動を行うべき問題が何らかの権威 (この場合、法律、インフォーマルな規範、規則、文化、伝統など) によって認められることを意味する。

(96) ここでいう資源とは人的資源、経済的資源、組織的資源をさす。

(97) Urban Jonsson, *op. cit.*, pp. 53-56.

義務履行者は第一義的にウガンダ政府である。多くの難民は、自らの社会・経済問題を改善する必要性は十分認識しており、ウガンダ政府（およびホイマ県政府）も難民受け入れ地域の開発が必要であり、開発プログラムを実施することを模索している。既に述べたように、難民の諸権利は国際規範と国内法で認められており、DAR 型開発援助は2006年難民法においても規定されている。したがって、難民とウガンダ政府の間で上記のキャパシティのうち①と②に関するギャップはあまり生じていないといえる。問題となるのは、③および④の問題である。⁽⁹⁸⁾先に論じたように、難民が自らの権利を請求するには、現行のRWCシステムでは限界があり、難民の情報へアクセスも限定されている。また、ウガンダ政府が難民の社会・経済的権利を保障するために必要な資源を十分に保持していない。そのため、「共通理解」において確認されているように、義務履行者が自らの義務を果たす能力および／もしくは権利保持者が自己の権利を請求する能力の発展を寄与するために国際開発協力が必要である。外部からの「介入」は権利保持者と義務履行者の責任、権威、資源、決定を向上させるためにも不可欠であるといわれている。しかし、現時点でDARに積極的に関り、資金や技術面で支援を行っているのはデンマーク政府⁽⁹⁹⁾だけであり、ドイツ⁽¹⁰⁰⁾や日本など他のドナー諸国の関与は

(98) DAR は開始したばかりであるため、⑤の合理的選択・学習の潜在的能力は検討の対象外となる。

(99) ドイツは、ウガンダ政府への財政支援 (budget support)、UNHCR の IP である DED、GTZ への支援、OPM へのテクニカル・アドバイザーの派遣 (PEAP の第 3 の柱の支援) などを通して難民支援に関っている。(Interview with Dr. Annette Windmeisser, Development Cooperation Advisor, Head of German Development Cooperation, Embassy of the Federal Republic of Germany, 16 February 2007.)

(100) 日本は、JICA を通して難民受け入れ地域 (北部、ホイマ県、マシディ県など) の地元住民と難民に対してネリカ米生産の支援を行なっている。米はメイズの 5 倍の値段で販売が可能で、収入向上に役立つと考えられている。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

限定的である。また、難民定住地を実質的に運営している UNHCR は DAR へのサポートを表明しているものの、資金の提供は行っていない。UNDP などの国際援助機関がどの程度 DAR へ協力するかは明らかでない。

(3) 今後の課題

以上、チャングワリ難民定住地で実施されたパイロット・プロジェクトを人権アプローチの視点から検討した。社会・経済的権利の実現へ向けた難民のエンパワーメントを達成するには、それを可能とする基盤が整えられるべきであることは明らかである。第1は制度的問題である。RWC システムと LC システムが地方分権化政策の下で平行に存在し、難民は自らの生活に影響を与える県政府の政策決定過程に関与できない。現行の制度を改善する必要があると思われる。第2は資金問題である。DAR を効果的に実施するには物的・人的資源が必要であり、安定した資金を確保する必要がある。現在、DAR 事務局は様々な形でファンド・レイジングを行なっているが、ドナーの反応は芳しくない。第3は、効果的な支援を行うには、よいガバナンス機能をもつ難民開発援助実施体制が整備され、透明性と説明責任の保持、汚職・腐敗の防止、難民と地域住民のオーナーシップ、「持続可能な開発」の実施が必要である。これらの点が改善されることが権利所持者と義務履行者のキャパシティを強化することになる。第4に、社会的弱者に対する配慮である。難民がおかれている状況やキャパシティには個人差がある。難民定住地には高齢者、身寄りのない子ども、障害者、病気をわずらっている人など、特別なケアと支援が必要な人がいる。これらの人々が「自立」や「エンパワーメント」という名の下で切り捨てられることなく、開発プログラムにおいて彼（女）らのニーズと権利を尊重したプログラムが実施されることが求められる。

お わ り に

「誰も難民になることを選択したわけではありません。だから難民となり、困っている人々を受け入れるのは人間として当然の行為なのです。」⁽¹⁰¹⁾というホイマ県知事の言葉に代表されるように、ウガンダは周辺諸国から移動を余儀なくなされた難民を寛大に受け入れてきた。しかし、そのウガンダも難民の受け入れに伴う様々な問題に直面している。特に長期的難民状態が継続する中で、国際社会の難民受け入れ国に対する支援は減少している。ウガンダ政府は北部ウガンダの紛争、国内避難民問題、貧困問題など、難民問題以外にも緊急に対応すべき重要な問題に直面している。日本を含めた多くの先進国が難民の受け入れに消極的な政策をとる中で、「リベラルな難民政策」を維持してきたウガンダ政府の姿勢は評価に値するといえよう。特に2006年難民法は⁽¹⁰²⁾国際規範と合致し、ウガンダにおける難民保護の基準やベンチマークとなりうる。

本稿はウガンダの事例から難民のエンパワーメントと難民開発援助の関係性を人権アプローチから予備的に考察することを試みた。主権国家の国民を対象とした開発援助プログラムでは、プログラムの計画、実施、評価という一連のプロセスで人権アプローチの手法が取り入れられてきている。しかし、難民開発援助の現場ではトップ・ダウン方式で策定されたプログラムが実施されるニーズ・アプローチが主流であり、難民の社会・経済的権利を含めた人権アプローチが難民開発援助へ導入されることは稀である。ここでは、ウガンダのホイマ県で行なわれたパイロット・プロジェクトを中心に現在の状況と今度の課題を検討した。一般の

(101) Interview with Mr. George Tinkamanyire, LC V (District) Chairman, Hoima District, 20 February 2007.

(102) ただし、2006年難民法においても幾つかの問題点があることが指摘されている。これに関しては、Refugee Law Project, Critique of the Refugee Act 2006 を参照。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

開発援助と比べ規模、期間、実施機関、資金面で制約がある難民開発援助へ人権アプローチを導入し、評価することには批判的な見方もあるだろう。しかし、筆者は難民開発援助の本質的な目標は、裨益者である難民（と難民受け入れ地域住民）の権利の実現であると捉えており、その点で難民開発援助を人権アプローチから考察することは意義があると考ええる。

チャングワリ難民定住地で行なわれた DAR パイロット・プロジェクトを①難民の政策決定過程への関与、②プロジェクトの妥当性、③権利所持者と義務履行者のキャパシティ・ギャップ、から分析した場合、難民が政策決定過程に関与する機会は現在の RWC システムでは制約されていることがわかる。また、現在実施されたパイロット・プロジェクトだけで難民の権利を充足するのは不可能であり、資金の調達とプログラム／プロジェクトを策定し、実施する体制を整える必要があることも明らかである。キャパシティ・ギャップにおいては、2つの問題がある。第1は、2006年難民法、国際難民法、国際人権法といった規範において難民の権利が規定されているとはいえ、難民の権利の実質的な保護は主権国家であるウガンダ政府の政治的意思に依存せざるをえない。現在の2006年難民法で難民の政治的権利は制限されており、RWC システムの制度的限界から、権利保持者のキャパシティは制約されている。第2の問題は、義務履行者であるウガンダ政府が直面している制約である。難民の社会・経済的権利を拡充するには物的・人的資源が必要であり、国際社会からの支援がなければ、DAR を継続して実施することはできない。したがって、DAR によって難民のエンパワーメントを実現するには、ミクロ、中間、マクロの各レベルにおいて実際のプログラムを起動させるための支援が必要であるといえる。

ウガンダで開始された DAR が直面している問題は、単にウガンダだけの問題ではない。全ての人は、人であるが故に有する権利とされる基本的人権を保持し、迫害から逃れ庇護を求める人々の権利は保護される

べきであり、国家はその義務を負う。しかし、世界政府や難民保護を担う超国家的機構が存在しない以上、難民の保護は国家の「政治的意思」に依存せざるを得ない。各国の難民政策は、歴史、人道主義的配慮、国民性、国内政治力学、外交的・経済的配慮、難民条約下の国際的義務などの様々な要因が絡んで形成されている⁽¹⁰³⁾。だが、今日多くの国々で難民の受け入れに消極的な姿勢がみられることから、難民の受け入れに伴うコストがベネフィットを上回るという認識が共有されているといえよう。一般的に難民に対する支援は、紛争がおき、大量難民が発生した直後は注目され、緊急援助への支援が集まるが、長期的難民状態が続く難民受け入れ国への関心は相対的に低い。国際社会がいかに庇護を必要とする人々の権利を守り、長期的難民状態に対処するかは難しい問題である。この問題に関しては別の機会に論じることにしたい。

(謝辞)

本稿は、平成18年度文部科学省科学研究費助成金（若手研究（B））「難民に対する開発援助とアフリカにおける難民保護レジーム（課題番号：18730124）」による研究成果の一部です。ウガンダでの調査の際には、非常に多くの方にお世話になりました。特に日本では JICA 理事長室室長橋本栄治氏、同アフリカ部部長黒川恒夫氏、同アフリカ部次長加藤正明氏、アフリカ部東アフリカチーム花谷厚氏、松岡秀明氏に大変お世話になりました。ウガンダでは、JICA ウガンダ事務所所長洲崎雄浩氏、ならびに藤家斉氏、古本秀彦氏、Reste Lugemwa 氏にご協力いただきました。ウガンダ政府首相府（OPM）難民局主席行政官・DAR 事務局長の R. M. Wafula 氏は当方の調査にご尽力くださるとともに、調査全般にわたるコーディネートしてくださいました。UNHCR ウガンダ事務所副代表 Montserrat Vihe 氏、同副代表 Baysia Wak-Woya 氏、Roland

(103) 竹田いさみ『移民・難民・援助の政治学——オーストラリアと国際社会』勁草書房、1991年、57頁。

難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察

Henrysson 氏， Adan Ilmi 氏も調査に快く応じていただきました。また，清水康子氏（現 JICA 社会開発部， JICA／UNHCR 援助協調シニア・アドバイザー）には，貴重な情報とアドバイスをいただきました。ここに改めて心から御礼申し上げます。