

国際的難民保護の「負担分担」と 難民開発援助に対するドナーの動向： デンマークの事例から

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再定住という選択肢がないまま、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、2004年末の時点で全ての難民のうち約6割を占めている。難民発生件数のうち、長期難民状態のケースは、1993年には4割であったのに対し、9割を占めるまでに増加し、難民として滞在する平均期間は、1993年では9年であったが、2003年には17年までに長期化している。その中でとりわけ、長期的難民状態におかれている人が多いのがサハラ以南アフリカで、2004年の時点で約230万人におよぶ。⁽¹⁾多くのアフリカ諸国は、難民の受け入れに伴う負担の増加から、かつて難民の受け入れに比較的寛容であった国でも難民を政治、経済、社会、安全保障上の脅威とみなし、庇護申請者・難民の権利を否定する政策をとるケースがみられるようになってきた。⁽²⁾

(1) UNHCR, *The State of the World's Refugees*, Oxford University Press, 2006.

(2) ケニア、タンザニアなどがその一例にあたる。詳細に関しては、See, Cassandra R. Veney, *Forced Migration in Eastern Africa: Democratization*,

通常、国家が国際的な難民保護に貢献する方法として、以下の3つの方法がある。

- (a) 庇護申請者を第一次庇護国として受け入れる
- (b) 第一次庇護国にいる難民を第三国定住国として受け入れる
- (c) 庇護申請者・難民を受け入れている第一次庇護国を支援する

一般的に現在の国際難民レジームは、(a)・(b)に関連する「難民の庇護」(protection)と(c)に関連する「負担分担」(burden-sharing)という2つのサブ・レジームが存在すると解されている。「難民の庇護」に関しては、難民法の整備などによって比較的強いサブ・レジームが形成されているのに対し、「負担分担」は、規範、規則、政策決定過程などに関する合意が十分に形成されていない。⁽³⁾このような状況に対処するため、UNHCRはコンベンション・プラス・イニシアティブ(Convention Plus Initiative, 以下CPIと略)を開始した。1951年に採択された「難民の地位に関する条約」(難民条約)が50周年を迎えるにあたり、UNHCRは、国家、NGO、専門家とともに「グローバル・コンサルテーション」を行い、2002年6月に活動指針として「保護のための課題」(Agenda for Protection)⁽⁴⁾を発表した。特に、「負担分担」と長期的難民問題の恒久的解決のために、当時UNHCR高等弁務官であったルベルスは、2002年10月に開催された執行委員会で、「コンベンション・プラス」(CP)と

Structural Adjustment, and Refugees, Palgrave, 2007.

(3) Alexander Betts and Jean-François Durieux, Convention Plus as a Norm-Setting Exercise, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, 2007, p. 510.

(4) 「保護の課題」では、(A)1951年難民条約および1967年議定書の履行強化、(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)恒久的解決のための努力、(F)女性と子どもの保護、という6つの目標が示された。

いう概念を提示し、2003年6月に開催された第1回フォーラムでの討議を経て、再定住の戦略的な利用、難民を対象とする開発援助 (Targeting Development Assistance: TDA)、不規則な第2次移動 (Irregular Secondary Movement: ISM) の3分野から構成されるルコンベンション・プラス・イニシアティブ (CPI) が進められるようになった。再定住とISMに関しては、関心を持つ国が参加するコア・グループが形成され、再定住に関してはカナダ、ISMに関してはスイスと南アが議長国となった。TDAに関してはコア・グループが形成されず、デンマークと日本がファシリテーターとなった。

2003年の UNHCR 執行委員会では、開発援助を難民支援とリンクした TDA に関して3つの方策が打ち出された。それらは、①難民に対する開発援助 (Development Assistance for Refugees: DAR)、②難民を庇護国社会へ統合するための開発援助 (Development through Local Integration: DLI)、③帰還、再統合、復興、再建 (Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, and Reconstruction: 4Rs) である。UNHCR は二国間交渉、多国間交渉を通じて各国政府と「特別な同意」を結び、難民保護の「負担分担」を確保しようとした。⁽⁵⁾③に関しては、紛争後の復興支援・平和構築と難民の帰還がリンクされた支援が行われることが多かった。①と②に関して、UNHCR は、「リンケージ・アプローチ」と「グット・プラクティス・アプローチ」からドナーへ働きかけを行った。前者は、UNHCR が国益に直接関る問題やドナーが重視する重要な問題 (安全保障、移民問題、開発問題など) と難民開発援助をリンクさせることによってドナーからの協力を引き出すアプローチである。後者は難民開発援助の成功例からドナーの支援をとりつけようとする試みである。しかし、UNHCR の主要なドナーである EU 諸国は、DAR・DLI 型難民開発援助を支援することに消極的で、ルベルス難民高等弁務官の辞任に

(5) Alexander Betts and Jean-François Durieux, *op. cit.*, pp. 509-510.

ともない、CPIは2005年に終了した。

だが、現在でも多くの長期的難民状態におかれている人々は開発途上国に住み、多くの難民受け入れ国が支援を必要としている状況は続いている。難民保護の国際的な「負担分担」を制度化することは切実な課題であり、その実現にはドナーからの支援が不可欠である。本稿では、TDA型難民開発援助に積極的に関ったデンマークが難民開発援助に関与する政治的要因を分析し、デンマークの関与する難民開発援助がどのように「負担分担」に寄与しているかを検討する。これらの分析から、ドナーが難民開発援助を通じて「負担分担」へコミットするために必要な要件を導き出す一助としたい。

1. ヨーロッパにおける「出身地域での保護」論議とEU諸国

冷戦終焉以降、EU諸国は庇護申請者・難民の急激な増加と難民・移民問題の「政治化」に伴い、国境管理の強化、ビザの要求、海港又は空港における「国際ゾーン」の設置、「安全な第三国」又は「安全な出身国」から入国した者の認定を認めないなど、厳格な政策を実施してきた⁽⁶⁾。同時に、より効率的にEU域外からの庇護希望者の流入を規制するため、「出身地域での保護」(the ‘protection in regions of origin’)が議論されるようになった。2003年、英国のトニー・ブレア首相(当時)はEU域外に保護ゾーン(RPZs)を設け、トランジット申請審査センター(TPCs)で庇護希望者の審査を行う方策を提案した⁽⁷⁾。英国の提案は、NGOやスウェーデンの批判によって撤回された。しかし、「出身地域での保護」というアイディアは、デンマーク、オランダ、イタリア、スベ

(6) 詳細に関しては、庄司克宏「EU難民政策の理念と現実」『世界』2007年3月を参照。

(7) ‘New International Approaches to Asylum Processing and Protection’ (Letter dated 10 March 2003 from the UK prime minister to Costas Simitis with the attached document’ (<http://www.statewarch.org>)

インに支持され、2003年6月にテッサロニキで開催された欧州理事会は欧州委員会（EC）に「出身地域」の保護能力を高める方策と手段を検討することを要請した。2004年6月の欧州委員会で、EU域内・域外における難民問題のガバナンスが議論され、難民・移民分野でのEU域外の第三国との協力を推進するためにB7-667/AENEASに対する予算を通じて、効率的な保護を提供する国へ支援を行うことが提案された。支援分野は法律の整備と難民受け入れ能力の向上で、特に難民の自立と庇護国社会への統合のための支援が重視された。委員会は「安全の向上と自立手段へのアクセスが第二次移動を防ぐために必要であり、恒久的解決の重要な準備である」とし、「このアプローチの主要な目的は、庇護希望に関連する移動を管理することである」と位置付けた。⁽⁸⁾

しかし、このような「出身地域での保護」に関する議論が、EU域外の難民受け入れ国への支援やUNHCRによるCPIへの支援とつながるケースは少なかった。例えば、デンマークとともにEUおよびUNHCRで「EU域外地域での難民保護」を主張してきたオランダは自国の開発援助政策や、UNHCR等の多国間の援助を通じて難民受け入れ国へ「追加援助」することに躊躇した。英国はソマリア難民のRPZsをタンザニアと南アにもうけようと試みたが、両国政府から拒否され、失敗に終わった。EUはUNHCRが実施を試みたTDAへ支援を行うことはなかった。UNHCRは保護能力向上プロジェクトのため欧州委員会のB7-667/AENEAS予算から資金援助をうけたものの、DAR・DLI型プロジェクトに対する援助は十分に提供されることはなかった。⁽⁹⁾

(8) European Commission, Communication on Improving Access to Durable Solutions: On the Managed Entry in the EU of Persons in Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity of the Regions of Origin, Com (2004) 410 final, 4/6/04, 2004.

(9) Interview with Jean-François Durieux, Refugee Studies Centre, University of Oxford, (the former Head Convention Plus Unit, UNHCR) 18 September 2008.

EU 諸国の「出身地域での保護」論が開発途上国における難民開発援助とリンクされなかった主な理由は3つある。第一は、EU 諸国では、1990年代以降、ODA 予算が削減され、EU 域外の難民受け入れ国や受け入れ地域に「追加援助」をする財政的余裕がなかったこと。第二に、難民問題を扱ってきた機関と開発援助を担当してきた担当機関の連携に問題がみられた。一般的にドナーは、難民支援は緊急又は人道援助の一環とみなし、人道援助と開発援助は、その目的や仕組みに違いがあり、担当する省庁間を連携させることは容易ではない。⁽¹⁰⁾例えば、英国では、難民問題に関心を持つ内務省、外務省と、開発問題に関与する国際開発庁 (DFID) との省庁間を横断する議論が難民問題に関して行われていなかった。スウェーデンでは、外務省は UNHCR が提唱する TDA に関心を持っていたが、スウェーデン国際開発協力庁 (SIDA) は自らのマンドートである貧困削減を TDA にリンクさせることに懐疑的であった。また難民支援を行う UNHCR と開発援助に関与する UNDP、世界銀行との協力も、4Rs に関するプログラムでは連携体制がとられたが、DAR・DLI 型のプログラムでは、開発援助と難民支援をリンクさせた協力関係の構築するには様々な障害があった。⁽¹¹⁾第三に、EU 域内に拠点をもつ人権・難民支援系 NGO は「出身地域での保護」を「難民封じ込め政策」であると非難し、開発系 NGO は開発援助を移民・難民問題とリンクさせたコンディショナリティをつけることに反対していた。EU 域内の市民社会が EU 域外での難民保護と開発援助をリンクさせた支援や UNHCR の TDA を積極的に支持する世論は形成されなかった。⁽¹²⁾

(10) 人道援助と開発援助の違いに関しては、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——」安保則夫他編著『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年を参照。

(11) Alexander Betts, 'International Cooperation Between North and South to Enhance Refugee Protection in Regions of Origin', *RSC Working Paper*, No. 25, Refugee Studies Centre, University of Oxford, July 2005, pp. 17-19.

このように、多くの EU 諸国では「出身地域での保護」論議は、財政上の問題、実施機関の連携問題、難民開発援助の実施を支持する世論の欠如という点から、開発途上国での難民開発援助へ結びつかなかったといえる。では、なぜ、デンマークは、帰還民と開発途上国である第一次庇護国に居住する難民を対象とする開発援助プログラムである「出身地域イニシアティブ」(Region of Origin Initiative: ROI)を実施してきたのであろうか。その背景を、難民問題の「政治化」、援助政策の改革、援助実施体制および、難民開発援助に対する「市民社会組織」という3点から検討していきたい。

2. デンマークにおける難民問題と「出身地域イニシアティブ」

(1) 難民問題の「政治化」

デンマークでの難民受け入れは、(i)個々の庇護申請者を1951年難民条約に基づき審査する場合と、(ii)UNHCRの第三国定住プログラムに基づき主に難民キャンプで面接により選考するケースに分かれているが、人道的見地から比較的寛容に難民を受け入れてきた。

しかし、1980年代以降、デンマーク政治において難民・移民の受け入れが政治の争点として浮上するようになった。急増する外国人、高い失業率などから外国人に対する不満は高まり、厳しい移民・難民政策を提唱する進歩党、デンマーク国民党は支持基盤を拡大していった。2001年総選挙では、外国人対策の強化と福祉政策の効率化を掲げる左翼党(自由党)が第1党となり、保守国民党との右派連立政権が発足し、首相には左翼党フォー・ラスムセンが就任した。また、「新右翼政党」といわれているデンマーク国民党が第3党となり、ラスムセン内閣に閣外協力を行っている。デンマークでは比例代表制がとられ、1973年以降小党分

(12) 開発援助の供与が開発途上国から先進国への移民・難民の移動へ効果的であるという明確な事実がないことも、難民開発援助に対する支援が推進されなかったという意見もある。

立状態が続いているため、政府与党が過半数を占めることは稀であった。フォー・ラスムセン政権の場合も、政府与党（左翼党・保守国民党）では国会の議席数の過半数をしめることができず、政策的に与党に近いデンマーク国民党の議席数を加えると、その合計が過半数を超える状況であった。そのためデンマーク国民党は政策形成に一定の影響力を与える立場にいる。⁽¹³⁾

2001年総選挙後、新政権は難民政策の見直しを行った。2001年11月に「難民・移民・統合省」が新たに設置され、2002年5月に「外国人法、婚姻法等の修正に関する法案」が採択された。従来、個別の難民申請に対して、デンマークは1951年難民条約上の難民と条約難民に類似する「事実上の難民」を受け入れてきた。しかし、外国人法改正によって「事実上の難民」のカテゴリーは廃止され、国際協定に従い、保護の権利を有する庇護申請者のみに滞在許可があたえられることになった。また、国際協定による地位、保護の地位を有する外国人に対して与えられる期限のある滞在許可は、状況が好転し、迫害の恐れがなくなった場合は、取り消される可能性がある。難民の家族呼び寄せに関する規定も厳しくなった。そのため、2002年以降、デンマークへの庇護申請者とそれへの滞在許可認定者数は減少し、家族呼び寄せ許可数も減少している。⁽¹⁴⁾

(2) フォー・ラスムセン政権下の開発援助政策

フォー・ラスムセン連立政権の誕生は、援助政策にも大きな影響をもたらした。デンマークにおける第二次世界大戦以降の対外援助政策は4期に区分できる。第1期（1949～70）は1949年から開発援助が始まり、次第に援助政策が本格的に実施されていった時代である。第2期（1971

(13) 吉武信彦「デンマークにおける新しい右翼——デンマーク国民党を事例として」『地域政策研究』第8巻第2号、2005年、29—36頁。

(14) See, Ministry of Refugee, Immigration, and Integration Affairs, Statistical Overview: Migration and Asylum 2006, Summer 2007.

～1990)になると、援助政策全般が拡大し、第3期(1990～2001)には、ODAの規模がさらに増大するとともに、援助の目的が多様化し、援助政策が転換していった。第3期(2001年)まで、デンマークの対外援助は、貧困削減が第一目標に掲げられ、国民的支持のもとで援助の規模が拡大し、政府開発援助(ODA)が一人あたりの国民総所得(GNI)に占める割合は世界第1位となり、援助の「質」⁽¹⁵⁾についても高い評価を得てきた。

2001年の総選挙後、フォー・ラスムセン内閣は、新たな援助改革に着手した。ODA予算を削減するという選挙公約に従い、2002年度のODA予算は前年度に比べて約10%削減され、「環境・平和・安定プロジェクト」の予算が50%削減された。さらに二国間援助対象国の削減や、成果が上がらないプログラムの中止が表明され、援助に関連した幾つかの諮問委員会や外務省内の開発大臣のポストが廃止された。⁽¹⁶⁾

一般的に、援助供与国が開発援助を行う目的は、(a)人道的目的(あるいは純粋な「開発」目的)、(b)政治、外交、戦略的目的、(c)経済的目的に大別される。実際に援助が行われる場合、これらの目的は個別に切り離されて実施されるよりも、複数の目的を実現するために実施されることが多い。デンマークの場合、「貧困削減」がデンマークの開発援助の最重要目標とされ、援助が実施されてきたが、歴代の政権は、援助政策を全般的な政治・外交・戦略的な目的や経済的目的を追求するために活用してきた。例えば、1990年代には、ミックス・クレジット・プログラム⁽¹⁷⁾やプライベート・セクター開発プログラムが導入され、デンマークの民間企業が開発援助に関与するプログラムを実施してきた。また、紛争

(15) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago University Press, 2007, pp. 190-203.

(16) *Ibid.*, p. 201.

(17) ミックス・クレジット・プログラムは、外務省が輸出関連企業へ提供する輸出補助金である。信用リスクに関しては、貿易産業省監督下のデンマーク輸出信用基金が引き受けている。

管理の手段として開発援助が導入されるプログラムもある。

このような方針はフォー・ラスムセン政権にも引き継がれ、貧困削減は援助の最重要課題とされ、人権、民主化、良い統治、安全保障、環境問題、社会経済開発が開発援助の重点分野として定められた。さらに、連立内閣および閣外協力を行っているデンマーク国民党の内政上の優先事項である「テロとの戦い」や難民問題に対する支援が援助の重点分野に加わった。2003年に政府は援助と難民問題をリンクさせた「出身地域イニシアティブ」(Region of Origin Initiative: ROI) 関連するプロジェクトを実施することを発表した。ROI は、帰還民と開発途上国である第一次庇護国に居住する難民を対象とし、これらの人々が出身国や庇護国で自立した生活を送れるよう支援する開発援助プログラムである。⁽¹⁸⁾

(3) ROI と援助実施体制

上記のように ROI は与党および閣外協力をしているデンマーク国民党が重視している難民・移民問題と密接に結びついているが、難民・移民問題に直面している EU 諸国の中で、デンマークが難民開発援助にコミットしてきた理由として、ベッツは、2つのデンマークの特徴を挙げている。第一は、開発援助を担当する外務省の南総局 (south group) スタッフが ROI プログラムを作成し、提案したことである。援助実施体制はドナー諸国によって異なるが、デンマークの場合、外務省統合型の実施体制がとられている。開発途上国を担当する南総局が開発援助に関する業務を行っており、従来援助を実施してきたデンマーク国際開発協力庁 (DANIDA) は、南総局に統合された。但し、DANIDA はデンマークの開発援助システムを指すものとして使用されている。二国間援助に関しては、南総局と二国間援助対象国であるプログラム国の在外公館が援助政策を策定し、実施している。ROI の基本的な考えは既に、前政権

(18) DANIDA, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, The Region of Origin Initiative, September 2005.

(社会民主党党首、ポウル・ニユルスプ・ラスムセンを首班とする中道左派連立政権)時代から外務省内で検討されていた。また、かねてよりデンマーク政府は二国間援助や、UNHCRなどを通じた多国間援助により難民受け入れ国を支援しており、ROIは従来の開発援助プログラムと全く異なる新しい方針で導入された援助プログラムではない。むしろ、開発援助と難民問題のリンクがより鮮明に打ち出されたROIを援助担当者らが提案したのは、開発援助の削減を明言しているフォー・ラスムセン内閣の政治的圧力を避けるためであったといわれている⁽¹⁹⁾。第二に、ROI関連プログラムが、二国間援助の一環として実施されたことである。ROIの実施に関しては3つの基準が設けられた。それらは、①DANIDAのプレゼンスがあること、②相当数の難民がいること、③被援助国政府から支援が得られることである。その結果、ROI対象国は、スリランカ、ソマリアのような難民送り出し国と、ケニア、タンザニア、ザンビア、ウガンダのように周辺諸国から難民を受け入れ、既にデンマークが何らかの形で援助に関与してきた国が選ばれている⁽²¹⁾。

先に、多くのEU諸国がEU域外諸国での難民保護を支援することに躊躇した理由として、財政上の問題と援助実施体制の問題があったことを述べた。デンマークの場合、むしろ予算の削減などの援助改革に直面し、開発援助プログラムを実施する正当性を政治的に確保するために、外務省の担当者らが開発援助と難民問題をリンクさせたプログラムを提案した。難民・移民問題を重視する連立政権と閣外協力を行うデンマーク国民党は、難民開発援助を好意的に受けとめている。また、デンマークの場合、援助実施体制は外務省統合型であり、国際協力大臣は、移民

(19) Alexander Betts, *op. cit.*, pp. 16-17.

(20) Interview with Anita Budegaard, Head, Editorial Board, Politiken, Former Danish Minister for Development, Ministry of Foreign Affairs, 25 September 2008.

(21) A. Betts, *op. cit.*, p. 17.

・難民・統合省の大臣を兼務していることから、ROI を実施する上での問題は生じていない。⁽²²⁾

(4) ROI と「市民社会組織」

デンマークでは、様々な分野で「市民社会組織」の活動が活発であるが、外務省南総局と NGO の連携のもとで、開発援助に関して約200以上の NGO がアドボカシー活動、開発プログラムの実施、開発教育に関わっている。開発・人道系の「市民社会組織」は開発援助政策の立案、実施・運営のプロセスに関与し、一定の影響力を行使できる「場」がある。特に顕著なのは、デンマークの場合、外務省南総局のスタッフが立案した援助政策は、DANIDA 執行委員会 (Board on International Development Cooperation) の審議を得て、国会へ提出されるユニークな援助政策決定過程が設けられていることである。DANIDA 執行委員会の承認なしに、政府は国会へ案件を提出することはできず、国会では DANIDA 執行委員会の提言が考慮された上で、活発な討論が行われる。DANIDA 執行委員会は、1962年に設立され、9名のメンバーによって構成されている。メンバーとして任命されるのは、開発 NGO、農業組合、労働組合、青年団体などの「市民社会組織」のメンバー、学識経験者などで、執行委員会のメンバーは毎月1回会議を行い、援助政策、プロジェクト、予算配分などを検討している。DANIDA 執行委員会の提言は法的拘束力をもたないが、国会で重視されるため、DANIDA 執行委員会を通じて一定の市民社会の見解が援助プログラムに反映される仕組みがデンマークには存在している。⁽²³⁾

ROI による難民開発援助に対する市民社会組織の見解を集約したデ

(22) Interview with Ms Jette Lund, Deputy Head of Department, Humanitarian Assistance and NGO Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 25 September 2008.

(23) C. Lancaster, *op. cit.*, pp. 208-210.

国際的難民保護の「負担分担」と難民開発援助に対する……

ータはないが、筆者が行ったインタビューで、難民支援を行っているデンマーク難民評議会（DRC）などの NGO 関係者は、ROI が打ち出された政治的背景である「難民封じ込め政策」には反対しているが、開発途上国の難民受け入れ国への支援には賛同していた。現在、様々な ROI 関連のプログラムは ROI 関連の予算が NGO に供与されており、その点では ROI は評価されている⁽²⁴⁾。

このようにデンマークでは、援助の削減の影響を回避するために ROI が提案され、様々なアクター（政治家、官僚、市民社会組織）が個々の理由から ROI を支持した。そして、難民問題がリンクされた援助政策を実施する体制が整っていたことがデンマーク政府によって難民開発援助が実施されてきたといえる。では、このようなデンマークの難民開発援助は、国際的難民保護の「負担分担」という課題にどの程度寄与しているのだろうか。次節で、具体的な事例から検討していきたい。

3. デンマークによる「出身地域イニシアティブ」と難民保護の「負担分担」

「負担分担」という点からデンマークの ROI を評価するには、①グローバルな「負担分担レジーム」に関する貢献と、②難民受け入れ国の「負担」の軽減という2つの側面から分析する必要がある。前者に関しては、デンマークは、TDA のファシリテーターとして難民開発援助の支援をドナー諸国へ働きかけた。しかし、これまで成功した負担分担のケースと比較した場合、デンマークのアプローチは限定的である。例えば、1970年代に発生したインドシナ難民のケースではアメリカが政治的圧力をかけて、各国を説得し、「負担分担」の合意を導いた⁽²⁵⁾。これまで、デンマークがアメリカのような強い政治的リーダーシップを発揮し、ドナ

(24) Interview with Mr. Andreas Kamm, Secretary General, Danish Refugee Council, 26 September 2008.

(25) 小泉康一『国際強制移動の政治社会学』勁草書房、2005年、63頁。

一諸国を説得していたとは言いがたい。むしろ、デンマークが貢献してきたのは、難民受け入れ国の負担を二国間援助を導入することで軽減するケースである。

(1) 難民受け入れ国の「負担」とは何か？

難民受け入れ国への支援を「負担」の軽減という点から評価するには、難民受け入れに伴う「負担」を計る指標が必要であるが、これに関するコンセンサスは現時点では存在しない。ただ、主なコストとしては以下のものがあげられよう。

安全保障

最も深刻な安全保障上の問題は、難民の移動により紛争が難民の受け入れ国に波及することである。一時的に難民の大量流入が起こった場合、戦闘員と非戦闘員を区別することが難しく、武装集団やゲリラ兵などが混在する場合がある。その際、難民キャンプが軍事活動の拠点となり、難民キャンプにいる非戦闘員の難民が兵士としてリクルートされたり、犯罪や人権侵害の犠牲者になることが少なくない。このような難民キャンプの「軍事化」は、武器や兵器の流入や犯罪を増加させるなど、受け入れ国の治安を悪化させたり、難民の送り出し国政府と受け入れ国政府との関係を悪化させるとともに、地域の安全保障や政治的な安定を脅かす要因となる可能性が高い。⁽²⁶⁾

(26) 受け入れ国政府が代理戦争や外交手段として難民を利用するケースもある。紛争多発地域である「アフリカの角」地域では、1980年代、ソマリア政府は、オロモ自由戦線(OLF)や反エチオピア政府武装勢力を支援し、エチオピア政府は、ソマリア北部を拠点とするソマリ民族運動(SNM)を支援していた。ジブチのイサク氏族は、SNMを組織している北部のイサク氏族を支援していた。

政治・社会的問題

安全保障上の問題以外にも、難民の受け入れに伴い、様々な政治・社会的問題が派生する。冷戦期のアメリカ政府の難民・移民政策にみられるように、難民の受け入れには、受け入れ国の国益や戦略上の配慮といった「政治性」が伴う。

微妙な民族・エスニック集団間のバランスにより政治的安定を保っている多民族・マルチエスニック国家では、難民の大量の流入が、国内のコミュニティ間の調和を脅かす要因となる。特に、受け入れ地域のコミュニティと文化的に異なる難民が大量に流入すれば、受け入れ地域や受け入れ国の民族、文化、宗教、言語構成を変え、主要な社会構成的価値を変えることになる。難民にとっては、文化的近似性がある方が受け入れ地域の住民との統合は容易であり、アフリカの場合、近隣諸国からの難民の受け入れに比較的寛容なのは、文化、民族的近似性と関係があるといわれている。もともと国境を超えて居住する同じ民族・エスニック集団の場合多い。しかし、大量の流入が許容範囲を超え、既存の文化や利害を侵害する場合、政治バランスを変化させる。それ故、政治関係の複雑化、援助を求める難民の大量の流入、イデオロギー又は文化的に適合しない人々へ援助することにより派生する政治的不安定の増加をおそれ、多くの国では難民の法的認知をすることに消極的である。

難民や移民のディアスポラ・コミュニティが政府の対外政策に影響力行使する場合も有る。例えば、アメリカのキューバ系移民、台湾系移民、ユダヤ系移民など、対外政策に自らの利益を保護するための政策を求め、難民・移民間での利益の対立が受け入れ国にも波及する場合もある。

経済的問題

難民の受け入れには様々な経済的負担が伴う。最も多くの難民を受けいれている開発途上国は、国民総所得の低下、低経済成長率、社会的、物理的インフラの崩壊、高い人口増加率、第一次産品の貿易の縮小、債

務危機といった経済危機に直面しており、難民の受け入れは、食糧、土地問題、雇用、医療・衛生、水問題などといった更なる経済的負担となる。多くの場合、難民が移動し、居住するのは、開発途上国の中でも僻地の貧しい地域であるため、少ない資源を難民へ分配することに対する不満と反発が高まる場合が多い。同様に、失業率の増加、経済成長の停滞などから移民や難民に対して、資源の分配をすることに関する不満は先進工業国でも高まっている。

特に問題なのは「緊急援助」が停止された後である。難民問題の国際的な支援は、長期的なビジョンに基く継続的な支援が不可欠であるが、現実には国際社会の関心の薄れや、先進国の「援助疲れ」などにより難民に対する国際的な支援が継続的に行われるケースは稀である。

ただし、近年、難民の移動に伴う庇護国の「負担」が強調される傾向が強いが、難民の流入は必ずしも消極的に捉えられていたわけではない。労働力不足に悩むオーストラリアでは、(ヨーロッパ系の難民に限定されるが、) 難民は労働力不足を補う潜在的労働力として、歓迎される存在であった。⁽²⁷⁾ 冷戦期、西側諸国は、外交戦略上の判断から、ソ連・東欧諸国からの難民を受け入れ、社会主義体制の正統性を毀損することをねらい、難民を積極的に受け入れていた。また、これまでの研究から、難民及び移民が必ずしも受け入れ国に社会、経済的コストをもたらすものではないことが明らかになっている。例えば、ドイツでは、1960年代から70年代のドイツの経済成長に移民(及び難民)の労働力が不可欠であり、賃金上昇を抑え、インフレ率を引き下げ、輸出を拡大し、ドイツ経済が発展していった過程において、移民労働者が果たした役割は大きいと報告されている。また、移民及び難民が設立した企業はドイツ人の雇用も生み出し、失業率の引き下げにも貢献している。また、一般的に難民や移民は手厚い社会福祉制度を利用する目的で、非合法に入国してい

(27) 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、56～116頁。

るとみなされる場合が多いが、難民と移民が支払う税金は重要な政府の歳入源を占めており、今後労働人口が減少し、高齢化が進んでいく状況では、益々移民や難民などの労働力が経済水準を維持する上でも、社会福祉制度を維持する上でも必要であるといわれている⁽²⁸⁾。また、OECDの調査でも、失業率の高さと難民・移民の受け入れ数は比例しないという結果がでて⁽²⁹⁾いる。開発途上国においても、難民は、受け入れ国や受け入れ地域の資源を消費する単なる受動的な存在ではない。迫害を受け、母国を逃れることを余儀なくされ、難民となった人々の中には、農業、工業生産、或いは専門的な仕事に従事していた者が少なくない⁽³⁰⁾。

難民の受け入れに伴う負担（コスト）と利益（ベネフィット）は受け入れ国の政治・経済・社会的状況によって異なるため、一般化することはできない。しかし、多くの難民が第一次庇護国で「定住化」する傾向が強く⁽³¹⁾、難民を受け入れ国の90%が発展途上国である⁽³²⁾という事実から、

(28) See, Sarah Spencer ed., *Immigration as an Economic Asset: the German Experience*, IPPR/Trentham Books, 1994.

(29) Thresa Hayter, *Open Borders: the Case against Immigration Controls*, Pluto Press, 2000, pp. 158-159.

(30) 南アの事例からの指摘もある。Economic and Social Impact of Massive Refugee Populations on Host Developing Communities, as well as Other Countries, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 29th Meeting, EC/54/SC/CRP.5, 18 Feb 2004, p. 4. JICAの支援のもとで UNHCR が行った National Refugee Baseline Surveyによると、南アにいる難民の大多数は教育水準が高く、熟練労働者としての経験があった。これらの人々が南アにくる以前に失業していた者の割合は3%であった。一方、南アでは24%の難民が失業しており、就業しているものが従事している職業も、専門外の仕事で、多くは、街角で行商をしたり、洗車をするなどのちょっとした仕事で生計をたてていた。

(31) See, Oliver Bakewell, 'Returning Refugees or Migrating Villagers? Voluntary Repatriation Programmes in Africa Reconsidered', *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 15 (1999) (Geneva: <http://www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm>).

(32) Gil Loescher, 'Refugees as grounds for International Action', in Edward

人道主義的な難民政策を継続するためには、安全保障、経済、社会、政治的分野へ支援し、負担の分担が国際的に制度化される必要がある。

(2) 「出身地域イニシアティブ」：概要

2003年からデンマーク政府は難民送り出し国と、周辺諸国から難民を受け入れている開発途上国を対象とした ROI を開始した。支援対象国は、アフガニスタンやイラクのように政治的理由から選ばれる場合があるが、デンマークに多く住む難民の出身国に限定されていない。

難民送り出し国への支援は、UNNCR の掲げる 4Rs と類似しており、紛争後の平和構築・復興支援プログラムの一環として実施されている。例えば、「西バルカン出身地域プログラム2005-2007年」では、帰還民が地域の経済活動に統合されることを目的とし、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビアの特定地域における地域開発と中・小規模ビジネスを対象とした地域ビジネス開発プログラムが実施された。このプログラムは地域の安全と安定を維持し、帰還民が地域の経済活動に統合されることが目標となっていた。

ROI による第一次庇護国への支援は、帰還や第三国再定住が現実的に不可能な庇護申請者や難民、および難民の難民受け入れ地域の住民が支援の対象となっている。対象国となったのは、近隣諸国から多くの難民を受け入れてきた国で、後でみるザンビアのように UNHCR の DAR・DLI 型難民開発援助とリンクして実施されている場合が多い。

また、デンマークに居住するディアスポラとの連携による開発援助の可能性も模索されている。例えば、アメリカ、英国、ドイツ、デンマークに住むソマリ人のディアスポラ・グループとソマリランドに居住するクランの指導者、ビジネス関係者、地域グループによるパイロット・プ

Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugee and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State* (Tokyo: United Nations University Press, 2003) p. 33.

プログラムが実施されており、デンマークも支援を行っている。⁽³³⁾

(3) デンマークとザンビア・イニシアティブ (ZI)

ザンビア・イニシアティブ (ZI) はデンマークが ROI 関連プログラムの一つとして支援した DLI 型難民開発援助である。ZI は2002年3月から西部州4県 (モング, カオマ, セナンガ, サンガンボ) の難民定住地とその周辺地域に住む約45万6000人を対象とし、難民の経済的自立と庇護国社会への統合を進めるとともに、難民受け入れ地域の負担を軽減させることを目標とした。デンマークは2001年の起草段階から日本とともに ZI に積極的に関わった。⁽³⁴⁾

ザンビアはデンマークのプログラム国の1つであり、1966年からザンビアに対する二国間援助が始まっている。現在の援助は全て贈与であり、1990年代初めにザンビアの対デンマーク債務の帳消しを行った。ザンビアは LLDC であるが、南部アフリカ開発共同体 (SADC) などの地域機構で一定の影響力を有し、政治的には安定していたことから、ザンビアは「ミディアム・プライオリティ」のプログラム国 (年間1億5千万～1億7500万クローネ) として位置づけられている。⁽³⁵⁾ デンマークはザンビ

(33) Ministry of Foreign Affairs of Denmark, The Region of Origin Initiative, September 2005.

(34) これまで日本政府は二国間援助で54112ドルを保険・医療分野の支援の為にザンビア政府へ供与するとともに、UNHCR が行う ZI 関連プロジェクトのために「人間の安全保障基金」を通じて1200万ドルを供与した。また、2006年1月から JICA は「ZI 地域における農村開発プロジェクト (JICA-ZI)」を行っている。但し、ZICA-ZI は、ZI 対象地域の農村を支援するプロジェクトであり、ザンビア内の難民定住地は対象になっていない。(難民定住地に居住する難民は地元民とともに、ワークショップや訓練に参加する場合はある。) 現在、JICA のカウンターパートは西部州農業協同組合省であり、UNHCR や ZI 実施機関であった ZI プログラム・ユニット (ZIPU) を通じた支援は行わなかった。

(35) Interview with Dr. Jess Pilegaard, Counsellor, Royal Danish Embassy (Zambia), 16 August 2007.

アの第7位の ODA 供与国で、教育、水・衛生、インフラの3セクターに重点的な支援を行っている。90年代以降、良い統治と民主化、難民受け入れコミュニティという2つのテーマ・プログラムに関する支援と、ザンビアの環境問題に関する支援も行われている。また、HIV／エイズ、ジェンダー間の不平等等の問題は、全てのプログラムにおいて配慮されている。これらのデンマークの対ザンビア援助は、デンマーク政府が掲げる開発援助の主要目標と、第5次国家開発計画（2006～2011）においてザンビア政府が定めた優先順位に基づいて策定されている⁽³⁶⁾。

ザンビアは、モザンビーク、アンゴラ、コンゴ民主共和国、ルワンダなどの近隣諸国から多くの難民を受け入れ、比較的寛容な難民政策を行ってきた。2001年の時点では西部州にアンゴラ難民が多く居住し、多くの難民は「長期的難民状態」におかれていた。また「自主的に定住した難民」(Self-settled refugee)も少なくない。難民と地元民の関係は比較的良好であり、難民の地元社会へ統合を実施することに対する地元住民からの反発や抵抗が少ないことがザンビア政府関係者から UNHCR やドナー関係者に説明された⁽³⁷⁾。西部州は、ザンビア国内の中で貧困レベルの高い地域であるが、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、適切な開発支援が行われるならば、人々の生活水準が向上する潜在性がある地域である。ZIを通して西部州の開発にかかわることは、デンマーク政府が掲げる開発援助の最重要課題である「貧困削減」という点にも合致すると考えられた⁽³⁸⁾。

デンマーク政府は2003年に ZI 対象地における農業、教育、保健分野のプロジェクトを支援するため、1050万ドルを供与した。2003年には、

(36) Royal Danish Embassy, Zambia, February 2007.

(37) 2007年7月31日、岸守一、UNHCR 駐日事務所副代表、(元ジュネーブ国際機関日本政府代表部一等書記官) インタビュー。

(38) Interview with Dr. Jess Pilegaard, Counsellor, Royal Danish Embassy (Zambia), 16 August 2007.

教育に関する小規模無償援助のスキームとして24100ドルを提供している。また、アンゴラ難民の帰還を円滑に行うため、モンゴ空港を修理するための支援を行い、難民がナングエシ難民定住地⁽⁴⁰⁾からマユクワユクワ難民定住地へ移動するための支援として、両定住地間の道路の補修整備を行った。このようなデンマークの支援は、ROIの一環として行われているが、対ザンビア援助で培ったセクター分野への支援のノウハウも活用されている。さらに、2007年には UNHCR が進める「難民保護能力強化プロジェクト」(Strengthening Protection Capacity Project: SPCP) に対して320万ドルを提供し、定住を希望する難民の権利の保護と、ザンビア政府側の難民保護能力を拡充する支援を進めてきた⁽⁴¹⁾。

ZI は、しばしば DLI 型難民開発援助のグッド・プラクティスと評価されてきた。当初ドナーの反応は良好で、アメリカ、スウェーデン、デンマーク、日本などのドナー国、および UNICEF、EU などが資金・技術協力を行い、2004年8月の時点で約1400万ドルがドナーから提供された。だが、次第に多くのドナーが支援を停止し、ZI 関連プログラムへの支援を続けたのは、UNHCR、WFP といった国際機関と、デンマークおよび日本である。そのため、予定されていた2500万ドルの予算を獲得できず、学校・教員住宅の建設、道路の整備、コミュニティ・アセットの建設などのプロジェクトが未完成のまま放置された。2007年には賃金の未払い問題をめぐってアンゴラ難民がザンビア政府に対して訴訟を行う⁽⁴²⁾などの問題もおきている。

(39) モンゴ空港は西部洲の州都モンゴにあり、滑走路の破損のため、飛行機の離着陸ができない状態であった。

(40) ナングエシ難民定住地は、首都ルサカから700 km ほどに西に位置し、2000年に設立された。2004年からアンゴラ難民の帰還事業が本格化し、多くのアンゴラ難民が帰還したため、ナングエシ難民定住地は2006年に閉鎖された。ザンビアに残ることを選択した2140人の難民はナングエシから350 km 離れたマユクワユクワ難民定住地へ移送された。

(41) UNHCR, SCCP Zambia, June 2008.

しかし、ZI がザンビアの難民受け入れに伴う「負担」の軽減に寄与していることは事実である。ZI 開始前の西部州は、国内で最も貧困レベルが高く、食糧問題、環境問題、教育問題、医療・保健問題、インフラの整備は特に切実な問題であった。また、難民定住地およびその周辺地域での犯罪の増加、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、食糧不足、貧困層の拡大などの経済・社会問題が続き、難民はしばしば諸問題のスケープゴートや住民の不満や「妬み」の対象となっていた。ZI 実施によって、2005年末までの時点で以下のような成果がみられる。

- * 農業——ZI は、マルセクター型農村開発事業であるが、最も成功した支援はメイズの増産である。種子、肥料、農薬などの購入を可能にするため、コミュニティ回転資金がローンとして提供され、メイズの収穫が劇的に増加した。その結果、2004年のローンの返済率は、全体として74%、カオマ県の5つの地域開発共同体 (LDC)⁽⁴³⁾ では100%であった。また、余剰のメイズ、564トンが WFP へ販売された。
- * 教育——新しい教育施設の建設により、就学率は増加し、教員数も増加した。
- * 保健・医療——セナンガ県、カオマ県への救急車、バイクの支給により、保健サービスの提供は改善し、死亡率の低下に貢献した。⁽⁴⁴⁾
- * 難民と地元民の関係改善——ZI では、難民と地元民は LDC のメンバーとして様々なプロジェクトの共同作業に参加し、レンガ製造など双

(42) *The post*, 7 July 2007

(43) ZI では、難民定住地とその周辺の5から10の村落を地理的隣接性に基づいて区分し、地域開発共同体 (LDC) が設けられた。

(44) Ministry of Home Affaris, Evaluation of the Zambia Initiative (Draft) February 2006.

方から学ぶ機会が設けられており、相互信頼を醸成する場が与えられている。その結果、難民と地元民の関係が改善し、良好な関係が維持されているといわれている⁽⁴⁵⁾。

上記の成果は、難民・地域住民の経済的自立、および難民の庇護国社会への統合というZIの目標からみた場合、微々たるものにすぎないかもしれない。実際に取り組むべき課題は多々残されている。しかし、ZIの導入によってこれまで政治・経済的に疎外されてきた地域が注目され、難民を受け入れることが国際社会から追加的な支援へ結びついているという考えがザンビア政府関係者、西部洲関係者、地域の伝統的リーダーに芽生えたのは、政策的な成果であるといえよう。

お わ り に

国際的な難民保護という課題は、様々な制約に直面しているが、その最大の問題は、難民の庇護が主権国家の政治的意思に依存せざるをえない点である。近年、庇護希望者、庇護申請者、難民の移動は、人道的な問題であるよりも、安全保障上の脅威や、政治、経済、社会的問題であるとみなされ、多くの国は庇護希望者、難民の流入を阻止しようとしている。筆者は、難民・庇護希望者の基本的人権を否定する政策に共鳴するものではないが、難民の庇護には様々な負担（コスト）が伴うと認識している。現在、難民の約90%が開発途上国に住み、多くの難民が5年以上第一次庇護国に滞在する「長期的難民状態」におかれていることを考えると、難民受け入れに伴う「負担分担」は、人道的な難民支援を継

(45) 2004年8月、2005年8月、2007年に筆者がカオマ県およびマユクワユクワ難民定住地で行った難民、地元民に対する聞き取り調査では、大半の人々が難民と地元民の関係は良好であると答えていた。同様の意見は、様々な報告書、論文等でも報告されている。例えば、渡部正樹「ザンビア・イニシアティブ——人間の安全保障へとつながる新たな取り組みの可能性について——」『国際協力研究』vol. 22, No. 1, 2006を参照。

続するために必要である。

だが、国際的難民保護の「負担分担」に関する制度化はあまり進展していない。ZIのように、DLI・DAR型難民開発援助は、問題はあるものの、庇護国の「負担」を軽減することには一定の成果を収めている。しかし、UNHCRが2000年代前半に試みたTDAは、4Rs以外の難民開発援助はドナーの支援が十分に得られず、幾つかのパイロット・プロジェクトが実施されたにすぎない。「難民出身地域の保護」を提唱したEU諸国の中で、デンマークは実際に難民開発援助にコミットした国である。デンマークはTDAの4Rs, DAR, DLIに類似した開発型の難民援助をROIとして実施してきた。その直接的な要因は、政権交替に伴うODA改革であるが、難民問題と開発援助をリンクしたROIが実施されてきたのは、その実現を可能とする援助実施体制と政策決定過程、ROIを支持するアクターが存在したためである。これらの点は、「出身地域の保護」を唱える他のEU諸国にはみられなかった。したがって、デンマークが難民開発援助への関与は「特殊ケース」であり、ドナーが難民開発援助に参加する要件を導き出す事例として、妥当ではないかもしれない。デンマークや他のEU諸国の事例から明らかなのは、ドナーは人道的理由のみで難民支援には関与しないという点である。また、難民開発援助へドナーの支援を引き出すには、難民支援と開発援助の「ギャップ」を理念的にも、制度的にも、埋める工夫が必要である。

むしろ、ドナーの政治的動機を基点とする難民開発援助に問題がないわけではない。第1は、庇護を必要とする人々の権利の保護という点から問題がある。国内的事情から行われる難民開発援助は「難民封じ込め」政策的側面を伴う場合がある。例えば、2003年、デンマークのホーダー難民・移民・統合省大臣は、アフガニスタン政府に対し、デンマークより拒否された庇護申請者を受け入れないようであれば、アフガニスタンへの支援を停止すると圧力をかけた。第2は、国際的保護に関する「負担分担」の共有という点である。難民開発援助が、難民の保護の「負担

国際的難民保護の「負担分担」と難民開発援助に対する……

分担」ではなく、開発途上国への「負担のシフト」として運用されていないかどうかを留意する必要がある。

持続的に難民の権利を保護するには資金の確保が必要であり、ドナーの支援は不可欠である。今後、様々なケースから難民支援がどのような政治的動機から行われ、どのように実施され、どのようなインパクトを難民の権利の保護という点でもたらすのかは、多角的に検証される必要があるだろう。

<付記>

本稿は、平成19～20年度文部科学省研究費（若手研究B）による研究成果の一部である。

<謝辞>

現地調査に際し、非常に多くの方にご協力いただきました。特にJICA 本部の橋本栄治氏、黒川恒夫氏、神谷望氏、黒澤哲氏、JICA ウガンダ事務所（当時）の乾英二氏、宍戸竜司氏、UNHCR 本部の清水康子氏、Jeff Crisp 氏、Jose Riera 氏、Felipe Camargo 氏、UNHCR 駐日事務所の岸守一氏、デンマーク外務省の Jette Lund 氏、デンマーク難民評議会の Andreas Kamm 氏、オックスフォード大学の Alexander Betts 氏にお世話になりました。また、快くインタビューに答えていただいた、ザンビア内務省、デンマーク在ザンビア大使館、UNHCR モング事務所、WFP モング事務所の皆様にもお礼申し上げます。なお、本稿は特定の機関、団体、個人等の見解を示すものでありません。言うまでもなく本稿の文責は筆者のみにあります。