

## 第 143 回 Brown Bag Lunch 報告書

テーマ：難民支援：現場からの提言

講師：清水康子氏／JICA 企画・調整部／社会開発部 援助協調シニア・アドバイザー  
(UNHCR から出向中)

日時：2006 年 6 月 1 日 (木) 12:30-14:00

### **I. UNHCR の役割**

難民を定義すると「人種や宗教、国籍、政治的意見などを理由に、迫害を受ける恐れがあるために自分の国を逃れた人」となる。UNHCR の役割は、この難民に対する国際保護を確保し、解決を探ることにある。UNHCR は、難民のほか、国内避難民、庇護申請者、帰還民等の人も支援しており、その援助の対象者は 2004 年末現在、1,920 万人と推定される。

今日は、3つの難民援助のケースを紹介しながら、難民援助政策とその政策を実施するための現場での努力について話したい。

### **II. 難民支援の現場**

#### 1. ウガンダ 庇護国定住プログラム

ウガンダではスーダン難民への庇護国定住プログラムが実施された。定住プログラムでは、ウガンダ政府から農地が提供され、農業生産を通じた難民の自立が目標となっている。また、難民を受け入れている地域の人々と施設や設備を共有するなど、地域住民と難民の融和が図られている。

しかし、こうした定住プログラムには乗り越えなくてはならない壁が数多く存在した。第一の問題は治安であった。定住プログラムが開始された当初は、ウガンダの反政府軍によって定住地や一時保護センターが襲撃され、食糧や医薬品が略奪された。難民は怯えて、農業に専念できる状況ではなかった。生産活動に充てていた予算を、毛布やビニールシートなどの援助物資の購入に回さなければならず、緊急援助に近い形だった。

治安が安定した後、状況は改善したものの、新しい問題もでてきた。例えば、難民の中には、治安が回復した後も農業への参加にしり込みする者がいた。さらに、天候不順で、不作が続き、働いている難民をがっかりさせた。しかも、新しい土地法の制定により、ウガンダ政府が難民のための農地を確保することが困難になった。このような中、UNHCR にとっても、関係者間の調整は容易ではなかった。難民支援について、関係者の考え方は、立場によって異なっており、そのため個々の問題について合意するまでに、丁寧な話し合いが必要だった。

## 2. コソボ 紛争中の国内避難民への支援

1998年当時のコソボでは、アルバニア系住民とセルビア系政府の間で紛争が起こっていた。UNHCRは、紛争下において国内避難民への支援を行わなければならなかった。それは、UNHCRの活動の意義を考える機会でもあった。

保護とは、権利を守ることである。そして、もっとも基本的な人権とは、生存する権利である。しかし、紛争によって村が燃やされ、人々が殺されようとする最中に、人々を救出することは、不可能であり、また、UNHCRに期待されている役割ではない。その現実を前に、UNHCRが目指す「保護」の意味、とくに、紛争状況下での国内避難民に対する保護について、再考することが必要だった。それは、次の3点にまとめられるだろう。第一に、食糧援助などを通じて、避難した人の生命を守ること。第二に、モニタリングを通じてUNHCRのプレゼンスを示すことで、襲撃を抑止すること。第三に、現地の状況を、国連を通じ、国際社会に届けることで国際世論を高め、政治的解決を婉曲に目指すことである。しかし、このように、UNHCRの役割を、概念的にまとめることはできるが、村々が焼かれ、人が殺されるという現実の中で、保護の意義を援助者一人一人が感じることができるかという、それは、非常に厳しいものであった。

## 3. アフガニスタン 自主帰還・帰還民の再定着プログラム

アフガニスタンでは、自主帰還・帰還民の再定着プログラムを実施した。ソ連軍撤退後も内戦状態にあったアフガニスタンからは、多くの難民が他国に流出し、多いときで600万人以上の難民がパキスタンとイランを中心に存在していた。しかし、2001年12月のタリバン政権崩壊を契機に、多くの難民がアフガニスタンに帰ろうとした。UNHCRはその帰還民の再定着を支援することになった。

難民の帰還とは、人々が物理的に移動するだけでなく、彼らが祖国で自立した生活を送ることが目標となる。そのためには、治安の回復、経済・社会復興、法整備など、UNHCRでは対応できない分野での取り組みが必要となる。よって、政府および他の援助機関に、帰還民について関心を持ってもらい、彼らの協力を得ることが、帰還民の再定着には非常に重要となる。

帰還民の再定着に関し、大きな問題は治安であったが、治安の問題は先に述べたので、資金調達の難しさについて話したい。UNHCRの資金は、自主的拠出金（寄付）から成り立っている。資金の提供者がいなければ、必要な資金（予算）が、必ずしも現金として確保されているわけではない。アフガニスタンでは、UNHCRは、帰還民に対する交通費補助、住居支援などを行っていた。あるとき、資金残高がほとんどなく、翌週に帰還する難民の交通費のために、必要な資金が確保できないかもしれない、という状況になった。週の終わり近くになって、「翌週、あるドナー政府がUNHCRに送金する予定」との知らせを受け、難を逃れたこともある。

### III. 現場からの提言

難民の支援を行う際に、政策とは向かうべき方向を示す重要な存在である。しかし上記の 3 つのケースが示すように、難民支援の政策を実施するにあたり、各々の関係者が異なる問題を抱えている。難民にとって自立のプログラムへ参加することは勇気のいることであり、庇護国政府にとって難民を受け入れることは大きな負担となる。また UNHCR にとっても、異なる利害・関心を持つ人々の調整は容易ではなく、資金難であれば、事業の実施は難しい。さらに、ドナーは、各国の予算の制限を越えて、難民事業を支援することはできない。しかし、そうした困難を理由にそれぞれの役割を放棄すれば、政策は実施に至らない。政策遂行を妨げる要因を抱えながらも、できる限りの柔軟性を有し、関係者全員がコミットメントを示してこそ、難民支援は現実となるのである。