

プロジェクト研究 長期化難民状況における開発機関の果たす役割

平成 28 年 11 月
(2016 年)

独立行政法人国際協力機構
社会基盤・平和構築部

基 盤
J R
16-181

プロジェクト研究
長期化難民状況における開発機関の果たす役割

平成 28 年 11 月
(2016 年)

独立行政法人国際協力機構
社会基盤・平和構築部

序 文

国際社会の変容と開発援助機関である国際協力機構（JICA）の業務は密接に関連しており、国際社会の変化によって生じる新たな課題に対し、JICA は常に迅速な対処を求められてきました。この報告書は、そのような新たな課題に対する対応策を検討するものの一環として、世界中で増加している長期化難民に対し、開発援助機関としてどのように対応すべきかを検討したものです。

現在、世界における局地的な紛争の増加・長期化に伴い、本国に帰還できずに避難期間が平均 18 年にも及ぶ長期化難民状況（Protracted Refugee Situations : PRS*）と呼ばれる状況にある難民が増加しており、世界の難民数の 4 分の 3 を占めています。さらに、難民受入国の約 8 割が開発途上国であるため、難民受入側の負担も重く、当該国の開発にも影響を与える場合があることから、各開発援助機関にもその問題の解決に参画することが求められています。PRS の問題点については、2000 年代初めから UNHCR 関係者などによって警鐘が鳴らされてきましたが、いまだに十分な取り組みがなされたとはいい難く、また恒久的解決（Durable Solutions）につながるような効果的な対策方法も見つかっていないのが実情です。

そのため、近年は、人道支援機関のみでこの問題に取り組むのではなく、その他の関係機関、特に開発援助機関の知見を活用する動きが広まっています。例えば、難民問題が当該国の国家開発の課題の 1 つとして位置づけられるよう当該政府に働きかけると同時に、難民問題に係る開発機関の長期的コミットメントを引き出すため、2011 年には、UNDP・UNHCR・WB が移行期解決イニシアティブ（Transitional Solutions Initiative : TSI）を提唱しました。加えて、2014 年 4 月には、コペンハーゲンで関係国会合が開催され、TSI の成果と反省を踏まえた新たな枠組みとして、民間企業関係者を含むより幅広い関係者の参画を得て Solutions Alliance（SA）というイニシアティブが立ち上げられました。同会合で、わが国は、ソマリア地域、及びザンビアにおいて積極的な関与を行うと表明しています。

このような動きがあるなか、JICA としても PRS の概要を整理し、開発援助機関としてどのような対応が可能なのかを検討するため、本プロジェクト研究を実施しました。限られた時間と人員のなかで、他の援助機関の方針・取り組みを調査し、さらにウガンダでの現地調査を行ったため、十分な検証ができていない項目もありますが、まずは全体像を明らかにすることに注力しました。また、JICA が実施した具体的な案件の例を挙げ、今後の取り組み可能性を示唆することもできたと考えています。本報告書が多くの方の目にとまり、PRS の恒久的解決及び開発途上国の抱えている課題解決の一助となれば幸いです。

本プロジェクト研究の実施にあたっては、UNHCR をはじめとする多くの関係者に貴重な情報・ご意見をいただきました。ご協力いただいた関係者の方々に対し、心より感謝申し上げます。

平成 28 年 11 月

独立行政法人国際協力機構
社会基盤・平和構築部長 中村 明

* UNHCR は、5 年以上経過した場合、PRS と定義している。

目 次

序 文

目 次

略語表

概 観（和文・英文）

第1部：第1次現地調査	1
第1章 第1次現地調査の概要	3
1-1 目的	3
1-2 調査団員	3
1-3 調査訪問先	3
第2章 関係機関による PRS 支援の取り組み	4
2-1 国際機関による PRS 支援の取り組み	4
2-2 国際社会による PRS 支援の取り組み	7
2-3 国際機関による PRS 支援の課題、好事例、教訓	8
2-3-1 課題	8
2-3-2 好事例	10
2-3-3 教訓	11
2-4 二国間開発機関による PRS 支援の取り組み	14
2-4-1 二国間開発機関の政策における難民及び PRS 支援の位置づけ	14
2-4-2 二国間開発機関による難民及び PRS 支援の実施体制及び事業実施	15
2-5 二国間開発機関による PRS 支援の課題、好事例、教訓	20
2-5-1 課題	20
2-5-2 好事例	21
2-5-3 教訓	24
2-6 第1次現地調査結果のまとめ	25
2-6-1 PRS 支援にかかる課題	25
2-6-2 開発機関による難民及び PRS 支援の可能性	27
第2部：第2次現地調査	31
第1章 第2次現地調査の概要	33
1-1 調査団派遣の背景	33
1-2 調査団の目的	33
1-3 調査団の構成	33
1-4 調査日程	33
第2章 調査の方法	34
2-1 データ収集方法	34
2-2 調査の制約	34

第3章 ウガンダ政府による難民受入状況	35
3-1 難民受入れの歴史的背景	35
3-2 難民受入れの現状	36
3-3 難民受入れに寛容な理由	41
3-4 難民受入政策	42
3-5 難民支援の実施体制	44
3-6 難民自立化戦略（SRS）	46
3-7 難民受入地域への開発支援（DAR）	49
3-8 今後の政策の行方	51
第4章 国際機関による難民支援	53
4-1 UNHCR	53
4-2 その他の主要な国連機関	59
4-3 世界銀行（WB）	61
第5章 二国間援助機関による支援	62
第6章 JICA（日本）による難民支援	66
6-1 直接支援	66
6-2 間接支援	68
6-3 教訓	68
第7章 課題	70
7-1 現在の難民が抱える課題	70
7-2 難民支援のギャップの背景	72
第8章 JICAによる難民受入地域支援の可能性	75
8-1 難民受入地域支援の意義	75
8-2 ウガンダにおける介入時のメリット・デメリット	76
8-3 他国でのエントリーポイント	77
8-4 難民受入地域支援の際の留意点	78
現地写真	82
付属資料	
1. 第1次現地調査 面談者リスト	91
2. 第2次現地調査 面談者リスト	95
3. UNHCR ウガンダによる難民保護及び恒久的解決のための戦略	100
4. 主要ドナーによる2010～2014年 UNHCR ウガンダに対する資金拠出状況	101
5. プロテクション・ソリューション・ストラテジー（保護及び解決戦略）2016-2020	102

略 語 表

本稿では以下のような略語を使用する。

略 語	正式名称	日本語
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ドイツ連邦経済協力開発省
BPRM	Bureau of Population, Refugees and Migration	米国人口難民移民局
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
COR	Commissioner of Refugee	難民監督事務所（スーダン）
C/P	Counterpart	カウンターパート
DACAAR	Danish Committee for Aid to Afghan refugees	デンマーク・アフガン難民支援委員会
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発援助活動
DAR	Development Assistance for Refugee Hosting Areas	難民受入地域開発支援
DG DEVCO	Directorate General for International Cooperation and Development	欧州委員会 国際協力・開発総局
DfID	Department for International Development	英国国際開発省
DGF	Democratic Governance Facility	民主ガバナンス基金
DRC	Danish Refugee Council	デンマーク難民協会
DRC	Democratic Republic of Congo	コンゴ民主共和国
ECHO	European Commission, Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection	欧州委員会 人道支援・市民保護局
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FATA	Federally Administered Tribal Areas	連邦直轄部族地域（パキスタン）
FDFA	Federal Department of Foreign Affairs	スイス外務省
FFP	The Office of Food For Peace	平和のための食糧室（USAID内）
FGD	Focus Group Discussion	フォーカスグループディスカッション
GIZ	German Agency for International Cooperation	ドイツ国際協力公社
GPFD	Global Programme on Forced Displacement	強制移動対策のためのグローバルプログラム
IDPs	Internally Displaced Persons	国内避難民
ILO	International Labour Organisation	国際労働機関

略 語	正式名称	日本語
IP	Implementing Partner	実施パートナー
JAH	Jordan Affordable Housing Programme	ヨルダンにおける住宅供給プログラム
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteer	青年海外協力隊
KCCA	Kampala Capital City Authority	カンパラ首都省
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LRA	Lord's Resistance Army	神の抵抗軍
LWF	Lutheran World Federation	ルーテル世界連盟
MoU	Memorandum of Understanding	覚書
NDP	National Development Plan	国家開発計画
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NUSAF	North Uganda Social Action Fund	ウガンダ北部社会行動基金
OAU	Organisation of African Unity	アフリカ統一機構
ODI	Overseas Development Institute	英国海外開発研究所
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance	海外災害援助室（USAID内）
OP	Operating Partner	協力パートナー
OPM	Office of the Prime Minister	首相府
OSTC	Operational Solutions and Transition Section	UNHCR恒久解決・移行支援部門
OTI	Office of the Transition Initiatives	移行イニシアティブ室（USAID内）
PRiDE	Promotion of Rice Development Project	コメ振興プロジェクト
PRS	Protracted Refugee Situations	長期化難民状況
RAHA	Refugee Affected and Hosting Areas	難民受入地域
REAP	Reconstruction Assistance Programme in Northern Uganda	北部復興支援プログラム
ReHOPE	Refugee and Host Population Empowerment Strategic Framework	難民及びホストコミュニティをエンパワーする戦略枠組み
ROI	Region of Origin Initiatives	出身地域イニシアティブ
3RP	Regional Refugee & Resilience Plan	地域難民レジリエンス計画
RULNUK	Restoration of Agricultural Livelihoods in Northern Uganda	北部ウガンダ農業生産復旧
SA	Solutions Alliance	ソリューションズ・アライアンス
SAFE	Safe Access to Fuel and Energy Programme	燃料及びエネルギーへの安全なアクセスを確保するプログラム
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence	性暴力

略 語	正式名称	日本語
SHA	Swiss Humanitarian Aid Unit	スイス人道援助隊（部）
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SRS	Self-Reliance Strategy	自立化戦略
SSG	Solution Steering Group	恒久的解決運営事務局
STA	Settlement Transformation Agenda	難民居住地変容計画
TDA	Transitional Development Assistance	移行期開発支援
TOT	Training of Trainers	指導者養成研修
TSI	Transitional Solutions Initiative	移行期解決イニシアティブ
TWG	Task Working Group	タスクワーキンググループ
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	国連開発支援枠組み
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme	国連ハビタット
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UPE	Universal Primary Education	初等教育の完全普及
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WASH	Water, Sanitation and Hygiene Promotion	水と衛生
WB	World Bank	世界銀行
WFP	World Food Programme	国連世界食糧計画

概 観

I. はじめに

人道支援と開発援助の連携は新しい課題ではない。むしろ、人道支援の終了期から復興・開発初期における実行力のある援助の欠如は広く認識されており、その両期間にまたがる効果的な支援実施を求める声は幾度となく上がっていた。人道支援と開発援助の間のギャップを埋め、緊急援助から復興への円滑な移行に貢献すべく、JICA は開発援助機関として、紛争終結後に速やかに開発援助を展開する努力を続けてきた。

かつての JICA にとって難民支援は、復興支援を行うなかでの帰還促進もしくは帰還民に対する支援を意味していた。これは、紛争後に難民の本国帰還を優先的に行う国際社会のトレンドに合致するものであった。この場合、帰還民は、開発援助が行われている国の国民であるため、政府を通じて援助を提供するという、従来の開発アプローチに沿って開発援助の裨益者となっていた。¹

しかしながら、このような帰還に重点を置いたアプローチは、最近のように長期化難民状況（Protracted Refugee Situations : PRS）が増え続けている状況では機能しづらくなっている。その背景には、旧来の国家対国家の形態ではない紛争は戦闘終結が難しくなっていること、またそれに伴い難民を安全かつ適切な状況で帰還させることができないという事情がある。統計によると、全世界の避難民は 2013 年には 5,120 万人と、1989 年以来最大となった。内訳は、難民が 1,670 万人であり、1975 年の 350 万人の 5 倍近い²。こうした難民の 86%を開発途上国が受け入れていることは、開発援助機関である JICA にとっても考えておくべき状況である。

国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）は、PRS を「同一国籍をもつ 2 万 5,000 人以上の難民が、特定の庇護国に 5 年以上避難している状況」と定義している。2013 年には、UNHCR の職務範囲（mandate）内にある難民³のうち 54%（630 万人）が PRS にあると考えられている（図－1）。長期化は、27 の受入国、33 の状況でみられる。近年は帰還数が減少しており（図－2）、第三国定住や庇護国定住が限定的であるなか、難民の平均避難期間は 1993 年の 9 年から、2003 年には 17 年にまで長期化している⁴。

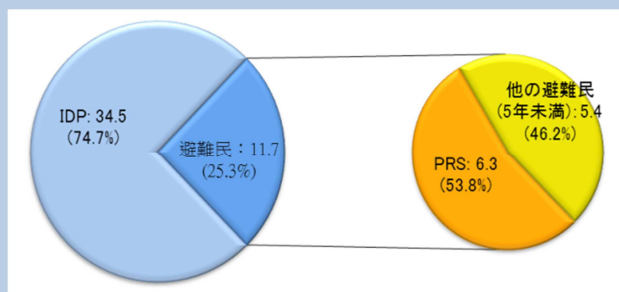
¹ 従来型の開発アプローチの例としては、アフガニスタン・ナンガルハール州でのプロジェクトがある。このとき JICA は、帰還者の円滑な再統合を支援し、ホスト社会のニーズに応じて基本インフラの建設を行った。詳細は右記参照：
http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/asia/c8h0vm000001rr8t-att/afghanistan_2012_01.pdf

² データは Refugee Project によるもの（<http://www.therefugeeproject.org/#/1975>）

³ パレスチナ難民 500 万人を加えると、世界の難民に占める PRS の割合は約 68% となる（2013 年）。

⁴ 国際連合難民高等弁務官行動計画執行委員会（Executive Committee of the High Commissioner's Programme）（2004）, 'Protracted Refugee Situations,'（長期化した難民状況）Standing Committee, 30th meeting（常設委員会第 30 回会合）, EC/54/SC/CRP.14, 2004 年 6 月 10 日。

図－1 UNHCR が管理する避難民の数
(単位：100 万人)



図－2 難民の帰還⁵



本調査は⁶、PRS が開発援助機関⁷にとってなぜ対処すべき問題なのか、その理由を分析する。具体的には、PRS の解決に向けた手段としての現地統合と、開発援助機関が解決策実現にあたり直面する課題に焦点を当てる。また、この分野における JICA のさらなる貢献の可能性を探るべく、ウガンダとザンビアにおける最近の事例を、二国間援助機関の観点から分析する。本調査は、JICA 関係者が2015年2月に国連機関や二国間援助機関の本部関係者と面談した結果、並びに2015年3月のザンビアでの現地調査、また2015年4月のウガンダでの調査を実施した際に得た、さまざまなステークホルダーの視点を反映している。なお今回の調査では、非政府団体（NGO）、非営利団体（NPO）、民間セクターの役割は扱わないが、いずれも PRS の解決にとって極めて重要であるため、機会を改めて検討する。また自国にとどまる国内避難民（Internally Displaced Persons：IDPs）についても、別の分析枠組みを必要とするため、別の機会に検討することとしている。

II. なぜ PRS は開発援助機関が取り組むべき課題といえるのか

最近の開発援助機関の役割と専門性をみると、「PRS が開発援助機関の支援対象となり得る」ということが可能である。

(1) 開発の概念上の観点から

(a) 包括性と人間の安全保障

「なぜ PRS は開発援助機関が取り組むべき課題なのか」という問いに対する単純な答えは、「近年、開発という概念が変質し、難民支援が開発アジェンダの一部を成すようになった」というこ

⁵ UNHCR Global Trends 2013 (p. 20)

⁶ 本調査は、帯刀豊（JICAシニアアドバイザー）、日比野崇（JICA主任調査役）、井関ふみこ（株式会社グローバルリンクマネジメント）が実施。

⁷ 本調査では「開発援助機関」は主として二国間援助機関を指すが、一部の指摘事項は多国間援助機関にも当てはまる場合がある。

とであろう。例えば、ポスト 2015 開発アジェンダ⁸をとってみても、そこでは「だれも置き去りにしない (no one will be left behind)」という理念を掲げており、難民の影響を受けた地域への開発援助もその範囲に含まれてくることがわかる。

しかしながら、ほとんどの二国間援助機関は、難民支援を人道支援分野の業務として認識する傾向がある。例えば、JICA の根拠法である国際協力機構法では、その支援対象から難民を排除しておらず、むしろそのミッションステートメントでは、開発課題に直面する「すべての人々」を支援することとされている。言い換えると、JICA は開発機関として人道支援を行うことは想定されていないが、開発目的のためならば難民支援を行うことができる。また、長期化状況にある難民への支援は、国際的な開発の概念である「人間の安全保障」の実現のために不可欠である。このイニシアティブでは人を法的地位に基づいて区別していないからである。過去 10 年間における PRS の問題の深刻化を受けて、JICA は「基本的な権利を享受できない生活を強いられている長期化難民のニーズに対処するためには、開発援助が必要である」と認識するに至った。

(b) レジリエンスと平和構築

人道支援と開発援助とが新たな形で協力することは、避難民の依存状態や不安定要因からの脱却を促し、持続的な自立とレジリエンス強化の可能性を秘めている。そのために開発援助機関は、かつては人道支援しか行えないと考えられていた分野にも、柔軟に開発援助を行うことが必要となってくる。例えば、長期化した人道危機において、開発援助機関は難民の受入先となるコミュニティを支援し、人口急増に伴う負担を緩和することなどが考えられる。ソリューションズ・アライアンス (Solutions Alliance : SA)⁹の背後にある概念は、開発アジェンダに人道支援のニーズを組み込んでいる点で、PRS の解決に向けた協働努力の好例といえる。

また昨今、人道支援を行う仕組みが、人道支援が必要な人数の増加に対して、必要な資金・資源が追いついていない¹⁰という、深刻な問題に直面していることは周知の事実である。この問題の解決に関して、開発援助機関は、「平和構築」の取り組みとして、国と社会の脆弱性緩和を進めることで貢献が可能である。つまり、開発援助機関は、国や社会の強靱性の構築に集中し、それによって難民流入や PRS を含むさまざまな脅威が引き起こす突然のショックにも耐えられるようにするのである。平和構築支援によって「強靱性をもつ社会の構築」をめざし、政府が市民を守る能力の向上、基本的サービスを提供する能力の向上、及び、コミュニティのエンパワーメントを推進する能力の向上を実現するのである。このような支援を通じ、開発援助は、難民受入先と難民自身を含め影響下にある人々に対し、目に見える形で平和の配当を与えることができる。こうした具体的な配当は期待を高め、将来への希望を生む。こうした点を踏まえると、人道支援と開発援助の関係は、順序を成して行われるものと見なす時代は終わったのであり、両者は同時並行かつ統合的に展開されるべきと考えなければならない。

⁸ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E

⁹ <http://www.endingdisplacement.org/>

¹⁰ 過去10年間、人道支援の需要は大幅に増大した。人道支援を必要とする人は2004年以来倍増し、今日は1億人以上に達している。人道支援要件は、2004年の34億ドルから、2015年現在は191億ドルに達している (Secretary-General Appoints High-Level Panel on Humanitarian Financingより)。

(2) 開発援助機関に期待される役割

難民生活の長期化は、彼らのニーズ変化をもたらすことがある。その際、緊急支援を得意とする人道支援機関は、長期にわたり能力向上や持続可能性を備えるための支援は必ずしも得意分野でないが、開発援助機関はこうしたニーズに適切に応えられる可能性が高い。つまり、開発援助機関が PRS の解決に貢献できるのは、以下に述べるような開発分野での事業経験が十分に生かせる余地があるからにほかならない。

(a) **受入国政府とコミュニティに対する支援**は、開発援助機関が通常実施している事業である。そのため、開発援助機関は、相手国の関係省庁や地方自治体との間で既に確立された関係を通じて支援を実施することが可能なのである。多くの場合、難民流入に伴う公共サービスへの負担（学校、保健サービス、上下水道サービスの提供など）は、受入国が対処しなければならないが、開発援助機関は既存の事業を拡大することでこの負担を軽減できる。また、開発援助機関は、難民と受入国住民がそれぞれ別の公共サービスを受けることによって生じる問題（いわゆるパラレルシステムの問題¹¹）の解決のために、相手国の仕組み（地元自治体の行政サービス等）の改善に注力することで、難民にも裨益するというアプローチをとることも可能である。事態が長期化した段階でも食料配布等の方法で支援を継続することは危険であり、仮にその支援を提供している団体が資金難等の理由で撤退せざるを得ない事態となった場合には、受入国の自治体や地元コミュニティがその負担をすべて肩代わりしなければならない。

(b) **長期化した難民の生計向上**は、開発援助機関が専門知識を生かせる分野の 1 つである。PRS では、多くの難民が、難民条約及びその他の国際法に定められた権利を享受できずにいる。多くの場合、難民は自分で生計を維持し、またそのための能力を向上させる機会が与えられず、外部からの援助に頼って生活することを強いられる。そして、援助提供者もこうした難民への援助活動を継続しなければならない。世界の難民の 35% が難民キャンプで生活しているという実態¹²はあるものの、上記のような「援助依存の悪循環」から脱却するためには、難民の生計向上に取り組むことが重要ではなかろうか。UNHCR は Global Strategy for Livelihoods¹³で「難民は自立することで、尊厳をもって生活し、自身と家族のための未来をつくり出すことが可能になる」としている。オックスフォード大学の調査では、難民による地元経済への貢献は過小評価すべきではなく、実際にウガンダでは難民が生産性を伴う経済主体として機能しているという調査結果¹⁴もあり、受入国にとっても好ましい結果が表れている。

(c) **開発援助機関によるセクター別の専門性・アプローチ**は、PRS での支援を考えるうえで、特に重要な要素である。開発援助機関は、長期開発ビジョンに基づき、各セクターに、地域開発や生計向上などさまざまな専門性を提供することができる。それらは、いずれも異なる職務範囲を所掌する人道支援機関にはないものである。

¹¹ 主として国外からの支援流入により、しばしば受入国住民よりも難民のほうが良いサービスを享受できる状態が発生し、それに対して、地元住民が反感を抱く、事態が悪化すると暴力事件等が発生する場合がある。

¹² UNHCR Global Trends 2013

¹³ <http://www.unhcr.org/530f107b6.pdf>

¹⁴ <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf>

III. 課題

今までみてきたように、その職務範囲及び専門性から考えると、開発援助機関が PRS を事業対象から除外する理由は見当たらない。にもかかわらず、開発援助機関が計画や予算の策定にあたり PRS を優先事項とすることは少ない。その理由は以下に示すように、開発援助機関が PRS に対する支援を行う場合には、通常の事業展開のなかで原則的に行われるのではなく、特別もしくは臨時の支援として扱われることが多いためであると思われる。

(1) 援助構造の課題

「難民支援と開発」に関する国際イニシアティブは、1980 年代、アフリカ難民援助国際会議（International Conference on Assistance to Refugees in Africa : CARA）と中央アフリカ難民救助国際会議（International Conference on Assistance to Refugees in Central Africa : CIREFCA）にて難民援助と開発（refugee aid and development）の概念が初めて採用されたときにまで遡ることができる。以来、受入国の負担を肩代わりすることを目的に、難民受入先への追加支援や、人道機関と開発機関との連携を模索するような、いくつかの取り組みが行われている。今回の調査では、過去のスローガンに反し、人道支援と開発援助は、多くの機関でそもそも別々の実施体制が敷かれており、そのため必然的に実施においても十分な連携が図れていないことが明らかになった。本稿では、それらの構造的な課題をさまざまな視点から浮き彫りにしつつ、さらにこれら課題を克服しようとする試みを紹介する。

(a) 政策：政策レベルでは、ほとんどのドナーが、人権、地域の安定化、人間の安全保障、脆弱国支援といった概念に基づいて、人道支援を行っていることは明らかである。人道支援の枠内で、難民支援と PRS への支援を明確に区別する機関は少ないが、いくつかの試みが実施されている。世界銀行（World Bank: WB）は「強制移動：開発上の課題（Forced Displacement - The Development Challenge）」と題した文書を発表し、開発援助機関の役割と WB の事業展開の可能性について論じている。EU も PRS に関する文書「開発、難民、及び国内避難民（Development, Refugees and IDPs）¹⁵」を発表し、PRS に対し開発援助機関が積極的に果たすべき役割について述べている。欧州委員会人道支援・市民保護局（European Commission, Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection : ECHO）は、「2015 年、ECHO は開発と長期化避難（難民、IDPs、帰還者）への取り組みをさらに強化する」と発表している。¹⁶

¹⁵ http://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/dev_refugees_idps_issues_paper_en.pdf

¹⁶ http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2015_en.pdf#view=fit

表－1 各機関の難民支援政策/戦略

人道支援政策	デンマーク外務省：デンマーク人道活動戦略 2010–2015¹⁷ ドイツ外務省：連邦外国人道支援局の国外戦略 EU：人道支援年間戦略 2015（ECHO） 英国国際開発省（DfID）：英国政府の人道政策¹⁸ 日本国外務省（MOFA）：わが国の人道支援¹⁹ スウェーデン外務省/スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）：SIDA が提供する人道支援の戦略 2011–2014²⁰ スイス開発協力庁（SDC）：スイスの人道支援²¹
避難民支援政策	スイス協力開発庁（SDC）：戦略枠組み 2013–2017：移民と開発のグローバルプログラム²²

(b) 予算・計画の策定

予算サイクル：人道支援には単年度の予算システムが広く採用されているが、これは PRS に対処するための最適な予算制度ではない。必要な対策を講じるには、少なくとも数年単位での取り組みが必要である（例：新たな農法の効果を確認するには、少なくとも数回の農業サイクルが必要）。とはいえ、今回の調査では、複数年度にまたがる予算を保証しようとする試みをいくつか確認できた。例えば、英国国際開発省（Department for International Development：DfID）、欧州委員会国際協力・開発総局（Directorate General for International Cooperation and Development：DG DEVCO）では一部のプロジェクトに複数年の資金提供を行っているほか、デンマーク国際開発援助活動（Danish International Development Agency：DANIDA）とスウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency：SIDA）は開発志向型の活動（アフガニスタンでの活動など）に複数年の資金提供を行っている。SIDA は UNHCR 向けに、カナダはコロンビアでの移行期解決イニシアティブ（Transitional Solutions Initiative：TSI）向けに、米国国務省人口難民移民局（Bureau of Population, Refugees and Migration：BPRM）は PRS に援助を行う限定的な数の NGO 向けに、プロジェクトへの複数年の資金提供を行っている。

国別援助戦略：開発援助機関の多くは、国別援助戦略（CAS）に難民支援を含めていない。SIDA と DG DEVCO のみが、ごくわずかな難民活動を CAS に含めているが、体系的なものではない。このため、通常 CAS に基づいてプロジェクトの選定と予算の配分を行う開発援助機関にとっては、難民関連のプロジェクトを活動内容に含めること自体が困難となっている。

この問題を解決する一助として、ドイツが行っている特別イニシアティブが参考になるかもしれない。2014 年、連邦経済協力開発省（Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und

¹⁷ <https://www.drc.dk/media/1214371/strategy-for-danish-humanitarian-action.pdf>

¹⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67468/The_20UK_20Government_s_20Humanitarian_20Policy_20-20September_202011_20-20Final.pdf

¹⁹ http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/aid_policy_japan.pdf

²⁰ <http://www.regeringen.se/contentassets/734ad6e6d0fb4dd9aa8aa8806cba97e3/strategy-for-humanitarian-assistance-provided-through-the-swedish-international-development-cooperation-agency-sida-2011--2014>

²¹ https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/225372-humanitaere-hilfe-bund_EN.pdf

²² https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/themen/migration/strategic-framework-migration-2013-2017_EN.pdf

Entwicklung : BMZ) の新大臣は特別イニシアティブを導入した²³。複数年 (4 年) 計画が要求されるプロジェクトを「難民発生の根本原因への対処、難民の再統合」のために実施することが可能となった。このイニシアティブは、大臣レベルの明確な方針によって支えられているため、CAS の対象外であっても、リストに含まれるプロジェクトが実施に移される可能性は高い。

(c) 意思決定と報告のライン

意思決定：今回の調査により、調査対象としたすべての機関において、人道支援に関する意思決定は本部で行われていることが判明した。おそらくこれは、人道支援は通常、緊急的な事業として行われるため、柔軟かつ迅速な意思決定・予算配分が求められるからであると思われる。一方で、開発援助についてはほとんどの機関において、いったん CAS が承認されると、必要な予算配分を行う権限は各国の事務所に委譲されている。この点を踏まえ、予算配分に関する情報共有を本部と各国に所在する事務所との間で密にすることが重要である。

各国事務所の報告ライン：各国事務所からの情報や提案は、各機関の意思決定者にとって不可欠である。同時に、人道支援と開発支援を一体化させるためには、本部が作成する組織戦略やビジョンが明確であり、それらが各国事務所の活動に十分に反映されることが必要である。今回の調査では、人道支援と開発支援の報告ラインが一本化されている場合、とりわけ、両者が同じ敷地内で活動する場合は、円滑なコミュニケーションが確保できるとの結果を得た。聞き取り調査を行ったある外交官は、大使が人道支援と開発支援の両方に対する理解を深めた結果、難民問題についても外交ルートを通じた働きかけを行うようになったと指摘した。同様のコメントは開発機関の職員からも寄せられており、大使館の政治部門が同じ事務所内にいるため、難民問題に関する外交的支援を得やすいとしている。

(2) 難民受入国が直面する課題

多くの開発途上国では、難民問題は他のセクターとは切り離して対処されている。これは、難民支援の提供には国を超えた国際的な枠組みでの取り組みが必要であるとの考えに加え、受入国は難民の発生原因に対する責任を負わないことから国際的な支援に委ねることが適当という考え方に基づく対応であると思われる。実際に一国（特に途上国）では資源も限られており、難民問題に単独で対処することは不可能である。難民支援のための負担を共有するという考え方は国際会議で何度も議論され、ときには議論が紛糾している。難民を受け入れる開発途上国側は、国際的な支援が十分でない主張し、一方で、ドナー側は責任と負担の共有に関する議論に巻き込まれることに二の足を踏んできた²⁴。こうした難民問題に関する受入国の主体性の欠如は、以下に述べるような課題をもたらしている。

政策：多くの場合、難民受入先となる開発途上国の政府は、貧困に苦しむ自国民を差し置いてまで、難民を率先して支援するインセンティブを有していない。その結果、途上国政府は国家開発計画の優先事項に難民支援を掲げることもなければ、国家開発計画に難民支援を一切含めることもない。その代わり、こうした途上国政府は難民状況解決の必要性をアピールし、国際社会に

²³ この特別イニシアティブの目的は、PRS、難民、受入先のコミュニティ、受入先政府に解決策を明確化することである。地元社会との協力を通じた対立防止手段として、安定感を援助することを意図しているが、軍事行動は関与しない。

²⁴ 2003年、特定の難民状況に開発援助をリンクさせることを目的に、UNHCR Excomでは難民開発援助 (Development Assistance for Refugees : RAD) と庇護国定住を通じた開発 (Development through Local Integration : DLI) のプログラムが提案されたが、ドナーはこれらへの資金供与に関心を示さなかった。

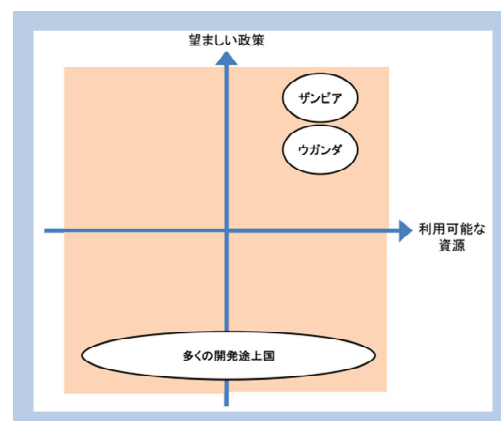
よる人道支援を求めるのである。ただし、人道支援は求めても開発政策及びその優先度に沿って支援を実施する開発機関の関与を積極的に求めることはあまり例がない。

資源：一般に、開発途上国が難民受入れに割り当て可能な資源は限られている。物理的な限界としては、天然資源の不足（居住地または農業用地、水資源など）に加え、保健や教育サービスを提供できるだけのインフラの不足などが挙げられる。また、難民受入国の社会的な側面が影響を与えることもあると思われる。例えば、難民の母国と受入国が歴史的に係争を抱えている場合や民族対立が存在したりする場合は、そのような事実を背景として、難民が自国の地にとどまることに否定的な姿勢を示すこともある。

受入能力：受入国の政策と資源は、開発援助機関が関与する可能性を測るための変数として相関関係にあるが、今回の調査では、政策こそが最も重要な要因であると述べておきたい。その理由は、資源を難民受入れに活用できるのは、政府がそれを許可した場合に限られるからである。言い換えれば、難民受入れに否定的な政策を掲げる国では、たとえ開発資源が存在したとしても難民に関する開発事業の展開は限定的となるであろう。

IV. ケーススタディ

ウガンダとザンビアをケーススタディの対象国とした。両国は、アフリカで取り上げられることの多い他の開発途上国に比べ、開発援助機関にとって PRS に関する支援実施のハードルが低い国である。ウガンダとザンビアの特徴は、長期化難民の定住化が、法的に不十分な点はあるとしても既に現実的な解決策になりつつある点である。前項で指摘した開発途上国が抱える課題に基づき、今回の調査では、開発援助機関が PRS の解決策を見いだすための要素として、「国家政策」と「利用可能な資源」の2つの観点から分析を行うこととする。



1. 両国の難民政策

ウガンダ共和国は 1951 年の難民条約と 1967 年の同議定書の批准国であるほか、アフリカ統一機構難民条約の批准国でもある²⁵。これら国際条約の主要な取り極め事項は、ウガンダ国内法に組み込まれている（2006 年難民法、2010 年難民規則など）。これらは、ウガンダ国内の難民に対し、医療や教育といった公共サービスにアクセスする権利を保障するものである。特に、2006 年難民法は、難民の移動と労働の自由を保証することから、高い評価を得ている。加えてウガンダ国内の難民は選挙での投票権をも付与されており、村議会レベルでは投票することができる。このように、ウガンダの国内法では帰化を除き、ほぼすべての権利を難民に対して認めているのである。

ザンビア共和国も主な難民条約や議定書の批准国であり、その難民政策はウガンダと同じ程度に寛容である。ザンビアは現在、「ザンビアにおける元難民の現地統合戦略」を推進しており、

²⁵ <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>

そのなかで、元難民²⁶に移動と労働の自由を与えるとともに、割り当てられた定住地に居住する許可を与えるものである。この枠組みはウガンダの政策よりも一歩先を行くものだといわれている。というのも、元難民に対して帰化の可能性への道を開きつつ、国家の定住政策のもとで一律に行われる生計向上の取り組みとして、土地も提供するからである。それは、地主の好意に頼るようなその場しのぎの方策とは異なる。ただし、この取り組みの対象となる元難民（アンゴラからの難民 1 万 2,000 人、ルワンダからの難民 4,000 人）は、ウガンダが受け入れた難民の数よりはかなり少ないという事実は付言しておきたい。

また、ウガンダが下した重要な決断のひとつが、国家開発計画（National Development Plan：NDP）に難民問題を含めたことである。現行の NDP では、難民問題を公共セクター管理と災害管理分野に記載しており、2016 年から開始される新しい NDP にも難民問題が含まれる予定である。

難民保護にかかる公約・法律を有するだけでは不十分であり、それを実行に移すための政府内の体制整備が重要である。その良い例として、ウガンダ政府が、政府内に実効的な機関を設置している点は参考にするべきである。ウガンダにおいて、難民問題を担当する部署は、地域開発省から内務省、教育科学技術スポーツ省、地方政府省を経て、最終的には 1998 年に首相府（Office of the Prime Minister：OPM）の管轄下に収まった。OPM の業務は簡単に述べると、国家難民政策の策定から導入・実施・調整に至るまでの管理である²⁷。難民の受入れに関しては、難民担当官が各地域に所在する事務所に派遣され、地方自治体と難民支援のために現地入りしている国際機関、NGO 等との調整役を担う。

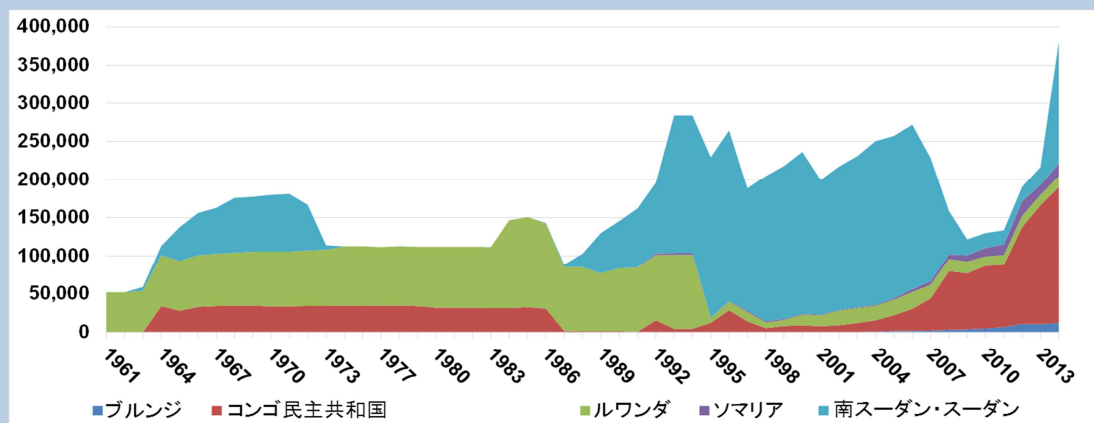
ザンビアの現行の第 6 次国家開発計画（～2016 年）には、まだ元難民の現地統合が明確に位置づけられていない。内務省難民局（CoR）と政府内の開発担当部署である副大統領直下の定住局（DoR）等とともに、次の NDP に現地統合が含まれるよう検討している。CoR から DoR への業務引き継ぎは、戦略枠組みのもとで 2016 年に行われる予定である。

政府職員からの聞き取り調査によって、難民受入れに関するウガンダとザンビアの先進的な政策の背景には、近隣諸国からたびたび難民が流入してきた経験、そしてまた自国も難民を生み出してきた経験が影響していることが明らかになった。例えばウガンダは、難民流入と帰還というサイクルに幾度となく直面してきた（図－3 参照）。また、難民受入れの歴史は 1940 年代、第 2 次世界大戦中にポーランド難民が到着したことに端を発する。以来同国では、主に南スーダン、コンゴ、ルワンダからの難民を受け入れ、現在では、ソマリア、ブルンジ、エチオピア、エリトリア、ケニアを含む 30 カ国からの難民を受け入れている。一方、同国は難民を生み出したこともある。イディ・アミン政権（1971～1979）時代には反体制派が政治難民となって国外に脱出し、これら元難民の多くは、現在ウガンダの政治的指導者となっている。

²⁶ 難民としての地位は、2012年6月にザンビアへの現地統合の可能性が高まったことを受けて、終了した。

²⁷ <http://opm.go.ug/departments/departments-of-disaster-preparedness-management-refugees/departments-of-refugees.html>

図-3 ウガンダへの難民流入と本国帰還の推移



出所：UNHCR ウガンダ事務所

2. 利用可能な資源

ウガンダは広大な土地を有し、居住者のいない土地も多く、難民定住地を設置しやすい環境にある。難民の増大に伴い、1家族当たりに割り当てられる土地面積は縮小しているが²⁸、現在でも同国は居住用・農業用に土地を提供できる状態である。ほとんどの難民定住地は国境近くに位置し、地元社会から完全に隔離されたエリアというわけではなく地元住民とともに生活している。このような状況は、難民と地元住民の両方を対象とする地域開発の検討が容易であることから、開発援助機関にとっては望ましい状況である。農地を割り当てられることで難民は収入を得ることが可能となるものの、調査チームが現地視察したところでは、現在難民は限定的な農法や農具しか使用しておらず、生産性を向上させるためには今後の改善が必要と思われる。

ザンビアでも、広大な国土を背景に、元難民に提供する定住地の確保が受入れの制限にはなっていないようである。ザンビアの特徴としては、元難民が新たに開拓された定住地に移住する際、ザンビア国内の他の地域から難民と同数のザンビア国民もその土地に移住することとなっている。これにより、ザンビアでの現地統合は、難民だけでなく自国民にも焦点を当てた開発アジェンダの一部を成すものとなっている。同時に、開発援助機関は「国内の他の開発ニーズと比べて庇護国定住にどの程度の優先度が与えられるか」も考慮しなければならない。その際、現地統合の受益者数が限定的である点、及び地理的な条件に照らし合わせて、定住地が開発の観点からどの程度の重要性をもつのかを念頭に置く必要がある。

公共サービスの提供にあたっては、難民と地元住民を一体的に取り扱う統合型のシステムの方が開発援助機関の関与に適したプラットフォームといえる。一方、難民と地元住民に別々にサービスを提供する並行型のシステムは、難民支援を受入国政府による支援から隔て、開発援助機関による難民支援を困難にする。ウガンダでは、ウガンダ政府が難民と自国民の両方に対し、総合システムを通じて基本的な公共サービスを提供しており、難民の子どもや患者に関するデータまでもが教育関連情報システム（EMIS）と健康管理情報システム（HMIS）に報告されている。こ

²⁸ 割り当てられる土地面積は、当初50 m×100 mであったが、現在は定住地によって30 m×50 mまたは30 m×30 mである。20 m×20 m または 10 m×10 mにまで縮小する可能性についても議論されている。

のような条件が整っている場合には、受入国政府に対する援助が難民にも裨益することとなる。

ザンビアでは、元難民は指定された定住地に固定されているため、現地住民から隔てられていたが、元難民を自国民とともに移動させる現在の試みにより、これも変わりつつある。今回の調査で現場を訪問した際、人道支援機関が、ザンビア国民への公共サービスの提供と並行して、元難民に対して一定レベルの支援を行っていることを確認した。このような並行支援により、元難民の間にある程度の依存心が生み出されていることが懸念される。開発援助機関は自立と持続可能性を重視するため、今後、支援者が人道支援機関から開発援助機関に移った際、定住地での支援活動が困難となる可能性がある。しかしながら、今回の調査では、関連するザンビア政府機関が、移行に伴うこうした課題を十分認識していることが明らかとなったほか、庇護国定住の戦略的枠組みのもと、CoR と DoR の主体性と指導的役割が非常に重要であると認識されていることが把握できた。

3. ウガンダとザンビアのケーススタディから学んだ、受入れの成功事例

ウガンダとザンビアは、難民に関する主要な条約や議定書に則り、非常に先進的な政策を掲げている。さらにウガンダでは難民問題を NDP に含めていることから、難民問題を解決しようという同国の確固たる意思がうかがえる。利用可能な資源という点では、ウガンダ、ザンビア両国とも、難民の生活様式を考慮し、広大な未居住地を宅地と農地として提供している。こうした状況においては、開発援助機関は難民問題の恒久的解決に向けたさまざまな活動を行うことが可能である。

JICA によるウガンダでの特筆すべき成果の 1 つに、コンゴ共和国と南スーダンからの長期化難民を対象に実施した稲作栽培技術の研修が挙げられる。ウガンダではコメは換金作物であり、難民に提供したネリカ米（別名「アフリカのためのコメ」）は 1kg の種子から 50kg を収穫できるため、JICA は既存の「コメ振興プロジェクト（Promotion of Rice Development Project : PRiDe）」を拡大する形で難民の生計向上を目的とした研修を実施した。²⁹

もう 1 つの例が譲許的融資（concessional loans）、いわゆる借款の活用である。借款のもたらす社会経済的影響は非常に大きなものとなり得るため、難民流入エリアでの包括的開発の推進のための有益な手段となる可能性がある。WB は現在、アフリカ大湖沼地域への避難民に関して行った UNHCR との共同研究³⁰に基づき、同地域への借款供与を検討している。WB ウガンダ事務所によると、強制移動対策のためのグローバルプログラム（Global Program on Forced Displacement : GPDF）のメンバーと常に連絡を取り合っており、強制移動の課題は通常業務に反映されているという。

²⁹ http://www.jica.go.jp/english/news/field/2014/141218_03.html

³⁰ <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/24356083/forced-displacement-great-lakes-region>

第三国定住サイト（ザンビア）



難民を対象にした稲作栽培技術の研修（ウガンダ）



V. 結論、進むべき道

本稿の冒頭では、開発援助機関の業務範囲や専門分野の観点からみて、開発援助機関の事業対象から PRS を自動的に除外すべき理由は見当たらないこと、また PRS の恒久的解決を模索するため、より積極的に関与すべきと述べた。この主張の背景には、近年の国際環境の変化に伴い、開発援助機関がかかわるべき難民支援自体が変化していることが関係している。かつて、難民支援に関する開発援助機関の主な仕事は、紛争後の状況における難民支援の迅速かつ安定的な展開であった。このため JICA は、難民が出身国に戻った後、帰還者支援を復興支援の一環として実施してきた。しかしながら、避難民の数自体が増加し、避難期間が長期化するなか、PRS にも対処する必要に迫られている。本調査では、国際開発アジェンダや国際機関の支援方針が支援対象となる人々を状況によって区分せず、むしろ、困難に直面し開発という側面から助けを必要としている人を含めようとする区分となっていることを明らかにした。さらに、この問題への解決策を見出すにあたり、開発援助機関には 3 つの利点があることも指摘した。具体的には、「関係省庁や地方自治体との強いパイプ」「能力向上を通じた難民の生計向上」そして「さまざまなセクターにおける長期開発の専門性」である。こうした利点は、たいてい人道支援機関には備わっていないものである。

もちろん、いくつかの大きな課題は存在する。援助構造をみると、難民支援は開発戦略との関係が薄い人道支援方針のもとで扱われることが多い。多くのドナー国では、人道支援と開発援助は別々のシステムで扱われ、PRS を支援する体系的構造は存在しない。また、もう 1 つ考えるべき点として、人道支援分野で用いられる単年度型予算システムは、長期的な支援を行うのには適していない。一方で、開発援助機関が作成する多くの国別援助戦略には難民支援が含まれていない。本稿では、こうした課題を克服すべき良い方法の例をいくつか紹介したが、難民援助と開発（RAD）の概念が 1980 年代に採用されて以来国際社会が繰り返し求めてきたことを実現するには、さらなる努力が必要である。

この課題を反対側の立場からも検討するため、本稿では受入先である開発途上国の課題も分析し、開発援助機関が参入するための可能性も明らかにした。受入能力を測るため、今回の調査では、開発援助機関にとって最も重要な要素と思われる「国家政策」と「利用可能な資源」の 2 つの観点から状況を分析した。ウガンダとザンビアのケーススタディは、開発援助機関は受入国の

政策こそが重要な要素であると述べた。受入国が、難民に関する各種国際法で定められている権利を与えるような、難民支援を積極的に行うような政策を掲げていれば、開発援助機関は受入先のコミュニティと難民の両方に対してさまざまな援助を提供できる。

今日の世界では、状況が刻々と、ときには突然に変化することもあるため、われわれは常に新たな課題にさらされている。開発援助機関の関係者に「Help to Help」戦略³¹とも呼ばれる、受入国や受入先のコミュニティを支援する方法が広まったのもごく最近である。この方法は、開発途上国が提供する通常の開発援助を大きく変更する必要がないため、理解されやすく、また運用も容易である。唯一の違いは、援助を提供するための政策的な意図の違いであろう。しかしながら、本稿で既に述べたとおり、開発援助機関が、PRS への支援に積極的に乗り出すには、既成概念の再検討も必要であろう。この点が開発援助機関にとって課題となる可能性があるが、これは取り組むべき価値のある課題であると考えられる。このような既成概念の変更を出発点とすることで、人道支援と開発援助のそれぞれに携わる当事者が協力して PRS への解決策を見出すことが可能になるであろう。

以上

³¹ この戦略は、難民を受け入れている受入国政府を支援することを意図したものである。

Survey

I. Introduction

Collaboration between parties involved in the provision of humanitarian and development aid is not a new issue; in fact, there have been repeated calls for such action in light of the lack of effective aid being provided during the end of the humanitarian phase and the beginning of the reconstruction and development phase. In order to fill this gap and contribute to a smoother transition from emergency relief to reconstruction, Japan International Cooperation Agency (JICA) has been endeavouring, in its role as a development agency, to deploy its assistance in the initial stage of post-conflict reconstruction.

With regard to refugee assistance, the main role of JICA used to be to provide support to returnees in countries that are undertaking reconstruction, which is consistent with the trend for the international community to favour repatriation as a solution in post-conflict situations. As nationals of the country of origin, returnees are basically covered under the development considerations of the government, which is compatible with traditional development approaches involving the provision of assistance through the government¹.

However, this type of approach with a focus on repatriation has seen an increasing number of refugees trapped in a protracted state of displacement, as it is becoming increasingly difficult to bring unconventional warfare to an end nowadays and there has been a failure to provide room for the repatriation of refugees in safety and with dignity. Statistics show that the number of displaced persons throughout the world in 2013 was 51.2 million, which is the highest level of global displacement since 1989. Of this 51.2 million, the number of refugees was 16.7 million, which is almost five times more than the figure of 3.5 million in 1975². The fact that 86% of these refugees were hosted in developing countries is another concern for JICA in its capacity as a development agency.

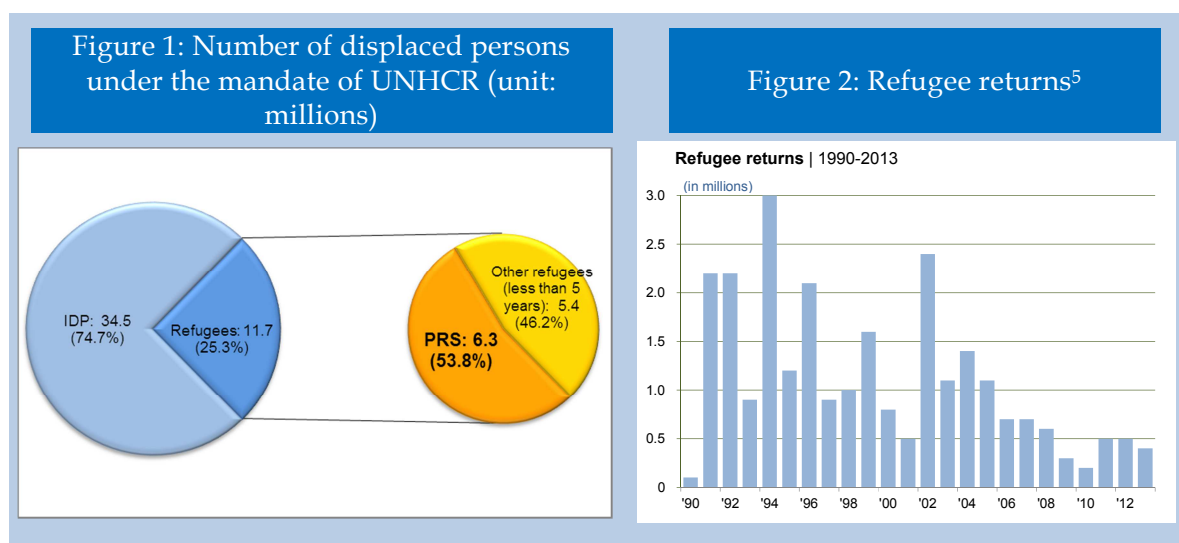
The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) defines a protracted refugee situation (PRS) as one in which '25,000 or more refugees of the same nationality have been in exile for five years or longer in a given asylum country'. In 2013, 54% of refugees (6.3 million) under the mandate of UNHCR³ were determined to be trapped in protracted situations (Figure 1), with 33 protracted situations existing in 27 host countries. As the number of repatriations has been decreasing in recent years (Figure

¹ An example of a traditional development approach is a project in Nangarhar, Afghanistan, where JICA supported a smooth reintegration of returnees and constructed basic infrastructure in response to the needs of the host communities. Details are available at: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/project/term/asia/c8h0vm000001rr8t-att/afghanistan_2012_01.pdf

² Data from the Refugee Project (<http://www.therefugeeproject.org/#/1975>).

³ If the 5 million Palestinian refugees are included, the percentage of global refugees in PRS for 2013 rises to roughly 68%.

2) and resettlement as well as local integration is limited, the average length of refugee displacement has almost doubled from 9 years in 1993 to 17 years in 2003⁴.



This study⁶ has been commissioned to analyse why PRS is an issue for development actors⁷, with a particular focus on local integration as a means of finding a solution for PRS and the challenges that development actors have faced in helping to deliver this solution. It also examines the possibilities for JICA's further participation in this area. Uganda and Zambia are analysed as recent case studies in this regard, with the analysis being mainly based on the perspective of a bilateral development agency. The study benefits from the viewpoints of various stakeholders whose views were sought when the study members visited UN agencies and bilateral agencies at its headquarters in February 2015, Zambia in March 2015 and Uganda in April 2015. On this occasion, the study does not cover the roles of non-governmental organisations (NGOs), non-profit organisations (NPOs) and the private sector, which of course are of critical importance in finding a solution for PRS. Given this, it will be necessary to give due consideration to them at a later date. Internally displaced persons (IDPs), who remain in their own countries, are not addressed in this study either as they need to be analysed using a different analytical framework, so they too will be given due consideration on another occasion.

⁴ Executive Committee of the High Commissioner's Programme (2004), 'Protracted Refugee Situations,' Standing Committee, 30th meeting, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004.

⁵ UNHCR Global Trends 2013 (p. 20)

⁶ The study members consist of Mr. Yutaka Tatewaki, Senior Advisor to JICA; Mr. Takashi Hibino, Deputy Director of JICA; and Ms. Fumiko Iseki, a consultant from Global Link Management Inc.

⁷ For the purpose of this paper, this term refers mainly to bilateral development agencies, but some points may be applicable to multilateral development agencies.

II. Why is PRS a matter for development actors?

There are ample reasons to believe that PRS could well be a matter for development actors when it is looked at from the perspective of their recently targeted mandate and expertise.

1. Conceptual focus of development

(a) Inclusiveness and human security

The simple answer to the question of why PRS is a matter for development actors is that in recent years the development concept has been refined to make it suitable for assisting refugees as part of the development agenda. In line with the post-2015 development agenda⁸, for example, the study identifies the commitment that ‘no one will be left behind’ as a potential objective for development assistance in refugee impacted areas.

Nevertheless, the majority of bilateral development agencies tend to recognise that the provision of assistance to refugees is a humanitarian issue. The institutional laws adopted by JICA do not exclude refugees from its targets; on the contrary, its mission statement refers specifically to assisting all people facing development challenges. In other words, JICA cannot extend humanitarian aid, but it can assist refugees if such assistance is for the purpose of development. Also, assisting refugees living in protracted situations is essential to realising the international development initiative of ‘Human Security’, as this initiative does not categorise people according to their legal status. In light of the growing concern about PRS over the last ten years, JICA realised that development assistance is required in order to address the needs of protracted refugees who are forced to live without being able to enjoy their basic rights.

(b) Resilience and peacebuilding

New types of collaboration between the humanitarian and development fields offers the potential to promote and facilitate the transitioning of displaced people away from dependency and sources of instability towards sustainable self-reliance and increased resilience. This can perhaps be achieved if development actors become more flexible in the delivering of development assistance in areas once considered to be exclusively humanitarian. For example, in a protracted humanitarian crisis, development actors can support communities hosting refugees so as to mitigate the burden imposed by such a population influx. The concept behind the Solutions Alliance (SA)⁹ is a good example of a joint effort to address the situation of protracted refugees in that it incorporates humanitarian needs into the development agenda.

Also, it is a well-known fact today that the humanitarian system is facing an acute challenge in the form of the growing gap¹⁰ between the increasing number of people in need and the limited resources available to cover them. One of the steps that development

⁸ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E

⁹ <http://www.endingdisplacement.org/>

¹⁰ Over the last decade, the demand for humanitarian aid has risen dramatically. The number of people in need has more than doubled since 2004 to over 100 million today, and current humanitarian funding requirements for 2015 stand at \$19.1 billion, up from \$3.4 billion in 2004. (‘Secretary-General Appoints High-Level Panel on Humanitarian Financing’)

actors can take to help bridge this gap is to undertake peacebuilding efforts to reduce the vulnerability of the state and society. In other words, development actors should focus on building resilient states and societies so that they will be able to withstand sudden shocks caused by a range of threats, including a refugee influx and PRS. The building of a resilient society should be the central goal of peacebuilding efforts as a form of development initiative. This can be done by strengthening the government's capacity to protect its citizens, deliver basic services and further promote community empowerment. In this sense, development assistance can provide visible peace dividends to those affected, including the communities hosting refugees and the refugees themselves. These tangible dividends help raise expectations and hope for what the future holds. Given this, the relationship between humanitarian and development assistance should no longer be perceived as linear and sequential. Rather, it should be viewed as simultaneous and integral.

2. Expected roles of development actors

The needs of refugees may change if their exile is prolonged under PRS. In such a case, development actors will be in a better position to satisfy these changing needs in light of the importance of capacity building and sustainability, while humanitarian agencies will face challenges in providing support to address the protracted situation continuously. PRS is a matter for development actors because, thanks to their operational advantages as summarised below, they are the ones that are capable of making unique contributions to finding a solution to this issue.

(a) The provision of support to the host government and community is a standard activity for development actors, and they are able to utilise the channels that they have already established with the line ministries and local municipalities. In many cases, the host countries have to deal with an additional burden on public services (e.g., schools, health services, and water) caused by the presence of refugees. In such cases, development actors are able to support the host countries in mitigating the burden by extending their operations. It is also important to note that development actors can support the local administration in shifting from a parallel system – which creates inequality in terms of the services available to refugees and the local population – to a single national system. The existence of care and maintenance assistance is especially problematic if humanitarian assistance decreases due to a fall in the attention paid by donors and all of the costs incurred in maintaining the system are borne by the local administration.

(b) Improving the livelihoods of protracted refugees is one of the areas where development actors can exercise their expertise. In protracted situations, many refugees are unable to enjoy their rights as stipulated in the 1951 Refugee Convention and other international instruments even though they are allowed to do so in legal terms. More often than not, they are not given opportunities to practice and improve their abilities. In such cases, they are forced to depend on outside assistance, and providers of aid have to continue their operations. With 35% of global refugees still confined to refugee camps¹¹, improving their livelihoods may offer a better life for them during their exile and help to end this vicious cycle of aid dependency. UNHCR also acknowledges in its Global

¹¹ UNHCR Global Trends 2013

Strategy for Livelihoods¹² that ‘self-reliance will enable refugees to live with dignity and create a future for themselves and their families’. This strategy may also have a positive influence on host communities given that, according to a study by Oxford University, refugees’ contribution to the local economy should not be underestimated and they are functioning as productive capital in Uganda¹³.

(c) A sector-wide approach by development actors is more relevant when assisting refugees in protracted situations. Development actors can provide various types of expertise in each sector based on a long-term developmental vision, including regional development and livelihood promotion. Such expertise is usually not available from humanitarian actors due to the different characteristics of their mandate.

III. Challenges

As demonstrated above, there is theoretically no automatic reason why, from the point of view of their mandate or expertise, development actors should ignore and exclude PRS from their operational purposes. That being said, it remains rather uncommon for development actors to give PRS a high priority in their planning and budgeting. When development actors do demonstrate a commitment to PRS, it is usually done on an ad hoc basis rather than as a matter of principle due to the challenges summarised below.

1. Challenges in terms of aid structure

International initiatives related to the provision of aid for refugees and development date back to the 1980s, when the concept of refugee aid and development (RAD) was first adopted at the International Conference on Assistance to Refugees in Africa (CARA) and the International Conference on Assistance to Refugees in Central America (CIREFCA). A number of initiatives have been launched with the aim of helping to share the burden of the host countries by providing additional assistance for refugees and the host communities and seeking collaboration between humanitarian circles and development actors. This study found that, despite a number of past slogans, the aid structure for humanitarian and development purposes is still fundamentally divided among many organisations, all of which operate differently. Below are some examples that highlight these structural challenges from a variety of perspectives as well as describe some attempts to overcome them.

(a) Policies: At the policy level, it is quite clear that most donors extend aid to refugees under the policy of humanitarian assistance based on matters such as the concept of human rights, regional stability, human security, and support for fragile countries. Few agencies clearly differentiate PRS from the refugee assistance that they provide as part of their humanitarian efforts. There have been some attempts, however. The World Bank has published a paper entitled ‘Forced Displacement – The Development Challenge’ and has

¹² <http://www.unhcr.org/530f107b6.pdf>

¹³ <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf>

discussed the role of development actors together with possible contributions from the World Bank. Similarly, the EU has issued a paper on PRS entitled 'Development, Refugees and IDPs¹⁴' that addresses the proactive role that can be played by development actors in tackling PRS. The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department (ECHO) is planning to make further efforts, stating: 'In 2015, ECHO will further intensify its work on dealing with the issue of development and protracted displacement (refugees, internally displaced people and returnees)¹⁵'

(b) Budgeting and planning

Budget cycle : The single-year budgeting system that is widely applied in the provision of humanitarian aid is not an optimal mechanism for addressing needs in relation to PRS as a longer timescale of at least several years is required to implement the necessary measures (e.g., it takes several agricultural cycles to confirm the effectiveness of a newly introduced agricultural technique). Nevertheless, the study did note some attempts to introduce multi-year budgeting systems. For instance, DFID and the Commission's Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO) apply multi-year funding for some projects, while the Danish International Development Agency (DANIDA) and Sida utilise multi-year funding for more development oriented operations, such as the ones they are conducting in Afghanistan. Sida earmarks a multi-year budget for UNHCR, Canada does the same for the Transitional Solutions

¹⁴ http://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/dev_refugees_idps_issues_paper_en.pdf

¹⁵ http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2015_en.pdf#view=fit

Table 1: Refugee assistance policy/Strategy of each agency

Humanitarian Assistance Policy	Ministry of Foreign Affairs, Denmark: Strategy for Danish Humanitarian Action 2010–2015 ¹⁶ Ministry of Foreign Affairs, Germany: Strategy of the Federal Foreign Office for Humanitarian Assistance Abroad EU: Annual strategies for humanitarian aid, 2015 (ECHO) Department for International Development (DFID), UK: The UK Government's Humanitarian Policy ¹⁷ Ministry of Foreign Affairs (MOFA), Japan: Humanitarian Aid Policy of Japan ¹⁸ Ministry of Foreign Affairs/Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Sweden: Strategy for humanitarian assistance provided through Sida 2011–2014 ¹⁹ Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Switzerland: Swiss Humanitarian Aid ²⁰
Displacement assistance policy	SDC, Switzerland: 'Strategic Framework 2013-2017: Global Programme Migration and Development' ²¹

Initiative (TSI) in Colombia, and the US's Bureau of Population, Refugees, and Migration (BPRM) plans multi-year funding for a few limited NGOs that provide assistance for PRS.

Country Assistance Strategy: The majority of development actors have not included refugee assistance in their various country assistance strategies (CAS). Only a few refugee operations by Sida and DG DEVCO are included under CAS, but this is not done on a systematic basis. This makes it difficult for development actors to realise a refugee-related project in their operations as the selection and allocation priorities for the budget are mostly incompatible with CAS.

A special initiative introduced by Germany may prove instructive for those aiming to overcome this problem. In 2014, the new minister for the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) launched its Special Initiative²², which allows

¹⁶ <https://www.drc.dk/media/1214371/strategy-for-danish-humanitarian-action.pdf>

¹⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67468/The_20UK_20Government_s_20Humanitarian_20Policy_20-20September_202011_20-20Final.pdf

¹⁸ http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/aid_policy_japan.pdf

¹⁹ <http://www.regeringen.se/contentassets/734ad6e6d0fb4dd9aa8aa8806cba97e3/strategy-for-humanitarian-assistance-provided-through-the-swedish-international-development-cooperation-agency-sida-2011--2014>

²⁰ https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/225372-humanitaere-hilfe-bund_EN.pdf

²¹ https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/themen/migration/strategic-framework-migration-2013-2017_EN.pdf

²² The objective of the Special Initiative is to identify solutions with regard to PRS, refugees, host communities and host governments. It is intended to aid stabilisation as a means of conflict prevention through cooperation with local communities, but it involves no military operations.

projects that require multi-year planning (four years) to be undertaken for the purpose of 'tackling the root causes of displacement, reintegrating refugees'. Since this initiative is backed by a clear vision from the highest level, it is likely that projects on the list will be implemented even if they are not covered by CAS.

(c) Decision making and reporting lines

Decision making: The study found that decision making with regard to humanitarian assistance was dealt with by the headquarters of all of the agencies that were interviewed. It is assumed that humanitarian assistance is usually provided as an emergency operation, which means that flexible and swift action is required for budget allocation. For the majority of agencies, though, the allocation of budgets for development assistance is delegated to country offices once the CAS has been approved. Given this, it is important to make sure that there is good communication between the headquarters and the country offices in the field.

Reporting lines at country offices: Information and proposals from a country office are essential for the decision makers, and the vision and strategy of an organisation should be clear and well integrated in the operations of the country offices in order to link humanitarian and development assistance. The study concluded that smooth communication could be accelerated in cases where the reporting lines for humanitarian assistance and development are integrated, especially if both functions are situated within the same premises. A diplomat interviewed for the study noted that the linking of relief and development efforts has progressed since ambassadors developed an understanding of both humanitarian and development assistance and began providing diplomatic support for displacement issues. A similar comment was made by an officer from a development agency on the basis that the political sections of delegations can provide diplomatic support for displacement issues since their offices are located within embassies.

2. Challenges vis-a-vis refugee-hosting countries

In many developing countries, the refugee issue is handled separately from other sectors. This is probably based on the notion that the provision of refugee assistance requires collective international efforts and that the host countries are not responsible for the causes. In reality, it is clear that a single country cannot handle this issue alone with its limited resources. The notion of burden sharing with regard to providing refugee assistance has been argued over, and at times disputed, at international forums. Developing countries hosting refugees claim that they have not received sufficient international support. In fact, donors have been reluctant to get involved in this argument over responsibility and burden sharing²³. This occasional lack of ownership on the part of the refugee-hosting countries brings with it other derivative challenges, such as those summarised below.

²³ In 2003, with a view to linking development assistance to a specific refugee situation, the Development Assistance for Refugees (RAD) and Development through Local Integration (DLI) programmes were proposed at the UNHCR Excom, but donors seemed uninterested in funding them.

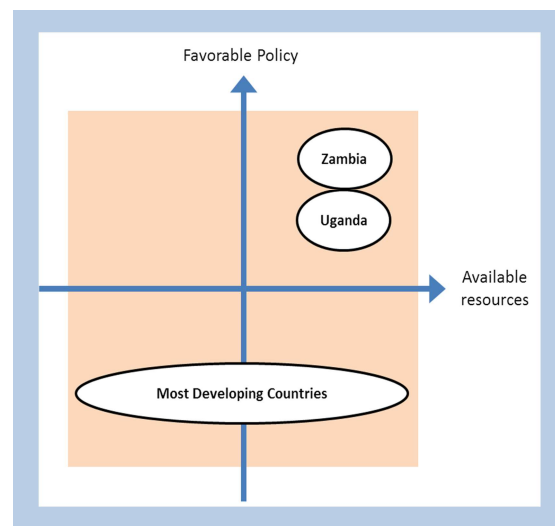
(a) Policy: The governments of developing countries hosting refugees do not generally have an incentive to proactively support refugees while leaving behind their fellow nationals who also need support to overcome poverty. As a result, these governments do not prioritise refugee support in their national development plans; in fact, some governments do not even include it. Often, they try to advocate the need to resolve refugee situations and call for international humanitarian support. Such appeals rarely prompt the active participation of development actors, who act according to the policies and priorities of their counterpart governments.

(b) Resources: In general, developing countries have limited resources with which to host refugees. The physical challenges involved in hosting refugees are, for example, an unavailability of natural resources (e.g., habitable or agricultural land and water), as well as insufficient infrastructure to be able to offer refugees healthcare and education. Also, it is important to pay attention to the potentially influential social ramifications of a country hosting refugees. For instance, a negative historical relationship or ethnic conflict with the refugees' country of origin may be given as a reason for a country refusing to allow refugees to stay on its soil.

(c) Receptivity: Although the policies and resources of the host country are interrelated as a variable that allows us to assess the possibility of development intervention, the study emphasises that policies are the primary factor because resources can be utilised for the hosting of refugees only if the government allows it. In other words, if a country's government has a restrictive policy towards refugees, the room for development operations would be limited regardless of the existence of developmental resources.

IV. Case studies

Uganda and Zambia are highlighted as case studies that pose fewer challenges to development actors in comparison with other more commonly discussed developing countries in Africa. Uganda and Zambia are unique in that the local integration of protracted refugees is a realistic goal that is already in sight, if not necessarily legally but at least factually. Based on the points made in the previous section, for an analysis of the uniqueness of Uganda and Zambia, the study set the following two perspectives as enabling factors allowing development actors to play a role in finding solutions for PRS: state policy and available resources.



1. State policy with regard to refugees

The Republic of Uganda is a signatory to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, as well as the Organisation of African Unity (OAU) Convention²⁴. The key

²⁴ <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>

elements of these international instruments have been incorporated into Uganda's domestic laws through the Refugee Act 2006 and the Refugee Regulation 2010. This affirms the entitlement of refugees in Uganda to access public services, such as health and education. The Refugee Act 2006 has a good reputation as it ensures the refugees' freedom of movement and work. In addition, refugees in Uganda are allowed to participate in elections as they have the right to vote at the village council level. Uganda's laws recognise almost all rights for refugees, with the exception of naturalisation.

The Republic of Zambia, another signatory to the main refugee conventions and protocols, has shown the same degree of generosity under its government policies towards refugees. Zambia is currently promoting the 'Strategic Framework for the Local Integration of Former Refugees in Zambia', under which former refugees²⁵ are to be provided with freedom of movement and work together with permission to reside in dedicated resettlement areas. This framework is said to go one step further than Uganda's policy in that it puts the possibility of naturalisation within the reach of former refugees while providing them with land as part of livelihood support that is provided systematically under the existing national resettlement policy, rather than relying on local landowners' generosity on an ad hoc basis. The number of eligible former refugees (i.e., 12,000 former Angolan refugees and 4,000 former Rwandan refugees) is rather limited compared to the number of refugees hosted in Uganda, though.

Another significant policy adopted by Uganda is the inclusion of the issue of refugees in its National Development Plan (NDP). The current NDP recognises refugee issues under public sector management and disaster management, and it is likely to be a part of the upcoming NDP from 2016.

As an example of a structural arrangement within a government, it is worth noting that, in order to turn their commitment into action, the Ugandan government has established a solid implementation structure for hosting refugees. The department in charge of refugee affairs has had its affiliation changed from the Ministry of Community Development to the Ministry of Interior, the Ministry of Education, Science, Technology and Sports, and the Ministry of Local Government before finally being placed under the jurisdiction of the Office of Prime Minister (OPM) in 1998. The mandate of the OPM is, in short, management of the national refugee policy, from its formulation, implementation and coordination through to its monitoring²⁶. In refugee hosting areas, Refugee Desk Officers are dispatched to the district office where they play a coordination role between the local government and the international actors who are there to help refugees.

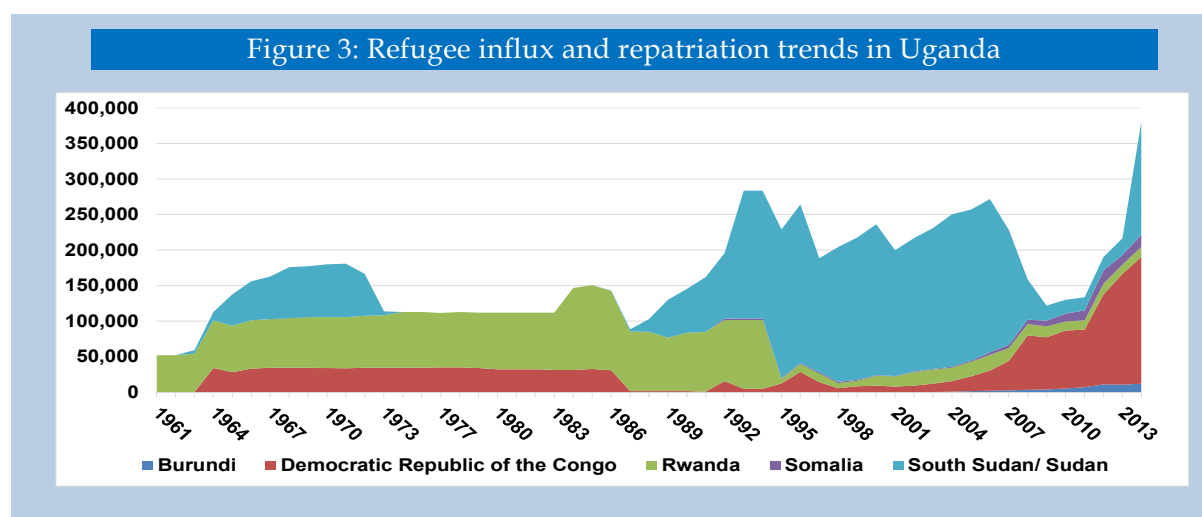
Zambia has yet to firmly position the local integration of former refugees in the current 6th NDP, which covers the period up to 2016. The Office of the Commissioner for Refugees (CoR; under the jurisdiction of the Ministry of Home Affairs) and its developmental partner within the government—i.e., the Department of Resettlement (DoR; under the jurisdiction of the Office of the Vice President)—are together attempting

²⁵ Their refugee status was ended in June 2012 in anticipation of their local integration in Zambia.

²⁶ <http://opm.go.ug/departments/departments-of-disaster-preparedness-management-refugees/departments-of-refugees.html>

to ensure that local integration is included as part of the next NDP. The operational handover within the government from the CoR to the DoR is to take place in 2016 under the strategic framework.

Based on interviews with government officials, the study determined that the progressive policies of Uganda and Zambia with regard to hosting refugees is rooted in their repeated experience of refugee influxes from neighbouring countries and their own experience of producing refugees. Uganda, for example, has continuously been faced with a cycle of refugee influx and repatriation (see Figure 3). Its history of accepting refugees dates back to the 1940s when Polish refugees arrived during World War II. Since then, the country has offered refuge mainly to South Sudanese, Congolese and Rwandans, and it currently hosts refugees from 30 countries, including Somalia, Burundi, Ethiopia, Eretria and Kenya. Uganda also produced refugees of its own during the regime of Idi Amin (1971–1979), with members of ethnic groups that were opposed to his rule having fled the country at that time. Many of these former refugees are now political leaders in Uganda.



Data source: UNHCR Uganda

2. Resource availability

Uganda's rich natural resources include vast unpopulated areas that make it possible for them to offer settlement land to refugees. Due to the increasing number of refugees, the size of the land provided has been shrinking²⁷, but the country is still able to provide a piece of land for residence and agricultural purposes. Most refugee settlements are located along the border and they live near local residents, not in areas totally isolated from the local community. This situation offers favourable conditions for development actors as it allows them to easily consider regional development that targets both refugees and local citizens. This allocation of farming land helps the refugees to secure their own source of income. However, on-site observations by the study team suggest that there is a need to

²⁷ The size of the allocated land used to be 50 m x 100 m, but it is currently 30 m x 50 m or 30 m x 30 m depending on the settlement. There have been discussions about the possibility of reducing the size even further to 20 m x 20 m or 10 m x 10 m.

improve the primitive and simple agricultural techniques and tools that they have available to them now in order to achieve higher productivity.

In Zambia too, land and space does not seem to be a source of concern for the host communities at the dedicated resettlement areas for former refugees, which means that there is a receptive attitude towards the former refugees. In the case of Zambia, though, the former refugees are supposed to move to newly reclaimed uninhabited land together with an equal number of local Zambians brought there from other parts of the country. This makes local integration in Zambia more akin to a development agenda with a focus not only on refugees, but equally on local residents. At the same time, the factor that the development actors need to consider is the level of priority placed on local integration among the country's other developmental needs, bearing in mind the limited number of primary beneficiaries under the local integration scheme and the geographical importance of the dedicated resettlement land from developmental viewpoints.

An integrated system for providing basic public services is a good platform for allowing development actors to intervene. In contrast, a parallel system separates refugee assistance from the host government's support, thereby hindering the provision of refugee assistance by development actors. However, this is not the case in Uganda, as its government provides basic public services through an integrated system to both refugees and the local population. Even data on refugee children and patients is reported to the Education Management Information System (EMIS) and the Health Management Information System (HMIS). In this type of situation, a supporting government system can be of benefit to refugees.

In Zambia, former refugees were confined to areas dedicated specifically to them so they had been largely separated from the local population until the introduction of the current system of moving former refugees to dedicated resettlement areas together with locals. As a result, the study observed a level of assistance being implemented by humanitarian actors that was in parallel with the public services provided to the locals, and this may have created a mind-set of dependency to some extent among the former refugees. This would make intervention at the dedicated resettlement areas by development actors, who focus primarily on self-reliance and sustainability, rather difficult later on. The study found that the relevant Zambian government sectors are well aware of these transitional challenges and that, under the strategic framework for local integration, the ownership and leading roles of the CoR and the DoR are well highlighted.

3. Good practices extracted from the Uganda and Zambia case studies in light of receptivity

Uganda and Zambia hold remarkably progressive policies for hosting refugees that are in line with the spirit of the main refugee conventions and protocols. Furthermore, in Uganda, refugee issues are included in NDP, which demonstrates its long-term commitment to resolving these issues. In terms of the availability of resources, both countries utilise their vast unpopulated land for resident and agricultural purposes in consideration of the lifestyles of the refugees. Under these circumstances, development actors have been able to undertake a wide variety of activities in their search for solutions.

One notable achievement of JICA in Uganda is the provision of rice cultivation training for protracted refugees from the Democratic Republic of the Congo and South Sudan. As rice is a cash crop in Uganda and the type of rice that refugees are provided with—known as New Rice for Africa (NERICA)—can produce 50 kg from 1 kg of seeds, the training is aimed at providing a better livelihood for refugees. The training was successfully conducted as an extension of a JICA project called the ‘Promotion of Rice Development Project (PRiDe)’²⁸.

Another example is the provision of concessional loans, which could prove to be a useful instrument for promoting inclusive development in refugee influx areas as such loans can have a huge socio-economic impact. The World Bank is holding discussions on providing a loan to the Great Lakes Region based on a joint study²⁹ conducted with UNHCR into displacement in the region. According to an officer in the Ugandan office of the World Bank, a member of the Global Program on Forced Displacement (GPDF) is in constant contact with them, and the displacement issue is being reflected in ordinary operations.



V. Conclusion and the way forward

Initially, this paper argued that there is theoretically no automatic reason why, from the point of view of their mandate or expertise, development actors should have to exclude PRS from their operational purposes, and that they should therefore be more proactive in contributing to the development of solutions for PRS. This argument is related to recent changes in the international environment that development actors operate in when providing refugee assistance. In the past, a steady but prompt deployment of refugee assistance was the main task of development actors in a post-conflict situation, so JICA endeavoured to support returnees as nationals of the country of origin under the reconstruction process. However, as the number of the displaced has increased and their period of exile has been prolonged, this requirement has been expanded to cover those

²⁸ http://www.jica.go.jp/english/news/field/2014/141218_03.html

²⁹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/24356083/forced-displacement-great-lakes-region>

who are trapped in PRS. The study found that the international development agenda and organisational missions suggest that the targeted people are not categorised by their status; instead, the categories are intended to include people who faces difficulties and are in need of help from the development side. In addition, the study also pointed out the following three advantages that development actors can offer in terms of helping to find solutions: strong connections with the line ministries and local municipalities; improved refugee livelihoods through capacity building; and expertise in different sectors for longer-term development. These advantages are generally not available from humanitarian actors because they have a different mandate.

Some key challenges still lay ahead of us, however. If we look at aid structures, we find that aid to refugees is typically handled under a humanitarian agenda that is not well connected to the development strategy. In many donor countries, humanitarian and development assistance are handled under separated systems, and there is no systematic structure for implementing assistance for PRS. Another point to consider is that the single-year budgeting system used in humanitarian circles limits the capability to make a commitment over the longer term. Conversely, many CAS developed by development actors do not include refugee assistance. Some good examples of how these challenges can be overcome were noted in this paper, but greater efforts have to be made to achieve what the international community has been repeatedly calling for since the concept of RAD was adopted in the 1980s.

To consider the other side of the coin, challenges in developing countries were analysed in order to identify a possible entry point for development actors. To measure receptivity, the study looked at the situation from the two perspectives that would be the most important factors for development actors: policy and resources. The Uganda and Tanzania case studies confirmed that the policy of the host country is the key factor to which those development actors should pay attention. If a country offers a favourable policy for hosting refugees that grants rights stipulated under international refugee instruments, development actors will be able to provide various types of assistance for the refugees as well as the host communities.

The situation in the world today changes rapidly, and sometimes suddenly, so we are continually being faced with new challenges. It is only recently that staff members of the development actors became familiar with a host community/country support framework known sometimes as the 'Help to Help'³⁰ strategy. It is easier to understand and operate as it does not require any theoretical or practical changes to the ordinary development assistance provided by developing countries. The only difference is probably that of the motivation to provide assistance. However, as was already mentioned in this paper, development assistance for PRS needs a mind-set from a theoretical standpoint. This may prove a challenge for development actors, but it is surely worthwhile undertaking this challenge so as to identify solutions for PRS through a collaborative effort between parties involved in the provision of humanitarian and development aid.

END

³⁰ This strategy is intended to support a host government that is helping (hosting) refugees.

第1部：第1次現地調査

第 1 章 第 1 次現地調査の概要

1-1 目的

第 1 次現地調査は、以下を主な目的として実施された。

(1) 国際社会の潮流を理解するため、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）を中心とした国際機関による長期化難民状況（Protracted Refugee Situations : PRS）支援に対する取り組みを把握する。

(2) 本調査の中心対象である二国間開発機関による難民・PRS 支援に対する実施体制及び取り組みを把握する。

(3) PRS 支援の課題・教訓（取り組みの成功要因・失敗要因）を抽出する。

1-2 調査団員

調査団員は、以下のとおりである。

氏 名	所 属	日 程
帯刀 豊	JICA 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室 援助協調シニア・アドバイザー	2015 年 2 月 8 日～ 2 月 22 日
日比野 崇	JICA 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室 主任調査役	2015 年 2 月 22 日～ 3 月 1 日
井関 ふみこ	株式会社グローバルリンクマネジメント 研究員	2015 年 2 月 8 日～ 3 月 1 日

1-3 調査訪問先

2015 年 2 月 8 日～2015 年 3 月 1 日に下記機関を訪問して調査を実施した。インタビュー対象者¹の一覧表は付属資料 1 を参照されたい²。

訪問先	UNHCR、国際労働機関（International Labour Organisation : ILO）、国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization : FAO）、国連ハビタット（United Nations Human Settlements Programme : UNHABITAT）、スイス外務省/スイス開発協力庁（Swiss Agency for Development and Cooperation : SDC）、 在ジュネーブ国連アメリカ政府代表部、カナダ政府代表部、日本政府代表部、 デンマーク外務省、スウェーデン外務省及びスウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency : SIDA）、欧州連合（European Union : EU）、欧州委員会 人道支援・市民保護局（European Commission, Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection : ECHO）、欧州委員会 国際協力・開発総局（Directorate General for International Cooperation and Development : DG DEVCO）、ドイツ国際協力公社（German Agency for International Cooperation : GIZ）（Echborn 事務所及び Berlin 事務所）、英国国際開発省（Department for International Development : DfID）、英国海外開発研究所（Overseas Development Institute : ODI）、Univ. of Oxford（順不同）
-----	--

¹ 48 名

² 8 カ国 10 機関及び EU に質問票を送付し、5 機関（Swiss/SDC, DANIDA, SIDA, GIZ, JICA）から回答を受領した。

第2章 関係機関による PRS 支援の取り組み

2-1 国際機関による PRS 支援の取り組み

人道支援においては、従来、緊急的な人道保護を目的とする保護維持型支援 (Care & Maintenance) が中心であったが、近年、難民の長期化が進み、PRS に該当する難民数の増加が続くなか、従来の支援アプローチは、持続的でなく、また機能しないとの認識が高まっている。そのため、UNHCR を含む国際社会は、難民問題の恒久的解決を最優先の取り組みとするものの、その実現が厳しい場合には、恒久的解決に備えた難民のレジリエンス³及び自立支援強化をめざす支援アプローチを検討し始めている。そのような場合、従来は人道支援機関において必要とされていなかった分野の知見が必要となっているため、当該分野に専門性を有する開発援助機関と連携する傾向が強まっている。また、一方で、開発機関側も PRS の課題に目を向け始めている様子がうかがえる。人道支援と開発支援の連携は、長年、国際社会においてその必要性が叫ばれてきた課題であるが、この PRS に取り組む際の課題としても注目されている。以下は、主な国際機関による難民・PRS に対する取り組みの概要をまとめたものである。

(1) UNHCR

UNHCR の本来のマンデートは、難民保護であるが、近年は難民支援に対するアプローチを保護維持型から自立支援型に切り替えつつあり、それに伴って開発支援の分野の能力強化もしくは他機関との連携強化に取り組んでいる。具体的には、以下に列挙するような各種取り組みが実施されている。

1) 生計向上のための世界戦略 (Global Strategy for Livelihood)

UNHCR は難民の自立支援の強化をめざし、生計向上のための世界戦略 (2014～2018 年) を策定した。この戦略は、ビジネスとして成り立つことを最終目的としており、インパクトを測るためのデータも重視している。特に難民をバリューチェーンに織り込むことに注力しており、農業、手工芸、IT を活用したデータアウトソーシング⁴の3分野に焦点を当てているとの記載がある。ただし、UNHCR が必ずしも開発の専門性を有していないため、UNHCR は開発機関との連携のための促進者 (convener/facilitator) に徹する姿勢をとっており、開発型 NGO、世界銀行 (World Bank : WB)、国連開発計画 (United Nations Development Programme : UNDP) 等の開発機関やプライベートセクターとの連携強化に努めている⁵。

2) 生計向上のための他 UN 機関との連携

ILO と連携し、自立支援 (Graduation Approach)⁶のためのバリューチェーン調査をエジプトとコスタリカで実施し、今後も他国で展開予定である。

FAO、国連児童基金 (United Nations Children's Fund : UNICEF)、国連世界食糧計画 (World

³ ショックやストレスに対応し回復する能力を指す。各機関により定義は、UNDP Resilience-based development response to the Syria Crisis : Position Paper 2014 の Annex A : The Concept of Resilience を参照。

⁴ 難民受入国において就労権が許可されていない難民に対して、IT 企業が訓練を供与し、その後海外からデータアウトソーシングの業務を委託する仕組みがパイロットプロジェクトとして実施されている。

⁵ UNDP との連携の重要性がうたわれているものの、UNHCR ライブリッド部門からはあまり連携していないとのヒアリング結果を得ている。

⁶ 最貧困層の難民に対して社会保障 (キャッシュ)、生計向上技術訓練、マイクロファイナンスを供与する形で自立を支援するアプローチ。

Food Programme : WFP) と共同で、難民居住地の周辺環境保護を主目的とした Safe Access to Fuel and Energy (SAFE) Programme⁷を推進しており、南スーダン、エチオピア及びミャンマーで試験的に実施している⁸。このプログラムは、熱効率性の良いストーブ、薪に代わる燃料の提供、薪や炭販売による収入依存から脱却のための他の生計手段の導入、から構成されている。

3) 恒久的解決運営事務局 (Solution Steering Group : SSG)

2013 年本部 3 部門⁹から成る SSG が創設され、UNHCR 全体となって、PRS の解決策にむけ、UNHCR のオペレーションを見直す取り組みが開始された。SSG は、各国事務所が解決戦略 (Solution Strategy) を有していない事実や、単年度予算 (半年ごとの計画) の弊害といった課題を洗い出し、それらに基づき、以下のような対応がなされている。

4) Solution Strategy 及び試験的複数年度プロジェクトの導入

2014 年 UNHCR 高等弁務官のイニシアティブとして“Seeds for Solutions”が打ち出され、難民問題の恒久的解決に向け、各国事務所が取り組みを望むプロジェクトを募集・選定し、パイロットプロジェクトに資金を供与する形で教訓を抽出する予定であった。その過程で前述のように、各事務所が Solution Strategy を有する必要性が提示されたことから、現在 UNHCR 恒久解決・移行支援部門 (Operational Solutions and Transition Section¹⁰ : OSTC) が Solution Strategy に必要な枠組み¹¹を作成中である。この Solution Strategy のなかでは、開発パートナーと合同調査を実施し、各機関による得意分野への貢献を促すよう、他機関との連携が重視されている¹²。

2014 年 12 月には、複数年度のプロジェクトを試験的に 5～10 カ国程度で実施することが決定された。各国事務所が Solution Strategy に沿った 2016 年度予算を作成するため、候補国として名乗り出た国のなかから複数年度パイロットプロジェクトを選定予定である。将来的には、これらのプロジェクトから抽出される教訓をもって、Solution Strategy の枠組みを随時改訂していく予定である。

なお、以下の 2 点が留意点として挙げられている。

Solution Strategy のなかで各国事務所がどのように目標値を設定するか本部は関心を示しているものの、解決策や (暫定的な) 現地統合の促進は、難民受入政府との間で政治的な問題となり得る可能性があるため、慎重に取り扱う必要がある。

恒久的解決の達成が非常に困難な現状下、難民の自立支援を通じた暫定的な現地統合が推進されている。これに対し、保護担当部門は、難民保護の恒久的解決が宙に浮いている現状に、一部憂慮を示している。

⁷ 環境保全の他に、ホストコミュニティとの軋轢、非持続的なライブリフッド、教育への弊害 (薪集めのため小学校の休学や退学と想定される)、薪集めの際の性暴力 (Sexual and Gender-Based Violence : SGBV) の危険性等の解消や、健康と栄養促進を目的としている。

⁸ SAFE は、2007 年 Inter-Agency Standing Committee (IASC) Task Force on Safe Access to Firewood and alternative Energy として開発された。その後、WFP がスリランカ、ハイチ、エチオピア、ウガンダ、スーダン、ケニアで実施し、UNHCR が Global SAFE Strategy を打ち出した。(出所: Joint Strategy on Safe Access to Fuel and Energy (draft), Rakhine State, Republic of the Union of Myanmar) その他 <http://www.safefuelandenergy.org/> 参照。

⁹ Division of International Protection、Division of Programme Support and Management、Division of External Relation の三部門

¹⁰ 開発的要素を UNHCR オペレーションに取り組む課

¹¹ チェックリスト/フォーマットを付けたガイドラインを策定中である。

¹² パートナー機関から Solution Strategy ガイドラインに対するフィードバックが織り込まれることが望まれる。

5) 二国間開発機関への期待

UNHCR における Solution Strategy 枠組みの作成担当者は、「二国間開発機関には、全フェーズ（緊急時、PRS、現地統合支援、帰還後の再定住支援、第三国定住後の再定住支援）での関与を期待している。PRS の予防や長期化に備えるためにも、緊急期から開発的な要素を踏まえた支援を行うことが不可欠である。」と回答している。

(2) UNDP¹³

UNDP は、難民流入地域ホストコミュニティ支援や（地方）政府の能力強化支援を実施している。代表的な案件としては、パキスタンにおいて One UN（1 つの国連）イニシアティブとしてパキスタンの連邦直轄部族地域（通称 FATA¹⁴）で実施されている難民受入地域（Refugee Affected and Hosting Areas : RAHA）Programme がある。

帰還民支援も実施しており、復興期の治安安定のため、雇用促進・生計向上支援を通じた経済活性化、インフラ復興等と併せて、帰還民の定住支援の重要性が、UNDP 戦略計画（2014～2017 年）に織り込まれている。

また、国内避難民（Internally Displaced Persons : IDPs）に対しても支援を行っている¹⁵。国連事務総長による IDPs に対する長期的な支援の必要性の提言に対応して、早期復興クラスター（Early Recovery Cluster : 人道・緊急支援から開発援助へのトランジションにおける支援）のなかに強制移住のためのテクニカルワーキンググループを創設し、UNDP がリーダーとなっている。UNDP が支援する脆弱国において IDPs の多くが発生していることから、UNDP は IDPs を重要課題ととらえている¹⁶。

なお、UNDP は、ソリューションズ・アライアンス（Solutions Alliance : SA）のプライベートセクター連携ワーキンググループのリーダーを務めている。

(3) ILO

4 年前から UNHCR の生計向上プログラムの支援のために、ILO のマイクロ・ファイナンス専門家が外向という形式で技術支援を実施している。年間総計で約 1 カ月程度の業務時間の協力であり、UNHCR がその分の専門家給与を負担している。また、ILO マイクロ・ファイナンス専門家の協力により、UNHCR のマイクロ・ファイナンス実用ガイドが作成されている。生計向上のための世界戦略作成の際にも、ILO が諮問委員会のメンバーとして召喚された。

前述の Graduation Approach のためのバリューチェーン調査がコスタリカとエジプトで行われたほか、過去にアフガン難民の帰還民を対象とした雇用創出調査を実施している。

なお、ILO は、SA のプライベートセクター・ワーキンググループにメンバーとして参加している。

¹³ UNDP ジュネーブリエゾン事務所の情報によると、UNDP は次の国において、難民・IDPs・ホストコミュニティ支援を実施している：ブルンジ、中央アフリカ共和国、コートジボアール、コンゴ民主共和国、エチオピア、ケニア、インド、ネパール、パキスタン、イラク、ヨルダン、レバノン（シリア難民・パレスチナ難民）、ソマリア、スーダン（TSI、ダーフル）、シリア、トルコ、コロンビア、ハイチ。なお、ウクライナが予定されている。

¹⁴ Federally Administered Tribal Areas: FATA

¹⁵ NY 本部では Policy and Programme Unit 及び Early Crisis Prevention Unit が IDPs 支援を担当している。

¹⁶ ただし、本部と現場における重要性は異なる模様である。詳細については「2-3-1 課題(1) UNHCR-UNDP の関係」を参照のこと。

(4) FAO

上記 UNHCR の「生計向上のための他 UN 機関との連携」で述べたように、FAO は SAFE Programme を通して、難民のための安全な燃料確保のための支援を行っている。

そのほかにも、難民の現地統合を望まない政府に配慮して、暫定的な農業アプローチとして、シリア周辺国の難民を雇用した薪ブリックの作成や、ヨルダンやレバノンにおいて土地開墾を必要としない農業（養鶏や Cash for Work）の方策を模索するなどの形で、難民の自立支援に協力している。

(5) UNHABITAT

UNHABITAT は、特に都市難民に対する支援を実施している。例えば、ヨルダンにおいて難民流入により家賃が高騰している状況下において、貧困層や難民が住居を確保できるよう、銀行との提携ローンによる Jordan Affordable Housing Programme (JAH) の試みを進めている。UNHCR は、難民キャンプにおけるシェルター提供には長年の経験があるものの、都市型難民への住宅支援の経験が少ないため、UNHABITAT が市場の消費動向をとらえた支援を行っている。

(6) 世界銀行（World Bank Global Programme for Forced Displacement : WB GPFD）

WB GPFD¹⁷は、強制移動（難民・IDPs）に対して、開発的支援がより効果的になされることを目的に 2009 年に設立され、WB をはじめとした開発機関における強制移動課題の主流化、及び人道と開発の連携促進のリーダー的役割を果たしている。GPFD の働きかけにより、脆弱国における強制移動の課題が、「世界開発報告（World Development Report）2011：紛争・安全保障・開発」¹⁸に取り込まれた。「GPFD 年次報告書 2013」によると、デンマーク、ノルウェー、スイス、カナダが GPFD に資金支援をしている。GIZ や DfID も GPFD の動きに関心を示している。

2-2 国際社会による PRS 支援の取り組み

以下の国際的なイニシアティブは、PRS の課題を考える際に、国際機関の参画を得た取り組みとして、注目しておくべきものであるため、概要を以下のとおり述べる。

(1) 移行期解決イニシアティブ（Transitional Solutions Initiative : TSI）

TSI は、難民問題に関して早い段階から開発援助機関を巻き込み、難民問題が当該国の国家開発の課題の 1 つとして位置づけられるよう当該政府に働きかけるとともに、難民問題に係る開発機関の長期的コミットメントを引き出すことを目的としたプログラムで、2011 年に UNDP・UNHCR・WB が提唱した。同プログラムは、東スーダン、コロンビア、（ネパール：後に中止）をパイロット国として取り組みが開始し、日本政府及び JICA は、2013 年よりコア・グループの一員として関係会合に出席し、日本の難民支援・開発支援の経験に基づき知的貢献を行ってきた。

¹⁷ 第 1 次現地調査では、NY に事務所を構える WB GPFD に対する聞き取り調査は実施していない。

¹⁸ これに伴い、ナイロビに「WB 紛争・安全保障・開発のための世界センター」が開設され、GPFD と連携して活動を行っている。

TSI スーダンは、2012 年に三本建てのプログラム¹⁹として開始されたが、2014 年政府の要請による見直しのため一時停止され、その後 UNDP 所長が（本件とは無関係の理由で）国外退去を命じられたことなどにより、2014 年 12 月末をもって UNDP は TSI を終了した。今後 UNHCR は、同機関下の通常の自立支援プログラムとして事業を継続する予定である（調査実施時点の情報）。なお、UNHCR の本部担当者は、難民関連事業に UNDP が参加したこと自体を成功ととらえており、TSI スーダンの成果をまとめる予定である。他方、WB による TSI スーダンプロジェクトが継続されるかどうかは、調査時点では不明である（その他、「2-3-3 教訓（1）TSI の取り組み」を参照）。

TSI コロンビアは、2014 年 12 月に中間レビューが実施され、現在も継続されている。

（2）Solutions Alliance（SA）

PRS 及びホストコミュニティ支援に対しては、人道機関よりも開発機関の強みが発揮できる場面が多いとの認識が一部の関係者に広まり、TSI の成果と反省を踏まえた新たな枠組みとして、デンマーク政府のリーダーシップの下、2014 年 4 月に SA が立ち上げられた。

SA は、難民を受入国に対する負担面（ネガティブな観点）だけでなく、開発の主体（消費者、起業家、経済活動家、雇用者）としての役割があることを提唱している。その実態を示すために、難民の経済効果のエビデンスの必要性を唱えている。

SA のアプローチとしては、政府に対するアドボカシーに注力している。例えば、ソマリアに対してハイレベル会合を開催し、難民と IDPs をソマリアコンパクトの平和安定ゴール No.4 に織り込むよう、ソマリア政府側からドナーへ支援要請に至ったことは、1 つの成果である。

今回の SA 会合は、EU がホストを表明しており、2015 年 6 月中旬の開催が想定されているが、EU の他行事との調整との関係から、開催時期はまだ確定されていない（注：その後、2016 年 2 月に開催されることとなった）。

なお、UNHCR のフィールド職員の大半が開発的取り組みを十分には理解していないことが報告されているように²⁰、本調査においても SA 創設メンバーの 1 人が「SA はファンディング組織ではないことを、UNHCR フィールド職員が理解する必要がある」と指摘している²¹。

2-3 国際機関による PRS 支援の課題、好事例、教訓

国際機関に関する文献調査及びインタビュー調査を基礎とし、本調査実施によって判明した主な課題、好事例、教訓として、以下の項目が挙げられる。

2-3-1 課題

（1）UNHCR-UNDP の関係

PRS は緊急援助から開発への移行期支援に相当するため、本来であれば UNHCR-UNDP

¹⁹ ①UNDP-UNHCR 合同プログラム、②UNHCR 複数年度自立支援プロジェクト、③WBTSI プロジェクト

²⁰ E/AC.51/2015 Evaluation of the office of the UNHCR, Report of the office of Internal Oversight Services (draft)

²¹ 一部の参加メンバーは、SA の機能に懐疑的であった。また、SA の運営機関の役割明確化の必要性を指摘しているメンバーもいる。

間の良好な連携による支援が期待されている。しかし、現実には、どの機関が主導するか、現在大きな課題となっている。今次調査で聴取した国連機関及び各国外務省関係者による指摘を以下のとおり要約する。

①UNHCR、UNDP 双方に十分なキャパシティがない。

- ・ UNHCR にとって、生計向上は伝統的な業務ではないため、技術や経験が不足している。
- ・ UNHCR は、実行能力はあるものの、UNHCR 内の人員で固まる傾向が強く（現在変わりつつあるが）、他機関との連携を得意としない。
- ・ UNDP は、すべてを自前で実施しようとするが、実行能力が伴っていない。また実施能力は、各国事務所によってバラつきがある²²。
- ・ UNDP 主導の Early Recovery Cluster は、機能していない。

②双方の役割分担が不明瞭である。

- ・ 帰還民の再定住：UNHCR が最近改訂した Re-integration Handbook のなかで、パートナーとの連携が重要視されているが、UNDP の役割は明記されていない²³。
- ・ IDPs：従来は UNHCR の管轄下にあった²⁴が、IDPs が発生するのは脆弱国であることが多いため、UNDP が支援対象とする脆弱国において必然と IDPs が重要問題になることが多く、両者の役割分担が不明瞭。強制移動 TWG のコンセプトノートには、UNDP がリーダーとして記載されている。

その他、「2-3-3 教訓（1）の3）TSI コロンビア」も参照されたい。

（2）国連の課題/GIZ との関係

前述のパキスタンにおいて One UN イニシアティブとして実施されている RAHA Programme のなかで GIZ も活動していたが、GIZ は最近 UN 傘下を離れ、独自にパキスタン政府に対する難民支援を継続している。その理由として、①GIZ が実施した調査による提言（改善策）を国連が受け入れなかった、②RAHA Programme の監査報告書内容が、良い結果でなかった、③UNHCR のコンサルタントが主な活動を実施しており、カウンターパート（Counterpart：C/P）の能力向上が十分に実施されていない、等がインタビュー時に指摘された。ただし、それらが真の理由であるかは今次調査では十分に検証できておらず、詳細を把握するためにはさらなる調査が必要である。

（3）ノンキャンプ型難民支援の増加

都市型難民が増加し、現在では世界の難民の半数以上を占めているなか、UNHCR は難民キャンプの設置自体が難民の長期化の一要因となっていると考えており、ノンキャンプ型の支援をめざしている。他方、難民キャンプに比べ、都市部における難民のトレース（追

²² UNDP の現場が動きにくいその他の理由：①（帰還後の再定住は UNDP 戦略計画 2014～2017 に盛り込まれているものの）強制移動は、本部において優先課題ではないため、本部からの十分な支援がなされていない。②UNDP が強制移動を支援するかどうかの選定基準は、難民受入政府が強制移動支援を優先課題に掲げているか（国家開発計画に含まれているか）による場合が多い。

²³ ハンドブックを作成した担当官は、「UNDP は各国によって状況が異なり、他のドナーの方がキャパシティがある場合がある。」と回答している。

²⁴ 難民・IDPs・帰還民の保護は UNHCR のマンデートであるため、UNHCR は他機関が保護に関与するのを望まない。

跡)は困難である。聞き取り調査においても「(先進国がシリア難民の大規模な第三国定住受入れを表明しているなか)、都市部における脆弱層の適切なスクリーニングは UNHCR にとってチャレンジになるであろう」と指摘されている²⁵。

(4) エビデンスデータ重視の傾向

人道支援に開発的要素が織り込まれることから、よりエビデンスベースの(データに基づいた)事業運営が必要とされている。UNHCR による指標を用いたプロジェクトマネジメントに加え、WB が難民の経済効果を図ろうと試みているように、開発機関による経済効果指標の設置を SA の研究データワーキンググループで議論中である。このような開発分野のデータに基づく事業運営は、UNHCR が得意とする分野ではないため、技術の強化と WB 等の開発機関との連携の必要性が指摘されている²⁶。

2-3-2 好事例

難民支援に開発的要素を取り入れるため、国際機関において、以下のとおり、人道と開発の連携促進の取り組みが行われている。

(1) UNHCR と WB の連携

昨今、UNHCR は開発機関のなかでも WB との連携を強化している。例えば、UNHCR が、レバノン、ヨルダン、アフリカ大湖、アフリカの角地域の難民データを WB に共有し、強制移動の(正負の)インパクトを調査中である。この調査結果から、開発機会を最大化し、強制移動の長期化予防に資する支援方法の導出が期待されている²⁷。

(2) ILO と UNHCR の人的交流

UNHCR の不足する専門性を補うため、上述のとおり、UNHCR の生計向上プログラムを支援するため、ILO のマイクロ・ファイナンス専門家が出向という形式で技術支援を実施している。

(3) ビジネス連携

各国連機関が、新たなパートナー(特に民間企業)を次々と開拓している。例えば、UNHCR は、IKEA に自らの事業に参入してもらっており、さらに難民の雇用促進を目的として、さらなるプライベートセクターとの連携強化を促進している。ILO も多国籍企業による途上国での雇用促進と弊害予防に努めている。UNHABITAT も、前述のとおり、都市部における住宅市場の需要と供給を踏まえた支援を実施している。

²⁵ インタビューをした外交関係者の指摘。

²⁶ インタビュー先の多くは、「UNDP との連携が不調であるため、UNHCR は WB との連携強化が不可欠であり、実際そのように動いている」と回答。

²⁷ 出所：Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 60th meeting, EC/65/SC/CRP.15, 6 June 2014 "Update on solutions"

(4) UNHCR-UNDP 地域難民レジリエンス計画 (Regional Refugee & Resilience Plan : 3RP) のためのリージョナル MoU

シリア危機に対して UNHCR と UNDP は、2013 年 12 月付で 3RP 支援のためのリージョナル MoU を締結している。両機関における役割分担の明確化が指摘されるなか、両機関がめざす具体的な連携の方向性²⁸について文書化されたことは、MoU の作成の重要性及び 3RP 連携事業からの教訓により、今後他国における UNHCR-UNDP 共同事業の業務改善に資することが期待される。

(5) NGO、UNHCR 勤務経験者のネットワーク (属人的要素)

前述のとおり、開発における強制移動問題 (難民及び IDPs) の主流化に貢献してきたのが、WB の強制移動対策のためのグローバルプログラム (Global Programme on Forced Displacement : GPFD) である。このプログラムのリーダーを務める人物 (デンマーク人) は、NGO (難民支援分野)、UNHCR にて人道と開発連携に携わり、現在 WB に籍を置いている。また、デンマーク外務省人道支援チーム長として、SA の立ち上げを率いた人物も、UNHCR、NGO 勤務の経験があり、難民分野に精通している。同国外務省は、WB GPFD に資金提供する形で、開発分野への難民主流化を後押しすると同時に、デンマーク外務省内の開発部門の巻き込みに取り組んでいる。

2-3-3 教訓

聞き取り調査による、TSI の取り組み、及びザンビアにおける現地統合促進策 (過去・現在) の教訓は、以下のとおりである。

(1) TSI の取り組み

1) TSI ネットワーク

- ・相手政府に配慮した「暫定的な現地統合」の取り扱い、及び政府による理解の必要性
当初、母国帰還や第三国定住に備え、難民の自立支援を通じた「暫定的な現地統合」やホストコミュニティ支援が計画されていたが、「現地統合」という言葉に対して現地政府が反発し、TSI の開始に至らなかったと報告されている。他国政府も現地統合を嫌う傾向が強いことから、「暫定的な現地統合」に代わる別称が必要である。また、次のスーダンと同様、政府の理解が十分にある国をパイロット国に選定することが重要である。

2) TSI スーダン²⁹

- ・プロジェクトの一本化の必要性

TSI スーダンは、①UNHCR、②UNHCR-UNDP、③WB プロジェクトの三本建てであったが、TSI として実施するならば、一本化されることが望ましかった³⁰。また、ス

²⁸ 詳細な役割分担は明記されていないものの、共同で実施する事業ステップが記述されている。

²⁹ UNDP/UNHCR Joint Programme Phase I (2012-2014) 2013 Annual Report によると、日本、ノルウェー、オランダ、IKEA 基金が資金を拠出している。

³⁰ 聞き取り調査において、「UNHCR-UNDP の連携機能に当初から懐疑的であったので、支援を控えた」「そもそもスーダン政府との調整はハードルが高い」との指摘あり。

ーダン政府の期待に応えるためにも、UNDP 等の開発機関の大規模な関与が必要であった³¹。

- ・政府の十分な理解の必要性及び政治的條件の難しい国をパイロット国に選定する理由

以下の①～④のとおり、当初から十分な政府〔中央、地方、難民監督事務所（Commissioner of Refugee : CoR）〕による理解が重要であった。また、成功例の産出を目的とした TSI ならば、当初からハードルの高い国はパイロットプロジェクトの対象にすべきではなかった。

- ①当初中央政府は関心を示していたが、プロジェクトの実態が期待より小規模と判明後、政府の姿勢が変わり、協力に消極的となった。また、PRS 支援をスーダン政府に内包化し、UNHCR が撤退した場合、難民支援のための国際社会からの支援が停止されることを危惧した可能性が高い。
- ②TSI スーダンのプロジェクト実施地域は、中央政府と対立するカッサラ州にあり、地元住民と同じ民族であるエリトリア難民を支援する国連機関を、中央政府は心よくとらえていなかった。
- ③難民支援を担当する政府機関（CoR）が既得権益を手放そうとしなかったことが、難民の自立支援及び各省庁への権限委譲の妨げとなった。
- ④スーダン政府は、政治的に難しい国であり、UNDP 代表以前にも、ある NGO が国外退去命令を受けている。

3) TSI コロンビア³²

TSI スーダンと比較すると、TSI コロンビアは良好な結果であると指摘する者が多かったものの、SIDA による中間レビュー報告書（要約）には、多くの課題点（特に UNHCR-UNDP 実施体制の難しさ）が指摘されている。聞き取り調査では、以下のようなコメントがなされていた。

- ・政府巻き込みの遅れ

本来ならば、プロジェクト計画時から政府の関与及びオーナーシップが必要であるが、政府の巻き込みが事業実施途中からであった。

- ・UNHCR-UNDP 間の予算共有システムあるいは基金創設の必要性

UNHCR は予算を確保できた一方、UNDP は予算不足のため、UNDP の活動が当初計画どおりに進捗しなかった。両機関での予算共有システム、あるいはプールファンドの創設が望ましい。

- ・UNHCR と UNDP に必要とされる実施能力及び役割分担の明確化の必要性

プロジェクト開始前に、IDPs 現地統合プロジェクトに必要なコンピテンシーが明確にされていなかったうえ、プロジェクト実施能力を UNHCR、UNDP が十分に有していなかった³³。さらに、双方の役割分担が明確でなかった。

³¹ 聞き取り調査において、「スーダン政府に対して UNHCR の本来の権限を説明することや、開発機関として UNDP によるさらなる介入が必要であった」との指摘あり。

³² CIDA、SIDA の他に USAID も資金を拠出しているとの情報もあるが、Web 上情報では確認できていない。

³³ SIDA 中間レビュー報告書（要約）によると、現場と本部（ジュネーブ、ニューヨーク）の技術担当官の連携が UNHCR では良好であるが、UNDP 内では十分でなく、モニタリング評価の強化が求められている。また、UNDP は戦略的に運営能力

- ・ WB との連携効果の機会喪失

WB が政府にキャッシュ・トランスファー条件付きローンを提供していたが、WB は TSI に参加していなかったため、(キャッシュ・トランスファーを TSI 対象地域に資する) 連携効果の機会が失われていた。

4) TSI に共通した課題

- ・ 政府の巻き込み不足
- ・ 十分でないドナーへの進捗報告

資金を供出した複数国の外務省関係者が、TSI の進捗あるいは評価報告書を受け取っていないと回答している。

(2) ザンビアの現地統合支援による教訓

1) 過去のザンビア・イニシアティブ³⁴

- ・ 他の開発パートナーの巻き込み不足

UNHCR・政府間で現地統合計画が作成されたが、他の開発パートナーのオーナーシップ醸成のためにも、当初から他機関を巻き込むべきであった。

- ・ ドナー支援のモメンタムの消滅

ZI 資金の不正使用疑惑とともに、ドナーの支援が 2005 年末に中止され、当初の計画が大幅に縮小された経緯がある³⁵。資金の不正使用予防に努めるとともに、ドナーのコミットメントが継続する期間内に、集中して計画を実行・完了する必要がある。

2) 現在進行中のザンビアにおける現地統合計画

- ・ 政府とパートナーの巻き込み（好事例）

前回の教訓を基に、UNHCR は、ザンビア政府（難民局長）とローカルチーフの巻き込みに努めた。現在も、UNHCR スタッフが地方開発委員会に参加し、地方開発計画の各セクターに難民の再定住支援を織り込むことに努めている。パートナー連携の面でも、UNHCR とザンビア政府は、当初から開発パートナーを巻き込み、約 1 年半～2 年かけてザンビア国現地統合計画を策定した。WB の関与の取り付けにも成功している。

- ・ 国家開発計画に含まれていない（課題）

現在進められている現地統合計画が、国家開発計画に織り込まれていないため、以下のような弊害が生じている。

① 政府内での温度差

難民局長は現地統合計画を進めることにコミットしているが、政府内の他省庁においては、本計画の優先順位は低い。これは、現地統合の対象者が 1 万人³⁶と少数であることとも関係していると考えられる。

を強化する必要があると指摘されている。

³⁴ ザンビアにおける 2000 年代初頭の現地統合化計画

³⁵ JICA「ザンビア国ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト終了時評価報告書」（2008 年）

³⁶ ザンビア政府は、その他に 4,000 人程度のルワンダ難民の現地統合を検討している。

② UNDP のリーダーシップ不足

政府の優先課題でないことため、UNDP は本計画の支援を明示していない。本来であれば、国家開発計画や国連開発支援枠組み（United Nations Development Assistance Framework : UNDAF）作成を政府とともに主導する立場にある UNDP のリーダーシップが期待されるが、現実には資金が確保されていない。また、UNHCR-UNDP の役割が明確化されていない。

・ドナーの巻き込み不足

聞き取り調査のなかで「支援を要請されていない」「ドナーミッションがあるならば、声をかけられれば参加の意向である³⁷」「SA、UNHCR、ザンビア政府と動きが統一されていないように見える」との回答が訪問先外務省関係者からなされている。

2-4 二国間開発機関による PRS 支援の取り組み

本項は、今回訪問した 7 カ国の関係機関〔米国人口難民移民局（Bureau of Population, Refugees and Migration : BPRM）及び米国国際開発庁（United States Agency for International Development : USAID）、カナダ外務省、スイス外務省、デンマーク外務省、スウェーデン外務省及び SIDA、ドイツ/GIZ、英国/DfID〕及び EU（ECHO 及び DEVCO）についての記述である。なお、EU は、地域共同体であるため二国間開発機関に分類すべきか議論があるところではあるが、EU が実施する支援の実施方法から、便宜上、本調査においては二国間開発機関と同列に扱い、本項に含めて記述している。

2-4-1 二国間開発機関の政策における難民及び PRS 支援の位置づけ

(1) 難民支援の位置づけ

訪問した大半の二国間開発機関において、難民支援は人道支援の下で実施されている³⁸。

- ・人道支援方針を掲げているのは、スイス外務省、デンマーク外務省、スウェーデン/SIDA、ドイツ外務省、ECHO、DfID である。スウェーデン/SIDA は、現在人道支援方針を改訂中である。
- ・米国 BPRM 及びカナダ外務省は国別に対応しており、難民に焦点を絞った支援方針は構えない方向である³⁹。一方、USAID は、IDPs 支援方針を改訂中である。
- ・スイス外務省/SDC は、強制移住（難民・IDPs）支援方針を作成する方向で動いている。

(2) PRS 支援の位置づけ

通常の難民支援と PRS 支援について、明確な区分を有している機関は存在しなかった。

- ・EU : ECHO・DEVCO 双方ともに難民支援を実施している。ECHO の人道予算のうち少なくとも 15～20%程度は PRS に支援しており⁴⁰、ECHO と DEVCO の明確な役割分担は

³⁷ カナダ及びデンマークはザンビア支援を終了し、大使館を閉鎖しているため、要請がない限り支援はしない方向性である。カナダは 2014 年 UNHCR 拠出金の一部をザンビア現地統合策のために使途を指定していたが、2015 年からは指定していない。

³⁸ 難民支援のその他の理由として、人権、地域の安定、人間の安全保障、自国への難民流入の予防等が挙げられている。脆弱国との関連で支援している国も多い。

³⁹ BPRM の役割及びめざすゴールを示した従来の保護政策（Protection Policy）は存在する。

⁴⁰ 「理想的には、ECHO は当初 6 カ月程度の生命救済に従事し、その後は DEVCO にオペレーションを移管することが本来の望ましい形態であるが、実際には、例えばアフガン難民の大半は、ECHO が支援しているなど、必ずしも事業移管がスムーズに行われているわけではない。」（EU 関係者による説明）

なされていない。

- ・ドイツ：人道支援は外務省、移行期支援（Transitional Development Assistance：TDA）⁴¹は経済協力開発省（Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung：BMZ）という役割分担が基本的にはなされているものの、双方とも UNHCR に拠出しており、区分は明確でない⁴²。

2－4－2 二国間開発機関による難民及び PRS 支援の実施体制及び事業実施

(1) 実施体制

訪問した二国間開発機関による難民支援の実施体制の主な点は、以下のとおりである。実施体制の一覧表については、表－1 を参照されたい。

- ・難民支援の管轄：GIZ を除いた全機関がドナーとして、国際機関・国際赤十字・NGO に資金を拠出している⁴³。ドイツは、一部 GIZ を通して直接支援を実施している。
- ・予算サイクル：大半が単年度であるが、デンマーク、DfID、DEVCO 等で一部複数年年度が導入されている。スイスも複数年計画の単年度予算を適用している。
- ・国レベルのレポートライン：国レベルでは、スウェーデン外務省と SIDA、ドイツ外務省と BMZ〔GIZ とドイツ復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau：KfW）担当〕は同じ大使館内に位置しているうえ、カナダ、デンマーク、スウェーデン⁴⁴、ドイツの大使館内では人道支援と開発支援の報告ラインが一本化されている。カナダ外務省関係者は、「外務省と CIDA が別組織であったときよりも、ひとりの大使が人道と開発双方の支援内容を理解することにより、以前よりも連携が促進されている」と述べていた。
- ・裁量権の度合い：現場レベル（各国に所在する在外公館ないしは事務所）において、人道支援と開発支援に関する裁量権が付与されている場合は、実践的な連携のとられた事業実施が可能であるといわれている⁴⁵。しかし、今回の訪問先機関においては、人道支援を全機関とも本部が統括している⁴⁶。開発部門は、国別方針が一度策定されると、予算配賦等の決定はすべて現場レベルに一任されている機関が大半である。
- ・同一機関内の部門間の連携：人道と開発部門（課題部・地域部等）の連携強化の方向にあるのが、スイス外務省と EU である。スウェーデン外務省人道部門と SIDA 人道支援部門の連携も活発である。

⁴¹ 以前は、Development-oriented emergency and transitional aid（DETA）と呼ばれていた。

⁴² GIZ 関係者による説明。

⁴³ USAID の海外災害援助室（Office of U.S. Foreign Disaster Assistance：OFDA）は NGO へ資金提供を実施しているが、地域部は二国間直接支援も行っている。

⁴⁴ スウェーデンの場合、開発に関する事項について、開発担当公使に報告する。

⁴⁵ Global Public Policy Institute, “Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance: A Contribution to the International Debate”（June 2011）

⁴⁶ 人道支援は基本的に緊急対応であり、フレキシブルな予算配賦が必要であるためという指摘あり。

表ー1 各国政府機関による強制移住（難民・IDPs）支援の実施体制

国	機関名	担当分野	主な役割	予算サイクル	国レベルの レポートライン	裁量権		連携状況
						人道	開発	
米国	BPRM	難民	ドナー	単年度（ごく一部のPRRS担当 NGOは複数年度）		本部		BPRMとUSAIDの連携薄い； OFDA注2は、開発部門の協力を 得て開発的要素を導入する 方向である。
	USAID	IDPs（一部難民も 含む）・開発	ドナー	単年度			国事務所	
カナダ	外務省	人道・開発	ドナー	単年度（TSI Colombia複数年）	大使館一本（開発部門も大使に報告）	本部	国事務所	
スイス	外務省 （SDC注3含む）	人道・開発	ドナー（SDC: 一部技術支援 含む）	4年計画の単年度予算	将来大使館一本化の報告性（現在、大使館、外務省の人道・開発部門を同じ 建物に統合の方向性）	本部	国事務所	人道・開発の連携実施中
デンマーク	外務省	人道・開発	ドナー	単年度 複数年度（アフガン等）	大使館一本	本部	国事務所	
スウェーデン	外務省	人道（UNHCRへの Core Funding）	ドナー	単年度	大使館一本（開発に関しては、開発担当 公使への報告）	本部		外務省とSIDAの人道部門の連携 強い（2週間ごとのHUMSUM 開催）
	SIDA	人道（UNHCRへの 国別支援）・開発	ドナー			本部	国事務所	
ドイツ	外務省	人道	ドナー	単年度	大使館一本（GIZとKfWを担当するBMZ 職員が大使に報告。なお、GIZは大使 館とは別に事務所を構えている）	本部		外務省とBMZの連携は不定期； Special Initiativeに関しては、定期的 に会合開催
	BMZ	移行期支援・開発	ドナー	単年度？/複数年度			本部	
英国	DfID	人道・開発	ドナー	単年度/複数年度				人道と開発の連携特になし
EU	ECHO	人道	ドナー	単年度	別ライン（ECHOは人道の中立性を保つ ために独立事務所；DEVCOはEU代表 部の一部）	本部		人道と開発の連携強化計画 中
	DEVCO	開発	ドナー	複数年度（7年間）			60%本部 40%現場 （おおむねの 感覚）	

その他の各国の実施体制に係る特記事項は、以下のとおりである。

米国	・ 難民を専門に扱う BPRM と開発を担当する USAID（難民支援に対する食糧支援と IDPs 支援を含む）に分かれている。 ・ USAID には危機に対応して 5 カ年国別方針を変更することが可能な“Crisis modifier”という体制が導入されている。また紛争起因の災害が比較的ゆっくりと進捗する場合は、人道部門（OFDA、FFP⁴⁷、OTI）と開発部門（地域部）が共同委員会を構成して、プログラムが作成されている。既存の開発支援に人道支援のニーズを織り込む形でイラク IDPs のニーズに対応したケースもある。
カナダ	・ 貧困削減は外交政策の 1 つであるとの考えに基づき、2013 年に外務省と開発機関である CIDA が統合された。その結果、大使館レベルでは外交、開発の双方を 1 人の大使が担当することになり、開発に対する今まで以上の政治的後押しを得て、二機関統合による効果が報告されている。
スイス	・ 外務省の政策部門人間の安全保障課（Human Security Division : HSD）が、移民政策を担当し、SDC が人道支援と開発協力を実施している。SDC の内人道支援部門である人道援助隊（部）の（Swiss Humanitarian Aid Unit : SHA）が、難民及び IDPs に対応している。SDC の移民と開発国際プログラム（Global programme Migration and Development : GPMD）は、移民問題をハイレベル会合等で提唱している。そのほかに、移民局がスイスの難民受入れを担当している。 ・ SDC はドナーとして国連、国際赤十字、NGO を通した資金提供を通常実施しているが、復興支援の際には、相手国政府に専門家を派遣する二国間技術協力も行っている。国連にも出向という形で専門家を派遣している。
デンマーク	・ DANIDA は、デンマーク政府による開発援助の通称であり、DANIDA という組織があるわけではない点に注意が必要。援助の実施機関は、外務省である。 ・ 人道支援は、ドナーとして国際機関、国際赤十字及び NGO⁴⁸への資金供与のみであるが、開発支援においては、財政支援及び技術支援も行っている。例外的に、ケニアの難民部局へのアドバイザー派遣予算を人道支援部門が負担している。 ・ スイスや EU がモデルとした出身地域イニシアティブ（Region of Origin Initiatives : ROI）⁴⁹を 2003 年に開始した。現在の EU によるシリア周辺国支援の地域プログラムも、ROI に基づいて構築され、デンマークが運営を一任されている。
スウェーデン	・ 外務省及び SIDA とともに、資金拠出を主とするドナーである。外務省人道支援部門が UNHCR のコア拠出金を、SIDA が UNHCR の国別資金を提供し、現場情報を外務省に上げている。例外的に実施された二国間技術支援として、モザンビーク政府（2006 年）とレバノン政府の能力強化がある。 ・ 難民・IDPs は、基本的には人道支援部門の管轄であるが、IDPs の一部は人間の安全保障課（開発部門が資金を負担）が担当しているケースもある。人間の安全保障課は、人道から開発への復興支援期の移行期支援に相当する。 ・ アフガニスタン、シリア、南スーダンの支援は本部が統括するものの、その他の国における事業は、各大使館の開発担当公使に予算配賦方法をはじめとするすべての権限が一任されている。

⁴⁷ The Office of Food For Peace, The Office of Transition Initiatives

⁴⁸ 質の担保と効率性のために、提携 NGO にのみ、資金提供を行っている。

⁴⁹ 5 つの要素から構成されている：①難民・IDPs・ホストコミュニティの保護・生活条件の改善、②帰還及び帰還民の再定住支援、③現地統合あるいは第三国定住のための自立支援、④難民と移民の混在移動に対する途上国政府監督官庁の能力強化、⑤EU や革新的なパイロットプロジェクトを通じた、移民と開発分野の協力。

	・ SIDA は、大使館レベルの職員数（主に開発担当）の増加に努めている。SIDA のシリア支援は、人道と開発部門合同の包括的アプローチによる複数年度プロジェクトであり、人道部門と開発部門双方の職員がアンマンに駐在している。
ドイツ	・ 人道支援は外務省、PRS を含む移行期開発支援（Transitional Development Assistance : TDA）は基本的には BMZ の管轄であるが、TDA の開始・終了時点が明確でないため、外務省と BMZ の担当が一部明確でない部分もあると述べる内部関係者もいた。通常の技術支援に関しては、GIZ 及び KfW は、BMZ から優先的に委託を受けているが、TDA に関して、GIZ は他機関や NGO が参加する競争入札に応札する必要がある。 ・ 外務省が人道支援を担当するようになった際に、従来の UNHCR-BMZ Partnership Programme が廃止された。それに代わり、2014 年 BMZ 新大臣着任後、4 年間の複数年度プロジェクトが認められる特別イニシアティブ「強制移動の根本原因への取り組み、及び帰還民の再定住⁵⁰」が創設された。 ・ ドイツは、難民支援に注力しているが、強制移動は国別方針にはまだ織り込まれていないとの回答であった。
DfID	・ DfID は、外務省の一部門ではない。 ・ 人道支援方針では、人道に開発的視点の取り込みがうたわれているものの、開発部門への強制移動の主流化への取り組み予定は現時点では特になくとの回答であった。
EU	<ECHO> ・ 現場への権限委譲を進めるため、フィールド事務所のハブを 6 カ所から 13 カ所に増設する予定である。 <DEVCO> ・ シリア支援のための Regional Development and Protection Programme (RDPP : 2014-2017) は、DANIDA に権限が一任されているが、最終的な財政面での責任は DEVCO にある。 ・ Urban Policy の作成と、Protection Policy の改訂を予定している。

(2) 事業実施状況

従来の難民支援と異なるのは、①ホストコミュニティを含めたインクルーシブアプローチ、②自立支援、③緊急支援時からの開発的支援、④一部で食料支援がキャッシュ配布に変化している点である。

ドイツ/GIZ は、難民の長期化予防のために、緊急時からホストコミュニティ支援（水、ゴミ、排水等）、及び難民も含めた教育や職業訓練を実施している。シリア周辺国では、難民に水道工の技術指導を行い、コミュニティが直面している課題（水道の修理）に貢献できるように、また帰還後の生計確保の 2 つの目的のために、職業訓練を実施している。本来 GIZ は帰還民の再定住促進支援を主とするが、帰還が実現しないなか、現在の焦点は、ホストコミュニティと自立支援となっている。

ドイツ（GIZ）以外の各国訪問先機関は、国連・国際赤十字・NGO に資金供与の形で、難民支援を行っている。聞き取り調査及びウェブサイトから入手された実施対象国や支援内容は、以下のとおりである。

⁵⁰ PRS 解決策の模索のために、難民・ホストコミュニティ・受入政府に対する支援を目的としている。

米国/BPRM	• TSI コロンビア、ザンビア現地統合促進（UNHCR 拠出金の使途指定） - PRs 主要 6 カ国：パキスタン（アフガン難民）、ネパール（ブータン難民）、タイ（ミャンマー難民）、セルビア（クロアチア/ボスニア難民）、西アフリカ（リベリア難民）、ケニア（ソマリア難民） • その他：バングラデシュ（ロヒンギャ難民）、東スーダン（エリトリア難民）、タンザニア（ブルンジ難民）、パレスチナ難民、コロンビア IDPs
カナダ外務省	• TSI コロンビア（3 年間支援）、ザンビア現地統合促進（UNHCR 拠出金の使途 2014 年指定、2015 年から支援打切方向） • コロンビア、アフガニスタン、ハイチでの政策アドボカシー • ヨルダン、シリア、南スーダン、アフガニスタン、ミャンマー、イラク、マリ
スイス外務省	• ケニア、スリランカ、南スーダン、ニジェール、マリ、チャド、ケニア • レバノン、ヨルダン（シリア難民、ホストコミュニティ） • 「アフリカの角」（ソマリア難民） • HSD が、International Displacement Monitoring Center（IDMC）及びナンセンイニシアティブ⁵¹に対して資金提供
デンマーク外務省	• アフガニスタン、ソマリア • ケニア難民局へのアドバイザー派遣 • EU Regional Development and Protection Programme の運営者（レバノン、ヨルダン、イラク） • パキスタン RAHA Programme〔UNHCR 及びデンマーク難民協会（Danish Refugee Council : DRC）に対する資金提供〕 • 軍隊・開発・人道支援の各動機の違いに関する調査「紛争下における一致」を実施中。ケース対象国は、ソマリアとミャンマー
スウェーデン/SIDA	• シリア周辺国支援 • ソマリア IDPs、コンゴ民主共和国 • TSI スーダン（1 年目のみ）、TSI コロンビア（現在も継続） • UNHCR（Seeds for solutions 及びザンビア現地統合に拠出金の使途指定） • 支援は実施されているが対象が難民とは限定されていない：南スーダン、アフガニスタン
ドイツ/GIZ	• ホットスポット（シリア、中央アフリカ、南スーダン、マリ、ナイジェリア）とその周辺国 • ヨルダン、レバノン、パレスチナ/UNRWA • ミャンマーとコロンビアでプロジェクト開始予定 • ケニア（ダダーブ、カクマ）最近終了 • アフガニスタン、パキスタン、スリランカ • Albert Einstein German Academic Refugee Initiatives（DAFI）：大学進学のための奨学金（外務省から UNHCR 経由—Web 情報）
DfID	• エチオピア、ケニア、チャド、ニジェール • SA のソマリアワーキンググループに関心あり • ODI による PRS 調査に資金支援

⁵¹ ナンセンイニシアティブは、自然災害による難民保護のための原則や体制構築のために、スイスとノルウェーによって、発足された。

	以下の国で支援を実施しているが対象が難民とは特定されていない：アフガニスタン、DRC、ケニア、パレスチナ、パキスタン、ミャンマー、ソマリア、スーダン、タンザニア、ウガンダ、イエメン
EU	<ECHO> - ダルフル、南スーダン、中央アフリカ - シリア周辺国（レバノン、トルコ、ヨルダン、イラク）、イラン/パキスタン（アフガン難民）、ケニア/イエメン（ソマリア難民）、アフリカ大湖地域（コンゴ難民）、エクアドル/ベネズエラ（コロンビア難民）、タイ（ミャンマー難民）、バングラデシュ（ロヒンギャ難民）、西サハラ難民 <DEVCO> - アフガニスタン、パキスタン、フィリピン、タイ、スリランカ、バングラデシュ等で、Program for Uprooted People を実施 - リージョナルプログラム：北アフリカ（リビア）、アフリカの角（ソマリア難民）、東欧、シリア - DEVCO とスイスが Mixed Migration Secretariat in Nairobi（DRC が従事）に資金支援 - その他：パレスチナ

2-5 二国間開発機関による PRS 支援の課題、好事例、教訓

2-5-1 課題

(1) 人道と開発のギャップ

国連機関同様、各二国間開発機関内においても、人道部門と開発部門の分断が長年の課題となっている。その理由として、以下のことが挙げられる。

①難民課題に対する認識不足

難民は人道分野の課題ととらえている者が開発部門にまだまだ多い。

③計画・予算サイクルの違い

人道支援は単年度、開発支援は複数年度⁵²サイクルが多い⁵³。

③不明瞭な移行期支援の開始・終了時期

ドイツ政府は、人道と開発のギャップを埋める移行期支援のための TDA を創設したものの、移行期の開始・終了時点が明確でないため、どの案件が人道（外務省）管轄で、どの案件が移行期支援（BMZ）か、区分が難しいものがあり、従来の課題は残されたままである。

④PRS

- 難民の長期化が進むなか、同じ地域の難民やホストコミュニティに長年継続支援をすることに援助疲れともいえる現象が生じている⁵⁴。
- 上記③同様、UNHCR の難民と PRS 支援について、人道部門と開発部門のいずれが担当するか明確でない。

⁵² 例えば、EU では、ECHO は半年から 1 年の予算計画であるのに対し、DEVCO は 7 年サイクルである。

⁵³ 人道部門は短期的、開発部門は長期的視点と、考え方やスピード感が異なることと関連があると勘案される。

⁵⁴ 例：BMZ から GIZ に長年委託されていたダダーブ難民キャンプ周辺コミュニティ支援が最近終了したが、GIZ の次フェーズプロジェクトが実施されるか未定である。

(2) 難民・IDPs 支援の国別方針への取り込み

- ・強制移動が、国別方針に織り込まれていないケースが多い。
- ・難民を担当する人道部門が、国別支援方針にインプットする機会を与えられない場合がある。EU の国別方針には、移民プロファイルの分野があるが、地域部から必ずしも移民担当課へのインプットの問合せがあるとは限らない。
- ・強制移動が国の優先課題でない場合、国別方針に織り込むことが難しい。他方、治安維持等を交渉材料に、EU 代表部⁵⁵が外交面から後押しすることは、可能である。

(3) 難民及び PRS 支援全体像の把握の難しさ

- ・プロジェクトベースで資金供与しているため、難民支援及び PRS 支援の全体像が把握されていない。
- ・通常の難民支援のなかから PRS のみを切り出すことは困難⁵⁶。
- ・ODI が現在進めている PRS 調査によると、各ドナーが拠出した UNHCR 予算のうち、かなりの部分が PRS に使用されていることが判明したが、予算の区分化は非常に複雑で困難を要した⁵⁷。

(4) 現場における NGO 連携不足

同一国における難民支援に対して、同機関の人道部門及び開発部門から資金供与を受けている NGO 同士の連携があると、人道から開発への円滑なオペレーションが可能であるといわれているが、実際には連携が十分なされていない。

(5) 第三国定住に対する意見の違い

EU としては第三国定住を増やしたいが、EU メンバー国の一部は、自国内の政治的理由で反対している。

2-5-2 好事例

(1) 政治的な優先課題

EU は移民を政策的な優先課題に取り上げ、開発の優先課題に強制移動、レジリエンスアプローチのなかに PRS も含んでいる。同様に、大半の EU メンバー国で移民問題が重要と掲げられている関係から、移民と開発という枠組みのなかで強制移動支援が優先課題に掲げられている。

(2) 第三国定住へのコミットメント⁵⁸

スウェーデン、ドイツ、米国、オーストラリア、カナダ政府は、第三国定住にコミット

⁵⁵ 各国の EU 代表部には、政治部と国際協力部（DEVCO）が配置されている。

⁵⁶ 難民支援のなかで、PRS が特別に区分されていなかったと想定される。

⁵⁷ イヤーマークなしでも、かなりの部分が PRS 予算となっている現状下、イヤーマークの有無の必要性は不明であるとの意見も聞かれた。

⁵⁸ 「(英国によるシリア難民受入れは、現時点で 90 名程度にとどまっていることから把握できるように、) 英国は第三国定住ではなく、途上国において難民課題が解決されることに注力している。」と英国における訪問先 3 機関が回答している (2014 年 UNHCR の主要ドナーのうち、日本第 3 位、英国第 4 位)。

している⁵⁹。例えば、欧州においてスウェーデンとドイツがシリア難民の大半を受け入れている（スウェーデン：2014 年 4 万人のシリア難民受入れ⁶⁰、ドイツ：3 万人の受入表明⁶¹）；カナダも 2015 年 1 月に 1 万人のシリア難民を受け入れると表明した⁶²。米国は 5 年間でタンザニア、ルワンダ、ブルンジ、ウガンダから 5 万人以上のコンゴ難民の受入れを表明している。

難民受入政府が恒久的解決策である現地統合策を前向きに検討するためには、国際社会が実施する第三国定住によって難民受入国の負担を軽減することは、重要な要素である。

(3) デンマークの強いリーダーシップ

デンマーク外務省は、強制移動への対応について、国際社会でのリーダーシップを発揮している。これは、デンマークが①難民受入政策とのバランスで、可能な限り途上国における支援を重視する姿勢を打ち出していること、②難民/移民問題に特に強い関心をもっている人材の存在、③影響力のある NGO が政治家にロビー活動を実施している、等の理由が挙げられる。

(4) 複数年度予算計画サイクルの導入

DANIDA（アフガニスタンへの 4 年間支援計画）、DfID、SIDA（UNHCR へのイヤーマーク）、カナダ（TSI コロンビア）、BPRM⁶³（PRS を支援するごく限られた少数の NGO に対して）が、複数年の予算計画を導入し、長期的な支援が行える体制を整えつつあることが確認されている。

(5) 人道と開発機関の人事交流

- ・SDC は、UNHCR、WFP、UNICEF、UNRWA 等からの要請に応え、専門家を出向させている。これは、開発分野の知見が乏しい人道支援機関に対する効果的な支援方法であると評価できる。
- ・スウェーデン、スイスにおいては、人道機関、開発機関、大使館の間において、職員のローテーションが可能である⁶⁴。人道と開発の両分野を経験することにより、お互いの考え方の相違、理解が深まる機会となる。
- ・UNHCR-JICA 人事交換制度も、上記 2 点と同様の利点がある。

(6) 人道と開発部門の連携

1) スイス外務省/SDC

⁵⁹ 2013 年受入実績数：United States 47,870, Australia 11,117, Canada 5,140, Sweden 1,832, Germany 1,092（出所：UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2013）

⁶⁰ スウェーデン外務省関係者による情報。

⁶¹ Amnesty International website on 5 December 2014: “Facts & Figures: Syria refugee crisis & international resettlement”

⁶² カナダ外務省関係者による情報。

⁶³ BPRM 担当官は、NGO の入札に時間を要するため、NGO への委託は縮小する方向であると回答している。

⁶⁴ 2009 年の組織改革により人道と開発部門のローテーションが可能となった。ただし、①人道支援部門の多くは半年程度の短期専門家が多いため、元来正職員が少ないこと、②人道支援部門職員は短期契約に慣れているため長期の開発ポストにあまり関心を示さないこと、が課題となっている。また、人道支援ポストの多くが、家族同伴国でないことがローテーションの際の支障となっている。

- ・試験的に、欧州地中海地域部のなかに、人道と開発支援課を統合している⁶⁵。
- ・人道と開発部門で、連携強化のためのリトリートを開催した。
- ・全政府アプローチ（Whole of government approach）：人道支援部門→開発部門→移民局（スイスへの難民受入れ）と全政府機関が一体となって、難民を支援している。
- ・One Swiss：国レベルにおいて、外交部門（大使館業務）、人道部門、国際協力部門を同じ建物に設置する方向性（ミャンマーで開始）である。理論的には、大使（あるいは開発部門の代表）が全3部門の代表を務めることが可能である。
- ・ルワンダ（ブカブ・キブ）等の国レベルに人道担当者と開発担当者を配置、ニジェールやマリでも、帰還民が既存の開発プログラムに及ぼす影響が大きいいため、人道担当者を配置予定であり、各職員間の連携による支援事業の形成が図られている。
- ・4年間の予算計画策定の際は、人間の安全保障課＋SDC（人道支援部門＋移民と開発国際プログラム）＋移民局が一同となって、議会に対するプロポーザルを作成する。Protection in the Region の場合も、関連部門間で、どの部門が予算を負担するか、決定する。

2) デンマーク外務省

- ・以前 Region of Origin Initiatives 予算は別ラインであったが、現在では ODA 大綱に相当と考えられる文書に、ROI の原則（強制移動や難民受入国に対する支援の必要性）が明記され、ROI 予算も本体に統合されている。
- ・デンマークの駐ケニア大使を SA に招待し、ソマリア難民支援の必要性の認識を深め、ソマリア国別方針に帰還民の再定住を織り込むことに成功した。
- ・国連事務総長が PRS 解決について言及した事実を活用し、外務省内の説得に努めている。

3) スウェーデン外務省及び SIDA

- ・SIDA の人道部門が開発部門に働きかけ、大使館も巻き込み、TSI コロンビアに対して、二部門による合同調査・計画・ファンディング⁶⁶が実現された。
- ・外務省人道支援部門と SIDA の人道支援部門は、月2回の定期的な会合（HUMSUM）を開催し、良好な関係を築いている。

4) EU

- ・PRS 課題の取り組みに必要な人道と開発の連携強化を進めるため、EU の難民支援を見直す「開発と強制移動」調査が2014年に立ち上げられ、12月に調査結果がEUメンバーに共有されたということである⁶⁷。このなかで、帰還民支援の重要性も注視されている。この調査結果に基づき、EU は強制移動に関する人道・開発連携戦略（政策文書あるいはオペレーションツール）を作成予定である⁶⁸。
- ・緊急支援当初から、開発アクターが関与する支援方法を模索中である。

⁶⁵ 新大統領着任時に、外交と国際協力を統合する方向性の組織改革がなされた一環の動きである。なお、ノルウェーにおいても、「右派は人道と開発の統合推進派である一方、左派は全体予算削減を懸念して、人道と開発の統合に反対である」と、ノルウェー関係者は述べていた。

⁶⁶ 初年度は人道部門が UNHCR に、2年目は人道部門が UNDP に、3年目は開発部門が UNDP に資金を拠出している。

⁶⁷ 調査実施時点では、最終報告書はウェブサイト等に一般公開されておらず、調査団も同報告書を入手していない。

⁶⁸ Univ. of Oxford の Roer Zetter 教授は、ECHO と DEVCO 連携強化を目的としたコミュニケーション政策文書の作成を EU から依頼されている。

(7) 難民支援の全体像把握のための取り組み

- ・ ECHO は、難民支援の全体像を把握するために、タスクフォースを立ち上げ、マッピングを 2014 年末から開始している。

(8) フレキシビリティ

- ・ 国別方針にない場合でも、状況に応じて支援対応を行うことが可能（SIDA のガザ地域支援、USAID の Crisis Modifier）。
- ・ SIDA は、人道部門の事業に、開発部門が予算追加をすることが可能である。
- ・ スイス外務省は、(大臣にもよるが) 政治家の介入に左右されずに、国別予算策定の際、SDC として独立した決断が可能である。

(9) 人道と開発に関する現場のレポートラインの一本化

カナダの場合、外務省と CIDA が統合されたことにより、国レベルの両部門の報告は大使に対してなされ、開発や強制移動に対する大使の理解・後押しが得られるようになってきている。

(10) 現場への権限委譲の動き

各国政府の開発部門の大半が国レベルに決定権が委ねられているほか、ECHO も地域事務所を増設する予定である。また、SIDA、DfID、BMZ、SDC は、大使館に配属される開発担当者数の増加に努めている。

2-5-3 教訓

(1) 現地政府主導の必要性⁶⁹

TSI からの教訓にもみられるように、現地政府が当初から強制移動支援プログラムに関与し、主導することが重要である。また、難民担当省庁だけでなく、政府内の他省庁による理解を得るためにも、ドナーからの現地政府全体に対する働きかけ、啓発活動も必要である。

(2) 国別方針への取り込みの重要性

国別方針に強制移動が含まれている場合、開発部門の協力が得られやすい。そのため、国別援助方針作成の際、強制移動の視点が漏れないように、人道部門からのインプットが必ず取り入れられる体制を整える必要がある。

(3) 緊急援助時点からの長期的な展望を視野に入れた開発的支援との連携

緊急援助時点から、強制移動の長期化も視野に含め、当初から開発的アプローチが適応されることが重要である。特に、難民とホストコミュニティの軋轢解消や、難民流入による負担軽減のための政府への支援（公共サービス等）と並行して、人道支援に依存しない

⁶⁹ 従来、人道機関は中立性の観点から、独自のスタンスをとってきたが、開発アプローチの導入により、UNHCR は政府の巻き込み・オーナーシップ醸成を重要視している。

よう、脆弱層のレジリエンス及び自立支援が必要となってくる。

(4) 人道と開発による合同調査・計画・予算の実施

SIDA が TSI コロンビアに対して実施したように、人道と開発部門の合同調査による計画立案、予算の分担等がなされることにより、二部門の理解が深まり、連携強化が進む。

(5) 第三国定住を実施する効果

スウェーデン、ドイツ、カナダ、米国等による第三国定住は、難民受入政府の負担を軽減し、現地統合を前向きに受け入れる潤滑油の役割を担っている。

(6) 「連携」における役割の明確化

難民支援に開発機関のより活発な関与が望まれるなか、UNHCR と UNDP の関係をはじめ、合同事業を行う際には、各機関の位置づけ・役割の明確化が必要である。

(7) 人道と開発のギャップに関する、ドナーによる国連機関へのアドボカシー

人道と開発のギャップについて、ドナーが自国支援部門同士の連携強化に取り組むと同時に、国連機関に対しても提唱し続けることが必要である。国連機関同士の連携の不具合については前述のとおりであるが、ある外務省関係者は「国連の役割は何か、どれだけ機能するのか」と国連機関における連携の進捗及び効果発現に疑問を呈していた。

(8) 各ドナーによる条件の明確化

ドナーコーディネーション会合において、各ドナーの実施における各種制約を共有したうえで、支援の可能性を議論・検討すると、実効的な支援計画が立てやすくなる⁷⁰。

(9) Post-2015 アジェンダへの取り込み

各国政府の国家開発計画に強制移動が明記されるためにも、Post-2015 アジェンダに強制移動が織り込まれることが重要である。

2-6 第1次現地調査結果のまとめ

2-6-1 PRS 支援にかかる課題

本調査においては、国際機関と二国間開発機関はそれぞれ抱えている課題が異なる、つまり PRS 支援に取り組む際の課題・制約が異なるであろうという仮説を基に調査を行ったが、結果としては両機関に共通してみられる課題が多いため、以下に詳述する。

(1) 難民受入国政府における強制移動の優先順位

人口に対する難民が小規模な場合や、難民キャンプが国境付近の僻地にある場合、大半の難民受入国にとっては、それらの課題に対応する優先度は低く、国家開発計画に含まれ

⁷⁰ UNHCR 関係者からの提言。

るケースは少ない⁷¹。その結果、開発機関は先方政府から、難民や周辺地域に対する支援要請を受けることが難しい⁷²うえ、各自の国別支援方針に織り込むことが容易でない。UNDP も予算が限られているなか、優先課題でないと強制移動にかかる課題を支援できないと回答している。したがって、いかに難民及びホストコミュニティ支援、難民の現地統合、帰還民の再定住を国家開発計画に織り込むかが重要である。

(2) 暫定的な現地統合の扱い

- ・現地統合を望まない政府が多いなかで、難民滞在の長期化が進み、難民の暫定的な現地統合も念頭に置いた自立支援が必要とされてきているが、「(暫定的) 現地統合」に代わる別の用語の採用が望ましい(「2-3-3 教訓(1) TSI の取り組み 1) TSI ネパール」を参照されたい)。
- ・同様に、母国の政情・治安回復まで、暫定的な現地統合を促進するなかで、長期的な恒久的な解決に対する政府のコミットメントがないと、状況の変化によって、将来反動が生じる可能性があることに留意する⁷³。

(3) パラレルシステム構築の弊害

人道支援のための体制を既存システムと並行して構築すると、緊急支援終了後にその体制からの脱却が難しくなるだけでなく、難民と地元民の分断化が派生してしまう。また、難民が人道支援に依存する環境を作り出し、長期化の要因の1つにも成り得る。したがって、可能な限り、その国の既存の公共システムを通じた難民へのサービス提供や、難民流入によるシステムへの負担軽減策の支援がなされることが必要である。

(4) UNHCR-UNDP 間の予算共有体制の必要性

TSI コロンビアでは、UNHCR 側は予算確保できたものの、UNDP 側の予算が不足し、事業実施に支障が生じたようである。Early Recovery Cluster でも同様のことが指摘されている。他方、パキスタンの RAHA Programme では、EU による UNDP 資金の一部が、UNHCR に割り当てられているようである。このように、二機関援助機関の間での予算共有やプールファンドの設立の必要性⁷⁴が挙げられている。

(5) ステータス別ターゲットやマンデート別各機関支援の難しさ

- ・UNHCR や UNDP は、裨益対象者別の権限(マンデート)を担った機関であるが、理想的には、難民、IDPs、地元住民と区別することなく、脆弱層という括りをするこ

⁷¹ E/AC.51/2015 Evaluation of the office of the UNHCR, Report of the office of Internal Oversight Services (draft) によると、サンプルとして抽出した PRS の国における UNDAF (26 カ国) のうち、9 カ国が難民問題を包含していたが、12 カ国は部分的な掲載、また 5 カ国は全く含めていなかった。

⁷² シリア周辺国のように、人口に対する難民流入の割合が高い場合は、自然と政府の優先課題となり、政府がドナーに支援を要請する。また、IDPs の場合も、自国民のため政府の責任下にあるため、ウガンダやコロンビアのように国家開発計画に織り込まれる確率がより高いと考えられる。

⁷³ 長年アフガン難民を受け入れてきたパキスタンは、ペシャワール軍事学校襲撃事件以来、テロリストの一部がアフガン出身であったため、アフガン難民への姿勢を変え、帰還促進あるいはキャンプ封込政策の方向性を示している。

⁷⁴ TSI Colombia 中間レビュー報告書(要約)による。

れら人々のニーズをくみ取り、支援を実施することが望ましい。しかしながら、現状では、人々のステータスによって、支援の有無や内容が異なるケースが多い。

- ・裨益対象者を選定するためのデータが不足しているため、支援開始まで時間を要する事例がある⁷⁵。

(6) 短期的、長期的経済不均衡への対処

難民の大量流入の際には、難民と地元民との需要競争の結果、短期的な家賃上昇や労働賃金の低下が起きることが多い。他方、長期的には、難民の需要増による地元ビジネス活性化や、難民によるビジネス創出等、難民の滞在による経済的な波及効果があり、全体を通して経済的な正負のインパクトを計算した場合、正の効果が大きいと英国オックスフォード大学の調査は指摘している。受入政府が難民の就労権を供与することで、税金徴収も可能となり、国家により貢献できる可能性がある。ただし、短期的な負の経済効果をどのように克服するかという点は、依然として課題である。

(7) 難民による経済インパクトの分析の必要性

2010年頃からWBが開始しているものの、難民による経済インパクト面での情報が不足している。英国オックスフォード大学による *Refugees' Economies : Rethinking Popular Assumptions* (難民の経済活動状況の調査) は、従来未着手の分野における先進的な研究であるため、非常に好評を得ている。同大学によると、現在 UNHCR やアメリカ政府が経済インパクト測定枠組みに関する調査を計画している。SA の研究データワーキンググループでも、「難民受入れに伴う経済的効果」(文献調査)を実施して、近く書籍が出版される予定である。

2-6-2 開発機関による難民及び PRS 支援の可能性

開発機関の特性を踏まえたうえで、難民・PRS 支援に関与する方法、またその際に重要となると思われる点について、以下のようにまとめた。

(1) 都市型/ノンキャンプ型難民

都市型難民支援は、優先度が低い僻地にある難民キャンプ支援に比べると、難民受入政府に対して、ドナーが支援をアプローチしやすい状況であると思われる。その際、通常の開発支援や都市開発の対象地域に滞在する難民を裨益対象に織り込むようなインクルーシブアプローチを受入国政府に進言することが重要である。都市に住む難民は、地元の貧困層が直面する同じ課題を有していると推測され、都市貧困層も対象とした開発支援を行うことで同時に難民にも裨益するような支援が可能と考えられる。これは、パラレルシステムの脱却をめざす UNHCR の方向性とも合致している。ただし、難民保護の観点から、他の脆弱層とは区別し、難民に対する特別な配慮を行う必要がある場合もあると思われる。

また、UNHCR がノンキャンプ型支援も行う方針を打ち出していることから、開発機関

⁷⁵ ODI/UNDP, Sarah Bailey and Veronique Barbelet, "Towards a resilience-based response to the Syrian refugee crisis: A Critical review of vulnerability criteria and frameworks" (May 2014)に、シリア周辺国における裨益対象者決定のためのデータ入手の困難さ、簡易化指標の策定が望ましい旨指摘されている。

は、都市型/ノンキャンプ型における開発支援の方法について、取り組みを強化する余地がある。EU は都市型難民に対する政策を立案予定であり、DfID も、都市型貧困層支援（難民含む）に注力している IRC 本部に社会アドバイザーを出向させ、今後、都市型の強制移動支援の主流化に努める方向のようである。

(2) 緊急支援時からの長期的な展望を見据えた開発的支援（シリア周辺国支援）

世界最大規模の人道危機ともいわれる現在のシリア危機に対する周辺国支援において、現在人道と開発連携が進められており、人道支援の潮流の変換点になり得ると考えられる。従来の支援と異なる点を以下に要約する。

- ・大量の難民流入が自国に与える影響が非常に大きいため、シリア周辺の各国政府は、強制移動にかかる課題を自国の優先課題ととらえている。そのため、ドナー側としては、支援の要請を引き出しやすい状況にあると考えられる。
- ・シリア周辺国が中所得国にもかかわらず、シリア周辺国の既存サービスに及ぼす難民の負担軽減や難民滞在の長期化を念頭に、人道機関だけでなく開発機関への支援要請もなされている。国際金融機関も、難民とホストコミュニティ双方に対するインクルーシブアプローチを適用している。また、各国の人道と開発部門が連携して資金を拠出している。
- ・ヨルダンにおけるシリア難民の 80% が都市型といわれているように、シリア周辺国ではノンキャンプ型難民支援に関する多くの教訓が抽出されると期待されている。

(3) ドナー会合を通じた難民受入国政府へのアドボカシー及び難民経済効果分析

難民受入国が強制移動を優先課題と認識し、国家開発計画に織り込むために、ドナー全体で各受入国政府に働きかけることが必要である。これにより、各開発機関が強制移動支援に取り組みやすくなる環境ができる。Solutions Alliance のプラットフォームも、その目的に活用できる可能性を有している。そのほか、受入国政府に対するアドボカシーを通じ、難民への権利の付与の実現が待たれている。例えば、就労する権利の合法化により、政府は税金徴収が可能となるなどの利点が考えられる。そのような難民受入国政府に対する働きかけにおいては、難民受入れによる正負の経済効果を実証的に説明する必要がある。したがって、現在 WB（GPF）が取り組んでいるような経済分析の結果に注視することが重要である。

(4) リージョナルアプローチ

難民送出国と難民受入国双方に対する、あるいは難民が流出入している地域全体を対象とした包括的な支援が必要である。難民受入国における難民・ホストコミュニティ・受入国政府に対する支援に加え、難民送出国の治安安定やインフラ・住居環境を整えることによって、帰還促進に貢献することが可能である。また、帰還民の再難民化予防、地域の安定化のためにも、帰還後の再定住支援が重要である。さらに、帰還前から難民の帰還後の生計確保に備えた自立支援や職業訓練の供与により、難民が帰還に前向きになるように支援することが可能である。そのためにも、開発機関内における周辺地域事務所間での連携が

必要とされる⁷⁶。

(5) マーケットアプローチ

難民を消費者及び開発の担い手としてとらえることと並行して、難民の雇用促進支援策が求められている。UNHCRをはじめとした国際機関は、プライベートセクターとの連携を強化している。JICA 内でも、民間連携を促進する部署が設置されていることから、日本の民間企業が貢献する可能性も模索できると思われる⁷⁷。その際には、難民と地元住民との賃金水準の比較及び難民の諸権利の付与状況についての精査が必要と考えられる。

(6) 国際機関と二国間開発機関の連携

技術支援や、人道と開発のギャップを埋める方策として、人事交流が有効であると思われる。例えば、ILO や SDC から UNHCR への出向のように、人道支援機関に対する開発機関（国連及び二国間開発機関）の専門家の供与による技術支援が可能である。逆に、開発機関と連携強化を図るため、人道支援機関（UNHCR 等）が相手側機関に出向することも両機関の間にあるギャップを埋める手段の 1 つになると考えられる。また、UNHCR-JICA のような双方向の人事交換の仕組みは、経費負担が発生するものの、考え方のギャップを埋め、情報のパイプを保持するためにも有効である。

(7) 難民受入政府に対する交渉材料

難民受入政府から、難民及びホストコミュニティ支援要請を上げてもらうために、以下のような要素が交渉材料として考案される。

- ・難民による公共サービスへの負担対応のための地方政府及び既存サービス機関への支援（水道局・保健局・教育局・道路局・市役所環境課・福祉課等）
- ・難民とホストコミュニティの軋轢解消のためのホストコミュニティ支援（両者の共同作業による共存促進）
- ・インクルーシブアプローチ：難民・IDPs・地元民問わず、脆弱者層に対する支援
- ・地域格差の解消：僻地にある難民キャンプの場合、地域格差の解消及び排除を目的とするような支援の提示
- ・難民が受入地域に長期的にもたらす経済的効果の促進
- ・難民の職業訓練による両国へのメリット：自立度の高い難民から帰還する傾向があることから、帰還に備えて難民に対する自立支援を行い、技術を身につけ、滞在期間中は滞在国に対して技術を使う形で貢献し、帰還後は母国に技術を持ちかえる（例：シリア周辺国における GIZ による水道工の職業訓練）。
- ・インセンティブの提供：①相手国政府の優先分野に対する支援との交換条件、②難民・

⁷⁶ GIZ もこのリージョナルアプローチに力を入れている。また、UNHCR/DANIDA Evaluation of the Protracted Refugee Situations (PRS) For Burundian in Tanzania (October 2010) も、リージョナルアプローチを教訓と挙げているうえ、ブルンジ難民の帰還に備え、事前にブルンジ側の環境について周到な調査がなされるよう、UNHCR タンザニア事務所とブルンジ事務所の間で連携がなされていれば、ブルンジ帰還民の再定住問題を最小限に予防することが可能であったであろうと指摘している。

⁷⁷ UNIQLO による難民支援は広く知られているところである。

ホストコミュニティ支援を通じた大規模な地域開発

(8) 資金提供機関（ドナー）としての役割

- ・国連や難民受入政府、難民母国政府に対してポリシーアクターとして影響を及ぼすことが可能である。その一例としては、WB GPFD に資金供与をすることで、開発における強制移動の主流化を後押しすることに貢献できる。

(9) GIZ や JICA⁷⁸等の二国間開発機関の実施機関としての優位性

二国間開発機関の大半がドナーであるなか、JICA は特殊な立ち位置にいる。GIZ は、BMZ やドイツ外務省、国連、EU 等から委託事業を請け負っているため、JICA と厳密には異なる立場であるが、実施機関としては類似している。この二機関の優位性として、以下のことが挙げられる。

- ・支援規模及び利用可能なスキームの多様性
- ・マルチセクターアプローチ
- ・支援展開の迅速性⁷⁹
- ・中央関連省庁とのパイプ
- ・実施済みもしくは実施中の開発プロジェクトとの連携
- ・自国政府及び現地大使館との一体性

⁷⁸ JICA に望まれる支援として、以下のような意見が聞かれた：①分野を集中して、ブランドを打ち立てる必要性、②他ドナーとの連携強化及び現地での visibility 強化（JICA は日本志向）、③リスクをとる：最初に入ることにより、他ドナーが続いて入る先導役、④スピード、手続きの簡素化。

⁷⁹ 「GIZ の場合、世界広範囲に事務所があるため、緊急支援時に、各国事務所からの後方支援を受けることが可能であるため、スピード重視の際は、BMZ は GIZ に依頼する」といわれている。なお、GIZ は 90 カ国に事務所を構え、130 カ国で事業を実施している。

第2部：第2次現地調査

第1章 第2次現地調査の概要

1-1 調査団派遣の背景

欧州における第1次現地調査によって、支援する側の PRS に対する取り組み状況及び課題を調査したため、第2次現地調査では、難民を受入れる途上国側の状況・課題を確認することを目的とした。当初、第2次現地調査対象候補国として7カ国（地域）⁸⁰を検討したが、他の JICA ミッションの対象となるザンビアとヨルダンを除外し、最終的には、今後の参考事例とすることを念頭に、難民に好意的な受入方針を掲げるウガンダで調査を実施することとした。

1-2 調査団の目的

第2次現地調査は、以下を主な目的として実施した。

(1) ウガンダ政府の難民受入政策及びその背景理由を把握する。

(2) 難民居住地及び都市部における難民（特に長期化難民⁸¹）に対する支援策を把握する。特に自立化支援の実施状況を中心に調査する。

(3) 国際機関及び JICA による支援の教訓を抽出し、他国においても可能な JICA の難民支援のエントリーポイントを検討する。

1-3 調査団の構成

調査団員は、以下のとおりである。

氏 名	所 属	日 程
帯刀 豊	JICA 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室 援助協調シニア・アドバイザー	2015年4月15日～ 4月24日
日比野 崇	JICA 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室 主任調査役	2015年4月15日～ 4月25日
井関 ふみこ	株式会社グローバルリンクマネジメント 研究員	2015年4月11日～ 4月30日

1-4 調査日程

2015年4月11日（土）～4月30日（木）

⁸⁰ ザンビア、タンザニア、ウガンダ、ヨルダン、東スーダン/カッサラ、ケニア、パキスタン

⁸¹ UNHCRは、難民が同一の受入国に5年以上いる状況を、長期化した難民状況（Protracted Refugee Situations : PRS）と定義している。

第2章 調査の方法

2-1 データ収集方法

本調査では、以下の方法で情報を収集した。

- (1) 文献資料レビュー
- (2) 二国間援助機関に対する E メール照会
- (3) OPM・国際機関、二国間援助機関、NGO、PRiDE 研修受講者のインタビュー
- (4) 現場踏査
 - ①Kyangwali 難民居住地
 - ②Adjumani 難民居住地
 - ③Kyaka II 難民居住地
 - ④首都カンパラにおける難民コミュニティセンター（難民宿泊所）⁸²
- (5) フォーカスグループディスカッション（Focus Group Discussion : FGD）
 - ①上記3カ所の難民居住地におけるコンゴ・南スーダン・ルワンダ難民
 - ②難民居住地周辺ホストコミュニティ
 - ③都市難民（コンゴ・南スーダン・ソマリア難民）⁸³

インタビュー対象者の詳細は、付属資料2を参照のこと。

2-2 調査の制約

本プロジェクト研究の開始当初は、難民と IDPs の双方を対象とすることも検討していたが、時間的制約の関係から、第2次現地調査は研究対象を難民に絞ることとした。そのため、ウガンダにおける IDPs 支援は本調査対象に含まれていない。

⁸² コンゴ人神父による私営難民コミュニティセンター

⁸³ InterAid の協力により、出身国別（コンゴ・南スーダン・ソマリア難民）の FGD を実施。そのほかに、私営難民コミュニティセンター在住コンゴ難民を対象に FGD を実施。

第3章 ウガンダ政府による難民受入状況

ウガンダ政府は、長年の難民受入れの歴史があり、アフリカにおいても寛容な難民受入政策を打ち出している。難民が恒久的解決（母国帰還や第三国定住）を待つ間、難民に土地を供与し、就労権や移動の自由の権利を認め、自立を促す方針をとっている。

現在の難民担当局は1998年に首相府（Office of the Prime Minister : OPM）の管轄となり、1999年に自立化戦略（Self-Reliance Strategy : SRS）が打ち出され、2004年の第3次貧困削減行動計画（Poverty Eradication Action Plan : PEAP）に難民問題が取り込まれ、2006年に難民法、2010年に難民規則が制定されている。難民問題は、国家開発計画に織り込まれており、政府として強い姿勢で取り組んでいる。

このようななか、土地不足や土壌劣化等、以前とは状況が変化してきたため、難民居住地変容計画（Settlement Transformation Agenda : STA）が打ち出されている。また、1960年代からの長期化した難民をはじめ、母国帰還が難しい難民に対する新たな解決策が求められている。

3-1 難民受入れの歴史的背景⁸⁴

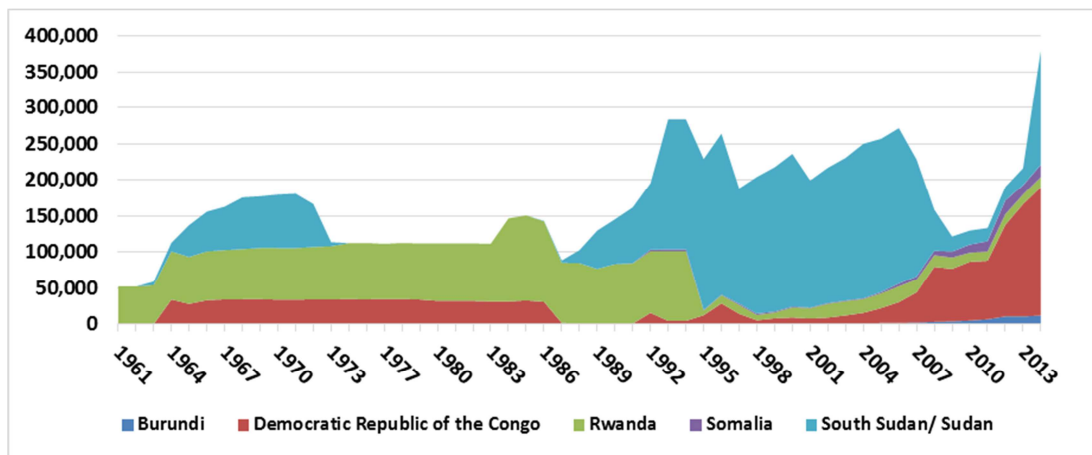
ウガンダは、紛争影響国に囲まれた地理的要因のため、難民流入・帰還のサイクルが繰り返されている（「図-1 ウガンダにおける難民流入と帰還パターン」参照）。

ウガンダにおける難民受入れは、1940年代の第2次世界大戦から避難してきたポーランド人難民の現地定住受入れに由来している。1950年代には、南部スーダン難民やコンゴ難民、1959年以降はルワンダ難民が避難してきた。1972年の平和合意後、南部スーダン難民は帰還したものの、1989年のスーダン人民解放軍（Sudan People's Liberation Movement : SPLM）攻撃により、再び南部スーダン難民がウガンダ北部に流入した。ウガンダ北部に避難した難民の一部は、神の抵抗軍（Lord's Resistance Army : LRA）の攻撃を受けている。2000年にコンゴ難民は帰還したが、情勢悪化により、2012年から再び流入した。2013年12月には、南スーダンからの難民を大量に受け入れている。そのほかにも、1980年代から、ソマリア、ブルンジ、エチオピア、エリトリア、ケニア、ナイジェリア、パキスタン等からの難民が避難している。

一方で、ウガンダ自体も難民送出国であった。イディ・アミンの独裁時代（1971～1979年）には、2万人に及ぶインド人やパキスタン人が追放された⁸⁵ほか、反対派（Acholi 族や Langis 族）の多くは周辺国に難民として避難した。現在の大統領もタンザニアに避難した過去がある。また、1986～2006年の間ウガンダ北部における LRA の攻撃により、多くのウガンダ人も他国に避難した経緯がある。

⁸⁴ OPM ウェブサイト及び Deborah Mulumba & Wendo Mlahagwa Olema (2009) Policy Analysis Report : Mapping Migration in Uganda からの情報

⁸⁵ 英国、カナダに第三国定住として受け入れられた者が多い。



出所：UNHCR Uganda

図－１ ウガンダにおける難民流入と帰還パターン

３－２ 難民受入れの現状

(1) 流入の状況⁸⁶

難民の流入・帰還のサイクルが続いているなか、1961年以降、ウガンダは平均して毎年17万人程度の難民を庇護してきた。2012年からのコンゴ難民（13万3,794人）に続き、2013年12月以降南スーダン難民の大量流入（14万6,251人）により、2015年2月末時点で過去最高の43万3,595人（難民39万6,330人、庇護申請者3万7,265人）に達している。

以前は、5年以上ウガンダに滞在している長期化した難民の割合が多かったが、コンゴ難民と南スーダン難民の流入により、現在では滞在年数が5年以内の新しい難民が80%を占めている。

43万3,595人のうち、17%（7万1,949人）相当が首都カンパラに、残りは13カ所の難民居住地⁸⁷及び9カ所⁸⁸の難民村⁸⁹に滞在している⁹⁰。出身国別には、コンゴ難民が44%、南スーダン難民が38.5%を占めており、年代別にみた場合、60%が18歳未満である。コンゴ難民は、南西及び中西部に、南スーダン難民は北部に滞在している。詳細な難民居住地別及び出身国別データについては、図－3のUNHCR Uganda: Refugee and Asylum Seekers (01 March 2015)を参照されたい。なお、各県に占める難民数の割合は、表－1のとおりである。難民が、Adjumani県においては人口の約3割、ウガンダにおける9県総人口の約1割を占めており、各県への負担は大きくなっている。

⁸⁶ UNHCR BRIFING ON THE UNHCR'S ACTIVITIES IN UGANDA, 17 April 2015

⁸⁷ West Nile: Rhino Camp (Arua), Nyumanzi, Baratuku, Ayilo, Ayilo II, Boroli, (Adjumani); Lobule (Koboko), Mid West: Kiryandongo, Kyangwali (Hoima), South West: Kyaka II (Kyenjojo), Nakivale & Oruchinga (Isingiro), Rwamwanja (Kamwenge)

⁸⁸ Adjumaniにおける9村: Alere 2, Elema, Maaji, Mireyi, Mungula 1, Mungula 2, Olijji, Olua 1 and Olua 2.

⁸⁹ Adjumaniにおいて、5,000人以上の場所は難民居住地、5,000人未満のグループは難民村と呼ばれている。

⁹⁰ 難民の多くは、国境近くの4カ所のトランジットセンターや7カ所の収集地点（コレクションポイント）から、難民在住地・村に移管される。

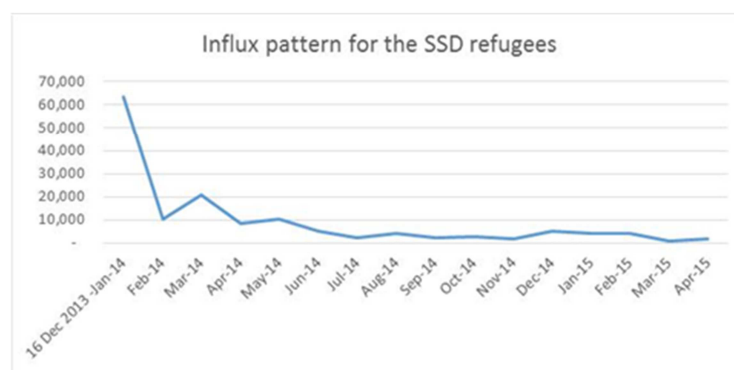
表－１ 難民滞在県の人口に占める難民人口の割合

県	難民居住地 及び難民村	難民人口 (UNHCR)	ホストコミュニティ 人口（国勢調査）	県人口（地元民及び 難民）に占める難民 （％）
Adjumani	数カ所の村	101,468	232,813	29
Arua	Rhino Camp	19,387	785,189	2
Koboko	Lobule	4,745	208,163	2
Hoima	Kyangwali	41,642	573,903	7
Kiryandongo	Kiryandongo	38,529	268,188	11
Isingiro	Nakivale Oruchinga	73,118 5,293	492,116	14
Kyegegwa	Kyaka II	23,009	277,379	8
Kamwenge	Rwamwanja	52,816	421,470	11
Kampala	Kamapala	71,949	1,516,210	5
		431,956	4,775,431	9

出所：ReHOPE（draft as of 5 May 2015）

1) 南スーダン難民

2013 年 12 月以来、14 万 6,251 人の南スーダン難民が流入している⁹¹。18 歳未満の児童が 67%、女性と児童が 87%と難民人口の大半を占めている。成人男性は 37.2%にとどまり、シングルマザーが家族を養っているケースが大半である⁹²。民族の分類では、大半が Dinka である⁹³が、Nuer、Murlesand、その他の民族も含まれる。Dinka や Nuer は、農耕民族ではなく、遊牧民である。2013 年 12 月以降の難民は 30m×30m の土地が割り当てられている。



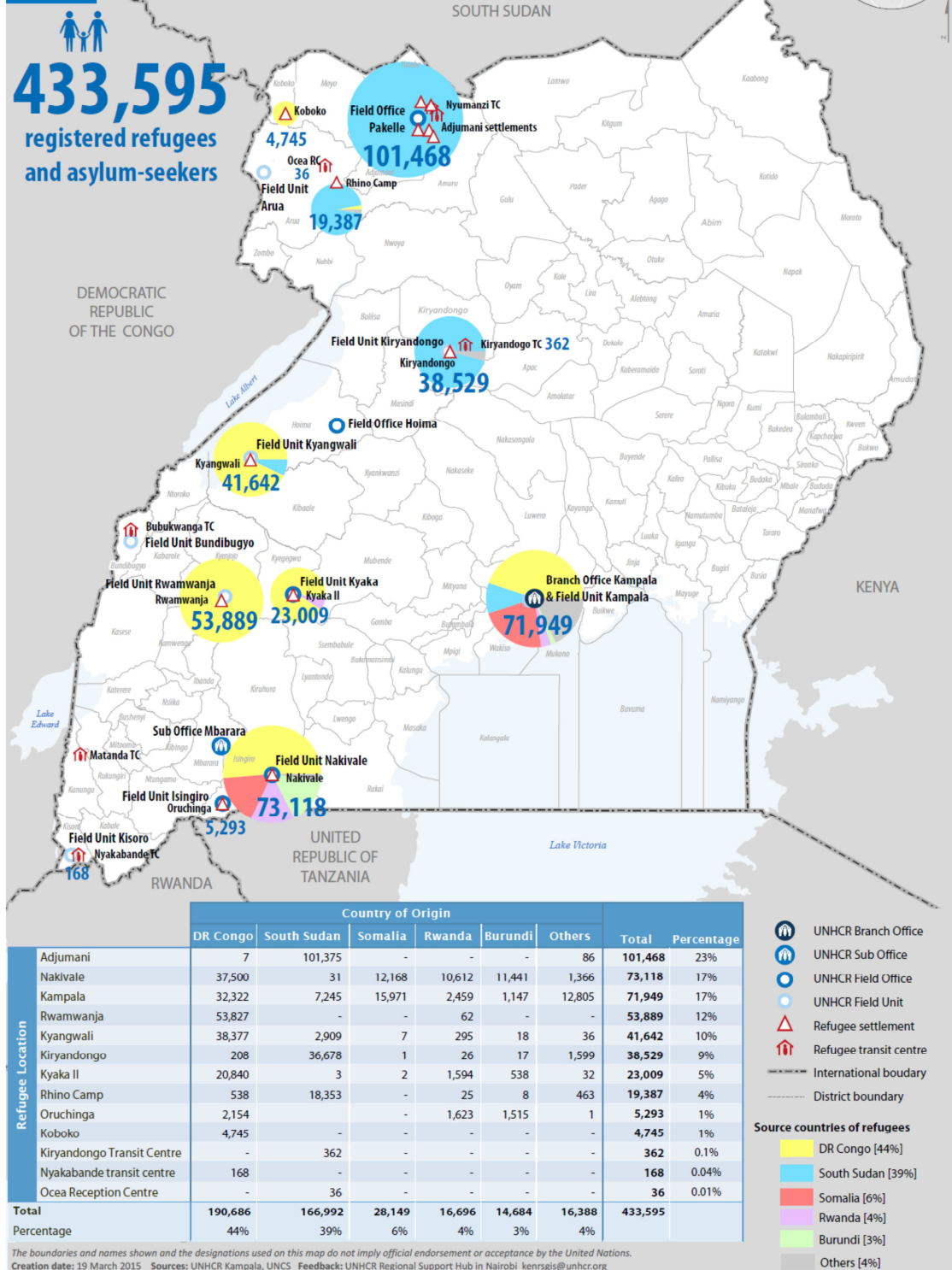
出所：UNHCR ウガンダ作成

図－２ 南スーダン難民流入の傾向

⁹¹ 本調査時点の、Adjumani 難民居住地における「2013 年 12 月以降の新難民」と「それ以前の難民」の割合は、9 対 1 であった。

⁹² 家族は安全なウガンダに避難させ、男性は首都ジュバで働いているか、家畜の世話をするために南スーダンに残っているケースが大半とのことである。

⁹³ 2015 年 1 月末現在 Adjumani 県における南スーダン難民 8 万 8,737 人のうち、Dinka が 84%（7 万 4,668 人）を占めている。

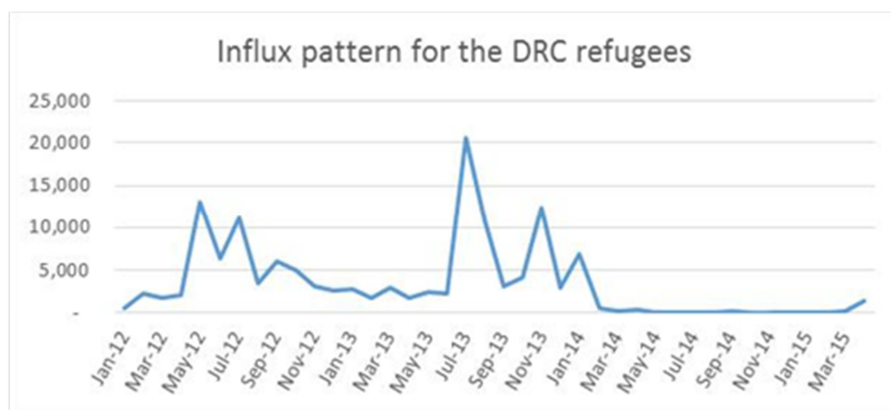


図－3 ウガンダにおける難民及び庇護申請者人数と地域分布

2) コンゴ難民

2012 年以來、13 万 3,794 人のコンゴ難民を保護している。2012 年以降の流入時期は、以下のとおりであり、2015 年 3 月頃から、再びコンゴ難民が流入している。

情勢悪化を引き起こした組織	難民の流入時期
M23（3 月 23 日運動）：コンゴ（民）政府軍から離脱した反政府勢力 ⁹⁴	2012 年 3 月～2013 年 11 月
Mai Mai（東部キブ地域におけるツチ族の影響排除を目的として活動しているグループの総称。2013 年 5 月、コンゴ北東部の北キヴ州で、軍施設を襲撃した ⁹⁵ 。）	2012 年 9 月～2013 年 8 月
ADF（Allied Democratic Force：民主同盟軍：反ウガンダ政府武装組織 ⁹⁶ ）	2013 年 7 月～2014 年 1 月
M18（現在の Congolese Peoples Liberation Army）	2013 年 10 月～11 月
Mai Mai と FDLR（The Democratic Forces for Liberation of Rwanda：ルワンダ解放民主軍）の戦い	2015 年 3 月以降



出所：UNHCR ウガンダ作成

図－4 コンゴ難民流入の傾向

3) 都市難民

2015 年 2 月末現在、首都カンパラに登録されている者は 7 万 1,949 人（難民 4 万 3,913 人；庇護申請者 2 万 8,036 人）であるが、難民申請をしていない者や、地方の難民居住地に住所を残している難民⁹⁷がいるため、実際の数値は、7 万人よりも相当多いと推定される。

UNHCR の管轄数は、2007 年の 1 万 768 人であったことから⁹⁸、2007 年と比較すると、過去 8 年の間に約 7 倍に急増している。

上記の都市難民 7 万 1,949 人のうち、児童 46.2%、女性と児童が 70.4%を占める。コンゴ難民は Katwe、Makindye、Masajja に、ソマリア難民は Kisenyi 等⁹⁹に集まっており、ス

⁹⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page2_000029.html

⁹⁵ http://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/africa/Mai_Mai_groups.html

⁹⁶ <http://www2.anzen.mofa.go.jp/info/pterror.asp?id=093>

⁹⁷ カンパラの FGD 対象ソマリア難民の約半数は Nakivale 難民居住地出身であったが、登録は Nakivale に残されたままと回答。

⁹⁸ Women's Refugee Commission (2011) The Living Ain't Easy: Urban Refugees in Kampala

⁹⁹ Case Study Kampala, Urban Refugees.Org, <http://urban-refugees.org/kamplala/>

ラムに住む都市貧困民と同様の厳しい生活を余儀なくされている。

カンパラには 30 カ国からの多国籍の難民が滞在しているなか、コンゴ難民が約半数（3 万 2,322 人）を占め、そのほかにソマリア、エリトリア、南スーダン、ルワンダ難民が続いている。

なお、支援を受けられる難民居住地ではなく、首都カンパラを選択した理由として、以下の内容がインタビューから判明した。

4) カンパラに逃れた理由

- ・高学歴層、農業を職業としない難民（商業、遊牧民等）
- ・身の安全（過去の歴史、国境付近の難民居住地は政府や反政府軍に搜索される危険性）
首都カンパラでインタビューを実施した南スーダン人の多くは Kuku 族であり、大半が 1990 年代後半から 2000 年代に、北部の難民居住地に避難した経験を有していた。当時 LRA の襲撃にあった記憶から、今回はカンパラに直接避難したと回答している。そのほかに、コンゴ難民・南スーダン難民の多くは、国境近くの難民居住地には、さまざまな難民が混在しており、身の安全を確保できないため、カンパラに退避したと回答する者が多かった。
- ・ケニアの厳しい難民政策を知っていたため、ウガンダを選択して避難（ソマリア難民）
- ・難民居住地の情報を知らずにカンパラに避難

(2) 難民流入のインパクト

難民を受け入れるホストコミュニティには、以下のような正・負のインパクトが報告されている。正負を併せて、正のインパクトが多くなるような支援が求められている。

正のインパクト	負のインパクト
・難民支援による裨益 （道路・施設・井戸の整備、サービス強化） ・仲買人が難民から安価に穀類を購入 ・難民の安価な労働力の供給 ・需要増による収入増	・地元の公共サービスへの負担 （ウガンダ人生徒や保健センター利用者にも影響） ・森林伐採に伴う環境破壊や土壌劣化 ・需要増による物価の上昇

(3) 帰還状況

1) コンゴ

2010 年にコンゴ民主共和国（Democratic Republic of Congo : DRC）と帰還合意書が締結されたものの、2012～2014 年にコンゴ難民の大量流入が続いた。その後 2014 年 3 月にコンゴ難民による突発的な帰還が増加したため、2014 年 5 月に DRC・ウガンダ政府及び UNHCR と三者会合が開かれた後、2014 年 7 月から UNHCR が自発的帰還を支援し、5,415 人が帰還したが、その後のコンゴ東部の情勢悪化により中止された。2015 年 3 月頃からコンゴ難民の流入が再発しており、2014 年帰還した難民が戻ってきていると UNHCR は報告している。

なお、帰還後の土地所有権の解決は帰還促進の面で重要であり、ウガンダ政府は International Conference of the Great Lakes Region（ICGLR）のメンバーとして、コンゴにお

ける帰還後の土地所有権の協議に参加している。

2) ケニア

ケニア政府と帰還合意書が締結され、ケニアへの帰還は進められる予定である。

3) 今後の予測

今後 5～10 年の間のコンゴ難民及び南スーダン難民の帰還の可能性は、低いと想定されている。

(4) 第三国定住の現状

2014 年に UNHCR が提出した第三国定住者は 4,495 人、うち 2,227 人が実際に第三国に出国した。2015 年は、4,270 人の予定である。この大半は、米国に受け入れられたコンゴ難民である。

表－2 第三国定住者

	2014 実績		2015 計画
	書類提出者数	出国者数	書類提出者数
コンゴ	4,020	1,447	3,750
南スーダン	22	10	0
ソマリア	359	712	200
ルワンダ	27	22	100
ブルンジ	38	4	50
エリトリア	0	0	120
その他	29	22	50
合計	4,495	2,227	4,270

出所：UNHCR ウガンダ

3－3 難民受入れに寛容な理由

ウガンダ政府が難民受入れに寛容な理由は、以下のとおりである。

(1) 過去のポーランド難民の現地定住の歴史

英国植民地時代に、第 2 次世界大戦による 7,000 人のポーランド難民を受け入れた際、現地民とは隔離した場所に現地定住させた過去がある。独立後のアフリカ各国は同様の政策を廃止したが、ウガンダは現在も現地定住政策を継続している数少ない国である¹⁰⁰。

(2) アフリカ兄弟（近い民族）に対する博愛行為・団結心、アフリカンホスピタリティ

インタビューに対しウガンダ政府高官は、「西欧諸国の植民地政策により、同じ民族が他国に分断された。もともと国境沿いに住むのは、言葉も同じ民族である。」¹⁰¹「ウガンダは、アフリカ各国からの移民で成立した経緯がある。周辺国からの難民は、同国民も同然である。」

¹⁰⁰ Yasuko Shimizu (2008) *Linking Refugee Aid with Development: Development for Refugees, or Refugees for Development?*, Kansei Gakuin University Press

¹⁰¹ Yasuko Shimizu (2008) にも、同様の記述がなされている。

「どこの国からも難民を受け入れる。」と回答している。また、異民族結婚が多くなされていることもあり、ウガンダの学校を希望して越境入学する近隣国児童を受け入れている環境にある。

(3) ウガンダ人が他国に難民として庇護された歴史

現在の大統領も過去にタンザニアに難民として庇護されていた経験がある。インタビューを行ったホイマ副県長も、コンゴに逃れた過去があり、「国民抵抗軍（National Resistance Army : NRA）のリーダーの多くは他国に庇護されていた過去がある。」と回答している。ただし、難民経験のある世代は高齢化が進み、少なくなっている。

(4)（開拓用の）人口が希薄で広大な土地¹⁰²

難民が流入した当初は、広大な土地があり、開拓のためにも難民居住地を提供することに、特に問題がなかった（後述のとおり、現在は状況が変化してきている）。

3－4 難民受入政策

(1) 難民に関する法律

ウガンダは、以下のとおり、難民条約を批准している。さらに、1960 年施行の外国人難民取締法（CARA）に代わり、就労権や移動の自由¹⁰³を認め、アフリカのモデルといわれる難民法が 2006 年に制定され、難民の義務も規定されている¹⁰⁴。後述の 1999 年の自立化戦略や 2006 年の難民受入地域開発支援（Development Assistance for Refugee Hosting Areas : DAR）等、国際社会による政策レベルの支援が、2006 年難民法策定に寄与したといわれている¹⁰⁵。2010 年には 2006 年法を実行するための難民規則が策定された。

1951 年 難民の地位に関する条約
1960 年 外国人難民取締法（CARA）
（1961 年 ウガンダ独立）
（1964 年 UNHCR Uganda 設立）
1967 年 難民の地位に関する議定書 ¹⁰⁶
1969 年 アフリカ統一機構（OAU）条約（OAU 難民条約）
2006 年 難民法
2010 年 難民規則

なお、コンゴ難民と南スーダン難民は、出身国の背景から集団的に（*prima facie*）難民認

¹⁰² 「南西部や西ナイルは、干ばつが頻繁になる地域で、多くの難民居住地（Oruchinga, Nakivale, Kyangwali 等）は、過去 50 年間人口が少ない地域である。」 WFP/OPM/UNHCR Uganda Joint Assessment Mission 2014 p.20

¹⁰³ OPM 事務次官は、移動の自由と治安の関係性について、次のように回答している。「難民の尊厳を尊重することが大切である。ダダーブ難民キャンプのように閉鎖された場所に隔離された難民は、視野が狭くなり、武装兵力等にも感化されやすく、政府を困らせる状況を引き起こしかねない。政府も難民も双方が不幸せになる。」

¹⁰⁴ 税金の納付、政治活動への参加の禁止等

¹⁰⁵ 難民法の第 1 ドラフトは、難民への選挙権も含まれていたため、論争があったようである。

¹⁰⁶ 「欧州における 1951 年以前」という地理的及び時間的制約が取り除かれた。

定されているが、他国からの庇護申請者は、難民認定委員会（Refugee Eligibility Committee : REC）が個々に対して難民の地位を決定している。

（2）難民供与権利

ウガンダ政府は、難民に寛容な政策を打ち出し、難民居住地に在住する限り、住居と農耕のための土地を供与するなど、基礎的な支援を提供している。ただし、首都カンパラに住むことを選択する難民には、自立を前提とし、支援を供与しない方針をとっている。カンパラにおいて自立が難しい場合は、難民居住地への移管を OPM に申し出ることが可能であり、2014 年には 1,368 世帯（3,187 人）¹⁰⁷がカンパラから難民居住地に移管されている。

表－3 難民権利の供与状況

供 与	制 限
①就労権 ②一部条件つき移動の自由 ③土地へのアクセス ④財産所有権 ⑤既存の公共サービスへのアクセス （保健、初等教育等） ⑥個人 ID の発行 ⑦難民渡航証明書（旅券に該当）の発行	⑧政治への参政権 ⑨帰化・市民権の獲得

出所：OPM 難民部門ウェブサイト情報を基に作成

- ①就労権については、2010 年難民規則により、難民は外国人に必要な就労許可証が免除されている。他方、難民にも収入に応じた税金納付が義務づけられている。
- ②移動の自由に関しては、難民居住地を離れる際に、OPM 難民居住地司令官（settlement commandant）に、移動許可証を申請することとされているが、実際には移動許可証を取得しないで移動している難民が多い。カンパラ等外部から難民居住地を訪問する際にも、OPM からの許可証が必要である。
- ③土地については、後述の「3－5 難民支援の実施体制（4）土地の供与」を参照。
- ④難民は、ウガンダ地元民と同じ公共サービスを享受できる。
- ⑤難民渡航証明書の入手は非常に困難¹⁰⁸であると報告されている¹⁰⁹。他方、OPM 主席難民居住地担当官は、難民渡航証明書の有効期間を 1 年から 5 年へ変更することを内務省と合意したと回答している。
- ⑥参政権については、OPM 主席難民居住地担当官によると、Local Council Level 1 までは選挙権があるが、それ以上の参政権はなく、公務員になることも不可能との回答である。国

¹⁰⁷ UNHCR ウガンダによるデータ。

¹⁰⁸ Women's Refugee Commission（2011）, Refugee Law Project, UNHCR Kyangwali による情報。

¹⁰⁹ Refugee Law Project によると、難民渡航証明書の記載事項が網羅的でないため、ある大使館では正式文書として受け入れられなかった事例もあったとのこと。

内、国外ともに難民の政治活動への参加が禁止されている¹¹⁰。

- ⑦1995 年憲法第 3 章には、帰化の条件として、1) ウガンダ人との 3 年以上の結婚証明、2) ウガンダに自分の意思で移民して 10 年以上の者、3) 20 年以上滞在した者、が記載されているが、難民は該当しない。現在、長期化した難民への帰化あるいは滞在許可供与について検討されている。詳細については、「3－8 今後の政策の行方」を参照。

(3) 国家開発計画

難民問題は、第 3 次貧困撲滅行動計画（PEAP 2004/05～2007/08 年）に始まり、国家開発計画（NDP 2010/11～2014/15 年）、現在策定中の第 2 次国家開発計画（NDPII 2015/16～2019/20 年）にも織り込まれる予定である。難民課題は、PEAP の「安全・紛争及び災害管理」に、NDP の「公共セクター管理」及び「災害管理」に織り込まれていた¹¹¹。

NDP への織り込みは、1998 年に難民担当局が OPM の管轄になり、2000 年代に自立化戦略（SRS）が施行された際に、OPM が尽力したことから実現された。

ただし、現在の OPM 主席難民居住地担当官は、難民は選挙権を保持しないため、県当局は難民支援に関心が高くなく、難民への特別予算措置もないため、県開発計画への織り込みは限定的である¹¹²、と回答している。UNHCR は、2015 年から県の巻き込みを強化¹¹³し、NDPII と同時期に作成される 2016 年県開発計画 II には、難民関連の他機関による支援も盛り込まれる予定である。

3－5 難民支援の実施体制

(1) OPM の変遷

以前の難民担当局は、コミュニティ開発省、内務省、青年文化スポーツ省、地方政府省と、帰属する省庁が次々と変化した。1998 年、OPM の災害緊急準備省の下に難民担当局が位置づけられ、国家として難民管理を集権化した。1995 年憲法附則 6-189 条により、難民保護の任務は、中央政府に一任された¹¹⁴。

(2) OPM の任務及び体制

1) OPM の任務は、以下のとおりである¹¹⁵。

- ・ 難民政策の策定と実施
- ・ 庇護申請者の受入れと難民地位の認定
- ・ 国際法の順守

¹¹⁰ OPM ウェブサイト。

¹¹¹ NDP II では『ガバナンスの「公共セクター管理」』及び『人間開発の「水と衛生」』に含まれる予定である（変更の可能性あり）。

¹¹² 訪問難民居住地 3 カ所において県開発計画を要請したが、入手ができなかったため、内容は未確認である。

¹¹³ Hoima 県を対象に UNHCR Hoima がドナーコーディネーション研修を実施した後、県当局が NGO 等の開発パートナーを招待して初めてのインターコーディネーション会合を 2015 年 4 月に開催した。Kyegega 県においても、2015 年度から県当局との連携を開始した。Adjumani 県は、2000 年代からの連携経験があるものの、現在の南スーダン難民大量流入に対するインターエージェンシー会合は、OPM と UNHCR が主導しており、今後は Adjumani 県の参加をより強化する必要があると UNHCR Adjumani が回答している。

¹¹⁴ OPM ウェブ情報

¹¹⁵ OPM ウェブ情報

- ・ 難民居住地における秩序の確保
- ・ 難民の安全の確保
- ・ 難民への土地の供与
- ・ 難民とホストコミュニティ双方への公共サービスの供与
- ・ 難民プログラム及び難民問題のモニタリング及びコーディネーション
（・ 国家/地域開発計画の難民事項の実施に関する政府への助言¹¹⁶⁾

2) 基本的な指揮体制

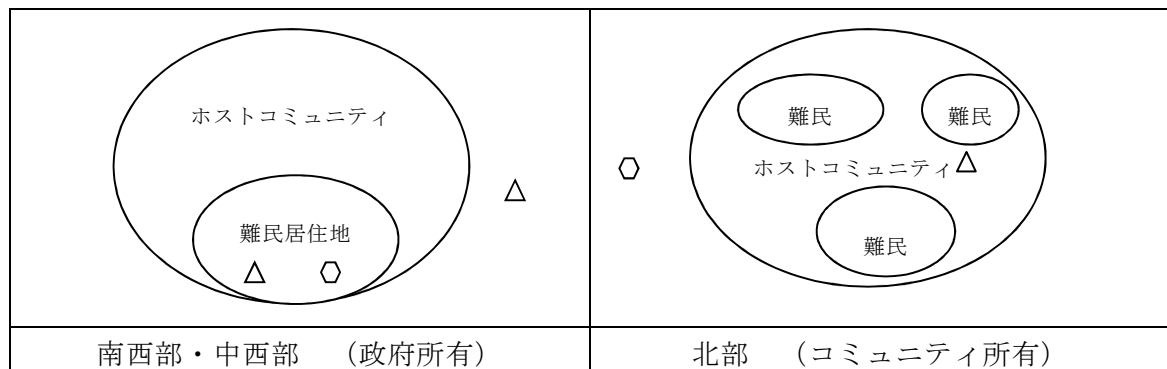
首都カンパラの OPM 難民担当局が難民課題全般を統括し、県事務所には難民デスクオフィサーが、難民居住地には難民居住地指揮官が配置されている。難民居住地では、難民居住地指揮官が、UNHCR・NGO 及び難民福祉協議会と連携をとっている。

(3) OPM 難民担当局の予算と職員¹¹⁷

難民担当局の年間予算のうち、ウガンダ政府は 10 億シリング¹¹⁸ (30 万 303 ドル相当)、残りは UNHCR から支援を受けている¹¹⁹。350 名職員¹²⁰のうち、政府による給与支給は 22 名のみ、残り 238 名は UNHCR からの資金で賄われている。

(4) 土地の供与

南西部・中西部の難民居住地は、政府所有であるが、北部はコミュニティ所有であり、難民居住地・村がホストコミュニティ内に点在している。通常は、住居と耕作用に 50m×100m の土地が供与されていたが、難民の大量流入、ウガンダ人の人口増加や北部への帰還により、土地が不足しているため、近年流入のコンゴ難民は 30m×50m、2013 年 12 月以降の南スーダン難民は 30m×30m、一部では 20m×20m や 10 m×15m と、サイトにより土地のサイズが異なっている。



図ー5 政府所有の難民居住地とコミュニティ所有の難民居住地・村

¹¹⁶ Deborah Mulumba & Wendo Mlahagwa Olema (2009) Policy Analysis Report: Mapping Migration in Uganda, p.35

¹¹⁷ OPM 主席難民居住地担当官からの口頭による回答。文書による提示なし。

¹¹⁸ 1 ドル=3,000 シリング相当。

¹¹⁹ OPM 主席難民居住地担当官による UNHCR からの支援額は、2014 年 86 億シリング (260 万ドル)、2015 年合意金額は、100 億シリング (330 万ドル)。参考までに記載するが、UNHCR 提示金額とは異なっている。

¹²⁰ うち本部 35 名、フィールド事務所 315 名。

なお、前回の南スーダン難民帰還後にウガンダ北部のリハビリプロジェクト¹²¹が十分に実施されなかったため、今回の流入に際し、「一部のコミュニティは土地を快く供与しない。」と OPM の首席難民居住地担当官は回答している。

(5) 他省庁・県・他機関との連携

ウガンダにおいては、地方分権化が実施されているため、難民居住地のある県における業務は、県政府が管轄している。OPM 主席難民居住地担当官によると、以下の中央省庁が、難民居住地に人材派遣や、支援を実施している。

関連省庁	難民居住地内の支援
内務省	警官
教育省	教員
保健省	保健スタッフ・薬品
建設交通省	道路

カンパラ・県・難民居住地の各レベルで、OPM はインターエージェンシー・コーディネーション会合を定期的（カンパラレベルでは四半期ごと）に、セクター別会合は必要に応じて開催している。

3－6 難民自立化戦略（SRS）

(1) 難民自立化戦略（SRS）

1980 年代から南スーダン難民の長期化滞在に直面していたウガンダ政府は、難民居住地における難民の自立化を図っていた¹²²。1998 年に UNHCR と OPM により、南スーダン難民受入地域の「モヨ県、アルア県、アジュマニ県難民ホスト地域のための自立化戦略（SRS）」が策定され、1999 年に 4 年間のプログラムが実施に移された。これは、人道から開発への移行の試みであった。

SRS は、以下の 2 つを目的としていた。

- ①難民及びホストコミュニティのエンパワーメントを通じた自立化
- ②難民とホストコミュニティのサービスの一体化

SRS 策定の背景には、以下の理由が挙げられる。

- ①難民による公共サービスの負担増加
- ②高コストな緊急支援¹²³、長期化する難民へのドナーの関心低減（世界的な潮流）¹²⁴
- ③パラレルシステムの弊害¹²⁵ — 地元民と異なるサービス（格差）、持続性への影響

¹²¹ ①難民居住地の整備、②施設の修繕、③公共サービス縮小移行期の資金支援、④ホストコミュニティ支援。①②は一部実施できたものの、③④は予算の都合で十分に実施できなかったと回答している。

¹²² 「ウガンダ政府は、SRS 以前から難民定住地における難民の自立化を図っていたが、SRS によってより体系化されたものになった。」（DANIDA 職員回答）

¹²³ 庇護期間中にも難民の出産に伴い難民数が増加するなか、緊急支援（物資配給型プログラム）の長期間継続のためには、高額な資金が必要である。

¹²⁴ ドナー資金の削減対策が一番の要因であった。（OPM 主席難民居住地担当官回答）

¹²⁵ “オーナーシップ、計画及び意思決定プロセス、職員配置、資金等、他のマネジメントの持続性に及ぼす長期的な影響” Elizabeth A. R, Gilbert M. B. & Rabbin M. Drabe, (2006) Protracted Refugee Situations: Parallel Health Systems and planning for the Integration of Services, *Journal of Refugee Studies Vol.19 No.2*, Oxford University Press, P.168

④開発機関（WG や UNDP 等）による支援の期待¹²⁶

SRS において「自立」は、以下のように定義されていた¹²⁷。

①自前の食料を生産可能である。

②（ウガンダ人と同等レベルの）保健及び教育サービスにアクセスでき、費用を賄うことができる。また、コミュニティの脆弱層を支援することが可能である。

③生計向上活動等の社会的経済的活動に参加することができる。

④課題に対応するために、独自で持続的なコミュニティ体制を維持できる。

なお、現在の OPM 難民担当局のウェブサイトには、現地定住と自立化戦略について、以下のように記載されている。

現地定住は、地元資源及びインフラを共有することで、難民及びウガンダ国民が隣合 わせで住むことが可能である。これにより、両者の平和的で調和的な共存が可能となる。ウガンダでは、難民の大半が農村コミュニティの出身であるため、農業用土地へアクセスすることにより生計を担うことができる。持続性のための方策として、自立化戦略をウガンダ政府が策定した。

1) SRS の進捗

SRS は、4 年間のプログラムであり、2001 年までに全地域の難民が食料支援から卒業し、後半 2 年間で難民サービスを既存のウガンダ人向け公共サービスシステムに一元化することがめざされていた¹²⁸。

プログラム開始当初は、順調であったものの、すぐに困難に直面した。その理由として、UNHCR と OPM 間の理解の不一致、資金不足、県当局による反対¹²⁹、現場への不十分な説明（トップダウン）、UNHCR 及び OPM 職員の異動等が挙げられている¹³⁰。この局面は、2001 年 12 月に着任した新副首相及び災害準備大臣が、正式なレターを交付し、SRS は政府の正式な政策であり、その実施を県当局に命じたことにより、改善した¹³¹。

2) SRS の功績

SRS 実施には困難が伴ったものの、以下のような効果が生み出された。

- ・国際社会からの関心喚起：ウガンダの SRS は、UNHCR 本部から世界のモデルであると承認を得、世界展開が試みられていた DAR のパイロット国に選ばれた¹³²。
- ・NDP への難民支援の織り込み：2001 年、保健セクターが県開発計画に織り込まれ、教

¹²⁶ Alexandra Fielden, (2008) Local integration: an under-reported solution to protracted refugee situations, Research Paper No. 158, UNHCR Policy Development and Evaluation Service p.11

¹²⁷ UNHCR/Government of Uganda (2004) Self-Reliance Strategy (1999-2003) For Refugee Hosting Areas in Moyo, Arua and Adjumani Districts, Uganda : Report of the Mid-Term Review p.42

¹²⁸ 8 セクターの統合（保健、教育、コミュニティサービス、農業生産、生計向上、環境保護、水・衛生、インフラ）
UNHCR/Government of Uganda (2004) Self-Reliance Strategy (1999-2003) For Refugee Hosting Areas in Moyo, Arua and Adjumani Districts, Uganda : Report of the Mid-Term Review p.3

¹²⁹ 県当局の多くは、UNHCR が予算を伴わず、また適切な実施計画なしに、責任を一方的に政府に押しつけようとしている、ととらえていた。 UNHCR/Government of Uganda (2004) Mid-Term Review p.11

¹³⁰ UNHCR/Government of Uganda (2004)

¹³¹ UNHCR/Government of Uganda (2004) p.v

¹³² UNHCR/Government of Uganda (2004) p. viii

育分野でも国家教育計画に難民が織り込まれるように働きかけられた¹³³。OPM も、貧困撲滅行動計画（PEAP）のなかに難民とホストコミュニティを織り込むように提案し、実現された¹³⁴。

- ・食料支援の節約：2003 年には北部ウガンダの難民の 60%が自立し、WFP 食料配給から卒業した。これにより、約 3,720 万米ドルが節約された¹³⁵。

3) SRS の制約

他方、人道から開発への移行がめざされた SRS の実施には、さまざまな制約が挙げられる。

- ・現場の巻き込み不足：現場の巻き込みが十分でなかったため、理解が得られず、反発を招いた¹³⁶。
- ・開発的支援の不足：SRS の多くは、県において UNHCR のパートナー機関である人道支援 NGO によって実施されており、開発的視点や技術が不足していた¹³⁷。
- ・公共サービス一元化に対する準備不足（サービスセクター統合の難しさに伴う、サービスデリバリーの低下）：サービスの移管・統合について、事前のキャパシティアセスメントがなされていなかったうえ¹³⁸、明確なガイドライン等の指示がなされていなかった¹³⁹。不足している機能については能力強化支援を伴う必要があった¹⁴⁰。しかし、これらの一連のプロセスが織り込まれていなかったため、県当局に施設やサービスが移譲されると、さまざまな違い¹⁴¹（計画、予算、キャパシティ、モニタリング、組織体制、予算配賦等）から、統合は困難に直面し、サービスデリバリーに支障をきたした¹⁴²。
- ・難民の自立とエンパワーメントの対立：エンパワーメントがうたわれている一方で、難民の参政権は難民居住地内にとどめられていた。また、当時は移動の自由も認められていなかった¹⁴³。
- ・難民人口に比例した予算配賦の未実施：関連機関は、インフラとサービスを必要とする難民数に応じた予算を配賦せず、国家開発計画にも予算が反映されなかった^{144 145}。

¹³³ UNHCR (2003) Development Assistance for Refugees (DAR) for Uganda Self Reliance Strategy : Way Forward, Report on Mission to Uganda p. 4

¹³⁴ UNHCR/Government of Uganda (2004) p.vii

¹³⁵ UNHCR (2003) p.4

¹³⁶ 当時を知る UNHCR 職員や DANIDA 職員によるインタビュー

¹³⁷ UNHCR/Government of Uganda (2004) p.vii

¹³⁸ UNHCR (2003) p.4

¹³⁹ Elizabeth A. R, Gilbert M. B. & Rabbin M. Drabe, (2006) p.161

¹⁴⁰ UNHCR/Government of Uganda (2004) p.26 及び Elizabeth A. R, Gilbert M. B. & Rabbin M. Drabe, (2006) p.183

¹⁴¹ 例えば、県が推進するプライマリー・ヘルスケア体制と、UNHCR 及び NGO による緊急医療体制の統合は、困難をきたした。また、職員の給与や保障条件の違いにより、保健スタッフが去ったり、ストライキの危機が生じた。Elizabeth A. R, Gilbert M. B. & Rabbin M. Drabe (2006)

¹⁴² UNHCR/Government of Uganda (2004) p.vi

¹⁴³ Sarah Meyer, (2006) The ‘refugee aid and development’ approach in Uganda : empowerment and self-reliance of refugees in practice, Research Paper No.131, UNHCR Policy Development and Evaluation Service UNHCR P.62

¹⁴⁴ UNHCR (2003) p.5

¹⁴⁵ この課題は、本調査時点でも続いている。NDP II 開始から、難民居住地の県開発計画に、難民関連の予算（UNHCR や IP/OP による支援額）を含めるように、UNHCR は尽力している。

(2) 公共サービスの一元化

SRS の目的の 1 つとして、難民と地元ウガンダ人に対して別の公共サービス体制（パラレルシステム）を構築しないように、同じ公共サービスにアクセスできるようになっている。

北部や Kiryandongo の場合は、ウガンダの既存施設¹⁴⁶を難民が共有している。難民流入により増加したニーズに対応するため、UNHCR が県に対して予算や人員を補強している。他方、南西部にある難民居住地内の難民用の施設は OPM や UNHCR が整備し、主に UNHCR がスタッフを配置している。これらの施設は難民居住地内にあるものの、利用者の半数以上を地元ウガンダ人が占める所もある¹⁴⁷。難民帰還後も、難民居住地内にある施設を県政府が継続して運営するよう、UNHCR は施設¹⁴⁸の政府許認可の申請に努めるとともに、質の格差が生じないように、UNHCR の国際基準ではなくウガンダ基準に併せてサービスを提供している。なお、UNHCR の予算ではなく、ウガンダ政府の予算で難民もカバーされているのは、保健省による予防接種である¹⁴⁹。

M&E に関しては、県担当官による四半期ごとのスーパービジョンが実施され、難民の生徒数、患者数は、地元ウガンダ人の数とともに、県政府/中央政府（EMIS、HMIS）に報告されている。

2013 年の南スーダン難民流入の際には、当初はウガンダ県保健局が独自で支援を試みたが、大量流入に対応するサービス増強のため、UNHCR が NGO 導入による介入を開始した。1990 年代の南スーダン難民帰還時には、県に移譲された施設の維持管理が十分になされていなかった反省から、今回の 2013 年 12 月以降の流入に関しては、難民帰還後も施設を活用するホストコミュニティ人口が多い地域には永久構造物を、ホストコミュニティ人口が少ない地域には半永久構造物の設置とある程度の配慮はなされているが、施設の維持管理計画及び維持能力はいまだ十分とはいえず、行政能力強化が必要とされている。

3-7 難民受入地域への開発支援（DAR）

UNHCR による「難民保護の課題とコンベンションプラス」¹⁵⁰の後押しとデンマーク政府の「出身地域イニシアティブ」もあり、OPM は SRS の教訓に基づいて、難民受入地域への開発支援（DAR）を開始した¹⁵¹。DAR は、地方分権化のプロセスにおける支援でもあり、開発機関の参加による多額の資金流入が期待されたが、デンマーク等¹⁵²にとどまった。

(1) DAR I（2005～2008 年）

2004 年に SRS（1999～2003 年）の評価が実施された。その際に、2004 年 7 月からの半年の移行期間を経て、2005 年から DAR の開始が提言され、2004 年に OPM と UNHCR は DAR

¹⁴⁶ ウガンダ国民対象相当分の職員（保健スタッフ、教員）や薬剤は、政府から支給されている。

¹⁴⁷ Kyaka II にある Bujubuli 職業訓練高等学校は、UNHCR ではなく、難民が設立したコミュニティ学校であるが、地元ウガンダ人の生徒が約 6 割を占めている。

¹⁴⁸ UNHCR は、コミュニティによって開設された小学校や中・高校に対しても、国の認可申請を支援している。

¹⁴⁹ 難民の感染症対策は非常に重要であり、難民からウガンダ国民への感染予防のためと考えられる。

¹⁵⁰（特に長期化する難民状況において）難民のための恒久的解決策を見出す UNHCR のイニシアティブ

¹⁵¹ Reint J. Bakema (2008) An Institutional Review of the DAR-SECRETARIAT in the Office of the Prime Minister (OPM) Department for Disaster Preparedness, Relief and Refugees, Refugees Division : Final Report, Royal Danish Embassy Kampala Uganda

¹⁵² ドイツが実施した Arua 県の GOPA Project が該当すると想定されるが、本調査では情報が入手できなかった。

事務局を設置した。

DAR の目的は、①難民受入国との負担分担、②ホストコミュニティの開発、③難民とホストコミュニティのジェンダー均等、尊厳と生活の向上、④難民が恒久的解決を待機している間、難民（特に女性）のエンパワーメント及び生産能力の向上と自立、とされていた¹⁵³。

SRS と DAR の目的の違いは、DAR は難民を開発支援の文脈に持ち込むことにあった。難民とホストコミュニティの自立支援のために、難民ホストコミュニティを開発計画に織り込み、難民居住地やサブカウンティ（郡）だけでなく、県全体としての開発ニーズに焦点を当て、開発資金を引き入れ、国際社会による国際分担を改善することが目的とされていた¹⁵⁴。

デンマーク政府による DS-DAR I（7,000 万クローネ）¹⁵⁵は、①DAR 事務局支援、②農業関連支援、③デンマーク NGO による開発プロジェクト、から構成されていた¹⁵⁶。

DS-DAR I では、SRS 評価の提言にもかかわらず、県当局の巻き込みがなされていなかったため、プログラム終了時に県政府へ施設の移管を試みたが、拒否された。この教訓に基づき、DAR II は、県政府の密な参加がプログラムデザインに織り込まれた¹⁵⁷。

(2) DAR II（2009～2014 年）

DAR II は、元難民受入地域に対する農業分野の支援プログラム（難民帰還後の県政府の能力強化、及び元難民ホストコミュニティを対象とした生計向上）である。県政府の能力強化部分は、DRC が受託、バウチャー・フォー・ワーク（公共労働）によるインフラ建設は県農業組合、バウチャーと交換できる農機具や種の調達、ウガンダ国家農業投入業者組合（Uganda National Agro-Input Dealers Association : UNADA）が請け負っていた。国レベルのモニタリングは、北部ウガンダ平和復興開発計画（Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda : PRDP）国家モニタリング機構によって、県レベルでは県実施委員会によって行われた。

DAR II は、当初 2013 年までとされていたが、デンマーク政府が並行して Acholi 県で実施していた北部ウガンダ農業生産復旧（Restoration of Agricultural Livelihoods in Northern Uganda : RULNUK II）の財政支援部分の OPM による汚職疑惑のため、支援が中止され、その予算が DAR II に振り替えられたことにより、DAR II は 2014 年まで延長された。

なお、2015 年度中に DAR III と RULNUK III が、U-Growth II/ウガンダ北部復興開発プログラムとして開始予定である。DAR III は、タイトルの難民受入地域とは関係なく、貧困地域で開発支援がほとんど実施されていない西ナイル地方の県を対象とするものであるが、難民受入地域の Arua 県が含まれている。DAR II と DAR III が異なる点は、①バウチャーが現金に変更、②DAR II では農業研修受講が公共労働（バウチャー・フォー・ワーク）への参加の条件とされていたが、別々に参加が可能となること、③マーケティング支援の導入である。表－4 に、DAR I～DAR III についての情報をまとめた。

¹⁵³ UNHCR（2003）p.6

¹⁵⁴ UNHCR/Government of Uganda（2004）p.36

¹⁵⁵ OPM-UNHCR による DAR と、DANIDA-DAR の関係は、現地調査時点では資料が入手できなかったため、詳細は確認できていない。

¹⁵⁶ Reint J. Bakema（2008）によると、DAR 事務局が OPM と並行する形で十分に統合されず、役割分担や連携の難しさが指摘されている。

¹⁵⁷ DANIDA 職員の回答。

(3) ドイツ政府による支援

ドイツ政府は、2000年代初頭 OPM 難民担当局に個別アドバイザーを5年間派遣したほか、Arua 県において GOPA Project を実施していた¹⁵⁸。今回の調査で、GIZ 及びドイツ大使館に問い合わせたが、当時の背景について説明を受けることはできなかった。

表－4 DAR I, II, III

	DS-DAR I	DAR II	DAR III
期間	2005～2008	2009～2014	2015～2018
対象	難民とホストコミュニティ	難民インパクト地域（帰還後）	忘れられた貧困地域（西ナイル）－必ずしも難民関連地域を対象とせず
対象県	Adjumani, Moyo, Yumbe ¹⁵⁹	Arua（Terigo）、Koboko、Maracha ¹⁶⁰ 、Yumbe、Moyo、Ajumani（DAR I 対象でないサブカウンティ）	Arua（DAR II 対象でないサブカウンティ）、Nebbi、Zombo
支援分野	農業分野 1. 生計向上 2. 農村インフラ	農業分野 1. 生計向上 2. 農村インフラ 3. 県政府の能力向上	農業分野 1. 生産とマーケティング 2. 農村インフラ 3. 県政府の能力向上
方法	バウチャー・フォー・ワーク（クーポン配布）	バウチャー・フォー・ワーク（クーポン配布）	キャッシュ・フォー・ワーク（現金支給）
事務局	OPM	コーディネーション部門（プロジェクト実施課）	コーディネーション部門
県の巻き込み	県政府の密な参加なし	PRDP に基づいた県政府の密な参加	県政府の密な参加

出所：DANIDA 農村開発シニア・アドバイザーのインタビューを基に作成

3－8 今後の政策の行方

(1) 難民居住地変容計画（Settlement Transformation Agenda：STA）¹⁶¹

ウガンダ政府は、長年難民を農村地帯に受け入れ土地を提供してきたが、現在の難民数は以前の2倍以上の過去最高43万人に到達し、土地の確保が困難なうえ、難民滞在による環境への負担も大きく、長年の利用で土壌の質も低下しているといわれている。さらに、ウガンダ庇護期間において、持続的な生活のために必要な技術の習得の機会が、難民に十分に与

¹⁵⁸ OPM 難民居住地主任担当官の回答。なお、Arua に勤務経験のある UNHCR 職員によると、南スーダン難民帰還後のホストコミュニティに対する農業支援；チャングワリ難民居住地指揮官は、GTZ がサブカウンティに倉庫を建設、難民が収穫、GTZ がマーケティングを担当し、販売収益を難民に還元するシステムであったと回答している。また、CECORE, REDROC, SAFERWORLD, YODEO, Water and Conflict：Making water delivery conflict-sensitive in Uganda（2008）p.23 によると、GOPA Project が、紛争分析を実施し、難民支援のための水道建設の際には、ホストコミュニティ裨益の視点を提唱していることが記述されている。

¹⁵⁹ <http://www.atuganda.or.ug/index.php/about-at-uganda-ltd/projects/pst-projects>

¹⁶⁰ Maracha は、かつて Arua 県の一部であった。

¹⁶¹ OPM, A concept paper for the Settlement Transformation Project（draft）, April 2015

えられていないことに配慮し¹⁶²、ウガンダ政府は、土地生産性の向上及び経済機会の多様化をめざして、STA を作成中である。現在策定中の NDP II にも、OPM が難民居住地変容計画を作成・実施することが明記され、公共セクターマネジメントの下に、OPM による難民居住地変容プロジェクトが織り込まれる予定である。

STA は、6 つの目的から構成されている：①土地管理、②持続的な生計向上、③ガバナンス及び法統治¹⁶³、④難民とホストコミュニティの平和的な共存、⑤環境保護、⑥コミュニティインフラの開発。5 年後に、国家及び地域利益を守ると同時に難民問題を解決するために、難民の自立を達成し、難民受入地域の社会開発が促進されることを、最終目標に掲げている。

(2) 長期化難民に対する対応策

1960 年代からの長期滞在難民に対する法的現地定住への対応策が現在模索されている。帰化の可能性も検討されているが、国内の議論を巻き起こす可能性が高いため、まずは難民の地位に代わる滞在許可証の供与から開始する方向で話し合われている。2016 年に選挙があるため、実際の施行は選挙後になる模様である¹⁶⁴。

(3) 難民政策の文書化

ウガンダには難民法と難民規則が存在するものの、難民政策文書は存在しない。現在 OPM が、ウガンダ人コンサルタントを雇用して政策文書の作成を進めている最中である。

¹⁶² OPM 難民担当局主任担当官によると、難民経験のある大統領は、「難民は、ウガンダに来たときと同じ状態で帰還するべきではない。各自の人生の再建及び母国の開発に役立つような技術を身につけて、帰還する必要がある。」と指令を出している。

¹⁶³ 難民の権利と義務の双方を含む。

¹⁶⁴ OPM 難民担当局主任担当官による回答。また、アメリカ政府が、ドナーによる難民の現地化統合支援策を主導している。

第4章 国際機関による難民支援

ウガンダの国連機関のなかで、主に UNHCR・WFP・UNICEF が難民支援を実施している¹⁶⁵。最近では、WB も支援を表明している。以下に、難民支援を専門とする UNHCR を中心に、その動向を記述する。

4-1 UNHCR

(1) 全体的な方針¹⁶⁶

現在、ウガンダには、「新たな流入難民」と「滞在が5年以上になる長期化した難民」の双方に対する支援が必要とされている。コンゴと南スーダンからの新難民も、当面の帰還が難しいため、ウガンダでの庇護期間の長期化が想定され、UNHCR は緊急支援当初から、①社会的経済的現地定住を見据えた難民の自立化、及び②難民支援サービスを地元既存の公共サービスシステムへ一元化することを視野に入れた支援を、めざしている。

UNHCR は、業務を委託する NGO (Implementing Partners : IP) と、独自に支援協力を実施している NGO (Operating Partners : OP) と連携して、以下の3つのフェーズから成る難民支援プログラムを実施している。詳細については、「付属資料3 UNHCR ウガンダによる難民保護及び恒久的解決のための戦略」を参照されたいが、主な重要な点は、次のとおりである。

- ①緊急支援：「基礎的サービスの提供」を目的に、「緊急支援からの移行」「環境保護」「教育と生計向上」「性暴力 (Sexual and Gender-Based Violence : SGBV) の予防と対応」「児童保護」等が優先課題に挙げられている。
 - ②通常時支援：「自立化支援」「人道から開発への移行期計画とコーディネーション強化のためマルチセクターパートナーシップ」を目的に、「ウガンダ既存公共サービスへの一元化」「環境保護」「SGBV の発見、予防、対応」「教育と児童保護」等が優先課題に挙げられている。
 - ③解決に向けて：「社会的経済的現地定住の推進」「法的現地定住の提唱」を目的に、「社会的経済的現地定住促進のための自立化支援」が優先課題に挙げられている。
- そのほかに、以下のような点を政策的ニーズに掲げている。

- 1. リージョナルダイナミックスのインパクト
- 2. 難民とホストコミュニティの平和的な共存
- 3. 難民滞在によりインパクトを受けている県のレジリエンス強化
- 4. 県の能力強化のための複数年開発支援
- 5. 難民若者の開発アジェンダへの盛り込み

(2) 難民支援

UNHCR は、難民保護の観点から、住宅用建築資材の配付、教育、保健、給水、道路・インフラ、自立化支援、環境、児童保護、SGBV の防止等、マルチセクターの支援を実施している。

¹⁶⁵ FAO や UNFPA も一部支援している。UNDP、ILO は現在難民支援を実施していないが、今後の参加が期待されている。

¹⁶⁶ BRIEFING ON THE UNHCR'S ACTIVITIES IN UGANDA, 17 April 2015

1) 基礎的サービス

UNHCR ウガンダは、難民がウガンダ人と同等の教育及び保健サービスを楽しむことができるように、「難民教育戦略 2013～2017 年」「難民保健戦略 2013～2016 年」を策定し、小学校やヘルスセンターに対する支援を実施している。UNHCR が支援する施設は、難民とホストコミュニティの双方によって利用されており、ホストコミュニティへの裨益も視野にプログラミングがなされている¹⁶⁷。難民居住地の保健センターの地元ウガンダ人の全平均利用率は 39%である。

保健

難民流入による地元ウガンダ人へのしわ寄せが生じないように、UNHCR は、県の保健能力強化に尽力している。IP NGO による施設の整備¹⁶⁸、追加スタッフの配置、薬剤の補充を実施している。特に、僻地にある難民居住地の保健スタッフは新卒者が多いため、研修に尽力しているとの報告である。予防接種に関しては、ウガンダ政府による予防接種キャンペーンに難民も含まれている。なお、疾病の多くは、マラリア・上気道感染・下痢等であり、5 歳未満児の死亡原因は、マラリア、新生児死亡、上気道感染、栄養失調、下痢である¹⁶⁹。2014 年 11 月に実施された栄養調査によると、南スーダン難民の流入地域は、栄養不良の割合が高いものの、西ナイルの平均急性栄養失調率（Global Acute Malnutrition: GAM）は 2014 年 2 月の 19.6%から 5～10%に改善している。全難民居住地の GAM は 5.1%である。

学校

ウガンダ政府は、parish（パリッシュ）ごとに小学校を少なくとも 1 校、sub-county（郡）¹⁷⁰ごとに中・高校¹⁷¹を 1 校、県（district）ごとに 1 校の職業訓練校の設置をめざしている。教育省は、教員の給与と、生徒 1 人当たり 7,000 シリング/学期の初等教育完全普及（Universal Primary Education : UPE）支援費を支給している。1 学年は 3 期制である。

UNHCR は IP NGO を通して、難民流入地域の学校に対して、教室の整備・修繕、追加教員の配置、トイレ・教員宿舎の設置、難民生徒の受入手法（カウンセリング、精神的サポート）、文房具の支給等の支援を行っている。ウガンダのめざす標準が 1 クラス当たり 53 名であるが、1 クラス当たり 100 名を超える小学校は、多々ある¹⁷²。なお、難民居住地内には、難民コミュニティによって設立された小学校¹⁷³や中学・高校もあり¹⁷⁴、UNHCR が政府の許認可申請を促進しているが、政府基準を満たすには、施設整備のさらなる支援が必要とされている。

UNHCR ウガンダ難民教育戦略 2013～2016 年（2012 年データ）による純就学率は、幼稚

¹⁶⁷ OPM から正式に、難民支援の 30%はホストコミュニティに裨益するようにと要請されており、UNHCR2015 年予算にも組み込まれている。

¹⁶⁸ Kyangwali では、遠方へのリファラル回避のため、難民居住地外の近郊にある保健センター（レベル 3）に手術室を建設することでレベル 4 への格上げを図っている。現在、手術室の機材支援を募っている。

¹⁶⁹ UNHCR Uganda Public Health Situation March 2015

¹⁷⁰ ウガンダの行政区分は、Village, Parish, Sub-county, County, District となっている。

¹⁷¹ 教育省事務次官による情報。

¹⁷² 調査団が訪問した首都カンパラの小学校の 1 クラス当たりの生徒数は、120～130 名、Adjumani の学校では 170 名であり、Adjumani の訪問校は、追加教室が建設中であった。

¹⁷³ <http://www.coburwas.org/>

¹⁷⁴ Hoima 県職員によると、Kyangwali のコミュニティ高校は、2016 年に県管轄となる予定である。

園 32%、小学校 73%、中・高校 16%となっている。小学校と中・高校の就学率に大きな格差が生じていることから、現在大きな課題となっているのは、小学校卒業後の進路である。

2) 自立化支援

UNHCR は、新規難民に、住居建設に必要な材料に加え、自立のための種と農機具を供与している。その他自立化支援のために、農業（メイズ、マメ、果物、コメ等）、生計向上（畜産/ヤギ、養蜂、洋裁等の技術支援、初期資金供与¹⁷⁵、マイクロクレジット、ビジネス支援¹⁷⁶）、環境保護（種苗の栽培・配布、薪に代わる燃料「ブリケット」生産）、成人識字教育、職業訓練等の支援を実施している。

南スーダン難民の大半を占める Dinka 族が農耕民族でないことや、難民人口に占める学校に通っていない青年層の比重が大きいことから、UNHCR は、農業以外の職業訓練にも力を入れるよう尽力している。

なお、Nakivale 難民居住地にある Nasimizu 職業訓練校は、EU の資金により UNHCR が設立し、現在政府認可の申請中である。UNHCR は、同様の職業訓練校を各難民居住地の県に設置したいと希望している。

3) 官民連携 KOBOKO Partnership¹⁷⁷

2015 年 2 月に Koboko 県¹⁷⁸において、OPM、UNHCR、Koboko 県政府、ACAV（イタリア NGO）、KATO Eco Farming（韓国系企業）による官民連携パートナーシップが締結された。このプログラムは、人道と開発の橋渡しをめざし、①コミュニティのレジリエンス強化、②県における持続的な収入及び雇用増加、③難民とコミュニティの経済協力による平和的な共存促進を目的に、人道・移行期・開発期のフェーズから構成されている。

プロジェクトは、ACAV（40 万ドル）、UNHCR（15 万ドル）、Koboko 県政府（3 万ドル）の共同出資により、Koboko 県政府が 100 エーカーの土地を確保することになっている。

なお、Adjumani 県の Maaji でも、OPM が土地を確保し、難民とホストコミュニティが共同事業としての、農業商業化の可能性が打診されている。

¹⁷⁵ 初期資金 100 万～200 万シリングを供与された難民たちは、需要に応えるだけの資金が足りないと回答している。LWF の場合、1 グループに 100 万～200 万シリングを供与しているが、600 万シリングの元金がないと半年以内にビジネスは倒れてしまう傾向が強いと回答している。

¹⁷⁶ ルーテル世界連盟（Lutheran World Federation : LWF）から初期資金供与を受け小売業を開始した南スーダン難民は、UNHCR が配布する住宅建設用の木々を LWF に販売するビジネスを行っていた。

¹⁷⁷ The Koboko Partnership, Wealth Creation through Enhanced Agriculture Production : A partnership between Office of the Prime Minister refugee Department, United Nations High Commissioner for Refugees, Koboko District Local government, Associazione Centro Aiuti Volontari, and Kato Eco Farming Limited.

¹⁷⁸ 4,745 人（1,131 世帯）のコンゴ難民が Lobule 難民居住地（8 村）に滞在している。

フェーズ	主な支援機関	活動内容
人道 (生命維持、基礎インフラ支援)	UNHCR	・施設の建設・修繕（保健センター、難民居住地事務所、小学校、橋、井戸の電動化）
移行期 (農業支援と平和的共存)	UNHCR、 ACAV Koboko 県政府	・農業訓練校のインフラと職員の強化 ・農業訓練校を活用した研修（難民 750 人、ホストコミュニティ 1,500 人） ・Koboko 県による農業訓練校政府登録支援
	KATO Eco Farm	・ゴマとヤエナリ（リョクトウ）の大量栽培 ・Koboko 県農業組合の能力強化 ・倉庫建設 ・難民のローン保証人 ・県政府による裨益者（難民 750 人、ホストコミュニティ 7,000 人）
開発期 (プライベートセクター開発)	Koboko 県政府、 開発パートナー	・プライベートビジネスの展開

出所：Koboko Partnership パンフレット情報を基に作成

4) 都市型難民

ウガンダ政府の政策は、都市難民は自立できることが前提の¹⁷⁹ため、土地の供与や、食料支援はなされていない。カンパラにおける UNHCR IP NGO は、7 万人の都市難民に対し InterAid のみである。InterAid は、全難民居住地からの患者のリファラル対応を受け入れているほか、都市難民に対するカウンセリング、薬の提供¹⁸⁰、英語教育、アウトリーチ、難民ボランティア/通訳の育成、各問題に対応する専門 NGO との連携、難民児童受入小学校への支援、ウガンダ社会（警察、教師、刑務所、コミュニティ）への難民啓発等を行っている。このほかに、UNHCR OP NGO である Refugee Law Project、JRS、HIAS、ACTV 等が、都市難民を支援している。

UNHCR は、学校に通えない青年層について、若者を対象としたエイズ対策活動のクリントン基金や UNICEF 等とのインターエージェンシー連携を試みている。

(3) 予算調達状況

2012～2014 年における UNHCR Uganda 全体予算に対するドナー資金調達率は、14～35%と低い状況が続いている。2015 年 5 月現在、2015 年度 UNHCR オペレーションに 2 億 884 万 3,164 ドルが必要とされているが、ドナーによる資金調達状態は 4,688 万 3,813 ドル(22%¹⁸¹)にとどまっている。主要ドナーによる 2010～2014 年 UNHCR ウガンダに対する資金拠出状況については、付属資料 4 を参照。

¹⁷⁹ 自立が難しい難民は、OPM に申し出て、難民滞在地への移管を希望することができる。

¹⁸⁰ 公立病院の診察後、薬が入手できなかった場合、処方箋に基づいて、InterAid の予算範囲で提供している。高額の場合は、UNHCR の許可が必要となるが、遅い対応に対して改善を求める声が難民から挙げられていた。

¹⁸¹ 2015 年 5 月 5 日現在、全体予算 2 億 884 万 3,164 ドルのうち、4,688 万 3,813 ドルがドナーにより確保されている。

表－５ UNHCR Uganda 全体予算状況

	2012	2013	2014
CNA	\$85,552,525	\$114,346,543	\$232,763,472
Income from Donors	\$12,153,288	\$44,450,449	\$80,486,305
Fundraised against CNA	14.21%	38.87%	34.58%
Total population of concern	170,181	157,957	422,435
Daily per capita per refugee (based on income)	\$0.20	\$0.77	\$0.52

出所：UNHCR ウガンダ

2012～2014 年の自立支援・生計向上プログラムに関しては、オペレーション全体予算の 5～6%が割り当てられていたが、自立支援・生計向上プログラムの計画に対して実際に確保された予算は 20%台にとどまっている。自立を効果的に促すためには、複数年の支援が望まれるが、UNHCR は 12 カ月予算サイクルのため、次年度予算を確約できないことがプロジェクトの立案を難しくしている。この点は、教育面でも同様、高校生奨学金制度等の複数年プログラム導入時の制約となっている。

表－６ 自立支援プログラムに対する予算状況

	2012	2013	2014
Total annual budget of UNHCR Uganda	\$85,552,525	\$114,346,543	\$232,763,472
Total requirement for Self-reliance and livelihood activities	\$3,971,415	\$6,710,466	\$12,113,986
% of Self-reliance and livelihood activities in total annual budget	5%	6%	5%
Actually secured amount for Self-reliance and livelihood activities	\$1,066,792	\$1,279,414	\$2,888,977
Actually secured % against planned Self-reliance and livelihood activities	27%	19%	24%

出所：UNHCR ウガンダのデータを基に作成

(4) ウガンダ政府予算支援状況

UNHCR は、ウガンダ政府（OPM と一部の県政府¹⁸²）に予算支援を行っている。毎年の UNHCR オペレーション予算のうち、約 7%程度（250 万～500 万ドル）を占めている。

表－７ ウガンダ政府への予算支援金額

	2010	2011	2012	2013	2014
UNHCE Available Funds	34,655,568	31,336,238	33,378,264	41,394,185	84,340,001
Government support Total	2,262,238	2,083,290	3,170,714	3,043,917	5,082,638
% of UNHCR funds	7%	7%	9%	7%	6%

出所：UNHCR ウガンダ

(5) 連携パートナー

UNHCR は、OPM を主要 C/P とし、難民居住地レベルでは県政府と協力しているほか、以

¹⁸² 北部と Kiryandongo では、地元ウガンダ人のための学校や保健センターを難民が利用しているため、県に一部予算支援がなされている。

下のような関連省庁や関連機関と連携して、難民支援事業を実施している。

政府機関	・ OPM（主要 C/P） ・ 難民居住地の県政府、省庁の県担当官（教育、保健、水、環境等） ・ 保健省、教育省、国家環境管理当局（National Environment Management Authority : NEMA）、ジェンダー省 ・ 警察や内務省等の法セクターについては、UNICEF や UNDP が主導 ・ 今後、地方開発省やカンパラ首都省（KCCA）の関与を強化予定
NGO	・ 業務を委託する NGO（IP） ・ 独自に支援協力を実施している NGO（OP）
国連機関	・ WFP、UNICEF、（FAO、UNFPA 等）
その他	・ JICA、WB、BPRM・Dfid 等の他ドナー

(6) UNDAF

難民問題は、ウガンダにおける国連開発支援枠組み（UNDAF）に、組み込まれている。

1) UNDAF 2010-2014

難民は、UNDAF 2010-2014 の「ガバナンスと人権」「持続的生計」に織り込まれている。人権面では、難民の権利保護がうたわれており、指標として「1951 年難民条約による国際保護へのアクセスを有する者のパーセンテージ」が織り込まれている。持続的生計では、災害や紛争による市民・難民の保護支援を含む、災害準備・人道支援のキャパシティ強化がうたわれている。

2) UNDAF 2016-2020¹⁸³

現在策定中の UNDAF 2016-2020 は、「30 年以内にウガンダ社会を小農から現代的で豊かな国への変容」をめざすビジョン 2040 に併せて、①ガバナンス②人間能力開発③持続的及びインクルーシブな経済成長の 3 分野から構成される予定である。

このうち、『ガバナンスの「平和、安全保障とレジリエンス」』に「難民地域のレジリエンス強化」が、『人間能力開発の「学習と技術開発」』に「難民流入県の支援、及びフォーマル・ノンフォーマル教育の拡充¹⁸⁴」という視点が、取り込まれる予定である。

(7) ReHOPE

「難民とホストコミュニティのエンパワーメント」（Refugee and Host Population Empowerment : ReHOPE）は、①「持続的な生計向上」及び ②「ウガンダ既存公共サービスシステムへの一元化」に基づく、難民とホストコミュニティの自立とレジリエンス強化のために、UNHCR が作成した戦略フレームワークである。ReHOPE の位置づけ及び「プロテクション・ソリューション・ストラテジー（保護及び解決戦略） 2016-2020」については付属資料 5 を参照されたい。

¹⁸³ UNDAF 2016-2020（ドラフト 2015 年 4 月 9 日版）

¹⁸⁴ 「難民流入により負担を受けている県等の貧困地域への支援を維持し、人口に応じた配当がなされるよう、雇用市場と今後の国家開発ニーズに対応するため、高度に訓練された人材を確保できるよう、フォーマル及びノンフォーマル教育の拡充を、2020 年まで国連は政府を支援する。」が織り込まれる予定である。

ReHOPE は、複数年のマルチセクター連携に基づく人道から開発アプローチへの移行をめざし 5 年間のプログラムで、国連予算は約 1 億 7,000 万ドルを予定している。NDP II、難民居住地計画（STA）、UNDAF 2016-2020 に一貫して対応し合同プログラミングが可能となり、難民流入県で活動する国連及び政府のコーディネーションとプログラムの有効性の向上を目的としている。今後、ReHOPE は UNDAF に取り込まれ、UNHCR プログラムではなく、国連プログラムとなる予定である。

資金源	プログラム	金 額
①国連	ReHOPE	1 億 7,000 万ドル
②ウガンダ政府	Settlement Transformation Agenda	5,000 万ドル
③開発パートナー	難民受入地域 9 県への開発支援	1 億 3,000 万ドル

難民受入地域 9 県には 5 年間で総計 3 億 5,000 万ドルが必要と計算されており、資金源の内訳は上記のとおりである¹⁸⁵。国連の一部には、マルチドナートラスト基金の構想も出されている。ウガンダ政府部分には、NDP II や WB 等のローン資金が期待されている（PRDP III や NUSAF III も含むと想定される）。開発機関による難民受入地域 9 県への直接支援 1 億 3,000 万ドル相当も期待されている。

1) Solution Alliance (SA)¹⁸⁶との関連

上記の ReHOPE/STA を進めるために、UNHCR は、ウガンダ政府内既存のコーディネーション体制とともに、救援・災害準備・難民大臣と国連常駐代表の共同議長による難民・ホストコミュニティ政策委員会の創設を提案している。これが実現した場合、（現在ウガンダには SA 国別ワーキンググループが存在しないが）この委員会が SA の国別グループに代わることが可能となる。

4-2 その他の主要な国連機関

(1) WFP¹⁸⁷

ウガンダにおける 43 万人以上の難民のうち、WFP は 30 万人に対して食料を配給している¹⁸⁸。毎月の経費は、560 万ドルであり、2015 年度予算として 9,100 万ドルが必要とされている。

難民滞在地では土地が供与され、難民の自立が求められているため、2013 年以来 WFP は、ウガンダの滞在期間が 3 年以上になる難民には食料配給量の低減策を適用¹⁸⁹しており、滞在 5 年以上の難民は、原則食料支援から卒業することとされている。一部の未卒業者に対して

¹⁸⁵ UNHCR ReHOPE（ドラフト 2015 年 5 月 5 日版）

¹⁸⁶ SA は、Transitional Solutions Initiative（TSI）の成果と反省を踏まえ、2014 年 4 月にデンマーク・コペンハーゲンで開催された関係国会合で立ち上げられた新たな枠組みである。長期化する難民解決を主目的とし、人道と開発機関の連携強化を提唱している。現在、ザンビア、ソマリアのワーキンググループに、日本は参加を表明している。

¹⁸⁷ WFP in Uganda “Refugees” April 2015, WFP in Uganda “Cash for Refugees” April 2015、及びインタビューに基づく情報。

¹⁸⁸ UNHCR が既にバイオメトリクスに基づく難民登録を実施しているため、WFP も食料配給の効率化を図るためにバイオメトリクスの導入を検討中である。

¹⁸⁹ 滞在 3 年までは 100%、滞在 4～5 年南西部 60%、西ナイル 50%、滞在 5 年以上南西部 50%、西ナイル 0%。（OPM/UNHCR/WFP Uganda Joint Assessment Mission 2014）

も 2015 年度中に配給を完了する予定である¹⁹⁰。なお、脆弱者に対しては、5 年以上滞在の場合でも、継続して食料が配給される。また、中度栄養失調児には、特別食が支給されているほか、北部難民居住地及び Kiryandongo においては、2 歳未満児に対して栄養強化食、ビタミン A、駆虫薬が支給されている。

2014 年には、難民 5,000 人¹⁹¹に対して食料配給に代わるキャッシュトランスファーが試行された。北部の難民居住地の 2013 年 11 月以前に到着した難民が対象とされた¹⁹²。現金は、難民が自由に食料を選択して購入できるように（新鮮な食料へのアクセス、食料の多様化）、導入された。2015 年末までには対象者が 2 万人に増える予定である。

また、グローバル WFP-UNHCR パイロットプログラムが、ウガンダ、チャド¹⁹³で試行予定である。ウガンダの OPM-WFP-UNHCR 合同プログラムの裨益対象は、2 カ所の難民居住地（コンゴ難民中心の Rwamwanja 及び Kyangwali）における 3,500 世帯¹⁹⁴（難民 70%、ホストコミュニティ 30%）が予定されており、3 年間で 350 万ドル規模のプログラムである。自立とレジリエンス支援のために、WFP が 3,000 世帯に対して農業支援、UNHCR が 1,500 世帯に対して農業以外の職業訓練¹⁹⁵を実施する。農業面では小規模農民を対象とし、生産性の向上、収穫後処理、倉庫設置等を含む農村マーケット支援アプローチ¹⁹⁶が適応され、WFP・UNHCR によるビジネス運営管理研修や普及員/アウトリーチ支援も含まれている。

WFP は、恒常的な資金不足のため頻繁な食料配給量の削減（パイプライン・ブレイク）を余儀なくされているなか、ドナーが資金活用を（南スーダン難民等の）緊急支援に指定するため、長期滞在難民への食料配給のための資金確保に苦労している。このような状況下、複数年の自立支援プログラムにはなおさらドナーの支援調達が難しくなっている。「ドナーが、難民の自立支援を通して長期化した難民状況を解決しようとしているのであれば、ドナーのマインドセットの転換が必要である。」と WFP プログラム部長は回答している。

(2) UNICEF¹⁹⁷

UNICEF は、難民居住地における難民とホストコミュニティのための教育、保健、栄養、水と衛生（Water, Sanitation and Hygiene Promotion : WASH）、児童保護（孤児、養子縁組、カウンセリング）、性暴力（SGBV）の予防を支援している。SMS を活用した情報交換のための UReport¹⁹⁸も活用されている。

保健・栄養分野ではヘルスワーカーのメンタリングを行い、予防接種アウトリーチのなかに栄養スクリーニングを一体化し、栄養失調児を栄養プログラムにリファー実施している¹⁹⁹。

¹⁹⁰ 南西部の難民居住地（例 Nakivale 等）は、土壌が肥沃でないうえ、市場へのアクセスが悪いため、難民の自立が難しく、食料配給卒業は課題である。（WFP 職員の回答）

¹⁹¹ 合計 5,135 人（Riho Camp 2,203 人、Adjumani 2,353 人、Kiryandongo 579 人）。OPM は、キャッシュフロー導入が新たな難民流入を招いたり、難民の地位が終了したルワンダ難民の帰還を妨げるリスクを非常に懸念した。（WFP 職員の回答）

¹⁹² 所帯に応じて、毎月 1 万 5,000～3 万 6,000 ウガンダシリング（5～12 ドル相当）の支給。

¹⁹³ 南スーダンも対象であったが、情勢悪化により停止されている。

¹⁹⁴ 一部世帯では複数のメンバーが、WFP・UNHCR 双方から支援を受けると想定されている。

¹⁹⁵ 例えば、食料加工、大工、水道工等。

¹⁹⁶ ウガンダ国民に対する P4P（Purchase for Progress）の経験に基づいてデザインされている。

¹⁹⁷ UNICEF Uganda CO Humanitarian Situation Report April 15, 2015 及びインタビューに基づく情報。

¹⁹⁸ http://www.unicef.org/infobycountry/uganda_62001.html

¹⁹⁹ 栄養プログラムにおいては、重度栄養失調プログラムは UNICEF、中度栄養失調プログラムは WFP と役割分担がなされている。

県に対し、予防接種ワクチンや、臨時保健スタッフ雇用のための予算補助を行っているとの回答である。

水・衛生（WASH）分野では、ボーホール（bore hall）の採掘や修繕を実施し、太陽光モーターを活用したシステムも建設中である。UNICEF IP の NGO は、県政府の水担当者と合同で水質モニタリングを実施している。そのほかに、トイレ建設や汚物処理のために微生物を適用し、衛生推進者（プロモーター）を育成している。

児童保護分野では、携帯電話を活用した家族追跡・再会（Rapid Family Tracing and Reunification : Rapid FTR）ツールに 2,000 人以上の孤児情報を掲載している。心理学的サポートのための「子どもに優しい空間/幼稚園²⁰⁰」や青少年のための活動場を設置している。そのほかに、ウガンダで生まれた 5 歳未満児及び 2013 年 12 月以降に生まれた南スーダン難民児童 1,700 人に対し、ウガンダ政府の出生届登録を支援している。

教育分野では、幼稚園の設置・運営、心理的サポートの提供、小学校建設、教材配付、教員研修（心理的サポート、カウンセリング、PTA の役割、障害児教育）、教員への自転車支給等を支援し、教育省と県政府教育担当官との共同モニタリングを実施している。UNICEF の課題は、青年期が対象であるものの、職業訓練は ILO の管轄下であるため、青年期対象の職業訓練にギャップが生まれていると回答している。

なお、2015 年の UNICEF オペレーションに 3,600 万ドルが必要とされているが、2015 年 4 月現在 90%が資金不足の状態である。現在の活動は、2014 年度からの繰越金（338 万 3,952 ドル）と主に ECHO 拠出金により可能となっている。

4-3 世界銀行（WB）

WB は、2015 年初頭に、ブルンジ、DRC、ルワンダ、タンザニア、ウガンダ、ザンビアを対象とした「アフリカ大湖地域の強制移動」調査²⁰¹を UNHCR と合同で実施している。この大湖地域において「強制移動者と国境コミュニティの共存とレジリエンス強化」を目的に、1 億ドルのローン供与が計画されており、その対象国であるウガンダ政府も関心を表明している。ローン供与が合意された際には、WB のウガンダ北部社会行動基金（North Uganda Social Action Fund : NUSAF²⁰²）の体制が活用されるだろうと WB 担当者は回答している。また、OPM による難民居住地変容計画（STA）（案）にも、WB のローン活用の可能性が明記されている。

このほかに、WB は、ウガンダの難民法と政策の調査を実施予定である。

²⁰⁰ コミュニティ運営の Early Child Development (ECD) センターにおけるファシリテーターは、コミュニティの寄付金で賄われているのに対し、UNICEF のファシリテーターには UNICEF から支給されているため、地元と格差がでないように調和を図る必要があると回答している。

²⁰¹ World Bank/UNHCR, (2015) Forced Displacement in the Great Lakes Region, February 2015

²⁰² NUSAF III が現在策定中であり、2015 年度後半からの開始が予定されている。5 年間で 55 県を対象とした 1 億 3,000 万ドルのプログラムである。

第5章 二国間援助機関による支援

本調査で、5 カ国（米国、英国、ドイツ、デンマーク、スイス）及び EU について、現在のウガンダにおける難民支援について回答を得た。大半は国連機関（UNHCR、WFP、UNICEF）と NGO を支援しているものの、ウガンダ政府に対する支援は少数にとどまっている。複数年予算については、EU が開始しており、DfID ウガンダも検討中である。難民支援を国別援助方針に含めて実施している機関は、まだみられない。分野では、アメリカが SGBV を中心に支援している。

ウガンダにおけるドナー連携に関しては、毎月 Local Development Partnership Group 会合が開催され、難民関連も含まれている²⁰³。

(1) 米国

米国政府難民担当局である人口難民移民局（BPRM）は、UNHCR ウガンダの 2010～2014 年予算総計のうち 43%、2014 年度においては 62%を拠出しているリードドナーである。そのほかにも、UNICEF、UNFPA、（WFP の一部）²⁰⁴に拠出している。

SGBV 支援に力を入れており、グローバルプログラムの“Safe from the Start”（緊急支援時からの SGBV 予防と被害者へのケア）の開始とほぼ同時に、南スーダン難民流入が伴ったため、ウガンダがパイロット国になっている²⁰⁵。難民関連の NGO にも、SGBV プログラムを中心に支援している。

米国政府は、リージョナルアプローチによる大湖周辺国（ルワンダ、ブルンジ、タンザニア、ウガンダ）から、5 年間で約 5 万人のコンゴ難民の第三国定住受入策を打ち出している。この第三国定住に該当しない 1950 年代からのコンゴ難民やその他の長期化した難民（1960 年代からの南スーダン難民やルワンダ難民）等、1 万 5,000 人の法的現地定住を促進するための Great Lake Contact Group（ドナー会合）を 2015 年初頭に主催しており、日本大使館も招へいされている。日本は、第三国定住をほとんど受け入れないことで知られているが、開発支援の観点からの貢献が期待されている。現地定住促進策として、ウガンダ政府高官をザンビアに招へいする訪問ツアーを 2015 年度後半の実施を検討している。

なお、USAID は難民支援のために WFP に資金拠出しているものの、BPRM との連携は特になされておらず、BPRM がホストコミュニティ支援も含めて UNHCR に拠出している。BPRM-USAID 連携は本部でも現場でも試みられてはいるものの、容易ではないと回答している。

(2) 英国

英国国際開発庁（DfID）は、南スーダン難民支援に対応するため、ウガンダ・スーダン・ケニア・エチオピアによるリージョナルプログラムを展開しており、ケニアとエチオピアでは複数年プログラムが導入されているが、ウガンダは未導入で現在検討中である。ウガンダにおける難民支援には、2014 年度に UNHCR・WFP・UNICEF に総額 2,190 万ポンドを拠

²⁰³ JICA ドナー連携コンサルタントによる情報。

²⁰⁴ 難民支援に対して BPRM は UNHCR、USAID は WFP と役割分担がなされているものの、WFP のパイプライン・ブレイク時には、BPRM も WFP に拠出しているとの回答。

²⁰⁵ BPRM Uganda 職員による情報。

出している²⁰⁶。他方、DfID のモニタリングキャパと効率性の観点から、(DGF を除いて) NGO には直接支援を実施していない²⁰⁷。

(3) EU

EU の人道部門を管轄する欧州委員会 人道支援・市民保護局 (ECHO)²⁰⁸は、2014 年は UNHCR・UNICEF・WFP に、総計 660 万ユーロ²⁰⁹拠出していた。2015 年は「アフリカの角プログラム」及び「平和のための児童プログラム」の下、本調査時点で UNHCR・UNICEF・FAO²¹⁰に 390 万ユーロ及び NGO に 160 万ユーロ拠出している。そのうち、「平和のための児童プログラム」は、NGO PLAN の南スーダン難民児童支援を 18 カ月間実施している。なお、ECHO ナイロビ事務所は、他ドナーの支援が緊急対応策に集中し、自立のための支援が非常に限られているため、開発機関が介入するまで ECHO が橋渡しを果たす必要性から、2015 年度のウガンダ難民支援予算を削減しないよう、本部に提唱している。

EU の開発部門を管轄する欧州委員会 国際協力・開発総局 (DG DEVCO) は、2014 年の支援が終了し、調査時点では難民支援は実施していなかったものの、2015 年度後半に新たな支援が予定されている。2014 年までには、①AAH に対して 3 年間で 140 万ユーロ相当の、ホストコミュニティ中心 (裨益者のうち 75%) の生計向上プロジェクトを支援、②UNHCR には 2 年間で 150 万ユーロを支援していた。③そのほかに以下 (7) の DGF に出資している。2015 年度後半には、Addressing Mixed Migration Flows in Eastern Africa プログラムが開始予定で、OPM も関心を示している。このリージョナルプログラムは、候補 10 カ国に対する 3 年間の支援 (500 万ユーロ) であり、①当局の移民及び庇護申請者受入能力の強化、②犯罪ネットワーク撲滅のための当局の能力強化、③難民及びホストコミュニティの生計向上と自立支援を目的としている。

(4) ドイツ

GIZ は、現在難民支援を実施していない。ドイツ政府による NGO 支援は、表-8 を参照されたい。

(5) デンマーク

現在は、NGO 支援のみであるが、ウガンダ政府を直接支援する DAR III が 2015 年中に開始予定である。DAR III は、農業生産性とマーケティングの向上、キャッシュ・フォー・ワークによる農村インフラの整備、県当局の能力開発のプログラムである。DAR III は、タイトルとは異なり、難民支援とは関係なく貧困地域である西ナイル地方が対象とされ、DAR I、DAR II の支援を受けていない Arua、Nebii、Zombo が対象とされる。偶然にも、現在 Arua は南スーダン難民流入域となっている。

²⁰⁶ DfID 人道アドバイザーによる口答の回答。

²⁰⁷ 難民ではなく、別の対象目的で Refugee Law Project に資金支援を行っている。

²⁰⁸ ECHO はウガンダには事務所がなく、ECHO ナイロビの管轄である。

²⁰⁹ UNHCR 260 万ユーロ、UNICEF 250 万ユーロ、WFP 150 万ユーロ

²¹⁰ UNHCR 250 万ユーロ、UNICEF 100 万ユーロ、FAO 40 万ユーロ

(6) スイス

スイス開発協力庁²¹¹（SDC）の人道援助部門（SHA）は、UNHCR ウガンダに、SDC から若手の児童保護担当官（Child Protection Officer）を出向している。これは、SDC 内における児童保護の経験蓄積のため、及び UNHCR への人材派遣による貢献と、双方の機関にとって、メリットのある協力がなされている。2 年間に派遣期間が延長されると同時に、5 万スイスフランが UNHCR ウガンダにイヤーマークされ、人材と予算のパッケージ供与がなされている。

(7) 民主ガバナンス基金（Democratic Governance Facility : DGF）²¹²

DGF は、民主化、人権保護、法のアクセス改善を目的に、ウガンダ政府及び NGO を支援するために、8 機関の拠出によって設立された（オーストリア、デンマーク、アイルランド、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、英国、EU）。最終的な DGF の目標は、公正な成長、貧困撲滅、法統治、長期的な安定への寄与である。DGF は、①民主化の促進、②権利・正義・平和、③声と責任、の 3 つから成り立っている。この DGF から、難民支援を実施している 3 NGO が資金提供を受けている（ACORD、ACTV、Refugee Law Project）²¹³。

各機関による難民支援を表－8 にまとめた。なお、国連機関については、難民支援を専門に支援している UNHCR に限定し、WFP や UNICEF は割愛している。

表－8 主要ドナーによるウガンダにおける難民支援

	UNHCR ウガンダ ²¹⁴	二国間 (ウガンダ政府)	NGO/Red Cross	その他
US/BPRM	4,972 万 7,364 ドル (2014)	長期化した難民に対する法的現地定住支援(ザンビアへのスタディツアー検討中)	• Africa Humanitarian Action (AHA) • American Refugee Committee (ARC) • Hebrew Immigrant Aid Society (HIA) • Lutheran World Federation (LWF) • Medical Teams International (MTI) • Refugee Law Project (RLP) • Action Against Hunger (AAH)	• 第三国定住受入(特にコンゴ難民) • SGBV/Safe from the Start

²¹¹ 外務省の一部である。

²¹² <http://www.dgf.ug/what-dgf>

²¹³ DGF Annual Report 2013-2014 から、難民支援を実施している NGO を検索。詳細な確認については、DGF に問い合わせたが、回答なし。

²¹⁴ 2014 年の金額は、UNHCR Uganda、2015 年については各機関からのデータに基づいている。

UK/DfID	1,048 万 929 ドル (2014)	-	-	DGF に拠出
EU 合計	584 万 7,277 ドル (2014)	-		
ECHO	250 万ユーロ (2015) 260 万ユーロ (2014)	-	• NRC (2015) • CORDAID (2015) • DRC (2015) • Plan (2015)	-
DEVCO	0 ユーロ (2015) 150 万ユーロ (2013-2014) ²¹⁵	Addressing Mixed Migration Flows in Eastern Africa (2015 年度中可能性あり)	• NGO 支援なし (2015) • AHA (2014 年まで)	DGF に拠出
Germany	149 万 4,565 ドル (2014)	- (2000 年代支援実績 あり)	• German Red Cross • Deutsche Welthungerhilfe • Humedica (2014) • OXFAM (2014) • Malteser (2014)	-
Denmark	?	DAR III 今年度中開始 予定 (過去に DAR I, DAR II)	• DRC • Save the Children • DanChurchAid/LWF	DGF に拠出
Swiss	• 2 万 8,800 ドル (2014) • Child Protection Officer を 出向	-	-	-
DGF		-	• Agency for Cooperation and Research in Development (ACORD) • African Center for Treatment and Rehabilitation of Torture Victim (ACTV) • Refugee Law Project	-

²¹⁵ DEVCO ウガンダによるデータ。

第6章 JICA（日本）による難民支援

以下の直接支援及び間接支援の一覧（①～⑧）は、表－9にまとめてある。

6－1 直接支援

日本は、①外務省が UNHCR に拠出しているほか、本調査以前から、難民居住地や都市難民を対象とした JICA-UNHCR 連携活動が実施されている。

JICA-UNHCR 連携

②ウガンダコメ振興プロジェクト（Promotion of Rice Development Project：PRiDE）

現在進行中の PRiDE は、プロジェクトのスコープ外で、南スーダン難民とコンゴ難民及びホストコミュニティに対して、ネリカ米栽培研修を継続して実施している。ネリカ米は、現金収入源となるため²¹⁶、各地で大変好評であった²¹⁷。PRiDE プロジェクトは、2016 年に終了予定のため、PRiDE が支援している稲研究・研修センターにおいて、UNHCR IP NGO に対する TOT の実施も予定されている。

③南スーダン国基礎的技能・職業訓練強化プロジェクトフェーズ 2（The Project for Improvement of Basic Skills and Vocational Training in Southern Sudan Phase2：SAVOT 2）

SAVOT 2 終了後のフォローアップとして、南スーダン人トレーナーがウガンダのナカワ職業訓練校で研修受講後、南スーダン難民に対して 3 カ月間職業訓練を実施した。これは、南スーダン人トレーナーの実践の場確保、またウガンダと言語が異なる南スーダン難民に対する南スーダン人トレーナーによる研修と、双方にとってメリットとなる機会であった。この支援は、JICA 南スーダン事務所がウガンダに退避した際に、ウガンダから南スーダン人への直接支援が検討され、計画された。長年日本が支援してきたナカワ職業訓練校から、南スーダン職業訓練校にウガンダ人講師を派遣した経緯があり、南南協力が難民にも裨益する形となっている。

④協力隊員（コメ栽培）

ホイマ県配属の協力隊員（コメ栽培）は、PRiDE プロジェクトへグループ派遣型案件として派遣されている。②の PRiDE 専門家が研修を実施した難民居住地を定期的に訪問し、フォローアップを実施している。

⑤協力隊員（小学校教員）

首都カンパラで、協力隊員（小学校教員）が配属先小学校に飲料水供給用雨水タンクの建設資金獲得のために、チテンゲ（アフリカ布）をカバーとして使用したノートを作成・販売するプロジェクトを開始していた。UNHCR から都市難民女性グループに対する要請を受け、難民女性に研修を実施し、隊員帰国後は、UNHCR がモニタリング支援を実施し、難民女性による活動が継続されている。

²¹⁶ Adjumani の南スーダン難民は、約 2 倍（メイズ 800～1,000 シリング/kg に対し、ネリカ米 2,500 シリング/kg）と回答。Kyangwali のコンゴ難民は、約 8 倍（メイズ 250 シリング/kg に対し、ネリカ米 2,000 シリング/kg）；販売利益で、養鶏を購入（ただし病気のため死亡）と回答。

²¹⁷ 研修受講者に配付される 1kg のネリカ米から、42～45kg 相当を収穫した受講者に、Kyangwali（コンゴ難民）及び Adjumani 難民居住地（南スーダン難民）でインタビューを実施した。

⑥協力隊員（野球）

首都カンパラで、協力隊員（野球）が UNHCR と協力し、草の根無償で整備された Gayaza 野球場で、コンゴ難民に対する野球指導を行っている。学校になじめず、コミュニティから取り残されている難民児童も含まれており、スポーツを通して、チームワーク、リーダーシップの醸成等、心身の成長促進を目的に、Refugee Youth Baseball League が立ち上げられ、現在は後任隊員（体育、野球）が引き継いでいる。

上記のほかに、以下の難民居住地や難民支援団体への隊員派遣の可能性についても検討されている。

- ・ Nakivale の Nasimizu Institute（コミュニティ開発：農業・衛生）
- ・ Oruchinga（青少年活動：服飾・スポーツ）
- ・ Kyanguwali（コメ栽培：PRiDE プロジェクトフォローの本格化）
- ・ 首都カンパラ Women/Youth Group Sewing Program

また、日本企業による支援としては、ユニクロが、古着の配給を予定している（ウガンダ到着済み）ほか、職業訓練支援の可能性を検討中である。

表－９ 日本によるウガンダにおける難民支援

No.	管 轄	場 所	支援内容
直接支援			
①	外務省	UNHCR ウガンダ	・ 500 万ドル（2014）
②	JICA ウガンダ事務所	Rwamwanja Kyangwali Adjumani, Arua	・ PRiDE 専門家によるネリカ米栽培研修（TOT 含む） ・ 対象：UNHCR IP NGO、難民、ホストコミュニティ ・ 2014 年 7 月から現在も継続中
③	JICA 南スーダン事務所	Kyangwali	・ Real Medicine Foundation（NGO）による既存の職業訓練コースに、南スーダン人トレーナーを 3 名派遣 ²¹⁸ ・ 2015 年 1～3 月約 100 人の難民に対する 3 カ月コース（大工、レンガ職人、裁縫、理髪等） ・ 2013 年南スーダン事務所主管の職業訓練プロジェクトのフォローアップ案件として採択 ・ 目的：①南スーダン人に支援（ウガンダ人教員の場合言語が異なるため）、②ウガンダのナカワ職業訓練校で 2 週間の研修受講後、実践を通したトレーナーのキャパビル
④	JOCV（協力隊）	Kyangwali	・ ホイマ県配属コメ栽培隊員による上記 PRiDE 研修のフォロー ・ 他 JOCV による Music Caravan も 1 回訪問
⑤		首都カンパラ	・ チテンジ・ノートブックプロジェクト ・ カンパラ配属小学校教員隊員によるソマリア女性の手工芸品（ウガンダの布がカバーされたノート）支援

²¹⁸ JICA ウガンダ事務所関係者によると、「スーダン人トレーナーの派遣は、ウガンダ人の雇用を奪う。またプロジェクトは JICA ウガンダ事務所の管轄とすべきである。」と、当初 OPM に案件実施を反対されたが、その後許可が下りた。

⑥			・ Refugee Youth Baseball League ・カンパラの Gayaza（草の根無償による野球場）で活動 ・野球隊員・体育隊員によるコンゴ難民への野球指導
間接支援			
⑦	JICA ウガンダ事務所	アティアク・ニムレ間	「アティアク・ニムレ間道路改修計画プロジェクト（有償）」 ・道路の改修（東アフリカにおける物流ルート：ケニアのモンバサーカンパラ－グルー南スーダンのジュバ） ・WB との協調融資： Gulu-Atiak 74 km（WB）、Atiak-Nimule 36 km（JICA）
⑧		ホイマ県	平成 25 年度「西部ウガンダ地域医療施設改善計画（無償）」 ・ウガンダ西部 3 県（ホイマ県、カバロレ県、カバレ県）の地域中核病院の施設及び機材の整備並びに技術指導 ・ホイマ県は、Kyangwali 難民居住地のリファラル病院

6－2 間接支援

以下のウガンダ国民を対象とした JICA ウガンダ事務所によるインフラ支援は、難民も多く利用していることから、難民にも間接的に裨益している。⑦⑧は、既出の表－9 に含まれている。

⑦「アティアク・ニムレ間道路改修計画プロジェクト（有償資金協力）」

東アフリカにおける物流ルート（ケニアのモンバサーカンパラ－グルー南スーダンのジュバ）の道路改修である。WB との協調融資となっており、JICA はウガンダの Atiak から南スーダン側国境の Nimule までを支援している（WB：Gulu-Atiak 間 74 km、JICA：Atiak-Nimule 36 km）。

⑧平成 25 年度「西部ウガンダ地域医療施設改善計画（無償）」

ウガンダ西部 3 県（ホイマ県、カバロレ県、カバレ県）の地域中核病院を対象とした施設及び機材の整備並びに技術指導である。ホイマ県は、Kyangwali 難民居住地のリファラル病院となっている。

6－3 教訓

聞き取り調査に基づき、難民支援開始のきっかけとなった条件と留意点を、表－10 に整理した。

主な点としては、UNHCR-JICA 連携の技術支援に関しては、当初から難民を対象とした協力ではなく、日本の比較優位性のあるウガンダ国向け開発支援プロジェクトの延長上で実施されている点が特徴である。UNHCR ウガンダの日本人職員の存在や、JICA 南スーダン事務所がウガンダに退避した際に計画されたなどの背景もある。

留意点としては、①MoU 締結による役割分担の重要性（本部による MoU 雛形の必要性）、② UNHCR を通した現場 IP NGO への JICA 側意図の正確な伝達、③プロジェクトスコープ外の活動負担軽減のため、外務省補正予算提出前の協議（条件提示）の重要性、④持続性確保の点が挙げられている。

また、協力隊による連携支援は、比較的柔軟であり、若者のイニシアティブもあることから、今後の派遣先の拡大余地が見受けられる一方、隊員の安全面の確保が条件となっている。

表－10 ウガンダにおける JICA 難民支援の教訓

ウガンダコメ振興プロジェクト (PRiDE) によるネリカ米研修	開始促進の条件	・日本の比較優位性：JICA は、長年支援によるウガンダにおけるコメ支援のリーダー ・UNHCR 側に日本人職員の存在
	留意点	・役割分担の明確化（MoU の雛形）の必要性²¹⁹ ・JICA からの条件・情報が必ずしも UNHCR IP に正確に伝達されていない→UNHCR と JICA プロジェクトの意図の違い²²⁰ ・プロジェクトスコープ外のため、専門家への負担に対する UNHCR 側からの支援を希望 →外務省から UNHCR への補正予算提出前に、JICA ウガンダ・UNHCR ウガンダ間による条件の話し合いがなされている必要あり ・参加者の収穫量はさまざま。本格的支援の場合は、単発研修ではなく、複数年に及ぶフォローが必要。 ・県農業担当官の巻き込みの可否 ・コンゴ難民は、英語の研修マニュアルの翻訳（スワヒリ語あるいは仏語）を希望
南スーダン職業訓練センターから難民居住地 NGO への講師派遣	開始促進の条件	・事務所退去（移転）時の、管轄国（南スーダン）国民への直接支援という観点からの難民支援 ・ウガンダ国ナカワ職業訓練学校との 1980 年代から長年の協力体制 ・ウガンダから南スーダンへの南南協力の背景
	留意点	・ウガンダ人トレーナーの代わりに、南スーダンからのトレーナー受入れの理由の必要性（ウガンダ人トレーナーの仕事を奪うのではなく、難民に対する言語の違い等）
協力隊員	開始促進の条件	・若者の難民への関心、イニシアティブ ・PRiDE 専門家による研修のフォロー
	留意点	・難民居住地訪問のための OPM 許可取得の必要性 ・安全面の確保（僻地の広い敷地への配置：緊急時対応の可能な UNHCR の IP 配属が望ましい、新難民流入地のリスク） ・他国の場合、難民キャンプ内でのセキュリティ面での注意（写真・パソコン持ち込み等）

²¹⁹ JICA-UNHCR 間 MoU 作成のために JICA 法務部を通し、非常に時間を要したと、担当者は回答。

²²⁰ JICA はホストコミュニティ裨益者確保の希望に対し、UNHCR 側 IP 選定結果は、難民数の割合が多くなっている。

第7章 課題

7-1 現在の難民が抱える課題

難民居住地訪問、現地関係者（OPM、UNHCR、県政府、NGO、ドナー）及び難民からの聞き取りにより、以下の課題が確認された。

難民居住地において必要とされている支援は、留意点（後述）はあるもののウガンダの僻地貧困層支援と類似している。他方、都市難民は、都市貧困層が直面する課題よりも厳しい状況に置かれている。

一番のカギは、生計向上である。児童の進学費用や適切な環境の住居確保等、すべてが世帯収入にかかっている。少ない収入と家庭内暴力/SGBVの関連性や、シングルマザーや貧困家庭の娘は、収入手段がないために買春をせざるを得ないという声が、難民居住地でも都市難民からも聞かれた。

(1) 難民居住地

農業分野の収入向上のためには、生産性向上、収穫後処理、バリューチェーンやマーケティング²²¹、農業組合の能力強化等、通常の農業分野の開発支援と同様の支援が求められている。農耕民族以外の遊牧民難民も増加しているため、土地の制約がなければ畜産の需要²²²も考えられる。農業分野以外では、職業訓練（フォーマル・ノンフォーマル）、会計やビジネス運営の基礎知識、初期資金やスターターキット支援、ローンへのアクセス等が求められている。

教育面では、学校設備（教室・トイレ・教員宿舎・テキスト）不足、費用面で学校に通えない児童や退学者（特に女子生徒²²³）、中・高等学校に進学できず無職の若者²²⁴に対する支援が、児童保護及び自立支援の観点からも、喫緊の課題となっている。ウガンダでは初等教育の無償化がうたわれ、学校に UPE 補助が支給されているものの、親は学校への補填費用を支払わなくてはならないのが現状である。今回の調査では、難民居住地の小学校の大半は 5,000～1 万シリング/学期、一部のコミュニティ小学校 6 万シリング/学期、首都カンパラでは 5 万 3,000～8 万 1,000 シリング/学期との回答を受けた。日雇い日当金額が 5,000～8,000 シリング/日といわれるなか、特に複数の児童がいる家庭への教育費の負担は重い。中・高等学校は、県内の設置数が少なく遠方にあるうえ、高額な授業料²²⁵を要するのに対し、難民児童への奨学金制度が少ないことが、小学校就学率（73%）から中・高等学校へ進学率（16%）が急激に低下している要因である。職業訓練校も非常に限られているため、無職の若者層に対する支援が不足している。また、戦争により教育が中断された難民の低い識字率は、技術訓練受講やビジネス開始の際に支障をきたしており、成人識字教育の要望が挙げられた。そのほか、幼児が安心できる環境として幼稚園の設置を望む声も多く聞かれた。

²²¹ 難民のメイズは、地元価格よりも安価に買ったたかれる（OPM・UNHCR・難民による回答）。

²²² 一部の南スーダン難民は、難民居住地で放牧していると UNHCR 職員は回答している。ただし、難民居住地における放牧の可能性について、OPM の確認が必要である。

²²³ 主な退学理由としては、女子教育の重要性が浸透していない、家事手伝い、早期結婚等。

²²⁴ 無職の少年・少女は、早期結婚、児童搾取、戦士としてリクルートされるなどの危険性が高い（UNICEF 回答）。

²²⁵ Kyaka II の Bujubuli Vocational Secondary School では、10 万シリング/学期、首都カンパラにある中・高校は 38 万シリング/学期。

保健面では、保健センターにおける薬剤不足（調達輸送の遅延、プッシュシステムによる薬品納入）やリファラル体制の脆弱性、僻地への人材確保の難しさが課題となっている。保健センターの出産手術室未整備により、帝王切開のため他の県病院や首都カンパラまで頻繁な緊急搬送が必要な難民居住地もある²²⁶。給水・井戸については、難民帰還後も視野に含めた県・コミュニティによる維持管理が不十分であるほか、トイレの排泄物や下水処理も課題として挙げられていた。

道路は、僻地にある難民居住地にとって、すべてのサービスの要である。しかし、道が悪いため特に雨期には、救急車、支援物資や農産物買付業者のトラック、難民の市場へのアクセスが阻まれてしまい、自立促進においても支障をきたしている。また、広い難民居住地（例：90km²）を移動するための交通手段不足や、遠路の保健センターまで病人や妊婦が歩く大変さについての声も聞かれた。

環境面の悪化は、地元民との紛争要因にもなり得ることから、OPM や県政府は、住居建設や薪のための森林伐採に伴う環境破壊や土壌劣化に対して、十分な支援がなされていないことを留慮している²²⁷。

（2）都市難民

都市難民については、その生活が非常に厳しいことが文献調査でも把握されていたが、聞き取り調査を通してその実態が確認された。都市難民にとって、雇用確保は失業率の高いウガンダでは地元民との競争であり、割高な家賃、差別、言語の壁、脆弱な社会的ネットワーク等、さらに劣悪な状況におかれている。高学歴をもつ難民でも、母国の資格がウガンダでは通用しない場合²²⁸や、資格証明書の翻訳に高額な費用がかかる面も指摘されている²²⁹。言語の違いは、公共サービスアクセスの際にも支障をきたしている。また、複数の子どもを抱える家庭には教育費の負担は大きいため、子どもを通学させることが難しく、純就学率も20%²³⁰と難民居住地に比べて非常に低くなっている。学校に通えない児童は、児童労働、早期結婚、SGBV、麻薬・ギャンググループのリスクが高いことが、指摘されている。

実際に訪れたコンゴ難民コミュニティセンター内では、1 ベッドを 3~5 人が共有し、床にもマットレスを敷き、1 部屋で 16~20 人が就寝しているとの説明であった。電気も切られ、厳しい環境から、病気が容易に蔓延する様子が想像された。

病院や警察による差別や、高学歴でも雇用確保の難しさが挙げられた。保健省や教育省をはじめ、政策に難民対応について記述がなされていないことや、OPM と移民局における労働許可証に関する認識が一致していないなど、ウガンダ社会における難民の地位が十分に浸透

²²⁶ Kyegegwa 県は、新しくできた県のため、県病院がない。県内に、レベル 4 の保健センターが 1 カ所あるが、医者が 1 名体制のため、たびたび患者が Bujubuli HC にリファールされてくる。Kyaka II の Bujubuli HC は、Kyegegwa 県で一番良いといわれる保健センターであるが、レベル 3 のため手術室が整備されておらず、帝王切開のたびに道の悪いなか、妊婦を隣の県病院かカンパラに搬送している（Kyaka II OPM 難民居住地指揮官の回答）。

²²⁷ Adjumani 県によると、1990 年代に南スーダン難民が滞在した際には、15 万本の木々の伐採に対して、植林は 2 万本にとどまっていた。

²²⁸ 英語圏と仏語圏では、教育制度が異なるため、コンゴの卒業証書や資格証明書をウガンダのシステムに移行するのは、難しい（UNHCR 回答）。

²²⁹ Refugee Law Project 回答

²³⁰ 2014 年度数値。UNHCR ウガンダ提供。

していないことが、差別の要因の1つと考えられる。難民は、高額な家賃を請求されたり²³¹、「何でここに難民がいるんだ!」と暴力を振るわれ、水汲みの際にバケツ（ジェリ缶）を投げ捨てられ唾をかけられるなど、日常的に差別を受けている声が聞かれた。治安も課題であり、窃盗被害を受けたと回答したソマリア難民が複数名存在した。商売の元手一式を失い貧困に陥ったソマリア難民は、警察手続きの困難さを訴えていた。他の難民からも、レイプや暴力犯罪を警察に訴えても、取り調べが行われない現実が報告された。また、職を探す際や、警察に支援を依頼する際に、女性是对価として性交渉を求められるケースがあることが、コンゴ難民からも南スーダン難民からも聞かれた。

さらに、まともな職も確保できず将来がみえないため、スーダン・リビアを介して欧州への密入国を図り、イタリア沖で亡くなったソマリア難民のなかに、Kisenyi 出身のソマリア難民が含まれていたという報告や、「友人がイタリア密入国に成功したため、自分もリビア経由でめざす予定」と回答したソマリア難民女性もいた。

他方、難民受入れに積極的な学校では、難民児童のニーズを理解し、英語や新たな環境に慣れるよう、丁寧な精神的サポートを提供する教師がいる一方で、トラウマや言語の違いから、入学当初乱暴な難民児童に対する対応に慣れていない学校は、難民児童受入れに抵抗を示すことが多いと説明を受けた。また、ウガンダ児童受入れに対して既にキャパシティがいっぱいの学校は、難民受入れのスペース確保が厳しい側面も課題として挙げられている。

7-2 難民支援のギャップの背景

これらのギャップが生じている背景として、(1) 難民自立化戦略（SRS）当初から望まれていた支援が不足している部分、(2) SRS の前提条件の変化に対応が必要な部分、(3) 新たに焦点を当てることが必要とされている部分が挙げられる。

(1) 以前からの支援不足

教育・保健・水・環境・農業・道路等は、以前からギャップが存在していた所に、難民数が倍増している。また、DAR の難民受入地域の開発支援に、開発機関の参加が期待されていたが、デンマーク等一部の参加にとどまっている。そのほかに、SRS 当時から公共サービスの一元化がめざされてきているものの、難民居住地にある県政府の能力強化が十分に図られていない点や、中央省庁のキャパ不足（例：保健省による薬剤配布の遅延やプッシュシステムによる薬剤不足）も、要因と考えられる。

(2) SRS の前提条件の変化

農村における難民の自立を支援してきたウガンダ政府であるが、最近は以下のように SRS の前提条件が変化し、難民支援の方向性を変容するために、前述のように難民居住地変容計画（STA）を打ち出している。

- ①土地の課題：南スーダン難民が流入している北部はコミュニティにより確保されているが、ウガンダ人口の増加（以前土地を寄付していたウガンダ人の次世代が土地を要求、北部復

²³¹ コンゴ難民による回答。文献には4倍と記述あり。Refugee Law Project (2005) “A DROP IN THE OCEAN”: ASSISTANCE AND PROTECTION FOR FORCED MIGRANTS IN KAMPALA, Refugee Law Project Working Paper No.16。その他に、Women’s Refugee Commission (2011) によると、スラムの貧困層は通常よりも高額なサービス料を支払っている（例：水3倍以上）と記述あり。

興が進み人口帰還等)により、土地の確保が難しくなっている。また、南部は土地が痩せているため自立化が難しいことや、長年の土地利用による土壌劣化が生じている。加えて、難民人口も、SRS が施行された 2003 年当時 (20 万人) から倍増している。

②農業を職業としない難民の増加：農村出身でない者や、他の職業に従事していた難民が増えているほか、南スーダン難民の大半を占める Dinka や Nuer は遊牧民のため、農耕以外の生計向上の必要性が高くなっている。

③都市難民の急増：2006 年難民法により移動の自由が認められ、難民は居住地を選択できるようになった。都市難民は当初から自立できることが求められており、新たに策定される STA にも、都市難民に対する支援は含まれていない。他方、都市難民は、2007 年当時からの 8 年間で 7 倍に増加しており、都市難民が直面している以下のような課題に取り組む必要があるが、その進展がなかなか図られないほか、UNHCR IP が InterAid に限られている²³²ため、支援が大量のニーズに対応できていない (都市難民 7 万人は大規模な難民居住地の人口に相当)。

- ・高学歴者の雇用の壁の解消：OPM と移民局による労働許可証に対する認識の不一致の解消、仏語圏の教育資格の認証、教育資格書の正式翻訳にかかる高額な費用に対する支援や代用策、英語クラスの提供 (仏語圏からのコンゴ難民・アラビア語圏からの南スーダン難民等) が求められている。

- ・難民への情報提供：NGO による支援や、支援が受けられる難民居住地の状況²³³に関して把握していない難民が多いため、情報提供の強化が必要である。

- ・難民に関する啓発：ウガンダ社会において、難民の権利や政府の難民保護の義務について浸透していないことが難民差別の原因となっているため、啓発活動の強化が重要である。

- ・都市貧困：都市難民の多くは、スラムに滞在し、ウガンダの貧困層と同じ課題に直面しているなかでも、高額な家賃を請求されたり、差別を受け、脆弱な条件下で暮らしている。難民を含めた都市貧困層への支援が望まれている。

④長期化した難民への対応策：SRS は、恒久的課題 (母国帰還、第三国定住) を待つ間、難民の自立を支援する政策である。2000 年代後半に南スーダン難民やルワンダ難民の大半が帰還したが、一部には 1950～1960 年代からの高齢化した難民が残されている。帰還が難しい者、母国に一時帰国しても受け入れてもらえずウガンダに戻ってくる難民、大量帰還に伴う難民居住地の閉鎖により、他の難民居住地への移管²³⁴を何回も余儀なくされている難民もいる。母国帰還や第三国定住に代わる長期的な解決策 (現地定住、滞在許可証の発行等) を検討する必要がでてきていることは、前述「3-8 今後の政策の行方」のとおりである。

²³² InterAid のほかに、UNHCR OP である Refugee Law Project、JRS、HIAS、ACTV 等が、都市難民を支援している。

²³³ Jesuit Refugee Service (JRS) は、都市型難民の多くが、難民居住地の情報を正確に知らないなか、カンパラ滞在を選択し、厳しい生活に陥っている現状から、難民居住地の状況に関する情報を提供し、都市での自立が厳しいと想定される難民には難民居住地を奨励する活動を、2016 年から開始することを検討中である。

²³⁴ Kyaka II において、ウガンダ生まれの 58 歳のコンゴ難民女性は、難民居住地が閉鎖されるたびに移転され、現在 4 カ所めの難民居住地に滞在している (UNHCR Kyaka II 情報)。

(3) 新たな支援分野

紛争被害者である難民保護強化のため、以下の分野に焦点を当てた支援の重要性が高まっている。

- **SGBV**：コンゴではレイプが戦略武器として使用され多数の女性難民が被害者であり、エイズ感染やレイプによる孤児も問題となっている。女性に対する暴力が容認される文化的背景やアルコール依存による家庭内暴力等、**SGBV** は深刻な問題である。
- **児童保護**：孤児世帯に対する支援、紛争から逃れてきた精神面安定のための場としての学校の重要性、早期結婚や **SGBV** の予防、学校に通えない児童や青年層が武装勢力にリクルートされない/非行に走らないように保護する必要がある。
- **精神面支援**：家族を殺害されたり、虐待を受けている難民が多く、精神面で異常をきたしたり、トラウマを抱え、自殺率も高いと報告されており、カウンセラーや精神科医等の専門家が必要とされている²³⁵。

²³⁵ 訪問した難民居住地 3 カ所の OPM・UNHCR 職員が、精神科の専門家の必要性を訴えていた。

第8章 JICAによる難民受入地域支援の可能性

8-1 難民受入地域支援の意義

(1) ウガンダ

ウガンダにおいて、2000年代から国際社会の負担分担によるDARをはじめとした難民受入国への開発支援が求められてきたが、ドナーによる人道支援中心の傾向が続き、難民受入地域の開発支援はデンマーク等に限られていた。また、SRSの下、公共サービスの一元化が提唱され改善はなされてきているものの、県政府の巻き込みはいまだ十分ではなく、UNHCRのReHOPEにも、特にウガンダ北部における公共サービスシステム強化の必要性がうたわれている²³⁶。また、緊急支援当初時点から難民に対する自立支援や県に対する能力強化が求められている。

特に、長年の内戦の影響を受けてきたウガンダ北部はいまだ貧困率が最も高く、ウガンダにおける地域間格差は解消されていないなか、2013年12月以来南スーダン難民の大量流入により、貧困地域である西ナイル地方にさらなる負担がかかっている状況である。

ウガンダ全体における43万人の難民の当面の帰還可能性は低く、長期滞在が想定されている。他方、ウガンダの人口増加による土地・資源や雇用確保が厳しくなる状況下、一部では難民との競争も現れ、以前とは環境が変化してきている。難民に寛容なウガンダ政府の姿勢が変わらないよう、またホストコミュニティとの紛争予防の観点からも、JICAがウガンダにおける難民受入地域に対する開発支援を実施する意義がある。

このような状況下、JICAはアチョリ地域を中心に、北部復興支援プログラム(Reconstruction Assistance Programme in Northern Uganda : REAP²³⁷)を展開している。最終目標をIDPsの帰還・定住先での安心かつ安定した生活確保に掲げ、①基礎インフラ整備及びコミュニティ再生、②地方行政能力強化、③生計向上から構成されている。REAPプログラムのシーケンスは、紛争後の地域開発の好事例とされており、IDPsの再定住・復興支援だけでなく、以下の難民流域支援の目的にも応用が可能と考えられる。

①インフラ整備：難民流入によるウガンダ政府・県への負担軽減

②地方政府能力強化：公共サービス一元化の強化、及び、紛争影響国に囲まれた地政学上の観点から将来の難民の流入・帰還サイクルに備えたウガンダ政府・県政府のレジリエンス強化

③生計向上支援：難民とホストコミュニティの自立支援

現在実施中のアチョリ地域コミュニティ開発計画策定能力強化プロジェクト(The Project for Capacity Development in Planning and Impelmentation of Community Development in Acholi Sub-Region : ACAP)は、2015年内の終了予定であるが第2フェーズが実施可能な場合は、西ナイル地域²³⁸を対象域と含めることが検討されており、その実現が願われる。南西部・中

²³⁶ UNHCR ReHOPE p.24 (2015年5月5日版) 中西部及び南西部に対しては難民やホストコミュニティの生計向上が優先とされ、公共サービスの一元化はその後とされている。これは、中西部及び南西部の難民居住地内の公共施設の多くはUNHCR IPが基本的に運営しており、まずは施設の政府の許認可取得を手がけている段階であることと関連があると想定される。

²³⁷ JICA (2014) ウガンダ共和国北部復興支援プログラム中間レビュー報告書

²³⁸ 実現の際には、DANIDAによるDAR I及びDAR IIの支援内容・教訓の活用、DAR IIIとの連携・重複についての確認が望まれる。

西部に対しても、公共サービスを提供するためのインフラ整備、難民とホストコミュニティの生計向上、環境保全等において、JICA の貢献余地が十分にあると考える。

(2) 他国における難民受入地域支援

ポスト MDG アジェンダとして 2015 年以降の開発課題に「レジリエンスの強化」と「インクルーシブな開発」が掲げられている。この観点から、他国においても、JICA が開発支援の側面から以下を目的として、難民流入地域を支援する意義があると考ええる。

【JICA による難民受入地域支援の意義】

レジリエンスの強化

- ①難民流入による政府・県政府・ホストコミュニティ（多くは僻地/都市部の貧困層）の負担軽減
- ②難民の流入・帰還が繰り返される国に対する政府・県政府の対応力強化（パラレルシステム回避のための行政能力強化を含む）

インクルーシブな開発

- ③難民とホストコミュニティの共存促進による紛争予防（一部の難民を自立支援の裨益対象として含める）
- ④帰還後の難民は母国の発展に寄与するため、庇護国における難民の自立支援を通じた母国への間接的な開発支援（特に JICA 事務所国外退避による移転の際の視点）

(3) JICA の強み

JICA は、難民支援に必要とされるマルチセクターの開発支援実績を有している（行政能力強化、農業、保健、教育、職業訓練、給水、環境、道路・インフラ、コミュニティ開発）。二国間支援としての行政能力強化の長年の経験、及び途上国政府の中央省庁とパイプを保持していることは、人道支援機関や NGO に対して比較優位性がある。さらに、技術協力・有償協力・無償協力・JOCV・JOCV 国連ボランティアとマルチスキームによる対応が可能であることも、JICA の強みである。

8-2 ウガンダにおける介入時のメリット・デメリット

ウガンダにおいて、JICA が難民受入地域支援を実施する際のメリット・デメリットを、以下に整理した。他国で実施する際にも、「8-4 難民受入地域支援の際の留意点（2）計画時の確認事項」を参照に、メリット・デメリットの条件を念頭に置いた戦略策定が推奨される。

(1) メリット

ウガンダの特徴としては、難民課題が国家開発計画上に位置づけられ、難民に労働権や移動の自由が供与されていることから、通常の開発支援の延長上で難民支援を実施することが可能である。

- ①難民保護に対する政府の強い姿勢「OPM 難民担当局の位置づけ」「国家開発計画への難民の織り込み」：JICA が難民受入地域支援を実施する際の根拠となる。
- ②幅広い難民権利供与（労働権や移動の自由）及び確立された難民法体制：ウガンダ国民と難民に対する共同支援が可能である。

- ③難民とホストコミュニティの良好な関係：ウガンダ国民と難民の裨益者間での確執・問題発生（不安定要因）の可能性が低い。
- ④OPM と関連省庁や県政府の連携：関連省庁経由や県政府を対象とした支援実施が可能である。
- ⑤治安：国境付近の難民居住地も比較的安全であり、活動が可能である。
- ⑥他開発機関（WB）による難民受入地域支援の姿勢：JICA がウガンダにおける難民受入地域を支援する意義となるうえ、連携の可能性もある。

(2) デメリット

難民居住地の多くが国境付近の貧困地域にあるため、途上国であるウガンダのなかでもさらに県政府の予算が少ないことや、（特にウガンダ北部における）長年の国際社会支援による県政府と裨益者の依存体質は、活動実施時の制約となると考えられる。また、政府が都市難民は支援しないという方針は、カンパラにおける支援の際に、現場レベルのカンパラ首都省（KCCA）職員の理解を得るのに、時間を要する可能性は考えられる。

- ①難民居住地が僻地/貧困地域：活動地までの移動に時間を要するほか、県政府側の人的・財政的資源の少なさから、活動実施時の制約となる。
- ②裨益者の依存心：生計向上支援時のマインドセット変容に時間を要する。
- ③難民支援に対して県が国連/NGO に依存：公共サービス一元化を図るうえで、県職員の役割明確化及び能力強化が必要である。
- ④政府が都市難民を支援しない方針（自立が前提条件）：首都カンパラの難民受入地域支援を実施する際、関係省庁や KCCA 職員の理解に時間を要する可能性はあり得る²³⁹。
- ⑤政治的予測が不明な点（難民経験があり難民政策を推進するムセベニ大統領の存続）：2016年選挙の結果や国民の反応次第では²⁴⁰、政策の進展（特に長期化難民に対する現地定住あるいは永住権の供与等）に影響を及ぼす可能性がある。

8-3 他国でのエントリーポイント

本調査ではウガンダ北部プログラムによるグッドプラクティス、ウガンダにおけるその他の開発支援、JICA-UNHCR 連携、及び難民支援にギャップが生じている課題に基づき、他国でも JICA が実施可能と考える難民受入地域支援のエントリーポイントとして、以下のとおり 10 項目を挙げる。技術協力・有償・無償のほか、協力隊員派遣を検討できる余地も豊富にある。

- ①政策・研修内容（クロスカッティング）：JICA プロジェクトや JICA 個別アドバイザーが政策や研修カリキュラム作成に関与する際には、難民（権利、政府の義務、照会先等）について、盛り込む。特に、教員・保健スタッフ・警察に優先度が高い。そのほか、国別研修に中央省庁と難民居住地の県政府の双方から研修生を招へいし、中央政府と県政府職員間の関係深化を図る²⁴¹。

²³⁹ InterAidによると、KCCAと連携を図っているとの回答であったが、本調査団がKCCAに面談を申し込んだものの、実現できなかった。

²⁴⁰ 南アフリカでは、外国人排斥運動（ゼノフォビア）による暴動が起きており、カンパラのコンゴ難民は、2016年選挙の際にウガンダでも同様の排斥運動が起きないか懸念を示している。

²⁴¹ 人脈づくりだけにとどまらず、副次的効果として中央省庁職員への難民課題の浸透の可能性も考えられる。

- ②インフラ：道路・橋の建設、学校・保健センター・コミュニティセンターの整備、施設の機能化（functionality）も含めたパッケージ支援（ソフト面：コミュニティによる施設の維持管理の強化も含む）
- ③県行政能力：公共サービスの一元化、及び難民の流入・帰還サイクルに対応できる計画/対応能力の強化（特に難民帰還後の施設の維持管理）
- ④農業：地元農産物・コメ（生産性・土地活用・収穫後処理の向上、農業普及員の育成・研修）、畜産振興、地場産業強化、農民組合強化、CARD²⁴²メンバー国難民受入地域におけるPRiDEプロジェクトの展開
- ⑤生計向上/職業訓練：職業訓練校の整備・能力強化、ノンフォーマル職業訓練、ビジネス支援
- ⑥保健：保健システム強化（医療施設の改善、医薬品供給の適正化、栄養プログラムの強化、保健スタッフの能力強化、5Sの導入）
例：リファラル強化（県病院や保健センターの整備：分娩手術室、機材や待合室の整備等）、保健スタッフ研修/TOTに難民居住地の保健スタッフを招へい
- ⑦教育：小学校・中学・高校の整備（教室・トイレ・教員宿舎・図書館）、学校運営、教員研修/TOTに難民居住地の教員を招へい、学校を難民と地元民交流促進のための場として活用（スポーツ振興等）、JOCV（成人識字教育、青少年活動、職業訓練）
- ⑧環境：植林、土壌保全、環境教育、薪燃料代用ブリケットの推奨
- ⑨給水・衛生：給水設備のコミュニティによる維持管理、ゴミ・トイレ・下水の処理、衛生教育
- ⑩都市難民：難民受入地域の学校や保健センターの設備強化、難民とホストコミュニティの共同作業の機会（スポーツ、手工芸、職業訓練、成人識字教育、コンピュータ教育、青少年活動、理数科教育等）

その他に僻地の太陽光発電を活用した施設整備やビジネス、官民連携（PPP）等も考えられる。

8－4 難民受入地域支援の際の留意点

支援を計画する際、以下の点について配慮が望まれる。

(1) 難民流入域＝脆弱指標

各セクター別支援を実施する際、難民流入域を脆弱指標の1つととらえ、政府の優先事項と難民受入地域が重なる領域を優先して支援することが望まれる（ウガンダの場合は8県²⁴³及び首都カンパラ）。

難民支援が国家開発計画に位置づけられていない国の場合、僻地にある難民受入地域を支援する際は、地域格差是正、難民流入による負担軽減の観点から支援を実施する。

(2) 計画時の確認事項

²⁴² TICAD IVで、日本がアフリカのコメ生産量の倍増支援を打ち出し、「アフリカ稲作振興のための共同体 (Coalition for African Rice Development : CARD)」が立ち上げられた。ナイロビに事務局があり、ネリカ米栽培を推奨している。ウガンダは、PRiDEが支援している稲研究・研修センターに各国から研究者や普及員を受け入れている。

²⁴³ 南西部（Ishigiro県、Kyegegwa県、Kamwenge県）、中西部（Hoima県）、西ナイル（Adjumani県、Arua県、Kiyandongo県、Koboko県）

難民流入域支援を計画する際には、以下の 10 項目について確認し、国の受入条件（難民の権利供与状況）、受入地域や難民プロファイル別に、戦略を計画する必要がある。No.6 や No.9 に関しては、庇護期間が浅い難民の緊張・トラウマ、支援介入による不安定要因（例：難民とホストコミュニティの関係）が助長されないような配慮も重要である。

国		
1	国の政治情勢	安定しているか
2	難民政策	難民条約の批准（1951, 1967, OAU）
		国内の難民法
		就労権
		土地へのアクセス
		移動の自由
		公共サービスへのアクセス
		（ID カードの供与）
3	国の優先度	国家開発計画への難民の織り込み、あるいはその予定
難民受入地域		
4	治安	JICA の安全基準で活動ができるか
5	アクセス	僻地にあるか/地方都市に近い、道路状況
6	難民のフェーズ（滞在期間）	緊急支援、5 年以上、非常に長期化
7	ロケーション	難民キャンプ、移動が自由な難民居住地、都市難民
8	生計手段	農業（農耕、牧畜）、農業以外
9	地元民との関係	良好（社会的経済的定住）、経済的協力、敵対/差別
10	地元民との言語・民族の同一性	言語：英語・仏語・スワヒリ語・アラビア語・その他民族：民族・部族同、民族同・部族異 ²⁴⁴ 、民族異

（3）紛争被害者・ジェンダー配慮

難民を直接対象者として支援に含む際には、難民の文化・背景やジェンダー面の配慮が重要である。いくつかの例を以下に挙げる：

- ・精神的配慮（コンゴにおいてはレイプが武器として活用され、コンゴ難民女性の多くが被害者である²⁴⁵、殺害現場の目撃や虐待によりトラウマを抱えている）
- ・国民性²⁴⁶、民族性²⁴⁷

²⁴⁴ JICA支援活動の際に、部族の違いが影響する可能性は低いと想定されるが、同じ民族でも、部族の相違により、助け合う度合いが異なるといわれている。

²⁴⁵ コンゴ難民女性の60%以上が母国でSGBV被害を受け、避難中、避難後もSGBVのリスクが高い（UNHCRやRefugee Law Projectの回答）。

²⁴⁶ OPMやUNHCR職員によると、コンゴ難民は他難民と比べると協力意識が少ないため、仲間精神を生かせず、仲買人に買いたたかれる結果となっている。また、コンゴ難民は、コメを好み、母国での栽培経験が豊富である。

²⁴⁷ 南スーダンのDinkaやNuerは、遊牧民である。

- ・ SGBV と収入やシーズンの関係（収穫期になると、男性が泥酔し SGBV が増加）
- ・ 社会的弱者：シングル家庭（特に老齢の場合）への農業支援の場合、コミュニティとしてどのように労働力を支援するか、障害者への配慮
- ・ プロジェクト支援による女性裨益度の確認（女性が農業に従事するものの収入は男性が消費してしまうことが多い）

（4）MoU/役割分担

他機関と連携する際には、役割分担を明確にし、MoU の締結が推奨される。併せて、人道支援機関とは異なる JICA の意図（例：ホストコミュニティ中心の支援）を、先方機関に丁寧に説明する必要がある。

（5）国別援助方針への織り込み

以下のような難民受入国については、国別援助方針に難民受入地域支援を取り込むことが推奨される。

- ・ 受入国人口に対して難民人口の比率が高い
- ・ 難民の流入・帰還のサイクルが繰り返されている
- ・ 長期化した難民が恒常的に滞在している

難民受入地域支援が国別援助方針に織り込まれ、当初からプロジェクトスコープに含め、持続性も担保することが望まれるが、プロジェクトスコープ外で実施される場合は、プロジェクトの負担にならないような配慮・支援が必要である。

（6）リージョナルアプローチ

周辺国との関係から難民受入地域の重要性を位置づけ、母国帰還後の支援も念頭に、周辺国事務所との連携も視野に含めて検討する。庇護国における難民支援は、帰還後の母国開発支援に間接的に寄与すると考えられる。

（7）ホール・ガバメント・アプローチ（外務省との連携）

日本政府による支援の有効性向上のため、今まで以上に外務省との連携が推奨される。

例：①UNHCR 補正予算拠出条件（JICA-UNHCR 連携事業の必要経費の織り込み）

②草の根無償による施設整備と JICA による能力強化の組み合わせ

表-11 第2次現地調査候補国情報

調査候補国	対象難民	フェーズ	政府方針	立地	注目度/理由	アクセス	GIZ
ザンビア	アンゴラ	PRS	現地統合	難民キャンプ	中高 現地統合	問題なし	？
タンザニア	ブルンジ (コンゴ)	PRS	現地統合	地方定住	中高 現地統合	可能 僻地	？
ウガンダ	コンゴ、南スーダン、 ソマリア、ブルンジ、 ルワンダ	PRS 緊急支援	暫定的 現地統合	キャンプ 地方定住 都市型	高 Self-Reliance Strategy 暫定的現地統合	問題なし	問合せ中
ヨルダン	シリア	緊急支援	制限的	キャンプ 地方定住 都市型	高 人道と開発連携	可能	実施中
東スーダン/ カッサラ州	エリトリア	PRS	制限的	キャンプ 地方定住	中 TSI 失敗事例	可能 ただし、UNDP 所 長が退去命令。	？
ケニア	ソマリア (コンゴ)	PRS	制限的	キャンプ 都市型	高 ソマリア難民の経 済活動	ダダブキャンプ 不可 カクマキャンプ 可	最近終了
パキスタン	アフガン	PRS	制限的	キャンプ 地方定住 都市型	高 RAHA Programme	危険・不可	実施中 UN RAHA Programme か らは独立

現地写真



OPM主席難民居住地担当官バファキ氏（Kampala）



SGBV女性保護シェルター（Kyangwali）



コンゴ難民PRIDE研修受講者（Kyangwali）



給水タンク（Kyangwali）



ゴミと植物から造られた燃料（ブリケット）



植林用苗床（Kyangwali）



検査結果を屋外で待つ難民とウガンダ人患者
Kituchi HC Ⅲ (Kyangwali)



難民居住地外のKituchi HC Ⅲにリファラル強化
のためUNHCRが手術室を建設 (Kyangwali)



ウガンダ人PRIDE研修参加者 (Adjumani)



収穫されたネリカ米 (Adjumani)



養蜂 南スーダン難民 (Adjumani)



Mungula小学校 (Adjumani)



南スーダン難民の家 (Adjumani)



出産後の入院病棟に使用予定のテント
Mungula HC IV (Adjumani)



難民受入センター (Adjumani)



LWFから初期資金支援を受け美容院を運営する
南スーダン難民女性グループ (Adjumani)



LWF初期資金支援を受け小売店を運営する
南スーダン難民男性 (Adjumani)



難民福祉協議会からの聞き取り (Adjumani)



悪い状態の道路 (Kyaka II)



新コンゴ難民の難民申請登録待ち (Kyaka II)



コミュニティ運営のBujubuli職業訓練高等学校
(屋外) コンゴ難民少女たちへの洋裁コース
(Kyaka II)



材料予算不足のため、紙によるミシン講習
(Kyaka II)



長期化した難民からの聞き取り (Kyaka II)



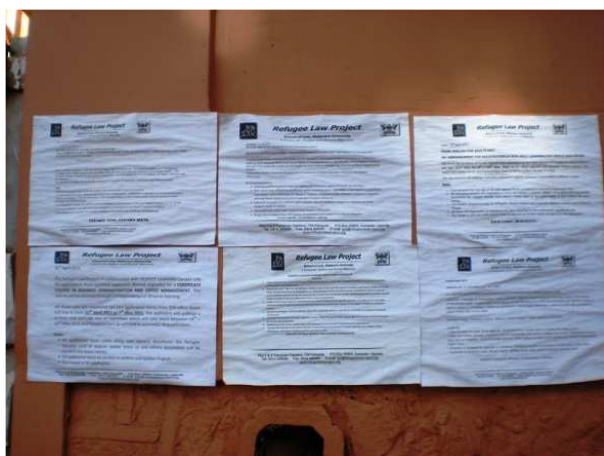
高齢化した難民 (Kyaka II)



難民居住地のメイズ畑（Kyaka II）



メイズの買付業者（Kyaka II）



複数言語による掲示（Refugee Law Project）



私営コミュニティセンターで生活するコンゴ難民。子どもたちは地元校には通学せず（Kampala）



St Peter's Primary Schoolの難民生徒と調査団
InterAid建設教室前（Nsyambya, Kampala）



難民受入に熱心なSt Peter's Primary School
教員と調査団（Nsyambya, Kampala）



南スーダン都市難民聞き取り（InterAid, Kampala）



ソマリア都市難民聞き取り（InterAid, Kampala）

付 属 資 料

1. 第1次現地調査 面談者リスト
2. 第2次現地調査 面談者リスト
3. UNHCR ウガンダによる難民保護及び恒久的解決のための戦略
4. 主要ドナーによる 2010～2014 年 UNHCR ウガンダに対する資金拠出状況
5. プロテクション・ソリューション・ストラテジー（保護及び解決戦略）
2016-2020

1. 第1次現地調査面談者リスト

UNHCR

Ms. Amra Nuhbegovic	Senior Operations Officer, Operational Solutions and Transition Section, Division of Programme Support and Management
Mr. Sajjad Malik	Head, Organizational Development and Management Service
Ms. Meliha Hadziabdic	Senior Desk Officer, Sudan Desk, Africa Director's Office
Mr. Enrique Valles-Ramos	Senior Desk Officer, Regional Bureau for Africa
Ms. Hye Jin Zumkehr	Associate Programme Officer, Operational Solutions and Transition Section, Division of Programme Support and Management
Mr. Ahmad Ghanizadeh	Special Advisor to the Solutions Steering Group(SSG)
Mr. Andrew Cusack	Consultant, Field Information and Coordination Section
Ms. Jade Chakowa	CCCM Associate, Field Information, Coordination and Support Section (FICSS), Division of Program Support and Management (DPSM)
Ms. Christina Jespersen	Strategic Planner, Solutions Steering Group/Operational Solutions and Transition Section, Division of Programme Support and Management
Ms. Anne Landouzy Sanders	Senior Desk Officer, Bureau for Asia and the Pacific
Mr. Jacob Oster	Associate Livelihood Officer, Operational Solutions and Transition Section, Division of Programme Support and Management
Ms. Felicia Mandy Owusu	Senior Desk Officer for Central Africa and the Great Lakes Regional Bureau for Africa
Ms. Jackie Keegan	Head, Comprehensive Solutions Unit, DIP
Mr. Arefu Araki	JICA Secondment to Operational Solutions and Transition Section, Division of Programme Support and Management

ILO

Mr. Donato Kiniger-Passigli	Coordinator, Fragile States and Disaster Response Group
Ms. Yousra Hamed	Technical Expert, Social Finance Enterprises Department
Ms. Yukiko Arai	Senior Specialist, Multinational Enterprises Programme

Ms. Josee Laporte Corporate Social Responsibility Specialist, Multinational Enterprises and Enterprise Engagement Unit, Enterprises Department

UNDP

Mr. Neil Buhne Director, Geneva Liaison Office, Bureau for Crisis Prevention & Recovery

FAO

Ms. Sandra Aviles Senior Adviser, Programme Development & Humanitarian Affairs

UNHABITAT

Mr. Szilard Fricska Regional Urban Emergency Coordinator, United Nations Human Settlements Programme, Damascus, Syria

Swiss FDFA

Mr. Bernard Jayet Programme Officer, FDFA, SDC, Humanitarian Aid and SHA

US delegation in Geneva

Ms. Wendy L. Henning Attache Refugee and Migration Affairs, United States Permanent Mission to the United Nations

Ms. Nancie M. Kyloh Senior Humanitarian Adviser, USAID/U.S. Mission to UN

Canada delegation in Geneva

Mr. Joshua Tabah Counsellor, Humanitarian Affairs

Denmark MOFA/DANIDA

Mr. Thomas Thomsen Senior Adviser & Head of Team, Humanitarian Action, Civil Society and personnel Assistance

SIDA

Ms. Elisabet Hedin Policy Specialist Human Security, Conflict Support Unit, Department for Asia, North Africa and Humanitarian Assistance

Ms. Ingela Winter-Norberg Programme Manager, Unit for Humanitarian Assistance, Department for Conflict and Post-conflict Cooperation

Sweden MOFA

Mr. Christian Nilsson Desk officer, Humanitarian Policy Unit, Department for Multilateral Cooperation, MOFA

EU

Ms. Dessislava Choumelova Advisor, Strategy, Policy and International Co-operation, Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)

Mr. Silvio Cordova Unit B.3 – Employment, Social Inclusion, Migration Directorate for Human and Society Development, Directorate General for Development and Cooperation – EuropeAid

GIZ Eschborn

Mr. Nicolas Lamade Senior Sector Manager, Security, Reconstruction and Peace

Ms. Heidi Gutsche Security, Reconstruction and Peace

Ms. Stephanie Deubler Technical Advisor, Sector Project Migration and Development

Ms. Martina Craemer Desk Officer for Syria and Palestinian Territories

Ms. Jenny Bednarek Desk Officer Jordan, Lebanon, Iraq Division Mediterranean Region and Middle East

Mr. Eberhard Halbach Project Coordinator – Dadaab in Kenya

Ms. Kristina Leipoldt Program Officer Syria, based in Gaziumtep Turkey

GIZ Berlin

Ms. Barbara Kobler Advisor, Global Programme Refugee

Ms. Nadine Biehles Advisor, Global Programme Refugees

DfID

Ms. Sue Lane Senior Governance Adviser, Humanitarian Policy & Partnerships Group, Conflict, Humanitarian and Security Department (*CHASE*)

Mr. Simon Little Humanitarian Advisor, CHASE

ODI

Mr. Simon Levin Research Fellow, Humanitarian Policy Group

Ms. Veronique Barbelet Research Fellow, Humanitarian Policy Group

University of Oxford

Prof. Roger Zeter

Professor Emeritus in Refugee Studies, Oxford
Department of International Development/Refugee
Studies Centre

Dr. Naohiko Omata

Senior Research Officer, Humanitarian Innovation
Project, Oxford Department of International
Development/Refugee Studies Centre

Japan Embassy in Geneva

Mr. Hiroshi Kudo

First Secretary, Political Section, Permanent Mission of
Japan to the International Organizations in Geneva

JICA EU Office

Mr. Aiichiro Yamamoto

Principal Representative of JICA to the European Union

2. 第2次現地調査面談者リスト

Kampala

OPM

Ms. Christine Guwatudde Kintu	Permanent Secretary
Mr. Bafachi Charles	Principle Settlement Officer, Department of Refugees
Ms. Mayende K.B. Simon	Director, Information and National Guidance

MoE

Dr. Lukwaso Nassali	Permanent Secretary
---------------------	---------------------

MoH

Eng. S.S.B Wanda	Assistant Commissioner, Health Infrastructure
------------------	---

UNHCR

Ms. Neimah Warsame	Representative
Ms. Sakura Atsumi	Deputy Representative
Mr. Brian Wei	Livelihood Consultant
Mr. Abdou Mahaman Dango	Programme Officer
Ms. Elsa Bokhre	Sr. Community Services Officer
Dr. Julius Kasozi	Assistant Reproductive Health & HIV Officer
Ms. Lynn Ngugi	Multi-Sectorial Co-coordinator

WFP

Mr. Ross Smith	Head of Programme, Uganda Country Office
Mr. Geoffrey G. Ebong	Policy & Partnerships, Office of the Country Director

UNICEF

Ms. Noreen Prendiville	Deputy Country Representative
Ms. Boiketho Murima	Emergency Specialist
Ms Juliet Ssekandi Kalibbala	Programme Specialist, Field Operation & Emergency
Ms. Grace Eduku	Chief, Western & Central Zonal Office

World Bank

Mr. Endashaw Tadesse Gossa	Senior Social Protection Specialist
----------------------------	-------------------------------------

US Embassy/BPRM

Mr. Joshua Fischel	Regional Refugee Coordinator, U.S Department of State
--------------------	---

DfID

Mr. Erlend Linklater	Regional Humanitarian Advisor
----------------------	-------------------------------

EU (DEVCO Uganda)

Ms. Sabrina Bazzanella	Operations Adviser, Governance (Democracy and Human Rights)
------------------------	---

Denmark MOFA/DANIDA

Mr. Vuzzi Azza Victor	Senior Advisor – Agriculture & Rural Development
-----------------------	--

Refugee Law Project

Dr. Chris Dolan	Director
Mr. Onen David Ongwech	Programme Manager, Gender and Sexuality
Mr. Stephen Oola	Program Manager, Conflict Transitional Justice and Governance
Mr. Ahumuza Charity	Programme Manager, Access to Justice
Mr. Moses Onyoin	Human Resources, M & E Team Leader

InterAid

Ms. Scholastica Nasinyama	Executive Director
Mr. Asumwe John	Associate Legal Officer
Mr. Peter Lam	InterAid Interpreter (South Sudanese)
Ms. Berlin Mohamed	InterAid Interpreter (Somali)

Other assistants and volunteer for Congolese FGD

Jesuit Refugee Service

Mr. Aidan Azairwe	Country Representative
Sr. Hellen Abea	Education Coordinator
Mr. Godrly Ogena	Psycho-social issues, skills training
Mr. Alino Kizaza	English assistant teacher
St Peter's Primary School	
Mr. Ssemabulya Francis	Head Teacher
Mr. Lwanga John	Deputy Teacher
Ms. Namusoke Josephine K.S.	Deputy Teacher
Mr. Lumonye Lawrence	Teacher
Ms. Kisokye Sarah	Teacher
Ms. Mbatudde Hellen	Teacher
Ms. Araat Florence	Teacher
Japan Embassy	
中村温	参事官
中井達哉	二等書記官
JICA Uganda	
河澄恭輔	所長
荒木康充	次長
春原絵美	所員
佐藤明子	農業企画調査員
村上峻一	所員
菅井あきこ	ボランティア調整員
JICA Guru Office	
佐藤由理	企画調査員
Hoima District Office	
Mr. Tivu Mark	Deputy CAO
Mr. John Williams Byakagaba	District Planner
Mr. Godfrey Sserwanja	District Education Officer
Kyangwali Refugee Settlement	
OPM	
Mr. Wangwe David	Settlement Commandant
UNHCR	
Ms. Alice Litynya	Head of Field Office Hoima
Ms. Sabrina Amirat	Head of Field Unit Kyangwali
Mr. Fred Otim	Associate Community Services Assistant
Mr. Johansen Kasenene	Assistant Community Services Officer
Mr. Jimmy Lotweny	Programme Assistant
Kituchi Health Center III	
Ms. Nkenga Hakim	Senior Clinical Officer
Mr. Bamnroho Ezira	Chair person, Health Unit Management Committee
AAHU	
Dr. Philippa Bbaale	Health Coordinator, Kituchi Health Center III
Mr. DEO Katushabe	HIV/AIDs focal person
Dr. Noerine Kaluke	Chairperson AAH Uganda Board
Dr. Olivia Lomoro	Chair, Programme Committee & Board Member South Sudan, AAH International Board
COBURWAS Primary School	
Mr. Okoboi John Bosco	Head teacher
PRIDE Training Participant	

Mr. Thomas B. Tibawwenda	Congolese refugee
Adjumani Refugee Settlement	
Adjumani District Office	
Dr. Okello Ngom David	Assistant DPO
Mr. Masudi Nasur	DEO/school inspector
Mr. Draparaku John Bosco	Project Coordinator
Mr. Giyaya Charles	Environment Officer
OPM	
Mr. Titus Jogo	Refuge Desk Officer
Mr. Pascal Ajusi	Deputy Refugee Desk Officer
Mr. Byaru Hanga Godfrey	Settlement Commandant
UNHCR Pakele	
Mr. Girmai Wondimu	OIC
Ms. Micaela Manela	Associate Field Officer
Mr. Doka Mudathir	Field Associate
Mr. Clude Buelongo	Education Officer
DRC	
Mr. Sirak Mehari	Team Leader
Ms. Dreteru Gloria	Livelihood/Gender Coordinator
Mr. Ajuga Opis Rafael	Livelihood/Gender Assistant
LWF	
Mr. Gabriel Oling Loang	Programme Manager
Ms. Kutegeka Lydia	Livelihood Project Officer
Mr. Ocheng R. Benson	FEW
CARITAS	
Mr. Joel Ocaya	Team leader
ADRA	
Mamawi James	Assistance Project Manger
German Red Cross	
Mr. Mau Alakawa	
Mungula II	
Mr. Maku Charles	Refugee Welfare Council Chair person
John Henry (refugee) and many other South Sudanese refugees for FGD	
MTI	
Dr. Ogwal Ronald	Medical Officer, Mungula HC IV
Mr. Olwa Geofrey	Programme Manager, Mungula HC IV
Mr. Asobats, Gilbert	Medical Record Assistant, Mungula HC IV
Mongula Primary School	
Mr. Dima George Idraku	Head teacher
Mr. Bungu Mohamed Yunus	Vice Chairperson, School Management Committee
Windle Trust Uganda	
Mr. Isaiah Muhenda	Project Manager
Mr. Otoo George Nicolas	Education Project Assistant
PRIDE Training Participant	
Mr. Lagu Samuel	Ugandan
Mr. Igawa William	South Sudanese refugee, community development worker
10 people (refugees and naitonals) for FGD in Maaji	
Nyamanzi	
Mr. Jakob Jio Deng	Retail Shop Group member assisted by LWF

Refugee Welfare Council

Mr. John Paul

Secretary Refugee Welfare Council I

Kyaka II Refugee Settlement**OPM**

Mr. Kiwanuka Fred

Settlement Commandant

Mr. Natuhweera Benson

Community Services Assistant

UNHCR

Ms. Susan Byereetn

Associate Protection Officer

Mr. Ocotoko Isaac

Programme Associate

AHA

Dr. Naluwairo Gerald

Medical Officer, Bujubuli HC

Mr. Masereka Fredrick

SGBV Counsellor

FRC

Mr. Patrick Oloya

Finish Refugee Council

Windle Trust

Mr. Asali Joseph

Education Programme Officer

DRC

Mr. Katungye Jude

Mr. Kintu Fred

African International Relief and**Development: AIRD**

Mr. Luimbuku Mosos

Samaritan Purse

Mr. Komakech Dominic

Nsamizi Institute

Mr. Odeth Kempoga

Coordinator

Bujubuli Vocational Secondary School

Mr. Turyamureeba John Bosco

DOS

Mr. Bumaza Fred

Teacher of sewing class

Nyiburungi (Host community)

Mr. Aturinde Alex and other members

Nyaburungi Dream Development Association

Ms. Twinomugisha Ethedred and other members

Sweswe Women Development Association

E-mail inquiries

US Embassy/BPRM

Ms. Jyl Kuczynski

EU/ECHO Kenya

Ms. Isabelle D'Haudt

GIZ Uganda

Dr. Dirk Steinwand

Denmark MOFA/DANIDA

Mr. Thomas Thomsen

Swiss FDFA

Mr. Bernard Jayet

Office of Policy and Resource Planning, BPRM Washington

Humanitarian advisor, Horn of Africa team - Kenya and Uganda

Agricultural and Rural Finance Programme (AGRUFIN)

Head of Programme

Senior Adviser & Head of Team, Humanitarian Action, Civil Society and personnel Assistance

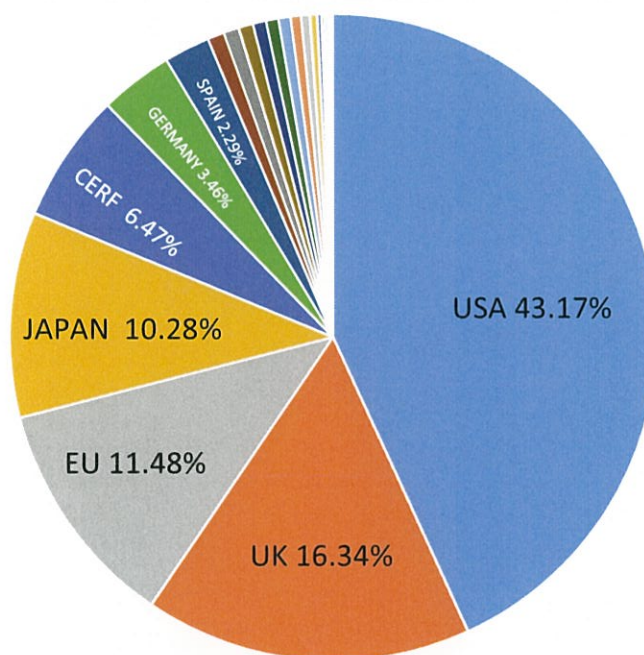
Programme Officer, SDC, Humanitarian Aid and SHA

3. UNHCR ウガンダによる難民保護及び恒久的解決のための戦略

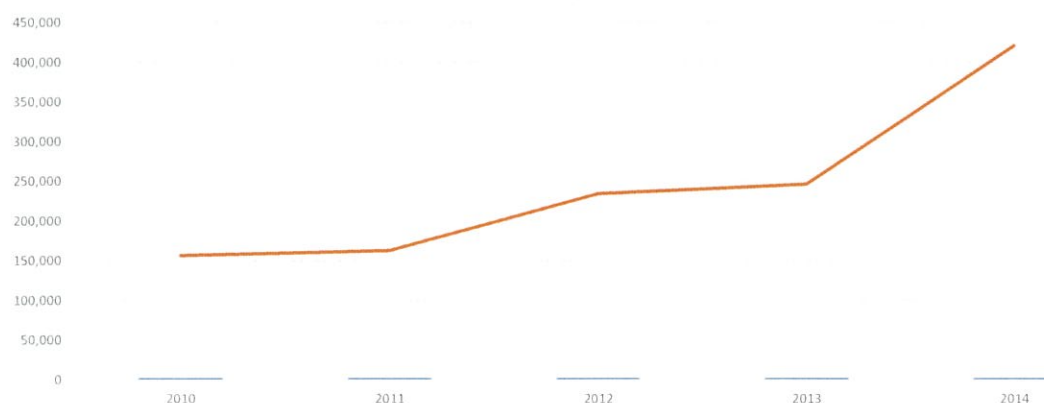
プログラム	緊急時	通常時	解決に向けて
戦略	緊急支援 緊急時対応策	難民居住地支援 都市型難民支援	恒久的及び革新的な解決 を促進する土台づくり
目的	・ 保護スペースの確保 ・ 基礎的サービスの提供 ・ 最悪の状態に備えた対応策の持続性確保	・ サービスの質向上 ・ 法的及び身体的安全の強化 ・ コミュニティエンパワーメント ・ 自立化支援 ・ コミュニティ及びアウトリーチの強化 ・ 人道から開発への移行期計画とコーディネーション強化のためマルチセクターパートナーシップ	・ 自発的帰還支援（可能な条件の場合） ・ 社会的経済的現地統合の推進 ・ 法的現地統合の提唱 ・ 恒久的解決策及びすべての難民に対する保護ツールとしての第三国定住の活用促進
優先項目	・ 平和的な共存 ・ 生命維持及び基礎サービスへのアクセス ・ 緊急支援からの移行 ・ 最脆弱層への対応 ・ 環境保護 ・ 教育と生計向上 ・ 性的暴力の予防と対応 ・ 児童保護	・ コミュニティによる保護メカニズム ・ ウガンダ既存公共サービスへの一元化 ・ 環境保護 ・ 性的暴力の発見、予防、対応 ・ 教育と児童保護 ・ 法サービスへのアクセス	・ 帰還を希望する者には、安全と尊厳を確保して支援する。 ・ 第三国定住目標値の達成 ・ 社会的経済的現地統合促進のための自立化支援
出所：BRIEFING ON THE UNHCR'S ACTIVITIES IN UGANDA, 17 April 2015			

4. 主要ドナーによる 2010 ～ 2014 年 UNHCR ウガンダに対する資金拠出状況

Donor							(In USD)
	2010	2011	2012	2013	2014	Cum. Total	Percentage
UNITED STATES OF AMERICA	6,794,345	3,205,345	525,950	16,611,000	49,727,364	76,864,004	43.17%
UNITED KINGDOM	5,952,000	3,086,419	-	9,573,926	10,480,929	29,093,274	16.34%
EUROPEAN UNION	3,713,528	3,573,481	3,367,506	3,948,045	5,847,277	20,449,837	11.48%
JAPAN	1,000,000	4,101,098	4,000,000	4,200,000	5,000,000	18,301,098	10.28%
Central Emergency Response Fund (CERF)	-	-	2,804,898	3,810,896	4,909,877	11,525,671	6.47%
GERMANY	1,151,201	1,105,822	-	2,769,054	1,494,565	6,520,642	3.66%
SPAIN	1,946,584	1,694,125	430,577	-	-	4,071,286	2.29%
AUSTRIA	488,400	-	-	1,021,711	-	1,510,111	0.85%
NETHERLANDS	-	-	-	-	1,375,516	1,375,516	0.77%
CANADA	112,570	764,526	-	400,000	-	1,277,096	0.72%
Qatar	-	-	324,230	417,290	447,054	1,188,574	0.67%
UN Population Fund (UNFPA)	-	282,193	431,936	386,134	-	1,100,263	0.62%
SWEDEN	-	-	-	1,066,911	-	1,066,911	0.60%
PRIV DONORS AUSTRALIA	297,824	463,246	172,191	-	-	933,261	0.52%
INTER.GOV. AUTHORITY ON DEV	130,000	160,450	-	-	499,465	789,915	0.44%
BELGIUM	616,523	-	-	-	-	616,523	0.35%
FRANCE	269,906	-	-	-	135,685	405,591	0.23%
IRELAND	-	-	-	-	272,109	272,109	0.15%
UN Development Programme	6,584	1,646	96,000	95,482	56,422	256,134	0.14%
AFRICAN UNION	50,000	-	-	100,000	-	150,000	0.08%
NORWAY	-	-	-	-	150,242	150,242	0.08%
UN Program on HIV/AIDS	-	-	-	50,000	61,000	111,000	0.06%
SWITZERLAND	-	-	-	-	28,800	28,800	0.02%
GRAND TOTAL	22,529,465	18,438,351	12,153,288	44,450,449	80,486,305	178,057,858	100%



UNHCR-UGANDA REFUGEE POPULATION FIGURES 2010-2014



5. プロテクション・ソリューション・ストラテジー（保護及び解決戦略）2016-2020

ウガンダのプロテクション及びソリューション・ストラテジーは、以下の 5 つの戦略目的から構成されている：

1. 緊急支援を含む保護
2. ホストコミュニティとの平和的共存
3. 持続的な生計手段
4. 既存の県政府による公共サービス体制への一元化
5. 恒久的解決（第三国定住の戦略的活用と 1 万 5,000 人の長期滞在難民への長期滞在許可省の発行を含む）

プロテクション・ソリューション・ストラテジー及び ReHOPE の位置づけ

