

ザンビアにおける元難民の社会統合の現状

Social Integration of Former Refugees in Zambia

村尾 るみこ

MURAO Rumiko

はじめに

今日、世界の難民人口は大幅に増加しており、シリアをはじめ、中東からの難民の包摂と排除をめぐる、様々な対応策が問われている。一方でサブ・サハラアフリカ、特にアフリカ南部では、長期化した紛争が 21 世紀初めに終結し、多くの難民が本国へ帰還した。さらに 2012 年にアンゴラ難民の地位が、2013 年にはルワンダ難民の地位が撤廃され、難民数が減少している。

こうしたなか、アフリカ南部の内陸国であるザンビアでは、アンゴラやルワンダ元難民とザンビア国民双方を対象として社会統合プロジェクトが実施されており、難民の恒久的解決策の先進事例として世界的に注目を集めつつある。

ザンビアは、1964 年にイギリスから独立して以降、国家レベルでの紛争を経験せず平和を保ってきた国である。同国は 21 世紀にはいって高い経済成長率を維持しているが、世界的にみれば依然として低所得国であり、貧困率も高い。とくに辺境地域は低開発なまま残されている場所も少なくない。他方で、ザンビアの辺境地域は、周辺の紛争国から多くの難民を受け入れてきた地域でもあった。アフリカの小国であるザンビアが、国民と元難民とに対し開発プロジェクトを実施し、社会統合をしていく道筋は複雑で困難も抱えているが、その現状を報告するものは限られている。

そこで本論では、今日までのザンビアにおける難民の恒久的解決にむけた取り組みの詳細を明らかにした上で、元難民の社会統合プロジェクトの現状を報告したい。

1. ザンビアの概要

今日にいたるまで、ザンビアの政治経済、社会の情勢は、アフリカ諸国のなかで概して安定や平和といった好評価をうけてきた。しかし同国内では実際、不安定で脆弱といった課題があることも事実である。政治をみれば、汚職や選挙の履行など民主化に関する課題がある。また、2014 年秋以降、国家財政を支える鉱業セクターの低迷に始まり、現地通貨安など、経済が低迷し続けている。

社会的側面をみれば、ザンビアは 21 世紀初頭、総人口約 1,000 万人（CSO 2001）の約 72% が一日 1 ドル以下で生活する貧困層であった。特に農村部では貧困が深刻化しており、総人口の 6.5 割を占める農村人口のうち、約 8 割が貧困層であった。2014

年から続く経済低迷を勘案すると短期的に見て雇用機会は更に逼迫すると見られることから、失業率の増加が加速し、今日みられる農村からの出稼ぎも減少することが懸念される。つまり、ザンビアにおいて貧困層の増加という社会問題が深刻化しつつあるのである。

ザンビアの政治経済の変化をうけ深刻化する社会問題は、打開策のないまま、国連機関や開発援助団体らによる後述の難民の社会統合プロジェクトの一環として取り組まれるに至っている。

2. 難民受け入れの状況

(1) ザンビアにおける難民保護

先に述べた通り、ザンビアは、政治経済、社会とも困難を抱える低所得国である。このザンビアへは、近代国家として独立する以前より、紛争を逃れた多くの人びとが流入していた。1940年代、第二次世界大戦の時代には、ポーランドからの難民が逃れたこともその一つである（UNHCR 2013）。その後、アフリカ諸国が独立を果たした1960年代以降になると、ザンビアの周辺国であるアンゴラをはじめ、モザンビーク、コンゴ民主共和国、ジンバブエ、ナミビアでの反アパルトヘイト運動や独立解放闘争、内戦によって、多くの難民が発生しザンビアへ流入した（図1）。

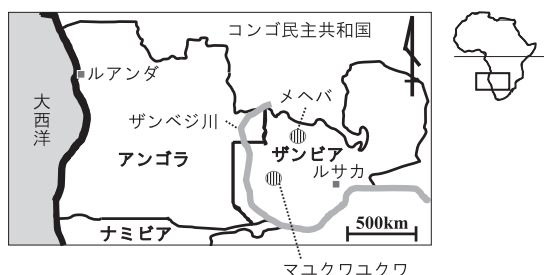
2002年には、ザンビアにおける難民人口は27万人と最多を記録した（UNHCR 2013）。アンゴラ紛争が2002年に終結すると、2003年から2006年にかけてUNHCRによるアンゴラへの帰還事業が実施された。今日では、アンゴラおよび一部のルワンダ難民の地位解消を経て、ザンビアの難民総人口は2万6,574人まで減少している（UNHCR 2016）。うち、コンゴ難民が1万9,260人、ルワンダ難民が1,536人、ブルンジ難民が2,600人、ソマリ難民が2,034人、その他となっている。

ザンビアの難民保護が国際基準に沿うべく、ザンビア政府は国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）とともに法改正を検討してきた。難民保護の国際基準を示してきたのは、いうまでもなくUNHCRである。UNHCRが示してきた難民の恒久的解決とは、出身国への自主帰還、庇護国での社会統合、第三国定住である。

20世紀末にかけて、UNHCRの難民支援の重点は自主帰還に置かれる傾向にあった。だが同時に、難民化から帰還までの期間が短く一度に大量に流出する難民に加え、5年

以上庇護国に滞在する長期化難民が増加した。国際メディアの注目を集め支援の集まりやすい前者に対し、後者は「忘れられた難民問題」となり紛争の再燃を引き起こす原因になりやすいとの指摘も出るなど、世界的に庇護国での社会統合を積極的に考慮していく機運が高まっていった。

図1 ザンビアの位置



2002 年、国連総会に「難民保護への課題」⁽¹⁾ が出され、「コンベンション・プラス」⁽²⁾ アプローチが提示された。このコンベンション・プラスでは「難民のための開発型支援 (Development Assistance for Refugees: DAR)」および「地元地域への定住を通じた開発 (Development through Local Integration: DLI)」といった考え方が提唱されている。DAR が難民に対する支援について、短期的な人道援助のみではなく、より広い地域開発の文脈の中での開発援助とのリンケージを強調している一方、DLI はさらに一歩踏み込んで、こうした開発型援助を定住・統合促進につなげていくツールとして戦略的に活用していくという観点が提唱されている。そして双方において、地域経済における難民の建設的な役割を支援していくことが強調されている。

こうして、21 世紀にはいって、難民の保護と解決を同時に推進するための、いわば難民参加型アクションが求められるにいたった。加えて、コンベンション・プラスでは、次に紹介するザンビア・イニシアチブが、コンベンション・プラスを代表するグッドプラクティスのひとつとして受け止められるなど、グローバルレベルでザンビアの難民政策が注目を集めていくことになる。

こうしたなかで、ザンビア政府の難民政策は、1964 年の独立以降、一貫して門戸開放政策をとってきた。独立後は増加し続ける難民に対応するため、1969 年に難民条約と OAU 条約に加入し、1970 年には「難民 (管理) 法」(Refugee Control Act, Law of Zambia, Chapter 120) を制定した⁽³⁾。その後、国内にマユクワユクワ、メヘバ、ウクミ、ナングウェシ、カラとムワンゲの 6 か所の難民収容施設が設置されたが、21 世紀に入り難民人口の減少もあって閉鎖が相次いだ。2016 年 8 月現在ではマユクワユクワとメヘバの 2 か所がある。

その後、上記のコンベンション・プラスで示された DAR や DLI が台頭すると、ザンビア国内ではまず、ザンビア・イニシアチブが実行されるに至った (渡部 2006)⁽⁴⁾。

3. ザンビア・イニシアチブと社会統合

(1) ザンビア・イニシアチブ

ザンビア・イニシアチブ (Zambia Initiative: ZI) は、ザンビアの難民受け入れ地域における難民の定住促進を目指し、ザンビア政府が UNHCR およびその他国際社会の資金・技術協力を通じて実施した開発型事業の総称である。2003 年から 2009 年の間、ザンビア西部の難民受け入れ地域である農村部を対象として様々な取り組みがおこなわれた⁽⁵⁾。こうしてザンビア・イニシアチブは 2003 年に西部州でパイロット事業として立ち上げられ、2005 年には北西部州に同様の取り組みが拡大された⁽⁶⁾。それには今日残るマユクワユクワ難民定住地およびメヘバ難民定住地のほか、2006 年 12 月に閉鎖されたナングウェシ難民キャンプが含まれていた。

ザンビア・イニシアチブは、日本政府をはじめ、アメリカ、スウェーデン、デンマークや EU 等の各国政府および UNHCR から累計で約 1,500 万 US ドルの支援を得ており、これには日本政府が拠出している国連人間の安全保障信託基金と国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency : JICA) による村落開発分野での技術協力事業が含まれていた。

そうして、ザンビア・イニシアチブは、マルチセクター型の農村開発事業として、貧困を取り巻く多面的な課題に取り組んでいった。そうして同事業には農業、畜産、保健医療、教育、林業、水資源およびインフラといったセクターが含まれた。具体的には、村落診療所、小・中学校、共同穀物倉庫、手掘り井戸、育苗施設等が、地元での原材料の調達と地域住民による労働提供により整備された。また人々の生活に欠かせない公共サービスに対しては、種子・肥料・農機といった現物支給による回転基金や、家畜に対する予防接種、地域の職業訓練センターの整備や救急車・バイク供与による農業や医療サービスのアウトリーチ拡大を通じて、その強化がなされた。これらすべては難民および地域住民の双方にとって、彼らが生計戦略を強化し、長期的な自立を達成するために不可欠なものとして実施された。

(2) 難民の社会統合

ザンビア・イニシアチブの期間の教訓をもとに、2014年、UNHCR主導のもと「戦略的フレームワーク」が文書として策定された。これは2013年からの2年間⁽⁷⁾で4,000人のルワンダ元難民、1万人のアンゴラ元難民を社会統合するために、優先的要求や活動、責務や必要な資源の枠組み、およびザンビア政府とUNHCR、その他の援助団体の役割を示したものである。このフレームワークに基づいて、難民の社会統合が実施されている。

難民の社会統合プロジェクトの実施内容は、1) 法的地位の付与、2) 総合再定住プログラム、3) 難民流入による影響をうけた地域でのアドボカシー、である。1) 法的地位の付与では、まず元難民に対し、短期の居住許可書を発行する。この際、ザンビア国籍の親をもつ子供には市民権が与えられる。元難民はいずれにしても、短期の居住許可書を取得した後、10年後には市民権獲得が可能となる。元難民が短期の居住許可書を得るまでの間、およそ9USドルで在留外国人の身分証を取得することができる。ただし、居住許可書の申請には、出身国での出生証明書が必要となり、次に出身国のパスポートが必要である。アンゴラ政府の場合、出生証明および10年間有効のパスポートとともに無料で発行している。

2013年12月の時点で該当する総人口は、2つの難民定住地および都市、農村などの元難民2万3,758人であり、うち、1,144人が短期の居住許可書発行の許可がでている。2015年9月、ザンビア内務省は法的地位移行の適用範囲を拡大したため⁽⁸⁾、2016年1月現在で約4,000人の元ルワンダ難民と1万9,000人強のほぼ全てのアンゴラ元難民が社会統合プロジェクトでの法的地位移行において適用対象となった。このうち、約5,800人のアンゴラ元難民の審査が終了し、1,689人のパスポートがアンゴラ政府から発行された。さらにアンゴラ元難民に対しては1,122人、ルワンダ元難民には22人の居住許可書が発行された（UNHCR 2016）。

再定住プログラムは、元難民とザンビア国民両方を対象に、国内のメヘバおよびマユクワユクワ難民定住地に設置された再定住スキームの土地へ移住させ、農業生産、雇用と世帯収入の維持と改良のため、国民と同等に、基礎的サービスを提供するものである。そのため、学校、診療所、マーケット、教会、交番、農産物貯蔵庫、レクリエーション施設や行政施設なども併設する計画がたてられた。

先の法的地位の付与にて許可書を取得した元難民は、ザンビア内のどこでも定住することが可能となる。しかし元難民は長期間難民定住地で過ごしたものが多いため、定住地の一部と新たに開拓された土地をあわせて設置された再定住スキームの区画が準備されている。この区画設置のための土地の測量はザンビア政府主導のもと GPS にてすすめられ、元難民 2,000 世帯およびザンビア国民 2,000 世帯をあわせた 4,000 世帯分の土地が確保されている。

再定住スキームの土地へ移動する場合、元難民は内務省に申請し、短期の土地の占有を認める占有証明書を発行してもらう。その後、再定住スキームの土地に住み利用を 2 年間継続すれば、土地権利書を手に入れる手続きがとれることとなる。

さらに、難民流入による影響を受けた地域でのアドボカシーについては、経済、社会および環境面での損失を補う地域開発を支援するものである。このアドボカシーはまた、元難民、難民と地域住民間のギャップや対立を埋めるものとして重要視されている。2013 年、UNHCR は、難民定住地のある 2 つの郡それぞれにて漁労、家禽飼養と養蜂の支援を実施した。このほかにも、EU、FAO⁽⁹⁾ による農業プロジェクト、世界銀行による生計支援プロジェクト等が進行している。

(3) 難民定住地での社会統合プロジェクト実施状況

ここで、社会統合プロジェクトの対象地域となったマユクワユクワ難民定住地とメヘバ難民定住地でそれぞれどのような現状にあるのかを、それぞれの難民定住地の概要を示したうえで、筆者の現地調査も踏まえつつ紹介する。

① マユクワユクワ難民定住地

マユクワユクワ難民定住地は西部州カオマ県に位置し、県庁のあるカオマの西 85km に位置する。この定住地は 1966 年にアンゴラから大量の難民を受け入れるために設置された、アフリカにおいて最も古い難民定住地の一つである⁽¹⁰⁾。2016 年 1 月現在で、難民が 5,412 人、庇護申請者が 44 人住んでいるほか、社会統合プロジェクトを通じて法的付与が完了しているアンゴラ元難民が 6,561 人、ルワンダ元難民 141 人に対し、居住許可書取得のための法的適用および定住地から再定住スキームの区画への移住が進められている過程にある⁽¹¹⁾。

元難民への法的付与は、2013 年末時点で 1,537 人該当者がおり、1,183 人が申請をおこなった。その後該当者の範囲が拡大されたこともあって、2016 年 1 月現在では 6,500 人ほどのアンゴラ元難民および 140 人程度のルワンダ元難民らはほとんどがその該当者にあたる。特にアンゴラ元難民に関しては大多数の人口が法的地位の審査を通過し許可書の受理を待っている状態である。

再定住スキームに関しては、マユクワユクワ難民定住地の南側の区画の一部をさらに拡大し、150km² の再定住地が整備された。再定住地内は国土省が GPS にて 5ha ずつ入植者へ再配分するプロットを設定している。NGO である Habitat for Humanity が支柱やセメント資材を提供し、区画ごとの家屋の建設が進んでいる。そのほか、NGO の International Development Enterprises (iDE) が農業資材等を支援しているほか、診療所の建設などがすすめられていた。再定住地スキームの区画には、ザンビア国民お

写真 1-1 マユクワユクワ難民定住地入口



写真 1-2 マユクワユクワ再定住スキームの住居



写真 2-1 メヘバ難民定住地入り口



写真 2-2 メヘバ再定住スキームの住居



よびアンゴラ、ルワンダ元難民らの各世帯が分散した場所に入植を始めており、住居の周囲を耕作している（写真 1-1、1-2）。

② メヘバ難民定住地

メヘバ難民定住地は北西部州の州都ソルウェジ郊外に位置する、1971 年に開設された定住地である。開設以降その人口は増加し、1997 年現在ではおよそ 2 万 6,000 人のアンゴラ難民が居住していた（Bakewell 2000）。2016 年 1 月現在、難民が 8,935 人、庇護申請者が 283 人住んでいるほか、社会統合プロジェクトを通じて法的付与が完了しているアンゴラ元難民が 6,601 人、ルワンダ元難民 2,758 人が住んでいる。

社会統合プロジェクトの進行状況は、マユクワユクワ同様、元難民への法的付与が進められており、2016 年 1 月現在では先にみた 6,600 人ほどのアンゴラ元難民および 2,700 人程度のルワンダ元難民らが再定住地へ移住することになっている。特にアンゴラ元難民に関しては大多数の人口が法的地位の審査を通過し許可書の受理を待っている状態である。

再定住スキームに関しては、マユクワユクワ難民定住地の南側の区画の一部をさらに拡大し、総面積 720km² のうちの 320km² の再定住地が整備された。再定住地内は国土省が GPS にて 5ha ずつ入植者へ再配分する区画を設定している。このほか、Habitat for Humanity が支柱と屋根となるトタンを提供しプロットごとの家屋の建設が進んでいた。また、iDE が農業資材等を支援している。これらに加え、診療所の建設などがすすめられていた。2016 年現在では、再定住地スキームのプロットには、ザンビア国民およびアンゴラ、ルワンダ元難民らの各世帯が分散した場所に入植を始めており、住居の周囲を耕作していた（写真 2-1、2-2）。

4. ローカルレベルでの社会福祉の実現にむけて

本論では、ザンビアでの難民と国民双方を対象とした難民の恒久的解決の先進的なプロセスに注目しその現状を報告した。難民の恒久的解決策として、難民支援ではなく難民参加型の開発プロジェクトをすすめ受け入れ国に統合していくことは、確かに、紛争の再燃を防ぎ、受け入れ国の平和を保つ策として重要であり、本論もそれを否定するものではない。しかし本論でみたザンビアの例では、これまでのところ、難民支援から開発援助へ移行していくという、資金やプロジェクト運営を主導するアクター転換のための効率的なフレームワーク構築を中心に進められてきた傾向が否定できない。今後は、ローカルレベルで国民と難民の社会福祉の実態を精査したうえで、社会統合の主役である元難民や国民の生活を中心に据えた、難民支援や開発援助の枠組みを超える社会統合のプロジェクトの進行が求められているのではないだろうか。

■注

- (1) 難民保護への課題は、課題について、関係諸国および諸機関を含むパートナーがそのフォロー・アップ活動に積極的に取り組めるようにという、UNHCR 執行委員会からの要請に応えたものである。UNHCR は、各国政府、国際機関、NGO、開発援助におけるパートナー、そして難民自身との継続的かつ、いっそうの協力体制により、今後この「難民保護への課題」の実施が進められていくことを期待している。
- (2) コンベンション・プラスは、難民のための恒久的解決策を見出すため、北と南の国々が協力し合い、よりいっそうの負担の共有に必要な特別協定あるいは多国間取り決めの作成を目指している。
- (3) この法律は、難民の扱いに関する内務大臣や関係者とともに、難民業務（たとえば、難民登録、規則遵守）を定めており、難民を「管理」する側面が強い。この難民管理法によって内務大臣には、難民が定住地に住むことを命じる権限（同法第 12 条（1）項）が与えられている。
- (4) しかし、法律制定よりも実質的な難民の社会統合は、むしろ村に流入した難民によってすでに実践されていたことも事実であった。
- (5) とはいえ、ザンビア・イニシアチブは、もともとザンビアにおける辺境の農村部の開発を直接の目的として、その解決策を模索したことに端を発した。その後、ザンビアの国家開発計画や貧困削減ペーパーと関連付けられながら、UNHCR とザンビア内務省、ザンビアにおける国連のカントリーチームなどが計画立案に関わった。
- (6) ザンビア・イニシアチブでは、西部州のなかでも、モング州、セナンガ州、シャンゴンボ州、カオマ州が選ばれた。さらに州内各地でザンビア・イニシアチブを推進していく地域開発委員会（Local Development Comitee）が 22 設けられてプロジェクトが実行された。
- (7) ただし、実施期間は、フレームワークの実施に伴い、土地権利書の獲得などの遅れを補うため 2016 年まで 1 年間延長されることとなった。
- (8) 2013 年当時、アンゴラ元難民に関しては 1966 年から 1986 年にザンビアへ避難してきた難民に対して適用されていた。これを 2015 年には 2003 年までに拡大した。
- (9) Food and Agriculture Organization
- (10) 定住地設置にあたっては、この地域の主たる民族集団であり、その土地を統括するンコヤのチーフが許可を与え、ザンビア政府および LWF(Lutheran World Federation)、UNHCR

などの国際機関によってその運営がなされてきた。

- (11) 2016 年 2 月の筆者による政府関係者、NGO スタッフ、元難民、ザンビア国民へのインタビューでは、審査に通った人口と、物理的に許可書を取得した人口や住居を再定住スキームへ移した人口は大きく異なっている段階であった。

■ 参考文献・URL

[日本語]

墓田桂、2008、「難民問題の恒久的解決策としての難民定着の可能性—ザンビアの事例とともに—」『成蹊大学一般研究報告』40（3）

渡部正樹、2006、「ザンビア・イニシアティブ—人間の安全保障へとつながる新たな取組みの可能性について—」『国際協力研究』22（1）：51-57

[英語]

Bakewell, O., 2000, “Repatriation and Self-Settled Refugees in Zambia : Bringing Solutions to the Wrong Problems,” *Journal of Refugee Studies*, 13 (4) : 356-373.

Central Statistics Office (CSO), 2001, *Preliminary Report 2000 CENSUS*, Lusaka: Central Statistics Office.

Darwin, C., 2005, *Report on the Situation of Refugees in Zambia*, Africa and Middle East Refugee Assistance (AMERA).

Evaluation Team, 2006, *Evaluation of the Zambia Initiative*, Lusaka: UNHCR.

UNHCR, 2006, *The State of the World's Refugees 2006*, Geneva: UNHCR.

——, 2013, *UNHCR Magazine 2013*, Lusaka: UNHCR.

——, 2014, *Strategic Framework for the Local Integration of Former Refugees in Zambia*, Lusaka: UNHCR.

——, 2016, *Population of Refugees and other Persons of Concern as of 31 January 2016*, Lusaka: UNHCR.