

## 第5章

### ODAは難民を救えるか<sup>1</sup>

—グローバルな人口移動時代における国際貢献の構図—

小林 誉明

「できることなら時計の針を何年も戻し、政府全体で備えをしっかりと直したい」<sup>2</sup>

(アンゲラ・メルケル 2016年9月19日)

#### I. 序に代えて

これは、今や世界最大の難民庇護国の一つとなったドイツを率いるメルケル首相の言である。2015年9月、ドイツは国境付近に滞留していたシリア難民の無制限受け入れへと大きく舵を切った。「我々は成し遂げられる」というスローガンを掲げて、歴史的決断を推進してきた首相であるが、その後、難民を容疑者に含むテロをはじめとした凶悪事件や国内からの反発に直面、決断から1年後の2016年9月に冒頭の述懐となった。難民を守るという決断は、描いている未来とは異なる未来となってしまった今の時点に立てば、振り返って間違いであったという評価がなされるべきなのだろうか。

#### II. 国際課題の新たな展開と各国の対応

21世紀を迎えたとき、国際社会が直面していた最も深刻な課題は、開発途上国に残された「貧困問題」であった<sup>3</sup>。国際社会が総力を挙げて取り組む共通目標として、「2015年までに世界の貧困を半減させる」という途方もない目標が「ミレニアム開発目標 (MDGs)」という形で設定されてから 15

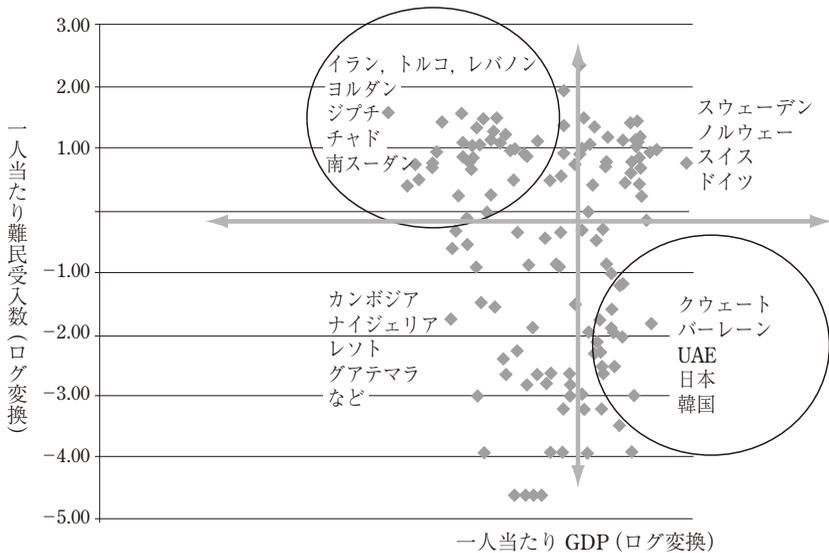
年、その成果は着実に達成されてきている。国際社会は2015年以降、MDGsの後継として新たに設定した「持続的開発目標（SDGs）」を達成すべく、次のステージを進行中である。こうしたなか、国際社会が取り組むべき「未曾有の人道危機」といわれる「難民問題」が発生している。目下の危機を招来した直接の契機は、2011年に勃発したシリア内戦および通称「イスラム国（IS）」の台頭である。2016年8月現在、シリアからの難民の数はおよそ480万人に達しており<sup>4</sup>、エーゲ海渡航の途中で命を落とす悲劇などが後を絶たないことは報道等で周知の通りである。世界の難民はおよそ1600万人、庇護申請者320万人と、2000万人近くの人が祖国を出て生活せざるをえない状況に直面しており<sup>5</sup>、戦後最悪の数値を更新し続けている。

貧困問題と難民問題という二つの異なる課題に対して、国際社会は二つの異なるツールによって対応をしてきた。途上国の貧困は、自ら開発を進めるために不可欠な「資源不足」によって生じるものと捉えられてきたがゆえに（佐藤2009）、相対的に豊かな先進国から貧しい国への開発資源の移転を行う「開発援助」によって対応がなされてきた。その中心的なツールが、OECD（経済開発協力機構）のDAC（開発援助委員会）に加盟している先進国政府によって供与される政府開発援助（ODA）である<sup>6</sup>。一方、難民問題への対応は、国境を越えて逃れてきた庇護申請者を難民として受け入れて庇護するという形で「難民条約<sup>7</sup>」に基づいて実施されてきた。「難民」として認定される要件は政治的迫害等の理由に限定されてきたが<sup>8</sup>、脆弱国での内戦やテロが深刻化する今日、戦火を逃れて他国に避難した人も「事実上の難民」として庇護する運用が図られている<sup>9</sup>。国際社会は現在、紛争等によって発生したこの「新しい難民問題」にいかに対処するかを迫られているのである。

国際社会共通の問題に対処するために設定されたODAや難民庇護制度といった国際的な制度が、実効的に機能するためには各国の参加、実施、そのための費用負担が不可欠となる。この費用負担が多いほど「国際貢献」をしたことになり、国際貢献をすればするほど負担国にとって本来自国のために使われるべき資源が割かれることを意味する。それゆえ各国は、自らの財政スペースや使えるリソース、世論の状況などを勘案して、どの国際問題にどの程度の貢献をするのかの選択を行っている。各国の選択の結果としての、難民庇護、開発援助それぞれへの貢献度合いについて各国の実績を散布図に

プロットしてみることで、国際貢献における各国の相対的なポジションを知ることができる。

図1は、難民受け入れ人数と一人当たりGDPとをプロットし二軸のマッピングを行ったものである<sup>10</sup>。図から明らかなように、開発援助という形での貢献の度合いと難民庇護という形での貢献の度合いとの間に何ら系統的な関係は見いだせないものの、このグラフの両軸それぞれの平均を基点として四つの象限を設定すれば、国際貢献に関する四つのタイプのバリエーションを見いだすことができる。まず、「援助も難民も」どちらについても積極的なグループ（第一象限、以下「積極的貢献国」とする）は、欧州諸国である。次に、「援助の拠出はできないが難民なら受け入れる」というグループ（第二象限、以下、「受入型貢献国」とする）が、レバノン、ヨルダン、ウガンダ、ジブチといった難民受け入れをしている開発途上国である。トルコは近年、欧州のグループに接近してきている。そして、開発援助も難民庇護もどちらも消極的なカテゴリは、他国の問題に積極的には関わる余裕がない最



(出所)：UNHCR Population Statistics Database および OECD International Development Statistics より筆者作成。

図1 開発援助と難民庇護との相関

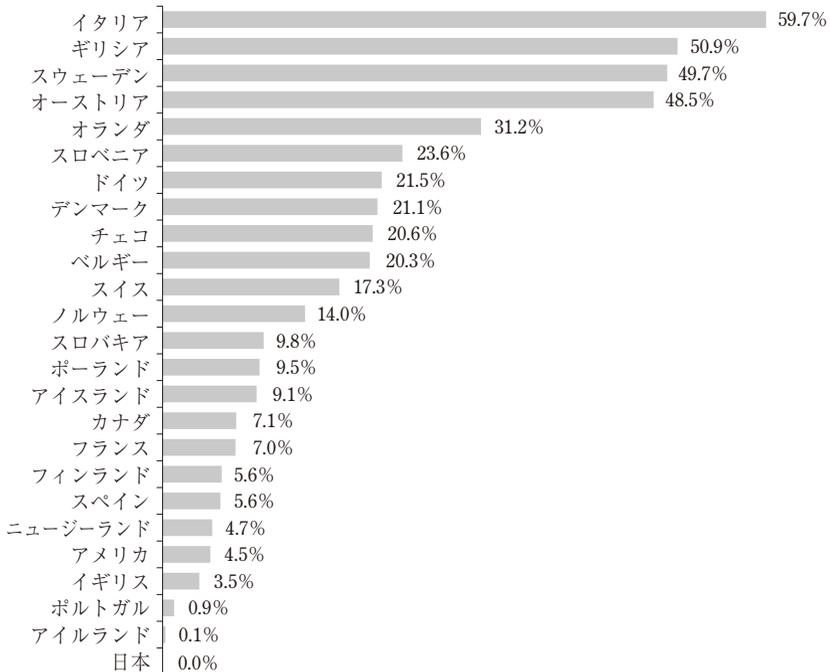
貧国や脆弱国（第三象限、「問題発生国」とする）である。最後に、出す援助は積極的だけれども受け入れる支援には消極的なグループ（第四象限、以下「供出型貢献国」とする）が、湾岸諸国と韓国、そして日本である。

この国際貢献のパターン分布を目にしたとき、いくつかの疑問が生まれる。第一に、積極的貢献国は、新しい難民問題に対応するための想定外の追加的な費用をいかにしてまかなっているのか。第二に、受入型貢献国は、自国の開発課題も抱えているなかで追加的な負担を引き受けることがなぜ可能なのか。第三に、日本のような拠出型貢献国は、難民受け入れの負担を負っている国々からフリーライダーとの評価をされたとしても甘んじるしかないのか。本稿は、これらの疑問に答えるべく、開発援助と難民庇護という二つの種類の国際貢献が現実にとどのように成り立っているのか、その全体像を解き明かそうという試みである。

### Ⅲ．「新しい難民問題」発生以降の国際貢献の構図

シリア難民の大量発生以降、特に注目されているのがドイツを中心とした欧州先進諸国であるが、これらの国々は ODA ドナーでもある。開発援助も難民庇護もどちらも行う国として、国際的な評判も高い。欧州諸国にとっては、難民を含んだ移民の受け入れ経験は決して浅くはないが、今般のシリア危機の規模ほどの難民が域外から押し寄せる状況は想定範囲外であったはずである。国境に難民が押し寄せる状況下で、欧州諸国はいかにして対処しているのだろうか。そして、すでに ODA として多額の支出をしてきているなかで、いかにして追加的な負担が可能となっているのだろうか。

ここで活用されているのが、実は既存の ODA のシステムである。DAC ドナーの多くは、国内にやってきた難民への支援を「ODA として」実施している<sup>11</sup>。DAC のルールの下では、新規の難民の受け入れに使われた費用を ODA として計上することが許されているからである<sup>12</sup>。図 2 に示した通り、目下シリア難民の到着国もしくは通過国として難民庇護に力を入れているイタリアもギリシアも、二国間 ODA 供出額の 50% 以上を自国内の難民庇護に充てている。積極的貢献国である DAC 諸国の平均値でも、ODA に占める自国内難民庇護費用の割合は、2008 年の 2.1% から 2014 年の 4.82% と短期間で 2 倍以上の伸びを示している。こうした積極的貢献国の多

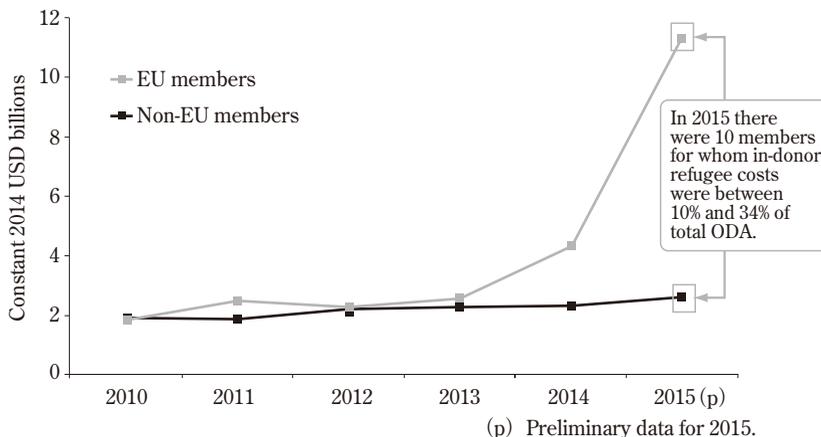


(出所) : DAC Secretariat (2016) より筆者作成。

図2 二国間 ODA 供与額に占める難民受入費用部分の割合 (DAC ドナー各国別, 2015 年)

くでは、難民庇護のための費用を ODA から捻出するにあたって、ODA 総額が必ずしも大幅に増えているわけではない。欧州諸国は、既存の ODA の「上」更に難民支援のコストも負担しているようにみられているが、予算という観点からだけみれば、ODA の予算「流用」によって「代替」されているという側面もある<sup>13</sup>。

シリア難民の急増によって EU 諸国の受け入れコストが急増していることを説明している DAC の資料を見ると、世界の難民問題は先進国（特に EU を中心とした欧州諸国）が負担しているように見える（図3）。しかし、この捉え方は二つの意味でミスリーディングである。第一に、上述の通り、EU ドナーの多くは難民庇護の費用を（全てではないが）既存の ODA の予算から捻出している。第二に、このデータは、ODA を実施している国を母集団としてとられたものであり、ODA に計上されるコストのなかだけで難民支援に割くコストが増えたということを示しているにすぎない。つまり、



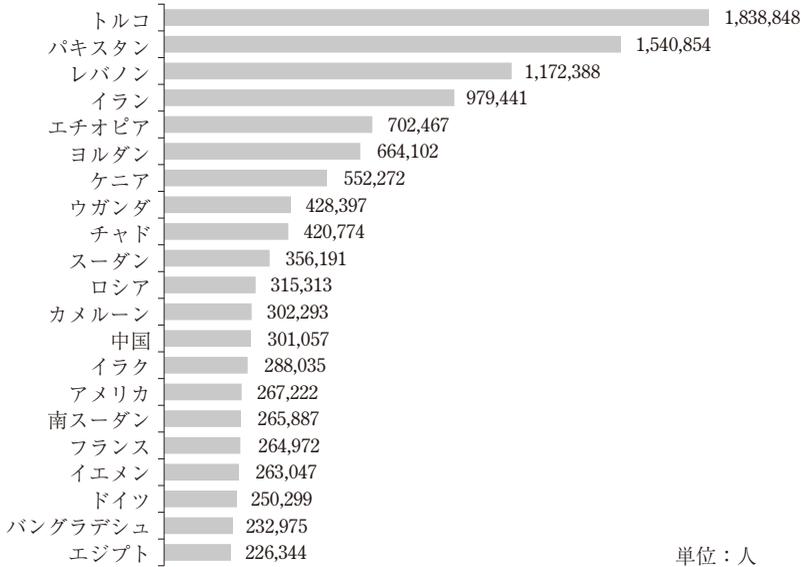
(出所) : OECD ホームページ (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/In-donor-refugee-costs-in-ODA.pdf>) より転載。

図3 他国に比べて EU 諸国の負担が急増していることを強調するグラフ

既存の ODA 制度を前提として、ODA 供与ドナー以外の難民庇護国を抜かしたバイアスのあるサンプリングと言わざるをえない。ここでは、ODA 実施国以外が難民庇護のコストを割いていないかのような錯覚をもたらしてしまうであろう。

では母集団を DAC メンバー外に広げてみた場合、実態はどのようなのであろうか。EU 諸国をはじめとした DAC ドナー以外にどのような国がどれほどのコストを割いているのであろうか。シリア難民についていえば、EU へ向かう経由国としてトルコが知られているが、実際にシリア難民の最終受入国として圧倒的な規模を誇るのもトルコである。2015 年来、ドイツが受け入れを拡大しはじめたものの、シリア難民の大宗を吸収しているのは、先進国以上にトルコ (273 万人)、レバノン (103 万人)、ヨルダン (66 万人)、イラク (24 万人)、エジプト (11 万人) の中東近隣 5 か国である<sup>14</sup>。

これらの国々は開発途上国に分類される国である。ここからわかることは、シリア難民をホストしているのは、先進国よりも圧倒的に途上国という事実である。このように、先進国ではなく難民発生国の近隣に位置する途上国が難民を受け入れるという傾向は、シリア危機に特有のことではない。図 4 に難民受け入れ数の多い上位 20 か国を示した通り、難民を受け入れるという形で難民問題に貢献している国の大半は自らも国内に多大な課題を抱え



(出所)：UNHCR Population Statistics Database より筆者作成。

※データは、条約難民に加えて「事実上の難民 (People in refugee-like situations)」も含めたものである。

※比較可能なデータとしては、2015年に突然受け入れ数が増大したドイツの数値が反映されるものはなかったため、2016年現在のランキングを正しく示しているわけではない。

図4 難民受け入れ数上位20か国 (2015年mid現在)

ている途上国である。世界大でみた場合、先進国に向かう難民の数はむしろ少数と呼べる。シリア危機以降、ドイツやフランスといった先進国がランクに入ってきたが、伝統的には難民受け入れは規模の大きさにおいて開発途上国の独壇場だった。開発途上国のなかには、「難民庇護先進国」とも呼べる国々が実は存在するのである。

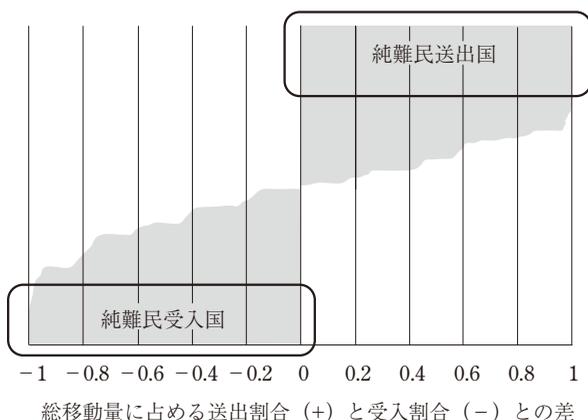
難民の流出元も同じく開発途上国であることを考えると、難民問題は実は途上国のなかで回っているケースが多いともいえる。難民送り出し国と受け入れ国とのペアとしてみた場合、ウクライナからロシアへのケースを除き、上位の全ての組み合わせが途上国どうしであることがわかる(表1)。そもそも、難民の出し手であることと受け手であることとは二者択一ではなく、一つの国が発生国でもあり庇護国でもあるということはある<sup>15</sup>。各国について、難民受け入れ数と送り出し数との相対的な割合を比較したのが、図5である。難民について送り出すのみで受け入れをしない純送出国、また逆

に受け入れるのみで送り出すことがない純受入国は極めて少なく、多かれ少なかれどの国も送受双方の機能を持つことがわかる。難民送り出しと受け入れが伯仲している国、たとえばイラクでは2015年末現在に、37万7747人の同胞が海外に難民として流出している状態で、28万8035人の海外からの難民をホストしており、ルワンダは13万2743人の難民を外に残しながら7

表1 難民送受の組み合わせトップ10

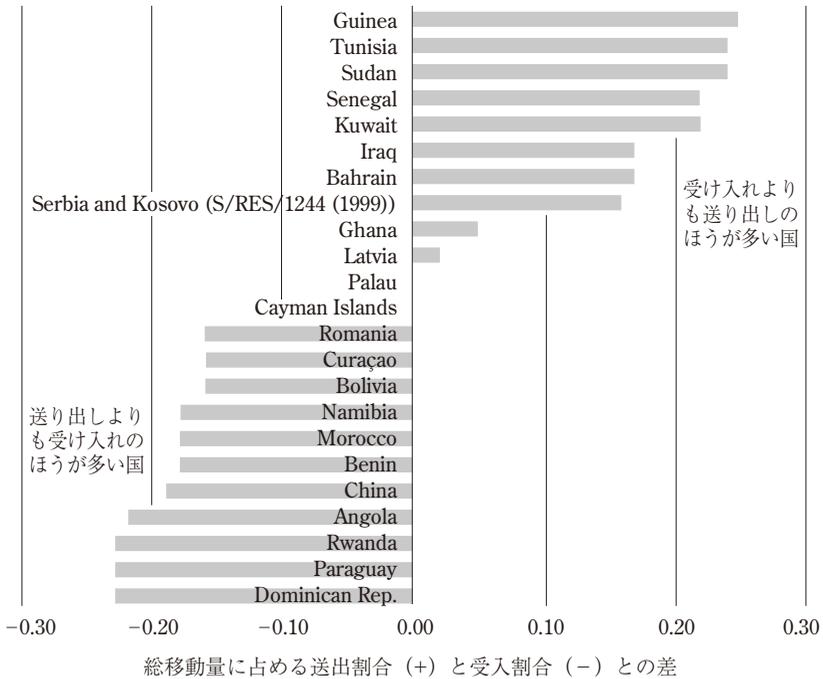
難民送り出し国	難民受け入れ国	人数
シリア	トルコ	1,805,255
アフガニスタン	パキスタン	1,540,283
シリア	レバノン	1,164,343
アフガニスタン	イラン	951,142
シリア	ヨルダン	628,816
ソマリア	ケニア	418,897
スーダン	チャド	315,048
ウクライナ	ロシア	311,717
ベトナム	中国	300,896
南スーダン	エチオピア	275,415
シリア	イラク	251,317

(出所)：UNHCR Population Statistics Database より筆者作成。



(出所)：UNHCR Population Statistics Database より筆者作成。

図5 難民送り出しと受け入れとの両立の構図



(出所)：UNHCR Population Statistics Database より筆者作成。

図6 難民を送り出しながらも受け入れる国

万 6898 人を受け入れている (図 6)。

こうして見ると、世界の難民問題に立ち向かっているのは、自らも難民を他国に流出させ、先進国からの開発援助を受けることによって国づくりの途上にある開発途上国であるという構造が見えてくる。難民受け入れは、対外的な資源フローでこそないものの、先進国が途上国に対して供与している ODA に劣らない価値を提供していることは間違いない。しかし、途上国が国際社会において果たしているこの重要な役割が取り上げられることは少なく、その努力が正当に評価されているとはいいがたい。難民庇護は、DAC に加盟していない途上国がいくら実施したとしても、ODA にカウントされることもないので、先進国ドナーと比較されることもない。また、ODA と難民庇護はそもそも異なる制度であるため、先進国による ODA と途上国による難民庇護の努力とを並べて評価する機会も皆無となっている。

自国内に開発課題が山積する途上国が、国際貢献への正当な評価もされな

いなかで、追加的な負担をかけてまで難民受け入れを行っているのはなぜであろうか<sup>16</sup>。トルコ、ヨルダン、レバノン、ウガンダにしても、国境を閉鎖せずに「オープンドア政策」をとっている国は意外と多い<sup>17</sup>。実際にこういった政策をとっている国の政府で聞き取りをすると、「国境を閉じたところで早晚“抜け穴”から入ってくるのが明白だから」(ウガンダ、2016年3月)、「入ってくるものはこちらでは制御できない。入ってくることを前提に政策を考える以外に現実的な選択肢はないのだ」(レバノン、2016年3月)といった回答が返ってくる。当然のことではあるが、難民の流入を積極的に選択しているというよりは、そうせざるを得ないから対応しているにすぎないというのが本音のようである。

では、積極的な選択ではないにしても、相対的に余裕のある先進国でさえ困難な難民受け入れという難事業をやってのけることを可能にしている要因は何であろうか。まず、国境線が列強によって恣意的に引かれた歴史的経緯をもつアフリカやアラブの場合、国境を越えた文化的近似性が高い場合が多い。シリア難民を受け入れているヨルダン、レバノン、イラク、エジプトはいずれも同じアラブ文化圏であり、このアラブ文化圏は約500年の期間にわたってオスマン・トルコによって統治されてきた地域でもある。そのため、難民受け入れについて市井の人々に聞き取りをすると、『『兄弟』が困っているのに放っておくことができるわけがない』という回答が返ってくるのである。実際、国境に跨がる形で親戚やクランが分布するケースもよく聞く。コンゴからの難民を受け入れているウガンダのコンゴ国境近くの街では、コンゴの人々は難民としてやってくる以前から、ウガンダの病院を利用するためなどに日常的に国境を越えてきていたとのことである(2016年3月、Kobokoでの聞き取り)。

こうした下地が、難民受け入れによっても社会混乱を招くことなく、難民受け入れが社会的に許容されることを可能としている要因であることは間違いないであろう。しかし、「総論として」受け入れる気持ちがあっても、実際に受け入れる当事者になれるか問われれば「各論として」は躊躇するのが自然であろう。上述の通り、難民受け入れ国は、自国の国づくりも道半ばであり、開発課題は無数に残されているという状況である。こうしたなかで押しとどめることが不可避な力で難民が流入してきた場合、難民の人々を実際にホストするのは、ホスト国のなかのどこか特定の地域であり、こうした地

域は「ホスト・コミュニティ」と呼ばれる。難民受け入れを任されたホスト・コミュニティでは、難民流入によって、住民が使うべきリソースや公共サービス、インフラ等全てが不足することになる。時には、ホスト・コミュニティの地域住民よりも難民キャンプの中のほうが生活水準が良好といった「逆転現象」も発生してしまうこともある。難民庇護という観点からは、難民が生きるための食糧やシェルターといった基本財が配給されれば切迫した課題の対処にはなるものの、他者を受け容れるコストを支払っている社会が放置されたままでは、その地域に庇護された難民への理解も進まず、継続的な庇護は困難となってしまう。

こうした問題を解消するためには、予算の傾斜配分によってホスト・コミュニティの開発を他の地域よりも優先的に進める措置が必要となる。もしもホスト・コミュニティの学校や病院といった公共施設や道路、上下水道、電気といったインフラを整備することによって、難民流入によって生じる混雑現象が解消されるばかりか、従来よりも更に質の良いサービスを楽しむことができるのであれば<sup>18</sup>、地域住民の納得度も上がるであろう。このように「ホスト・コミュニティ開発」は、「難民も住民も」どちらも重視するアプローチといえる。ホスト・コミュニティの立場に立てば、難民の流入は地域開発を進めるための「機会」という側面をもつことになる。実際、ある国のホスト・コミュニティの地方政府官僚が、「うちの地域は、他よりも難民の数が少ないので、予算も少ない」と嘆いているのを聞いたこともある。

ホスト・コミュニティ開発は理念として申し分ないが、それをファイナンスする原資がなければ絵に描いた餅となる。もともと財政的に余裕があるわけではないホスト国にとって、難民受け入れ地域に予算を傾斜配分するということは、他の地域の開発のための予算を削減するということを意味する。つまり、他の地域の予算を犠牲にすることなくホスト・コミュニティ開発を実現するには、どこからか新規の予算を調達する必要がある。この予算を手当しているのが、ODA ドナーによる「ホスト・コミュニティ開発支援」である。「開発」援助をマニフェストとする ODA ドナーにとって、難民庇護は本来の職掌外の仕事である。しかし、難民を受け入れている地域を開発するという論理構成であれば、開発援助の一環として難民支援につながる費用を拠出することが可能である。ホスト・コミュニティ開発のための支援という名目であったとしても、開発されたインフラはそれが公共財である以上、誰

もが排除されることなく使うことができるのである。特に教育や医療といった公共サービスを受ける権利については、難民も同等に保障されている。難民庇護の観点からも、ホスト・コミュニティ開発支援は効率的なアプローチと評価できる。なぜなら、難民の90%は、難民キャンプではなく地域コミュニティに溶け込んで生活しているという現実があるからである。ホスト・コミュニティ開発支援は、「保護も開発も」一挙に進めようという野心的なアプローチといえる。

ホスト国政府の立場に立てば、ホスト・コミュニティ開発はODAドナーからの融資を引き出すための交渉材料になる。一方、ドナー国政府の立場からは、ホスト・コミュニティ開発支援という形で、難民問題に貢献できるのであれば、自国で難民を受け入れる負担と比べれば「安い買い物」となる。こうして、ODAという形でコストを負担するドナーと、難民受け入れという形でコストを受け入れるドナーとの間である種のWin-Winの「取引」が成立しうる。こうして、難民庇護と開発援助とは、それを国内的に結びつけている難民庇護国＝開発援助受け入れ国という「ダブルフェース」をもった媒介国によって、実態として結合されているのである。

以上、「新しい難民問題」が発生して以降の国際貢献の現実の姿を描き出した。まず、難民庇護をODAと並ぶもう一つの国際貢献の軸として設定したことで、開発途上国もまた国際貢献の主要なアクターであるという事実が浮き彫りになった。通常は、「国際社会の問題を起こしているのは常に途上国の側であり、ソリューションを提供しているのが常に先進国」という構図で認識をされがちであるが、難民庇護という大事業を担っているのが途上国であるという現実を目の当たりにしたとき、この捉え方が間違いであるということに気付かされる。その一方で、途上国であるにもかかわらず難民庇護を可能としている要因は、ODAを用いた先進国からのファイナンスであるという事実にも気付かされる。

その意味で、2016年9月19日の「難民及び移民に関する国連サミット」全体会合において安倍総理大臣が、「人道支援と開発支援の連携」を打ち出したのは正鵠を射ている<sup>19</sup>。受入型貢献国の貢献はいうまでもないことだが、拠出型貢献国が間接的ではあっても果たしている国際問題解決へ向けた貢献も正当に評価されるべきであろう。図1を前にしたとき、それぞれの国のポジションのみを見比べて評価を下してしまいがちであるが、全体像が明らか

になってはじめて見えてくることも大きいのである。国際貢献の目的が、国際社会共通の課題を解決することにあるのであれば、個々の国の表面的な貢献を個別に評価するだけでは不十分である。複雑に絡み合う国際問題に対して、国際社会全体としてどのように対応しているのか、全体のなかで各国がどのような機能を果たしているのか、その連携は十分か、といった視点が求められるであろう。

#### IV. 不確実性の高い時代における開発と援助の未来図

貧困問題が一段落したなかで「新しい難民」問題が国際社会に投げかけたのは、当事者の望まないグローバルな人口移動の本格化に対していかに対応するかという問いであった。国境を越えた資源の移転を伴う開発援助はそもそもグローバルな取組みであったし、民間取引における資金や技術、政策や規範、更には人材の自由な移転等、グローバル化は決して新しい事象ではない。しかし、紛争を契機とした当事者の望まない国外流出については、既存の支援枠組としてのODAにおいても難民庇護制度においても想定外の課題であった。こうした状況に直面した国際社会が編み出した対応ぶりは、前節でみた通りであるが、そのエッセンスは、第一に、それぞれの国ごとになしうる貢献を行い、相互に補完しあうことで、国際社会「全体として」問題対応の仕組みを成り立たせていること、第二に、新しい状況に新しい手段というわけではなく、既存の制度を「切り貼り」することで新しい課題への対応制度が形成されていること、という二点にまとめられよう。未来において、どのような新しい国際課題が発生するかは予想できない。おそらく現時点では想定もできないような課題に国際社会は次から次へと直面することになるのであろう。そうしたときに、どのような対応がなしうるのかは同じく予想できないが、現在の対応の特徴の延長線上に、未来の国際社会のありうべき対応の姿が垣間見えているように感じる。

まず第一のエッセンスを敷衍すれば、国ごとの「役割分担」の一層の明確化が予想できる。シリア難民、ソマリア難民、アフガニスタン難民といった事例をみるまでもなく、流出した難民が行き着く先は、出身国の近隣国に集中することがわかる。グローバル時代といえども、人間の移動は地理的、文化的な制約を大きく越えるものにはならない。たとえば、シリア難民の受け

入れに対して日本が「共有された責任<sup>20</sup>」を負おうとしても、日本を避難先として選びたいと考える難民は必ずしも多くない（滝澤 2016）。確かに、均質性の高い集団のコミュニティが整っていなければ、日本に来たところで安心して暮らすことは難しい（曾野 2015）。問題がグローバルに拡散される時代だからこそ、地理的な要素が大きな意味をもつといえる。これは、開発援助において、経済力の強い援助大国がまんべんなくあらゆる途上国に援助を配分してきた構造とは大きく異なる。問題の発生地域に近く、文化的な均質性が高く、受け入れのコストが比較的安く、難民自身が望む国、すなわち「地の利がある国が、できることをする」というのがグローバルな難民移動の時代における支援のあり方として効率がよさそうである。佐藤仁が「援助圏」と呼ぶものが（佐藤 2012）、ますます現実のものとして確立していくことが予想される。

その際、移動が不可能な「土地」とは異なり、グローバルな移動の障壁が低い技術や資金といった援助資源は、地理的な近接性とは無関係に供給可能なため、従来の ODA を担ってきた開発援助ドナーによって投入されるであろう。これは現在、「三角協力」と呼ばれる支援の方法と同じであり、近隣途上国による南南協力としての難民庇護と先進国による南北協力としての ODA とが結合した支援方法がより増えていくのではいだろうか。これは、第二のエッセンスである「政策結合」につながる。実際、難民庇護と開発援助は、異なる出自を持ちながらも、解決したい目標は共通である。現在、難民を大量に流出させている国は、内戦やテロといった紛争問題が深刻な、いわゆる「脆弱国家」や「破綻国家」といわれる国々であるが、これらは経済的な所得水準で測ったときに開発途上国のカテゴリーに入る国に合致し、貧困問題にも同時に直面していることになる。このような複合的な危機は決して珍しいことではない。貧困問題と紛争問題は、どちらも一つの開発途上国＝脆弱国の国内において国づくりの問題として密接に関連しており、問題どうしが相互に作用しあっている可能性が示唆される<sup>21</sup>。であるからこそ、「人道か開発か」という選択ではなく、「人道も開発も」という方向が打ち出されているわけだが、ODA の終焉が囁かれるなか、ODA は「人道のためにこそ開発を」という新たな旗印を得て、難民庇護政策をはじめとした他の政策と結合する形で生き残ることが予想される<sup>22</sup>。もちろん、開発をもたらす手段が ODA でなければならない必然性はないが、交通インフラや病院、学

校といった公共性が高い分野が特にホスト・コミュニティ支援において強く求められることを考えると、公的機関による支援の役割は決して減じることはないであろう。また、紛争によって荒廃してしまった国土の復興は、ポスト・コンフリクトの開発援助によって達成されうる<sup>23</sup>。庇護そのものは最終解決ではなく、人道的な危機に陥った人々が元の生活に戻る（もしくは元の生活と同等の生活を維持する）ためには、どこかで誰かが何かしらの開発を行う必要があるのである。想定外の国際課題が続出する時代にあつて、開発と援助の役割は決してなくならない、それどころか再定義された上で強化されていくであろう。

## V. 結語に代えて

最後に、もう一度冒頭のメルケル首相の述懐に戻ろう。描いている未来とは異なる未来となってしまったとき、その選択は間違いだったという評価がなされるべきなのであろうか。筆者は否と考える。まず、国際社会で発生している大きなうねりが、一人の決断や一つの国の政策だけで大きく変わるということはまずない。メルケル首相の決断が、世界中に存在する潜在的な難民・移民へのアナウンスメント効果をもたらし、必要以上に引きつけてしまったことは確かだとしても、その前提にはより大きなプッシュ要因が沸々と存在していたはずである。ドイツはその引き金を引いただけに過ぎず<sup>24</sup>、メルケル首相の決断がなくとも早晚何らかの動きがあつたであろう。

加えて、今回発生しているのが、人の生命に関わる緊急事態であり、何らかの手をさしのべないではすまされないというのが、「人道」という概念を獲得して以降の人類の決まりごとであつたはずである。実はメルケル首相自身も、冒頭の発言と同時に、人道的見地から難民に国境を開いた判断自体は「完全に正しかった」と明言している。つまり、時計の針を戻したかつたのは、難民の受け入れそのものではなく、受け入れのための準備や受け入れの仕方について、よりよい方法を十分に検討したかつたということ述べているのである。

これは開発と援助の未来という観点からは意味深である。想定外のことが起こりうる不確実な時代にあつても、そしてコストが高くついたとしても、絶対的に正しい選択というものが存在していること、そして、未来の視点に

立った上で、ありうべき可能性のシミュレーションをしておきさえすれば、準備をしておくことは不可能ではないということが示唆される。私たち日本人は、ドイツから、トルコやヨルダン、レバノンといった国々の経験から、確実に学ぶべきものがあるはずである。

## 注記

- <sup>1</sup> 本稿は、科学研究費助成事業（挑戦的萌芽研究）、2014～2016年度、「援助大競争時代における途上国の選択：南南協力はODA後の国際協力枠組になりうるか」および、科学研究費助成事業（基盤研究B）、2014～2016年度、「新興国の援助ドナー化プロセスの比較研究：「新興国アイデンティティ」」および、横浜国立大学リスク共生社会創造センター、シーズ公募研究「災害リスクに強靱なコミュニティの生成要件」の成果に基づくものである。なお本稿完成にあたって貴重なコメントを寄せてくれた佐藤仁（東京大学）および志賀裕朗（JICA 研究所）の両氏に謝意を表す。
- <sup>2</sup> 時事通信、2016年9月20日配信記事。
- <sup>3</sup> ここで「貧困」とは、所得貧困のような経済的な意味での貧困にとどまらない、より広い意味での貧困を指す。広義での貧困問題は「開発課題」という呼び方もされる。
- <sup>4</sup> これとは別途、国内避難民870万人がシリア領域内に存在しているとされる（UNHCR Population Statistics Database）。
- <sup>5</sup> いずれも2015年末時点の数値。外国に脱出できた難民および庇護申請者とは別途、同じ領域内のなかで出身地以外に避難せざるを得ない人口（国内避難民）は3700万人にのぼる（UNHCR Population Statistics Database）。国内外双方の避難民を合計すると6000万人に達するが、本稿では、国内避難民は直接の分析対象とはしない。
- <sup>6</sup> 但し、DACに加盟していないためODAとはカウントされないが、事実上ODAと類似した対外的な資金や技術の供与を行う「南南協力」が途上国間でなされている。
- <sup>7</sup> 第二次世界大戦によって深刻化した難民問題に対処するために1951年7月に採択された「難民の地位に関する条約」および1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」の総称。同条約において難民の権利や義務が定められている。
- <sup>8</sup> 難民として認定されるのは、難民の地位を定めた難民条約によって定義された「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有すること」という要件を満たした者に限られ、こうして認定された難民を「条約難民」と呼ぶ。
- <sup>9</sup> 難民条約が想定していたような「特定の」社会的集団の構成員でなくとも、無差別に武力紛争に巻き込まれるリスクが増大してきたという実態に対応した措置である。

- <sup>10</sup>一人当たり ODA 拠出額は、一人当たり GDP との相関が極めて高いため、一人当たり ODA の代理変数として GDP を用いた。なお、いずれもログ変換した数値を用いている。
- <sup>11</sup>但し、たとえば韓国のように、難民支援の実績を ODA としてはカウントしない国もある。
- <sup>12</sup>DAC は「何が ODA に該当するか？」という ODA にカウント可能な活動を列挙する文書のなかで、難民受け入れの最初の 12 ヶ月分の費用については ODA にカウント可能な旨を明示している (OECD 2008)。
- <sup>13</sup>但し、同じ金銭的な費用でも、外に出す支援と中で受け入れる支援とでは、その社会的コストの量は大きく異なるであろう。また、ODA 以外の予算項目からの支出もあるため、新規に負担するコストの総額が膨大であることは間違いない。
- <sup>14</sup>いずれも UNHCR Population Statistics Database より。2016 年 9 月末現在の数値。
- <sup>15</sup>これは、開発援助の世界において、ドナーからの開発援助を受け取るレシピエントであると同時に、他の途上国に対して援助を供与する機能も併せ持つ「南南協力プロバイダー」の構造と似ている。
- <sup>16</sup>先進国のケース、特にドイツにおいて大規模難民受け入れを可能としている要因については、久保山 (2016) の論考が参考になる。
- <sup>17</sup>但し、時期にもより、国境を閉じる措置を講じることもある。
- <sup>18</sup>道路の車線が増えた、病院の設備が高度化された、学校のトイレが奇麗になった、など。
- <sup>19</sup>以下に関連部分を抜粋する。「日本の支援の特徴は、緊急的な「人道支援」に加え、難民の自立や受入れ国の経済発展を支える「開発支援」を並行して進めることです。(中略) このようなアプローチを、我々は「人道支援と開発支援の連携」と呼びます。一言で申せば、難民と受入れコミュニティ双方を、緊急支援から経済発展までシームレスに支援するという事です。このアプローチが、難民・移民の安全と尊厳を守るとともに、難民・移民と受入れコミュニティの共存を可能にし、「ニューヨーク宣言」の目的を達成する上で、大きな力となることを期待します」(外務省ホームページ [http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ha\\_er/page4\\_002360.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ha_er/page4_002360.html) に掲載)
- <sup>20</sup>2016 年 5 月にイスタンブールで開催された世界人道サミットに対する国連事務総長報告書で打ち出された方向性。
- <sup>21</sup>貧困だからといってただちに紛争が起こるわけではないが、ひとたび紛争が発生すれば、莫大な資源の浪費とともに開発に必要な経済インフラを破壊し、貧困への凋落が始まることは想像に難くない。Collier et al. (2003) は、開発の失敗が内戦の機会コス

- トを下げる作用をもち、途上国が「紛争の罟」に陥るメカニズムを明らかにしている。
- <sup>22</sup> この新しい政策領域に関する研究の嚆矢として、杉木（2007）が挙げられる。
- <sup>23</sup> 日本政府が2016年5月の伊勢志摩サミットにおいてコミットした、シリア人難民の若者をJICA研修のスキームを活用して留学生として受け入れるという政策は、紛争終結後のシリアを見据えた政策の一つである。避難民の若者を復興人材として育てるという発想は、短期的には庇護政策であるが、長期的には開発政策としての意味を持つ。
- <sup>24</sup> ドイツの国境開放直前には、ギリシアへの渡航中のシリア人難民の子どもとされるアイランちゃんが溺死し、トルコ沿岸に流れ着くというニュースが大きく取り上げられ、欧州をはじめとした世界中で、難民受け入れを拡大してもよいのではないかというムードが形成されていた。

### 参考文献

- 久保山亮, 2016, 「ドイツはなぜ難民を受け入れるのか? 政治的リーダーシップと強靱な市民社会」, 認定NPO法人難民支援協会. <https://www.refugee.or.jp/jar/report/2016/08/26-0000.shtml>
- 佐藤仁, 2009, 「貧しい人々は何をもっているか: 展開する貧困問題への視座」, 下村恭民・小林誉明編, 『貧困問題とは何であるか—開発学への新しい道—』勁草書房.
- 佐藤仁, 2012, mimeo JICA 研究所. 新興ドナー研究会配布資料
- 杉木明子, 2007, 「難民開発援助と難民のエンパワーメントに関する予備的考察—ウガンダの事例から」『神戸学院法学』第37巻, 第1号.
- 曾野綾子, 2015, 「難民受け入れは時期尚早だ」『文芸春秋』第93巻, 第14号, 178-185頁.
- 滝澤三郎, 2016, 「世界の難民の現状と我が国の難民問題」『法律のひろば』2016年6月号
- Collier, P. et al., 2003. “*Breaking the conflict trap: Civil war and development policy.*” World Bank Publications
- DAC Secretariat, 2016 “ODA Reporting of In-donor Country Refugee Costs: Members’ Methodologies for Calculating Costs” OECD
- OECD, 2008. “*Is it ODA*” Factsheet. OECD