

令和 5 年度外務省ODA評価

難民及び難民受入れ国支援の評価
(第三者評価)

報告書

令和 6(2024)年 1 月

評価主任:政策研究大学院大学教授 大野 泉

アドバイザー:恵泉女学園大学名誉教授 大橋 正明

株式会社 国際開発センター

はしがき

本報告書は、株式会社国際開発センターが、令和 5 年度に外務省から実施を委託された「難民及び難民受入れ国支援の評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、日本の難民及び難民受入れ国支援政策全般をレビューし、日本政府による今後の同支援に関する政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための提言や教訓を得ること、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価は、評価主任(政策研究大学院大学政策研究科 大野泉教授)、アドバイザー(恵泉女学園大学 大橋正明名誉教授)、株式会社国際開発センターで構成される評価チームが実施しました。評価主任である大野教授には評価作業全体を総括・指導いただき、アドバイザーの大橋名誉教授には、難民支援、特にバングラデシュに関する専門家として、適切な調査・分析、報告書作成に当たって必要な助言をいただきました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、現地ODAタスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や各ドナー、NGO・企業関係者からも多大なご協力をいただきました。ここに謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

令和 6 年 1 月

株式会社国際開発センター

難民及び難民受入れ国支援の評価〈概要〉

評価の実施体制

評価者（評価チーム）

- ・評価主任： 大野 泉 政策研究大学院大学教授
- ・アドバイザー： 大橋 正明 恵泉女学園大学名誉教授
- ・コンサルタント： 株式会社国際開発センター

評価対象期間： 2015 年度～2022 年度

評価実施期間： 2023 年 6 月～2024 年 2 月

現地調査国： ウガンダ、バングラデシュ



NGO を通じた支援による女性支援センターの理容・美容トレーニング。難民・ホストコミュニティの女性が共に研修を受けている（ウガンダ）

評価の背景・対象・目的

評価対象期間における日本の難民支援は、2011 年に策定された「我が国の人道支援方針」を基本として、同方針策定時には明記されなかった「人道と開発と平和の連携(HDP ネクサス)」の視点や、各種国際会議において表明してきた日本の難民支援方針に基づき実施されてきた。本評価は、これらの難民支援(国内避難民、受入れ国支援含む)に関する日本の援助政策及びそれに基づく協力を評価し、今後の難民支援関連政策の立案・実施にいかせる提言を示すことを目的とした。

評価結果のまとめ

● 開発の視点からの評価

(1) 政策の妥当性

本政策は、日本の上位政策である旧開発協力大綱(2015 年)や、現場のニーズ、持続可能な開発目標(SDGs)及び「難民に関するグローバル・コンパクト(GCR)」といった国際的な優先課題と整合している。難民受入れ国の政策において難民支援に制約がある場合、被援助国の政策との整合性に一部課題があるとも言えるが、その場合は被援助国政府に受け入れられる形で本政策の現実的な実施が図られている。また、本政策は国際機関、JICA、NGOを通じた多様な援助スキームの活用や人材育成・能力強化といった日本の優位性がいかされている。(評価結果：高い)

(2) 結果の有効性

日本の難民支援は、評価対象期間中、国際会議で表明した主なインプットを達成している。インプットの量及びタイミング共に国際的に一定のプレゼンスを示しつつ、個別事業においてもおおむねアウトプットを達成しており、総体として難民の生命、尊厳、安全の確保と自立、受入れ社会や帰還先の社会安定化に貢献してきた。一方、国際社会全体としてみれば、拡大を続ける難民危機への投入は不足しており、また HDP ネクサスの「P(平和)」への支援として、難民発生要因である紛争の解決や帰還に向けた支援も求められている。このためには、政治外交的な介入も必要である。(評価結果：高い)

(3) プロセスの適切性

本政策の策定・実施プロセスは、おおむね適切であった。特に緊急支援において現地のニーズを的確に把握し、他ドナー間との調整メカニズムに基づき迅速に対応できる仕組みが構築されている。日本の多様な援助スキームは、HDP ネクサスの促進要因であり、多様な機関との連携などの工夫が確認された。一方、外務省本省では、難民支援を担当する部署が複数に分かれ、被援助国の難民支援全体を見据えた協議を行う機会が十分とはいえず、また、JICA や NGO の案件形成と、国際機関を通じた人道支援案件形成が別個になされている。難民支援において活用が多い補正予算による国際機関を通じた支援は、実施期間が短く、単独案件で HDP ネクサスを完結させることはできず、国際機関案件のモニタリング・情報公開が不十分であるなど、一部課題が確認された。(評価結果：一部課題がある)

*(注)レーティング： 極めて高い／高い／一部課題がある／低い

● 外交の視点からの評価

(1) 外交的な重要性

難民受入れ負担の分担が国際的に重視されている中、日本がこの責務を果たすことは外交的プレゼンスを高めるうえで重要である。加えて、難民支援は被援助国周辺地域の安定に資するものであり、アジア、中東、アフリカ等の地域の安定は、日本の外交政策である「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」推進に貢献し、日本のエネルギーの安定供給や日本企業による投資の保護にもつながる。

(2) 外交的な波及効果

本評価ではケーススタディ国における訪問先全てから日本の支援に対する感謝が聞かれ、在外公館アンケートにおいても21公館中15公館から、「日本のプレゼンスの向上、日本の立場への理解・支持」や「日本の好感度向上、日本の平和と安全・繁栄、経済発展への還元等の波及効果」について具体的な理由と波及効果事例が寄せられた。例えば、ウガンダの国会において2021年に難民支援を含む日本の長年の協力への謝意決議が採択され、エチオピアでは日本の難民支援の対象州関係者と大使館の人脈構築や、日系企業の進出に際する好意的支援につながった等の波及効果が確認された。

評価結果に基づく提言

新フェーズを迎えた難民支援、HDPネクサス、日本の特徴をいかした貢献を一層強化すべき

世界的な人道ニーズの増大や難民問題の長期化の中で、国際社会の責務が拡大する一方、難民対応地域における人道支援資金は減少傾向にあり、難民支援は新フェーズにきている。日本の強みである多様なスキームや開発支援をいかし、HDPネクサスの強化に取り組むべき。

(1) 日本にとっての HDP ネクサスの明確化と、より戦略性をもった支援の実施

HDPネクサスを実践するためには、目指すべき姿を明確化し、それを意識したスキームの選択や支援内容の策定が必要になる。将来的に人道支援方針を改定する際には、「切れ目のない支援」の更新・補足及びHDPネクサスの意味を明記し、各国ごとにより具体的に戦略性をもった支援とすべき。事業展開計画や国別開発協力方針への反映、HDPネクサスを意識した国際機関への補正予算拠出、より実施期間が長いスキームへの接続、難民出身地における「平和(P)」を意識した支援等が重要である。

(2) HDP ネクサスの強化に向けた、多様なアクター間の連携、及びそのための体制整備

戦略性のあるHDPネクサスの推進のために、外務省／大使館とJICAが、難民支援の全体像を踏まえた支援戦略を共に検討し、情報交換を行うための体制が現地、本省の両レベルで必要である。特に現地では、そのための担当ポストの設置がマルチ・バイ連携、NGO連携促進のためにも望ましい。

(3) 迅速性、柔軟性ある制度運用

人道支援と開発支援の双方のスキームにおいて、基金化など早期拠出の工夫や、期間延長や支援内容の柔軟な変更、JICA既存案件を通じた難民支援のための追加予算措置などの検討が望ましい。

(4) 生計向上支援の重視

多くの難民対応地域において、人道支援額の減少、食料支援削減は差し迫った課題である。日本は、長年の農業分野や職業訓練等の開発支援の経験をいかし、難民の生計向上、自立化に資する貢献をすべき。その際、難民を一様に捉えず、特に脆弱な人々への配慮を十分に行うべき。

(5) 日本の難民支援の全体像、特に国際機関を通じた支援の「見える化」

ODAによる難民支援に対する国民の理解促進に加え、民間資金を呼び込むうえでも、国際機関を通じた支援や他の協力との関係を含む、日本の取組の全体像を分かりやすく広報すべき。

(6) 難民支援・HDPネクサスに関する人材育成と登用・配置

海外協力隊、国際機関、NGO等で経験を積んだ人材のキャリア形成を支援し、難民支援担当ポストなどに登用すべき。日本のODA事業を通じて育成された現地人材のキャリア・アップも奨励すべき。

(7) 日本国内の難民受入れの継続・強化

第三国定住や、好事例であるJICA留学生受入れの拡大など、現在の制度を通じて、引き続き難民受入れを継続・強化しつつ、国内の難民受入れの在り方について関係省庁と検討を続けるべき。（了）

目次

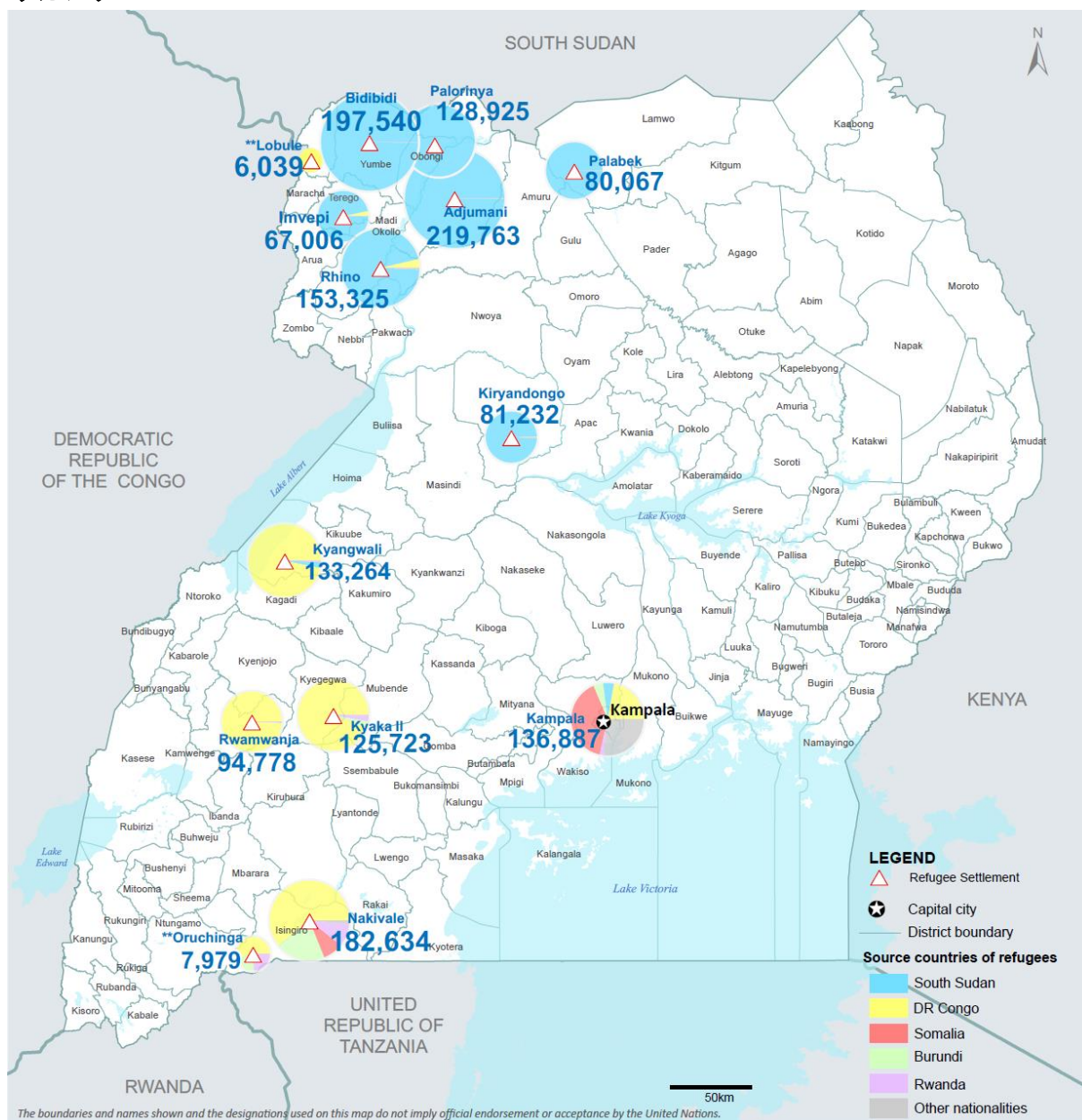
はしがき

概要

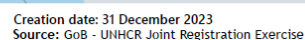
第1章 調査の実施方針	1
1 背景と目的.....	1
2 評価の対象.....	1
3 評価の実施方法	2
4 評価の分析方法	2
5 評価の実施体制	3
6 評価実施上の制約.....	3
第2章 難民及び受入れ国支援の概要	4
1 難民及び難民受入れ国支援の国際潮流.....	4
2 日本の難民及び難民受入れ国支援政策.....	5
3 日本の難民及び難民受入れ国支援の事業・案件.....	9
第3章 評価結果	14
1 開発の視点からの評価.....	14
(1) 政策の妥当性	14
(2) 結果の有効性	16
(3) プロセスの適切性	23
2 外交の視点からの評価.....	31
(1) 外交的な重要性.....	31
(2) 外交的な波及効果	32
第4章 ケーススタディ:ウガンダとバングラデシュへの難民及び難民受入れ国支援.....	33
1 両ケースの特徴.....	33
2 ウガンダ.....	33
(1) 対ウガンダ難民関連支援の概要	33
(2) 開発の視点からの評価	34
(3) 外交の視点からの評価	39
3 バングラデシュ	39
(1) 対バングラデシュ避難民関連支援の概要.....	39
(2) 開発の視点からの評価	40
(3) 外交の視点からの評価	44
第5章 提言.....	45
1 難民支援の方向性に関する提言(総論).....	45
2 難民支援の具体的な方針に関する提言(各論).....	45

地図（難民／避難民分布図）

ウガンダ



出所: UNHCR, Refugees and Asylum Seekers in Uganda (31 December 2023) (<https://data.unhcr.org/en/documents/details/105939>)より抜粋



第1章 調査の実施方針

1 背景と目的

日本の難民支援は、2011 年 7 月に策定された「我が国の人道支援方針」に基づき、主に国際機関、独立行政法人国際協力機構（JICA）、非政府組織（NGO）などを通じて「人道と開発の連携」、「マルチ・バイ連携（多国間スキームと二国間スキームの連携）」を促進することを念頭に実施されてきた。旧開発協力大綱（2015 年）の基本方針「人間の安全保障の推進」では、難民・国内避難民（IDP）を含む脆弱な立場に置かれやすい人々の保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現に向けた協力をを行うとしている。加えて、重点課題「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」では、切れ目のない平和構築を支援するとし、難民・避難民支援など、必要な支援を行うと明記している。

上記政策に加え、日本は、世界最大規模のシリア難民危機が発生して以降、難民保護に関する国際潮流が転換点を迎えた中、国連総会、世界人道サミット、G7 関連会合、第 1 回グローバル難民フォーラム（GRF）などにおいて日本の難民支援の表明、支援実績の報告等を積極的に行ってきた。2023 年 12 月の第 2 回 GRF では共同議長国も務めたことから、本年に難民支援関連政策に関する評価を行うことは時宜にかなっている。

以上の背景を踏まえ、本調査の目的は以下のとおりである。

- （1） 難民支援に関する日本の援助政策及びそれに基づく協力を評価すること。
- （2） 評価結果を踏まえて今後の難民支援関連政策の立案・実施に生かせる提案・提言を得ること。
- （3） 評価結果を公表し、国民への説明責任を果たすこと。

2 評価の対象

本評価では、「我が国の人道支援方針」（2011 年）を基本としつつ、同方針策定当時は明記されていなかった「人道と開発と平和の連携（HDP ネクサス）」の視点などを踏まえ、「難民及び難民受入れ国支援」の目標を、下図表のとおり解釈・整理した。難民保護に関する国際会議で表明された日本の難民支援方針と、それに基づく協力も評価対象とする。支援対象は紛争・迫害などによる難民・IDP を含み¹、一部政府開発援助（ODA）予算が活用されている日本国内の受入れについても対象範囲とした。なお、紙幅の関係上、本報告書内の「難民」は、基本的には「IDP」やその他の「避難民」を含むものとして記載する（文脈上、区別する必要がある場合には、「IDP」、「避難民」等を明記する）。

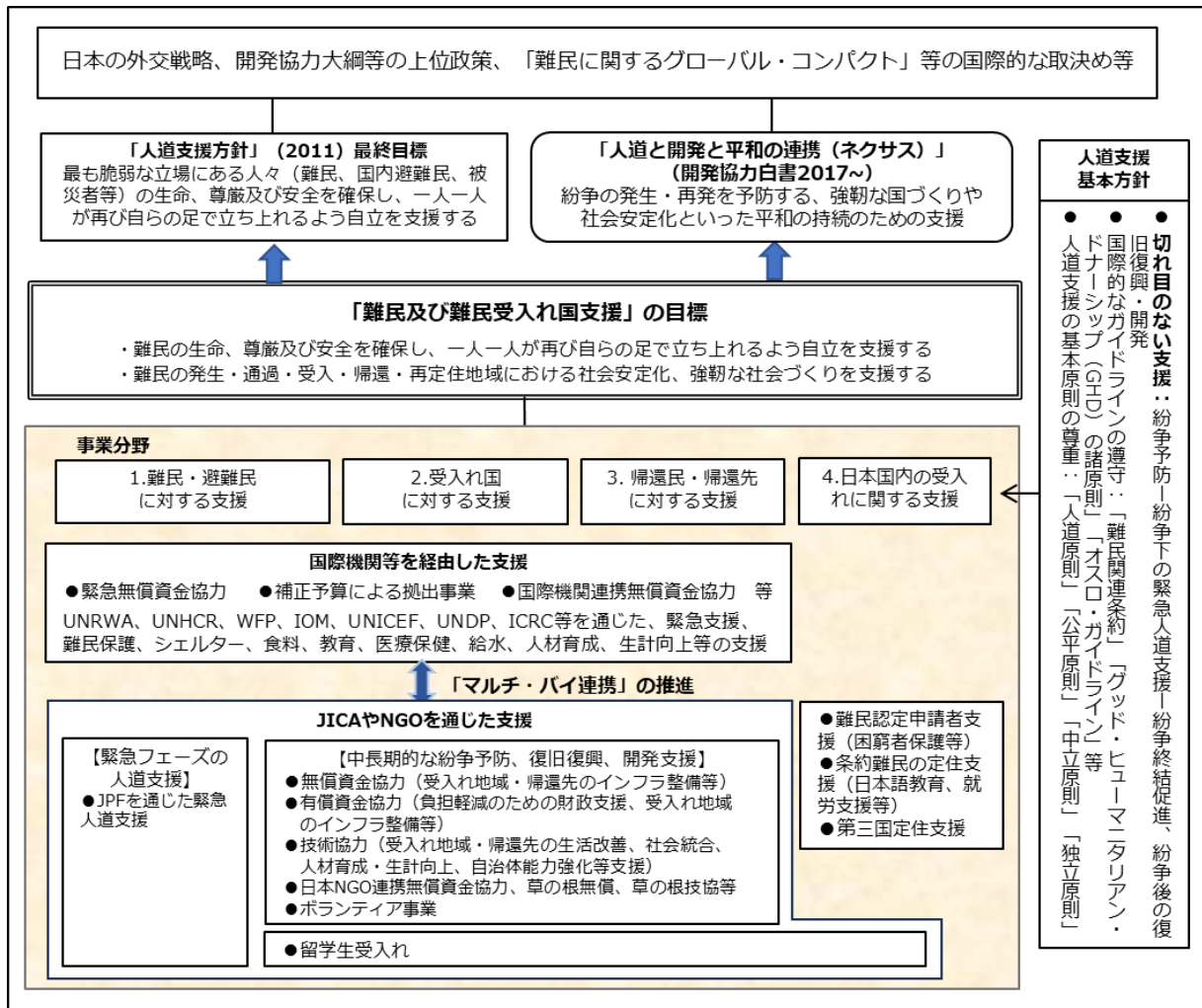
表 1-1 評価の対象

対象期間	2015～2022 年度の 8 年間
対象地域・分野	日本の「難民及び難民受入れ国支援」に関する援助政策及びそれに基づく協力 ・人道支援方針（2011 年）・HDP ネクサスの視点・国際会議等で日本国政府が表明した支援方針（＊全世界対象。ケーススタディ国としてウガンダ及びバングラデシュを対象とする）
支援目標	・難民の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上れるよう自立を支援する ・難民の発生・通過・受入・帰還・再定住地域における社会安定化、強靱な社会づくりを支援する

出所：評価チーム作成

¹ 自然災害を理由とした難民は、評価対象範囲が広範になることから対象外とした。難民がいた場所で自然災害が発生したケースへの支援は、対象に含まれる。

図 1-1 目標体系図



注：事業分野の4.日本国内の受入れに関する支援については、非ODAによる事業や外務省以外が管轄する事業は本評価の対象外とする
出所：「我が国の人道支援方針」、2015～2023年「外交青書」、「国家安全保障戦略」、「開発協力大綱」、2015～2022年「開発協力白書」、外務省ホームページ及び国際的な取り決めに基づき、評価チーム作成

3 評価の実施方法

本評価は 2023 年 6 月から 2024 年 2 月までを調査期間として、その間、外務省及び JICA 関係者と 3 回の検討会を実施した。本調査の具体的な作業手順は次節のとおり。

4 評価の分析方法

本評価では、(1)難民関連支援の国際潮流と日本の対応、(2)「難民及び難民受入れ国支援」に関する援助政策の政策形成・実施過程、(3)日本の「難民及び難民受入れ国支援」に関する事業・案件、(4)ケーススタディ：ウガンダとバングラデシュへの難民・避難民関連協力、の 4 つの検証作業を行った。これら 4 つの作業を通じて、難民支援に関する日本の援助政策を多面的に把握の上、「開発の視点」及び「外交の視点」から総合的評価を行った。なお、ケーススタディ国は、支援実績や地域バランスに関する外務省内での検討及び現地での本評価調査の受入れ体制や治安状況等を踏まえて選定された。評価ツールの概要は以下のとおりである。

表 1-2 主な評価ツールの概要

文献調査	旧開発協力大綱(2015 年)、外務省・JICA 関連報告書、他ドナー報告書等
国内インタビュー	外務省関係部局、JICA 関係部局、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 駐日事務所、(特活)ジャパン・プラットフォーム (JPF) 等
現地調査 (2 か国)	日本大使館、JICA 事務所、現地政府機関、国際機関、プロジェクト関係者等
アンケート調査	対象: 難民関連支援実施国の在外公館 (全 30 公館に依頼) 実施時期・方法: 2023 年 8 月下旬～9 月中旬、オンラインアンケート (Microsoft Forms) 回答率: 70% (30 公館中 21 公館 ²)

出所: 評価チーム

本報告書では、まず「日本の難民及び難民受入れ国支援の概要」について、同分野に関する国際潮流を整理したうえで、その流れの中で日本がどのような支援政策を形成し、事業・案件を実施してきたかを概観する (第 2 章)。その後、上記評価ツールに基づく開発及び外交の視点に基づく評価結果を記載する (第 3 章)。第 4 章では、ケーススタディ 2 か国に関して、各国の難民関連支援の概要を整理するとともに、対象国ごとの開発及び外交の視点の評価について記載する。最後に、これらから得られる今後の難民支援政策の改善に向けた提案を第 5 章に取りまとめた。

5 評価の実施体制

本調査は、評価主任、アドバイザー、コンサルタントから構成される評価チームが実施した。評価チームのメンバーは以下のとおりである。

評価主任	大野 泉	政策研究大学院大学 教授
アドバイザー	大橋 正明	恵泉女学園大学 名誉教授
コンサルタント	高杉 真奈	(株)国際開発センター 主任研究員
	小松原 庸子	(株)国際開発センター 主任研究員
	神宮司 真奈	(株)国際開発センター 研究員

6 評価実施上の制約

日本の難民関連支援は、それに特化した政策や部局はなく、かつ、多様な援助スキームを活用しており、関係部局が特に多い分野であった。そのため、日本の難民関連政策及びその対象案件の特定、各関係部局の担当スキームの把握、必要な資料の入手に時間を要した。

また、現地調査 2 か国で最大 15 日間という制約の中で、ウガンダ、バングラデシュ両国で難民・避難民の居住エリアまでの国内移動を含めると限られたエリアでの視察とせざるを得ず、各国の難民状況の全容を必ずしも把握できていない点に留意が必要である。例えば、ウガンダの西ナイル地域 (北西部) と南西部では、難民・ホストコミュニティの人口比や難民の出身国などの大きな違いがあるが、本評価では西ナイル地域のみを視察した。一部オンラインによるヒアリングも組み合わせながら必要な情報収集に努めた。

² アンケート調査の回答 21 公館の担当国は次のとおり: パレスチナ、ヨルダン、トルコ、シリア、イラク、イエメン、イラン、ザンビア、ナイジェリア、エチオピア、南スーダン、ケニア、モザンビーク、ジブチ、コートジボワール、トーゴ及びニジェール (在コートジボワール大使館が兼轄)、モルドバ、タジキスタン、パキスタン、スリランカ、ベネズエラ、エクアドル。

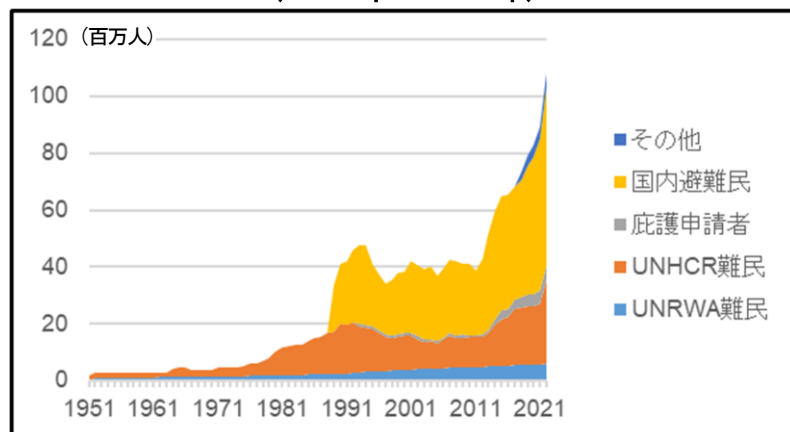
第2章 難民及び受入れ国支援の概要

1 難民及び難民受入れ国支援の国際潮流

(1) 難民・IDPを含む強制移動者の現状

2022年、全世界の強制移動者(難民・IDP等)の数は、史上初めて1億人に達した(図2-1)³。1990年頃から難民よりもIDPの数が増加し、2011年にはシリア危機が勃発したことで強制移動者全体の数が急増した。その後も、世界各地における紛争の勃発や長期化、そして、2022年にはロシアによるウクライナ侵攻やスーダンの情勢悪化などを受けて、強制移動者の数が増え続けている。難民の出身国・受入れ国の上位5か国(2022年)は、表2-1のとおり⁴。難民等の76%を低中所得国が受け入れており、受入れ国の負担軽減のため、国際社会全体による取組が求められている。

図2-1 難民を含む強制移動者の内訳推移
(1951年～2022年)



出所: UNHCR Refugee Data Finder のデータ(2023年6月更新)に基づき、評価チーム作成

表2-1 難民出身国・受入れ国
上位5か国(2022年)

難民出身国	国外避難者数
シリア	656万人
ウクライナ	568万人
アフガニスタン	566万人
ベネズエラ	545万人
南スーダン	230万人
難民受入れ国	受入れ人数
トルコ	357万人
イラン	343万人
コロンビア	246万人
ドイツ	208万人
パキスタン	174万人

出所: UNHCR Refugee Data Finder のデータ(2023年6月更新)に基づき、評価チーム作成

(2) 世界人道サミットの開催、人道と開発と「平和」の連携⁵

2011年、民主化運動「アラブの春」が中東・北アフリカに広がり、2015年に大量のシリア難民が欧州に流入するなど、世界最大規模の難民危機が発生したことで、難民関連支援の国際潮流は大きな転換点を迎えた。2016年5月、初の「世界人道サミット」が開催され、紛争や自然災害などにより複雑化・長期化する人道危機に対する人道資金不足に警鐘を鳴らすとともに、人道と開発の連携を含む、より効果的な支援について議論された⁶。サミットの主な成果例として、難民問題における人道支援と開発援助の連携に関する共同宣言の発表が挙げられる⁷。

さらに、2016年に採択された「平和の持続(Sustaining Peace)」に関する国連総会決議及び安保理決議以降、同年のグテーレス事務総長の就任演説で「人道支援、持続可能な

³ UNHCRの統計上の定義に従い、強制移動者(Forcibly Displaced Persons)の数は、パレスチナ難民(UNRWA支援対象者)、難民(UNHCR支援対象者)、庇護申請者、国内避難民(UNHCRの支援対象外も含む(国内避難民モニタリングセンター(IDMC)のデータ))、その他の国際的保護を要する人の合計としている。(UNHCR, Refugee Data Finder (Data Insight), <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/forcibly-displaced-pocs.html>)

⁴ 難民(UNHCR支援対象者)及びその他の国際的保護を要する人の合計(UNHCR, Refugee Data Finder)

⁵ 詳細を別冊に掲載する。

⁶ 173か国から集まった政府、国際機関、市民社会などから9,000人以上が参加した。

⁷ 宮下 大夢「世界人道サミットの帰結—これからの人道支援はどう変わるか」『開発協力文献レビューNo.9』(2016年10月)

開発、平和の持続は同じ三角形の 3 辺」と称されるなど、「人道と開発の連携」に「平和」が加わるようになった⁸。2 つの決議は 2015 年に国連平和構築委員会が発表した「持続する平和の課題」と題するレポートを採択したもので、開発、平和と安全保障、人権の 3 つの柱が一体となって、紛争の予防を優先し、その根本原因に取り組むとともに、持続可能な平和と開発のための制度を支援することを求めた。これ以降、多くのドナー、人道支援機関、開発援助機関が HDP ネクサスを重視し、OECD/DAC では、2019 年に「人道・開発・平和の連携に関する提言」が発表された。他方、機関や人によって HDP ネクサスの意味、解釈が異なり、あいまいに使用されている面も見られる。

(3) 難民保護の新たな国際的取決め(難民に関するグローバル・コンパクト)

2016 年、難民と移民に関する国連サミットが開催され、国連総会決議「難民及び移民に関するニューヨーク宣言」が採択された。同宣言には、大規模な難民移動や難民問題の長期化に対して国際社会が取るべきアプローチ⁹をまとめた包括的難民支援枠組み(CRRF)が含まれ、CRRF を適用するパイロット国としてウガンダなど 15 か国が設定された。2018 年には、難民保護を促進していくための新たな国際的取決めとして「難民に関するグローバル・コンパクト(GCR)」が国連総会で採択された。GCR は、国際社会が取り組むべき目標として、1) 難民の受入れ国の負担軽減、2) 難民の自立促進、3) 第三国定住の拡大、4) 安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備を掲げている。このフォローアップとして、4 年に一度グローバル難民フォーラム(GRF)が開催され、2019 年の第 1 回 GRF では、長期的支援に向けた 770 以上のプレッジ(宣言)の提出及び目標指標の設定が行われた。2023 年 12 月には、日本やウガンダ等が共同議長国となり、第 2 回 GRF が開催された。

2 日本の難民及び難民受入れ国支援政策

(1) 日本の難民受入れ政策

1970 年代後半のインドシナ難民の大量流出をきっかけとして、日本国内では、難民問題に関する議論が急速な高まりを見せた。1979 年に、インドシナ難民の日本定住支援を開始し、1 万人以上を受け入れた歴史を持つ。その後、1981 年に難民の国際的保護の基礎となる「難民の地位に関する条約」に、1982 年に「難民の地位に関する議定書」に相次いで加入し、1982 年に難民認定制度を開始した。

(2) 「我が国の人道支援方針」と国際会議における支援方針の表明

国外での難民支援に関しては、日本の ODA 大綱は、1992 年の閣議決定以来、ODA による人道支援や人間の安全保障に関する政策枠組みを提供してきた。しかしながら、難民支援を含む人道支援のための政策文書は策定されておらず、2010 年の DAC 開発協力相互レビューの勧告を踏まえて、2011 年に「我が国の人道支援方針」が策定された。同支援

⁸ Dr. Elizabeth Ferris, The Humanitarian-Peace Nexus, Research Briefing Paper UN Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement, August 2020 (https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/ferris_humanitarian_peace_nexus_0.pdf)

⁹ 1) 多様なステークホルダーのかかわり、2) 革新的な人道支援 ～民間セクターとの連携、多様な投資形態など、3) 包括的なアプローチ ～人道支援と開発援助の連携など、4) 長期的な解決策の計画/出身国・受入れ国・第三国の責任と国際社会による支援。UNHCR ホームページ(<https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees>)

方針は、人道支援を人間の安全保障を確保するための取組の一つとして位置付け、難民・IDPを含む最も脆弱な人々の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人の自立を支援するとした。その具体的な対応方針に、「難民及び国内避難民に対する支援」及び、人道危機発生直後の緊急支援、早期の復興に向けた支援、さらには中長期的な社会の安定と発展に向けた開発支援にいたるまでの過程への「切れ目のない支援」を含めている。

同方針以降、新たな政策文書は策定されていないが、これに加えて日本は、前節で述べた国際潮流の変化に沿い、主要な国際取決めを採択し、支援表明を行ってきた(表 2-2)。

表 2-2 難民関連支援に関する主な国際会議と日本が表明した主なコミットメント

難民関連支援に関する主な国際会議	日本が表明した主なコミットメント
2015 年 9 月 ・国連総会における一般討論 ・難民への人道支援に関する G7 関連会合 ・「新たな開発アジェンダの下での移民及び難民に関する協力の強化」会合	・シリアとイラクの紛争からの避難民に対する支援: 約 8 億 1,000 万ドル ・レバノンに対するシリア難民・ホストコミュニティ支援: 200 万ドル ・セルビア、マケドニア等への難民・移民の受入施設整備、食料、医療支援等のための支援: 約 250 万ドル
2016 年 5 月 世界人道サミット	・2016 年からの 3 年間で総額 60 億ドル規模の支援(約 2 万人の人材育成、5 年間でシリア人留学生最大 150 人の受入れ、JICA の「人道支援チーム(仮称)の派遣」)
2016 年 5 月 G7 伊勢志摩サミット	・難民・移民問題への中長期的な取組の重要性を強調した首脳宣言を发出。
2016 年 9 月 ・難民と移民に関する国連サミット ・米大統領主催の難民リーダーズ・サミット ・シリア情勢に関する安保理ハイレベル会合	・2016 年から 3 年間で総額 28 億ドル規模の支援(難民・移民への人道支援、自立支援及び受入れ国・コミュニティ支援) ・世界銀行グローバル危機対応プラットフォームへの拠出: 総額 1 億ドル ・紛争影響を受けた人々への人材育成支援: 約 100 万人 ・世界人道サミットで表明したシリア人留学生 150 人に加え、家族呼び寄せの希望を日本の枠組みの中で対応 ・シリア・イラク及び周辺国への国際機関と連携した支援: 11.3 億ドル
2018 年 12 月 国連総会「難民に関するグローバル・コンパクト」の採択	
2019 年 12 月 第 1 回グローバル難民フォーラム	・3 つの宣言(Pledges)を行い、近年の日本の取組を紹介(第三国定住による難民受入れの拡大、シリア人留学生への教育機会の提供、「人間の安全保障」に基づく「HDP ネクサス」の中東・アフリカ等における推進)。(2021 年 3 月に 4 つ目の追加宣言)
2021 年 12 月 GCR 高級実務者会合	・近年の日本の取組を報告(東京オリンピック・パラリンピックにおける難民チームによる啓発、UNHCR 等の国際機関や NGO とのパートナーシップを通じた「HDP ネクサスアプローチ」の推進、シリア人留学生受入れの奨学金制度の延長、COVAX ファシリティへの財政支援・ワクチンの現物供与、気候変動への適応支援)
2022 年 3 月、4 月 G7 外相会合、G7 首脳会合	・ウクライナ及び周辺国に対する緊急人道支援(避難民の保護を含む): 総額 2 億ドル
2023 年 5 月 G7 広島サミット(首脳コミュニケ)	・G7 の首脳コミュニケにて、開発、人道、平和及び安全保障の問題に共に取り組むことの重要性に言及。GCR 並びに国内の政策、法制度及び状況に沿った難民保護等のコミットメントを再確認。第 2 回 GRF に向けた国際社会との協力の継続を表明。
2023 年 12 月第 2 回 GRF(日本が共同議長国)	

出所：外務省ホームページの情報に基づき、評価チーム作成

特筆すべき点として、日本は 2016 年の世界人道サミットにおいて、UNHCR、解決同盟、国連開発計画(UNDP)、JICA などと協力して、サイドイベント(Strengthening the Humanitarian-Development Nexus)を開催し、福田康夫元内閣総理大臣が「人道と開発の

連携(ネクサス)」の大切さを訴えるとともに、そのためには受入れコミュニティとの連帯が重要であると表明した¹⁰。同サイドイベントには、JICA 理事長(当時)も参加し、開発援助機関である JICA の難民支援における優位性として、(1)受入国・コミュニティのレジリエンス(強靱性)強化、(2)就業・教育支援を通じたエンパワーメント、(3)危機再発を防ぐ国家建設支援や帰還・再定住支援、に強みがあることを説明した¹¹。同サミットの成果のうち、日本は「人道支援と開発支援の連携を促進するための5原則」を盛り込んだ共同声明の打ち出し、及び主要な関係機関による「5つの核となる責任」(指針)に基づくイニシアティブの立ち上げに貢献した。これらは、日本の難民及び難民受入れ国支援の方針となっている。

表 2-3 人道サミットで日本が表明した「人道と開発支援の連携を促進するための5原則」

- | |
|--|
| <p>(1)最も影響を受ける人々(受入れコミュニティ、帰還コミュニティ、強制移住者)の有意義な参加を確保する。</p> <p>(2)強制移住の問題を国や地方の開発計画、平和構築や復興戦略に盛り込む。</p> <p>(3)人道と開発アクターの比較優位を集団行動に生かす。基本原則を尊重しつつ、制度の柔軟性を促進する。連携は、直線的な時間軸に沿ったものではない。</p> <p>(4)補完的な政策の特定や、全体的な計画を可能にする共同分析を通じて、共通のビジョンを策定する。</p> <p>(5)平和と安全保障を推進する上で、人道と開発の結びつきは不可欠な要素である。</p> <p>(出所:Preliminary Joint Statement by the Co-Hosts - Government of Japan and the Solutions Alliance, https://www.geneve-mission.emb-japan.go.jp/files/000160040.pdf)</p> |
|--|

日本は、2023年12月の第2回GRFで共同議長国を務め、G7議長国として、G7進捗報告書のテーマにウクライナ危機へのグローバルな対応や難民・移民支援等を選定するなど、本テーマを推進している。さらに、2023年からOECD-DACの紛争と脆弱国際ネットワーク(INCAF)副議長を務め、GRFに向けてINCAF Common Positionの取り纏めにも貢献している¹²。第2回GRFでの議論、成果を踏まえて政策文書の更新が期待される。

(3) HDP ネクサスアプローチ

上記政策に基づき、日本は世界各地で、大規模災害や紛争等における緊急人道支援、復興開発、平和構築支援を展開してきた。この中で、上述の国際潮流の変化を受けて、開発協力白書では、2017年版からHDPネクサスが明記されるようになった。人道支援方針に記載されている緊急人道支援から開発支援への「切れ目のない支援」は、HDPネクサスに引き継がれ、これらが直線的に(リニアに)移行するのではなく、緊急期当初から、緊急に必要な「人道支援」と中長期的な視点で自立を促進する「開発協力」を並行して行うことが重視されるようになった。また、HDPネクサスアプローチでは、長期化・深刻化する人道危機に対して、紛争の根本原因への対処も含めた「平和構築や紛争再発を予防する支援」と「貧困削減・経済開発支援」の切れ目のない展開も重視されている。この代表事例として、ウガンダ、ザンビアが挙げられる。

2021年の開発協力白書には、ODAによる平和構築支援のイメージ図(図2-2)が示されている。この図でも、人道支援(黄色)と開発協力(薄緑色)が同時に重なるべきこと、同時に平和のための取組(水色)も必要なが示されている。2023年6月に改定、閣議決定された開発

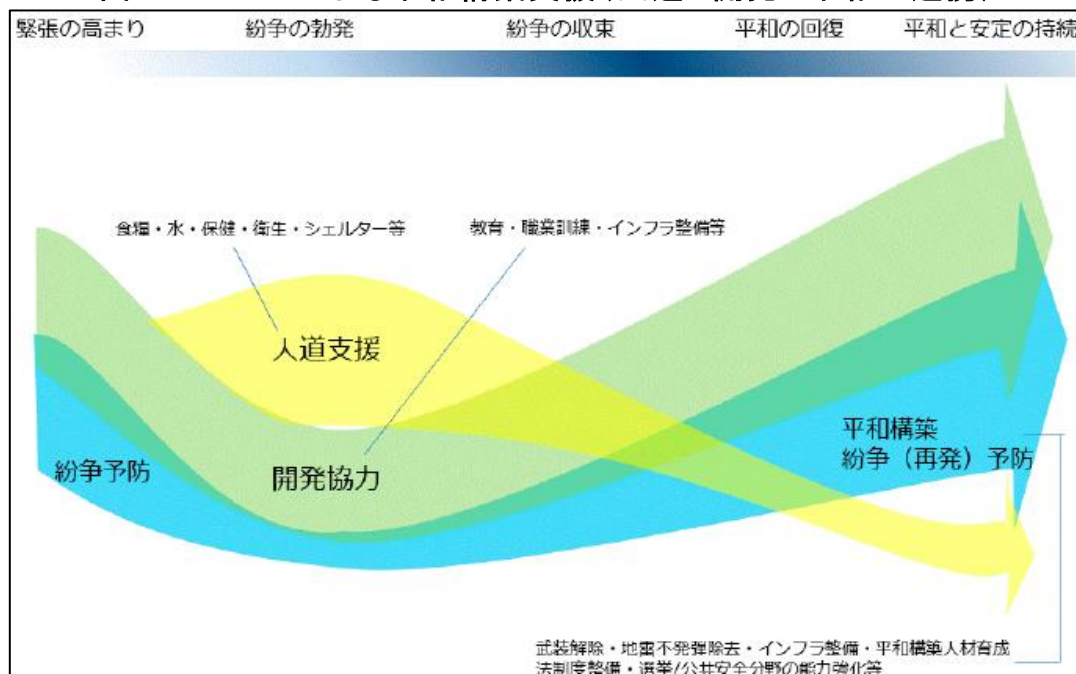
¹⁰ 外務省「報道発表 世界人道サミット(結果)」(2016年5月24日)、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003331.html

¹¹ JICA「北岡理事長が世界人道サミットに出席:人道支援と開発援助の連携の重要性などを発信」(2016年5月26日)、https://www.jica.go.jp/Resource/about/president/archives_kitaoka/20160526_02.html

¹² JICAも、第1回GRFでのHDPネクサスに関するスポットライト・セッションの共催、INCAF局長レベル会合等への参加を通じ、ウガンダ、ザンビア等での取組を発信するなど積極的に貢献している。JICA「2019年度(令和元年度)業務実績等報告書」

協力大綱においても、HDP ネクサスが明記された。しかしながら、2011 年の「我が国の人道支援方針」以降、人道支援や難民支援の政策文書は作成されておらず、HDP ネクサスを通じて目指す姿やそのための具体的な手法やプロセスは、必ずしも明確に示されていない。

図 2-2 ODA による平和構築支援(人道と開発と平和の連携)



出所：開発協力白書 2021 年版より引用

日本の ODA 実施機関である JICA では従来、難民支援は JICA のような開発援助機関ではなく人道支援機関の範疇であるとの認識があった。しかし、上述の世界人道サミットなどの国際潮流や、IDP の帰還促進に関する開発協力を実施していたウガンダにて、2016 年に大量の難民流入が発生したことがきっかけとなり、同年に難民支援方針を理事会承認した。難民支援方針では、基本方針として(1)開発機関としての強みと経験をいかした支援、(2)人道支援と開発協力の連携の推進、(3)顔の見える支援や国際的発信の強化を通じた日本のプレゼンス向上の3点を、支援の3本柱として「難民受入れ国への包括的な支援」、「難民を対象とした人材育成」及び「国際機関等との連携強化」を挙げている。これらの実施方針は、2020年にJICA 平和構築室が策定した JICA グローバル・アジェンダ(平和構築)に引き継がれ、「暴力的紛争を発生・再発させない強靱な国・社会づくりに貢献し、平和で包摂的な社会を実現する」という目標の下、HDP ネクサスの推進や難民・避難民及び受入れ国・地域への支援が明記されている。本評価の対象期間外ではあるが、2023 年時点で、JICA は同グローバル・アジェンダに紐づく「HDP ネクサス推進にかかるクラスター」¹³を検討しており、ウガンダにおける経験を基に、他国に HDP ネクサスを適用していくための Kaeru モデル¹⁴を構築し、第 2 回 GRF にて発表した。

¹³ クラスターとは、JICA の各グローバル・アジェンダ(課題別事業戦略)を達成するために、特に重点的に取り組む事業のまとまりを、「事業マネジメントの単位」として設定したもの。各クラスター事業戦略は、効果的・効率的な課題解決方法の「標準的なシナリオ」、クラスター単位の目標・指標、外部アクターとの協働・共創による開発効果の拡大を目指すプラットフォーム活動等の展開方針を含む。JICA「事業評価年次報告書 2022」(https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general_new/2022/index.html)

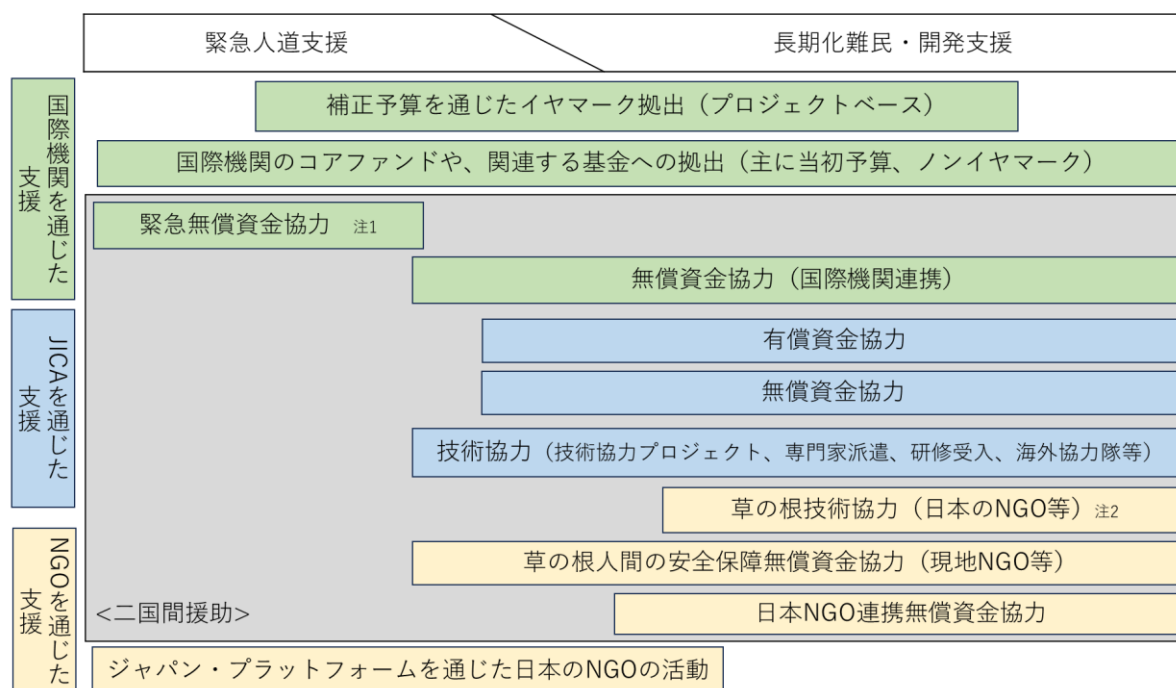
¹⁴ Kaeru とは、難民を援助の受け手から開発にも貢献する主体に「変える」と、いつか自国に「帰る」の二つの意味を指す。

3 日本の難民及び難民受入れ国支援の事業・案件

(1) 難民及び難民受入れ国支援に活用される主な支援スキーム

日本の難民及び難民受入れ国支援は、様々な支援スキームを通じて実施されている。その概要を図 2-3 に示す。図 1-1 の目標体系図で示したように、これらは大きく分けて、国際機関を通じた支援、JICA を通じた支援、NGO を通じた支援の 3 種類がある。国際機関を通じた支援と、草の根技術協力を除く NGO を通じた支援は、主に外務省が主管している。

図 2-3 日本の難民及び難民受入れ国支援に活用されている主な支援スキーム



注 1:このほかに人道支援スキームとして国際緊急援助、緊急援助物資があるが、災害時に適用される。緊急無償資金協力は、制度上、相手国政府も供与対象となるが、近年実態として国際機関を通じた供与が多い。

注 2:草の根技術協力は、JICA による NGO 等を通じた支援スキーム。

注 3:国際機関連携無償の一部に、JICA が担当する案件がある。無償資金協力の一部に、JICA でなく外務省が担当するものがある。また、二国間援助や JPF を通じた支援には、当初予算、補正予算の両方が活用されている。

注 4:国内受入れに関するスキームを除く。

出所:評価チーム作成

難民発生直後の緊急期には、人道支援の専門性を持つ国際機関と NGO を通じた緊急人道支援が実施される。具体的には、国際機関を通じた緊急無償資金協力（実施期間は約半年間が多い）と、JPF¹⁵への資金拠出を通じ、シェルター、保健、水・衛生、食料、衣類・毛布・衛生用品・燃料などの配布、難民の登録・保護や、農業、教育、生計向上等も支援する。

続いて、国際機関を通じ、補正予算によるプロジェクトベースのイヤマーク（用途を指定した）拠出が行われる。補正予算事業は、実施期間が 9 か月～1 年程度と短く、緊急支援と同様に人道支援活動に活用されることが多い。より長期の視点からは、国際機関のノウハウを活用した二国間の無償資金協力である、国際機関を通じた無償資金協力（国際機関

¹⁵ 海外での自然災害や紛争の際の日本の NGO による迅速で効果的な緊急人道支援活動を目的として、NGO、経済界、政府が共同で 2000 年に設立したプラットフォーム。外務省、民間（経済界／個人）が資金を提供し、加盟 NGO が支援を実施する。

連携無償)がある。近年治安等の理由で JICA が活動できない地域等で実績が拡大しており、数年間の実施期間で、上下水道、電力、道路橋梁、病院、学校等、難民受入れ地域のインフラ整備や、食料支援、シェルター支援、生計向上支援などに活用されている。このほか、UNHCR 等の国際機関に対する、イヤマークをしないコア拠出や、人間の安全保障基金等、個別の基金に対する日本国政府の拠出¹⁶も、難民・難民受入れ国支援に活用されている。

これと並行して、状況に応じて、JICA による現地調査が実施され、先方政府と協議の上、開発支援スキームである有償資金協力、無償資金協力、技術協力を通じた支援が検討、実施される。有償資金協力や無償資金協力では、難民受入れの負担が大きな地方自治体のインフラ整備(道路、給水、廃棄物処理、病院など)や、将来の帰還先のインフラ整備(難民出身国の復興・平和構築支援)などを支援してきた。技術協力では、難民及びホストコミュニティ、そして帰還民を対象とした生計向上支援や、難民や帰還民のニーズを反映した開発計画策定、それらを通じた地方行政の能力強化と社会の融和促進、紛争(再発)予防などを支援してきた。また、個別専門家を難民支援アドバイザーとして派遣したり、難民・ホストコミュニティ支援分野の JICA 海外協力隊を派遣するなどの人的貢献も行っている。

また、外務省では、日本の NGO を対象とする日本 NGO 連携無償資金協力(原則、年最大 1 億円、最大 3 年間、以下「N 連」)と、在外公館が案件形成の主体となり、現地 NGO 等を対象とする草の根・人間の安全保障無償資金協力(原則 1 件 1,000 万円以下、以下「草の根無償」)、JICA では日本の NGO や自治体等を対象とする草の根技術協力においても、難民や難民受入れコミュニティを対象に、地域コミュニティのニーズに寄り添った支援が実施されている。

なお、ここでは便宜的に緊急期から開発期へと直線的に進むような説明をしているが、実際には、難民滞在が長期化する一方で新規流入が続いたり、複数の危機が複合的に発生するなど、直線的な経過をたどらないケースも多く、図 2-2 のように、緊急人道支援と開発協力が同時並行的に進むことに留意が必要である。また、難民出身地の社会安定化が帰還の促進につながる可能性もあり、平和構築支援との関係を意識することも重要である。

(2) 日本の支援実績

難民関連支援は、案件名からは判断が難しい場合もあり、また開発支援案件や災害支援案件、複数国・機関を対象とする国際機関案件において、一部対象に難民を含むこともあるため、どこまでを難民関連支援とするかの把握・判断は難しい¹⁷。本評価では、外務省ウェブサイトに記載の約束状況、補正予算関連情報(成果目標一覧等)、JICA ウェブサイトなどの公開情報に加え、国際機関や JICA、JPF から提供を受けた情報に基づき、日本の難民関連支援の全体像にできる限り近い整理を試みた。これに基づく、評価対象期間における主要案件リストを、別冊に掲載する。図 2-4 は、このうち、技術協力、一部基金への拠

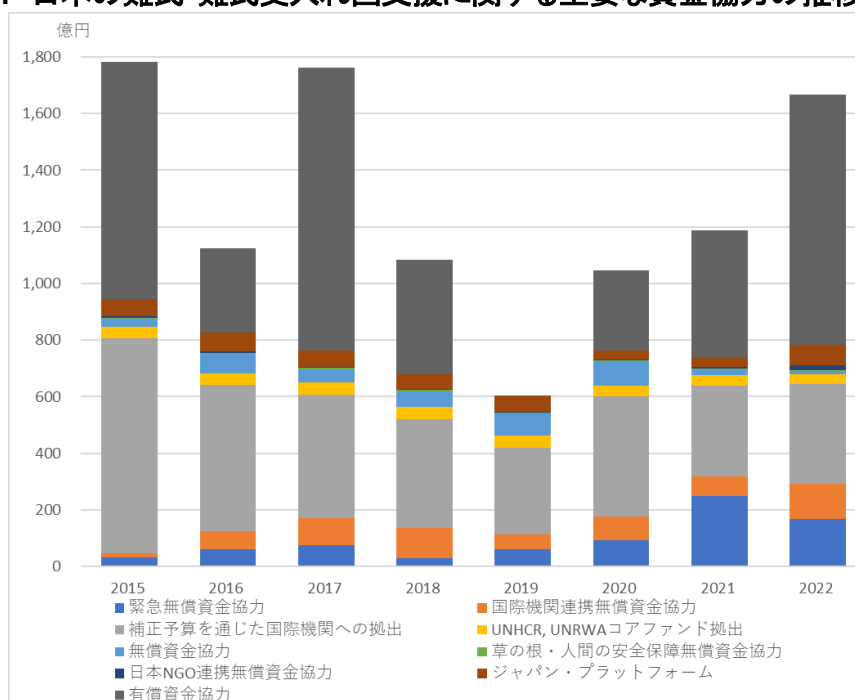
¹⁶ 基金については別冊に概要を掲載。

¹⁷ OECD は 2022 年から、ODA 実績報告において、「難民・帰還民・国内避難民支援に関連する案件」にキーワードを付すことになったため、今後、難民関連支援についてより正確に把握できるようになることが見込まれる。

出を除く、主要な資金協力の推移を示す。上記の理由から、元の案件リストが厳密なものではなく、あくまで目安である点について、留意が必要である。

金額の大きい有償資金協力(円借款)の有無、規模によって、年度ごとの変動が大きく見えるが、有償資金協力を除くと、毎年約 600 億～900 億円程度で推移している。中でも、大量のシリア難民への対応機運が高まった 2015～2017 年度の金額が大きく、ウクライナ及び周辺国への緊急人道支援が実施された 2022 年度に再び金額が大きくなっている。

図 2-4 日本の難民・難民受入れ国支援に関する主要な資金協力の推移(年度)



注: 約束状況に記載の年度。技術協力、国内受入れは含まない。支援発表がドル表記のものは、発表日レートで円換算した。難民居住地域を対象に含む災害支援、食糧援助、複数国対象の緊急無償や補正予算案件は全額が難民対象の支援でない場合がある。JPF の年度はプログラム実施時期に基づく。実施時期が複数年度に及ぶ事業を含むプログラムでも各事業の開始時期が 1 つの年度に集中している場合は当該年度プログラムと整理した。国際機関の基金への拠出は一部補正予算分のみ反映。
出所: 外務省ホームページ、JPF 提供資料に基づき、評価チーム作成

OECD DAC 統計における人道支援金額¹⁸の日本の推移は下表のとおり。このデータには災害支援も含まれる一方、開発支援を通じた難民支援は含まれないため、参考情報に留まるが、年ごとの推移は、おおむね上述のデータと同様であることが確認できる。

表 2-4 日本の人道支援金額の推移(暦年、百万米ドル)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
人道支援(復興、防災を除く)	832.414	637.316	599.222	402.004	333.076	307.237	430.704

注: 目的(分野)コード 72010(シェルター、水衛生、教育、保健、必需品配布、保護など)、72040(食料)、72050(支援調整)のみ。開発協力白書掲載の「二国間政府開発援助分野別配分」(例: 2022 年版資料編 163 ページ)上の「人道支援」に含まれる 73010(復興支援)、74020(災害予防)は含まない。

出所: OECD Creditor Reporting System (CRS)に基づき評価チーム作成

日本の難民支援の特徴として、人道支援の比率が比較的小さく、開発支援を通じた難民支援を行っていることが挙げられる。2018-2019 年の二国間ドナー 32 か国の ODA による難民・ホ

¹⁸ G7 が毎年、過去の開発関連のコミットメントの達成・進捗状況公表している進捗報告書では、難民支援のモニタリングデータ源として、このデータを参照している。Ministry of Foreign Affairs of Japan. *G7 Hiroshima Progress Report. Advancing Resilience in Times of Crises: Food Security and Nutrition, Migration and Refugees*. 2023.

ストコミュニティ支援に関する OECD 調査では、被援助国向けの二国間 ODA を通じた難民支援の 71%が人道支援であった。これは最大ドナーの米国の難民支援の 99%が人道支援によるためと考えられるが、日本は、57%が開発支援によるものであり、ドイツ(63%)、スウェーデン(52%)と並び、HDP ネットワークを意識した資金配分を行ったとされている。同調査によれば、2018-2019 年の二国間ドナー32 か国の ODA による難民・ホストコミュニティ支援は、443 億ドル(うち 242 億ドルが被援助国向け、201 億ドルが自国の難民受入れ)であり、この約 3 分の 2 を、米国、ドイツ、EU の 3 者が担っていた。日本の貢献は 12.48 億ドルで、英国に次ぎ全体の 5 位(5.2%)であった¹⁹。

上記 OECD 調査では、中東地域が全体の支援の 45.1%を受け取り、サブサハラ・アフリカ、アジア、南米は支援ニーズに比して十分な支援が得られていないと指摘された。図 2-4 の元データに基づく日本の主な対象地域としては、中東・北アフリカ、サブサハラ・アフリカ、南西アジアの 3 地域が、件数(補正予算による国際機関事業を含まない)、金額(補正予算事業を含む)共に大きい。このほか、東アジア・東南アジア、欧州、中南米、中央アジア・コーカサス地域にも支援を行っており、複数地域をまたぐ案件も見られた。

表 2-5 日本の主要な難民・難民受入れ国支援の地域別内訳

地域	件数	金額(億円)
中東・北アフリカ	160	5,557
サブサハラ・アフリカ	150	1,591
南西アジア	114	1,702
東アジア・東南アジア	34	235
欧州	20	274
中南米	20	53
複数	15	259
中央アジア・コーカサス	6	9

注：地域分類は、外務省ウェブサイト「国別・地域別の取組」に基づく。

国際機関へのコア拠出、国内受入れは含まない。補正予算による国際機関への拠出は件数に含まない。2015 年度以前に始まり、終了が 2015 年度以降の案件は件数に含むが、金額に含まない。技術協力の金額は技術協力プロジェクト概算のみ反映。支援発表時の金額がドル表記のものは、発表日レートで円換算した。JPF は事業数ではなく年度ごとにプログラム数をカウント。国際機関の基金への拠出は一部補正予算分のみ反映。

出所：外務省ホームページ、JPF 提供資料に基づき、評価チーム作成

特に、シリア、イラク、イエメン、アフガニスタン、パレスチナなど、多くの難民発生国・受入れ国がある中東地域への支援金額が大きい。中でもトルコ、ヨルダンなどのシリア難民受入れ国の負担軽減のための円借款(例：トルコ「地方自治体インフラ改善計画」2015 年度、450 億円)や無償資金協力(例：ヨルダン「経済社会開発計画」2015 年度、18.5 億円、廃棄物・水分野で活用)の金額が大きい他、国際機関連携無償が 30 件(うち食糧援助 9 件)あり、補正予算による拠出も全地域で最も金額が大きかった。

サブサハラ・アフリカでは、南スーダン、コンゴ民主共和国、スーダンなど、多くの難民危機が長期化している。案件数は中東・北アフリカ地域と同程度だが、有償資金協力がなく、支援金額は同地域の 3 分の 1 以下であった。国際機関連携無償は、国連世界食糧計画(WFP)を通じた食糧援助が 23 件と多い一方、それ以外は 4 件しかない。補正予算の拠出額は中東・北アフリカの約半分で 2 番目に多く、両地域で全体の 9 割以上を占めた。

¹⁹ Hesemann, J., H. Desai, and Y. Rockenfeller (2021) *Financing for Refugee Situations 2018-19*, OECD Publishing, Paris.

南西アジアでは、バングラデシュ、パキスタンへの支援が多く、特にバングラデシュにおいて、避難民受入れ地域を対象に含む円借款案件が複数あるため、金額が大きくなった。スリランカへの地雷除去支援も件数が多い。東アジア・東南アジア地域は、ほとんどが難民発生国であるミャンマーの帰還民支援、IDP 支援であった。欧州は、ほとんどが 2021 年度末～2022 年度のウクライナ及び周辺国支援である。中南米では、ベネズエラ避難民への支援が多く、コロンビアにおいても、内戦による IDP の帰還に関する支援が行われてきた。

(3) 国内受入れに関する日本の支援

難民の認定は法務省が担当している。外務省は、政府による日本国内の難民支援として、ア)条約難民(日本国政府から難民認定を受けた者)とその家族に対する定住支援、イ)第三国定住者に対する定住支援、ウ)難民認定申請者への生活支援を実施している²⁰。

具体的には、ア)難民認定を受けた難民への定住支援プログラムとして、6 か月間の日本語教育、就労支援、生活ガイダンスを行い、この間の生活支援(日当支給)、住居がない難民への住居支援も実施している。これは希望制で、既に日本で生活基盤を持っている難民は受講しない場合もある。ウ)難民認定申請者への生活支援は、生活困窮者のみを対象としている。原則 4 か月、生活支援、住居の家賃補助、医療費を提供している。これらの支援は、難民の入国後 1 年間の支援費用を ODA とみなせるとする、OECD の定義に基づく ODA(in-donor refugee costs)に分類される。

一方、イ)第三国定住は、UNHCR が掲げる難民問題の恒久的解決策の一つであり、難民を当初の庇護国から第三国に受け入れる仕組みである。日本は、2010 年にアジアで初めて受入れを開始した。国際機関と連携して実施されており、具体的には UNHCR が同機関に登録されている難民を日本国政府に推薦し、日本国政府による面接・選定後、難民の出国準備、日本への移送などは、日本国政府から委託を受けた国際移住機関(IOM)が実施している。現在、アジアに滞在する難民を、年間 60 人(2019 年以前は 30 人)を上限に受け入れ、上記の条約難民への定住支援と同様に、6 か月間の定住支援プログラムを提供している。さらに、プログラム修了後、5 年間のフォローアップとして、定住相談員による生活相談、自治体との橋渡しなどを実施している。これは、ドナー国の経済に難民を統合することを促進する経費は ODA から除外される、との定義に基づき、非 ODA として整理されている²¹。

このほか、厳密には難民受入れを目的とした事業ではないが、「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム(JISR)」など、難民を留学生として日本に受入れる支援が、JICA によって行われている。(第 3 章に詳述)。

²⁰ なお、日本はインドシナ難民・条約難民・第三国定住による難民の受入れに加え、人道的配慮を理由に在留を認める措置(その他の庇護)として、ウクライナ避難民等を受入れており、主に法務省が管轄している。こうした受入れは、2023 年 12 月 1 日から、新たに「補完的保護対象者」の認定制度として位置付けられた。UNHCR 統計による 2022 年時点の日本の難民受入れ人数は 17,406 名(UNHCR 支援対象者)、出入国在留管理庁資料による 1978～2022 年の難民及びその他の庇護の累計人数は 17,714 名。UNHCR, Refugee Data Finder (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=AqdT60>)
出入国管理庁「我が国における難民庇護の状況等」(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001393014.pdf>)

²¹ 本評価は ODA を対象とした評価であるが、第三国定住については、GCR の目標の一つであり、GRF における日本の宣言(Pledges)の一つでもあることから、関連情報として記載する。

第3章 評価結果

本章では、外務省の政策レベルの ODA 評価(課題別評価)として、「ODA 評価ガイドライン」(2021 年 6 月)、「ODA 評価ハンドブック」(2023 年 2 月)に準拠し、「開発の視点」及び「外交の視点」から総合的評価を行う。

1 開発の視点からの評価

(1) 政策の妥当性

ア 日本の上位政策との整合性

本評価対象期間における日本の上位政策は、旧開発協力大綱(2015 年)である。旧大綱は「人間の安全保障の推進」を基本方針の一つとして掲げ、特に焦点を当てるべき脆弱な立場に置かれやすい対象として、「難民・国内避難民」を明記している。加えて、旧大綱の重点課題である「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」では、紛争予防、紛争下の緊急人道支援、紛争終結促進及び切れ目のない平和構築支援を行うとし、取組の一つとして「難民・避難民支援等の人道支援」を挙げている。日本の「難民及び難民受入れ国支援に関する政策」(以下、本政策)は、旧大綱の掲げる人間の安全保障の推進及び上記重点課題に対応しており、旧大綱と整合している。加えて、本政策は「HDP ネクサス」や「マルチ・バイ連携」を重視しており、旧大綱が謳う切れ目のない平和構築支援や多様な資金・主体との連携の強化とも整合している。これは「HDP ネクサス」を明記し、包摂性(難民・避難民を含む脆弱層への支援)を重視する現行の開発協力大綱(2023 年)においても同様である。

イ 被援助国の開発ニーズとの整合性

本項目では、本政策が「被援助国の政策」と、「難民及びホストコミュニティのニーズ」に整合していたかを検証する。前者では、被援助国の難民関連政策によっては一部課題が見受けられる国もあったが、そのような国においては、日本が被援助国の政策に寄り沿いながら本政策の現実的な実施を図っていることを評価し、全体としておおむね整合性が高いと判断した。

例えば、第 4 章で詳述するように、難民に寛容で、難民の自立を支援する方針を持つウガンダのような国では、被援助国の政策文書に基づき本政策との整合性を確認できる。他方、バングラデシュは、ロヒンギャ避難民の滞在中の平穏を確保する政策方針を持ちつつ、避難民の定住につながりうる中長期的な開発支援は認めていないため、本政策との整合性に一部課題があるとも言える。しかし、同国において日本は、バングラデシュ政府方針に沿った緊急支援を実施する中で、難民ボランティアの訓練・雇用など、同国政府が受け入れられる形で、自立促進につながる活動を一部実施している。在外公館アンケートの 21 公館中 4 公館が、当該国が人道支援ニーズを認めていない(ベネズエラ)、難民を支援対象としていない(イラクのシリア難民)、難民資格と故郷への帰還権が不可分一体のものとして結びつき、自立支援に必ずしも積極的でない(パレスチナ難民の特殊性)などの理由で「一部課題がある」と回答したが、バングラデシュ同様に、国際機関を通じた支援など、本政策の現実的な実施が図られている。

後者の「被援助国の難民及びホストコミュニティのニーズ」との整合性に関して、難民の受入れ地域は、被援助国内で開発が遅れている地域である傾向があり、かつ、難民に支援が集中

することはホストコミュニティとの緊張関係を生む可能性がある。そのため、本政策は難民・ホストコミュニティ双方のニーズに対応することを重視しており、国内・現地インタビュー及び在外公館へのアンケート回答から、日本は様々なリソースから両者のニーズを確認していることが分かった。具体的には、外務省及び大使館は、先方政府との協議、先方政府及び国連機関が取りまとめる対応計画(Refugee Response Plan 等)、現地ドナー会合、(国際機関や現地／日本の NGO 等を通じた支援では)事業申請団体が実施するニーズアセスメントに基づいた事業申請書及び各種報告書、大使館による事前のニーズ調査を含む現地視察などを通じて、個別のニーズを確認している²²。JICA では、各種調査を実施して難民・ホストコミュニティを含む現地関係者へのヒアリング等を行い、ニーズを確認している。ニーズの把握には、受入れ国政府の難民支援専門局・機関へのアドバイザー派遣や海外協力隊派遣等も活用されている。本評価の現地調査においても、当事者である難民・ホストコミュニティを含むヒアリングを行ったが、ニーズに整合していない事例は確認されなかったことから、本政策は「被援助国の難民及びホストコミュニティのニーズ」と整合していると判断する。

ウ 国際的な優先課題との整合性

本項目では、本政策が、国際的な優先課題である「持続可能な開発目標(SDGs)」や難民関連支援に関する国際的な潮流と合致していたかを確認する。まず、本政策は SDGs の「誰一人取り残さない」社会の実現に貢献するものであり、UNHCR が提示する難民保護及び支援活動に深く関係する 12 個の SDGs ゴール²³に整合している。次に、国際的な潮流との整合性に関しては、本政策は、日本が難民関連支援に関する国際会議などにて表明してきた支援方針を含んでいる。第 2 章に詳述したように、国際的な機運の高まりに応じて、評価対象期間を通してこれらの支援方針を表明し続けてきたことは、本政策が国際的な潮流に合致していたことを示している。特に、2018 年に難民保護を促進していくための国際的な取決めとして国連総会で採択された「難民に関するグローバル・コンパクト(GCR)」は、国際社会が取り組むべき目標として、「難民の受入れ国の負担軽減」、「難民の自立促進」、「第三国定住の拡大」、「安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備」を掲げており、本政策は内容的にもこれらに整合している。

エ 日本の比較優位性

本項目では、本政策が日本の比較優位性をいかしていたかを検証する。国内・現地インタビューや在外公館アンケートでは、日本の難民受入れは限定的であり、難民支援の比較優位性は必ずしも高くないとの声の一部で聞かれつつ、比較優位として次の 3 点が多く挙げられた。

一つ目は、「多様な援助スキームを活用した幅広い支援」である。日本は国際機関や NGO などを通じた支援スキームと、開発協力機関である JICA が持つスキームごとの特性をいかし

²² 在外公館アンケートでは、2 公館が「被援助国の難民の受入れ規模に対して十分な支援ができていない」と言い難い(エチオピア)、「当該地域が危険度の高い地域であることが多く、現地訪問が困難であり、当事者からの第 1 次情報の入手に課題が残る」(コートジボワール)との理由で「一部課題がある」と回答。これらの国でも実施可能な方法でニーズの確認が行われている。

²³ SDGs ゴール「1 貧困をなくそう」、「2 飢餓をゼロに」、「3 すべての人に健康と福祉を」、「4 質の高い教育をみんなに」、「5 ジェンダー平等を実現しよう」、「6 安全な水とトイレを世界中に」、「7 エネルギーをみんなに」、「8 働きがいも経済成長も」、「10 人や国の不平等をなくそう」、「11 住み続けられるまちづくりを」、「16 平和と公正をすべての人に」、及び「17 パートナリーシップで目標を達成しよう」(UNHCR, UNHCR x SDGs(持続可能な開発目標), <https://www.unhcr.org/jp/unhcr-sdgs>)

ながら、難民関連の緊急ニーズと、インフラを含む中長期的なニーズの両方に対応しており、他ドナーでそのような対応をしている例は多くない。例えば、緊急のニーズには国際機関や NGO などを通じた迅速な支援を展開し(例: 緊急無償資金協力、JPF を通じた人道支援、補正予算による国際機関への拠出、草の根無償)、中長期的ニーズにはインフラ整備や N 連を含む無償資金協力、技術協力などにて対応している例が見られる。

二つ目の「補正予算スキームによる支援ギャップへの対応」は、ウガンダ及びバングラデシュにおける多くの国際機関関係者が評価していた。日本の補正予算による任意拠出は、他ドナーと比較すると、申請サイクルが定期的であり、緊急性・重要性が高いがまだ予算がついていない分野に対応するうえで有用であるとの声が聞かれた(一方、実施期間やプロセスの改善を求める意見もあり、(3)プロセスの適切性で後述する)。

三つ目は、「長年の開発協力で培った人材育成・能力強化」である。難民の自立支援や社会の安定化のためには、難民・ホストコミュニティや現地政府機関の人材育成・能力強化が必須であり、この点で日本の優位性がいかされていると言える。特に JICA は紛争影響国における人材育成・能力強化の経験を蓄積しており、国によっては政策と現場の両面からのアプローチを実施している点も特徴的である。例えば、ウガンダでは、政策面では難民支援を担う首相府難民局に日本が唯一専門家(難民支援アドバイザー)を派遣し²⁴、現場レベルでは難民・ホストコミュニティを対象に含む地方行政能力強化や稲作振興などの技術協力や、JICA 海外協力隊(JOCV)及び JOCV 枠国連ボランティア(UNV)の派遣を実施している。国際機関や他の二国間ドナーでは、現場レベルの活動を実施パートナー(Implementing Partners)に任せるところが多い中、日本人専門家が現場できめ細かな支援を行っている点も特徴的である。

以上より、本政策は、「日本の上位政策」、「被援助国の開発ニーズ」、「国際的な優先課題」とそれぞれおおむね整合していることが確認された。さらに、本政策は、多様な援助スキームを活用した幅広い支援、現地の支援ギャップを埋める役割を果たしている補正予算スキーム、長年の開発協力で培った人材育成・能力強化といった、「日本の比較優位性」をいかした援助政策となっていることから、本政策の妥当性は「高い」と判断した。

なお、全般的な支援方針や個別の協力ではニーズとの整合性や優位性の活用が確認できる一方、難民及び受入れ国のニーズ全体を俯瞰した明確な支援戦略の下に個別事業が位置付けられ、方向付けられているか、という点では、各事業間の関連性が弱いとも感じられた。

(2) 結果の有効性

ア 日本の難民及び難民受入れ国支援の投入実績(インプット)

本分野における日本の主な投入は、第 2 章図 2-4 のとおり。先述のとおり、データの制約から、これらの数値は目安であることに留意した上で、これを、日本が主な国際会議で表明したコミットメントと比較すると、表明どおりの投入がなされてきた(表 3-1)。

第 2 章で示した OECD 調査では、2018-2019 年の日本の難民・ホストコミュニティ支援額は、

²⁴ ウガンダの首相府には、2018 年に関係機関との調整を担う CRRF 事務局が設置されており、同事務局にはドイツ国際協力公社(GIZ)などの他ドナーから人材が派遣されている。CRRF 事務局ではなく、ウガンダにおける難民支援当局である首相府難民局に専門家を派遣している点が日本の特徴であり、ウガンダ政府の難民関連支援を後押しするものである。

32 か国中 5 位(5.2%)であった。同様に、難民支援を行う UNHCR 及び国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)に対する日本の拠出額を見ると、これら機関が受け取る拠出金・寄付金総額の 3~5%を安定して拠出し、UNHCR に対するドナー全体の 5 位前後、UNRWA に対しては、年により 5~10 位を占めてきた(表 3-2)。なお、UNHCR への使途を指定しないコアファンドへの拠出は、評価対象期間中、拠出金総額の 10~20%程度であった²⁵。

表 3-1 日本が表明した支援金額コミットメントの達成状況

表明年月	日本が表明したコミットメント	達成状況	根拠
2015.9	シリアとイラクの紛争からの避難民に対する支援:約 8 億 1,000 万ドル	達成	2015 年度約 10 億ドル(1,096 億円)
2015.9	レバノンに対するシリア難民・ホストコミュニティ支援等:200 万ドル	達成	「レバノンに流入したシリア難民及びホストコミュニティに対する緊急無償資金協力」200 万ドル(2015)
2015.9	セルビア、マケドニア等への難民・移民の受入施設整備、食料、医療支援等のための支援:約 250 万ドル	達成	「欧州における難民・移民問題に対する緊急無償資金協力」200 万ドル(2015)、マケドニア及びセルビアにおける難民等の防寒対策として、UNHCR に対する 2015 年度通常拠出のうち 3 億円(約 270 万ドル)を配分
2016.9	2016 年から 3 年間で総額 28 億ドル規模の支援(難民・移民への人道支援、自立支援及び受入れ国・コミュニティ支援)	達成	2016-2018 年度の支援総額 3,972 億円(約 36.1 億ドル)
2016.9	世界銀行グローバル危機対応プラットフォームへの拠出:総額 1 億ドル	達成	1 億ドルのプレッジに対し、2016-2018 年にかけて 6,500 万ドル拠出するとともに、2023 年 2 月、国際復興開発銀行に対して供与した 600 億円の円借款を活用し、金利差等により捻出された約 8,336 万ドルのグラントを世界銀行の GCFF に拠出。
2016.9	シリア・イラク及び周辺国への国際機関と連携した支援:11.3 億ドル(2016 年)	達成	14.6 億ドル(暦年約 1,560 億円)(両国と難民を受け入れるヨルダン、エジプトへの難民支援以外の案件含む)
2022.3-4	ウクライナ及び周辺国に対する緊急人道支援(避難民の保護を含む):総額 2 億ドル	達成	総額約 2.15 億ドル

出所:外務省ホームページ、外務省及び JPF 提供資料に基づき、評価チーム作成

表 3-2 UNHCR、UNRWA に対する日本の拠出金額の推移(暦年、百万米ドル)

機関	項目	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UNHCR	拠出金総額	3,361	3,943	3,942	4,184	4,217	4,776	4,680	5,851
	日本国政府	173.5	164.7	152.3	120	126.5	126.3	140.6	167.7
		5%	4%	4%	3%	3%	3%	3%	3%
		5 位	5 位	4 位	5 位	6 位	5 位	4 位	5 位
UNRWA	拠出金総額	1,247	1,243	1,121	1,276	972	940	1,188	1,175
	日本国政府	39.5	44.5	43.4	45	43.3	33.1	50.5	30.2
		3%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	3%
		8 位	7 位	7 位	10 位	8 位	5 位	5 位	6 位

出所:UNHCR Global Report 各年、UNRWA Overall donor ranking 各年より作成

また、世界銀行により 2016 年に設立された、ヨルダンなど、難民危機に直面する中所得国に対して譲許的資金を提供するグローバル譲許的資金ファシリティ(GCFF)において、日本は全体の 19.5%を拠出しており、全 10 ドナーのうち第 1 位である²⁶。

このように、日本の難民支援に関する投入は、国際社会においても一定の存在感を示しており、在外公館アンケートにおいても、21 公館のうち 3 分の 2 に当たる 14 公館が、投入は「極めて十分だった」または「ほぼ十分だった」と回答し、ケーススタディ 2 か国も同様の回答であった。関係者インタビューにおいても、緊急人道支援や開発協力の各スキームを活用し、限りある予

²⁵ 外務省「国際機関等への拠出金等に対する評価」、行政事業レビュー、及び UNHCR Global Report より。

²⁶ 世界銀行ウェブサイト <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/fund-detail/cff>

算の範囲で十分な投入を行い、役割を果たしてきたと捉える本省及び在外公館関係者が多かった。また、ウクライナ難民・避難民支援に際しては、国際機関、JICA などを通じた支援に加え、N 連に初めて補正予算をつけ通常より規模の大きな支援を行い、JPF に対しても初めて事業を指定した緊急拠出を行うなど、既存スキームを柔軟に運用し、必要な投入を行った。

特に、補正予算を通じた国際機関へのイヤマーク拠出(プロジェクトベースの拠出)は、補正予算という予見性が低い性質の資金にも関わらず、実態としてはほぼ毎年のように継続的に、同じ募集サイクル、一定規模で提供され、国際機関から高く評価されていることが、現地調査及び在外公館アンケートによって確認された。一例として、UNHCR によれば、この 8 年間、日本は毎年 7,000 万～1.2 億米ドル規模(コロナ対策が優先された 2020 年度のみ約 2,500 万ドル)の補正予算を UNHCR 事業に拠出し、全体で 49 か国 213 件、総額約 5 億 7,613 万ドルに上った。

他方で、人道危機が多発する中、ロシアによるウクライナ侵攻の影響を受け、世界の人道アピールに対する支援総額は 2022 年に 98 億ドルと過去最高を記録したにも関わらず²⁷、個別の難民対応オペレーションが受け取る人道支援金額は減少している²⁸。難民が大量流入している地域の支援ニーズは膨大であり、いまだ十分なサービス提供が実現していない状況、食料価格高騰による支援コスト増、各国における人道アピールの充足率などに照らせば、目標達成のための投入として十分とはいえないという指摘も多数なされた。

投入のタイミングに関しては、例えば、バングラデシュでは、食料支援の減額という危機的状況に対し、WFP を通じた緊急無償資金協力(2022 年度)と、続く国際機関連携無償(2023 年度:評価対象期間外)を適時に提供するなど、迅速な投入がなされている。また同国では、他ドナーに先駆けて開始したバシヤンチャール島への支援が、国連機関及びバングラデシュ政府から非常に感謝され、外交的にも意義のある支援であった(第 4 章に詳述)。

イ 日本の難民及び難民受入れ国支援の成果(アウトプット)

個別事業の成果については、国際機関を通じた支援では、国際機関が提出する各事業の完了報告書において、所期の計画どおりに事業が実施されたことを外務省が確認している。本評価が報告書を手当てできた 10 数件の事業でこの点を確認した。NGO を通じた支援についても同様に、報告書や評価報告書において、アウトプットはおおむね達成されている。ただし、難民支援の現場においては、治安情勢を含め状況の流動性が高く、事業期間や計画の変更は多い。

例えば、「アフガニスタン及び周辺国の人道支援のための緊急無償資金協力」(2021 年度)では、パキスタンにおける国連児童基金(UNICEF)を通じた給水所の設置や給水施設の修理等により、2 州で合計 22 万人が安全な水を利用できるようになり、2 万人の生徒、28 万人以上の患者が教育・保健施設の衛生改善に裨益した。JPF の「南スーダン難民緊急支援プログラム」

²⁷ OCHA. *Global Humanitarian Overview 2023: Mid-Year Update*. また G7 進捗報告書にて、G7 の人道支援に対する ODA が、2015 年の 113 億ドルから 2021 年の 199 億ドルに大幅に増加したことが報告されている。Ministry of Foreign Affairs of Japan. *G7 Hiroshima Progress Report. Advancing Resilience in Times of Crises: Food Security and Nutrition, Migration and Refugees*. 2023.

²⁸ 例えば、別冊の別表 5-4 のとおり、ロヒンギャ避難民支援に対する 2022 年の支援総額は、2018 年以降初めて 6 億ドルを下回り、2020 年を除き毎年 70% 台であった必要額に対する充足率も、64%にとどまった。西アフリカ、中南米等では充足率 20～30% 台の難民オペレーションも多い。OCHA. *Global Humanitarian Overview 2023*.

では、2016～2018 年にウガンダ、南スーダン、エチオピア、ケニアにおいて 9 団体が実施した水衛生、教育、シェルター等の 39 事業の総裨益者数が約 130 万人であり、これは当初計画の約 1.3 倍であった²⁹。JICA がウガンダで実施中の「コメ振興プロジェクト」では、事業の一環として UNHCR と連携し、2014～2023 年に計 3,500 人以上の難民・ホストコミュニティ住民にコメ生産の技術指導を行った。これにより生産性が 1.3 トン/ha から 2.1 トン/ha に改善、収入が平均 78%向上し、子どもの教育費や、ホストコミュニティから追加で土地を借り耕作面積を広げるのに使われている。難民とホストコミュニティの信頼関係が深まったという調査結果も出た³⁰。こうしたことから、在外公館アンケートにおいては、21 公館のうち 15 公館(71%)が、アウトプットの達成状況について「高い成果が達成された」または「十分な成果が達成された」と回答した。

国際機関等への拠出金等に対する評価³¹において、難民支援を行う主要国際機関である UNHCR、UNRWA、WFP、UNICEF に対するコア拠出の評価結果を見ると、現在の評価形式となった令和 3(2021)年度以降の 3 年間、UNRWA 以外の 3 機関はいずれも総合評価「S～A+」と 9 段階中上位 2 番目まで、UNRWA は「A または A-」と上位 3、4 番目の評価であった。「評価基準 2:国際機関等拠出先の活動の成果」においては、4 機関全てが、5 段階中上位 2 番目までの「s～a」評価を得た。例えば UNRWA は、パレスチナ難民キャンプの小中学校、診療所、職業訓練校を運営しており、コア拠出はこれらの事業経費や人件費に充てられている。

なお、難民支援では、病院建設のようにプロジェクト単体として認識しやすく、日本の貢献が目に見える案件がある一方、UNHCR の難民登録や WFP の食料支援など、広範囲で大規模に行われる支援の一部に日本の支援が充当され、日本の支援のみを切り取ってアウトプットを報告、評価することが難しい場合も多い。こうした人道支援の主軸とも言える活動の一端を担うことも、オペレーション規模が大きな難民支援の現場の特徴であり、重要な貢献と捉えられる。

ウ 日本の難民及び難民受入れ国支援の中長期的な効果(アウトカム・インパクト)

ここでは、日本の難民支援政策の 2 つの目標達成状況を確認する。これらは本評価の実施に当たり整理した目標で、予め設定された指標は存在しない。そこで、GCR の 4 つの目標や、GRF における日本の宣言の進捗状況を、これらの政策目標との関連性を踏まえて確認する。

政策目標(1) 難民の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上れるよう自立を支援する
政策目標(2) 難民の発生・通過・受入・帰還・再定住地域における社会安定化、強靱な社会づくりを支援する

GRF の宣言(pledges)³²達成状況を見ると、各国政府や NGO、国際機関、民間企業、自治体などによる 1,720 件の宣言中、達成済み(Fulfilled)が 32.37%、進行中(In progress)が 63.32%、計画中(Planning)が 5.31%であった(2023 年 10 月 13 日現在)³³。UNHCR に各機関が提出する進捗報告によれば、日本の 4 つの宣言は、いずれも進行中であり、この観点からは、2 つの政策目標は進行中と言える(表 3-3)。

²⁹ IC Net Limited, *JPF South Sudan Program Evaluation. Final Report.* June 2020.

³⁰ 同プロジェクト提供資料

³¹ 外務省「国際機関等への拠出金等に対する評価」https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/pe_ar/page23_004411.html

³² Pledges は、支援金額を表明するプレッジと区別するため、UNHCR によって宣言という訳語が用いられている。

³³ GCR ホームページ。<https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions>

表 3-3 第 1 回グローバル難民フォーラムでの日本の宣言（Pledges）の進捗状況

宣言 年月日	宣言	実施状況 (最終掲載日)	進捗報告内容
2019 年 12 月 9 日	人道・開発・平和の連携(ネクサス)の 促進 政策目標(2)	進行中 (2022 年 6 月)	・ザンビアにおいて、ザンビア政府の持続可能な再定住プログラムの一環として、元難民の生計向上と現地統合を促進する JICA プロジェクトを実施(2020 年から 4 年間)。 ・ウガンダにおいて、「コメ振興プロジェクト」において UNHCR と JICA が連携して難民とホストコミュニティを支援。難民受入県の地方行政のレジリエンス強化等を実施。過去事業で策定した開発計画が世銀支援で実現。 ・パレスチナにおいて、長期化する難民状態に開発資金を呼び込むための難民キャンプ改善プロジェクトを展開中。 ・ナイジェリアに専門家を派遣し、IDP 帰還に対応した復興計画策定を支援。JICA は、IDP の基礎社会サービスアクセス支援(IOM と共同)、職業訓練を実施予定。
2019 年 12 月 9 日	日本での教育機会のためのシリア人 学生の受入れ 政策目標(1)	進行中 (2022 年 6 月)	2021 年度末までに 67 名の学生と 64 名の家族が来日、うち 39 名が修士号を取得済。(JICA によると 2022 年度末までに 73 名の学生と 69 名の家族が来日。)
2019 年 12 月 9 日	日本における難民の再定住の拡大 政策目標(1)	進行中 (2022 年 6 月)	2021 年度、マレーシアから 6 名の難民再定住を受入れ。(2020 年から年間の受入れ枠を 30 人から 60 人に拡大済)。
2021 年 3 月 15 日	難民及び受入れコミュニティのための 組織的なスポーツ及びスポーツに基づ く取組の利用可能性及びアクセスの向 上、安全で包括的なスポーツ施設への アクセスの促進・確保、スポーツイベ ントや競技会への平等なアクセスと参加 の促進 政策目標(2)	進行中 (2022 年 10 月)	・東京オリンピック・パラリンピックで難民参加を支援。 ・南スーダンで技術協力を実施中。 ・ヨルダンへボランティアを派遣し、難民及びホストコミュニティのためのスポーツイベント増加を支援。

注：()は評価チーム加筆。

出所：GCR ホームページ掲載の日本の進捗報告より評価チーム作成。https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions

政策目標(1)「難民・避難民の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上れるよう自立を支援する」

上述のように、国際機関や NGO を通じた人道支援は、インプットの量・タイミング、食料やシェルター、水衛生、保健などの支援内容から判断して、難民の生命、尊厳、安全確保に一定の貢献をしていると言える。また、安全に関する支援の成果の一例として、スリランカ北部の内戦影響地において、帰還民が安全に再定住できるよう、日本は 2002 年から継続して、累次の草の根無償(特定型：対人地雷草の根)案件を通じた地雷除去支援を続けてきた。この結果、在スリランカ日本国大使館によれば、地雷汚染エリアが最大 199km² から 2023 年 5 月末時点で 17km² まで削減された³⁴。

GCR の目標 2 でも掲げられている自立支援(就労、移動、就学、貧困が指標)に関しては、難民の移動や就労に制限を設けている受入れ国があることから十分な対応が難しいケースもあるが、状況的に可能な国では生計向上支援が行われ、地方行政や教育支援と合わせて、難民のホストコミュニティへの統合に貢献している。ただし、補正予算を通じた国際機関による支

³⁴ 地雷除去は帰還民のみが対象なわけではないが、帰還民個々人の安全に加え、農業など生計活動を通じた自立促進につながるという意味でも目標 1 に貢献している。また、帰還先の社会の安定という意味では、目標 2 にも貢献していると言える。なお草の根無償において、地雷除去支援には、通常の上限額 1,000 万円ではなく、上限額 7,000 万円が適用される。

援は 1 年程度、NGO による支援も数年で終了となり、国際的な支援の減少や難民の移動によって外部条件も大きく変わる場合があるなか、成果が持続するかは未知数の部分がある。

阻害要因としては、上述の移動・就労の制限に加え、登録をしていない難民が多い国では、支援をどう届けるかという課題があり、地域に対する支援を行う等の対応を行っている。また、対象国によっては、不安定な政権や経済悪化により受入れ国住民が難民支援に否定的だったり、政権批判につながる可能性がある、国際的な経済制裁や、二国間支援停止中であるなどの理由から限定的な支援しか行えないケースがある。さらに、治安や受入れ国の方針によって、JICA の活動が制限され、国際機関や NGO を通じた支援のみとせざるを得ないケースがある。

また、難民個人の安全や自立を目指す政策目標(1)に関連する GCR 目標として、第三国定住の拡大がある(GCR 目標 3)。表 3-3 のとおり、日本も第三国定住を GRF の宣言としている。欧米を中心とする全 22 の受入れ国の半数は年間 1,000 人以上を受け入れており、年間 60 人を上限とする日本は、全体の 20 位(2022 年)³⁵と受入れ規模は小さい。しかし、アジア初の第三国定住受入れ国である日本は、アジアにおける難民保護のパイオニアとして見られている³⁶。

また、UNHCR によると、国際的に第三国定住は増加していない³⁷が、近年、教育や労働の枠組みで難民を受入れる「補完的保護」(complementary pathways)が世界的に広まってきた。これに類する日本の取組として、GRF の宣言の一つでもある、留学生受入れ事業「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム(JISR)」(JICA 実施)がある³⁸。2022 年度までに、合計 73 名の留学生と 69 名の家族が来日し、プログラム修了者のうち希望者全 45 名が日本で就職した。日本国政府としては、JISR は、第三国定住が目的ではなく、留学生受入れ事業の一環と位置付けて実施している。出身国が帰還できる状態になるまでの補完的な保護と解釈することができ、実質的には補完的保護に資する好事例として UNHCR から評価されている。

政策目標(2)「難民・避難民の発生・通過・受入・帰還・再定住地域における社会安定化、強靱な社会づくりを支援する」

この目標には、大きく分けて難民受入れ国・地域社会(通過、再定住地域を含む)の負担軽減を通じた社会の安定化支援(GCR 目標 1)と、帰還先(難民発生国)への支援(GCR 目標 4)が含まれる。受入れ国の負担軽減については、例えば日本は、シリア難民を受け入れているヨルダンにおいて、JICA の無償資金協力を中心に、難民の流入により負担がかかっているインフラ(水・保健・ゴミ処理など)に多くの支援を実施してきた。こうした負担軽減は、ホストコミュニティと難民の間の資源や社会サービスをめぐる争いの防止、社会の安定化につながる³⁹。トルコでも同様に、「地方自治体環境改善事業」(円借款)を通じて難民受入れ地域における自治体の公

³⁵ UNHCR Resettlement Data Finder: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/resettlement/resettlement-data>

³⁶ 日本の第三国定住受入れ実績は、2010～2022 年度、計 250 人(90 世帯)。2020 年度に受入れ枠を年間 30 人から 60 人に拡大したが、新型コロナの影響を受けた。その後、2022 年度から年間 50 人(36 世帯)と実績が拡大し始めた。当初はタイ、続いてマレーシアに滞在するミャンマー難民のみを対象とし、現在はアジア地域に滞在する難民(国籍を問わない)を受け入れている。

³⁷ UNHCR Resettlement Data Finder: <https://www.unhcr.org/what-we-do/build-better-futures/long-term-solutions/resettlement/resettlement-data>

³⁸ 別冊に詳述。

³⁹ JICA が UNOPS を通じて実施した、難民受入れ地域の配水管網改修支援(国際機関連携無償)でも、これを示唆するインパクト評価結果が出ている。JICA「ヨルダン国ヨルダンにおけるシリア難民への平和の創出に係るインパクト評価」2023 年 2 月

共インフラ(上下水道施設など)の改善を行ってきた。難民通過国としては、モルドバにおいて、国際機関や NGO を通じたウクライナ難民支援に加えて、難民流入による負担軽減のための医療器材提供(無償資金協力)を行っている。

また、政策目標(1)に関わる難民支援においても、国際機関や NGO を通じた水衛生、保健などの公共サービスや、農業、職業訓練などの生計向上支援等は、多くの場合、難民だけでなくホストコミュニティ住民も対象に実施されている。これは、元々貧しいことが多いホストコミュニティの負担軽減、不満解消を意図しており、受入れ国政府とドナー・国際機関が支援枠組みの中でその割合を取り決めている場合もある。職業訓練研修や、子どもの遊び場などに両者が参加することで、交流が生まれ、平和的な共存、社会の安定につながると考えられる。また、日本が多数の国で資金を拠出している WFP は、難民に対する食料支援において、ホストコミュニティからの野菜などの調達や、現物でなく現金配布システムを採用することでホストコミュニティ経済との交流、統合を促進するなどの工夫を行ってきた。

難民問題の恒久的解決策(Durable solutions)は、安全で尊厳のある自主的な帰還、庇護国(受入れ国)における社会統合、第三国定住(本国への帰還、受入れ国への滞在が不可能な場合)の3つである。政策目標(2)は、このうち帰還支援と受入れ国の社会統合支援にも関連している。最適策は国・状況により異なり、帰還を優先する受入れ国においては、受入れ国支援はあくまでも負担軽減や開発支援という位置付けだが、ウガンダやザンビアのように難民の社会統合を進める国では、日本は表 3-3 のとおり、主に JICA の技術協力を通じてこれを支援してきた。ザンビアは、本国の紛争が終結し帰還可能な状況でも受入れ国に残ることを選んだルワンダ、アンゴラ出身の元難民の統合を支援しており、特徴的である。長期的な開発支援が可能な JICA の存在は、政策目標(1)の自立支援や政策目標(2)の社会の安定・強靱な社会づくりの促進要因だと言える。ただし、受入れ国の中でも開発が進んでいない場合が多い難民受入れ地域への支援を、被援助国が開発政策の優先分野に照らして、開発資金を当該地域の支援に充てることに合意するかどうかにより左右され、こうした支援をどの国でも実施できるとは限らない。

帰還先の支援(GCR 目標 4)は、内容的には人道・開発支援と類似しているが、HDP ネクサスの「P(平和)」に当たると解釈でき、重要性が高い。日本は、アフガニスタン、パキスタン、ウガンダ、スーダン、南スーダン、イラク、シリア、スリランカ、ミャンマー、コロンビア等で、生計支援やインフラ整備、地雷除去等の支援を行ってきたが、その多くは大規模ではない。また難民支援という文脈ではなく、紛争国における平和構築・復興支援として実施されている場合もある。OECD 調査によれば、ドナー全般でも同様の傾向がみられ、2018-2019 年の二国間ドナーによる被援助国向けの難民支援のうち、難民出身国(帰還先)への支援はわずか 6%であった⁴⁰。この背景として、UNHCR によれば、世界的に見ても安全で尊厳のある帰還は進んでいないことがある。かつては、新たな難民危機が発生しても、帰還が進む難民オペレーションもあり、世界の強制移住者数は横ばい傾向だったが、第2章で示したように、直近10年は急増している。

以上を踏まえ、在外公館アンケートでは、政策目標の達成状況について、21 公館中 13 公館(62%)が「高い成果が達成された」、「十分な成果が達成された」と回答した。他方、8 公館

⁴⁰ Hesemann, J., H. Desai, and Y. Rockenfeller (2021) *Financing for Refugee Situations 2018-19*, OECD Publishing, Paris.

(38%)は、帰還が進んでいないこと、受入れ国政府の方針や治安上の制約で十分な活動ができないことなどを理由に、「一部課題がある」、「余り成果が確認されなかった」と回答した。

以上より、有効性の評価については、「難民及び難民受入れ国支援」の有効性は、「高い」と結論できる。前節で述べたとおり、日本国政府は国際会議で表明した主なインプットを達成しており、インプットの量とタイミングでも国際的に一定のプレゼンスを示してきた。個別事業においてもアウトプットがおおむね達成されており、これらは総体として、難民・避難民の生命、尊厳、安全の確保と自立、受入れ社会や帰還先の社会安定化に貢献してきたと言える。

一方、国際社会全体としてみれば、拡大を続ける難民危機への投入は足りておらず、強制移住者数が増え続けている。日本一国で解決できる問題ではないが、HDP ネクサスの「P(平和)」への支援、つまり難民出身国における紛争の政治的解決・和平合意、治安確保、政府や治安部隊に対する国民の信頼醸成といった、難民発生要因への対応と、社会の安定化を通じて紛争再発を予防し、帰還・再定住を支援する重要性が増していると言える。このためには、難民帰還の視点を含めた平和構築支援や、ODA のみならず政治外交的な介入も必要であり、日本国政府としてこれにコミットするという政治的意思が必要となる。これに人道支援と開発支援(インフラ整備や生計向上支援等)が揃うことで、難民の発生抑止、帰還につながることを期待される。

(3) プロセスの適切性

ア 「難民及び難民受入れ国支援」に関する援助政策策定プロセスの適切性

「人道支援方針」(2011 年 7 月)は、当時の国際社会の趨勢を踏まえ⁴¹、外務省内の幅広い関係部署が議論を行い、省内決裁を経て策定された。上位政策である当時の政府開発援助大綱(2003 年 8 月)、及び旧開発協力大綱(2015 年 2 月)では、「人間の安全保障」が基本方針の一つとされ、重点課題において、平和構築、難民支援が明記されている。これらの方針が反映されて、「人道支援方針」及びそれ以降の関連政策が策定されていると判断される。2016 年以降は、難民関連支援に関する国際会議等において日本の難民支援に関するコミットメントが表明されている。2019 年の GRF では、1)HDP ネクサスの促進、2)シリア人学生の日本への受入れ、3)日本における難民の再定住の拡大、4)スポーツへのアクセスの促進が宣言されている。これまで、「難民及び難民受入れ国支援」に特化した政策文書はないものの、国際情勢を踏まえて関係者間で適宜協議を持ち、適切なプロセスで共通理解を醸成していると判断される。

イ 「難民及び難民受入れ国支援」に関する援助政策実施プロセス・実施体制の適切性

本節では、効果的・効率的・迅速な援助実施、HDP ネクサスの促進、人道支援要員の安全確保、モニタリング実施、及び旧開発協力大綱の視点への配慮について、援助政策実施プロセスと実施体制の視点から分析する。これらの項目に着目する理由として、「人道支援方針」では、対応方針として、迅速性と効率性の追求、HDP ネクサスの促進(当時は、切れ目のない支援、と表記されている)、人道支援要員の安全確保、モニタリング実施、が記載されている。(同方針に明記されている「マルチ・バイ連携」や NGO との連携は、次節で分析する)。また、旧開発協

⁴¹ 2011 年、「アラブの春」の民主化運動が中東・北アフリカに広がり、シリア内戦が勃発。シリア危機と称する世界最大規模の難民危機が発生した。

力大綱の視点への配慮は、2022 年度 ODA 評価「過去の ODA 評価案件（2015～2021 年度）のレビュー」にて、ODA 評価と開発協力大綱の結びつき強化が提言されていることによる。

（ア）効果的・効率的・迅速な援助実施

本節では、支援スキーム（図 2-3 参照）ごとの特性を整理することで、効果的、効率的、迅速な援助実施が行われていたかを分析する。

緊急無償資金協力については、支援国を担当する外務省の各地域課が、緊急時に現地大使館等を通じて情報を確認し、緊急・人道支援課に伝え、外交的意義の観点も踏まえて当該支援を実施すべきかどうかを協議する。スピードが重要であり、効率的・迅速に実施するために、他の無償資金協力と比較すると実施決定まで簡略化した手続きが取られている。財務省との協議が必要な点は共通であるが、閣議決定は必要とせず、閣議で外務大臣が実施について発言を行うこととしている。近年、緊急無償資金協力の多くは、制度上は可能な被災国政府に対してではなく、国際機関を通じて実施され、国際機関からのアピール（支援要請）が支援の前提となることが多い。国際機関がアピールを出す際は、現地政府を含む現地人道支援の常設調整メカニズムでの協議に基づき、現地政府の承諾の下、アピールを提出している。アピール等の情報も参考にし、日本が具体的にどのような支援を行うかは、現地 ODA タスクフォースを経由せずに、国際機関と外務省本省によって議論が進められていることが多く、この際、あらかじめ日本の支援の考え方を国際機関に共有し、現地の緊急ニーズを国際機関等に確認しながら案件形成を行うことにより、効果的・効率的な案件形成・採択が行われている。このようなプロセスを取ることで、迅速性が確保されるとともに、緊急人道支援の専門を持つ国際機関と連携することで支援の質が保たれている。また、緊急無償資金協力はその目的から、支援期間を約半年とすることが多い。

難民支援に占める割合の高い、補正予算を通じた国際機関へのイヤマーク拠出によるプロジェクトベースの支援は、各国際機関からの提案書を基に審査が行われている。外務省の主管は、各国際機関の担当課であり、複数の部局が関与している。例年 7 月頃に外務省本省の連絡を受けた大使館が、現地国際機関事務所に対して提案（コンセプトノート）を依頼し、12 月頃の審査結果を受け、国際機関側が正式なプロポーザルを作成し、3 月頃に支援が決定、翌年度 4 月頃に開始される。国際機関は、短期間でコンセプトノートの提出を求められることもあるため、時宜を得た対応のために、ニーズの把握・共有が重要になる。在外公館アンケート調査によると、在外公館では、国際機関などが実施するニーズ調査結果を事前に関係者間で共有して現地のニーズを把握している。対象国の中では、邦人の立入りが困難な地域もあり、類似調査の実施による裨益者への負担を軽減する点からも、関連調査の情報を活用することは適切と考えられる。

国際機関からは、定期的な申請サイクルで比較的スムーズに支援ギャップに対応できることから、本スキームによる継続的支援を期待する声が聞かれた。また、在外公館アンケート調査からは、本スキームが複数年にわたり難民支援の中心となっている国があることが確認された。原則的には、補正予算による支援は、「義務性」「予見不可能性」「緊要性」「代替不可能性」の要

件を満たす必要があるため⁴²、単年度のプロジェクトが前提で長期的な視点での案件形成には適しておらず、緊急ニーズに対応する案件が採択されやすい。割り当てがない年もあり事前の計画が立てにくく、HDP ネクサスを意識した中長期的なニーズに対応するには支援期間が短い。国際機関からは、他ドナーと比較すると、申請から支援決定・拠出までに時間がかかるとの指摘もあった。

国際機関連携無償は、上記 2 スキームと比べ、より中長期の開発支援に活用されているが、JICA による無償資金協力に比べると実施までの期間が短く、より緊急ニーズに対応しやすいことから、実態として人道支援と開発支援の要素を持つと言える。交換公文(E/N)を締結する資金供与先は国際機関だが、二国間援助の一環と位置付けられ、相手国政府から要請があり通常の二国間 ODA と同様の採択プロセスが採られている。二国間 ODA を担当する国際協力局(以下「国協局」)の支援国担当の国別開発協力課が主管し、連携する国際機関に対して一定の関与が行われている。国際機関連携無償では、大使館が現地国際機関から難民の自立支援について相談を受けて事前協議を行い、案件のアイデアについて大使館から積極的な提案を行っていることが確認された。支援期間は 1 年～3 年程度と、緊急無償や補正予算による拠出事業より長いが、技術協力プロジェクトと比べれば短い。難民・避難民の長期化が進む中で、インフラ支援以外に活用される際は、HDP ネクサスを推進するには、本スキーム単体では支援期間が限定的とも考えられる。長めの期間設定とし、補正予算拠出事業や JICA 技術協力との連携も一案である。

以上のほかに各国際機関のコアファンドへの拠出金がある。コアファンドへの拠出金の用途は、各機関に委ねられており、人件費や資金ギャップの大きな活動などに充てられている。例えば UNHCR は、コアファンドを活用してバングラデシュのロヒンギャ避難民の登録事業を実施している。個別事業ごとの承認は不要なため、状況に応じた迅速な対応が可能となっている。また、UNHCR が迅速なオペレーションを行うために、UNHCR の中であらかじめポリシーやプロセスを決めておき、どのような物資の備蓄をどこにおくか等を決定するなどを、国際機関のコア予算部分への拠出の中で対応しており、効率的・効果的な支援を支えている。

日本の NGO が人道支援を実施するために設立された JPF を通じた支援では、政府と NGO が一緒に人道支援スキームを持つという JPF のコンソーシアムの仕組みや、加盟団体との協議・プログラム化によって、政府と NGO 間の信頼関係の向上、各 NGO の特性をいかした多様なニーズに迅速に応える支援が可能となっており、日本の強みと言える。JPF においては、危機発生直後の初動時とそれ以外で採択プロセスに違いがあることを確認した⁴³。発生直後の初動時は、迅速性を確保するために、NGO からの事業計画を事務局が分析し、事業審査委員会にメールで配信して審議に諮られる。それ以外は事業審査委員から成る分科会⁴⁴を通し、複合的、包括的な視点を専門家から得ながら事業審査が行われている。JPF からは、スピード感に

⁴² 外務省の説明による

⁴³ JPF からのヒアリングによる

⁴⁴ 事業審査委員はそれぞれの専門性を有するが、全てのセクターを審査する要件には欠けるため、必要に応じて専門家を分科会委員として招へいして分科会を開催する。分科会で委員のコメントを取りまとめて事業審査委員会に送り、そこで案件の妥当性を確認した上で事業審査が行われている。

においては改善の余地があるとの指摘があり、迅速化の検討が進められている⁴⁵。

他方、JICA は、自然災害に対する国際緊急援助スキーム（緊急援助隊及び物資支援）を持つものの、紛争に起因する難民支援には適用されない。多様な開発支援スキームを持つが、通常の案件採択プロセスを経ると事前調査や審査に時間を要するため、緊急期からの迅速な支援には、既存の技術協力プロジェクトを通じた支援や、上記プロセスが不要で早期開始可能な調査スキームを活用している。そして難民長期化が課題となっている状況においては、緊急援助団体の活動縮小・撤退後も同地域で継続的な支援を行い、中長期の開発支援スキームを活用して、受入れ国や帰還先での中長期的な開発ニーズや平和構築支援に込めている。

また、世銀への有償資金協力を経由した（GCFF を通じた）難民支援は、国際開発金融機関である世銀の知見をいかした比較的新しいスキームである（第 2 章参照）。開発資金を難民及び受入れ国支援に活用している点で、受入れ国の負担軽減に資するとともに、HDP ネクサス促進の取組の一つと考えられる。中東・北アフリカ地域及びモルドバに対する GCFF を通じた有償資金協力は国協局国別開発協力第三課が担当している⁴⁶。

以上から、危機発生直後の緊急支援については、迅速な対応が可能となるスキームを活用し、専門性を持つ国際機関や NGO を中心に実施されていることから、迅速性及び効率性が確保されていると考えられる。さらに、国際機関等が実施するニーズ調査の情報を適時に共有・把握していることが、緊急時への効果的な支援を可能にしている。他方、長期化した難民に対する支援としては、支援期間が比較的短期間に限定されているスキームが多く、対応が限定的となることから、異なるスキーム間の情報共有や連携を図るなど、より効果的な支援を行うための工夫の余地があると考えられる。

（イ）HDP ネクサスのための取組と実施体制の適切性

本節では、HDP ネクサスを推進するための実施体制が適切であったか、実施プロセスにおいてどのような対応がなされたかを確認した。

まず、日本の支援体制の優位性としては、人道支援と開発支援が同じ ODA として行われており、この点で HDP ネクサスを促進しやすい⁴⁷。より具体的には、前述したように多様な支援ツールを持ち、人道支援のプロである国際機関を通じた支援、現地住民に寄り添い現場に精通した NGO を通じた支援、開発支援のプロである JICA を通じた支援、民間セクターとの連携支援など、多彩な支援が実施されている。特に、二国間協力において現場に深く入り込んで開発支援を実施する JICA の存在は他ドナーにはない貴重な支援主体であり、日本の強みといえる。支援国の事情をよく知る主体が、同国の開発政策に沿って支援を行うことはバングラデシュをはじめ高く評価されている⁴⁸。また、国際機関を通じた支援案件は、難民とホストコミュニティの双方を支援対象とした案件があり、HDP ネクサスの視点に立った、難民・避難民の自立に深く関連する教育や生計向上支援、受入れ国・ホストコミュニティの負担軽減や開発につながる支援が含まれていることも確認された。

⁴⁵ 外務省からの情報

⁴⁶ 外務省「報道発表」（2023 年 2 月 14 日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_001287.html

⁴⁷ ドイツやアメリカは人道支援と開発支援の担当省が異なり、別予算となるため連携がしにくい。

⁴⁸ 在コートジボワール日本国大使館からも同様の回答があった。

一方で、スキームによって担当課が異なり、外務省本省レベルで難民支援の全体像を把握している部署はない(主なスキームごとの主管・実施主体を別冊に示す)。国際機関を通じた支援のうち、緊急無償資金協力は、緊急・人道支援課が、国際機関連携無償は、国協局の支援国を担当する国別開発協力課が、国際機関へのコアファンド拠出や補正予算を通じた拠出は、各国際機関の担当部署が局内では担当している。JPF を通じた支援と N 連は、国協局の民間援助連携室が担当している。また、例えばミャンマーとバングラデシュ、アフガニスタンとパキスタン、タジキスタンのように、難民発生国と受入れ国を担当する課が複数部署にまたがっている場合もある⁴⁹。このような体制では、案件形成時に、HDP ネクサスを意識した、支援の全体像や方向性の協議が行われにくい懸念がある。必要な協議が行われてはいるものの、例えば、緊急無償が出される時は、緊急・人道支援課は迅速な対応が求められるため通常は外務省の地域課と協議しており、HDP ネクサスの観点から UNDP を担当している地球規模課題総括課や二国間 ODA を担当している国協局の国別開発協力課とフォーマルな形で協議することは必ずしも行われていないことが確認された。同じ国際機関が、国際機関連携無償と補正予算を通じた拠出を受け取る場合の連携・調整についてはほとんど行われていない。なお緊急・人道支援課は、JICA 平和構築室とは不定期に打合せを行っている。

現地の体制では、日本の現地大使館には人道支援担当は配置されておらず、スキームに応じて外務省本省の各主管部署と連携し、大使館の経済協力班が対応している。在外公館アンケート調査からは、大使館が人員不足のため実施体制は強くなく、各館に難民支援担当官や援助調整担当官を配置するとより手厚いフォローが可能になるとの指摘があった。国際機関や JICA など多様なスキームを組み合わせる重要性の一方で、現地 ODA タスクフォースで、国際機関経由が大半を占める難民支援について協議していない国があることも確認された。このような国では、JICA 事務所が案件形成段階から協議に参加する機会がなく、国際機関を通じた支援について直前まで関知しないケースも見られた。他方、人道支援に余り関わらない JICA 事務所に対して、大使館から随時インプットを行うなど、日頃から密なコミュニケーションを取っている大使館もあった。また、急激に支援ニーズが増加した国では当初、JICA や NGO などの実施機関の実施体制整備が支援規模に追いつかない状況が生じたことも報告された⁵⁰。

また、JICA では、既存の開発支援案件を通じて難民やホストコミュニティ支援を行う場合があるが、こうした案件は農業や教育などを主目的としている。その際、プロジェクト文書(PDM)や予算面で難民支援が十分に位置付けられていないケースも見受けられた。HDP ネクサスの観点から難民へより効果的な支援を行うためには、JICA 本部の難民支援方針を主導する平和構築室と農業などのセクターを担当する各部署との更なる連携が必要と考えられる。

日本の NGO を通じた支援スキームでは、緊急人道支援を行う JPF と復興・開発支援を主な対象とする N 連とで基本的な役割分担ができている⁵¹。JPF を通じた NGO による支援では、

⁴⁹ この事例では、ミャンマーは国別開発協力第一課の担当だがバングラデシュは国別開発協力第二課が主管、アフガニスタンは国別開発協力第三課の主管だがパキスタンとタジキスタンは国別開発協力第二課が主管。緊急無償資金協力に関わる地域課では、ミャンマーは南東アジア第一課、バングラデシュとパキスタンは南西アジア課、アフガニスタンは中東第二課、タジキスタンは中央アジア・コーカサス室がそれぞれ主管。

⁵⁰ 在モルドバ日本国大使館からの在外公館調査の回答

⁵¹ 外務省からのヒアリングによる

NGO は事業審査委員である外務省から有用な示唆を得ているが、対財務省向けの説明方針へのアドバイスが多く、より政策面でのアドバイスを期待していることが確認された。JPFのヒアリングでは、当該国に対する支援の全体戦略を強化し、国際潮流に沿って、人道と開発の連携を直線的(リニア)ではなく同時に並行して、初動から開発の視点を入れることが重要であり、例えば、JICA と JPF が一緒に補完性を保ちながら一つのプログラムを実施するのが望ましいとの指摘があった⁵²。一方、JPF 事業で人道支援を実施した NGO が、同地域で N 連に申請し、JPF 事業後も引き続き N 連事業で活動する好事例が確認された⁵³。NGO 側の発意に加えて外務省・大使館からも両スキームの連携強化を推進できれば、支援の継続性や HDP ネクサス推進につながると言える。そのためには、実施期間も含めた柔軟なスキーム運用検討(例:現場の状況に応じた、N 連の 3 年を超えた継続・延長の柔軟な検討等)の必要性も見受けられた。

以上から、スキームの特性をいかして連携することによって、HDP ネクサスを推進する素地はあるものの、特に案件形成時において、HDP ネクサスを意識して協議する体制には課題が見られた。また、HDP ネクサスについては、結果の有効性で記載したように、HDP の「P(平和)」の支援強化なくして難民問題は解決せず、安全で自発的な帰還につながるような支援を実現するためには、ODA を超えた支援体制も求められる。

(ウ) 人道支援要員の安全確保のための取組

難民支援においては、安全状況から邦人による直接の支援は困難であることが多い。例えば、南スーダンのように、首都市内が渡航安全レベル 3、それ以外のエリアがレベル 4 と非常にリスクが高い国では、難民・避難民支援を含む人道支援は、原則として国際機関を通じた協力に限定されている。国際機関経由の支援の場合は、国連など各国際機関が安全基準を設定し活動している。国連安全保安局(UNDSS)などを通じた安全情報や定期連絡システム、地域を知る現地 NGO などの活用などが行われている。例外的に事業を実施する日本の NGO については、具体的な安全対策を講じることが採択・活動条件として要求される。それ以外の一般的な支援においても、支援国の状況に応じては安全体制や安全配慮専門人員の配置が案件実施の条件とされる。また多くの案件において、現地安全情報の事前ブリーフィング、緊急時連絡体制の構築、危険度の高い地域訪問の事前承認などが実施されている。なお、JPF からは、日本の NGO は人道支援のプロとして自負があり、安全管理も学んでいることから、外務省の海外安全情報による渡航制限を外してもらえよう丁寧に交渉をしているとのコメントを得た。

(エ) モニタリングの実施、モニタリング結果の公開・有効活用

JICA や NGO を通じた支援は、他の開発案件と同様にスキームごとに定められたモニタリング・評価が実施されている。また、GRF の宣言に関するモニタリングは、外務省が JICA 等から情報を収集し、UNHCR に定期的に報告している(現段階の進捗状況は結果の有効性を参照)。

国際機関への拠出による個別事業は、国際機関が提出する完了報告書に基づき実績・成果が外務省によって確認されている。また、人道援助に関する協力地域は危険度が高く、実施・

⁵² JPF からのヒアリングによる

⁵³ 一例として、ピースウィンズ・ジャパンによるウクライナ支援。ロシアによる侵攻時の緊急対応期には、ウクライナ国内外における難民・避難民支援 JPF を通じて実施。一部、可能な地域から N 連を使った復旧復興支援を実施。

モニタリングが非常に難しいケースがあるため、国際機関の支援を得て治安・安全対策を講じた上で邦人による現地視察を実施するといった取組もみられる⁵⁴。在外公館アンケート調査からは、国際機関を通じた支援は、モニタリングやフォローアップ体制が弱いとの指摘が複数あり、JICA 事業のようなモニタリング体制の強化が必要との指摘もある。また、在外公館によっては、「退避勧告」が出て退避公館⁵⁵で職務を行っているために現地での十分なモニタリングが困難な場合もあることや、案件視察・管理のための国内旅費の予算が十分でないため、現地で各国国際機関の活動をモニタリングする制約となっているとの指摘もあった。

モニタリング結果の公表については、国際機関を通じた支援の報告書は公表されていない。報告書は大使館や外務省本省の担当課に分散して保管されており、本評価が日本側から入手できた報告書、計画書は非常に限定されていた。外務省や大使館のホームページにおいても、案件の内容に関する情報は数行程度の報道発表であり、補正予算による拠出案件の情報は、外務省側では報道発表もない。このように案件情報の公開の面では課題が見られた。

一方、JICA 事業では HDP ネクサスや難民支援の取組の広報に力を入れている。ホームページでは、「つながる世界と日本」の特設サイトの中で、「難民について調べてみよう」のサイト⁵⁶があり、世界の難民の状況と日本の支援をわかりやすく説明している。同サイトからは、関連する映像や、JICA と UNHCR との連携に関する資料、外務省を含む関連機関にリンクすることができる。さらに、ウガンダでの人道と開発をつなぐ支援は、JICA のプロジェクトヒストリーとして漫画版(ホームページで公開⁵⁷)と出版本⁵⁸が公表されている。

このほか、国際機関へのコア拠出については、各機関の年次報告において事業面、行財政、組織管理、財務管理面などの進捗やパフォーマンスが報告されている。また、各機関は一年間の実績を報告書にまとめ、国連総会において報告している。なお、以上の国際機関への拠出のうち、次年度予算概算要求を行う予定の当初予算任意拠出金については、外務省において、「国際機関等への拠出金に対する評価」を行いホームページで公開している。本評価は、各拠出金を所管する担当課室から提出された評価シートを基に、4 つの評価基準について「評価の着目点及び評定の目安」に沿って確認を行い、評定を付している。これらの評価結果は、当初予算額を検討する際の参考とされている。

このように、個別事業のモニタリングはある程度行われているが、当該国への難民支援全体の明示的な目標や方針の達成度という意味でのモニタリング及び評価は行われていない。

(オ) 旧開発協力大綱の視点への配慮(環境への影響、社会的弱者配慮、女性参画など)

外務省によれば、旧開発協力大綱の視点は、改定された開発協力大綱においても変わっておらず、全ての視点への配慮は、案件形成の時点で行われている。日本の開発協力大綱の基本方針や改定は、開発政策の方向性に影響するものとして、国際機関側でもフォローしていることは、外務省からのヒアリングで確認するとともに、現地調査で主要国際機関から同様の回

⁵⁴ 在ベネズエラ日本国大使館からの在外公館調査の回答

⁵⁵ 在シリア日本国大使館は、バイルート臨時事務所を開設している。イエメン大使館はサウジアラビアに退避中。

⁵⁶ JICA「難民について調べてみよう」、https://www.jica.go.jp/aboutoda/find_the_link/part1/refugees.html

⁵⁷ 漫画本、https://www.jica.go.jp/Resource/publication/manga/ve9qi80000006l5r-att/uganda_refugee.pdf

⁵⁸ 出版本、https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/projecthistory/post_32.html

答を得た。NGO を通じた支援においても、提案書の募集要項に関連情報が記載され、提案書の審査時に整合性が確認されていることを確認した。JICA では、案件の一般的な手続きとして、JICA 環境社会配慮ガイドラインとそれに基づく意義申立手続き要領⁵⁹によって、環境への影響配慮や女性を含む社会的弱者配慮が、案件形成時から実施・モニタリング、事後評価において行われている。女性参画やジェンダー配慮については、案件形成時に目的・内容によってジェンダー分類が実施され、それぞれの定義・要件が共有されて実施・モニタリング、事後評価が行われるとともに、JICA 事業における分野ごとのジェンダー主流化の手引きに基づき配慮されている⁶⁰。これらは JICA による難民関連支援においても適用されている。

ウ 多様な援助主体との効果的な連携

難民支援が必要とされる多くの国では、現地政府と国際機関、ドナーの間で調整を行う調整フォーラムが構築されており、日本はこうした枠組みに参加し、難民の支援ニーズを確認し、支援の重複を避けている。例えばウガンダでは、最高意思決定機関である CRRF Steering Group、その下に Inter-Agency Coordination がある。バングラデシュでは、主要国連機関及びドナー代表国等からなる SEG (Strategic Executive Group) が首都ダッカにあり、避難民が集中しているコックスバザールに国連が取りまとめる ISCG (Inter-Sector Cooperation Group) が設置され、バングラデシュ政府と協議の下、共同対応計画(JRP)が策定されている。SEG は、バングラデシュ政府と調整しながら、ISCG に対して避難民対応全般の戦略的な方向性を定め、支援の質を確保するための働き掛けを行うといった役割を担っている。日本を始めとするドナー国は、JRP を踏まえて各国の支援内容を、ドナー会合などを通じて調整している。バングラデシュでは、ミャンマーからの避難民支援に加えてホストコミュニティ支援のために必要な支援・予算が JRP に組み込まれている。

既述のとおり、日本の「難民及び難民受入れ国支援」は、多様な援助主体が実施する多様な支援スキームを持ち、状況に応じた支援スキームを組み合わせることで効果的な支援が実施されている。補正予算を含め日本の資金拠出は、国際機関から高く評価されており、この点で「人道支援方針」にある「マルチ・バイ連携」は実践されていると言える。これらの形成・実施においては、大使館と国際機関の担当者が密にコミュニケーションを取っていることも確認された。国際機関などとの効果的な連携の好事例を別冊に掲載する。

また、NGO や民間セクターなど、多様な主体との連携は既に行われている。各国の大使館が、JICA、国際機関、NGO、民間企業等の関係者とのつなぎ役を果たしていることが調査を通じて確認された。民間企業との連携事例としては、バングラデシュにおいて、WFP と株式会社ユーグレナの連携による、ホストコミュニティの貧困農家に対する緑豆の栽培指導と雇用、栽培食物の買い取りと避難民への食料供給(国際機関連携無償を活用)や、日本の ODA と直接連携はしていないものの UNHCR と株式会社ファーストリテイリングの連携によるキャンプ内での縫製技術研修と学んだ技術を活用した生計向上支援がある(別冊に詳述)。

連携の課題としては以下が挙げられる。

⁵⁹ JICA「環境社会配慮ガイドライン」、<https://www.jica.go.jp/about/organization/environment/guideline/index.html>

⁶⁰ JICAGA「ジェンダー平等と女性のエンパワメント」、<https://www.jica.go.jp/activities/issues/gender/index.html>

- 各支援スキームを主管する外務省本省内の連携と JICA、NGO など関係機関との連携・調整体制の構築
- 大使館、JICA、現地政府、国際機関との現地での連携・調整体制の構築
- つながりが希薄な各国国際機関同士の連携・調整体制の構築
- ドナーと国際機関連携による「人道支援に特化した地域基金の設立」など、既存の国際機関・基金以外の基金への資金拠出等、より柔軟な支援ツールの積極的な検討⁶¹

以上より、本政策の策定プロセス、及び実施プロセスは、おおむね適切であると判断される。特に上記イ(ア)に記載のとおり、緊急対応が可能なスキームや連携先の特性をいかし、現地のニーズ把握、他ドナー間との調整メカニズムも活用して、支援の迅速性及び効率性が確保されている。また、イ(イ)のとおり、HDP ネクサスのための取組みと実施体制では、多様なスキーム・主体による支援は日本の強みであり、特に開発主体である JICA の存在は人道と開発をつなぐ支援を行う促進要因となっている。開発支援に資する GCFF のような新しい資金メカニズムへの参画もみられる。イ(ウ)人道支援要員の安全確保と、イ(オ)旧開発協力大綱の視点への配慮も適切に行われている。ウの多様な援助主体との効果的な連携は、各支援国における難民政策の違いによる政治的な対応が困難な中でも、多様な主体との連携による好事例が生まれている。

一方、難民問題の長期化に伴い重要性を増す HDP ネクサスを効果的に行うためにはいくつかの課題が確認された。外務省本省では、多様な支援スキームごとに主管部署が細分化されており、案件形成・採択において、当該国の難民支援全体を見据えた十分な協議を行う場は設置されていない。国際機関を通じた人道支援は、ODA タスクフォースで協議されないこともあり、HDP ネクサスの主要な実施主体である JICA や NGO が案件形成に関与する機会はほとんどない。国際機関連携無償と NGO を通じた支援や JICA の開発支援との連携もほとんど見られない。補正予算による国際機関を通じた支援は、緊要性が要件の 1 つだが、複数年にわたり難民支援の主要スキームとなっている国もあり採択基準が曖昧である。また、HDP ネクサスを指すためには実施期間が短いスキームが多くかつスキーム間の連携が余りみられないこと、国際機関案件のモニタリング・情報公開が不十分であることなど、いくつかの課題が確認された。したがって総合的にみると、本政策のプロセスの適切性は「一部課題がある」と判断した。

2 外交の視点からの評価

(1) 外交的な重要性

難民及び難民受入れ国支援の外交的な重要性として、国際的優先課題への対応を通じた外交的プレゼンスと、地域の安定、日本の経済発展との関連性の 3 点が挙げられる。国際的優先課題への対応を通じた外交的プレゼンスについては、難民受入れ負担の分担(burden sharing)が国際的に重視される中、国際社会の一員としてこの責務を果たすことは、日本の外交的プレゼンスにおいて重要と言える。これにより、G7 議長国として 2016 年の伊勢志摩サミット、2023 年の広島サミットでも難民問題を取り上げるといった、日本のリーダーシップ発揮につながった。

⁶¹ 在外公館アンケート調査(モザンビーク)の回答による。資金の直接拠出先として NGO 等も予定されている。

地域の安定については、バングラデシュ、ミャンマー、イエメン、ジブチ、東アフリカ等の難民支援は、シーレーンや物流の要所の安定、武器・麻薬・テロリスト等の移動防止につながり、日本の外交政策である「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)推進に貢献すると言える。さらに、中東地域やモザンビーク北部地域の安定は、日本のエネルギーの安定供給につながり、日本企業による投資を守ることにもつながる。

(2) 外交的な波及効果

本評価では、現地調査の訪問先全てから、日本の支援に対する感謝が聞かれた。在外公館アンケートでは、21 公館中 15 公館が「日本のプレゼンスの向上、日本の立場への理解・支持」に関する効果について具体的な回答を記載した。その多くは、被援助国から国際機関選挙や国際社会における日本への支持が得られたことや、日本のプレゼンス、日本に対する信頼に貢献したというものだった。ともすれば「こうあるべき」という立場を取ることのある欧米ドナーと異なり、アジアの一員として、相手国に寄り添った中立的な立場を取る日本の支援は好感を持たれており、その役割への期待も示されるなど、プレゼンスを築いている。

「日本の好感度の向上、日本の平和と安全・繁栄、経済発展への還元等の波及効果」について、21 公館中 15 公館が具体的な回答を記載した。長年にわたる継続的な支援や、引き渡し式等で大使を始めとする日本関係者が顔を見せること、これを SNS で広報することで、認知度、好感度の向上につながっている、というコメントが多かった。

2021 年にはウガンダ国会において、北部出身議員による内戦後の日本の北部復興支援(帰還民支援を含む)に対する謝意決議の提案をきっかけに、長年にわたる日本の全ての協力への謝意決議がなされた。また、エチオピアでは、日本の難民支援事業への貢献が大使館と対象州の州知事等との人脈構築につながり、日系企業の進出に際しても、同州政府関係者から好意的な支援を得ることにつながったという波及効果があった。

第4章 ケーススタディ:ウガンダとバングラデシュへの難民及び難民受入れ国支援

1 両ケースの特徴

ウガンダとバングラデシュは、自国の開発課題も抱えながら、シリア難民危機の影響がいまだ大きい 2016~2017 年頃から隣国の難民を大量に受け入れ、現在まで難民危機が長期化しているという共通点を持つ。また、ロシアのウクライナ侵攻や食料価格高騰などの影響を受け、人道支援資金の不足に直面しているという共通の課題も持つ。他方、難民に就労や移動の自由を認め、土地や公共サービス(教育、医療等)へのアクセスを提供し、「難民に寛容な国」として知られるウガンダと、ロヒンギヤ避難民を難民と呼称せず、避難民のキャンプ外移動や就労を認めないバングラデシュでは、支援の前提条件が大きく異なる。

世界有数の難民受入れ国であり、第2回 GRF 共同議長国のウガンダは、GRF の誓約の一つとして日本が掲げる HDP ネクサス促進の代表的な実施国の一つであり、日本は国際機関や NGO と連携し、有償、無償、技術協力を組み合わせた支援を実施している。難民の滞在長期化の一方で日々新たな難民が到着しており、緊急人道支援と開発支援が同時並行的に行われている。バングラデシュでは、避難民に対しては人道支援のみが認められている。被援助国の難民関連政策との整合性に一部課題がある中、日本は、緊急支援を中心に国際機関や NGO と連携した支援事業を特に多く展開しながら、本政策の現実的な実施を図っている事例と言える。両ケースを通じて、これまでの日本の難民支援方針の実施状況を検証するとともに、今後の HDP ネクサスへの取組に向けた示唆が得られた。

2 ウガンダ

(1) 対ウガンダ難民関連支援の概要

ア 背景

ウガンダは、2022 年時点で世界 6 位、アフリカ最大の難民受入れ国であり、CRRF のパイロット国の一つである。1940 年代から現在まで周辺の紛争影響国から難民を受入れ、2023 年 12 月時点で 150 万人以上がウガンダに避難している⁶²。ウガンダにおける難民・庇護申請者の出身国は 57%が南スーダン、31%がコンゴ民主共和国である。特に 2016 年の南スーダンの情勢悪化による難民流入の急増⁶³が大きな負担となり、2017 年には国連とウガンダ政府が難民連帯サミットを共催し、国際社会からの支援を求めた。2023 時点も、同年に発生したスーダン紛争等からの新たな難民が到着している。

ウガンダは難民に対して「オープンドア・ポリシー(開かれた政策)」を掲げ、難民条約及び同議定書、アフリカ統一機構難民条約を批准し、国内法(難民法及び難民規定等)に基づき、難民の移動や就業の自由、土地⁶⁴や教育・医療等の公共サービスへのアクセス等を

⁶² 2022 年時点の難民受入れ国ランキング(難民(UHCR 支援対象者)及びその他の国際的保護を要する人): UNHCR Refugee Data Finder, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=dx9NZh>, 2023 年 12 月時点のウガンダにおける難民・庇護申請者数: UNHCR, Uganda Comprehensive Refugee Response Portal (<https://data.unhcr.org/en/country/uga>).

⁶³ 2017 年 3 月時点でウガンダへの新規流入難民は平均して 2000 人/日規模であり、多い時には一日で 6,000 人規模の難民が新たに到着した。UNHCR, "Refugee crisis in South Sudan now world's fastest growing," 17 March 2021 (<https://www.unhcr.org/in/news/stories/refugee-crisis-south-sudan-now-worlds-fastest-growing>)

⁶⁴ 難民キャンプではなく、難民居住区アプローチを採用し、首相府が各世帯に耕作用の土地を貸与している。他方、難民の数が増える中で一世帯当たりの土地面積が減少傾向にあり、大きな課題となっている。

保障している。近年では、国の開発計画に難民を統合する方針を掲げている。一方で、急激な難民の流入増加及び滞在の長期化は、難民受入れ地域の公共サービスや森林等の自然資源に影響を及ぼし、近年は人道資金減少により難民の生計向上・自立支援ニーズが高まっている。また、1980年代から2006年まで続いたウガンダ内戦で発生した難民・IDPの帰還に伴う、北部地域における開発課題も残っている。

イ 日本の難民関連支援

日本の主要な難民支援案件を別冊に示す。ウガンダにおける日本の難民関連支援は、ウガンダ内戦に伴うIDPの帰還促進を含む北部地域の復興支援から始まり、「北部復興支援プログラム(REAP、2009-2015)」として、主に円借款及び無償資金協力による道路・給水等のインフラ整備や、生計向上や地方行政能力強化の技術協力が実施された。

2013年及び2016年の南スーダン情勢急変により西ナイル地域に大量の難民が流入して以降は、2017年の連帯サミットで表明した緊急無償をはじめ、国際機関やNGOを通じた緊急人道支援を行うとともに、JICA等を通じた中長期的な開発協力を実施している。開発協力では、対象範囲を西ナイル地域に広げたREAPフェーズ2(2016-2021)及び難民・ホストコミュニティ支援プログラムの下、無償や国際機関連携無償によるインフラ整備、N連(生計向上、女性の保護・自立支援、子どもの保護・教育等)、技術協力、個別専門家派遣、JOCV派遣、UNHCR・UNICEFへのJOCV枠UNV派遣等、多岐にわたる難民・ホストコミュニティ支援を実施している⁶⁵。

(2) 開発の視点からの評価

ア 政策の妥当性

ウガンダにおける日本の難民関連支援は、「北部地域における平和構築」を中目標とする「対ウガンダ共和国国別援助方針」(2012年)及び「北部地域の社会的安定」を中目標とする「対ウガンダ共和国国別開発協力方針」(2017年)と整合している。加えて、第8回アフリカ開発会議(TICAD8)で日本が表明した「平和と安定」の取組の一つである、「人道・開発・平和の連携の理念の下、150万人の難民・避難民とその受入れコミュニティに対し、緊急・人道支援と開発支援を連携して実施」にも整合している。

ウガンダの難民関連政策の観点では、日本の難民関連支援は、ウガンダビジョン2040、第二次国家開発計画(2015/16-2019/20、NDPII)の付属文書である難民居住区改革アジェンダ(STA)、第三次国家開発計画(2020/21-2024/25、NDPIII)及びSTAIIなどに示されている、難民の自立、公共サービスアクセス、開発計画への難民支援の統合などに合致している。

また、当事者の観点からは、ウガンダでは難民・ホストコミュニティが同じ公共サービスを利用する中、ホストコミュニティ人口の2倍以上の難民が滞在している地域もあり、給水、保健、教育等の公共インフラの整備や地方行政の能力強化が必要とされている。また、難民の大多数が女性や子どもである中、ジェンダーに基づく暴力や子どもの保護・教育に関する支援、心

⁶⁵ 現地ヒアリングによると、2023年9月時点でREAPフェーズ3は策定されておらず、「難民・ホストコミュニティ支援プログラム」をベースにどのように展開していくかを検討中とのことであった。同プログラムは、難民の大量流入を受け、人道支援と開発の両面から支援していく必要性が生じていることから、JICAとして開発の視点を取り入れながら支援していくことを意図している。

理社会的支援、生計向上等のニーズがあり、日本の支援はこれらのニーズに対応している。

さらに、日本のウガンダにおける難民関連支援は、評価期間を通じて、日本の比較優位性をいかにしながら実施されてきた。まず「援助スキームの多様性」という比較優位をいかし、日本は緊急人道支援と中長期的な開発協力の両方を実施している。また、現地関係者から、道路、橋、病院等の日本の「インフラ支援の質の高さ」への言及があり、現在実施中の難民受入れ地域における国道改修への期待感が聞かれた。加えて、「長年の開発協力で培った人材育成・能力強化」という強みが、ウガンダにおける難民関連の技術協力にいかされている。特に地方行政分野では、元 IDP が多くいる北部地域の開発計画策定支援が、対象範囲を西ナイル地域に広げ、2023 年時点は、難民のニーズを統合した開発計画等の策定能力強化を図る後継案件を実施中であり⁶⁶、JICA の紛争影響地域における地方行政の能力強化の経験がいかされている。日本の稲作技術支援の優位性も、既存のコメ振興案件を活用した難民・ホストコミュニティに対する研修に活用されている(後述)。

イ 結果の有効性

日本の支援の投入について、ウガンダにおける難民関連支援全体への貢献度を示す参考として、UNHCR の対ウガンダ予算への日本の拠出割合を確認したところ、2015～2017 年にかけては日本が 3～6%を拠出し(上位 4～5 位、最も多い 2017 年に約 660 万米ドル)、2018 年以降は約 1～2%(約 124 万～300 万米ドル/年)を拠出し続けている⁶⁷。UNHCR からは、日本の継続的な支援への感謝が述べられ、一定の貢献をしていると言える。他方、ウガンダで必要とされている難民・ホストコミュニティ支援に対する、国際社会全体による投入量は十分とは言えない状況にあることに留意が必要である。首相府及び UNHCR が中心となって取りまとめている共同対応計画によると、2018～2020 年における各年のアピール総額の充足率は約 50～60%に留まっている⁶⁸。WFP による食料配布も減少傾向にあり、近年では全員配布ではなく脆弱性に基づく優先順位付け(Prioritization)が採用され⁶⁹、ひと月の配布量が成人男性だと 1 週間持たない程度まで減っている。

本評価で入手した対象案件の評価／完了報告書及び国内・現地ヒアリングからは、新型コロナウイルス感染症による事業実施の遅れや変更はあった一方、おおむね計画どおりの成果が発現していることを確認した。日本の難民関連政策目標への貢献例は次のとおり。

政策目標(1)「難民・避難民の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上れるよう自立を支援する」について、日本は難民・ホストコミュニティの緊急のニーズに対応し、生命、尊厳及び安全の確保に貢献してきた。例えば、2017 年の緊急無償では、WFP による食料支援をはじめ、UNHCR による新規到着難民 354,556 人へのコア救

⁶⁶ ウガンダにおける地方行政分野の難民関連支援として、次の 3 つの技術協力が実施されてきた: 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(ACAP、2011-2015)、アチョリ・西ナイル地域コミュニティレジリエンス強化のための地方行政能力向上プロジェクト(WACAP、2016-2020)、西ナイル・難民受入れ地域レジリエンス強化プロジェクト(PROCEED、2021-2026)。

⁶⁷ 2015 年～2022 年における UNHCR, Funding Update Uganda より。

⁶⁸ Inter-Agency Uganda Country Refugee Response Plan (UCRRP) 2022-2025 (<https://data.unhcr.org/en/documents/details/92447>)

⁶⁹ UNHCR & WFP, Support to UNHCR and WFP country operations in Uganda (June 2023), https://wfp-unhcr-hub.org/wp-content/uploads/2023/06/Uganda-Hub-support-brief_20230510_clean.pdf

援物資⁷⁰の配布や市場建設を支援し、また、UNICEF を通じて、約 46,000 人の難民・ホストコミュニティが一日最低 20 リットルの水を手し、難民受入れ地域の子どもが予防接種や医療サービスへのアクセスを得ることに貢献した⁷¹。現地視察を行ったピースウィンズ・ジャパン(PWJ)による JPF を通じた緊急人道支援では、難民居住区の小学校に、フェンス、トイレ・手洗い場、女子更衣室、焼却炉などを設置の上、衛生に関する啓発活動を実施し、学校を利用する難民・ホストコミュニティの子どもの安全や衛生の改善に貢献した。

加えて、日本が実施した IDP 支援の拠点であった北部グル市内の道路改修や、難民居住区を結ぶニャラ橋の建設(国連プロジェクトサービス機関(UNOPS)連携)、難民居住区からの紹介・搬送先である地域中核病院の改善などのインフラ整備は、人道物資の輸送や難民・ホストコミュニティの安全な移動、二次医療サービスへのアクセスの向上等に貢献した。また、UN Women への補正予算拠出では、難民・ホストコミュニティ女性を対象とした心理社会的支援と収入創出活動を組み合わせたグループ活動や、Cash for Work、職業訓練等を実施し、受益者の年収が 58.6%増加した(ベースラインは 20%)。さらに、「コメ振興プロジェクト」(PRiDe)では難民・ホストコミュニティが適切な栽培技術を習得し、単収が約 70%増加、全体収入が平均して 78%増加しており、難民・ホストコミュニティの生計向上を通じた自立支援に貢献している⁷²。

政策目標(2)「難民・避難民の発生・通過・受入・帰還・再定住地域における社会安定化、強靱な社会づくりを支援する」について、難民を対象に含む事業の裨益者の 70%を難民、30%をホストコミュニティとするウガンダ政府のルールを採用することで、難民・ホストコミュニティ間の緊張関係を緩和し、案件活動によっては協働を促進することで平和的共存及び社会の安定化に貢献している(HDP ネクサスの「P」へも貢献していると捉えられる)。例えば、PWJ による N 連事業では、女性支援センターの運営委員会及び研修受講者に、難民及びホストコミュニティの両方が含まれ、研修を一緒に受けることでお互いに理解し合い、緊張関係がなくなったとの話が聞かれた。また、現地関係者からは、道路、病院、橋などのインフラ整備が、難民・ホストコミュニティ間の緊張の緩和につながるとの声も聞かれている。

さらに、地方行政支援においては、現地住民のニーズを集め、参加者の合意を得ながら優先付けを行う、ボトムアップ型・エビデンスベースの開発計画策定ツールを開発・普及し、国家の計画ツールとして採用されており、社会の安定化への貢献が期待される。既存評価でも、県・郡を含む地方政府の能力強化が着実に行われていることが確認されている。

ウ プロセスの適切性

日本側の実施体制としては、まず在ウガンダ大使館では、経済協力班が難民関連支援を取り扱っている。他方、2023 年 9 月時点でそれ以前の人員より少ない人員しか配置され

⁷⁰ 生活用品やシェルターキットなど

⁷¹ このほか、現地ヒアリングにて、緊急無償でアジュマニ県に建設されたスポーツスタジアムが、夕方になると、難民、ホストコミュニティ、NGO、首相府の職員などが一緒にスポーツをしており、平和的共存の象徴的な場所になっているとの声が聞かれた。

⁷² PRiDe 案件の中間レビュー資料より。

なお、本評価アドバイザーからは、難民など貧困層に対してコメなどの換金作物の耕作導入を支援する際は、農地の条件・元手・能力等の差により、成功した層がそうでない層から土地を手し、後者が日雇い労働者となることで、困窮度の悪化や格差の拡大が生じる危険性にも留意し、難民の中でも特に脆弱な層への配慮も必要であるとのコメントを得た。

ておらず⁷³、難民関連支援に十分な時間を割くことが難しいように見受けられた。次に、JICA 事務所では難民・保健・教育班に加えて、他班も難民関連支援を含む案件を担当しており（農業班、インフラ班など）、次長が全ての班の活動を総括している。JICA 事務所の難民・保健・教育班には、2021 年から平和構築分野担当の企画調査員が配置され、JICA の難民支援案件や、「人道と開発のネクサス」への取組の強化などを担当している。また、北部地域で JICA のグル・フィールドオフィスで勤務していた現地職員が、その後、生計向上支援プロジェクトの業務調整員として活躍し、2023 年時点で、JICA 事務所で難民関連支援である地方行政案件を担当するなど、日本人との業務経験をいかして重要な貢献をしている例も聞かれた。

大使館と JICA 事務所間の情報共有は、3 か月ごとに開催される ODA タスクフォースにてなされており、難民関連支援の情報も含まれる。しかし、スキームごとに異なる実施体制があるため、日本の難民関連支援における大使館、JICA、国際機関、NGO などのアクターの横のつながりがまだ弱いとの声も聞かれた。なお、国際機関に対する補正予算拠出では日本の団体との連携が推奨されており⁷⁴、複数の案件で JICA や日本の NGO・企業との連携が見られた（別冊に連携事例を掲載）。

支援の迅速性の観点では、2017 年の連帯サミットにて、日本は緊急無償を表明するとともに、難民及びホストコミュニティを包含したニーズに関する情報収集・確認調査⁷⁵を早期に実施したことは特筆すべきである。同調査では、当時、初めて行政区分と難民居住区の位置関係を示した地図を作成し、それまでなかった難民とホストコミュニティを統合したデータを作成の上、ニーズの把握を行った。同調査の結果は、首相府 CRRF 事務局のポータルサイトに掲載され、人道と開発双方のニーズをまとめたものとして国際機関や他ドナーからも高い評価を受け、迅速な案件形成が可能な草の根無償（小学校の教育環境改善）や、国際機関連携無償（橋）の早期事業化につながった（2018 年度）⁷⁶。さらに、JICA の無償資金協力（国道改修）も本調査を基に計画され、協力準備調査を経たのちに、2020 年度に開始された。加えて、複数の国際機関より、日本の補正予算を通じたイヤマーク拠出が年度ごとの支援ギャップを埋める役割を担っているとの声が聞かれている。

HDP ネクサス推進に向けた多様な主体との連携やスキーム連携の観点では、既存の案件をいかした生計向上及び地方行政分野での好事例が挙げられる。まず PRiDe 案件では、過去に現場の日本人専門家と UNHCR の実施パートナーの間での緩やかな連携の経験があり、2014 年以降、JICA 事務所と UNHCR が覚書を締結し連携している。具体的には UNHCR の実施パートナーが研修対象者となる難民・ホストコミュニティ住民を選定し、日本人専門家が稲作に適した土地の選定や研修の実施などを担当し、UNHCR への日本の補

⁷³ これまで経済協力班 3 名と草の根外部委嘱員 3 名であったところ、評価チームの現地訪問時は経済協力班 2 名と草の根外部委嘱員 2 名であった。

⁷⁴ 補正予算による拠出案件の申請フォームに日本の団体との連携の有無、日本人スタッフの有無を記載する項目がある。近年では、在ウガンダ日本国大使館が国際機関側の希望に応じて、国際機関と JICA や日本の団体をつなぐ取組をしている。

⁷⁵ 西ナイル地域難民受入れコミュニティの現状及びニーズに係る情報収集・確認調査

⁷⁶ 花谷厚『人道と開発をつなぐ アフリカにおける新しい難民支援のかたち』（2022 年 12 月）、JICA「2017 年度（平成 29 年度）業務実績等報告書」（2018 年 6 月）（https://www.jica.go.jp/Resource/disc/jiseki/ku57pq00000fveqt-att/jiseki29_01.pdf）

正予算拠出が研修実施費用に活用されてきた⁷⁷。上述のとおり本案件は一定の成果をあげており、人道と開発の連携の好事例として知られている。一方、同案件はウガンダ全土におけるコメの生産性向上を目指す農業分野の既存案件（JICA の農業分野を担当する部署が主管）において、途中から対象に難民・ホストコミュニティを含めた事例であり、PDM の目標に対して難民支援が明確に位置付けられてこなかった経緯がある。そのため、現場の努力で柔軟な対応を行いつつも、難民・ホストコミュニティ支援に割ける投入が限定的なものにならざるを得ない面があった⁷⁸。

次に、地方行政に関して、ウガンダでは、NDPIII において難民支援を国の開発計画に統合する政府方針となり、人道支援機関が支援してきた公共サービスの現地政府への移管（Transition）も進行している。そのような中で、JICA の PROCEED 案件が、既存案件の経験をいかして難民・ホストコミュニティが参加する統合開発計画策定を支援することは、日本の強みをいかした支援であり、HDP ネクサスを後押しするものと言える。加えて、2021 年からは首相府難民局に難民支援アドバイザーが派遣されており、PROCEED 案件専門家との情報共有の場が定期的に設けられるなど、政策及び現場の両面からのアプローチが可能となっている。他方、国内・現地ヒアリングからは、開発計画を実施するための資金確保が課題として挙げられており、特に地方自治省関係者からは、難民支援を開発計画に統合した後も、難民支援は国際社会の責任である点が強調された。過去に草の根無償⁷⁹や世銀の融資などにつなげた好事例⁸⁰もあり、引き続き、開発計画を入り口とした資金確保を後押しする必要がある。

なお、近年 JICA は本分野で民間セクターとの連携も進めており、現地のサッカー連盟などと連携した難民・ホストコミュニティを含むサッカーイベント開催や、現地企業によるシリアルバーの開発・販売を通じた難民・ホストコミュニティの生計向上プロジェクト⁸¹などがある。評価対象期間外ではあるが、2023 年度に綿花生産に関する基礎調査も実施されている。

さらに、JICA 難民支援アドバイザーが、STAI の策定支援や難民支援に関わるウガンダの複数機関の関係強化に貢献している点は特筆すべきである。特に、かつては首相府難民局が難民支援を担当していたところ、CRRF の適用や難民を開発計画に統合する方針

⁷⁷ ただし、2021 年度補正予算（2022 年実施分）に UNHCR の PRiDe 案件との連携費用が含まれなかったため、2022 年以降は JICA が対応しているデモ圃場以外での研修が行えていない。その結果、Training of Trainers 及び Training of Farmers の難民・ホストコミュニティの研修受講者が、2021 年は 588 名であったが、2022 年及び 2023 年では 0 名となっている（2023 年 8 月時点。PRiDe 案件提供資料より）。2022 年度補正（2023 年度実施）では、再度 UNHCR への補正予算に PRiDe 案件との連携活動が含まれた（<https://www.unicef.org/uganda/press-releases/japan-contributes-us79-million-support-efforts-towards-refugees-and-host-communities>）。

⁷⁸ JICA 平和構築室によると、2023 年に実施中である PRiDe フェーズ 1 の事後評価では、同フェーズの PDM に難民支援に関する記載がなかったことから、同案件を主管する農業分野の担当部に加え、JICA 平和構築室による外部評価者への情報提供が行われた。フェーズ 2 の PDM では、難民を含む脆弱層に稲作技術研修を実施することが記載されるにとどまった。現在検討されているフェーズ 3 においては、難民関連支援がより明確に PDM 上に記載される方向にある。

⁷⁹ WACAP の対象県の一つであったモヨ県（2023 年時点はオボンギ県）が、草の根無償に申請し、同県内のパロリーニャ難民居住区に隣接する地区にあり、教室や教員宿舎が不足していた 2 つの小学校の増設につながった。これは、JICA の実施した 2017 年度情報収集・確認調査において優先事業とされたものでもある。

⁸⁰ 世銀の難民支援プロジェクト（DRDIP）等に活用された。（JICA「2020 年度（令和 2 年度）業務実績等報告書」（2021 年 6 月）（https://www.jica.go.jp/Resource/disc/jisseki/ku57pq00000fveqt-att/jisseki_2020_01.pdf）

⁸¹ TICAD CUP 2022: https://www.jica.go.jp/Resource/topics/2022/20221028_01.html

「Travel Beyond Bars」プロジェクト: https://www.jica.go.jp/overseas/uganda/information/topics/2023/1515052_14598.html

になって以降、首相府難民局に加え、2018 年に首相府内に設置された CRRF 事務局、地方自治省も主要なアクターとして難民支援に関わる体制となり、現地ヒアリングでは中央及び地方におけるそれぞれの関係性の複雑さが伺えた。このような中、JICA 難民支援アドバイザーが、首相府難民局、CRRF 事務局、財務省、地方自治省の主要関係者を日本に招待し、第 2 回 GRF に向けた協議を行う取組を実施する中で、各機関の連携促進を図るなど、日本だからこその貢献をしている。

上記から、日本は、緊急無償や緊急人道支援を展開しながら、同時並行で既存の開発協力案件を活用した難民・ホストコミュニティ支援や、早期に実施した情報収集・確認調査に基づくインフラ整備の実施を図るなど、HDP ネクサスの推進を模索してきたと言える。他方、現地ヒアリングからは、HDP ネクサスを通じて目指す姿の共通の理解・シナリオに基づく協力の実施というよりも、その時々状況に合わせて、個別の協力で HDP ネクサスが模索されてきたことが見受けられた。異なるスキームのアクター間のつながりの強化や、より戦略的に政策と現場の連携を図ることなどを望む声も聞かれており、日本の対ウガンダ難民関連支援で目指す姿を明確化し、戦略的なスキームの選択・連携が必要と考えられる⁸²。

(3) 外交の視点からの評価

日本の難民支援は、ウガンダ周辺地域の平和と安定に貢献しており、世界 6 位の難民受入れ国であるウガンダを支援することは、日本のプレゼンスを示し、難民保護に関する国際的責任を果たす一方策としても重要である。また、ウガンダの政治レベルにおける日本への好感度及び信頼の向上、二国間関係の強化に貢献しており、2021 年にウガンダ国会において、日本国政府/JICA のウガンダに対する長年の協力に対する謝意決議が採択された。

3 バングラデシュ

(1) 対バングラデシュ避難民関連支援の概要

ア 背景

世界の注目を浴びたバングラデシュにおけるロヒンギャ⁸³危機は、2017 年 8 月にミャンマー北部ラカイン州の国境警備隊施設襲撃事件が発生し、これを指揮したとされる組織へのミャンマー政府の掃討作戦に起因する。70 万人のロヒンギャが隣国バングラデシュのコックスバザールに流入し、世界最大級となる 100 万人規模の避難民キャンプが出現した。

避難民受入れを余儀なくされたバングラデシュ政府は、難民条約、無国籍者の削減に関する条約に加盟していない。同政府は、帰還が唯一の解決策との方針の下、近年流入したロヒンギャ避難民の難民認定を行わず、一時的な避難民として対応し、避難民への支援は人道支援として、国際社会からの支援提供を求めている。2017 年 10 月には、バングラデ

⁸² 第 2 章で上述したように、2023 年時点で、JICA はウガンダにおける経験を基に、他国において HDP ネクサスを適用していくための Kaeru モデルを構築した。Kaeu モデルは、各国の難民関連政策・方針（難民に与えられる権利・自由、行政サービスへのアクセス等）に応じて、支援対象国を分類し、それぞれの状況に応じて、どのような「人道と開発の連携」に関する支援に取り組むことが可能かつ効果的であるかを提案するものである。同モデルに基づき、UNHCRをはじめ、他の人道・開発アクターとの連携を推進する狙いがあり、狙いがあり、JICA は、他国でのネクサス推進を図る際に活用していく方針である。

⁸³ 主にミャンマーのラカイン州で暮らしてきたベンガル系イスラム教徒。ミャンマーでは「外国人」に分類、抑圧され、中東・アジアのイスラム諸国や欧州諸国に多くが避難している。バングラデシュへのロヒンギャ避難民の流入については、本評価報告書の別冊に概要を記載する。

シュの国連常駐調整官(United Nations Resident Coordinator)が避難民の現状を公表し⁸⁴、バングラデシュ政府とともに緊急人道支援が必要であることを国際社会に呼びかけた。以来、2018 年から 2023 年まで、政府と国連の共同対応計画(JRP)が毎年公表されている⁸⁵。2021 年には、避難民の同国バシアンチャール島への移動について、バングラデシュ政府と UNHCR による保護と人道の原則に基づく共通の政策枠組みを確立する覚書の署名が行われ、2023 年 12 月末までに約 3 万 2,000 人の自主的な移転が行われた⁸⁶。

イ 日本の避難民関連支援

日本の主要な避難民支援案件を別冊に示す。日本からの直接的な避難民支援は、2017 年のロヒンギャ危機発生以前から行われていた⁸⁷。ロヒンギャ危機発生後は、緊急無償資金協力、国際機関連携無償、及び JICA、NGO などを通じた支援が、JRP で優先付けされた様々な分野でほぼ毎年実施されている。一方、避難民と受入れ国政府及びホストコミュニティ双方を対象とする支援は、国際機関連携を通じた無償資金協力が 2018 年度から 2022 年度までほぼ毎年実施されている。JICA の開発支援を通じた案件は、「地方行政強化事業(有償、2015 年度～)」、「保健サービス強化事業(有償、2018 年度～)」など、避難民受入れ地域を含むバングラデシュ全体への協力案件が複数実施されている。近年は、ホストコミュニティの生計向上を目指す技術協力や、N 連を通じた支援も実施されている。

(2) 開発の視点からの評価

ア 政策の妥当性

(ア) 日本の上位政策との整合性

現行のバングラデシュの国別開発協力方針(2018 年 3 月策定)は、ロヒンギャ危機発生以前から策定が開始されていたため、避難民支援に直接関連する記載はないが、重点分野の 1 つである「社会脆弱性の克服」の解決と解釈され柔軟な対応がされている。

(イ) 被援助国の開発ニーズ、及び難民政策との整合性

バングラデシュの第 8 次五カ年計画(2020/21～2024/25)⁸⁸では、「ロヒンギャの帰還と社会復帰を確実にすること」を 1 つの課題として、ミャンマーに帰還するまでの滞在に関して平穏を確保する努力を続けること、コックスバザールの過密、混雑、治安の問題を考慮して、ロヒンギャ避難民が社会復帰(rehabilitate)するために⁸⁹バシアンチャール島に政府資金を投じて移転場所を開発していることが明記されている。以上から、避難民に対する日本の継続的な支援は、被援助国の政策と一定の整合性が保たれていると判断される。特に、バシアンチャール島に自発的に移動した避難民に対して、日本が他ドナーに先駆けて

⁸⁴ 2017 Humanitarian Response Plan: September 2017-February 2018, Oct. 2017

⁸⁵ Rohingya Refugee Response: <https://rohingyaresponse.org/>

⁸⁶ UNHCR バングラデシュホームページ: https://data2.unhcr.org/en/country/bgd?_gl=1*ha46u3*_rup_ga*OTeYNDUwNTAuMTY3NDUyOTA5OQ..*_rup_ga_EVDQJTJ4LMY*MTY5ODkwMjc2MS4zMjY4xLjE2OTg5MDI3ODUuMC4wLjA

⁸⁷ 「インド洋における漂流者問題に対する緊急無償資金協力(2015 年度)」、「バングラデシュに流入した避難民に対する緊急無償資金協力(2016 年度)」

⁸⁸ 第 8 次五カ年計画(2020/21～2024/25)、https://plancomm.gov.bd/sites/default/files/files/plancomm.portal.gov.bd/files/68e32f08_13b8_4192_ab9b_abd5a0a62a33/2021-02-03-17-04-ec95e78e452a813808a483b3b22e14a1.pdf

⁸⁹ バングラデシュ第 8 次五カ年計画(2020/21～2024/25)では、rehabilitate の内容について説明はなく、現地調査においてバングラデシュ政府から関連する情報の聞き取りはできなかった。

支援を行ったことは、バングラデシュ政府の方針に寄り添う支援であり、同国の事情・立場に配慮した上で協力を行っている信頼のおけるパートナーであると、バングラデシュ政府から高く評価された。バシアンチャール島への移動は当初、防災面などの居住地の安全性や、自発的移転が確保できるかなどの疑問が呈され、他ドナーは支援を開始せず様子見の状況であった⁹⁰。国連チームが現地調査を実施し UNHCR が代表する形で支援活動に関する覚書がバングラデシュ政府と結ばれ、その直後に日本が支援を表明した。日本の支援に続き、他ドナーも支援に踏み切っている⁹¹。他方、バングラデシュ政府は、帰還が唯一の解決策であるとの方針を貫いており、耐久性の高い恒久的な建物や生計向上支援など、避難民の定住につながるような支援や、避難民のキャンプ外への移動やキャンプ内外での就労を認めていない。この点においては、日本の上位政策で提唱されている、「HDP ネクサス」を推進していくのは困難な状況である。

また、バングラデシュ政府は、受入れ国としての負担軽減から、人道支援予算の 25%をホストコミュニティ支援に向けることを奨励している。人口約 50 万人の地方都市(ウキヤ郡、テクナフ郡)に、約 2 倍の 100 万人の避難民が居住しており、ホストコミュニティは、土地、給水・排水処理などの生活基礎インフラ、保健サービス、治安など、多くの面において困窮している。さらに、避難民はキャンプ外への移動や就労を認められていないが、実際にはキャンプ内外でインフォーマルな労働に従事している。特にキャンプ外での就労はバングラデシュの最低賃金以下の対価で就労しているケースが多いとされ、地元住民の雇用の機会を奪うとともに安価な報酬での不法労働の温床になると指摘されている。このような状況から、日本のホストコミュニティ支援は、この点においても政府方針と整合している。

(ウ) 裨益者(避難民)の支援ニーズとの整合性

ミャンマーから新たに流入する避難民の数は減っているものの、帰還は進んでいない。UNHCR などの国際機関もミャンマーの政治情勢などから安全な帰還は困難と判断し帰還には慎重な姿勢である。出生率が高いとされ避難民の総人口は増加傾向にある。また、バングラデシュは自然災害が多く発生し、2023 年にも避難民キャンプにサイクロンによる甚大な被害⁹²が生じた。避難民キャンプの過密から、火災などの発生が大きな被害となる事態も生じている。ロヒンギャ危機から今年で 7 年目となるが、このような状況から、ロヒンギャ危機以来毎年ニーズ調査に基づき JRP が作成されて、緊急人道支援の必要性も続いている。したがって、日本の避難民支援と避難民のニーズとの整合性は高いと判断される。

(エ) 日本の比較優位性

バングラデシュ政府にとってロヒンギャ避難民問題は、自国の開発政策及び難民政策との整合性を保ち、かつ避難民の送出国や周辺諸国との外交関係を考慮する必要もあり、高度な政治的課題となっている。国際機関やドナー諸国とバングラデシュ政府の方針が必

⁹⁰ バングラデシュ政府による避難民のバシアンチャール島への移動は、2015 年に提案され、2017 年からインフラ整備が進められ、2020 年 12 月に最初の移動が開始された。<https://www.bbc.com/news/world-asia-55177688>。 <https://www.aljazeera.com/news/2020/12/28/bangladesh-begins-moving-second-batch-of-rohingya-to-bhashan-char>

⁹¹ 日本の外務省及び現地 UNHCR 等国際機関からのヒアリングによる。

⁹² 2023 年 5 月にサイクロン「モカ」が発生。大雨、強風、土砂崩れによりシェルター、インフラが破壊された。

ずしも一致しない中で、日本が政治的な思惑を持たずに常に寄り添いながら支援をしてくれるという安心感、信頼感を得ていることは特筆される。この背景には、日本が、バングラデシュの独立以来、過去 50 年間、最大の二国間援助国として友好関係を築いてきたことがあり、本評価の現地調査においても、訪問した全ての政府関係者から日本の長年にわたる国際協力に感謝の意が表された。

イ 結果の有効性

日本の支援の投入について、JRP を通じた避難民及びホストコミュニティ支援の全体金額において、日本は 2018 年以降毎年 3～7 位とドナーの間で上位を占めている(別冊の別表 5-4。JICA による支援を含まない)。バシャンチャール島へ移動した避難民への支援は、2022 年から JRP に含まれ、同年の日本の実績額は約 165 万ドルであり、全体額 1 億 3,100 万ドルに対し一定の貢献をしている。UNICEF によれば、同機関を通じたバシャンチャール島支援では、日本はアピールの 67.95%を拠出するトップドナーである。また、国際社会からの支援の先細りにより 2023 年に発生した食料危機に際して WFP を通じた時宜を得た食料支援を行ったことは現地で高く評価されている。しかし、ロヒンギャ避難民のニーズ全体の充足度という観点からは、JRP のアピール総額の充足率が 2022 年は 64%に留まり(別冊表 5-4)、2023 年には、食料支援の 1 月一人当たり配給額が 12 ドルから 10 ドル、更に 8 ドルまで減少し、全体的な投入量は十分とは言えない状況である⁹³。

UNHCR、IOM、WFP、UNICEF、国連人口基金(UNFPA)などの国際機関や、JPF 加盟 NGO を通じた日本の避難民への直接支援により、支援対象となる避難民を特定するための避難民登録、ラーニングセンター(学校)の設置・運営、ミャンマー語によるミャンマーカリキュラムの導入・実施、迅速な食料支援、ヘルスポストなどの建設・運営、シェルターの改善、水・衛生改善、子ども・女性保護、生計と技能訓練、栄養などの支援が着実に届けられていることを、現地視察を通じて確認した。

他方、ホストコミュニティ支援では、災害に強い住居の再建(約 1,300 軒)、シェルター改善の建材となる竹処理加工施設でのホストコミュニティの生計向上(15 日ローテーションで 600 人を雇用)、ウキヤ専門病院(二次病院)の改善(外来人数は 1 日約 300 人、これまでに 5 万人以上が来院)、避難民への食料支援におけるホストコミュニティからの野菜などの調達、水・衛生改善、農業の生産性向上による収入向上など、国際機関や NGO を通じた支援を中心に成果の発現が確認された。JICA を通じたホストコミュニティ支援を主目的とする案件は限られており、かつ近年開始された案件が多く、一部の対象世帯で生計改善効果が生まれているものの、案件全体としての成果発現の検証にはまだ時間がかかる。

政策目標(1)「難民・避難民の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上れるよう自立を支援する」について、上記のとおり日本は、避難民・ホストコミュニティの緊急ニーズに対応し、生命、尊厳及び安全の確保に貢献してきた。しかし、避難民の自立を促進するための生計向上については、上述のとおりバングラデシュ政府によりキャンプ

⁹³ その後、食料支援の 1 月一人当たり配給額は 2024 年 1 月から US\$10 に引き上げられた。<https://www.wfp.org/news/wfp-increase-food-voucher-value-all-rohingya-refugees-coxs-bazar>

外、及びキャンプ間の自由な移動やキャンプ内外の就労が認められておらず、生計向上に直結する支援を行うことは困難な状況である⁹⁴。このような状況ではあるが、日本は、政府が容認している、ミャンマー語による基礎教育や、支援事業における難民ボランティアの訓練・雇用など、可能な形で自立支援にも貢献している。また、バングラデシュ政府は2022年8月に、キャンプ内の人道支援に従事する、避難民及びホストコミュニティ双方のコミュニティ・ボランティアに対し、スキルに応じた同等の報酬を支払う⁹⁵ガイドラインを整備した。さらにバシアンチャール島では試験的に一定の生計活動を認める計画を有しており、今後、避難民の生計向上支援が進むことが期待される。

政策目標(2)「難民・避難民の発生・通過・受入・帰還・再定住地域における社会安定化、強靱な社会づくりを支援する」については、JRPにホストコミュニティ支援も含まれるようになり、日本の支援も、シェルターの改善、教育、保健、水供給など国際機関を通じた支援を中心にホストコミュニティも対象として、避難民受入れ地域の負担軽減、社会安定化に貢献している。さらに、JICAを通じたウキヤ郡、テクナフ郡を対象とした自治体の能力強化、地域開発、インフラ整備、産業人材育成、コミュニティを主体とする保健サービス強化の実施を通じて、避難民受入れ社会の強靱化に向けた支援も、政策目標(2)に貢献していると言える。

ウ プロセスの適切性

大使館の実施体制は、経済班長1名が総括し、N連と草の根無償担当1名、国際機関連携担当(経済協力調整員)1名、草の根無償担当の外部委嘱員2名である。難民支援を専門とする専属の担当者はいないが、国際機関連携担当者が避難民支援担当を兼任しており、ロヒンギャ支援について一定程度の人員が配置されている。JICA事務所では、ロヒンギャ及びホストコミュニティ支援は、人間開発班が横断的に主管している。個別案件では、社会開発班(特に漁業)、経済開発班が担当する案件も含まれているため、連携して取り組んでいる。特筆すべきは、1年前にロヒンギャ支援を専任で担当する企画調査員ポストを新設し、分野横断的にロヒンギャ関連支援をフォローしている。就任した企画調査員は、ミャンマー情勢に詳しく国連職員として関連業務に従事した経験を持つ。こうした専門性と経験を兼ね備えた人員の配置によって、大使館や国際機関、他ドナーとの密な連携が日常的に取られている。また毎月開催されるODAタスクフォースでは、ほぼ毎回ロヒンギャ対応が話題に上っているほか、近年JICA事務所は、大使館の難民支援に関する問題意識を案件に反映させるべく、要請取付の段階から大使館とJICA事務所との連携強化を図っている。このように良好な体制があるものの、外務省・大使館が主管する国際機関連携案件については、JICA事務所が情報に接するのは採択の直前になることもあるとのことであった。

マルチ・バイ連携や民間企業との多様な連携は複数の好事例があり、避難民への支援が制限される中、各アクターによる創意工夫がみられる。また関連して、JOCV、NGO、UNV、JPOなどの経験を経て、現地の国連機関やNGOで活躍している日本人がいることを確

⁹⁴ ODAによる支援ではないが、UNHCRとファーストリテイリングの連携によってキャンプ内の女性を対象に技術支援と生計向上が行われている。

⁹⁵ バングラデシュ人のボランティアには、キャンプまでの交通費と昼食代(tiffin allowance)として、月額2,000BDT(日額90.91BDT)が支払われる。

認した。UNHCR では、ダッカ事務所及びコックスバザール事務所に経験豊富な日本人が駐在しており、政策レベル及び現場レベルで日本側とコミュニケーションがとられている。さらに JICA では、2022 年度に JOCV 枠での UNV を 2 名 (UNHCR1 名、IOM1 名) 派遣し (IOM 派遣者はその後、正規職員となった)、2023 年度は 1 名増員し、3 名 (WFP、UNICEF、UN Women に各 1 名) を派遣した。このような連携は成果発現の促進要因になると期待される。加えて、JICA は、ロヒンギャ問題の政府側専門支援機関である難民救援帰還委員会 (RRRC) に対して、避難民支援アドバイザー派遣を準備中である。主な目的は RRRC の能力強化であるが、バングラデシュ政府と日本の支援の更なる連携強化が期待される。

(3) 外交の視点からの評価

日本の対バングラデシュ ODA は、2023 年 3 月に 50 周年を迎え、最大の二国間供与国である。日本は、ODA 案件がこれまで同国の切手に 2 回、紙幣と硬貨の絵柄にもなるほどの友好国である。ロヒンギャ避難民問題の解決は、二国間関係のみならず、日本国政府が掲げる「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」との関連から地域の安定にも重要である。日本はロヒンギャ避難民支援においてトップドナーの一つとしてプレゼンスは大きく、バングラデシュ政府のみならず、国際機関からも日本の支援に感謝が表明されている。

第5章 提言

1 難民支援の方向性に関する提言（総論）

● 新フェーズを迎えた難民支援、HDP ネクサス、日本の特徴をいかした貢献を一層強化すべき

世界的な人道支援ニーズの増大や難民問題の長期化・複雑化の中、国際社会が難民支援に取り組む責務は拡大を続けている。一方、個々の難民危機に充てられる人道資金は減少し、世界的な食料価格高騰なども影響して、継続的に難民のニーズに応えることが困難となり、自立支援ニーズが高まっている。このように、難民支援は新フェーズにきていると理解できる。日本は、その外交的重要性、上位政策との整合性に鑑みて、引き続き難民支援に積極的に取り組み、国際社会における負担分担の責務を果たすべきである。

特に人道と開発と平和の連携（HDP ネクサス）を強化するアプローチの重要性は、本評価において日本の開発協力関係者や国際機関などから指摘があった。日本の強みである多様なスキームや開発支援のノウハウをいかして、長期化、自立支援の重要性から、特に人道と開発（H と D）の連携に注目し、HDP ネクサス強化に取り組むべきである。また、平和（P）については、受入れ国における平和的共存の促進に加え、帰還を促す環境づくりの観点から、難民出身国の平和構築支援との関係に留意した取組も検討すべきである。

2 難民支援の具体的な方針に関する提言（各論）

（1） 日本にとっての HDP ネクサスの明確化と、より戦略性をもった支援の実施

難民受入れ国の立場（難民を直接対象とした支援の可否や範囲）、難民出身国（将来の帰還先）の状況、緊急から開発へ直線的に進まない状況など、国ごとの違いに配慮し、その中で現実的にできることを、多様なスキームの選択肢とそれぞれの特性をいかして支援することが、日本の強みであり、強化すべきである。この中で、HDP ネクサスを実践するためには、目指すべき姿を明確化し、それを意識したスキームの選択や支援内容の策定を行うことが必要である。

このため、将来的に人道支援方針が改定される際には、「切れ目のない支援」という表現の更新・補足を行い、HDP ネクサスという言葉と、それがどのような支援を指すか（緊急期当初から人道支援と開発支援が同時進行するなど）を明記すべきである。そして例えば、緊急性の高い人道支援（H）には、機動的に対応できる国際機関に対する緊急無償・補正予算事業や JPF を通じた支援を主軸とし、開発支援（D）においては、既存案件の活用も含め二国間支援をできるだけ早期に展開しつつ、国際機関による人道支援事業における連携パートナーとして JICA の参画を図り、人道支援に開発の視点を反映することを、戦略として明記してはどうか。

個別の国においては、これらを単に同時並行的に実施するだけでなく、以下に例示するように、より具体的な戦略性を持った支援とし、日本の貢献を明確にすることが望ましい。

- 各スキームによる支援について、地域を集中して相乗効果を図ることが有効なケースもあれば、分野・地域を絞るのではなく、支援が集まりにくい分野・地域のギャップを埋め、柔軟性・機動性を持つドナーの役割を担う、という戦略もありうる。また、支援総額の半分は戦略性を持った支援、残り半分は個別ニーズに沿った支援、と切り分けることも一案である。
- このためには、特に難民・ホストコミュニティ支援事業については、毎年更新する事業展開

計画(ローリングプラン)に国際機関や NGO を通じた支援を反映し、全体像を見える化することが第一歩となりえる。また、比較的最近発生した難民危機については、国別開発協力方針に記載がない場合もある。それらは次期改定時に反映する、または、相当程度の対応が必要な場合は、臨時の改定を検討することも必要ではないか。

- 補正予算による国際機関への任意拠出案件においては、制度上の要件から緊急ニーズが優先され、中長期的ニーズに対する案件が採択されにくい点を考慮し、事業の「緊要性」を十分に説明したうえで、HDP ネクサスを意識した生計向上などの案件採択も目指すべき。
- 資金不足の中で難民長期化に対応せざるを得ない状況では、切れ目のない支援も引き続き重要であり、緊急支援をより長期の取組につなげることが必要である。例えば、国際機関連携無償をアフリカ地域でも更に活用し、国際機関への補正予算拠出で試行し有効性が確認された支援の継続・展開を図る、JICA 事業とも連携させるなどが考えられる。NGO を通じた支援においても、JPF を通じた緊急人道支援の経験をいかし、N 連スキームを通じて継続的に支援を展開することを、より積極的、意識的に推進すべきである。
- HDP ネクサスを支援方針として掲げる上では、H(人道)とD(開発)に加えて、P(平和)の意味の確認・日本の貢献の在り方の検討が必要である。「平和」については、難民発生国における紛争の根本原因対応という、開発(D)と重なる捉え方がある一方、より狭義の、政治的な和平を P と捉え、これがない限り難民問題は解決しないとの指摘もある。日本が人道、開発と併せ和平交渉や停戦監視に貢献した事例としてフィリピンのミンダナオ支援があるが、こうした取組事例は多くない。国際機関からは、欧米とは異なる中立的な日本の立場に対する期待も表されており、和平支援に取り組む国際機関への側面(資金)支援に加え、アジアなど、日本が重要な役割を担える地域では、ODAにとどまらず外交面でも、より積極的な貢献を検討すべきではないか。これが難しい国・地域では、受入れ国における平和的共存の促進に加え、難民出身国に対する復興・平和構築支援を、将来の難民帰還に向けた土台作り支援としても意識し、地域支援の視点も持って、案件形成・実施を促進することが望ましい。

(2) HDP ネクサスの強化に向けた、多様なアクター間の連携、及びそのための体制整備

戦略性のある HDP ネクサスの推進のためには、外務省／大使館と JICA が、スキームごとの役割分担にとどまらず、難民支援の全体像を踏まえた支援戦略を共に検討し、情報交換を行う体制が必要である。以下に例示するように、現地 ODA タスクフォースにおける難民支援部会／チームの設置、両機関における難民支援担当人材の配置、本省における、JICA 本部を含んだ部局横断的な協議体制またはフォーカルパーソンの配置が必要である。

- 現地 ODA タスクフォースにおける難民支援部会／チームの設置
一定の難民支援規模を持つ国においては、大使館と JICA 事務所に加えて、該当する場合には難民支援アドバイザーなど関連案件の JICA 専門家や NGO が参加する難民支援部会／チームを設置すべきである。ここで、支援の方向性(緊急ニーズだけでなく、重視すべき中長期ニーズなど)、HDP の各ニーズに対してどのスキームで対応するか等を協議し、補正予算など国際機関を通じた支援に関して前広に情報共有を行い、二国間スキームと

の連携や相互補完を図ることが望ましい。

JPF や N 連を通じた支援は、NGO の自発的な事業と位置付けられ、NGO 側からの提案により案件形成されている。これを維持しつつも、日本国政府として当該国・地域への難民支援方針を明らかにして、その中で NGO に期待することと呼びかけ、戦略的、相互補完的な支援に向け対等な立場で協議することは有効と思われる。

- 難民支援担当ポスト設置を通じた、現場の実務レベルでのマルチ・バイ／NGO 連携促進
大使館あるいは JICA 事務所に難民支援担当の専任ポストを置き、上記の難民支援部会／チームのまとめ役とすることが望ましい。数の多い各種の調整会合に参加し、他ドナーや国際機関、NGO との連絡調整や、政策レベルの難民アドバイザーと現場のプロジェクトの連携強化などを行うことも期待される。こうした人員が必要な現場視察を行えるよう、国際機関の実施事業のモニタリング予算も確保すべきである。

- 本省レベルにおいて、難民支援の方向性を共有できる体制づくり

本省レベルでは、担当国・課・組織を超え、横断的、包括的に日本の難民・難民受入れ国支援方針（HDP の P を含む）を検討・調整する仕組みが必要である。他国における取組も把握しつつ、一国に対する難民支援の全体像を把握し、方向性を検討できるようなポスト／部署、または会議体の設置が望ましい。これによって、国によって様々な制約の中どのような工夫をして難民支援を行っているか、マルチ・バイ連携の事例や、難民出身国における平和構築支援との関係など、経験共有が進むことが期待される。支援の現場に詳しい JICA 本部（平和構築室）もここに参加することが望ましい。

また、国際機関を通じた各案件の計画書や報告書などについて、本評価のような過去の実績のレビューや将来の案件形成の際に参照しやすいよう、省内データベースでの管理、または大使館にコピーを保管するなどの工夫が必要と考える。

- JICA 難民・受入れ地域支援クラスター策定に当たっての留意点

JICA は、これまでの難民支援に関する取組を踏まえ、HDP ネクサスによる難民・受入れ地域支援クラスターの策定を検討している。JICA 内の難民関連支援に関わる異なる部局が協働して、シナリオを共有したうえで支援を展開し、対象国・地域を超えたナレッジ（知見・経験）を共有する体制を整えることは有用と考えられる。また、HDP ネクサスでは、クラスター制度においても重視されている、他ドナー・国際機関、NGO など、様々なアクターとの戦略的な連携を図り、コレクティブ・インパクトの最大化を図ることは重要であり、そのためにも、外務省と JICA のこれまで以上に連携した取組が望まれる。ただし、各国の難民支援政策などの事情は大きく異なり、HDP ネクサスと言っても、共通のシナリオまたはアプローチを当てはめるのは難しい場合が多いことにも留意が必要である。

(3) 迅速性、柔軟性ある制度運用

難民をめぐる情勢は急変することがあり、受入れ国における難民の位置付けや治安状況など、国による状況の違いの影響も大きい。人道支援と開発支援の双方のスキームにおいて、迅速性・柔軟性ある制度運用を可能とする方策を検討することが望ましい。以下、幾つかの可能性を例示する。

- 日本の難民支援に占める金額割合の大きい補正予算を通じた国際機関への拠出は、資金ギャップ対応における有用性を評価する声が多い一方、緊急ニーズ対応としては他ドナーと比較して拠出まで時間がかかること、HDP ネクサスに対応するには実施期間が短いことなど、制度上の制約の指摘もあった。この点について、他スキームの活用・連携に加えて、特に自立支援などでは、持続性を考慮し 1 年半～2 年程度までの延長を柔軟に認める、あるいは、補正予算をいったん基金として拠出し、そこから必要なタイミングで国際機関の事業に拠出していく仕組みなど、迅速性や実施期間に柔軟性を持たせるための方策を検討することで、更に効果が高まると期待される。
- ウガンダやスリランカの好事例を参考に、在外公館あるいは本省の担当部署は、案件承認のタイミングが多く確保されている草の根無償の機動性を最大限にいかし、緊急ニーズにきめ細かく直接支援を行う対応や、他スキームとの連携に活用すべきである。
- 国際機関や NGO を通じた支援において、変更可能な範囲が限られているスキームもあり、柔軟な計画変更を行えるように、スキームの実施期間も含めて検討していくべきである（例：現場の状況に応じた、N 連の 3 年を超えた継続・延長の柔軟な検討等）。難民支援においては、通常の予算獲得・執行プロセスのみでは支援のタイミングがずれてしまったり、実施段階で現場のニーズが変わったりしやすく、機動的・効果的な支援のためには柔軟な対応が不可欠である。
- 開発協力事業は開始までに時間がかかることから、既存の JICA 事業の対象に難民を追加することで、迅速な支援が可能となり、緊急期から開発支援と難民支援が融合するという HDP ネクサスの推進にもつながる。このために、JICA は、必要な追加予算措置や PDM 変更を柔軟に行えるようにするべきである。プロジェクトの目標体系に位置付けることで、モニタリング・評価の対象ともなる。この際、JICA 事務所及び平和構築室は、当該案件の主管部と綿密に連携し、難民支援に理解を得ることが重要である。

(4) 生計向上支援の重視

各難民対応地域が受け取る人道支援額の減少、食料支援削減は、バングラデシュ、ウガンダをはじめ多くの難民オペレーションにおける差し迫った課題である。この点で、日本は、長年取り組んできた農業分野や職業訓練などの開発支援の経験をいかし、生計向上、自立化に向けて難民のニーズに沿った貢献をすべきである。その際は、難民を一様に捉えるのではなく、特に脆弱な人たち（例えば職業訓練や農業指導を受けられない人たち）のニーズに十分配慮することも必要である。農業支援では、換金作物と同時に自給用作物にも着目し、複数の作物の混作など、作付パターンによるリスク分散の観点から難民受入れ地域の農業開発の全体像を描き、その全体または一部を支援することが重要である。

また、既に一部の企業が実績をあげているように、日本の民間企業との連携に対する期待は高い。その意味で、大使館や JICA 事務所が、現地事情や難民受入れ地域の開発課題に関する情報提供・仲立ち・伴走を行い、民間事業を呼び込む取組を強化すべきである。バングラデシュで UNHCR と連携するファーストリテイリング社のように、現地に進出している企業から難民・ホストコミュニティに裨益する事業展開のボトルネックを聞き取り、政府に

よる制度改善を働きかけたり、必要なインフラ整備を支援することも一案である。

(5) 日本の難民支援の全体像、特に国際機関を通じた支援の「見える化」

ODA による難民支援に対する国民の理解促進のために、特に国際機関支援を「見える化」し、日本の他の協力との関係について広報を強化する必要がある。JICA を通じた支援は比較的広報がなされているが、国際機関を通じた支援は、支援規模の割に情報や公開資料が少なく、スキームが複数あって複雑で分かりにくい。日本として、難民個々人の緊急的なニーズに対応する人道支援(大規模支援の一部に日本の支援が充当される貢献の重要性を含む)と、中長期的な開発支援(社会全体に対するインフラ支援及び能力強化)の両方について、多様なスキームを通じて包括的に、かつ状況に即した支援を行っていることを宣伝すべきである。ただし、難民支援について広報したことで、受入れ国国民から否定的な反応が出るケースもあるため、媒体、内容、ターゲットは注意深く検討する必要がある。

また、難民問題への対応には、ODA 予算だけでなく、民間資金(個人寄付、企業など)を呼び込むことも重要である。UNHCR や JPF によれば、ウクライナ問題によって、日本の民間寄付は大きく伸びたが、これを維持することは容易ではない。この機運を維持するためにも、日本の取組の全体像や難民支援ニーズを分かりやすく広報し、関心を喚起することは重要である。

(6) 難民支援・HDPネクサスに関する人材育成と登用・配置

JOCV、NGO、UNV、JPO などの経験をへて、現地の国連機関や NGO で活躍している日本人や、JICA 事務所員・専門家として難民支援を担当している人材は、日本の支援と国際機関をつなぐ貴重な役割を果たしている。例えば、JOCV 枠 UNV 派遣制度の活用などを通じて、こうした人材のキャリアパス構築を支援しつつ、育成された人材を活用し、上述したような難民支援担当ポストなどにおいて、大使館や JICA 事務所に配置することが重要である。

また、ウガンダでは、北部地域の UNHCR グルオフィス閉鎖に伴い、現地職員を新規開設した JICA グル・フィールドオフィスが雇用したり、同オフィスの元現地職員が、その後 JICA プロジェクトや JICA 事務所の職員として難民支援に携わるなど、経験を積んだ人材が継続的に活躍している。日本大使館や JICA は、日本の ODA 事業を通じて育んだ現地の有能な人材を、日本との関わりの中で様々な形で登用し、キャリアアップしていくことを奨励すべき。

(7) 日本国内の難民受入れの継続・強化

GCR の目標や GRF の宣言、難民問題の恒久的解決策(Durable solutions)の観点から、日本国内の難民受入れは、難民支援を語る上で避けて通ることは難しい。このことは、現地で難民支援に関わる大使館職員なども感じている。第三国定住や、好事例である JICA 留学生受入れのシリア難民以外への拡大など、現在の制度の中で可能な方法を通じ、難民受入れを継続・強化すべきである。新設された難民に準ずる「補完的保護対象者」への支援についても、外務省・ODA として貢献できることがあるか、法務省を始めとする関係者と検討すべきである。

難民認定については外務省の所管ではなく、今回の ODA 評価の対象ではないが、日本は条約難民の定義の解釈が国際社会と比べて狭いことは広く指摘されており、日本国内の難民受入れの在り方について、関係省庁において検討を続けることが望ましい。