

タンザニアにおける難民受け入れと負担の分担

— 歴史、法、EU —

中
坂
恵
美
子

はじめに

第一章 タンザニアの難民受け入れの歴史

第二章 タンザニアの難民法

(1) 難民法の規定

(2) 難民法の特色と評価

第三章 EUの地域保護プログラム

(1) ロメ協定等の下での難民受け入れ国支援

(2) 地域保護プログラムとは

(3) タンザニアにおける地域保護プログラム

(4) タンザニアにおける地域保護プログラムの問題点

おわりに

はじめに

難民の受け入れに関する負担及び責任の分担は、現在、難民問題において重要な課題の一つである。すなわち、二〇〇〇年から一八ヶ月にわたる「難民の保護に関する世界会議」を開催した国連難民高等弁務官事務所（Office of United Nations High Commissioner of Refugees、以下、UNHCR）は、二〇〇二年にその成果文書として「難民保護への課題」^①を発表した。その中で、多国間での参加や協力により利益を生み出す可能性のある問題や活動を取り上げて、六つの目標を打ち出したが、その一つである目標三は、「より公平な負担・責任分担と難民受け入れ・保護対応力の強化」である。では、現在、より大きな負担や責任を負っているのはどこであり、どのような形でその負担の分担を行うのだろうか。

アフリカの大湖地域は、世界有数の難民流出地域として知られる。大湖地域を構成する諸国は、ブルンジ、コンゴ民主共和国（旧ザイル）、ケニア、ルワンダ、タンザニア、ウガンダの六カ国であるが、このうち難民をあまり生み出していない国はケニアとタンザニアのみである^②。ある時期は難民を生み出している国でも、他の時期には隣国からの難民を受け入れる側になる場合もあるが、この両国についてはこの地域の主たる難民受け入れ国としての役割を長らく果たしてきたことに異論はないだろう。

これらの地域における難民流出の原因を作り出したいくつかの紛争は近年終結し、難民帰還の動きがある一方で、これらの地域に隣接するソマリアの国内情勢は未だ混迷を極めている。そのソマリアとの国境付近に、世界最大の難民キャンプといわれているダダーブ・キャンプを有するのがケニアである。同キャンプは、一九九一年にソマリアの内戦が最も激化しモガディシユが陥落した後、同年の一〇月から翌年の六月にかけて同国で初め

ての難民キャンプとしてつくられたものである。收容人数は九万人と予定されていたが、二〇一二年一月の時点では四六万三二〇〇人が登録しているという異常な事態になっている。二〇一一年にケニアの東部からソマリアを襲った大干ばつの時期には一日で千人もの人々がやってくることもしばしばあり、六月には三万人、七月には四万人、八月には三万八千人が新たにキャンプやその周辺に流入した。⁽³⁾

ケニアの隣国のタンザニアは、現在難民問題の恒久的な解決に向けて着々と舵取りを進めているように見える。そして、この状況の違いは、ここ一〇年間のケニアとタンザニアにおける難民受け入れ数の増減をみても明らか⁽⁴⁾に確認できる。二〇〇二年に六四万六九〇〇人の難民を受け入れ、受け入れ人数の多さではパキスタン、イラン、ドイツに続いて世界で第四位であったタンザニアは、二〇〇五年まであまり受け入れ人数の変化はなく順位も四位のままであった。二〇〇六年には順位はパキスタン、イラン、アメリカ、シリア、ドイツ、ヨルダンに続く七位となったが、この年までは人数にさほどの減少はない。しかしながら、順位的には六位であった二〇〇七年には、約四万人のブルンジへの帰還及び約二万八千人のコンゴへの帰還によって難民数は四三万五八〇〇人へと減少した。続く二〇〇八年もブルンジに九万五千人及びコンゴに一万五六〇〇人が帰還し、難民数は三二万一九〇〇人で順位は再び七位となった。そして、二〇〇九年には一五万五一〇〇人のブルンジ人の帰化並びに三万人のブルンジ及びコンゴへの帰還によって、難民数は一一万八七〇〇人へと激減し順位も二一位となり上位一〇カ国から外れることになった。二〇〇九年の数字は、二〇〇二年を基準とすると八三%減である。

他方で、ケニアも難民受け入れ自体は長い歴史をもつが、受け入れ人数が上位一〇カ国に入ったのは二〇〇八年が初めてで、この年の七位であったタンザニアとはほぼ同数の三三万六〇〇〇人を受け入れ、第八位であった。ちょうど、タンザニアと入れ替わるかのように、二〇〇九年はケニアが三五万八九〇〇人を受け入れ第六位となった

が、その増加は主としてソマリアからの人の流入によるものである。二〇一〇年にもソマリアからの流入が続き、四〇万二九〇〇人となり順位も第六位となった。アフリカ大陸の国としては、この二カ国のほかに主として中央アフリカ共和国とスーダンからの人を受け入れているチャドが二〇〇五年以降二〇一〇年まで、受け入れ人数が八位、一〇位、九位、六位、七位、七位となっているが、少なくとも東アフリカ地域においてはこの一〇年タンザニアとケニアが主要な受入れ国の役割を果たしてきており、しかもその立場が近年逆転していることが、上記の数字からは理解できる。その変化を説明する一つの要因が、タンザニアの難民政策の変化である。すなわち、タンザニアは難民受け入れに対して積極的であった時期もあるが、経済状況の悪化に伴い難民は負担となつてゆき、その負担の軽減のために国境を閉ざしたり、国際社会へ負担の分担を強く求める方針を表したりするようになっていった。

ところで、先に参照した難民受け入れ総数の上位の国の中には、欧州の国であるドイツの名前も出てきている。ドイツがその一員である欧州連合 (European Union. 以下 EU) もこれまで比較的多くの難民を受け入れてきた地域である。冷戦中は西側が東側からの亡命者を歓迎していたが、冷戦終結後はバルカン半島からの大量の避難民をはじめそれまでとは違う種類と規模の難民が押し寄せるようになり、こちらもやはり難民受け入れの負担と責任の分担が政策課題にのぼるようになった。その EU の政策の中で、負担分担のための役割を担ってくれるための第三国の一つとしてはじめに名指しされた二つの地域の一つがタンザニアである。

以上のような状況を踏まえて、本稿では、自らが難民受け入れについて負担の分担を求める側にもなり、また EU の負担の軽減のための役割を期待される側にもなったタンザニアに焦点をあて、同国の現在に至るまでの難民受け入れ政策の変化と難民法の特徴、EU の政策の影響についての検討を行いたい。そして、このような

現在の最大の難民流出地域の一つにあり難民受け入れにおける大きな役割を長らく果たしてきたこの国の状況を分析することによって、世界の難民受け入れ問題を考える際の重要な視点、すなわち、難民受け入れにおける負担の分担という問題についての一つの視点を提供したいと思う。

第一章 タンザニアの難民受け入れの歴史

初期のオープン・ドア政策

イギリスから一九六一年に独立したタンガニーカと一九六三年に独立したザンジバルは、一九六四年にタンザニア連邦共和国を形成した。同国は目立った内戦がなく比較的平和で、独立前から近隣諸国からの難民を受け入れてきたという歴史をもつ。一九六四年に難民条約^⑤に加入し、初めの難民法は一九六五年に作成している。一九六六年に採択された難民議定書^⑥には一九六八年に加入したが、一九六九年採択のアフリカ統一機構（Organization of African Unity、二〇〇二年にアフリカ連合となる。以下、OAU）難民条約^⑦に加入したのは一九七五年である。独立後すぐに難民法を制定したのは、当時タンザニアに流入していたルワンダ難民の入国や国内での移動を制限するという目的があった。^⑧ Rutinwaの分類によれば、難民の流入は大きく六つの時期に大別でき、それは、①一九五九年から一九六二年のルワンダにおける「社会革命」によるルワンダ難民、②一九六〇年から一九七〇年のモザンビーク、ジンバブエ（旧名ローデシア）、ナミビア、アンゴラといったアフリカ南部からの難民、③一九七〇年代のブルンジ難民、④一九九〇年代初頭のブルンジ及びルワンダ難民、⑤一九九四年

のジェノサイド後のルワンダ難民、⑥近年のコンゴ民主共和国及びブルンジ難民、である。⁹⁾

初代大統領のニエレレ (Julius Kanbarage Nyerere) は、ウジャマール社会主義とパン・アフリカ思想の下で、難民を寛大に受け入れてきた。前者に関しては、建国後、社会主義と独立独行 (ujamaa na kujitegemea) の原則の下、ニエレレは一九六七年に自給のための食糧と現金作物の両方を集団で耕作するウジャマール国家を目指す農業政策を発表し、国民を強制的に移住させた結果、一九七六年の終わりまでには、タンザニア本土に住む人口の七五%にあたる一三〇〇万人がウジャマール村にすむようになっていた。そのような状況の下、受け入れた難民もその体制の中で一定の居留地を与えられ暮らしていた。後者のパン・アフリカ主義に関しては、タンザニアはOAU解放委員会の本部をダル・エス・サラームにおき、植民地支配や白人支配に対して闘っていた近隣諸国からの難民を広く受け入れる役割を果たした。南アからは約六千人をうけいれ、モザンビークからは一九七二年の時点では五万人を受け入れていた。

独立以前の上述第一期のルワンダ難民はキムリ (Kimuli) とブシュビ (Bushubi) という居留地が与えられたが、そのうちブシュビに関しては、政府が、人口減とその結果の経済活動の停滞への対処のため、ツェツイ蠅、ライオン、野生ブタ、羚羊の住処となつてゐる灌木を難民に除去させようとしてその地を居留地として選んだのであり、すでにムイエンジ (Muyenzi) キャンプで住処を建て土地を耕し、いくつかの施設もつくつていた難民たちは、そこに移されお互いに孤立した土地を与えられることに不満を感じていた。¹⁰⁾ 難民の中には、ルワンダに帰還の日も近いという噂も流れ、裏切りともとられかねない定住へ向けての移住には後ろ向きな空気があった。¹¹⁾ その上、定住事務官は地域住民の自発的行動を尊重することなく自分の意思を押し付けようとしたので、居留地の運営はうまくはいかなかった。そして、UNHCRとタンザニア政府の協議によつて、ブシュビの運営は一九六三年

に赤十字に任されることになったのであるが、赤十字は運営を任されている間、地方政府が政治的な介入を行わないことを主張し、これが、外部機関が難民に影響を受けた地域で政府の統制から自立して活動を行った初めての事例となった。⁽¹³⁾その後一九六四年に赤十字はブシユビの運営から離れたが、タンガニーカ・クリスチャン・レフュジー・サービス (Tanganyika Christian Refugee Service、以下、TCR)。ルーテル世界連邦 (Lutheran World Federation、以下、LWF) の関連団体がその跡を継いだ。⁽¹⁴⁾同じ年にザイルから移されてきたルワンダ難民のための居留地であるムウエジ (Mwesi) の運営のために、タンザニア政府・UNHCR・LWF / TCRが三者協定を結び、ここに、政府は土地の提供と公共の安全、公衆衛生、農村開発などに関する公行政を担当し、LWR / TCR が物資の供給、医療サービス、教育など個々の事業の実施とそのため的人员に関して責任をもち、UNHCRが資金と政府に対する助言の提供を行うという、居留地運営のための三者協定モデルが始まった。⁽¹⁵⁾一九六五年に制定された難民法は難民が居留地に住むことを要求していたが、それもこの三者協定による難民管理に都合がよいものであった。⁽¹⁶⁾一九六三年から一九七九年までの間に一三の居留地においてルワンダ、ブルンジ、モザンビークなどからの一八万二千人の難民が三者協定によって管理されていた。一九七三年のニエレレのウジヤマー村政策の声明により三者協定モデルとウジヤマー政策のつながりは強化され、難民の流入は周辺地域の生産性を向上させるのに活用された。⁽¹⁷⁾七〇年代につくられたこのような居留地として代表的なものは、ブルンジ難民のためのタボラ (Tabora) 地方のウルヤンクル (Ujankulu)、ルクワ (Rukwa) 地方のカトゥンバ (Katumba) 及びミシヤモ (Mishamo) がある。三者協定により居留地の運営を国際的団体に委託するというこのやり方は、居留地の選定にドナーのかかわりを作り出し、居留地内部にはドナー国の機関―実施機関―タンザニア政府―難民というヒエラルヒー構造を作り出した。すなわち、国際機関の役割を増大させると同時に、タンザニア政府の

発言権を減少させ、難民の参加を排除していった。⁽¹⁷⁾

一九八〇年には三万六千人のルワンダ人の帰化を認め、タンザニアの難民政策はオープン・ドア政策として語られるようになっていたが、それは、難民が負担というよりも国の開発のための資産でもあったからであり、その後経済状況が悪化すると政策は転換されてゆく。

難民政策の転換

ニエレレは初めは国際通貨基金 (International Monetary Fund. 以下、IMF) の介入には反対していたが、ついに一九八二年に構造調整プログラムを受け入れた。八五年にニエレレからムウイニ (Ali Hassan Mwinyi) に大統領が交代すると、経済復興計画によってさらなる通貨の切り下げ、輸入制限の撤廃、食糧と輸作物の生産価格の引き上げ、腐敗と非効率性に反対するキャンペーンなどを行い、IMFからさらに追加的な融資を受け、公的支出の削減を含んだ措置もとられるようになった。⁽¹⁸⁾ 八〇年代後半には、ドナーから居留地への貴重な外貨の流入を非難されるようになり、国家にとっての農業の重要性も減少してゆく中で、政府の難民に対する寛大な姿勢は変化し、一九九〇年には、一九八六年以降に正式な許可なくタンザニアに入国したブルンジ人とルワンダ人に国外退去を要求した。⁽¹⁹⁾

一九九〇年代になると、これまで以上の人の流入が相次いだ。一九九三年のブルンジでのンダダエ (Melchior Ndadaye) 大統領の暗殺、一九九四年のルワンダでの民族間対立による虐殺、一九九八年のコンゴにおける反政府勢力の武装蜂起はそれぞれ大量の避難民の流入をもたらし、政府は、これらの難民を、帰還を容易にするために国境近くの小規模なキャンプ (キゴマ (Kigoma) 地方のニヤルグス (Nyarugusu) 及びムタビラ (Mtabila))

に収容した。⁽²⁾しかし、キャンプの中にはジェノサイドの容疑者と思われるものも混在しており、また環境の悪化も心配された。一九九四年の虐殺後、何十万人ものルワンダ人がタンザニアに入国したが、特に四月二十八日及び二九日の二四時間にはその数は二五万人に上った。一九九五年三月にはブルンジからルワンダ難民を含んだ四万人の人々がタンザニアを目指し、そのうちの二万人が国境を越えた。同月三日にはさらなる流入を防ぐために、タンザニアはブルンジ国境を閉鎖し、政府はすべての難民に帰還を求める意思を公的に表明し、「オープン・ドア政策」からは大きく離れることとなった。⁽³⁾一九九六年一月にはルワンダ難民はその年の終わりまでに出て行くようにと声明が出され、⁽⁴⁾一九九八年には六五年法よりさらに制約的な難民法が可決された。ブルンジはタンザニアに対して反政府勢力を難民キャンプ内外に留まらせていると非難し続け、それに反応してタンザニアは難民がキャンプを四キロ以上離れることを禁止したため、難民たちは近隣の村に働きに出ることはできなくなってしまう。⁽⁵⁾一九九七年、九九年、二〇〇一年には家々を回ってのブルンジ難民拘束及び追放が行われ、⁽⁶⁾先のルワンダ難民に加えブルンジ難民の帰還も進められるようになった。⁽⁷⁾二〇〇三年には移動や経済活動の制限を含んだ「国家難民政策」(The National Refugee Policy)⁽⁸⁾が発表された。

「国家難民政策」は導入部で政策作成の背景について次のように説明している。すなわち、当初はタンザニアにやってくる難民は独立闘争の結果出身国から逃げてきた人々であったので、政府は、難民問題は一時的なものでありすべてのアフリカ諸国が解放された後にはかなり減少されうると考えていた。しかしながら、近年の大湖地域のエスカレートする紛争と内戦によりタンザニアへの大量の難民流入という新たな局面に入ったこと、そして、タンザニア政府はこれまで文書化した政策や指針をもたずに、オープン・ドア政策といわれる慣行に基づいて難民行政を行ってきたが、近年の大量の難民流入は、経済開発、安全、環境及び社会サービスという分野での

困難を生じさせており、それらに取り組むために、難民保護において国家利益と国際共同体の利益の両方を考慮に入れた適正で公正な難民管理制度の維持を目的とするための政策を定めることが必要になった、このように述べている。⁽²⁰⁾ 国内の治安などに配慮し、恒久的解決として自発的帰還を第一に考え、そして、難民受け入れにおける負担の分担と国際社会の責任を強く訴えかけた文書である。

オーブン・ドア政策からの転換を導いたのは、経済の悪化だけでなく政治的な要因もあった。すなわち、それまでは一党独裁制であったタンザニアにおいて、ドナーからの圧力により一九九二年には多党制への移行が認められると、反難民のレトリックは選挙運動においても用いられるようになった。⁽²¹⁾

一九九〇年代の大量の難民流入は、難民居留地の運営の仕方にも変化をもたらした。三者協定モデルの時には自ら実施を行うことのなかった UNHCR が、資源の動員、パートナー NGO の選定や監督、難民の受け入れや登録、キャンプの計画や調査を他の国際機関とともに行うようになり、ローカルなアクターの存在は薄れていった。⁽²²⁾ そして、タンザニア政府の側も、キャンプ内の出来事は自分たちではなく UNHCR の責任であるという立場をとるようになっていった。⁽²³⁾

二〇〇〇年代の難民数の減少

現在、難民担当大臣が、二〇一〇年末までにはタンザニアを難民のいない国にしたいと語ったというように、タンザニアは、帰還、受け入れ国での統合、第三国定住の三つの手段すべてを駆使して、国内の難民問題の恒久的解決を進めている。

統合に関しては、二〇〇八年に一九七二年に入国した二万人のブルンジ難民に対して帰化の機会を与えるこ

とを決め、二〇〇九年には一五万五〇五〇人、二〇一〇年には七二〇六人がタンザニア国籍を取得した。⁽⁶⁴⁾ 彼らは、居留地から出て、タンザニア国内のどこにおいても市民として暮らし、働けることになる。このような大規模な帰化政策は国際社会においても稀であり、タンザニアは再び国際社会からその寛大さにおいて評判を得た。

帰化を選択しなかった者や後にやってきたブルンジ難民に関しては、タンザニア政府もUNHCRもブルンジは現在安全が確保されていると考えているので、帰還が促される。二〇〇八年には二万三二〇〇人、二〇〇九年には四二人、二〇一〇人には一〇人が、さらに二〇一〇年にタンザニア国籍を取得した七二〇六人の中からもその年のうちに一〇四人が帰還した。⁽⁶⁵⁾ コンゴに関しては未だ国内の安全は万全ではないとUNHCRは考えているが、二〇〇五年から二〇一一年までに合計五万二八八人が帰還している。⁽⁶⁶⁾ また、西部の古くからのキャンプでは、二〇〇六年から二〇一一年までに計一万一九六八人が第三国定住へと旅立った。⁽⁶⁷⁾

このような状況で、二〇一二年現在難民が居住しているキャンプ及び居留地は、キゴマ地方のニヤルグス・キャンプ、ムタビラ・キャンプ及び第三国定住を待つ人の施設であるカネンブワ（Kanembwa）・センター、ルクワ地方のカトウンバ居留地及びミシヤモ居留地、タボラ地方のウリヤンクル居留地、並びに一九九〇年代にソマリア難民のために設けられたタンガ（Tanga）のチョーゴ（Chogo）居留地である。⁽⁶⁸⁾

しかしながら、難民のいない国にするためにタンザニアがとっているのは、これらの三つの恒久的な解決法だけではない。タンザニア政府は二〇一一年三月現在には新たな難民申請の審査手続きを中止している。⁽⁶⁹⁾ また、ブルンジへの帰還は自主的帰還として進められているということであるが、タンザニア政府はキャンプを閉鎖はしないまでも、キャンプ内の学校などの社会サービスの供給を止めることによって、帰還を促している。⁽⁷⁰⁾

負担の分担

このように、次第に難民の受け入れに対して制約的な態度に移行し、二〇〇三年の「国家難民政策」では負担の国際的な分担を強調したのであるが、まだニエレレの下でオープン・ドア政策をとっていた七〇年代においても、タンザニアは難民の受け入れに関する負担の分担を問題にしなかったわけではない。

タンザニアも加盟している OAU 難民条約には、アフリカの諸国にとって、一国で難民に対して責任を負うのは荷が重すぎるであろうことが認識されており、第二条四項に、「構成国が難民に対して庇護を与え続けることが困難となった場合は、そのような構成国は他の国に直接に、及び OAU を通じて、そのことを訴えることができ、他の構成国はアフリカの連帯及び国際協力の精神によって庇護を与えている構成国の負担を軽くするための適切な措置をとる」という規定がある。しかしながら、その規定は活かされてはおらず、ニエレレは七九年にそのことを非難する発言をしている。さらに、その年のアフリカにおける難民に関するアルーシャ会議では、(1)アフリカ諸国で難民の恒久的受け入れのための割り当てシステムを確立すること、(2)第一次庇護国による難民受け入れにかかる費用を負担するための基金を確立すること、について勧告が出された⁽⁴⁾。

アフリカ諸国への国際社会からの援助も十分とは言えなかった。七〇年代の終わりから八〇年代にかけては、国際社会においてアフリカの難民問題を話し合うための会議が続いた。それらの中で一九八一年に開催された「アフリカにおける難民援助に関する国際会議」(International Conference on Assistance to Refugees in Africa。以下、ICARA)は主にアフリカ難民への緊急援助を集めるための会議であり、八四年の ICARA II は庇護国のインフラ整備と開発、そして定住と帰還という恒久的解決の支援に重点が置かれた会議であった⁽⁵⁾。すなわち、後者においては、援助は二つのタイプのプログラムのために必要とされていると述べられ、一つは、(a)必要

とされる緊急援助、ケア、メンテナンクス、及び難民の自発的帰還または彼らの庇護国における定住のための適切な支援、もう一つは、(b)難民の庇護国又は難民の自国への帰還を歓迎する国が、難民の存在によって自国の経済に負っている追加的な負担に対処できるようにするための、それらの国への社会的及び経済的インフラ強化のための技術的及び資本的援助、と説明され、この両事項への取り組みが求められた。⁽⁴⁰⁾しかし、どちらの会議においてもアフリカ諸国は十分な援助を引き出すことに成功できなかった。ICARAにおいては、プロポーザルのお粗末さとドナーの側の関心の低さが問題であったし、ICARA IIではプロポーザルの質を向上させるためにUNHCR、OAU、UNDPなどからなる運営委員会が設けられ準備が行われたにもかかわらず、受け入れ国における統合という恒久的解決策を求めるドナーに対して、アフリカ諸国はその要求に前向きではなかったという側面がある。⁽⁴¹⁾結局、アフリカの難民問題を開発問題と結び付けて考えるこの方向性は、ICARA II直後のエチオピアでの飢饉発生による緊急援助の必要性によって、ドナーの関心を失ってしまった。⁽⁴²⁾Gormanは、ICARA IIの最大の障害は、アフリカにおける大規模な干ばつによる緊急事態であっただろうと述べている。ドナーは難民関連の開発援助に追加的な資金を見つけたことができなくなり、受け入れ国政府、国連システム、NGOは緊急ニーズを満たすことで手一杯になってしまった。⁽⁴³⁾Morelはタンザニアの難民法と政策が制約的になっているのは国際社会の負担分担の欠如が原因であると述べるが、それには緊急的な難民状況を優先するドナーの態度、冷戦後北の諸国が南の貧しい国に援助する理由がなくなったこと、難民の出身国からの地理的及び文化的な距離などが理由として挙げられている。⁽⁴⁴⁾

このように、十分な支援を先進国から受けられないことから、タンザニアは、先述の二〇〇三年の「国家難民政策」で、難民の出身国の中に「安全地域」を設けることも提唱していた。⁽⁴⁵⁾当時、UNHCRのラバーズ(Ruud

Lubbers) 高等弁務官は、タンザニアを訪問し新たな政策の再考を訴えたが、タンザニアはその呼びかけには応えなかった。すなわち、同国は自国で「保護と支援の国際的原則の再検討のための国際会議」を開催し、西側諸国とアフリカの難民受け入れ国との間でのより大きな負担の分担を行うこと、さらに、庇護の代替として難民の出身国の中に、「安全地域」の創設をすることを呼び掛けた。タンザニアの役人は、西側の制約的な庇護政策が益々多くの難民受け入れ負担をタンザニアに転嫁させたと感じ、したがって、タンザニアは自国内で難民に対して制約的な政策をとるだけでなく、負担をさらに難民の出身国に転嫁させることが正当であると感じたという。⁽⁵⁾ このようにタンザニアは、その負担を、難民にとってより厳しい環境をもたらすであろう方法で解決することさえも考えたのである。

第二章 タンザニアの難民法

タンザニアが独立後初めて難民法を制定したのは一九六五年で、一九九八年に改正されて今に至る。一九九八年の難民法の内容を、旧法とも比較しながら確認しておこう。⁽⁶⁾

(1) 難民法の規定

難民の定義

旧法が難民の定義をおかず、大臣はタンザニア入国前には同国外に常住していたいかなる種類の人々のグループをも難民であると宣言できる（旧法第三条一項）と述べていたのに対して、現行法は第四条一項で三種類の難民の定義をおいている。(a)は難民条約第一条A(2)の定義と⁽⁵⁾、(b)はOAU難民条約第一条二項の定義と同一の人であり、(c)は(a)(b)に記載された理由で政府官報の公示に難民と宣言された人々のグループに属する人という規定である。

三項は難民と考えられなくなる場合、四項は難民と考えられない場合について列挙されているが、四項にはいわゆる安全な第三国に関する規定が含まれている。すなわち、(d)には、「タンザニア入国前に他の国で難民の地位又は庇護をすでに与えられ」た人（ただし、この場合は、第三国定住又は家族統合の資格をもつ人か、重大な平和の破壊が存続している領域から到着した人の庇護申請は検討される）、(e)には、「タンザニア入国以前に、深刻なかつ情報の提供を伴った平和の破壊が存在する一つ以上の国家を経由しており、これらの国で庇護を求めなかった合理的な理由を示すことができない」人は難民とはみなされないと規定されている。

行政機関

第五条ないし第八条は関係行政機関について定めているが、これらの規定も、そして次にみる難民の地位決定手続きに関する規定も、旧難民法にはなかったものである。第五条は難民サービス局長（Director of Refugee

Services. 以下、局長) についての規定で、局長は大統領によって任命され、その職務は、次に述べる国家難民資格認定委員会の会議の招集、難民申請の受領及びその後の委員会又はアド・ホック委員会への提出、難民申請の登録及び認定された難民の登録の維持、難民及び庇護申請者の受け入れ及びケアのための適切な施設及びサービスの提供についての調整、請求への決定が行われるまで申請者が国外へ退去命令を受けないことの確保、他の庇護国からタンザニアへの第三国定住申請の受領と委員会への提出及び記録の保持、大臣(その時難民問題に責任をもつ大臣―第二条。現在は内務大臣である)の決定の申請者への実施及び通知、そして、大臣から割り当てられた他の職務及び義務の執行、と定めている。

第六条及び第七条は、国家難民資格認定委員会(National Eligibility Committee. 以下、委員会) についてである。委員会は、局長に加えて大臣によって任命された一定の部局――検事総長 (the Director of Public Prosecutions. 議長となる)、大統領事務所、首相事務所、主任大臣事務所、外務及び国際協力省、警視総監 (the Inspector General of Police)、移民局長――からの七人以上のメンバーによって構成される(第六条一項)。タンザニアの UNHCR 代表は委員会の会合にオブザーバーとして招かれる(二項)。以下、他の条項でも UNHCR のことがしばしば言及されるが、このように UNHCR の役割が盛り込まれているのはこの法の一つの特徴でもある。委員会の機能は、申請を審査し大臣に難民の地位及び庇護の付与及び却下を勧告すること、認定された難民の家族の再統合の申請に関して検討し大臣に勧告すること、難民のタンザニアでの第三国定住の請求に関して検討し大臣に勧告すること、大臣又は局長から付託された問題に関して助言をすること、である(第七条)。

難民であると主張する人々のグループについて難民の地位を審査するために委員会を開催することが容易ではない場合は、大臣はアド・ホック委員会の構成を指示する(第八条一項)。アド・ホック委員会は、庇護希望者

のいる地域を対象として設けられるものであって、国会議員、局長、地域行政長官、地域安全保障事務官、地域警察警視長（Commander）、地域移民事務官、担当州検事からなり（二項）、タンザニアの UNHCR 代表又は代表が不在の場合は代表により指名された他の UNHCR 事務官がオブザーバー参加のために招かれる（三項）。大臣は議長及び副議長を指名し（四項）、アド・ホック委員会が地位を検討すべき人のグループ及び任務遂行の時間的枠組みを特定する（五項）。

地位決定手続き

第九条は、難民認定手続きである。一項は、「合法違法を問わずタンザニアに入国した人又はタンザニア国内にいる人で第四条の意味の難民としてタンザニアに留まりたい人は、遅滞の合理的な理由を示すことができない限り、入国後直ちに、かつ遅くとも七日以内に、最寄りの権限ある事務官（authorized officer: 局長、難民事務官、定住事務官又は移民事務官のこと―第二条）、村の執行事務官、又は治安判事の前に出頭するか又は報告し、難民認定を申請する」と述べる。二項は、合法的にタンザニアにいる人が後に出身国に帰還できなくなった場合に ついての規定、三項は、難民であると主張する人が違法入国だけを理由として禁止された移民であると宣言されたり、拘留されたり罰せられたりしないことの規定である。五項は申請後の登録、インタビュー、審査等の手続きについて規定する。審査の期間については、申請後六〇日以内と定めるが、例外的にさらに六〇日の延長が可能である（d）。また、難民サービス局は申請者の存在を UNHCR に知らせ、申請者はタンザニアの UNHCR 事務所に連絡をとる権利を通知される（e）。

六項は委員会の任務に関する規定である。権限ある事務官及び UNHCR タンザニア代表に申請者から前もつ

て出された申請書類、声明書、謄本及び他の追加的な情報が委員会に提出される(a)。委員会が出身国の当局に接触するべきではない場合、適切と考えられるならば、委員会は国内外の適切な情報源からのあらゆる関連情報を調査しまたそれを求める(b)。難民の地位及び／又は庇護請求に関係する質問を明確にする、又は回答するために必要な時はいつでも、委員会は自由に申請者を召喚できる(c)。委員会は必要な場合は他のいかなる人も召喚し、他のいかなる関連証拠又は書面による提出物を検討することもできる(d)。委員会の勧告は大臣に照会され、大臣は遅滞なく勧告についての決定を行い、局長を通じて申請者にその決定を知らせる(e)。局長はUNHCRタンザニア代表に遅滞なく大臣の決定を伝える(f)。難民の地位が却下された場合は、局長は庇護希望者に、再審査のための七日以内の大臣への申し立ての権利を通知する(g)。庇護希望者は必要であれば適任の通訳をとまなうことを許可される(h)。

続いては難民認定に否定的な決定を受けた場合についての規定で、そのような人は七日以内に大臣に再審査を要求できるが、(七項)、大臣の決定は最終的なものである(八項)。九項では、申請が拒否された人は、一定の期間内に他国へUNHCRにより第三国定住または移住させられるまでの間、UNHCRによりマンドレート難民の地位を与えられない限り、一九九五年移民法の規定に従って不法移民とされる。

難民に適用する規定

パートⅢの第一〇条ないし第一四条は、「難民一般に適用する諸規定」、パートⅣの第一五条ないし第二一条は「難民に適用される特別の規定」である。これらのうち、第一〇条ないし第一五条は、旧法にもほぼ同様の規定が設けられていた。

第一〇条では、大臣又は権限ある当局（competent authority、地域委員又は地区委員のこと―第二条）が庇護希望者又は難民に、特定の経路での又は特定された場所でのタンザニアへの入国及び出国を指示できること、並びにある地方から他の地方への特定の経路での移動を指示できることを規定する（一項）。その期間及び条件は命令として定められ（二項）、その命令又は期間及び条件に違反すると有罪となる（三項）。

第一一条は、武器の提出に関する規定で、兵器又は弾薬をタンザニアに持ち込んだ庇護希望者又は難民は直ちにそれらを権限ある事務官に提出すること（一項）や、権限ある当局は、彼の区域内の庇護希望者又は難民に、他の武器、道具又は工具についても命令により一定の条件の下で提出を指示できること（二項）、それらのものを提出しなかった庇護申請者又は難民は有罪であり、二年以下の懲役刑を科されうること（三項）が規定される。

第一二条はタンザニアに留まる許可に関する規定で、庇護希望者又は難民がタンザニアに留まることができ条件として、(a)タンザニアに留まる許可を発行され、(b)そのような許可に付属されている又は局長により書面で彼に命ぜられた期間又は条件に常に従う、の二項目が挙げられている（一項）。二項はノン・ルフールマンに係する規定である。すなわち、任命された権限ある事務官は、許可を与えないことよって、庇護申請者又は難民がそこからタンザニアに入国した国に帰還することを余儀なくさせ、その者がその領域に到着後政治犯罪のために裁判にかけられる若しくは罰せられる可能性又はその領域で訴追される可能性が存在すると判断する理由がある場合は、許可を与えなくてはならない、と規定する。庇護希望者又は難民が許可を得られなかった又は与えられなかった場合には、彼のタンザニアにおける存在は非合法法であり一九九五年移民法の下での犯罪となる（三項）。許可申請が認められなかった場合は、申請者は却下された日から七日以内に局長に再審査のための申し立てができる（四項）。局長が許可の付与の却下を承認した場合、申請者はその結果を受領してから七日以内に大

臣にさらに申し立てができるが、大臣の決定が最終的なものとなる（六項）。旧法においては、異議申し立てができる人は三ヶ月間以上継続的にタンザニアにいた人に限られていた（旧法第一条四項）。

第一三条は動物の拘束及び屠殺に関する規定である。権限ある当局は、庇護希望者又は難民と考える理由がある人によりタンザニア国外からその区域に持ち込まれた動物の拘束又は殺傷等を指示できること（二項）、動物の殺傷又は売却の場合は、かかった費用を除いて得られた収益が持ち主等に支払われる（二項）か、第一五条に規定される難民基金に支払われること（三項）、政府の獣医官が病気の蔓延を予防するために動物の屠殺が必要であるという意見の場合は、その指示によって屠殺されるべきこと（四項）、本条の規定の下で出された指示を妨げる者は有罪であること（五項）が規定される。

第一四条は車両の所持に関する規定で、権限ある当局等がその区域に到着した庇護希望者又は難民の車両を占有することができること、及び庇護希望者又は難民の移動のためにその区域における使用を認めることができること、しかしながら所有権は正しい所有者又は占有を奪われた人にあり、可能な限りすみやかにその者に返還される、という規定である。最後の所有権に関する言及は旧法にはなかった。

第一五条は、大臣が設立する公的信託である難民信託基金に関する規定であり、これは現行法で新たに設けられたもので、以下のような内容である。すなわち、遺言をせずに死亡した難民の財産、非合法的に取得された財産、又は難民である所有者又は占有者のタンザニア国外への自発的帰還若しくは第三国定住又は追放の時に合法的に返還されない財産、難民である所有者、所持者又はその信託受益者によって合法的に使用又は利用されえない財産は、この基金に付与され(c)、同基金は、いかなる人からも寄付等をうけ基金を増資することができ、管財人の勧告に従って資金又は財産を利用することができる(d)。

第一六条ないし第二〇条は「指定区域」(designated area)に関する規定である。旧法は、受け入れ区域 (reception area) 及び居留地 (settlement) という用語を用いて類似の規定を置いていた（旧法第四条）。

大臣は、タンザニアのいかなる部分をも指定区域として宣言することができる（第一六条一項）。局長は難民の定住又は庇護希望者若しくは難民の受け入れ、通過若しくは住居区域に責任をもつ定住事務官を任命する（二項）。権限ある当局は大臣又は局長と相談の上、命令によりその地域にいる庇護申請者若しくは難民又は難民のグループ若しくはカテゴリーに対して、その権限ある当局の管轄内外の指定区域に居住することを要求することができ（第一七条一項）、またその管轄下にある指定区域にいるそれらの人々を管轄内外の他の指定区域に移動させ又は居住させることを要求することができる（第一七条二項）。そのような命令に従わなかったり、合理的期間内に移動や指定区域の住居への入居をしなかったり、指定区域に到着してからそこを去ったり去ろうとした庇護申請者又は難民は、本法違反として有罪となる（三項）。それらの者が指定区域を離れるものには局長又は定住事務官からの許可を必要とし、そこに記載される期間及び条件に従わなければならない、その期間は局長の特別の許可がない限り一四日間である（五項）。その期間及び条件に従わなかった者は本法違反として有罪となる（六項）。旧法では、難民が他の居留地の受け入れ区域に居住するための許可についての規定があったこと（旧法第一二条三項(a)、また、居留地を離れる場合の許可について原則一四日間という条件はなかった（同(b)）ことから、現行法の方が移動に関してより制限的になっているといえる。

指定区域の管理のために、大臣は一定の事項に関して規則を作成し、局長はその範囲内で指令を出すことができる（第一八条一項）。庇護希望者又は難民は、(a)許可なく指定区域を去る又は去ろうとする、(b)指定区域内で本条の下で制定された大臣の規則、権限ある当局又は局長の指令、又は定住事務官の命令若しくは指令に従わ

ない、(c)指定区域内でよい秩序及び規律に反するやり方で行動する、以上の場合には規律違反となり(二項)、局長又は定住事務官によって尋問をうけ、有罪であれば、居留地又はキャンプの刑務所で三日以内の禁錮、又は5千シリング以下の罰金が科せられる(四項)(旧法の下ではそれぞれ三〇日と二〇〇シリング。旧法第一三条四項(a)(b))。

第一九条は、指定区域における庇護希望者又は難民のための行政組織についての規定であるが、このような難民による自治組織は旧法には規定がなかったものである。そのような行政組織は、大臣が適切と考えるときに設立することができ(第一九条一項)、最低のレベルのものとして一〇の班指導者、道路委員会、指定区域の村委員会、又は最高のレベルのものとして評議会からなり(二項)、いずれも、(a)財政及び行政、(b)法及び秩序、(c)経済及び計画、(e)「ママ」共同体開発及び社会福祉、に関する委員会を設けることができる(三項)。本条により設立されたすべてのレベルの行政組織の庇護希望者又は難民の指導者及び代表者は、原則的に、平等の原則及び性、氏族(clan)、民族(tribe)、国籍、人種又は宗教によるいかなる差別もない普遍的な選挙権に基づいた秘密投票によって選挙される(四項)。指定区域の評議会又は村委員会が単独で商業的又は公的事業を営む共同組合としての登録を局長に申請するための手続きも設けられている(五項)。

第二〇条は、大臣、権限ある当局、局長又は定住事務官からの許可を得ずに関係者以外が指定区域へ立ち入ることを禁止すること(一項)、権限ある事務官等又は定住事務官以外は、公共の場所であるか否かを問わず指定区域内で五人以上の庇護希望者又は難民による集会又は会合を行ってはならないこと(二項)が規定されている。本条に違反した者は本法違反として有罪であり、五年以下の懲役又は二〇万シリング以下の罰金又はその両方の責任を負う。旧法においては懲役期間及び罰金額についての言及はなかった(旧法第一四三条三項)。第二一条は

権限ある当局の域外での権限についての規定である。

雑則

パートVは雑則であり、種々の規定が含まれる。列挙すると、規則、命令又は指令の付与の形態(第二二条)、大臣、局長及び権限ある当局と庇護希望者又は難民の間でのコミュニケーション(第二三条)、犯罪及び刑罰(第二四条)、予防、逮捕、捜索、押収及び取り調べ(第二五条)、権限ある事務官等による力の行使(第二六条)、庇護希望者又は難民の拘禁(第二七条)、庇護希望者又は難民の追放(第二八条)、善意の (*bona fide*) 行為の保護(第二九条)、庇護申請者及び難民の登録(第三〇条)、難民の教育(第三二条)、難民の労働許可(第三二条)、税金の支払い(第三三条)、自発的帰還(第三四条)、家族の再統合(第三五条)、第三国定住(第三六条)、一九九六年法の廃止(第三七条)である。この中のいくつかについて以下に個別に見ておく。

身体的自由の制約

身体的自由の剥奪に関する手続き上の保障は不十分である。例えば、定住事務官は、罪を犯した又は規則違反を犯したと疑うのに合理的な理由があるときは、いかなる人も令状なしで逮捕することができ、そのような人は居留地の拘置所かキャンプの刑務所に拘禁される(第二五条一項)。権限ある事務官等は、庇護希望者又は難民に対して、命令や指導に従わせるために、必要な力を行使でき、力の行使の前にはそのことを難民に伝えなければならぬ(第二六条)。また、大臣又は大臣に任命された権限ある当局は、平和及びよい秩序に反するやり方で行動している、又はタンザニア政府と他の政府との関係に悪影響を与えていると思われるいかなる庇護希望者

又は難民も、文書での命令により、その者を刑務所に三カ月以下の間拘禁することを指示できる(第二十七条一項)。他国で犯した普通犯罪を理由とした懲役刑の適用も可能であり(二項)、そのための拘禁(三項)や釈放(四項)についての定めもある。第二十五条、第二六条、第二七条は、それぞれ、旧法の第一六条、一七条、一〇条に相当する規定がおかれていた。

追放

第二八条は追放について定める。大臣又は大臣に任命された権限ある当局は文書により、(i)本法第四条の下で難民の地位を付与される資格をもたない庇護希望者、又は、(ii)国家の安全に対して危険な難民であるか又は難民ではなくなった者に、大臣の指定する手段又は経路でタンザニアからの追放を命じることができる(第二八条一項(a))。追放命令を出された難民は、大臣又は権限ある当局に、命令が出された日から七日以内に上訴又は再審査の請求をすることができ、それらが提出されたら権限ある当局は大臣にそれを直ちに送付する(c)。大臣は、局長に諮問した上で、上訴又は再審査を検討でき、追放命令を追認するか又は撤回する権限をもつ。その間は追放命令は執行されない(d)。庇護希望者又は難民に有罪判決を出す裁判所は、そのような者に、そこからタンザニアに入ってきた国又はその者が選択するいかなる国への追放も命令することができ、それは収容後即時又は刑期に服した後に執行される(二項)。追放までは、当該者は拘束されうる(三項)。もしも、大臣、権限ある当局又は裁判所が、その者が、その領域に到着後政治犯罪のために裁判にかけられる若しくは処罰されるだろう、又はその領域で身体的な攻撃を受ける可能性があるという意見であるならば、その庇護希望者又は難民には追放命令は出されてはならない(四項)。本条項の下での命令に従わない庇護希望者又は難民は本法の下で有罪となる(五項)。

本条に対応する規定は旧法では第九条であるが、そちらの方が制約的な規定となっていた。例えば、一項は大
臣が「追放」ではなく「帰還」を命じることができるという規定であるが、その対象者は明示されていない。ま
た、命令に対する異議申し立ては、タンザニアに三ヶ月以上滞在していた者が、政治犯罪のために裁判にかけら
れる又は処罰される恐れがあることを理由とする場合のみに限られていた（六項）。

登録

局長は、現存するすべての庇護希望者及び難民、並びにタンザニア国内に設立された指定区域の登録を行い、
記録を保存する。この目的において彼は登録官となるが、その機能を文書によって定住事務官又は難民事務官に
委任できる（第三〇条一項）。大臣は補佐登録官を任命できる（二項）。指定区域内に庇護希望者又は難民のため
の区開発委員会（Ward Development Committee）を設立する場合はその委員長は定住事務官であるが、タンザ
ニア市民がその代表として地方政府の組織に出席する必要がある場合は、難民の代表がオブザーバーとして随伴
を許されることを条件に、タンザニア市民が局長によって任命され定住事務官又は難民事務官となる（三項）。
大臣は適切と考える場合には指定区域内に難民又は庇護希望者のための行政的手配又は非政治的な組織を設立す
ることができ、そのような組織の代表又は指導者は実際に可能な限り普遍的選挙権と秘密投票による選挙という
基本原則に従う（四項）。登録を怠った庇護希望者又は難民は有罪であり、一〇万シリング若しくは三年以下の
懲役又は両方の刑を科される（六項）。登録に関する規定は旧法にはなかった。

難民の権利

第三一条、第三二条、第三五条は難民がタンザニアで有する権利に関する規定であり、旧法には含まれていなかったものである。まず、教育に関して、すべての子どもの難民は一九七八年の国家教育法に従って初等教育の権利をもち、成人教育に参加を望むすべての成人難民は成人教育法に従ってその権利をもつ（第三二条一項）。中等教育に関しては、大臣が教育担当大臣と協議の上、またそれ以外の教育に関しては高等教育担当大臣に相談の上、費用及び難民が登録可能な学校等について定める規則を制定し（三項）、すべての難民はそれに従って権利をもつ（二項）。

労働許可に関しては、局長はいかなる難民にも労働許可を付与することができ、彼が適切と考えるいかなる理由のためにも、難民及びその雇用者への三〇日の事前通知をすれば撤回できる。その撤回により影響を受ける難民又は雇用者は二一日以内に異議を申し立て、局長はその撤回に賛成か反対かを一四日以内に検討し決定をする（第三二条一項及び二項）。許可なく労働に従事した難民は本法の下で罪を犯したこととなり、二〇万シリング以下の罰金若しくは三年以下の懲役又は両方において有罪となる（四項）。

家族の再統合に関して、認定された難民でタンザニアに居住する者が国内外の家族と一緒にいたいと願う場合は、それぞれ UNHCR 又は局長を通じて大臣に家族統合の申請を行い、その申請は委員会に提出され委員会が大いに許可の可否を勧告する。この規定に従わないことは本法の下で犯罪となる（第三五条一項）。大臣の否定的な決定に対する申し立ての手続き（二項）、離婚などで家族が離別した時の規定も設けられている（三項）。

解決策

先述のように、第三四条は自発的帰還、第三六条は第三国定住を規定しているが、これらも旧法にはなかった規定である。庇護希望者又は難民はいかなる時も自発的に国籍国又はそこからタンザニアに入国した国に自発的に帰還する権利をもつとされ（第三四条一項）、それらの者の財産の扱いに関する規定も設けられている（二項ないし四項）。また、タンザニアに居住する難民はタンザニア外の他のいかなる国においても第三国定住をする権利をもち、いつでも大臣に書面で申請できる（第三六条一項）。タンザニア外で居住する難民は、入国前に UNHCR 又は OAU を通じてタンザニアへの第三国定住を申請することができ、その許可が出るまでは入国を禁じられ、その不遵守は本法の下での犯罪となる（二項）。

（2） 難民法の特色と評価

さて、以上が難民法の概要であるが、いくつかの特色とそれに対する評価をまとめておこう。

第一に、難民の定義についてである。旧法には定義がなかったが現行法では設けられたのは、旧法ができた時点で存在した難民条約の定義だけでは、タンザニアが受け入れていた難民の実体には合わなかったからであり、OAU 難民条約独自の定義が存在するようになったことで、それを利用して定義を示すことが可能となったからであろう。二〇〇三年の「国家難民政策」によると、それまで、個別の認定制度は資力の不足により効率的及び効果的に行う点では障害があったものの上手く機能してきたが、大量流入に関しては難民担当省の省令によるグループでの認定又はプリマファキエ・アプローチ（一見したところ難民と認定できるといふ判断手法）がより

簡便であったという。⁵⁷⁾

第二に、基本的に難民条約上の諸権利は保障されていないということである。Mendelは旧法に対する評価で、同法は難民条約が求めている難民の権利をほとんど認めていないと述べていたが、それは現行法になってもほぼ同様である。難民条約が求める待遇のうち、著作権及び工業所有権、結社の権利、裁判を受ける権利、配給、住居、公的扶助、労働法制、社会保障などの問題について、現行法も触れてはいない。

難民条約第二六条は、難民に対して、当該難民が同一の事情の下で一般に外国人に対して適用される規制に従うことを条件として、居住地を選択する権利及び当該締約国の領域内を自由に移動する権利を与えることを求めているが、上述したようにタンザニアの難民法は旧法の時から居住地域に関する制約は大きく、現行法になるとさらに厳しくなっている。条約第一三条は動産及び不動産に関して、締約国に、難民に対してできる限り有利な待遇を与えること、そして、いかなる場合にも、同一の条件下で一般に外国人に与える待遇よりも不利でない待遇を与えることを求めているが、タンザニアの難民法は、動物の拘束、さらに屠殺を認め、それに対する補償規定は設けられていない。⁵⁸⁾ 集会に関しては、六人以上の集会が禁止されるという大変厳しい規定が設けられている。現行法で明記されることになった労働許可に関しても、難民条約の要請基準には達していない。すなわち、同条約第一七条一項は、賃金が支払われる労働に関して、合法的に滞在する難民には同一の事情の下で外国の国民に与える待遇のうち最も有利な待遇を与える、つまり最恵国民待遇を原則として規定しているが、同二項で三年以上居住している難民などには国内労働市場の保護のために外国人又は外国人の雇用に関してとる制限的措置は適用しないことが求められている。それに対して、現行法は、難民に対する労働許可は局長の裁量となっている。しかも、撤回はいかなる理由によっても可能なので、濫用されやすいという懸念も生じる。⁵⁹⁾ 労働許可に関して、

最恵国民待遇やそれ以上の扱いに関する規定はない。「国家難民政策」は、経済の改善及び生活の向上のために利用できる人的資源としての難民の重要性を認めながらも、労働市場は一般的に危機的であり多くの課題に直面していることが明らかであると説明している。⁽⁶¹⁾

教育に関しては、難民条約が求めているのは初等教育における内国民待遇、及びそれ以外の教育における限り有利で同一の事情の下で一般人に与える待遇よりも不利でない待遇なので、その点では条約の基準を下まわってはいない。⁽⁶²⁾「国家難民政策」も難民にとつての教育の重要性を強調し、特に難民の帰還という点から出身国におけるカリキュラムを用いた教育を認めると述べている。⁽⁶³⁾さらに家族の再統合に関しては、難民条約には規定がないので、条約以上の保障がされているということができらるが、後述するような厳しい面もあることを留意する必要がある。

以上のように、概して難民に保障される待遇という面では難民条約の基準にははるかに及んでいないのがタンザニアの難民法であるが、Mandelが指摘するように、タンザニアのような国に同条約の実施を厳しく求めていると負担を大きくしてしまい、難民保護のために逆効果となるかもしれないという側面は否定できないであろう。⁽⁶⁴⁾

第三に、滞在許可申請や家族再統合などの種々の決定に対して不満な場合、最終的には大臣に対して申し立てが可能であるが、大臣の決定は最終的なものであり、司法的な救済を求める道が開かれていない。このことは、Kamangaによればタンザニアの憲法が保障する上訴の権利に違反する。⁽⁶⁵⁾そして、大臣が却下する場合に理由を示すことは求められていない。さらに、決定に従わない場合は犯罪となることが明記されている。Kamangaは、家族の再統合に関して、このような厳しい措置が難民以外の他のカテゴリーの外国人に対してもとられているかは疑わしいと述べている。⁽⁶⁶⁾

第四に、安全な第三国の概念が採用されている。Ngezeは第四条四項(d)及び第四条四項(e)の規定は国際難民法に違反していると指摘する⁽⁸⁵⁾。安全な第三国からきた庇護申請者は審査をせずに送り返すという考え方は欧州において採用され始め、今や世界中の多くの国で用いられているもので、その概念の採用自体が問題とはならないであろうが、個別の事例においてその第三国においての保護の可能性がなかったことを争う余地が全く認められないのならば違法となりうる。タンザニアにとってのこの概念の採用の現実的意味の大きさは、現在の大量のソマリアからの避難民がタンザニアに来るためには、陸路を通る場合はケニアを通らなければならないこと、そして本稿の冒頭で述べたようなこの数年のケニアの多大な負担を考えれば明らかである。

第五に、解決策として、帰還及び第三国定住のみが言及されている。これは、移動の自由をはじめとする統合のために必要な待遇の多くが保障されていないこと、及び難民条約第三四条が求める帰化を容易にする措置についての言及がないことと相まって、タンザニア政府の望む難民問題解決の方向性を明確に示している。「国家難民政策」では、解決策として、帰還をまずなによりも重視することが強調されている⁽⁸⁶⁾。

第六に、難民法上の罪を犯した場合に、懲役刑の期間の上限が長く、罰金額の上限が高額であるということ。Kamangaは、第三〇条六項に規定される登録を怠った場合に科される最高三年間の懲役刑と一〇万シリング、つまり一〇〇〇USドル相当の罰金に関して、難民の大多数が貧困状態にあることを考慮しているのかと批判を述べている⁽⁸⁷⁾。

第七に、関連する機関についての規定が置かれたことであるが、実際にはその運用において混乱が生じている。Ngezeによれば、それは、地方組織と中央組織の権限の二重性にある。すなわち、難民サービス局は一九九六年に内務大臣の下に設けられた局であり、その部局で働く地区調整官や連絡事務官は当然に局長、ひいては同大臣

の権威の下にある。しかしながら、実際には、難民法は地方委員や地区委員に地方における権限ある当局としてその地区の難民行政の役割を与えている。そこで、難民サービス局の地区調整官や連絡事務官は、彼らが働いている地区の当局によってつくられた警備組織及び安全保障委員会など地方行政組織のメンバーとなつて、そのような地域や区域の当局の下で働き、それら当局へ報告を行っている。そして、そのつながりにより、彼らは自分たちの上司である局長や大臣の決定を無視して地方当局の決定に従つてしまうという。また、地方当局は庇護希望者の入国地点や出発経路、庇護希望者又は難民の拘禁に関する命令を下す権限も有するが、それらが中央政府の政策や決定に反する場合もあり問題が生じるといふ。また、Ngeaは、庇護申請の審査に関して、大臣及び局長が庇護希望者を入国させて地位決定委員会に事例を提出させることに合意していても、地方委員が、とりわけコンゴ共和国からの庇護希望者については、彼らの出身国は安全であり真正な庇護希望者ではないという立場を崩さずに、庇護希望者の入国や審査手続きへのアクセスが停止してしまつていふことも指摘している。⁽¹¹⁾ 彼は、そのように地方当局がしばしば中央政府の政策や決定の実行を妨げることになる一因として、地方委員や地区委員が、大統領によって直接選ばれているために、彼らはその管轄内ではあらゆることを扱う権限を与えられていると思ひ、また、彼らはその地区では自分たちを大統領の代理として考えているので、大統領命令ではない大臣の決定は、首相以外のものについては従わない傾向があるのではないかと分析している。⁽¹²⁾

また、地位決定委員会に関して、その委員長は検事総長であるが、Kamanagaによればその権限及び機能は一九八五年の刑事手続き法にのみ規定されている。彼は、このような役職の者が長となることは、多くが貧しい農民である庇護希望者をおびえさせる可能性があると指摘する。⁽¹³⁾

第八に、ノンフルマン類似の規定があること。第二八条四項がその規定であるが、滞在許可に関する第

一二条二項も関連規定である。しかしながら、「その者がその領域に到着後政治犯罪のために裁判にかけられる若しくは処罰されるだろう」又は「その領土で身体的な攻撃を受ける可能性がある」という条件は、裁判や処罰、身体的攻撃以外の迫害の可能性についても射程に入っている難民条約の規定やOAU難民条約の規定よりも狭いものである。⁽⁷⁵⁾

第九に、住民自治の規定が入ったことである。Kamangaはこれを、参加的で民主的な統治を育もうという試みとしてこの法の一つの積極的な側面だと評価しながらも、民主的に構成された行政機関の設立に大臣の承認が必要とされ、大臣が必要と考えた場合に許されること、理事会又は村委員会は局長により発行された法人格付与証明書の取得によって活動を開始できることなど、多くの厳しい条件が付されていると述べている。⁽⁷⁶⁾

前章と本章では、タンザニアの難民受け入れ政策の変化と、難民への待遇が必ずしも十分ではないタンザニアの難民法について検討してきた。初期の頃を除けば、タンザニアにとって難民受け入れの負担は大きく、したがって、このような制約的な受け入れ政策と待遇を取らざるをえなかったという同国の判断には理由があるものと思われる。国際社会に負担の分担を訴えてきたのも当然の行為である。

しかし、そのようなタンザニアを、自らの負担の分担のための主要なパートナーとして考えたのがEUである。次に、二〇〇〇年代になってから始まったEUの地域保護プログラムのタンザニアでの実行と、その背景となるEU側における難民受け入れに関する負担分担の議論についてみていきたい。

第三章 EUの地域保護プログラム

(1) ロメ協定等の下での難民受け入れ国支援

EUがその前身のEEC (European Economic Community、欧州経済共同体)として人道援助プログラムへ支出をはじめたのは、一九七〇年、第二次ヤウンデ協定⁽⁷⁾の下で第三次欧州開発基金から経済不況と自然災害のために例外的援助としての六五〇〇万ECU (European Currency Unit、欧州通貨単位。一九七九年三月から一九八一年一月まで使用されていたバスケット通貨)があてられたことから始まる。ヤウンデ協定とは、EECと構成国の植民地との間の特別な経済関係を樹立するために一九五八年に設けられた第一次連合協定の期限終了後、今度は独立した旧植民地諸国を相手方としてつくられた協定であり、一九六三年に第一次⁽⁸⁾、一九六九年に第二次協定が締結されたものである。このような特別の関係を結ぶ法的根拠は、もともとは当時のEEC設立条約の第一三一条ないし第一三六条で、EECがEEC構成国と特別の関係を有する非欧州諸国及び領域と連合関係をもつことを定めていたからであるが、後にはEECと第三国、国家連合及び国際機構との間での協定締結権を定めた第二三八条が根拠となった。また、欧州開発基金とはEECがこれらの国の開発のための援助を行うために第一次連合協定の時に創設されたものであるが、ヤウンデ協定、そして次の段階であるロメ協定⁽⁹⁾においても継続していくものである⁽¹⁰⁾。

一九七九年までには内戦による難民や国内避難民が増加し、人為的な災害に対しても支援が必要となり、迅速な対応が必要な人道援助は開発援助と区別されるものとなっていった。一九七五年からはイギリスのEC

(European Communities: 欧州共同体) 加盟を受けて、ACP諸国(アジア、カリブ、太平洋諸国) に対してロメ協定が結ばれるようになるが、一九七九年の第二次ロメ協定の下で例外的援助は緊急援助となり、食料、医療、NGOや国連機関への財政的援助として用いられるようになった。⁽³⁾しかし、難民の受け入れ社会への統合や出身国に帰還してからの再統合の活動は長期的なものであり、緊急援助の見出しの下で考慮することはできず、一九八四年の第三次ロメ協定⁽⁴⁾においてそのための条項を設けることによって追加的な資金配分が可能となりそのギャップをうめることができるようになったのである。⁽⁵⁾すなわち、同協定には、「自然災害又は同等な効果をもつ異常な状況によって例外的に深刻な経済的及び社会的困難に直面している」ACP諸国に対して付与される緊急援助(第二〇三条)と、「緊急援助によってカバーされない重大なニーズを満たすために難民又は帰還民を受け入れているACP諸国に対して、そのような人々の自立及び統合又は再統合のための長期プロジェクト及び行動プログラムを実施するため」の援助(第二〇四条)が規定された。

その後の一九九〇年には、第四次ロメ協定⁽⁶⁾が結ばれたが、同協定では先の第三次ロメ協定の緊急援助と難民支援を引き継がれながらも、多少変化したところもある。すなわち、第二五五条一項は第三次ロメ協定の第二〇四条を引き継いでいるが、二項として、「一項に規定されたのと同様の援助は、紛争又は自然災害の結果として自宅を去らなければならなかった人々の自発的な統合又は再統合を支援するためにも考慮されうる。本条の実施のためには、関係住民の希望および自国民のニーズを満たすという政府の責任を含め問題となる強制的避難を招いたあらゆる要因を考慮する」という条文が、そして三項には、「本条に従って与えられる援助がもつ開発的側面の性格を強調し、援助は当該国家が指示するプログラムと共に用いられうる」という規定が新たに設けられた。すなわち、難民や帰還民の長期的な保護というだけでなく、自国民への配慮や開発という側面まで

射程に入れるようになったのである。第四次ロメ協定第二五五条のためには、第七次欧州開発基金から支出が行われ、一九九一年から一九九六年のアフリカへの援助の累積額は六四〇〇万 ECU 超、第二五四条関連の支出が一億八一〇〇万 ECU であったが、この額は、同時期の STABEX (輸出所得安定化制度。ロメ協定により設けられた ACP 諸国の主として熱帯農産物の輸出所得減少をカバーするための制度) 及び SYSMIN (鉱産物制度。第二次ロメ協定によって導入された一定の鉱産物のための安定化制度) への支出が合わせて一四億四五〇〇万 ECU、構造調整援助としての支出が一〇億一六〇〇万 ECU であったことを考えると、決して多くはなかった。⁽⁸⁾

一九九二年に採択されたマーストリヒト条約によって、EC 条約には第一三〇 u 条ないし第一三〇 y 条として新たに開発協力に関する規定が設けられ、その第一三〇 w 条に基づいて、一九九六年に「人道援助に関する理事会指令一二五七/九六」⁽⁹⁾ が採択され、一九九二年には EC 人道事務所 (European Communities Humanitarian Office) 以下、ECHO) も設けられた。現在タンザニアにおける ECHO の活動は大湖地域における難民支援のための一千万ユーロのプログラムの一環として行われており、特にブルンジ及びタンザニア北西部における難民の帰還や第三国定住などに、二〇〇二年以降累積で六千万ユーロが支出されている。⁽¹⁰⁾

また、一九九七年にはタンザニアに対して、「難民に影響を受けた地域のための特別プログラム」(Special Programmes for Refugee Affected Areas) 以下、SPRAA) として総額二二〇〇万ユーロが第七次欧州開発基金から支出され、輸送インフラ、環境、行政及び社会経済インフラ、プログラム管理、という点での活動が支援された。SPRAA は、大湖地域における継続的な危機に起因する難民の動きに対処するためのタンザニアの能力向上を目指したものであり、実際には一九九九年四月に開始され、二〇〇三年八月に終了した。⁽¹¹⁾

(2) 地域保護プログラムとは

その後、ACP諸国との間には二〇〇〇年にコトノー・パートナーシップ協定が結ばれた。同協定はACP諸国の貧困の減少と絶滅、持続可能な発展と世界経済への漸進的な統合を目的とした包括的な協定であり、移民についての規定も設けられたが(第一三条)、難民についての規定はない。

しかし、現在は、EUは第三国の難民問題に対して以前よりも積極的に行動する立場にある。それは、一九九二年に採択されたマーストリヒト条約によって庇護政策はEUの当時の第三の柱である「司法・内務協力」の中に組み込まれたことから始まる。一九九七年の阿姆斯特ダム条約では当時の第一の柱であったEC条約の第四編として「査証、庇護、移住及び人の自由移動に関する他の政策」という部分が設けられ、同条約発効後の一九九九年に行われたタンペレ欧州理事会の結論⁽⁹⁾ではEU共通庇護及び移住政策の実施がうたわれた。共通庇護政策にはEU構成国間における庇護法の調和や難民等の受け入れの負担や責任の分担という対内的側面と、EU構成国以外の国との間での問題を扱う対外的側面があるが、後者における活動として委員会が強調しているのが、「地域保護プログラム」である。

EUの地域保護プログラムとは、二〇〇五年から試験的に開始された、第三国の難民保護対応力を向上させるための援助プログラムである。それは、EU委員会の対外援助を担当する部署である欧州援助協力局(EuropeAid、二〇〇一年に設立され、二〇一一年には欧州開発局と統合)の「アエネアス・プログラム」(AENEAS Programme、二〇〇四年～二〇〇七年)や「移民・難民の分野における第三国との協力のためのテーマ別プログラム」(二〇〇八年～)という枠組みの中で、特に、EUに到来する難民等の出身国と同地域にある国や途中の経由国の保護対

応力強化のためのプロジェクトとして行われるものである。そして、EUへ向かう難民等の出身地域の国としてタンザニア、経由国として西部新独立諸国（旧ソ連の西部から独立したベラルーシ・ウクライナ・モルドヴァのこと）が対象国として選ばれ、二〇〇五年にバイロット・プログラムが始まったが、その後、二〇一〇年にはエジプト、リビア、チュニジアという北アフリカ諸国、及びケニア、ジブチ、イエメンというソマリアの周辺国が対象国として加わっている。

地域保護プログラムは、EUに向かおうとする難民等を、上記のような諸国でよりよく保護できるようにそれらの国の能力を向上させるためのものであり、それは、EU側から見れば、難民受け入れの負担及び責任を第三国に分担させるために考えられた援助プログラムである。前述したように、一九九九年以降、難民の受け入れにおける負担及び責任の分担は、EUにおいて対内的な関係においても、対外的な側面でも重要な課題となっている。その対外的な側面におけるキーファクターとしてEUが位置づけているのが地域保護プログラムであるが、この方法は当初から考えられていたわけではなく、以下に見るようにいくつかの議論の帰結として行き着いたものである。

まず、二〇〇〇年に委員会は「共通庇護手続き及び庇護を付与された人のための連合全域で有効な均一の地位に向けて」という通知を出したが、その中で、庇護希望者が人身取引の被害者となったり何年間も審査を待たされたりすることのないように、庇護への迅速なアクセスの方法として「出身地域における庇護申請の審査」と「第三国定住」を従来の庇護手続きを補完するものとして言及した⁽⁸⁾。すなわち、EU諸国入国以前に域外で行われる難民審査を取り入れる案を打ち出したのである。一方で庇護と同様に欧州共通移民政策も一九九九年から始動したのであるが、タンペレ理事会では、移民の流れの適正な管理も焦点の一つとして位置づけられ、そのための

出身国や経由国との協力も言及されていた。⁽⁶⁾ それを受けて、二〇〇三年、当時 EU 諸国の中で最も多くの庇護申請を受けていたイギリスが提案したのは、難民等の出身地域の国にすべての庇護申請を審査する「地域保護エリア」を設け、すべての庇護希望者をそこに連れ戻して審査し、そこから一定の人々には欧州へ第三国定住の道を用意するという過激な案であった。⁽⁷⁾

それに対する UNHCR からの対案も出された後、委員会は、同年六月に二つの通知を出し、そのうちの「よりアクセスしやすく、衡平で、管理された庇護システムに向けての通知」⁽⁸⁾の中で、庇護関連の人の流れをよりよく管理するための三つの目標のうちのひとつとして、EU 内及び出身地域との負担及び責任の分担を掲げた。すなわち、出身国との負担分担については、今まで EU への庇護希望者らが通過するだけ近いうところであった国を第一次庇護国へと変えることにより、保護が必要な人たちに、彼らの出身国にできるだけ近いところであつた国を第一階で保護を与えることができるようになること、そしてそのためにそれら第三国の保護対応力の強化や制度の構築を含めた長期的な投資を行わなければならないということ述べた。そして、二〇〇三年のテッサロニキ欧州理事会の要請を受けて委員会は、二〇〇四年に「国際的な保護が必要な人の EU への管理された入国及び出身地域の保護対応力の強化に関する通知『恒久的解決へのよりよいアクセス』」⁽⁹⁾を発表し、その中で「EU 第三国定住」及び「地域保護プログラム」の導入を提案したのである。同年のハーグ欧州理事会において委員会の提案は承認され、委員会は通知「地域保護プログラムについて」⁽¹⁰⁾を発表した。同通知で、地域保護プログラムの目的を第三国の保護対応力の強化とし、含まれるプロジェクトとして、受け入れ国における一般的な保護状況の改善、効果的な難民の地位決定手続きの確立、受け入れ状況の改善による難民への直接の利益付与、受け入れをしている地方の共同体への利益付与、関係者への訓練、登録、自発的に受け入れる EU 諸国への第三国定住をあげ、パイロッ

ト・プログラムを西部新独立諸国及びタンザニアで行うことを明らかにした。

以上のように、地域保護プログラムは、庇護希望者の早い段階での保護又は自国への送還、移民の流れの適正な管理、そしてそれらのための第三国との負担及び責任の分担、という要請を満たす措置の中で、域外審査を取り入れる案とは異なりEUの従来の領域内での保護義務と両立するものとして最終的に選択された方法ということである。¹⁰⁾

(3) タンザニアにおける地域保護プログラム

タンザニアにおいては、二〇一〇年までに三つのプロジェクトが行われてきている。¹¹⁾

①「タンザニアにおける難民のための保護対応力の強化及び安全問題の解決」総額予算約一九五万ユーロ、内EUの拠出分約一五六万ユーロ。実施パートナー機関：UNHCR、TCR、ラジオKwizera。実施期間二〇〇七年一月一日―二〇〇九年十二月三十一日。

②「タンザニアにおける保護対応力の強化―地域保護プログラム・パイロット・プロジェクトの補完」総額予算約一一六万ユーロ、内EU拠出分約九三万ユーロ、実施パートナーUNHCR、プロジェクト期間二〇〇七年一月三〇日―二〇〇九年一月三〇日。

③「地域保護プログラムの文脈における大湖地域及び東欧におけるUNHCRの活動の支援」総額予算約二九九万ユーロ（全額EUによる拠出）。実施統括主体UNHCR。実施期間二〇〇九年四月一日―二〇一一年三月三十一日。

これらのプロジェクトの実施内容は以下のように要約できる。

第一に、タンザニア政府の能力構築のための活動ととらえられるものとして次のようなものがある。難民キャンプ並びに受け入れ地域において雇用されているタンザニア公務員（警察官を含む）を対象とした難民保護訓練プログラム及び公共機関における訓練能力の開発。大量流入の状況で到着した難民及び庇護希望者の入国および保護における国境管理にあたる公務員および法執行公務員のための能力構築。通訳を含めた難民のための法的カウンセリング、法的代理並びに関連する諸サービス及び難民保護のための司法公務員への訓練。タンザニアにおける難民の継続的な登録を支援するための情報技術班の創設。

第二に、市民社会のための能力構築事業として、次のようなものがあげられる。国境地域におけるNGO、弁護士、裁判官及び国内人権機関のための訓練プログラム／ワークショップ。人々の難民に対する擁護や人々の彼らの権利に対する認識を促進させるためのタンザニアの市民社会ネットワークの発展。

第三に、恒久的解決のための次のような活動がある。ラジオ及び他のマス・コミュニケーション手段を用いて客観的で信頼できる情報を提供することによる自発的帰還の促進。第三国定住を必要とするコンゴ難民の身元確認及び処理のための専門チームの形成。農林業における実践的知識の普及及び地域への再統合。統合のための活動的な地方教育及び訓練⁽⁸⁾。

では、これらの活動は難民保護という局面でタンザニアに何をもたらしたかであろうか。地域保護プログラムに関する評価報告書は正式にまだ公表されていない。筆者が入手した非公式の資料は、地域保護プログラムを高く評価しているものであるが、個々の事業の実績と評価について扱っているものではないので、以下は、Hendriks⁹が関係者へ広く行なった聞き取り調査結果及び筆者自身のUNHCRでの聞き取り調査に基づいて説

明してゆく。

まず、第一に、地域保護プログラムの主たる目的である能力構築それ自体が、通常は基本的サービスや基本的ニーズの提供に限定されている UNHCR の活動にとつて、新規なものであるという¹⁰⁾。詳細を述べると、次のような業績が指摘されている。すなわち、何百人もの移民事務官が訓練されたことによつて難民の地位決定手続きが改善されたこと、同様に、何百人もの警察官や地方の警察事務官が訓練されたことにより様々なキャンプの安全状況が改善されたこと、この点に関して、UNHCR は地域保護プログラムによつて新たに安全の問題に焦点をあてるようになったという。難民のプロファイリングは第三国定住のための必要性から前進した。市民社会という点では、NGO ネットワークが形成され、人々の間に保護のための庇護政策に対してより寛容でより支援的な環境を作り出している。毎年九〇〇人に法的援助が与えられるようになったこと。帰還に関しては、ラジオ *Kwizera* が帰還を促進させるために難民の出身国の信頼できる情報を提供したこと。このような成果が *Hendriks* により報告されている¹¹⁾。さらに、筆者が UNHCR 職員から得た情報では、地域保護プログラムは難民の教育分野で大いに役立っていたということであった¹²⁾。

(4) タンザニアにおける地域保護プログラムの問題点

このように、タンザニアにおける地域保護プログラムは難民保護において一定の効果があつたと評価できる。それは、前章までで見たように、タンザニアでは大量の難民の流入に政府が対処することができなくなり、国際機関や国際 NGO に難民保護の実務を任せようになつていったこと、現行法で整えられた難民行政システムも

実際には地方と中央の間での権限の配分が上手くはいっていないことなど、長期にわたって大量の難民の受け入れはしていても難民保護のための行政能力はあまり構築されていなかったという背景がある。そのような状況の中で、登録や難民の地位決定手続きという面でこのプログラムによって改善されるべき余地は大きかったであろう。また、地域保護プログラムの重要な要素として第三国定住が考えられていることも、恒久的解決を進めている段階にあるタンザニアにとって時機を得た援助であったと言える¹¹¹⁾。

そして、タンザニアのような難民の出身地域の国の保護対応力が地域保護プログラムによって強化され、国際基準に従った保護手続きが行われるようになり、庇護希望者を迫害の危険性がある国へ追い返したり国境を閉鎖したりすることがなくなれば、欧州に来る難民はその分減少するだろう。あるいは、欧州までやってきても安全な第三国又は第一次庇護国を通じてやってきたものとして、欧州は難民を送還しやすくなるであろう。結果として、EUの構成国は自国領域内で保護を与える必要性が減少し、第三国との間で負担の分担をすすめることができるプログラムとなりうる。

しかしながら、地域保護プログラムが長期的に見てこの地域の他の受け入れ諸国に対しても行われることが、必ずしもプラスの面ばかりとは限らないであろう。次のような問題点が考えられる。

a. 負担の分担

一つ目として、EUが追求している負担又は責任の分担というのは、釣り合いのとれたものであるか、という点である。第三国が、公正で効果的な難民の地位決定手続き又は一時的な保護のための能力を向上させたとしても、それらの国が長期にわたって難民を受け入れ保護するのに十分なほどの対応力をもっているかどうか

はまた別の問題である。

イギリスは「地域保護エリア」を提唱した際、EU諸国での難民保護の費用はより高価であることを示すために「欧州にやって来た庇護希望者は年間一千万ドルを越す支援及び法的費用を受けているのに対して、UNHCRは世界中の難民又は他の『関心の下にある人』に対して一人当たり平均五〇ドルしか使っていない」と述べていた¹¹¹。しかしながら、その数字は、EU諸国と難民を受け入れている多くの途上国との間の経済力の格差を示すものでもある。一九六〇年代のタンザニアのように、難民が受け入れ国にとって労働力として活用できる財産となる可能性もあるが、現在の多くの途上国がおかれている経済的な窮状を考えれば、多くの国にとっては保護すべき人が増えるのは負担でしかないであろう。そのような経済的な格差を考慮に入れない負担の分担の議論は、実際は負担の転嫁に他ならない。

ここで、Gormanが、ICARA IIに関する著作の中で負担に関して述べたところを見ておこう。彼は、何に對する負担か、という点について二つの側面を指摘している。一つは、受入れ国の経済的及び社会的インフラへの負担、もう一つは最も深刻に難民により影響を受けた人々への負担であり、ICARA IIは前者に力点をおくものであったという¹¹²。会議にアフリカ諸国の要求を提出するために、負担がどのくらいであるのかをデータに基づいて適切に評価するというのは困難な問題であったが、負担の基本的な概要を理解するのは困難なことではないと彼は述べる。それは、第一に、アフリカ諸国における難民及び帰還民の数の多さから示される。すなわち、当時は、ソマリア（七〇万人）、スーダン（六六万五千人）、ザイル（三〇万四千人）、エチオピア（二二万人）、タンザニア（一六万人）など多くの国が多大人々を受け入れていた。第二に、それを自国民との人口比で考えると数的な負担はさらに大きくなるということであり、例えば当時のソマリアでは一〇人に一人が難民であった

という。第三に、アフリカの国の大部分が貧しく、難民と分かち合うものがほとんどないということであり、第四には、そのような貧しい国が、ますます貧しくなっているということであるという。国際的な援助によって難民に対する物質的供給はまかなえるかもしれないが、受入れ国は少なくとも難民に対して行政的な支援をしなくてはならないであろうし、仕事、健康、教育といった点で自国民と競合する側面が生まれてしまう。したがって、一般的に難民の受け入れにともなうかなりの負担があるということが示唆されるのである。

他方で、Gormanの整理による二つ目の負担、すなわち、難民受け入れ地域の住民に対する負担、という側面も反難民感情を生み出さないためには非常に重要な問題である。タンザニアでは、難民受け入れの負の影響を緩和するために、第一章で見たように、一九九〇年代の終わりにSPRAAがEUの援助によって行われ、輸送インフラ、環境、行政及び社会経済インフラ、プログラム管理、という点での活動が支援されていたが、それは「短命であった」⁽⁴⁴⁾。途上国にとつての難民の受け入れの負担の大きさを考えるならば、タンザニアで行われたSPRAAのような支援が、一時的ではなく永続的に供与されることが望まれる。この点については、委員会が二〇〇五年の通知において、難民を受け入れている地方のコミュニティに利益となるプロジェクトを地域保護プログラムの一つの事業としてあげていたことに留意したい。また、Gormanが述べる一つ目の負担、すなわち、受け入れ国全体の経済的社会的インフラへの圧力の軽減のための措置も通常の経済的援助とは別に追加的に考えられる必要があるだろう。

b. 保護のレベル

さらに、上述のEUと第三国との経済力の差が、難民が受けるであろう保護のレベルの差を生むという問題

がある。それは、難民の保護は、受け入れ国の一般的な生活水準及び権利水準を反映して与えられるからである。Gammeltoft-Hansenはそれを、「儉約的な権利」、「軽い保護」という言葉を用いて説明している¹⁰⁴。また、一般的な生活水準の問題とは別に、第二章でみたように、タンザニアの難民法は難民条約が要求している待遇の多くを難民に与えていない。さらに、ノン・ルフールマンに關しても保護されるべき事由が難民条約の規定よりも制限的である。

現状の国際難民法においては、難民はルフールマンから保護される権利のみが保障されており、よりよい条件の保護を求めて保護される国を選ぶ権利までは保障されていない。そのことは、誰も自国における迫害の恐れや拷問等の可能性以外の事由で、自国以外の国に保護される権利をもたないことから導かれるだろう。従って、この場合ノン・ルフールマンからの保護が制限的であること以外は、違法性の問題は生まないだろう。しかしながら、道徳的、人道的な観点からは、EUが自国で受け入れる可能性のあつた潜在的難民に対して、より低いレベルでの保護を押し付けているという批判は生じるし、現実問題としてもより良い保護を求めての人の二次的な移動を完全に止めることはできない。このことをEUは十分に認識しているように思われる。すなわち、委員会はある文書で、西部新独立諸国における地域保護プログラムの目的は、「責任を有する当局及び市民社会の能力を、三カ国における公正で効率的な庇護制度の発展を目指して、国際的及び欧州基準に従って、さらに強化する」ことと述べている¹⁰⁵。しかしながら、そのことは、また別の問題を生じるであろう。つまり、一般的な社会状況がEU構成国とは異なる地域保護プログラムの対象国に、庇護システムにおいてEUレベルの保護を期待することは正当であるかという問題である。

西部新独立諸国は難民条約の加盟国でもあるので、国際基準について言及しているのは問題ないと思うが、欧

州基準を引き合いに出すのは正当ではないだろう。すなわち、国家は、自国が加入している国際条約又は慣習国際法によって要求される最低基準を遵守していれば国際義務を果たしたものとみなされるべきである。他方で、現在のEU法による保護は国際水準を超える点がいくつかある。例えば、EU法の下では難民としての保護以外にも、補完的な保護を一定の条件を満たす人々には与えることが義務として求められており、両者に与えられる保護の内容はほぼ同様なものとなりつつある。地域保護プログラムの対象国は、これらの基準に拘束される理由はないはずである。前述の委員会の言及はアフリカではなくEUに隣接する西部新独立諸国に限っているが、それは、その隣接性にも関わらず保護レベルにおける大きな差の存在が、庇護希望者へ与える影響の大きさを無視できないことが要因であるだろう。

c. 第三国定住の運用への懸念

もう一つ、第三国定住と結びついた地域保護プログラムは、伝統的なEU領域内での保護に取って代わるのではないかという懸念を指摘しておきたい。UNHCRやNGOは、第三国定住は補完的又は追加的に用いられるべきで、代替的に使われるべきではないことを主張し、そのような声に対して委員会は、第三国定住は「補完的であり、公正な手続きで庇護を決定し国際法に従って自国領域内で保護を与える構成国の義務に影響を与えない」と述べていた。⁽¹⁰⁾

委員会は二〇〇九年にEU合同第三国定住プログラムを提案したが、それ以前からEUは構成国が行う第三国定住に対して関与してきた。すなわち、第三国定住は二〇〇八年から欧州難民基金が対象とする活動となっており、構成国が次のカテゴリーに入る人を受け入れた場合は一人につき四〇〇〇ユーロが配分されるとして、(a)

地域保護プログラムの実施に指定された国又は地域から来た人、(b)随伴者のいない未成年、(c)とくに精神的、身体的又は性的な暴力又は搾取により、危険な状態にある子ども及び女性、(d)第三国定住によってのみ治療することが可能な重大な医療ニーズを有する人、の四種類が挙げられている。⁽¹³⁾つまり、現在これらの人は第三国定住対象者として優先されているということであるが、EUの提案では、新たな合同第三国定住スキームの下では、基金の対象となる人は再考されるということである。

第三国定住に関して懸念されているのは、それが移民の選択の手段として用いられはしないか、ということである。すなわち、第三国定住は現在保護されている国では十分な保護を与えられていない人、例えば、前述の欧州難民基金の示す基準のうち(b)、(c)、(d)というカテゴリーのような人に対して行われるべきものであるが、地域保護プログラム対象国からの第三国定住の場合にもそのことが考慮されるのが問題となる。NGOやUNHCR⁽¹⁴⁾からは第三国定住のための選択が脆弱性ではなく統合可能性の基準によってなされるのではないかと懸念も出されていた。

二〇一一年三月現在タンザニアにおける第三国定住は、キャンプの中で差別されたり嫌がらせをされたりしている人たちを対象に行なっているということである。⁽¹⁵⁾今後EUの第三国定住が、負担の分担のための有効な措置となるのか、それとも移民選択の手段として使われることがあるのか、注視が必要である。

おわりに

以上、難民受け入れに関する負担の分担の問題を、タンザニアを軸として検討してきた。難民は負担とも資産ともなりうるというものの、先進国も途上国も自国民の中でも失業者が少なくない経済的社会的状況においては、多くの人を他国から受け入れること自体、どの国においても行政的、財政的、心理的な負担となる側面は否定できない。しかしながら、グローバル経済によってより重圧を受けている立場にある途上国の方が負担はより大きいと考えるのは自然である。

緊急援助には対応してもその後の継続的な支援には消極的なのが先進国ドナーの一般的な態度であった。一九九〇年代になりこれまでにない大量の難民の流入に見舞われて、国際社会へ負担の分担を強く主張したタンザニアであったが、同時に制約的な難民法と難民政策を発表し、難民問題の恒久的解決にむけて帰還を中心とした策を敢然として進めていった。さらに、出身国に難民を閉じ込めておく考えさえ打ち出した。

他方で、タンザニアから見れば、負担を分担してもらいたい相手であるEU諸国も、自分たちの受け入れ負担を他国に分担させたいと考えており、域内での保護の義務と両立するものとして、地域保護プログラムによって第三国の保護対応力を向上させることを、負担の分担のための方法として選んだ。その対象国として選ばれたタンザニアは、長期の難民受け入れの歴史にも関わらず難民行政が脆弱であったので、EUの地域保護プログラムによって難民保護対応力が改善した点も多い。しかしながら、タンザニアにおいて地域保護プログラムが肯定的な影響を与えていると評価できるのは、同国が今まさに、難民問題の恒久的な解決に向けた動きをしているところであるからだろう。特に強調されているのは帰還であり、そのための支援にかかるコストは期間限定的で

ある。統合についても帰化という手段は、実施後は難民としての特殊な地位に関しての問題はなくなる。EUが負担を求める人の受け入れという意味での負担を、現段階のタンザニアは実際はそれほど負う必要もなかったといえる。

他方、冒頭で示したように、現在隣国のケニアはかつてのタンザニアのように多大な数の難民の流入に直面し、キャンプを拡張しとりあえずの保護を与えるのに精一杯な状況である。そのケニアに対して、EUは緊急援助に加え地域保護プログラムによる保護対応力の向上をもたすことができるであろうか。タンザニアで効果が見られたような登録やキャンプの治安改善という点で能力の向上に貢献はできるであろうが、全体的な結果としては、現在のところ帰還のめどが立たない難民たちの受け入れ負担をケニアに押し付けるだけで終わってしまいはしないか。EU諸国による第三国定住を活用しての適切な人の受け入れ、難民受け入れに伴う追加的コストに対しての長期的支援がなければ、適切な負担の分担ではなく負担の転嫁になってしまうであろう。そして、負担を転嫁されたケニアは制約的な政策を取り始めるかもしれない。地域保護プログラムは先に見たような懸念があり、そのみではEUが途上国に難民受け入れの負担を分担させるための道具としては非常に不十分である。

最後に、ケニアとタンザニア間での負担の分担という側面を少しだけ言及しておきたい。上述したように、現在タンザニアは安全な第三国から来る難民は受け入れないことを難民法により定めているので、ケニアの人の受け入れ負担は益々重くなる。しかし、ケニアとタンザニアは、東アフリカ共同体 (East African Community, 以下、EAC) の一員として、将来的には難民問題において協調していかなければならない立場にある。EACとは、一九九九年にタンザニア、ケニア、ウガンダによって締結されたEAC設立条約¹⁰⁾により二〇〇一年に発足し、二〇〇五に関税同盟、二〇一〇年に共同市場となり、二〇〇九年にはルワンダとブルンジが加盟し、現在

は独立したばかりの南スーダンも参加希望を表明している地域経済統合機構である。しかしながら、最終的な目標はEUのように政治連合であり、EAC設立条約は第二三章として「政治問題における協力」に関する諸規定をもつ。その第一二四条は「地域的平和及び安全保障」のための条項であるが、四項は「パートナー諸国は難民管理のための共通メカニズムを確立することを約束する」と述べ、五項が示す安全を維持し促進させるために取るべき措置としての八項目の中には、「難民管理のための共通メカニズムの確立」が挙げられているのである。

EACは二〇一二年二月現在はまだ共同市場の構築中であり、政治連合、その第一歩である共通外交安全保障政策に着手するのはまだ先のことであろう。しかし、そこまで行き着く以前にも、難民問題の一定の部分は共同市場の下で両国に共通の問題となる。すなわち、EAC設立条約第一〇四条、そして、二〇一〇年に発効した「共同市場議定書」⁽⁸⁾では、人の自由移動に関する措置が規定されているので、第三国国民に対しても自由移動は認められるのか、難民にも認められるのか、という議論が生じてくるのは、EACがモデルとしているEUの歩んだ道をみれば容易に予測ができるからである。

* 本稿の執筆にあたっては、次の方々のご協力を得た。ダル・エス・サラーム大学法学部国際移住マネッジメント・プログラムJuliana Masabo氏、UNHCRダル・エス・サラーム事務所Jerome Seregni氏、Sandrine Desamours氏、Ron Mponda氏、William Ngeze氏、Ambrose Pais氏、Anjela Guzova氏、在タンザニア日本大使館中川坦大使(二〇一一年三月当時)、ジヨモ・ケニヤッタ大学Vincent O. Onywera氏、Allan N. Mwangi氏、ケニア移民・登録省難民局Edwin K. Ngetich氏、JICAナイロビ事務所堀本隆保氏、JETROナイロビ事務所長峰裕樹氏、在ケニア日本大使館酒井美保子氏、広島大学国際部奥田久春氏。また、現地調査には、財団法人

旭硝子財団・研究奨励「EUにおける難民等受け入れについての負担および責任の分担に関する対外的側面」（研究代表者、平成二一―二二年度）及び科学研究費補助金・基盤研究（C）「EUの共通庇護政策における難民等出身国および経由国との協力に関する研究」（研究代表者、平成二一―二三年度）からの援助を得た。以上の方々及び団体にこの場をお借りして謝意を表したい。

注

- (1) UNHCR, 'Agenda for Protection', <<http://www.unhcr.org/protect/agenda/index.html>> (accessed on 31 May 2012)
- (2) Bonaventure Rutinwa, 'Forced Displacement and Refugee Rights in the Great Lakes Region', *African Journal of International Affiures*, Vol. 1, No. 2, 1998, p. 11.
- (3) UNHCR, 'Dadab-World's biggest refugee camp 20 years old', News Stories, 21 February 2012. <<http://unhcr.org/print/41439dbb9.html>> (accessed on 23 February 2012)
- (4) 以下のタンザニア国連の統計は、次の資料による。UNHCR Statistical Yearbook 2002, p. 16, UNHCR Statistical Yearbook 2003, p. 18, UNHCR Statistical Yearbook 2004, p. 24, UNHCR Statistical Yearbook 2005, p. 28, UNHCR Statistical Yearbook 2006, p. 27, UNHCR Statistical Yearbook 2007, p. 26, UNHCR Statistical Yearbook 2008, p. 27, UNHCR Statistical Yearbook 2009, p. 22.
- (5) Convention relating to the Status of Refugees.
- (6) Protocol relating to the Status of Refugees.
- (7) Convention Governing the Specific Aspect of Refugee Problem in Africa
- (8) Bonaventure Rutinwa, "The Tanzanian Government's Response to the Rwandan Emergency", *Journal of Refugee Studies* Vol. 9, No. 3

説
1996, p. 292.

論

- (9) Bonaventure Rutinwa, 'The Marginalization of Local Relief Capacity in Tanzania', Edited by Monica Kathina Juma and Astri Sutirke, *ERODING LOCAL CAPACITY: International Humanitarian Action in Africa*, Grafittur Artes Gráficas, 2002, p. 73.
- (10) *Ibid.*, pp. 76-77.
- (11) Charles P. Gasarani, 'The Mass Naturalization and Further Integration of Rwandese in Tanzania: Process, Problems and Prospects', *Journal of Refugee Studies* Vol. 3, No. 2, 1990, p. 90.
- (12) Rutinwa, *op. cit.*, 2002, p. 77.
- (13) Rutinwa, *op. cit.*, 2002, p. 79.
- (14) Charles P. Gasarani, 'The Tripartite Approach to the Resettlement and Integration of Rural Refugees in Tanzania', research report no. 1, *Scandinavian Institute of African Studies*, 1984, p. 19, pp. 26-27.
- (15) James Milner, *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*. Palgrave Macmillan in association with St Antony's College, Oxford, 2009, p. 112.
- (16) *Ibid.*, pp. 112-113.
- (17) Rutinwa, *op. cit.*, 2002, p. 83.
- (18) 次第に出身国への帰還の困難性を認識するようになったルワンダ難民は七〇年代初めから帰化を求めるようになり、はじめはタンザニア政府は積極的ではなかったが、七八年には通常の帰化手続きを経ない大量帰化手続きが大統領により承認され、そのための指令が下されるに至った。しかし、実際は帰化手続きがなかなか進まなかった。(Gasarasi, *op. cit.*, 1990, pp. 98-99)
- (19) Milner, *op. cit.*, p. 115.

- (20) Sreeram Sundar Chaulia, 'The Politics of Refugee Hosting in Tanzania: From Open Door to Unsustainability, Insecurity and Receding Receptivity', *Journal of Refugee Studies* Vol. 16, No. 2, 2003, p. 160.
- (21) Milner, *op. cit.*, p. 116.
- (22) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, 'Refugee Service Department', <http://www.moha.go.tz/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=14> (accessed on 18, April 2012)
- (23) Rutinwa, *op. cit.*, 1996, p. 295.
- (24) Chaulia, *op. cit.*, p. 161.
- (25) Milner, *op. cit.*, p. 122.
- (26) Chaulia, *op. cit.*, p. 161.
- (27) タンザニア政府は、一九九六年にほとんどすべてのルワンダ難民は自主的に帰還し、ブルンジ難民も現在に至るまで自主的な帰還を続けつづると説明しつづける (The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, 'Refugee Service Department', *op. cit.*。しかしながら、二〇〇三年の時点ではUNHCRはブルンジの安全状況を鑑みて帰還を促進させることには反対しており、自主的な帰還のみを支援することとし、その年の全帰還民約八万六千人のうち三万七千人のみがUNHCRの援助の対象となった (Milner, *op. cit.*, pp. 122-123)。ただし、二〇一一年現在ではUNHCRもブルンジの状況は改善したと判断している (二〇一一年三月二二日UNHCRダル・エス・サラーム事務所での聞き取り調査)。しかしながら、NGOであるヒューマン・ライト・ウォッチは強制的な帰還のさせ方を問題視している。(<<http://www.hrw.org/print/news/2009/06/19/tanzaniaganda-prevent-forced-return-refugees>> (accessed on 18, April 2012))
- (28) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, 'The National Refugee Policy'.

- (29) *Ibid.*, pp. 1-2.
- (30) Milner, *op. cit.*, p. 118.
- (31) Rutinwa, *op. cit.*, 2002, p. 85.
- (32) Rutinwa, *op. cit.*, 2002, p. 88.
- (33) 中川前大使「タンザニアの難民事情 その2：「93年以降の難民」」在タンザニア日本国大使館ホームページ。〈http://www.tz.emb-japan.go.jp/kenbunroku6_j.html〉(二〇一二年二月一九日アクセス)
- (34) UNHCR, 'UNHCR Tanzania Monthly Statistics as of 1 February 2012', p. 2. 〈<http://www.unhcr.org/4f324c069.pdf>〉 (accessed on 18 April 2012)
- (35) UNHCR ダル・エス・サラーム事務所におけるアシスタント・プロテクション・オフィサーによる説明(二〇一一年三月二二日)。
- (36) UNHCR, 'UNHCR Tanzania Monthly Statistics as of 1 February 2012', *op. cit.*, p. 2.
- (37) UNHCR ダル・エス・サラーム事務所におけるアシスタント・プロテクション・オフィサーによる説明(二〇一一年三月二二日)。
- (38) UNHCR, 'UNHCR Tanzania Monthly Statistics as of 1 February 2012', *op. cit.*, p. 2.
- (39) UNHCR, 'UNHCR Tanzania Monthly Statistics as of 1 February 2012', *op. cit.*, p. 2.
- (40) チョーゴにいるソマリア難民の先祖はタンザニアの沿岸部に住んでいたバンツール族で、一八三〇年代終わりの干ばつ時に奴隷貿易によってソマリアに連れて行かれた人々である。彼らは一九七〇年代、八〇年代にはソマリア政府に土地を追われ周辺化され、九〇年代の内戦では国を追われ多くはケニアのモンバサへ、少数がタンザニアのタンガにやってきた。タンザニアは彼らをはじめは東北部のムクユ(Mkuyu) キャンプに収容し、二〇〇三年にチョーゴ居留地へ移送した。チョーゴに住む三千人の住民はタンザニアの市民権を与えられることになった。³⁶ UNHCR, *Finding a Home on Ancestral Land: Somali Bantu refugees gaining*

- Citizenship in Tanzania*, 2010, pp. 2-3.
- (41) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, 'Refugee Service Department', op. cit.
 - (42) UNHCRダル・エス・サラーム事務所におけるアシスタント・プロテクション・オフィサーによる説明(二〇一一年三月二二日)。
 - (43) UNHCRダル・エス・サラーム事務所におけるアシエイト・プログラム・オフィサーによる説明(二〇一一年三月二二日)。
 - (44) Gasarasi, op. cit., pp. 13-14.
 - (45) 小泉康一『グローバルゼーションと国際強制移動』(勁草書房、二〇〇九年) 一〇二—一〇四頁。
 - (46) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 'Second International Conference on Assistance to Refugees in Africa, Report of the Secretary General', A/39/402, 22 August 1984, para. 60.
 - (47) Bonaventure Rutinwa, 'Regional Co-operation for Humanitarian Action: The Potential of the EAC', edited by Monica Kathina Juma and Astri Suhrke, *ERODING LOCAL CAPACITY: International Humanitarian Action in Africa*, Grafliur Artes Graficás, 2002, pp. 63-64.
 - (48) 小泉、前掲書、一〇四頁。
 - (49) Robert F. Gorman, 'Beyond ICARA II: Implementing Refugee-Related Development Assistance', *International Migration Review*, Vol. 20, No. 2, Special Issue: Refugees, pp. 283-298.
 - (50) Michele Morel, 'The lack of refugee burden-sharing in Tanzania: tragic effects', *AFRIKA FOCUS*, Volume 22, Nr. 1, 2009, p. 110.
 - (51) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, 'The National Refugee Policy', p. 26.
 - (52) Alexander Betts and James Milner, 'The Externalization of EU Asylum Policy: The Position of African States', Center on Migration and Society Working Paper No. 36, University of Oxford, 2006, p. 26.
 - (53) Refugee (Control) Act, 1965, published 7 January 1966. (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5294.html>) (accessed on 1 May

2012) 一九六五年法で廃止されたものとして、独立前の一九四六年の戦争難民（制限及び追放）命令（War Refugees (Control and Expulsion) Ordinance）がある。

- (54) United Republic of Tanzania, 'THE REFUGEES ACT, 1998 (Act No. 9 of 1998)'. It came into operation on 15 April 1999, gazetted by Government Notice No. 107 of 23 April 1999.

(55) 難民条約第一条 A (2) 「一九五一年一月一日前に生じた事件の結果として、かつ、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ために、国籍国の外に在る者であつて、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外に在る無国籍者であつて、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」一九六六年の難民の地位に関する議定書第一条二項により、時間的な条件が外される。

(56) OAU 難民条約第一条二「難民」という文言は、また、外部からの侵略、占領、外国の支配、又はその出身国若しくは国籍国の一部若しくは全部における公の秩序を著しく乱す出来事のために、出身国又は国籍国の外の場所に避難所を求めて、その常居所地を去ることを余儀なくされたすべての者にも適用される」

(57) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, op. cit., 'The National Refugee Policy', pp. 4-5.

(58) Roby D. Mendel, 'Refugee Law and Practice in Tanzania', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 9 No. 1, 1997, pp. 50-53.

(59) これは、旧法から引き継いでいる規定で、当時の規制の対象となつたのがブルンジからの難民、特に遊牧民のツチ族であつたことを示してゐる (Rutinwa, op. cit., 1996, p. 292)

(60) Khoiti Kamanga, 'The (Tanzania) Refugee Act of 1998: Some Legal and Policy Implications', *Journal of Refugee Studies* Vol. 18, No. 1,

- pp. 112–113.
- (61) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, op. cit., ‘The National Refugee Policy’, p. 9.
- (62) 教育に関する規定がなかった旧法の下でも、タンザニアは自国民と同様に難民の子どもにも初等教育を受けさせていた。
Mendel, op. cit., p. 50.
- (63) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, op. cit., ‘The National Refugee Policy’, p. 7.
- (64) Mendel, op. cit., p. 53.
- (65) Kamanga, op. cit., p. 109.
- (66) Kamanga, op. cit., p. 113.
- (67) William Ngeze, ‘Refugee Management in Tanzania: History, Operational Structure and Challenges’ given at UNHCR Dar es Salam Office in 22 March 2011, p. 2.
- (68) Cathryn Costello, ‘The Asylum Procedure Directive and the Proliferation of Safe Country Practice: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?’ *European Journal of Migration and Law* 7, 2005, p. 40, 68.
- (69) The United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, op. cit., ‘The National Refugee Policy’, p. 7.
- (70) Kamanga, op. cit., pp. 113–114.
- (71) Ngeze, op. cit., p. 4.
- (72) Ngeze, op. cit., p. 5. 非公式な慣習として、アド・ホック委員会はブルンジ及びコンゴ民主共和国という難民を定期的に生み出した国からの庇護希望者を対象として、地位決定委員会は他の国籍の個人の庇護希望者を対象としてきたという (p. 4)。
- (73) Ngeze, op. cit., p. 5.

- (74) Kamanga, op. cit., p. 109.
- (75) Kamanga, op. cit., p. 112.
- (76) Kamanga, op. cit., p. 112.
- (77) Yaoundé II Convention between EAMA and EEC signed in 1969.
- (78) COWI Consulting Engineers and Planners AS, 'Evaluation of EC Actions Financed by Article 255 of the Lomé IV Convention "Assistance to Refugees, Returnees and Displaced Persons" under the European Development Fund' Synthesis Report, July 1997, p. 1.
- (79) Yaoundé I Convention between EAMA and EEC signed in 1963.
- (80) Lomé I Convention signed in 1975.
- (81) 前田啓一『EUの開発援助政策—ロメ協定の研究：パートナーシップからコンディショナリティーへ』（御茶の水書房、二〇〇〇年）一六一—二〇頁参照。
- (82) Lomé II Convention signed in 1979.
- (83) COWI Consulting Engineers and Planners AS, op. cit., p. 1.
- (84) Lomé III Convention signed in 1984.
- (85) Commission of the European Communities Information Directorate-General, Information Development-Cooperation, 'LOMÉ III Analysis of the EEC-ACP Convention', X/123/1985, p. 6.
- (86) Lomé IV Convention signed in 1989.
- (87) COWI Consulting Engineers and Planners AS, op. cit., p. 2
- (88) Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, OJL 163/1-6, 1996.

- ㉔ European Commission Humanitarian Aid and Civil Commission, 'Aid in Action, Tanzania', (http://ec.europa.eu/echo/aid/sub_saharian/tanzania_en.htm#) (accessed on 29 May 2012)
- ㉕ CARL BRO INTERNATIONAL, Denmark, EU LOC No: Hanna4-TA-delta, 'Special Programme for Refugee Affected areas (SPRAA), 7 ACO TA 098-TANZANIA Final Evaluation', Findings of the Evaluation team, 14th June 2004, p. 19.
- ㉖ 11005年 11010年 11回 6 第 1 号 第 1 号。 Consolidated version of ACP-EC Partnership Agreement. (http://ec.europa.eu/europeaid/where/ACP/overview/documents/cotonou-consolidated-fin-ap-2012_en.pdf) (Accessed on June 7 2012)
- ㉗ Presidency Conclusions Tampere European Council 15 and 16 October 1999. (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1_en9.htm) (accessed on June 7 2012)
- ㉘ 'Regional Protection Programme (RPPs) in North Africa, Tanzania and Eastern Europe', Commission Decision of 28/05/2010 on the Annual Action Programme 2010 part 2 for Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum to be financed under the general budget of the European Union pp. 1-4. (http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/aap_2010_dci-migr_en.pdf) (accessed on 8 June 2012) and its Annex 5 to the AAP 2010 part 2 of the Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the field of Migration and Asylum, pp. 12-15. (http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_dci-migr.pdf) (accessed on 8 June 2012)
- ㉙ European Commission: Home Affairs, 'Regional Protection Programmes' (http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum_external_en.htm) (accessed on 31 May 2012)
- ㉚ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum', COM (2000) 755 final, p. 9.

95) Presidency Conclusions Tampere European Council 15 and 16 October 1999, op. cit.

論

96) 'UK Government, 'New Vision for Refugees', 7 March 2003'. (http://www.proasyl.de/texte/europe/union/2003/UK_New_Vision.pdf) (accessed on 8 June 2012) Three days later UK submitted the reformed version. 'A letter from Tony Blair to Costas Simitis, New international Approaches to Asylum Processing and Protection'. (<http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>) (accessed on 8 June 2012)

98) UNHCR, UNHCR Working Paper, 'UNHCR's Three-Pronged Proposal', 22 December 2003 and UNHCR Working Paper, 'A Revised "EU Prong" Proposal', 22 December 2003.

99) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'Towards more accessible, equitable and managed asylum systems', COM (2003) 315 final.

100) Communication on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the region of origin 'Improving Access to Durable Solutions', COM (2004) 410 final.

101) Council of the European Union, Brussels, 8 December 2004, 14292/1/04, REV 1, CONCL 3, Brussels European Council, 4/5 November 2004, Presidency Conclusions, Annex I: The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, paras. 1.6.1 -2.

102) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes, COM (2005) 388 final.

103) より詳細な経緯は、拙著『難民問題と『連帯』—EUのダブリン・システムと地域保護プログラム』（東信堂、二〇一〇年一三五—一四五頁を参照されたい）。

- (104) 二〇一〇年から「北アフリカ、タンザニア及び東欧における地域保護プログラム」が総額予算約六六三万ユーロで開始されているが、詳細についての情報はまだないので、ここでは考察しない。
- (105) 'Aeneas programme-Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum-Overview of projects funded 2004-2006', p. 22, p. 40. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf (accessed on 5 May 2011). 'Migration and Asylum Programme-Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum-Overview of projects funded 2007-2008', p. 71. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/migration_and_asylum_2007-2008.pdf (accessed on 5 May 2011).
- (106) 'Task specifications-Evaluation of Pilot Regional Protection Programmes', given at the UNHCR office in Dar es Salaam on 22 March 2011.
- (107) Karel Hendriks, 'A WARM WELCOM Accommodating the return and (re) integration of African refugees in their post-conflict countries of origin', Master's Thesis, University of Amsterdam, 16, July 2010, pp. 56-57.
- (108) Hendrik, *Ibid.*, pp. 58-61.
- (109) UNHCR ダル・エス・サラーム事務所におけるアソシエイト・プログラム・オフィサーによる説明 (二〇一一年三月二二日)。
- (110) しかしながら、タンザニア政府は、第三国定住が庇護希望者をタンザニアに引き寄せることになるのではないかと懸念も抱いていると述べていることである。UNHCR ダル・エス・サラーム事務所における第三国定住オフィサーによる説明 (二〇一一年三月二二日)。
- (111) UK Government, 'New Vision for Refugees', 7 March 2003, *op. cit.*, p. 1.
- (112) Edited by Robert F. Gorman, *Coping with Africa's Refugee Burden: A Time for solutions*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/

説
Boston/Lancaster, 1987, p. 111.

説
(iii) Gorman, *Ibid.*, p. 33.

(iv) United Republic of Tanzania, Ministry of Home Affairs, 'BURDEN SHARING AND PROTRACTED SITUATIONS PRESENTATION BY HON. LAWRENCE K. MASHA, MP MINISTER FOR HOME AFFAIRS, THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, DURING THE AFRICAN UNION SPECIAL SUMMIT ON REFUGEES, RETURNEES AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS, KAMPALA'. <http://www.moha.go.tz/index.php?option=com_content & view=article & id=104 & Itemid=184> (accessed on 29 May 2012)

(v) COM (2005) 388 final, op. cit., p. 4.

(vi) Tomas Gammeltoft-Hansen, 'The Extraterritorialization of Asylum and the Advent of "Protection Lite"', *Danish Institute for International Studies Working Paper* no 2007/2, pp. 20-21.

(vii) 'Task specifications-Evaluation of Pilot Regional Protection Programmes', op. cit., p. 5.

(viii) Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, OJL 304/12-23, 2004. 各国憲法では「国際法上の保護を受ける権利を享受する者」。Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted. COM (2009) 551.

(ix) UNHCR, 'UNHCR observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes', October 10.2005. Churches' Commission for Migrants in Europe, 'Resettlement Newsletter',

- September/October 2005, p. 6.
- (120) COM (2004) 410 final, op. cit., p. 8.
- (121) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme, COM (2009) 447 final.
- (122) Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' and repealing Council Decision 2004/904/EC, OJL144/1-21, 2007, Art. 6 (e).
- (123) *Ibid.*, Art. 13(3).
- (124) Oxfam, *Foreign Territory: The Internationalisation of EU Asylum Policy*, 2005, pp. 48-56.
- (125) UNHCR, 'UNHCR's Recommendations to the Slovenian Presidency of the European Union: January-June 2008', p. 7.
- (126) UNHCR ダル・エス・サラーム事務所における第三国定住オフィサーによる説明（二〇一一年三月二二日）。
- (127) Treaty for the establishment of the East African Community.
- (128) Protocol on the establishment of the East African Community Common Market.