

## 難民の高等教育 ——補完的保護の優先課題として——

創価大学平和問題研究所 助教 蔦 木 文 湖

### はじめに

2022年、ロシアによるウクライナ侵攻が多くの避難民を生み出し、国連高等難民弁務官（UNHCR）は5月に世界の難民・避難民が1億人を超えたことを発表した<sup>1)</sup>。日本でもウクライナから避難民の受け入れが行われたことや、前年名古屋出入国在留管理局の施設に収容され非人道的扱いで命を失ったスリランカ人女性への対応から、難民や難民と同様に保護を必要としている人々をどのように社会で受け入れ保護するのが、大きな議論となっている。ウクライナからの避難民も難民申請を行っていたスリランカ人女性も、従来の難民の定義とは異なるが保護を求める人々であり、難民条約での受け入れ議論では取まらない強制移住者・避難民（displaced persons）<sup>2)</sup>をどう受け入れるかが重要な課題になっている。

国際社会では、2000年代以降、EU、国連をはじめ先進各国を中心にこうした人々の保護を意味する補完的保護（Complementary Protection）が議論・実施されるようになり、日本でも実質的に人道的配慮による受け入れという形で行われている。補完的保護や受け入れが、実質的な難民・避難民を受け入れる一つの方途として確立してきているのである<sup>3)</sup>。

そして、その補完的保護の一つが難民の高等教育による受け入れである。これはウクライナからの避難民の受け入れでも見られたものであるが、日本では

2000年代以降、難民支援の NGO や高等教育機関との協力のもと UNHCR や外務省・国際協力機構（JICA）によって難民高等教育プロジェクト、シリア難民留学生プロジェクトなどが開始されている。

さらに、2019年には UNHCR によって15 by 30キャンペーンが開始され、2019年時点で1%であった高等教育を受けた難民の割合を、2030年までに15%にまで引き上げようとの動きが強力に進められている。この取り組みの結果、難民ではない人の世界平均の高等教育就学率（40%）をはるかに下回っているものの、2022年には高等教育を受けている難民の割合は6%まで増加していることが発表された<sup>4)</sup>。

この取り組みの背景にあるのは、特に2015年からのシリア難民の増加以降、高等教育を希求する声が高まり支援の動きが進んだことと、これをふまえて2018年12月に国連で採択された難民グローバル・コンパクト（Global Compact on Refugee: GCR）である。GCR は難民条約を補完し国連の取り組みを規定するもので、法的拘束力はないものの国際社会全体の政治的意思と意欲を表明した文書である<sup>5)</sup>。

GCR では、難民の受け入れのための補完的経路が難民の保護と解決に必要なであり、受け入れ国との連帯を強めることに結び付くとした<sup>6)</sup>。これ以降、UNHCR はさまざまな補完的経路による難民受け入れに取り組んでいくことになった。その経路の一つが高等教育による難民の受け入れである。

平和にもっとも遠いところにある難民<sup>7)</sup> が社会でよりよく生きていくために、教育が必要なことは広く認識されている。その一方で、高等教育はどうか。初等中等教育に比べその必要性が十分に認識されているとはいえない。しかし、「高等教育システムは、社会における難民の役割を市民が認識することに貢献し、アドボカシー政策と受け入れ国の価値観をより近いものにするという社会の意思を具現化したものである<sup>8)</sup>」との指摘があるように、難民の高等教育の拡大は難民が社会とよりよい安定した関係を築き、難民自身の人生と社会の発展の双方において、重要な影響を持つとあってよいだろう。

そこで本論文では、まず補完的保護としての難民の高等教育支援を整理し、EU や国連・UNHCR で提起された点からその意義や位置づけを明らかにす

る。そして、長く難民の高等教育に取り組んできたドイツで1980年代後半に開始されたプログラムと、国際社会の取り組みが大きく広がる2015年以降の難民の高等教育プログラムに焦点を当て、現在行われている難民の高等教育の特質や課題は何か、難民の高等教育と受け入れ社会における統合の成功がどう関連しているかを明らかにする。そのうえで、難民への高等教育支援の意義、移民・難民と社会との関係構築の変容を歴史的、政策的に検討し、難民と社会の関係構築の課題を提示したい。最後に、難民と受け入れ社会が相互に人権を尊重し、「人間の安全保障」を享受できる社会統合に難民の高等教育が果たす意義を考えていきたい。

## 1 難民の補完的保護についての議論と高等教育

現在の国際社会において、難民の保護は1951年の難民の地位に関する条約および1967年の同議定書を中心とする現在の国際難民保護レジームを前提として成り立っている<sup>9)</sup>。この難民条約に定義された難民の要件に該当すると判断された人を「条約難民」と呼び、狭義の難民はこれを指すと考えられている<sup>10)</sup>。

しかし、この難民条約上の保護には該当しないものの本国に送還することが望ましくないとされる者に対して何らかの形で保護の手を差し伸べることは、現在の国際難民保護レジームの確立以前から様々な国家により実際に行われてきたといわれる<sup>11)</sup>。

たとえば日本の場合、1970年代後半からのインドシナ難民の受け入れは、人道上の国際協力のみならずアジアの安定という側面を重視し、難民条約に加入する以前から同条約とは異なった立場において実施されていった。日本政府は1979年10月の閣議了解により、インドシナ難民の定住を支援する方針を決定し受け入れを開始しており、条約難民とは異なる受け入れであるといえる<sup>12)</sup>。

また、現在日本では、難民認定処分が不認定であった申請者に対して人道配慮とよばれる在留を許可する制度があり、シリアからの難民認定申請者の多くも難民認定を受けられずにこの人道配慮による許可を受けている。法務省はこれら人道配慮を「庇護数（難民保護）」に含めて説明している<sup>13)</sup>が、これもそ

の地位は不安定であり改善が喫緊の課題であるものの、広い意味での補完的保護の一端であるともいえるだろう。

そのような保護の形態を総括する概念として2000年ごろから議論され重視されるようになってきたのが、補完的保護である。上記のようにすでに補完的保護は国家による実践がまず先にあり、それを包括的に概念化したものといえるが<sup>14)</sup>、紛争やテロ、自然災害等を理由として国を離れる人々が増加し、従来の難民の定義には当てはまらないものこうした人々に対して保護が必要であるとの認識が国際社会に高まったことによるものである。そうした人々に対して国際法上適用可能な一群の保護を補完的保護として、カナダ、メキシコ、オーストラリア、ニュージーランドなど様々な国が国内法で規定し、概念化、制度化を進めてきた<sup>15)</sup>。

さらに、このような状況から、国を越えた地域として初めて補完的保護の範囲を明文化したのがEUの資格指令 (Qualification Directive) であり、これに基づきEU加盟各国は国内法を整備することとなった。また、これに続く形で国連においても議論が始まり、2015年にシリア難民が大量に生まれたことを経て、2018年のGCRで明確にされている。

そこで、EU、国連で補完的保護がどのように規定されてきたのかを整理したい。

1999年10月15、16日にフィンランドのタンペレで行われた欧州理事会で、難民支援は「補助的な形態の保護に関する措置によって補完されるべき」との決定がなされた<sup>16)</sup>。これを受けて、2004年に出されたEU資格指令 (2004/83/EC<sup>17)</sup>) が、補完的保護を初めて明文化したものである。

1951年の難民条約では、戦争や紛争、テロ、自然災害、貧困のみを理由に母国を離れたものは難民とは認められないが、この資格指令は補完的保護の対象者として、こうした戦争や紛争下での一般化された暴力を逃れたものも国際的保護の対象となることを明記している。これは国際難民保護レジームにおいて大きな前進であり、家族呼び寄せ、就労、医療、教育、定住支援といったほぼすべての面で、補完的保護の対象者に難民と同等の権利と処遇を保障しているものであった<sup>18)</sup>。

その後、2011年12月13日に打ち出された資格指令（改）（2011/95/EU<sup>19)</sup>は、2004年の資格指令をさらに進めたもので、1951年難民条約で定義されていない迫害の概念についてより明確に定義し、これ以降のEU 難民政策の核となる文書であると評価されている<sup>20)</sup>。

このEUにおける資格指令と資格指令（改）の果たした重要な役割について、橋本直子は『『補完的保護』という新たな概念を導入・明確化することにより、実質的に『難民』の定義を拡大するのと同様の効果をもたらしたこと<sup>21)</sup>にあるとする。

さらに、1999年にタンペレの欧州理事会で提起されたのが、共通欧州庇護制度（Common European Asylum System (CEAS)）である。1999年から2005年の間に、庇護の最低基準を確立する6つの立法文書（ユーロダック規則、一時保護指令、庇護希望者の受け入れ指令、1990年のダブリン条約に代わるダブリン規則、資格指令、庇護手続き指令）が採択された<sup>22)</sup>。補完的保護を明記した資格指令はこのEUに共通の難民保護の包括的な枠組みの中にあることが重要である。

その後、保護のレベルは不十分であり、2008年6月に欧州委員会が庇護に関する政策計画を提示して、保護のための共通かつ統一された基準のシステムを構築するための基盤が設定された。これを受けて、委員会は2013年にEU 庇護法を提示し、欧州庇護支援事務所が活動を開始している。さらに、2015年の大量の難民はさらなる制度改革の必要性をもたらし、2017年、欧州議会と理事会は、本格的な欧州連合庇護機関の設立、ユーロダックの改革、受け入れ条件指令の見直し、資格規則、およびEU 再定住の枠組みに関して幅広い政治的合意に達した。しかし、理事会は、ダブリン制度の改革と庇護手続き規則について共通の立場に達しなかったものの、2020年9月、欧州委員会は移民と庇護に関する新協定（New Pact on Migration and Asylum）を採択している。人道的かつ効果的なシステムを導入するための新しい立法提案と保留中の提案の修正を通じて多くの問題を解決し、EUが移住を管理する方法における重要な前進が示されているとされ<sup>23)</sup>、EUの難民保護の枠組みを大きく変えることになり、こうした踏み込んだ難民政策は、国際社会の取り組みにも先駆的役割を果

たしていった。そこで、次に国連をはじめとする国際社会の補完的保護に関する取り組みを明らかにしたい。

国連では、2001年「難民の国際的保護に関する世界協議 (Global Consultations on International Protection)」が行われ、その結論として保護の補完的形態 (Complementary Forms of Protection) の必要性を明記した『難民保護への課題 (Agenda for Protection<sup>24</sup>)』が提示された。さらに、2005年には報告書『難民条約外の保護のメカニズム (補完的保護)』、同年秋には UNHCR 執行委員会 (Ex-com) により結論が採択され<sup>25</sup>、これ以降国際的に補完的な保護が広く認知されていった。

そして、シリア難民の発生を受けて2016年9月、国連総会は、難民と移民のためのニューヨーク宣言 (NYD) を採択。その中心テーマとして、各国は「第三国は難民の受け入れのために再定住と補完的な経路を利用可能にするか拡大することを検討する」ことに合意した<sup>26</sup>。この合意に基づき、2018年12月に国連総会で確認されたのが、GCR<sup>27</sup>である。難民の受け入れ社会が必要な支援を受け、難民が生産的な生活を送れるようにするための枠組みとして、国際社会はこれを承認。難民の受け入れのための補完的経路により難民の保護や解決策へのアクセスを容易にすることで、受け入れ国や社会との連帯を表明するものであった。また、適切な保護手段を組み込んだ、より体系的、組織的、持続可能な形で補完的な経路を難民に提供する必要性をよく理解し、3年間 (2019-2021) の再定住と補完的経路に関する戦略を通じてこれを行うことを求めた<sup>28</sup>。

また、UNHCR はこのように導入されることとなった補完的経路による保護の目的を、1. 受け入れ国への圧力を緩和する 2. 難民のための第三国での解決策を拡大する 3. 難民の自立を促進し、永続的な解決策を達成するための能力を構築する、と定めている<sup>29</sup>。受け入れ国、第三国、難民という三者において、補完的保護が重要であることを示しているといえるだろう。

そして、補完的経路による保護として具体的に想定されているのが、人道的受け入れ、民間またはコミュニティによる支援プログラム、人道的ビザ、家族の再統合、教育および労働の機会である<sup>30</sup>。EU が進めてきた国際法上の義務

としての補完的保護に加えて、より多様な形態での保護が想定されているのである。

その中でもグローバルな優先事項として高等教育が位置付けられるようになった。そのことが、GCRと世界難民フォーラム（GRF）にあらわれている。GCRは、「難民と受け入れ社会の子どもや若者が初等、中等、高等教育を受けられるように、国の教育制度の質と包括性を拡大、強化するための資源と専門性を提供する」ことを確認している。こうして、教育に重点を置いて難民の自立を強化することが、GCRの目的の中心でもあるのである。

このようなGCRの実施に向け、世界の難民と彼らを受け入れる国やコミュニティと連帯して、2019年に第1回グローバル難民フォーラム（GRF）が開催された。GRFでは、教育に特化した200以上の合意がなされ、そのうち58は高等教育に焦点を当て、スキル開発、キャリア準備、財政支援に及ぶものである<sup>31)</sup>。

このように、難民の補完的保護への取り組みが進んでいく中、UNHCRが2019年に発表した『難民の教育2030：難民の包摂のための戦略（*Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*）<sup>32)</sup>』は、幼児教育、初等・中等・高等教育、技術・職業教育訓練（TVET）、学歴や職業証明につながるノンフォーマルな教育などのプログラムにおいて、2030年までの難民教育に関する戦略的目標を定めたものである。あらゆる局面において、GCRにおける「難民の保護と支援、受け入れ国とコミュニティの支援を強化するために、負担と責任の分担の原則を運用する」という重要な原則を反映する世界的な連帯責任によって、すべての人に包括的かつ公平な質の高い教育を提供しようとするのが特徴である。

なかでも難民の若者のうち15%が高等教育にアクセスできる条件を整え（15 by 30戦略）、パートナーシップ、コラボレーション、アプローチの構築を目指すことと明記し、教育という経路を通じた難民問題の解決策を促進する3カ年戦略などの目標達成に寄与することとした<sup>33)</sup>。そして、15by30の具体的な取り組みとして戦略的ロードマップが提示されたが、これは国立大学への入学、技術・職業教育訓練（TVET）、一貫的な高等教育プログラム、UNHCR高等教

育奨学金、第三国への入国のための補完的な教育経路という、高等教育への5つの経路を中心に構成されている。

このロードマップは、若者が中等教育を修了し、高等教育へ移行して成功できるようにするために、学生支援が果たす役割の重要性を強調している。その例として高等教育難民学生ネットワーク (Tertiary Refugee Student Network: TRSN) が挙げられており、アドボカシーのプラットフォームとして、難民の教育機会の重要性を継続的に訴えていることが評価されている<sup>34)</sup>。

さらに、高等教育の機会は、難民の主体性と自立心を高めながら、難民の経済的・社会的エンパワメントに貢献すると同時に、より豊かな学問的環境、社会的結束の強化、学問的インフラと資源の改善など、受け入れ側のコミュニティや機関にも利益をもたらすという二つの側面を持つことが重要である<sup>35)</sup>。

また、そのほかの取り組みとして、2020年5月に発足した第三国の教育経路に関するグローバル・タスクフォース (Global Task Force on Third Country Education Pathways: GTF) は、難民学生の補完的な経路としての高等教育の拡大を促進・支援しようとするものである。

これには、補完的な教育経路に従事または支援し、難民学生のための永続的な解決策として高等教育の機会を拡大することに取り組んでいる UNHCR、高等教育に進む難民を支援する国家、地域、国際機関、民間セクター、NGO、難民グループ、ドナーなど17組織がメンバーとなっている<sup>36)</sup>。

そして、日本においても、この補完的保護の議論が極めて重要な課題となってきた。難民認定処分が不認定であった申請者に対して在留を許可する制度である人道配慮については、補完的保護の側面を持つものの明確な基準や規定はなく、決定には不明瞭な点が多いことから、これまで研究者、実務者またメディアもこの実態に関心を持ってきた。また、2014年末に法務省が有識者を集めて開いた「第6次出入国管理政策懇親会・難民認定制度に関する専門部会」がまとめた検討結果の中で、補完的保護の導入についての議論が含まれており、日本でも補完的保護制度が検討・導入されるのではないかと注目が集まり、難民研究フォーラムが補完的保護について特集号も組んでいるが<sup>37)</sup>、2023

年1月現在その実現には至っていない。

しかし一方で、実際には日本政府のシリア難民留学生の受け入れ、難民支援協会（JAR）によるシリア人留学生受け入れ<sup>38)</sup>、難民高等教育プログラム（RHEP）、ユニクロによる難民の雇用などのように、第三国定住の積極的な活用や留学生、技術研修生、社員としての合法的な入国機会の付与という形で実質的な補完的保護が行われている。その中でも UNHCR が GCR で推奨していることを前提にして、留学生の地位が難民受け入れの代替的手段となりうることを、滝澤三郎も指摘する<sup>39)</sup>。また、UNHCR は難民に補完的な道を提供する教育制度の例として、フランスのシリア難民のためのオクスタニー・ピレネー地中海沿岸地域圏奨学金（Région Occitane Pyrénées-Méditerranée Scholarship）プログラム、United World Colleges Scholarship プログラムとともに、学生が配偶者や子供を同伴できる日本政府のシリア難民の未来のためのイニシアチブ（JISR）を挙げており、国際的にも難民の高等教育による補完的な受け入れは重要になっていくことが考えられる<sup>40)</sup>。これにはエリート主義とご都合主義の側面への批判もあるが、日本の大学を活性化し国際化する効果や特定の労働分野での人手不足の解消、復興後のシリアと日本の架け橋となる可能性も持つとも評価される<sup>41)</sup>。

難民に対する法的処遇は、冷戦崩壊後に大きく様変わりし、難民たちの法的地位を見ると、国際法に基づく難民の地位、人道的配慮に基づく人道的地位、難民申請者というように彼らが享受する法的地位の多様化が進んでおり、誰をどのように受け入れるのかを決定する国家主権を保持するためとの指摘がある<sup>42)</sup>。

難民の補完的保護はこれまでこうした国家の利害関心と結びついてきた側面は大きいですが、その現実を国際社会は法制化、理論化しようとしており、今後の進展は難民の保護に重要な影響を与えるだろう。なかでも高等教育による難民受け入れは、国際社会、難民、受け入れ社会において今後ますます必要とされ、取り組まれていく可能性を持っているといえるだろう。

## 2 難民の高等教育支援の歴史的展開

以上述べてきたように、難民の補完的保護とその優先課題としての高等教育による受け入れの重要性は、今後ますます高まっていくことが考えられる。しかし、難民の高等教育の重要性は初等中等教育と比べまだ認識されず、これに関する研究は日本だけでなく国際的にも端緒についたばかりである<sup>43)</sup>。

そこで、各国の状況を整理し比較検討することは、今後の補完的保護としての高等教育による難民支援に大きな示唆を与えるものとなるだろう。なかでも、ドイツでは1980年代後半まで政府が支援し民間団体によって行われた難民への高等教育支援、それを引き継ぎ主体となったUNHCRへの協力のもと1992年から現在まで継続的に実施されているプログラムDAFI (Albert Einstein Academic Refugee Initiative : Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein : DAFI) がある。

また、もう一つの分岐点が2015年以降のシリア難民への高等教育支援であり、そこから世界的に本格的な取り組みとなって2030年までに難民の高等教育の割合を30%とする目標が掲げられている。この時期においてもやはりドイツではそれまでのDAFIによる難民の高等教育支援に加えて、新たにドイツ学術交流会 (Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD<sup>44)</sup>) を主体とするIntegraプログラムとWelcomeプログラムが開始され、さらにDAADやDAFIも関わる形でEUのプログラムであるHOPESが行われるようになった。

このようにドイツで取り組まれてきたプログラムの変遷は、国際社会における難民の高等教育支援の歴史的全体像と課題の理解につながる。そこで、DAFI、DAADによるIntegraプログラムとWelcomeプログラム、EUのHOPESについてその歴史的展開を明らかにしたい。

自国外で受け入れられている難民の高等教育を支援するプロジェクトとして、もっとも早い時期から2023年現在まで継続し世界的な規模で行われているものが、DAFIプログラムである。プログラムの名称に1879年にドイツに生まれ難民としての経験を持った著名な物理学者アインシュタインの名前を冠した

ことには、このプログラムの意義とドイツ政府とのつながりを明確にする意味があるといわれている。

このプログラムは、1992年以来、ドイツ政府の支援を受けて UNHCR が運営し、難民の高等教育を支援し、難民の受け入れ国の大学で学ぶ難民に奨学金を提供してきた。DAFI は通常の初等および中等教育ではなく特に高等教育を提供することによって、難民支援の新しいアプローチを開拓したといわれる。この DAFI の成功によって、国際社会においては難民教育の文脈の中で高等教育が一般的なものとして受け入れられるようになり、DAFI は UNHCR の任務と恒久的な難民問題の解決策の実現に不可欠な役割を果たしていると評価されることとなった<sup>45)</sup>。

その意味で、DAFI 設立とその後の活動の経緯を歴史的に明らかにすることは、現在重要性を増している難民の高等教育支援の全体像とその本質を理解するうえで、重要であろう。

DAFI の前身となるのは、1980年代後半にドイツ政府がオットー・ベネッケ財団 (Otto Benecke Stiftung e.V. : OBS) との協力のもと、困窮している難民学生を支援するために設立した現地 (sur-place) 奨学金プロジェクトである。

OBS は第二次世界大戦後ドイツの東西分断の状況下で、東ドイツからの難民学生を支援してきた団体であるが、1960年代に財団となり連邦経済協力開発省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung : BMZ) の支援のもとでアジア・アフリカの難民学生への国際援助プログラムを実施してきた<sup>46)</sup>。

このプロジェクトは、設立以降100人を超える難民の高等教育を支援し、1991年まで OBS の現地事務所によって運営されていたが、予算をめぐる問題が生じ<sup>47)</sup>、ドイツ政府はこの独自性をもったプロジェクトを継続するために新しいパートナーを探す必要に迫られていった。OBS 自身もこの時期にドイツ国内の移民の成人教育に重点を置くこととなり、いくつかの OBS 現地事務所が閉鎖され、その後約1年間現地のドイツ大使館が暫定的に業務を引き継いだ。大使館はこのプロジェクトの重要性を理解していたものの、需要の増大に対処

することが困難となるなか、ドイツ政府は、新しいパートナーと共にアフリカ諸国とパキスタンの134人の学生への支援を継続する必要に迫られたのである。こうして、1990年代初頭に、UNHCRとドイツ政府の間でプロジェクト継続のための交渉が開始されることとなった。

この当時、UNHCRは153カ国で活動し、多数の教育スタッフを擁し緻密なネットワークを構築して、難民と難民の教育問題の分野における専門知識を持っており、プロジェクトを続行するうえで理想的なパートナーであった。現地奨学金プログラムの専門知識を持つ組織は他にもあったが、これらは難民に関する経験が不足していたこと、さらにUNHCRはすでにこの時点で現地の多くの大学や学校と良好な関係を築いていたこともあり、UNHCRとの協力を最優先に検討されることとなった。

そして、1992年3月25日、ドイツ政府とUNHCRの間でDAFI設立の合意に至り、それまでOBSが支援をしていた学生は、1992年6月1日から正式にDAFIが支援を行うこととなった<sup>48)</sup>。この合意により、難民受け入れ国における難民学生のための現地プログラムに対して、ドイツ政府はその後現在に至るまで継続的な財政的貢献を行っている。

OBSからDAFIへの移行期間には、プログラムを引き継ぐだけでなく拡大が志向され、OBSが支援してきた学生に加えて、UNHCRはさらに約120人の難民学生の高等教育機関での受け入れを支援し、1992年には13カ国の難民受け入れ国で16の異なる国籍を持つ合計226人の学生を支援している。また、1992年8月に最初のDAFI教育担当官が任命された後プログラムは急速に拡大し、1993年には年間800人以上、1994年には1,100人以上の学生を支援した。その後は2000年代後半まで1,000人程度で推移している。【グラフ1】

さらに2010年代には、2,000人前後に増加したが、シリア難民問題が世界的な課題となった2016年からは4,000人から8,000人までに急増していることがグラフ1から見てとれるだろう。

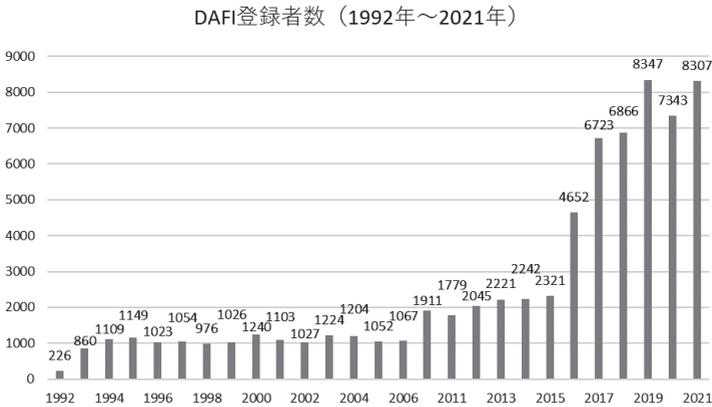
また、難民の出身国は、2000年代半ばまでスーダン、イラク、ルワンダ、リベリア、コンゴ民主共和国(DRC)と、イラク以外はアフリカ諸国が占めていた<sup>49)</sup>。しかし、2010年ごろからはアフガニスタン、さらに2016年からはシリ

アの難民の高等教育を支援しており、それが DAFI に参加する学生の増加にも反映されているといえるだろう。【表1】

同様に、DAFI の学生の受け入れ国も2016年からトルコ、レバノン、エジプト、ヨルダンといったシリア難民受け入れの多い地域に集中したことも分かっている。【表2】

こうして DAFI は、特に高等教育を対象とすることで、それまでの難民支

【グラフ1 DAFI 登録学生数の推移（1992～2021年）】



出典：Morlang and Watson *op. cit.* p.16並びに UNHCR, *DAFI Annual Report 2011~2021* より筆者作成

【表1 DAFI 登録学生の出身国トップ5の推移（2010～2021年）】

年	1	2	3	4	5
2010	アフガニスタン	コンゴ民主共和国(DRC)	ソマリア	ブルンジ	スーダン
2011	アフガニスタン	ソマリア	DRC	スーダン	ブルンジ
2012	アフガニスタン	DRC	ソマリア	ブルンジ	スーダン
2013	アフガニスタン	ソマリア	DRC	ブルンジ	スーダン
2014	アフガニスタン	ソマリア	DRC	スーダン	シリア
2015	アフガニスタン	ソマリア	シリア	DRC	スーダン
2016	シリア	アフガニスタン	ソマリア	DRC	スーダン
2017	シリア	アフガニスタン	ソマリア	南スーダン	スーダン
2018	シリア	アフガニスタン	南スーダン	ソマリア	DRC
2019	シリア	アフガニスタン	南スーダン	ソマリア	DRC
2020	シリア	アフガニスタン	南スーダン	ソマリア	DRC
2021	シリア	アフガニスタン	南スーダン	ソマリア	DRC

出典： UNHCR, *DAFI Annual Report 2011~2021* より筆者作成

【表2 DAFI 登録学生の受け入れ国トップ5の推移（2010～2021年）】

年	1	2	3	4	5
2011	エチオピア	ウガンダ	イラン	パキスタン	ガーナ
2012	イラン	ウガンダ	エチオピア	ルワンダ	セネガル
2013	イラン	エチオピア	ウガンダ	ブルンジ	ルワンダ・スーダン
2014	エチオピア	イラン	ウガンダ	ケニア	スーダン
2015	エチオピア	イラン	ウガンダ	ケニア	パキスタン
2016	トルコ	エチオピア	イラン	レバノン	エジプト
2017	トルコ	エチオピア	ヨルダン	パキスタン	ウガンダ
2018	トルコ	エチオピア	ヨルダン	ウガンダ	ケニア
2019	エチオピア	トルコ	ヨルダン	ケニア	パキスタン
2020	エチオピア	トルコ	ケニア	パキスタン	ヨルダン
2021	エチオピア	トルコ	パキスタン	ケニア	イラン

出典：UNHCR, *DAFI Annual Report 2011~2021* より筆者作成

援が重点を置いていた初等・中等教育を超えた新しい支援のアプローチを開拓したといえよう。このプログラムの成功が、難民教育の中でも高等教育が国際社会における共通の課題として受け入れられる出発点となったといわれる。そして、1997年ごろには、DAFI は発展途上国の難民のための現地の高等教育奨学金を提供する主要なプログラムとして認識されることとなった<sup>50)</sup>。

2000年代半ばには、DAFI プログラムの主な目的は、難民の将来の雇用に向けた専門的な資格を提供し、難民の自立促進に貢献することとされた。そして、より一般的には、難民の帰還後の母国の復興に必要な人材の育成を促進し、地域の平和と安定に貢献すること、一方で本国への帰還がすぐには困難な難民の場合は、DAFI 奨学金によって一時的または永続的に受け入れ地域に統合され、難民コミュニティや受け入れ国の発展に貢献することに目的が置かれた。また、DAFI の卒業生は、他の難民の学生がさらに教育を受けるための模範となる存在であること、特に女子の教育を促進するために、女性のロールモデルとなることが期待されていた。

そこで、この目的達成のために2007年には DAFI は5つの戦略を提示していた。

1. 就労を通じた難民学生とその家族の自立の達成
2. 帰国後の出身国の復興に貢献できる有能な人材の育成
3. 永続的な解決または出身国への帰還までの期間に難民コミュニティへ貢献すること（多くの卒業生が難民キャンプで、特に教員やコミュニティワーカーとして働いている）
4. 出身国への帰還が不可能な場合、受け入れ国への一時的または恒久的な統合を促進し、技術を提供すること
5. 他の難民学生、特に女子学生の教育を促進するための模範となること<sup>51)</sup>

さらに、シリア難民等への高等教育支援を行うようになった2020年においては、DAFI プログラムの目的は、中等教育の卒業資格を持つ女性・男性の難民の若者が受け入れ国で高等教育を受けられるようにすること、高等教育で取得した資格によりスキルと知識を身につけ、自分自身とその家族が持続可能な未来に向けて、また地域社会への純然たる貢献者として位置づけられるようになることとされている。そして、彼らが十分な情報を得た上で人生の選択をし、受け入れ国や出身国の平和的発展に貢献することが目的とされている<sup>52)</sup>。

そこで、この目的に基づき2020年には6つの戦略的目標<sup>53)</sup>が提示されている。(2020年)

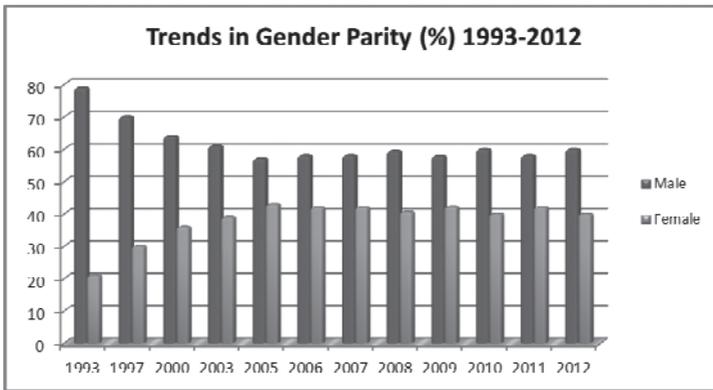
1. 学士号取得による自立と解決への経路を促進
2. 若い男女が平等に、知識、技能、リーダーシップを身につけ、社会的結束の促進と地域社会の発展に十分に参加できるようにすること
3. 難民の生涯学習を奨励することで教育による保護の効果を強化すること
4. 教育が個人、コミュニティ、社会に与えるポジティブな影響を示し難民の子どもや若者にロールモデルを提供
5. 出身国に帰還した難民による紛争後の平和構築と復興への貢献
6. 社会的、経済的平等とジェンダー平等の推進

この二つの時期の目的と戦略を比較してみると、2007年は出身国の帰還を前提に難民の高等教育の目的の中心として位置付けている一方、2020年は帰還への言及はあるものの社会への貢献や難民の自立に重点を置いた目標が定められている。一方、共通するのは、DAFIの支援を受けた学生が若い難民の模範や

ロールモデルとなること、そして女子学生の支援の重視やジェンダー平等である。実際に DAFI の支援を受ける学生は、2005年ごろから女性の割合が40%前後で推移し続けており、50%に届かないものの一定の成果を挙げていることがわかる。【グラフ2】【グラフ3】

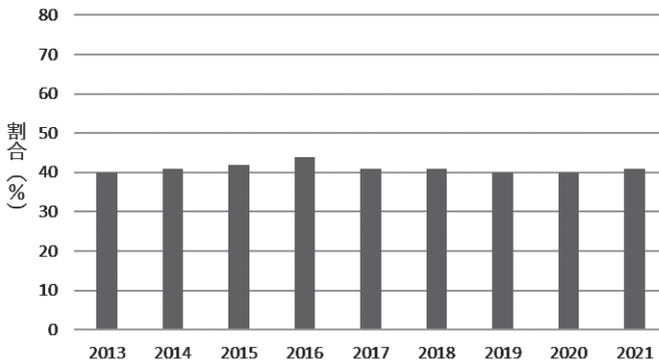
これは、GCR で「女性と女児の主体性を強化し、女性の経済的エンパワメントを促進し、女性と女児による教育（中等・高等教育を含む）へのアクセスを支援するための措置」の重要性を提示していることや、UNHCR が2030年

【グラフ2 DAFI 学生におけるジェンダー平等の推移（1993～2012年）】



出典：UNHCR, *DAFI Annual Report 2012, 2013*, p.10.

【グラフ3 DAFI 登録学生における女性の割合（2013～2021年）】



出典：UNHCR, *DAFI Annual Report 2013~2022* より筆者作成。

までに高等教育機関に入学する資格を持つ難民の15%が、受け入れ国および第三国の高等教育課程に入学することを目標とするなか、女性の入学率を男性のそれと同等であるべきとしていることとも関連しているといえるだろう<sup>54)</sup>。

DAFI はその後も UNHCR による難民の高等教育支援の柱となっており、それは2015年のシリアからの大量の難民への支援においても継続されていった。そのうえでさらなる対応が必要となったことから、新たな取り組みも行われている。そこで、次に、2015年以降の取り組みとしてドイツで行われている自国内で受け入れた難民の高等教育を支援するプログラムと、EU によるシリア難民を多く受け入れている5カ国での難民高等教育支援を検討する。

2015年末から2019年までにドイツ連邦教育研究省 (BMBF) は DAAD に1億ユーロの金額を付与し、難民の高等教育へのアクセスに必要なサポートやカウンセリング、学術的な能力の向上、大学での統合の強化を通じて、難民の高等教育システムへの統合を促進・改善することを目的とした4年間のプログラムを開始した<sup>55)</sup>。なかでも、難民が高等教育を受けやすくするために、特に難民の学生の大学進学を支援する2つの取り組みが行われている<sup>56)</sup>。

その一つである Integra プログラム (Integra - Integrating Refugees in Degree Programmes) は、難民の若者に語学指導や科目別準備コースを提供する大学や高等教育機関に資金を提供するものである<sup>57)</sup>。このプログラムの目的は、難民がその在留資格にかかわらず迅速に大学に入学できるよう、ドイツで大学進学の準備をする機会を提供することである。大学および大学準備クラス (Studienkollegs) は、難民の入学希望者に言語と教科の両面から助言を与え、大学での勉強の準備を支援するという重要な任務を担っており、Integra プログラムは学位取得の準備あるいは学位取得と並行して提供される語学コースや専門コースの設置や拡充、さらに必要な指導体制の拡充を支援している。

たとえ難民が公認の大学入学資格を持ち、ドイツの学位プログラムに直接出願できるとしても、安全な場所への不確かな避難の過程であるため、学術的なレベルのドイツ語能力はもちろん、ドイツの高等教育制度について詳しい知識を持つ難民は非常に少ない。そのため、高等教育機関での語学準備コースは、

特に専門コースと組み合わせた場合、学位プログラムへの入学や継続を成功させるための基本的な要件となり、また大学への入学をより容易にするといえるだろう<sup>58)</sup>。

2017年には、ドイツ国内の合計166の高等教育機関が、このプログラムによる資金援助を受けている<sup>59)</sup>。2016年と2017年には、約12,000人の難民が参加しており、これがいかに必要とされ受け入れられやすいかを示している<sup>60)</sup>。

もう一つのプログラムである Welcome プログラム (Welcome - Students Helping Refugees Program) は、難民学生の学位取得のための準備や、高等教育機関や各都市への統合を支援する学生団体をサポートするものである<sup>61)</sup>。このプログラムの一環として、ドイツ各地で難民の学生が大学での学業や日常生活に慣れるために学生が企画したオリエンテーションが提供された。このような取り組みは、Integra プログラムですでに実施されている語学や科目別の準備に加え、重要な役割を担った。

2017年にはこのプログラムは、1,000人を超える学生アシスタントとともに600を超える学生主催のプロジェクトを支援した。ほとんどの大学が2～3人から4～6人の学生アシスタントを、そのうち16%の大学が10～14人の学生アシスタントを雇用しており、その学生の半数以上は学士課程に、残りは修士課程に在籍している。また、学生アシスタントの3人に2人が女性であり、3人に2人が法学、経済学、社会科学を専攻、6人に1人が工学を専攻している。そして、学生アシスタントの27%が移民の背景を (279人)、8%が難民の背景 (86人) を持っているとのことである。

各大学の推計によると、2017年には約3万人の難民がこのプログラムを通じてアドバイスを受けている。その相談内容は、語学力の不足、ドイツの高等教育制度に関する知識の不足、留学中の生活費の捻出に関する問題が多い<sup>62)</sup>。

シリア難民の大量の受け入れは、高等教育への希望と社会の要請をもたらしましたが、ドイツ国内での受け入れプログラムは、難民が高等教育にアクセスするために必要な準備を支援するものであること、なかでも受け入れ機関や学生団体への支援であることが、大きな特徴であるといえるだろう。

そして、このようなシリア難民への高等教育支援の対応は、EU を主体とし

てヨーロッパレベルでも行われていった。その最大のものが、HOPES プロジェクト (Higher and Further Education Opportunities and Perspectives for Syrians) である。

HOPES プロジェクトは、シリア危機の影響下で、エジプト、イラク北部クルド人地域、ヨルダン、レバノン、トルコというシリア難民を多く受け入れている5カ国地域において、教育ニーズに直接対応することにより、シリアからの難民と現地の若者の状況を改善することを目的として設立され、2016年4月から2020年8月まで活動をおこなった。このプロジェクトは、EUのシリア危機に対応するための地域信託基金 (EU マダド基金 EU Madad Fund<sup>63)</sup>) を通じて、EUが1,200万ユーロを提供し実施された。DAAD、ブリティッシュ・カウンシル、キャンパス・フランス、オランダの教育NGOであるNufficが協力している<sup>64)</sup>。

その中心となる活動は、対象5カ国に設置された相談窓口とコミュニケーションツールにより、進学相談や高等教育へのアクセスに関する情報を提供する教育相談、紛争によりシリアで学業を中断せざるを得なかった学生を中心に、学士、修士、職業訓練、専門分野の卒業資格のための奨学金を提供する奨学金基金、難民や受け入れ社会の若者を対象に、大学をベースにした英語と学業のスキルアップコースを提供する英語アクセスプログラム、地域の教育機関が実施する革新的な短期教育プロジェクトへの資金提供、イベントや地域的な政策会議の開催によるステークホルダーとの対話と多岐にわたっている<sup>65)</sup>。

この間 HOPES は、1,026人の学士・修士課程の学生に奨学金を授与したほか、26,333人の学生が学業に関するカウンセリングを受け、8,514人が英語スキルのコースに参加した<sup>66)</sup>。特に奨学金は、短期間の職業訓練から修士課程までさまざまなレベルに対応しており、この地域で既に活動している主な奨学金提供者、特にドイツ政府と共同で DAFI を運営する UNHCR 等と緊密に協力し、奨学金の提供を行った。

こうした中、各国それぞれに直面する状況やニーズが異なっており、それらに合わせた支援が行われたことが大きな特徴である。

トルコでは、シリアからの難民に対する奨学金提供の中心的役割を担

う政府機関である YTB (Presidency for Turks Abroad and Related Communities) と協力した。

トルコと北イラクのクルド人地域では、学士課程に対する需要が非常に高いため、HOPES の奨学金の大部分は学士課程に充てられた。一方、レバノンでは、レバノン大学の学士課程はレバノンの学生を対象に、修士課程は主にシリアからの難民を対象に奨学金が支給された。

また、HOPES プロジェクトでは、クルド人地域とエジプトの専門教育機関における、短期職業訓練コースや資格取得の勉強に参加できる奨学金の提供、ヨルダン、レバノン、トルコでは、オランダの NGO である SPARK など他の機関やパートナーによる技術・職業教育へのアクセスへの大規模な支援が行われ、各地域の若者のニーズに応じていった。

加えて、ヨルダンとレバノンでは、学士号や修士号を取得するためにさらに1年から2年勉強する必要がある学生にも奨学金が提供された。これは、自費で勉強している多くのシリア人と受け入れ社会の貧困層の学生が、追加的な支援がなければ学業を修了する経済的手段を持たないという事実を認識したためである。

こうした多様な支援を行った HOPES は、この地域で活動する他の国際的な奨学金提供者、国レベルでは教育省や高等教育機関などの主要なステークホルダーとの強い関係の構築と維持によって成功したとされる。HOPES の奨学金が他の奨学金制度を補完し、利用可能な奨学金の数を増やし、必要に応じて支援を行うことができたのは、この協力体制の成功によるものであるといわれている<sup>67)</sup>。

このプロジェクトは2020年8月に終了したが、これを引き継ぐ形で HOPES-LEB (Higher and Further Education Opportunities and Perspectives for Syrians and vulnerable youth in Lebanon) が設立され、レバノンでの高等教育機関への支援と脆弱な若者やシリアからの難民に高等教育の機会を与え、より良い未来へのチャンスを増やすことで、生活の見通しを改善することを目的に活動している。これは HOPES と同様に、EU がマダド基金を通じて840万ユーロを資金提供し、DAAD、キャンパス・フランス、Nuffic によつ

て、2020年4月から2023年12月まで実施されるプロジェクトである<sup>68)</sup>。

シリア紛争により、約500万人のシリア人が国外に脱出するなか、レバノンには約100万人のシリア人が避難しており、世界でもっとも一人当たりのシリア難民の割合が高い国といわれている。しかし、長引くシリア危機と現地の政治的・経済的困難の結果、レバノンの高等教育制度は大きな影響を受け、現在レバノンにいる18歳から30歳までのシリア人のうち、高等教育機関に在籍するのはわずか6%という状況が生じており、レバノンに特化した支援が開始されることとなった<sup>69)</sup>。

HOPES-LEBは、大学進学の前準備から労働市場へのアクセスまで、高等教育の教育経路全体をカバーする包括的なアプローチにより次の活動を行っている。

高等教育への準備コースや大学、大学院での研究を希望するレバノン人及びシリアからの難民の若者に対し、最大1,000件の奨学金を幅広く提供する奨学金基金、情報やアドバイスを提供し、学生の目標達成に役立つ教育課程の経路を決定できるよう支援するアカデミックカウンセリング、学生の具体的なニーズに対応し、高等教育へのアクセス、学業の修了、労働市場への準備に関連する障害を軽減することを目的とする研修と能力開発のための資金援助、ステークホルダーのコーディネート、そして、EU マグド基金が資金提供する他の高等教育プロジェクトとともに、教育・労働市場の展望を促進するためエジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコの同窓会コミュニティと奨学金保持者のネットワークの開発である。

このように、HOPES と HOPES-LEB はシリア難民だけでなく受け入れ国の若者の支援を明確に打ち出したことが大きな特徴であり、これは既存の支援組織との協力や各国の状況に合わせた支援をきめ細かく行っていることとともに、今後の難民の高等教育支援にも重要な視点を提示しているといえるだろう。

UNHCR が2030年までに高等教育を受ける難民を1%から15%へ増やしていく取り組みが行われているが、以上のようにその淵源は1980年代からドイツを中心として実施され、その後ドイツの協力のもと UNHCR が主体となって進め

られた DAFI プログラムにあり、現在の難民の高等教育の取り組みの中核でもあるといえるだろう。その一方で、その重要性は当初、国際社会で大きく認識されたものではなかった。しかし、2015年のシリア難民危機後に、状況は一変した。欧米諸国は国内外のシリア難民の高等教育への要望に、対応していったのである。なかでもドイツは欧米先進国の中でもっとも難民を多く受け入れており、難民の高等教育支援の必要性は大きくまた喫緊の課題であった。

こうして取り組まれた DAFI と HOPES はドイツ外の地域での奨学金を中心とした支援、DAAD による Integra と Welcome プロジェクトは国内での大学進学準備や学生団体への支援であり、違いはあるが、そのそれぞれの国や難民学生のニーズに合わせた支援が行われており、難民にとってよりよい就労機会と結びつく自立した将来を描けること、受け入れ社会との結びつきや帰還後の国家の復興に貢献すること、そして補完的な保護としての役割を果たすという点で、共通しているといえるだろう。

## 結論 人間の安全保障と難民の高等教育

国際社会では、2000年代以降、紛争やテロ、自然災害等を理由として国を離れる人々が増加し、従来の難民の定義には当てはまらないもののような人々に対して保護が必要であるとの認識が高まっている。そして、難民が享受する法的地位の多様化が進んでおり、難民の保護と支援、受け入れ国とコミュニティの支援において、こうした人々の保護を意味する補完的保護が今後より大きな位置を占めていくと思われる。複雑化する国際社会の状況は、今後も従来の難民受け入れを越えた幅広い人々の補完的保護の必要性をもたらすだろう。

なかでも一つの大きな方向性として難民の高等教育の重要性が増していることから、ドイツの関わってきたものを中心としてその歴史的経緯を検証してきたが、その形態は次の三つに類型化できると考える。

一つ目は、自国外で受け入れられている難民の高等教育を支援するもので、1990年代から活動する DAFI、2015年以降シリア難民へ支援してきた HOPES が、これにあたる。難民自身への支援であると同時に、GCR 以降より顕著に

重視されるようになった受け入れ国支援の側面があることが特徴である。

二つ目は、自国内で受け入れた難民の高等教育を支援するもので、DAADによるIntegra、Welcome、また日本でのRHEPもこれに当たる。難民の人々が社会とのよりよい関係を構築し、雇用にも結び付けていくうえで、高等教育の役割は大きいといえる。

三つ目は、自国外から留学生として難民を受け入れ支援するもので、ドイツの例ではあげなかったが、「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム」(JISR) や、パスウェイズ・ジャパンによるアフガニスタンやウクライナからの留学生受け入れなどの日本の取り組みは、これにあたる。条約難民としての認定が困難な状況で補完的経路である留学生として難民を受け入れるものであり、この動きが日本も含め世界でどう拡大していくか注視する必要があるだろう。

このように三つの形態をとっている難民の高等教育による受け入れであるが、そのメリットは難民にとって将来を描けること、よりよい就労機会を得られること、そして社会にとっては社会統合と難民受け入れの多様なルートが確保できることにあるであろう。一方、課題となるのは、まさに補完的であることであり、十分な地位や権利を持ち、社会との永続的な関係を構築できるのかは、まだ不確実な点にあるといえる。

昨年、入管施設の収容者の待遇をめぐる議論、難民認定をめぐる入管法の改正などが注目され、難民申請を行う人々の人権に配慮した受け入れの在り方を議論することの重要性は増している。一方で、受け入れ社会においてこれを忌避する人々の不安感を取り除かなければ、よりよい難民の受け入れは困難であるという現実がある。そして、難民政策をめぐるのは難民申請や認定手続きなど審査過程に関する議論が注視されがちであるが、法的地位を付与された後にいかに社会統合を遂げていくかという議論は手つかずのままである、との指摘がある<sup>70)</sup>。こうした不安感に対して、難民と受け入れ社会が相互に人権を尊重し、「人間の安全保障」を享受できる社会統合を考えていくことが重要であるが、難民の社会統合を長期的に捉えるとき、難民二世の教育達成が一つの指標となるといわれる<sup>71)</sup>。難民の高等教育の支援は、難民と難民に関わる社会との

関係構築に大きな役割を果たすと考えられるのである。

2000年以降、国際社会における重要なテーマとなった人間の安全保障は、その実現の方策として、上からの「保護」(protection)と下からの「エンパワメント」(empowerment)という双方向的アプローチが提起されている<sup>72)</sup>。また、「人間の安全保障には、従来それほど論及されてこなかったが、『尊厳』という重要な問題提起が含まれている。この『尊厳』概念は、個人やコミュニティのアイデンティティを尊重するという今日的な要請とも軌を一にしている<sup>73)</sup>。」と指摘され、「保護」「エンパワメント」「尊厳」がその達成の柱となるといえるだろう。その意味で、難民の補完的な保護、エンパワメントという意味での高等教育は、人間の安全保障の重要な要素であり、どちらが欠けても難民、社会双方に不安定をもたらす。どちらも備えていることが、難民の尊厳を守り、人間の安全保障の達成に貢献するという視点から、今後の難民支援ならびに難民と難民を受け入れる社会との関係を考えていく必要性があるといえるだろう。

#### 参考文献

- AÇAR, Dilaver Arıkan, 'Germany', in Ayselin Gözde Yildiz(ed.), *Integration of Refugee Students in European Higher Education: Comparative Country Case*, Izmir: Yasar University Publications, 2019, pp.17-28.
- Arar, Khalid, Kussai Haj-yehia, David Rossa and Yasar Kondakci (eds.), *Higher Education Challenges for Migrant and Refugee Students in a Global World*, Peter Lang Pub Inc., 2019.
- Arar, Khalid, "Refugees' pathways to German Higher Education institutions", *International Journal of Educational Development*, 85, 2021, pp.1-10.
- Arar, Khalid H., "Research on refugees' pathways to higher education since 2010: A systematic review," *Review of Education*, 2021; 9, 2021, pp.1-30.
- Arar, Khalid, Yasar Kondakci, Bernhard Streitwieser and Anna Saiti, *Higher Education in the Era of Migration, Displacement and Internationalization*, Routledge, 2021.
- Berg, Jana, Michael Gruettner and Bernhard Streitwieser(eds.), *Refugees in Higher Education: Questioning the Notion of Integration*, Springer VS, 2021.
- Berg, Jana, "International or Refugee Students? Shifting Organisational Discourses on Refugee Students at German Higher Education Organisations," *International Studies in Sociology of Education*, Routledge, 2022, pp.1-20.
- DAAD, *Integration of Refugees at German Institutions of Higher Education: Report on*

- the Higher Education Programmes for Refugees: Information 2 Study Preparation and Transition into Regular Degree Programme*, 2018.
- DAAD, *Paths to the Future: Successes and Challenges of Refugee Integration in German Higher Education*, 2018.
- DAAD, *The integration of refugees at German higher education institutions Findings from higher education programmes for refugees: Information 1 Academic preparation and access to higher education*, 2017, p.7.
- DER SPIEGEL* 28/1992, 05.07.1992.
- Dryden-Peterson, Sarah and Wenona Giles, "Higher Education for Refugees," *Refuge: Canada's Journal of Refugees*, vol.27, pp.3-9.
- External Monitoring and Evaluation for the European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian Crisis, *the 'Madad Fund' Evaluation of Madad-funded Programmes/ Projects for Higher Education Evaluation Report, Final Draft Report*, November 2018.
- Hashimoto, Naoko "Are New Pathways of Admitting Refugees Truly 'Humanitarian' and 'Complementary'?" *Journal of Human Security Studies*, Vol.10, No.2 (Special Issue 2021). pp.15-31.
- HOPES, *My HOPES Story*, 2020.
- HOPES-LEB, *Join the HOPES-LEB Community for Higher Education Opportunities*, 2020.
- HOPES-LEB, *HOPES-LEB Higher and Further Education Opportunities and Perspectives for Syrians and Vulnerable Youth in Lebanon*, 2020.
- Kruger-potratz, Marianne (ed.), *Integration Stiften!: 50 Jahre OBS - Engagement Fur Qualifikation Und Partizipation*, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co, 2015.
- Morlang and Watson, *Tertiary Refugee Education: Impact and Achievements 15 Years of DAFI*, UNHCR, 2007.
- Reich, Hans H. and Uwe Rohwedder, "Von der Hilfe für Flüchtlinge zur Förderung der Teilhabegesellschaft –Geschichte der Otto Benecke Stiftung e.V., 1965 – 2015," in Kruger-potratz, Marianne (ed.), *Integration Stiften!: 50 Jahre OBS - Engagement Fur Qualifikation Und Partizipation*, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co, 2015, pp.11-64.
- Schneider, Lynn, "Access and Aspirations: Syrian Refugees' Experiences of Entering Higher Education in Germany," *Research in Comparative & International Education*, Vol. 13(3), Sage, pp.457-478.
- Streitwieser, Bernhard, *Universities as Global Advocates: Empowering Educators to Help Refugees and Migrants: Mapping of the Landscape Report by the University Alliance for Refugees and At-Risk Migrants (UARRM)*, 2018.
- Streitwieser, Bernhard and Lisa Unangst, "Access for Refugees into Higher Education: Paving Pathways to Integration," *International Higher Education*, Nr.95: fall 2018, pp.16-18.

- Streitwieser, Bernhard, “International Education for Enlightenment, for Opportunity and for Survival: Where Students, Migrants and Refugees Diverge,” *Journal of Comparative and International Higher Education*, 11, 2019, pp.4-9.
- Takizawa, Saburo, “Japan’ s Immigration Policy 2015-2020: Implications for Human Security of Immigrant Workers and Refugees”, *Journal of Human Security Studies*, Vol.10, No.2 (Special Issue 2021). pp.51-78. 2021.
- UNHCR, *Annual Report on the DAFI Programme (Albert Einstein German Academic Refugee Initiative) 2005*, 2006.
- UNHCR, *Annual Report on the DAFI Programme (Albert Einstein German Academic Refugee Initiative) 2006*, 2007.
- UNHCR, *Annual Report on the DAFI Programme (Albert Einstein German Academic Refugee Initiative) 2009*, 2010.
- UNHCR, *Annual Report on the DAFI Programme (Albert Einstein German Academic Refugee Initiative) 2010*, 2011.
- UNHCR, *DAFI Annual Report 2011*, 2012.
- UNHCR, *DAFI Annual Report 2012*, 2013.
- UNHCR, *DAFI 2013 Annual Report*, 2014.
- UNHCR, *DAFI 2014 Annual Report*, 2015.
- UNHCR, *DAFI 2015 Annual Report*, 2016.
- UNHCR, *DAFI 2016 Annual Report*, 2017.
- UNHCR, *DAFI Annual Report 2017*, 2018.
- UNHCR, *DAFI Annual Report 2018*, 2019.
- UNHCR, *DAFI Annual Report 2019*, 2020.
- UNHCR, *DAFI Annual Report 2021*, 2022.
- UNHCR, *Global Compact on Refugees* (<https://bit.ly/2DUrzXY>)
- UNHCR, *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*, 2019.
- UNHCR, *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries*, 2019.
- UNHCR, *15 by 30 Roadmap*. (<https://www.unhcr.org/605a0fb3b.pdf>)
- Wright, Laura-Ashley and Robyn Plasterer, “Beyond Basic Education: Exploring Opportunities for Higher Learning in Kenyan Refugee Camps,” *Refuge: Canada’s Journal of Refugees*, vol.27, pp.42-56.
- Yildiz, Ayselin Gözde (ed.), *Integration of Refugee Students in European Higher Education Comparative Country Cases*, Yaşar University Publications, 2019.
- 有馬みき 「補完的保護の概念化と主要判断要素」 難民研究フォーラム編 『難民研究ジャーナル』 第5号、2015年、pp.50-57。
- 栗野鳳 「難民問題の変容と対応をめぐる一考察」 『国際政治』 第87号、1988年、pp.57-71。
- JICA 緒方貞子平和開発研究所 『JICA 緒方研究所レポート Human Security Today 今日の人間の安全保障：創刊号 人間の安全保障を再考する』 Vol.1 March 2022、2022年。

- 滝澤三郎「日本の難民問題」『難民を知るための基礎知識 — 政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、2017年。
- 永吉希久子『移民と日本社会 - データで読み解く実態と将来像』中公新書、2020年。
- 難民研究ジャーナル編集委員会「企画趣旨 補完的保護について」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第5号、2015年、pp.2-3。
- 難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第5号、2015年。
- 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題』朝日新聞社、2003年。
- 墓田桂『難民問題』中公新書、2016年。
- 橋本直子「欧州連合の難民政策」『難民を知るための基礎知識』明石書店、2017年、pp.211-227。
- 人見泰弘「難民受け入れと法的保護」『難民を知るための基礎知識 — 政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、2017年、pp.129-135。
- 人見泰弘「戦後日本の難民政策 — 受入れの多様化とその功罪」移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店、2018年、pp.101-107。
- 武藤亜子、杉谷幸太、竹内海人、大山伸明「人間の安全保障研究の歩み — JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に —」JICA 緒方貞子平和開発研究所『JICA 緒方研究所レポート Human Security Today 今日の人間の安全保障：創刊号 人間の安全保障を再考する』Vol.1 March 2022、2022年、pp.22-43。
- 山本哲史「補完的保護の理論枠組の批判的検討」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第5号、2015年、pp.4-30。
- 山本哲史「難民グローバル・コンパクトの採択」『国際法学会エキスパート・コメント』、No.2019-4、2019年。
- 『読売新聞』2022年5月23日付。

(参照ホームページ)

- 難民フォーラム「補完的保護に関する国際社会の取り組み」「別紙：諸外国における補完的保護とその対象」難民フォーラムホームページ ([https://refugeestudies.jp/2021/06/research\\_complementary-protection/](https://refugeestudies.jp/2021/06/research_complementary-protection/)) 2023年1月12日閲覧。
- 外務省ホームページ (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>) 2023年1月23日閲覧。
- GTF ホームページ (<https://edpathways.org/>) 2023年1月20日閲覧。
- パスウェイ・ジャパンホームページ (<https://pathways-j.org/>) 2022年12月23日閲覧。
- UNHCR ホームページ (<https://www.unhcr.org/education-pathways.html>) 2022年12月23日閲覧。
- UNHCR ホームページ (<https://www.unhcr.org/tertiary-education.html>) 2023年1月20日閲覧。
- DAAD ホームページ (<https://www.daad.de/de/der-daad/wer-wir-sind/organisation/>) 2023年1月19日閲覧。
- DAAD ホームページ (<https://www.daad.de/en/information-services-for-higher->

education-institutions/further-information-on-daad-programmes/integra/) 2023年1月19日閲覧。

EU ホームページ ([https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index\\_en](https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en)) 2023年1月19日閲覧。

EU ホームページ ([https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en)) 2023年1月20日閲覧。

## 注

- 1) 2022年5月23日、UNHCR 発表。(『読売新聞』2022年5月23日付。)
- 2) 次節で述べるように、法的定義における難民は条約難民を指すが、本論文では条約難民、強制移住者・避難民 (displaced persons)、国内避難民 (internally displaced persons: IDPs) など広く保護を必要とする人々を、広義の意味に即して難民として論じる。
- 3) 国際的保護の必要性が存在し、ノン・ルフルマンの基本原則を尊重する義務が発生するケースに限定した部分のみを補完的保護と呼び、義務はないが人道上その他の理由により与えられる保護と区別することが一般的になっている。一方、広義の補完的保護は、法的義務としての補完的保護とその他の保護の双方が含まれるとされる。(有馬みき「補完的保護の概念化と主要判断要素」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第5号、2015年、p.50-51。) 本論文では、法的議論ではなく社会的政治的議論に主眼を置くため、法的義務のあるものだけでなくその他の保護を含んだ広義の補完的保護について論じる。
- 4) UNHCR ホームページ (<https://www.unhcr.org/tertiary-education.html>、2023年1月20日閲覧。)
- 5) 山本哲史「難民グローバル・コンパクトの採択」国際法学会エキスパート・コメント、No.2019-4、2019年。
- 6) UNHCR, Global Compact on Refugees (GCR), (<https://bit.ly/2DUrzXY>)
- 7) 栗野鳳「難民問題の変容と対応をめぐる一考察」『国際政治』第87号、1988年、pp.68-69
- 8) Khalid Arar, “Refugees’ pathways to German Higher Education institutions”, *International Journal of Educational Development*, 85, 2021.
- 9) 有馬みき、前掲書、pp.50-51。
- 10) この難民条約第1条 A (2) で定義された難民の要件は、以下のとおりである。
  - (a) 人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有すること
  - (b) 国籍国の外にいる者であること
  - (c) その国籍国の保護を受けることができない、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者であること。
 (外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3>。)

html、2023年1月17日閲覧。)

こうした「法的定義を離れて、広い意味では、難民とは、住み慣れた国を何らかの危難のために離れ他国による保護（国際的保護）を求める人々のことである。このような広義の難民のうち、1951年の難民の地位に関する条約の保護対象（条約難民）として保護されるものについては、各国による恣意的ないし裁量の余地の大きな運用の問題が指摘される。条約難民に該当しながら正しく認定されないもの、条約難民の定義に該当しないが国際的保護を必要とする人々」（山本哲史「補完的保護の理論枠組の批判的検討」難民研究フォーラム編、前掲書、p.4。）への保護が議論されている。

- 11) 第一次世界大戦後の白系ロシア人難民に対する支援の必要性から、1921年6月 UNHCR の前身にあたる高等弁務官（High Commissioner）を国際連盟が設立。第二次世界大戦以前からのナチによる迫害から逃れたユダヤ人難民に対する支援も1933年に国際連盟が「ドイツからの難民のための高等弁務官」を設置しておこなったが、不十分なものであった。（墓田桂『難民問題』中公新書、2016年。）また、そもそも「補完的」という言葉が使われているのは、1951年の難民の地位に関する条約および1967年の同議定書を中心とする現在の国際難民保護レジームを前提としたうえで、それを補う形での保護という趣旨であり、難民条約上の保護の対象ではないと指摘される。（有馬みき、前掲書、pp.54-55。）
- 12) インドシナ難民については個別に難民性の審査は行われていないが、国内での処遇については条約難民に準じた配慮が払われている。（外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>、2023年1月23日閲覧。）
- 13) 難民研究ジャーナル編集委員会「企画趣旨 補完的保護について」難民研究フォーラム編、前掲書、p.2。
- 14) 有馬みき、同書。
- 15) 難民フォーラム「補完的保護に関する国際社会の取り組み」別紙：諸外国における補完的保護とその対象」難民フォーラムホームページ（[https://refugeestudies.jp/2021/06/research\\_complementary-protection/](https://refugeestudies.jp/2021/06/research_complementary-protection/)、2023年1月12日閲覧。）山本哲史、同書。
- 16) Council of the European Union, *Presidency Conclusions - Tampere European Council, 15 and 16 October 1999*, EU ホーム ページ（<https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf>、2023年1月20日閲覧。）
- 17) 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 refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.
- 18) 橋本直子「ヨーロッパの難民問題」『難民を知るための基礎知識』明石書店、2017年、pp.218-219。
- 19) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or

stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)

- 20) 橋本直子、同書。
- 21) 橋本直子、前掲書、p.218。また、EUの枠組みでは「難民」よりも「庇護」「国際的保護」が多用されるのはこのためであると指摘される。
- 22) EUホームページ ([https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en)、2023年1月20日閲覧。)
- 23) EUホームページ、同上。
- 24) United Nations General Assembly, A/AC.96/965/Add.1, 26 June 2002.
- 25) 有馬みき、前掲書、pp.51-52。
- 26) United Nations General Assembly, Resolution No. A/RES/71/1 adopted by the General Assembly on 19 September 2016, New York Declaration for Refugees and Migrants, paras 77-79 and Annex I, paragraphs 10 and 14-16, (<https://bit.ly/2o9ItXe>)
- 27) UNHCR, *Global Compact on Refugees* (<https://bit.ly/2DUrzXY>)
- 28) UNHCR, *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries*, 2019,p.4.
- 29) UNHCR, *op. cit.* 2019, pp.6-7.
- 30) UNHCR, *op. cit.* 2019, p.5.
- 31) UNHCRホームページ (<https://www.unhcr.org/tertiary-education.html>、2023年1月20日閲覧。)
- 32) UNHCR, *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*. 2019.
- 33) UNHCR, 2019, *op. cit.* p.14.
- 34) UNHCR, *15 by 30 Roadmap*. (<https://www.unhcr.org/605a0fb3b.pdf>)
- 35) UNHCRホームページ (<https://www.unhcr.org/education-pathways.html>、2022年12月23日閲覧。)
- 36) メンバーは、フランコフォニー大学 (Agence Universitaire de la Francophonie (AUF))、欧州委員会 家庭・移民総局 (European Commission, DG Migration and Home Affairs)、欧州大学協会 (European University Association (EUA))、ドイツ政府 (ドイツ学術交流会 DAAD が代表)、カナダ政府、イタリア政府、ポルトガル政府、Dialogo Intercultural Mexicano (DIME)、国際教育研究所 (Institute of International Education (IIE))、公益財団法人 日本国際基督教大学振興財団 (Japan ICU Foundation (JICUF))、オープン・ソサエティ・ファウンデーションズ (Open Society Foundations (OSF))、オープンソサエティ大学ネットワーク (Open Society University Network (OSUN))、パスウェイズ・ジャパン、ユネスコ、国連難民高等弁務官事務所、UNIMED (Mediterranean Universities Union)、世界教育サービス (World Education Services (WES))、カナダ世界大学サービス (World University Service of Canada (WUSC)) である。(GTF ホームページ <https://edpathways.org/>、2023年1月20日閲覧。)
- 37) 難民研究ジャーナル編集委員会、前掲書、p.2。山本哲史、前掲書、pp.4-30。

- 38) のちにパスウェイ・ジャパンが引き継いでいる。(ホームページ <https://pathways-j.org/>)
- 39) 滝澤三郎「日本の難民問題」『難民を知るための基礎知識——政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、2017年、pp.316-317。Saburo Takizawa, "Japan's Immigration Policy 2015-2020: Implications for Human Security of Immigrant Workers and Refugees", *Journal of Human Security Studies*, Vol.10, No.2 (Special Issue 2021), 2021, p.64.
- 40) UNHCR, *op. cit.* 2019, p.11.
- 41) Naoko Hashimoto, "Are New Pathways of Admitting Refugees Truly 'Humanitarian' and 'Complementary'?" *Journal of Human Security Studies*, Vol.10, No.2 (Special Issue 2021), pp.21-23.
- 42) 人見泰弘「難民の社会統合」『難民を知るための基礎知識——政治と人権の葛藤を越えて』明石書店、2017年、pp.131-133。
- 43) Arar, Khalid H., "Research on refugees' pathways to higher education since 2010: A systematic review," *Review of Education*, 2021; 9, 2021, pp.9-10. Dryden-Peterson, Sarah and Wenona Giles, "Higher Education for Refugees," *Refuge: Canada's Journal of Refugees*, vol.27, 2010, p.4.
- 44) DAAD は1925年創設以来260万人以上の学生・研究者を支援してきた世界最大の国際学術交流機関で、学生や研究者への奨学金授与のほか、高等教育機関間の国際協力の促進、ドイツ国内の高等教育機関の国際化の推進、国際的な学術交流の促進を目的として活動し、学術提携のための専門知識を提供している。その最も重要な分野のひとつが、ドイツにおける外国人留学生の受け入れとサポートである。(DAAD, *The integration of refugees at German higher education institutions Findings from higher education programmes for refugees: Information 1 Academic preparation and access to higher education*, 2017, p.7. DAAD ホームページ <https://www.daad.de/de/der-daad/wer-wir-sind/organisation/>、2023年1月19日閲覧。)
- 45) Morlang and Watson, *Tertiary Refugee Education: Impact and Achievements 15 Years of DAFI*, UNHCR, 2007, p.6., Wright, Laura-Ashley and Robyn Plasterer, "Beyond Basic Education: Exploring Opportunities for Higher Learning in Kenyan Refugee Camps," *Refuge: Canada's Journal of Refugees*, vol.27, p.50.
- 46) Hans H. Reich and Uwe Rohwedder, "Von der Hilfe für Flüchtlinge zur Förderung der Teilhabegesellschaft – Geschichte der Otto Benecke Stiftung e.V., 1965 – 2015," in Kruger-potratz, Marianne (ed.), *Integration Stiften!: 50 Jahre OBS - Engagement Für Qualifikation Und Partizipation*, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co, 2015, pp.11-35.
- 47) *DER SPIEGEL* 28/1992, 05.07.1992.
- 48) 'Agreement between UNHCR and the Government of Germany', in Morlang and Watson, *op. cit.* 2007, pp.172-176.
- 49) Morlang and Watson *op. cit.* p.16.
- 50) Morlang and Watson, *op. cit.* pp.9-10.

- 51) Morlang and Watson, *ibid.*
- 52) UNHCR, *DAFI Annual report 2020*, 2021, p.36.
- 53) UNHCR, *DAFI 2020 Annual report*, 2021, p.37.
- 54) UNHCR, *op. cit.* 2019, p.13.
- 55) DAAD ホームページ (<https://www.daad.de/en/information-services-for-higher-education-institutions/further-information-on-daad-programmes/integra/>、2023年1月19日閲覧。)
- 56) DAAD, 2017, *ibid.*
- 57) Dilaver Arıkan AÇAR, 'Germany', in Ayselin Gözde Yildiz(ed.), *Integration of Refugee Students in European Higher Education: Comparative Country Case*, Izmir: Yasar University Publications, 2019, p.21.
- 58) DAAD, 2017, *op.cit.* pp.10-11.
- 59) DAAD, 2017, *ibid.*
- 60) DAAD, *Paths to the Future: Successes and Challenges of Refugee Integration in German Higher Education*, 2018, p.8.
- 61) DAAD ホームページ (<https://www.daad.de/en/information-services-for-higher-education-institutions/further-information-on-daad-programmes/integra/>、2023年1月19日閲覧。)
- 62) DAAD, *Integration of Refugees at German Institutions of Higher Education: Report on the Higher Education Programmes for Refugees: Information 2 Study Preparation and Transition into Regular Degree Programme*, 2018, p.37.
- 63) シリア危機に対応するEU地域信託基金 (EU Madad Fund) は、「維持」または「強化」を意味するアラビア語の「マダド」でも知られ、EUがシリア危機において560万人のシリア難民、受け入れ国および自国で避難した670万人の国内避難民に国際的に対応する最前線に位置付けるものである。  
2014年12月の設立以来、マダド基金は21の加盟国とトルコ、英国からの寄付を含む23億8000万ユーロにより、基礎教育、高等教育、生計、健康、水と衛生、保護、社会的結合の分野で129の重要なプロジェクトを行っている。その後マダド基金は、プロジェクトは2025年6月まで継続されるものの2021年12月に正式に終了した。しかし、シリア危機に対するEUの対応は、「近隣、開発、国際協力手段」(NDICI、「グローバルヨーロッパ」としても知られる)への移行を通じて継続される予定である。(EUホームページ [https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index\\_en](https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en)、2023年1月19日閲覧。)
- 64) HOPES, *My HOPES Story*, 2020.
- 65) HOPES, *op.cit.* 2020, p.3.
- 66) HOPES, *op.cit.* 2020, pp.1-3.
- 67) HOPES, *op.cit.* 2020, pp.5-6., External Monitoring and Evaluation for the European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian Crisis, *the 'Madad Fund' Evaluation of Madad-funded Programmes/ Projects for Higher Education Evaluation Report, Final Draft Report*, November 2018.

- 68) HOPES-LEB, *Join the HOPES-LEB Community for Higher Education Opportunities*, 2020.
- 69) HOPES-LEB, *HOPES-LEB Higher and Further Education Opportunities and Perspectives for Syrians and Vulnerable Youth in Lebanon*, 2020.
- 70) 人見泰弘 「戦後日本の難民政策—受入れの多様化とその功罪」 移民政務学会設立10周年記念論集刊行委員会編 『移民政務のフロンティア』 明石書店、2018年、p.106。
- 71) 人見泰弘、前掲書、2017年、p.142。難民二世の教育達成を考えると、アレハンドロ・ポルテスの移民研究における分節化された同化論の理論枠組みが参考になる。(永吉希久子 『移民と日本社会 - データで読み解く実態と将来像』 中公新書、2020年、pp.224-246。)
- 72) 2003年に *Human Security Now* (邦題『安全保障の今日的課題』) と題した報告書を刊行した。(武藤亜子、杉谷幸太、竹内海人、大山伸明 「人間の安全保障研究の歩み — JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に —」 JICA 緒方貞子平和開発研究所 『JICA 緒方研究所レポート *Human Security Today* 今日の人間の安全保障：創刊号 人間の安全保障を再考する』 Vol.1 March 2022、pp.23-24。)
- 73) 武藤亜子、杉谷幸太、竹内海人、大山伸明、前掲書、p.25。

