

難民 REFUGEES

1999年第1号 (通巻113号)

ヨーロッパ

庇護をめぐる論争



UNHCR

国際連合
難民高等弁務官
事務所

解決につながる道を

あの状況におかれたら、私たちでも逃げ出していたでしょう。スイスのアルノルド・コラー司法警察相は、コソボのアルバニア系住民の突然の流入について最近こう語った。そして、彼らは「残虐な破壊行為と武力紛争」を逃れてきたのであり、「保護を求める人々に理解を示す」ようスイス国民に訴えた。

当時、ヨーロッパのテレビ局はコソボの様子をしじゅう伝えていたから、同相の発言は当然と受けとめられたかもしれない。とはいえヨーロッパでは、庇護について「救援ポートはもう満員」という、現実を置き去りにした論調が支配的だったから、この発言は庇護の原点に立ちもどただけでも重要であった。

ヨーロッパに保護を求めてくる人々は、たいいてい

それ以降、飛躍的な進展はみられなかった。人権問題ならば、国家主権と衝突する危険性があったとしても、国際的権限の入りこむ余地はあると一般に受け止められている。国連総会は、UNHCRが「難民流出を生む状況を未然に防ぐ活動を考えだし、実施する」取り組みを歓迎したが、UNHCR執行委員会は、それには「(難民流出に)直接関係する国々の十分な政治的意思」が重要な条件である、との認識を示してきた。

また、緒方貞子・国連難民高等弁務官は最近、「今日では、国内紛争が強いられた人口移動の主要原因となって」おり、そこにヨーロッパが学ぶべき教訓があると指摘した。1998年末現在、全庇護希望者の40%をアルバニア系コソボ人とトルコ出身クルド人の2グループが占めている。つまり、この二つの問題が平和的に解決されれば、無数の人々が救われ、世界の二大不安定地帯に安定がもたらされ、庇護というヨーロッパの頭の痛い問題をやわらげることができるのである。

UNHCR / U. WEISSNER



破壊されたネコフチェ(コソボ)の家に帰ってきた国内避難民。もうすぐ冬だ。

名もない人々の集まりとして、ひとくりにされる。そして、これら危険地帯を逃れてきた人々がヨーロッパ大陸に入ってくるのを食い止める「バリア」(障壁)づくりに、多くの資金と労力が費やされてきた。これに対して、難民を生み出した原因そのものに取り組む国際努力は、はるかに小さな注目しか集めてこなかった。

1980年、旧ドイツ連邦共和国(西ドイツ)の提案を受け、新たな難民流出を防ぐにはどのような国際協力ができるかを探る「国連政府専門家グループ」が国連総会で設置された。同グループは128回の会合を重ねた結果、悲しいほど明白な結論に達して1986年に解散した。すなわち、難民危機を防ぐためにどんなに世界規模の努力がなされても、各国が国際法の原則を守らないため、その努力が十分に報われることはないだろう、というのだ。

<速報>

誘拐されたUNHCR事務所長、ついに解放

10か月余にわたり誘拐されていたUNHCRの北オセチヤ事務所長がついに自由の身となった。

98年12月11-12日夜半に解放されたフランス人のパンサン・コシェテル所長(37歳)は、同年1月29日、武装した覆面男3人によって、北オセチヤの首都ウラジカフカスの自宅から誘拐された。その直後から粘り強い解放交渉と救出の働きかけが、誘拐犯、エリツィン・ロシア大統領、フランス政府などに対して続けられていた。

ロシア治安部隊による作戦で、317日間の悪夢の末に救出されたコシェテル所長は疲れきっていたが、身体に異常はない模様。緒方高等弁務官は、解放を同所長の家族(妻と7歳と6歳の娘2人)全職員と心から喜び、ロシアと北オセチヤ当局、仏政府の尽力に謝意を表した。また、世界中で日々、援助職員が強いられている同様の危険に世界の注目を促した。



編集者：Ray Wilkinson
 寄稿者：Dorothee Greve, Paul Stromberg,
 Melita Sunjic, Diederik Kramers,
 Ivana Unluova, Panos Moutzias,
 Laura Boldrini, Peter Kessler,
 Rupert Colville, Vera Soboleva,
 Paula Ghedini, Maria Cierna,
 Lyndall Sachs

編集アシスタント：Virginia Zekrya

写真部：Anneliese Hollmann,
 Anne Kellner

デザイン：WB Associés - Paris
 制作：Françoise Peyroux
 総務：Anne-Marie Le Galliard
 配本・発送：John O'Connor
 Frédéric Tissot

地図・衛星画像：UNHCR Environmental Data Base

日本語版

翻訳協力：藤原 朝子、佐藤 綾子
 (株)オメガ・コミュニケーションズ
 編集・総務：日本・韓国地域事務所 広報室

『難民Refugees』誌は、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）ジュネーブ本部・広報部と東京にある地域事務所が発行する季刊誌です。寄稿記事に表わされた意見は、かならずしもUNHCRの見解を示すものではありません。また図示された国境の表示は、各領土およびその政府当局の法的立場に対するUNHCRの見解を表明してはおりません。

掲載記事の編集権はUNHCRにあります。掲載記事・写真のうち、著作権表示のないものの転載・複製には許可が要りません。また表示のない写真は、事前に承諾を求めた出版の目的に限り使用を認めます。

本誌の日本語版制作協力：(株)イソラコミュニケーションズ(東京)、英語版および仏語版制作協力：ATAR sa(スイス)。本誌の発行部数は、英語、仏語、ドイツ語、イタリア語、日本語、スペイン語、アラビア語、ロシア語、中国語の各国語版を合わせ20万6000部。

発行：UNHCR日本・韓国地域事務所
 〒107-0052 東京都港区赤坂
 8-4-14

TEL 03-3475-1615

FAX 03-3475-1647

ホームページ

<http://www.unhcr.or.jp>

郵便振替 口座番号

：00130-4-59734

加入者名：UNHCR

業務時間：月曜～金曜日

9:30～17:30

(昼休み12:30～13:30)

日本語版発行：1999年2月

表紙：イタリア南部の海岸の岩場を登る‘不法入国者’の集団

© UNHCR / E. DAGNINO

UNHCR ジュネーブ本部

P.O. Box 2500

1211 Geneva 2, Switzerland

www.unhcr.ch

難民 REFUGEES

1999年 第1号 (通巻113号)

2 編集部から

難民問題に原因から取り組んでいく道をめざして。

4 特集

ヨーロッパ諸国の庇護手続きは統一されつつある。しかし今後、難民たちは歓迎されるのか。それとも……。

ジュディス・クミン

調和：欧州連合の加盟国は、庇護手続きの統一という難題に必死で取り組んでいる。

ステファン・テロケン

東ヨーロッパ：難民受け入れに対応しはじめた。

メリタ・スンジク

拘禁：庇護希望者の拘禁をめぐる議論。

レイ・ウィルキンソン

16 世界の目

地図でみる世界の最新難民事情。

18 特集つづき

ヨーロッパのドアをたたいて：人の波は後から後から押し寄せてくる。

歓迎：移住に成功した人々の体験談

ロマ：今もヨーロッパで迫害される人々
 リンドール・サククス

23 Quote Unquote

さまざまな人の一言

24 Short Takes

世界からの短信

26 ベトナム

UNHCRの活動も終止符を打ち、ひとつの時代が終わろうとしている。

フェルナンド・デル・ムンド

29 教育

アフリカの生徒たちを支援する特別基金

30 People and Places

31 追悼



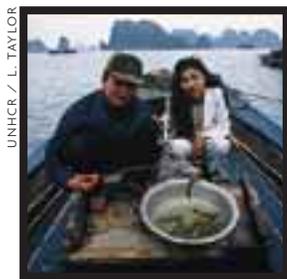
UNHCR / A. HOLLMANN

4 特別難民医療センターにたどり着いたアフガン難民たち (ドイツ・ハンブルグ)



UNHCR / E. DAGNINO

10 新たに到着した庇護希望者の指紋をとる (イタリア・オトランド)



UNHCR / L. TAYLOR

26 香港から帰還した二人は、魚を売って手に入れた船で暮らしている(ベトナム)



98年9月、受け入れセンターで食事をとるバルカン半島からきた親子（ドイツ・メクレンブルク フォアボンメルン）

どこへ向かっ

ヨーロッパ諸国の庇護手続きは統一されつつある。しかし今後、難民たちは歓迎されるのか。それとも.....。

ジュディス・クミン

「とうとう本物のホームレスになって、警察に監視される身になったのだとわかってショックでした.....もう一刻の猶予もありません。私たちはストラスブールに向けて出発しました。でも本当にめざしていたのはスイスです。(ストラスブール県知事は)フランス政府が難民の拘禁を決めたと発表しました。もうスイスに入国するパスポートを手に入れる方法はありません.....だから私たちは、たとえ正式な許可がなくてもスイスをめざそうとこっそり決めたのです。」

これは、現在ヨーロッパ上陸をこころみているアルバニア系コソボ人がスリランカのタミル人、あるいはクルド人庇護希望者の日記に思えるかもしれない。しかし実際は、1849年にドイツを逃れ、後にアメリカの上院議員となり内務長官も務めたカール・シュルツが書いたものだ。

シュルツのような難民は、いつの時代も(とくに20世紀に入ってから)ヨーロッパの風景の一部だった。1919~20年にロシアからボリシェビキを逃れてきた100万人を皮切りに、大規模な人口流入があいついだ。数年後にはアルメニア人32万人がヨーロッパ全土に散らばってゆき、ギリシャ人とトルコ人約200万人も友好的地域に移住。1930年代後半のスペイン内戦では数十万人が定住地を失い、同じ頃ドイツからも25万人が流出した。ヨーロッパ全土で家を失った人や避難民の数は、1942年までに2100万人に達した。

冷戦は新たな難民移動の種をまいた。東西陣営のせめぎあいのなかで、避難民は政治的かけひきの道具にされ、緊張した空気の中で、庇護は共産主義社会から逃れてきた人を招き入れるイデオロギー的色彩を帯びるようになった。

(6ページにつづく)

PHOTO: UNHCR / A. HOLLMANN

てゆくのか...



受け入れセンターで身分証明書用の写真を撮ってもらう庇護希望者（スイス）

UNHCR / C. BLACK

▶ 難民の道義的・法的権利は、国際連合や欧州会議といった組織の創設により確保された。1948年の「世界人権宣言」は、庇護を求め、かつ避難する権利を保障したし、1951年の「難民の地位に関する条約」は、誰でも自分の生命または自由が危険にさらされる国に送還されるべきではない、という原則を成文化した。

庇護に対する疑問

皮肉なことに、ソ連邦が崩壊し、ベルリンの壁が壊されてから約10年がたち、中央・東ヨーロッパで基本的自由の拡大が約束され、民主主義体制がとられたにもかかわらず、ヨーロッパのあり方と、虐げられた人々へのヨーロッパの対応には大きな疑問符がつけられている。

ドイツが移民労働者を積極的に受け入れ、自国経済の奇跡的發展のエネルギー源にした時代はとうに終わった。しかし現在のヨーロッパは、アフリカ、アジア、東・南地中海出身の移民たちにとって、一段と魅力を増している。そして金のかかるヨーロッパの福祉制度は、維

持が難しくなってきた。

こうした社会制度の弱体化にともない、難民を含む外国人問題は安易に利用されるようになった。彼らを少ない働き口や住居、福祉資金を取りあう競争相手に仕立てあげ、国民の怒りのはげ口にするのだ。一方、移住者の流れは複雑さを増し、ほんとうの「難民」とおびただ

しい数の「経済移民」の区別はあいまいになってきた。

現在、庇護希望者に対するヨーロッパの扉は、わずかに開いている程度だ。

実情は国によってまちまちで、植民地時代の結びつきが反映されている場合も多い。ギニアビサウ出身の庇護希望者はポルトガル、コンゴ(旧ザイル)出身者はベルギー、スリランカ出身者はイギリスを旨しがちだ。しかし庇護希望者が増えはじめ、非ヨーロッパ人の割合が高まると、ほぼ全部の国が庇護政策を厳しくしはじめた。

1980年代前半まで、西ヨーロッパに到着する庇護希望者は、年間10万人以下で安定的に推移していた。このうち約70%が東ヨーロッパ出身者で、彼らはすばやく庇護を与えられ、簡単に社会に定着した。1956~57年にハンガリー人20万人がオーストリアとユーゴスラビアに流れ込んだときのように、国レベルで対応できないときは、他のヨーロッパ諸国、アメリカ、カナダ、オーストラリア、南アフリカ、アルゼンチン

1997年にヨーロッパ各国に提出された第一庇護申請件数

ポルトガル	250
フィンランド	970
イタリア	1,860
チェコ	2,110
ノルウェー	2,270
ポーランド	3,530
ギリシャ	4,380
スペイン	4,980
デンマーク	5,100
オーストリア	6,720
スウェーデン	9,660
ベルギー	11,790
フランス	22,640
スイス	24,250
イギリス	32,520
オランダ	34,460
ドイツ	104,350

が、すすんで難民に永住権を提供した...それは「責任分担」の初期の形で、数十年後のヨーロッパで大きな論争的となる。

ヨーロッパに初めて大規模な非ヨーロッパ人がやってきたのは、1970年代の終りだった。東南アジアの第一庇護国で滞在が認められなかった、ベトナム人ボートピープルをはじめとするインドシナ難民の第三国定住地となったのだ。しかしその人口移動も統制され、対応の範囲内であった。

しかし1980年代中頃には、はっきり変化が現れた。86年、庇護申請者数は約20万人に倍増し、89年には31万6900人に達した。アフリカ、アジア、中東出身の庇護希望者が増え、92年には69万6500人という空前のピークに達した。このため各国政府は「移民ゼロ」政策を実施。難民政策の焦点は、保護から排除と管理へきっぱりと転換された。

複雑な原因

庇護希望者が激増した原因は、主にヨーロッパにある。1992年

の西ヨーロッパにおける庇護希望者の3分の1は、長年にわたる抑圧を経て国外への渡航を認められたルーマニア人とブルガリア人だった。庇護申請をすれば、とりあえず短期滞在はできる。しかし移動の自由と民主化が拡大するにともない、旧東側諸国からの庇護希望者は減少。92年の全庇護希望者の4分の1は、旧ユーゴスラビア市民だった。

バルカン諸国の戦闘と迫害を逃れてきた人々の流入は、90年代全般を通じて続いた。ドイツはその対応の先頭に立ち、ボスニア人35万人とクロアチア人10万人を保護。その大部分は帰還を果たし、かわってコソボ紛争を逃れてきたアルバニア系住民が急増している。

97年のヨーロッパにおける庇護希望



滞在許可証をもたない外国人たち、いわゆる「書類なし」の人々によるデモ（パリ）

UNHCR / F. LOOCK

難民は、いつの時代も

（とくに20世紀に入ってからは）

ヨーロッパの風景の一部だった。

者数は33万2800人で、92年のピーク時の半以下に減った。しかし過去25年間の傾向は続いており、約45%の目的

地はドイツだった。また、庇護申請者の約40%はアルバニア系住民とトルコ出身クルド人の「ヨーロッパ人」で、この二つの

地域がヨーロッパの大きな頭痛のタネであることを示している。

しかし新しい傾向もでてきた。「鉄のカーテン」が消えて以来、難民受け入れ国は増えており、ポーランドは97年、ついに庇護申請件数で、長年の庇護国ノルウェーを抜いた。

現代ヨーロッパの難民政策は、主に移民管理と国家安全保障の問題として位置付けられる。98年のドイツ総選挙で、キリスト教民主同盟(CDU)は「庇護の権利の乱用と経済難民」を厳しく批判するポスターを作成。通常の移民手続きで西ヨーロッパに入るのは事実上不可能なため、移住希望者の多くが庇護手続きによって入国申請している現状を浮き彫りにした。

その結果、各国政府は難民と経済移民の両方が混在する人口移動への対応を迫られた。庇護希望者と不法移民の両方がヨーロッパ諸国にやってくるのを制限し、保護を受ける資格を狭く定義するため、多くの措置がとられてきた。欧州連合(EU)は加盟15か国だけでなく、EU加盟を希望する東ヨーロッパ諸国とも庇護政策を統一しようとしている(別記事を参照)。

ヨーロッパの魅力

中央・東ヨーロッパで民主主義が拡大し、庇護希望者にも「安全」であるとの認識が高まるにしたがい、どの国が庇護申請の審査を担当するか正式に決めよう、という機運が西ヨーロッパで高まってきた。東西ヨーロッパ間、およびEU内部での国境管理が緩和されたのを受け、審査が一番ゆるやかで、受け入れ条件が一番いい国を求めて、庇護希望者が二か国以上で申請をすることがないよう対策を講じようというのだ。

これら西ヨーロッパ諸国のいくつかには、経由してきた中央ヨーロッパの「安全な」第三国に庇護希望者を送り返す制度がある。しかし中央ヨーロッパ諸国まで同じ政策をとったら、国外追▶

▶ 放の連鎖で、人々は結局、迫害の発生国に送り返される事態にもなりかねない。

難民認定を受けたい人は、本人に可能な最初の国で手続きをとれるという原則がある。しかし庇護希望者たちにとって何が「安全」な国なのか明確な合意はないし、庇護手続きへのアクセスを保証する監視体制も存在しない。各国政府による国境管理強化に対抗して、庇護希望者たちを組織的に密輸する「運び屋」も増えている。避難民の密入国あっせん業は、一般に卑劣な犯罪とみられがちだ。しかし「生き残りのコスト：英国への難民運搬」と題された最近の英国難民評議会の研究を読むと、これは後年、英雄か救世主のように語られるオスカー・シンドララーらの行為と同じだと分かる。

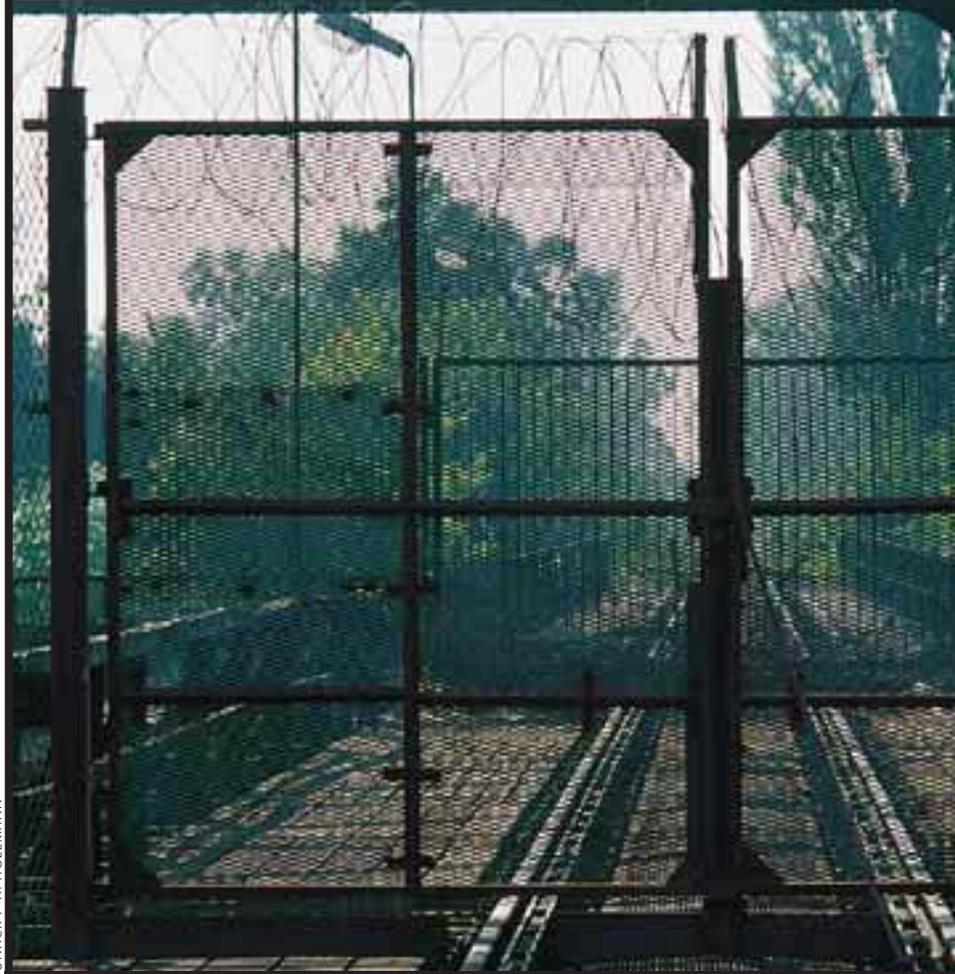
1997年に中央ヨーロッパで庇護を申請した人の数は、ヨーロッパ全体の1%に過ぎないが、いまやこの「緩衝地帯」にあるすべての国とロシア連邦が1951年難民条約に調印している。たとえばハンガリーは、かつてヨーロッパ出身の庇護申請者しか審査対象にしてこなかったが、89年に同条約に調印した際、こうした地理的制限を撤廃した。

難民条約に最近調印した国の多くは、実際の施行面で遅れをとっており、いままも西・東・中央ヨーロッパの違いは明らかだが、溝は徐々に埋まりつつある。

EUが加盟希望国に対して、EUの基準にそった庇護政策を求めているため、ある程度の「統一」がみられるようになったのだ。とはいえ、難民と認定された人々が中央・東ヨーロッパの「新しい」庇護国に真にとけこんでいくには、まだ多くの困難がある。そのためポーランド、チェコ、ハンガリーなどに到着した庇護希望者や難民たちは、なお西に向かおうとする。

新規到来者に魅力的でない国に

各国政府は、(彼らに言わせると)過剰な数の庇護希望者を減らそうと制限措置を導入してきた。たとえば社会保障を



UNHCR / A. HOLLMANN

ヨーロッパをめざして、ドイツ・ポーランド国境にかかるこの橋を多くの不法移民が通りぬけようとする。

縮小し、庇護希望者を拘禁し、難民認定にあたり狭義の法解釈を適用してきた。

ドイツ、スイス、オランダなどの一部諸国は、施設や社会保障などの面でギリシャやスペインなど南方諸国より人気が高いが、最近はこの違いをなくす方向に動いている。スイスのアルノルド・コラー司法警察相は最近、議会で、庇護希望者にとってドイツより魅力的でない国にする措置をとるべきだ、と発言した。

ドイツ政府は、すでに庇護申請者には現物援助に切り替えて、その内容も最貧層市民の受給分の80%に抑えている。また、不法入国した庇護希望者、または庇護申請が却下された人々への手当ても一段と減ら

過去10年間のヨーロッパにおける庇護申請件数

(年)	(件)
1988	233,900
1989	316,900
1990	441,800
1991	560,900
1992	696,500
1993	555,700
1994	330,600
1995	333,900
1996	292,500
1997	332,800
合計	4,095,500

した。オランダは10月半ば、新規到着者をテントに住ませ、適切な住居の「空室待ちリスト」にのせるシステムを導入した。

拘禁も、入国を思いとどまらせる手段として利用されている(別記事を参照)。UNHCRの推計によれば、オーストリアでは常に庇護希望者の10人に1人が拘禁されている。一般の犯罪者と一緒に収監される場合もある。ドイツのフランクフルト空港に到着した庇護申請者は、審査決定が下されるまで施設に入れられる。これについてドイツ政府は、彼らは搭乗地に向けていつでも出国できるのだから拘禁ではない、と主張している。

最近ドイツの連邦行政裁判所は、アフガニスタンの支配勢力タリバンを逃れてきた人々について、タリバンは政府ではないから難民の地位は与えられないという判決を下した。ボスニア出身ムスリム人、ソマリア人、穏健なアルジェリア人も、この解釈に引っかかる。しかしスウェーデンは、1951年難民条約には非政府勢力に迫害された人々を難民認定から除外する条項は存在しないことをはっきり示すため、最近法律を改正した。イギリスとオランダでの重要判決も、長年UNHCRが主張する難民条約の解釈を確認するものだった。

明白性が混乱か

1997年、ヨーロッパへの庇護申請者

で難民と認定されたのはわずか11%。スウェーデンやオランダでは、人道的理由から滞在許可を得た人はもっと多かったが、世論が庇護申請件数の増加を「不当」と感じているため、今後、全体的な難民認定率は低下するだろう、と専門家らは懸念している。

フランス国立科学研究所のカテリーヌ・W・ド・ウェンデンによると、各国政府が今後も明らかに保護を必要とする人々の認定を拒否して難民認定基準に混乱

を生み、特定グループには臨時の滞在許可しか与えないなどすれば、社会的緊張と難民に対する外国人排斥感情をおおる危険がある。

はたしてヨーロッパは本当に冷たいのか。ヨーロッパ大陸は、よく言われるような「ヨーロッパ要塞」なのか。証拠はまちまちだ。1997年、ヨーロッパは33万2800件の庇護申請を受理したが、その70%はドイツ、イギリス、ス

イス、オランダの4か国に集中している。また23か国で計4万4000人が難民と認定されたが、その41%はドイツが占める。

緒方貞子・難民高等弁務官は最近、欧州評議会の全体会議で次のように問いかけ、庇護をめぐる議論でおそらくもっとも重要な問題を指摘した。「先進国が自国のドアをたたく比較的小数の難民に寛容な庇護政策を実施できないのなら、より貧しい開発途上国がおびただしい数の難民に国境を開くことをどうして期待できるだろうか」。

もっともである。■

難民流入のパターン

1997年のヨーロッパの庇護希望者受け入れ数上位4か国は、ドイツ、オランダ、イギリス、スイスだった。以下の表は、97年にこれらの国々へきた難民の出身地と動きを示す。

	(人)	(%)
ドイツ		
トルコ	16,800	16.0
ユーゴスラビア	14,790	14.2
イラク	14,090	13.5
アフガニスタン	4,740	4.5
スリランカ	3,990	3.8
その他	49,940	47.9
合計	104,350	

オランダ	(人)	(%)
イラク	9,640	28.0
アフガニスタン	5,920	17.2
ボスニア	1,970	5.7
ユーゴスラビア	1,650	4.8
スリランカ	1,500	4.4
その他	13,780	40.0
合計	34,460	

イギリス	(人)	(%)
ソマリア	2,730	8.4
ユーゴスラビア	2,250	6.9
ロシア	2,020	6.2
中国	1,950	6.0
スリランカ	1,830	5.6
その他	21,740	66.9
合計	32,520	

スイス	(人)	(%)
ユーゴスラビア	6,910	28.5
アルバニア	3,080	12.7
スリランカ	2,140	8.8
ボスニア	1,990	8.2
トルコ	1,400	5.8
その他	8,730	36.0
合計	24,250	

同国の数字は庇護申請件数の総計であり、庇護希望者の数ではない。



庇護希望者のための会話クラス(ノルウェー・ベルン)

しかしヨーロッパの庇護政策でもっとも懸念すべき傾向は、難民の地位認定にあたり、狭い法律解釈を適用している点だろう。アンゴラなど内戦で壊滅状態となった国や、ソマリアのように政府が完全に崩壊した国を逃れてきた人は増える一方だが、反政府勢力や宗教的過激派など、いわゆる「非国家当局」に迫害された人を難民認定から排除する考えが広まっている。

「調和」への長い道のり

ヨーロッパ諸国は、庇護手続きの統一という難題に必死で取り組んでいる。

ステファン・テロケン

1年以上も夫と離ればなれの暮らしを強いられたミナ・Hは、8歳の娘を連れて、とうとうドイツで難民生活をおくる夫の所にたどりついた。めでたしめでたし……のはずだった。

ところが一家は、複雑で不可解にさえ思われる庇護法の網に引っかかってしまった。ウィーン経由でドイツに不法入国したため、ドイツ法にもとづき最初の寄港地であるオーストリアにもどり、そこで庇護申請をしなくてはならなくなったのだ(オーストリアまでは正式なビザをもっていた)。

一家がこの「安全な第三国」政策に異議を申し立てたところ、今回にかぎり法は彼らに味方した。1990年にヨーロッパ諸国が調印したダブリン条約(ただしデンマークは1年遅れて調印)が、最近、法的拘束力をもつようになったのである。

同条約の大きな目的は、個人の庇護申請はいずれかひとつの条約国が処理するようにし、申請者が条件のいい国を「物色する」のを防ぐことだった。このためビザをもたない人は、事実上全員、最初に足を踏み入れた条約国で庇護申請をしなければならない。ただし、ごく身近な両親がすでに別の国で難民認定を受けている場合は例外が認められる。ミナはこれに該当した。

ダブリン条約は、庇護の申請と認定



各国の代表者によるマーストリヒト条約の署名。

の条件をめぐり対立しがちなヨーロッパ各国の政策を調整し、「調和」させる初の大規模な措置だった。しかしそれは、ヨーロッパの政治・経済・社会の統合プロセスのなかでも、きわめて微妙で複雑な問題だということが分かってきた。

庇護政策の調整は、冷戦の終結と旧ソ連邦の崩壊で一段とはずみがついた。鉄のカーテンが消滅したおかげで、中央・東ヨーロッパは、旧共産圏諸国、さらに遠方からくる庇護希望者たちにとって西側への便利な玄関口となった。1985年に16万件だった西ヨーロッパへの庇護申請件数は、5年後には44万1800件に急増し、92年のピーク時には69万6500件に達した。ドイツだけで43万8000件の申請があった。

ヨーロッパ統一政策の枠組み

1992年2月7日に調印されたマーストリヒト条約(欧州連合条約)で、ヨーロッパ全域におよぶ庇護政策の枠組み作りが司法・内務閣僚会議に任せられた。10か月後、同閣僚会議はロンドンで、三つの非拘束的決議を承認した。

第一の決議では「安全な」第三国のアイデアが具体化され、難民の地位申請者が他の「安全な」国で保護を求められなかったはずの場合、加盟国は申請手続きを拒否できるとされた。また第二の決議により、加盟国は、明らかに根拠のない庇護申請を正式に却下し、上訴の機会も制限できるようになった。第三の決議では、迫害を受ける深刻な危

険性が一般にない「安全な」国出身の庇護申請者について、早期処理が認められた。

さらに2年後、EUと非EU加盟国間の二国間で結ばれる「再入国協定」のひな型がブリュッセルで採択された。庇護申請者をヨーロッパ到着までに通過してきた国に送り返せるようにする協定だ。「安全な第三国」ルールは、それを補完する再入国協定があって初めて実施可能になる。現在のヨーロッパは、こうした二国間協定の網がこまかく張りめぐらされている（アムネスティ・インターナショナルはこれを「組織的無責任のネットワーク」と呼ぶ）。

以後、ヨーロッパの庇護政策の制限的な傾向は、目にみえて強くなった。

1995年6月、「庇護手続きの最低保障に関する決議」が採択された。これには、

- (1)庇護申請者は上訴手続き中に退去させられない、(2)庇護申請は特別な機関が審査する、(3)申請者は庇護手続きの進

展状況と自分の権利義務について、自分が理解できる言語で情報を与えられる、など多くの保障条項が含まれていた。しかしこの最低基準も、特定の状況下では留保が認められる。

EUが次に目をつけたのは、難民保護の中核である1951年ジュネーブ条約と「難民」の定義だった。当初は少数の国（とくにドイツとフランス）しか支持していなかったが、「難民」を狭く定義する「共同ポジション」が採択され（拘束力はない）加盟国は、政府と政府機関の迫害を受けている人に難民認定を限定できるようになった。それ以外の人々は、（アルジェリアのように内戦の反政府勢力によって）ひどい処遇を受けていても、難民と認定されない。

出身国の国家当局が全面的に崩壊している場合でも、「国家当局不在のため迫害はありえない」という形式的な理由で申請は却下されてしまう。



オーストリアから退去処分を受けるクルド人庇護希望者。

将来にむけて

1997年に調印され、1999年に発効予定の「アムステルダム条約（新欧州連合条約）」は、今後数年間でとられるべき一連の措置を定めており、すでに採択

ダブリン条約は、ヨーロッパ各国の政策を調整し、「調和」させる初の大規模な措置だった。

されているいくつかの決議および共同ポジションは、2000年にはEU法となる。

また今後は、(1)庇護希望者に対する社会援助の統一、(2)大規模な難民流入があった場合の一時的保護、(3)加盟国間の責任分担、など微妙な分野で法的

拘束力のある措置がとられる計画だ。

1990年代前半、ドイツは旧ユーゴスラビアからおびただしい数の難民を受け入れ、二度と同じ経験を繰り返すまいと決意した。このため98年に大量の不法入国者がイタリアに上陸しはじめたときは、パーミンガム（イギリス）で開かれた司法・内務閣僚会議で白熱した議論が展開され、今後になお46項目の行動計画が採択された。

ドイツ政府は、各加盟国の負担がもっと公平になるシステムが提案されなければ、庇護・難民問題に関する拒否権を放棄するつもりはないと主張した。しかし、まだ意見の隔たりは大きい。ある加盟国は、一時的保護のために仮認 ▶

空港で厳しいチェックをするフランスの移民局職員。



UNHCR / A. HOLLMANN

- ▶ 定を与えるのはいいが、責任分担を義務付けるシステムには反対し、別の加盟国はその逆を主張するといったありさまだ。

一時的保護と責任分担

欧州委員会は、一時的保護と責任分担の問題を検討し、支給する手当ての種類や、大規模避難民を援助する国への財政援助、避難民の一部を最終的に他国に移動させる案などを打ち出してきた。

ヨーロッパの非政府組織(NGO)の集まりである「難民と追放者に関する欧州評議会(ECRE)は、難民が加盟国間でもっと均等に「分担」されれば、庇護対策のさらなる引き締めを回避できるかもしれない、との見解を示している。1996年、ECREは難民と避難民を保護すると同時に、文化・歴史・言語に配慮して、家族の統合をすすめる十分な柔軟性のある「責任分担」体制を確立するよう各国政府に求めた。

「現実を重視しなくてはなりません。ただし原則を犠牲にしないで」と UNHCR 国際保護部のエリカ・フェラー次長は言う。「結束したり責任分担しなくても、ノンフルマン原則と庇護の根本原則は守れるはずです。」

UNHCRは、公正で効率的な庇護政策・手続きをとるようEU加盟国に求めた。そのなかで、(1)非政府勢力の迫害を逃れてきた人々も難民と認める、(2)大規模な人口流入の際は一時的保護を与え、国家間で責任分担する、(3)新規到着者への適切な受け入れ施設提供と、難民認定者への長期的融和策の提供との適切なバランスをとる、など1951年難民条約の十分な実施を求めた。

むずかしいのは、国家としての利益と難民の利益のバランスである。それは、アムステルダム条約の予定する措置が1990年代の制限的傾向を助長するだけなのか、それとも21世紀が難民保護に真の向上をもたらすのかにかかっている。■

ヨーロッパの庇護政策の移りかわり

1921年6月

国際連合の前身、国際連盟がロシア難民の支援、さらにアルメニア難民の援助のために難民高等弁務官を設置。

1946年2月

国連総会、第二次大戦後における大規模な難民問題の存在を認め、暫定機関として国際難民機関(IRO)を設置。47～51年までに主にドイツとオーストリアで16万2000人を援助。

1951年1月

国連総会、IROに代わって国連難民高等弁務官事務所を設置。7月、「難民の地位に関する条約」が採択される。同条約は従来国際条約をまとめ、難民の権利を包括的に成文化し、人種、宗教、出身国による差別なく適用されるようにした。ただし対象者は51年1月1日より前に難民となった人に限定されていた。加入国は、対象者をヨーロッパにおける事件の犠牲者に制限できた。

1967年1月

「難民条約に関する議定書」採択。自国を離れるのを強いられた時期にかかわらず、あらゆる難民に保護が拡大された。

1990年6月

5か国(ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、フランス、ドイツ)がシェンゲン実施協定に調印。完全な施行は5年後となるが、国境管理を廃止し、加盟国間の自由な移動を予定。後に全EU加盟国(アイルランド、デンマーク、イギリスをのぞく)が参加。

1990年6月

ダブリン条約が調印から7年後に発効。ヨーロッパが各国の庇護政策を調整する本格的な一歩となる。主な目的は、庇護申請の審査担当国を確定すること。

1992年2月

マーストリヒト条約(欧州連合条約)ヨーロッパ全域におよび庇護政策の枠組み策定を司法・内務閣僚会議に一任。

1992年11～12月

司法・内務閣僚会議、法的拘束力のない二つの決議(1.明らかに根拠のない庇護申請、2.第三庇護国に関する問題への統一アプローチ)とひとつの決定(一般に深刻な迫害のリスクがない出身国の問題)を採択。

1994年11月

EUと非EU加盟国間の二国間で結ばれる「再入国協定」のひな型がブリュッセルで採択される。庇護希望者をヨーロッパまでの通過国に送り返せるようにする内容で、以後、これにならった二国間協定が多数むすばれた。

1995年6月

EU加盟国閣僚、庇護手続きを最低限保障する決議を採択。ただし一定の条件下で、加盟国に保障の一部棚上げを認めた。

1996年3月

「ジュネーブ条約における『難民』定義の統一適用に関する共同ポジション」採択。当初の支持国は少なかったにもかかわらず、「難民」の解釈を改め、加盟国が「国家によらない迫害」の犠牲者庇護を拒否できるようにした。

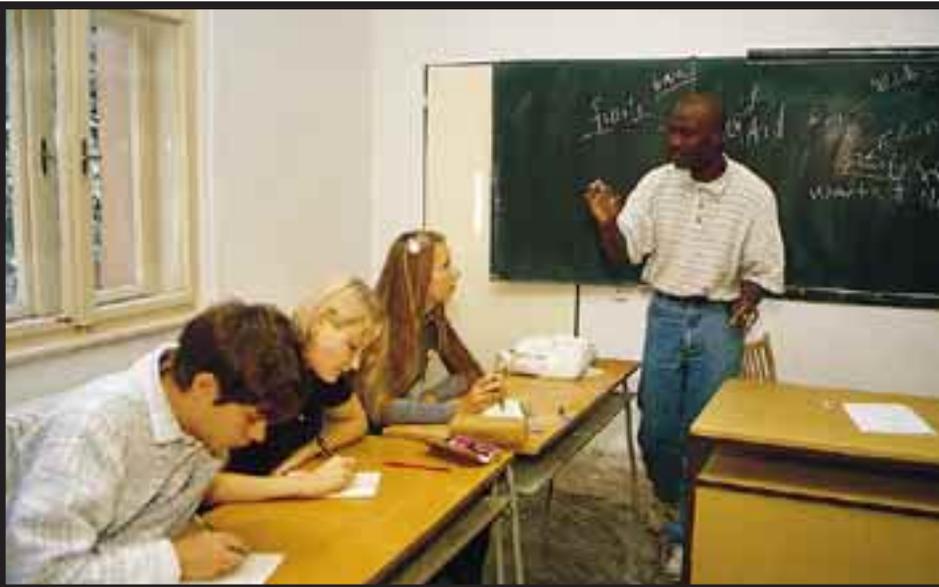
1997年6月

アムステルダム条約(新欧州連合条約)庇護・移民政策をEUの管轄下におき、拘束力のある法案の策定を構想。すでに採択された「決議および共同ポジション」をEU法として「成文化」することも盛り込む。



ダブリン条約の話し合い。

COPYRIGHT



スロバキアの学校で経済学を教えるリベリア難民のビクター。

少数だが、最初に身を落ち着ける

場所として、あるいはEU諸国から送り返されて、東ヨーロッパで庇護を求める人も増えてきた。

「難民予備軍」への対応は、おそらくほとんどの中央ヨーロッパ諸国が現時点では扱いたくない問題だ。西側諸国には難民を歓迎してきた長い伝統があり、手続きも制度も確立されている。だが、中央ヨーロッパ諸国は事実上ゼロからスタートしなければならないし、経済・政治・社会の改革で精一杯だ。

しかし大部分の国は、1951年難民条約に調印し、たのもしいスタートをきった。UNHCRは、各国政府が庇護希望者に対応する法的枠組み、機関、施設を整備するのを手伝った。

UNHCRは、1951年に百万人以上の人々(多くが第二次大戦中か戦後に中央ヨーロッパを逃れた人々)の外国での新生活を支援するために設立された。だから最近の中央ヨーロッパでの任務は、UNHCRの活動が世界を一巡したことを象徴しているようだ。

ビクター・ペリーの旅も、幸せな結末をむかえた。彼は4か月後にスロバキアで難民の地位を認められた。皮肉だが、本来めざしていたドイツに到着していたら、彼は難民と認められなかっただろう。ドイツ政府は通常、内戦の混乱を逃れてきた人に難民の地位を与えないからだ。

ビクターは、すでにスロバキア初のアフリカ人教師の資格をとり、中学校で経済と生物を教えている。ちかく地元の女性と結婚する予定もある。

「私は心に傷を負って庇護希望者になりました」とビクター。「難民の地位を与えられたとき、新しい人生が始まったのです。」

この地域全体にとって、たのもしい言葉である。■

協力：マリア・チェルナ(スロバキア)

難民への対応を学ぶ

かつておびただしい数の難民を「輸出」してきた東ヨーロッパに、人々が保護を求めてやってくる。

メリタ・スンジク

反政府勢力の兵士たちは、リベリアの首都モンロビアにあったビクター・ペリーの家に押し入り、彼の母親を惨殺した。こんな果てしない狂気の世界を抜け出さなくては 大学生だったビクターはそう決心して、壮大な旅に出た。

まず、隣国コートジボワール経由でナイジェリアへ。そして生まれて初めて船に乗り、レバノンにたどり着いた。さらに3日間歩きつづけてシリアまでくると、5000ドル払えば西ヨーロッパに連れていってやるという密航業者に出会った。

「やっと国境ちかくの小さな村で降ろされると、『ここはドイツだ』と言われました」とビクター。そこが本当はスロバキアだとわかったときには、密航業者は姿を消していた。

ビクターは拘禁センターに収容され、そこで政治的庇護を求めた。

多くのリベリア人が脱出

ビクターのように1980年代と90年代の内戦を逃れてきたリベリア人は数十万人にのぼる。ほとんどが近隣のアフリカ諸国で一時的な安全を確保したが、アメリカや西ヨーロッパなど「伝統的な」安全地帯をめざした人もいる。

しかし東ヨーロッパを避難場所にと考えた人はゼロだった。たしかに20世紀の大部分の間、この地域は世界最大の難民「流出」地帯だった。ユダヤ人数百万人が度重なる虐殺から逃れ、農民たちが帝政ロシアの残虐な仕打ちから逃れ、ハンガリー人、ポーランド人、ルーマニア人などが共産主義の抑圧から自由を求めてきた。

しかしその構図も、この10年で変化した。はるかかなたのアフガニスタンや中央アジア、中東からは、いまでも中央ヨーロッパを「経由」して、より豊かな西側をめざす人々がいる。しかし

拘禁の是非をめぐって

庇護希望者の拘禁はやむをえない措置なのか、それとも難民抑止の巧妙な武器なのか。

レイ・ウィルキンソン

「拘禁からの自由は、基本的人権である」
UNHCR庇護希望者の拘禁に関する
ガイドライン

ロンドンのウォータールー駅。22歳のアデムは、英仏海峡をわたる特急列車「ユーロスター」を降りるとすぐに、コソボ紛争を逃れてきたと説明して、政治的庇護を求めた。イギリスでは最近、多くの庇護希望者が「社会福祉を横取り」するとみられがちだから、アデムは用心して言った。審査を待っている間、仕事をして自分の生活の面倒はみられます。ところがその反応は、彼の予想を裏切るものだった。アデムはすぐに、拘禁されてしまったのだ。

拘禁は、現在ヨーロッパでもっとも議論されている庇護問題のひとつだ。一部の加盟国政府は、庇護希望者の移動を管理するため、彼らが入国してから審査を受けている間と、申請を却下されて出国を待つ間の両方で拘禁する。難民となる可能性のある人々の流入を抑止する「脅し」として拘禁が利用される、行き過ぎたケースもあるという。

庇護希望者の入国直後の拘禁は、とくに問題とされており、本稿でもこの点をみていく。ヨーロッパ各国政府はどのような状況下で「拘禁による抑止」を利用するのか、庇護希望者の拘禁期間はどのくらいなのか、拘禁はどのような形態なのか。これらは国によって大きく異なるが、ひとつだけ共通点がある。過去10年間、被拘禁者の数はヨーロッパ全土で増加しているのだ。

UNHCRが初めてこの傾向を文書で指摘したのは、『拘禁の利用拡大』と題された1995年の包括的な調査においてである。被拘禁者数の正確な統計データ

は入手困難だが、関係者によると、ここ数年は右肩上がりだという。

「被拘禁者の数は増えており、拘禁期間も長くなっている」と、ある当局者は言う。『ヨーロッパにおける庇護希望者の拘禁：分析と展望』*と題された332ページの本も同じ結論に達している。「ほとんどのヨーロッパ諸国では、1980年代後半以降、拘禁の利用が拡大しているのが現実である。」

基本的な意見の相違

各国政府は、拘禁の利用は最低限に抑えており、主として庇護希望者が申請手続き中に姿を消したり、「逃亡」するのを防ぐためだと主張する。しかしこれを批判する声もある。『庇護希望者の拘禁』研究によると、当局の主張は「逃亡の割合をみれば正当とはいえない」し、背景には別の動機があるという。「最近の（拘禁が多用される）傾向は、拘禁が難民抑制の手段とされていることを示している。」

たとえばオーストリアでは、庇護申請の審査期間中、申請者の10人に1人が恒常的に拘禁されている。イギリスでも常に750～850人が、1997年全体では数千人以上が拘禁された。

巧妙な手段や言い回しを使う国もある。ドイツは審査結果が出るまで、庇護希望者を国際空港内にとどまらせておくが、彼らは自由に出国できるのだから（ただし出身国や直前にいた国まで）「拘禁」ではないと主張する。これには「こじつけに過ぎない」との批判の声も大きい。人権に関する欧州委員会は1993年、パリのオルリー空港でソマリア国籍の4人が同じような状況で足どめされていることについて、ヨーロッパ人権条約違反であり、彼らの自

由を事実上はく奪しているとの判断を下した（Amuur v France事件）。

フランスに到着した人々は、「拘禁」されるのではなく、空港や港、駅に特別に設けられた「待合所」に最長20日間「足どめ」される。そして外務省の職員が庇護希望者と面接し、内務省が判断を下す。1995年以降は、UNHCRをはじめとする人道機関が、この「待合所」に入って庇護希望者と面接できるようになった。

ベルギーでは、有効な旅券をもたない庇護申請者は、スティーノゲゼルの「治外法権」拘留施設に移送される。つまり法的にはベルギー国外におかれたまま、事実上、監禁されているのだ。

拘禁は幅広く利用されうるし、東ヨーロッパとバルト三国では無差別に利用される例もある。これら諸国は10年ほど前まで難民の伝統的な「輸出地域」だったが、いまでは庇護希望者が次々にやってきて対応に苦慮している。

現実的な態度

こうした状況下で、粗雑で安易な対応をする国もある。空港や港で適切な書類をもたない庇護希望者を足どめし、彼らが庇護申請をする前に国外退去させるのだ。最近ハンガリーから即時退去させられそうになったある中東出身の庇護希望者は、飛行機の乗客を説得して携帯電話を貸してもらい、人道機関に連絡をとって、やっと庇護申請が許された。

拘禁期間と拘禁センター内の状況もまちまちだ。イギリスの平均拘禁期間は65日だが、特別な施設がないため、常時300人も被拘禁者が一般監獄に入れられ、犯罪者たちと同じように管理されている。水道やトイレがない場合



© S. SALGADO

不法移民用の拘置所（スペイン・マラガ）

も多く、1日24時間、カギのかけられた小さな2人用監房に入れられるのだ。ランバットソン刑務所担当警部は、このような処遇は「きわめて不適切で不十分である」と指摘。「被拘禁者を刑務所収監者といっしょに監禁するのは、不当な処遇というだけでなく、安全の見地からも正当化されえない。」

難民の人権擁護派は、肉体的不快感は問題の一部にすぎないと指摘する。なかには家族や友人と会ったり、法的アドバイスを受けるのがむずかしい辺りな場所におかれている施設もある。被拘禁者たちは、なぜ自分が拘禁されるのか最初に説明されないし、拘禁状態をくつがえす機会もほとんどなく、いつ、あるいは果たして解放されるのかの説明もめったに受けられない。「私は自国の独裁政権と監獄から逃れてきましたが、いまやイギリスで同じ状況におかれています」と、最近あるアフリカ西部出身の被拘禁者は語ったという。

UNHCRは最近、「庇護希望者の拘禁に関するガイドライン」を改訂し、とりわけ独身女性、子ども、家族のいない未成年、および特別な世話の必要な人々の場合、「庇護希望者の拘禁は……基本的には望ましくない」と強調した。

1998年版ガイドラインは、従来より包括的な内容で、初めて女性や子ども

の拘禁にも触れた。そしておびただしい数の人々（純粋な難民と他の移民の両方）がヨーロッパに押し寄せ、各国が困難に直面しているのを認めつつ、国の安全保障のためなど「必要な場合にかぎり、拘禁という手段に訴える」べきだと強調した。

また、庇護希望者が登録したうえで生活し、日中は自由に外に出られるオープンセンターを設置するなど、「拘禁の代替措置」も提案している（囲み記事参照）。

北欧諸国とドイツは、こうしたシステムをうまくとりいれた。ほかにも明るい進展がある。イギリスの庇護と移民に関する白書（案）は、拘禁命令の再審査を受ける権利を認め、親のいない未成年者を拘禁しないなど、これまでの懸念材料のいくつかに対処した内容となっている。ジャック・ストロー英内相は、これにより英政府は、庇護希望

者に「より早く、より公平で、より確実に」対応できるようになると言う。一方、拘禁の根本的な基準は変わっていないと指摘する関係者もいる。ある当局者は、「より早く、より公平で、より確実……だが安全で正当な手続きを犠牲にしてはならない」と語った。

スウェーデンは、拘禁できる若者の年齢を16歳から18歳に引き上げ、ルクセンブルグは1994年に拘禁期間を最長6か月から1か月に短縮した。

それでもヨーロッパ諸国は、移民に対する国民の不安に対応する一方で、庇護希望者に対する法的・道徳的義務をどのように果たしていけばいいのか、ジレンマに悩みつづけている。

* 編著：難民と追放者に関する欧州評議会（ECRE）デンマーク難民協会、デンマーク人権センター

拘禁にかわる措置

拘禁は最後の手段とされるべきである。UNHCRは最新のガイドラインで、以下の代替措置を提案した。

* 所轄当局への定期的な出頭を条件に、庇護希望者が地域社会で暮らすのを認める。

* あるいは、庇護審査中、特定の住所が行政地域に暮らすのを認める。

* 保証人が保証金（書）を提出、庇護希望者の面接と口頭審査出席の責任を負う。

* 「相応の」保釈金の支払いで、庇護希望者の釈放を認める。

* 庇護希望者を「オープンセンター」に収容し、日中の外出を許可する。

ガイドライン（英文）のコピーは、UNHCR日本・韓国地域事務所から入手できます。

アイルランドの世論調査によると、同国の庇護希望者は申請の審査期間中も就業を認められるべきだと見られている。

ケニア政府は首都ナイロビでの米国大使館爆破事件を受け、安全対策を強化。庇護希望者全員が入管当局への出頭を命じられた。

ヨーロッパ



UNHCR / F. LOOK

8 ベルリンの壁が崩れ、ソ連邦も崩壊したが、皮肉なことにヨーロッパのあり方とヨーロッパの難民に対する態度には疑問符が投げかけられている。

欧州連合(EU)加盟国は庇護手続きの統一をすすめているが、難民たちが今後、より歓迎されるようになるのかはわからない。

8

アフリカ西部



UNHCR / K. DIAGNE

7 アフリカ西部の大半は、きわめて不安定な状態にある。

近隣諸国への難民流出はピークを超えたと思われるが、シエラレオネ東部と北部にいる反政府勢力の虐殺や残虐行為は激しくなり、一般市民は恐怖におののいている。

ギニアビサウでは、政府軍と反政府勢力の3か月の休戦期間が終わり、

新たな人口流出の懸念が高まっている。UNHCRがすでに8万人の帰還を支援したりベリアでは、雨で帰還活動が遅々として進まない。しかし他のリベリア人15万人は散発的に帰還しており、今後数か月で帰還民の数は再び向上くとみられている。

7

アフリカ中部



UNHCR / C. SATTLBERGER

6 1998年後半、戦争と政治的混乱がアフリカ中部に傷跡を残した。アンゴラは国土の大部分が内戦に逆もどりし、数十万人が避難を強いられ、被災民総数は100万人を越えた。コンゴ民主共和国でも複数の地域で戦闘がおき、多数が近隣諸国に逃れた。戦闘があまりに激しくなったため、UNHCRのフィールド職員も事務所から撤退しなければならなかった。

スーダン



UNHCR / C. SATTLBERGER

5 アフリカ最大の国スーダンの北部では、過去数年間で100万人以上が深刻な食糧不足に直面。1998年後半には、さらなる困難にみまわれた。隣国エリトリアからの越境爆撃で、同国東部の住民数万人が避難を強いられたのである。またコンゴ民主共和国で戦闘が拡大したため、コンゴで生活していたスーダン難民1万7000人が、スーダン国内の貧しい西エクアトリア州に逃げ帰ってきた。

6

厳冬の Kosovo 地方で大規模な犠牲者が出るのを避けるため、国連の人道援助諸機関が5430万ドルの拠出をアピール。

スイスでは、1998年9月だけでユーゴスラビア(主に Kosovo)出身者約1万2000人が庇護を申請。

ルワンダのジャン・カンバンダ元首相は、1994年の大量虐殺における役割に対し、国連の国際法廷で終身刑を言い渡された。

1 コソボ



UNHCR / U. MEISSNER

1 1年のほとんどの間激しい紛争がくり広げられた Kosovo では、避難民は推定35万人、死者は数千人に達した。紛争拡大の恐れが高まったが、ミロシェビッチ・ユーゴスラビア連邦大統領は、土壇場で大規模なユーゴ治安部隊の撤退と国際監視団の受け入れに合意。これを機に避難民の帰還がはじまった。しかしバルカン半島の厳しい冬を前に、精神的に傷ついた多くの人々への食糧や住居の援助は、時間との戦いになってきた。

2 アフガニスタン



UNHCR / A. HOLLMANN

2 アフガニスタンにとって、1998年前半は着実に「良い」方向に向かっていた。しかし後半は事態が悪化。内戦が続くなか、北部の町マザリシャリフで大量殺りくがおきた。隣国イランとの関係も急速に悪化し、イランにいるアフガニスタン難民数十万人の将来に不安が広がっている。戦闘が再開される前に国内の安全な地域に帰還した人は8万人にのぼるが、拠出国が不安定な地域への資金拠出を渋っているため、98年末にはUNHCRが続けていた帰還プログラムも事実上「財政破綻」に陥った。

5

4

ソマリア



UNHCR / P. KESSLER

4 雨期が終わり、ソマリア北東部からイエメンに向けたボートピープルの流出が再開。しばしば悲劇的な結末をもたらしている。北ソマリアの港町ボサソは、長らく経済不安を逃れてきた人々であふれている。数千人がイエメンにたどり着いたが、危険な海の旅で溺れ死んだ人も、過去数か月で数百人にのぼると伝えられる。

3

ベトナム



UNHCR / L. TAYLOR

3 活動開始から25年。UNHCRのベトナムにおける活動に終止符が打たれようとしている。ベトナム戦争で荒れ果てた後、北緯17度線の両側で活動をはじめたのが1973年。以後、UNHCRはベトナム人33万人以上の合法的移民を支援し、不法出国を食い止めるために「インドシナ難民包括行動計画」(CPA)を実施。UNHCRの歴史でもっとも徹底した基準で、帰還民11万人の暮らしをモニタリングした。

ヨーロッパのドアをたたいて

人々はあの手この手でヨーロッパ到達をこころみる。

「あんなにひどい光景は初めて見ました」と、あるギリシャ人沿岸警備隊員は言う。イラクのクルド人167人（半分は子ども）が、全長約20メートルのオンボロ小型漁船（本来は10人乗り）に押し込められていた。彼らは「よりよい世界への旅」に3000ドル相当を支払ってから5日間、一滴の水も食糧も口にしていなかった。そしてクレタ島に上陸しようとしたが、警備隊が行く手をはばんだ。「発見したときは、みな死んだようになっていました。」

クルド人たちはあり金をはたいて、なんとかヨーロッパに渡ろうとしたのだ。ヨーロッパが経済移民に事実上門戸を閉ざし、純粋な難民にも庇護を与えにくくなったため、人々は巧妙な手段を講じてヨーロッパ上陸を試みるようになった。

アルジェリアやチュニジア、それに地中海東部の港からは、毎日のようにアフリカ人や中東出身者を一杯に乗せた貨物船や小型漁船の一団が出ている。行き先はギリシャ、イタリア、フランスだ。アフガニスタンやバングラデシュなどの遠方から、徒歩やバス、トラックや列車を乗り継いでくる人たちもいる。

「鉄のカーテン」が崩れて以来かなりの年月がたつが、現代ヨーロッパはその国境沿いに新たな摩擦をかかえているのだ。

国境管理を強化

ドイツは1600キロにわたる東側の国境管理を強化。国境警察7000人に最新のハイテク装置をもたせている。イタリアやギリシャも防御体制を強化した。これら3か国は、EU領域内で国境管理とパスポート検査を廃止する、いわゆる

シェンゲン協定の加盟国である。1998年9月、同協定加盟国の代表者たちは、移民の「不法運搬」対策を強化することで合意。協定領界線の管理強化、不法移民の即時退去、および適切な書類をもたない乗客を運んだ航空・列車・船舶会社への制裁などを申し合わせた。

しかし事態は、改善にむかうどころか悪化しそうだ。1987年にドイツの警備隊が拘禁した「不法入国者」は3万5000人以上で、86年より30%増加した。国際移住政策開発センター（ウィーン）の推計によると、97年にビザをもたずに西ヨーロッパに到達し、すでに不法に暮らしている200~500万人に合流した人は15万~30万人にのぼる。

人身貿易の「市場規模」も年間70億ドルと、麻薬取引引きと肩をならべるほどに成長し、ひとりあたり500~3000ドルをとる冷酷な「運び屋」たちの懐をふくらませている。

事態がエスカレートするなかで、いちばん犠牲になっているのは純粋な難民たちだろう。庇護を求める彼らの正

命がけの逃亡

1998年10月、コソボ人とアルバニア人計30人のイタリア密輸を試みた「運び屋」たちは、イタリア警察に発見されると、幼児たちをアドリア海に投げ捨てはじめた。

「船員たちはピストルを持っていました。警察が近寄ってきたので、彼らは子どもたちを海に捨てたのです」と、避難民のひとり。「生後4か月の赤ん坊もいました」。地元警察の主任は、「信じられないような光景でした。ショックで一瞬動けなくなりました」と言う。

その後このグループは、子どもたちも含め元気で伝えられている。

当な主張は、激動と混乱のなかで失われるか、退けられている。

オーストリア人ジャーナリストのエバ・メナスは、オーストリア・ハンガリー国境を直接取材し、本誌に次のレポートを寄せた。

国境はふたたび攻囲された。唯一以前とちがうのは、有刺鉄線がないことだ。それに今回は西側の兵士たちがいる。オーストリアが国境に軍を配備したのは1990年のこと。以来、18歳の新兵たちは毎晩、数百メートルおきに腹ばいになり、赤外線双眼鏡で暗闇をみつめている。凍りつくように寒い冬も、暑くて蚊に悩まされる夏も、ときには数週間も任務につく。

その手柄は「発見」だ。ある若い兵士は、うつぶせに身をひそめていた28歳のルーマニア人を取り押さえて大喜びしている。「びっくりだ。何週間も何もなかった。それが2日間で2人も」かつて静かだった国境地帯は、兵士たちの監視の目をぬすんで森を通過しようとする男女や、子ども連れの家族が現れる夜にいちばん活気づく。

一方、彼らの上司たちは戦略を練る。ターゲットは密航業者たちだ。おそらく技術的には、彼らは軍や警察より優

© S. SALGADO





モロッコとスペインを結ぶフェリーの寄港地で、不法移民が隠れていないか調べる。

れた装備をもち、当局の無線を盗聴して兵士たちの動きを監視している。隠れ家が発見されても、すぐに新しい場所を見つける。彼らには、時間も、資金も、不満を言えない「顧客」も十分にあるのだ。

「顧客」の輸送方法はいろいろある。列車の下に固定したハンモックに入れたり、バスのエアコンを取りはずしたくぼみに押し込むときもある。旅の途中で窒息死する者もいる。数年前、ウィーンとザルツブルグをむすぶ高速道路のパーキングエリアで、スリランカ出身タミル人8人の死体が、道路わきの芝生にいと簡単に放り出される事件があった。

未来の難民たちは、貨物列車の屋根

の上で送電線ストレスにしがみついている。感電して命を落とした人も多い。あるクルド人は、列車の隠れ場所から出られなくなって体の一部を切らなくてはならなかった。密航業者たちは、軍の赤外線双眼鏡にみつからないよう濡れた布を体に巻くよう「顧客」たちにアドバイスする。しかし、この方法が一番うまくいくのは冬期であるため、凍死

の危険も著しく高い。

人々がヨーロッパ大陸をめざす理由はまちまちだ。しかし国境は、まさに自分の生命が脅威にさらされている難民にも、より良い暮ら

しを求めているにすぎない者にも一律に門戸を閉ざしている。だが、追い返された人々はどうなるのか。

現代ヨーロッパはその
国境沿いに、新たな摩擦
をかかえているのだ。

オーストリアとの二国間協定により、ハンガリーは、オーストリアから送り返されてきた庇護希望者と移住者をほとんど無制限に受け入れている。それはハンガリーがEU加盟を希望しており、いつかヨーロッパの技術的・財政的支援のもと、この問題を自分たちの東側の国境に移転できると期待しているからだ。

1998年前半、オーストリア国境に近いハンガリーのジェルという街の拘禁センターをジャーナリストたちが訪れた。たったひとつのバラック小屋には、男も女も子どもも一緒に詰めこまれ、情報から切りはなされ、食糧は緊急配給しかなかった。ヨーロッパ要塞の外壁沿いにある他のセンターがどのような状況にあるのか、想像にかたかない。■

少しずつわかりあえれば.....

新たにやってくる人々は歓迎されているのを感じてほしい ヨーロッパはそう願っている。

1997年、欧州連合(EU)は加盟15か国に在る難民の統合促進のために、1000万ECU規模のキャンペーンを実施した。資金の大部分は、約60の非政府組織(NGO)の試験的な統合プロジェクトにあてられた。世論の理解をうながし、NGO間の協力を促進するプロジェクトを考案するため、UNHCR、国際赤十字・赤新月社連盟、難民と追放者に関する欧州評議会(ECRE)も招かれた。以下では、ヨーロッパで新たな暮らしを確立した人々を紹介する。

キリングフィールドを生き抜いて

1975年にクメール・ルージュ(ポル・ポト派)が首都プノンペンに入ってきたとき、20歳だったムオイは大部分の住民と一緒に首都を立ちのこされた。大虐殺が行なわれたことで名高い「キリングフィールド」では、婚約者と4人の兄弟姉妹が命を落とした。

ベトナムのカンボジア侵攻の際、タイに脱出したムオイは、バンコクで投獄されてしまった。「パラダイスのようでした」とムオイ。「わかりますか。クメール・ルージュの支配を経験した後では、監獄でもパラダイスに思えたのです」。

彼女はスイス当局がタイを訪問した際に第三国定住を認められ、ジュネーブにやってきた。「ずっと自営業がしたかったので、美容師の学校に通いました」。彼女は現在、スイスの市民権を得てスイス人の男性と結婚し、8歳になる息子がいて、美容院を経営している。

「カンボジアがいつか本当に平和になったら、老後はカンボジアに帰りたい」とムオイ。「でも、自分が成し遂げてきた

「わかりますか。クメール・ルージュの支配を経験した後では、監獄でもパラダイスに思えたのです。」



スイスで美容院をひらいたムオイ。

こととスイスを誇りに思います。」

サダムから逃れて

医者だったモハメドの母親は、サダム・フセインを公然と批判したために拷問され、殺された。イラクでは有名な一族の出身だった父親も、欠席裁判で死刑を言い渡された。

モハメドも十代のとき警察に逮捕されて拷問を受け、とうとう父親とイラクを脱出。オックスフォード大学を経てダブリンの王立外科医大学で学んだ。12年前にアイルランドの市民権を取得

し、現在はダブリンの病院で病理学を教え、臨床医学と病理学の研究をし、拷問を生き延びた人のケアと、リハビリから人権にいたるまで、幅広い著作がある。「アイルランド人であることを誇りに思っています」とモハメドは微笑んで言った。

暖かく迎えてくれたリヨン

タミル人のロジャーは、スリランカ内戦を逃れ、1982年にフランスにきた。「見知らぬ国でした。新しい言葉、異なる気候。知り合いもいませんでした」。3年後、妻と3人の子どもがきて、一家はリヨンに落ち着いた。フランス語を



印刷機を動かすロジャー（フランス・リヨン）

学んだロジャーは、通訳をしたり印刷工場に勤めた後、印刷会社をはじめた。

最初の顧客は人道団体だったが、いまでは妻と息子が仕事を手伝う繁盛ぶりだ。フランス文化のなかで育ったため、子どもたちが母国語（タミル語）を「なまって」話すのが、目下のロジャーの悩みだ。

ドイツのエチオピア人

1970年代のエチオピアは混乱と内戦の国だった。キミアの友だちの多くも、暴力の犠牲になった。

運良く医学を学びにモスクワへ留学したキミアだが、帰国するときも、「投獄や拷問をされるのでは、と怖かった」そこでなんとかドイツに行き、1年後に難民と認められた。しかし困難はなく

ならなかった。医者の仕事が見つからないうえに、カリキュラムが変更されて1年間の病院実習が必要となったのだ。

しかもそのためにはドイツの市民権が必要だった。彼女はUNHCRの助けを得て勉強を修了し、ドイツ人の友だちの支援で市民権を獲得。現在は医者を開業し、最近、子どもも生まれた。

帰国するときも、「投獄や拷問をされるのではと、怖かった。」

がんばり屋のボスニア人

「最初、学校では何もわかりませんでした」とベドランは言う。「単語を全部ノートに書きうつし、翌日までに復習していきました」。骨の折れる勉強方法だったが、結局は功を奏した。今年23歳のベドランはウィーン大学の学生で、仲間



ウィーン大学の学生ベドラン。

UNHCR / L. WILLIAMS

より2年はやく卒業論文を書いている。彼が家族と戦乱のボスニアを逃れてきたのは、16歳の誕生日の数か月前。最初はまったく学校教育を受けられず、以来、その時間を取り戻そうと努力してきた。いまや彼のドイツ語にはほとんどスラボニアなまりがないし、家族の生計を支える金も稼ぎはじめた。そんな彼の唯一の「贅沢」はバスケットボールだ。チームが思うように得点をあげられないときは、こんな応援が飛ぶ。「ボスニア流でいけ、ベドラン」。■

500年来の差別.....それはまだ続いている

ロマは、ヨーロッパで敵意の高まりに直面し、ヨーロッパの外では冷淡な対応を受けている。

リンドール・サクス

「この人たちの犯罪行為の証拠はないが、彼らは機会さえあれば、犯罪に手を染めざるをえない状況にある。彼らは危険な存在以外になりえない」
ロマ人について書いた19世紀の下級判事

世の中には、決して変わらないことがある。1997年、数百人のチェコ系およびスロバキア系ロマ人が庇護を求めたとき、いわゆる高級紙にさえ「ジプシーが施しを求めてドーバー海峡に侵攻」とか「英語は話せなくても、社会での立ち回り方は熟知」といった見出しがおどった。これは多くの政治家や一般人がもつと思われる感情だ。彼らも迫害を逃れてきたのかもしれない、という認識はまったく置き去りにされている。

しかしロマ人(差別用語である“ジプシー”は使われなくなっている)に対する不満の歴史は長い。800万人のロマは、ヨーロッパ最大のマイノリティー集団であり、500年間も不信や拒絶、排斥に直面してきた。1496年にドイツで公布された勅令は、ロマをキリスト教の異端者と決めつけ、1504年にはルイ12世がフランス入国を禁止。19世紀後半までロマはルーマニアで奴隷として暮らしてきた。20世紀に入ると、ナチスが「ロマ問題を人種問題として扱わねばならない」として、推定50万人を虐殺した。

その後、ヨーロッパは変わった。第二次大戦から50年、ヨーロッパは世界中から莫大な数の貧困者を寛容に受け入れてきた。

しかしこの歩みのなかにも、**「ロマ問題」**はなお頭痛のタネだ。ロマ

はヨーロッパ中に散らばり、中央・東ヨーロッパ、旧ユーゴスラビア、スペイン、トルコでは最大のコミュニティーを形成している。そしてどこに住んでいようと、反感と恐怖に直面し、社会から疎外された流浪の民、無教育で汚くて危険、というレッテルを貼られてきた。

むずかしい状況

共産主義の崩壊は、抑圧的な管理下に置かれてきた東・中欧の人々の心情を解放した。そうしたなかで、暴徒たちの暴力、スキンヘッドによる殺人、放火、警察による殴打、司法の無関心などがおきている。ドイツでは過去数年間、ルーマニア出身のロマ数千人がネオナチの暴力を受けてきた。オーストリアのロマ庇護希望者宿泊所は火災ピンを投げ込まれた。

チェコ法は、国内数千人のロマの市民権を拒否しているため、彼らは事実上の無国籍者となっている。最近チェコ北西部の街では、有力者たちがロマ居住地区の周囲に塀を建設する計画を提案。ホロコースト(ユダヤ人大虐殺)の記憶をよみがえらせた。隣国スロバキアでは、「この社会的に認容されない精神的に遅れた人々の繁殖を制限する必要がある」との大統領声明が出されたこともある。

しかしチェコとスロバキアの状況も、



ルーマニア出身のロマの子どもたち(フランスの受け入れセンターで)

少しずつ変わりはじめた。チェコ政府は無国籍者の問題に取り組み、警察や学校もロマを採用しはじめた。国会議員になったロマ女性もいる。1998年10月に発足した新スロバキア政府の初仕事のひとつは、ロマの境遇改善を主な任務とする少数民族・人権担当大臣の設置だった。

しかしロマは、依然として様々な制度的差別を受けている。「ロマだと分かると、すぐに建物から追い出されました」と屋根職人のミカルは言う。チェコやスロバキアでは、いまでも多くのパーヤレストランがロマの入店を

拒否する。イギリスは最近、スロバキア人渡航者にビザ取得を義務づけ、一部のロマにとって保護を求めるのは一段とむずかしくなった。

自由な西側でも冷遇されるためか、庇護を求めるロマは驚くほど少ない。迫害を逃れたい人たちにとって、実体的な理由にもとづいてではなく、「好ましさ」を理由に庇護申請を判断されるのは深刻な問題だ。500年にわたる差別・敵意・迫害の苦しみは、いまだにロマに大きく不利に働いている。■

「ロマ問題」は、
今なお頭痛のタネだ。

ヨーロッパへ
ようこそ

ただし下記を除く
(リスト参照)

ムーア人
ジプシー

-
-
-



「ベルギーに合法的に滞在している外国人は、みな融合されなければならない。不法滞在者は、ここにはいられない。」

ベルギーのジャン＝リュック・デハーネ首相（庇護申請を却下されたナイジェリア人女性が拘禁施設で死亡しても、ベルギーの庇護政策は変わらないと述べて）

「われわれはミロシェビッチ大統領の言葉ではなく、世界の前で大統領がすることを信じよう。」

ビル・クリントン米大統領（北大西洋条約機構（NATO）によるコソボ空爆回避のための11時間におよぶ話し合いの後で）

「仲間を殺した連中と一緒にいられますか？ 過去に私たちを殺したのなら、将来も私たちを殺すでしょう。」

あるコソボ難民（国際監視団配備の合意がなされても、故郷には帰らないと決意して）

「今日はうれしくもあり、悲しくもあります。私の家族がここに埋葬されます。この墓地からは私の家が見えます。これで満足です。」

あるモスLEM女性（第二次大戦以来、最悪の市民虐殺が行なわ

れたボスニアの町スレブレニツァに帰還して）

「人々が世界のどこかで危険にさらされているとき、それをよけて通る権利は誰にもありません。できるだけ良いかたちで介入することは.....道徳的な義務です。」

コフィ・アナン国連事務総長（人道問題における国際社会の役割について語って）

「イランにいるアフガン難民は、文

明に忘れられた別世界にいるようなものだ。」

ある国際援助職員（最近のイランとアフガニスタンの関係悪化で、アフガン難民の困難が増していることについて）

「われわれはより早く、より公平に、より確実になる。」

ジャック・ストロー英内相（イギリスの庇護法改正を宣言して）

「手錠や足かせ、性的いやがらせ、女性のもっとも基本的なニーズを拒否される侮辱とは、世界最大の民主主義国ではなく、独裁政権でおきていることと考えがちだ。」

俳優サム・ウォーターソン（米上院小委員会が移民・帰化局の拘禁政策について証言して）

「地雷撤去はまったく新しい産業であり、自分たちの活動もはっきりわかりません。」

ジュネーブ国際人道地雷撤去センターのテクニカルディレクター、パトリック・ブラグドン

1998年9月にレソトで戦闘が起こり、隣国の南アフリカに数千人が避難した。

UNHCRは、コンボに3か所の現地事務所(ベッチ、ミトロピツァ、ブリツレン)を開設した。

庇護を求めて

アメリカ

ハイチ難民の援助

アメリカの議会と政府はこのほど、1995年以来、国内にいるハイチ難民4万9000人の永住を認めることで合意した。

彼らには、故国での政治的混乱を逃れてアメリカに渡ったニカラグア人数千人とキューバ人約5000人に昨年認められたのと同様の恩典が与えられる。

エルサルバドル

ひとつの時代の終わり

エルサルバドルのUNHCR事務所が11年の活動を終え、昨年9月29日に閉鎖された。

同事務所は総計3万2400人の難民の帰国を助けた。その大半が、エルサルバドルでの内戦中、隣国のホンジュラスに避難していた。

難民の帰国に続いて、同事務所は証明書の発行、訓練、帰還民のモニタリングを行ないながら、彼らの地域社会への再定着を支援した。

アメリカ

記念すべき決定

米国の連邦裁判所は10月、政治的庇護希望者も、拘禁中の人権侵害について移民帰化局を訴えられる、との判断を下した。

この決定は、ニュージャージー州エリザベスの拘禁施設で暴動を引き起こした移民たちが、人権侵害を主張して1997年に起こした訴訟で下された。

移民たちの訴えは205年前に作られた法に基づくが、これまで同法が適用されたのは、ボスニアのセルビア人指導者ラドバン・カラジッチなど、外国の人権侵害者に対してだけだった。

ジュネーブ

「グローバル2000年キャンペーン」がスタート

UNHCRは、新世紀を前に、難民と無国籍者に関する主要な国際条約の加入促進をめざす「グローバル2000年キャンペーン」をスタートさせた。主な条約には、1951年国連「難民の地位に関する条約」と1967年同「議定書」や、1954年「無国籍者の地位に関する条約」、1961年「無国籍の減少に関する条約」がある。

これまで、難民条約と同議定書に加入した国は136か国(他方、子どもの権利条約の締約

国は192か国)。インド、バングラデシュ、インドネシア、タイ、メキシコ、サウジアラビアなどが未加入だ。また、1954年無国籍者条約の締約国は45か国にすぎず、1961年条約は19か国にとどまっている。

UNHCRのデニス・マクナマラ国際保護部長は、「こうしたグローバルな努力こそ、連帯と国際協力への試金石といえるでしょう」と語る。

ウガンダ

救いの手を差し伸べて

ウガンダ政府は現在、UNHCRとの合意計画に従い、1999～2002年までに、スーダン難民14万5000人が地元社会で自給できる体制づくりを進めている。

同国北西地域にあるアルア、モヨ、アジュマビなどのキャンプにいる難民の多くは、すでに指定居住地に定住しているが、今後さらに、新指針に基づく教育を受け、職業訓練の機会

が与えられる。同計画は、「彼らに祖国再建に役立つ訓練と知識を与えて」救済措置の対象から外し、帰国させるために作られた。さらに、自活能力を高めて多数の難民による地域住民への影響を軽減したいねらいもある。

ウガンダには現在、抗争が続く故国を逃れたスーダン難民推定17万人がいる。



UNHCR / T. BØLSTAD

イギリス

幸運な少数者

イギリスは、無秩序で悪評高かった移民・庇護関連法の全面改正案を明らかにした。長い時間のかかる庇護決定手続きを2001年までに2か月に短縮するのが目的だ。ただし現在庇護申請中の3万人以上とその家族はすぐにもその恩恵を受けられる。

ストロー英内相が明らかにした限定的な恩赦のもと、現在未審査の7万6000件が一括処理されると、彼らは国内滞在を認められる。審査の間、庇護申請者は福祉的な恩恵を受けられないが、食券などの現物支給がある。宿泊施設は政府から直接提供されるが、庇護希望者には移送先の選択権はない。

米国は昨年9月、UNHCRに3260万ドルを拠出。これで同国の昨年度の対UNHCR拠出金総額は2億4800万ドル以上に達した。

98年、イエメンへの脱出を試みた船旅で命を落としたソマリア人は、247人以上に。

ニュージーランドはインドネシア人に与えていたビザなし入国資格を10月に中止した。

これは、1998年に起きたインド

ネシアの政治的混乱で同国からの庇護希望者が急増したため。

世界

地雷禁止

何百万人もの難民と避難民に安全を約束する地雷禁止の動きが、ようやく始まった。「対人地雷の使用、貯蔵、生産および移譲の禁止並びに破壊に関する条約」が97年12月に批准手続きがはじまり、98年9月、発効に必要な40か国が批准して晴れて国際法になった。同条約は今年3月、発効する。

緒方高等弁務官は同条約を、難民の安全にとって「大きな一歩」と評した。現在、60か国以上に推定約6000万個の地雷が埋められており、毎年、2万人の人々が殺傷されている。その多くが難民だ。例えば地雷の被害を最も多く受けた国の一つであるアンゴラでは、人口1000万のうち約10万人が地雷の犠牲者だ。

UNHCRは昨年、ボスニア・ヘルツェゴビナ 備、訓練、地雷除去の資金260万ドルを用
における少数派住民の帰還支援のために、設 意した。



UNHCR / C. SHIRLEY

援助の手

国連安全保障理事会は昨年9月29日、難民と難民を援助する人道機関職員双方の保護を強化する、と正式

に発表した。議長声明で安保理は、「紛争地における難民その他の民間人に対する攻撃と武力行使」を厳しく非難し、国連と人道機関の職員に対する「すべての

攻撃と武力使用を非難する」と述べた。

この背景には、ますます悪化するコソボの状況と難民と援助職員に対する組織的な攻撃が多数ある。

庇護を求めて

スイス

最終期限の延期

スイス当局はこのほど、庇護希望を認められなかった人がユーゴスラビア連邦コソボ自治州に帰る期限を延期した。

これは、冬季の帰還があまりに危険であるとの判断によるもの。1万6000人以上が秋に帰国せず今年4月まで滞在できる。

ヨーロッパ

航空会社への制裁

欧州連合（EU）は、コソボでの紛争を理由にユーゴスラビアの航空会社JATの運航を禁止した。英国は当初、「法的な理由」でEUのこの決定への参加を拒んだが、後に各国の意向に賛同した。

スーダン

広がる紛争

隣国エリトリアからの最近の越境砲撃で、スーダン東部の住民数万人が故郷から避難した。今まで世界の注目は、100万人以上が食糧不足にあえぐ同国南部に向けられていたが、スーダン東部も生存に必要な食糧と水が底を尽こうとしている。

ベルギー

ある国外退去者の死

ベルギーのトバック内相は、セミラ・アダム（20歳）をナイジェリアへ強制送還しようとした警察が、彼女を黙らせるため口をクッションでふさぎ脳内出血で死亡させた事件で、昨年9月に辞任した。彼女は、老齢の男性との強制結婚から逃げ出すために庇護を求め、施設に入れられていた。庇護申請は拒否されていた。UNHCRは声明で、対象者の地位に関係なくすべての帰還は人間的かつ尊厳ある方法で行なわれるべきだと主張した。

ひとつの時代の終わり

- 四半世紀が過ぎ、UNHCRはベトナムでの活動を終えつつある。

フェルナンド・デル・ムンド

ディン・ソンは1989年11月の夜を鮮明に覚えている。ベトナムから脱出しようとして男女、子ども126人がすし詰めに乗った漁船を、海賊が襲ったのだ。ナイフとハンマーで武装した襲撃者は、4時間にわたる蛮行で、おののく乗船者を身ぐるみ剥ぎ、女たちを犯した。犠牲者たちの絶叫は、ディンがインドネシアのガラン島難民キャンプにたどり着いた後も、3年後に祖国に帰ってから、悪夢となって彼を苛んだ。

今、31歳になったディンは素っ気なく笑いながら、海上での苦難と難民キャンプでの生活を振り返る。「本当にひどい経験でした。永遠とも思えたが、実はほんの一瞬でした。私は生死の境を見て、鮫だらけの海に飛び込もうともしましたが結局、船にとどまり、ただ祈りました。」

彼は、少年時代からアメリカに渡るという夢を持っていた。そして旧南ベトナム陸軍の看護士だった父親が、ボートでの国外脱出のために350ドル貯えた。庇護希望が拒否されて故郷のベトナムに戻った今、「結局、ここも悪い場所ではないとわかったんです」と言う。インドネシアにいる間、彼は英語と事務を覚え、帰国後その特技を生かして、結局、首都ハノイに流行のカフェを開いた。

ディンは西側での庇護を求めて、海賊と荒海での溺死という危険を冒したが、拒否されて本国に送

UNHCRは史上最大規模の帰還事業を行なった。

還された。同様のベトナム人は11万人にのぼり、送還前に地域周辺の難民キャンプで苦しい年月を過ごした者も少なくない。送還者の大多数はうまく再定着できた。その結果、1998年末に同国での25年にわたるUNHCRの活動は大幅に縮小されたのである。

はじめのうちは・・・

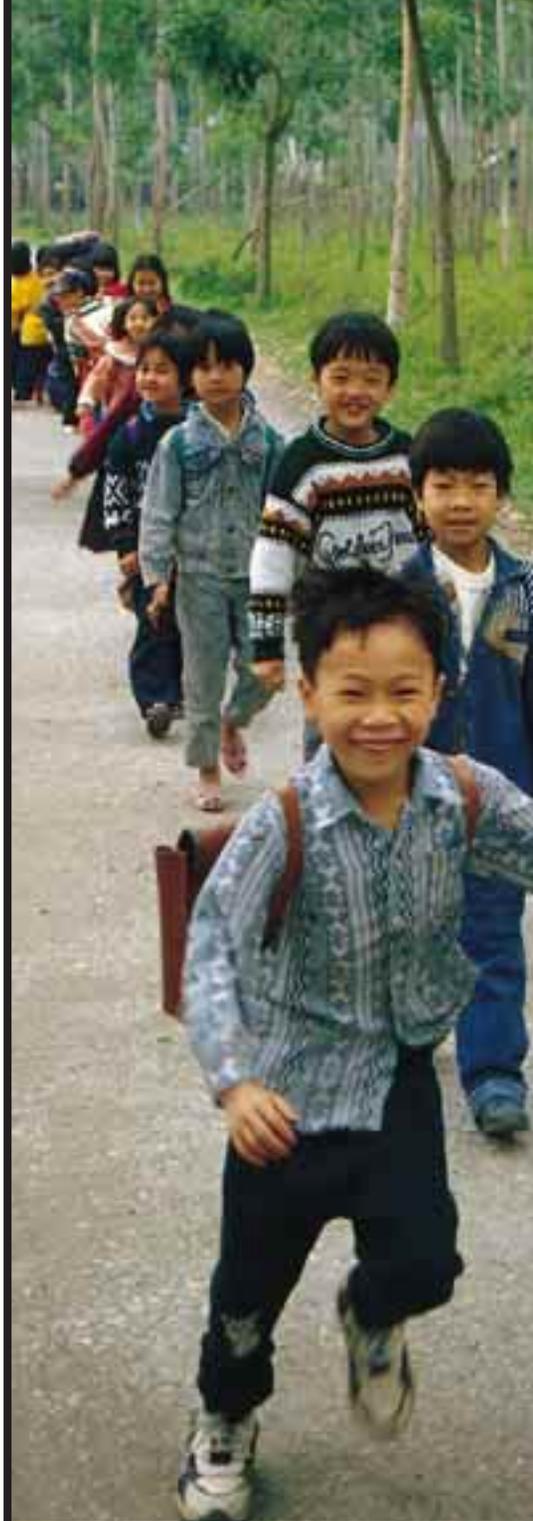
UNHCRは1973年、当時戦禍のベトナムを北と南に分断する北緯17度線の両側で活動を開始した。UNHCRは北に家の建材や綿糸を送る一方、南のクアンチ省と中央高地に集中した激しい爆撃で荒れ果てた土地に、農民が再入植できるよう支援した。

1975年、ベトナム戦争終結の直後、UNHCRはハノイに事務所を開設、ミルク工場を建設し、学校、井戸、診療所、道路、橋を修復し、また内戦中のカンボジアから逃げてきた難民に資金援助した。

UNHCRの計画には、かなり以前から「予防的」なものがあった。

例えば、1979年5月ジュネーブで、UNHCRとベトナム政府は、統制不能の「ポートピープル」に代わる「合法出国計画」(家族の再会などをはかる人道計画)の実施で合意した。1991年、UNHCRは同計画を国際移住機構(IOM)に引き継ぐまでに、33万人以上の安全かつ合法的な出国を支援した。

そうした計画の成功にもかかわらず、密出国するベトナム人は後を絶たなかった。1989年、約70か国の政府による「イ



UNHCRがつくった道路を通って学校に通う子どもたち(ハノイ郊外)

ンドシナ難民包括行動計画」(CPA) 採択も、アジアや第三国定住先の国々に鬱積していた「援助疲れ」の中で密出国を減らしたいという思いが強かったからだ。一部の周辺諸国はその後もベトナムからの避難民を受け入れたが、一方で、ポートピープルに対して1951年「難民条約」に基づく難民性を審査



UNHCR / L. TAYLOR

する手続きが導入された。

1996年、国際社会が3億5000万ドルを負担したCPAの終了までに、約50万人のベトナム人が西側諸国に定住した。ベトナム政府は難民と認められなかった人々の帰国受け入れを了承し、同時にUNHCRは史上最も重点的な帰還事業を開始した。96年半ばまでに、UNHCRの選んだベトナム語を話すモニタリング

担当官7人が帰還民11万人の40%以上を個別訪問したが、これはある外交官が「驚異的」と評したほどの記録だった。

一歩ずつの進歩

ベトナムでの四半世紀に及ぶ活動で、UNHCRは1億1300万ドルを費やした。このうち7100万ドルは庇護を拒否された人々の帰還に使われ、そのうちの3500万ドルが再定着の資金貸付に充てられた。また1400万ドルは推定600の小規模な地域社会プロジェクトに費やされた。最初期のプロジェクトの一環で作られたハノイ近郊の養鶏場は、今も同市に鶏肉と卵を供給している。「進歩は一足飛びにはな

く、一歩ずつ行なわれるものですよ」と、ホーチミン市駐在の国際機関の上級職員は語る。「幸いUNHCRの役割は一貫して評価されてきたし、またその活動もしばしば話題にされています。」

UNHCRのフィールドオフィサー、カイ・ニールセンは次のように回想する。ポートピーブルの実情が明らかになった頃だ。「当初の状況は非常に困難でやっかいでした。それでも、私たちは自由にアクセスでき、それまで白人が足を踏み入れなかった村にも行って、善意が認められて成功しました。私たちは誠実な仲介者だったのです。」

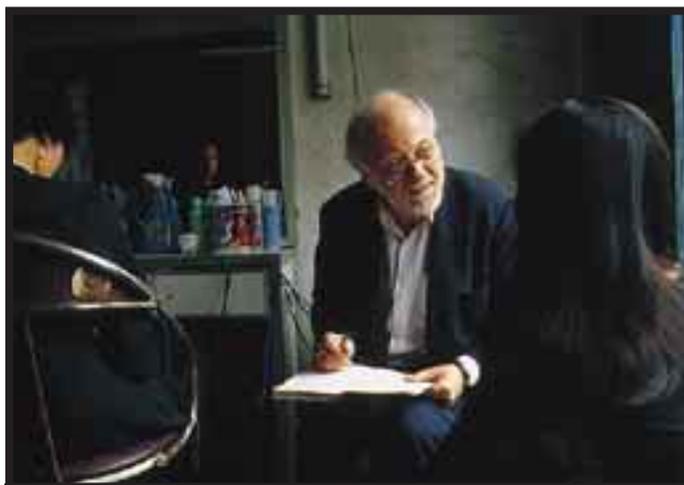
ゴラン・ローゼンは最も長くベトナムに駐在するUNHCRの国際職員の一入だが、最初の帰還民が戻ったとき、彼らの訪問に必要な許可を、役所と地元警察が



UNHCR / L. TAYLOR

サンダルをつくる帰還民（ハロン市）

ら得るのに実に10日近くもかかったと言う。当時は誰もが疑いを持っていた。彼の赴任直後の1989年、マレーシアの新聞が「厳しい未来に引き寄せられる帰還民」という見出しで、帰還民の収監を報じていた。だが彼は、その記事が事実ではなく、帰還民の縁者が依然、▶



UNHCR / L. TAYLOR

美容院をはじめた帰還民と将来について話し合うUNHCRのモニタリング担当官。



UNHCR が資金援助している線香づくり（ホーチミン市）

UNHCR / L. TAYLOR

▶ 違法出国している実情を知っていた。

もはや同情もなく…

ベトナムからの出国が始まった当初、大半は旧南ベトナムからの難民だった。ところが1980年代末には傾向が変わり、最も後期の脱出者は大部分が北出身者だった。こうした人々は、第三国定住国からほとんど同情を集めなかった。「自由」を夢見たようにローゼンは言うが、当時のベトナム人の多くは、激しい経済変化による不安定な状況から脱出しようとしていたのである。国営企業は民営化され、それまで唯一の雇用主であった政府が職員の首切りを図り、大卒者さえも突然、職を失った。

再定着計画がほぼ成功するなか、帰還後、うまく再出発したベトナム人も出てきた。ハノイのある商人は、ベトナム以外に住めるなら「どこ」でもよ

いと5万ドル相当の金を使って脱出した。彼は香港のキャンプで5年暮らしたが、そこで、いとこの殺害現場を目撃し、以後、彼が名指した殺人者の親類からの報復におびえた。

ベトナム帰国を決意し、事業を起こした彼は率直に語る。「今はもう二度とここを離れようとは思いません。お金もあるし、どこへでも旅行できる。私には事業があり、お金を稼ぐのを誰もじゃまできませんよ。10年前の私には、夢にも考えられませんでしたね。」

UNHCRに対する彼の思い出はおおむね好意的なものだ。香港で難民と認められなかったが、「それでも、私はUNHCRに食べ物と援助をもらった。デモとかハンスト、けんかはたくさんしたよ。でも、UNHCRの人はいつも同情的でした。我々は常に攻撃的で要求ばかりでした」と語る。

いま53歳になる帰還民は、別の経験をした。1988年に香港に行く前、彼は密航を組織した罪で服役した。難民審査で却下され、1997年、香港の中国返還直前、帰還民としては最も遅くベトナムに戻った。収容所の抗議行動を指導した彼は、香港警察による頻繁な催涙ガス攻撃が自分と妻の健康を害したと訴える。

ある時、UNHCRのモニタリング担当官が彼を訪れると、彼は治療費の支払いと、ハノイの中心街の壊れかけた4階建てアパートの屋上にある「自宅」部屋の屋根の修理を要求した。また、近くに大使館がある日本大使の車の前に身を投げ出すと脅す。それで自分の窮状に世界の注目が集まるに違いないと言うのだ。UNHCRの職員は定期的に彼を訪れている。

生徒たちの特別グループ

才能に恵まれたアフリカの十代の若者たちが、特別教育基金の恩恵を受けている。

必要なカウンセリング

自分自身の経験に苛まれ続ける帰還民もいる。保護官ダーク・ヘベッカーは、30人が限度の小漁船に100人が乗り込んだ危険な航海によって今も心に傷をもつベトナム人を思い出す。漁船が浸水し始め、船長は男たちに海に入るよう命じると、1本のロープを海に投げた。彼らはそれにしがみついていたが、やがて一人また一人と握る力を失い、溺れていった。それでも船長は香港をめざして航海を続けた。

「肉にも、私たちの時間の90%以上は、帰還民の生活の立て方の相談に費やされている」と、ヘベッカーは言う。「訪

問中に迫害について聞こうとしても、その質問は全くできない。収容所でUNHCRの援助に頼り切っていた彼らが口にするのは経済的困難ばかりです。」

ホーチミン市では今もUNHCR事務所を訪れ、国外移住の方法を尋ねるベトナム人がいる。彼らは「Rovr」という計画に言及する。これは、ベトナムと米国との間の相互協定で、庇護を拒否された避難民でも米国に親戚がいれば再度、米国移住のチャンスが与えられるという計画である。

「彼らは助けを求めてやってくる」と、UNHCR職員デン・ナバポーンはいう。「泣きわめく者もいる。私たちが収容所で施した同じ援助を期待しているのです。しかし、UNHCRの存在を最小限にしようとしている今、かつてのポートピープルも自力で生きていく必要性を悟るに違いない。

多くのスーダン南部の若者と同じで、ロドワー・チャールズ・ロードの人生も奮闘と不運の連続だった。父親は彼が生まれてまもなく亡くなり、母親が家族全員を養わなければならなかった。なんとか行けることになった小学校も、戦闘と飢きを理由に閉鎖されてしまった。

しかもロドワーは脚をケガして、ケニア国境に近い病院で脚を切断されてしまった。しかし隣国ウガンダでUNHCRが支援している難民向け小学校にたどり着いて以来、彼の運は上向きはじめた。

1996年に、緒方貞子・難民高等弁務官とUNHCR職員が国連教育科学文化機関

(UNESCO)のウフェボワニ平和賞を受賞すると、賞金15万5000ドルで特別慈善事業「アフリカ難民教育基金」を設立することが決まった。すぐれた学習能力と努力がみられる生徒の中等教育を支援しようというのだ。

4年間の奨学金授与の対象に最初に選ばれたのは、96年に貨物船で故郷を逃れ、悪夢のような船旅の末ガーナにたどり着いたりベリア人数百人だった。男子32人、女子18人がガーナの寄



手術を受けた前と後のロドワー・チャールズ・ロード。



COPYRIGHT

宿学校に入学を認められた。

1977年生まれのロドワーは、97年に奨学金の対象となったスーダン人学生60人のひとりで、現在ウガンダの学校に通う。シエラレオネ難民23人の第三グループは、98年からガーナで勉強をはじめた。

UNHCRのフィールド職員、支援している慈善基金、それに緒方弁務官はみな、生徒たちの成長を見守っている。基金はこれまでに、賞金と寄付から25万ドル以上を支出したが、現在の奨学金事業すべてを完了するには同程度の金額が必要だ。

普通教育を受けられなくなることは、難民児童の心に大きな傷を与え、長期的な影響を与える。たとえ新たな暮らしをはじめても、

あるいは故郷に帰っても、何年も学校に通えなければ、仕事を得たり、意義深い人生をおくるチャンスに出会えないかもしれない。

ロドワーは、勉強すればスーダンに帰れるだけでなく、世界最貧国のひとつとされる故郷の再建を助けられると願っている。それに彼は、勉強以外の面でも支援を受けた。切断された脚に代わる、義足をつけたのである。



UN / DPL / DEBESE

今も偉大なチャンピオン

モハメド・アリ氏が、アナン国連事務総長から「平和の使者」に任命された。すでに米国の慈善事業で5000万ドルを集め、アフリカとアジアに食料と医療の援助をしている同氏は近々、リベリアとスーダンの難民を訪ねる予定だ。妻ロニーさんは、最近ニューヨークでの式典で、「世界をもっと小さくするのが夫の長年の念願です。なぜなら私たちは人類というたった一つの種なのですから…」と語る。UNHCRを始め、「親善大使」のいる国連機関は多いが、国連全体のために活動する「平和の使者」は6人だけである。

英雄になった流刑者

彼の家族は家畜のように貨車に押し込まれ、シベリアの最果てに追放された。何万もの人々が殺され病死し、公民権を剥奪され、家から数キロ以上の外出さえ禁じられた。長年、工場・運河の建設や綿花農場での強制労働にも駆り出された。そして、ついに荒れ地での半世紀近い生活を終え、数年前、クリミア・タタール人約25万人が生まれ故郷の現在のウクライナに戻り始めた。

55歳のタタール人、ムスタファ・ゼミレフ氏もまた、1歳前に強制移住させられたが、タタール人の帰還を助け、基本的権利を回復した活動が評価され、緒方高等弁務官から1998年度のナンセン・メダル（難民支援に卓越した動きをした人や団体に与えられる賞）を授与された。ゼミレフ氏はクリミア・タタール人協会会長を務め、ウクライナ議会議員でもある。



UNHCR / A. HOLLMANN

難民を 尊重する国

サウジアラビアは、難民救済促進のために新切手を発行した。同国と中東全体を通じて初めての試みだ。「この切手の貼られた手紙を受け取った人が世界の難民について一瞬でも考えてくれれば」と、同国のオマール UNHCR代表は語る。同国は、1991年の湾岸戦争後、イラク難民7万人以上を受け入れた。

T.ターナー氏、 UNHCRに寄付

メディア王で慈善家のテッド・ターナー氏が国連のプロジェクトに提供した基金の分配を目的に設立された国連財団は、最初の資金165万ドルをUNHCRの計画に寄せた。同計画は、難民女性・少女に対する性的暴力の防止を目的とする。18か月間に、ギニア、リベリア、シエラレオネ、ケニア、タンザニアの地域社会で実施され、犯罪の防止の他、犠牲者の救済と犯罪者の逮捕をめざすもの。

緒方弁務官、再選

緒方貞子 国連難民高等弁務官は、ニューヨークでの国連総会で、任期2年で再選された。通常5年間の任期を終る緒方氏は固辞したが、3期目の任期が終わる2000年12月には高等弁務官の任期は計10年間になる。

外交官で学者でもある同氏は現在71歳。就任時、UNHCRは1500万人を援

助していたが、現在は2200万人以上に増え、これまでの主な難民問題はボスニア・ヘルツェゴビナやアフリカ大湖地域などの問題が挙げられる。「過去50年間、世界は大きく変動した。しかし、迫害と暴力から逃げる人々を守るという課題は少しも減っていません」と語る。

元難民にノーベル賞

オーストリアでナチの迫害から逃れた科学者が1998年ノーベル化学賞を受けた。カリフォルニア大学のウォルター・コーン教授がその人だ。

分子研究に大きく貢献した成果は、両親をアウシュビッツで失ったホロコ

ーストの経験から生まれたと言う。

受賞が発表された時、「この苦難から逃れられた私は本当に幸運」と語った。「その体験が、家族や他の故人の思い出に対する責任を私に課したので。」

1998年、つぎのUNHCR職員が死去した。

ピアース・ゲレティ
スイス航空111便の墜落で死亡

モハメド・ナジ・ハビビ
アフガニスタンで活動中に処刑

ビンセント・カリンジュマ
タンザニアでの任務中に死亡

エフレド・サドリク・カパンダ
長期闘病の末マラウイで死亡

アムヒンド・シャンタル・コナン
コートジボワールでの自動車事故で
息子とともに死亡

カトリーヌ・カルベット・マジエ
スイス航空111便の墜落で死亡

パートソン・フォンソ・ムリンビカ
闘病の末ルサカで死亡

アリー・サイクス
パリ近郊での自動車事故で死亡

本誌を彼らの思い出に捧げる

