

世界の難民情報を伝える

# UNHCR NEWS

United Nations High Commissioner for Refugees

Number

20

2002年 第1号



## Contents

Operation Report

ミャンマー ラカイン州北部での再定住プロジェクト  
アフガン危機の教訓と課題

Partnership in Action

UNHCRとの7年間

日本の難民保護 第4回

Guest Column

日本における難民保護の改革に向けて

Feature Article

JICA(国際協力事業団)とUNHCRの連携協力

Interview

UNHCR国会議員連盟

Information

ルベルス難民高等弁務官、来日

「難民のためのアート・ワークショップ」開催

Regional Development-世界のUNHCRのニュースから  
HCR協会から

e-センターから



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

# ミャンマー ラカイン州北部での 再定住プロジェクト

UNHCRミャンマー事務所  
代表 ラジブ・A・カプール



ラジブ・A・カプール  
インド国籍。コーネル大卒。1978年、英国オックスフォード大で博士号取得。同年UNHCRに入り、その後24年間に、東南アジアでのベトナム・ボートピープルの援助、ジュネーブ本部、計画調整課アフリカ担当、管理運営局長補佐、高等弁務官官房、インド事務所副代表、本部アジア局南アジア担当を歴任し、現職。

ラカイン州北部は、面積約5000平方キロを擁し、ミャンマー（ビルマ）の中でも人里離れた辺境の地にある。地理的には、東に山岳地帯、北西にバングラデシュ国境、南にベンガル湾があり、ミャンマーの他の地域から隔絶されている。マウンド、ブチドン、ラチドンの3都市によって構成され、合計763の村落がある。人口は約86万人、そのほとんどはイスラム系の住民（88%）。人口密度は、1平方キロあたり74人の全国平均に比べて160人と高い。隔絶された地域や基本的なインフラの欠如、不利な気候条件、人口の密集が生計に深刻な影響を与えている。主に農業が生計の手段だが、1年を通して食糧不足に苦しんでいる。

UNHCRは、1991 - 92年にバングラデシュに逃れたイスラム系住民25万人の自主帰還と再定住を促進するため、94年にラカイン州北部での活動を開始した。帰還民の9割とラカイン州北部のイスラム系住民の半数は、土地を持たない労働者であるため、彼らの自立は厳しい課題である。

## UNHCRと協力団体による活動

現在進められている帰還計画では、23万2000人以上（全対象者の93%）が元の居住地に帰ることができた。その一方、約2万1000人がバングラデシュのキャンプに今も留まっている。

UNHCRは、帰還民家族を迎え、すぐに必要な援助を行い、再定住を促す。UNHCR現場職員は定期的に帰還民の

住む村を訪問し、生活の様子をモニタリングしている。

ラカイン州北部のイスラム系住民にはミャンマーの市民権（国籍）がない。この問題に対処するため、ミャンマー当局は計画的に帰還民を登録し家族カードを発行している。UNHCRとの協議にそって、1998年からミャンマー政府は登録カードを帰還民とラカイン州北部に住む他の全イスラム系住民に発行してきた。これは彼らの法的地位の改善につながるものだ。

帰還民の再定住に影響を与える公共政策や統治事項について、UNHCRと首都ヤンゴン当局、ラカイン州北部当局との間での積極的な協議が続けられている。こうした協議の結果、地域での強制労働の実施と強制徴収の要求が全体的に著しく減少した。額はきわめて様々だが、労働に対する支払いも増えている。しかし、すべての地域で同様に進んでいるわけではなく、これが続くかどうかは今後明らかになるだろう。

UNHCRは、日本のNGOブリッジエーシア ジャパン (BAJ) を通して、持続可能な自立をはかるため、経済活動を刺激し、移動の自由を進める地元の基本インフラ改善を援助している（p.5を参

照）。現在、橋やカルバート、道路、歩道が建設され、数百人が建設技術の現地訓練を受けた。地元社会の人々もまた、「フード・フォー・ワーク」（労働に対する食糧の現物支給）計画の中で、これに参加している。

数年にわたりUNHCRは農業や苗木の配布、土地のない労働者やわずかな土地を持つ人々への農業技術訓練によって、ラカイン州北部の見捨てられた人々に対する安定した食糧供給改善に努めてきた。農業に携わった経験のない貧しいイスラム系住民にも対処能力を高め、現金収入源を生み出すために、小規模融資援助を実施している。これは、小規模事業の立ち上げに必要な資金を提供する近隣者貯蓄や貸付組合 (ROSCA) の設立である。ROSCA計画は、特に弱者層に対するミャンマー語の識字教育やUNHCRの技術訓練と密接に関係している。

これらのアプローチによって、受益者が長期的に家族を支えられるようにしている。

UNHCRはミャンマー国民並みの保健衛生をラカイン州北部でも提供できるよう取り組んできた。数百人の地域保健普及員を養成し、村人の保健知識を高めている。リプロダクティブ・ヘ



マウンドー北部でのBAJによる橋の建設 UNHCR



自立支援のための事業の元手となるように少額資金を提供している UNHCR

ルス（性と生殖に関する健康）教育とサービスも、間隔をおいた出産、エイズを含む性感染症の予防などについて行っている。

### 厳しい課題

帰還民の地域が辺境にあり地勢が困難なため、UNHCRの現地モニタリング活動と帰還民の持続可能な再定住は厳しい課題となっている。2001年のラカイン州北部におけるUNHCRの活動では、長距離の陸上輸送に加えて12万キロ以上（地球3周分の距離）の船による水上輸送が行われた。

UNHCR援助計画に対する最近の評価では、帰還民を含むラカイン州北部のイスラム系住民の1割が、今も不安定な状況にあり、国際社会の援助継続が必要である。2002年、UNHCRはこのような弱者層を対象に援助計画を続け、バングラデシュに留まっているが帰還を希望するミャンマー難民の帰還完了をめざしている。

### 2002年の新たな努力

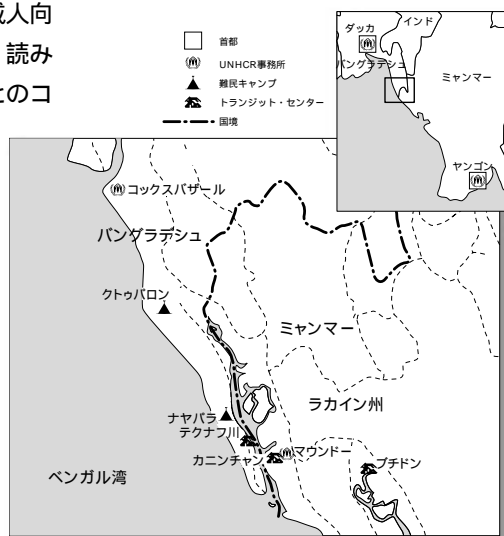
UNHCRのバングラデシュ事務所とミャンマー事務所の間で、帰還を望む人々の帰還をはかる行動計画が立てられた。これは両国の政府と密接に協力して今後12カ月にわたって実施される。

2002年、UNHCRは現場でのモニタリング活動をさらに計画的に強化する予定である。帰還民の自立と帰還から長期的な再定住にむけた自信がどの程度かの定期的な評価も行う。援助努力は、主に最近帰還した人々のうち10%にあたる弱者層と彼らを受け入れるイスラム系のコミュニティに集中する。近隣者貯蓄と貸付組合の強化や技術向上と識字教育によって、このような社会から見捨てられた家族の収入向上活動の機会が増えるだろう。女性や女子は、この特に保守的なコミュニティで地位向上が促進されるよう、特にこれらの活動の対象である。さらに成人向けのミャンマー語の識字訓練も、読み書きのできない帰還民に、当局とのコミュニケーションができるよう取り込まれる。これにより日常的な当局との関係を改善し、対話の機会を生み出すだろう。「フード・フォー・トレーニング」（訓練に対する食糧支給）の参加を奨励し、多少の支援も受けられるという点で動機を与えるだろう。基礎保健教育も、十分に訓練を受けた村落保健普及員によって、

村々や開発センターにおいて引き続き広める予定である。

ブリッジ エーシア ジャパンの援助による農村部でのインフラ援助は、ラカイン州北部の中でも社会基盤が貧弱なため孤立し困難な状況にある北部に特に重点をおいて行う。この地域では、人々の収入を得るための移動を容易にし、市場へのアクセス確保によって自助自立を進められるよう重要な道路や歩道、橋を建設する。

UNHCRはまた、再定住に向けた努力を包括的にするため、積極的に国際開発機関と2国間援助機関に、この地域で長期的な開発援助活動への参加を働きかける。これは、帰還民とその受け入れ社会双方の自立を促進させ、UNHCRとそのパートナーが生み出した努力を安定させるだろう。



## アフガン危機の教訓と課題

UNHCR日本・韓国地域事務所  
副代表 浅羽俊一郎



アフガニスタンへの空爆が開始された後、数カ月間にUNHCRの職員が体験したことをまとめてみた。

今回のアフガン危機は、1999年に始まった大旱魃で増え続けていた難民と

国内避難民に十分な援助が行えずにいたところに、空爆が始まり、北部同盟とタリバン勢力との大規模な戦闘が重なったことによる。

この状況を注視していたUNHCR職

員たちは、当初からこの事態が今までに経験したことのない「複合的で危急な事態」になると予測していた。UNHCRが昨年9月末に発表した事業計画では、最悪のシナリオとして、新たに150万の難民がパキスタンとイランに流入すると想定し、半年間で2億6800万ドルの資金が必要であるとした。

### 困難を極める難民数とニーズの把握

さて、現場で援助にあたるUNHCR

職員にとって“数字”は大変な難題である。資金援助国は、まず被害の規模と被害者の数を尋ねる。それが援助拠出額の算定に不可欠だからだ。しかし、大きな緊急事態が展開している最中に、被害者の数を割り出すのは困難を極める。かといって、1999年のコソボ危機のように、UNHCRの対象者数の発表が遅いと、国際社会から非難される結果になる。

今回のアフガンの場合はどうだったろうか。パキスタンとイランはともに過去の苦い経験から、簡単に国境を開放しない政策を取っていた。そのため、戦禍を逃れてきた人々の多くが、国境を越えることができなかった。UNHCRによる度重なる説得に対しても、両国は国境を閉ざし続けたのである。

一方、アフガニスタン国内にいたUNHCRの外国人専門職員は全員、空爆と同時に国外退去を強いられたため、なかなか国内の被害の実態がつかめなかった。

また、「見えざる」難民という言葉が使われるようになった。国境を越えてから難民キャンプに収容されずに姿を消してしまった難民のことだ。この数もはっきりとはつかめていない。

この問題は、直ちに資金援助に反映した。UNHCRは難民流入に備えて、難民キャンプの設営や救援物資の備蓄、NGOの受け入れ、そして職員の増員を進めなくてはならない。ところが、援助国によっては、資金を出すにはまず

難民の姿が見えなければならない。UNHCRは「事前に準備したものは決して無駄にならない。アフガニスタンに入れるようになり次第、援助活動は国内に移す」と反論してきた。

### 援助で不可欠な物資と人員の確保

救援物資の補給については、湾岸危機の教訓を生かして、備蓄を整えるような体制がとられていた。唯一の例外がテントだ。キャンパス地のため2年以上保管していると傷んでしまっ使用えなくなるからだ。今回は、7万3000張りを業者に事前に確保してもらっていたのが功を奏した。それを難民の流入してきそうな地域に、陸と空の両方から輸送したのである。イリュージン76型飛行機1機で1回に輸送できるのは575張りで、費用は1往復当たり10万ドルだ。空輸担当職員も満足できる結果だった。しかし、今後は軽くて腐食しない、しかも長期にわたり備蓄可能なテントの開発を考えなくてはならないだろう。

現場職員の増員は、UNHCR組織全体がリストラの最中で難しい状況だったが、何とか最小限必要な人数を確保した。だが、もし大量の難民が押し寄せていたらどうだっただろう。ジュネーブ本部の担当者は、ほっと胸をなでおろしている。

一方、現場のUNHCR職員は大変だった。未曾有の人道危機と軍事活動、そして国際政治が渾然一体となって進

行していく。アフガン国内の情報は、断片的にしか入ってこない。越冬体制の必要を叫ぶ周囲の声。治安優先のために制限される活動。事態の変化にそって日々変えていかねばならない日常活動の優先順位。それに加え、事態の展開に追い付こうとするUNHCR職員

の姿を見えなければならない。ある同僚は、刻々と変化する状況に援助活動が振り回されてしまう危険性を強調していた。

### 平和への最後のチャンス

2001年12月、世界はタリバン政権の崩壊とアフガン暫定政権の樹立を見た。わずか1カ月後の2002年1月21、22日には「アフガニスタン復興会議」が東京で開催された。人道援助と戦後復興の開発を同時に進行させようという国際社会の新しい試みであり、アフガニスタンにとっては平和への最後のチャンスだといえる。

人道援助の柱は、難民約400万人と国内避難民120万人以上の帰還と再定住であり、ここにUNHCRは関わっていく。すぐにも元の村に帰りたい難民もいれば、最小限の復興を待ってからにしたいという人々も多いただろう。UNHCRとしても今度こそは、アフガン最後の帰還事業にしたい。そのためにも、NGOや他の国連機関との連携が大切であり、帰還民と地元住民共同のコミュニティ復興活動を中心に据えなければならないだろう。

2001年9月11日、世界各地に駐在する大勢のUNHCR職員も、職場や宿舍でテレビに釘づけになり、ニューヨークで起きた同時多発テロの成り行きを追っていた。私自身はボスニアの首都サラエボにいて、多くの職員と一緒にテレビに見入っていた。その時、パキスタン人の同僚が「どうせイスラム教徒のせいには決まっている」と寂しそうに部屋を出ていった姿が目に残っている。あれから瞬く間に5カ月が過ぎた。

そして今、10年間アフガニスタンを見捨て続けてきた国際社会に、じわじわと「ツケ」が回ってきている。しかし、希望はある。アフガニスタンが今、提起している様々な問題に対して誠実に取り組んでいけば、そこから生まれてくる体験の蓄積は、21世紀に向かって進んで行く私たちにとっての大切な財産になるだろう。



テントなどの緊急援助物資が、パキスタンへの難民流入にそなえて備蓄された。  
UNHCR/A.BANTA

# UNHCRとの 7年間

ブリッジ エーシア ジャパン (BAJ)



事務局長  
あらいまさひろ  
新石正弘さん

## BAJの活動

ミャンマーのマウンドーは、首都ヤンゴンから飛行機、船、車で2日はかかる遠隔地で、国際電話はもちろん国内電話も不自由な辺境の地である。BAJはこの地域でUNHCRの難民帰還・再定住促進事業に協力して活動している。既存の修理工場がなかったため、BAJは1995年に「技術センター」を建設し、UNHCRやNGO、国際機関などの車両や発電機、モーターボートなど機械類の修理整備を行う一方、帰還難民も含めた地域の青年を対象として、エンジン修理や自動車修理、電気溶接、家具作り、簡易井戸掘り、裁縫などの技術研修を実施してきた。

また、ここは5月～10月の雨季に約6000mmの雨が降る豪雨地域のため、木製の橋が流され交通が寸断されるのが日常茶飯事で、UNHCRなどの活動はもちろん地域経済にとっても大きな障害になっている。そこでBAJは98年からUNHCRや世界食糧計画(WFP)、日本大使館、現地政府、村人の協力を得て橋を建設してきた。

この地域には無かった鉄筋コンクリート製の橋を、BAJの技術者が村人の参加と協力を得てOn the Job Training(OJT)方式で建設する。村人たちは研修生として参加し、橋の建設を学ぶ。現場で経験を積んだ村人が、自分の村の中に小さな歩行橋を作った例も出てきた。これまでに建設した橋は、長さ約70mのものからカルバートと呼ばれる数mの小さなものまで114カ所になる。60年前の方が良かったと言われた道路も徐々に通行可能になりつつある。この他にも95年末から現在までに日本政府外務省、郵政事業庁「ボランティア貯金」、UNHCRの資金などにより、現地に33校の学校の教室をOJT方式で建設した。これによって地域の数千人の児童が学校に通学できるようになった。

## UNHCRとの初仕事

ミャンマーのプロジェクトについてUNHCRと初めて話し合ったのは、94年夏であった。BAJにとって初めての国連機関との仕事だった。マウンドーの現場ではUNHCR職員は現地の困難な状況の中で奮闘していた。4台の車両のうち満足に動くのは1台しかない。1日も早く現地に来て欲しいとの話だった。初めての国ミャンマーでUNHCRの仕事をする決断はBAJにとっては思い切ったものだったが、UNHCRもまだ十分な実績もなかった小さなNGOによく機会を与えてくれたと思う。

最初の頃、UNHCRはBAJのやり方に必ずしも賛成ではなかった。今では手狭になったBAJ技術センターも「規模が大きすぎる」、レンガづくりの教室建設も、「木造で竹壁の方が安いし短期間でたくさんできるのに」と言われたりもした。しかし2、3年後にはBAJとUNHCRとの相互理解が進み、協力して活動を行えるようになってきた。いろいろなこともあったが、おかげでBAJは今日まで成長し、多くの経験を積むことができた。その意味でUNHCRには感謝している。

## UNHCRの活動の特徴

UNHCRの特徴の一つは、現場の判断を重視することである。マウンドーの現場にも事務所があり、大概のことは現地で相談してきた。日本のJICA(国際協力事業団)やボランティア貯金では、活動内容を変更するには、いちいち東京で話し合わなければならないが、それとは違って機動的な意思決定のできるシステムである。他の支援者(ドナー)にも大いに参考にしたい。

しかし、最近はUNHCRから様々なレポートの提出を求められるようになった。BAJは四半期ごとの会計報告と半年毎の活動報告に加え、UNHCR現地事務所に「週間報告」と「月間報告」を提出している。その上の各種レポートの作成は現場を抱える職員には大きな負担となる。「現

場の判断を重視してプロジェクトを実施する」というUNHCRの良さが失われないよう、また「レポートが良ければ現場で問題があってもよい」「予算通りに資金を消化すればいいプロジェクト」というような形式主義に囚われないよう、お互いに努力を重ねたいと思っている。

## 緊急援助から今後へ

さてラカイン州北部への国際支援は、これまでは国際機関やNGO、現地政府との連携調整をUNHCRが中心となって地域開発計画を取り仕切ってきた。援助案件の重複や優先度の調整は、どこかがやらなければ効果的な支援はできない。それをすべて現地政府の責任にするのは現実的ではない。この7年間のUNHCRのリーダーシップと関係団体の努力により、地域の状況は随分と良くなり国際的にも評価されている。数年前からは、UNHCRから国連開発計画(UNDP)を中心とする体制に移行しようと様々な計画が準備されてきた。しかし、その移行は未だに目途が立っていない。これまでせっかくUNHCRが行ってきたような国際機関、政府、NGOの枠組みを越えたこの地域への協力の連携・調整が、今後消滅しないことを願っている。

私は、NGOとUNHCRとがパートナーシップを組み、互いにその長所を生かしながら協力して困難な状況にある人々のために仕事をする、その中にBAJが参加できたことを嬉しく思う。BAJは、インフラ整備と国際機関等の技術支援に引き続き取り組み、一応の区切りがつくまではこの地域に踏みとどまりたいと考えている。



BAJの女性対象の裁縫訓練コース、地域のモスLEMとラカインの女性が共に学ぶ  
写真提供 BAJ



### 庇護希望者の拘禁は正しいことだろうか？

UNHCR日本・韓国地域事務所

首席法務官 **ディエゴ・ロゼロ**

外国人のうち誰に入国を許可し誰を拒否するか決定するのは、すべての国家の主権である。日本の「出入国管理及び難民認定法」のような出入国管理関係の法律はこの前提に基づき、不法に入国する者や超過滞在する者に対し罰を科している。よって、出入国管理の法律に違反する外国人は、規則に従って拘禁（収容）および本国（または最後の乗船地・搭乗地）への送還の対象とされている。

しかし、これには危険が伴う。（他の要素を考慮しない）出入国管理制度では、基本的な人道問題が無視されるおそれがある。第二次世界大戦に前後して、そのような出入国管理の厳格な執行によって、迫害を逃れてきた何千人もの人々が庇護国への入国を拒否されたり退去させられ、結果として強制収容所で収容・拷問・処刑された。このような恐ろしい出来事が再び繰り返されることのないよう、国際連合の大多数の国が、難民に対し例外的な処遇を行い自国の出入国管理関係の規則に別枠を設ける決定をした。

難民の権利を保障するための例外的処遇は1951年の難民条約とともに生まれた。この条約の加入国は、有効な旅券や査証を所持していない場合であっても難民の入国を国境（空港を含む）で拒否しないこと、そして迫害を受けるであろう領域に退去させないことに合意している。そのような領域への強制退去は「ルフルマン」と呼ばれ、難民条約第33条で禁止されている。

通常の入出国管理関係の規則に関するもうひとつの例外は難民条約第31条に含まれている「許可なく入国または

滞在している難民に対する拘禁（収容）その他の刑罰の免除」である。

しかし、このような例外措置は全ての難民を対象としている訳ではない。第31条第1項によると、出入国管理関係の規則違反による刑罰を免除される難民と推定難民（難民認定を正式に受ける前の庇護希望者のこと）にはいくつかの条件が設けられている。すなわち、（1）生命または自由が脅かされていた領域から他の国を経ないで「直接、到着した」こと、（2）「遅滞なく」庇護国の当局に出頭すること、（3）不法入国した点について「相当な理由」を示すことが必要である。これらの法律用語がそれぞれ何を意味するかについては過去50年間、UNHCRの執行委員会で政策を作成している各国政府、難民条約の監督機関であるUNHCR、各国の国内法や判決、難民法の専門家によって詳述されてきた。

難民条約第31条の第2項では、「必要な」場合に限り、難民および推定難民の移動の自由に制限を課すことが許されている。しかしこの点は、多くの議論を呼んできた。すなわち、「必要な」とは何を意味するのか、不法入国する難民を全て収容する必要があると決定する自由が国家にあるのか、国家の行動には国際人権規約に基づいた制限はあるのか、庇護希望者の長期収容は「恣意的な拘禁」に等しいのかなどである。

難民条約の目的は難民の保護であり、難民の権利を制限することではない点を考慮すると、庇護希望者の拘禁（収容）はあくまでも例外的措置であり原則であってはならないというのが国際

的な基準である。国家の安全を守るためや庇護希望者の身元確認のため（特に旅券などを破棄した場合）に拘禁（収容）が必要とされる場合はあるが、常に一定の目的をもって行われるべきであり、目的と手段との間には合理的なバランスが保たれるべきである。また、仮にある人物の拘禁（収容）が「必要」とみなされる場合でも、「無期限」であってはならない。迫害から逃れてくる庇護希望者は、通常の犯罪者に対して課される拘禁措置と同等か、それ以上の期間に及ぶ拘禁の対象とされるべきではない。（次号に続く）

日本におけるアフガン人の拘禁（収容）に関する二人の国連難民高等弁務官の発言：

「これは最大の悲劇だ。彼らは二度、被害者になった。一度は自分の祖国で迫害され、そして保護を求めた国でまた、非人道的な扱いの犠牲となった。これは公正ではない。」

ルード・ルベルス高等弁務官、  
2002年1月

「現時点でのアフガニスタンへの送還は疑問である。これは個別に検討されるべき法的な問題であるので、アフガン人すべてが難民だということもいはないが、法的な問題の決定にも人道的な配慮が必要な場合があると思う。」

緒方貞子・前高等弁務官、  
2001年12月、  
UNHCR国会議員連盟総会にて

# 日本における難民保護の改革に向けて

難民申請者の頭上には空はなく  
足元にはただ地獄がある？

全国難民弁護団連絡会議 世話人 **渡辺彰悟**



## 1 はじめに 国際水準を知ることの 大切さ

2001年は難民条約50周年、日本が難民条約を批准してから20周年の年であった。

難民の認定は本来確定的な作業であって、もともとの「難民」を難民として宣言するものでしかない。残念ながら、日本ではこれまで条約が要求する水準で難民保護の客観性を担保してきたとは到底言いがたい。

当初、日本における最大の問題は、「60日ルール」(入管法61条の2第2項 - 難民認定申請は、やむを得ない事情がある場合を除き原則として入国後60日以内に行なわなければならないという決まり)だった。認定もしないのに申請だけはしておけというに等しい状況があったことは客観的には否めない。その後、多様な難民申請者の問題を扱って理解できたのは、根本的に「難民」に対する認識が不十分なのだということである。

94年から97年までの認定数が、毎年1人という最悪の状態は、98年以後変化がみられるものの、3桁、4桁の認定数を計上している欧米各国に比べれば、まだまだ圧倒的に少なく日本が条約締結国として国際的な義務を履行しているとは言いがたい。

## 2 日本における難民保護

なぜこれまで日本では難民保護の契機がなかったのか。

ひとつに難民認定手続を司る法務省入国管理局(以下、入管)の体質が根本にある。難民申請者に対しても出入国管理の顔が前面に出てしまい、2001年10月には難民申請を適法に受理しながら難民調査のインタビュー前に収容するという事態すらみられた。

制度的には60日ルールが存在は申請に対する抑止力となっていた。

さらに、申請をしても、審査をする側の経験不足、難民・難民法への理解不足

もあった。難民の出身国情報を集め、検討する都合や、難民が受けてきた迫害に関する認識と理解の不足が、多くの事例において経験された。難民とは「人間が基本的な部分として持っている自尊心や精神エネルギーを打ち砕かれている可能性が高い」(アフガニスタン難民問題における桑山紀彦(精神科)医師の意見書)人々であり、私たちと異なる多様な文化に支えられた人たちであるという認識が浸透していないのである。

しかし、いまこそ日本の国際貢献の質が問われているし、難民保護の需要も高まっている。国際人権法・国際難民法の発展の中で、日本だけが拱手傍観していることも許されることではない。

難民認定制度の改革が重大かつ時宜にかなった課題になってきている所以である。

## 3 難民認定の国際基準

私たち法律家にとって、難民法の領域はこれまで常識的に抱いている法感覚と異なる独自のものがある。例えば「不法入国」を難民という文脈でとらえると全く異なるものとなる。自分のそれまでの常識を白紙に戻すほどの謙虚な姿勢が必要である。

難民の定義、信憑性、立証責任・立証基準、適正手続等について、国際的な水準が明確になっている。例えば信憑性については、「認定機関は証拠の矛盾探しに過度に熱中すべきではない」「些細な矛盾や事実と異なる供述があっても、本質的ではなかったり申立てそのものにとって重大でない限り信憑性を否定すべきではない」「人がうそをつく背景には様々な動機がありうるし、逆に一定の状況下では

信憑性を裏付けることすらある」というようなことが論じられている。

ところが、入管は申請者の供述の事細かな違いを指摘して信憑性を問題とするし、また、まるで刑事事件の被告人を弾劾するかのようである。

## 4 難民保護のこれから

難民保護は、目の前にいる人の保護というだけにとどまらず、日本の国益にとっても重要なテーマである。難民を保護することは、その難民発生国が将来において問題を解決したときに、その国との関係を友好的なものとするを可能とするし、将来の政権との外交的基盤の構築をもスムーズなものとする。

今のままでは日本が国内にいる難民に対して国際的な役割を果たしていないという批判は免れない。制度改革の必要性の認識、出入国管理とは切り離された部署による手続の確保や異議手続担当機関の独立性(不認定処分に対して異議を申し立てることができるが、決定は一次審査と同じく法務大臣の名で行われている)の確保の必要が議論されている。

私は、入管の現場で難民保護のために努力されている担当者たちも知っている。しかしその個別の努力に期待してことがすむほど単純な問題ではない。幸い UNHCR 国会議員連盟も設立され、心強いことに、議員の方々からこの問題に関心が寄せられはじめている。日本が難民にとって最後の砦となり、そしてジョン・レノンがイマジンの中で歌ったように、「私たちの足元には地獄はなくただ頭上には空がある」という言葉が日本における難民申請者にもあてはまる日が1日も早く来るよう法律家としても努力を傾注したい。



2001年12月19日、UNHCR議連総会で現状を報告する筆者 UNHCR

# JICA(国際協力事業団)と UNHCRの連携協力

UNHCRジュネーブ本部 再定住・現地定住課  
黒澤 啓

くろさわ さとる

1955年、茨城県生まれ。東京大学で農学修士、青山学院大学で経済学修士を取得。1980年、JICAに入団。外務省経済協力局へ出向、在ボリビア大使館に勤務後JICA企画部に戻る。国連開発計画へ出向後、再びJICA国際協力総合研修所、企画部などを経て、2001年11月から現職。今の抱負は、難民問題の恒久的解決に向けたUNHCR-JICA間の連携強化への貢献。



筆者(右)とJICAに出向した  
シェリフノアさん(左)

2000年7月、スイスのジュネーブでUNHCRとJICA(国際協力事業団)の協力関係を協議する「第1回定期協議」が開催され、合同プロジェクト形成調査団の派遣や人事交流などを含む、さまざまな連携協力を促進していくことが正式に合意された。

連携協力の目的の概要は以下の通り。

- ・人道援助機関と開発援助機関が相互に学び、緊急援助と開発援助の間のギャップを埋める方策を探る
- ・難民が帰還し、UNHCRが援助を終えた後の持続可能な開発を確保する
- ・庇護制度を長期的に維持していくため、大量の難民流入が与える社会・経済的な影響を緩和する
- ・開発途上国において最貧困層の社会・経済的な生活水準を改善する
- ・難民と帰還民の国の開発に対する貢献を促進する
- ・「第2回アフリカ開発会議(TICAD II)」と「2000年沖縄G8先進国首脳サミット」で日本政府が公約した紛争予防と復興支援の促進に寄与する

日本政府は、UNHCR-JICA間の補完的協力を、日本政府とUNHCRの協力関係全体の中で、コアへの拠出と「人間の安全保障基金」と合わせて3本の柱の1つに位置づけている。

2000年12月、難民流入によって影響を受けた地元コミュニティ支援のための開発プロジェクトを合同で形成するため、「UNHCR-JICA合同プロジェクト形成調査」をタンザニアのキゴマ地域で実施した。同調査に基づき、以下のプロジェクトが実施中ないし、検討中である。

- (a) キゴマ地区湖岸にある5カ所の診療所のリハビリ 6万米ドル(草の根無償資金協力)

- (b) キボンダにおける都市給水システムとカコンコ村の深井戸のリハビリ 9万5000米ドル(草の根無償資金協力)
- (c) カスル地区にある6カ所の診療所への機材供与 4万1000米ドル(草の根無償資金協力)
- (d) 南カスル地区にある保健システム改善プロジェクト 16万7000米ドル(開発福祉支援事業)
- (e) キゴマ州立病院の改善(無償資金協力の可能性を検討中)

2001年10月に開かれた第2回UNHCR-JICA定期協議では、タンザニアでの試験的協力の成果が双方で確認され、この肯定的な結果を踏まえて、かかる協力関係を難民の帰還地域や、他の国々にも拡大する可能性について検討していくことが合意された。

現在、以下の3つの協力関係の可能性が検討されている。

- (1) 難民の流入で影響を受けた

地域(RAA)への支援

難民キャンプが、難民の流入で影響を受けた地域よりも国際社会の注目を集める場合が多いことから、難民と地元住民との間に生活水準のギャップが生じやすい。この格差を埋めるために、日本がRAAを支援し、UNHCRが難民キャンプを支援する。前述したタンザニア(キゴマ地域)が、この事例としてあげられる。

- (2) 難民キャンプと現地定住への支援

JICAがUNHCRと調整のうえ、難民キャンプや庇護国内の難民の定住を支援する。ザンビアのメヘバ・キャンプではJICAが国連人口基金(UNFPA)

を通じて、昨年、リプロダクティブ・ヘルス(性と生殖に関する健康)のための医療機材を供与した例がある。

- (3) 再定住への支援

帰還民の再定住に長期的な開発の視点を取り入れるため、再定住支援を合同で行う。JICAがUNHCRの即効プロジェクト(QIPs)や再定住プロジェクトを引き継ぎ、拡大する方法が考えられる。

UNHCR-JICA間の協力関係におけるもう1つの重要な要素として、人事交流があげられる。これにより両者の協力関係を強化するとともに、難民問題の恒久的解決を目指すためにUNHCRが開発援助機関と、どのように連携すべきかを学ぶことが期待されている。一方、JICAは開発援助における緊急援助の側面についての知見と経験を得ることができるものと考えられる。

この人事交流の一環として、JICA企画・評価部環境・女性課長であった筆者は、2001年11月よりUNHCRの再定住・現地定住課に上級開発顧問として出向している。平和構築、特に紛争後の復興支援や開発分野での経験に基づき、UNHCR-JICA間の連携協力における相互の対話を円滑にし、合同プロジェクトの発掘、形成、実施に寄与するためのフォーカル・ポイントとして機能するとともに、人道援助と開発援助のリンケージを強化するために、開発の視点をUNHCR事業にもたらすことが期待されている。

他方、2002年2月、UNHCR欧州局の上級デスク担当官ファティマ・シェリフノアさんがJICAに出向する予定である。同氏もUNHCR-JICA間の連携協力のフォーカル・ポイントとして、緊急援助に関するUNHCRの経験とノウハウをJICAに伝え、開発援助の幅の拡大に貢献することが期待されている。

上述のようなさまざまな協力を通して、UNHCRとJICAは、難民の恒久的解決に寄与するために、緊急援助から復興開発援助まで一貫して取り組むための方策を導き出し、このパートナーシップを試験的段階からよりシステムティックかつ実質的なものに発展させていくことが求められている。



## UNHCR国会議員連盟

事務局長

逢沢一郎 衆議院議員



UNHCR国会議員連盟は、2001年2月、森喜朗前首相（現会長）の提唱によって難民問題への寄与とUNHCRの活動を支援するために設立され、超党派の国会議員約190人で構成されています。

### UNHCR議連の発足から1年、事務局長としてのご感想をお聞かせ下さい

一番の成果は、全ての政党会派に参加して頂いて、議連の立ち上げに成功したことです。これがきっかけで、UNHCRの活動に関心が薄かった議員も、理解を深めるようになったと思います。

緒方貞子前高等弁務官の存在も大きく、総会にも3回ほど出席して頂きました。議連としてここまで大きな広がりを持てるようになったのも、緒方さんのご協力があったからです。

残念ながら初代会長の伊藤宗一郎先生が亡くなられ、大変辛い思いをしました。ルベルス高等弁務官からもご丁寧なメッセージを頂き、感謝しております。

現在、難民の子ども達の中等教育を充実するために設立された基金に、立法府として、また国会として具体的な形で協力したいという目標を持っています。様々な意見があって、協力の形はまだ調整中ですが、早く方針を固め、抛出にまで取りつきたいと思います。

### 日本の海外での難民援助について

NGOの活躍が印象的です。総会でも具体的な活動について説明して頂きま

した。衆院外務委員長をしていたり、個人的にも海外に出る機会が多く、ユゴ議連の会長もしており、ついこの前もベオグラードに行きました。JENの橋本現地代表に会い、NGOのバルカンでの活動について伺いました。若い女性の方で、ベオグラード赴任前までコソボの最前線にいらしたそうで、本当に嬉しいと感じました。

### 国内の難民問題について

現在関心を持っている問題の一つで、議連としても積極的にアプローチしたいと思います。難民認定についても、さらなる勉強と国民へのPRが必要。また、実際の受け入れには、NGOの経験と蓄積の活用が必要だと思います。

私は特にニュージーランドの受け入れ政策に関心を持っており、詳しく勉強していくつもりです。

### 今後の抱負について

アフガン難民には、十分に情報収集をし、議連の立場でできることを積極的に行いたい。難民の置かれている状況はそれぞれ違うので、視察もしたいと考え、時期は、通常国会の閉会になった夏になるでしょうが、議連で相談するつもりです。

### UNHCRとご寄付をくださった国民に対してメッセージを

1200万人の難民の存在は人類全体の課題です。難民が発生しないような政治・経済・社会・文化的な環境を整えるには長い時間がかかりますが、それに挑戦することが重要です。その最前線で活躍するUNHCRを、しっかりサポートして行くつもりです。

緒方さんがおっしゃったように、持続可能な支援が不可欠です。今アフガンに国際社会の目が集まっていますが、アフガン以外の難民や国内避

難民に対する関心が薄れては、また新たな問題を生むので、UNHCRも目配りをすると思いますが、議連としても関心を持っていかなくてはなりません。

難民に、手を差し伸べることは、人として尊い行為であり、敬意と感謝を申し上げます。これからも、一人でも多くの国民の方が、具体的な形で善意を行動に表してくれる国であって欲しいです。

### 今後、力を入れていきたいことは？

国際社会の中で、日本がどういう国として前進・発展をしていくか、新しいアプローチが必要です。資源も土地も少ない日本がここまでやって来られたのは、科学技術の力、創意工夫、新しいものを生み出す知恵があったからです。これに一層の磨きをかけなければなりません。

中国の存在が大きくなり、今や中国は世界の工場になっています。コスト競争では、既存のものは中国に勝てなくなっているので、さらに上を目指してやっていかねばなりません。

またそれに関連して、大学を質の高い教育・研究機関にしたいと考えます。そのため大学改革は不可欠で、さらなる取り組みに力を注ぎたいと思っています。

### ストレス解消方法は？

趣味はサッカー。ワールドカップの開催が大変楽しみです。韓国の国会議員の皆さんとサッカー大会を今までに4回開催し、現在1勝3敗。3月の試合に向けてトレーニングをしたいと思っています。忙しくて思うように時間が取れませんし、サッカーは1人ではできませんので、練習するのは大変です。

（このインタビューは、1月31日、逢沢議員事務所で行いました。聞き手、UNHCR広報室）



昨年12月19日に開かれた議連総会終了後、緒方貞子前高等弁務官と。

UNHCR

## ルベルス 国連難民高等弁務官、 来日

今年1月21-22日に東京で開催された「アフガニスタン復興支援会議」に出席するため、ルード（ルドルフス）・ルベルス国連難民高等弁務官が1月19日から23日まで来日しました。

支援会議は、共同議長の緒方貞子アフガニスタン支援日本政府代表（前UNHCR高等弁務官）の卓越した手腕もあって、世界各国から多大な協力を取り付け、総額45億ドル以上という予想以上の拠出誓約を確保して成功裏に終

了しました。

この会議に中心的な国連機関の代表者として出席したルベルス高等弁務官は、今後3年間にわたるアフガン難民・国内避難民350万人の初期帰還計画案を明かにしました。

またルベルス高等弁務官は滞在中、この会議以外でも個別に、日本の政府高官、UNHCR国会議員連盟の役員、外務省幹部とそれぞれ会見し、日本による難民援助に謝意を表明するとともに、一層の支援を求めました。また、関係各国の代表とも個別会談を持ちました。



インタビューに答えるルベルス弁務官 朝日新聞社提供

今回の来日では、特に朝日、毎日、読売など主要新聞各社と単独インタビューを行い、日本の国民に向けて、日本への難民受け入れ増大も含めて、さらなる理解と協力を訴えました。

## 子どもたちが参加する 「難民のためのアート・ ワークショップ」開催

2001年11月23日、UNハウス（国連大学ビル）で、「難民のためのアート・ワークショップ」が開かれました。当日は4歳から12歳まで、日本の子どもが約100人、外国の子どもが約30人参加し、難民について子どもたちが学び、感じたことや考えたことを、それぞれ個性あふれる絵とメッセージにしました。

初めにUNHCR日本・韓国地域事務所と日本国連HCR協会の各代表者、そして今回、画材を提供したカラングッシュジャパン株式会社社長のアンジェロ・ボンツェッタ氏やアドバイザーと



実際に使用されていた水汲み用の缶を頭に載せてみた。

して参加した画家のラリータ・ロチャナコンさんが挨拶し、難民問題を分かりやすく説明しました。その他、難民について数多くの絵を描いてきた画家のクミコ・クリストフさんが、子どもたちにアドバイザーとして様々な助言をしました。

次に、子どもたちに難民について知ってもらうため、各テーブルで簡単な話をした後、『難民になるってどういうこと?』というビデオの上映を行いました。ビデオに登場する、5人の難民の子どもたちが語る、難民になった理由や難民キャンプでの厳しい生活を、子どもたちは真剣に見つめていました。

また、当日UNギャラリーの一角では、難民キャンプの様子を撮影したポスター以外に、キャンプで配給される食糧や生活用品、難民が作った民芸品などが展示されて、付き添いの大人たちも熱心に眺めていました。

こうした後、難民について想像力を使って、自由に絵に描いてもらいました。絵は、難民の姿だけではなく、テレビで目にしたアフガニスタンの様子や、「peace」「no more war」などの文字が書き込まれた絵も見られました。最後に思い思いに、励ましや平和への

祈りなど、難民の子どもたちへのメッセージを書きました。

これらの作品は12月末までUNギャラリーで展示され、内容の一部はUNHCRのホームページ(www.unhcr.or.jp)で見られます。

UNHCR日本・韓国地域事務所では、こうした試みを全国の小・中学校でも取り入れていただき、子どもたちに難民について学ぶ機会を広く作っていきたいと考えています。



## Regional Development

### 世界のUNHCRの ニュースから

(2001年11月～2002年1月)

2002年度、UNHCR事業計画と  
アピール

昨年12月に発表された2002年度の事  
業計画によると、UNHCRの支援対象者



数は2100万人以上で、それに対する通  
常予算は計8億2800万ドルと、前年度の  
当初予算よりかなり低い。しかし、組  
織縮小などによる削減は限界で、学校  
教育、医療援助の改善などキャンプで  
の生活の質向上を図る援助事業をカッ  
トしたり、救援物資の購入量を減らさ  
ざるを得ない。アフガン難民の援助計  
画は今後の状況次第だが、当初予算は  
別枠で2億7000万ドル。

#### 豪州、激増するアフガン人の 難民受け入れに難色

2001年後半、アフガン人を中心とす  
るポートピープルが、オーストラリア  
の領海内で庇護を申請するケースが急  
増し、法律と人道の対立する問題とし  
てマスコミで取り上げられている。豪  
政府の行う難民認定手続きについて、  
UNHCRは子どもを含む申請者の長期間  
の拘禁に懸念を抱いており、解決策を  
政府と協議中である。4月のインドネシ

ア、オーストラリアを共同議長国とし  
た国際会議でこの地域における人の移  
動の問題が協議される。UNHCRも人道  
的な立場から発言する。

#### アフガン難民への援助

UNHCRは、空爆開始後に閉鎖した事  
務所をカブール、ヘラート、カンダハ  
ルで再開。周辺状況の把握、救援物資  
の配給も国内避難民を対象に開始した。  
また、2002年1月に日本で開催された  
「アフガン復興支援会議」の枠組みの中  
で、今後、難民の帰還援助を展開する。

#### シエラレオネ難民、2月に リベリアからの帰還開始

現在、リベリアにはシエラレオネ難  
民が6万人いる。祖国への帰還は10年  
ぶり。本国の受け入れ体制が整わず、  
UNHCRは徐々に帰還を進める。



### HCR協会から

ほんの少し幸せを分かち合う心  
が、世界の難民を助けます

#### プレジドナー募集のお知らせ

ご自身の記念日に、難民のことを考  
えてみませんか。HCR協会では、一口  
1万円で毎年ご寄付をする約束をして  
くださる「プレジドナー」を募集して  
います。あらかじめ寄付をなさる月と  
口数を選ぶと共に、ご自身へ贈るメッ  
セージの内容も登録していただきます。

その月の初めにプレジドナーへ、  
メッセージカードとご寄付の振込用紙  
をお届けいたします。ご希望の方に申  
込書を郵送していますが、HCR協会ホ  
ームページ ([www.japanforunhcr.org](http://www.japanforunhcr.org))

から直接お申込みいただくこともでき  
ます。

#### メッセージカードのご紹介

メッセージは、お誕生日、結婚  
記念日、おまかせメッセージ、自  
分自身に送る言葉の4種類。

の『おまかせメッセージ』では、難  
民問題について語られた言葉や名言  
集などの中からすてきな言葉をご紹  
介しています。これまでに「難民を  
救うことは世界を救うこと」  
「人に与え、与えられるのが人  
生」などがありました。今後  
ともご期待ください。

の『自分自身に送る言葉』を  
登録されている方も増えてい  
ます。世界中の人々と幸せを  
分かち合おうという言葉や、  
苦境にある自分を励ます言葉、

自分を諭す言葉など、すばらしいメ  
ッセージの数々に、スタッフ同感  
銘を受けています。

現在のカードは、UNHCRジュネーブ  
本部が作成した難民の写真付ポストカ  
ードに、ご希望のメッセージを添えて  
います [下の絵柄参照]。1月には30人  
近くの方にお送りしました。自分自身  
もささやかに楽しみながら、難民を支  
援しようという新しい発想です。より  
多くの方のご参加をお待ちしています。



# e-センターから

## コーディネーターに聞く e-センターの活動1年半

e-センターは、UNHCRがこれまで蓄積してきた人道緊急事態への対応と人材訓練のノウハウを活かし、人道支援活動のための訓練センターとして、日本政府が出資し国連が管轄する「人間の安全保障基金」の資金援助で、2000年8月にスタートしました。今号では、コーディネーターのバーニー・ドイルを紹介합니다。



バーニー・ドイルはアイルランド国籍で、生まれ育ったのは、首都ダブリンから西へ約100キロ、人口800人程の小さな町、ファーバーン。今まで数多くの国に在住しましたが、「東京はこれまで住んだ中で最大の都市。田舎から急に都会に出てきたという感覚がまだ抜けません」。大学では土木工学を専攻。アイルランドの企業に勤めたこともありますが、興味の中心は常にアフリカで、後にアイルランドのNGOの職員としてタンザニアへ赴任、人道支援活動に関わるようになりました。

UNHCRの職員になったのは、1987年。スーダンでフィールド・オフィサーになり、「当初はこんなに長くUNHCRに勤めようとは想像もしませんでした」。スーダン滞在は4年間、その後パキスタンへ派遣され、難民の帰還を担当しました。

「e-センター・コーディネーター」として要求される緊急対応のノウハウを蓄積するきっかけになったのは、シリアでの任務。湾岸戦争によるイラク難民の大量発生の可能性に備え、緊急時の対応担当として6カ月間派遣されました。

またバングラデシュ南部のコックスバザールへの赴任では、ミャンマーからの難民大量流入に備えて、難民キャンプの設置から医療サービスの準備などを手がけました。こうして、これまで多数の国々で、緊急事態発生から一般職員が到着するまでの間、緊急対策チームのリーダーとして、第一線で活躍、実践的な経験を積み重ねてきました。また、ジュネーブ本部では、緊急時の経験を活かし、UNHCR『緊急対応ハンドブック』の第二版の編集を手がけました。

これまでの職務の多くが頻繁な海外出張を伴うもので、移動距離や時差などを考えると、「きつい仕事でしたが、それでも非常にやりがいがあった。今はじっとデスクワークをしていると、現場に出なくてウズウズしてしまいます」。

このように緊急対応に精通し、豊富な現場経験を生かしてe-センターの運営に



昨年10月29日～11月6日に開催された「Hands-on(実践的)ワークショップ」で、横転した車から脱出する訓練。これは、トヨタ自動車株式会社の協力の下、「さなげアドベンチャーフィールド」で行われた。

あたっています。設立から約1年半、当初予定していた日本のNGO向けトレーニングという枠組みを広げ、アジア・太平洋地域のNGO、政府機関等を含めたことで、「地域全体の様々な人道支援組織の間でネットワークが作られ、協力関係を構築できたことが、e-センターの大きな成果の一つ」であると言います。

これまで5カ国で10回のワークショップを開催、参加者は約300名、通信教育の受講者を含めると500名以上がトレーニングを受けました。

日本のNGOについては、「まだ発達の初期段階。今は数も国際的には少ないのですが、確実に実績を残しつつあります。これから先、まだ道のりは長いでしょうが、期待できる存在です」と語ります。「日本のNGOは、その拠点、職員を共に拡大していく必要があります。そのためにぜひ、e-センターを積極的に活用していただきたいです。」

- 表紙写真 右上 より良い保護と援助が受けられるよう、パキスタン国境付近から移されてきたアフガン難民。ロガー二難民キャンプ、パキスタン。  
写真 UNHCR/P.Benatar
- 左上 左から、UNHCR国会議員連盟の逢沢一郎事務局長、結方貞子前国連難民高等弁務官、議連幹事の町村信孝議員と東祥三議員  
2001年12月19日に開かれた総会にて  
写真 UNHCR
- 左中 アフガニスタンのヘラートに逃れてきた国内避難民を訪れるルベルス難民高等弁務官。 UNHCR/Y.Hassan
- 左下 女性を対象にしたミャンマー語の識字教室。ミャンマーのラカイン州北部。  
写真 UNHCR

### ホームページ

UNHCR日本・韓国地域事務所はホームページを開設しています。ぜひご活用ください。各種資料のご案内もしています。

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

### 資料の請求は

UNHCR(ユ・エヌ・エイチ・シー・アール)  
**日本・韓国地域事務所 広報室**  
〒150-0001 東京都渋谷区神宮前5-53-70  
UNハウス(国連大学ビル)6階  
Tel 03-3499-2310 Fax 03-3499-2273

### UNHCR NEWS No.20 2002年3月

発行  
UNHCR日本・韓国地域事務所 広報室  
郵便振替  
口座番号 00140-6-569575  
加入者名 HCR協会