

難民 REFUGEES

2001年第1号 (通巻120号)



U N H C R 設 立 5 0 周 年

祖国を
失うことほど
この世に深い
嘆きはない

エウリピデス 紀元前431年

難民に敬意を表して

1950年12月14日の設立以来、国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、約5000万人の難民の生活再建を支援してきた。

50年の難民支援活動を記念し、また何よりも難民が耐えた苦難、破壊された生活の再建で見せた不屈の精神に敬意を表わすために、世界中で一連の記念行事が計画されている。

記念行事はUNHCRの設立記念日である2000年12月14日に始まる。UNHCR本部のあるジュネーブでは、かつて難民だった著名アーティストによるテレビ中継付き公演、記者会見、難民がいかに地域社会に貢献したかを知ってもらうためのキャンペーンが行われる。そして、この日が長く記憶されるよう難民教育基金が創設される。

難民の大半は女性と子供だ。戦乱、逃避、国外追放という混沌の中で、若者たちは学校教育を受ける機会を時には何年も奪われている。この基金は初等教育後のこの問題に取り組もうとするものだ。

ほかにも数多くの展示会や式典が催され、記念切手、本、各種刊行物の発行が予定されている。UNHCR 50周年基金によって専用ホームページ（www.UNHCR-50.org）も立ち上げられた。このホームページには「著名な難民のギャラリー」もあり、過去数世紀、特にこの数十年間の、社会全体に対する難民の貢献を訴える。

国連総会も2001年6月20日を初の「世界難民デー」として承認することになっている。その1カ月後の2001年7月28日は「難民条約」50周年に当たり、各国政府が、庇護希望者と難民に対する責務に敬意を払うよう求められる。



教育は何百万もの難民の子どもたちにとって非常に重要だ。

UNHCR / B. MEELEMAN

「We were there 我々はそこにいた」

この30分ビデオはUNHCRの難民支援活動50年を振り返る。ジュネーブで小さな機関として発足し一時的な任務を委任されたころから、世界120カ国で2200万人以上を支援する世界的組織となった今日までの発展の軌跡をたどるものだ。次第に深刻化する難民危機やその蔓延を伝えるドキュメンタリー部分に加え、元グアテマラ難民でノーベル平和賞受賞者のリゴベルタ・メンチュ氏をはじめ、国連事務総長特別代表のベルナール・クシュネル氏やオララ・オトゥヌ氏、歴代の高等弁務官であるサドルディン・アガ・カーン氏や緒方貞子氏といった人道活動の指導者とのインタビューも収録している。

We were there に関する問い合わせ先
UNHCR本部（ジュネーブ）のビデオ部門
UNHCR video unit / e-mail : FosterI@unhcr.ch
言語 英語またはフランス語
ビデオ形式 NTSC / Pal / Secam

難民 REFUGEES

2001年第1号(通巻120号)



© S. SALGADO

逃避の表情

50年前、第2次世界大戦後とり残されていた犠牲者を救済するため世界は新しい機関を必要としていた。国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、期限を3年とした任務の終了後 願わくば解散する予定で設立された。

だがヨーロッパを中心とする危機はそれほど早くはなくならなかった。それどころかさらに拡大し、現在の世界的な危機に至った。

『難民』特別号は記事、写真、風刺マンガ、引用語句、そして2000年末に退任する緒方貞子高等弁務官とのインタビューの中で、過去50年の難民の生活とUNHCRの役割を振り返る。

難民の世界は痛まし過ぎることが多かった。しかし時には報われること、奮い立たされることもあった。そしていつも激しく揺れ動いていた。

表紙 表紙用に描かれた難民の絵 (by Yuroz)

新聞見出し ジョセフ・ボッシュ (Joseph Bosch) による新聞の歴史コレクションより (josep.bosch@itu.int)



© ASSOCIATED PRESS

保護に値段などつけ
命そのも



廃墟となったドレスデン（第二次世界大戦終結時）

られない。
のにかかわるからだ。

作者不詳

UNHCR / P. MOUNTZIS



手荷物

避難の際には、ごく一部の荷物をまとめる時間しかない場合が多い。アフリカでもアジアでも単純な、時には巧みな方法で荷物を運ぶ。



UNHCR / L. TAYLOR

レイ・ウィルキンソン

UNHCRにとってその発足は幸先のよいものではなかった。「国連欧州本部に空部屋三つを見つけることができた。現地事務所はなく、職員33人と年間わずか30万ドルの予算で、なにもない状態から始めなければならなかった」と初代国連難民高等弁務官ゲリット・ヤン・パン・ハーベン・グートハート氏はかつて回想したことがある。財政状態が非常に厳しかったため、譲り受けた金の延べ棒1本を1万4000ドルで売却し、この新しい組織の資金繰りに充てた。

西側の民主主義諸国と旧ソ連の影響下にあった共産圏側とに二分されていた各国政府が、設立されたばかりの国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の構成や権限について何カ月もの協議を重ねていた。しかし、両陣営が共有する目標が少なくともひとつあった。それは、新任のグートハート高等弁務官と彼のもとで働く少数の職員が行う、第二次大戦終結から5年経ってもまだ住居を持たない約100万人のヨーロッパ市民を支援する任務を、政治・

財政面で厳しく管理することだった。

1951年1月1日にUNHCRが業務を開始した当初、この機関が長く存続するとはだれも予想しなかった。理想主義の光が、ほんのわずかな間だけ世界を輝かせていた。その5年前には「我々の生涯に二度もたらされた筆舌に尽くしがたい悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救う」という誓約とともに国連が設立されていた。

1948年の世界人権宣言の採択と、翌年の紛争に巻き込まれた市民の保護に関する第4回目のジュネーブ会議の開催は、1951年の難民条約とその後のあらゆる人道協定、法律、宣言などの先駆けだった。このような陶酔した雰囲気の中で、UNHCRは世界中の難民危

機を解決する任務のために3年の存続期間を与えられ、その後は解散することになっていた。

即効薬を探していた楽観的な外交官たちは明らかに歴史を忘れていた。迫害や排除は人々がコミュニティーを作ろうとしたその瞬間から既に起こっていたということ。幸い、安住の地を提供するという慣習がほぼ同時に生まれていた。古代の宗教書には、何度も



UNHCR / L. TAYLOR



「庇護」という言葉が出てくる。これはギリシャ語に由来し、「捕獲、暴力行為、打ひしげられることが無い状態」を意味する。アテネ王テセウスは、テーベ王オイディプスにこう助言した。「あなたのように、私も他国の他者の家で育ち、ひどく危険な目に遭ったことをよく覚えている。ゆえに、今のあなたのように、もてなしを求める人をどうして退けることができようか」と。

世界の国々が国際的な良心を持ち始めた20世紀初め、家を追われた人々を援助する慣習が世界中に広がり、一連の機関や組織が次々に設立された。1921年、国際連合の前身である国際連盟が設立され、80万人の、主にロシア人難民を支援するためにノルウェーの探検家、フリチョフ・ナンセン氏が高等弁務官に任命された。第二次世界大戦中および戦後の混乱期には、国連救済復興機関（UNRRA）が難民など700万人の帰還を支援した。

1946年、三つ目の組織、国際難民機関（IRO）が設立されたが、先行したUNRRAとは異なる方向を目指し、100万人以上の難民を世界中の国々に再定

住させた。「再定住」あるいは「帰還」のどちらが重視されるかは、この後数十年、それぞれの危機や難民の政治的性格によって変動することになる。20世紀末までに、伝統的に難民を受け入れてきた国は難民数の急激な増加に恐れをなし、ほとんどの場合、再定住より「自発的帰還」が望ましい解決策であるとされるようになった。

UNHCRの最初の「危機」は、難民ではなく資金だった。グートハート高等弁務官は、資金不足が原因で自分が「悲惨な状況を管理するだけ」になってしまうのではないかと懸念した。

UNHCR宛てにマルセイユの匿名の人物から寄付が届けられた。25サンチームの切手が4枚、つまり1フランだった。同封の手紙には「小額で申し訳ないが、老齢（89歳）で身寄りが無く、だれの助けも受けていない私にはこれが精一杯です」と書かれていた。

援助は最も思いがけない、そして感動するような所から寄せられた。

最終的には民間のフォード財団が



UNHCR / B. PRESS

310万ドルを払い、UNHCRが財政危機を切り抜ける助けとなった。その後の50年の間でUNHCRと難民を取り巻く環境は跡形をとどめないほど大きく変化することになる。

1960年代、植民地支配の崩壊とともに難民問題が伝染病のようにヨーロッパからアフリカへと広がった。その10年後、アジアが難民問題の渦に巻き込まれた。1980年代には超大国間の冷戦体制が難民危機を生み出した。世紀末には、この悲惨な難民問題はアフリカを通り抜け、危機が最初に発生したヨーロッパへ戻ったのだ。

故郷を追われ、UNHCRが「関与」した人々の数は当初の100万人から増加し続け、1980年代初期には800万人、1995年には最高の2700万人に達した。家を追われた人々の数の中には、難民だけではなく、UNHCRの任務では直接の対象とならない人々も含まれてい

交通手段

難民のほとんどが
徒歩で避難する。

トラクターや車、トラック、
飛行機を使うこともある。

タンザニアで

第1次世界大戦時の

ドイツの砲艦リエンバが
使われた例は有名だ。

この船は後に、

ハンフリー・ボガートと

キャサリン・ヘップバーンが
主演した

往年のハリウッド映画

「アフリカの女王」で

主役を演じた。



UNHCR / P. MOUMTZIS



UNHCR / M. KOBAYASHI

た。家を追われ自国内へと逃れ、後に「国内避難民（IDP）」という不細工な官僚用語によって定

められる人々、自国へと戻る「帰還者」、そして「庇護申請者」である。

人々は様々な方法 徒歩、ボート、車やトラックや飛行機 でひとり、あるいは家族と一緒に、あるいは最近増え続ける大量脱出に混じって戦火や迫害を逃れた。1971年には1000万人が東パキスタン（後のバングラデシュ）での苦難を逃れてインドへ脱出した。一度に移動した難民の数としては現代史上、最大だった。

ベトナム戦争後は、300万人が東南アジアを逃れ、600万人のアフガニスタン人が故国から逃れた。1994年には、わずか3日間に100万人以上のルワンダ人が国境を越えザイール（現コンゴ民主共和国）に入った。1990年代初期から中期にかけて、UNHCRはバルカン半島で400万人以上を援助した。時としてひとつの難民キャンプに数十万人が収容されることもあり、キャンプがその国で最大の「都市」となることもあった。

1981年には452隻のボートで1万5479人の難民がタイに到着した。UNHCRの調査統計はおぞましい数値を示していた。349隻の船はそれぞれ平均3回の襲撃を受け、881人が死亡または行方不明となり、578人の女性が暴行され、228人の女性が拉致された。インドシナのボート・ピープルが脱出を試みた際に受けた虐待を詳細に示す報告書。

当初30万ドルだった予算は、UNHCRが世界中の難民問題に取り組むようになるにつれ増加し、1996年には最高の14億ドルに膨れ上がった。34人だった職員数は5000人を超え、活動範囲も120カ国となった。事業内容が複雑になるにつれ、職員には、難民の法的権利を守る法律家だけでなく、輸送・後方支援の専門家、水道・建設技術者、心理学者、栄養士、地雷除去専門家、学者、環境問題専門家、ジャーナリスト、地図製作および衛星画像専門家、航空管制官なども含まれるようになっ

た。人道機関、特に非政府組織（NGO）の数も飛躍的に増えた。1990年代には、宗教分野の原理主義者から神経外科医の専門チームに至るまで、文字通り何百もの組織が世界の果てとも呼べるような僻地で作業場を設置するのが当たり前の光景となった。

通信と輸送手段の発達には「難民ビジネス」に大変革を引き起こした。1960年代に、あるアフリカ人が非常に変わった手紙で高等弁務官に助けを求めた。そこには「この一枚の（木の）葉を介して私の話が届いたら、あなたは喜ばれると思います」と書かれていた。この木の葉は通常郵便物としてジュネーブに届けられた。1990年代後半、コソボ難民は無料の衛星通信電話を利用して親族と連絡を取った。

この50年間を通じて、人々の避難の方法は無秩序で原始的であったのに対し、難民支援事業では最新のハイテク技術が使われるようになった。1973年、UNHCRはパキスタンで起きた戦争による何十万人もの被害者を航空機で故郷へ移動させた。空路はインド亜大陸を縦横に結び、民間人を対象とした空輸作戦では最大のものだった。



COPYRIGHT

©S. SALGADO

この「最大」の人的空輸に対し、砲撃を浴びているボスニア・ヘルツェゴビナの首都サラエボの人々へのUNHCRの食糧支援は、4度の厳しい冬を含め1297日間続いた史上「最長」の人的空輸になった。

また、北太平洋条約機構（NATO）は、1999年春、ユーゴスラビアのコソボに住む少数民族アルバニア系住民を保護するため、セルビア軍に対して歴史上初めて、また今日に至るまで唯一の「人的」空爆を78日間にわたって行った。

私達は、両手を頭の後ろで組み、雪の中につぶせにされ殴られた。次に丘を登るよう命令された。恐怖に駆られて走り出した時、警察が発砲した。ある者は撃ち殺され、ある者は倒れた場所で処刑された。コソボのある虐殺事件の生存者の言葉

UNHCRは本国帰還や第三国での再定住を支援し、その様々な事業を通じ、のべ約5000万人が新たな生活を始める



ための援助を行った。

1954年にUNHCRは、ノーベル平和賞を初めて受賞した。これは、グートハート高等弁務官（当時）が言うところの「あらゆる国の、どの集団のどの人々も恐怖や窮乏の無い生活を送れる」世界的な環境を造り上げようとした活動に対して与えられたこの望みは実現されなかったが、25年後、二度目のノーベル平和賞を受賞。当時の高等弁務官、ポール・ハートリングはこの受賞を「あなたたちを忘れていません」という、世界の難民に向けた声明である」と評した。

様々な騒乱や変動の中で、いくつか

の根源的なことからは全く変わ

らなかった。特に故郷を追われた人々が経験したすさまじい苦痛や困難、そして、人々が新しい生活を再び築きあげて見せる不屈の精神と立ち直る力がそうだ。

東南アジアから人々が脱出していた時期、日常化していた最悪の海賊行為により、無数の女性が暴行され、船に乗っていた全員が殺されることもあった。1994年、ルワンダの大量殺害では

住居

庇護希望者の住宅事情は極端に異なる。デンマークではテレビ付きのマンション生活ができ、グルジア共和国のトビリシでは街の中心街にあるホテルを占有した。他の場所で人々は改造したコンテナ、テント村、そして導管の中にも住んだ。



UNHCR / FRANCIS J. DEAN



Uccisi a colpi di machete due francesi dell'ONU nel Congo

Stavano visitando un campo di profughi a Kalongo, nella provincia del Kivu. Sono stati aggrediti e assassinati - Tshombe chiede aiuto al mondo



フランソワ・プレジオーシ

100万人もが虐殺され、難民キャンプへ逃れても、さらに何万人もがコレラ等の病気で 時には生中継用テレビカメラの前で 死んでいった。1995年、国連がボスニアのスレブレニツァで設けた「安全地帯」で7000人以上の男性と少年が処刑され第二次世界大戦後のヨーロッパにおける最悪の大量殺害となった。どの難民でもどこにいる

難民でも、他の人が経験した恐怖の体験を自分のものとして理解することができる。

何百万もの人々が、黙々と生活を再建した。有名な人々が難民になったり、祖国を逃れてから有名になった人々もいた。難民となった経験のある著名人は多い。フレデリック・ショパン、ウラジーミル・レーニン、ジークムント・フロイト、マレーネ・ディートリヒ、マドレーン・オルブライト、ヘンリー・キッシンジャー。

ナチス・ドイツから逃れて米国のプリンストン大学に落ち着いたアルバート・アインシュタインはこう書いた。「残った人々がみな闘い苦しんでいるのに、ひとり平和に暮らしているのは恥ずかしい。しかし結局は、不変の真実だけを考えることが最良なのだ。少

なくとも不変の真実からは、人の世に平和と心の安らぎを再び取り戻させる精気があふれ出ている」

1950年12月14日、UNHCRの事務所規定が国連総会で採択され「完全に非政治的な性質」を持つ新しい機関と定められた。この後50年間、UNHCRはこの中立性と人道主義的性格の維持に努めてきたが、当然ながら活動の中核は政治と密接に関係していた。難民の大半が戦争や、人々の大量脱出につながる政治決定や判断の誤りによって生み出された。UNHCRも、36対5、棄権11と明らかに西側の民主主義諸国と旧ソ連側諸国とに二分された激しい議論の後に誕生した。共産圏諸国はその後何年間もUNHCRを無視し続けた。

各国は外交政策の一環として、資金という最強の武器を行使し、公然と、あるいは秘密裏にUNHCRの決定に影響力を及ぼそうとした。

アフガニスタンの難民危機が最悪の状態に達した時期、イランは320万人のアフガニスタン難民を保護し、世界一寛大な難民受け入れ国となった。一方、西側陣営ではパキスタンが290万人を保護した。東西冷戦の中、西側諸



国はバクスタンに多額の援助を行ったが、イランに対しては事実上、何の支援もしなかった。1999年、コソボ難民ヨーロッパ内での危機へ大量の援助が惜しみなく費やされたことに、人道団体から激しい反発が起きた。難民を取り巻く状況が極度に悪く、支援に携わる人々の困難が増しているアフリカへの予算が、コソボと比較にならないほど少なかったからだ。

軽機関銃、なた、火炎瓶で武装した一団が、森に隠れていた。プレジオーシとプリーケの車は止められ、自動小銃を持ったコンゴ人と槍やなたを携えたツチ族難民の群れに取り囲まれた。その中のふたりがプレジオーシとプリーケの身体検査をした。みんながプレジオーシとプリーケをあらゆる武器、特になたで殴り始めた。プリーケが叫んだ。「きみたちを助けに来ただけだ」

1963年、UNHCR職員フランソワ・プレジオーシと同僚の国連職員1名が、コンゴで殺害されたことを伝えるUNHCRの電文。UNHCR職員の初めての殉職となった。

1980年代に中央アメリカ諸国では、左翼勢力と米国を後ろ盾にする右翼政権との間の戦争で、200万人が祖国を追われた。それぞれの難民の運命は、皮肉にも出身国の政治的傾向によって決定された。ホンジュラスは、新たに成立した左翼政権から逃れてくるニカラグア人を快く迎え入れた。さらに難民キャンプという安全な場所から新政権に対して反政

府組織コントラが行うゲリラ活動を積極的に支援した。一方、右翼・軍部から逃れてきたエルサルバドルの人々は、冷淡に扱われた。権力政治が人道活動計画を支配した。一方、人道問題の専門家たちは、UNHCRは事態の中ですべての人々を保護できていない、との批判がこの時が最初でも最後でもなかったがを展開した。

サドルディン・アガ・カーン氏は高等弁務官としての在任期間が最も長かった(1966-77)。彼は最近のインタビューで、職員構成を拡大し、冷たかつ



た東側諸国との関係を改善し、考え方を異にするNGOに同調を求め、UNHCRを「非政治的」にするための不断の闘いを回想して次のように語った。

「任務を引き継いだ時は、西側諸国出身の職員が大半を占める西側の社交クラブでした」「新しく人々の採用を始めると、誰もが『侵入者が増える。



UNHCR / E. DABINNO



UNHCR / S. FOA

食糧 世界中にいる数百万人の難民は、どのように食糧を手に入れるのか。ボスニアの首都、サラエボには大型輸送機や厳重に護衛されたトラック隊が食糧を運んだ。アフガニスタンでは、小さいかたで運ばれたこともあった。コソボ、モザンビーク、どこであれ救援物資は歓迎された。



UNHCR / H. J. DAVIES

KGBがUNHCRで仕事をするようになる』と言いました。そこで私は『構わんね。事務所はオープンだ。何も隠すことなどない。KGBの人間がUNHCRの業務内容をモスクワへ報告するのは結構なことだ』と言い返しました。我々が政治的に中立であることを示すには、それが一番いい方法です」

アガ・カーン氏はNGOの中にも、「冷戦下の体制」の中で特定の目的を持って活動していたものがあつたと言ひ、こう付け加えた。「絶対に妥協できない点がありました。それは食糧と聖書を同時に配る団体と一緒に事業はできないという点です。絶対に受け入れられませんでした」

政治的中立性を貫くには常に困難がつきまとう。20世紀が終わりに近づくにつれ、政治、戦争そして人命救助がますます密接にからみ合うようになった。また、各国政府が困難な政治・軍事的決定を下す代わりに、支援活動の陰に隠れるようになった。

こうした窮地からも積極的な展開が生まれ、難民支援活動が政治的な突破口を開くこともあつた。ベトナム戦争後、東南アジアのポート・ピープルの

将来に関する国際会議という名目で、米国とベトナムが初めて実質的な協議を秘密裏に行った。

しかし、政治は多くの場合、人道活動にひどくマイナスの影響を及ぼした。この10年間高等弁務官を務めた緒方貞子氏は、1990年代半ば、UNHCRが旧ユーゴスラビアで行った事業の多くは、国際社会が何もしないことを隠すための隠れ蓑となってしまった、と述べた。緒方高等弁務官はまた同時に、アフリカ大陸の大湖地域で戦争、政治、難民が混ざり合つて非常に危険な状態にあると非難し「UNHCRのかかわる人道の問題が、これほど政治的および軍事的な利害関係と絡まつた困難な状況の中にあつたことはかつてなかつた」と述べた。

「責任回避」は以前からあつた。多くの点でハンガリー動乱は、「善玉」と「悪玉」が明確で、難民、そして関係機関にとつても比較的良い結果が得られ、

難民危機の教科書のような例だったが、UNHCRが最初に直面したこの大きな危機においても同じような批判があつた。

1956年、ロシア軍の戦車がハンガリー革命を鎮圧した時、18万人がオーストリアへ、2万人がユーゴスラビアへ逃れた。狼狽した西側諸国は人々を直接国境で支援したり、自国へ受け入れたりする処置を早急に講じた。しかし、この難民救済の動きは、西側諸国がソ連政府と対決することになる





UNHCR / R. COLVILLE



UNHCR / A. HOLLMANN

ような難しい政治・軍事的な決断を下すのを拒んだ事実を覆い隠した、との批判もあった。

一方、ハンガリー動乱はUNHCRの存在意義を明確に示した。この時まで多くの国はUNHCRが長期的に役立つ機関であることに疑問を持っていたが、UNHCRがその力を十分に見せ、東西両陣営の国々からの国際的な信用を確実なものにした。UNHCRは、共産主義国への支援に慎重な職員の反対意見を押し切り、ハンガリーからユーゴスラビアへ逃れた人々への支援活動に際し、ユーゴスラビアと緊密に連携した。これが他の共産主義諸国の扉も開くきっかけとなり、後に家族の再会や帰国希望者の帰還を容易にした。そして、より柔軟に使用できる緊急事態用の基金も新設され、UNHCRの資金面での困難が軽減された。

1951年の難民条約は適用範囲が限られていた。この条約は、各国の責任をヨーロッパでの難民に限ることを許していたが、1951年1月1日以降に家を追われた人々を 重大なことに対象としていなかった。これではハンガリー人を除外する可能性があった。

しかし、新たに高等弁務官になったオーグスト・R・リンツ氏はハンガリー問題については、国連総会の議決を使い、介入するために柔軟な態勢を取った。

柔軟な対応は、1984年に起きた現代史上まれに見る飢饉から逃れるため、何万人ものエチオピア人がスーダンに流入した時にも見られた。UNHCRは人々を自然災害の被害者ではなく、エチオピア政府の政治方針とその実施の結果、祖国から逃れたとし、スーダンへ逃れた人々を「難民」と位置付けた。

後年、緒方貞子高等弁務官は同じようなジレンマを少し違った形で表現した。湾岸戦争直後のクルド人らが巻き込まれた危機以来、同氏は折々、厳密な法的定義に従ってはいないが「常識に基づいた」決定を下した、と述べた。当然ながら、UNHCRがその役割と権限を逸脱、拡大解釈、あるいは誤って解釈していると非難する専門家はいた。だが緒方氏はこう応じた 「常に重視すべきことは、難民の幸せと安全です」

信じがたいことだった。イタリアにあ

った、アミン大統領政権下のウガンダから追い出されたアジア人用通過キャンプを訪れた時だ。ここに間違っただけで運ばれてしまい、自分たちが現在どこにいるのかすらわかっていないアフリカ人たちに会ったのだ。そのひとりが私に言った。「空輸が始まった時エンテベにいたら突然、飛行機に乗せられた。すると突然イタリアだ。とにかく家に帰りたい」。我々は彼らのために帰国の飛行機を手配した。 サドルディン・アガ・カーン元高等弁務官

ハンガリー動乱とその後の数年間は、政治状況に支配されてはいたものの、難民と難民庇護国との蜜月時代だった。35カ国がハンガリー難民を受け入れた。東欧での弾圧を逃れてくる人は誰でも寛大に西側に迎え入れられた。難民が冷戦というチェスの駒として使われていたのも確かだったが。

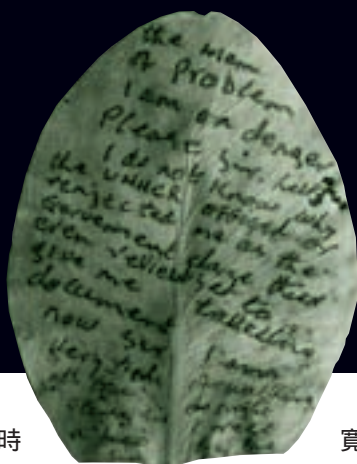
アフリカでは、ヨーロッパの大国から独立した国々が、まだ外国の支配下にある国々から流入する人々に国境を開いた。タンザニアのニエレレ大統領は1999年に亡くなる以前に本誌とのインタビューの中で、当時のアフリカ大

通信手段は

この50年で大きく変化した。あるアフリカ難民は、木の葉に書いた手紙を高等弁務官へ送った。今日、避難民は衛星電話を使って外の世界と交信し、離散した家族と連絡を取るために世界的な探索サービスを利用している。



UNHCR / H. J. DAVIES



UNHCR / H. J. DAVIES

陸の雰囲気について、難民に対しては「楽観的で単純な」時代、差し迫った混乱など全く心配しない時代だったと語った。「植民地支配の後、独立した国々の内部分裂によって生じた難民の流出が始まるとは、全く予想してなかった」

世界の中でも貧しいアフリカの国々は、最も寛大な国々でもあった。タンザニアなどの国々が、難民に国籍と土地を提供した。初期の難民は受け入れ国の地元の町に定住した。この制度はウガンダなどの国で今でも奨励されている。

だが大量の難民がしばしば流出する時代が訪れ、アフリカだけでなく、パキスタン、イラン、タイ、最近ではバルカン諸国にも巨大な難民キャンプが常設される結果となった。難民キャンプはすべて仮設のはずだった。しかしその多くが何年も存続し、増加する犯罪、環境の劣化の問題を抱え、安全を脅かす危険要因、そして数百万ドル分の食料や水、医薬品の供給網を維持する困難といった問題を抱えていた。

1969年、アフリカ統一機構（OAU）は独自の難民条約を承認し、この地域

ではぐくまれた寛容さを制度化した。

外国の攻撃、占領、または外国の支配から集団で逃れる人々を、初めて法的に難民認定の範囲に含めたのだ。OAUの条約には、今では世界的に認められている「自主的帰還」の原則も含まれていた。その2年前の1967年には、1951年の難民条約が、難民のいる場所や難民となった時期に関係なく保護の範囲を広げた議定書により強化された。

設立後50年の間、新たな課題に直面し続け、また活動する場所の政治・軍事的環境がより複雑化するにつれ、UNHCRの事業手法は少しずつ発展していった。1951年の難民条約がUNHCRの難民保護事業の土台だが、この条約は1967年の難民条約議定書、OAU条約、1984年にラテンアメリカ諸国が調印したカルタヘナ宣言などの法的文書でさらに強固になった。

援助の現場では、UNHCRは帰還した元難民を支援する、紛争後の状況にかかわるようになった。既に1960年代には独立戦争後のアルジェリアで援助活動を行っていた。「帰還した元難民

の将来と、アルジェリア国民全体の将来は不可分であるとしなければ、この国の社会的安定を大きく損なうことになる」と、当時のフェリックス・シュニーデル高等弁務官が記している。これは国際的人道活動の関係者・団体が、その後も繰り返し直面した問題だが、支援が成功かつ継続した事例は限られていた。

いやがる者には強制的な徴兵が行われる。サラダバスケットと呼ばれる緑色の小型トラックがオジュダ市の通りを巡る。若い男たちがいきなり頭を殴られ、車に放り込まれた。1961年、モロッコでアルジェリア難民の男たちが強制的にゲリラ組織に徴兵される様子を伝えるUNHCRの電文。一般市民の難民キャンプと称し武装ゲリラをかくまっているキャンプの問題が救援活動を長年にわたってくり返し妨げた。

元高等弁務官アガ・カーン氏によれば、初期のUNHCRは、「国境の片側だけで難民を迎える仕事をしていた。難民を生み出している国々との接触、あるいは自主的帰還にはあまり熱心でな



保護はUNHCRの中心的任務であり、その内容はアフリカ統一機構(OAU)との協定に署名することから、ボート・ピープルがベトナムに帰還する際の監視、そしてエリトリア避難民の生活状態の調査まで多岐に渡る。



かった」という。「帰国を望む難民が危険をおかすのは自由だが、我々は面倒に巻き込まれたくないというのが基本的な姿勢だった。この姿勢は変わらねばならなかった」と同氏は語った。

変化は1971年、パキスタンでの緊急事態において劇的な形で訪れた。混乱を逃れてきた何百万もの人々にとって帰還が唯一の可能な長期的解決策だということが明らかになると、UNHCRは初めて国連の支援活動全体の調整役になるよう依頼され、その後も多くの人道事業の調整役を引き受けることになった。

カンボジア難民がクメール・ルージュ

の恐怖を逃れてタイに流入した時には、UNHCRは初めて大規模な難民キャンプの建設と維持管理の仕事に取り組んだ。中央アメリカでは、即効プロジェクト(QIP)計画を推し進め、緊急支援と長期的開発の空白(ギャップ)を埋める方法として、学校、病院、井戸、その他の社会基盤施設の再建を支援した。

湾岸戦争後、フセイン大統領の怒りから逃れるため、イラクのクルド人200万人が、イランや、イラク北部

(後に多国籍軍側が安全地帯と宣言した地域)へ避難した。西側諸

国の軍隊が安全を確保し、UNHCRなどの機関がクルド人支援のために呼ばれた。支援職員が軍隊とこれほど緊密な連携事業を行うのは初めてだった。

こうした例がその後、ボスニア、コソボ、ティモールでも繰り返され、軍との連携は望ましいのか、緊密な協力の価値はあるのかをめぐる議論が続いている。

イラク北部のクルド人は国内にとどまり、難民ではなく国内避難民(IDP)と位置付けられた。国境を越えて他国に安全を得た人々、つまり「難民」はUNHCRの任務により法的な保護を受ける対象となるが、IDPは、往々にして自分達を内紛の中敵視する自国政府の支援に頼るしかない。

現在、世界には難民1170万人に対して国内避難民は推定2000万から2500万人いるとされている。IDPの数が近年激増するにつれ、難民に適用されているような包括的保護の計画を新たに作り、不十分で計画性のない現行の対応と置き換えようとする国際社会からの圧力が大きくなってきた。

この問題は人道問題に関する議論の中でも最も対立の激しい論争となり、各国の立場の違いは明らかである。西側諸国の中でも進歩的な国は、今や人権擁護は近代国家の土台である主権と





UNHCR / R. BURROWS

UNHCRは様々な特別プロジェクトを支援してきた。東南アジアでボート・ピープルが発生した時期には、UNHCRは海賊に対する取り締まり活動に資金を提供した。ボスニアでは地雷の撤去事業、エチオピアでは女性の性器切除をやめさせるための啓蒙運動、バルカン諸国では異民族が住む地域を走るバスの運行、そしてブルンジでは小規模な商業活動のためのプロジェクトを支援した。



UNHCR / C. SHIRLEY



国境の不可侵性の両方を超越している、と主張する。中国をはじめ他の国々は、主権および内政不干渉は国際関係の基本だという信念を持つ。

20年にも及ぶインドシナ難民の物語は、難民問題のもうひとつの重大な転換点だった。推定300万人の脱出が、世界中の庇護制度を圧倒しそうになり、問題解決のためにさまざまな新制度が作られた。難民への支援が盛んであったと同時に西側諸国による積極的な難民の再定住受け入れが終わろうとしていた時代でもあった。UNHCRの必要予算額も激増し、インドシナ難民危機が始まった1975年の8000万ドルから、5年後には5億ドル以上になった。

ボート・ピープルの脱出が始まったころ、この地域では1951年の難民条約やその議定書に調印していた国はひとつもなかった。シンガポールは、第三国への入国保証がない難民の上陸をきっぱりと拒否した。これまでの25年間、比較的うまく動いてきた難民保護制度がここに来て「つまずき、機能しなくなり、庇護の拒絶という結果となった」

これはジャン・ピエール・オッケ高等弁務官（当時）の言葉である。

川には警備艇が巡航していた。照明で私たちを照らし出し銃撃してきた。「子どもが撃たれた」と妻が叫んだ。振り向いて暗闇の中、手探りで息子を捜した。私の指が息子の頭に空いた穴に入った。

ラオス難民の話。『庇護の条件 (Terms of Refuge)』より

この行き詰まりを打開し国際的な庇護制度の構築そのものを救うためには、外交上の積極的な発案が必要だった。1979年、ベトナム政府は、第三国で再定住を認められた市民の合法的な移住を促進する合法出国計画の整備に同意した。それまで単に難民危機後の問題を扱ってきたUNHCRは、初めて難民危機を事前に回避する協議にかかわった。

10年後、人道庇護事業が再び急激に勢いを失っていくと、関係各国すべてがインドシナ難民のための「包括的行動計画 (CPA)」に調印した。難民を

出しているベトナム、カンボジア、ラオス、難民を受け入れた同地域内のタイやフィリピン、難民再定住の割り当て人数に合意した米国やオーストラリアとさまざまな国が個別の役割を任う非常に複雑な包括案だった。この協力体制のどこか1個所で連携が切れたらドミノ効果により、おそらくこの計画全体が失敗していただろう。

中心となった項目は一時的庇護制度の設定だった。これにより地域内の国々は脱出する一般市民の受け入れに同意したが、到着した一般市民はなるべく早く第三国へ出国するか、新しい審査制度で正当な難民と認められなければ帰国するという条件が付いていた。（この新方式は後年、ボスニア紛争中に再び用いられ、ヨーロッパ諸国は70万の難民を受け入れる「一時的庇護」を行った。しかし専門家はこの展開が「二級難民」を生み出し、各国政府が完全な庇護の代わりに一時的庇護を多用するようになることを懸念した）

東南アジアもまた別の転換期を迎えた。250万人が他国に定住し、50万人



UNHCR / W. STONE



UNHCR / B. BIZOT



UNHCR / T. BOLSTAD

THE TIMES FRIDAY MARCH 17 1995

Aid cuts threaten starvation for Rwanda refugees

By EYE-ANN PRENTICE, DIPLOMATIC CORRESPONDENT

が国家からいかなる迫害も受けないと保証されて本国に帰還した。だが既に西側諸国は、これほど多数の身の危険から逃れた人々を再び受け入れ、定住させるほどの受容力をなくしていた。

1990年代に入ると、以前見られた寛大な対応はすぐに不要になるかと思われた。確かに、UNHCRの援助対象者は過去最高の1500万人も存在し、UNHCR自体も職員の士気の低下、厳しい財政、高まる国際的批判に責めたてられ、苦境に陥っていた。だが冷戦が終息に向かい、ベルリンの壁が崩れる中、各国で新しい世界秩序が勇ましく話し合われていたのだ。

しかし希望はすぐに消えた。超大国

の対立が紛争を助長していたとしても、それは同時に多くの限界に達しそうな民族間の緊張を抑止していた。「兄貴分」の超大国の抑止力がなくなると、世界中でこうした危機がいくつも発生した。このような危機は難民担当職員にとって、以前にかかった状況よりも、さらに厳しく危険で複雑になった。

突然10人が押し入ってきた。ふたりの男が夫を捕まえ外へ引きずり出した。ふたりが中に残った。そのひとりが私に乱暴しようとした。私は抵抗した。もうひとりが「はなせ。用があるのは亭主のほうだ」と言った。男はひどく怒っていた。私に銃を突き付け口元を殴った。私は戸を開けた。静かだった。その瞬間、血まみれになって死んでいる夫が見えた。気が狂いそうになった。

1983年、ケニアのキャンプに逃れたエチオピア難民

1990年末、日本人外交官で学者でもある緒方貞子氏が高等弁務官に任命された。UNHCRの問題点は事前に聞いており、この組織が「助言に耳を傾けようとしな、やや尊大な組織」だと感じていたが、入ってみると緒方氏を「支えていこう」という雰囲気があった。就任直後UNHCRは「のるか反るかかの賭け」に直面したと緒方氏は最近のインタビューで語った。約40万人のクルド人がイラク北部の山岳地帯で動きが取れなくなっていた。トルコが国内事情によりクルド人の入国を認めなかったため、庇護手続きを受けられなくなっていた。イギリスと米国が、イラク国内に安全地帯を設けてクルド人を難民ではなく国内避難民にしようとしたが、これではイラク国内で交戦状態が再発すればクルド人がたやすく攻撃標的になると分かっていた。

このような制約の下で、クルド人大

環境 現在では衛星画像が難民の集中する地域を突きとめるのに使われている。難民キャンプは地元の環境に大きな影響を与える場合がある。人々が燃料となる木を求めて移動するからだ。環境に与える影響を軽減するため、中米で使われているような燃料効率の良い調理用ストーブが導入された。



の地か地獄か ヨーロッパの庇護政策と難民 (Haven

or Hell: Asylum policies and refugees in Europe)』に記している。アフリカなどの発展途上地域も、先進国と同様の政策を実施する恐れがあった。

かつて援助機関の職員はその「中立的な」立場をほぼ堅持できていた。しかし、紛争が激化するにつれ、西側諸国の兵士も入り込まないような激しい敵対関係が存在する地域での任務に就くことが増えた。こうした職員が、時には攻撃的になった。1990年代半ば、アフリカ大湖地域の恐ろしい状況下で、UNHCRの職員36名が殺害されたか死亡、あるいは行方不明となった。

10カ月間住居となった寒くて湿っぽい暗い地下の一室で、彼は手錠と1メートルのワイヤーで鉄のベッドにつながれていた。ちょうど4歩だけ歩けた。「あと1歩、とそればかり願っていた」

バンサン・コシュテル。誘拐された後解放された北カ

Kosovo : la

L'accord de Kumanovo donne onze jours de répit à l'OTAN pour y pénétrer ● L'OTAN inter

フカスに
おけるUN-
HCR援助事業
の責任者

このころ、様々な不安定要因を含む難民支援事業に、重要な要素が新たに加わった。マスメディアである。従来ジャーナリストは、観察し報告するという中立的な役割を全うしてきた。だがこの10年間、マスメディアが重要な役割を果たすようになり、その存在が政府、人道支援機関、軍隊、ゲリラ、難民の決定に影響を及ぼすようになった。

マスメディアが事業の成否を左右することももある。マスメディアが現場に

量避難のきっかけとなった湾岸戦争にかかわった軍隊と共同で仕事を進めることは、UNHCRにとって従来の通常事業規定すべてに反するものだった。そこで緒方氏は自らが「常識に基づいた」と呼ぶ初めての決定を下し、支援に合意した。

1990年代はUNHCRの歴史上、最も騒然とした時期だった。イラク、バルカン諸国、ルワンダの大量虐殺とその余波、コソボ、ティモール、チェチェンと大規模な危機が次々に起こり他の問題を圧倒した。例えば、依然として世界最大の難民集団であるアフガニスタン難民の苦境は、世界に無視されていたも同然だった。支援金拠出国には疲れが出てきていた。

ヨーロッパ諸国の庇護制度の扉は閉ざされ始めていた。「1960年代と70年代の自由主義が、1980年代から90年代になると、規制主義へと変っていった」と、D・ジョリー氏がその著書『安息



UNHCR / B. PRESS



UNHCR / H. J. DAVIES



いるだけで確実に支援金が流れ込んでくる。1994年、ルワンダ難民の脱出が始まってからの数週間に、世界は20億ドルを支援に費した。メディアが撤収すると逆の現象が起きる。カメラが去ると、世界はルワンダ難民を忘れてしまい、1996年に再び惨劇が起き、カメラが戻るまで思い出さなかった。

世界中の視聴者がUNHCRの直面す

る苦しいジレンマをじっと見つめることもある。ボスニアでは、殺されるおそれのある難民を移動させるため、時折UNHCRが介入した。これが意図せず民族浄化を助けてしまった。ある職員が言ったように、この機関は「人命を助けることが結果的に人々を難民にしてしまう皮肉で危うい立場」にあった。UNHCRはアフリカ中央部で、18万5000人のルワンダ難民を熱帯雨林の中から助け出した。緊急事態時の理想的な環境は、自主的帰還という選択肢があることだが、1997年には、ふたつの残酷な選択肢がゲリラに殺されるか、あるいは何の見通しもなくルワンダに戻るかがあるだけだった。

大湖地域の状況は、人命救助を続けることに対し固い意思を持つ支援職員でさえも圧倒されるほどだった。「私は直接、ジュネーブの高等弁務官に電

話をした。この10年間で初めてのことであった」とコンゴ・キサンガニでのUNHCR事業責任者だったフィリップ・グランディ氏は語った。「あまりにひどい状況なので、撤収すべきかどうか高等弁務官に問い合わせた。自由に意見を出し合い、とどまろうということになった。撤収することにより強い意思表示もできた。しかしそうすると、もっと多くの人を死に追いやることになっただろう」

緒方高等弁務官は、コンゴの経験は悪夢だったと言う。「本当にどうしようもない状態でした。しかし、最後まであきらめませんでした」。緒方氏は「今の時代、良い決断というのはまずありません。ましなものがあるだけです」と付け加えた。

キサンガニ。この町は我々を飲み込み、信念とエネルギーを奪い、個人の対処能力が想像を超えた厳しさで試された。まるでインディ・ジョーンズの映画のようだったが、それ以上に恐ろしい、生々しい、悪臭に満ちたおぞましい出来事だった。あれは地獄だ。

1997年ザイール（現コンゴ民主共

再出発

状況がどんなに困難でも、
難民の多くが
やがて故郷へ帰り、
生活の再建を始める。
どうしても故郷に
帰れない人々は、
新たな国で新たな生活を
始めることが多い。
チリに到着し、
地元のダンスを見る
コソボ難民も
そのような人たちだ。



UNHCR / R. COLVILLE



UNHCR / A. HARPER

和国)。筋金入りの支援職員でさえ圧倒された。UNHCRの現場職員キリアン・クラインシュミット

20世紀最後の大規模な緊急事態となったコソボ危機には、この50年間に人道支援職員が直面した多くの問題や矛盾、そして21世紀に取り組みねばならない新たな問題の多くが含まれていた。同時に、職員が大量避難への対処で養ってきた能力が試された。

バルカン半島における何年もの紛争の後、1999年春、NATO軍とセルビア軍が対決した。UNHCRなどの機関は、ユーゴスラビア政府がアルバニア人に情け

容赦なく政治的・軍事的圧力をかけ続ける中、コソボにいる何十万人もの一般市民を援助していた。しかし各国政府は状況を眺めているだけだった。そして、政治的解決へ動かない実態を隠すために、ここでもまた人道事業を推進した。

ようやく政治介入が行われた時、コソボが惨劇の舞台となるのを防ぐには遅すぎた。直後に起こった戦火の中では政略、軍事上の目的、人道活動が絶望的にもつれ合っていた。

NATOはコソボに空爆を行うと同時に空爆の様

性者たちに人道支援を行うという矛盾した立場に陥っていた。数週間うちに百万人近い人々が脱出あるいは放浪を強いられた状況に、援助機関は対応しきれなかった。望む望まないにかかわらず、大量の人員輸送ができる唯一の組織である軍隊に頼るしかなかった。人道計画は、しばしば露骨な政治的打算、特に自国の一般視聴者への効果を計算して計画された。

各国政府は過去のどの危機にも増して従来の多国間プログラムをしばしば避け、注目を集め自国の存在を強調する「二国間」支援の現場事業を承認した。UNHCRは従来の調整役を果たさず多くの支援活動にもかかわらずなかったとして、テレビ写りの良い二国間プログラムへと直接に資金を回した張本人である国々の政府から厳しく批判された。

このような困難にもかかわらず人道事業は機能した。財政的および物質的資源が早急かつ十分に手当てされれば、国際社会は最大そして最速の規模

The Jakarta Post
The Journal of Indonesia today
SUNDAY

East Timorese say 'no'



UNHCR / R. CHALASANI



UNHCR / P. GUTNISKY

の難民流出に対応できることが明らかになった。コソボ内では確かに苦難と残虐行為があったが、いったん周辺国にたどり着けば、人々は少なくとも最低限の保護と支援を受けることができた。他の同規模の難民移動に比べると驚くほど死者数が少なかった。

セルビア軍がコソボからの撤退に同意すると、多国籍軍の進軍を追ってコソボ難民が、数カ月前の脱出時と同じくらいの早さで元の場所へ戻っていった。この逆方向への大移動と紛争後の事態に対応する過程で、UNHCRなどの機関は、新時代に人道援助の課題として大きな位置を占めることになるいくつかの問題に直面した。国内避難民を支援する最良の方法は何か、長年にわたり隣人同士が憎しみ合い残虐行為を繰り返してきた地域間で「共存」を推し進める最良の方法は何か などという問題である。

襲撃してきた暴徒によって一時間ほどの間に100人以上が、年寄りも知的障害者も子供も無差別に虐殺された。最年少の3カ月の赤ん坊は、かまどで焼き殺された。96歳の老人もいた。

アムラさんの家庭で9人が殺された。アーミチ村で起こったことは旧ユーゴスラビア内の紛争の中で最も悪名高い虐殺のひとつとなった。ボスニアのキリング・フィールド。

2000年末に退任する緒方高等弁務官は、長期的な融和をめざす第一歩として、共存の促進が21世紀の最も重要な人道任務になるだろうという。「共存を推進することは、コソボ、ティモール、あるいはルワンダでの地域社会や国の再生に一番必要で不可欠な基本事項です。我々は、従来この点に十分な注意を払っていませんでした」と同氏は最近の本誌とのインタビューで語った。

UNHCRは最近、崩壊した地域社会で教育、産業、保健医療など一連の共存プロジェクトが実現可能かどうかをさぐるため、ハーバード大学と共同研究を開始した。緒方氏は、難民など「人」の問題への国際社会による対処の仕方は将来大きく変わるだろうという。この試みはその変化への第一歩にすぎない。「私たちは大きな変革の時代に生きています。従来の運営方法や難民保護の方法は、今後通用しなくな

るでしょう」と緒方氏は言う。

毎日のように、世界各地で無数の人々が移動し、文字通り地球規模の人間移動が爆発的に起きている。最近の迫害から逃れてきた難民や国内避難民、放浪の末、故郷に戻る集団、より豊かな生活を求める経済難民、飢饉やハリケーンなど自然災害の犠牲者たち。こうした大規模な移動がなぜ起きるかを理解し、様々な集団の違いを見分け、各集団に固有の利益に基づいて決定を下すには、政府やUNHCRなどの専門機関に柔軟な発想と想像力のある新しい取り組みが必要とされる。

以前のUNHCRの設立記念日に、当時の高等弁務官ポール・ハートリング氏はこう語った。「ここに我々が願うのは、難民の最後のひとりが故郷に戻った、または新しい国に再定住したと伝える最後のプレスリリースを発表する時がきて欲しいということだ。世界情勢がこの機関の消滅を許してくれるならば、私は世界のだれよりも幸せに感じるだろう。20年後の今日、この願いは変わらない。だが実現の可能性は遥かかなただ。

私達は大きな変革の

緒方貞子氏は1991年2月、国連難民高等弁務官に就任。10年間にわたる在任期間はUNHCRの歴史の中でも有数の激動期となった。湾岸戦争の余波、旧ユーゴスラビアの分裂、アフリカ大湖地域の危機、コソボ、ティモールといった重大な緊急事態をはじめ、数々の危機が発生した。2000年12月の退任を前に行われたインタビューで、緒方氏はこの10年を振り返り、今後の人道的活動を展望した。

本誌 緒方さんが高等弁務官に就任した時、UNHCRは危機的状况にあったようです。士気は低く、国際社会の信用もなく、資金も乏しかった。

緒方 資金不足は相当なものでしたが（UNHCR内部には）再建への希望と決意がありました。（就任以前は）UNHCRは助言に耳を傾けようとしないう、やや尊大な組織という印象を持っていました。部外者だったからこそ、再建の過程に貢献できたと思います。私は意見に耳を傾け、学び、協議するために来たのです。

学ぶ時間はそれほどなかった。

就任後まもなく、イラク北部のクルド人問題が起こりました。切羽詰まった状況でした。トルコがクルド人の入国を拒み、多国籍軍側は人々を山岳地帯から移動させ、イラク北部に安全地帯を作ることを望んでいました。しかしそうなれば、クルド人は自国（イラク）の保護を受けられない状態になりかねません。UNHCRの従来の考え方では状況に対応できませんでした。私はこの人々を救おうと「常識的」な決断をしました。後に副高等弁務官になったジェラルド・ワルツァー氏が、これは私が下した決断で最も重要なもののひとつだと言っていました。

UNHCRは初めて軍隊（主に米・英軍）と協力して活動しました。どのような問題がありましたか？

私はブッシュ大統領に会い、米軍をすぐに引きあげないよう頼みました。ク



UNHCR / A. HOLLMANN

ルド人の安全を保障できる自信がなかったからです。大統領の返事は、「これ以上はとどまれない。帝国主義国家の頂点に立つ帝国主義者だと非難されるからだ」というものでした。「飛行禁止区域」は維持されましたが、米軍は撤退し、非常に不安定な情勢になりました。

90年代UNHCRの役割はどう変わりましたか？

人々の苦難が国際政治の主要課題のひとつとなり、その結果UNHCRが世界的に知られるようになりました。今では多くの人や組織が参加し、人道活動の世界は大変混雑してきました。

知られるようになったことでのマイナス面はありましたか？

もちろんです。政治的・軍事的な行動がとられず、人道活動が「隠れみの」として使われるようになってしまいました。ボスニアでは結果的に国際社会がセルビアに対し懲罰的措置を取りましたがこれによって避難民が増えただけでした。コソボ危機の初期も同じ図式です。アフリカ大湖地域の危機に対する世界の反応はさらにそっけないものでした。この経験から「自国の近く

で起きる緊急事態には大国はより多くのことをする」という教訓を得ました。遠方の危機には大国はある程度の関心は示しても自国の兵士を犠牲にするようなことはしないということです。

過去10年で最悪だった時期は？

1994年に100万人以上のルワンダ難民が国境を越えてザイル（現コンゴ民主共和国）に流れ込んだ時です。私たちは無力感に襲われました。

アフリカ大湖地域の危機では困難な決断を迫られ、多くの非難を招きましたが。

大量虐殺に加担した者や兵士、民兵が混在していることを理由に「国境なき医師団」がキャンプから撤退した時のことを覚えていますか？ 私は彼らに言いました。「皆さんはボランティア組織ですからどうされようと自由です。しかし私にはこの人々を保護する任務があります。過半数が女性や子どもですから、見捨てることなどできません」

今でも正しい判断だったと思っていますか？

選択の余地がありませんでした。UNHCRは多くの活動を調整しており「私の主義に反します」などという贅沢は言えません。主義は結構ですが、主義よりもはるかに大切なものがあります。それは人の命を救うことです。すぐに介入しなければ紛争が広がってしまうことを理解してもらうために、大国にもっと強く政治的訴えをするべきだったかもしれません。事実、紛争が拡大してしまいました。

後任の高等弁務官はもっと「政治的」になるでしょうか？

そう思います。人道活動・事業の責任者は、政治的決断を下す人々を動かさ

時代に生きています

なければなりません。

過去50年とこれからを比較してみてください。

当初UNHCRは自国の政府に迫害された人々を支援するのが一般的でした。多くが共産主義や独裁体制など特定の状況から逃れる人々だったので、国際社会はこの人々を受け入れました。その後、我々は植民地解放の過程にかかわるようになり、1970・80年代には冷戦による紛争の犠牲者を保護しました。ここ10年は国内紛争が国家間の戦争にとって代わりました。難民や経済移民、国内避難民が入り交じって移動し、移住の動機は一層複雑になりました。世界は、弱者や権利を奪われた人々を支援する組織をまだ必要とするでしょう。しかし、我々は新しい分野の専門知識・技術を身につけ、保護手段を見直さねばなりません。

つまり改革のことですね。

私達は大きな変革の時代に生きています。従来の運営方法や難民保護の方法、解決策は今後通用しなくなるでしょう。

こうした変革は、時代遅れという批判もある1951年の難民条約にどう影響しますか？

条約そのものはUNHCRの保護事業の中核として、今後も不変であるべきです。しかしUNHCRは各国政府や関係機関と共に、さまざまな考え方を模索し、解釈を明確にしようとする一連の協議を始めようとしています。

国内避難民についてはどうですか？

すでに国内避難民の数は難民の数を超えています。内戦が増えれば、さらに増えるでしょう。なぜ戦争を逃れた人々の一部（難民）だけを保護し、その他の人々（国内避難民）を放置して

いるのでしょうか。国内避難民の問題と難民の保護にはもっと包括的な取り組みが必要となるでしょう。

移民問題全般についてはどうですか？情報や通貨、貿易のグローバル化が急激に進みました。しかし人間の移動のグローバル化に対応する制度はまだ存在しません。国際社会は難民保護体制の強化に加え、移民管理の枠組みを設けなければなりません。

ボスニアやルワンダでの犯罪者を裁くために国際法廷が設けられました。一方、シエラレオネの内戦における犯罪者が紛争当事者による合意によって事実上赦免された例もあります。このふたつの対応をどのように調和させますか？

法廷は人道的な規範を破る人間を裁く第一段階として非常に重要です。しかし、その後も（状況を）引き続き見守ることが必要です。法廷だけでは、隣り合って暮らさなければいけない人々が和解するという現実的な問題を解決することはできません。人々は隣り合って生活し働くこと、共存することを学ばなければなりません。全面的な和解への第一歩として共存を推し進めることは、21世紀の最も重要な人道的課題になるかもしれません。

UNHCRとハーバード大学は「Imagine Coexistence（共生の創造）」と呼ばれるプロジェクトで協力していますが、どのような進展具合ですか？
現在、現場のチームがルワンダとボスニアで実験計画を行っている段階です。UNHCRはすでにこれらの国以外の場所で、和解を促進させる計画の経験を積んできました。現場の人間と学識者が協力し、理論上しっかりとして実行にも適した計画を作り出すことが課題です。

もうひとつのプロジェクトに、いわゆる「ブルッキングズ・イニシアチブ」という政策がありますね。

私はこのイニシアチブにふたつの目的を持たせていました。まず、緊急時の援助と長期的復興・再建との空白（ギャップ）を埋めるためにさらなる資金の調達をすること。そしてもうひとつは諸機関の連携を深めることです。UNHCRは、世界銀行や国連開発計画と協議を行っています。今では政府やNGOなど、誰もが参加を希望しています。しかし道のりはまだ遠いのです。具体的な対策や合同プロジェクトなどはまだ検討中です。

メディアは人道的危機に対し、一介の中立的な傍観者ではなく、非常に積極的な役割を果たすようになってきたようですね。

今ではメディアが主導権を握り、危機の際に国家の優先課題を設定したり、積極的に危機に取り組むよう仕向けたたり、あるいは「いけにえ役」を見つけたりします。私どもの活動を知ってもらうよう、メディアとは密接な関係を保つべきです。

この10年でご自身が変わられましたか？

人間の強さや残忍さ、国内政治と国際政治、事業や組織の運営について非常に多くのことを学びました。たくましくなったと思います。以前ははるかに穏やかで素直でした。たぶんもっと人柄もよかったですでしょう。

退任後は何をなさいますか？

ゆっくり休養してから、本を書くつもりです。国際政治体制の変化を背景とした過去10年間の回顧録です。

ご自身が残された業績は何でしょう？私どもが現場にいたこと。緊急事態の中で最後まであきらめなかったことです。UNHCRが何百万もの人々の生活を変えたことは確かです。

ひとこと
| QUOTE UNQUOTE |

「難民は我々のあやまちが生み出したものだ。難民の苦境は、人間としての、そして国家としての我々の行為を告発する。我々があやまちから学ぶため、そして今後あやまちを犯さないために難民は存在する」
サドルディン・アガ・カーン元
高等弁務官

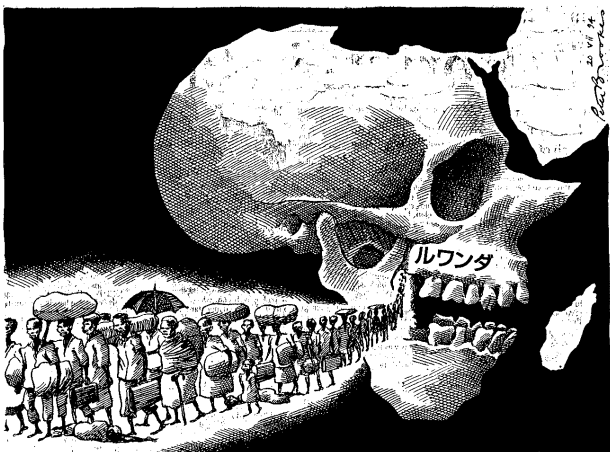
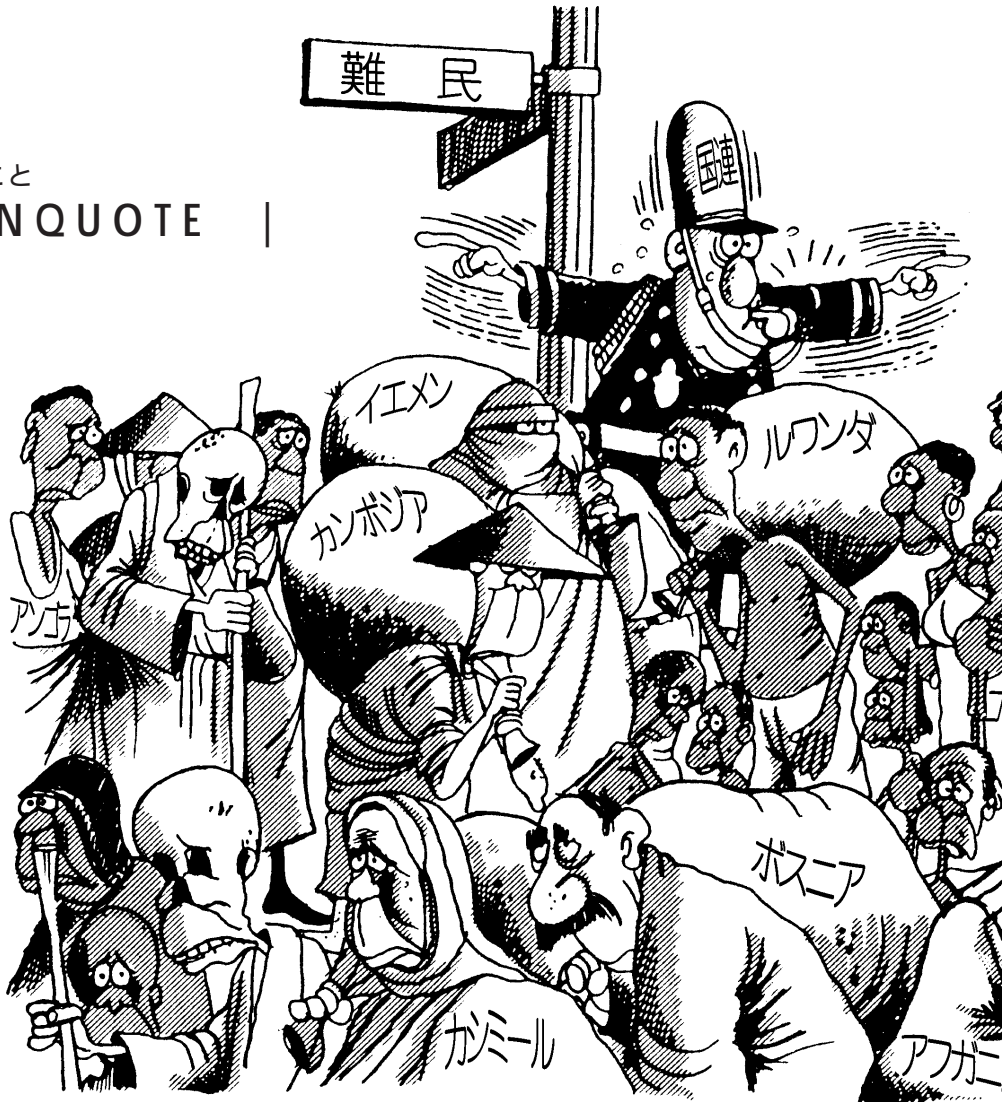
「日中は死体をまたいで歩き、夜は死体のそばで休みました」
カンボジアの惨事を逃れた難民

「おまえは最愛のものをことごとく捨て去らねばならないだろうが、これが追放の放つ第一の矢だ。他人のパンがいかに辛く、他人の家の階段の上り下りがいかにつらい道であるかを身にしみておまえは悟るだろう」
ダンテ『神曲・天国篇』（河出世界文学全集より）

「人道援助は、紛争の根本的原因に取り組む政治意思がないことを隠す手段として利用されてきた」
コフィ・アナン国連事務総長

「難民は、橋の上から川や岩をめぐらして自分の子どもを投げ落としました。家族が兵隊に殺されるのを見るより、自分の手で殺す方を選んだのです」
1997年、アフリカ中央部での目撃者による報告

「手にナタを5回振りおろされたあと、私は失神しました。そして幼い娘の叫び声で意識が戻りました。すると彼らが娘の手も切り落としていたのです」
1998年、西アフリカ・シエラレオネで毎日に行なわれた残虐行為の様子を語るシエラレオネ難民





「故郷の同胞や家族と離散した異邦人は、人々の、そして神々のより深い愛の対象となるべきだ」
プラトン

「私もそのひとりだ。自分の順番がきたのだ。他の知識人、記者、人権活動家、避難民と同じように、自分の故郷、人生、魂、祖国を捨てねばならない」
死の脅迫を受けた後、避難を決意したコロンビアの日報編集長

「難民よりも悲惨なものがあるのなら、それは庇護を受けられない難民だ」

サドルディン・アガ・カーン元
国連難民高等弁務官

「何という進歩だろう。中世なら私を焼き殺していただろうに、今は私の本を焼くだけだ」
1933年、町の広場で本を焼かれたジークムント・フロイト

「身元証明書を持たない者は、半人前の人間に過ぎない」

ゲリット・J・バン・
ハーベン・ゲートハート初代国連難民
高等弁務官

「最初に戻った人にはベッドの上で寝てもらおう。
次に戻った人間はござの上だ。
その次は土の上。
そして最後に戻った者は土の下で眠ることになる」

カンボジア難民に警告するクメール・ルージュの兵士

「人々を集団虐殺や大量殺りくから守る上で、国連が二度と失敗を繰り返さないようにすること。これが、私が最も力を入れている目標だ」

コフィ・アナン国連事務総長。
1994年、ルワンダでの集団虐殺の余波が残る中で

「寄留者を虐待したり、圧迫したりしてはならない。あなたたちはエジプトの国で寄留者であったからである」

旧約聖書 出エジプト記第22章より（新共同訳聖書）



「そうねえ、状況次第ね。
で、その団体さんたちはどこから来るの？」





写真でみる50年



1990年代初期の
ボスニア人。
この50年、
いつ、どこでも
起きうる
光景だった。

写真で見る50年
50 YEARS IN PHOTOS



少人数の職員と30万ドルの予算でUNHCRの仕事が始まった。



最初の任務は、第二次世界大戦で家を失ったままだった約100万の人々を支援することだった。



推定20万人が
オーストリアと
ユーゴスラビアへ逃れた
ハンガリー動乱は、
UNHCRにとって
1950年代中の
ひとつの転機と
なった。

UNHCRにとって
最初の
アフリカへの介入は、
アルジェリアの
対仏独立戦争によって
チュニジアと
モロッコへ逃れた
20万人への
支援活動を
組織することだった。



UNHCR / S. WRIGHT



植民地体制の崩壊により、アフリカ各地で紛争が勃発した。1960年代初期、ルワンダ難民への支援がアフリカにおけるUNHCRの活動の大きな部分を占めていた。30年後と同じように。



この時期、タンザニアなどの庇護国で難民の農村部への定着計画が成功を収めた。

UNHCR / T. PAGE





1970年代初期、1000万もの人々が東パキスタンからインドへ逃れた。一度に起きたものとしては、現代史上最大規模の強制された移動だった。



© S. SALGADO

1970年代後期以降600万以上のアフガニスタン人が国外へ逃れ、首都カブールを含む国の大部分が破壊された。

© S. SALGADO





1970年代半ば以降、ベトナム戦争による影響のため300万もの人々がインドシナ半島を脱出した。そのうちの約250万人が新たな定住先を見つけたとされている。



1980年代、中米諸国で弾圧の悪循環が始まり、このメキシコのグアテマラ難民のように、200万人が故郷を逃れた。



UNHCR / M. VANAPPELGHEM



© M. KOBAYASHI

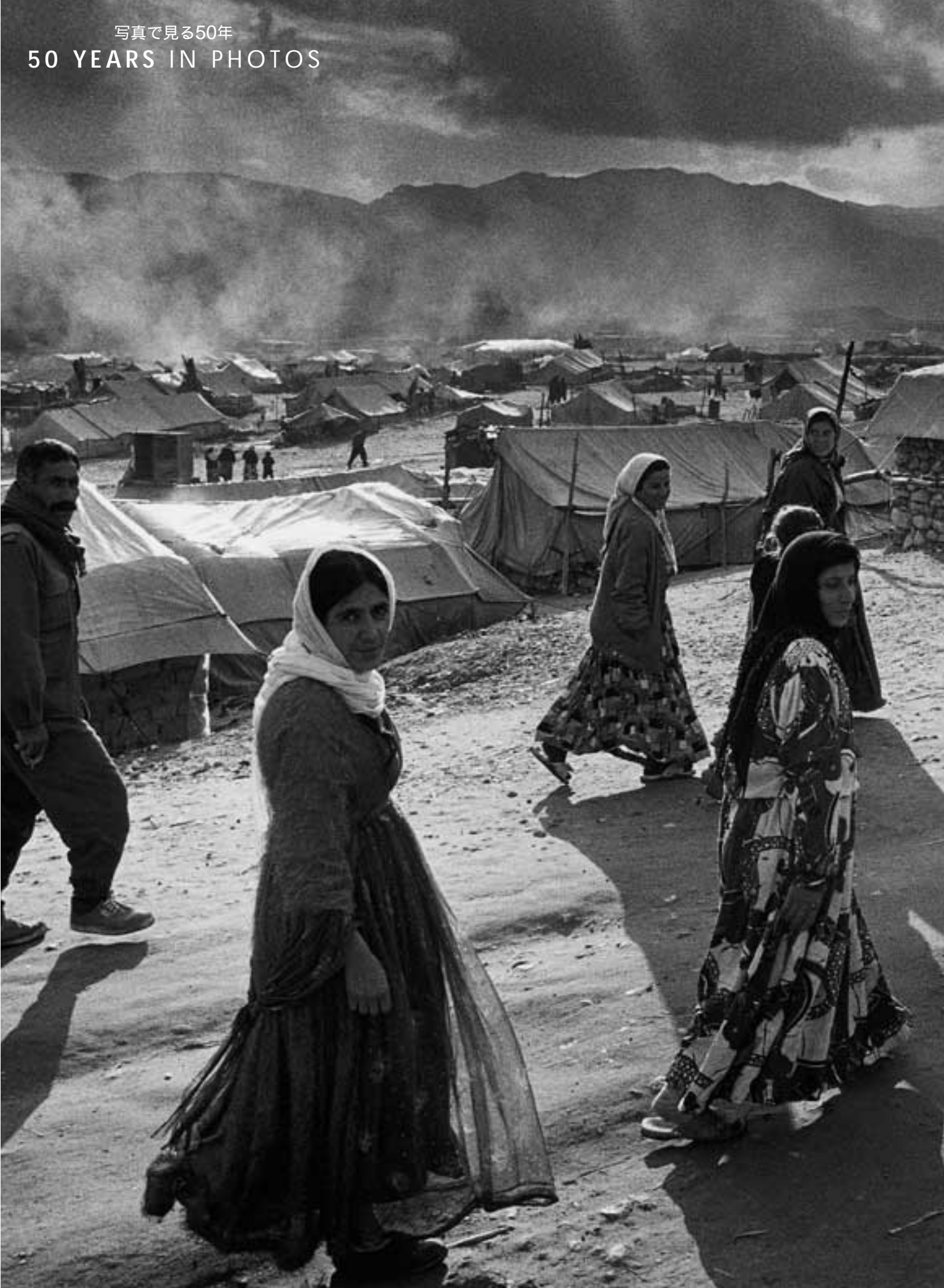


UNHCR / A. HOLLMANN

1980年代初期、世界の難民の半数はアフリカ難民だった。「アフリカの角」地域では数百万人が干ばつを逃れた。大陸の反対側ではモザンビーク難民が隣国マラウイの学校で学んだ。

写真で見る50年

50 YEARS IN PHOTOS



湾岸戦争の余波で、イラクに住む
クルド人数十万人がイラク北部に
閉じ込められた。





UNHCR / K. GOOI

何年もの間、国外に逃れていたカンボジアの人々が1992年から93年にかけて祖国での新たな生活に戻り始めた。しかし、ネパールのキャンプで暮らす10万人近いブータン難民は、先の見えない状態に置かれたままだった。



UNHCR / A. HOLLMANN



UNHCR / L. TAYLOR

西アフリカでも
難民危機が発生した。
1990年代初期、
100万近いリベリア人が
家を追われ、
数十万の
シエラレオネ難民も
祖国を逃れた。
水を媒介とする
伝染病を防ぐため、
可能な限り
清潔な飲料水が供給された。

写真で見る50年

50 YEARS IN PHOTOS



1994年に起きたルワンダでの大量殺害後、大量の難民が近隣諸国へ逃れ、大規模なキャンプが設営された。





1990年代初期、
バルカン半島から逃れた推定70万人が
西ヨーロッパで庇護された。
しかし、スペイン沖で発見された
北アフリカ出身者のように、
西側諸国を目指す難民の数が増え続けるにつれ、
先進諸国は庇護手続きの運用を厳しくし始めた。



UNHCR / A. HOLLMANN

中央アジアの国タジキスタンで内戦が勃発すると、内戦で荒廃しているアフガニスタンにさえ2万人が逃れた。UNHCRの革新的な計画により、この医者と患者も含め、ほとんどの人々が1995年半ばまでに帰郷した。

ソ連の崩壊後に誕生した国々のうち数カ国が、武力紛争と難民の移動に悩まされた。コーカサス地方北部のイングーシ共和国は、このブリエーボの共同生活センターで暮らす人々を含め、イングーシとチェチェンの避難民を多数受け入れた。



UNHCR / T. BOLSTAD



© S. SALGADO

1999年春、
100万人近い人々がコソボから逃れたか、
あるいは無理やり追い出された。

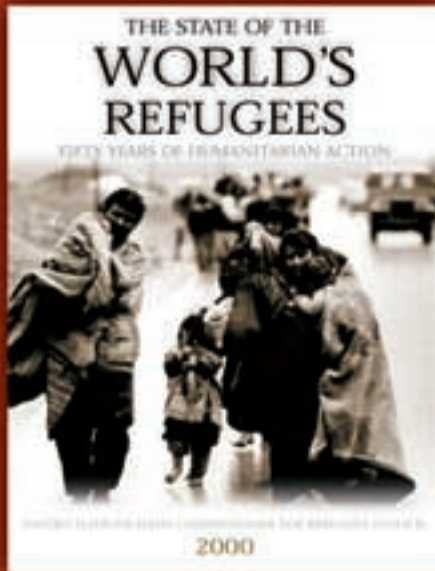


数カ月後、コソボの人々が家に戻ってみると、
あたり一面が破壊し尽くされていた。



UNHCR / N.KOBAYASHI

20世紀を締めくくったのは
東ティモールからの難民流出だった。
国際部隊によって秩序が戻ると、多くの避難民が帰郷した。



世界難民白書 人道行動の50年史

難民問題で世界の主導的な機関であるUNHCRが、過去50年の重大な難民危機、そして強いられた移動という問題に対する国際社会の対応の変遷を検証する。

難民や避難民は、迫害や武力紛争、人権侵害という、自分の力ではどうしようもない出来事の犠牲者だ。またこうした人々は世界の安全と世界政治に影響を及ぼす重要な要因として広く認識されつつある。1999年だけで、コンボ、東ティモール、チェチェンで100万人以上が家を追われたことから、強いられた移動の問題は21世紀における国際社会の大きな懸案となることは明らかだ。

本書は国際難民法の発展と、難民・避難民を保護する専門機関の設立の経緯を説明し、UNHCRが50年前の設立時から

現在に至るまでかかわってきた重大危機を振り返る。第二次世界大戦後のヨーロッパにおける大量の難民に始まり、1956年のハンガリーからの難民流出、アフリカの脱植民地化の中で起こった危機、1971年のバングラディシュにおける緊急事態、1970年代に始まったインドシナ難民の止めどない流出、そして1980年代のアフガニスタン、「アフリカの角」地域や中米での長期紛争がもたらした大量の難民流出などである。

1990年代に起こった問題では、旧ソ連諸国における住民の国内移動、湾岸戦争直後の北イラクからのクルド人の流出、厳しさを増すヨーロッパと北米の庇護政策、バルカン半島、アフリカ大湖地域、東ティモール、カフカス地域での危機が取り上げられている。

最新版『世界難民白書』の中で、UNHCRは「強いられた移動」という問題に永続的な解決策を見い出す必要を強調し、人間の安全保障なくして平和と安定はありえないと主張する。

英語版発行 2000年11月

日本語版 時事通信社より2001年3月出版予定

アルバニア語版
UNHCR
Rruga Donika Kastrioti
Tirana, Albania
e-mail:
bolzoni@unhcr.ch

アラビア語版
UNHCR
13, El Fellah Street
Mohandiseen
Cairo, Egypt
e-mail:
areca@unhcr.ch

中国語版
1-2-1, Ta Yuan Diplomatic
Office Building
14 Liangmahe Nan Lu,
Beijing 100600
P.R. China
e-mail:
chibe@unhcr.ch

英語版
Oxford University Press
Great Clarendon Street
Oxford OX2 6DP
United Kingdom
e-mail:
sellsj@oup.co.uk

フランス語版
Editions Autrement
Service de presse
17, rue du Louvre
75001 Paris, France
e-mail:
mith@unhcr.ch

ドイツ語版
Verlag J.H.W. Dietz
In der Raste 2
D-53129 Bonn, Germany
e-mail:
info@dietz-verlag.de

ギリシャ語版
UNHCR
23, Taygetou Str., 15452
Paleo Psychico
Athens, Greece
e-mail:
Kehayioy@unhcr.ch

ハンガリー語版
UNHCR
Gyimes utca 3/B.
1126 Budapest, Hungary
e-mail:
hunbu@unhcr.ch

イタリア語版
ACNUR/UNHCR
Via Caroncini 19
00197 Rome, Italy
e-mail:
dinapoli@unhcr.ch

日本語版
時事通信社
〒100-8568
東京都千代田区
日比谷公園1-3
e-mail:
publish@jiji.co.jp

ポーランド語版
UNHCR, Al. Roz 2,
00-556 Warsaw, Poland
e-mail:
polwa@unhcr.ch

ポルトガル語版
CPR
Bairro do Armador - Zona
M de Chelas
Lote 764 - Loja Dtª.
1900 Lisbon - Portugal
e-mail:
cpr@mail.telepac.pt

ロシア語版
UNHCR
6, pereulok Obukha
103064, Moscow
Russian Federation
e-mail:
soboleva@unhcr.ch

スペイン語版
ACNUR
Av. Gral Peron 32, 2º
28020 Madrid, Spain
e-mail:
spama@unhcr.ch

