

# 難民 Refugees

Number

28

2004年第1号

UNHCR  
ニュース

United Nations  
High Commissioner  
for Refugees

Operation Report

コソボ

## 忘れられかけた 難民問題



スーダン難民のチャドへの  
流出、続く



UNHCR

国連難民高等弁務官事務所

# Contents

- 3 **Operation Report**  
**コンボ**  
**忘れられかけた**  
**難民問題**
- 5 **Partnership in Action**  
**アフガニスタン**  
**北部サリプル州での活動報告**
- 6 **Domestic Asylum in Japan**  
**より幅広い移民の移動の中での**  
**難民の保護**
- 8 **難民法 第8回**
- 9 **Guest Column**  
**報道する側、報道される側**  
**元朝日新聞社編集委員 百瀬和元**
- 10 **Staff Profile**  
**私とUNHCR 第8回**
- 11 **Interview**  
**UNHCRフィールド安全対策官**  
**ジョン・キャンベル**
- 12 **From "Refugees" Magazine**  
**2003年をふりかえって**  
**大変な世界だったが、よく活動した1年**
- 14 **Information**  
**UNHCR執行委員会 開催**  
**ルード・ルベルス高等弁務官、再選**  
**書籍紹介「母さん、ぼくは生きてます」**
- 15 **News**  
**スーダン難民、続く緊急事態**  
**UNHCR、「人間の安全保障基金」を**  
**通じ、ザンビアでの活動に対する拠出、**  
**約120万米ドルを受ける**
- 16 **日本と庇護**

難民  
Refugees  
Number28  
2004年第1号



表紙写真  
過去の記録写真から

メイン(モノクロ)  
コンボ難民。12万人がたった2週間の間にマケドニアの国境に逃れてきた。多くは着のみ着のまま強制的に家から追い出された人々だった。1999年 UNHCR/R.LetMoyné

上 タイにあるミャンマー難民キャンプ。ここでは10万人近くが暮らしている。2004年 UNHCR/R.Hakozaki

下 チャド東部に逃れてきたスーダン難民の子どもたち。国境付近は、砂嵐や民兵による攻撃など非常に危険で、難民キャンプへの移送が急がれている。2004年 UNHCR/H.Caux

## Message from the Editor

3月8日、世界60か国の代表が集まった国際会議において、200万人のアフリカ難民および大量の国内避難民の自主帰還と持続可能な再定着をめざす検討委員会の設置が承認されました。

ルード・ルベルス高等弁務官は、「委員会は、この課題に関心をもつ友人たち、アフリカ諸国やその他の政府、アフリカ連合(AU)、国連機関、NGO(非政府組織)によって構成されている」と、歓迎の意を表しました。代表団からは「これで互いの官僚主義の壁がなくなり、協力と包括的なアプローチが可能になった」、「社会・経済的な再定着は、平和プロセスにとって細心の注意を要する期間にあたる。誤ると取り返しのつかない結果を生むからだ」などの発言がなされました。

この委員会の設立によって、長期化しているアフリカの難民問題に終止符が打たれる期待が高まっています。

掲載記事の転載をご希望の方は、事前に下記のUNHCR広報室にご相談下さい。なお、転載の際には、記事の全文掲載をお願いします。

### お知らせ

UNHCR駐日地域事務所はホームページを開設しています。ぜひご活用下さい。資料紹介もあり、ホームページから電子メールでのお申し込みも可能です。

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

### 資料に関するお問い合わせ先

UNHCR(ユール・エヌ・エイチ・シー・アール)  
東京事務所 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(広報室直通)  
FAX 03-3499-2273

### その他のお問い合わせ先

TEL 03-3499-2011(代表)

### UNHCRニュース

「難民 Refugees」No.28 2004年3月  
発行人 ビルコ・コウルラ  
編集 浅羽俊一郎、箱崎律香、大川宝作、野中聖子  
デザイン 鈴木俊秀  
制作 (株)トライ

UNHCRの援助活動は皆様のご寄付に支えられています。ご寄付は郵便振替にてお願いいたします。  
口座番号 00140-6-569575  
加入者名 HCR協会  
(手数料加入者負担)

破壊された家屋が再建され、避難していたセルビア人家族が帰ってきた。  
UNHCR/T.Buckenmeyer



# KOSOVO

## Operation Report

## コソボ

# 忘れられかけた難民問題



### 民族闘争

1999年NATO（北大西洋条約機構）軍の武力行使により、現セルビア・モンテネグロのコソボ自治州からセルビア勢力が撤退し、ミロシェビチ政権の迫害から逃れていたアルバニア系コソボ難民が、大量に自主帰還を始めた。人道援助の柱として、UNHCRが指揮をとり、NGO（非政府組織）も関わり、帰還民への国際援助が行われた。以前に同じバルカン半島で勃発した旧ユーゴスラビア紛争で蓄積した援助活動の経験もあり、他の国際機関の迅速な協力により、一人も凍死させずに1999～2000年の冬を越すことができた。コソボ自治州はNATO軍介入後、安保理決議に基づき、UNMIK（国連暫定行政ミッション）とKFOR（NATOコソボ部隊）の保護の下で、復興が開始された。しかし、セルビア政権の弾圧から解放されたアルバニア系住民の積年の屈辱的な感情、そして、セルビア人に対して長い間秘めてきた憎悪が、一気に暴力として吹き出てしまった<sup>32</sup>。それは平和維持軍が安易に鎮められるものではなく、約20万人の少数派の住民がコソボから避難を強いられた。それから4年経つ現在も、コソボの少数派住民<sup>33</sup>は国内避難民（IDPs）あるいは難民としてセルビア・モンテネグロ<sup>34</sup>や近隣諸国（マケドニアなど）に庇護や国際保護を求めているのが現実である。

### 紛争の傷跡

当初のアルバニア系帰還民を重視する援助活動から大転換し、現在はアルバニア系、セルビア系、またロマ系などの少数派住民が共存しあう、法と秩序に基づく多民族社会の構築に、国際社会は力を注いでいる。

コソボでのUNHCRの活動は従来の任務とは異なり、庇護国に対する難民の保護を求めるのではなく、出身国や出身地での恒久的解決に導く環境作りである。5つの現地事務所を設け、UNHCRは難民の組織的（集団での）帰還を図っている。この政策は、いくつかの組織的帰還を重ね、少数派住民の安定性をコソボに浸透させ、難民たちが国際社会の力を得ずに、近い将来自発的に帰還することが狙いである。しかし、紛争が終結したからといって、大量に流出したコソボ難民はたやすく帰還できるものではない。紛争によって民族の



コソボ・プリシュティナ事務所  
保護官

### 上野隆之

Profile

うえのたかゆき

1970年東京生まれ。ジョージ・メイソン大卒。ジョージ・ワシントン大にて国際関係、国際人権法の修士号取得。1997年5月JPO<sup>31</sup>としてイランUNHCRアフワ・ズ現地事務所に派遣

される。その後、テヘラン事務所を経て、2000年には、同国中部のアラク審査センターでチームリーダーとしてアフガン難民審査を担当。2001年から、UNHCRの正規職員として同国ウルミエ事務所でクルド難民の保護を、12月からコソボ・プリシュティナ事務所に。UNHCRに就職した理由は、紛争解決、人権擁護に興味を持ち国際貢献したかったため。



KFOR NATOコソボ部隊とコソボ警察の護衛の下、帰還するセルビア系国内避難民。2003年12月。ノボセロ・ヨロピツァ州 UNHCR/T.Buckenmeyer

対立が表面化し、コソボ全体が深い傷跡を負い、多民族間の真の和解までになかなか至れない事実が大きな障害になっているのである。その根底には、互いに過去の人権侵害や紛争時におきた残虐行為など、いわゆる過去の犯罪がいまだに公正に処罰されてないという思いがある。この現状での帰還活動においては、たとえば4～5世帯の帰還でも、国内避難民がコソボに戻りたいと意思を示してから実際に帰還するまでに平均約一年かかってしまう。

### 難民の持続的帰還

難民の帰還数でUNHCRの実績をはかる傾向がよくあるが、そこには数字では表せないUNHCRの職員や帰還に携わる「アクター（主体）」<sup>注5</sup>の忍耐強い努力と貢献があることを忘れてはならない。ただ紛争で破壊された家屋を再建すれば難民が戻ってくるという訳ではない。まず、UNHCRの職員の交渉術が必要とされ、多数派のアルバニア系住民の受け入れの理解を取りつけなければ、少数派住民の持続的帰還には至らない。それだけではなく、帰還後、子どもたちが学校に不自由なく通えること、また医療や公共施設をアルバニア系と平等に使用できることも大きな要素である。その上、少数派住民だけに偏る国際支援と見られれば、アルバニア系からの抵抗もあり、帰還活動はうまく進まなくなる。そのためには、道路の舗装や学校の建設を各帰還プロジェクトに盛り込み、少数派住民の帰還は、受け入れる多数派のコミュニティーにも利益をもたらすと認識させることが欠かせない。このような組織的な帰還がスタートした2000年からの帰還民の総数は、9744人に上る。現在のコソボの情勢を見れば、決して少なくない<sup>注6</sup>。

### 忘れられかけた紛争解決

当時、世界中の注目を浴びたコソボ紛争には、欧州の「裏庭」でもあるコソボからの西ヨーロッパへの移住者を削減したいという思惑もあり、膨大な支援金が注がれた。そのコソボも今やあまりニュースに取り上げられなくなり、国際社会の注目はイラクなど、他の紛争地域に移り変わった。国際社会からの援助には「援助・抛出疲れ」が見られる。また、コソボの人々の間でも不満や将来への悲観的な見方が浮き彫り

になっている。それには紛争で大きな打撃を受け、その上、社会主義国家から市場経済に移り変わろうとしているコソボ社会の大変動も影響している。その複雑さはUNHCRの活動にも影響し、毎日の仕事で難民の帰還を履行する上で感じた。

### 欠かせない国際支援

日本も、戦後、長年の国民の努力や忍耐、そして国際社会の支援があって復興したように、紛争終結から4年を経たコソボも、今後5年が正念場と言ってもいいだろう。いまだに、少数派住民の家屋への放火や投石などの攻撃も絶えず、少数派住民の抜本的な安定性は満されていないが、以前と比べれば彼らに対する暴力行為は大分減っている。それは徐々にアルバニア人が、セルビア人や他の少数民族に対して寛大な気持ちで接し始めたからだ。6～7割の失業率と不景気に見舞われ、難題は山積みだが、明るい兆しも見えてきている。最大の変化は、2002年にコソボ暫定政府が発足し、国連から権限を委譲され少しずつコソボの人々が自己決定への道を歩み出したことだ。

その中で、人権を尊重し、少数民族を受け入れ、共存していく社会の構築がコソボの安定をもたらすという認識が、アルバニア系政治家や知識人の中で増えていることである。また、UNHCRが取り組んでいる国内避難民の帰還活動や難民の恒久的解決の追求がコソボの平和構築に大いに貢献していることも事実だ。これまで国際社会がコソボに費やした援助を、より活かすには、忍耐強い長期的な支援が不可欠で、これは、バルカン半島に安定をもたらすことにもなる。そのためコソボでUNHCRの職員が成し遂げなくてはならないことはまだまだ多いのである。



コソボ紛争で破壊された家屋。いまだに修復されていないため、700～800世帯のロマ系住民が帰還できず、他所に避難している。 UNHCR/T.Buckenmeyer

注1: 各国政府が人件費を負担して、国連職員をめざす35歳以下の若者に国際機関での職務経験を提供するというもの。日本では、外務省国際機関人事センターがこの事業を実施。

注2: セルビア・モンテネグロでは少数派住民だが、コソボ自治州では、多数派であるアルバニア系住民。その反対に、コソボでは少数派のセルビア系住民。

注3: セルビア、ロマ、アシカリア、エジプシャン、ボスニアック、ゴラニ（スラブ系ムスリム）系住民。

注4: ユーゴスラビアの崩壊後もセルビア、モンテネグロ両共和国は「ユーゴスラビア連邦」として残るが、2003年2月に国家連合に移行。

注5: 機関や組織。UNMIK、他の国際機関、国際NGO、コソボ暫定政府などをさす。

注6: 少数派住民の帰還数: 2000年 1906人、2001年 1453人、2002年 2756人、2003年 3629人。



養鶏事業に参加する女性  
写真提供：ピースウィンズ・ジャパン

ピースウィンズ・ジャパン  
アフガニスタン駐在代表

## パトリシア・ガルシア



# アフガニスタン 「北部サリプル州での活動報告」 ピース ウィンズ・ジャパン

ピース ウィンズ・ジャパン (PWJ) は2001年からアフガニスタン北部のサリプル県で活動しています。サリプル県の人口は約47万人。山間にあるため、特に支援の届きにくい地域です。

サリプル県では長期にわたる干ばつのため、多くの国内避難民 (IDPs) が発生していました。PWJはこうした人々に対して2001年冬に、テントや毛布、生活物資などを提供する緊急支援を開始しました。その後、2002年の春にはその大部分が元の村に帰還。人々の帰還とともにPWJの活動も、村での生活改善を支援する復旧・復興支援へと移行していきました。

## シーラム地域での道路建設

国内避難民キャンプで暮らしていた人々の主な帰還先の一つが、現在PWJがUNHCRの契約実施機関として活動しているシーラム地域です。この地域は、高原や丘、窪地に点在している約85の村々から形成されています。ここの大きな問題の一つは、整備された道路がないこと。主な交通手段はロバと馬です。利用できる道路と交通手段が限られていることで、多くが貧しい農家であるシーラム地域の人々は、帰還後も困難な状況に直面しています。

大都市から離れれば離れるほど物価が高くなるため、サリプル県中心部とシーラム地域とでは、後者の方が生活物資の入手にかかる負担が大きくなっています。一方で、大都市に出る手段をもたない農民たちは、収入源となる野菜や果物

を、規模が小さく価格も安い村の市場やバザールで売らざるを得ない状況にあります。このように、高い値段で生活物資を購入し、安い値段で農作物を販売していることで、シーラム地域の農民たちの生活はますます困窮していきます。

このような状況を改善するため、PWJは2003年7月にバガウィ村とカダムジョイ村の間、約20キロに亘る道路の建設プロジェクトを開始しました。この道路が完成すると、シーラム地域の85の村々で暮らす人々と、サリプルの中心街がつながることになります。現在までに13キロの建設が終了し、2004年1月までに残りの道路も完成する予定です。

道路のうち建設が終了した区間では、すでに自動車の人や物資を積んで走っています。この地域では、難民キャンプや国内避難民キャンプから帰還した村人の数が多かったために多数の国際的なNGO (非政府組織) が支援にあたっていますが、PWJの建設した道路はこれらのNGOの活動地域へのアクセスを容易にするといった効果もあります。

また、このプロジェクトにともなう業者の雇用によって、村人は収入を得ることもできています。このように、道路



工事が進むサリプルの道路  
写真提供：ピースウィンズ・ジャパン

建設プロジェクトは、人々の生活を大幅に改善するものとなっています。

## 女性のための養鶏プロジェクト

もう一つ、PWJがUNHCRと契約を結んで行っている活動が、女性のための収入向上プロジェクトです。PWJは2003年7月、女性たちが共同で管理する最初の養鶏場をサリプル県に開設しました。このプロジェクトはPWJが2002年から行ってきた、未亡人や母子家庭などといった社会的に弱い立場にあるアフガン女性を対象とした養鶏トレーニングの経験を引き継ぐものです。

PWJの職員はまず、約3000羽のための鳥小屋を建設しました。その後、プロジェクトの一環として、訓練を受けた女性たちが養鶏場を管理し (給餌、健康管理、繁殖、鶏肉や卵の販売)、事業を進めています。ここで生産された鶏肉や卵は地域の住民に販売されるほか、市場でも販売されます。この施設は、サリプル県の女性たちに収入向上の機会を提供するだけでなく、地域社会の安定にも貢献しています。

このプロジェクトを始めて以来、地域社会からの反応はとても積極的なものとなっています。PWJの養鶏プロジェクトに参加し、現在もこの養鶏場を使用しているサリプルの女性たちのインタビューからも、このプロジェクトが非常に良い結果を生んでいることが分かります。多くの女性が、以前には持っていなかった技術を身につけたことをプロジェクトの成果として挙げました。また、収入を得られるようになったことで家計が安定し、家族のための食糧などを確保できるようになったことが嬉しいと答えた女性もいました。

PWJは、こうした声を励みに、これからも支援活動を続けていきます。

(2003年12月末 記)

# より幅広い 移民の移動の中での 難民の保護

UNHCR駐日地域代表

## ピルコ・コウレラ



2003年12月1日  
法務省入国管理局主催の  
「第17回 東南アジア諸国  
出入国管理セミナー」にて

今日の人口移動は開発途上国から別の開発途上国に向かっている場合が多い。一方、先進諸国は、移民に対する幅広い入国管理措置を次々と考え出し、さらに庇護希望者の受け入れにも消極的になっている。

UNHCRは、国家が主権を行使して自国の領土に入ろうとする人々あるいは自国の領土内での人々の移動を、管理する権利があることを十分認識している。「不正規な移民(irregular migration)」は国家にとってだけでなく、ある国から他国へ移動しようとする人々にとっても多くの悪影響をもたらす。同時にこれまで導入されてきた不正規な移民の取締り措置に、私どもは多くの懸念を感じている。

入国管理は、本質的には無差別的

な性格のものであり、自らの生活水準を改善するために入国管理を回避して入国しようとする人々を防ぐことを主な目的として作られている。しかしその過程で、こうした措置は、出身国で迫害を受ける十分な理由のある人々、そして最近増加している第一次庇護国においても安全を確保できない難民の移動も妨げている。そこでUNHCRは、不正規な移民への対策によって、国際的保護を必要とする人々が庇護手続きへのアクセスを奪われるべきではないと強く訴えている。現実的かつ合法的な移民制度が十分に整備されていないことが、難民以外の人々が庇護手続きを利用して入国しようとする誘因になっている。それが彼らにとって、入国を果たし滞在できる唯一のチャンスだからある。

さらに人間の安全保障という概念を作り出したことを取っ掛かりに安全保障の議論を拡大するのも重要である。難民問題において、安全保障の問題はより幅広い視野から総合的に検討する必要がある。この問題の解決は人道機関の能力をしばしば超え、国際社会における他の主体の行動にかかっている。

たとえば犯罪者に法の裁きを加えること、とりわけテロ犯罪の容疑者や実際にテロに関与した人物を刑事

訴追することは重要である。その一方で、テロリストをはじめ国家の安全保障を脅かす恐れがある人物を国外追放という形で排除することを重視することが、さらに大きな問題を生んでいる。なぜならこうした人々には「除外規定」が適用され、難民法には該当しないかもしれない。その一方で、中には拷問を受ける恐れが極めて高いために、人権法のもと保護されるべき人がいるかもしれない。

一般市民に与えるイメージへの配慮も極めて重要である。難民保護をテロリストの隠れみのと考えるのは法的にも誤りであり、事実による裏づけもない。しかも庇護希望者と難民を市民が中傷することにもなる。難民は人権侵害や紛争の犠牲者なのである。難民の保護に値しない人物がいた場合は、1951年「難民の地位に関する条約」(難民条約)の除外規定に基づき立証されるべきなのだ。

実際、庇護システムが機能すればより効果的な安全の確保につながるだろう。というのも庇護手続きによって、不法入国者やあるいはパスポートなしに偽造したもので入国した人々の身分をはっきりさせるからである。また1951年「難民条約」の公正かつ賢明な適用は、外国人排斥感

情を取り除き、難民と受け入れ社会の間の緊張を緩和するカギにもなる。したがって庇護問題に対する意識を高め、難民と難民が生み出された背景、そして保護原則に対する理解を浸透させる努力を十分にすることがある。

さまざまな理由で移動する人々の中の難民と呼ばれる人々の保護は、適切な入国管理政策の策定を各国に促すことによって達成可能である。それは、難民保護を妨げず、かつ庇護制度の負担を軽減することで、前向きな庇護環境を整えるものでなくてはならない。

2002年度のUNHCR執行委員会が承認した「難民保護への課題」の行動計画には、庇護・移民の関係のより適切な管理に直接関係する目標が含まれている。ここでは取り組むべき5つの課題を挙げる。

庇護希望者と難民の認定改善とそのための適切な対応。(より幅広い文脈での入国管理における保護へのアクセスを含む)

密出入国と人身取引を取り締まる国際的努力の強化

庇護と移住の関係に関するデータ収集と研究の改善

不正規または二次的移動<sup>注</sup>の軽減

国際的な保護を必要とする人々は、他の理由で移動している人々とは適切に区別されなくてはならない。難民の身分の適切な判断には、保護を求める十分な根拠を公正かつ客観的に評価するプロセスが必要である。ここで難民を保護する国の責任の質と範囲は、法と実務の両方に照らして決定される。その責任を果たす方法にはある程度の柔軟性が認

められるが、一定の根本原則は決して譲ることができない。「ノン・ルフルマン原則(生命の危険のある国への難民の強制送還禁止)」と無差別の原則もその一部である。国際難民法では、庇護申請を受理した国家は、直ちに当該庇護希望者の入国に関し、少なくとも一時的に保護の責任を担うことが求められている。

密出入国や人身取引を効果的に抑制するには、管理的な措置のみでは不可能である。合法的な移住制度をもっと利用しやすくすると同時に、国際的な保護が不要と判断された人々の送還を確かにすることで、庇護手続きが、儲けを狙う密出入国業者や人身取引業者から狙われることもなくなってゆくだろう。(原文は英語、その要約)

注: すでにある国で保護を受けている難民や庇護希望者が非合法的な形で別の国に移動すること。

## 「難民保護への課題 (Agenda for Protection)」出版

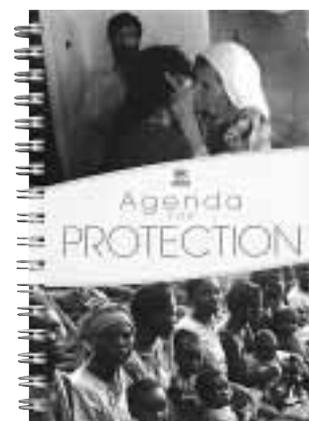
「難民保護への課題」は、UNHCRの主催した「難民保護に関する世界会議」において、政府、政府間機関、NGO(非政府組織)、難民法専門家などが18か月間にわたり協議し、そこで合意されたものを各国政府とUNHCRが共同採択したものである。これは世界の難民・庇護希望者への保護を改善する上で、実践的な行動計画であり、UNHCR、政府、NGO、その他のパートナーの具体的な行動指針として作成された。

特に、難民保護に携わる関係者の多角的な関与と協力によって利益を得

られる懸案事項や活動に焦点を当てている。UNHCRの一部の政策方針の方向性や活動計画を確認しつつ、各国政府やパートナー機関が、難民保護制度の理念を守り、強化する役割を果たすよう求めている。

課題は、条約加盟国の宣言と行動計画の2項からなる。行動計画では関連する6つのゴールに沿った具体的な目的と活動を明らかにしている。主なゴールとは、まず、1951年「難民の地位に関する条約」と1967年「難民の地位に関する議定書」に定められた条項の実施強化。次に、「より幅広い移民の移動の中での難民の保護」、そして「より公平な負担と責任の分担、難民の受け入れと保護を行う能力強化」など

である。詳しくはUNHCRホームページ(<http://www.unhcr.ch>)をご覧ください。  
\*「難民保護への課題」は仮訳です。





ハーバード大学  
ロースクール  
客員フェロー  
(法学博士)

あら かき おさむ  
新垣 修

難民法  
第8回

# 新たな難民認定制度 に向けての提言

新たな難民認定制度は、難民を誤りなく認定し、彼女ら／彼らの人権を確実に保障する装置となることを基本に構想されなければならない。たとえば、第一次審査と異議審査の二段階から構成される制度が考えられよう。第一次審査機関については、法務省などの政府機関が管轄するか、その他の独立専門機関が設立されるかという選択肢がある。難民認定を行う者（以下、認定者）の中立性という理想を貫徹するならば、第一次認定機関も出入国管理行政担当組織から独立していることが望ましい。他方、異議審査機関が健全に機能する限り、第一次審査が関係省庁内で行われたとしても、正確な認定という目的は最終的に達成され得る。もっとも、現行の制度においては、法務省内の管轄部課および関係者間で業務と決定権が分散しており、実際の意思決定の行程が不鮮明となっているようにも見受けられ、この点、改善のための検討を要しよう。新制度では、たとえば1件の審査において、公式の認定者（たとえば法務大臣）の代理人1名に難民の地位の申請者（以下、申請者）に対する聞き取りを委任すると同時に、認定／不認定の実質的権限を与えるべきである。また、第一次審査に従事する公務員は系統

昨今、日本では難民認定制度の改正が議論されている。現行法における課題がどのようなものであるだろうか。本稿は、「新たな難民認定制度の確立」(『自由と正義』No.53 2002年 94-97頁)の要旨である。UNHCRの見解については、ホームページ(<http://www.unhcr.or.jp>)の「難民認定制度について」の欄を参照。なお、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」は、2月27日、第159回国会に提出された。



的かつ徹底した研修を受けるべきであるし、難民認定の複雑さと難しさゆえに、<sup>ひんぱん</sup>頻繁な人事異動によって専門家の育成が阻まれてはならない。

新たな難民認定制度では、独立した異議審査機関が設立され、第一次審査機関で不認定処分となった申請者には、そこで異議を申し立てる権利が保障されるべきである。異議審査機関および認定者は、中立で偏見を持たず、かつ独立性を有している必要がある。異議審査機関の認定者は、出入国管理行政や外交業務から切り離されていなければならない。また、人事や運営面でも独立していなければならない。さらに、難民の定義を解釈する知識と能力、証拠収集の技術、公正に異議審査を行う意思を備えた専門組織、専門家集団でなければならない。

またこの機関は、国際基準に接近できるのみならず、国際難民法の発展に積極的に貢献するものでなければならない。以下、本稿では便宜上、この機関を「難民の地位異議審査局」と名付けておく。

難民の地位異議審査局の主要構成員は難民認定を行う職員（以下、認定官）であり、その任務は個別の異議申立に係る審査と決定である。認定官には、聞き取り調査能力、証拠分析能力、国際条約を実行する能力など、十分な資質と高度な技能が要求される。したがって、彼女ら／彼らは、難民法の知識と実務経験、語学の熟達度、異文化理解の能力などを評価するための客観的な基準に従って選考・任命されるべきである。

個別の申立の審理に必要となる国別情報などの収集は、難民の地位異議審査局の任務の一つである。外部情報の収集の任務は認定官の職務（聞き取りによる取

り調べ、解釈および適用）から分け、専任の情報調査官を配置することが必要である。情報調査官は、申立人の出身国の一般人権状況だけでなく、申立中の事件を裏付ける具体的データを発見し関連情報を探索するなど、個々の難民申請に特化した調査も行うべきである。

難民の地位異議審査局での聴聞および審理手続きでは、聴聞を受ける機会、不利な証拠に直面する機会などの適正手続きが保障されるべきである。加えて、申請者へ制度への実質的なアクセスを実現するとともに、立証活動や適正解釈の確認に際してUNHCRや研究機関などの協力関係を築く必要もある。

このような制度実施において、透明性は欠かせない要素である。処分の内容は、書面などにて公表されなければならないが、申請者の匿名性は守られるべきだろう。他方、認定者側の事実・証拠評価や情報分析のあり方、認定者側が採用した法的解釈とその根拠、結論に至るまでの論理過程について、専門家を含む第三者が、客観的に認識・評価できる程度の質は保たなければならない。さらに、UNHCR職員などから成る、認定機関の業務を査定するためのオンブズマン<sup>注</sup>・チームの形成を提唱したい。このチームには、実際の聴聞や認定作業を適宜監視する権限が与えられ、調査結果は年に一回、国会およびメディア代表者を通じ国民に報告される。また調査結果は、国際人権条約の報告書に加えられ、UNHCR本部に公式に提出されるべきである。

注：オンブズマン - 公務員の法の遵守を監視し、行政に対する市民の苦情を調査して、勧告により行政運営の適正化を促す役割。



元朝日新聞社 編集委員  
もも せ かつ もと

## 百瀬和元

1990年からのジュネーブ支局長時代にクルド、ソマリア、スーダン、カンボジア、旧ユーゴスラビアの難民・避難民などの主な難民問題を各地で取材。その後も頻りに内外の難民問題を取り上げ、社会に訴え続けた。

# 報道する側 報道される側

「難民支援の現場で働いている人たちとメディアの報道について意見交換してほしい」とあるセミナーに招かれたことがある。参加者はアフリカで活動している西欧のNGO（非政府組織）の人が多かった。その彼らのメディアに対する印象を聞いてショックを受けた。

「いくら説明しても、自分の記事に都合がいいように事実をねじ曲げてしまう」「きちんとした記者は難民取材には来ないのだろうか」……。しんらつな批評が続いた。こちらから相手に注文をつけるどころか、彼らのメディア体験が「例外的なものだった」と説得するのに懸命だったことを覚えている。

自分の難民報道はどうだったかと一瞬考えた。正確さを心がけたつもりでも、現場の人にしてみれば果たしてどうだったか。正直なところ、事柄が複雑になればなるほど、どこまで正確だったか自信がない。

アフリカの現場写真を持ち帰ったとき、写真現像店で「これは本当に今の写真か」といわれたことがある。全裸に布袋の切れ端をまとった悲惨な難民の姿が写っていたからだ。誰にとっても、自分の住む社会とあまりに異なる世界の存在を信じるのは難しい。

そういう人たちに現実を理解してもらおうのがメディアの仕事だ。「分かりやすく」説明することになる。これがときに

問題をはらんでくる。締め切りに追われるうえ、活字メディアなら字数や行数、映像メディアなら時間と「スペース」が限られている。どうしても物事を単純化したり針小棒大にしたりしがちになる。正確さを期そうとすると、だんだんと話が複雑になってきて、メディアの既存の「枠」に収まりにくくなるからだ。

旧ユーゴスラビアの紛争を例にとってみよう。日本のような国に住む人間にとって、まず複雑な民族構成そのものが分かりにくい。背景にある経済、政治、歴史的な問題へと踏み込みだすと、いささか難しくなってくる。そこで、分かりやすく語るために、ややもすると「民族対立をあおる指導者」の存在をひたすら強調するような結果になる。

難民の現場を訪れると、私たちは誰しも「この人たちのために自分も何かしなければいけない」と感じる。トルコ国境に逃れてきたイラクのクルド難民やエチオピアに逃れてきたスーダン難民を取材して、現場では何もすることができない自分に後ろめたさやいらだちを覚えたことが忘れられない。そうした体験から、難民の問題をメディアの世界できちんと反映させたいと思ってきた。

だが、振り返ってみると、そこで多く

手がけたのは「支援に必要な資金が集まらない」といったものだった。これは難民の窮状さえ伝われば、あとは誰にでも分かる内容だ。一步進んで「なぜ資金が集まらないか」「支援の問題点は何か」などを伝えるとなると、そうは簡単に行かなかった。

さらに問題意識を深めて、難民支援のような人道援助と平和維持軍のような組織との協力関係が「いかにあるべきか」「そもそも協力が是か非か」などといった分析を試みるとなると、かなり難しくなってくる。関係者の意見そのものが微妙かつ複雑だし、限られたスペースの問題も加わる。メディアの組織内部でも敬遠されがちになる。

難民申請者の問題でも似たような難しさがある。条約上の難民か、いわゆる「経済的な理由で来た人々」か。多くの場合、灰色の部分がかかなりある。「難民性が強い」「難民性が薄い」といった適切な表現がある。だがメディアにとってはなかなか利用しにくい。「保護すべき難民なのか、不法入国者なのか、はっきりしてくれ」という要請がつきまとうからだ。

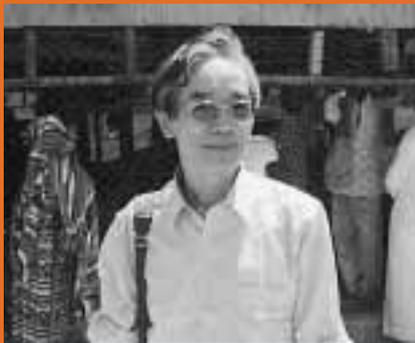
メディアにとっては、起きている現象をきちんと伝えることがまず第一だ。これ自体が難題である。しかし、それだけでは、まだ十分とはいえない。起きていることの背景や構造的な問題をきちんと押さえてこそ、その問題を提起したといえると思う。でも、実際にはそこまで達成することはやさしくない。

ある人道活動組織のメディア対応「虎の巻」を見て苦笑した。「聞き手が知りたがっていることに限って話すこと」「論点を絞りこむこと」などと記されていたからだ。こみいった話をすると、間違

違って伝えられかねない。したがって「なるべく分かりやすく」というわけだ。取材する側、取材される側の双方が同じ悩みを持っているらしい。



91年春、180万人のクルド人たちがイラクからイラン、トルコに逃れた。年寄りや子どもなどが次々に倒れていった。（イラク・トルコ国境で筆者撮影）



# 私とUNHCR

UNHCR本部 財務官兼財務調達局長

滝沢三郎

スタッフプロフィール

## Staff Profile

私とUNHCRの出会いは1976年、都立大学の大学院から法務省入国管理局に入って、UNHCR東京事務所とベトナム難民のことで交渉した時。多数の難民が日本に押し寄せるといふ前代未聞の事態に面して、皆が手探り状態だった。78年に公務員長期在外研究員としてカリフォルニア大学のビジネススクールに留学した。猛勉強して2年間でMBAのほかに米国公認会計士の資格も取ったこともあり、日本国連代表部の勤めで81年からジュネーブ国連本部の監査部員になった。

2回目は82年に初めての海外出張でアフリカのカメルーン北部のUNHCRチャド難民キャンプを訪れた時。枯れ木とビニールシートの仮の住居、壁すらない学校、何もすることがないままに時を過ごす青年たち、不便な生活の中で仕事に打ち込んでいたUNHCR職員を思い出す。私自身もマラリアに罹った。昨年以來、ケニア、タンザニア、コンゴ民主共和国の難民キャンプを訪れた際、20年前と同じキャンプの光景を目にして、終わりのない難民問題を考えさせられた。

83年に当時ウィーンに避難していたUNRWA(国連パレスチナ難民救済事業機関)に初の日本人職員として移った。85年にヨルダンの首都アンマンに志願して転勤し、87年に当時内戦中だったレバノンのUNRWA事務所財務課長となり、難民への緊急援助活動に従事した。89年にはウィーン本部に財務局長のアシスタントとして戻

った。UNRWAは教育援助に力を入れるが、パレスチナ難民の子どもたちも勉強熱心だ。無灯火のキャンプでローソクの灯で勉強する女の子や、部屋がないため道路を歩きながら教科書を暗誦する男の子を見ては胸を打たれた。

91年から2002年までウィーンのUNIDO(国連工業開発機関)で監査課長、監察部長、財務部長を務めた。構造的危機に直面していたUNIDOは90年代後半の抜本的なリストラで再生したが、その中で組織改革、財務改革について貴重な経験と知見を得た。

### 第8回

2002年にUNHCRの前財務局長が突然辞任し、後任の候補者の推薦を求められた日本政府から国連の財務の専門家として推薦され、9月から

UNHCRに移った。UNHCRはここ数年財政難に苦しんで来たが、財政規律の徹底と日本政府を含めた資金拠出国のサポートで財政危機は脱しつつある。人事制度改革も進んでおり、2~3年後にはUNHCRはもっと安定した組織になると私は見ている。

他の国連機関に比べて、UNHCRには強い組織文化がある。まず職員の仕事熱心さと使命感の強さ。国際職員の大半がアジアやアフリカの辺境地で個人的犠牲を払いながら難民のために働いている。難民のおかれた困難な状況を見つめてきたせいなのか、個人的な不満を口にしない、人間的に幅と深みのある人が多い。次には職員間の結束の強さ。2~4年ごとのローテーションの故だろう、職員は驚くほどの数の仲間を知っていて、繋がりも強い。UNHCRは大きなNGOか大家族のように見える。その半面、コンセンサスを求めて争いを好まず、建設的なものであっても相互批判を避ける傾向がある。この点でUNHCRは日本的だ。

UNHCRの若い人たち、またUNHCRで働こうと考える人たちへのアドバイスとしては、第1に寡黙でないこと。日本と違って国際機関では「沈黙は金」ではない。会議では準備した上で一言は発言する。私はスピ・クラブに入って人前で話す訓練をした。

第2に上手に自己主張をする技術(Assertiveness)。特に上司(優秀で人柄もいい上司は少ない)

との関係でこれが必要だが、日本人には極めて不得意な技術だ。不満があっても我慢を重ね、ある日、突如辞表を叩きつけるといった極端な行動に走りやすい。相互の利益を尊重し、対話を通じて妥協案をさぐる技術や交渉術を身につける必要がある。

第3に上司なり同僚から自分のパフォーマンスについての率直な評価を積極的に求めること。上司にとっては人事考課、中でも欠点を指摘するのは気が重い仕事だ。子どもと違い、大人の悲劇は誰も自分の欠点を正直に言ってくれないことだ。私は部下に対して、私への苦情を公然と言うよう半ば強制している。欠点をまともに突かれるとショックを受けることもあるが、周りが本当は自分をどう見ているかを早めに知って対策を採ることが国連でのサバイバルには不可欠だ。

第4には勉強を続け、力を蓄えてより良いポストを探すこと。仕事をしながらの勉強はつらいが、ぜひお勧めする。論文を書くのは特にいい。私はUNIDO時代にFASID(国際開発高等教育機構)の委託研究で「開発援助とアカウンタビリティ」と題する研究を2年間行ったが、仕事の上でも大いに役立った。

最後に、全てのことに積極的に対処すること。行き詰まったと感じるとき、眠れない夜を過ごすことは当然ある。しかし、困難をチャレンジと捉える精神、危機を好期と考える前向きな姿勢があれば道は必ず開ける。

国際機関に入るのは難しいが、そこで生き残り、人々のために働き、かつ自分の生きる意味を見つけるのはさらに難しい。UNHCRで働くことは大変なことであると同時に、自分を成長させてくれる有難い機会でもある。私がUNHCRに移ると聞いたユニセフの財務局長は“You are going to work for a great organization.(素晴らしい組織で働くのね)”と言ったが、私は彼女の言葉はまったく正しいと感じている。



ケニアのダダーブ・キャンプにて(左から4番目が筆者)

# Interview

近年、紛争下や終結直後の人道機関の活動が増え、フィールド(現地)で働く職員は時に脅迫や誘拐、殺害の対象となってきた。

こうした事態への取り組みは、国際機関やNGO(非政府組織)の重要な課題となっている。UNHCRアジア地域<sup>注1</sup>、安全対策官に現状と対策について聞いた。

## Q1 | 安全対策官の職務とは？

職員が可能な限り安全に活動できるよう条件を整えること。活動現場や住居、事務所との往復、辺地の現場への移動中の安全など、最も重要なのは、職員が危険でストレス度の高い状況下でも対応できる能力を高めることです。人道職員に敵意をもつ軍や民兵組織の設けた検問所の通過、強盗や車の乗っ取り、狙撃などに、自信を持って対処するには多くのノウハウが必要で、そうした安全対策を行っています。

## Q2 | 昨年、人道援助職員を<sup>なら</sup>狙った多くの悲劇的な事件が起き、イラクでは多くの国連職員や2名の日本の外交官が、アフガニスタンではUNHCRの職員が殺害されました。襲撃の増加の理由とその背景は？

まず、世界全体での紛争の増加に伴い、結果として襲撃が増えている。また、1949年「ジュネーブ条約」など戦争法が順守されていない。私が兵士だった頃は、女性や子どもなど市民の安全確保は重要で、紛争中にも危害を加える行動はとらなかった。昔のことだが、夜、真っ暗な中で、テロリストを撃とうとした。しかし、彼が武装したテロリストだという確信が98%しかなく、わずか2%の疑いのために撃たなかった。民間人には発砲できないからです。

しかし、まず攻撃してから尋ねる、というのが今日の考え方。紛争に無関係の市民も巻き込まれている。テロリストは極端な例で、道を塞ぐ市民の命よりも使命の達成を重要としますからです。

人道職員は活動に伴う危険を知る必要性を認識しているが、自分の安全よりも援助対象者を先に考えがちです。それが、私の主な心配事で、常に自分のいる状況に警戒するよう促しています。紛争地で共に活動しているAMDA、ジェン(JEN)、ピースウィンズ・ジャパン(PWJ)などの日本のNGO職員にも協力しています。

## Q3 | 危険を減らすために、個人、組織、そして国際社会のレベルでできることは？

個人としては、安全対策の規則と手続きに万全の注意を払う。援助者が怪我をしたり、死んだりしては難民を助けられない。致命的な事件もより良い決断で避けられる場合があるのです。

組織レベルでは、派遣前に職員の安全に関する適切な訓練を行い、現場では継続的に指導や監督を行うこと。仮に職員の行動が治安状況に不適切であれば配置替えすべきです。自分や他

人の安全に関心を払わないカウボーイのような熱血タイプは人道援助活動には向きません。

国際社会レベルでは、武器売買と対人地雷の供給のより良い管理やテロリズムを容認する国々を非難する手段を講じること。オタワ(対人地雷全面禁止)条約の署名国の中にさえ、未だに製造している国がある。バルカン半島やその他で多くの地雷の被害者を見てきたので、あらゆる機会を捉えて地雷の危険を喚起する研修を行っています。

## Q4 | 特に懸念している国や地域は？

たとえば、バングラデシュ・ミャンマー国境、タイ・ミャンマー国境の対人地雷。国境を越える難民が犠牲になっている。難民がいる所には、UNHCRの職員もいます。常に職員には地雷の危険を認識し、被害を避けるよう促している。

また、職員に対する難民申請者の暴力的・脅迫的な行動。中には、「不認定」の結果に、暴力に訴える人もいます。職員は対処できるよう準備しておく必要があります。

日常的に強盗や誘拐の危険のある地域では、危険を緩和する方法を学ばねばなりません。たとえば、インドネシアでは過激派による脅威を知っておく必要があります。

## Q5 | ストレスを感じることは？ また、特に大きな課題とは？

困難といっても克服できる挑戦だと考え、ストレスを感じないようにしています。ただ、どこかでUNHCRの職員が殺害されたりすると避けられたのではないかと辛い。

課題は、もっと人手が必要だということ。予算が許せば、この地域にあと4人の安全対策官を常駐させたい。

## Q6 | eCentre<sup>注2</sup>での安全対策研修の内容は？

現在のeCenterの安全対策研修は、5日間の包括的な内容で、職員や事務所、住居の安全、さらに移動中や発砲・砲撃を受けた時、誘拐などあらゆる事項を網羅しています。参加者は非常に高く評価しています。UNHCRの提供する訓練の中では最高の質でしょう。安全のための研修は今や大変重要です。eCentreにも安全対策官が常駐してチームを組めるといいですね。

## Q7 | しかし、自分たちに身を守る術がなくて、研修は役立ちますか？

確かに援助職員は武器を持たないので、研修で学んだことや機転を利かすしかありません。しかし、恐怖におののいてアドレナリンが体を

## ジョン・キャンベル



### プロフィール

1946年生まれ、英国籍。15歳で英軍に入隊。以降23年間、東南アジア、中東、ヨーロッパなどで軍務に。ジャングル戦や地雷処理、核兵器、生物化学兵器などに対する防御の指導者の資格をもつ。92年にはUNTAC(国連カンボジア暫定統治機構)の軍事顧問。93年に退役し、UNHCRの職員に。旧ユーゴスラビアを皮切りに、ソマリアなど紛争下の国々で勤務、現職に至る。

駆け巡るような事態に陥らず、極限状態の中でも理性的に、自信を持って行動できること、これがeCentreが行う現実的な研修によって達成できるのです。

## Q8 | 日本や日本のNGOの安全対策について何か助言を。

基本的で最も重要な点は、治安状況についての把握なしに紛争地域に行かないこと。日本は、私の担当諸国の中で僻地へ派遣する職員の準備や福祉について積極的です。しかし、日本国内でのテロ対策を練る必要があります。

現場へ派遣前の援助職員に効果的なプログラムを開発し、可能な限り職員の被害をゼロにするよう努力してもらいたい。私も、政府やJICA(国際協力機構)などとeCentreの長期的かつ効果的な協力関係の一部を担ってゆきたいと考えています。

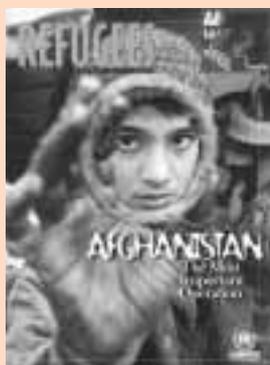
## Q9 | UNHCRの職員になった理由は？

湾岸戦争など、紛争下の難民や人々の悲しみや苦悩を見てきたからです。軍人としては体力も衰えたしね。私のように人道援助に貢献したいと考える軍人は多いんですよ。まだまだ、やるべきことが沢山あるので、定年まであと4年しかないのが残念です。

注1：アジア地域 - パキスタン以西は含まれない。

注2：eCentre(eセンター) - 日本政府が拠出し、国連に管理を委託している「人間の安全保障基金」からの資金協力を得て、アジア・太平洋地域の人道援助従事者を対象に緊急事態に対応するためのワークショップや技術提供、さらに援助に携わる団体・個人間のネットワーク作りをしている。

## 「難民」 誌から



「Refugees」誌 通巻133号より

# 2003 2003年をふりかえって

## 大変な世界だったが よく活動した一年

ルード・ルベルス国連難民高等弁務官に聞く

### 2003年はどのような年でしたか？

**ルベルス**：建設的な1年ではありましたが、イラクのバグダッドでの悲劇(国連本部の爆破事件)が大きな傷になりました。アフガニスタンでは、さまざまな問題が残るなか帰還事業を続けました。アフリカでも、アンゴラで大規模な帰還事業を始め、エリトリアへの帰還も続けています。コンゴ民主共和国では平和に向けた話し合いが進められ、リベリアではチャールズ・テラー(前大統領)の出国で新たな希望が生まれました。

### UNHCRの活動を強化・拡大するため政治的なイニシアチブもとりましたね？

**ルベルス**：はい。UNHCRの活動を決定するメンバー国(64か国からなるUNHCR執行委員会、14頁参照)から、「コンベンション・プラス」に対する支持を得ました。これは1951年「難民条約」を基本理念としつつ、それを強化するための難民保護の改善、抛出国と貧しい国である場合が多い大量避難民の受け入れ国との責任分担、そして恒久的解決策をより積極的に探ろうというイニシアチブです。また、国連総会にも「UNHCR 2004」プロセス(UNHCRの任務遂行能力の見直しと今後5年間の活動に向けての勧告)の決議案を提出しました。

### ほかに良いニュースは？

**ルベルス**：ここ数年、予算的に厳しかったですが、より多くの資金が集まったことです。

### こうした明るいニュースもバグダッドの爆破事件で吹き飛んだのでしょうか？

**ルベルス**：あまりにも多くの仲間を失ったので、個人的にもつらい事件でした。けれどももっと広い意味で治安上の懸念も残った。中東地域での反米感情の高まり、反国連感情、そしてUNHCRなどのように現場での活動が任務の大部分を占める機関にとっての全般的な安全対策など、こうした新たなジレンマとプレッシャー

にどう対応すべきか。とはいえ、全体としてみれば大変な世界の中でよくやった1年でした。

### UNHCRが危険な環境下で、現場での活動を続けるためには？

**ルベルス**：もちろん国連全体の安全対策機構と密接に協力すべきですが、UNHCR独自のアイデンティティーを確立する必要があります。国連機関は全て一つのやかんの中にいて、しかもそのやかんが米国製であるように見なされてはいけません。UNHCRは独自の目と耳を現場に持ち、なすべき仕事をする必要があります。人々のために「現場にいる」こと、顔が見えることが重要なのです。たとえばアフガニスタンで、UNHCRは政府やその他の現場に影響をもつ人々と話をします。我々は政府や国際機構というような大きなものの一部ではなく、独自の役割がある。UNHCRは現場で活動する機関で、対象地域に入るタイミングだけでなく、入らないタイミングも判断する「現場の状況調査を行う部隊」を持たなければならないのです。

### バグダッドの爆破事件の後、あなたは「UNHCRは砦の外では働けない」と語りましたね。国連の国際職員は全員退避しました。現在の状況は？

**ルベルス**：最近、国際機関のトップが「優先事項は何か」と意見を求められました。私はコフィ・アナン国連事務総長にイスラムとそれ以外の世界の間にある隔たりをなくさねばならないと述べました。中東に分裂が生まれていて、それが世界各地での人道援助社会への暴力を正当化していると気づくべきです。「大変な世界」とはこのことです。

### イラクでの人道援助事業はストップしたままになりますか？

**ルベルス**：現在、私たちの手は縛られた状態ですが、あらゆる可能性を探るべきでしょう。イラク人(現地)職員の研修を続け、イラク当局と連携のチャンスがあればそれを逃さないことです。南部の支援事業はクウェート側から行っています。同じことがクルド北部でもトルコ経由でできるでしょう。

1990年代までUNHCRの事業の多くは現在のように紛争の中心ではなく、周辺地域で行われていました。今後も治安の

## 悪化が続けば、事業はいわゆる安全な国に限定されますか？

ルベルス：周辺地域に甘んじるつもりはありません。もちろん慎重を期して、リスクは最小限に抑える必要はあります。リベリアでは、安全上の理由から国際職員は国外に一時退避したが、現在は国内に戻って懸命に活動しています。こうしたタイプの事業はUNHCRの重要な任務です。

## アフガニスタンの未来は大変不透明で、2003年は帰還民の数もUNHCRの予想を下回りましたが？

ルベルス：帰還民の数はUNHCRの目標を下回ったが、それは重要ではなく、落胆してはいません。2004年は地域色の強い解決策へとアプローチを変えるつもりです。現在もアフガン難民の帰還は続いているが、パキスタンとイランでの永住を認められる可能性もあります。UNHCRが希望者全員の帰還を支援している限り、パキスタンとイラン（両国に推定240万人）はアフガン難民を追い出さないでしょう。パキスタンに住むバシュトゥーン族はもともとアフガニスタン出身で、彼らはパキスタン社会の生産的な一員になっているのですから。

## 最近ネパールにいる推定11万2000人のブータン難民を支援する新提案をしましたね。しかし国際機関の中には、あなたが難民の帰還を望まないブータンの「民族浄化」を支援しているとの批判もあるようですが。

ルベルス：たとえそれが模範的な形だとしても、いつまでもキャンプの中で難民を支援するだけが支援ではありません。少しずつキャンプへの支援は減らしていくでしょう。そうやってネパールとブータンの二国間での難民帰還プロセスが実現するよう後押しするのです。ただしUNHCRはこのプロセスの直接的な当事者ではない。私たちの仕事は難民問題に恒久的解決策を見出すことであり、常にその点を重視すべきです。

## ヨーロッパ諸国は庇護政策の統一に取り組んでいます。これは(難民の)保護措置の弱体化をもたらすと懸念していますか？

ルベルス：ヨーロッパにはやや外国人に対する反感があり、マイナスの傾向があります。けれどもプラスの側面も見られる。たとえば庇護申請件数の減少。これは(庇護を求めていたであろう人々に)別の恒久的解決策が生まれたことを反映しているので、良いことです。UNHCRは、明確な根拠のない庇護申請は承認しない。そしてUNHCRが問題解決を図る手段になることに同意して、ヨーロッパ全体の風向きを良い方向に変えようと努力しています。庇護申請者の出身地での開発援助に力を入れれば、庇護社会と難民の双方を支援することができ、結果的にヨーロッパへの庇護希望者の大量流入を緩和できるかもしれないとの理解も深まっている。また、労働力確保のために受け入れを拡大するという考え方も広まっています。ですから移民割り当て枠に難民の第三国定住も加えたいのです。

## しかし世界的には、難民の第三国定住地は大幅に減っていますが。

ルベルス：その通り。先は長いですが、最近チリ大使の訪問を受けたのですが、アフガン難民の第三国定住を受け入れたと誇らしげに語られた。人数を聞いたところ、答えは5人。まさに大海に一滴ですが、心強い一滴です。

## アメリカは圧倒的に多くの第三国定住者を受け入れています。テロ事件以来、その数は公式の受け入れ枠を下回っていますね。

ルベルス：今のところアメリカは、安全保障を最重要視しています。けれども政府内にはさまざまな意見があり、年間約7万人という積極的な受け入れ枠を私は称賛するばかりです(2003年の実数は2万6300人)。アメリカが約束を守ってくれることを祈りましょう。

## 第三国定住は、世界の難民の恒久的解決策としてあなたが力を入れている柱の一つですね。2003年は約4万1000人が第三国定住を果たしました。今後の目標は？

ルベルス：今後5年間は年間15万人です。

## 昨年、UNHCRはボスニア・ヘルツェゴビナにおそらくあと1年、セルビアにはそれよりも少し長く留まるつもりだと発言しました。現在のバルカン情勢は？

ルベルス：ボスニアとクロアチアの状況は順調です。しかし現在セルビアに逃れている多くのコソボ出身のセルビア人の帰還は進んでおらず、セルビアへの定住を進める必要がある。ただ、この問題へのヨーロッパ諸国の関心の低さにはがっかりしています。関心が低すぎます。あんまりだ。

## アフリカの難民事業の全般的な状況は？

ルベルス：1年前と比べれば悪くありません。けれども特別良いわけでもない。最近、新たに資金拠出要請をしましたが、拠出国の反応はいまひとつ。たとえば、援助資金の足りないアンゴラには石油があるのだから自分たちでまかなえるはずだ、というわけです。イラクにも豊かな石油資源があるのに、同じことは言われません。相変わらずのダブル・スタンダード(二重基準)です。

## 2004年の大きな課題は？

ルベルス：アフガニスタン、アフリカ、ネパールといった長期化した難民危機の解決努力を続けること。そして約2000万人にのぼるUNHCRの援助対象者が人生の再出発を図れるよう支援することです。

UNHCR/S.HOPPER/DP/AGO・2003



アンゴラに再び希望が戻った。数10年にわたる戦争のち人々がようやく我が家に帰ってきているからだ。

## UNHCR執行委員会 開催

2003年9月29日～10月3日まで、UNHCRジュネーブ本部にて64の執行委員会メンバー国、他の国連機関、国際機関、NGO(非政府組織)そしてオブザーバー国の出席のもと「第54回執行委員会」が開催された。ロード・ルベルス難民高等弁務官は開会のスピーチ(英文は、ホームページwww.unhcr.ch“Executive Committee”に掲載)で、UNHCRの2003年の主な達成は、難民の帰還事業であると述べた(6-7頁をご参照下さい)。

今回の執行委員会では、高等弁務官が取り組んできたUNHCRの将来の方向性を展望するためのプロセス「UNHCR 2004」から出た諸提案について協議された。現在、UNHCRの活動はグローバル化やテロリズム、国際政治の中での人道行動、複雑化した紛争、そして紛争後の環境などの影響を受け、新たな挑戦に直面している。これを踏まえて、

「UNHCR 2004」は、国連システム内でUNHCRの最善の位置づけを可能にするための再検討と任務遂行の能力強化を目的として、今回の執行委員会に図られた。

また、今会議で採択された「結論(Conclusion)」は以下の通り。

- 1 「UNHCR 2004」から出された提案
- 2 難民保護 - 全般的な内容と「保護への課題(Agenda for Protection)」に含まれる特定の条項、無国籍者
- 3 国際保護の必要性が認められなかった人々の帰還
- 4 領域内への立ち入りを禁じる措置における難民の保護
- 5 難民に対する性的な虐待・搾取からの保護

2004年度の年次計画予算として執行委員会は、約9億2300万ドルを承認。これに加えてUNHCRは、難民の緊急事態などのために補助予算も必要と

しており、特別な資金要請を通じて集めている。

執行委員会は1958年に国連の経済社会理事会(経社理)の決議によって設置され、毎年10月初めに、1週間の会期中、UNHCRの年次計画の進展や予算の使用状況について、さらに次年度の援助計画や予算の策定について検討を行う。また、難民の保護など重要事項に関する「結論」を採択する。こうした内容は経社理を通じて国連総会に報告される。



UNHCR / S.Hopper

## ロード・ルベルス高等弁務官、再選

2003年10月6日、国連総会はルベルス高等弁務官(64歳)の任期をさらに2年延長し2005年末までと決定した。



UNHCR / S.Hopper

高等弁務官は、この決定にコフィー・アナン事務総長と国際社会の継続的な支持に感謝の意を表明し、「我々の共通のゴールは世界の難民・避難民に解決方法を見つけることである。

それに向けて、UNHCRの前途にあるさまざまな新しい挑戦に立ち向かえるよう、現在、広範なイニシアチブを進めているところである」と述べた。

ルベルス高等弁務官は、オランダの首相を歴代最長の12年間務めるな

ど、20年以上政治家としての経験を持つ。2001年1月に高等弁務官に就任して以来、緊急事態への対応、アンゴラ、シエラレオネなどのアフリカ難民やアフガン難民のような大規模な帰還事業、今日的な難民保護のあり方の構築そしてUNHCRの財政の安定などに取り組んできた。現在、世界約120か国、250の事務所勤務する約6000人の職員を率いている。

### BOOK

## 母さん、ぼくは生きてます

アリ・ジャン著 池田香代子監修  
マガジンハウス刊 定価: 本体1100円(税別)

著者のアリ・ジャン氏(23歳)は、ハザラ系アフガニスタン人。兄がタリバン政権に反対する勢力に入隊したことを理由に、2001年父親が投獄された。著者も身の危険を逃れてパキスタンへ脱出したが、そこでもタリバン兵がハザラ系の人々を逮捕していたため、ブローカーの手を借りて日本に。しかし、不法入国者として、入国管理センターに約7か月間収

容される。難民認定申請を行ったが、認定は却下され、不認定の取り消しを求めて係争中。現在は、夜間中学で学んでいる。

本書は、著者が日本に到着してから体験した厳しい現実とその彼を支援する人々との交流を綴った手記だが、難民について関心のない人にもぜひ読んで欲しい一冊。苦悩の中でも著者の生きていこうという姿勢は、私たちに希望すら与えてくれる。



## スーダン難民の チャドへの流出 続く緊急事態

チャドへ逃れるスーダン難民の数は11万人に達した。これは昨年2月以来、スーダンのダルフル地域で政府軍と反政府勢力との戦闘が続き、特に昨年終わり頃から、多くの村が民兵の攻撃を受けるようになり、12月だけでも3万人が難民となった。彼らは、自然条件の厳しい600kmにおよぶ国境線沿いの隔絶地域に散らばっているため、援助活動は困難を極めている。

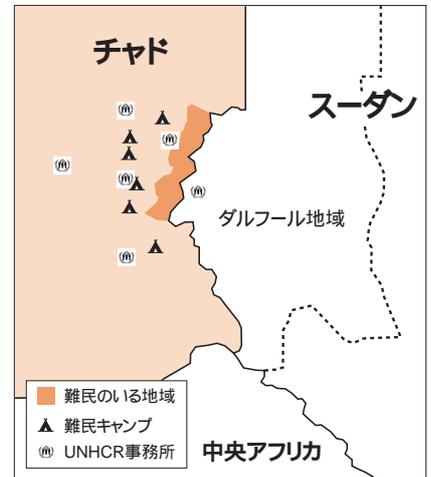
国境地帯にいる難民は、連日のようにスーダンの武装集団による越境攻撃を受

け、わずかな持ち物さえ略奪され、死傷者が出ている。1月末には、空爆も受けた。UNHCRは難民の安全を確保するため、チャド国内の国境からさらに離れた場所にキャンプを設け、難民の移送を急いでいる。

この地帯は、水の確保が困難な砂漠地帯で、日中の寒暖の差が大きく、砂嵐が吹き荒れる中、難民は低木の茂みで暮らしており、健康状態の悪化が心配されている。UNHCRやNGO（非政府組織）などの職員は、広い国境線を車で巡回し、難民の搜索と援助物資の配給そして内陸部への移送を行っているが、砂嵐が視界を遮り、援助活動の進行が妨げられている。5月下旬には雨季が始まり、車両の

通行が不能となってしまうため時間との戦いである。UNHCRは職員を増員し、テント、毛布、ビニールシート、石鹸などの緊急援助物資の空輸を行い、キャンプの建設を続けている。

また、難民の中には親を失ったり、逃げる途中で保護者とはぐれてしまった子どもたちも含まれており、地元当局や



NGO（非政府組織）と協力して、チャド側、スーダン側の双方で家族や親族との再会のための調査も行っている。

このスーダン難民の援助活動には今年度2080万ドルが必要であるが、3月9日現在で750万ドルしか集まっていない。UNHCRは各国政府や民間からの資金協力を呼びかけている。



危険な国境地帯からUNHCRのキャンプへ運ばれてきた年老いたスーダン難民。  
UNHCR/H.Caux

### 緊急募金のお願い

受付先

郵便振替

口座番号:00140-6-569575

口座名 HCR協会

通信欄に「緊急ファンド」と明記して下さい。

## UNHCR、「人間の安全保障基金」を通し ザンビアでの活動に対する拠出 約120万米ドルを受ける

UNHCRは、「人間の安全保障基金」を通し、日本政府と国連から、ザンビア政府と共に実施している「ザンビア・イニシアチブ開発計画」に対して総額約120万米ドルの拠出支援を受けることになった。

今回の拠出は、このイニシアチブの一環であるザンビア西部での灌漑施設の拡大、牽引用家畜の普及、農業向けの地元

自治体による回転（貸し付け）基金の設立、食糧の生産能力や食糧保存・貯蔵技術の向上をめざす活動を支援するものである。また、家畜の衛生管理、家畜用道路の整備、植林、井戸建設に向けてコミュニティが管理する回転基金の設立などの需要も満たすことになる。

ザンビア・イニシアチブは、2003年4月から実施されている政府主導の開発計

画で、農業や畜産、教育、健康面の改善を通じ、貧困を軽減することが焦点である。難民を受け入れているザンビア西部のニーズに対応するため、食糧供給や畜産に係わるインフラの整備、地元共同体の経済的機会の向上を計ることで、難民も地元にとって「生産的な構成員」となれるような環境作りをめざす。これにより難民の地元への定着が期待されている。

日本は、1999年3月に国連本部に「人間の安全保障基金」を設立し、現在までに総額229億円を拠出し、同基金を通じ、多数のプロジェクトを支援してきた。

# 日本の庇護

「甲子園は夢のようだった」

## グエン・トラン・フオク・アン

Nguyen Tran Phuoc An

2001年8月18日、夏の甲子園大会。3回戦のマウンドに東洋大姫路高校1年生のアン選手が先発投手として立った。同校は、惜しくもこの試合で敗れたが、夢のような甲子園で2003年春の選抜には「ベスト4」入りを果たした。スタンドには大観衆に混じって、家族と父親の会社の人々、そして熱心に声援を送る約50人のベトナム難民の姿があった。

アン投手は、1984年長崎県の難民一時受け入れ施設で生まれた。公務員だった父は、政変後の混乱を逃れて母と2人の息子と一人の娘を連れてベトナムからボートで脱出した。そして、海上でタンカーに救出され日本に到着した。

「アンは小さい頃から活発で何でも覚えるのが早かったね」と12歳離れた兄のトラン・ティエン・トリーさん。5年生から友達に誘われ始めた野球に、アンさんが専念できるような環境を一家は協力して作ってきたという。中でもトリーさんは、12歳で日本に到着。異国での慣れない生活や不自由



な言葉。中学校での授業もほとんどわからず、友達もいなかった。「いじめ」にもあったそうだ。自分の苦しい経験を弟にはさせたくない、アンさんの周囲に常に気を配ってきたという。日本語がそれほど得意でない両親に替わって、野球を続けるアンさんの保護者の役割も担ってきた。

「僕が日本人と同じように勉強やスポーツができるような環境をお兄ちゃんが世話してくれたので、特に困ることはなかったです。自分は差別される経験はなかったというアンさんも、隣人として日本人に望むことはという問いには「どんな人にも差別せずに接して欲しい」と答えた。家族の苦勞を見てきたからかもしれない。「ベトナム語の聞き取りはできるけど、残念ながら話せません」とアンさん。

今年、彼は神奈川県(株)東芝に入社し、社会人野球を始めた。3年間しっかり頑張っていて、プロ野球の選手をめざすそうだ。「日本で暮らすベトナム難民の子どもたちが、アンを目標にして、スポーツでも勉強でも何か一つのことを打ち込んでくれるといいですね」とトリーさん。

写真提供:トラン・ティエン・トリー  
参考文献:「多国籍バングの主役たち - 新開国考」  
共同通信社編集委員室 編著  
明石書店刊

## 緊急ファンドにご協力ください!!



チャドに逃れたスーダン難民  
UNHCR/H.Caux

スーダンからチャドへ避難した11万人以上のスーダン難民が緊急援助を必要としています。日本国連HCR協会では2004年2月以降の「緊急ファンド」をこのスーダン難民支援に充当しています。まだ国境付近の危険な地域にいるスーダン難民を、より安全なキャンプに移送する必要があります。

郵便振替口座: 00140-6-569575

加入者名: HCR協会  
(通信欄に「緊急ファンド」とご記入ください。)

UFJ銀行 青山支店 普通 5251034

三井住友銀行 渋谷駅前支店 普通 3478195

口座名: エイチシーアールキョウカイ  
(皆様のご住所等を別途ご連絡ください)



認定NPO法人  
日本国連HCR協会

Tel.03-3499-2450 Fax.03-3499-2273  
ホームページ <http://www.japanforunhcr.org>

(皆さまのご寄附は寄附金控除の対象になります。)