

難民 REFUGEES

2000年第4号 (通巻119号)

新しい生活

アメリカ大陸

西半球最大の危機

米国・
カナダでの
庇護を巡る
論争



UNHCR

国際連合
難民高等弁務官
事務所

庇護、再定住、そして資金...

過去四半世紀に200万以上の難民が米国に再定住した。カナダも人口比で同等の数を受け入れた。この北米二カ国は、組織化され財政的にも恵まれた再定住プログラムを実施し、定期的に難民を受け入れている。このような国が世界におよそ10カ国ある。

両国政府は世界的な人道主義活動の重要な担い手だ。またUNHCRのような機関の運営を資金面で助け、難民政策を方向づけ、重大危機には必要とあらば軍の動員を含め人材と高度な専門知識を提供してきた。これらの功績は賞賛に値する。同時に国内では、再定住や世界的な問題以外にも、自国の庇護政策についての長い

間、激しい論争が交わされてきた。本誌ではその中からいくつかの問題に焦点をあてる。

一例として、専門家らは、再定住計画そのものは結構なことだと認めつつ、毎年もっと多くの難民受け入れが可能であり、緊急保護を必要としている難民の受け入れを優先すべきだと主張する。両国はこの課題に取り組んでいる。

難民問題の専門家たちは、庇護手続きにおいて「難民の保護」よりも「法律の施行」が重視されがちだと言う。また庇護希望者の口から拘禁施設の状況や、移民政策の気まぐれな変化による恐ろしい体験が語られることもある。米国政府は、包括的な救済策がすでに実施され、真に庇護を必要とする人々が

「取りこぼされる」ことはまずないと言う。カナダの国会は、新移民・難民保護法を審議中だ。政府によると、この法律は庇護希望者に一層手厚い支援を保証することになる。

カナダは世界中の紛争に巻き込まれた一般市民の代弁者役を自任し、人間の安全保障問題に関する高官レベルでの話し合いを推し進めてきた。米国は、支援や法的保護が現在ほとんど届かない何百万もの国内避難民に対し、どうすれば人道支援をしていけるか、という討議の中心的存在だ。リチャード・ホルブルック米国連大使は、家を追われた人々を支援する効果的な新制度を整えれば、資金調達の道は開けると言う。ジュリア・タフト国務次官補も、本誌とのインタビュー（16～17ページ）で、コソボ難民と、ギニアにいる難民が昨年受けた援助の総額を比べ、その大きな格差を非難した。加えて、注目度の低い危機への援助資金を確保するために、抛出国が支払いそう少額の寄付を求めるよりも、本当に必要とされる金額をUNHCRのような機関が要求し、これを拒否する抛出国が「悪者」となる状況を作るべきだと提案した。

ギニアを始めとするアフリカのほかの地域にいる難民は、今後あらゆる形の援助を必要とすることだろう。つい数カ月前、UNHCRはギニアへと逃れた数十万のシエラレオネ難民の帰国を支援するための対応策を用意した。またスーダンに長く暮らしてきたエリトリア難民を帰還させる支援計画を用意した。ところが、エチオピアとエリトリアの間に再燃した紛争で、何十万という新たな難民が生まれた。シエラレオネでは全土が再び混乱状態に陥ったため、ギニアは難民の増加に直面せざるを得ない状態だ。

難民援助事業にとって「数週間」は長い時間である。

UNHCR / H.J. DAVIES



1994年、ルワンダの集団虐殺を逃れ、隣国ザイールに逃れる人々。アフリカ大陸の情勢は好転していると楽観視されていたが、再び大規模な紛争に直面し、大量の人々が流出することになった。



編集者: Ray Wilkinson
寄稿者: Panos Moutzis, Jennifer Dean,
Robyn Groves, Jeffrey Meer,
Bemma Donkah, Andrew Painter,
Rachel Goldstein-Rodriguez,
Nanda Na Champassak, Nazli Zaki,
Diana Goldberg.

編集アシスタント: Virginia Zekrya
写真部: Suzy Hopper, 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 - Mapping Unit

日本版
翻訳協力: 榊コンテンポラリー
Scott Bunnell, 多田倫子, 前田真理子
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、必ずしも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、著作権表示のあるものの転載・複製は一切できません。また表示のない写真の使用については、下記のUNHCR事務所までお問い合わせください。

本誌の日本語版制作協力: 榊コンテンポラリー、英語版および仏語版制作協力: ATARSA(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22万6000部。

発行: UNHCR日本・韓国地域事務所
〒150-0001
東京都渋谷区神宮前5-53-70
国連大学ビル6階
TEL 03-3499-2310
FAX 03-3499-2273
ホームページ
<http://www.unhcr.or.jp>
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: 2000年11月

表紙: シエラレオネからトロントの新居に再定住のために到着した一家。
TORONTO STAR / K. FAUGHT
マイアミのクロメ収容所の中国人庇護希望者。
UNHCR / B. PRESS
コロンビアのボリバル州を見回る民兵。
AP / R. MAZALAN
バルカン紛争中に、ボスニアへの物資供給作戦に参加するアメリカ空軍。
UNHCR / A. HOLLMANN
船上のハイチ人を取り押さえる米国沿岸警備隊。
U.S. COAST GUARD

UNHCR ジュネーブ本部
P.O. Box 2500
1211 Geneva 2, Switzerland
www.unhcr.ch

難民 REFUGEES

2000年第4号(通巻119号)

2 編集部から

- 北アメリカの庇護事情...アフリカの新たな問題

4 特集

- 米国とカナダは人道主義の大国だが、その庇護政策には国内の専門家から疑問の声が上がっている
レイ・ウィルキンソン

- 再定住・8
米国が再定住のために受け入れる難民の数は、米国以外の難民受け入れ総数を上回る
ラリー・ユンク

- 長かった旅・12
わずかな可能性 内戦のスーダンからカナダへ新生活を求めて
ジュディス・クミン

- 論壇・14
米国の庇護制度
マシュー・ウィルチ

- インタビュー・16
ジュリア・タフト米國務省次官補

- 密航ビジネス・18
数十億ドル規模の人身運送業
ジュディス・クミン

- カナダ総督・20
カナダ総督が、難民としての経験を語る

- コロンビア・22
西半球最大の人道危機
レイ・ウィルキンソン

28 Short Takes

- 世界からの短信

30 People and Places

- ひと

31 Quote Unquote

- ひとこと



4 国境を越えようとする人々。米国とカナダは毎年10万人近くの再定住を希望する難民と、数十万の正規移民を受け入れている。だがそうでない人たちが生活を始めるのはさらに難しい。



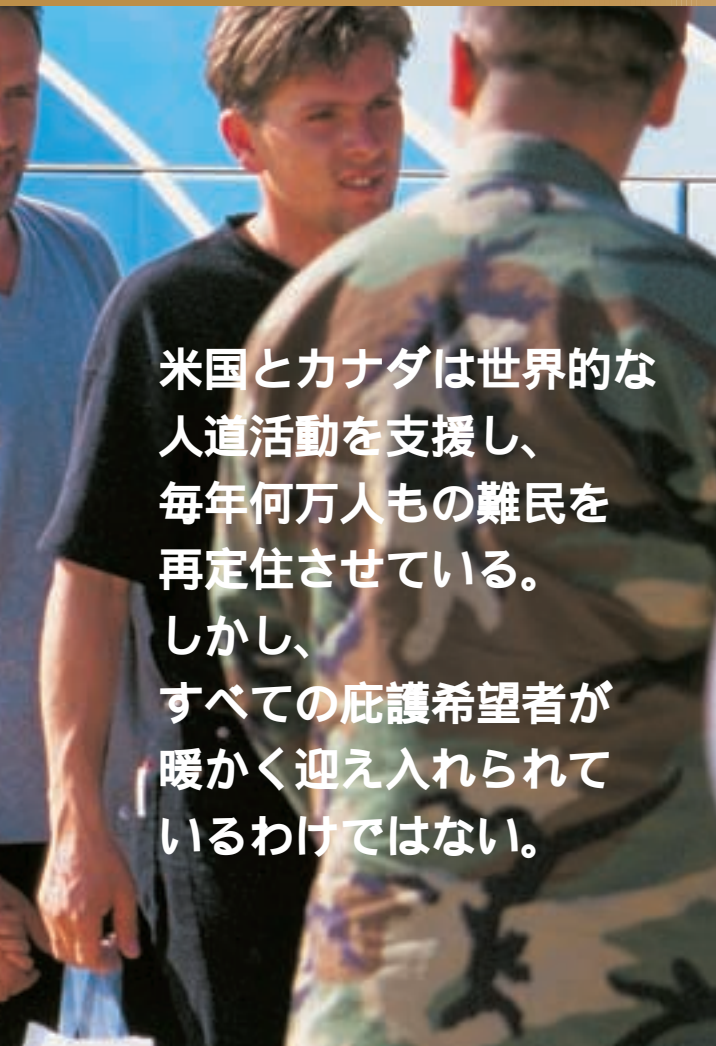
8 再定住を希望する難民を定期的に受け入れているのは米国やカナダなど世界で約10カ国しかない。さまざまな国からの子供たちが、フロリダ州ジャクソンビルで新しい生活を始めている。



22 長年の紛争で、数十万のコロンビア人が家を追われ、西半球最大の人道的危機が発生した。この避難民たちは、川の浮き桟橋を、トイレ、洗濯場、食堂に使っている。



自由の国へ ようこそ



米国とカナダは世界的な人道活動を支援し、毎年何万人もの難民を再定住させている。しかし、すべての庇護希望者が暖かく迎え入れられているわけではない。

レイ・ウィルキンソン

ベトナム戦争も経験したアメリカ人ジェームズ・R・ヘルムリー将軍が、いつもの夜の見回りで、コソボ危機を逃れ最近到着した幼い難民を訪れた時、6歳の少女が、彼にかがんでくれと頼んだ。そして彼に耳元で「ありがとう」とささやいた。

「木陰に行ってハンカチをびしょ濡れにして、オフィスに戻りました。この任務につけて本当に幸せです」とヘルムリー将軍はニューヨーク・タイムズ紙に語った。将軍は、ニュージャージー州フォート・ディックス基地の機動部隊の司令官だった。将軍の部隊は、1999年のバルカン紛争の最中、空路でアメリカに運ばれた1万人以上のコソボ難民の多くを世話していた。

カナダも同様にコソボ難民を歓迎していた。政府、人道組織、一般市民が7000人以上の難民に門戸を開放した。米国人もカナダ人も彼らが一番うまくできること 最も最近起こった世界的な危機の犠牲者に寛大であり、自らに対し満足感を覚え、リーダーシップを取ること をしていたのだ。

コソボ難民の第一陣が到着してから2カ月後、カナダ経由で米国に向かう中国福建省からの移民を満載し

カナダと米国の庇護申請提出件数

年度	カナダ	米国*
1995	26,070	166,590
1996	26,120	118,170
1997	22,580	60,470
1998	23,840	43,660
1999	30,120	41,860

*米国の会計年度は、10月1日から9月30日まで。移民帰化局と入国審査裁判所に提出された初回の庇護申請件数。UNHCRは申請1件あたり平均1.45人の庇護希望者を推定。

1999年、ニュージャージー州フォートディックスで迎えられるコソボ難民（左）

米国への上陸前に沿岸警備隊に取り押さえられるハイチのボートピープル（右）



© U.S. COAST GUARD

学び合う子供たち

15年前、新聞に載った1枚の写真がアメリカ・バーモント州で教師をしている児童文学者パット・キッペさんの目にとまった。写真にはニューヨークのエンパイア・ステートビル の絵葉書を持ったカンボジア難民の少年が写っていた。写真の題は「たったひとつの財産」。

この写真の話を聞いた彼女の生徒の一人が、少年に手紙を書けるか

とたずねた時、5人の子の母親でもあるキッペさんは「彼とは言葉が通じない」と答えた。

生徒たちが名案を出した 絵本だ。数週間の内に、クラス全員が箱いっぱいの本を作った。人道組織、レフュジー・インターナショナルの計らいで、キッペさんは、あの写真にあったカンボジア難民の少年への贈り物を持って、タイとカンボジアの国境へと向かった。

この時、カオイダン・キャンプには3万5000人の子供がいた。この中からどのよ



ケニアのダダブ・キャンプで絵本を作るソマリアの少女たち。

うに一人の少年を見つけるのだろうか？30分とかからなかった。誰もが、あの米国の絵はがきを持った少年、モン・ケアムを知っていたのだ。

キッペさん自身がこのキャンプを訪れて貴重な教訓を得た。文字通り何も持ち物がない大半の子どもにとって、本や教育がいかに大切かということを知ったのだ。

彼女は「キッズ・ツー・キッズ・インターナショナル（国際組織・子どもから子どもへ）」を設立した。以来この組織は300近くの米国の学校と49カ国の子どもたち

を結ぶ架け橋となり、家族の肖像、ペットやアニメが描かれた生徒の手作り絵本や画材、使い捨てカメラを送っている。

米国の子供たちは、本の裏側に自分の写真を貼り、簡単な自己紹介を書く。時には難民の子供たちが届いた画材を使って、ペンパルのために自分たちの本を作る。

「皆にとって得るものがあるのです」とキ

ッペさんは言う。「難民の子供たちは、画材や工作材料を喜んで使っています。米国の子供にとっては、よその国や文化について学ぶよい機会です」

キッペさんが初めてモン・ケアムに会った時、彼の母親は息子を米国に連れて行って欲しいと懇願した。しかしキッペさんは「キッズ・ツー・キッズ」の方がより良い結果をもたらすと考え、その後、モン・ケアムに辞書や独学用の英語の入門書などを送り続けた。現在彼はカンボジアで僧侶となり、英語を教えている。

た船4隻の最初の1隻がカナダの西海岸に現れると、国の雰囲気が一変した。マスコミは敵対的な論調の見出しを一斉に掲げ、長い間くすぶってきたカナダの庇護法をめぐる論争に再び火をつけた。

この数カ月後のクリスマスの季節に、庇護申請を拒否されたアルジェリア人アームド・レッサムが、車に爆発物を積んでカナダから米国に入ろうとして逮捕され、事態はさらに悪化した。論議が交わされている中、米国議会移

「海外では
迫害された人々の
擁護者である米国が、
国内では庇護希望者を
手荒く扱っているのは
皮肉です」

民小委員会委員長であるラマール・スミス下院議員が、カナダを「テロリストのリゾートクラブ」と呼んだ。豊かな生活を求めて、あるいは、よからぬ意図を持ってやってくる外国人にとって、米国とカナダが「簡単にに入れる国」になったとの認識が、少なくとも一部にはあるのは明らかだった。

この二つ対照的な難民受け入れ姿勢は、「本物」と「にせ」の難民をどう考えるかについて、両国の「曖昧さ」

を明らかにした。

多大な援助

米国とカナダはともに海外での人道緊急事態に多大な支援を行っている。米国は、UNHCRの予算約10億ドルの25パーセント以上を一国で負担し、UNHCRの最大の資金拠出国である。両国は民間人や、貨物輸送機を含む軍の部隊の派遣など、専門的な支援も行っている。ボスニアの首都サラエボの人々が冬を越すための食糧を4年にわたり輸送機で空輸し、ルワンダでの大量殺害から逃れた何十万人もの難民への支援にも貢献した。

両国は重要な人道政策の形成にも貢献している。特にカナダは、1997年12

月にオタワで調印された「対人地雷全面禁止条約」を中心となって推進した。両国は人道主義活動を支援するよう、定期的に他の国々を取りなしている。米国が受け入れる永住難民の数は、他の国々が受け入れる難民の総数よりも多く、今年7万3000人を受け入れる予定だ。また、難民を米国に移送し、新生活を始めるための支援に5億ドルもの巨費を投入している。人口が米国の約10分の1のカナダは、人口比で同様の数の難民を受け入れており、今年政府の支援を受けた難民約7300人、民間団体の支援で数千人が来ると思われる。昨年コソボから来た人々には永住するか故国に戻るか、という選択肢が与えられた。これはヨーロッパ諸国にいる多くのコソボ難民が、危機の終結と共に帰国を促されるのとは大きく異なる。

両国の実績は認めるが改善の余地もある、という難民の支援団体もある。

米国とカナダへの庇護希望者の出身国上位10カ国。総数に対する割合(1999年)

カナダ		米国**	
スリランカ	10%	中国	10%
中国	8%	ソマリア	8%
パキスタン	8%	ハイチ	6%
ハンガリー	5%	インドネシア	6%
インド	4%	メキシコ	5%
メキシコ	4%	エルサルバドル	4%
コソボ(注)	3%	インド	3%
ロシア	3%	エチオピア	3%
イラン	3%	グアテマラ	2%
コロンビア	2%	ユーゴスラビア	2%
その他	50%	その他	49%

*小点数以下切り上げあるいは切り捨て。
 **数字は、1998年10月1日～1999年9月30日会計年度。移民帰化局に初回申請された件数を対象とした。

国の年間財政に占める割合を見ると、スカンジナビア諸国は米国やカナダよりはるかに高い比率で人道支援に支出している。かつて「政治的理由」で受

け入れられた人々よりもはるかに保護を必要とする難民を、米国とカナダはよりたくさん、より広い地域から受け入れられるはずだ、という批判もある。

しかし、庇護手続きに関する議論は最も厄介で難しく、意見が対立している。

難民と庇護希望者に対する米国の基準は他の政策との一貫性に欠けるとの批判がある。サンフランシスコに拠点をおく「人権のための法律家委員会」のエレノア・エイサー氏は、「海外では迫害された人々の擁護者である米国が、国内では庇護希望者を手荒く扱っているのは皮肉です」と語る。移民帰化局(INS)のドリス・マイスナー理事が実施した5年に渡る庇護業務改革の結果、国内でのこうした批判の多くがおさまった。最近の本誌とのインタビューで局長は移民帰化局の能力について「数年前に比べてはるかに向上した。これまでになく迅速、公平かつ人



UNHCR / B. PRESS

エブリン・レンジホは、1979年にコロンビアから米国に来た。1984年に麻薬関連の罪で8カ月服役し釈放されたが1996年の移民法の強化により、移民帰化局に要注意人物とみなされ拘禁された。その後、強制送還手続きが開始されたが、コロンビアに強制送還されると拷問を受ける恐れがあるとの判決が下り、クリスマス直前に釈放された(上)。その8カ月間、5人いる子どもたち(いずれも米国籍)の誰にも会えなかった。

スーダンから ノースダコタへ

米国が再定住のために受け入れる難民の数は、米国以外の難民受け入れ総数を上回る。

ラリー・ユンク

祖国スーダンでの終わりの見えない内戦を逃れたフォニ・シルベストロと彼女の家族は、隣国ケニアの難民キャンプで何年も過ごすことになった。一つの地獄から別の地獄に似たようなものだった。焼くつく暑さと砂嵐、先行きの不安が常につきまとう日々。やがて米国への永住が認められ、空路ニューヨークに到着。そこにはまた別の衝撃が待ち受けていた。行き先がアメリカで最もへんぴな地域のひとつ、ノースダコタ州にあるファーゴという聞いたこともない町だったのだ。新しい生活が始まる町に向かう飛行機を待つ間、「ファーゴにスーダン人は住んでいますか」とシルベストロの家族が心配そうに尋ねると「あまりいませんね」と気の滅入るような答えが返ってきた。

カルチャーショックはお互い様だった。シルベストロ一家を世話した「新米国市民センター」のラリー・ネルソン所長が当時の住民の驚きを振り返る。「とても背の高

いアフリカ人が通りを歩いているのを見て、住民たちも最初は驚きました」

ファーゴは米国の再定住計画の縮図である。スーダンはノースダコタと全く異なる世界だ。両地域とも大半は広大な平野だが、他に類似点がほとんどない。夏のスーダン南部は地球上で最も暑い場所のひとつ。一方、ダコタの冬は最も厳しい部類に入り、気温が零下20度を下回ることもしばしばだ。

1975年以来、
200万以上の難民が
米国に再定住した。
今年はさらに
7万5000人の難民が
この国に最定住する
予定だ。

それでも過去6年間に、スーダンの15の部族から250以上の家族がここに来て新しい生活を始めた。ファーゴは、町の名前をタイトルにした映画が話題となり、一躍知られるようになった。ソマリア、ボスニア、ベトナム、旧ソ連からの難民もここに定住している。昨年の移住者は600人近くになった。

道的に申請書の処理が行われている」と語っている。

あるカナダ人弁護士は「入国管理官や一般市民の中には、テレビ画面の中でみずばらしいキャンプ生活のために衰弱している難民だけが本物の難民だと考えている人もいます」と言う。「そして、こうした考え方が、庇護を求める人々が自力でカナダへ来た時に、態度となってときどき現れるのです」

時の移り変わりとともに

米国もカナダも、基本的に移民によって造られた国家である。しかし、大西洋と太平洋にはさまれ他の地域から孤立しているため、庇護希望者が大量

に北米へ到着し始めたのは二十年ほど前のことだ。この新しい流れは世論や議員、そして、比較的少数の難民を想定した制度に対し圧力をかけることとなった。

単身の未成年者を多く含む中国からのポートピープルの到来や、前述のクリスマス「テロリスト」事件が大きく報道され、カナダは突然、庇護の真価を問う激しい議論を数カ月に渡り繰り返すことになった。

当時、庇護制度はすでに改善されつつあった。しかし、これら一連の事件が世論を沸騰させ、政治家を動かす圧力になった。移民・難民保護法案が国会に提出され、さらに大きな論議を呼ぶことになった。

難民の受け入れ

永住する難民を割り当て人数に沿って毎年受け入れているのは10カ国程度で、米国はそのうちの一国だ。1975年以来200万以上の難民が定住し、今年はさらに7万5000人が来る予定だ。これは、他国すべてを合わせた受け入れ総数より多い。

連邦・地方政府とNGO（非政府組織）のネットワークは、難民の再定住に毎年約5億ドルを投じている。これは世界規模の難民対策費用と比べても非常に高額だ。世界中の2200万人の難民を援助するUNHCRの年間予算は、この金額のたった二倍だ。

これほど十分な資金がある米国の援助計画だが、批判もある。米ソの冷戦時代には、再定住政策が人道的配慮より政治的思惑に支配された。例えば旧ソ連圏の人々が大量に受け入れられる一方、アフリカなどの国々の難民が見送られたのだ。

そんな状況が変わり始めた。米国政府が、新しい永住先をすぐ見つける必要がある人々を重視するようになると、中東やアフリカ諸国からの難民が増えてきた。今年は

この法案では、庇護制度を悪用しようとする者や組織に対し厳しい罰則が課せられる。例えば、密航を請け負った者は最高100万カナダドルの罰金あるいは無期懲役が課せられ、また重罪での有罪判決を受けている者は庇護を求めることはできない。「制度を悪用する者に裏口を閉ざせば、本物の難民や国の発展に必要な移民に対し、表の扉を確実に開けておける」と市民権移民省のエリノア・キャプラン大臣は言う。この法案の目的の一つは、「迫害を理由にカナダへ来る者に対して公正な配慮を保証する」ことである。

昨年、UNHCRはカナダの難民資格認定手続きは、改善の余地はあるものの、「あらゆる意味で公正かつ正当な

アフリカ25カ国から1万8000人近くが来る予定だ。つい2年前の年間7000人未満に比べると、アフリカからの難民の急増が最も目立つ。

新しい移住者を支援する主な機関のひとつ、米国カトリック協議会移住・難民サービス部門の代表責任者、マーク・フランケン氏によると、米国が入国を許可した難民の数は1980年の20万7000人から1993年は13万2000人に減少し来年の目標は7万6000人である。

意思の欠如

今年前半に、フランケン氏は連邦議会の小委員会で、難民受け入れ数の減少は「人道的責任を十分に果たそうとする意思が政府にないこと」の表れであり、世界の人道的活動における米国政府の「道義的指導力」を弱めたと、意見を述べた。そして政府に、難民予算と受け入れ数を増やすよう要求した。

しかし難民問題担当のジュリア・タフト国務次官補は、数字は問題の一面しか示していないと反論。本誌とのインタビューでも、米国政府は世界中の難民から最も深刻な状況にある人々を特定し支援するために、今までよりもはるかに広い範囲を対象すべきだという批判にはもう取り組んでいる、と述べた。

手続きの見本」であると認めた。当時UNHCRが懸念していたのは、カナダ政府に対し毎年推定3万人が庇護希望の申請を行うが、拒否された人が上告する制度がない点だった。法案では、申請が拒否された人々の再審を行うため移民・難民委員会（IRB）内に上告部門の設置を提案することで、懸念に対応している。

さらに別の改革案では、1951年の難民条約および1984年の拷問禁止条約に基づき同委員会が今後、各個人の申請にあらゆる局面で対処することになる。

カナダにおけるUNHCRの代表、ジュディス・クミンは、この法案で庇護制度はより「公正かつ効率の良い」も

また「政府は、本当に危険な状態にある人々、すぐに避難させなければならない人々を見つけるため、UNHCRやその他の機関と協力しながらより注意深い選別を行っています」と語った。

しかしこうした仕事には費用がかかる。次官補の例によると、アフリカで米国政府は「40以上の国々から来たアフリカ24カ国の国民」を審査によって選別している。

このような困難な仕事に要する計画や組織作りは、世界のごく限られた地域から再定住する難民を選別していた頃よりはるかに複雑で費用もかかる、と次官補は述べた。

「この国は難民や難民の入国申請に対して、社会的支援を惜しみません」と次官補は続ける。「難民は、受け入れ地域の活性化を助けます。難民は米国に大きな貢献をしているのです。このことは議会の支持につながります。さらに多くの難民を受け入れようという意欲や、海外での難民支援を支えようという意欲にもつながります」

負担の分散

新しく到着する難民の多くにとって、ファーゴは第1希望地ではないだろう。しかし政府は近年、従来の再定住地だったカリフォルニア、テキサス、ニューヨークから、国内の他地域へ「負担の分散」を試みている。

のになる、と述べている。IRBは明確な、専門的かつ独立した準司法機関である。これに対し多くの難民受け入れ国ではしばしば「保護」より「法律の施行」を重視する政府係官が庇護申請に対し最初の決定を行う。かつてのIRBは、事実上、庇護希望者すべてに庇護認定を与え寛容過ぎたと考える専門家もいる。しかし現在、認定率は数年前の約75パーセントから45パーセントへと大きく減少した。

ファーゴに到着した難民の多くが、厳しい冬にもかかわらず、良い意味で驚く。優れた仕事の環境と学校、手が届く価格の住宅、米国で最も低い部類に入る犯罪発生率などがその理由だ。バリー・ネルソン氏が言うように、当初、地元民は街を歩く背の高いアフリカ人に驚いたが、今では「多様性が不安の種というよりも、価値あるものとして見られている」。難民は地域に貴重な労働力をもたらし、エスニックレストランなどの新しいビジネスも始めた。

新しくこの地に着いた難民にはスーダン人の教会が、精神的・社会的なよりどころとなっている。また、人々の自立を助ける機関、あるいは地域社会にある相互扶助機関が、言語・文化サービスを拡充している。スーダン、ベトナム、ソマリア、シエラレオネ人の家族が正式に里親として認可された。

その中にザカリア・レングと妻のテレサがいる。二人は現在、テレサの13歳になるスーダン人の弟の親代わりとなっている。ファーゴの再定住者人口が増えるにつれて、間もなくレング夫妻のような家庭が、ケニアの難民キャンプから到着予定の保護者のいない未成年者の世話をすることになるだろう。



フロリダ州ジャクソンビルの学校でコンピュータの世界に挑むベトナム難民の少女。

UNHCR / B. PRESS

手続きの簡素化

ピーター・シャウラーIRB委員長は本誌とのインタビューで、新しい法案のもうひとつの狙いは、庇護申請に対する決定までの時間を短くすること

だ、と語った。例外的に非常に判断の難しいケースもあるが、申請手続きにかかる平均時間は1998年の13カ月から、昨年の9.3カ月にまで短縮された。最終目標は6カ月、上告のために3カ月とされている。

ある庇護申請が、一人のIRB委員によって一貫して扱われれば決定までの過程が短縮される、とシャウラー委員長は言う。現在、裁定委員会の大半は二人制で、意見が分かれた場合は、申請者に有利な決定が下される。一人の委員が単独で裁定を行うと申請者に不利な結果になりうると懸念する弁護士もいるが、ある政府高官は「一人の委員による裁定制度と上告制度を併用すれば、従来の制度よりはるかに短時間で作業が進むだろう」と断言する。

しかし、懸念はこれだけではない。UNHCRのクミンは、この新しい法案では、到着した難民が庇護制度の適用を受けにくくなったり、たとえ適用されても、適切な証明書類や身元保証がないという理由で拘禁される可能性が高くなる、と心配する（米国でも同様の問題が取りざたされている）。また

近い将来、カナダの各州が申請者に支給する法律経費の扶助も削減されることになるかもしれない。

NGO組織の集まりであるカナダ難民委員会のフランシスコ・リコ・マルチネス委員長は、米国の難民委員会と同様に、新しい法制度は迫害から逃れて来る人々を犯罪者扱いすることになりかねない、と懸念し「両国は厳しく扱うべき人たちを間違えている」と言う。

UNHCRのクミンは「庇護問題への対応は、法律の施行と難民保護の間で、揺れ続けている。誰もが公正でありたいと思うが、何が公正なのか、いつも簡単に分かるわけではない」と説明する。

市民権移民省のジェリー・ヴァン・ケッセル難民局長は、「公正な制度であることが最も重要だ。しかし、公正さを保ち、本当の難民が長期の待ち期間により苦しまないよう迅速に申請手続きを進め、増え続ける庇護希望者に対処するという三点をバランスよく行うのは非常に複雑なことだ」と述べた。

係官不足、訓練不足

キューバやハイチから大勢の人々が船で米国へ到着した1980年代当時の制度は、難民の大量流入を想定していなかった。対応したのは、大半が研修も受けていない、設備も人員も不足気味の移民帰化局の職員だった。国際難民法や、難民の出身国の実情に関する研修を受けていない審査官が、庇護申請の裁定をしていた。当時の庇護申請制度は、政治的に偏っており、公正さより「管理」や「法律の施行」を重視するものだった。

1990年に、専門的な研修を積

移民帰化局は
取りこぼしのない
制度を
作り出そうと
考えた。

んだ難民庇護担当官のチームを設置するなど、新たな法や制度が導入された。しかし、このような改革が実施される間にも、世界の難民状況は激しく変化していった。ドイツは、バルカン紛争から逃れた人々、あるいは「鉄の



カナダと米国は世界中の人道問題に関する政策の
ような犠牲者をなくすために、1997年の対人地雷

カーテン」崩壊に乗じて流入した何十万人もの人々を受け入れた。その後ドイツは他のヨーロッパ諸国に負荷の分担を提案したが、同意してもらえず、1993年、独自の道を進む決定をした。

ドイツは隣接する諸国を「安全」であると宣言し、ドイツの周りに事実上の防疫線を作った。つまり、近隣諸国を経由してドイツに庇護申請に来る人々を、後ろめたさを感じずにそこに送り返すことができるようにした。「これを世界各国がまねをしている」

1999年にカナダと米国に再定住した難民出身国上位12カ国

米 国*		カナダ**	
ボスニア	22,697	コソボ	7,300
コソボ	14,156	ボスニア	3,333
ベトナム	9,863	アフガニスタン	1,728
ウクライナ	8,563	クロアチア	1,566
ソマリア	4,317	イラク	755
ロシア	4,256	スーダン	555
リベリア	2,495	イラン	469
スーダン	2,392	ソマリア	298
キューバ	2,018	エチオピア	179
イラク	1,955	ブルンジ	113
イラン	1,739	コロンビア	106
クロアチア	1,660	コンゴ民主共和国	86
その他	8,895	その他	589
合計	85,006	合計	17,077

*数字は、1998年10月1日～1999年9月30日の会計年度分。

**出身国の内訳は、最後の居住国を示す政府発表に基づく推定。

知ってもらおうための努力 米国UNHCR協会の活動

質問 ニューヨーク州ニューバーグの郵便局職員、ロサンゼルスのアフリカ系米国人教会の主教、世界最大級の情報通信会社の社長。彼らの共通点は何か？

答え 世界中で故郷を追わ

れた人々を援助するため、昨年、米国UNHCR協会（USA for UNHCR）を通して国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）に寄付をしたことだ。

UNHCRは設立されてか

ら、年間百万人単位の難民を支援してきた。1980年代と90年代にその数が急増し、1995年には史上最高の2700万人に達した。以後わずかに減少し、昨年は2200万人強だった。

これだけの大量の人々を援助するのに、UNHCRはその資金を、民間慈善団体と同じく、ほとんど寄付金に頼っている。最近まで、UNHCRの資金の大半は政府やEUなどの公的機関が拠出してきた。しかし、国家予算の緊縮に伴いUNHCRは資金を集め、難民を支援しUNHCRを支える手段を一般社会に知らせるための別の方法を探り始めた。

米国UNHCR協会は、UNHCRを通じた難民支援のために世界に15ある国別の協会のひとつで、1989年に設立された。米国の協会は、ボランティアからなる理事会、研修生、そして約6000人の国内メンバーを抱える。「私たちは全国規模の機関を地方規模の予算で運営しています」と、ジェフリー・メア

常任理事は言う。

米国UNHCR協会は昨年、コソボ、ボスニア、アフリカでの活動資金として300万ドル以上の寄付を個人から集めた。メア常任理事が言うように「米国人は、自分が正しいと信ずる活動に寄付するのが好き」なのだ。今年は、チェチェンに関する写真や情報を求める声が多く、米国人の関心がこの件に集中したことを示した。

資金調達や「メッセージの発信」は現在、最も競争の激しい分野だが、米国UNHCR協会は、ホームページ(www.usaforunhcr.org)や、法人寄付のサイト(www.peaceforall.com)を設け、ハイテク化を進めてきた。年内には、ダイレクトメール作戦や、生徒向けの難民に関する学習教材を提供するために全国的な運動を開始する予定だ。

USA for UNHCR,
1775 K Street NW Suite 290,
Washington DC 20006



形成を助けている。特にカナダは、このアンゴラ市民の全面禁止条約の締結を中心となって推進した。

とある国際人道問題担当官は言う。

米国の沿岸警備隊は、米国を目指す「不法入国者」を公海上で阻止する方針を示した。多くの論議を呼ぶ中である弁護士が、これは米国を困む「海上のベルリンの壁」だと表現した。（カナダは偽の庇護希望者を国外で事前に見つけ出し入国を阻止するため担当官を世界の主要都市に常駐させている。どちらの方法も人権活動家から激しく批判されているが、両国ともこれらの方式を継続する意向である。）

ますます増加し広がる庇護制度の悪

用、新たな外国人の大量流入、世界貿易センターの爆破事件の後増大したテロリストの脅威、そして先行き不透明な経済を考慮して、米国議会が考え出した対応策が、1996年に採択された不法入国改善・移民責任法だった。それ以来人権活動家と議会内の反対派が、この法律の最も規制が厳しい部分の取り消しを求めて戦っている。

この法律では、必要な証明書類を持たず、あるいは偽の身分証明書を持って米国に入国する 迫害から逃れようとする純粋な庇護希望者にとってし

ばしば唯一の手段である と自動的に拘禁され、「即時退去」と呼ばれる迅速な手続きがとられ、INSの調査官により強制送還が命じられることもある。

こうした人々が庇護を求めると、面接審査が行われ、故国で迫害を受ける確かな恐れがあるかどうか審査され、その後、正式な庇護手続きに入る許可が与えられる。しかし、多くの人々が手続終了まで何カ月も拘禁されることになる。

長かった旅

何千人ものスーダンの若者が自由を求め、何カ月も、何年も歩いた。そして新たな生活を手にした者も...

ジュディス・クミン

カナダ・バンクーバー 未来の街。澄んだ青空を背景に優雅にそびえる近代的なビル、雪をいただいた山々、太平洋のきらめく波が見える美しい街。スーダン南部 絶え間ない苦難と死の世界。広大なアフリカの空を背景に浮かび上がる、やせ衰えて棒のようになって歩く人影の列。アフリカにおける難民の歴史の中に深く焼き付けられた情景だ。

ウィリアム・コロム・パイオス(23歳)は、何万という他の若いスーダン人と同様に、永遠とも思える数年間、まるで聖書に出てくる放浪の民のように東アフリカのサバンナ地帯を歩いた。やがて、100万回のうち1回訪れるような奇跡的な幸運に助けられ、想像することもなかった北米西海岸での生活に飛び立ったのだ。

ウィリアムの物語は1983年に始まった。アフリカ最大のこの国は、当時、内戦で国土のあちこちが荒廃しきっていた。両親とディンカ族の長老達はこの内戦から彼を脱出させねばならないと考えた。16歳を最年長にウィリアムと

ディンカ族の少年約300人が安全を求めて苦難の旅に出る。一行が1000キロを歩いて隣国エチオピア西部の難民キャンプにたどり着くのに、2カ月と24日かかった。

広大な平原では、いくつかの同じような少年のグループが歩き続けていた。時にはゲリラに少年兵や荷物運搬人として徴集されながらも、安全な場所を求め歩き続けた。この苦難の物語は、難民の歴史の中で最も知られる逸話の一つとなった。

もうひとつの苦難の旅

ウィリアムは、ケニア北端部、準乾燥地帯にある荒涼としたカクマの難民キャンプにたどり着くまで、さらに二度、苦難の旅を強いられた。「服を脱ぎ捨て裸で歩きました。服を奪うために子供を殺す人間がいるのです」と当時を振り返る。

土壁の難民のための学校で英語を学び、最初はボランティア、後に10ドル程度の月給をもらうソーシャルワーカーとしてルーテル教会の組織で

働いた。1997年、国際オリンピック委員会の代表団が訪問し、ウィリアムはキャンプで開かれるバレーボールとバスケットボール大会を組織するのを手伝うよう頼まれた。そして代表団が帰ったあと、団員の一人が彼に一足のナイキのシューズを送ってくれた。「靴がきた時は、王様の気分

でした」と彼は思い出す。

さらに幸運が続いた。翌年、キャンプを訪れたカナダの移民担当官に再定住者に選ばれ、1998年7月21日にカナダに到着した。

どんな基準に照らし合わせても、カナダの再定住計画はすぐれたものだ。カナダは難民の定期的な再定住を行っているわずか十カ国余のひとつであり、現在は年間約7300人の難民を受け入れている。このほかに、



UNHCR / W. STONE

長い道のりを歩くスーダン少年数千人の中の一団。

個人の援助を受けた難民数千人が移住する。到着した難民に対しては、官民の関係機関のネットワークがまず仮住居を、その後に住む家、学校や仕事を見つける手助けをしている。

すぐにバンクーバーに飛んだウィリアムは、ブリティッシュ・コロムビア州移民サービス協会が運営する受け入れ

移民帰化局の能力は

「数年前に比べて

はるかに向上した。

これまでになく

迅速、公平かつ人道的に

申請書の処理が

行われている」

強制送還に直面

1996年の移民法は、国際的基準から見れば軽犯罪と見なされるものまで「加重重罪」の中に含むよう重罪の定義を拡大した。米国刑法では必ずしも「重罪」には当たらない犯罪まで、この移民法では「加重重罪」になる可能性がある。非常に限られたケースを除き、INSはたとえどんな状況でも「重罪判決を受けた者」を拘禁しなければなら

ず、そうすると庇護申請ができない。この移民法は過去にさかのぼって適用されたので、有罪判決を受けて刑期を終え、すでに釈放されていた人々が今になって「再拘禁」され、強制送還に直面している。

移民審査行政局のマイケル・J・クレピー主席移民審査官は、庇護手続きが改善され、分野によっては進歩が見られるが、個人的にはこの規定は遺憾

だ、と語った。本誌とのインタビューで、彼は次のような話をした。南アメリカ出身のある女性が米国人家庭の養女になり、米国に帰化したものとその時から思っていた。ところが、選挙で



センターの小部屋に落ち着いた。同協会は1970年代初頭、当時のアミン大統領に追放されたウガンダ系アジア難民受け入れのために設立されたが、その後も次々に到着する難民グループを受け入れてきた。主に連邦政府や州政府が拠出する年間700万カナダドルの予算を使い、英会話教室やその授業を受ける母親用の託児所を設け、就職相談や各種のサービスを行っている。

支援スタッフは、ウィリアムが住む場所を見つける手助けをしてくれたが、就職は別だった。カナダに着いてまだ間もない難民はよく「カナダ

での職歴」という難問に対し不満を示す。雇用者は採用の条件として「職歴」を要求するが、難民は仕事に就かなければ職歴が得られない。ウィリアムは「カナダでの職歴」を得るため、スーパーで棚に商品を並べる仕事を始めた。

批判はほかにもある。新着の難民を支援する地元団体、オタワ・カールトン移民サービス協会の会長、ナンシー・ウォルズフォードは、カナダの難民支援が、他の国に比べて全般的に優れているとは認めながらも、関係当局の「法律施行主義」を嘆く。カナダ



新たな故郷となったバンクーバーでのウィリアム。

UNICOR / B. EWART

は移民国家であり、再定住の受け入れ数を増やせるはずだと会長は考えている。難民側からも現在の受け入れ体制では、家族が再会するまでに時間がかかりすぎると不満の声が上がっている。

カナダが再定住候補者を際、時間がかかりすぎ、さらに厳しい選抜により、最も支援を必要とする難民より、教育や語学能力のある候補者を優先

することが多い、という批判があった。しかしこの問題に対し、カナダの関係当局はすでに対策を講じている。2000年1月1日付けで、「緊急保護試験計画」を実施し、UNHCRからの緊急事例の要請後、5日以内の対処を目指すことにした。また、4月に国会に提出された移民・難民保護法案は、難民家族の再会を支援し、保護を優先させて、カナダ社会にすぐ適応する能力を重視した従来の方針を大幅に是正することを提案している。

バンクーバーではウィリアムが、あの長い苦難の旅で培われた不屈の精神を、新たな人生を切り開くのに役立てている。「カナダでの暮らしに苦勞している難民もいます」とウィリアムは言った。「自分のことは心配していません。今の暮らしが最高ですから。それより、カクマに残っている他の難民たちが気がかりです」

彼の両親はどうなったのだろうか。ウィリアムは赤十字に探してもらったが無駄だった。彼はこう言った。「家族のことは何もわかりません。母の顔も忘れてしまったのです」

投票に行き、国籍がないことが分かった。それで国籍を求める手続きをしようとINSへ行った。すると、たちまち「犯罪者」として拘禁され、現在は強制送還の恐れに直面している。

他にも気の毒な例がいくつもある。ニューヨーク・タイムズ紙に掲載された記事では、1993年にハイチの政治的戦乱から逃れるため、偽造パスポートで入国したエスタ・ピエーレは、身分

を偽ったとして、現在、強制送還の恐れに直面している。彼女の息子二人は米国で生まれたので、強制送還は適用されない。同紙によると、ピエーレのほか約3000人のハイチ人が、強制送還となれば子どもを残して出国するか、先行きが見えない故国へ子どもを連れて帰るかを選択する苦境に立たされる。

また3000人と推定される外国人が、

最も奇怪かつ苦しい立場にある。様々な犯罪を理由に検挙されたキューバ、ラオス、ベトナム、旧ソビエト連邦などの出身者だが、本国が受け入れを拒んでいるため強制送還ができない。実際こうした外国人は、現行の拘禁政策では死ぬまで拘禁されかねない。彼らは「終身刑受刑囚」と呼ばれるようになった。

ワシントンにあるカーネギー国際平
(15ページにつづく)

うそを見破って監禁し、思いととどまらせ送還する

マシュー・ウィルチ著

やっとの思いで私はアメリカにたどり着いた。そこで見いだしたものは安全ではなく、牢獄だった。殴られ、催涙ガスを浴びせられた。隔離され気が狂いそうになった。危険な動物のように鎖につながれ、何度も裸にされて調べられた。犯罪者と殺人犯とも同じ部屋に入れられた。日々自尊心を傷つけられ、屈辱を味わわせられる拘置所での生活。この経験がない人にはとうてい説明できない。毎日、

我が国が人々を拘禁し自由を奪う政策を始めた1980年代に、私は初めて米国移民帰化局(INS)の収容所を見学した。案内の係官は、移民帰化局の任務は4つの“D”で言い表せる。すなわち、“detect”「見破る」、「detain」「拘禁する」、「deter」「思いとどまらせる」、「deport」「強制送還する」だと説明した。“protect”「保護する」という言葉が欠けていた。

米国では、カシンジャさんのような庇護希望者や移民のための犯罪者用ではない拘置所組織が最も速く増大している。移民や1996年に合衆国連邦議会は、拘禁を移民法の執行の中心に置く極めて厳格な法案を通過させた。これを受けてINSは、ベッド数を3年間でほぼ

倍増させ、1万6000床以上にした。年間推定18万2000人が収容できる。

拘禁者の約40パーセントが、17の公立か民間の拘置所に収容され、残りの60パーセントが、全国に800程の

往々にしてへんびな場所の拘置所に収容されている。INSは2001年までにベッド数が約2万4000床、すなわち、年間27万人以上の収容能力になると予想している。米国の納税者は、一日に拘禁者一人あたり平均58ドルを支払う。1998年にINSは

家畜のように数えられ、命令されるままに食べ眠る生活とはどんなものなのか。日ごとに、週ごとに、月ごとに、次第に理性が麻痺し、心が衰えていく感覚は、とうてい説明などできない。

ファウジーヤ・カシンジャ

トーゴ共和国出身。女性性器切除の強制から逃れた庇護希望者。著書*Do They Hear You When You Cry* (邦題『ファウジーヤの叫び』)より。上記の訳は本誌独自のもの

拘禁と国外追放だけで、6億9200万ドルを支出した。

拘禁者の約5パーセントは庇護希望者であり、その数は年間9100人と推定されている。カシンジャさんのような劣悪な境遇にある人々はあまりに多い。この三月、INSは性的虐待、不適切な医療への相次ぐ訴え、そして拘禁者2人の不審な死に伴い、ニューハンプシャー州郡立拘置所から65人の拘禁者を移動させた。

1996年の移民法と、その後を絶たない拘禁時の虐待を受け、NGOが集まり米国拘禁監視ネットワーク(DWN)を設立した。現在、100を越える法律・社会・医学的支援、精神的支援をするNGO、宗教団体、人権・市民権擁護団体が参加する。我々は公正で効率的な手続き、そして庇護を希望する人々全体の安全を実現するため、以下のようなより人道的でかつ費用効果の高い方法を強く主張している。

- ・拘禁することは可能な限り避ける。
- ・拘禁する場合は、最小限の拘束の方法・環境にする。
- ・拘禁に代わる処遇を作成、実施する。これには釈放、相応の保釈金、包括的な法的・社会的支援、定着支援サービスが含まれる。さらに集団居住施設、各種シェルターや里親制度の利用を伴う保護観察付きの釈放も含まれる。
- ・弱者を釈放する。これには、庇護希望者に限らず、拷問からの生還者、子ども、女性、精神的・肉体的病人、同性愛者、そして家庭内暴力の犠牲者を含む。
- ・拘禁状態に関する人道的基準を厳密に満たす。

・INSによって拘禁されている者全員に、人権に関する資料を行き渡らせ、その説明を行う。

INS本部が受け入れた勧告もいくつかある。INS局長は、庇護希望者は逃亡の恐れや危害をおよぼす恐れがなければ自由にされるべきだと、繰り返し表明した。局長はニューヨーク市のある組織に対し、INSのために拘禁待遇に代わる実験的な試みを運営するよう依頼した。拘禁されずにいた参加者の91パーセントが、移民審問会に出席した。

局長が、移民に対する国の一時釈放政策をはっきりと表明したにもかかわらず、33あるINS管轄区の多くには、残念ながら、釈放に反する独自の慣行があるようだ。こうした国家政策の明らかな無視は冒頭の4D政策が深く根を張っている証明でもある。

米国内で拘禁が慣例として実施されているのは、世界の難民保護活動における米国の主導的役割と著しい対照をなす。難民条約50周年を迎え、我々は米国社会、すなわち一般市民、議会やINSに、我が国へ逃れてくる庇護希望者を保護するよう強く要望する。その第一歩は、移民収容所の建設をやめ、「理性が麻痺し、心が衰えていく」拘禁を、より人道的で費用効果の高い方法に置き換えることだ。

マシュー・ウィルチはルーテル教会移民難民支援サービス、庇護・移民関係事項担当責任者

移民や

庇護希望者用の
拘置所組織が
最も速く
増え続けている。

和財団のキャサリン・ニューランド氏は、「1996年に議会は自動拘留を法制化したのが、議会は自分たちが何をやったのか全く分かっていない」と言う。INSのドリス・マイスナー理事が、問題は、この自動拘留の規定が移民法の中に残っている限り、INSには状況を改善するための自由裁量権がほとんどないことだ、と語った。

人権活動家によれば、INSが自由裁量権を持っていても、制度の運用は不規則なものだという。各地域のINS事務所にはかなりの自主性が与えられており、拘禁されている者を可能ならば釈放することを奨励する所長もいるが、一方で釈放を強力に妨げている所長もいる。

拘禁された人々を釈放せよ

UNHCRは、庇護希望者でありながら拘禁されている人々を可能な限り早

期に釈放するよう働きかけてきた。UNHCRのワシントンでの代表、カレン・アブザイドは「UNHCRが懸念するのは、基本的な難民保護の原則が、1996年の移民法により後退している」ことだと述べた。特に拘禁、さらに庇護申請制度の利用が困難なことをあげ、「社会の脅威にならない庇護希望者を拘禁すべきでないし、犯罪者扱いすべきでない」と述べた。

1996年移民法の成立後、監禁される外国人の数は急増し、これらの人々は将来の不安に直面している。INSでは管轄施設のベッド数を倍の1万6000に増やしたが、監禁された者の約60パーセントは、INSが監禁条件などについ

最近の本誌とのインタビューで局長は移民帰化局の職業意識について「数年前に比べてはるかに向上した。これまでになく迅速、公平かつ人道的に申請書の処理が行われている」と語っている。

て直接関与する権限がほとんどない普通の刑務所やその他の施設に収監されている。

このような場所で虐待が起きる、と人道問題の専門家たちは主張する。昨年、虐待の対象になり易い女性や、1000人もの単身未成年者がこうした刑務所に入れられた。「このような拘禁は、米国政府にとっても高くつく不当な処罰であり、適切な代替措置をとれば避けることができる」とUNHCRのアブザイドは言う。

(18ページに続く)

彼らに笑いを

難民キャンプの抱える二大問題は退屈と憂うつだ。キャンプが設営され、避難所と食糧、医療設備が提供されると、到着した難民たちはすることがもう何もない。運命を他人の手にゆだねたまま、数週間、時には数年、ただひたすら待つだけだ。

コソボ危機のさなか、ニューヨークの映画プロデューサー、キャロライン・バロン氏は、その空虚な時間を埋められないかと考えた。こうして、フィルム・エイド・インターナショナルが生まれた。ロバート・デニーロ、スーザン・サランドン、ジュリア・オルモンドなどの俳優たちが設立委員に加わった。映画、スクリーン、映写機、空輸手段などが、ミラマックス、ユニバーサルスタジオ、ワーナーブラザーズ、タワーエアー、俳優のトム・ハンクス、映画監督のスティーン・ソダーバーグ、投資家のジョージ・ソロスの財団によって寄贈された。ボ



FILM AID INTERNATIONAL / C. BARON

ランティアの技師も参加した。マケドニアのキャンプや、難民の帰還した後のコソボでも巡回上映が行われ、トラックの横に吊るしたスクリーンにアニメ

や名画が映し出された。主催者グループは近いうちに上映活動を再開し、西アフリカのキャンプを回る予定だ。そこでメンバーが、地元の技師の指

導、保健や地雷といった問題についての情報提供、そしていずれは映画界や一般社会に難民の窮状を訴える手助けをする予定だ。

コソボ難民への対応とギニアでの

ジュリア・タフト氏は、四半世紀以上人道問題に携わってきた。現在は米 국무省次官補として人口・難民・移住局を担当する。最近、ワシントンのオフィスでインタビューに応じ、国内および国際的な人道援助とその課題について語った。



本誌 - 現在、米国内の難民庇護政策と国際的な難民政策における主要な課題は何でしょう。

次官補 - まず、非常に困難な状況にある難民を一時的に

も受け入れるために、国際社会の意識や能力をもっと高めたいと考えています。コソボからのアルバニア人難民を支援した時のように、これまで以上に（各国が）負担を分け合うことも望んでいます。

次に、難民を生み出している国々の実情をもっと調査できるようにしたい。また危機の原因を究明するため、開発機関や銀行などの組織と連携したいと考えています。これには、政治的な意思、各国政府間や国連内での外交努力が必要です。このような根本的な原因に取り組む共同作業のために、より多くの方法を見つけなければなりません。

本誌 - 国際的危機につきまとう問題の一つが、いわゆる「ギャップ」、つまり、難民に対する緊急支援の終了と長期開発援助が開始される間の空白期間です。これにはどのような取り組みが可能ですか。

次官補 - 従来の資金拠出国はすべて、緊急支援など、危機の「前面」部分に多くの資金を投じてきました。復興の段階になると、援助を調整する体制が全くありませんでした。破壊された生産基盤の再建を支援するには、水道、衛生、武装解除、司法といった分野にどの組織が専門知識を持つかを正確に把握する必要があります。コソボと東ティモールの経験から学んだことは、

危機の第一日目から開発機関と支援機関の両方が現地にいなければならない、ということです。支援と開発援助をスムーズに移行させるには、二つを同時に始めなければなりません。

本誌 - タフトさんとこの局がコソボ危機で得た教訓は何だったでしょう。

次官補 - この分野で25年以上仕事をしていますが、脱出や帰還があれほど急激に展開するとは予想できませんでした。全くの見込みがちがいで、反省すべき経験でした。社会基盤が殆ど無いコソボのような環境での救援活動では、現地の人々と現地政府に対しより実際的な支援手段を提供しなければなりません。マケドニアでは、政府が流入する難民にどう対処すべきか、何をすれば良いのか、よく分かっていたませんでした。これからは現地政府の各省庁と一緒に作業を行うアドバイザーからなるチームの配置が必要です。この案はUNHCRに提言済みです。

本誌 - コソボのように難民がすぐ帰還するような危機への対処はどうですか。

次官補 - 私たちの体制が、難民の望みに応える体制であることを確実にする必要があります。特にNGO間ではもっと上手に協議を行い、現場スタッフがある程度の決定権を持ち、一応の対応ができる仕組みを開発すべきです。1998年当時、コソボでは約25の国際組織が活動していました。

1999年の難民帰還時には、300ものNGOがコソボにいました。NGOの様々な貢献については大いに評価します。しかし、NGOを機能させるためだけに膨大な支援を必要とする状態では、本来、難民支援にあたるべき地元政府から時間を奪うこととなります。これは変です。NGOとは事後分析を行い、より効率良くNGOの組織化を支援できる方法を考える必要があります。

本誌 - 最近、世界の国内避難民（IDP）、そしてIDPへのより効果的な支援方法が話題になっています。米国政府の見解を教えてください。

次官補 - まだ論議の最中です。（IDPへの対応に関して）大切な要素が二つあります。ひとつは、国際社会が懸念するのはどの国内避難民かを特定すること。もうひとつは、各機関が持つ主要な能力や権限を把握することです。赤十字社が世

危機の第一日目から
開発機関と支援機関の
両方が
現地にいなければ
ならない。

界で行っている活動は何か。似たような状況にある難民と国内避難民の共通点は何か。保護や支援に必要な要件は何か。国内避難民を出している国々や、そうした人々を保護できない、あるいはしたくない国々に対しての国際社会の要求は何か。これは国連の安全保障理事会に任せるべき政治的な問題で、国連の一機関が支援活動の主導機関に指名されたからといって解決できる問題ではないでしょう。

対応の違いは全く納得できない…

本誌 - 米国内の庇護政策に対して批判があります。この国の移民制度についてどう考えますか。さらに、この批判が米国の難民問題における国際的な役割への影響はありますか。

次官補 - 我が国の難民受け入れ数は年間8万5000人程度で移民全体の8パーセントと、驚くほど低い割合なのです。米国の移民法に対する批判の一部は、不法入国で即時に強制送還される者への処遇や、難民認定手続きの遅れに対するものです。1996年の移民法が持つ問題点の大半は認識され、以前からの懸案だった法の修正が行われようとしています。とはいえ、わが国が移民や庇護や難民申請の認可に寛容でないとは思いません。米国が非常に好景気なせいかもしれません。景気が悪くなれば、おそらく反動が出るでしょう。

本誌 - 「米国政府は諸外国に対して公平とは何かを説いている。しかし国内事情は別らしい」といった海外からの反応はどう考えますか。

次官補 - これはキューバとハイチからの（米国がハイチからの移民よりキューバからの移民に対し寛大な政策を採っている）移民の問題から生じたものだと思います。ここにも問題があります。ヨーロッパ諸国に、説教するつもりはありませんが、ドイツ経由で来た多くのボスニア人とクロアチア人を含め、去年、今年と米国が受け入れた難民の数を見れば、驚くでしょう。ドイツという立派な国が、米国に自国の難民の一部を引き受けさせているのは全くおかしいことです。米国の移民政策はダイナミックな社会を作りました。ドイツはチャンスを見逃している、もっと先を見通す移民政策を考えるべきだ、と私たちは考えます。

本誌 - 米国には、世界でも最大規模の難民再定住計画がありますが、近年、この難

民の数が減少していますね。

次官補 - 数字だけでこの計画を判断することはできません。再定住者数が非常に多い時期には、東南アジアから何十万人ものポート・ピープルや、旧ソ連からの福音主義者やユダヤ人が来ました。このような大規模な件数は減少しています。現在は、難民の国籍が以前より多様化しています。たとえば40カ国以上から、24の異なるアフリカ国籍を持つ人々が来るのです。本当に危険に直面し、緊急な移動が必要な人々を見出すために、UNHCRなどの組織と共に活動しながら、私たちは以前より厳しい選定を行っています。しかし、難民が2、3

の地域から来ていた時代に比べ、これほど多くの地域からの難民の手続きに対応する組織作りは、非常に難しいことです。

本誌 - あなたは難民女性の窮乏対策に積極的に取り組んでいますね。

次官補 - 私は難民女性に関する研究をしたことがあります。そこで、難民は（圧倒的に）女性と子供だという現実気づかされ、がく然としました。私たちの難民計画はまず女性を対象にすべきで、次に男性を対象とする補足計画と調整官を用意すべきだ、と考えることもあります。計画の中心は女性と子どもであるべきです。この考えはずっと変わりません。私たちは女性への援助が援助の中心であるべきだ、とUNHCRに対しさらなる行動を働きかけています。女性の窮乏への対策として、私た

ちが取り組んだひとつの方法は、ボスニア、ティモール、そしてコソボで始めたような、女性が主導権をもつ事業の実施です。

本誌 - 予算が削減されているのに、こういう事業にはさらに経費が必要となります。

次官補 - 難民への対応に差があるのは、



1994年のルワンダ難民大量発生の際、キブ湖畔で給水施設を設ける米国人兵士。

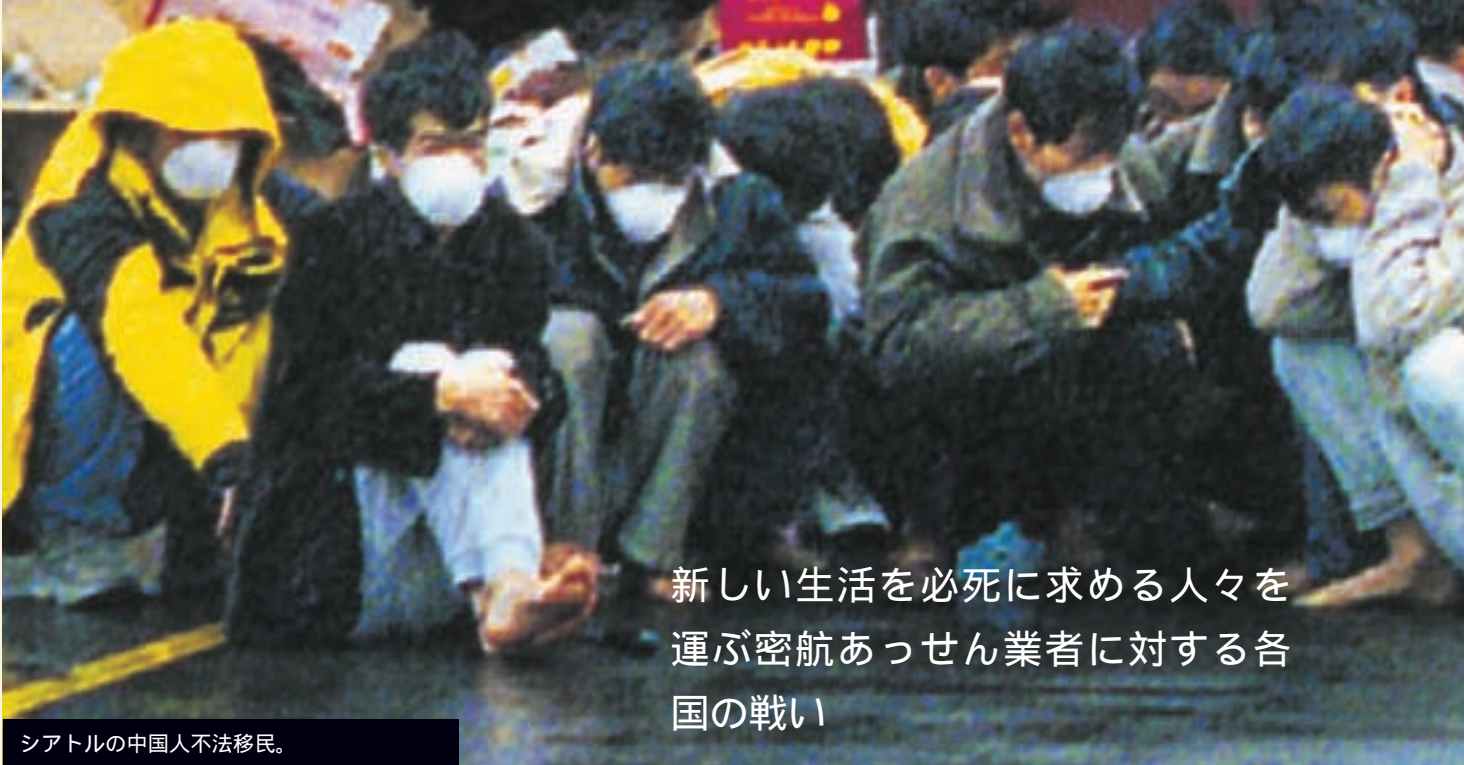
UNHCR / P. DELOCHE

私たち全員が納得できないことです。シエラレオネからの難民50万人には2000万ドル以下しか投入せず、同規模のコソボ難民には2億4000万ドルを要求するのは納得できません。公平でも公正でもありません。場合によっては、抛出国を悪者にすべきです。UNHCRは抛出国が進んで提供すると思われる資金提供基準を設定するより、実際に必要な額を告げて、抛出国に「そんなに出せない」と言わせるべきです。

本誌 - しかし、アフリカでは、「減らした」要求すら満たされていないのが現状です。

次官補 - 我々（抛出国）が、抛出国によって適切なレベルの支援が行われるとの確信を持たばより多くの資金が集まると思います。

数十億ドル規模の 人身運送業



シアトルの中国人不法移民。

新しい生活を必死に求める人々を
運ぶ密航あっせん業者に対する各
国の戦い

カナダと米国に再定住した 難民の年度別人数

年度	カナダ*	米国**
1990	31,889	122,066
1991	24,998	113,389
1992	14,726	132,531
1993	11,527	119,448
1994	10,105	112,981
1995	10,919	99,974
1996	10,609	76,403
1997	10,193	70,488
1998	8,698	77,080
1999	17,077*	85,006
合計	150,741	1,009,366

*1999年の数字は、年次計画によって再定住した9777人の難民と7300人のコソボ難民（UNHCRの人道避難計画によってマケドニアからの再定住を認められた5051人とカナダの特別計画によって認められた2249人）。

**数字は10月1日～9月30日の会計年度分。

ジュディス・クミン

リベリア船籍の貨物船カリフォルニア・ジュピター号が、今年1月初めカナダのバンクーバーに予定外の寄港した際、長さ12メートルのコンテナの中に隠れていた25人の中国人密航者が発見された。同じ週170キロ南の米国の港町シアトルで、放心状態で歩いていた中国人男性の団が発見された。別の貨物船で太平洋を渡ってきたのだ。また大陸の反対側では、オンタ

リオ警察がインディアン特別保留地へ向かう途中の大型ワゴン車の後部にいた十代の中国人少女10人を保護した。保留地から米国へ入国しようとしたのだ。

これらの例は、急増中の密航ビジネスの一面にすぎないが、この問題 官僚やマスコミの中は「新しい生活を求める人々の洪水が我が国へ迫っている」というものもいる が世間の注目を集めるきっかけとなり、米国とカナダの対応についての激し

庇護希望者は、多くの場合単なる便宜上の理由で犯罪者と同じ場所に拘禁されるが、いったん中に入れば刑務所の方針で収監された者はすべて同じ扱いを受けることになる。拘禁された者は弁護士への連絡もないまま、即座に遠くの施設まで移送されることもある。

アムネスティ・インターナショナル

は1999年の報告で、「庇護希望者は、しばしば犯罪者のように扱われてきた裸で身体検査され、鎖や手錠をかけられることも多く、時には乱暴な言葉を浴びせられたり身体的な虐待を受けてきた。多くが家族や弁護士、NGOと連絡を取らせてもらえない。このような処遇は国際条約および国連基準違反である」と痛烈に批判した。

い論争に火をつけた。

密航請負業は特に新しい現象ではない。しかし専門家らは、このビジネスが世界的な武器や麻薬の取引、売春、児童虐待と結びつき、年間70億ドルの世界的なビジネスになった、と確信している。貧困者、弱者、難民そして庇護希望者は皆、強引な「人買い商人」、あるいはいくぶん親切な「密航あっせん業者」の標的だ。人買い商人は、犠牲者を無理やり連れ去り、外国で奴隷と変わらない仕事をさせる。密航請負人は、わらをもつかむ思いの「顧客」たちに、「金を払えば外国へ行ける」と持ちかける。

強制労働

人買い商人は犠牲者を拉致(らち)するか、偽装結婚や偽装職業紹介所を通して人々を募る。「よい仕事がありつける」、「学校へ行ける」と約束した後で、だまされた人々を売り飛ばし強制労働をさせる。売春婦や家政婦として、あるいは衣料産業で働くために、毎年5万人のアジア、ラテンアメリカ、東欧の女性や子どもが米国に連れてこられている、と最近の米国政府の報告は推定している。

アメリカ以外の行き先もたくさんある。西ヨーロッパへ流れ込む女性や子どもの数は、米国の3倍になると言われている。近年の例では、メキシコの警察は、1年間でメキシコ人女性1200人を誘い込み日本で売春を強要していた犯罪組織を壊滅させ

た。コソボのNATO平和維持部隊は、モルドバ、ウクライナや他の国々の女性を巻き込んだ、強制売春組織の実態を暴露した。

密航あっせん人たちは人道危機を食いものにしている。ある業者は、祖国の無秩序状態から必死に逃れようとするアフガニスタン人やイラク人を、インドネシアとオーストラリアの間で運ぶ、儲けのよい密航ルートを作り上げた。別の組織は、アルバニアとマケドニアのコソボ難民に対し1000ドル相当の金で、西ヨーロッパへ行けると持ちかけた。

メアリー・ロビンソン国連人権高等弁務官が、撲滅の努力にもかかわらず、いまだに人間の不幸につけ込む商売が「恐ろしいほど堂々と行われている」と述べた。国際社会による対応では、欧州安全保障協力機構(OSCE)が密航あっせんを標的とした2000年行動計画案を作成した。国際犯罪防止を目的とする国連の委員会も、密航のあっせんや人身売買に対し二つの条約の草案を検討中だ。

厳しくなる法律

米国とカナダは、不法な流入をくい止める努力を強化しようと、より厳しい法律を検討している。米国議会は密航の犠牲者を保護する法律を検討中であり、カナダの移民・難民保護法案は、密航あっせん人に対して非常に厳しい処罰、最高100万カナダドルの罰金や終身刑を課している。

カナダはすでに数カ国に係官を派遣し、

庇護希望者も含め移住を希望する者が飛行機に乗る前に身分証明書類を調べている。米国移民帰化局は、外国の国境管理官が偽造書類を見破り密航を取り締まるための訓練を援助した。

世界の国々が入国審査や庇護政策を強化する中、難民は安全を求め、密航請負人などの不法な手段に、今まで以上に頼らざるを得ないかもしれない。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は、多くの本当に助けを必要とする人が、救われていないのではないかと憂慮している。

米国とカナダの新しい法律が、迫害から逃れる家族を援助しようとする善意の人々を罰することもあり得る、密入国あっせんを阻止する努力が、難民の保護や家族の再会を望む人々にとって新たな障害になってはならない、と難民擁護団体は主張する。

UNHCRは、ノン・ルフルマン原則、すなわち強制的な帰還の禁止は、難民に関連するすべての新条約に含まれるべきだと主張してきた。故郷を追われた人々の安全な地域への移住を支援する国際移住機関(IOM)によると、人身売買や密航あっせんの撲滅に欠かせないのが「3つのP」である prevention「防止」、protection「(犠牲者の)保護」そしてprosecution「(加害者の)起訴」である。

担当官によると、より訓練された庇護担当官のチームを設置したことに加え、最近5年間の改革によって、未決案件が26パーセント減の34万1600件程度にまで減少した。INS担当官が庇護を認める割合は、やや増えて38.2パーセントになった。最も大きな変化は、昨年は庇護申請者数が1993年から75パーセント減の4万1860人となったこと

(21ページにつづく)

カーネギー国際平和財団のキャサリン・ニューランド氏は「拘禁や即時退去は、承認できない措置であり、非常に大きな疑念を抱いている。しかし、示される数字を広い視野から捉えなければいけない」と述べ「信ずるに足る恐れ」を訴えた入国者の約96パーセントに庇護手続きを取ることが許可された事例を挙げている。

申請者は移民裁判所への申告だけでなく、連邦裁判所や、極端な場合には最高裁判所へも申告できる「取りこぼしのない制度」を作ろうとINSは考えた、とINS庇護担部門のジョセフ・ラングロワ部長代理は語った。

庇護申請件数の減少

INSのドリス・マイスナー理事やINS

密航請負業は
年間70億ドルの
世界的なビジネスに
膨れ上がった。

「豊かな国なので、分担割合以上の支援をしなければならない...」

第二次大戦中、日本軍が当時英国植民地だった香港を侵略した時、小さな女の子を抱えた中産階級の中国人夫婦が香港からの脱出を試みた。夫婦は「芝居」も使い幸運にも恵まれ、中国人移民を受け入れてなかったカナダ行きの船に乗りこんだ。船はモザンビーク、南アフリカ、ブラジルを経由してカナダへ到着した。

少女の名はエイドリアン・クラークソン。その後テレビのキャスターとなり、今年初め、英国の女王エリザベス二世の代理人である第26代カナダ総督に就任した。難民だった人物が総督に任命されるのは初めてのこと。新総督はオタワの公邸で本誌とのインタビューに応じ、自身の経験と今日の難民問題におけるカナダの役割について語った。



A. MAC NAUGHTAN

本誌 - 難民としての経験が、どのように人生とかわったのでしょうか。

総督 - 香港を追われてカナダに来たこ

とが、私の人生に何よりも大きな影響を与えました。人生最初の30年はこの経験から導かれたようなものです。3歳の時にスーツケースひとつで、国籍も無いような状態でカナダに来ました。当時カナダでは人種差別が存在し、中国人移民を禁止する法律があり、日系カナダ人を強制収容しようとしていました。両親は、カナダ社会で普通のカナダ人の仲間入りをすることが最も大切だと考えました。

本誌 - 今カナダでは、「カナダ人」になることと同時に、民族的なきずなを維持することも重視されています。これは米国の「人種のつぼ」という考え方とは異なりますね。

総督 - 我々は(この点で)非常に慎重になる必要があります。(カナダの)都市の中心部には、世界中の人々がいます。「この国は非常に多様なので、カナダ文化という固有の文化はない」と言うのは危険なことです。我々が自分たちのやり方に自信がなければ、移民が独自の価値観を持ち込んで「これを代わりに使おう」ということになります。ですから、我々は両方(カナダ人でありながら民族性も持つこと)の良い点を生かすようにしています。

本誌 - 就任演説での「罰する社会」と「寛容な社会」とは具体的にはどういう意味だったのですか。寛容さは反発を招く可能性がありますのでしょうか。

総督 - カナダは大きく発展そして変化してきた社会です。かつて私の家族は、中国人だということであのカナダ行きの船に乗せてもらえないところでした。しかし現在では、皮膚の色や民族の違いを昔のように考える人はありません。時代錯誤的な考えが、たまに吹き出してくる場合もありますが、教育で対処することができます。自らをよく理解する国は、そういう周期的な爆発にうまく対処できるでしょう。全体主義政権を経験しておらず、国土が広いカナダですから、寛容さがあります。

本誌 - 総督はカナダ軍の最高司令官です。カナダ軍は国連の平和維持活動や人道的活動へどのように貢献するのでしょうか。

総督 - どんな状況にも、偏見のない姿勢で臨むのがカナダ軍です。これは常時、養わなければならない姿勢です。人々が等しく新生活を始められる機会を我々が作ることで、緊張を和らげることができます。兵士は、解決策が見つれば事態は好転する、とうカナダ流の考え方で事態をとらえます。ところが、最近私がカナダ軍を訪問したバルカン諸国では様子が違いました。努力して作り出した変化が存続するか分からないということは、我が

国の平和維持軍にとって大変なことなのです。

本誌 - 新たに到着する難民にアドバイスはありますか。

総督 - 教育を受けてください。教育はカナダでの生活に不可欠です。教育を受ければ選択肢が多くなります。教育は移民を受け入れている社会へ入る鍵です。たいていの難民は、教育の大切さを良く知っています。

本誌 - 今後、世界の難民問題は悪化すると思いますか。

総督 - 非常に豊かな国々と非常に貧しい国々、健康に恵まれた国々と病気で荒廃した国々との大きな不均衡がある限り、事態がよくなるとは言えません。カナダには素晴らしい援助実績があります。スカンジナビア諸国のように、今後もずっと援助を続けていきたいと思っています。非常に豊かな国なので、分担割合以上の援助をしなければならないと考えます。



UNHCR / S. COLVEY

最近到着し再定住を認められたシーク教徒の女性と子供が、担当のカナダ人弁護士、通訳者と会う。

NATIONAL ARCHIVES OF CANADA



良きカナダ市民となるための義務を教え込まれる初期の移民たち。

だ。

この急激な減少の一因は、庇護希望者が到着後すぐに就業する権利をなくしたからである。このことは、米国ですぐ仕事を見つけようとする者を締め出す有効策となっている。カナダやヨーロッパ諸国では、庇護希望者が労働資格や生活支援が得られるのに対して、米国では政府の福祉手当ても、合法的に働いて経済的に自立する手立てもない。リベリアからの庇護希望者、ケネス・ベスト氏が最近開催された庇護関連のシンポジウムで発言した。「庇護申請の結果が出るのを待つ間、アメリカはこう告げる 『食べ物・

住む場所・弁護士は用意しないし、それらの費用を稼ぐために働くことも許されない』」

庇護問題を取り巻く環境は少しずつ変わつつあるかもしれない。人道活動家たちは、1996年の移民法の修正を求める運動を全国的に展開した。即時退去の行使を緊急事態時だけに制限する1999年の難民保護法案が議会に提出された。エドワード・ケネディ民主党上院議員らのグループが、拘禁されている庇護希望者を保護する方法を模索している。

「庇護申請の結果が出るのを待つ間、アメリカはこう告げる

『食べ物・住む場所・弁護士は用意しないし、それらの費用を稼ぐために働くことも許されない』」

カーネギー国際平和財団のニューランド氏は言う。「だまされたり、庇護制度が悪用されたりすれば、人々は拒否反応を示します。しかし米国には、本当に抑圧された人々に安住の地を提供するという理想に対し、強い共感があります」



西半球最大の人道危機



UNHCR / R. WILKINSON

カルタヘナでは
高級ホテルと
スラムが
共存している。

コロンビアは
40年近く続いている国内紛争と
家を追われた何十万もの人々の
救済に直面している

危機

レイ・ウィルキンソン

コロンビアの都市カルタヘナは世界の歴史的遺産のひとつだ。何世紀もの時を経た建物が淡い色、そして鮮やかな赤や青に彩られた風景は、宝を積んだガリオン船やカリブ海を恐怖に陥れた海賊たちが織り成した、この港町の華やかな歴史を思い起こさせる。今日では、大型観光船が船体を輝かせながら入り江に滑り込み、金やエメラルドを求めるマイアミからの観光客を吐き出している。高層ホテルではロブスターや高級ワインを味わうことができる。この町の波乱に富んだ歴史と数々の戦争や侵略を生き抜いた力に触発されたのだろう。1984年、ラテンアメリカ諸国はこの地で地域紛争を逃れた難民にかつてない支援と保護を提供する革新的な協定、「カルタヘナ宣言」に署名した。

73歳のユジェニオ・マルティネス・ラグナは、町の美しさや豊かさを楽しむ余裕はなく、さらにはこの宣言の恩恵に浴すこともなかった。彼は、錆びた大砲が今でも残るサン・フェリペ要塞のそばで暮らしている。最近訪れてみると、近くの砂浜ではしゃぎ回る観光客をよそ目に、家に釘を打ちつけていた。三方をブリキ板と木の羽目板、破れた黒いビニールシートで覆ったほっそりした小屋だ。妻のイシドラと他に6人いる家族が、3つの粗末なベッド、古い食器棚がひとつと数個の鍋で生活している。

近くの運河は、産業廃棄物や排泄物、棄てられたプラスチック容器やおもちゃ、錆びたベッド枠が混ざったへ

UNHCR / R. WILKINSON

コロンビア概略

1819年、シモン・ボリバルは、16世紀にこの地域を植民地化したスペインから、大コロンビア共和国の独立を達成する。当時は現在のパナマ、ベネズエラ、エクアドルが含まれていた。その後1830年に、ベネズエラとエクアドルが分離独立し、1903年にパナマが独立した。

南アメリカ大陸の北西端に位置し、太平洋とカリブ海に面している。国土面積は約110万平方キロメートル。フランス、ドイツ、イタリアを合わせた面積にほぼ等しい。暑い海岸低地、赤道地帯の森林、大草原、そしてアンデス山脈の北端部分が分布する。

人口は3800万人弱。主にスペイン人と先住民族の子孫。主な宗教はカトリック。

鉱物資源が豊富。特に原油。コーヒーの生産量も多い。プラチナ、エメラルドの世界的な生産地でもある。また現在はコカイン生産で世界の中心地である。

南アメリカでもっとも早く民主主義を取り入れた国。しかし、独立以来ずっと続く国内の対立・抗争に苦しめられてきた。現在の紛争は40年以上変わることなく続いている。

文民政府、国軍、左翼ゲリラ各派、右翼民兵が支配地域や富、権力をめぐり争っている。

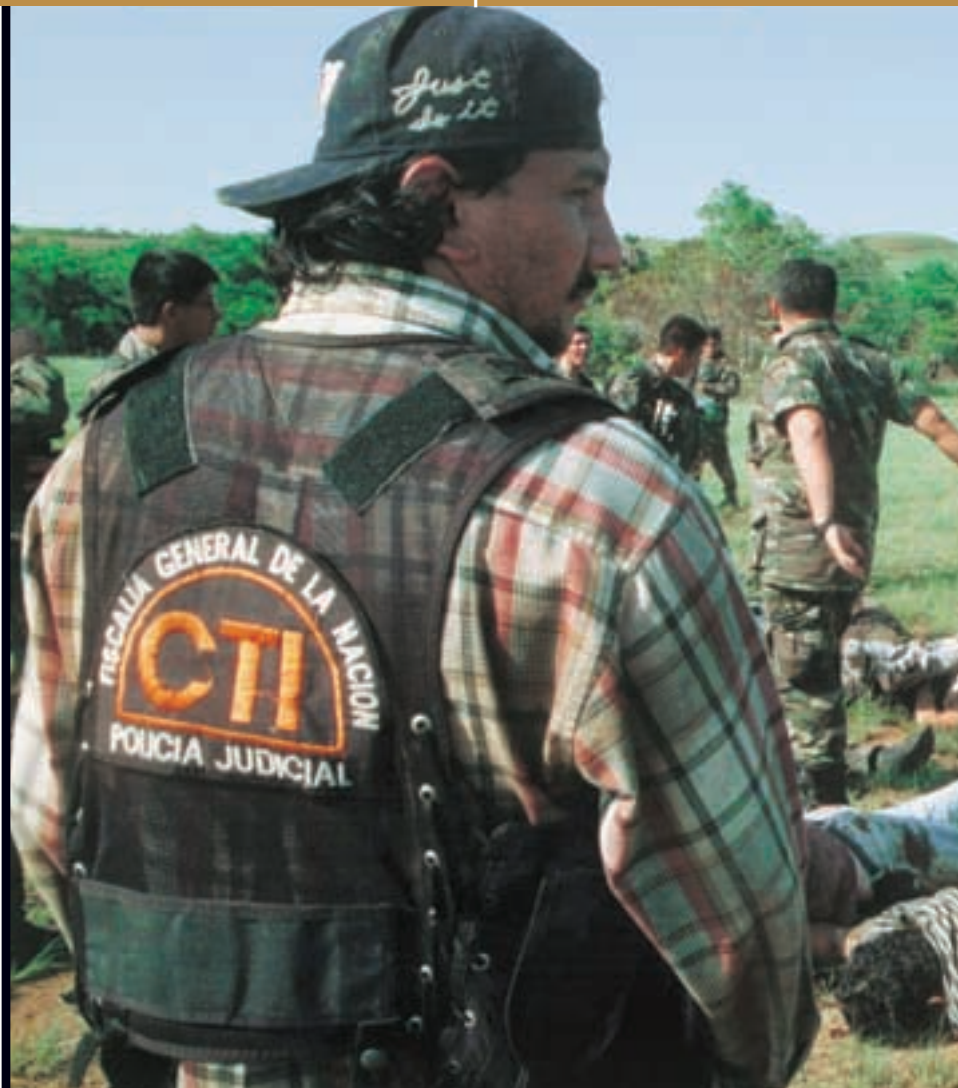
1985年以来、推定20万の人々が現在も続く抗争で殺され、200万もの人々が国内避難民となった。政府はこれらの数字は誇張されていると主張する。

1984年、ラテンアメリカ諸国は、コロンビアの古い港町カルタヘナで、ラテンアメリカにおける紛争を逃れた難民への支援を約束するカルタヘナ宣言に署名した。だが、コロンビア「国内」における紛争の犠牲者の大部分はこの条約の対象とならない。

1997年、コロンビア政府は、国内避難民と周辺諸国に逃れた難民の支援のため、UHHCRに国内事務所の開設を要請。現在、首都サンタフェデボゴタのほか、アバルタードとバラカベルメハに事務所がある。

ドロでいっぱい。雨が降れば、土間は足首まで浸かるぬかるみになり、湾の水があふれ、このスラムのほっ立って小屋はみな押し流される。

「金はないし食べ物もほとんどない。それに、いつかまた洪水になる」と日



首都ボゴタ南部で、15人が殺された凶悪な襲撃事件の捜査する警察。

焼けした顔でラグナが言う。「でも幸せだよ。なぜって？ ここは安全だからさ」

1997年までラグナは、カルタヘナの南で農業を営んでいた。ある日、武装した男たちが村を襲い、目の前で息子と孫を射殺した。「理由は言わなかった。ただ殺したんだ」。彼らは村の男たちを殺し、村人を全員追い出し、村中を荒らし回った。武装した男たちの意図した通り、怯えた村人たちの多くはカルタヘナへ逃れ、市の周辺に小さな集落を築いた。

家を追われた人々

ラグナ一家と同じように家を追われた人々の波はコロンビアを飲み込み、西半球最大の人道的危機が発生した。ある調査によると、1985年以降200万

人近い人々が家を追われた。1998年と1999年だけで60万人に達している。政府は「この数字は多過ぎる、多くの人々はすでに他の地域に移住し、新しい生活を始めた」と主張した。

実際の人数が何人であれ、膨大な数の市民の移動は「(コロンビアの)社会構造の崩壊を加速し、貧困、家庭崩壊、栄養失調、疾病、アルコール中毒、麻薬中毒、不登校、一般犯罪の一因となった」と米州人権委員会は報告している。

1819年にスペインから独立を勝ち取り、近代国家コロンビアが誕生して以来、この国は紛争に悩まされてきた。一番最近の紛争は、領土や富、権力をめぐり、政府軍、大地主、極右民兵組織、マルクス主義のゲリラが関わって40年以上続いている。そして紛争を陰



KEYSTONE

ストロ博士は語る。

この危機は、「国内」紛争だったことも災いして、世界にも知られずほとんど関心も持たれないまま、長年にわたりくすぶり続けてきた。大量殺害はいくつか報告されているが、UNHCRのコロンビアでの代表レイラ・リマは「最近までこの危機は、ほとんど世間に知られていませんでした。一人か二人、せいぜい数人のグループで人々は家を出ます。都市に着けば、そこにいる他の貧しい人と区別が付きません」と語る。さらなる報復を恐れる多くの避難民は、都市周辺にある「貧困地帯」で名前を知られずに暮らすほうがまだ、と考えていた。

危機への取り組み

コロンビア政府と国際社会はこの紛争の重大さに気づき始めた。1997年、

同政府はUNHCRに対し国内事務所の開設を要請。同年、国内避難民の直接的支援と保護、問題解決のための対策を初めて盛り込んだ法案を採択した。

皮肉にも、同国はカルタヘナ宣言署名の主催国だが、この宣言の対象は難民 他国に庇護を求める人々に限られ、国内で暴力から逃れようとする人々には適用されなかった。(コロンビアでの危機の結果、難民とIDPの著しく異なる待遇や、すべての避難民へのより有効な支援方法について、国連加盟国が活発な討論を開始した。詳細は「難民」117号を参照)

政府は国家機関である社会連帯組織(RSS)にIDP問題を一任、何十万人もの避難民の支援から麻薬取引をめぐる拡大した戦闘の収拾に至るまで、同国が抱える大きな問題に取り組むため、予算75億ドルの大規模な計画(コロンビア計画)を策定した。

コロンビアの国内情勢の悪化と、拡大し続ける麻薬産業(米国に密輸されるコカインの80パーセントはコロンビア産)に危機感を抱いた米国政府が、コロンビア計画の一環として16億ドルの包括的援助を検討。ヨーロッパ諸国も拠出の要請を受けた。

一方、エクアドル、ベネズエラ、パナマ等の近隣諸国は、「コロンビア病」が一带に蔓延し、自国内に大量の避難民が流れ込んでくることを危惧した。

UNHCRはこのコロンビアの国内紛争に二つの側面から対処している。周辺諸国では、予想されるコロンビアからの避難民の大量流入に備え、庇護手続きの整備に協力している。ベネズエラでは、専門家が、新憲法に盛り込まれる難民法に関して立法機関に助言し、人権擁護と難民法の執行について軍への研修を行っている。UNHCRは最近エクアドルにも連絡事務所を開設した。パナマでは、同国に庇護を求める避難民に対し最長2カ月の滞在を認める難民法修正案の採択を後押ししている。

コロンビア国内ではボゴタ事務所に加え、北部の町アパルタードとバランカベルメハの2カ所にUNHCR現地事務所が開設された。本年度180万ドルだった予算が2001年度には400万ドルに増額

されるため、UNHCRは国内事務所をさらに増設する予定でいる。

辺境の地

パナマと国境を接する北部地域は訪れるのが非常に困難な場所だ。見渡す

で支え、混乱に乗じて富を得ているのが、民兵組織とゲリラの双方に資金提供をする世界最大の麻薬組織だ。

一方、紛争に巻き込まれているのは農民と、紛争当事者を批判する勇気のある者だ。ジャーナリスト、教師、労働組合の指導者、人権活動家らである。武装勢力同士の戦闘が起きるの生まれで、一般市民を中心に推定20万人が殺害された。ほぼ同数が周辺諸国に避難したが、難民として庇護を求めた人々はごくわずかだ。

家を追われた人々の圧倒的多数は、国際人道機関から「国内避難民(IDP)」と呼ばれる、国内で難民化した人々だ。

「4万人の反乱軍(民兵と左翼ゲリラ)が4000万の国民を人質に取っている」と、コロンビアのオンブズマン(行政監察官)ホセ・フェランド・カ

1819年に
スペインから独立を
勝ち取って以来、
コロンビアは
紛争に悩まされてきた。

限り、深い川や入り江で分断された湿地帯が広がり、道路もない。この湿地帯が終わる所から、南米大陸の西側を縦断するアンデス山脈が始まる。人があまり住まないこの湿地帯は、国境をまたいでパナマとコロンビア両国に広がり、カリブ海と太平洋に挟まれ、戦略的に重要な地域だ。木材や鉱物等の天然資源にも恵まれている。

この地域はコロンビアの大規模な左翼ゲリラ組織、コロンビア革命軍（FARC）の支配下にあった。しかし、1996年末から1997年にかけて、FARCに対抗する作戦で、民兵が地域住民を無差別に殺害し、ラグナー家を含む何千人もの人々を家から追い払った。

住民の一部は、民兵・ゲリラの威嚇を止めさせる計画に加わり、用心しながらも帰還し始めている。戻った村人は、教会、赤十字国際委員会（ICRC）

民間機関などの支援を受け、紛争における中立の立場を示し、民兵とゲリラに対しては干渉しないよう呼びかけ、政府に対しては新たな生活のための支援を要求した。

湿地帯の奥深くにあるリモン村もその一例

だ。最近、教会とUNHCRの現地職員がこの村を訪れた。村には高速艇で数時間川をさかのぼった後、生い茂る草木を切り開き、くるぶしまで浸かるぬかるみの中を2時間歩いてやっとたどり着く。

リモン村には第一陣として100人以上が戻り、他の村人たちが放棄した羽目板の家に住み着いた。間もなく帰ってくるはずの数百人の村人が新しい家を建てられるように、周辺の草木も刈られ、作物も植えられた。

「武装兵士には、我々に構わないでほしいと思うだけ」。50歳のエバンジ

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。



故郷に戻った避難民の
その後の状況を調査するため、
湿地帯の中を
僻地の村へと向かう
UNHCRと教会の職員。



エリーナは、4年前に兄弟と甥を民兵の襲撃で殺された。「このままうまくいけばいいけど、先のことは誰にも分からない」

そんな事態を防ぐため、コロンビアのオンブズマン事務所の代表1名とNGO（非政府組織）のメンバー2人が村人と暮らし、オブザーバー兼、新たな武装攻撃に対する「道義的抑止力」の役割を果たしている。

楽観と悲観

明るい材料は他にもある。現在、政府がFARCと長期にわたる和平交渉を展開中で、第二の左翼ゲリラ組織、民族解放軍（ELN）とも同様の交渉を始めようとしている。また国連などの国際機関や米国などの国も紛争の解決に向け真剣に取り組み始めた。

しかし、成功への保証はあまりない。多くの関係者が和平交渉の進展に伴う紛争の激化を懸念している。ゲリラも民兵組織も、少しでも多くの領土を確保し交渉の場で優位に立とうとするからだ。

北部地域に戻り始めた住民もいるが、人権団体によると、新たな紛争を恐れてこの地を去る住民もいるという。最近、ドミンゴドの「平和中立村」では、民兵に協力したとされた村の指導者がゲリラに処刑された。双方の武装集団とも自分たちにとって都合の良い時だけ非暴力運動を認めていることを示す明らかな証拠だ。

平和村の住民たちは、公約を守らない政府と援助の不足にも不満を訴えている。襲撃、拉致（らち）、殺人は日常茶飯事で、標的にされた人々が次々にコロンビアを脱出している。「私もそのひとりだ」とコロンビアの代表的



最近帰還した村人たちが、壊された家を立て直し、質素な木造校舎で勉強している。

な新聞「エル・テンポ」のニュース編集長フランシスコ・サントス氏は、米国へ逃れる際にこう書いた 「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」

ギジェルモ・フェルナンデス外務大臣は最近「以前はボヤを消すように国内避難民問題を扱っていた。しかしこれからは本腰を入れて取り組む」と力説した。

人道団体は政府の意図を高く評価しているが、効果的な実践は別問題だ。新法は、この種の法律では世界で最も（少なくとも文面では）整ったもののひとつだ。しかし、国内避難民に届く実際の支援は余りにも少ない。

アンドレス・パストラナ大統領が就任早々和平交渉に乗り出したが、待ち受ける困難を軽く見ている風はない。和平交渉は「極めて複雑になり、合意まで何年もかかるだろう」と大統領は述べた。

国民は成りゆき静観している。首都ボゴタの空港へ向かう途中にある二つの大きな看板が、この予測できない情勢を的確に言い表していた。ひとつには「とどまろう。事態は良くなっていく」。もうひとつには「最後に出て行く者が明かりを消す」とあった。

2000人近いグアテマラ難民がメキシコのキンタナロー州で今年春行われた式典で、帰化証明書を受け取った。

コフィ・アナン国連事務総長は加盟国に、9月のサミットで国連の根幹をなす原則を反映するすべての条約に署名するよう求めた。

庇護を求めて

メキシコ

仲間入り

1952年の難民条約と1967年の難民議定書、これら国際保護の土台ともいえる条約にメキシコが調印し、139番目の加盟国になった。同国は1954年の無国籍者の地位に関する条約にも調印した。1980年代初期のグアテマラの国内紛争では、推定4万6000人の一般市民がメキシコへと逃れた。その後難民の多くは帰国したが、メキシコにとどまった推定2万2000人の人々にメキシコ政府は同国の国籍を与えた。今回の加盟はメキシコの「庇護の伝統」を物語るものだ、と緒方貞子高等弁務官は語った。

アメリカ合衆国

カリブ海諸国の試み

人的・物的資源に限られる組織が、数万平方キロ以上に及ぶ大海に点在する12の島国をどう管轄できるだろうか。UNHCRワシントン事務所は、UNHCRの駐在が必要なカリブ海諸国のそれぞれに、名誉調整官を置くという答えをだした。調整官は主に、NGOや学界、民間の指導者から選ばれた。事情がそれぞれ異なるこれらの国では、移民問題は物議をかもし、感情的な問題であることが多い。すべての国が、国際的な難民条約に調印し、移民局や庇護担当の職員を置いているわけではない。それにもかかわらず、カリブ海諸国は、遠くブルンジ、スリランカ、中国、ナイジェリア、シエラレオネ、チェチェン、近いところではハイチやキューバからの難民に安住の地を提供してきた。

ルワンダ

よみがえる恐怖



ルワンダでの悪夢。

「電話から聞こえてくる声がやんだ時、彼らが死んだのがわかった。応援部隊を送らないと私が決定したからだ。部隊を送るのは危険過ぎて、行き着くことさえおぼつかなかったからだ。それでも彼らは電話の向こうで助けてくれと叫んでいた。それなのに私は『ノー』と言い続けている」 この悪夢が、中央アフリカの国、ルワンダで集団虐殺が起こってから6年たった今でも、ロメオ・ダレルを苦しめる。彼はカナダ軍の司令官であり、多数派のフツ族に支配された政府と、少数派ツチ族から成る反政府軍の間の危うい停戦を監視していた約2000人強の国連軍の総司令官だった。

大量殺害が始まる何カ月も前に、ダレル司令官は上官や主要国に警告を発したが、相手にされなかった。大虐殺が始まった時、彼は実質的に無力だった。最近、ダレルはルワンダの悪夢の後、ずっと健康状態が優れないという理由で、退役すると発表した。その後カナダのテレビインタビューで、当時から現在に至るまでの考えを明らかにし

た。国連と主要大国が「介入しなかったことは、残念でなりません」と彼は語った。「残念なのは、自分が十分な説得力を持っていなかったのか、という思いです。もっと早くニューヨークに行き、直談判すべきだったのかもしれない」

詳細な直接情報を持っていた主要大国の中には「国連をもてあそび、後ろに隠れ、利用していた国もありました。国連を通して意志表示をしていたものの、結局は何もしたくなかったのです。しかし本当の問題は、実際にあの大量殺害が起きた後、三、四カ月間の対応でした。あの時は人道主義のかけらもない冷酷さが、はっきり前面に現れました」と司令官は語った。1994年にダレル司令官はルワンダを離れた。彼はテレビの視聴者に自殺を図ったことがあると語った。「二、三回ありました。以前は、現地で死にたかったとよく考えました。そのうち、あらゆる苦悩、苦痛から開放される日がきます。しかしルワンダの人たちは、はるかに大きな代償を払ったのです」

ボランティア団体「国連情報技術サービス」が、発展途上国の人々が新技術を利用できるよう支援をする。

一般市民を標的にすることは、世界の平和と安全に対する脅威である、と国連安全保障理事会が決議した。

最大1600万の北東アフリカの人々が、農作物の不作と強制移住のため、飢餓に脅かされている。

国際社会は情勢不安定なバルカン地域を安定させるため、経済援助に23億ドルを約束した。

中央アメリカ 教訓

1980年代初期、グアテマラが国内紛争に悩まされていた時、推定130万人が家を追われ、4万6000人も一般市民が難民となってメキシコに逃れた。最終的にその多くが帰国したが、メキシコにとどまった約2万2000のグアテマラ人 約半数が難民キャンプ生まれ に対しメキシコ政府は同国の国籍を与えた。そのグアテマラ難民の経験を検証し、教訓を学ぶためのセミナーが、ジュネーブで開かれた。

ソレン・ジェッセン＝ペーターセンUNHCR高等弁務官補は、中央アメリカ全体がこの時期に「問題解決のための実験室」になったと述べた。1984年、ラテンアメリカ10カ国が、武力紛争や人権侵害の犠牲者に対して保護と支援を拡充させる、カルタヘナ宣言を採択した。1989年の中央アメリカ難民国際会議(CIREFCA)はUNHCRが緊急支援計画と長



UNHCR / B.PRESS
カンタベル近郊で、「改良」かまどを使い家族の食事の支度をするグアテマラ人帰還者。

期的な解決策を推進するのを支援した。またUNHCRはニカラグアで即効プロジェクト(QIP)を創設。これは帰還難民がすぐに必要とする支援と、長期間必要となる支援の間のギャップを埋めるために考案された小規模プロジェクトだ。UNHCRはその後QIPを他の紛争地にも導入した。

グアテマラ難民の場合、UNHCRが帰還業務にかかわり出して以来、初めて難民自身が中心となり、帰還

条件、特に帰還先を交渉し、その後1996年の平和協定の作成に協力した。帰還ための寛容な条件が計画成功のため不可欠であることにセミナーの参加者たちは同意した。失敗もあった。最初の帰還では、人道援助の調整体制がちぐはぐだった。QIPと後の長期開発計画のつながりもよくなかった。また、難民の出身国でUNHCRが保護活動をする際のガイドラインが当時存在しなかった。

キューバ

援助への感謝

5月に緒方貞子国連難民高等弁務官がキューバを訪れた。国連難民高等弁務官がキューバを訪問するのは初めて。UNHCRによる現地での活動を視察したあと、キューバ政府の難民支援に対し謝意を表した。ハバナ大学での講演で緒方高等弁務官は「キューバには、世界の各地からやってくる難民を庇護し保護するという非常に重要な伝統がある。この国の寛大

さに感謝しそれをたたえたい」と述べた。緒方氏がキューバ訪問中に会ったフィデル・カストロ首相は、1959年に政権を握ってから、アフリカの戦乱による犠牲者や右翼政党が独裁体制を敷くラテンアメリカ諸国の反政府主義者を庇護してきた。



UNHCR / J. MUNOZ

庇護を 求めて

アルゼンチン

初めての支援組織

アルゼンチンUNHCR協会がUNHCRの難民問題の宣伝活動や、資金調達の活動を支援するために設立された。ラテンアメリカでこの種の初めての組織であり、世界の他地域にある同様の協会を手本にして作られた。南アメリカで人道問題に対する関心が高まっている表れともいえる。

南アメリカ

変化の風

ラテンアメリカ諸国が軍事政権独裁の後遺症と戦い続けている間も、難民や庇護に対する認識が高まりつつあり、完全な民主主義への移行にひとつの役割を演じている。この傾向をはっきり示す最近の事例では、アルゼンチンが「チリではまだ一般市民を軍事法廷で裁いている」としてチリ市民1名を難民として認定した。アルゼンチンはさらに、以前は受け入れを拒否したペルー人庇護希望者に対し「ペルーでは依然として拷問や偏った司法制度を用いている」として定住を認めた。

カナダ

帰国

カナダは、中国から不法入国した90人の「ボートピープル」の庇護希望を許可せず、本国への最大規模の強制送還を行った。彼らは去年の夏、カナダ西海岸に到着した600人近い中国人の一部だ。

オーグスト・R・リンツ

高等弁務官在任期間 1956・1960年

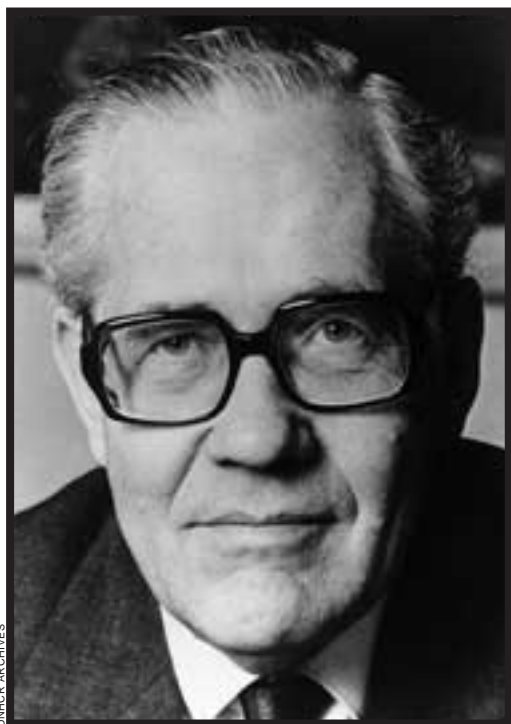
1956年12月10日、オーグスト・R・リンツ氏が国連総会で、国連の難民援助機関、UNHCRの新しい高等弁務官に選出された。就任早々、設立間もないUNHCRの概念や将来を決めていく上に大いに影響を及ぼす危機に直面する。それはソ連によるハンガリーへの弾圧という冷戦時代を象徴する事件によってオーストリアやユーゴスラビアに逃れた20万人のための支援計画を監督することだった。

次はアフリカだった。ヨーロッパの中心で危機がまだ続いている時に、リンツ氏とUNHCRは、アルジェリアの紛争に注目し、隣国のモロッコやチュニジアに逃れた市民を助ける支援計画を1957年に開始した。

ジャーナリスト、人道主義団体の代表者、そしてスイス外交官としての経験が、彼の人生で最大の激動期となった在任期間を支えた。ジュネーブとベルンで法律を勉強した後、アジア、ヨーロッパ、アフリカで、欧州紙数社の特派員として働いた。1940から45年までスイス軍に在籍した後、国際赤十字のベルリン特別代表となり、続いて1953から56年までスイスの国連オブザーバーを務めた。UNHCRから退いた後、米国、ソ連、モンゴル、インド、ネパールでスイス大使を務めた。4月に死去。享年94歳。



UNHCR ARCHIVES



UNHCR ARCHIVES

ポール・ハートリング

高等弁務官在任期間 1978・1985年

ポール・ハートリングは教会やデンマーク議会で優れた業績を残した後、高等弁務官を7年間務めた。コペンハーゲン大学で神学理論の学位を取得して卒業後、世界大戦中の1941から45年までルーテル派フレドリクスバーグ教会の牧師補となった。

1957年、国会議員に選出され、1968から71年まで外務大臣、73年から75年までは首相を務めた。

彼がUNHCRの最高責任者として在職した期間中は、冷戦のさなかベトナムやアフガニスタン、アフリカ北東部や中央アメリカなど世界中で難民危機が相次いで起こった。

1981年にノーベル賞委員会が、難民の大流出に対する活動に貢献したとして、UNHCRが二度目のノーベル平和賞を受賞した際は組織を代表して賞を受け取った。受賞に応え同高等弁務官は、この平和賞は「みなさんは忘れられていないという、世界の難民へ向けた声明です」と語った。

UNHCRでの仕事に加えて、デンマークの教会による援助団体の理事会メンバーとして働き、人道主義活動に関わり続けた。また、デンマーク難民協会の創設者の一人でもあった。

訃報に際し、緒方貞子高等弁務官は「ハートリング氏は確固たる勇気と責任感をもって、家を追われた数百万の人々の苦痛を和らげる手助けをしました」と述べた。4月に死去。享年85歳。



キューバ人



ハイチ人

統がある。多くの難民を自国に滞在させることで、キューバは団結と理解という強力なメッセージを世界に向けて発信してきた」

緒方貞子国連難民高等弁務官
(最近のハバナ訪問で)

「我々の中には株の暴落を心配している人がいる。その一方で、共に生きる半数以上の人々が、子供たちの次の食事はどこからもらえるのか、といったもっと基本的な心配ごとを抱えている」

コフィ・アナン国連事務総長
(国連加盟国に宛てたミレニアム・レポート)

「私もそのひとりだ」とコロンビアの代表的な新聞「エル・テンポ」のニュース編集長フランシスコ・サントス氏は、米国へ逃れる際にこう書いた 「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」

コロンビアの「エル・テンポ」紙ニュース編集長フランシスコ・サントス氏（殺すぞとの脅迫を受けた後、祖国を去る決意をして）

「(国内避難民援助に対する) 障害を、『主権』の一言に要約できる場合がある。しかし、主権は無責任を許すものではない。主権の名のもとに国家による国民への虐待が正当化されてはならない」

リチャード・ホルブルック米国連大使(何百万もの国内避難民の支援が直面している困難について)

「移民帰化局の能力は、数年前に比べてはるかに向上した。これまでになく迅速、公平かつ人道的に申請書の処理が行われている」

ドリス・マイスナー米移民帰化局長

難民保護の国際基準を支持する上で、二つの大失敗だ」
ニュース・デイ社説

「この制度を悪用しようとする者に裏口を閉ざせば、本物の難民と移民希望者に表の扉を開放することができる」

カナダのエリノア・キャプラン市民権移民相

「我々(抛出国)が、抛出国によって適切なレベルの支援が行われるとの確信を持たなければ、より多くの資金が集まると思います」

ジュリア・タフト米国務次官補(UNHCRなどの人道機関は、アフリカなどの地域に投入する資金援助要請を大幅に増やすべきだと主張)

「米国は自己満足している場合ではない。庇護法の重大な不備が、数多くの長期あるいは不必要な拘禁、審理も行われない即時国外退去を招いた。これは、

「キューバには、難民を庇護し保護するという非常に重要な伝

「非常に豊かな国なので、分担割合以上の支援をしなければならないと考えます」

かつて自身も難民だったエイドリアン・クラークソンカナダ総督(難民救済における同国の役割について)

