難民 REFUGEES

2000年第2号（通巻117号）

新たな時代の重要課題

故郷を追われた・・・
だが国境は越えなかった…

UNHCR
国際連合
難民高等弁務官
事務所

1999年—そして新たなミレニアムへ

1999年は「大いなる矛盾」の年だった。

コソボ危機における人道事業はメディア、各国政府、北大西洋条約機構（NATO）を通じ、かつてないほどの国際的な注目を集めた。だが、「あれは難民危機を強調し、政治的、軍事的大失敗を隠すゆがんだ取り上げ方ではなかったか」と援助機関の多くの職員たちは懸念している。1990年代を通じボスニアやアフリカ大湖地域などでみられたように、人道活動が「隠れみの」に使われたのではないか、と。

援助機関の事業がコソボ危機ほど細かくチェックされ、厳しい批判にさらされた例はない。そうした批判の最大の標的となったUNHCRは、自らいくつかの分野で大きな欠陥があったことを認めている。そうした中、コソボでの人道活動が大成功だった点は見落とされがちだ。約85万人が難民として援助を受け、たった数か月で故郷へ帰ることができた。人々は確かに大きな苦難を味わったが、大規模な難民化に伴う病気や死亡はほとんどみられなかった。

1999年、コソボに続いて東ティモールがメディアの話題を独占した。その反面、アンゴラ、スーダン、アフガニスタンなど、多くの地域における人道危機はそのほとんどが見落とされ、援助資金が削減された場合もあった。

UNHCR / R. LEMOYNE

コソボ情勢は1999年を通じて世界の関心を集めた。約85万人のアルバニア系住民が避難したり追放されたりしたが、数か月で大部分が、この写真にある人たちのように、帰還の途についた。（プリズレンとジャコビツァをむすぶ道で）。

新たな千年紀は複雑な幕開けとなりそうだ。欧州連合（EU）諸国が域内での包括的な庇護制度の確立に合意し、難民援助団体に歓迎されたことは心強い。アフリカでも自分たちの難民危機は、自分たちが解決するために努力しなければ、という意識が高まっている。東ティモールから避難していた人々も、新国家の建設に参加すべく帰還し始めている。

だが明るい話題はそこまでだ。世界にはUNHCRが援助対象とする人々が約2200万人おり、UNHCRの援助対象に含まれない国内避難民もほぼ同数にのぼる。

国内避難民を助けるために、国際社会はどこまで介入できるのか、あるいは介入するべきなのか、国連加盟国の意見は鋭く対立している。この問題は新たな千年紀にも激しく議論されるだろう。

「注目を集める人道事業」以外への資金調達も次第に困難になってきた。資金提供者が従来の多国間事業から手を引き、目に見えやすい、援助国が援助相手国を特定するプロジェクト、いわゆる二国間援助計画に直接資金を拠出する過去10年来の傾向が、コソボ危機によってはっきりした。

内戦——国家間の戦争より残虐で複雑、そして長引く場合が多い——が増え、避難民だけでなく、人道援助機関の職員も攻撃にさらされている。1999年後半には又しても援助機関の職員が殺される事件が相次いで起きた。

この10年間、難民を助けるために自らの命を危険にさらす現場の職員が増えた。しかしこの傾向も、そして人道機関の活動や資金調達の方法も、新たな千年紀には、大きく変わっていくだろう。

UNHCR

編集者：Ray Wilkinson
寄稿者：Judith Kumin, Paul Stromberg, Wendy Rappeport
編集アシスタント：Virginia Zekrya
写真部：Anneliese Hollmann, Anne Kellner
デザイン：WB Associés - Paris
制作：Françoise Peyroux
総務：Anne-Marie Le Galliard
配本・発送：John O'Connor, Frédéric Tissot
地図・衛星画像：UNHCR - Mapping Unit

日本版
翻訳協力：藤原 朝子、(株)アイ・ビー・エス
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・複写は一切できません。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：(株)イソラコミュニケーションズ(東京)、英語版および仏語版制作協力：ATAR sa(スイス)。本誌の発行部数は、英語、仏語、ドイツ語、イタリア語、日本語、スペイン語、アラビア語、ロシア語、中国語の各国語版を合わせ20万6000部。

発行：UNHCR日本・韓国地域事務所
〒107-0052 東京都港区赤坂 8-4-14
TEL 03-3475-1615
FAX 03-3475-1647
ホームページ
http://www.unhcr.or.jp
郵便振替 口座番号：00190-8-8870
加入者名：UNHCR
業務時間：月曜～金曜日 9:30～17:30
（昼休み12:30～13:30）
日本語版発行：2000年3月

表紙：ルエナ（アンゴラ）の廃校で生活する避難民。
UNHCR/C. SATTLBERGER

裏表紙：ディリ（東ティモール）の破壊の跡。
UNHCR/F. PAGET

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2号（通巻117号）

UNHCR / J. SPAULL

4 何年にもわたる混乱のなか、おびただしい数のコロンビア市民が故郷を逃れた（ウラバ地方のパバランド・キャンプ）。

UNHCR / A. HOLLMANN

13 避難先のロシア連邦・北オセチア共和国から帰還し、自宅からがれきを掃き出すグルジア難民たち（グルジア・南オセチア自治州ツヒンバリ地方）。

UNHCR / M. KOBAYASHI

19 美しいビーチで有名なスリランカだが、激しい内戦で、一時は100万人の避難民が出た（マドゥ地方で果物を売る避難民女性）。

2 編集部から
- 1999年は「大いなる矛盾」の1年だった。新たなミレニアムの見通しは厳しい

4 特集
- 世界に推定2000～2500万人もいる国内避難民を誰が援助するのか
  ——レイ・ウィルキンソン
- **インタビュー：**デン国連事務総長特別代表（国内避難民担当）に聞く
- **グルジア：**同時進行する二つの危機にかかわるUNHCR
  ——レイ・ウィルキンソン
- **ティモール：**独立どころか避難を強いられて
  ——フェルナンド・デル・ムンド
- **スリランカ：**世界で最も長期化し、見過ごされている紛争のひとつ
  ——リンダル・サックス

16 世界難民情勢
- 地図で見る世界の国内避難民

21 フォトエッセー
- 写真で振り返る1999年

28 Short Takes

30 People and Places

31 Quote Unquote

誰が彼らを守るのか？

イラク北部のペハルケ村では、悲しみに暮れる未亡人たちが、夫や息子の遺影を壁一面に並べている。

COPYRIGHT S. SALGADO

おびただしい数の国内避難民に、国際社会はつかの間の関心をよせるだけ

レイ・ウィルキンソン

バルカン地域で長年続いた悲惨な紛争を生き抜こうとする400万人近くの人々――多くの国内避難民も含む――を数々の人道機関が援助した。そうした援助は政治的・軍事的行動の不在を覆い隠したに過ぎない、という批判があった。国際社会の手詰まり感と、遠い世界の出来事にはかかわるまいとする風潮が、ルワンダにおけるジェノサイド（民族大量虐殺）の下地を作った。そして西側諸国がコソボ住民を救う「人道目的」の戦争を始めると非難の嵐がまき起こった。

1990年代を通じて起きたこのような出来事が、コフィ・アナン国連事務総長の大胆な提案に結びついた。今千年紀最後の国連総会の演説で、アナン事務総長は終わりなき内戦に巻き込まれた無数の人々を、より効果的に助けるための新たな計画を提示。これまで重視してきた国家主権や国境の不可侵性よりも、戦火に巻き込まれた一般市民の保 ▶

▶ 護・援助というより高い目標に目を向けるよう加盟国に促したのだ。

「(国連)憲章は、国境の向こう側にも権利があるという認識を何ら否定していない」と、事務総長は訴えた。「確かにその認識を実行に移すのは難しい。政治上の利害と衝突する場合も多い。しかし、こうした利害を超えた普遍的な原則や価値というものがある。一般市民の保護は、そのひとつである。」

アナン事務総長は一連の斬新な提案のなかで、安全保障理事会が国内紛争に直接介入すべきだ、と述べた。つまり、(1)予防的な平和維持活動を増やし、(2)援助機関が戦闘地帯に取り残された人々に近づけるよう「安全回廊」を作り、(3)既存の国際人道法・人権法を行使し、(4)あくまで抵抗する国には武器禁輸措置などの制裁を下すべきだ、というのである。

演説は近年になく大きな議論を呼び、加盟国の反応は大きく分かれた。フランスのジョスパン外相は、「国連の任務は、国家間の紛争解決にとどまらない」とアナン事務総長に同調。「国連の任務は――必要とあれば国の意に反してでも――国内における人間の尊厳を守ることにある」と述べた。オランダのファンアールツェン外相もこれに同意。第二次大戦後、人権の尊重は「さらに欠かせないものとなり、一方、主権の尊重は厳重でなくなってきた」と指摘した。

COPYRIGHT S. SALGADO

アンゴラの町クイトが破壊された様子。アンゴラでは100万人以上が国内避難民となっている。

割れる加盟国の反応

これに対して、中国は猛烈に反発した。「『人権は主権に優先する』とか『人道的介入』といった主張が最近の流行らしい」と、唐家　外相は述べ、国家主権の尊重と内政不干渉は「国際関係の基本原則」であり、これに反する措置は時代遅れの武力外交をもたらすだろう、との考えを示した。

「国連に、苦しむ人々を助ける権利と義務があることは否定しない」と演説したのは、アルジェリアのブーテフリカ大統領だ。「しかし、我々の主権を脅かす動きには、今後も目を光らせていく。我々にとって、主権は不平等な世界の仕組みに対する最後の盾なのだ。しかも我々は、安保理の意思決定に参加できない」。この見解は、多くの第三世界諸国の不安――強い国が、人道機関の活動の大部分が集中している弱い国に解決策を押し付けるのではないか――を反映していた。

「国連の任務は――必要とあれば国の意向に反してでも――国内における人間の尊厳を守ることにある。」

この議論は、21世紀に入っても間違いなく続くだろう。オーストラリアのキャンベラ・タイムズ紙は、アナン

事務総長の提案を「現代で最も重要な改革運動のひとつ」と呼んだが、その影響は、国家間の政治・軍事関係だけでなく、現在、戦争によって国を追われている無数の人々の運命やUNHCRなどの援助機関の保護・援助方法にも及びそうだ。

様々な理由により祖国を逃れた世界中の難民総数は、1999年末の時点で推定1150万人。故郷を追われた、いわゆる国内避難民は2000万～2500万人だった。

報道機関も含め、一般に国境を越えた難民と国内避難民は戦争の犠牲者としてひとくくりにされがちだが、両者には決定的な違いがあり、それが援助の種類や法的保護、生死にまで影響する。

安全を求めて国境を越えた人々、つまり難民の権利は、133の国が調印している1951年難民条約に明確かつ包括的に規定されており、その堅守にはUNHCRが中心的な役割を果たしている。

一方、故郷を逃れた後も国境を超えずにいる国内避難民は、もっと困難で危険な前途に直面する場合が多い。彼らに法的保護や援助物資を与えるのは、主に政府の役割だ。だが内戦下にある国の政府は、緊急食糧や医薬品、避難場所を提供できる状況になかったり、避難民を「敵」または「敵の支援者」とみなしたりもする。最近まで国家主権は不可侵とされてきたから、援助団体も国内避難民より難民危機の支援にまわりがちだった。現在は、普遍的な人権法はすべての避難民に適用される、という点でおおむね合意があるものの、やはり国内避難民に国際的保護を与えるには、難民が対象の場合より困難を伴う。

国内避難民は、
より困難で
危険な前途に
直面する場合が多い。

世界の目が届かない場所で

世界中を見渡して最も激しく、かつ長期化している三つの危機（スーダン、アンゴラ、コロンビア）は、内戦の様相が強い。その上、コソボなどと比べると、国際社会から忘れられがちだ。

だが、考えてほしい。スーダンでは、人口2800万のうち、約400万人が国内避難民だ。北部ハルツームのイスラム系政府と、キリスト教とアニミズム信仰者が多い南部の間で、20年近く戦火が続き、飢えや戦闘で推定200万人が死亡、40万人が近隣諸国へ逃れた。処刑、誘拐、レイプ、前時代的な女性や子供の隷属化は日常茶飯事だ。

国際社会は、「オペレーション・ライフライン・スーダン」と呼ばれる人道支援活動を通じて、細々と活動を続けている。だが時折、報道写真などで伝えられる以外は、この国の悲劇が国際社会の良心に訴えられる機会はほとんどない。

石油、宝石、鉱物、農地に恵まれた国アンゴラでも、内戦が四半世紀続い ▶

COPYRIGHT S. GREENE / VU

二人の老人たちの表情に、長年にわたるスーダン内戦の苦悩がにじみ出る

▶ ている。

世界食糧計画（WFP）のキャサリン・バーティーニ事務局長は、コソボ危機に大きな関心を寄せた国際社会も、長期紛争には無関心だ、とある新聞記事の中で指摘している。

「アンゴラは悪夢のような状況だ」と、彼女は言う。「内戦はこの国にあまりにも長い間流血をもたらし、もはや内戦が日常化しているという皮肉な見方まである。死者はすでに数十万人に達し、手足を失った人は10万人以上、避難民も優に数百万人はいる。」

国中に埋められた地雷の恐怖、無差別殺人、誘拐、疫病、食糧・清潔な水の不足などから、国連はアンゴラを「子どもが成長するには最悪の国」としている。子どもたちが生きのびたとしても、彼らが受け継ぐのは「広大な焦土」だろうと、バーティーニは言う。

微妙な調整と骨の折れる交渉を
5年間続けた結果、
国内避難民を保護するための
30項目の勧告ができた。

コロンビア国内避難民の動きは静かで、ほとんど目につかない。小人数から成るグループが真夜中に家を出て、大都市付近の、粗末な小屋の集落に流れ込んでいく。自然発生的にできたこうした集落は、都市を取り囲む貧困地帯となっている。

この3年間で故郷を捨てたコロンビア人は推定70万人、1985年以降の国内避難民は約150万人に上る。彼らは皆、土地やイデオロギー、さらには麻薬をめ

（10ページにつづく）▶

「問題は途方もなく大きい…世界中が影響を受けるでしょう」

ジュネーブを訪れたフランシス・M・デン国連事務総長特別代表（国内避難民担当）に聞く。

UN-DPI

デン特別代表（右）とアナン国連事務総長

――あなたが特別代表に就任した1992年当時、国内避難民は推定2400万人でした。現在はどれぐらいの国内避難民がいるでしょうか。

デン：2000万から2500万人くらいでしょう。3000万人という見方もあります。重要なのは正確な数ではなく全体の傾向です。数は増えていませんが、劇的に減ってもいません。

――こうした数字は何を物語っているのでしょう。

デン：問題は途方もなく大きく地球規模ですから、世界中に影響を与えます。ただ、統計をとる国や組織によって数字は大きく異なります。最近、アフリカ統一機構（OAU）はアフリカの国内避難民を推定2000万人としましたが、私たちは1000万人台とみています。（OAUの数字は）アフリカ情勢の重大性を強調するためなのか、国際社会の同情を引くためなのか、単に厳密な統計をとらなかったのか…。数字はどうであろうと、深刻な問題であることに変わりありません。

――国内避難民への対応について『行動指針』を発行しましたね。

デン：私はまず最初に、既存の国際法がどれくらい保護や援助のよりどころになっているか判断するよう求められました。その結果、新しい法や基準を作るのではなく、現行法を確認して、実施しやすくすることに決まったのです。私は、こうしてできた行動指針をもとに政府などと話し合いをします。行動指針は、移動を強いられない権利に基づいた避難民発生の防止、避難民になった場合の保護・援助の段階、帰還または第三国定住、という長期的解決策の段階をカバーしています。いずれの段階も、国内避難民の保護と定着を心がけなくてはいけません。

――成果はありましたか。

デン：驚いたことに、行動指針は現場で広く受け入れられています。法的拘束力はないのに、多くの場所で拘束力のある慣習法や法規のように扱われています。これは、行動指針が拘束力のある法律を論拠にしているせいでもあります。コロンビアなど多くの場所で活用されていますし、東ティモールに派遣される平和維持軍の研修にも使われています。

――しかし各国政府は行動指針を無視することもできます。東ティモールとコソボを見て下さい。

デン：政府は行動指針を無視することもできますが、指針に対する幅広い支持は、これが必要とされていることを示しているのです。非政府組織（NGO）は政府に対して、「あなた方はこの行動指針に違反している」と言えるのです。これは「条約違反だ」と言うのと、ほとんど同じです。ですから行動指針の法的拘束力について、さほど不安を持っていません。

――では、東ティモール情勢が悪化しても、あなたは落胆しないのですか。

デン：私が国連に来た当時は人権侵害をしている政府の名前を挙げるなど、とうていできませんでした。ところが現在は、ほぼ世界中が納得する基準を持つまでになりました。ある国の政府がルールを破ったら、国際社会は行動指針が守られるための努力をしなければなりません。落胆していたら、何もできません。

――国内避難民に対するUNHCRの役割は変化しましたか。

デン：私がこの職に就いた当時はUNHCR内部でも、国内避難民は各国政府が主たる責任を負うもので、UNHCRの任務対象ではない、難民と国内避難民は明確に区別すべきだ、という見方が強かった。また、国内避難民の問題は既に存在していたUNHCRに担当させるのが妥当だと思われた時期もありました。私も賛成でした。でも今は、既存の複数の機関が協力して取り組むのが一番いい、という大勢の見方を受け入れています。もちろんそれには各機関の間で十分な調整が必要ですし、調整がこれまで大きな問題だったことは承知しています。

――任務の大きさを考えると、あなたの事務所の資金や人員も不足気味ですね。

デン：資金や職員の追加を訴え続けても無駄です。私は現実的な対応を心がけ、人道機関、財団、研究機関、大学教授、政府など国連内外にある多くの機関の参加を促しています。私自身の役割は、監視役や仲介役など控えめであるべきです。

――これまでの任務で、目立った業績か失敗をひとつあげると、どんなことですか。

デン：就任当初、国内避難民は触れてはならない問題で、国家の主権は絶対でした。いまや主権は、国際社会の干渉から自国を守る防壁ではなく、国民の権利を尊重する政府の責任を表す概念として広く認識されるようになりました。私たちは前進しています。コップの4分の3は空のままですが、少なくとも4分の1は満たされているのです。

▶ ぐる国軍、左翼ゲリラ、右翼武装組織などがかかわる戦闘を逃れようとした。いまは内戦の色彩が強いが、いずれ周辺諸国に波及するのでは、と専門家は懸念している。

危機、そして一般市民の大規模な難民化は次々と起きる。昨年末の時点で、ティモールには故郷に帰れない人が数え切れないほどいる（15ページ参照）。アフガニスタンでは、支配勢力タリバンが昨年夏に仕掛けた大攻勢で、何万人もの人々が首都カブール北方の山脈にあるパンジシール渓谷に避難。既に100万人いた避難民の数は、さらに膨れ上がった。ロシアでも、1999年後半にはロシア軍の攻勢によりチェチェン共和国の住民20万人以上が家を追われた。スリランカ、グルジア、その他の多くの場所でも、長期化した危機が未解決のままだ。

COPYRIGHT H. TIMMERMANS

コロンビアのパパランド国内避難民キャンプは、木の棒に黒いビニールシートをかぶせただけの粗末な作りだ。

新たな顔ぶれ

ここ数十年で避難民の数は激増したが、支援機関・グループの数も増えた。赤十字国際委員会（ICRC）は、ジュネーブ条約にもとづき、武力紛争の被害者を保護し、援助する任務を与えられている。UNHCRも中核任務は難民保護だが、国内避難民の援助に関わっており、1970年代から30件以上の活動に参加してきた。

1992年、スーダン人の弁護士で外交官のフランシス・M・デンが、国内避難民担当の国連事務総長特別代表に任命された。このポストの新設は国内避難民という、権利を奪われた大勢の人々のためには擁護者が必要だ、という認識を示している。だがここから苦労が始まった。事務所は設立したものの、財源の確保は全くの別問題。1990年代を通じて、デン特別代表はごくわずかな予算で活動し、国内避難民のために孤軍奮闘した。

> *難民と国内避難民の苦難には共通部分があり、統一した活動が最善な解決策であるという場合は多い。*

デンの武器は、楽観主義と忍耐力だ。本誌とのインタビュー（9ページ参照）で彼は就任当時の状況を「人権を侵害している政府の名前を挙げるなど、とうてい出来ませんでした」と語る。「現在とは大違いです。」

最初の任務のひとつは、当時あった人権・難民・人道にかかわるすべての法律と国際条約を見直し、避難民を助けるために、より良い法律の適用の仕方を考えることだった。

デン特別代表が国内避難民のための法的枠組み作りに着手すると、「新しい法的原則を考案すべきなのか、その原則を確認する文書を作るべきなのかをめぐり、たちまち議論になった」と言う。そこで「法的枠組み」ではなく「規範的枠組み」にするという妥協案が出され、それも納得が得られないと、「適切な枠組み」という表現が提案されたこともあった。

「改革の要素や、国内避難民に注目した部分を既存の法に盛り込み、それを『法律』文書ではなく『行動指針』にするほうが、保守的な人々にとって現実的で、同意しやすいと我々は考えたの

です」とデンは言う。

こうした微妙な調整や法律家、学者、人道活動関係者、政府との骨の折れる交渉を5年間続けた結果、デンは、30項目の勧告を盛り込んだ小冊子『国内避難民に関する行動指針』を完成させた。

そこには、国内避難民の定義、既存の基本的人権に関する国際法の引用、国家の責任の概要とともに、国内避難民にも祖国を離れて国外で庇護を求める権利と、祖国への帰還を強制されない権利があることが明記されている。

多くの国がいまだにこの『行動指針』を無視していることをデンは認める。「しかし段々と、より広く、より実務的に受け入れらるようになってきました。楽観主義の私としては、時間が味方してくれると信じるほかありません」。だが先ごろの国連総会での激しい議論をみるかぎり、『行動指針』が広く受け入れられるまでには、多くの困難と長い時間がかかりそうだ。

「1948年の世界人権宣言採択は大きな成果だった。しかしそれも最初はただの紙切れだった」と、UNHCR国際保護局のマイケル・キングスレーは言う。「実際に世界で広く受け入れられるまでには、何年もかかった。『行動指針』も同じ状況にあるのだろう。」

別の専門家は言う。「国内避難民や国内避難民担当の特別代表の役割をめぐる議論は、一段落ついた。今やらなければならないのは、原則を実行に移すことだ。」

慎重な取り組み

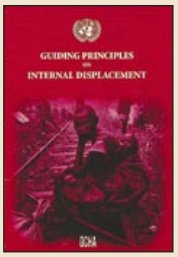
デン特別代表は就任当時、国内避難民のために、どこかの機関が公認「主導」機関となるべきだと考えていた。当然、UNHCRもその候補だった。「しかし今は、複数の機関が協力して問題にあたるのが一番いい、という一般認識を受け入れています。」

UNHCRは、国内避難民にかかわる活動を四半世紀以上続けてきたが、あまり深入りしないよう、常に慎重な対応をしてきた――限られた資金や人員を、さらに何百万人もの避難民の支援に回すことで、UNHCRの「中核」任務である難民援助活動が手薄になったり、危うくなってはいけない。人道機関・政府・軍隊までがひしめくようになった現場では、縄張り争いが起きている。UNHCRの現場職員が直面する現実的な問題、などさまざまな懸念があったためだ。

国内避難民の援助を始めて以来、UNHCRが国内問題に直接介入する際には、厳しい条件が満たされた上での実行、という原則が守られてきた。国連事務総長、安保理、または国連総会の特別要請や、当事国の同意も条件のひとつだ。

UNHCR内部にも、国内避難民の援助と難民の保護を同時に行なうことは、本質的に矛盾するのではないか、とい ▶

行動指針



『国内避難民に関する行動指針』（全14ページ）には、政府や人道機関の避難民援助について、30項目にわたる指針が書かれている。ここでは国内避難民を「武力紛争、広範な暴力行為、人権侵害、天災、人災、またはそれらの影響を回避するために、家や常居所から避難、または立ち退きを強制あるいは余儀なくされ、かつ国際的に認知された国境を越えていない個人または集団」と定義している。

行動指針からの抜粋

■**2(2)**：本指針は、いかなる国際人権法あるいは国際人道法の規定、もしくは国内法のもと付与される人権を、制限、変更、傷つけるものと解釈されない。特に、本指針は、他国に庇護を求め、これを享受する権利に不利益を与えるものではない。

■**5**：すべての関係当局と国際的な行為者は、避難民の発生をもたらしうる状況を防止し、回避するため、いかなる場合にも人権法、人道法等、国際法に基づく自らの義務を尊重し、これに対する尊重を確保する。

■**6(1)**：すべての人間は、自宅または常居所から恣意的に移動を強いられることから保護される権利を有する。

■**15**：国内避難民は以下の権利を有する。

a.国内の他の場所で安全を求める権利。

b.自国を離れる権利。

c.他国で庇護を求める権利。

d.自らの生命、安全、自由ないしは健康が脅かされるいかなる場所への、強制的帰還または再定住から保護される権利。

■**28(1)**：関係当局は、国内避難民が安全かつ尊厳をもって、自宅または常居所に自発的に帰還できるよう、または国内の他の場所に自発的に再定住するための条件を整備し、かつその手段を提供するための、主たる義務および責任を負う。かかる関係当局は、帰還または再定住した国内避難民の定着を促すよう努める。

COPYRIGHT S. SALGADO

アフガニスタンで続く内戦で負傷した少年（首都カブールのカルテセ病院）。

▶ う懸念が根強い。人々を故郷で援助すると、それ自体が庇護手続きを複雑にしかねないというのである。例えば、コソボ危機でのマケドニアのように難民を受け入れる立場にある国はこう主張するかもしれない――国境を越え他国で庇護を求める資格がある避難民でも、すでに自国で援助を受けているのなら越境を認める必要はない。よってUNHCR執行委員会は、UNHCRが国内情勢に関与する際「（庇護を必要とする人々が越境する権利を認めている）国際人権・人道法の諸原則や庇護制度を決して軽んじてはならない」としている。

政治情勢の変化は人道援助を複雑にする場合が多い。1991年にUNHCRが旧ユーゴスラビア紛争にかかわり始めた際「おびただしい数の被災者はユーゴ連邦内の国内避難民なのだから、UNHCRには援助する権限がない」という批判が多方面から出た。しかしいくつかの地方は、いまにも連邦から独立しようとしていた。そこで「今日の国内避難民は明日にも難民になる恐れがある。現実問題としてもすぐに援助されるべきだ」という反論がなされた。東ティモールでも危機の初期段階で同じ状況がみられた。

厳しい批判はあるものの、難民と国内避難民の苦難には共通部分があり、統一された活動が、最も賢明、かつ明白な解決策であるという場合は多い。1992年にUNHCRが推定170万人のモザンビーク難民の帰還援助を始めると、約400万人の国内避難民も避難場所を後にした。UNHCRは帰還民、国内避難民、地元住民すべてを含む地域再建を援助するため、この種の計画としてはUNHCR史上最大規模の計画を立て、地域全体に約1億ドルを投じた。

旧ユーゴでは、UNHCRの主導で約400万人が援助を受けた。この中には多くの国内避難民が含まれていた。1999年3月のNATO（北大西洋条約機構）軍による空爆開始後は、UNHCRの主要任務は周辺諸国へ逃れたコソボ住民約85万人の援助だったが、数か月後に難民の大部分が帰還すると、帰還民だけでなく、コソボにとどまった多数の住民にも援助の手をのばした。

「多くの場合、難民援助と国内避難民援助の間には相違点より類似点が多い」とUNHCRのキングスレーは言う。キャンベラ・タイムズ紙は、国内避難民をめぐるジレンマをうまくまとめている。「歴史が（アナン事務総長の提言）を非現実的なただのジェスチャーと見るか、あるいは真に新しい世界秩序をめざす勇敢な第一歩と見るかに、次の世紀における多くの人々の繁栄、幸福、そしておそらく生命がかかっている。」■

とりわけ複雑な問題

UNHCRがかかわるふたつの紛争

レイ・ウィルキンソン

遠くからみると、イベリアホテルはグルジア共和国の首都トビリシの空に浮かぶ巨大な旗のようだ。ベランダには青いビニールシートや薄汚れたシーツ、ぼろぼろの衣服がぶら下がり、この優美な古都のすぐ外で起きている人間の愚行と絶望を象徴している。14階建てホテルの内部は、あまりにも長い間、あまりにも多くの人々がすし詰め状態で暮らしているため悪臭がたちこめている。

ある小部屋の住民は8人。別の部屋では若い母親が1歳半の息子に、チョコレートひとかけと水ひと口の朝食を与えている。夕食はパンとジャガイモだろう。エレベーターはなく、明かりもほとんどない。老人たちは囚人のように部屋に閉じ込もったきりだ。冬は耐えがたいほど寒いが、500人の住民にとって、蒸し暑い夏は一層つらい。

イベリアホテルとその「宿泊客」たちは、グルジアが1991年に旧ソ連からの独立を宣言して以来経験してきた多くの苦難を象徴している。グルジアは独立以来、同国北西部のアブハジア自治共和国と、ロシア連邦と国境を接する南オセチア自治州での大規模な民族分離紛争に直面してきた。

1992～93年のアブハジア紛争で故郷を追われ、グルジア領内に逃れたグルジア系住民は25万人以上。大勢のロシア系、ギリシア系、アルメニア系、ユダヤ系住民もアブハジアを離れた。

一方、90年末に始まった南オセチア紛争による避難民は約7万人。南オセチア住民4万人がロシア連邦内の同族系住民に庇護を求めたほか、南オセチア内に住むグルジア系住民とオセチア系住民は、そっくり場所を入れ替わった。ほかにも数千人が南オセチア内で避難民となった。

不穏な静けさ

以来、戦闘は断続的に続いたが、アブハジアでは1998年初めに新たな衝突が起きた。事態の収拾に向けた話し合いが続く中、独立国家共同体（CIS）の平和維持軍として派遣されたロシア軍と、国連の監視団によって、かろうじて停戦が維持されてきた。1999年末の時点で南オセチア問題にはいくらか明るい兆しもみられるが、アブハジア問題は行き詰まったままだ。

UNHCRなどの人道機関にとってグルジア情勢は、特に複雑で対応が難しい。ロシア領内に逃れた南オセチア住民のように、避難民の一部は国際法で認められた「難民」、つまり国外に安全を求めた人々だ。しかし大部分の人々は国籍国であるグルジア国内に逃れたため、「国内避難民」に分類される。彼らには「難民」とは異なるルールと基準が適用される。援助機関も相手が難民か国内避難民かによって柔軟、かつ異なる対応を求められる。

さらにエクベル・メネメンシチュルUNHCR地域代表が指摘するように、グルジアはUNHCRが同時進行している二つの紛争に関与し、紛争終結にむけた和平交渉に直接参加している唯一の国だろう。

フィールド職員は、しばしば、極めて危険な状況で活動しなければならない。世界の大半はこの二つの危機など聞いたこともないから、援助資金の調達は頭の痛い問題だ。困難な財政状況にあるグルジア政府と反政府勢力は、避難民に名ばかりの援助しかできない。国内避難民の多くは法的なよりどころもなく、みすぼらしい避難所に何年も暮らしている。自分の国にいるのに参政権や、商売を始める自由といった当然の権利もない。

UNHCR / A. HOLLMANN

トビリシのイベリアホテルは、紛争被災者の避難所となっている。

危険な境界地帯

グルジアのガリ地方はこの国の穀倉地帯だ。肥よくな土壌からは、ヘーゼルナッツ、マンダリン、レモン、茶が豊富に穫れ、平和な時代にはアブハジア自治共和国の国民総生産（GNP）の50パーセントをあげていた。

だがガリ地方はグルジアとアブハジアの境界地帯であり、現在、軍事的には最も危険だ。ロシア軍の平和維持部隊が主要な越境地点をパトロールし、アブハジア民兵とグルジア民兵も独自の検問所を構えている。頭上には国連監視団のヘリコプターが飛んでいる。無人地帯は多くの場合、危険すぎて陸路では行けない。多数の一般市民、何十人ものロシア人、そして国連職員一人が地雷で命を落した。

ガリで最も危険な地域では、武装グループの待ち伏せや狙撃にあうのも珍しくない。ここを通過するときは、UNHCR職員も対地雷装備を施した特注の装甲車を使う。ガリやトビリシ、南オセチアでは、誘拐の危険とも隣り合わせだ。

これまでUNHCR職員は紛争当事国の国外にある安全な地域で難民を援助してきた。しかし部分的に国内避難民の援助計画を導入するなどUNHCRの役割が拡大するに従い、フィールド職員は新しく、苛酷な現実に直面するようになった。ガリや南オセチアでのように、危機の真っただ中にいることも多い。「今では（危険に直面することは）仕事の一部です。この仕事に安全な場所はほとんど残っていません」とUNHCRのフィールド職員ムルセウ・マモは言う。

アブハジアでは90年代初めに大量の避難民が出たが、ガリ方面への帰還は少しずつ進み97年までに5万人もの人々が帰還した。赤十字国際委員会（ICRC）やUNHCRは、この地方の復興のきっかけとなるような大規模な計画にとりかかり、農地、家屋、学校、診療所を再建した。しかし98年5月に戦闘が再発。アブハジア民兵は、何万人ものグルジア系住民をアブハジア領内から追い出し、民族浄化の嵐のなか、1500戸以上の家屋と学校を破壊した。

「ガリの事件はショックでした」とメネメンチュル代表は言う。「とても豊かな土地だし、うまくいきそうだと大いに期待していましたから。そこへまた戦闘が始まったのです」。現在、多数のグルジア系住民が日帰りでガリに来て自分の土地を耕している。

恒久的な和平が結ばれるまで、UNHCRはこの地方のインフラ整備に対する援助を再開するのを拒否している。99年末現在、和平が結ばれる可能性は薄そうだ。アブハジア指導層が、完全独立か、ロシアとの連携を希望する一方で、グルジア政府はグルジア内での「自治共和国化」を提案しているのだ。辺境の地で起きている、不透明で分かりにくい多くの紛争と同様、アブハジア問題は、手に負えそうにない危機に幻滅し、いら立つ国際社会に一段と無視されてしまう恐れがある。

住民と直接かかわる保護活動は、小麦粉の配給とは訳が違う。大きな労力が必要なうえに、費用もかかる。

人間のパズル

南オセチアの州都ツヒンバリ。UNHCRのフィールド職員ステファニー・リンビルは、毎日住民たちを訪問して、ばらばらになった社会を根気強く建て直そうとしている。その成果はまださやかだが、これまでに数千人がロシアから帰還し、グルジア国内からの帰還も少しずつ進んでいる。UNHCRは家屋の再建を援助するとともに、帰還を円滑にする援助もしている。リンビルは住民たちとの直接対話を心がけ、修理の進み具合や帰還民の生活状態をチェックする。だが保護任務には大きな労力が必要なうえに、費用もかかる。

「このような、住民と直接かかわる保護活動は決して安上がりにはいきません。小麦粉の袋を配給するのとは訳が違います」と、メネメンチュル代表は言う。目下の頭痛のタネは、援助に疲れ気味の拠出国から十分な資金を引き出すことだ。

「私たちがいるだけで、いくらか安定をもたらせました」と、UNHCR機動チームのメンバーであるリンビルは言う。機動チームとは、どんな新しい危機にもすばやく駆けつけられることから付いた名だ。「ここでできることは、すべてやり切ったのかもしれません」と彼女は言う。これからはグルジアへ帰還できないでいる多くの避難民の支援にもっと重点が置かれるだろう、と彼女は考えている。

だがそうした人々の帰還も、むずかしそうだ。ラヤ・キシエバは、1991年から、3人の子どもたちとツヒンバリの避難所で暮らしている。部屋は黄色いシミだらけの一室だけ。彼女は経済学者だが、今は近くの洗車場で働き、週8ドルの稼ぎを得ている。90年代初めの混乱で夫が隣人たちから激しい暴行を受けたため、一家はグルジアを逃れてきた。「夫を発狂させた人たちと、また一緒に暮らすなんてできません。何百年もたてば平和が戻るかもしれませんが遅すぎます。私たちは、ここにとどまるしかないでしょう」と、キシエバは言う。故郷を追われたことだけでなく、現在の窮状にも途方に暮れている多くのグルジア避難民の間では、キエシバの持つようなあきらめのムードが強くなっている。

グルジアの国内避難民は、他のグルジア国民と同じ恩恵や政府の保護を受け、難民よりずっと恵まれた暮らしをしていてよいはずだ。だが「国内」避難民は、膨大な数の避難民を援助する能力がないか、政治上の都合で避難民の権利を奪う政府の犠牲となる場合が多い。

教員や公務員に対して給与の支払いもおぼつかないグルジア政府は、おびただしい数の避難民に名ばかりの援助しかできない。大多数の避難民が、国政選挙で投票できなかったり、家族を養うために商売を始めることすらできない状況も懸念されている。■

確かな独立へ向けて…

東ティモールの苦悩は20世紀を越え、新たな時代へ

フェルナンド・デル・ムンド

東ティモールに暮らしていたジョン・モーベレが、初めて故郷から逃れたのは、1975年12月7日の明け方のこと。4世紀近く続いたポルトガルの植民地支配が終わるとすぐに、インドネシア政府は落下傘部隊を送りこんできた。モーベレと10人の家族は森に逃れたが、その後20年以上にわたる独立闘争で兄といとこが命を落とした。

1999年8月30日に行なわれた住民投票で、東ティモール住民の圧倒的多数がインドネシアからの独立に賛成。とうとう独立が実現かというとき、モーベレは再び避難していた。独立反対派の民兵が大暴動を起こし、東ティモールの中心都市ディリを占領したのだ。

このため数十万人が避難。モーベレは、インドネシア領である西ティモールの州都クパンの難民キャンプにたどり着いた。1975年の国軍侵攻が、無邪気な一般市民の、現実の政治に対する「いや応無しの目覚め」だったとすれば、1999年の騒乱は「ひどい悪夢」だった。

新たな千年紀を目前に、

大規模な難民流出がまた起きた。

1999年にはわずか数か月の間に大規模な難民流出が相次いだ。年の前半はバルカン情勢が悪化し、85万人近いコソボ住民が故郷を逃れた（後にNATO軍の保護のもと帰還）。次に、世界で最も新しい国が、文字通り炎に包まれた。

波乱の兆しはあった。投票日が近づくと民兵はテロ活動を始め、若者たちを民兵グループに引き入れた。拒否した者は拉致し、有権者登録カードを取り上げた。多くの男たちが森に逃げ、女たちは列をなして教会に逃げ込んだ。避難民たちは「登録カードを持ち、マット、毛布をかかえてきた」とディリにあるカトリック系学校のアンドリュー・ウォン神父は振り返る。

UNHCR／F. PAGETTI

東ティモール避難民の一部は、西ティモールの州都クパンにたどり着いた。

吹き荒れる暴力の嵐

インドネシア政府は増え続ける避難民の援助をUNHCRに要請。UNHCRディリ・チームのリーダー、クリスチャン・コッホは物資の備蓄を増やそうとしていたが、住民投票の結果が予定より早く発表された後、暴動が起き、物資の輸送がストップしてしまった。

しばらくの間、世界は略奪、破壊、殺人、追放の嵐に無力だった。ウォン神父の学校は、おびえきった1万人の一般市民であふれ、中庭には火炎ビンが投げ込まれた。「私たちは一緒に祈りました。それから門を開けました。もう好きにさせればいいと思ったのです」。白い修道服の司祭たちは、炎と銃声のなか、避難民を警察本部まで導いた。

多くの人々が、飛行機や船で西ティモールに移送された。中には民兵と国軍兵士に銃を向けられ、無理やり追い出されたと言う避難民もいる。「出て行け。さもないとディリで大虐殺が起きて殺されるぞ」と脅された避難民もいる。何万人もの一般市民が、近くの丘陵地帯に避難した。

数千人のディリ市民が、国連東ティモール派遣団（UNAMET）本部へ向かった。人々は、住民投票をすすめた国連に、死に物狂いで保護を求めたのだ。UNHCRのテレンス・パイクは、本部を囲む有刺鉄線のフェンス越しに赤ん坊が投げ込ま

（18ページにつづく）▶

世界の国内避難民

ボスニア

UNHCR/A.HOLLMANN

1 デイトン和平合意が4年前に調印されたものの、ボスニア・ヘルツェゴビナには、いまだに推定84万人の避難民と、35万人の難民がいる。帰還が進んだ場所もわずかにあったが1999年の帰還のペースは、概して期待はずれに終わった。ある有力な報告書は、紛争時に「民族浄化」の扇動をした者たちが、紛争の勝利者となったままである、と指摘している。（写真は、プリエドル地区にあるセルビア系住民の避難所）

コロンビア

UNCHR/H. TIMMERMANS

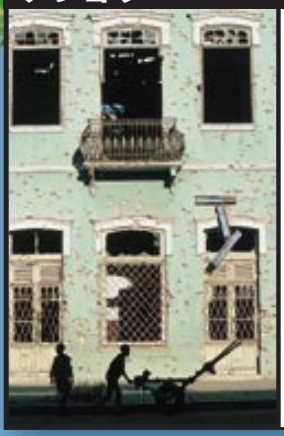
7 ひっそりと、ほとんど人目につかない集団移動——人々は真夜中に家を出て、近くの都市の貧民街をめざした。1985年以来、コロンビアの国内避難民は150万人に達した。土地、イデオロギー、麻薬をめぐる左翼ゲリラ、右翼民兵、コロンビア軍の抗争を逃れてきたのだ。（写真は、パバランド・キャンプで給食援助を待つ子どもたち）

スーダン

UNHCR/C. SATTLBERGER

6 スーダンはアフリカで最大の国土を持ち、世界一多くの避難民400万人を抱えている。避難民は北部ハルツームのイスラム系政府と、キリスト教とアニミズム信仰者が多い南部との間で起きている紛争の犠牲者だ。多くの住民が故郷を追われただけでなく、常に飢餓の脅威にさらされている。（写真は、「世界の医師団」が運営するアヨドの給食センターで配給を待つ人々）

アンゴラ



UNHCR/C.SATTLBERGER

5 アンゴラは、天然資源の埋蔵量ではアフリカで最も豊かな国のひとつだが、長年の紛争で社会基盤は破壊されてしまった。100万〜150万人が各地で避難生活を送っている。（写真は、アンゴラの主要都市フアンボに残された半壊の建物）

ボスニア

シエラレオネ

コロンビア

7

国内避難民がいる主な国々

スーダン	400万人	100万人以上
アンゴラ	100万〜150万人	
コロンビア	140万人	
イラク	100万人	
アフガニスタン	54万〜100万人	50万〜100万人
ミャンマー	50万〜100万人	
トルコ	40万〜100万人	
ボスニア・ヘルツェゴビナ	84万人	
アゼルバイジャン	57万6千人	
スリランカ	56万人	
ロシア連邦	55万人*	
インド	52万人	
ブルンジ	50万人	
ルワンダ	50万人	
レバノン	40万〜45万人	20万〜50万人
ウガンダ	40万人	
ペルー	34万人	
コンゴ（旧ザイール）	30万人*	
シエラレオネ	30万人*	
グルジア	28万人	

* 信頼できる資料はない。

© ESA 1995. ORIGINAL DATA DISTRIBUTED BY EURIMAGE

アフガニスタン

UNHCR/R.BREEN

2 アフガニスタンの内戦は世界で最も長期化し、かつ最も見過ごされている紛争のひとつだ。推定100万人のアフガン住民が、内戦を逃れて地方部に避難している。周辺諸国にも260万人のアフガン難民がいる。（写真は、カンダハルのミルワイス病院で義足を作っているところ）

スリランカ

UNHCR / M. KOBAYASHI

3 15年にわたるスリランカ内戦では100万人もの一般市民が避難民になった。「タミル・イーラム解放のトラ」（LTTE）は、人口の18パーセントを占める少数派タミル人のために、スリランカの北部と東部に独立国家を求めている。1999年末、LTTEと政府軍の間で再び激しい衝突が起きた。（写真はバブニヤの避難民少年）

インドネシア

UNHCR/F.PAGETTI

4 インドネシアからの独立の是非を問う住民投票で、東ティモール住民の圧倒的多数が賛成票を投じると、反独立派民兵たちの暴力行為と大量殺害が始まった。80万人を超す住民の大部分が、周辺の丘陵地帯に逃げこんだり、インドネシア領西ティモールへ逃れた。その後、多国籍軍が秩序を回復。避難民の帰還を促し、東ティモールの完全独立を実現するため、東ティモール暫定統治機構（UNTAET）も設立された。（写真は、西ティモールの州都クパンに到着した人たち）

©AFP/KEYSTONE/ROB ELLIOTT

オーストラリア軍兵士の手引きで、東ティモールの中心都市ディリの港に降り立つ帰還民たち。

▶ れるのを見たという。

「24年もの圧政の後で、投票の結果がどうなるかは、みな分かっていたはずです。だが結果が公表されると、責任を負うべき人たちは、どうしたらいいか分からないようでした」とパイクは言う。

事態の収拾に向けて

少しずつ、秩序らしきものが戻ってくると援助活動も再開された。まず、一般市民へ緊急物資を配給し、次に山林に隠れている人々に出てくるよう説得。避難民の東ティモール帰還が始まった。

コソボと違い帰還には時間がかかり、危険が伴った。初期の視察で、クパン郊外のノエルバキ・キャンプを訪れたUNHCRアジア局長フランソワ・フィナーと法務官ルベンドリニ・メニクディウェラは、反国連スローガンを唱える若者たちに石を投げられた。ふたりがバンに避難すると、暴徒たちは車によじ上り、フロントガラスを粉々にして、火を放った。

現地を訪問した緒方貞子・国連難民高等弁務官は、州境の町アタンブアに立ち寄った。民兵たちが、東ティモールを取り戻す拠点として「白人立入禁止区域」と宣言した町だ。

緒方高等弁務官は「援助職員たちが妨害を受けずに避難民に接し、安全に活動できるようにする」という約束をインドネシア政府から取りつけた。西ティモールのタロ州知事も、避難民が東ティモールに帰還する自由を宣言した。しかし、状況はかんばしくなかった。1999年末の時点で、人道援助団体の職員は民兵の支配下にある西ティモールの避難民キャンプを自由に訪問できないでいる。

「投票の結果がどうなるか、みな分かっていた。だが結果が公表されると、責任を負うべき者たちはどうしたらいいか分からないようでした。」

しかし高官級協議の成果は、だんだんと出てきた。10月までに避難民の帰還がはじまり、1か月で推定2万4000人が東ティモールに戻った。

UNHCR職員のアルビン・ゴンザガはディリの空港で最初の帰還民の一団が降り立つのを見守った。「ムードは良くなっています」と彼は言う。「ある男性は、廃墟と化した家を見てこう言っていました――『これが自由の代償なら、それで結構』。」

避難民の帰還はしばらく続きそうだが1975年に初めて故郷を逃れたジョン・モーベレは楽観的だ。「始めがあるなら、終わりがあるはず。暮らしは良くなると信じています。」■

ブッダの涙

きれいな海と民族対立

リンダル・サックス

「この小さなカバンの中身が私の人生のすべてです」。ランジット(20歳)は、傍らにある二つの古びたスーツケースを見つめて言った。「もう失うものはないも同然です。逃げるのも簡単です」。

事実、ランジットは15年間も逃げ続けている。彼はスリランカで長年続く民族対立のために故郷を追われた多くの住民のひとりだ。インド亜大陸の足元に位置する美しい島国スリランカは「インド洋の真珠」などと呼ばれてきた。しかし最近は、もっとぴったりの名前がついている。「ブッダの涙」だ。

1986年、ランジット一家はスリランカ北部の中心都市ジャフナ一帯を巻き込んだ戦闘から、かろうじて逃れた。だが悲劇はインド行きの船で起きた。混乱の中、弟が海に落ちてしまったのだ。その後、「インドでの難民生活は、楽ではありませんでした」とランジットは言う。「家も親戚も友だちも、皆ジャフナにいたのです」。87年にインドの平和維持部隊がスリランカ入りし、UNHCRが難民の帰還支援を始めると、ランジットは故郷のジャフナに帰る決心をする。

ところが彼は、またも不運に見舞われた。スリランカ北部では紛争が再び激しさを増し、新たに何万人もの住民が避難を強いられたのだ。以来、ランジットは各地を転々としている。行き先はその日の戦況しだい。毎日、わずかな持ち物をかかえて無気力に過ごしている。家族の居場所も、自分の将来も分からない。

帰還できた人々の生活のモニタリングは、UNHCR独特の活動でもある。

スリランカといえば、素晴らしいビーチと熱帯地方の緑がまぶしいエキゾチックな観光地として知られてきた。だがカラフルなガイドブックからは、多数派シンハラ人の政府や軍と、「タミル・イーラム解放のトラ」(LTTE)の緊張関係は見えてこない。

UNHCR / M. KOBAYASHI

子どもたちにお絵描き帳をみせる教師(マドゥ)。

LTTEは人口の18パーセントを占める少数派タミル人のために、島の北部、東部に独立国家を要求している。このため1980年代に一般住民10万人以上がインド南部へ避難。紛争のピーク時には、100万人ものタミル人とシンハラ人が避難民となった。死者は推定5〜6万人にものぼる。だが国内紛争であったため、大量殺害の大部分は長く国際社会に知られずにいた。

UNHCRの新たな役割

紛争が長引くにつれUNHCRの役割も変化してきた。当初は中核任務として難民の帰還を支援していたが、「90年までには、もはや帰還民の援助に活動を限定できないことがはっきりしました。最初に援助した帰還民の多くは国内避難民となっており、両者の区別はほぼ不可能なのです」と、ジャネット・リムUNHCR地域代表は言う。スリランカ政府もUNHCRに活動の拡大を要請。国内避難民に緊急援助を与え、最終的な帰還を助けてほしいと言ってきた。

こうした任務は戦闘の最前線や各陣営の支配地域での活動、人々の多様なニーズへの対応を意味する。そんな変則的な人道活動が行なわれているのが南部のバンニ地方だ。にぎやかな首都コロンボから車で6時間。ここは急成長中のビーチリゾートだが、その風景とは対照的に、心に傷を負った人が大勢暮らしている。

バンニの一部は政府の「制圧」地帯で、それ以外の地域はLTTEの支配下にある。いずれの支配地域でも一般市民は長年逃げ回っており、戦線が動くたびに移動している。UNHCRのフィールド職員アレサンドラ・モレリによると、彼らが必要としているものは実に多様だ。半径5キロの地域に、とにかく生きるための緊急援助を必要とする人から、家を修理して人生の再出発をはかろうとする比較

UNHCR / M. KOBAYASHI

井戸の周りに集まった女性と子どもたち（バブニヤ）。

的恵まれた人まで混在している。

だが、バンニにいるすべての人にとって人生は過酷だ。バデナ(18歳)は息子を出産した前後3か月を干上がった川底の、木の枝で作った粗末な屋根の下で暮らした。彼女は赤ん坊をサソリや蛇、アリから守るためにサリーでハンモックを作り、そこに寝かせた。2児の母親プシュプカンティ(40歳)は、14回も避難したが、最後の避難時に息子を失った。同じように、戦闘を逃れようとする無数の人々が、移動しながらの生活を何年も送っている。

たとえ落ち着く場所がみつかっても、生活はさほど楽にはならない。バンニでは1万2000人が狭苦しい「福祉」センターで暮している。人々はゴザの上で眠り、入浴は週2回。センターへの出入りは厳しく制限されている。

荒廃した風景

戦線を越えてLTTEの支配地域に入るのは援助機関にとって、特に時間がかかり、難しい。荒廃した土地に設置された検問所には、国軍の兵士や、まだ十代のLTTEの戦士たちがいる。

輸送隊は週3回出ているが、1999年後半、目的地までたどり着けたのは3分の1にも満たなかった。トラックは厳しいチェックを受け、灯油やビニールシートは軍事用ではと疑われ没収されることも少なくない。

政府は、基本的な食糧と給付金を支給しようとしている。しかし人々は絶えず移動し、紛争も続いているため、支給は不規則だったり、遅れたりすることが多い。その穴をUNHCR、赤十字国際委員会(ICRC)、オックスファムなどの援助機関が埋めようとしている。

ある母親は、
14回も避難した。
最後には息子まで失った。

こうした困難で流動的な状況では政府と援助機関、また援助機関同士の関係はギクシャクしがちだが、「赤十字とUNHCRはそれぞれの専門分野でお互いを補い合っています」と、ICRCのシェリン・ポリーニは言う。UNHCRとICRCは、終わりなき紛争にもてあそばれる大勢の一般市民が、最低限の安全を手に入れられるよう助け合っているのだ。

具体的には、UNHCRのフィールド職員は、避難民が紛失した身分証明書(子どもを学校に入れるのに必要)の入手を助けたり、自由な移動許可を得るために地元の軍幹部と交渉したり、拘留された人々を支援するため必要に応じて仲裁に入っている。帰還民の処遇をモニタリングするのは、UNHCR独特の活動でもある。また、UNHCRは水と衛生品の供給改善を支援。学校を修復し避難民の自立のため養鶏などの小規模事業に融資している。

今のところスリランカ情勢はこう着状態で、紛争も続いている。ランジットら避難民は、文明社会の底辺に取り残されたままだ。「ここは長くいればいるほど、分からなくなります」と、リム代表は言う。「この未知の領域で突破口をみつけることが、私たちの仕事です。」■

写真で振り返る1999年

© A. GREK / AFP

1999年は比較的おだやかな年になるだろうという期待感で幕を開けた。UNHCRの援助対象者数は着実に下降線をたどり、過去最高だった1995年の2700万人は、1999年初めには2150万人まで減っていた。コソボ危機を平和的に解決する話し合いが続けられ、多くのアフリカ諸国が、自らの難民危機に取り組むために現実的な対応を見せていた。しかしコソボ問題が最悪の局面を迎え、結局、1999年は混乱の年となった。東ティモールが分離独立を選び、アフリカ諸国は世界から無視されていくのを感じていた。また1999年末、分離独立を求めるロシア連邦チェチェン共和国の紛争で約20万人が避難した。（写真は隣接するイングーシ共和国に逃れようとする一般市民）

UNHCR / R. LEMOYNE

コソボを逃げ出したアルバニア系住民が、線路づたいにマケドニアのブラツェをめざす。

UNHCR / R. LEMOYNE

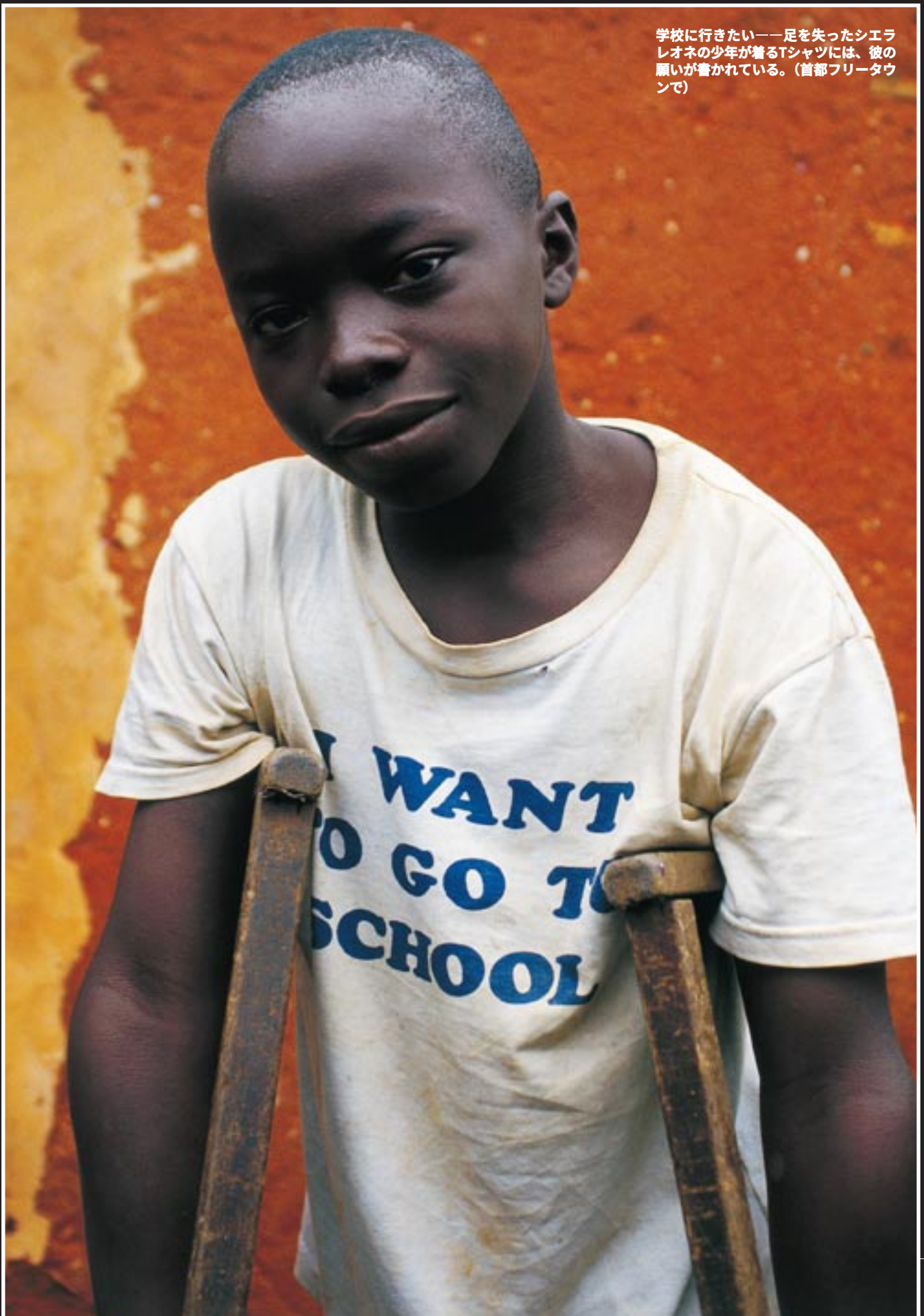
自宅の被害状況を調べる帰還民（コソボ・パネヤ村）。

マケドニアのスタンコベッツ難民キャンプをめざす難民たち。

コソボ

NATO（北大西洋条約機構）と世界の主要国が直接介入したために、コソボ紛争は、おそらく史上もっとも報道・分析がなされた「人道」危機となった。わずか数か月のうちに、アルバニア系住民約85万人がコソボから近隣諸国へ逃れ、その大部分が、その後コソボ平和維持部隊（KFOR）の保護のもと帰還した。これが引き金となって、今度はセルビア系住民とロマ系住民、約20万人がコソボから脱出。新たな千年紀を迎えても、彼らの運命、そしてコソボの未来も不透明なままだ。

UNHCR / U. MEISSNER



UNHCR / U. MEISSNER

学校に行きたい――足を失ったシエラレオネの少年が着るTシャツには、彼の願いが書かれている。（首都フリータウンで）

アフリカ

アフリカでのUNHCRの援助対象者数は、1998年は730万人だったのに対し、99年初めには630万人まで減少した。アフリカ諸国の首脳が、アフリカの人道問題の一部に立ち向かう意欲を改めて示すとともに、シエラレオネ内戦、コンゴ民主共和国（旧ザイール）内戦、およびエチオピア・エリトリア紛争など、いくつかの泥沼化した紛争を終結させるための努力もなされた。しかし依然として、事態は極めて不透明だ。アンゴラ情勢は悪化の一途をたどり、約200万人が故郷を追われて国の内外に避難している。スーダンは引き続き、約400万人という世界一多くの国内避難民を抱えている。ブルンジでは民族間の衝突が続き、1999年の終わりには、人道援助にかかわる二人の国連職員が過激派に殺害された。コソボとティモールにばかりに世界の注目が集まり、アフリカの問題が忘れられつつあるのではとアフリカ諸国は懸念している。

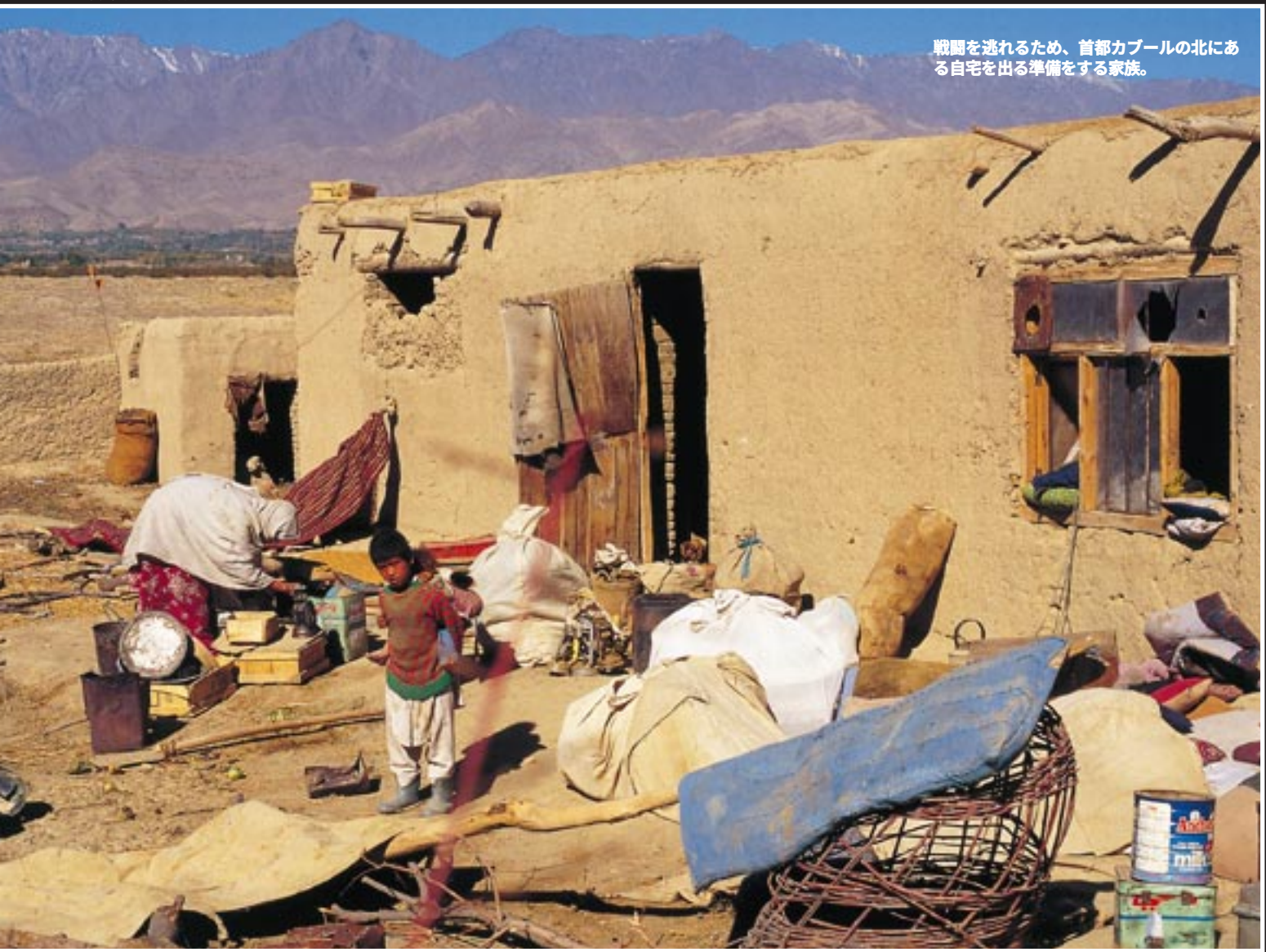
UNHCR / B. PRESS

アフリカ各地で危機が起きているが、着実な進展もあった。ケニアのカクマ・キャンプでレンガ積みの講習を受けるスーダン難民たち。

アフガニスタン

世界が忘れてしまったか、ほとんど無視しているかのようにみえる危機が、アフガニスタンで続いている。推定260万人のアフガン住民が、主にイランとパキスタンで難民生活を送っているほか、一年中絶えることのなかった戦闘によって国内避難民も50万人～100万人に膨れ上がった。アフガニスタン国内の過酷な環境と紛争の残忍さゆえに、人道機関は最近の戦闘の被災者を助けるのは非常に難しいと考えている。

UNHCR / R. LEMOYNE



戦闘を逃れるため、首都カブールの北にある自宅を出る準備をする家族。

UNHCR / F. PAGETTI

西ティモールのクパンから、東ティモールの中心都市ディリの受け入れ施設へ帰っていく最初の帰還民グループ。

ティモール

8月30日の住民投票で、東ティモール住民の圧倒的多数がインドネシアからの独立に賛成したとき、至福の時が訪れるはずだった。ところが実際は、領土全体が破壊され、多数の人が殺された。80万人を超える住民の多くが、西ティモールに避難したり、独立反対派の民兵たちによって追い出されたりした。1999年の終わりには多国籍軍が秩序を回復し、向こう数年間で東ティモールの完全独立を達成するために国連暫定統治機構（UNTAET）が設立されると、UNHCRなどの人道機関が避難民を故郷に帰還させる任務を開始した。

■世界には約8億人（多数の難民を含む）が、慢性的な飢餓と栄養失調に苦しんでいる。

■1999年夏、イギリスに庇護を希望した人は、前年比61パーセント増となった。

庇護を求めて

セルビア

冬に備えて

UNHCRはセルビアにいる避難民約5万人がバルカン半島の厳しい冬を乗り切れるよう、石炭と灯油の緊急配給を始めた。セルビアには、ヨーロッパで最も多くの難民と避難民がいる。ボスニア紛争による推定50万人の難民に加え、1999年の終わりにはコソボから20万人のセルビア系住民が流入。その多くは、国内400か所の避難所で生活している。セルビアは、北大西洋条約機構（NATO）軍の空爆で、国の基盤が破壊されたほか、西側諸国の援助も人道目的のもの以外はストップしている。

ノルウェー

MSFにノーベル賞

1971年の設立以来、世界中の虐げられた人々に手を助けてきた「国境なき医師団(MSF)」が、1999年度のノーベル平和賞を受賞した。MSFは、大胆な発言と、革新的で強い政治性が誇り。MSFフランスのフィリップ・ビベルソン代表は、今回の受賞により「不正や迫害に立ち向かう、従来にない人道活動が認められた」と語った。MSFはさまざまな難民危機でUNHCRと密接に協力しており、UNHCRは欧州連合（EU）とともにMSFのプロジェクトの一部に資金を提供している。

米国

子どもの保健ハンドブック

米国では子供たちの健康にかかわる数機関が、幼児保健の専門家ではない援助職員向けのハンドブック『子どもたちを救う』を共同制作した。この本は衛生、健康評価、感染防止、治療、栄養、精神的ストレス、地雷の危険にさらされる子どもたちなどを取り上げている。

世界

キリング・フィールド

紛争地域で活動する人道職員の行動規程を改める時が来ているのだろうか。援助職員の殺害事件が相次いだのを受け、職員たちの安全が国連を始めとする活動機関の間で大きな問題となっている。

10月半ば、ブルンジの避難民キャンプに派遣された6人の国連調査チームがフツ系反政府勢力に襲撃された。6人を壁に向かって一列に立たせると、兵士の一人は「生かしておく必要なんてあるものか」と言って国連児童基金（ユニセフ）の職員を射殺。続けて世界食糧計画（WFP）の女性職員も殺害した。その数時間前、コソボ自治州のプリシュティナでも、国連コソボ暫定統治機構（UNMIK）の職員ひとりが射殺された。さらにその数週間前には、ソマリアの路上でユニセフの医師が武装グループに殺された。

ニューヨークの国連当局によると、人道職員は、これまでにないペースで殺害、レイプ、誘拐、拘留、略奪の標的にされている。1992年以降、任務中に殺害された国連職員は計180人。さらに8人が現在も行方不明だ。国連の安全調整官補ダイアナ・ラスラーは「以前は（国連の）青いヘルメットをかぶっていれば安心でした。今では逆に標的にされます。いずれ活動の方法を見直さなければならないでしょう」と述べている。

人道職員たちは、紛争地域での活動に備え徹底した訓練を受けるようになったが、紛争そのものが複雑で激しくなったため、フィールド職員の危険は高まる一方だ。「現場で職員たちが直面する危険度やルールの再定義を検討すべきだ」とある高官は述べている。■

© AFP / KEYSTONE / J.M. BOUJU

ブルンジで殺害された国連職員二人の収められたひつぎが降ろされるのを見て、悲嘆にくれる親族たち（ケニアの首都ナイロビで）。二人はブルンジで反政府勢力の兵士に殺害された。

ヨーロッパ

庇護問題で「良好」な合意

司法、内務協力を協議する欧州連合（EU）首脳会議が、フィンランドのタンペレで開催された。EU加盟国の難民庇護政策を一本化するのが狙いで、かねてから人道機関はこの会議に大きな関心を寄せていた。

緒方貞子・国連難民高等弁務官は会議前の声明で、この首脳会議は「首尾一貫した庇護政策を策定するための確固たる基盤を作る歴史的機会」と指摘。その一方で、難民保護は、政治、安全保障、社会経済などの問題の後回しにされつつある、という懸念も表明した。

首脳会議は、EUが「何びとも迫害の待つ場所へ送り帰されないよう、ジュネーブ条約の完全かつ包括的な適用に基づいた共通庇護制度」の設立に向け作業に入ることで合意に達した。加盟国は庇護と移住をはっきりと区別し、第三国国籍をもつ人々のために、より積極的な融和政策を推進する。また、人種差別や外国人排斥と戦い、共通の庇護認定手続きや、庇護認定者に対してEU全域で有効な統一的地位の付与の導入を進める。

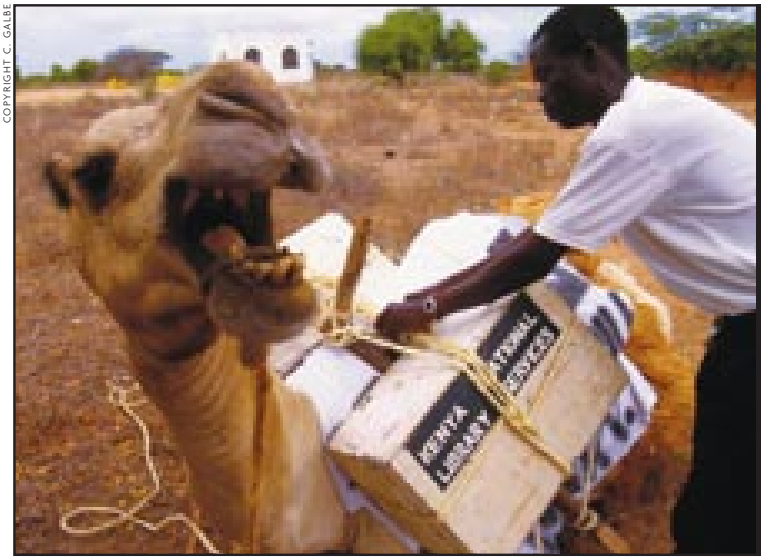
UNHCRを始め各団体は、「政治指導者たちは、私たちの期待に応える前向きな政治姿勢を打ち出した。今回、庇護問題がこれまでのように最後の追加案件としてでなく、正面から取り上げられた」と会議の結果に好意的な反応を示している。■

■隣国コンゴにいる両親と離ればなれになっていたルワンダ人児童9人が、2年ぶりに両親と再会した。

■米国は、シエラレオネ内戦復興支援のため、5500万ドルの追加資金を拠出。

■日本は、東ティモールの多国籍軍を支援するため、総費用の半分にあたる1億ドルを拠出。

■世界の地雷の7割がアフリカに埋設されている。



こんな「図書館」は世界でも珍しい。厳しい自然条件の上、道路もほとんどないケニア北部では、頑丈な車でも移動は難しい。そこでガリッサの町にあるケニア国立図書館の事務所は、ラクダを使った移動図書館を運営している。本500冊、テント、キャンプ用品を積んだラクダ３頭が月８回、周辺地域に住む利用者のもとを訪れる。この地に暮らす多数の難民の中にもこの移動図書館の利用者がいる。

ボスニア

進まない帰還

コソボ難民の大部分が避難の数か月後には帰還したのに対し、ボスニアへの住民の帰還は大きく遅れている。ボスニア紛争の避難民すべてに帰還の道を開くはずだったデイトン和平合意から4年たった今も、ボスニアでは未だに難民35万人と国内避難民84万人が帰還を待っている。いちばんの難題は「民族浄化」の成果を覆すこと。つまりクロアチア系、イスラム系、セルビア系住民らを、今となっては異なる民族の支配地域にある「自宅」に帰還させることである。

1999年は、わずかながら進展もあった。パレやソコラツなど、セルビア強硬派の支配地域に少数のボスニア人が帰還するなど、「硬直状態を打開する」動き（あるUNHCR職員）もあった。しかし全体としては「難民の帰還状況は、暗い画面に明るい点がぽつりぽつりとある程度」とUNHCR報道官のウェンディ・ラッペポートは言う。公式発表では1999年後半までに2万人弱が少数派地域にある自宅に帰還した。おそらく数千人も「非公式」に帰還したとみられている。■

リベリア

リベリア北部、ギニアとシエラレオネとの国境に近くで起きた襲撃事件が、同地での難民援助計画を危機にさらしている。数百人にのぼる正体不明の武装兵たちは、リベリアのロファ郡全域を荒らしまわり、車や備蓄食糧を略奪。リベリア軍は安全上の理由から幹線道路を封鎖し、UNHCRなど援助機関は職員を引き上げた（その後、1回数時間に限り活動を再開）。

リベリア北部は、ギニアとコートジボワールに避難していたリベリア難民の5大帰還地帯のひとつ。1997年以来、リベリア難民48万人のうち推定33万5000人が帰還している。難民が再定着するための支援活動はあと数か月で終了するが、援助計画の資金不足や、今回のロファ郡での事件もあって、残されたリベリア難民の帰還は大いに危ぶまれている。ロファにはシエラレオネの内戦を逃れてきた難民3万5000人もいた。しかし、度重なる襲撃や数か月分の緊急用備蓄食糧が強奪された結果、約1万2000人が、森林地帯を抜けターベイ地区まで100キロ移動した。このためUNHCRは、ターベイ地区のキャンプを拡張し受け入れに努めている。■

庇護を求めて

チェコ

「ジプシーの壁」を建設

チェコのウスティ・ナドラベン市に住むロマ（ジプシー）と市当局の間で、「壁」の建設をめぐり議論が起きている。この壁は、主にロマが居住する区域を隔離しようとするもの。チェコに住むロマ人30万人の処遇をめぐる全国的な抗議運動の一環として、壁建設に反対する人たちは、この高さ2メートルの「防音壁」の一部を取り壊した。ハベル大統領は、壁を人種差別的と批判したが、市議会は地方自治への干渉だとした。（その後、壁は撤去された）

アフガニスタン

それでも戦闘は続く

イスラム系武装勢力タリバンは、唯一支配下にないアフガニスタン北部地域の制圧をめざし、1999年夏に大攻勢をしかけた。このため数万人の一般市民が故郷を追われた。推定6万5000人がヒマラヤ山脈のなかのパンジシール渓谷へ逃れ、急場しのぎのテントで暮らしている。また1万2000人以上が、首都カブールにある旧ソビエト大使館の敷地で生き長らえた。

シエラレオネ

ついに希望が

シエラレオネにようやく希望が訪れそうだ。国連安全保障理事会は、6000人の平和維持軍の6か月間派遣を正式に決定。世界でもっとも残酷な戦争のひとつを終結させる和平合意を、現実にするためだ。同国では、過去8年間に少なくとも5万人が死亡、数万人が傷を負い、45万人以上が難民になった。国連軍の主な任務は、推定4万5000人の元兵士の武装解除・復員と、人道活動の支援となろう。

気前のよい贈り物

1956年のハンガリー動乱を逃れてきた貧しい難民が、米ワシントンのスミソニアン研究所に、1回の寄付金としては同研究所史上最多額6000万ドルを寄付した。スティーブン・ウドゥバーハジは、航空機のリース業で億万長者となった人物。彼の寄付金は、ワシントン・ダレス国際空港に作られる博物館のために使われる。この新博物館には、スペースシャトルなど、現在のスミソニアン航空宇宙博物館には大きすぎて収容できない展示品が置かれる予定。■

幸運の兆し

ガブリエル・カサネアヌ(25歳)と彼の妻は2年半前、ルーマニアからアイルランドに来て政治亡命を求めた。今なおアイルランドでの在留許可を待ち続けているが、夫婦の運も変わりそうだ。夫婦は9月に宝くじで110万ポンド(約2億2000万円)を当てたのだ。「新しい生活を求めてアイルランドに来た二人ですが、これをきっかけに運が変わるのを期待しているようです」と、宝くじ運営会社の広報担当者は語った。■

カナダの新総督

第二次大戦中、日本の支配下にあった香港を逃れてきた女性が、カナダ新総督に就任した。見た目でマイノリティーとわかる人物が総督になるのは初めてであり、移民が総督に任命された最初のケースでもある。

第26代カナダ総督アドレーン・クラークソン(60歳)は、1939年に英国領香港に生まれ、3歳のとき家族とカナダに移住。任命式で、クレティエン首相は「クラークソン一家は最初、中国人だからという理由で入国を認められませんでした。彼女が今ここにいることは、カナダが移民の作った国家として、いかに大きく成長してきたかを示しています」と述べた。

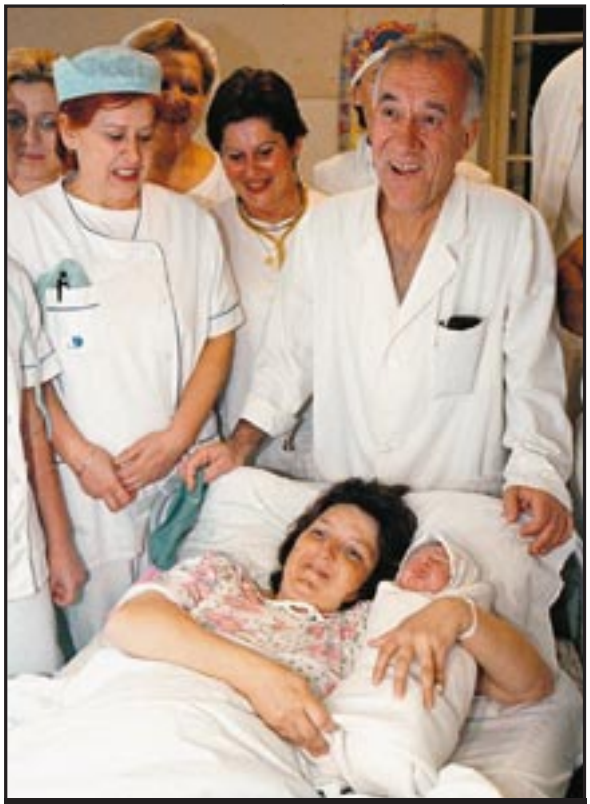
OTTAWA CITIZEN

ADRIENNE CLARKSON, CANADA'S 26TH GOVERNOR GENERAL

From refugee to head of state

Celebrity broadcaster to be first immigrant governor general

クラークソン新総督は、ベテランのテレビキャスターで、芸術にも造詣が深く、英語とフランス語をよどみなく話す。カナダは、旧英国植民地のひとつで、現在も英国君主を国家元首とし、総督を国家元首代行として任命している。■


© AFP / KEYSTONE / E. BARUKCIC

産まれたばかりの男の子を抱くファティマ・ネビッチ。彼女の赤ちゃんは世界の総人口60億人目と認定された。

60億人目の赤ちゃん

ボスニア人避難民一家に生まれた赤ちゃんが、世界の総人口60億人目に認定された。1999年10月12日午前0時2分、ファティマ・ネビッチ(29歳)は、ボスニアの首都サラエボで、3550グラムの男児を出産。国連人口基金は、かねてからこの日を世界人口が60億人に達する日と予想しており、同地を訪問中のアナン国連事務総長が、ファティマの赤ちゃんを60億人目に選んだ。

「この美しい男の子が、人々が再建に励む町、10年の紛争を経て共存の文化を取り戻そうとしている地で誕生したことは、寛容と理解への歩みを照らす光となろう」と、アナン事務総長は語った。ファティマは、「60億人目であろうとなかろうと、私は幸せな母親です」と語った。■

「民族浄化を進めた連中の勝利だ。ボスニアは民族的に分断された。」

国際危機グループ（ICG）の報告書（デイトン和平合意から4年たってもボスニア情勢に進展がないことについて）

「国際社会から、単なる同情の言葉以上のものを必要としている人は大勢います。彼らが必要としているのは繰り返される暴力行為に終止符を打ち、繁栄への安定した道のりを開く、現実的かつ持続的な取り組みです。」
コフィ・アナン国連事務総長（各国政府に「新干渉主義」を強く働きかけて）

◆◆◆

「『ママはどこ？』と坊やが聞くので、『遠くへ行ったけど、すぐ戻ってくるわ』と答えました。母親のことを忘れてくれるといいのだけれど。」
アフガニスタンの女性（最近の戦闘で母親を亡くした3歳の男の子を哀れんで）

◆◆◆

「犬は死人を食べ、生きている者は犬を食べた。」
アンゴラの町クイトの状況（同国では内戦が続いている）

◆◆◆

「ブルンジから援助職員を追い出そうとしたのなら、ムダな努力だ。国連は撤退するつもりはない。」
国連の報道官（フィールド職員2人がフツ系過激派に殺されたことについて）

◆◆◆

「今日は東ティモール最良の日だ。新しい夜明け、我々の独立の第1日目なのだ。」
東ティモールのゲリラ兵（住民投票の日に。その後東ティモールは混乱状態に陥った）

◆◆◆

「生きていてくれたらうれしいです。死んでしまったのなら、それは新しい国の代償です。」
ある東ティモール住民（独立反対派の民兵に連れ去られた女性と子どもたちの運命を案じて）

◆◆◆

「私をモーゼだとでも思っているのですか。私に奇跡は起こせません。ジェノサイド（大量殺害）の計画も知りませんでした。」
ルワンダのカトリック司教オーガスチン・ミサゴ（ルワンダの法廷でジェノサイドの責任を追及されて）

◆◆◆

「国境や政治的状況、あるいは同情も、誰が人道援助を受けるかに影響を与えるべきではない。」
（「国境なき医師団（MSF）」へのノーベル平和賞授与の言葉）

◆◆◆

「そうねえ、状況次第ね。
その団体さんたちはどこから来るの？」

「ただのビニールシートと棒じゃないか。風が吹いたら飛ばされる。」
コソボの農民（家族のために配給された防寒キットに不満をこぼして）

「キットは役に立ちます。ボスニア紛争では、多くの人々が寒さをしのぎ、生き延びるための助けとなったのです。」
UNHCR報道官（批判に応えて）

国内避難民を救う すべはあるのか