

難民 REFUGEES

2001年第4号 (通巻123号)

難民を守る壁

1951年 国連難民条約 50周年



UNHCR

国際連合
難民高等弁務官
事務所

50周年を迎えた難民条約

1951年、未解決の問題への対応を考えるべく、アメリカ、イスラエル、イランといった多様な国々26カ国からの代表団が、スイスの美しい都市ジュネーブに集まった。

第2次世界大戦が終わって久しかったが、まだ、多くの難民がヨーロッパ全土をさまよい続けたり、間に合わせの難民キャンプに居着いてしまっていた。これより前に、国際社会は幾度

を与えられた。UNHCRは難民問題が解決すれば任務を終了する予定だった。

50年後の現在も、難民条約は保護活動のよりどころとして、いまだに重要な役割を担っている。これまでに優れた業績を残すと同時に変化してきた。この条約を模範にして地域ごとの条約が作成された。「難民」の定義や、ノン・ルフルマンの原則（迫害される可能性がある地域へ追放・強制送還しない）などの規定は、国際法の基本事項となっている。難民条約の力を借り、UNHCRはこれまで約5000万の人々に対し、生活再建の援助を行ってきた。

世界中で起こる危機は、当初の難民条約の適用範囲を大きく越え始め、1967年の「難民の地位に関する議定書」では時間的制約が撤廃された。また1951年当初の代表団 全員男性だった が考えもしなかったジェンダー（性差）による迫害などが大きな問題となっている。

難民、経済移民など何百万人もの人々が移動し続ける中、難民の世界もますます混雑してきた。こうした状況が、難民条約を時代遅れで、もはや役に立たないものになっていると批判する声もある。

難民条約の採択50周年に際して活発な議論が行われている。トニー・ブレア英首相は、条約の持つ価値は「永久に変わらない」が、今は「条約を客観的に見つめ、今日の世界にいかに関適用していくかを考える時である」と述べている。一方で、既存の課題や予測不可能だった問題への対処において、難民条約は非常に長い間有効であり続け、また柔軟性も示してきたと法律専門家の多くが主張している。

議論の結果がどのようなものであろうと、故郷を追われた何百万人もの人々が保護を求めるにあたって、今後も難民条約をよりどころとしていくことは確かである。



か難民援助組織を設立し、難民に関する条約を承認してきたが、難民の法的保護や支援は、まだ初歩的な段階に留まっていた。

3週間を超える激しい法的論争の後、1951年7月28日、代表団は今日の国際的な難民法の「マグナカルタ」として知られる「難民の地位に関する条約」を採択した。

ある専門家によれば、この条約は「啓発された国家利益（他を利すれば自己をも利する）から生まれた」法的妥協策であった。各国政府はこの条約の対象を、主としてヨーロッパにいる難民および1951年1月1日以前に発生した事象に限定し、将来発生する可能性のある難民への負担を事前に考慮することは拒否した。

「難民危機」はすぐに解決するだろうと思われていた。この条約が採択される少し前には、条約の保護・監督にあたる国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が設立され、3年間の任務



編集者: Ray Wilkinson
 寄稿者: Walter Brill, Nathalie Karsenty,
 Patrick Tigere
 編集アシスタント: Virginia Zekrya
 写真部: Suzy Hopper, Anne Kellner
 デザイン: Vincent Winter Associés
 制作: Françoise Peyroux
 総務: Anne-Marie Le Galliard
 配本・発送: John O'Connor, Frédéric Tissot
 地図: UNHCR - Mapping Unit
 歴史資料: UNHCR Archive(公文書保管所)

日本語版
 翻訳協力: Scott Bunnell, 多田倫子, 川島敏邦,
 前田真理子
 コンテンポラリー・トランスレーション
 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なりません。

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: コンテンポラリー・トランスレーション、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22万7500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
 日本語版発行: 2001年12月

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

難民 REFUGEES

2001年第4号(通巻123号)

2 編集部から

- 50周年を迎えた難民条約

4 特集

- 50年にわたり難民条約は保護の基盤であったが、今日、その妥当性が活発な議論的となっている。

マリリン・アキロン

- 個人的見解・9
難民条約

ジャック・ストロー-英国外相

- 新たな問題・12
注目されつつある性差による迫害

ジュディス・クミン

- 終止・15
難民条約の適用が終止される場合

16 Q & A

- 難民条約に関してよくある質問

- 除外・18
難民条約の保護の対象とならない人々

- BBC・21
世界に向けた放送

- 最前線・22
条約の有効な適用

ピーター・シャウラー

24 庇護

条約の有効な適用
リサ・ゲッター

- 難民条約の加入国・28
難民条約と議定書の加入国

30 People and Places

- ひと

31 Quote Unquote

- ひとこと



© BRK/UNHCR

4 国際社会は、第二次世界大戦で行われた残虐行為への対処を主な目的として、この戦いで故郷を追われた何百万もの人々を支援するため、1951年に難民条約を採択した。その後の数十年で、難民危機は世界各地に広がった。



UNHCR/L. TAYLOR/UNHCR

16 難民条約の主要規定に、現在西アフリカで起こっているような危機から脱出した人々を、強制的に送還してはならないという条項がある。難民条約に関する質問と答え。

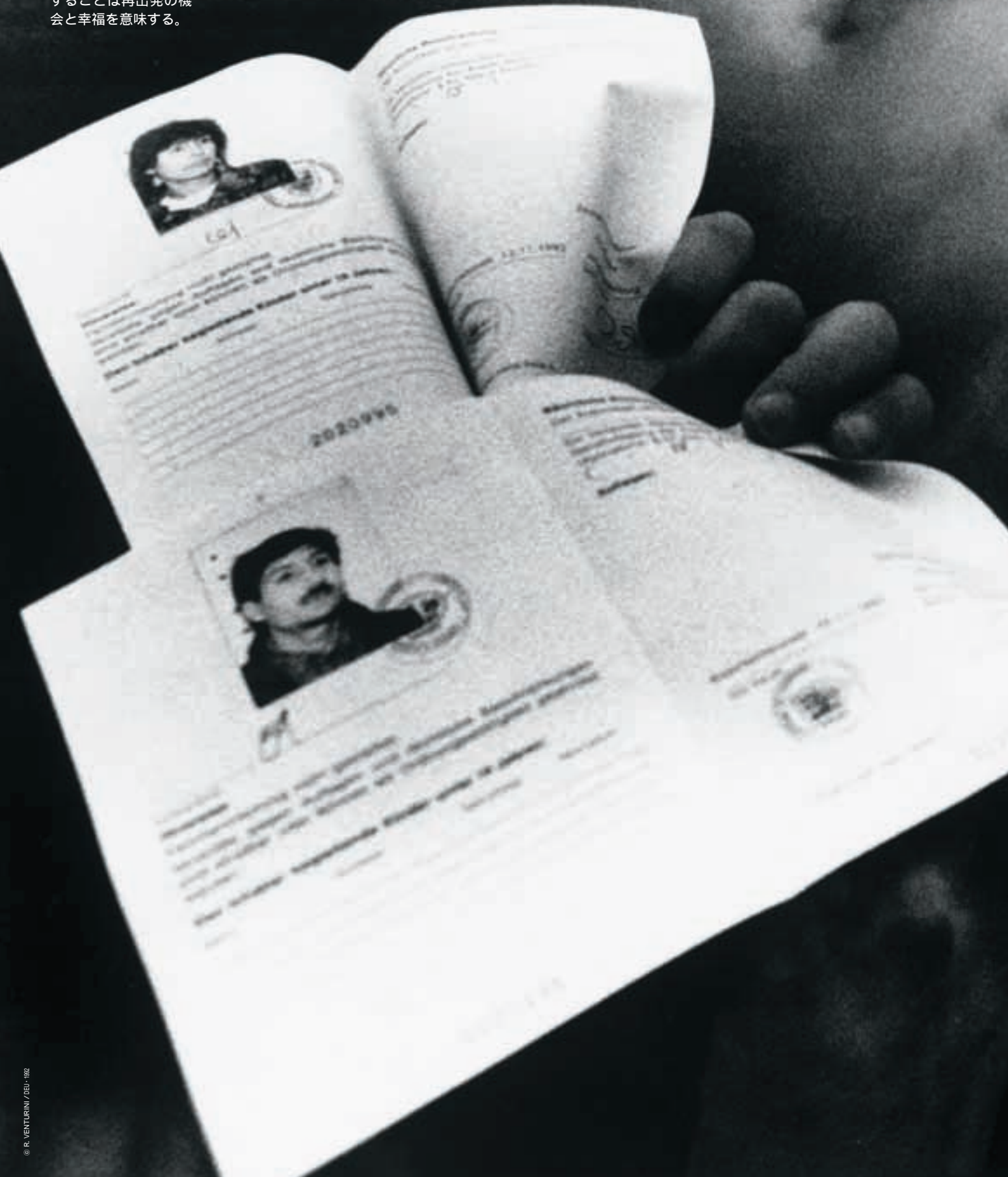


© D. BRENNER/L.A. TIMES

24 避難民らが安全と思われる場所にたどりついて、多くの場合、試練はそれで終わらない。庇護を求める長い道のり がある事例。

保護

難民にとって新たに旅券や身分証明書を取得することは再出発の機会と幸福を意味する。



批判にさらされる 「普遍的」条約

採択50年目を迎えた1951年の難民条約は、
多くの虐げられた人々を助けてきた。
だが、条約に対する批判が続いている。

批判にさらされる 「普遍的」条約

マリリン・アキロン

衝撃的な映像だった。ヨーロッパの中心で、何万人もの人々が「異民族である」という理由で自国政府がもたらす恐怖と殺りくから逃れようとしていた。大人も子どもも毛布にくるまり、かばんに詰め込める限りのものを持ち、運がよければ、壊れかけた荷車やさび付いたトラクターに家財道具を積み込んで、安全な隣国へたどり着いた。

ひと昔前の忌わしい時代を思い起こさせるような映像だった。だがそれは1940年代半ばの不鮮明な白黒画面でなく、ほんの2年前コソボやバルカン地方から世界中の家庭のテレビにカラー中継された映像だった。

50年前、第2次世界大戦終了後に、国際社会は同じ悲劇に直面していた。何百万もの人々が故郷を追われ、飢え、荒廃した山野や都市をさまよい歩いた。共感と人道主義の精神から、そしてこのような大きな苦しみの繰り返しを避けたいとの願いから、諸国がスイス・ジュネーブに集まり、難民の処遇や各国の義務について、拘束力のある国際的基準を成文化した。

この会議の画期的な成果である1951年の「難民の地位に関する条約」は、その後、何百万人という一般市民の生



このような惨状が1951年の難民条約を誕生させた。

難民とは「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会集団の構成員であること

または政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという

十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者…」第1条A(2)

活の再建を援助してきた。そしてこの条約は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のエリカ・フェラー国際保護局長によると「難民が身を寄せることのできる保護の壁」となり、「国際的なレベルで諸国の行動を抑制す

る、現時点で最良」の条約となった。

しかし、採択50周年を迎え、半世紀前にこの保護制度に息を吹き込んだ国々の中からは、難民条約はほころび始めている、という声が聞かれるようになった。コソボであったような危機

が多く起こり、何百万もの人々が安全な土地を求めて困難な脱出を余儀なくされる一方、大陸間の移動が容易になり、拡大する密入国あっせんビジネスにより、不法移民の数が膨れ上がっている。各国政府は、複雑に混じり合う

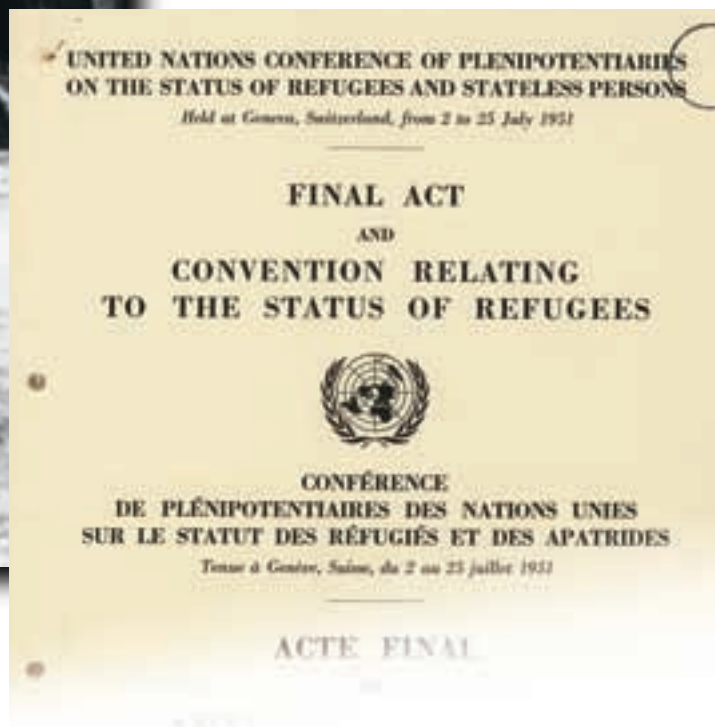


義務を欧州諸国が減らそうとしているのは本当に問題だ。どんなに高い障壁を設けても、難民は乗り越えてやって来るものだ」と語った。

この議論は、条約の保護・監督を行うUNHCRが、難民条約とその議定書の加入国140カ国、およびほかの関連団体と共に開催している「グローバル・コンサルテーション」と呼ばれる会議ですすでに行われている。どのような結論に達するかはまだ明らかになっていない。

保護制度の発達

人間が社会を構成しはじめたころから、人々は迫害から逃れてきた。庇護を提供するという習慣もほぼ同時に生



大量の難民と経済移民を自国の庇護制度ではさばききれず、規制の強化を呼びかけている。これらの国は、難民条約は時代遅れで施行できない不適切な条約だ、と言う。

最近、トニー・ブレア英首相は、「条約の価値は永久に変わらない」と主張。と同時に「世界中で、特にヨーロッパで経済移民が急増するなか、適切な規則と手続きを定めることが必要である。英国政府は難民条約の価値ではなく、その運用方法を改革する議論

を率先して行う」と付け加えた。

しかし、国連難民高等弁務官となった前オランダ首相、ルドルフ・ス・ルベルスは、「強い経済力を持ち繁栄している多くの国々は、大量の難民に不満を唱えるが、紛争の回避、難民の帰還、再定住への資金提供など、難民危機の発生回避に対する努力が足りない」と警鐘を鳴らした。ルベルス高等弁務官は「難民に対し国家が負う

まれた。20世紀初め、それぞれの国に国際的な良心が芽ばえ始めると、難民支援活動も国際的になった。そのような中、1921年、フリチョフ・ナンセンが国際連合の前身である国際連盟の初代難民高等弁務官に任命された。

1943年に設立された国連救済復興



始まり — 1951年7月、難民条約がジュネーブで採択され署名が始まった。

機関（UNRRA）は、第2次世界大戦中および戦後、700万人の援助にあたり、1946年に設立された国際難民機関（IRO）は、故郷を追われたヨーロッパの人々100万人以上の再定住と、7万3000人の故郷への帰還に携わ

国連の主な加盟国は、より強力な難民制度が必要であるという結論に達した。

第2次世界大戦終了後もヨーロッパでは100万人近い難民があてもなくさまよいつづけていた1950年、UNHCRが

設立され、翌年、UNHCRによる事業の法的基盤となる難民条約が採択された。条約に参加した26カ国の多くは、西側あるいは自由主義国家であったが、イラク、エジプト、コロンビアなどの国も参加した。しかしユーゴスラ

「加入国は、難民に対し...差別なしにこの条約を適用する」第3条

た。

難民法も形作られ始めた。1933年の国際連盟による難民の国際的地位に関する条約、そして1938年のドイツから逃れた難民の地位に関する条約により、故郷を追われた人々に限定的な保護が提供された。1933年の条約では、加入国は正式に認められた難民を自国の領土から追放してはならない、また国境で難民を入国拒否してはならない、とされた。しかし、この条約を批准したのはわずか8カ国に過ぎず、中には義務項目に大幅な制限を課した国もあった。

初期の難民機関はどれも十分な成功を収めるには至らず、法的保護は未熟なままだった。「戦争の惨禍から次の世代を救う」ことを目的に設立された



第2次世界大戦で発生した難民の定住を援助した後、UNHCRと難民条約にとって最初の大きな問題となったのはハンガリーだった。1950年代半ば、片足を失った男性がオーストリアで仲間の難民の幸運を願って手を振る。

ビアを除いて、旧ソ連支配下にあった共産圏諸国の不参加が目立った。

ルマン湖を見おろすジュネーブの国連欧州本部で、各国の代表団は難民の権利に関する法律を苦勞のすえ3週間かけて成文化した。長時間に及ぶ厳しい交渉、法律に対する論議は果てしなく続いた。国家の主権を守ろうとする動きも常に見られた。「現代の難民制度は啓発された国家利益から生まれた」とミシガン大学の難民・庇護法プログラムの責任者でもあるジェームズ・C・ハサウェイ法学部教授は述べている。

数カ国の代表団が国家の法的義務に制限を設けないという案に反対したため、激しい論争が始まった。「誰を難

10ページへ

難民条約 英国からの意見

今こそ議論の時

ジャック・ストロー

非道な行為 しばしば引用されるありふれた言葉だが、1951年難民条約の存在理由を端的に表している。あれから50年 拷問、迫害、暴力、人権侵害の50年 を経て、難民条約はほかに保護を受ける手段を持たない人々にとって、以前と変わらず重要な存在だ。

条約が調印された1951年からの50年間で世界は変わったという声をよく聞く。実際、1951年当時より世界は小さくなった。情報は大陸間を数秒で飛び交い、瞬時の情報伝達が可能な技術は一層簡単に利用できるようになった。誰もがグローバル化によってもたらされた多様な文化融合の恩恵を受けることができる。

しかし、我々が他国の生活様式をより知るようになってきたように、途上国の住民は先進国の生活の便利さに気付き始めた。

「グローバル化」という言葉に集約されるように、技術、制度、組織、社会、文化の変化が複雑に組み合わさった結果、新天地を求めて何百マイルも移動することが不可能な夢ではなく、達成可能な現実に思える世界が登場した。なぜこれほど多くの人々が、故国を去ってまで自分や家族のより良い生活を願い、英国その他の先進諸国に定住したがるのか、理解できる。

しかし、こうした人々は難民ではない。英国の庇護制度は、1951年の難民条約に基づき、難民に与えられる国際的保護を執行するために設けられた。

難民でない者が合法的な入国管理をかくごうとするのは害でしかない。英国政府などが庇護制度を守ろうと厳格な措置を取るのには、他でもない真の難民のためである。

改善措置

この点に留意し、我々は我が国の庇護制度の運営を改善する措置を取った。この措置の中には、難民認定の一次審査手続きと再審査手続きの迅速化、未裁定件数をここ10年間の最低レベルにまで減らすことが盛り込まれている。国内ですべきことはまだ多いが、英国の制度の整備としては力強いスタートを切ることができた。また、国内制度だけでなく、国際的な庇護制度もさらに大きな視点から見てみる必要がある。本当に庇護を必要としている人々の保護方法を再検討しなければならぬ。英国などの先進諸国は、正当な理由のない人が多く含まれる庇護申請の処理に手間をかけているが、苦境にあえぎ、時には危険にさらされながら各地で暮らす大勢の国内避難民には十分な注意を払っていない。この事実を認めたくて、対策を講じる必要がある。

真の難民の場合、その多くが安全に、かつ尊厳を保って故郷に戻ることを望んでいる。自分や家族の身を違法な密入国あっせん業者らに任せたくはないと考えているが、それが目的に到達す

る唯一の方法であると誤った判断をしてしまうことがある。

私は、難民を出身国周辺地域で援助することの重要性と、出身地域内に安全に留まることのできない少数派の人々が、国際的保護制度を利用できるような援助の重要性を強調した提案をした。また、欧州連合による再定住プログラム実施の可能性を調査するという欧州委員会の提案に歓迎の意を表する。これらの提案はヨーロッパ全域で私の予想を超える支持を得た。

「真に公正かつ
効果的な
保護制度を
確立するまでの
道のりは
まだ長い」

真に公正かつ効果的で、密入国業者に悪用されない保護制度を確立するまでの道のりはまだ長い。この問題については、率直に議論することで初めて正しい道を進むことができる。そのためには、難民の発生国、難民の受け入れ国、第一次庇護国、UNHCR、その他

関係機関などがすべて参加し、協議していかなければならぬ。

50周年を迎えた今こそ議論すべき時であり、UNHCRがその必要性を認識し、「グローバル・コンサルテーション」を呼びかけ、話し合いを開始させたことを非常に喜ばしく思う。英国は、今日に適した国際的保護制度の確立に向けたこの話し合いの場に、惜しみなく貢献したい。

ジャック・ストローは英国内相を務めた。現在は外相。

民と見なすか」という条約の中核を成す定義のひとつを作り上げるにあたり、将来発生する難民すべてが含まれるよう一般的な表現を支持する国々と、当時存在した難民を対象に限定的な定義にしたいと考える国々があった。

最終的には妥協案が生まれた。「迫害を受ける十分なおそれ」という記述に基づく一般的な定義が採択されたが、「1951年1月1日より前に発生した出来事の結果」難民となった人々という限定が付いた。

また、この時間的制限に加え、「出来事」という言葉を「ヨーロッパで起きた出来事」と「ヨーロッパあるいはその他の場所で起きた出来事」のどちらにも解釈することができるよう地理的制限の選択肢が組み込まれた。これは、起草者らが「発生場所も人数もわからない将来の難民に対する責務を約束するのは各国にとって困難」であると考えたからだ。

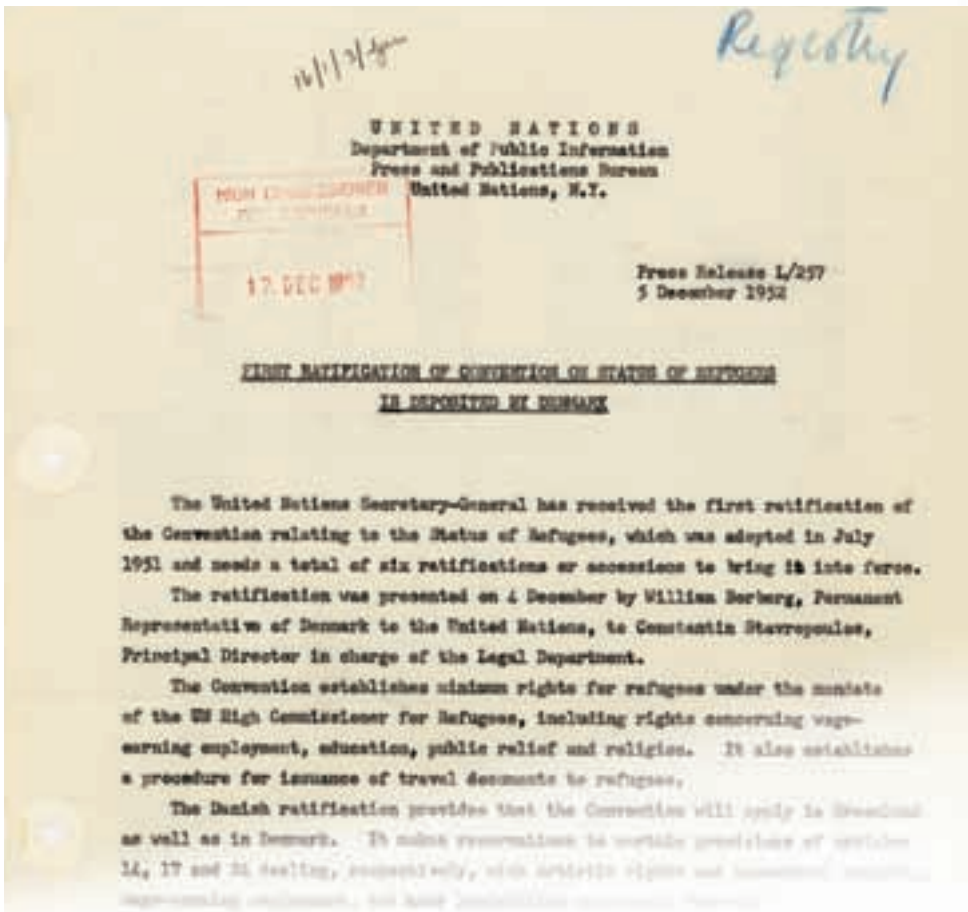
条約の最重要規定のひとつ 国家は庇護希望者をその人物が迫害を受けた地域へ追放したり送還してはならない についても、長時間の論争が行われた。外交官らは、まだ入国していない人々にもノン・ルフルマンの原則（強制送還の禁止）を適用するかどうか、すなわち、大量の難民資格申請者を入国させる義務が国家にあるかどうかを問題にした。現在ノン・ルフルマンの原則は、基本的な原則として広く認められ、慣習法の一部とされているが、細かな部分についての議論はまだ続いている。

1951年7月25日に会議が終了し、条約は3日後に正式に採択されたが、困難な作業がまだ多く残っていた。紆余曲折はあったが、1952年12月、デンマークが最初の条約批准国となった。続いてノルウェー、ベルギー、ルクセンブルク、ドイツ、オーストラリアの5カ国が加入、この条約は1954年4月22日、正式に発効した。こうして、第2



© S.SALGADO / 24-1987

難民条約の主要規定のひとつはノン・ルフルマン原則



次世界大戦前の条約が大きく改良され、いくつかの重要な面で国際法を前進させた世界的な条約が登場した。

1951年の難民条約は、「難民」の定義をより一般的にとらえ、難民に幅広い権利を与えている。この条約は、1933年の難民条約と1948年の世界人権宣言の影響を受け、難民に宗教の自由、子どもに宗教教育を行う自由、裁判を受ける権利、初等教育や公的援助を受ける権利を与えている。住居や職業の分野では、少なくとも国内の外国人と同等に処遇されるべき



原則と呼ばれ、1990年代半ばのアフリカ中部で見られたような状況下では、人々を強制的に送還しないよう定めている。

であるとしている。

さらに、条約には受け入れ国に対する難民の義務も明記されている。条約の起草に際して、フランス代表団のあ

対象とならない者 戦争犯罪人なども規定され、終止条項には、条約の適用が停止される場合が定められている。そしてUNHCRは、難民条約と

など、UNHCRに30年間勤務したイボール・C・ジャクソンによれば、妥協や制約があるにもかかわらず、「この条約を通じて難民のために成されたこ

「難民は...自由に裁判を受ける権利を有する」第16条

るメンバーは「難民が受け入れ国の社会規則に従っているとは言い難いことが多い。また、難民が受け入れ国のコミュニティを利用するだけの場合も多い」と述べ、義務の明文化を迫った。

条約には「除外条項」で条約の適用

その運用を監督する権限が与えられたことになった。

特に重要なのは、それまでのどの難民関連の条約よりも多くの国々がこの条約の起草を支援し、その後批准した点である。国際保護局副局長を務める

とは人道分野での偉大な業績」である。

新たな段階

当初、条約の起草者らは、難民問題が長期にわたる大きな国際問題になるとは予想していなかった。UNHCRの

任務は3年という期限付きで、第2次世界大戦後の難民を支援した後は、業務を終了し解散するものと思われていた。ところが、難民危機は各地に広がり、1950年代にはヨーロッパ、60年代はアフリカ、次いでアジア、さらに90年代になると再びヨーロッパで発生した。

この新たな難民の波に取り組むた



難民条約は難民を保護するためにある。UNHCR職員がグアテマラに帰還したばかりの夫婦の書類作りを手助けする。

UNHCR / B. PRESS / © M. 1988

議定書」が採択され、1951年の難民条約の主要規定を維持しつつ、時間的および地理的制約が事実上削除された。

その後数十年間で難民問題はさらに複雑化し、安全を求めて逃れる人々の数が100万人足らずから1995年には2700万人に膨れ上がった。そして

め、条約の強化が必要となった。1967年、国連総会で「難民の地位に関する

「国内避難民」など、新しいカテゴリーが現れる中、この議定書が唯一の対

ジェンダー：性差による迫害「普遍的な人権が

ジュディス・クミン

1989年、ミハイとマリアはルーマニアのニコライ・チャウセスク大統領の残忍な独裁体制を逃れて、タイヤのチューブでドナウ川を渡り、UNHCRベオグラード事務所での難民の申請をした。「難民として認定できるものが何もないんだ」と男性の同僚が困惑して私に言った。「でも、奥さんは何か言いたいことがあるような感じだ。ただ、僕には話してくれないし、顔さえ見してくれない。君、彼女と話をしてくれないか」

夫のいない場所で、マリアはルーマニアの秘密警察によるおぞましい屈辱的・性的虐待の体験を話した。秘密警察はマリアの夫が反体制グループにかかわっていると決めつけ、是が非でもマリアにそのことを認めさせようとした。

マリアとの面談後、夫婦はまもなく難民と認定され、米国に再定住した。彼らとは、そ

の後も長い間連絡を取り合った。あやうく難民申請を却下して、二人をユーゴスラビア警察に引き渡すところだった当時のことを、私はよく思い出す。もしそうしていたら、彼らは秘密警察のもとへ送り返されていただろう。

難民条約の生みの親たち すべて男性であった が国際難民法の「マグナカルタ」となるこの条約の起草に際し、難民の定義を「人種、宗教、国籍、特定の社会集団に属すること、政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有すること」とした。ジェンダー（性差）に基づく迫害を故意に含めなかつたわけではない。念頭にすらなかつたのだ。

国際難民法の
「マグナカルタ」...
ジェンダーに基づく
迫害を故意に
含めなかつた
わけではない...
念頭にすら
なかつたのだ。

に、男性の面接官に体験を語るのをためらう者もいた。女性だけが被害者となりやすい迫害に関して、検討されることはまれであった。

ジェンダーに基づく迫害に注目が集まりはじめたのは、1980年代、初の「国連女性の10年」を迎えた時であった。1984年の欧州議会では、当時としては画期的な決議が採択された。それは、難民認定の際に、宗教的・社会的慣習に従わない女性たちも「特定の社会的集団」と見なすように各国に求めたことである。

この決議は、西洋社会による他社会の文化伝統への侵略であると、批判する人々もいた。また、この決議は漠然とし過ぎであり、迫害とは個別的・具体的なものでなければならないという批判もあった。1985年、UNHCR執行委員会は同委員会初の「難民女性と国際的保護に関する結論」を採択、1988年、UNHCRは同機関初の「難民女性会議」を開催した。

転機

本当の転機は1990年代に訪れた。女性の人権侵害が広く注目されるようになり、人権の普遍性を認めようとする

加入国は「難民に対し、初等教育に関し、

自国民に与える待遇と同一の待遇を与える」第22条

応策であった。

新しくかつ比較のおだやかな方法として、独自に「一時的保護」を取り決め、1990年代のボスニア、コソボなどから流れ込んだ大量の庇護希望者に対処する国も現れた。

「一時的保護」制度には長所と欠点の両方がある。一般市民を速やかにか

つ最短の手続きで入国させることが可能だが、一時的保護に適用できるような拘束力のある国際的基準がないため、庇護希望者に与えられる権利は、難民条約が定めるものより少なく、範囲も狭かった。さらに、受益者に与えられるのは、通常は文字どおり、「一時的な」滞在許可であり、保護措置は

国家の裁量で停止されることも可能だ。そのため、一時的保護は難民条約を補えるかもしれないが、条約の代用とはならない、とUNHCRは主張している。

逆行するような展開も多く見られた。かつて政治的・人道的配慮から（たとえば、ヨーロッパの共産圏諸国

生じ始めるのは結局どこなのだろう。それはごく身近な場所からなのだ

エレノア・ルーズベルト



ソマリア難民が女性性器切除に反対する運動に参加する。ジェンダーに基づく迫害は難民条約の草案者が予期しなかった保護問題のひとつ。

局が「ジェンダー関連の迫害を恐れる女性庇護申請者」に関する画期的なガイドラインを発表、アメリカ、オーストラリア、イギリスも相次いで独自のガイドラインを発表した。今日、多くの国では、古めかしい文化相対主義、つまり「女性の権利侵害は、特定の宗教や文化に特有の問題だ」として女性の主張を退けることに対して否定的である。

一部の国では、個人が難民と認定されるためには、恐怖の原因である迫害の加害者が、国家あるいは国家組織でなければならないという立場を取っている。しかし、UNHCRと大多数の庇護国は、重要なのは迫害を行う者が誰かではなく、国家に被害者を保護する意思と能力があるかどうかだと強く反論している。

論議的となるもうひとつの問題は、迫害として認められるには被害者を傷つけようという悪意が伴ったかどうかである。これは、女性性器切除をはじめとする伝統的慣習を考えるうえで特に重要である。こうした行為を行う者には、少女に危害を加える意図はない

ものの、この慣習的行為により、少女は大きな傷害を受けることになる。

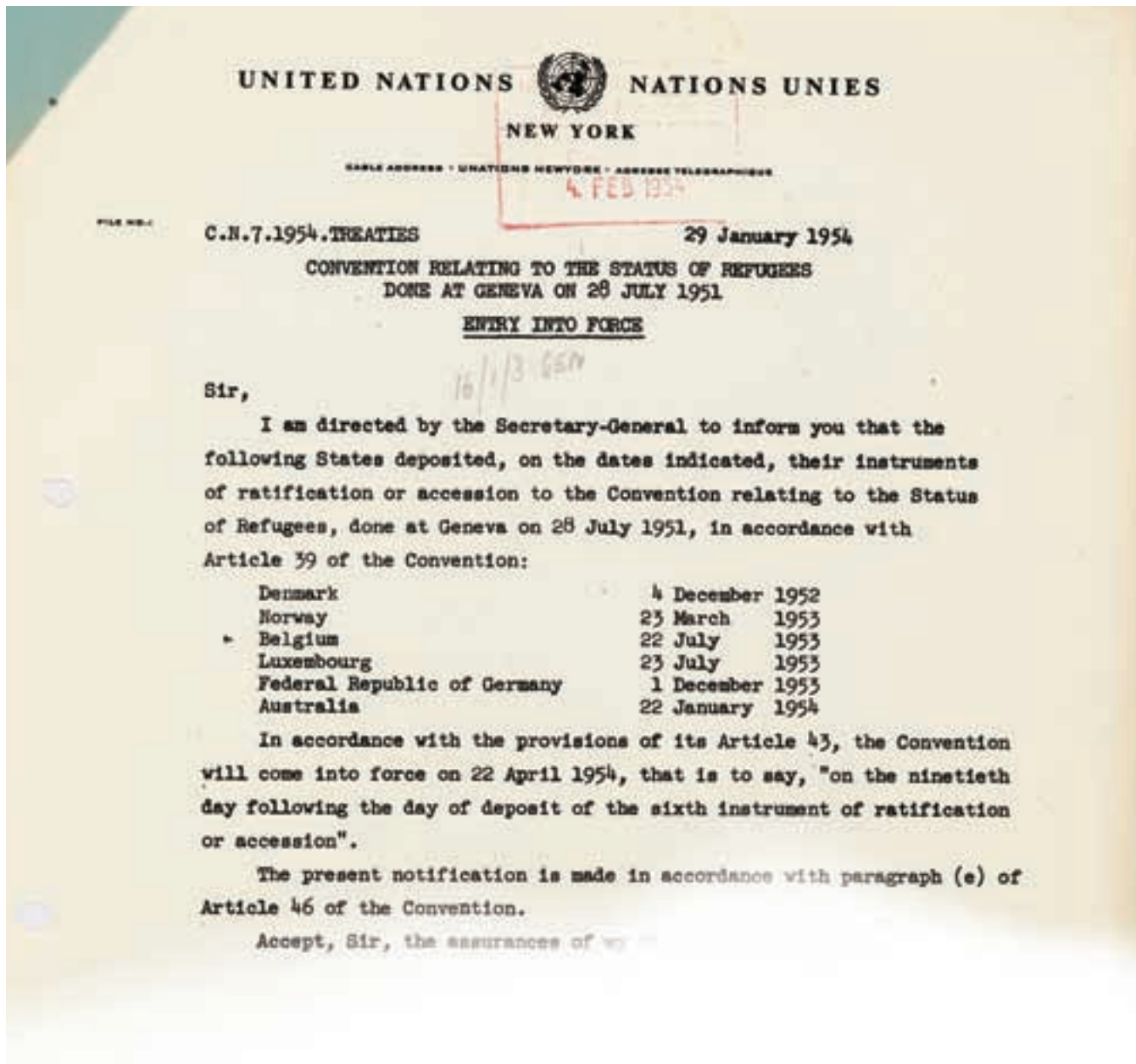
「政治的意見」は複雑だ。女性は自分の意見だけでなく、配偶者の意見を理由に迫害を受けることがある。また女性は、移動、服装、雇用など、宗教的な制限によって差別的扱いを受ける可能性が男性よりも高い。

しかし、最も論議を呼んでいるのは「特定の社会的集団の構成員」についてである。難民認定に関して、女性が「特定の社会的集団」の構成員と見なされることはあるが、全世界で女性が傷害を受ける主因となっている家庭内での虐待に関しては、その女性の主張を「迫害」としてどこまで認めるかについて、意見が分かれている。

難民条約の採択から50年を経ても、この条約には難民と認められるための基準が5つ記されるのみである。基準の6番目にジェンダーを加えるべきだという案もあるが、世界中の判例を見ると、ジェンダー関連の庇護申請に対しても、現行の条文内で対処できるようである。ジェンダーに基づく迫害、特に女性への迫害は明らかになりつつある。

る運動が広く受け入れられるようになったのだ。一定のジェンダー関連の庇護申請は1951年難民条約の範疇に入るという合意が広がりつつあった。

1991年、UNHCRが「難民女性の保護に関するガイドライン」を発表すると、1993年、カナダの移民・難民



から西側へ逃れた人々など)一定数、または多くの難民グループを快く受け入れてきた国々が扉を閉ざし始めたのである。「ヨーロッパ要塞」という言葉さえ生まれた。

必然的に難民条約は厳しい目で見ら

れるものが多くの解釈を生み、次第に限定的に解釈されるようになってきた。迫害の性質が過去50年間に変化し、母国での内戦、日常化した暴力、一連の人権侵害から大勢で逃れてくる人々は、本質的には迫害から逃れているの

ーゴスラビア、アフリカ大湖地域、コソボの紛争では、特定の地域社会を迫害するために暴力が意図的に行使されるなど、これらの紛争の最終目標は、民族や宗教の「浄化」であった。

加入国は「その領域内にいる難民に対し、身分証明書を発給する」第27条

れるようになり、政治的な都合に合わせて庇護希望者の流れをせきとめようとする複雑な法的論拠が作られた。

1951年の難民条約では「迫害」という言葉を定義していないため、定義そ

ではない、と論じる政府も現れるようになった。

UNHCRでは、戦争や暴力が、条約に定められている迫害の手段になってきているとしている。たとえば、旧コ

悪 役

1951年には、いわゆる「迫害の行為を犯す者」は一般的に国家であると考えられていた。今日、難民は政府が機

18ページへ

難民が難民でなくなる時

難民条約「終止条項」の適用

1974年、エチオピアで急進的な青年将校の一団が、ハイレ・セラシエ皇帝を退位に追いやると、20年間も続く混乱が始まった。多くの人々が殺され、数十万の人々が近隣の東アフリカ諸国に逃れた。

1991年、軍部による社会主義政権も信用を失い崩壊に追いやられた。新たに発足した文民政府が民主改革を始めると難民となっていた人々の大半が自発的に帰還し、2000年、UNHCRは1991年以前に故国を逃れ、難民となっていた数千のエチオピア人に対し難民条約の「終止条項」を適用した。

もはや難民ではない

これらのエチオピア難民は、いかなる迫害も受けることなく自由に帰国できるようになったので国際的な保護を受ける必要がなくなった、と告げられたのだ。

どのような危機でも、世界の注目はたいてい問題の「始まりの部分」 人々の脱出、庇護を求める人々の動きとそれに対する各国の対応 に集中する。それに比べ注目されることのはるかに少ない終止条項は、「終わりの部分」を処理し、危機後の長期的解決策を見出すことを支援するために設けられた。

難民条約を作成するにあたり、初代の国連難民高等弁務官ゲリット・J・フォン・ハーベン・グートハートは、保護が重要なのは明白だが保護期間は必要最低期間に限定されるべきであると語った。

2つの分野

条約の終止条項の対象となる適用分野は大きく2つに分けられる。ひとつは、難民の個人的状況の大きな変化、例えば自発的な帰還や、他国のパスポートや定住権を取得した場合に関するものであり、もう一方は「事由の消滅」にかかわるものである。これは、出身国が紛争を経て民主国家になるといった具合に、最初の人々が脱出を余儀なくされた状況が根本的に変化した場合



スーダンから帰還するエチオピア人。

に適用される。

後者の分野で、UNHCRは過去20年間に15カ国に対して「終止」を宣言した。これには1991年以前に故国から脱出したエチオピア人、国の民主化後のチリ人、独立後のナミビア人が含ま

れる。

いつどのように終止条項を適用すべきか、特に難民が大量流出した場合はどうするか、受け入れ国がいわゆる「一時的保護」を与える場合にはどう適用していくか、について地味な論争が続いている。

1990年代、ヨーロッパ諸国などがバルカン諸国を脱出した数十万の人々に「一時的保護」を提供した。こういった国々の政府が今後もこのような「門戸開放」政策を続けるよう促すため、終止条項を必要に応じて迅速かつ回数を増やして適用すべきだという主張がある。

こうした意見に対し、受け入れ国は「一時的保護」を受けている難民に対し、難民条約に記された権利を最大限与えようとしなくなりつつあり、このような終止条項に関する「柔軟性」は、個人を対象に終止条項が任意に適用されることを認める合図と受け取られる可能性があるという意見もある。

他にも論争がある。例えば、約350万人とも言われるアフガン難民の多くはアフガニスタンを支配するタリバンと同じ民族に属するので、たとえ荒廃した故国であっても、紛争の途絶えた地域であれば帰還できそうなものだが といったものだ。UNHCRは、「内戦が次々と起きるアフガニスタンのような場合には、終止条項を行使でき

ない」と強く訴えてきた。

「これまでこの制度は順調に機能してきた」とある専門家は言った。「これからは節度をもって利用しなければならない」

難民条約に関してよくある質問

どうして難民条約が重要なのか。難民の最も基本的事項について述べた、世界最初の、真の国際的な条約だから。難民条約には、難民の持つ基本的人権
少なくとも、合法的に所定の国で暮らしている外国籍の人々と同じ権利、さらに場合によっては国民と同様の権利が詳しく説明されている。さらに条約は、難民危機は国際的問題であるとし、問題への対処には、各国による負担の分担など、国際協力が必要であるとしている。

1951年の難民条約の内容とはどのようなものか。

「難民」という言葉が定義されている。宗教や移動の自由、労働、教育、および旅行証明書の交付を受ける権利など、難民の権利を定める一方、受け入れ国に対する難民の義務も強調している。中心となる条項のひとつでは、難民は迫害を受けるおそれのある国へ送還されてはならないと定めている。この条約の対象とならない個人や集団の規定も記されている。

1967年の「難民の地位に関する議定書」の内容とはどのようなものか。

当初の条約にあった地理的、時間的制限を排除している。それまで難民認定の申請ができたのは、主に1951年1月1日より前に発生した出来事に巻き込まれたヨーロッパ人であった。

難民とはどのような人々なのか。

難民条約第1条では、国籍国の外または定住していた国の外にいて、人種、宗教、国籍、もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の保護を受けること

ができない者、もしくは受けることを望まない者、または帰国できない、あるいは帰国を望まない者を難民と定義している。

保護とはどのようなことか。

国家にはその国の法律を施行する責任がある。しかし紛争時や、不安定な国内情勢下で、国家が法律を施行する能力や意思を失った場合、基本的人権が脅かされた人々はしばしば故郷から脱出し、難民認定を受けられる可能性があり、また基本的人権が保証される他の国へ向かう。

誰が難民を保護するのか。

主として責任があるのは受け入れ国である。そして難民条約や難民の地位に関する議定書に調印している140カ国には、条約や議定書の規定を実施する義務がある。UNHCRは、真の難民が確実な庇護を受け、生命に危険が及ぶ可能性のある国へ強制送還されないよう「監視役」を務め、場合によっては介入する。UNHCRは、難民が再び生活を始められるよう、現地への定住、故国への自発的帰還、これが不可能な場合には第三国への再定住などの方法を模索し難民を支援する。

これからの時代も難民条約を適用できるのか。

できる。この条約は本来、第2次世界大戦後の処理と東西の政治的緊張に対応するために採択され

た。その後数十年間に紛争や人々の移動のパターンが変わったにもかかわらず、この条約は様々な状況下で約5000万人もの人々の保護に役立ち、非常に弾力的な適用が可能であることが明らかになっている。個人あるいは集団に対する迫害が続く限り、この条約は必要であり続けるだろう。

この条約は移民の流れを規制するためのものか。

そうではない。何百万人ものいわゆる「経済移民」や他の移民が、ここ数十年で発展した通信・移動手段を活用し、主に西洋諸国に新天地を求めた。しかし、ありがちなことだが、こうした人々を、単なる経済的困窮ではない状態や、生命を脅かすような迫害から逃れてくる真の難民と混同してはならない。今日、国境を越えた人の動きは非常に複雑で、経済移民、真の難民、その他の人々が入り混じっている。各国はさまざまな集団を区別し、真の難民に対し適切な手段、つまり確立された公正な庇護手続きで対応するという大

© S.SALGADO, A&P/1987



きな課題を抱えている。

難民と経済移民はどう違うのか。

通常、経済移民はより良い暮らしを求めて自主的に国を出る。経済移民は出身国へ戻っても、その国の保護を受けることができる。難民は迫害を受けるおそれがあるため自国から逃れる。そして、その出身国の状態が出国当時のままである限り安全に帰国できない。

この条約は国内避難民も対象にしているのか。

正確に言えば、対象としていない。「難民」とは保護を求めて国境を越え、他国に到着した人々を指す。国内避難民も類似の理由で逃れた可能性があるが、自国内に留まっているためその国の法律に従わなければならない。UNHCRは特定の危機下にある数百万人の国内避難民を援助しているが、国内避難民は世界全体で2000万人から2500万人と推定され、全員を援助することは無理である。故郷を追われた国内避難民の保護手段をより良くするため、誰がそれを行うかについて、現在、国際的な議論が幅広く行われている。

難民条約によって難民問題は解決されるのか。

人は、自国の政治、宗教、軍事などの諸問題が原因で、個人または大規模なグループに加わって国外に脱出し、難民になる。難民条約はこうした根本的な原因に対処

するのではなく、むしろ、難民に一定の国際上の法的保護や他の援助を提供して、難民が被る苦難を軽減し、最終的に難民が新生活を始められるように考案されたものである。保護は全面的解決に役立つ可能性はあるが、ここ数十年で難民の数が急増する中、人道活動は、将来の危機回避や解決において、政治的行動の代わりにはならないことが明らかになってきた。

難民にはどのような義務があるか。

庇護国の法規を遵守する義務がある。

条約加入国は、すべての難民に恒久的な庇護を与える義務があるのか。

条約に定められている保護は、自動的にも恒久的でもない。難民が庇護国に定住する場合もあるが、難民となった資格の根拠となるものが消滅すれば、その者は難民ではなくなる可能性もある。UNHCRは、難民が故国へ自発的に帰還することを「より望ましい」解決策と考えるが、それは故国の情勢が安全な帰還を可能とする場合に限られる。

難民条約が適用されないのはどういう者か。

反平和的犯罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪を犯したか、または庇護国の外で政治犯罪以外の重罪を犯した者である。

兵士は難民になれるか。

難民は一般市民でなければならない。「元兵士」が難民となる場合もあるが、軍事活動に引き続き参加している者は庇護の対象と見なされない。

条約非加入国は、庇護希望者の入国を拒否できるか。

迫害される可能性のある国への強制送

還を禁止するというノン・ルフルマン原則は適用される国際慣習法のひとつであり、すべての国々に対して拘束力がある。したがって、いかなる国家もこのような状況にある者を追放してはならない。

「迫害の加害者」とは誰か。

政府、反乱軍、その他の集団など、人々が故国を逃れなくてはならない原因を作る人物や組織を指す。しかし、難民認定を行う場合、迫害者が誰か、どのような組織か、に左右されるべきではない。重要なのは、故国では保護を受けられないため国際的な保護を受ける資格があるかどうかという点である。

「一時的保護」とはどのようなものか。

1990年代初めの旧ユーゴスラビア紛争時のように、突然、大勢の人々が流れ込み、通常の庇護制度では対応しきれない場合、国家は時として「一時的保護」を提供する。この場合、安全な国への入国は迅速に許可されるが、恒久的な庇護は保証されない。特定の状況下では、一時的保護が受け入れ国と庇護希望者双方にとって都合のよい場合もある。しかし、一時的保護は単に補助的な手段であり、難民条約が示す難民庇護など、より幅広い保護措置にとって代わるものではない。

難民条約への加入が、ますます多くの庇護希望者を「引き寄せる」要因になっていないか。

そうではない。受け入れている難民の数が最も多い国々の中には非加入国もある。庇護を申請する国の「魅力」に関する限り、地政学的な条件や親族がその国にいることなどの方がはるかに大きな要因となっている。



14ページより

能していない地域、違法組織や反政府活動、地元の民兵組織の被害者になる危険が高い地域から逃れようとすることが多い。このような「国家以外」による行為は、難民条約の定める迫害ではないと解釈する政府もある。一方で、国家以外の組織・人物による迫害を国が黙認したり加担する、あるいは防止できない場合には、その被害者を難民として認めるべきだと判断する政府もある。

この問題に関して難民条約には規定がない。UNHCRは難民を認定するにあたり、考慮すべきは誰が迫害の加害者かではなく、虐待や迫害が難民条約に規定されている要素から派生しているかどうかを重要視すべきであるとしている。昨年、欧州人権裁判所は、迫害を行う者が誰であろうと、庇護希望



人々が大量に流入する場合には「一時的保護」などの新たな考えに基づく計画が実施される。このような計画によって、コンボから避難し米国に到着した人々。

除外すべきか否か 保護から除外される場合

2000年の初め、ハイジャックされたアフガニスタンの旅客機がロンドンのスタンステッド空港に着陸、世界中を騒然とさせた。当初英国のメディアは、このアフガニスタンからの乗客を、執念深い支配者タリバンの怒りを逃れてきた罪のない人々として受け入れた。

しかし、外国人排斥の機運が高まる中、歓迎ムードは非難へと急変した。税金を使って贅沢なホテルに滞在する「偽」の庇護希望者だと糾弾する新聞が現れ、女性や子どもまでが詐欺師呼ばわりされた。

英国政府は、これらのアフガニスタン人はひとりたりとも必要最低期間を超えて同国に滞在させないと強調した。ヨーロッパ各国は、この出来事が保護問題のテストケースとなってゆく様子に注目していた。

ハイジャック犯らは、仲間の何人かを拷問にかけたタリバンの手をかろうじてすり抜け、アフガニスタンから逃れてきたと主張した。英国政府は彼らの庇護申請を却下し、12人を裁判にかけた。ハイジャック犯の家族を含む約80人の民間人が庇護を申請し2件が認められた。却下された37件が現在上訴されている。乗務員と他の乗客は帰国した。

話はここから興味深くなる。通常なら、ハイジャックにかかわった者には1951年の難民条約のいわゆる「除外条項」に基づき難民の地位は認められない。しかし、UNHCRは、テロ行為の増加を懸念する各国政府からの圧力が増していたにもかかわらず、明らかに除外に該当するような状況 ハイジャック事件であっても、最大限慎重

に対処をしなければならないと強調した。

アフガニスタンへの帰国当初、乗務員は英雄扱いされていたが、その後、彼らには嫌がらせや脅しが続き3人の乗務員が隣国パキスタンに逃れた。帰国した乗客がその後どうなったかは不明である。

庇護からの締め出し

難民条約の除外条項は、人道に対する犯罪、戦争犯罪、庇護国外での政治犯罪以外の重大な犯罪、そして国連の目的および原則に反する行為などさまざまな理由で該当者を難民認定の対象から除外している。これらの犯罪には、殺人やレイプから都市の破壊まで幅広く含まれる。

UNHCRの説明によれば、除外条項

者を迫害のおそれがある場所へ送還することは、欧州人権条約に違反するという判決を下し、国家以外の組織・人物による迫害も、国家による迫害と同等であるとした。

国によっては、難民条約が適用されるのは個人であり（条約には「『難民』

難民条約の条文は複雑な法的問題を提起している。絶対的な条項がある一方で、多くの条項には、時代や状況の変化に沿って活用され発展するに十分な柔軟性がある。条約には、庇護、性別、負担の分担など明確な規定がない部分もあるため、近年、各国政府や法

得できなかったため、庇護国となりうる国に不法入国した難民だけである。国家には、このような人々に対して「遅滞なく当局に出頭し、不法入国または居住する相当な事由を提示」する限り罰してはならないという義務がある。

加入国は「不法に入国または不法にいることを理由として 刑罰を科してはならない」第31条

とは次の者(person)をいう」とある)したがって、条約の規定は他国に庇護を求める大集団には適用されないと反論する。人道主義的な立場に立つ法律家は、この条項には「個人に限定する」との言及はなく、条約が書かれた際に想定された対象者は、そもそも第2次世界大戦で行き場を失った人々の大集団であったと強調する。

曹界、UNHCRとの間で激論が交わされるようになっていく。

世界人権宣言では、人が庇護を求め享受する権利を明確に示しているが、難民条約ではそのような権利にも、各国の庇護希望者の受け入れ義務についても全く触れていない。難民条約で保護されるのは、正当な身分証明文書を紛失、あるいは持ち出せなかったか取

難民受け入れ時における国家義務については、難民条約の起草者らは「各国政府に対して、自国領域に難民を受け入れ続けるように...難民が庇護及び再定住の可能性を見出すことができるために真の国際協力の中で協調行動を取るよう勧告する」と条約起草の会議の最終文書に示すに留めた。

は「凶悪犯を難民保護から除外し、安全を脅かす犯罪者から受け入れ国を守る」ことを目的としたものであり、「この点で、除外条項は庇護の思想全体への信頼を守るのに役立つ」と

しかし、1990年代のバルカン半島で広く行われた残虐行為とルワンダの

大量虐殺が国際法の抜け穴への懸念を増幅した。テロリストが難民条約を盾に取ることを恐れた各国は、そうした脅威と闘うために国際的な反テロ協定に頼るようになっていく。

UNHCRは、難民条約とその除外条項は望ましくない人物が難民認定を得

るのを阻止できる、幅広く柔軟なものであると主張してきた。むしろUNHCRが懸念するのは、「庇護に多くの課題がある中、除外条項が国際的な保護の対象となるべき人々を保護から除外する手段になってはならない」という点だ。

たとえ、除外の対象となるほどの重罪を犯していても、罪の重さと、庇護希望者が庇護申請の手続きから締め出された場合に背負うことになる運命とを「比較検討」すべきだと法律家たちは言う。これは、帰国すれば拷問、あるいは処刑される麻薬の売人には、難民の地位が認められる可能性がある、という考え方だ。

「この分野は非常に微妙でむずかしい」とある法律家は語る。「我々がかかわる人々は難民である可能性もあるし、犯罪者かもしれないからだ。しかし、今後も除外条項の適用は、あくまで例外的な措置であり続けるべきだ」



「英国のスタンステッド空港まで！」



難民条約には難民の地位を得る資格がない人々 兵士などが明記されている。

外国への移動、世界を駆け巡る情報は、より良い生活求めて故国を捨てる人の数を増やしている。

不法入国あっせん業者らは、数十億ドル規模のビジネスを行っている。経済難民と真の難民は「約束された地」への競争の中で混じり合い、両者の区別はあいまいとなり、時には故意にぼかされることもある。外国人や偽装難民として見られる者すべてに、さらに難民条約そのものに対して用いられる言葉が一層厳しくなってきた。

先進国での庇護希望者数は、この20年に著しく増加している。2000年には、40万人以上

が欧州連合（EU）15カ国で庇護申請した。この数字は1980年の2倍だが、1992年の70万人からは減少している。庇護希望者が増加すれば、難民認定手続きや庇護希望者に対する援助費用がかさむ。この経費は2000年、先進国で100億ドルに達したとも推定されている。

条約の再検討

ブレア首相は「条約を客観的に見

性にかかわる暴力

難民条約は、難民としての地位のよりどころとなる一連の条件の中でジェンダー（性差）には触れていない。しかし、特定状況下での性に関連した暴力は難民の定義に該当するという認識が高まっている（12ページ参照）。1999年、英上院は、社会的慣習・道徳観と相容れない行動・態度が原因で女性が迫害された場合、彼女らは「特定の社会的集団」に属すると見なされる

が脅かされかねない。

国内避難民 戦争や日常化した暴力により故郷を追われたが国内のほかの地域に留まったままである人々の問題には緊急な対処が必要である。推定1200万人の難民に対し、国内避難民の数は少なくとも40カ国で200万人から2500万人とされている。難民と同じ理由で故郷を追われていても国境を越えていないため、理論上では自国政府の法的保護下にあり、難民条約の対

「すべての難民は、滞在する国に対し...義務を負う」第2条

とした。ここでの社会的慣習とは、女性を差別したり、女性が男性よりも法的な保護を受ける範囲を狭めているものを指す。

難民条約は国際協力を前提とし、難民保護の負担と責任を平等に分担すべきであると認識する一方で、その手段を示していない。負担の分担は難民受け入れ国の中で最も問題となっており、人員や資金だけでなく、食糧、医療、職業、住宅さらに環境問題にもかかわる。この問題が解決されなくては、国際的な難民保護制度の存在そのもの

象とならない。しかし、大半の国内避難民は、与えられる法的保護が最低限なものに留まるか、あるいは全くないという状況の中で、国際社会は彼らの権利をどのように確保すべきかを検討し始めた。

難民条約を限定的に解釈する傾向を強めている国もある。これは、規制できない人の動きが増加したことによる庇護制度への負担、そして庇護制度が乱用されている あるいはそういう認識 に沿った動きである。経済移民であれ、難民であれ、容易になった

直し、今日の世界にどう適用するかを検討する時期にある」との見方を示した。また、将来的な英国の政策について「法に基づき難民認定を受けた者には庇護を、そうでない者には迅速な対処を行う」としている。英国のジャック・ストロー内相（当時）は「難民条約は、もはや草案者が考えたような機能を果たしていない」とし、1988年以来、英国での庇護希望者数が10倍に増えたことを例に挙げ、「移住を望む者によって条約の一面が悪用されている。つまり、条約は政府に対し、自国

内でなされたすべての庇護申請を、たとえそれが正当な理由に基づいていなくても審査すべきであるとしている」と付け加えた。

オーストラリアのフィリップ・ラドック移民・多文化問題相は、難民条約とUNHCRの事業全般の両方をあからさまに批判している。彼は、「UNHCRは、アフリカにいる人々の援助に毎日わずかな金しか使っていないが、我々は、移動の自由があったうえに不法入国あっせん業者に支払えるだけの金を

いだろう、と警告する。

世界中の立法者たちは、難民条約はテロリストから大量殺人者、麻薬の売人に至るまで、誰もが便利に使える目隠しであると懸念している。人道主義の立場に立つ法律家らは、現行の条項はこうした問題に対応するのに十分強力かつ柔軟であり、この種の人物は既に排除されていると主張する。

多くの批判的な議論では、難民条約は入国管理法として作成されたのではないという基本的事実が見落とされて

っと適切な書き方ができるものもある。今日の世界情勢では条約の主旨に合わない表現も出てきた。しかし、国際法を国内法のように解釈することはできない。この条約は外交官らによって起草された妥協案でもある。だが条約の基盤は普遍的なものだ」

先進国の中には、難民条約をこれまで以上に限定的に解釈し、真の難民の安全を脅かしている国もある。その一方、発展途上国での庇護の内容は確実に悪化している。難民キャンプが攻撃

この条約は、次のいずれかに該当すると考えられる相当な理由がある者については適用しない。
「平和に対する犯罪、戦争犯罪及び人道に対する犯罪...を行った者」第1条F(a)

所持し先進国に到着した人々に何万ドルもの大金を費やしている」と言う。また「UNHCRには難民援助の基準があるようだが、先進国向けには別の基準もあり、このような不公平な状態は続けられない」と述べている。このような状態では、オーストラリアへ一方的にやって来る人々の増加に対処すべく、同国は難民に対する毎年の再定住許可枠を大幅に縮小しなければならな

いるか、あるいは無視されている。「移民問題と難民問題は平行して、しかし別的手段を用いて対処せねばならない。条約の作成時に意図されなかった役割を期待するのは無理なことである」とUNHCRのフェラー国際保護局長は言う。

フェラー局長は、議論の余地はあるが、難民条約を限定的に解釈するのは適切でないと言う。「条項の中にはも

され、武装した民兵が容易に難民の中へ紛れ込み、罪を問われることなく人々を威嚇することもある。また多くの子どもを含めた一般市民たちが、銃を持った男たちに強制的に徴兵されている。

多くの発展途上国では、長期にわたり大量の難民を受け入れていることで、すでに貧しい経済や天然資源に打撃を受けている。しかし、これらの国

世界に向けた放送

BBCが難民の世界をテーマに画期的な番組を放送

英国放送協会（BBC）ワールドサービスのラジオ部門は、1951年の難民条約が50周年を迎えたことに合わせて、大がかりな番組を製作した。「難民の権利」と題されたシリーズでは、逃避から庇護、そして最終的な帰還まで、複雑な難民の世界をつぶさに取り上げる。

BBCの担当チームが世界中に派遣され、何週間もかけて取材にあたった。番組は2001年6月から数カ月間、全世界あるいは限定地域向けに、計9カ国語で放送される予定。専用のホーム

ページには番組の音声や解説、難民自身の体験談、地図などが載せられている。関連番組「トーキング・ポイント」では、ワールドサービスの聴取者が、ルドルフス・ルベルス国連難民高等弁務官に対して質問をすることができる。

BBCは、難民と呼ばれる人々は「はなはだしく誤解され、誤り伝えられている」と伝える。一連の番組では、誤った通念や「偽」の庇護希望者を巡る論争によって見失われがちな「難民問題の客観的かつ明確な評価」を示す。

番組のねらいは、難民問題に対する

意識の向上、難民に関するさまざまな主張のまとめ、故郷を追われた人たちにその生活を語ってもらうこと、そして難民と政府や諸機関の職員との間に対話をもたらすことである。

6本の30分番組が中心で、これらは英語で放送される。変化し続ける難民をとりまく世界の歴史、世界中で増大する難民保護に対する脅威、発展途上国にいる「忘れられた」難民や先進国での庇護希望者などが取り上げられる。また、難民の帰還時期の問題や難民条約の将来についても語られる。

こうした行為に対して、先進国からの資金援助はほとんどないと言う。イランとパキスタンでは、西ヨーロッパ諸国全体の倍の難民を受け入れているが、2000年度に先進諸国が世界各地でのUNHCRによる保護活動向けに拠出

した額は10億ドルに満たない。これは、それら先進諸国が自国の庇護制度の維持に費やした総額の10分の1である。

保護をうまく機能させるには各国の利害と難民のニーズとのバラ

ンスをとるのは困難だが、不可欠な作業である。フェラー局長は「費用の問題や庇護制度の乱用、一部の国が背負わなければならない長期の大きな負担、タイムリーで適切な難民問題の解決策がないことなど、各国の懸念を

安全を求めて 庇護を求めて日々繰り返されるドラマ

ピーター・シャウラー

難民が法を変えるきっかけとなることがある。1980年代初め、シンという名の男がインドで迫害を受ける恐れがあるとカナダに庇護を求めた。彼は入国審査官の面接を受け、その供述書は別の都市の審査委員会に送られた。審査員らは直接彼に会うことはなく、シンさん自身から彼の経験やインドに送還された場合の迫害の恐れについて話を聞くことはなかったのである。そして、単に面接の記録と資料に基づいて、彼の庇護申請を却下した。

シンさんの話はこれで終わらなかった。彼は却下の判断を上訴した。1985年、カナダの最高裁判所は、庇護希望者が庇護審査団に直接説明する機会が与えられなければ公正な手続きとはいえない、との判断を示した。庇護希望者の信憑性が問題となる場合には特に必要な作業である。

当時（そして他の多くの西側民主主義国は今でも）入国審査官や司法官が庇護希望者を面接し、庇護申請に対し最初の決定を下していた。法廷や行政法裁判所は、担当者が下した決定が上訴された場合に備えて用意されたものだった。上訴審が申請者から直接証言を聞く権限を持っていた場合もあれば、陳述書の見直しに限られていた場合もあった。

シンさんの裁定がなされた後、カナ

ダは従来とはまったく異なる手続きを選択した。資格のあるすべての庇護希望者は、迫害の恐れを説明する機会を与えられ、移民難民委員会（IRB）の2人の委員で行う審査に対し、直接説明ができるようになった。審査員の意見が一致しない場合には申請者に有利な決定が下される。

庇護希望者には、幅広い保護が保証された。弁護士や通訳者を得る権利、聴取を受ける権利、すべての証拠書類を事前に閲覧する権利、そして却下決定の正当性の説明を書面で得る権利などである。

制度の中で、申請に反対する役目を与えられた者はいなかった。中立的な立場の聴取担当官が、証拠書類の作成と申請者への質問によってIRBの審査員を補佐する。庇護希望者も聴取担当官も、人権や各国についての情報を揃えた世界有数の資料センターを制限なく利用でき、また、証拠に基づいて意見を述べるができる。

機能する制度

カナダの制度はおおむね成功してきた。だが、手続き上どれだけ保護されても難民の体験には特異な点があり、非常に優れた洞察力を持つ誠実な裁定者も、常に難しい判断を迫られる。

処理件数が増え続け、迅速かつ効率的な聴聞が要求される容赦ないプレッ

最も難しい現実は、
真の難民と
偽の難民の
見極めである。



カナダの移民法廷で審理が行われる。

シャーに加え、裁定者は難民の主張に耳を傾け、特異な状況に取り組みなくてはならない。

審査員は人間の苦しみのお話を毎日聞かされる。その話の中には、庇護希望者やその家族に対するレイプ、暴力、監禁、拷問、死の恐怖などぞっとするものも多い。時には口にするのはばかられ、想像を絶するものもある。私が思い出すのは、ルワンダの大量虐殺を生き延びたあるツチ族の女性の話だ。ナタを振り回す男たちの一団に家を襲撃され、彼女は死んだと思われて置き去りにされた。意識が戻ると、周りの床の上には家族の遺体が散乱していた。

我々は理解している。だからといって、負担を各国で分担しないなら、難民を受け入れないという主張は受け入れがたい」と語る。「これらの懸念事項は合理的に考える必要があり、どのようにしたらより効果的な保護活動を行

え、難民条約の遵守を業務の中核に置けるかを、協力して考えていくべきである」

これらの実行に向けUNHCRは、各国政府、法学者、NGO（非政府組織）そして難民と共に「グローバル・コン

サルテーション」と呼ばれる一連の会議を立ち上げた。議論の焦点は、各国が条約に対して負う責任を再確認し、同時に1951年の難民条約では明記されなかった保護上の重要事項を検討する

29ページへ

ある職員の思い



審査員の仕事は、個々の話の信憑性と庇護希望者の持つ恐れが難民条約の難民の定義に合致しているかどうかを判断することだ。

庇護希望者の話を真実だと判断し、迫害を真に恐れているその希望者に、「もう安全だ、庇護が受けられる」と知らせることができるのは審査員にとって最高の特権だ。

多くの難民が係官からの敬意を受ける。難民たちが語るのは単なる苦難の物語ではない。多くの場合それは、極めて困難な状況で、人間的な精神の勝利、耐え生き抜き、そして人としての尊厳を持ち続けようとする意志の勝利

の物語でもある。

この日々のドラマには難しい一面もある。審査員が、庇護希望者を信用できない、迫害への恐れに十分な根拠がないと見なす場合だ。

庇護希望者の話が難民の定義に合致しなかったり、状況が変わってしまったり、申請者が恐れている具体的危害が迫害の定義と合致しない場合もある。話が誇張されていたり、単なる貧しさ、みじめさ、単純な抑圧からの逃避だけだということもある。庇護希望者が迫害した側の人間であるため、作り話なのに真実味がこもっている場合もあれば、単なる嘘の場合もある。

難しい現実

最も難しい現実、多くの場合、真の難民と偽の難民の見極めである。これは最大の課題である。

庇護申請の多くは証拠があいまいで、真偽もあいまいだ。審査員は様々な手段を駆使して信憑性の評価にあたる。彼らは十分な訓練を受けており、各国についての専門知識と情報を持ち、調査センターで個々の庇護申請に関する情報を入手することができる。

しかし、それでも仕事の困難さは変わらない。多くの場合、庇護希望者は証言が苦手だ。教育程度も低く混乱状

態にあり、精神的ショックを受け、話し下手で、怯えていることもある。彼らの文化的・社会的現実が審査員のそれとあまりにかけ離れていることもある。

庇護希望者は質問が理解できないために言い逃れをしているようにとられることもある。通訳を介するので、証言に生々しさが失われ、混乱を引き起こすこともある。彼らが語るのは遙か遠くの内戦下にある国で起きた出来事であり、証拠書類の提出など多くの場合、不可能である。

真と偽の両方の庇護希望者がカナダに不法入国している。皮肉なことに、多くの人々が必要書類を持っていない一方で、裕福な「不法」庇護希望者の中には、故国の腐敗した役人や密入国あっせん業者に金を払いすべての必要書類を備えている者もいる。

難民認定に携わる審査員は、嘘か本当かわからない、通常の客観的証拠では容易に事実と確認できないような恐ろしい迫害の体験をうまく説明できない人々に毎日会っているのだ。彼らの仕事は注意深く話を聞き、正義に沿った法により、筋の通った決定を速やかに下すことである。それは地道で困難な仕事だが、努力をする価値はあるとシンさんなら必ず同意してくれるだろう。

ピーター・シャウラーはカナダ移民難民委員会（IRB）の委員長。

「自由の国」における庇護

アメリカ移民法廷での642日間

リサ・ゲッター

バージニア州連邦法廷で並んだ10人の男たちが、順番に右手を上げて「真実を語る」ことに「誓います」と一人ずつ答えていく。

政治亡命を求めるミャンマーの数学教師ティアルヘイ・ザタングについて知っていることを、この10人うち8人が自らも迫害を逃れてきたが移民判事に証言することになっていた。

アメリカの移民法廷は、その法体系の中でも独特な存在である。廷吏も、速記者もいない。自らテーブルコーダ

ーのスイッチを入れたり切ったりするジョアン・V・チャーチル判事以外に、審理を記録する者もない。しかもザタングの審理に丸一日が当てられるわけではない。だから証人らは、仕事を休んでまでくり返し足を運ばねばならない。それでも証言する機会すら来ない証人もいる。

ザタングと彼の支援者らにとって、この待機時間は非常につらいものになる。ザタングが庇護を申請してから、チャーチル判事が裁定を下すまで、642日もかかった。この21カ月間に、書類が紛失したり、弁護士が頻繁に代わったり、審理スケジュールに手違い

が生じたりした。

そして、ようやく下された決定は、法廷での証言とはかなり反するものだった。ザタングの事例が特異であったにしても、回りくどい審理方法は、アメリカの移民法廷制度の抱える問題を明るみにした。連邦議会は、移民法廷の使命を「移民判事に提出される件について、迅速、公正かつ適切な決定」を下すものと定義している。しかし現実には、未審理案件が山積している。優秀な法廷通訳者も少ない。そして裁定は、219人の移民判事一人ひとりの独自性によって左右されてしまう。統計によると、受け持ち件数の30パーセント以上に対し庇護を認定した判事はたった20人であり、10パーセント以下に対してしか認めなかった判事が69人もいる。

政治的あるいは宗教的迫害をくぐり抜けてきた人々にとって、庇護を受ける権利は、自由の国・勇者の国としてのアメリカのイメージを支えてきた。しかし、庇護は比較的少数にしか認められていない。ロサンゼルス・タイムズの統計分析によると、1994年から2000年までの6年間で移民判事が認めた庇護は、受け持ち件数の約14パーセントであった。

次の話は、毎年何万という庇護申請者の運命を決定する移民判事の一人が審理した判例のひとつである。

第1日 1998年12月4日

ティアルヘイ・ザタングが、バージニア州アーリントン市の移民帰化局（INS）に出頭して庇護を求めた。彼はミャンマー（旧ビルマ）で迫害を受けたと言う。

小柄で真面目そうな男性で、額の左側がくぼんでいる。ザタングによると、

メリーランド州の教会で母国語であるチン語で祈りを捧げるザタングさん（左）



© D. DRENNER / L.A. TIMES

そのくぼみはミャンマー軍によるものだ。彼は、1988年に11日間拘禁され、仏教国で民主化運動に積極的に加担したキリスト教徒だとして、意識を失うまで殴打されたという。

再逮捕の警告を受けてザタングは、1998年2月27日にミャンマーを離れた。家族と共に、ナタでジャングルを切り開きながら16日間歩き通し、ようやくインドにたどり着いた。5歳の娘を背負い、6歳の息子は自分で歩き、15歳の息子は食料などを運んだ。彼は、ミャンマーに戻ったら殺されると語る。

インドにいた友人らや牧師が、ニューヨーク行きの切符を買う資金を集めてくれた。地元の役人は、ザタングがインド国籍ではないと知りながらモインドのパスポートを発行した。そして彼は1998年11月1日アメリカに入国した。

アメリカの法律で庇護を受けるには、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会集団の構成員であること、または政治的意見を理由に迫害を受けるお

前となって、INSは、ザタングの申し立ては虚偽であるという議論を展開する方針を打ち出した。これに対しザタングの弁護団は、もっと準備時間が必要だと主張。

第206日 1999年6月28日

審問は午後1時開始予定であったが、チャーチル判事は、1時5分に入廷し、審理は2時半以降でないと始められないと告げる。だが実際に審理が始まったのは3時半過ぎであった。

判事は、移民法の解釈に非常に大きな裁量権を持つ。移民上訴委員会は、たとえ何人かの委員が審理結果は誤りだと思っても、判事らの裁定を覆すことを避けてきた。チャーチル判事は、首都ワシントン地域でもっとも厳しいと言われており、庇護の許可率は全国平均より低い。1994年10月以来、2,302件中233件しか庇護を許可していない。

チャーチル判事の前は、事務作業が山積みとなっている。移民が証言している間も、封筒に宛名を書き、中身を

士がいなことを補うために、ロースクール（法科大学院）は移民法実習講座を設け、学生たちの法廷経験の機会としている。ザタングの弁護団は、近くにあるジョージタウン大学から来ていた。ロースクール2年生ジェシカ・アッティとグレース・ルーの2人は、ザタングの審理の準備に何百時間を費やしてきた。必要書類一式を法廷に提出する期限直前の週末には、二人は72時間休みなく働いた。一方、審理に割り当てられた通訳者は、ザタングの出身地の言葉が分からない。言葉がよく通じていないのが明らかなのに、審理は続けられる。INSの弁護士カール・クラウクは、3人目の行政側弁護士である。このような弁護士の交替は、庇護の審理ではめずらしくない。

クラウクは、ザタングの申請は虚偽であり却下されるべきだと主張。アメリカにインドのパスポートで入国した以上、ミャンマー人ではない。ミャンマー人だと称するのは単に庇護を得たいため、この申し立てには根拠がな

アメリカの移民法廷は、その**法体制の中でも独特な存在**である。
廷吏も、速記者もいない。
 自らテープレコーダーのスイッチを入れたり切ったりする
ジョアン・V・チャーチル判事以外に、審理を記録する者もいない。

それがあるという、十分に理由のある恐怖を有する」ために、母国に帰れないと証明しなければならない。

申請者の大半は、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」を立証する証拠を所持していない。彼ら自身の語る話が唯一の証拠であることが多い。ザタングの面接は1999年1月4日に予定された。面接するINSの移民官がザタングの話信じれば、ただちに庇護認可の可能性はある。しかし移民官は申請を却下したため、彼の審理は移民法廷に送られることとなった。

そして4月の最初の審理の2、3日

入れ、なめて封をする。また書類を整理したり、今後の審理日程を検討したり、机のわきにあるコピー機でコピーをとったりと忙しい。

ザタングの証人たちの中にはすでに庇護を与えられている人もいた。証人たちは、ザタングが指揮したデモを軍事政権が問題視したこと、彼の11日間の投獄生活について、ぜひ証言したいと願ったが、大半の時間、ロビーで待たされるだけだった。しかも証人なので、他の人の証言を聞くことも許されなかった。

アメリカの憲法では、庇護を求める者は国選弁護人を付けられない。弁護

いというのがクラウクの主張である。

午後もすでに遅くなっていたが、学生弁護士は元ラトガーズ大学政治学教授ジョセフ・シルバースタインを証人として呼び立てたいと、電話による証言が出来るようにした。証人の旅費まで負担できる移民希望者はまれなので、移民法廷ではよく行われる方法である。

シルバースタイン教授は、ニュージャージー州の自宅で何時間も待たされた。教授は、ミャンマーについて議会で証言した経験を持ち、移民法廷でも証言経験がある。ザタングのようなミャンマーの少数民族を中心に研究する

教授は、宣誓供述書の中で、ザタングに庇護を与えるように強く求めた。「ザタング氏がミャンマーに強制送還されれば間違いなく投獄され拷問を受ける。処刑の可能性もある」

スピーカーホンの雑音でシルバースタイン教授は、法廷の声がよく聞き取れなかったようだ。チャーチル判事はいらいらして、すぐに証言を終わらせてしまった。夕方6時近くなり、判事は次の審査の日程を組んだ。1カ月前だ。

第238日 1999年7月30日

審理が再開。チャーチル判事は、今日は十分な時間をとって審理すると言っていたにもかかわらず、判事はす

てからもう一度審理すると約束。

何時間かが過ぎ、ようやくザタング自身が陳述をする時が来た。今回は彼の方言が分かる通訳を介して証言。チャーチル判事は、証言する時は自分の方を見るように指示するが、判事自身が彼の方を見るのはまれであった。

「母国に民主主義を望んだだけで、殴打され拷問されました」とザタングは語った。「自国の軍人をどれほど憎んでいるか言い表わせません」

チャーチル判事は、ザタングがなぜインドへの送還を望まないのかを尋ねる。彼は、インド当局が最近ミャンマー難民を本国に送還し始めているので、インドへ送られることを恐れているのだと言う。

を知っていたからだ。「彼は絶対にインド人ではありません。私たちは同じ村に生まれ、彼の父親と私の父親は兄弟です」とレンリンは証言した。

審理はまだ終わらないが、長い一日だった。判事の日程で唯一空いている日は、学生弁護士が来られない日であった。にもかかわらず、判事はその日を次の審理に予定してしまった。

第245日 1999年8月6日

ジョージタウン大学ロースクールのメアリー・ブリッティンガム教授が、休暇を短縮して自分の学生弁護士の代わりに審理に出席。INS側はまた別の弁護士、サンドラ・チャイコフスキーに交代していたが、彼女はこの事例を

政治的あるいは宗教的迫害をくぐり抜けてきた人々にとって、庇護を受ける権利は自由の国・勇者の国としてのアメリカのイメージを支えてきた。しかし、庇護は比較的少数にしか認められていない。

に午後には別件を入れていた。行政側の弁護士もまた交代して、ローラ・リーズになる。

チャーチル判事が、「もしザタング氏がミャンマー国籍であることを証明できれば、INSは庇護を認めるか」と尋ねると、リーズ弁護士は、そういう場合でも「この申し立てには問題があるので、庇護に反対する」と述べる。

今回は直接証言するために、ロースクールによる旅費の負担で、シルバースタイン教授がニュージャージー州から列車で駆けつけた。しかし、彼は自分の主張を分かってもらえなかった。次に、イリノイ大学文化人類学・言語学教授フレデリック・K・レーマンが証言台に立ち、行政側の主張を退けるような証拠を提出した。彼はミャンマーのマンダレー大学の客員教授だった1981年、大学でザタングに会っていた。

さらに、ザタングが、自分の故郷だというチン州だけで使われる方言を話すことも証拠であった。判事は、審理予定表にあるほかの申し立てをまとめ

判事は別件を審問するために、また休廷を言い渡す。休廷後、ザタングは、引き続きミャンマーでの生活について話した。

彼は、民主化運動グループに加わった経緯、兵士たちのために一日10時間以上も兵器の運搬を強要されたこと、村の指導者の妻から再逮捕の警告を受けた経緯、それでインドに脱出し、そこでINS側の主張の中で指摘されたパスポートの闇入手に至ったことなどを説明。

ザタングの話が終わると、いとこのフィリップ・レンリンが彼を弁護する証言を行った。牧師のレンリンはすでに庇護を与えられているが、ザタングと同じように、ミャンマーからインドに逃れ、彼も闇でパスポートを買っていた。

チャーチル判事が、レンリンはなぜザタングと同じ名字ではないのかと尋ねると、後部の席で、レーマン教授がやれやれというように首を振る。ミャンマー人がほとんど名字を使わないの

あまりよく知らなかった。

ザタングは、再び証言台に立った。何千人というデモの参加者の前で行った自分の演説について話しはじめると、彼は元気になった。「軍事政権は倒さなければならないと主張しました」

判事は、昼休みのため休廷、午後の審理は1時15分から始めると告げた。しかし、判事は午後には別の予定も入れていて、別件から始まってしまった。

ザタングの審理が再開されたのは3時近く。肝心のINS側証人である文書鑑定官は帰ってしまっていた。チャーチル判事はひどく怒ったが、審理は続けられた。

ザタングの妻のおじ、ゾ・T・ムングは、ザタングのミャンマー脱出の話がインドの新聞に載っていると陳述。1998年7月7日付けの記事によると、「逮捕され、拷問を受け、投獄されていたミャンマー生まれのザタングがインドに逃れた。警察は、取り調べのため彼の行方を追っている」とある。こ

れに加えて、ミャンマー議会に選出されたが政府が就任を認めないリアン・ウクが、ザタングと20年以上の知己であると証言した。

今や、証言は圧倒的にザタングに有利のようだ。「この申請者に庇護を与える方がいいのではないかと思います。行政側は認めますか」とチャーチル判事はINS側に尋ねたが、チャイコフスキー弁護士への答えは「ノー」であった。「上訴します。この申し立てには、まだ問題点がいくつかあります」

第250日 1999年8月11日

文書鑑定専門家ジョン・ロスは、インドのパスポートは本物だが、ザタングが闇で買ったものかどうかは判定できないと述べる。また、ザタングのミャンマーの出生証明書については、INSに比較できる文書がないので、結論を出すことはできないと言う。

学生弁護士アッティが最終弁論を行った。ザタングは「生き延びるために」やむなくパスポートを買ったのであり、彼の脱出ルートは他の庇護認定者たちと全く同じである、と説明。

次は、INS側弁護士の弁論であった。今回はリーズ弁護士が再び担当してい

第642日 2000年9月6日

最後に行われた審問から13カ月近くたち、チャーチル判事は、遅れた理由を説明しないまま裁定を下す。

裁判所はザタングの庇護申請を却下した。判事自身の法廷での発言や、ザタング側証人の証言、ミャンマー脱出についての新聞記事、INS側の主張を支持する証拠がほんのわずかしかないにもかかわらず、チャーチル判事はインドのパスポートを根拠に、ザタングは実際にインド国籍を持つもの信ずると述べた。「ザタング氏はミャンマー国籍でもあるかもしれない」とは認めるものの、インドに住んでいたという事実は、そこで安全に迫害されずに暮らしていたことを証明し、したがってインドに帰っても安全だという結論を下した。

判事は、ザタングにインドに帰るよう命ずるが、自発的出国という特別免除措置を与えた。つまり、自費でアメリカを出国すれば不法入国の記録が残らないというものである。

第688日 2000年10月2日

ザタングの弁護団は上訴した。ジョージタウン大学のバージル・ウィーブ

やくINSから労働許可を得た。許可証にはミャンマー国籍とある。

裁定を知った時、ザタングは気が動転して何日も眠れなかったという。「判事にはあらいだらいたすべて話した。ほかに話せることは何もなかった」と彼は語る。「私がミャンマー国籍だという証拠はそろっています。それを認めてもらえないなら、これ以上どうしようもありません」

ロサンゼルス・タイムズは、アメリカ在住のミャンマー・チン族出身者名を掲載するホームページにザタングの名前が載っているのを発見した。彼の弁護団はこの資料の存在を知らなかったが、これはザタングがミャンマー国籍であることを裏づけるのに役立つ。同紙はまた、ザタングがこの少数民族であることを立証できる他のチン族出身者を見つけた。

ザタングの家族はインドに残って数日おきに引っ越している。ザタングに庇護が与えられていたら、今ごろは正式に家族を呼び寄せる手続きを始めていたはずだった。

学生弁護士だったアッティ（27歳）は、2000年5月にロースクールを卒業し、連邦判事の書記官となっている。

判事が裁定を下すまでに実に13カ月かかった。
判事は、**熟慮するにはそれだけの時間が必要**だったと主張した。

た。「申請者はインド国民である」と論述。おそらく、かつてミャンマーに住んでいて、インドに移住したに違いない、との推測を示した。さらに民主化運動でのザタングの役割を否定し、もしインドが安全だと判断しないのなら、なぜ妻と子どもたちを残してきたのか、との疑問を投げかけた。

判事は、ザタングに詳しく事情を聞き、昼食後に裁定を言い渡すと告げた。すぐに改め、検討するので裁定は後日に言い渡すと言った。

「後日」とは、一年以上先のこととなる。

は、判事がザタングの証人らによる証言に対し「説得力がある」と述べたことを指摘。チャーチル判事の裁定は、法と証拠に反し、また「明らかな事実誤認と脱落がある」と論議する。

ザタングの上訴は、移民上訴委員会で保留となっている。裁定が下るまでには何年もかかるものと思われる。

エピローグ

ザタング（42歳）は、上訴の裁定が下るまでアメリカに滞在できる。彼はメリーランド州の友人宅に住み仕事を探している。2000年6月になってよう

ザタングの申し立てに裁定が下されたはるか以前から、庇護制度に理想を求めたのをやめていたと語る。INS側弁護士リーズは、現在、連邦議会移民小委員会に所属。チャーチル判事の裁定は正しかったと信じている。

チャーチル判事は、ザタングの事例について語ることを断ったが、法廷スポークスマンを通じて、「熟慮するにはあれだけの時間（13カ月）が必要だった」と述べている。

（ロサンゼルス・タイムズ特約）
Copyright 2001, Los Angeles Times

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」

発効日

1954年4月22日（条約）

1967年10月4日（議定書）

2001年5月1日現在

1951年条約加入国数：137

1967年議定書加入国数：136

条約および議定書加入国数：133

条約および議定書の両方またはどち

らか一方の加入国数：140

1951年条約のみの加入国：

マダガスカル、モナコ、ナミビア、

セントビンセント・グレナディーン

1967年議定書のみの加入国：

カボベルデ、アメリカ、ベネズエラ

1951年「難民条約」と1967年「議定書」の両方 またはどちらか一方の加入国リスト（140カ国 アルファベット順）

アルバニア	コンゴ民主共和国	ケニア	ルワンダ
アルジェリア	デンマーク	韓国	セントビンセント・グレナディーン
アンゴラ	ジブチ	キルギス	サモア
アンティグアバーブーダ	ドミニカ	ラトビア	サントメプリンシペ
アルゼンチン	ドミニカ共和国	レソト	セネガル
アルメニア	エクアドル	リベリア	セイシェル
オーストラリア	エジプト	リヒテンシュタイン	シエラレオネ
オーストリア	エルサルバドル	リトアニア	スロバキア
アゼルバイジャン	赤道ギニア	ルクセンブルグ	スロベニア
パハマ	エストニア	マケドニア	ソロモン諸島
ベルギー	エチオピア	マダガスカル	ソマリア
ベリーズ	フィジー	マラウイ	南アフリカ
ベニン	フィンランド	マリ	スペイン
ボリビア	フランス	マルタ	スーダン
ボスニア・ヘルツェゴビナ	ガボン	モーリタニア	スリナム
ボツワナ	ガンビア	メキシコ	スワジランド
ブラジル	グルジア	モナコ	スウェーデン
ブルガリア	ドイツ	モロッコ	スイス
ブルキナファソ	ガーナ	モザンビーク	タジキスタン
ブルンジ	ギリシャ	ナミビア	タンザニア
カンボジア	グアテマラ	オランダ	トーゴ
カメルーン	ギニア	ニュージーランド	トリニダードトバゴ
カナダ	ギニアビサウ	ニカラグア	チュニジア
カボベルデ	ハイチ	ニジェール	トルコ
中央アフリカ	パチカン	ナイジェリア	トルクメニスタン
チャド	ホンジュラス	ノルウェー	ツバル
チリ	ハンガリー	パナマ	ウガンダ
中国	アイスランド	バプアニューギニア	イギリス
コロンビア	イラン	パラグアイ	アメリカ
コンゴ	アイルランド	ペルー	ウルグアイ
コスタリカ	イスラエル	フィリピン	ベネズエラ
コートジボワール	イタリア	ポーランド	イエメン
クロアチア	ジャマイカ	ポルトガル	ユーゴスラビア
キプロス	日本	ルーマニア	ザンビア
チェコ	カザフスタン	ロシア	ジンバブエ



故郷を追われた人々の自発的帰還は難民条約と保護が目指す大きな目標だ。

UNHCR / S. GIRARD / C. S. MEX-1993

23ページより
ことにある。

フェラー局長によると、「グローバル・コンサルテーション」の目的は、保護活動に伴うジレンマに対し共通の理解を深め、それらに対応すべく協力体制を推進し、変化する需要や状況に合わせた新しい手法を生み出すことで

採択される予定である。

条項の解釈に関する議論がなされるのは、政府の専門家、NGO代表、学識者、UNHCRの代表が参加する「セカンド・トラック」である。ここでは除外条項、終止条項、ノン・ルフルマン原則、離散家族の再会、難民の定義、庇護国への不法入国などの問題に焦点

てさらなる同意を取り付けることから、国際的な基準の設定までと様々である。

この50年間で、世界は大きく変化した。世界は1951年当時より複雑になり、人々の移動が増え、苦労の未作られた定義に当てはまらないあいまいな事例が現れるようになった。人道主

「加入国は、難民を、...その生命が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ 追放しまたは送還してはならない」第33条

ある。会議は2002年にまで及ぶ予定で、開催は3つの「トラック」と呼ばれるコースに分かれる。

「ファースト・トラック」の議論は、2001年12月ジュネーブで、かつて例を見ない難民条約加入国による会議で行われる。UNHCRとスイス政府が共同開催する閣僚級会議では、難民条約とその議定書の全面的かつ効果的な実施に向けた各国の責任を表明する宣言が

が当てられる。

「サード・トラック」は、UNHCR執行委員会の枠内で特別会期を設定して開催される。ここで議論されるのは、難民が大量流入する中での保護、各国の庇護制度に基づく難民保護、保護に基盤とした難民問題の解決策、難民の女性や子どもの保護などだ。「グローバル・コンサルテーション」が目指す成果は、諸問題への取り組み方につい

義は、実用主義に、共感猜疑心によって代わられたようにさえ思われる。

しかし、変わらないことがひとつある。人々はいまだに迫害、戦争、人権侵害から逃れ他国に避難せざるを得ない。半世紀前と同様、難民にとって1951年の難民条約は、彼らの人権をある程度まで保証する人道主義に基づく唯一の普遍的な条約なのである。

苦難は続く

世界中で、故郷を追われた人々、そして彼らを援助しようとする人々の苦難が続いている。2001年3月、アンゴラとの国境付近で、コンゴ民主共和国キンペセのUNHCR現地職員ヌサカラ・チアマが殺害された。彼は車を運転中、それを奪おうとした4人の武装した男に止められ、背後から2回撃たれた。チアマは地元の病院で死亡した。

2000年9月、インドネシア・西ティモールのアタンブアでは3人のUNHCR職員が殺害され、その約2週間後、ギニアのマセンタでまた職員1人が銃撃され殺された（本誌第121号参照）。その後、西ティモールの殺害事件に関与した6人の男が10カ月から20カ月の禁



UNHCR / KOKOLO

UNHCRの運転手ヌサカラ・チアマ。

刑を宣告された。UNHCRは「正当な処罰が下されるべきだ」という国際社会の要求をあざけるような」この判決に対し「大きな懸念」を表明した。職員たちは形ばかりの裁判やあまりに軽い判決に怒りを表した。

チアマの殺害から数週間後、赤十字国際委員会（ICRC）の職員6人が、今度はコンゴ民主共和国の北東部で殺害された。赤十字のマークがはっきりと印された車で安全と思われる道を移動中に襲撃を受けた。犯人はわかっていない。スーダン南部では、赤十字の任務で飛行していた飛行機が地上からの砲火を受けて墜落し、オランダ人パイロット1人が死亡した。

人道援助に携わる人々の殺害や職員への嫌がらせが繰り返される中、国連、その他の人道機関の現場職員が世界各地で安全に任務を遂行できるよう、安全対策の大幅な強化を求める声が高まっている。

フリチョフ・ナンセン博士

すべてがこの人から始まった。1921年、すでに著名な科学者であり探検家であったノルウェー出身のフリチョフ・ナンセン博士が国際連盟から初代難民高等弁務官に任命された。これを機に、それまで民間機関とボランティア団体が随時実施していた制度に代わり、近代的で国際的な難民保護制度がスタートした。ナンセンの後継者であるUNHCRは、毎年、傑出して難民援助活動を成し遂げた人や機関にナンセン難民賞を授与し、ナンセンとのつながり

を守り続けている。そして最近、この過去と現在のつながりをさらに強める出来事があった。イタリアの芸術家ファウスタ・メンガリーニは国際連盟のためにナンセンの銅像を作ったが、寄贈する前に国際連盟が解散してしまった。第2次世界大戦中、貴金属が戦争協力のために供出されていた時代に、メンガリーニはこの像を守り通し、後にドールン家に寄贈



©AP/WIDE WORLD

メンガリーニのためにポーズを取るナンセン

した。ドールン家は、1876年にナンセンが働いていたナポリの有名な国際海洋学

研究所を設立した一族である。銅像はドールン家に保管されたままだった。それがこの研究所の設立者の甥のピエトロ・ドールン医師（83歳）によってUNHCRに寄贈されることになった。銅像はUNHCRのジュネーブ本部

に置かれる。

CARTOON BY BORISLAV SAJINAC. REPRODUCED WITH PERMISSION



「どんなに高い障壁を設けても、難民は乗り越えてやって来るのだ。」

ルドルフス・ルベルス国連難民高等弁務官、庇護への扉を閉じないようにヨーロッパ諸国に強く訴える。

「条約の価値は永久に変わらないが、今は客観的に見つめ、今日の世界にどのように適用させるかを考える時である。」

難民条約50周年にあたって語るトニー・ブレア英首相

「難民条約は、難民を守る壁だ。」
エリカ・フェラーUNHCR国際保護局長が条約について

「発生場所も人数もわからない将来の難民に対する責務を約束するのは各国にとって困難だ。」
条約に規定されるさまざまな制約の理由を説明する条約の起草者

「現代の難民制度は、啓発された国家利益から生まれた。」

ジェームズ・C・ハサウェイ法学教授

「危惧すべきなのは、庇護を求める人々の増加に直面する国々が、UNHCRへの責務から逃れようとするか、もっと悪い場合、難民条約から離脱してしまうこ

とである。そうなったら悲劇だ。」

不法入国者の問題が難民援助に及ぼす影響を論議するオーストラリア移民・多文化問題相フィリップ・ラドック

「亡命 それは残酷な転落心の傷が癒えるには時間がかかる。」

フランスに亡命中のアフガニスタン女性作家スボジュマイ・ザリアブ

「両親とまた一緒に暮らしたい、そして学校へ戻りたい。でもこの生活は、ジャングルよりましだよ。」

タイで降伏した双児の兄弟ジョニーとルサーン・フトゥ。十代の彼らはミャンマーのジャングルでゲリラを指揮していた。

「ヨーロッパの人々が、難民に対して負うべき義務を軽減しようとしていることは本当に問題だ。庇護への責任をもっと真剣に受け止めるべきだ。」

ルドルフス・ルベルス高等弁務官

「ヨーロッパ諸国は、難民条約にある国際法に沿って難民を保護する義務を見失っている兆しがある。これは、ヨーロッパを模範として注目しているほかの地域の国々に大きな悪影響を及ぼす。」

コフィ・アナン国連事務総長

