

レクチャ―

同志社大学アメリカ研究科創設十周年記念講演会（二〇〇一年四月二〇日／栄光館）

「難民保護の十年と 将来展望」

緒方貞子氏
（前国連難民高等弁務官）

本日は、同志社大学から大変名誉な名誉文化博士学位の称号をいただきましてありがとうございます。これから難民問題に捧げました十年を回顧しながら、一体私どもは今どんな時代に生きているのだろうか、そして将来どういう方向に向かって進んでいただきたいかということも含めてお話しさせていただきます。と思っています。

グローバルゼーションと特徴づけられる現代は、モノとお金と情報が自由に限りなく広まっている時代と考えられると思います。しかし、もう少し考えてみますと、人が強いられたい形で移動している時代であるとも考えられるのです。そして世界中における動きたくないが動かなければならない人たちの数は、皆様が想像している以上に多いのです。十年間国連難民高等弁務官として務めた結果、私を感じたことは、現代が「強いられた人間の移動の時代」であるということでした。

そもそも難民とはどういう人たちなのでしょう。難民条約、



緒方貞子（おがた さだこ）

1927年東京都生まれ。聖心女子大学卒。UC バークレーで「政治学」博士号を取得。日本女性初の国連公使、上智大学教授を経て、1991年、第8代国連難民高等弁務官に就任後、2000年12月31日までの約10年間要職を務めた。東京都文化賞（1994年）、1995年度ユネスコ・ウフェボワニ平和賞（1996年）、デイビット・ロックフェラー国際リーダーシップ賞（1998年）など受賞多数。著書に「国連からの視点」（朝日イブニングニュース出版、1980年）、「日本における国際組織研究」（NASA 出版、1982年）、*Refugees: A Multilateral Response to Humanitarian Crises, Elberg Lecture* (UC Berkeley Press, 1992)ほか。

難民高等弁務官事務所の規定によりますと、紛争、迫害、主に政治的理由から自分の故郷を離れて他に移らなければならなくなった人たちです。難民となった人々は、まず法的な庇護を他国に求めなければならぬ。こういう状況にある人々のために国家に代わって庇護を与えるミッションが難民高等弁務官に与えられた仕事なのです。

難民保護政策の発端は、第二次世界大戦の終わりにヨーロッパにおける犠牲者に対して庇護のための法的な恩恵を与えたことから始まりました。ノン・ルフールマン (non-refoulement) という、「迫害の恐れのある本国への追放、または送還は許されない」という原則のもとに難民保護政策は実施されてきました。国連難民高等弁務官事務所の任務は、この原則が守られているかどうかを世界中で見守ることでした。

しかし、時代とともにその役割も変わってまいりました。一九六〇年代には、植民地からの自立・解放を求めて、主にアフリカの国々で解放闘争を始める人たちがいる中で、植民地解放闘争、その犠牲者、闘争者を中心とした難民の時代がまいりました。東西の対立や冷戦の時代になってくると、西側の国々に保護を求めて大量に逃げてくる難民、たとえばインドシナ難民、中央アフリカの難民、そして数的に最も多いアフガン難民が特徴的になってまいりました。

しかし、冷戦が終末を迎え、共産主義圏が崩壊しました九〇年代には、難民の様相がガラッと変わりました。イデオロギー的・政治的体制が変わるわけですから、共産圏諸国の支配下にあったアフガニスタン、ベトナム、カンボジアのような国々か

ら迫害を恐れて逃げてきた難民が、自国へ帰ることができるようになったのです。また、東側の国々の政治体制が変わるようになると、イデオロギー的、権力的締め付けをしていた国から逃げてきた人たちに帰るチャンスが出てくるわけです。

一番問題だったのは、ソ連崩壊後のロシア人の動きでした。政治体制の変化で少数派になってしまったロシア人や違った国になったために逃げなければならないロシア人のために、帰ってくるためのさまざまな権利、保護を与えるにはどうしたらいいのか。またユーゴスラヴィアのようにセルビア系、クロアチア系、イスラム系と三つの民族がいろいろな形で共存していた国内で民族紛争が起こり、お互いに自分と反対の民族の人たちを追いつけと紛争が続くなかで、新しい難民の流出が始まりました。国家の境界線を越えてきた人たちを難民として法的に保護するという形で、これまで難民保護に取り組んできた私たちにとって、新しい形の方策を求めなければならなくなったのです。

もう一つの大きな変化は、たくさん難民が大きなうねりのように逃げ始めるという時代になったということです。私が初めて取り組んだ難民問題として、北イラクからイラク政権の迫害、弾圧に会って近隣国に逃げなければならなくなった百七十七万人からなるクルド難民の問題があります。難民保護の原則から言いますと、迫害をしている国から逃れてきた人たちを庇護国側に立って受け入れることが本来の任務だったので、近隣国のトルコでは、たくさんクルド人が来ることになりましたと国内の民族的なバランスが崩れるという心配がありました。



そこで危機的な状況から、アメリカ、イギリス、その他のNATO諸国を中心とした戦略で、人道的にクルド難民をイラク側に戻そうという、これまでと異なった対応策をとりました。ユーゴの場合には、一番多い時で約四百万人の人々の援助をしなければなりませんでした。またルワンダの場合、近隣国の難民であったツチ族が対立するフツ族を大量虐殺する中で、百二十万人の難民が出ました。こういった多くの人々に庇護を与え人道援助をしなければならない時代に入ったわけです。

私が難民高等弁務官になりました一九九一年には、約千七百万人の難民がいました。一番多かった年には二千六百万人、私が退官しました昨年の終わりに、その数は二千二百万人弱になりました。今減った事実を申し上げているのは、難民問題は解決できる問題であるということを申し上げたいからです。もしも自国の政府が人を迫害するような政府からもっと民主的な

安定した政府になり、国際社会が十分な援助を与えた場合、難民がある時期、キャンプ等で安定した生活を過ごし、そして帰るのを待つことができる場合、問題は解決するんです。九〇年代は、その意味では難民問題が増えた悪い時代ではなく、国際的な努力で、また難民自身の努力によって難民問題を解決することができた時代だったわけです。

こういう時代の中で、どうやって難民問題に対応したのか。いくつかご参考までに申し上げますと、まず第一に、緊急事態が起こった時、これにすぐ対応できるような能力をどうしても持つていかなければならない。そこで対応できないと、たくさん犠牲者がでるわけです。九二年、緊急対応チームを組みました。緊急事態に対して早く物事を決断できる、早く動ける人たちのチームの訓練にあたりました。何かあった時は、最低限すぐ動ける人たちを作ると同時に、待機制度、スタンバイ・アレンジメント (standby arrangement) を強化して、72時間以内に数百人の人がすぐに応援に駆けつけつけてくれるシステムを開拓したわけです。これは今も続けております。

また、難民高等弁務官事務所はEセンターと呼んでいます。コンピュータを使った通信教育と現場でのチームワークを養うための実地訓練をかね合わせたプログラムを組み、アジア太平洋地域における訓練を行っています。

それから、人だけでは十分ではありません。いろんな物資、例えば、テント、毛布、窓やテント等の用途に使えるプラスチック・シート、医薬品、乾パンなどの緊急用食糧の備蓄が必要です。大きな備蓄センターがコペンハーゲンにございますが、

世界の不安定な地域に備蓄のためのセンターを作る必要があります。他にも、車がないと動けないので、車両もすぐに動かせるようにしておきます。またインフォメーション・テクノロジ（ＩＴ）関連の通信設備や器具は緊急事態に身を守るために絶対に必要なものです。

難民といえば、おそらくキャンプを思い出されると思いますが、キャンプを作っていくとき、私どもの事務所はまず、難民をおいでもらう交渉を近隣諸国の政府としなければなりません。近隣諸国の政府にとって、難民が大量に入ってきたら大変なことになります。ですから交渉を重ねて、何とか難民がしばらくの間滞在できる場所を確保し、キャンプを作るという努力をいたします。キャンプの設置場所がきまると、水を確保することが重要となります。さらにトイレなどの衛生施設をどこにどういう形で何人のために置くかを決めていきます。

キャンプで生活が始まりましたら、次に大事なことは治安の維持です。百万人ぐらゐの人が来れば、犯罪者、悪い人、弱い人、強い人いろいろいるわけです。本来、治安維持の責任は受け入れ国にあるのですが、多くの難民を引き受けている国は開発途上国がほとんどです。その場合、百万人の治安維持にあたる警察力があるかどうかといえば、ないのが普通です。そこで警察力の補充であるとか、さまざまな治安維持のための援助もしなければなりません。

またキャンプ生活が落ちていきますと、キャンプ内の生活をどのように組織するのが一番いいかという問題があります。食料の配給一つとってみても、どのように配給したらいい

のだろうか。難民は伝統的には村ごとに移ってくる人が多いので、村長さんを中心にして村の顔役の人たちに食料の配給を委ねるのがいいと考えられていました。しかしこの方法ですと、既存の権力体制を温存させるという危険がありますので、別の方法として女性に配給の任務を与えるということを考えました。女性の場合は、自分および自分の子供たちに食糧をあげようという本能および使命感が強いものですから、女性のグループを組織して配給に当らせるという試みもしてまいりました。実際、難民キャンプの大半は女性であり子供であるので、女性や子供に配慮したモノの配給、コミュニケーションづくり、訓練計画をやつていこうと随分工夫いたしました。

他にも安定したキャンプ設営にあたって、他の国連機関との提携や協力も必要でした。特に、私が難民高等弁務官をしていました十年間の新しい課題は軍との協力でした。理由は二つありました。まず、国内紛争の最中に一般の文民である人道援助の従事者、職員がどうやって安全に仕事を続けていくことができるかということです。ボスニアの場合には、何千という国連平和維持軍が来ましたので、その協力を得て、物資を輸送するトラック隊の安全を確保しようとしていました。危険な伏兵がいなか、地雷はないか、橋が壊れていないかなど、時々、急に襲撃されたりして非常に危険なことが起こった時、救援物資を輸送している運転手を避難させたりすることも軍の支援を仰がなくてできなかったわけです。

もう一つの理由は、人道援助に頼らなければ暮らしていけない人たちにどうやって安全に援助を与えるかという問題がたく

さん出て来たことです。難民の需要を十分配慮しながら文民性を守りたいという原則を守りつつ、どうやって任務を果たしていくか。難民キャンプの中には、負けて逃げてきた軍の人たちや民兵が入っています。どうやってこの人たちの影響を排除するか。ルワンダにしてもボスニアにいたしても、どうやって一般の婦女子を守るか。親戚関係や部族関係に近い軍人たちが難民キャンプを乗っ取ってしまったように、どうやって防いでいくかということは大きな課題でした。

例えば、タンザニアに隣のブルンジからたくさん難民が来ております。ブルンジから逃げてきたフツ族の民兵等がキャンプを復讐のベースにしている中で、何とかして最低限の文民性を確保したい。少なくともキャンプの中で兵隊を募集して訓練させるとか、キャンプの中に武器が流れ込むことも防ぎたい。本来なら、受け入れ国のタンザニア政府が警察なり軍を出して監視しなければならんですが、そんな余裕はないわけです。そこで私どもが依頼を受け、三百人近い警察官に特別の補助金を出して治安の維持およびキャンプの文民性を確保するために監視する仕事をやりました。

しかし、キャンプの設営や難民の安全確保が真の難民問題の解決ではないことは重々承知していただきたいと思います。問題の解決は、その人たちが出てきた本国の変化に関わるのです。変化を促す国際的な政治圧力、休戦への努力、和解への動きをどうやって奨励していくか。難民問題の本当の解決は、個々の難民の問題を解決することだけではないということです。さまざまな協力、政治的、経済的、社会的、法的、時には平和維持

軍を使うという軍事的な手段を用いて初めてできるものだということです。

私の前の時代には、庇護国を中心とした難民の保護という形で問題の解決を試みてまいりました。私の時代には庇護国において難民を受け入れ庇護しながらも、むしろ流出国、難民が出てきた国における体制変化、安全保障、それへの圧力という形で庇護国中心から流出国中心に仕事をしてまいりました。難民を帰還させるための努力、そして難民が帰った後、自分たちを追い出した、または追い出さざるをえなかった人たちとの和解の問題がありますので、和解プロジェクトの推進という努力をしてきたわけです。

このために私が考え、今進めているプロジェクトがあります。例えばユーゴの場合、戦争前はセルビア人もクロアチア人もイスラム系の人も大きな靴工場と一緒に働いていた。戦争で工場がなくなり、働くことができなくなってしまった。一緒にいる機会もなくなつた。そこでもう一度、複数の民族の人たちが一緒に働くような靴工場を作ろうというようなプロジェクトの工夫も始めております。このようにして、なんとかもう一度コミュニティのセンスを取り戻すということが、紛争解決の大きなヒントだと思うのです。

日本でこういうお話をすると、あまりに自分たちの現実からかけ離れた問題という印象をお持ちになるのではないかと思います。しかし、日本は単一民族、単一文化、単一言語というイリュージョンの中で私たちは暮らしているのだと思います。その証拠に、同志社のキャンパスに参りますと、いかに歴史的に

アメリカの影響および他のさまざまな国の人たちの思いやり、奉仕、そこから来た連帯感が、この大学のキャンパスの中に大きな遺産として残っているかということを感じます。そしてアマースト大学に行きますと、新島先生の肖像画もあります。日本から行った異質な文化として日本がアマースト・カレッジの中で生きているという印象を持つわけです。

私はこの十年、日本にあまりいなかったのですが、強いられて人が動き回らなければならないような惨めな現状を考えますと、日本は世の中から隔絶された不思議な社会のようにすら思えることがあります。しかし、私は日本の中にもさまざまな民族的・文化的異質なものと交流があってもいいのではないかと思います。そして、大学こそが国際的な連帯感、思いやり、理解の発火点になるのではないかと強く考えるわけです。

最後に一つだけ申し上げたいことがございます。ちょうど昨年、国連難民高等弁務官事務所が五十周年を迎えまして記念事業を何にしようかと皆で討議しました。そして難民の人たちが再び有意な人になるためには教育が一番大事だということで、難民救済のための教育基金を作ることになりました。難民キャンプでは、何とか子供たちに初等教育くらいはしてあげたいというのが私どもの望みで、たくさんの方のNGOの団体が入ってきて教育の手伝いをしてくださいました。しかし、中学校、高校となるとほとんどゼロです。そこで、後まで残るのは教育ではないかということで、難民教育基金を設けまして、今お金集めを始めております。中高の子供たちを対象にしてスカラシップでもいい、子供たちが土地の学校にいくチャンスがあるとすれ

ばその土地の学校への援助もいいんじゃないでしょうか。そうすれば、土地の子供と難民の子供が一緒に勉強する機会もできる。

私は、もともとと日本と日本の学生、中高生もこういうものに加わっていただきたいんです。こういう難民教育基金をベースにした難民と子供、難民の学生と日本の子供、日本の学生との連帯感を作っていく機会を作りたいと思っています。私が、難民高等弁務官を辞めます前にいたしましたのは、さまざまな緊急対応能力の育成などありますけれども、最後に形として残しましたのはこの基金でございます。こういうものをつくることによつて連帯感を養っていきたいと考えているわけです。

今日は、私が名誉博士号を頂戴いたしました機会にこういうお話をすることによって、皆様にも「強いられた人間の移動の時代」の解決に向けて何とか一緒に力を合わせていただきたいという願いがあったために、お礼とお願いを兼ねた講演をさせていただきます。ありがとうございました。

〈文責〉細合正宏（アメリカ研究科教授）

*この記念講演会に先立ち、氏の功績を称え、同志社大学から名誉文化博士学位を贈呈しました。

講演会の全文は、『アメリカ研究』第三十八号（二〇〇二年三月発行予定）に収録いたします。