

3 難民帰還を考える「回過去の」「自発的帰還」の経緯から

●ふたつの合意

最近、アジアで相次いで二つ、「難民帰還」を考える上で象徴的な出来事が起こった。一つはカンボジア難民帰還に関する合意（一九九一年一〇月二三日）。そしてもう一つは、香港からのベトナム難民送還に関する英越合意（同年一〇月二九日）である。前者はカンボジア最高国民評議会（SNC）、タイ政府、UNHCRによる三者合意で、難民の「自発的意志」を尊重した帰還を謳っている。

●インドシナ難民の苦難

一方、後者は、難民の意志を「無視」した香港政府による強制送還である。同年一月この合意に基づいて実施された送還に際して、難民たちは衣服を脱ぐなどの手段で航空機への搭乗に抵抗したが、十数人の官憲に身体を拘束されてむりやり帰国させられている。危険の待つ本国へ強制的に帰還させることは「ノン・ルフールマン」の原則（四ページ参照）に反することは明らかであろう。こうしたやり方は、世界の難民の数を減らすことには到底つながらないと思われる。

一九七五年以降、戦乱が続くインドシナ（ベトナム、ラオス、カンボジア）から逃亡した人々の総数は、国連によれば二百万人を超えるという。彼らは、最終的な定住国を見つけるか、あるいは帰国できるまでの間、香港やタイといった第一次庇護国（難民が逃亡後最初に辿りつく国）の難民キャンプに収容される。しかし、難民流入があまりに大量かつ継続的であったため、東南アジアの国々は八〇年代初めから次第にインドシナ難民に対する門戸を狭め、海外の受け入れ国も、彼らの受け入れに二の足を踏むようになってきた。

第三国定住が難しくなったことで、第一次庇護国側も難民に対する同情的な政策を一変させた。つまり、流出国の国内にいる「逃亡予備軍」の人々に国外脱出を思いとどまらせるよう、キャンプ生活をかなり「不快」なものにするという「難民流出抑制策」を採用、庇護申請者の長期にわたる留置等を行っている。タイ政府は、国境を越えてきた多くのラオス人やカンボジア人の永久的受け入れ国になる意図は全くなく、到着難民を厳重な監視下におくことで、新たな難民流出を抑制しようとしている。こうしたキャンプは「ホールディング・センター」と呼ばれている。

● 「自発的帰国」とUNHCR

国連は「自発的帰国」こそが難民問題の最良の解決策だとしており、前述の、カンボジア難民帰還に関する三者合意でもこの点が強調されている。だが、難民の本国帰還を推進していくというUNHCRの現政策は比較的新しいものであって、一九八五年七月にサンレモで開催された「自発的帰国についての円卓会議」が直接の契機となっている。ただし、この会議は公式的なも

のではなく、各国の大臣、法律家、官僚、及び難民問題を専門とする国際機関の代表が個人的資格で出席した。ここで、難民問題の解決方法として本国帰還が強く提唱され、そのための国際協力をいかに進めるかが話し合われたのである。もちろん、難民の意志を無視して強制的に帰国させることはしないという基本的原則は、これまで通り遵守されるべきものとされているし、帰国に代わる解決策としての第三国定住も否定されたわけではない。

一九五一年に国際難民条約が起草された当時は、恒久的解決策のひとつとして自発的帰国が想定されていたものの、その選択は多分に難民個人の問題とされていた。UNHCRの難民帰還に対する態度は明確ではなかったのである。UNHCRは、その規程上、帰還問題に関与する法的権威を有するとされているが、五一年難民条約、六七年難民議定書には本国帰還や自発的帰国に関する言及はない。UNHCRは、難民自身が明確に帰国の意志を表明したときのみ、帰国を助ける行動をとるべきだとされていた。「本国帰還」に関するUNHCRの対応は極めて消極的だったのである。これには多分に冷戦の影響があった。冷戦下では、難民が、脱出してきた祖国に再び帰ることなど考えられなかったものであり、例えば朝鮮戦争時には、戦争捕虜や戦災避難民が彼らの意志に反して帰国させられることのないように最大限の努力が払われた。

●自発的帰国の実例

六〇年代最初の大規模な自発的難民帰還は、チュニジア、モロッコからのアルジェリア人の帰国である。このときは関係国と国際赤十字連盟が中心になって援助活動を展開し、UNHCRは

I 難民とはいかなる人たちか

限定的な役割にとどまった。

アフリカでの独立戦争は多くの難民を排出させたが、彼らの多くは近隣諸国へ收容され、また問題自体も必ずしも長期的なものではなかった。難民問題は「一時的現象」であり、流出を生み出した政治的危機が解決すれば帰国するものと見なされていた。当時のアフリカは難民問題について共通の認識と協力関係を維持しており、例えばアフリカ統一機構(OAU)の一九六九年条約は、各国政府や民間ボランティア団体、国際機関の支援によって難民の安全な帰国が図られるべきである、としていた。

難民の速やかな帰国が最も成功した例は、バングラデシュ独立戦争後、一九七一年におけるインドからの帰還民である。このときは、戦争終結後四カ月に満たぬうちに一千万人が帰国、インドの難民キャンプは閉鎖された。

●第一次庇護国への定住

しかし、七〇年代末にインドシナ、アフガニスタン、「アフリカの角」等で発生した大量難民化現象においては、大半の難民が第一次庇護国に長期間にわたる滞在を強いられた。そのため、UNHCRは一時的な救済・救護を越えて、何らかの「恒久的解決」を図らざるをえなくなり、「第一次庇護国定住計画」へとシフトしていった。「先進国での定住」に限界がみえてきたこともあって、第三世界の第一次庇護国で難民を「統合」することが急務とされたのである。UNHCRはそのために必要とされる膨大な資金を手当するとともに、計画の管理においても主要な役

割を果たすようになった。「開発援助」による難民流出国の状況改善も、難民問題解決策のひとつとして検討されたが、しかし自国の現状に絶望した人々の大量移動は止まず、有効な処方箋とはならなかった。

「第一次庇護国定住」の目的は、難民が地元住民と対等な立場で社会的、経済的生活を営める条件を確保することであった。具体的には、難民用の「農村定住地」の創出であり（第三世界では、難民は農民であり農業による定住こそ最良であると考えられた）、そこに基本的インフラストラクチャーを建設して難民を定着させることであった。ただし、この方法は主にアフリカで実行され、人口の稠密な東南アジアでは採用されなかった。

経済発展が遅れた第一次庇護国に難民を定住させるという戦略は、その実行の過程で、庇護国側の地域住民の福祉をも視野に入れざるを得ない。そのため、難民を受け入れる国自体の社会・経済基盤を強化するというアプローチが唱えられ、一九八四年には「第二回アフリカ難民への援助に関する国際会議」(ICARA II)が開かれた。しかしながら、ドナーである先進諸国の反応は鈍く、支持を引き出すまでには至らなかった。その背景には、第一次庇護国定住というアプローチには多大の費用がかかるにもかかわらず、実際のところ、難民定住に成功していないという共通の認識が先進国側に存在していたと思われる。

● 「帰国」戦略への転換

第一次庇護国定住に懐疑的なドナー側の意向を反映して、八〇年代に入ってからUNHCRは

I 難民とはいかなる人たちか

「自発的帰還」の促進に力点を置くようになる。難民をできるだけ自国に戻すという政策は、ドナーの資金負担を軽減するという目的を持つ一方、援助予算の削減自体が難民への一種の「圧力」となって、彼らの帰還を促す効果があると考えられた。自発的帰還の推進は「適正な解決策」であり、UNHCRによる組織的難民帰還計画は、第一次庇護国定住や第三国定住に比べより安上がりなうえ、期間を要せず、難民問題に「終止符」を打ちうるとみられたのである。従って、UNHCRは難民の数を減らすという目的のため、当事国政府との合意を通じて、政治的行動に直接踏み込んでいかねばならなくなった。UNHCR活動の「政治化」である。

UNHCRは、アフリカで最も活発に難民帰還を進めている。八〇年代には、多くの国々が、一方的に、あるいはUNHCRと協力して、難民を本国へ帰還させている（ジブチからのエチオピア人、エリトリア人、タンザニアからのブルンジ人、マラウイからのモザンビーク人、ソマリアからのエチオピア人等）。

●問題に満ちた帰国

帰国した難民が、祖国での「定着・統合」を図るにあたって直面する問題は多い。UNHCRには、帰還難民を保護し自国社会への社会経済的再統合を援助する権限もなければ、能力もない。帰国後の自国社会への再統合は、見知らぬ社会で定住するより容易であると思われがちだが、しかし、これはまだ経験的に検証されてはいないのである。

各難民が自国に自主的に戻る権利を持つべきことは当然である。しかし、自国社会への帰還難

民の再統合は、他国での新しい文化への適応と同じくらい、困難でありうる。例えば、難民でいた期間が長ければ長い程、帰国後の再統合が困難になる、という一般的事実が知られている。

問題なのは、自発的帰還促進政策が決定されるに際して、難民に必要な情報が提供されていないということである。タイの難民キャンプに収容されていたカンボジア難民のケースでも、和平協定調印や選挙の実施を知らされていない人が何人もいた（『朝日新聞』一九九一年九月二四日付）。帰還の決定がなされる前に、当の難民たち自身が祖国の状況に関して信頼できる情報を提供されていなければならず、そのための措置が必要であらう。

第二に、理想的には、難民は彼らの以前の家、村、土地へ帰還するべきであらう。しかしながら、例えばエチオピアでは帰還難民は「リロケーション・センター」や政府の「村落化計画」に取り込まれてしまい、そうした保証を与えることができなかった。カンボジアでは、ヘン・サムリン政権とポル・ポト派の争いを恐れ、帰還先として、元の土地よりも、タイとの国境地帯に近いバッタンバン等、西部四州を挙げる人が七割もいる（『朝日新聞』一九九一年一〇月二三日付）。帰還計画策定にあたっては、難民たちがなるべく元通りの生活に復帰できることを目標としなければならぬ。

第三に、難民は、難民キャンプでの長い滞在経験の結果、精神的健全さを損なう恐れがあるということである。キャンプでの生活は外界とのつながりをまったく絶たれている。彼らは、世界や、彼ら自身の人生からも疎外され、自己の生活管理すらできなくなつて、「幼児化」していく危険に曝されている。難民キャンプで数年を過ごしてからアメリカに渡つたインドシナ難民は、

他者への「依存意識」に深くおかされていたという。完全に他者に依存するかたちで相当期間をキャンプで過ごした難民は、帰国後の再統合に、より大きな困難を経験する可能性がある。タイのカンボジア難民は既に十数年、香港のベトナム難民でも数年のキャンプ生活を体験しており、この点からも帰国後の社会復帰が懸念される。

第四に、隣人との軋轢等を初め、帰還難民は様々な社会的・経済的問題を引き起こす可能性がある。迎え入れる側の人々にとって、帰還難民は「難民キャンプで『タダ』の食料を与えられてよい生活をしてきた運のいい人」であり、「今になって帰ってきた幸福な人々」(ウガンダの例)である。あるいはまた「裏切り者」とさえ見られるかもしれない。難民の帰還によって市場が混乱したり、田畑がさらに分割されたりして、ときには紛争の原因ともなる。自国社会と帰還難民の間に緊張状況が予想されるなかで帰還計画を推進すれば、難民に対するあからさまな敵意や、暴力行為を引き起こすかも知れないのである。

国際機関には、この種の問題の解決能力はない。「自発的帰還」をして難民のための主要な解決策とするならば、難民帰還に伴って生起する様々な諸問題に各側面から対応できるよう、あらかじめ準備しておく必要がある。そのためには、難民を受け入れるコミュニティがその受け入れ態勢を整えられるよう、地域社会に対する支援が第一に求められる。

●難民の意志の尊重

「帰国したくない人々」の処遇にも考慮が払われなくてはならない。カンボジア難民の場合、

UNHCRによると帰国を望まない難民は二―三割に上るといふ（『朝日新聞』一九九一年九月二四日付）。もしそうであるなら、帰還先での再定住のみならず、タイでの残留難民に対しても、援助が継続されるべきであろう。なぜなら、前述した通り帰還難民を待ち受けている問題は数多く、また、帰国することが最善の選択であるかどうか也未だ検証されてはいないからである。これに関してUNHCRは、大量の難民帰還を図る際は、難民各個人の意志を確認するのは極めて困難であり、ときには不可能でさえある、といっている。しかしながら、亡命先にとどまるか自国へ戻るかの選択権は、基本的に難民自身にあることを忘れてはいけない。

さらに、帰還計画が発動されると、UNHCRの助けを受けずに庇護国内に定住した人々の法的地位が脅かされる危険が考えられる。難民帰還について当事国間に合意が成立すると、難民の地位が停止されることから、庇護国の難民保護義務は消滅し負担から解放される。このことは、難民にとっては庇護国内での立場が危険に曝されることを意味する。

●おわりに

第二次大戦後の難民帰還に関して書かれた資料は極めて少ない。アフリカにおける難民の自発的帰国に際して各国政府、国際機関が実施した政策や措置についても、検証可能な刊行資料は殆どないといわれている。資料が残されていない背景には、難民問題に対する援助は人道主義に基づいて行われたのであり、モラルを重視して行われた援助は検証や評価の対象にすべきではない、という誤った考え方があると思われる。また、研究の発展にとって深刻な障害は、難民問題をめ

I 難民とはいかなる人たちか

ぐる多くの議論が、「人道機関」が作成した報告書等に無批判に依存している現実である。これらは未だ十分な根拠を有しておらず、独立したフィールド調査からの発見を待たねばならない状態である。従って、今後の研究においては、政策の基礎になっている考え方が適切なものであるかどうかを検証していくことが特に重要である。「難民問題」が危機的状況を迎えつつある現代は、また、難民の問題に関する学問的研究がより積極的な役割を果たすべきときでもある。

(小泉 康一)

