

# ウガンダにおける 難民保護の問題点

## 南部スーダン人難民の事例

金山夏子

### 1 問題の所在

難民受入れ国としてのウガンダの歴史は1950年頃から始まる。ケニアの‘マウマウ’やスーダンの‘アニャニャ’と呼ばれるゲリラ活動と、現ルワンダおよびコンゴ民主共和国での内戦が大量の難民を発生させ、その多くがウガンダへと流出した。2000年時点で自発的定住者が5万人、法律的に登録された難民は20万人に及ぶ。地理的關係と政治的状況からその91.5%が南部スーダン人であり、スーダンとの国境沿いに位置したウガンダ北西部三県（アジュマニ、モヨ、アルア）はウガンダ最大数の難民居住区を有する地域となっている。しかし、「難民受入れに寛容な国」という一般認識にも関わらず、実際は与えられるべき権利の恩恵を難民が受けられていないのが現状である。

ウガンダにおける難民保護の法的枠組みとしては、「国連難民条約」と「難民の地位に関する議定書」を基本とした国際法、アフリカ統一機構（OAU: Organization of African Unity）による「OAU難民条約」とウガンダ国内法の「難民取締法」

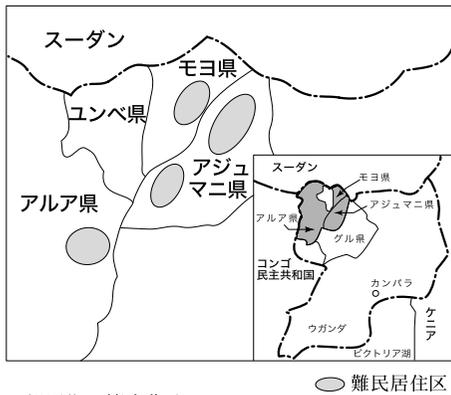
（CARA: Control of Alien Refugees Act）が主な柱となっている。しかしながら、これまでに難民が政府やゲリラから身体的危害を加えられる事件が相次いでおり、また飢餓のためスーダンへ帰国するといった問題もあり、ウガンダにおける難民保護の実情について疑問が投げかけられている。

紛争による潜在的難民を多く抱えたアフリカにおいて、難民保護の問題を明らかにすることは、今後、難民問題の改善と解決の糸口になるであろう。本稿においては、アジュマニ、モヨ、アルア三県に定住している南部スーダン人難民の具体例を取り上げて、ウガンダにおけるこの問題を法律や政策また政治的な視点から吟味したい。

### 2 国連およびOAU難民条約の限界

難民とは一体誰か。1951年の難民条約では「宗教、民族あるいは政治的な信念により差別や迫害を受け、また受ける恐れがあるため、国外に逃れ保護を求めなければならない人々」と定義づけられている。しかし、ロシア革命やナチスから逃れる人々を念頭において生まれた概念であることか

ウガンダ北部の難民居住区  
(各県において最も大きな居住区の位置)



(出所) 筆者作成。

ら、独立戦争や内戦で逃れてきた人々には、「難民の定義」は適用されにくい。今日においてもウガンダに定住している難民の95%以上は、国連難民条約の下では保護の対象とはなっていない<sup>†1</sup>。冷戦後に世界各地で勃発した内戦や地域紛争は、国内避難民も含め大量の難民を生み出し、国連難民条約の狭義性を改めて浮き彫りにしたが、1964年のOAU難民条約は、アフリカにおける難民認定の問題を大きく改善させた。同条約では、アフリカが抱えていた紛争の特徴と要因から「難民とは、外的な攻撃や支配により、また国家の一部もしくは全体の秩序が乱された場合に、国外への逃亡を余儀なくされた者」と定義づけられており、1950年代以降から今日までにかけてウガンダ北西部に流入した南部スーダン人も、国家の一部の秩序が乱されたために保護を求めにきた「難民」として初めて認められたのである。さらには、これまでの国連難民条約における難民認定の手段が政治的指導者や政府高官を主に対象とした「個人認定」

†1 難民の出身国は、スーダン (91.5%)、コンゴ (4.3%)、ルワンダ (3.77%)、その他にエチオピア、ブルンジとなっており、そのほとんどが内戦から逃れてきている (*The Monitor*, 12 June 2000)。

であったのに対し、OAU条約では初めて「集団認定」が認められ、個人における危険の度合いとは関係なく、難民を発生させた国家の政治的状況から判断することが可能となった。ウガンダは国家の状況が「危険」としてみなされる基準として「内戦・政治的対立・継続的暴力・社会的混乱」をも含めていることから、難民認定に対して比較的寛容な立場をとっている。

しかし、このOAU難民条約にも限界はあった。まず、国内避難民や経済難民、また自然災害や人権侵害で逃れた人々が対象とならないことである (Oloka-Onyango [1993: 435-460])。これらの難民は、アフリカにおいて日常的に発生しているにも関わらず法的枠組みがまだ完成していない。ウガンダにおいても北部の反政府ゲリラ活動 (LRA: Lord's Resistance Army) により、地元住民の80%にあたる40万人が国内避難民 (IDP: Internal Displaced People) として保護を求めているが、その法的・制度的体制がまだ確立されていないため、IDPキャンプでの避難民の生活は難民以上に厳しいのが現実である (Amnesty International [1999])。二点目に、植民地主義との抗争の中で締結されたアフリカ諸国の協力を呼びかけたOAU難民条約であったが、難民認定が容易になった反面、難民保護が受入れ国にとって財政的な重荷となったことが挙げられる。他国から受入れ国に対しての財政援助や物資援助の協力体制も確立されず、「アフリカの団結」は理想的なスローガンで終わっている。三点目に、難民の取り扱いに政治的な影響がみられることである。ウガンダ・スーダン両政府間の不信と緊張が高まった時期には、スーダン難民の誘拐や殺人、追放が相次ぎ、ウガンダ人としての市民権の取得も非常に困難となった。つまり、保護されるべき難民が母国と受入れ国の政治的対立の中で犠牲となっていたのである。以上、国連や



ウガンダ北部グル県バブ国内  
避難民キャンプ  
(2001年12月筆者撮影)

OAUの条約の不備を指摘したが、ウガンダの国内法の下ではどうであろうか。

### 3 ウガンダ国内法による難民保護

これまでに制定されたウガンダ難民法は、普遍的な定義を確立するというよりも、むしろ眼前の問題を処理する手段として用いられた経過からアド・ホックな性格を帯びている。「1955年スーダン難民法」に続き1959年から流入したルワンダ難民に対応するため「1960年外国人難民法」が制定され、64年に制定された前述のCARAが今日において最も重要な難民法となっている。しかし、CARAの定義によると「難民とは59年11月1日以降にウガンダに入国したルワンダに居住するバッチ族のアフリカ人、59年7月10日以降に入国した旧ベルギー領コンゴからの外国人、そして60年12月20日以降に入国したスーダンからの外国人」とされ、入国時期、エスニシティや出身国を要件としたことでCARAは非常に制限された難民法となった。つまり、ウガンダ政府は難民問題を一時的な問題としてとらえ、難民が流入してきたその都度に即席の対応策として「難民」の位置づけを行ってきたのである。

では、実務的にはどのような政策やシステムが構築されていたのであろうか。独立以降、難民間

題を扱う省庁は歴代政府の意向に沿って変化してきた。コミュニティー開発省から防衛・内務省を経て、1986年に政権を執った現ムセヴェニ政府が地方政府省へと移行させ、さらに98年には総理府(OPM: Office of Prime Minister)内の災害準備・難民局の管轄となった。現在、同局のもとで、主に行政的役割を行う難民認定委員会(REC: Refugee Eligibility Committee)と現地で難民キャンプの管轄を直接行う難民管理室(Refugee Desk)が活動している。

ウガンダ歴代政府の難民政策には非常に問題点が多い。第一次・第二次オボテ政権(1962~71年; 80~85年)はルワンダからの難民を政治的理由から敵視し、教育や雇用からの排除や身分証明保持の義務付けを行い強制帰還の命令も出している<sup>†2</sup>。アミン政権(71~79年)の下では、ウガンダ北西部出身のアミンと南部スーダン人とのエスニシティが非常に近いことから、スーダン人のウガンダでの定住を奨励し、軍幹部に多数のスーダン人を登用した。アミンが失脚した後、これらスーダン人と北西部のウガンダ人が虐殺の対象となった。現在のムセヴェニ政権も難民については同様の問題を抱えている。ムセヴェニがウガンダ西部でオボテ政権に対し反政府ゲリラ活動を行っていた時期、それまでにオボテから迫害を受けてきたルワンダ人難民の多くもゲリラ活動に協力した。ムセヴェニは政権奪取後、元ルワンダ人難民に対しウガンダ市民同様の権利を与え軍の高職にも就かせたが、地元住民の間に不満が募り、またムセヴェ

†2 ウガンダ西部に居住しているルワンダ人はバニャルワンダと呼ばれる。彼らの多くはカトリック教徒であり、カトリックが多数を占める民主党(DP: Democratic Party)を支持していると考えられたため、プロテスタントが中心のウガンダ人民会議(UPC: Uganda People's Congress)のオボテに敵視された(Nabuguzi [1997: 73])。

二政権内のルワンダ人が、他の政党から「ウガンダの政治に干渉する外国人」と非難されたため (Prunier [1995: 69]), ムセヴェニはやがて権力中枢から次第にルワンダ人を遠ざけていった<sup>†3</sup>。

このように、ウガンダ政府のこれまでの難民政策は、人道的というよりもむしろ難民を「弱体化させるべき政治的脅威」か「利用すべき近縁の仲間」とみなし、権力抗争の中で利用し続けてきた。そのような状況で中立的また人道的な難民保護の法的小よび制度的向上が期待できるはずはなく、その結果、アジュマニ県や、モヨ県においてはRECによる難民認定の方針さえ確立されていない。難民の身なりや健康状態を判断基準とし、認定する側の独断で決定されるため、本来保護されるべき人々が難民として認められていないのが現状である。

#### 4 保障されるべき難民の権利

これまでに、難民とウガンダ政府の関係について述べてきたが、実際に難民がどのような権利を得て、もしくは得られていないのかを次に見ていきたい。

難民の権利を市民の権利としてではなく、人間の権利としてみるのであれば、ウガンダ政府が批准国となっている世界人権宣言、市民的小よび政治的権利に関する国際規約 (International Covenant on Civil and Political Rights)、経済的、社会的および

文化的権利に関する国際規約 (International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)、バンジュール憲章 (The African Charter of Human and People's Rights) に照らしても、受入れ国として難民の「生きる権利、身の安全、移動の自由、教育と雇用の権利」は保障しなければならない。

身の安全に関しては、母国の軍部や諜報機関からの攻撃、受入れ国のゲリラや地元住民、受入れ国政府の脅威から難民は保護されるべきである。しかし、アジュマニ、モヨ、アルア県において、過去にスーダン政府からの爆撃やウガンダ国内のゲリラ軍による援助物資を狙った襲撃があり、多くの難民が殺されている。

国連難民条約26条は、難民の移動の自由を保障しているが、ウガンダ国内法のCARAが厳しい制限を強いているため、ウガンダにおいては難民が移動するには政府機関の許可が必要であり、違反した場合には逮捕、拘留、罰金といった処罰を受けることになっている。本来、同規定を遵守すべきUNHCRでさえも、国内法であるCARAに協調しウガンダ政府の方針に従って居住区外の移動の自由を規制している。しかし、移動の自由が制限されているなかでどのようにして土地を持ち、教育を受け、働くことができるのであろうか。政府によって分配される土地は農作には向かず、慢性的な食糧不足のなかで食料と交換に子供を結婚させる家族もある。2000年には緒方前難民高等弁務官の訪問前日に、食糧を求める1000人規模のデモ

<sup>†3</sup> ウガンダ領土内に定住しているルワンダ系住民は、植民地政府によって国境線が引かれた時点でルワンダとの繋がりを切り、バニャルワンダ系ウガンダ人として同化したグループと、1920年代頃から移民として流入してきたグループ (主にフツ系ルワンダ人)、50年代以降にルワンダ内の政治的混乱から逃れてきた難民グループ (主にツチ系ルワンダ人) に分けられる (Rufunda-Barongo [1997: 120-121])。

このうち三つ目のグループの2世代目がムセヴェニのNRA (National Resistance Army) に参加した。NRAに加わることでオボテからの攻撃より守られることと、ムセヴェニの出身であるバニャンコーレ・バヒマと呼ばれるエスニックグループとルワンダ人ツチの間には婚姻等を通じての深い関係が出来上がっていたことが、参加の動機とされる (Prunier [1995: 68])。

がアジュマニの UNHCR 事務所周辺で起きた。

教育についても同様の問題が見受けられる。UNHCR の「難民の子供に関するガイドライン」では教育の権利が保障されているが、OAU 難民条約と CARA は教育について触れていない。ウガンダ政府は「総初等教育政策」(UPE: Universal Primary Education) を打ち出し、各家庭 4 名までの子供が無料で初等教育を受けることができるが、難民の子供については適用されず、また、難民居住区の住民は学校を建設するための財政を負担しなければならぬ。UNHCR や NGO が物質的また経済的な教育援助を行ってはいるが、非常に限られた活動である。

労働の権利に関しても、CARA は雇用を保障している一方で居住区外での労働を禁じており、地方に集中している難民キャンプ周辺での雇用は皆無に等しく、移動が制限されている難民が経済活動を始めることも現実には不可能に近い。

## 5 解決策はあるのか

長引く内戦で母国を追われウガンダへ保護を求めに来ても、最低限の権利さえも保障されない状況が今日まで続いている。この難民問題に改善の余地や解決策はあるのか。一般的な対策として、自発的帰還、受入れ国への統合、第三国への再定住という方法があるが、スーダン南部の政治状況から判断して難民の帰還はまだ難しく、第三国への再定住は西側諸国の NGO により行われているものの、その数は非常に限られている。したがって、現時点では受入れ国への統合が最も現実的と考えられる。そのためにはまず、国際法で定められた難民の権利をウガンダ政府が保障し、地元の

経済活動への参加、教育や医療・社会サービスへのアクセスを可能にすることが必要であろう。しかし、ウガンダを含め、自国内においてさえ貧困問題を抱えた発展途上国が受入れ国となった場合には財政面が最大の障害であることから、UNHCR や NGO の協力は不可欠である。政府は、それらの機関がスムーズに活動できるよう治安や安全を保障するのみならず、法律や政策の面で難民保護の環境を整えていくことが事態を改善する第一歩である。また、母国の混乱から逃れてきた難民を国内政治や外交の手段として利用するのではなく、保護すべき対象とみなす中立性が至急に要求されているのである。

### 〔参考文献〕

- Amnesty International, Uganda[1999] "Breaking the Circle: Protecting Human Rights in the Northern War Zone," AI Index: AFR 59/01/99 Distr: SC/CC/PG/PO/CO/GR.
- Nabuguzi, Peter[1997] "Refugees and Politics in Uganda," In Ginyera-Pinyewa ed., *Uganda and the Problem of Refugees*, Kampala: Makerere University Press. pp.53-78.
- Oloka-Onyango, Joe[1993] "Human Rights, the OAU Convention and the Refugee Crisis: Forty Years After Geneva," *International Journal of Refugee Law* 3, pp.435-460.
- Prunier, Gerard[1995] *The Rwanda Crisis 1959-1994: History of a Genocide*, Kampala : Fountain Publishers.
- Rufunda-Barongo, Yolamu[1997] "Problems of Integrating Banyarwanda Refugees among Local Communities in Uganda," In Ginyera-Pinyewa ed., *Uganda and the Problem of Refugees*. pp.117-142.

(かねやま・なつこ / マケレレ大学大学院)