いま何が問われているのか

人道援助と世界

国連難民高等弁務官
（「21世紀の日本」委員会委員）緒方　貞子

東京生まれ。聖心女子大卒。米ジョージタウン大で国際関係論の修士号、カリフォルニア大で博士号取得。国際基督教大で外交史などを講じた後、1976年から79年まで国連日本政府代表部公使を務めた。前上智大外国語学部長。今年11月、難民高等弁務官に再任された。任期は98年末まで。朝日新聞フォーラム「21世紀の日本」委員会委員。66歳。

▽人道援助の対象は、国境を越えた難民から、国内避難民へと広がりつつある。
▽難民、国内避難民の問題には、政治的な解決が重要である。
▽日本は、国際的な政治解決に指導力を発揮すべきだ。

秩序崩れ国内避難民も急増

国連総会で再任が決まり、これで仕事に本腰をいれられるなという感じがしている。いま世界は曲がり角にさしかかり、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）も仕事が増え岐路にたっている。アフリカ、旧ユーゴスラビアなどで大きな事業をかかえているので、めどをつけ、難民問題の中心的な機関である高等弁務官事務所をしっかり固めたい。

岐路といったが、冷戦時代には、国を出てきた難民に保護と援助を与えるのが任務だった。「難民の地位に関する条約」などをみても、「難民」とは国境を越えて出てきた人であり、国境を越えるまではその本国が責任を持つ。私には、そこに介入する権限は与えられていない。

ところが国際情勢が変わり難民を出す国の責任が問われ、難民の数が増えたため、その予防策を国際社会が求めるようになった。

難民予防のため、私どもの活動が期待されたのがクルド難民だ。高等弁務官に就任後、最初の大きな問題だった。

イラクの少数民族のクルドは湾岸戦争のあと、サダム・フセイン政権が弱っているとみてほう起し、それに対して弾圧が行われた。この結果、約百二十万人が国境を開いたイランに逃れた。これは従来の難民であり、伝統的な方法で保護できた。

一方、トルコへ逃れようとした人たちは政治的な理由などでトルコ側に入れず、国内避難民となった。

民間募金の約7割は日本

ソマリアの紛争、タジキスタンの内戦でも両国に入って、放置しておけば難民になる国内避難民について、かなり積極的に動いた。

国内避難民は世界中で大幅に増えており、二千万とも二千五百万人ともいわれる。この人たちに対する国連、国際機関、国際社会の責任が問われている。

なかでも高等弁務官事務所が国内避難民に対する責任を担うべきだという声が非常に強い。

しかし、私たちの事務所がこれを全部こなすのは、能力的に無理だ。というのはいま一千九百万人の難民の保護と救済に加え、難民を自分の国の安定した社会にもどす第一歩としての仕事もあるからだ。例えばカンボジア難民を帰還させ、そこで生活できる基盤を整えるため家を建てる資材や食糧を与える、などだ。

さらに、ある国の独裁政権が人権を侵害し、国民が勘弁して難民が生まれそうな状況があっても、そこに国際的に介入していくのは非常に難しい。解決の方法はその独裁政権を抑える以外にはないからだ。

旧ユーゴスラビアには、難民をめぐるすべての複雑な状況が集約されている。私たちが支援している人は四百二十万人。旧ユーゴスラビア連邦が解体してできた共和国間で移動した難民が百二十万人以上、ボスニア・ヘルツェゴビナ内で国内避難民となった二百八十万人など。このほか、ボスニアでは国内避難民とはいえなくても、首都サラエボのように包囲され生活できなくなっている人がおり、空輸などで援助している。

高等弁務官事務所の予算は、私が高等弁務官になる前は年間五、六億〝。これがクルド問題が起きた九一年には八億〝以上になった。昨年は十一億〝、今年は十三億〝、来年も十一億〝を組まねばならないだろう。これだけのお金を集めるのは、世界景気が悪いせいもあって本当に大変だ。

資金は相当強引にお願いするほかない。九五％が任意拠出であり、主要な拠出国は米、日本、北欧、欧州連合（EU）などだ。

このたび英文で「難民白書」を初出版したが、その費用は難民救済民間基金（平岩外四委員長）に頼ったもので、日本の民間の方の力添えがあり、実現できた。日本は支援のすそ野が広く、高等弁務官事務所のための全世界の民間募金のうち七割前後を占めている。これはありがたい。

仕事は増える一方であり、適正規模を守りながら、どう効果的に対応できるかが課題だ。

各国と提携し緊急援助体制

ひとつの方法は緊急援助体制をつくること。昨年から緊急援助チームを五つ編成した。援助に出掛ける車、通信機器などを手元に準備し、食糧を送ってくれる世界食糧計画（WFP）などと提携関係を築くことにより、一定の効果を上げている。アメリカの保健省はヘルスワーカーを必要に応じ派遣してくれることになっている。日本とも可能な分野で提携関係をつくりたい。

また、各国には緊急援助のノウハウを持っていて出動してもらえる人がいる。日本も国連平和維持活動（PKO）協力法で、平和維持活動と人道的な国際救援活動に効果的に協力することを定めている。人道的な緊急事態に出せる人間の組織化をぜひお願いしたい。

一、二人のボランティアでは間に合わない。デンマークとノルウェーに難民委員会という民間機関がある。政府の支援もあり、そのネットワークで緊急事態には百人ほど派遣してくれることになっている。私のニ期目の任期中には、日本から、ぜひこのような人に出てもらえるような組織の実現を図りたい。

さらに事業能力のある非政府組織（NGO）との協力関係を強化し、各国の活躍してもらえるグループを発掘、強化、育成したい。結局、当事国の人たちに面倒みてもらわなければ難民問題は解決しないからだ。

高等弁務官事務所は長い間、難民保護をしてきたのでそのための経験を積んだ職員は多い。しかし、現在は厳密な法律だけでなく政治的感覚、交渉能力などが必要だ。大きな難民救援事業では行政能力も求められ、情報の近代化、コンピューター化も進めねばならない。

世界秩序が変わっていく無秩序な過程にあって、軍事介入に国際社会は非常に慎重だ。どの国も今は国内が大変なので、国際的な問題で一肌脱いでくれることが少なくなっている。先進国の最大の関心事も国内政治になっている。これは冷戦が終わり、外に大きな敵がいないから当然のことではある。

といって、人道的な危機は見過ごせない。このため、難民を生む情勢の政治解決に至らぬまま人道援助だけは続けさせられていく可能性がある。これは恐ろしいことでもある。人道援助をいくら続けても、政治解決には至らない。

難民問題のためには早期の政治的解決が重要だ。その意味で世界の政治家に対する期待は非常に大きい。何もできなければ、国際社会の対応は、いつまでも人道援助を続けるだけだ。

国連平和維持活動（PKO）、国連平和維持軍（PKF）も、結局は政治解決をもたらすための手段である。強力な政治解決の能力をどう作り上げていくかが、いま強く問われている。政治の空白を埋めるのは私たちにはできない。

冷戦下のような大きな敵はいなくても、小さな不安定、国内紛争は限りなくある。それに効果的に対応するには国際的な信用と能力ある政治家が国連に働き掛け、国連を支援、あるいは独自に動いてくれることが必要だ。そうでないと、政治的不安定は改善されない。中東和平でのノルウェーの外務大臣の動きはうらしかった。あのような形でいってほしい。

政治解決へ日本も指導力を

活動への参加若者に期待

日本にも国際的な政治解決が必要とされる場面で、リーダーシップを発揮してほしいと思う。そのためには、日本の指導者がボスニアなどの紛争地域の現場をもっと見てほしい。

日本の若者に知ってほしいのは、日本はあまりに結構な国であり、島国でもあるということ。外国に接する機会は少ないし、観光旅行で接する先進国と違う世界がいま広がっている。政治家が積極的に動いてほしいといったが、それを可能にする土壌は若者、国民、マスコミがつくるものだ。その意識が土台になる。

若者には、いろんな形で私たちの活動に入ってきてほしい。ジュニア・プロフェッショナル・オフィサーとして日本政府が若者を国際機関に派遣しているが、非常に優秀な人が毎年五、六人入ってくる。そういう経験の広がりが大切。その人たちを通して、世論が喚起されることが望ましい。これからは何といっても人です。

インタビュー・構成
二村　克彦（シュネーブ）