

コスタリカと難民 —米州の国際人口移動の緩衝地帯として

青木 元

はじめに

コスタリカは、両大洋に面し、北中米と南米の結節点に位置するという地政学的特徴から、その歴史において多様な国際人口移動を経験してきた。近年は、主にニカラグアからの経済移民の受け入れ国としての性格を強めているが¹、同国はこれまでに数万人規模の難民を保護してきた、米州でも有数の難民受け入れ国でもある。今般のラテンアメリカ諸国の情勢悪化を受け、同国はまさに現在、複数の難民問題の渦中にある。

そこで、本稿では1970年代後半から現在にかけての約40年間を、コスタリカが大規模な難民の流入を経験した3つの時期に分け、その時代背景と実施された様々な取り組みを振り返る。実際にはその他の時期にも、革命後のキューバや軍事政権下のチリから逃れてきた人々、1998年に中米を直撃したハリケーンミッチの被災者²、近年のキューバ人やアフリカ系の通過移民³など、難民またはそれに近い人々を受け入れてきた。しかし、コスタリカの現行の移民・難民政策の主要な理念は、以下で取り上げる3つの時期に形成もしくは体现されている部分が大きいと思われることから、本稿では特にそれらの時期に焦点を絞りたい。

第一期 中米紛争期

第一期は、中米紛争が激化した1970年代及び80年代である。この時代、中米諸国では反米左派勢力が台頭し、当時の独裁政権との衝突や、その後の体制変化にともなう情勢悪化を受け、多くの人々が国外に避難した。ニカラグアでは、1979年の革命前後に国外への避難者が急増し、隣国コスタリカにおけるニカラグア人難民の数は一時期46,000人近くに上った⁴。80年代以降には、同様にエルサルバドルでも当時の政府と左派ゲリラ勢力との対立激化により、一部の人々がコスタリカに避難した。80年代半ばには、コスタリカにおけるエルサルバドル人難民の数は6,000人を超え⁵、その他のエルサルバドルからの避難者を含めると、80年代前半にその数は約18,000人に達していた⁶。

同時代の中米諸国からの難民流入を受け、コスタリカでは様々な環境整備が図られた。まず、1977年8月には人権保護を掲げる複数の国際条約への加盟を承認する第6079法が施行された。同法に基づき、翌1978年3月には「難民条約（1951年）」及び「難民の地位に関する議定書（1967年）」が批准され、同年にUNHCRのコスタリカ事務所も開設された。1983年8月には移民局内に難民担当部署が設置され、さらに1984年の「難民に関するカルタヘナ宣言」の採択にコスタリカも加わり、1986年8月には国際法・条約が強く反映された旧コスタリカ移民法⁷が採択された。同時代には国内各地で難民保護施設が開設され、コスタリカ国民の間でも難民の人権に対する意識が高まるなど、コスタリカは難民受け入れ国として飛躍的な変化を遂げた。また、当時の難民が形成した共同体が、その後の経済移民の受け皿となるなど、今日のコスタリカの人口動態にも影響を及ぼしている。

第二期 2000年代前後のコロンビア情勢の悪化

第二期は、コロンビア人難民が増加した1990年代後半から2000年代にかけてである。当時のコロンビアでは政府軍、反政府ゲリラ、民兵組織などの間での抗争により暴力が蔓延し、同時期に国内経済も停滞していたことも手伝い、国外への数百万人規模の人口流出がみられた。その一部は移住先で難民認定を受け、2008年時点でUNHCRが確認した国別のコロンビア人難民の数は、その数が大きい順に米国（23,599人）、エクアドル（11,556人）、カナダ（9,978人）、コスタリカ（9,699人）となっており⁸、人口では米国の50分の1程度に過ぎない小国コスタリカが、コロンビア人難民の受け入れに関してはその半数近くにまで達していたことは注目に値する。その結果、コスタリカでは一時期、難民の9割近くをコロンビア人が占め、それに合わせて以下のような法制度の整備が進んだ。まず2000年4月には、難民認定者に自動的に国内就労許可が付与される制度が導入された。2010年3月施行の現行のコスタリカ移民法（8764法）には、同国社会及びその発展への移民及び難民

の統合の必要性が明記された。同法に基づき 2011 年 11 月には難民に関する規則が制定され、例えば当局による難民認定に要する時間が規定（3 か月）を超えた場合に、審査中の人々にも一時就労許可が下りるようになった。また認定後の身分証に「難民」に換わり「特別滞在者」または「一時定住者」と記載されることにより、プライバシー保護や差別防止が配慮されるようになった。さらに難民認定時に一親等内にコスタリカ市民権保持者がいる場合、または認定から 3 年後に、永住権取得が可能になった⁹。この時代に設けられた法制度の多くが、今日の難民にも適用されている。

近年はコロンビアの治安改善と経済発展が急速に進んでいるものの、コスタリカにおけるコロンビア人の難民申請者数は依然として年間 500 人を超えている。

第三期 近年のラテンアメリカ諸国の情勢悪化

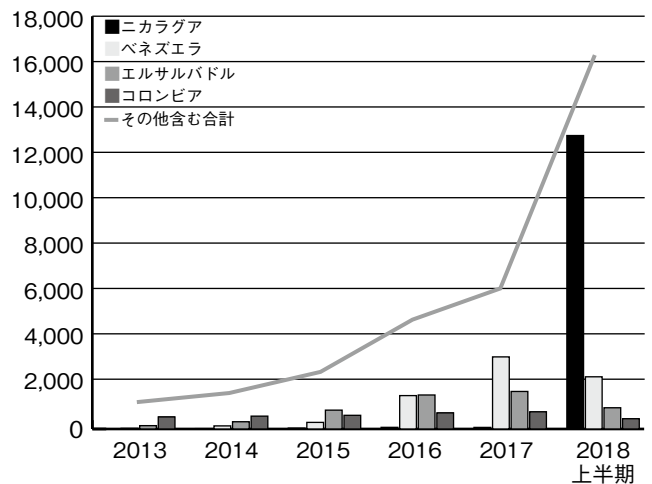
第三期は 2010 年代以降である。現在、コスタリカには主に 3 つの難民の流れが向かっている（図 1）。

図 1：近年のコスタリカへの主な難民の流れ



1 つめは、混乱極まるベネズエラからで、その難民申請者数は 2015 年から 17 年にかけて 10 倍以上に増加した（図 2）。同事態を受け、大半の中米諸国では近年、ベネズエラ人の入国の際に証印入り又は領事ビザ取得を義務化した。コスタリカも同様の対応を検討中としているものの、2018 年 8 月時点では観光ビザでの入国を許可し続けている。2018 年 6 月には IOM 及び UNHCR の支援を受け、コスタリカ在住のベネズエラ人を対象とした電話での生活相談や、融資や医療サービスなどを受けられる特別支援が開始された¹⁰。

図 2：近年のコスタリカにおける難民申請者数の推移（主要国籍別）



出典：コスタリカ移民局提供資料を基に執筆者作成

2 つめは、エルサルバドルからである。同国では 1992 年の内戦終了後も、国内での経済的・社会的機会の欠如や、ギャング組織の拡大による治安悪化が人口流出に拍車をかけてきた。近年その傾向が顕著になっており、コスタリカでは 2017 年にエルサルバドル人の難民申請者数が 1,500 人を超え、わずか 4 年間に 10 倍以上に増加した。エルサルバドル人難民は、近い将来に米州広域の問題となる可能性がある。2018 年 1 月、米国トランプ大統領が、同国における一時保護資格（TPS）対象の最大集団であるエルサルバドル人（約 190,000 人）の資格失効を発表した。これにより、同資格保有者は他の滞在資格を取得しない限り、猶予期間が終了する 2019 年 9 月に国外退去となる。しかし、エルサルバドルでは彼らの帰還に向けた環境整備が進んでおらず、IOM も同国のみでの対応の限界を訴え、コスタリカやパナマに一部帰還者の受け入れを求めている。

前述の 2 ケ国からの流れが、近年のコスタリカでの難民申請者の 9 割以上を占めていたが、2018 年に 3 つめの流れが生じた。同年 4 月以降、ニカラグアでオルテガ政権の社会保障制度改革への若年層の反発を発端に反政府運動が拡大し、情勢悪化に身の危険を覚えた人々による国外避難が確認されている。コスタリカでもニカラグア人による難民申請が急増し、6 月末時点で 17,000 人を超えた（写真 1）。これまでのところ、コスタリカ移民局は、申請者の約 8 割はニカラグアでの混乱発生以前からの定住者で、今般の混乱に乗じて滞在資格取得を試みている人々であるとの見解を維持している。それでもコスタリカ政府は 6 月に、官民の様々な機関との連携を通じ



写真1 コスタリカ移民局前に伸びる申請者の列 (2018年7月)
(写真はいずれも執筆者撮影)

て同問題に対応していく方針を発表し、その一環として駐ニカラグア外交団とその家族を対象とした特別ビザの発給を開始した。7月には国内の保護施設で受け入れが始まり、移民局でも国際機関からの支援により受付窓口の増設や一部手続きの電話対応などが実施された。

他方、難民申請者の急増は、「無数のニカラグア人による無秩序な流入」を一部市民に印象付け、彼らの警戒感を増幅させた。その結果、8月18日、首都サンホセ中心街でニカラグア人排斥を訴える一部の集団と地元警察との間で小規模な衝突が発生し、44名が逮捕される事件が発生した(写真2)。これを受け、



写真2 反ニカラグア人デモにおいて44人が逮捕されたことを報じる地元紙 (2018年8月19日付ディアリオ・エクストラ紙)
(2018年8月 執筆者撮影)

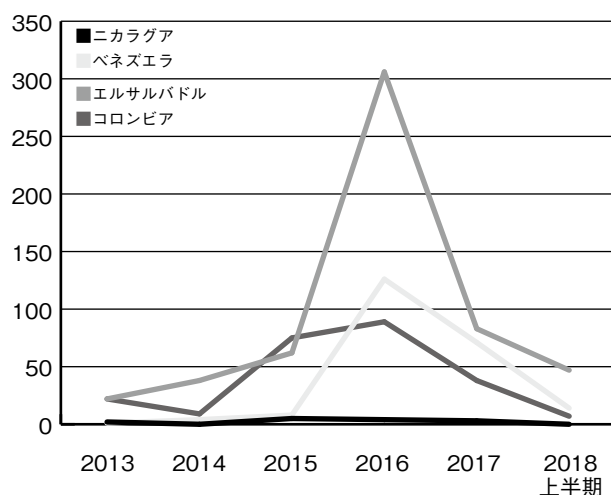
国内では即座に様々なりアクションがあった。19日にはカルロス・アルバラード大統領が国営放送を通

じて沈静化を訴え、その後に元大統領7名による移民差別を非難する共同声明が発表された。市民も立ち上がり、25日には同じく首都中心街で移民差別に抗議するカウンターデモが実施されたほか、主要メディアやスポーツ団体などからも移民差別に対する批判が展開された。

おわりに

ここまで駆け足でコスタリカの難民受け入れの歴史を振り返ってきた。本稿では、あくまでもこれまでの難民向けの法制度や支援の一部を示したに過ぎず、その実際の効果や、コスタリカの近年の難民認定率が決して高いこと(図3)などへの詳細な

図3: 2013-2018年コスタリカにおける難民認定件数の推移 (主要国籍別)



分析には至っていない。しかし、この40年間のコスタリカ国内の難民を巡る動きを概観することで、同国が時代毎に異なる背景を持つ難民を柔軟に受け入れてきた結果、人口移動が米国に集中しがちな米州において、一種の緩衝地帯として機能してきたことが確認できたと思われる。コスタリカの最大の特徴の1つは、人道主義を重視する一連の移民・難民政策が、時の政権のスタンス、「保守かりベラルか」によらず、国の伝統としてほぼ一貫性を保ってきたことである¹¹。今般のニカラグア人排斥デモ後も、国内ではそれに同調するような機運は高まっておらず、国会内の右派政党からも政府への批判の声が上がったが、危機意識の欠如への指摘にとどまり、移民排斥をにおわすような極端な主張は確認されていない。この寛容さは、コスタリカの平和国家としての国際的評価を高めてきた一方、緊急時用の資金や人材を

不法移民対策にも向けざるをえなくさせるなど、時に諸刃の剣としても機能してきた面は否めない。それでも、国民による国外からの移住者に対する理解の深化をもたらしてきたことは、同国が長年築き上げてきた世界に誇れる遺産といえるだろう。

その一方で、現在のコスタリカは必ずしも理想主義にのみ固執しているわけではない。近年の大規模化及び不規則化する人口移動問題に対する小国の限界を見極めつつ、現実主義をとりいれながら周辺国との協力を模索している。その一例が、コスタリカがパナマ及びコロンビアと域内の安全保障問題における連携を推進している「南部三角地帯」である。同枠組みにおいてはこれまでに、麻薬取引等の組織犯罪対策が重要課題として扱われ、人口移動問題は優先事項とはなっていない。しかし、今般のベネズエラ人難民問題が一層深刻化した場合には、この新たなプラットフォームによる対応が図られるかもしれない。実際にベネズエラ人難民対策に関しては、既にコスタリカ・パナマ間の連携が確認されている。また今般のニカラグア人難民問題においては、コスタリカは中米統合機構（SICA）加盟国に向けて積極的な協力を呼びかけている。域内の自由な人の移動を目標の一つに掲げる同機構が、同問題を通じて結束することができるかが、今後の中米統合の在り方にも大きく影響していくだろう。前述のいずれの地域協力の枠組みにおいても、コスタリカがキーストーンとなっていることを強調しつつ、今後も多様な人口移動問題が発生しうる米州において同国がどのような役割を果たしていくのか、その動向を注視していきたい。

（本稿は著者の個人的な見解であり、外務省及び在コスタリカ日本国大使館の見解を代表するものではない。）

（あおき げん 在コスタリカ日本国大使館専門調査員）

国との協力による空路移送を実現したが、合意形成に困難をともなうなど、移民問題に対する各国の立場の違いが鮮明になった事例でもある。

- 4 Acuña González,Guillermo.Olivares Ferreto,Edith. “La Población Migrante Nicaragüense en Costa Rica: Realidades y Respuestas” 2000.
- 5 Alejo, Anna M.. “Central American refugees in Costa Rica” 1990.
- 6 Odio Benito,Marta. “EL REFUGIADO CENTROAMERICANO EN COSTA RICA” 1987.
- 7 コスタリカ移民法は、その後2006年と2010年に改正法が施行された。
- 8 IOM Colombia. “Perfil Migratorio de Colombia” 2010.
- 9 UNHCR. “Personas refugiadas hoy en Costa Rica: sus voces, retos y oportunidades.2012.
- 10 同サービスは、IOM及びUNHCRからの資金援助により、ベネズエラ人の流入がみられる国々で導入されている。
- 11 一例として、1999年の約15万人の不法移民に対する特別合法化措置は、中道右派のキリスト教社会統一党（PUSC）政権時代に実施された。

- 1 コスタリカ移民局によると、2016年の国内在住ニカラグア人は約329,000人だが、その他に数十万人の不法滞在者がいるとされている。
- 2 1998年10～11月に発生。中米広域に被害をもたらし、10万人以上の被災者がコスタリカに避難した。
- 3 2015年から2016年にかけて、南米から陸路で米国を目指す数千規模のキューバ人及びハイチ人含むアフリカ系の移民がコスタリカに滞留した。キューバ人に関しては最終的に周辺