

# コロンビアにおけるベネズエラ移民 —より包摂的な世界に向けた挑戦

金子 夏枝

世界最大規模と言われるシリアの人道危機で世界に散ったシリア難民が660万人。その数に迫る勢いで、今日までに560万人以上のベネズエラ人が、政情不安と社会経済の混乱から逃れるため、国外に流出している。本稿では、これらベネズエラ移民のうち、最多の170万人以上<sup>1</sup>が身を寄せる隣国コロンビアで、コロンビア政府がどのようにベネズエラ移民問題に取り組んできたかに焦点を当てる。

## 背景

ベネズエラとコロンビア間における移民の潮流は、2010年頃までは専ら、国内に激しい武力紛争を抱えたコロンビア側から、石油産業での労働力を必要とするベネズエラ側へと流れていた。逆に、ベネズエラからコロンビアに向けての移民の増加は、ベネズエラのチャベス政権による資源国有化や企業、農地の接収が激しくなった1998年～2013年頃の、企業家や専門職の人々の緩やかな流れと、2015年以降の、マドゥーロ政権における政情不安と人々の生活の困窮による、低所得者層の大量で急激な流れの2つに分けることができる。本稿では後者の流れに特化してコロンビア政府の取り組みに注目することとしたい。

## コロンビア政府の取り組み

隣国からの移民が短期間に何十万という単位で増え続けるという未曾有の危機は、移民庁が創設されたのが2012年と比較的最近なことからも明白なように、移民政策に経験の浅かったコロンビア政府のガバナビリティに多様かつ大きな挑戦を投げかけた。着の身着のまま生活苦から逃れてきた人々が、辺境地のみならず都市部でも即興で日々の生活をやりくりすることを強いられる中、あらゆる公衆衛生上の問題が生じ、移民に対応する医療機関、国庫の負担も急増した。また、合法的に就労することが不可能な人々が、日々の生活の糧を稼ぐために労働市場になだれ込む事態は、時がたつにつれて労働市場の歪みを拡大し、コロンビア人の就労を不利にし、各種

事業のインフォーマル化を進行させ、同時にベネズエラ移民の搾取や、ひいては移民排斥の心理を増長した。加えて、民族解放軍(ELN)等の反政府武装組織や麻薬犯罪組織が、抜け道から入国する不法移民の不安定な立場に付け入り、移民を犯罪の手足として利用したり、人身売買や搾取を行う例も散見され、治安上の課題も露呈した。

これら問題に急遽対応するため、コロンビア政府は2017年7月25日付法令第5797号にて、ベネズエラ移民に対する「特別滞在許可(PEP)」を創設した。これは、同法公布以前に、移民庁の国境事務所を経て入国したベネズエラ人に与えられる臨時の身分証明書で、これによってコロンビア国内で、正規の就労を含むあらゆる法的な活動を行うことができ、医療、教育、子供・未成年のケア等の公共サービスを受けることができるというものである<sup>2</sup>。PEPは90日毎に更新する必要がある、その有効期間は2年間とされた。

PEP制度の導入1年後には、18万人以上のベネズエラ移民が同許可を手に入れたが、この間2017年から2018年にかけて、コロンビア国内のベネズエラ移民は3倍近く、百万人以上に増加しており(図1参照)、依然として特別制度の恩恵に与ることのできないベネズエラ移民が多くいることは明白であった。

そこで、コロンビア政府は、今後の移民政策や人道的支援を的確なものにするためには、まず正確な現状把握が必須であるとして、2018年3月21日付法令第542号によって、「ベネズエラ移民行政登録(RAMV)」を全国的に実施した。RAMVは、滞在許可を持たずコロンビア国内に滞在し、引き続き滞在の意志がある、全てのベネズエラ移民<sup>3</sup>を対象として、2018年4月から6月の2か月間、全国1,000か所以上の登録ポイントで展開され、25万家族、44万人以上の登録が行われた。

移民庁は当初、RAMVは何らかの滞在資格の付与や公共サービスへのアクセスに結びつくものではないとしていたが、RAMV登録情報を元に検討の結

果、サントス大統領（当時）は、これら調査結果を、より理想に近い移民政策に活かしていくことは、コロンビア政府の倫理的、人道的使命であると述べ、2018年7月25日付の法令1288号によって、RAMVの登録を完了した全てのベネズエラ人にPEPを付与することを決定した。

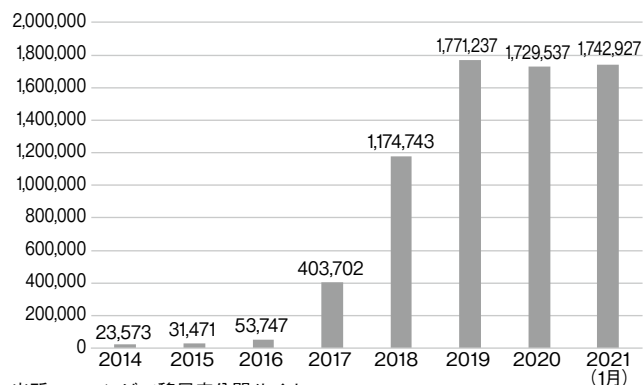
その後、2018年8月に発足したドゥケ政権は、前政権の移民政策を引き継いで、幾度かPEPの更新・申請期間を設ける法令を定め（図2参照）、その度にPEP保持者は増え続けた。しかし、PEP制度には、各法令公布時までにコロンビアに入学していなければならないという時間的縛りや、2,000km以上に渡る両国国境に何百とある抜け道からの入国者や、パスポート不所持者を蚊帳の外に置いてしまうという不備があった。7度のPEP期を経た2020年12月時点で、コロンビア国内には約173万人のベネズエラ移民が滞在し、そのうち96万人以上、約56%は、未だ滞在許可を得ることができず不法移民の状態にあった。

#### ベネズエラ移民のための臨時保護条例（ETPV）

2021年3月1日、ドゥケ大統領は「ベネズエラ移民のための臨時保護条例（ETPV）」に署名し、国際的にも進歩的な移民政策と評価されるさらなる一步を踏み出した。これは、コロンビア在住のベネズエラ移民が<sup>4</sup>、同条例に定められた「ベネズエラ移民統一登録簿（RUMV）」への登録手続きを経ることによって、10年の間「臨時保護許可（PPT）」を得て国内に滞在することができ、その間PPTを身分証明書として、就労を含むあらゆる法的行為を行うことができ、医療、教育等の公的サービスを受けることができるというものである。これまでのPEP保持者もRUMVへの再登録とPPTへの切り替えが必要となる。

ETPVは、RUMVアカウント作成と個人情報の登録から成るオンライン作業の第一段階、対面で写真、指紋採取、署名登録を行う第二段階、そしてPPT発行の第三段階から成る。5月5日から第一期が開始されたばかりにもかかわらず、既に120万人以上が第一段階を完了し、9月1日から開始された第二段階についても、開始日時点で100万人以上が面接の予約を完了していた事実は、ベネズエラ移民が第二の人生にける関心の高さもさることながら、「VISIBLES」「#VISIBILIZATE」（自らを可視化せよ）と銘打って大々的なキャンペーンを行った、移民庁の広報力の高さによるところも大きいだろう。移民庁のウェブサイトには、ETPVやPPTの目的や手続きのチュートリアルビデオが分かりやすく整理されており、クリックするだけで多くを読まずとも理解できる工夫が随所にされている。また、移民庁長官自らがフェイスブックライブで疑問に答えたり、SNSを最大限活用している他、全国各地に100か所以上の「VISIBLE」ポイントを設け、遠隔地には「VISIBLE」広報車を巡回させて、無料でデジタルデバイスへのアクセスを可能にしたり、ETPV手続き

図1：コロンビアにおけるベネズエラ移民（人）



出所：コロンビア移民庁公開サイト  
<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>

図2：一時的滞在許可（PEP）の更新歴

| PEP (版)                        | 法令                   | 条件                                                    |
|--------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|
| 第1期 (PEP I)                    | 2017年 7月25日付 第5797号  | 2017年7月5日までにパスポートを所持して入国していること                        |
| 第2期 (PEP II)                   | 2018年 2月 8日付 第740号   | 2018年2月2日までにパスポートを所持して入国していること                        |
| 第3期 (RAMV期)<br>(PEPIII (RAMV)) | 2018年 7月25日付 第1288号  | RAMVに登録を完了したこと                                        |
| 第4期 (PEP IV)                   | 2018年12月18日付 第10677号 | 2018年12月17日までにパスポートを所持して入国していること                      |
| 第5期 (PEP V)                    | 2019年 5月28日付 第2634号  | 2015年8月19日から2018年12月31日までの間、外務省における難民申請プロセスで承認されなかった者 |
| 第6期 (PEP V)                    | 2020年 1月23日付 第0240号  | 2019年11月29日までにパスポートを所持して入国していること                      |
| 第7期 (PEP VII)                  | 2020年 9月29日付 第2359号  | 2020年8月31日までにパスポートを所持して入国していること                       |

出所：移民支援サイト「estoy en LA FRONTERA」  
<https://estoyenlafrontera.com/regularizacion-migratoria/migracion-implementara-nuevo-pep-partir-del-15-de-octubre>

の相談に乗ることで、急速で広範囲な情報提供に成功した。

ETPVの10年という期限について、エスピノサ移民庁長官は、全て希望者が生活環境を整えて、定住ビザ（永住資格）の取得に向けた準備をするのに十分な期間を設けている、と説明する。同長官によれば、ETPVの目的は、新しいメカニズムによって移民制度を柔軟化し、ベネズエラ移民に合法的なステータスを与えることで人権を擁護し、同時にベネズエラ移民の一番の問題である「社会的信頼性」を、PPTを付与することによって解消し、彼らをコロンビアの社会経済に包摂していくことである。

ドゥケ大統領は、同法発効日、演説の中で次のように呼びかけた。「コロンビアは決して裕福ではないが、隣国から寒さと空腹を抱え、庇護を求めて来る人々の心の痛みを分かち合うことができる。我々は世界の随所で、移民政策が、移民排斥や移民否定の精神に汚されるのを見てきたが、コロンビアは友愛を以てこの挑戦に立ち向かう。我々は、大量の人々の流れを、彼らの否定に結論づけなかった模範となるだろう。ベネズエラの友人たちよ、あなた方は一人ではない。」

## 国際社会の協力

コロンビア国内では、国連難民高等弁務官事務所

(UNHCR)、国際移住機関 (IOM)、国連人道問題調整事務所 (OCHA) 等の国際機関や各種 NGO が、コロンビア政府の移民政策に沿って支援を行っている。UNHCR と IOM の調整の下に設けられた「国連システム機関間地域調整プラットフォーム (R4V)」の試算によれば、教育、食料、健康衛生、居住施設など、コロンビアが2021年に国内のベネズエラ移民支援<sup>5</sup>に必要とする資金額は、6億4,100万米ドルだが、2021年8月末時点で国際社会から支援が得られているのは、この37%にとどまる。また、コロンビア外務省は、各国に対して、ETPVの発効によって、これら予算とは別に、ETPVを円滑に展開し、2021年末までに、少なくとも80万人のベネズエラ移民にPPTを発行するために必要となる経費が1,230億ペソ（約3,230万ドル）発生すると説明した。同経費のうち、国家検察庁が127億ペソ（約334万ドル）、移民庁が376億ペソ（約990万ドル）を予算計上しているが、残りの726億ドル（約1,910万ドル）については国際社会からの追加的支援を呼びかけている<sup>6</sup>。

日本政府は2017年以降、ベネズエラ移民を受け入れている周辺国に対して、移民の子供たちの保護、食料援助や医療機材供与など、総額4,400万ドルの支援を行っている。そのうち、コロンビアに対しては、草の根人間の安全保障無償資金協力を通じた移民支援センターや医療機材の整備、IOMと連携した国及



リオアチャ県の避難民集住地区（写真はすべて在コロンビア日本大使館員が撮影）



日本の支援で避難民ケアセンターに改修された教会



日本の支援で国境ポイントに設置された移民庁のテント

び地方のインフラ施設能力の向上支援、UNHCR と連携した移民の身分登録業務支援、地方オンブズマン組織の強化、避難場所での宿泊支援及び食料・衛生用品提供など、計約 830 万ドルの支援を行っている。

### 今後の行方

ETPV 発効によって、ベネズエラ移民問題は一件落着いたかのように見える。しかし、ETPV は、ようやく第二期が始まったばかりである。オンライン作業はスムーズに進んでも、実際対面となると、経済的困難から面接会場に到達できなかったり、連絡が取れなかったりするケースが散見され、今後最終的にどれくらいの ETPV 対象者が、PPT 取得に至るかは未知数である。また、移民の PPT 取得が進むにつれて、一時的なシェルター整備や食料・衛生用品の提供といった緊急性の高い人道支援と並行して、職業訓練や雇用斡旋、コミュニティへの円滑な包摂を進めるための社会・文化プログラムの導入など、より長期的成果を見据えた、自立支援を強化する必要がある。

コロンビアは、2022 年に国会議員・大統領選挙を迎え、国の指導層が大きく入れ替わる可能性もある。今後の政権がこれまでの進歩的な移民政策を維持し、ETPV に与えられた 10 年という期間でこの移民政策を成功に導くためには、ベネズエラ移民と地元コミュニティの融合が親和的に進むことが決定的に重要で、重い責任を背負い込んだコロンビア政府の勇断に国際社会が最後まで付き添うことは必須である。そして何より、不本意な形で祖国を離れなければならなかった人々が、望めばいつでも戻ることのできるベネズエラになることを願ってやまない。

- 1 コロンビア移民局 2021 年 1 月発表の数値による。他方、国家統計局（DANE）発表の数値によれば、2020 年末に 225 万人に達している。
- 2 付与条件は以下の 4 点。1) 法令公布時にコロンビア国内に滞在していること、2) パスポートコントロールを受けて入国していること、3) 国内外で犯罪歴がないこと、4) 国外退去、強制送還措置が下されていないこと。
- 3 有効な PEP 及びビザの保有者は同登録作業の対象外で、その対象の多くが、パスポートコントロールを受けず抜け道から入国してきた移民であった。
- 4 対象となるのは、その合法、不法に関わらず 2021 年 1 月 31 日までにコロンビアに入国していたベネズエラ移民、及び 1 月 31 日以降、同条例発効 2 年後までの間にパスポートコントロールを受けて入国したベネズエラ人となる。
- 5 ベネズエラからのコロンビア人帰還民、両国間を往復する国境地域住民、移民受入れ地区の住民、に対する支援を含む。
- 6 対コロンビア・ペソ米賃は、1 ドル @3800 ペソによる概算。

（かねこ なつえ 在コロンビア日本国大使館一等書記官）

