

## 〈論文〉

# 見直しを迫られる トリニダード・トバゴの移民・難民政策 ——ベネズエラ移民・難民危機への対応からみた問題点——

鈴木 美 香

## はじめに

チャベス (Hugo Chávez) 政権時に顕著となったベネズエラ人の国外流出はマドゥーロ (Nicolás Maduro) 政権下で加速した。国外在住のベネズエラ人 (移民・難民) の数は 2021 年 5 月現在約 564 万人に上り、今やシリア難民に次ぐ規模である<sup>1)</sup>。コロンビア等の南米諸国に加え、国土が狭小で人口も少ないカリブの非スペイン語圏の国々、EU 圏も移民・難民対応に追われている。

トリニダード・トバゴ (以下、TT) では、2010 年代後半に密航等を通じ流入するベネズエラ人が急増、TT は人口一人当たりで世界最大の受け入れ国となった。移民・難民の流入が加速する中、TT 政府は 2019 年 4 月、ベネズエラ人に対する有効期間 1 年のアムネスティ<sup>2)</sup> 付与を決定した。

その一方で TT 政府は、国際社会や NGO 関係者等からベネズエラ移民・難民の受け入れに寛容ではないとの痛烈な批判を浴びてきた。TT は、大量のベネズエラ人流入という未曾有の事態を前にして、移民・難民政策の見直しを迫られている。

本稿の目的は、ベネズエラ移民・難民問題への対応から TT の移民・難民政策の問題点を明らかにすることにある。まず初めにベネズエラ移民・難民

を対象とした先行研究について、TTを対象としたものを中心に紹介し、その中で本稿の位置づけを明らかにする。次に近年の難民の定義に関する議論を取り上げつつ、ラテンアメリカ・カリブ（以下LAC）域内で政治的混乱や内戦を背景に不法移民或いは難民になった人々に関し、彼らの定義付けがどのように変化したのか、移民・難民問題の解決に向けてどのような取り組みが行われてきたのかを概観する。その上で、ベネズエラ移民・難民の主要受け入れ国の対応とTT政府の対応を比較する。最後に、TT特有の事情に言及しつつ、TTの移民・難民政策の問題点を明示する。

## I 先行研究と本稿の位置づけ

近年、国際機関や政府機関、学術界から、膨大な量のベネズエラ移民・難民に関する出版物が発表されている。国別では、最大の受け入れ国であるコロンビアを対象としたものが多い。このほか、主要受け入れ国の政府の対応、移民・難民の属性、受け入れにかかる課題等を比較した報告書や論文も増加の一途にある。しかし、複数国を対象とした調査・研究はスペイン語圏とブラジルに偏っており、TT等の非スペイン語圏の小国は対象外となっていることが多い。

ミハーレス・ロハス（2018: 4）は、ベネズエラ移民・難民危機に関して、①近代史において、移民・難民の受け入れ国であった国で発生している、②その規模が事実上域内に及んでいると指摘している。南カリブ地域の非スペイン語圏は移民送り出し国としてのほか、近年はベネズエラ人の受け入れ国としての側面も兼ね備えるようになってきている。移民・難民の絶対数はスペイン語圏やブラジルより劣るとはいえ、人口・国土の規模から見るとベネズエラ移民・難民危機が同地域に与えるインパクトは非常に大きい。同地域に流入した移民・難民が後に南米等に移動することも多い。ベネズエラ移民・難民の実態把握に加え、受け入れにかかる問題点およびその解決策を検討するにあたって、同地域の事情も考慮し議論を展開していく必要性が一段と増しているのではないであろうか。

TT に流入するベネズエラ移民・難民に関しては、2018 年頃から出版物が増え始め、現在は第三国から TT への移民・難民に関する調査・研究の中で高い関心を集めるテーマとなっている。もっとも、これまでに発表された出版物の大半は、国連難民高等弁務官事務所 (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees、略称 UNHCR) や国際移住機関 (International Organization for Migration、略称 IOM) 等の国際機関や NGO の報告書である。内容としては、TT 政府および国際機関の対応、移民・難民の属性、人道支援の実施状況、移民・難民が抱える問題を纏めたものが中心となっている。

学術調査・研究に関しては、TT を単独で扱ったものは僅かである。ベネズエラ人が TT 国民から受ける差別・偏見、TT で生活を営む際に直面する困難、TT の治安状況との関係について述べたものが中心である。例えば、ベネズエラ人児童を受け入れる教育現場の課題を明らかにしたもの (Maharaj-Landaeta 2019)、TT 国民からの偏見・差別、財政状況、雇用状況、文化摩擦に関するヒアリング調査をまとめたもの (Collins and Daly 2020; Peters and Berkeley 2020) 等がある。

TT 政府の対応に関しては、批判的な見解を示した調査・研究が多い。例えば、モーハン (2019: 41, 43) は、2019 年に TT 政府が実施したベネズエラ人の在留登録について、ベネズエラ人数の集計および監視メカニズムとして機能する短期的措置に過ぎず、彼らが日常的に抱く雇用不安や不可測のベネズエラ情勢を考慮したものではないと述べている。さらに、在留登録は労働許可証の取得免除に焦点を当てたものとなっており、このことは TT 政府がベネズエラ人を経済移民と位置づけていることを意味すると指摘している。加えて、政府は議論の中で「難民」という用語を使用しないことによって TT・ベネズエラ間の移民問題の論点をすり替えようとしていると論じている。

TT では、移民に関する学術調査・研究といえば先進国に移住する自国民を対象としたものが中心で、国内の外国人を対象としたものは圧倒的に数が

少ない。そのような中で、ベネズエラ移民・難民に関する調査・研究はこの数年でブームになり発展途上の段階にあるが、TTの外国人問題という視点から捉えたものが殆どで、なぜベネズエラ人を研究対象としたのかその理由が明確でないことも多い。TT政府の受け入れ策に焦点を当てた研究をみても、ベネズエラ移民・難民危機がLAC地域全体に関わる問題という視点が不足している。周辺国の対応を踏まえた上で議論を展開しているものは皆無に等しい。

LAC諸国は軍事政権による人権侵害や反対派の弾圧、内戦等を経て、難民の定義を拡大解釈し、それを地域全体で合意することで域内の移民・難民問題に柔軟な対応を示してきた。本稿では、このような国際的合意がある中で、TT政府が、ベネズエラ移民・難民危機に対しては、国際的合意や周辺国との連携よりも、自国の方針を優先させてきた事実を明らかにする。また、このTTの対応策が、しばしば現場での混乱を引き起こし、周辺国と比較すると移民・難民をより不安定な立場に追い込んできたことも示す。ベネズエラ移民・難民対応からみたTT政府の移民・難民政策の問題点としては、難民に関する法律の未整備に加え、移民・難民問題にかかる国際社会との協力不足が挙げられると仮定する。

## II 難民問題に対する認識の変化

### 1 難民の定義の変化

墓田（2014: 10–11）は、1990年代以降難民問題に関する研究は、「強制移動研究」（Forced Migration Studies）という幅広い研究を扱う学問領域に包摂される傾向にあると述べている。「強制移動」、「強制移動民」（forced migrants）の定義に関しては、難民や庇護申請者（asylum seekers）はもとより、紛争等を原因とした国内避難民や、開発によって移転を余儀なくされた人々が対象とされてきた。それ以外にも人身取引の被害者、2000年代に入ってから、自然災害や気候変動によって避難・移動を強いられた人々に加え、明確な迫害は受けてはいないが内政の混乱を背景に生計手段を求めて移住を

決意するような、言うなれば「難民と移民の中間者」の存在や、難民と様々な移動者が混在するような移動も議論の対象となっている。この解釈をみると、内政・経済・社会の混乱を下にベネズエラを後にする人々は、強制移民に該当すると言えるであろう。

橋本（2014: 249-251）は、人身取引と庇護の連関性に関して、①そもそも「難民」である者や潜在的庇護申請者が、国外脱出の過程で人身取引の被害にあった場合、②ももとは迫害の恐れは無かったが、人身取引の被害に遭ったために事後的に難民となった場合の2つの流れがあると分析している。近年は諸外国においては、②の考えに基づき人身取引の被害者が難民認定されるケースが増加している。

ベネズエラ人が知人や斡旋業者の甘言に騙され、受け入れ国到着後に売春を強要されたり、労働現場で不当な扱いを受けたりすることが多い点を踏まえると、彼らも上記の考えに基づき難民の対象者となる可能性が高いとみられる。しかしながら、LAC 地域においては②の考えに基づいた難民認定は一般的ではない。被害者はベネズエラ出国時から移動の自由が制限され外部に被害を訴えられる状況にない場合が多い。或いは逃亡が実質不可能な状態にあたり、加害者側からの自分や母国の家族に対する報復や脅迫を恐れ被害状況の詳細を語ることを躊躇したりする傾向が強い。それ故に人身取引と庇護の連関性を証明することが出来ない。

## 2 ラテンアメリカ・カリブ諸国における難民の定義の拡大

LAC 地域においては1959年1月のキューバでの革命政権樹立、1964年5月のコロンビア内戦勃発等により大量の難民が発生したが、難民の受け入れを巡る状況が大きく変化したのは1973年9月にチリで発生した軍事クーデターとその後の軍事政権による反体制派や左派等の迫害・粛清であった。大勢の人々が亡命を求めて同国にある外国大使館・領事館に殺到する中、UNHCRは同国に事務所を開設し希望者の出国を支援した。また、同時期にアルゼンチンをはじめとする南米諸国でも軍事政権が誕生し、1980年代初期

には中米紛争が激化、その結果戦火や迫害を免れた人々による大規模な移動が発生した。LAC 諸国はこうした動きに対応するため 1984 年 11 月に「難民に関するカルタヘナ宣言（以下、カルタヘナ宣言）」を採択した。同宣言では難民の定義を難民条約<sup>3)</sup>の定義から拡大し、「生命、安全、自由が、一般化された暴力、侵略、国内紛争、圧倒的な人権危機または公の秩序を著しく乱す他の事情によって脅かされた者」も難民に含めると規定している<sup>4)</sup>。現在 LAC の 14 か国が国内法にこの難民の定義を取り入れている。

1984 年以降、10 年毎に LAC 諸国の間で難民に関する域内会合が開催され、域内の移民・難民の権利に関連して、1994 年サン・ホセ宣言、2004 年メキシコ宣言および行動計画、2014 年ブラジル宣言および行動計画の 3 つの宣言が採択された。2014 年ブラジル宣言および行動計画に関しては 31 か国・政府が採択、これに基づき域内の難民にかかる危機緩和のための関連委員会が立ち上がった。また、カリブ地域では難民保護や移民にかかわる問題についての域内協議の場として、カリブ移民協議会（Caribbean Migration Consultation、略称 CMC）が 2016 年 1 月に発足した。CMC は不定期で域内の地域機構や国際機関と協議を実施している。

LAC 諸国は、中東やアフリカ諸国と比較すると、大規模な移民・難民危機に直面した経験に乏しいが、世界で最も広い難民の定義を採用している。メキシコやブラジルのように、この定義を基に難民認定を行っている国が存在する点は特筆すべきである。

なお、UNHCR は 2018 年 3 月に「ベネズエラ人の国外流出にかかる助言事項」を発表、ベネズエラ人に対し難民条約およびカルタヘナ宣言に則り適切な国際的保護を与えるよう関係国に求めた。

### Ⅲ ラテンアメリカ・カリブ諸国のベネズエラ移民・難民受け入れ策

#### 1 概観

ベネズエラ移民・難民の数は 2021 年 5 月 5 日現在、世界全体で約 564 万人に上り（ベネズエラの総人口の 19.7%）<sup>5)</sup>、その大半が LAC 地域に在留し

ている。このうち在留許可を持つ者は約 265 万人である<sup>6)</sup>。内訳をみると、コロンビア (約 72 万人、全体の 27.2%、2020 年末現在)、チリ (約 61 万人、全体の 23.0%、2021 年 3 月 10 日現在)、ペルー (約 47 万人、全体の 17.6%、2021 年 2 月 12 日現在) と、これら 3 か国で全体の約 7 割を占める<sup>7)</sup>。ベネズエラと陸続きで共通の歴史、言語および文化を持つことのほかに、3 か国の政府がベネズエラ人を対象とした一時滞在許可証や人道査証を発給してきたことが背景にある。難民申請状況をみると、2020 年末時点で世界全体で約 85 万人が申請中の状況にあり、同日までに約 17 万人が難民認定を受けた<sup>8)</sup>。スペイン、ブラジル、米国での認定が多い。

上記受け入れ主要 3 か国を含めた LAC 諸国の多くは、既存の査証や協定、難民制度の活用、一時的な受け入れプログラムの導入等を通じて、ベネズエラ移民・難民を受け入れてきた。メキシコやブラジルでは、カルタヘナ宣言の難民の解釈に則った難民の認定が進められている。

LAC のうち、ラテンアメリカ諸国は域内協力にも活発であり、2018 年 9 月からは国際機関や地域機構等と共同でキト・プロセスにかかる国際技術会合 (以下、キト・プロセス) を開催している。2019 年 7 月の第 4 回目の会合では、ラテンアメリカ 11 か国およびガイアナが、域内連携強化に加え、移民・難民のニーズへの対応強化を主な内容とするキト宣言およびロードマップに合意した。

2020 年以降は、新型コロナウイルス (以下、新型コロナ) の感染拡大の影響で、LAC 各国は、外出禁止 (一部を除く)、入国禁止、国境封鎖、国際線旅客機の運航停止等の措置を講じてきた。これらの措置は、人道支援活動、ベネズエラ人の雇用・収入を直撃した。ベネズエラからのヒトの流れが減る一方、ベネズエラへの帰国者が増加した。UNHCR および IOM を中心とした国連システム機関間地域調整プラットフォーム (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela、略称 R4V) (2021: 3) は、2020 年 3 月から 9 月の間に 13.5 万人がベネズエラに戻ったと推計している。

同時に、正規の方法での入国が困難となり、難民申請・認定にかかる時間

が長期化しているため、違法且つ危険を伴う形での入国を試みるベネズエラ人が増加の一途を辿っている。また、現在ベネズエラでは、高額な手数料や行政手続きの遅延、政治的な事情を背景に旅券の入手が困難となっている。このこともまた、非正規な形での入国が増加する原因となっている。R4V (2021: 17) は、2021 年末にはベネズエラ移民・難民の数は世界全体で 720 万人に達し、シリア難民を上回ると予測している。

## 2 ラテンアメリカ

### (1) コロンビア

最大の受け入れ国コロンビアに在留するベネズエラ人の数は、2018 年までに 100 万人に膨れ上がった。コロンビアの内戦期にベネズエラに避難民として逃れたコロンビア人およびその子弟が帰還する動きもあり、R4V (2021: 99) によると、その数は 2020 年 8 月までに 84.5 万人に達した。

コロンビアは、これまでベネズエラ移民・難民に対し、特別滞在許可証 (Permiso Especial de Permanencia、略称 PEP) および雇用フォーマル化のための特別滞在許可証 (Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización、略称 PEP-FF) を発給するとともに、ベネズエラ人の両親の下コロンビアで出生した乳幼児に対しコロンビア国籍を付与してきた。二国間を往来する者、第三国に向かう者も多いことから、国境通過カード (Tarjeta de Movilidad Fronteriza、略称 TMF) も発給している。PEP や TMF の取得が容易であるため、コロンビアでは難民申請者の数は少ない。

さらにコロンビアは 2021 年 2 月、国内のベネズエラ人に対し 10 年を期限とする一時保護ステータスを付与することを決定した。在留資格を持たない者に加え、PEP、PEP-FF 保持者等も対象となっている。

コロンビア政府は同措置に踏み切った理由として、悪化の一途を辿るベネズエラ情勢を考慮したこと、多くのベネズエラ人が在留許可を持たないことでコロンビア国内の雇用、財政、治安に悪影響が出ていること等を挙げている。



コロンビアが比較的寛容な受け入れ策を実施してきた背景には、陸続きで来るベネズエラ移民・難民を阻止することが困難なことのほかに、内戦期に大量のコロンビア人がベネズエラで避難民として受け入れられた歴史的経緯があること、ドゥケ (Iván Duque) 現政権がマドゥーロ政権と敵対関係にあることも影響していると考えられる。

## (2) ペルー

ペルー政府は2017年に一時滞在許可証 (Permiso Temporal de Permanencia、略称 PTP) の発給を開始した。2018年10月には、これ以上ベネズエラ人を受け入れる余裕はないとして PTP の発給を停止した。2019年6月には、ベネズエラ人を対象とした人道的査証制度を導入したものの、審査は厳格で査証取得は容易ではない。このため難民申請が殺到し、R4V (2021: 149) によると、申請者の数は2020年6月末時点で約50万人に達した。ペルーは、世界で最もベネズエラ人による難民申請の数が多き国となっている。

## (3) チリ

チリは2018年4月に民主的責任査証 (Visa de Responsabilidad Democrática、略称 VRD) を創設するとともに、2018年4月9日以前に入国し且つ不法在留状態にあるベネズエラ人に対し在留許可を与えるプログラムを導入した。1973年9月の軍事クーデター後、約20万人のチリ人が国外に亡命した。亡命先の中にはベネズエラも含まれており、この歴史的経緯を反映して VRD が創設された。

新措置が導入される前、ベネズエラ人の間では、南米南部共同市場 (Mercado Común del Sur、略称 MERCOSUR) の在留協定を活用し、査証免除で観光客としてチリに入国し、その後労働が可能な在留資格を取得する動きが一般的であった。チリ政府は上記の新措置を契機に切り替えは認めないとする方針に転換した。

2021年5月現在、チリでは新たな移民法案の作成作業が進められている。

同法案は、チリ国内、移民・難民のニーズにより包括的に対応することを目的としており、人道的観点が盛り込まれることとなっている。R4V (2021: 86) は、新移民法の制定により、移民のカテゴリーの変更、移民の正規化プロセスにも影響が出ると想定している。

#### (4) エクアドル

R4V (2021: 126) によると、2016年から2019年中盤の間に170万人以上のベネズエラ人がエクアドルに入国した。2020年8月末現在、42万人のベネズエラ移民・難民がエクアドルに滞在しているとみられている。

エクアドル政府は2019年7月に行政布告を発出し、合法的に入国し且つ要件を満たしたベネズエラ人に対し人道的理由による特例査証 (Visa de Excepción por Razones Humanitarias、略称 VERHU) を付与すると決定した。同時に、短期滞在については査証免除としていたベネズエラ人に入国査証の取得を義務付けると方針転換した。ベネズエラ人は、エクアドルとベネズエラが2011年に締結した二国間協定のほか、MERCOSURの在留協定等を活用し合法的身分を獲得することも出来るが、これらの申請費用はVERHUの5倍以上に上る。

#### (5) ブラジル

ブラジルでは、2020年末時点で30万人以上のベネズエラ人移民・難民が滞在しているとみられている。ブラジル政府は、2017年3月に2年を期限とする一時滞在許可証の発給を開始し、2018年3月には、同許可証保持者による永住権申請を認めると発表した。また、同政府は、カルタヘナ宣言に則って難民を認定してきた。「オペレーション・ウエルカム (Operação Acolhida)」を通じ、ロライマ州およびアマゾナス州を中心に在留登録、医療サービスの提供等の支援を行っている。同時に、これら2州の負担を軽減するため、移民・難民に国内の他地域 (ブラジリア、リオデジャネイロ、サンパウロ等) への自発的な移転を奨励している。

2020年以降は、新型コロナウイルス感染拡大を受け、滞在許可証の発給、永住権の付与、難民認定の手続きに遅れが生じているものの、身分証明書が期限切れとなった人々の滞在期間延長を認める等の特例措置で対応している。

#### (6) その他

メキシコ・中米には、エルサルバドルやホンジュラス等からの移民・難民に加え、ベネズエラからの移民・難民も流入している。R4V (2021: 201) は、2020年11月時点で25.2万人のベネズエラ人が同地域に在留していたと推定している。

メキシコは、LAC諸国の中でカルタヘナ宣言に基づく難民認定に最も積極的なことから、域内ではブラジルに次いで難民認定者の数が多い。また、ベネズエラ人に対し、メキシコの一時滞在許可や永住権、人道査証にもアクセスしやすい環境を整備している。

ドミニカ共和国政府は、2019年12月に全てのベネズエラ人に対し入国査証の取得を義務付けることを決定した。一方、2021年1月には2014年から2020年の間に観光客として入国したベネズエラ人の正規化を規定した決議を発表した。

パナマも2017年10月より、ベネズエラ人に対し入国査証取得を義務付けている。2018年4月には、国内に1年以上居住し且つ在留許可を持たないベネズエラ人に対し在留許可を付与する措置に踏み切った。

アルゼンチンやウルグアイは、MERCOSURの在留協定を活用し、自国での滞在期間が2年を過ぎたベネズエラ人に対し永住権の申請を認める方針を取っている。アルゼンチンは、2018年中盤から深刻な経済危機に直面しているが、寛容な受け入れ策を実施していることから、ベネズエラ人の数はLAC域内で4番目に多い。

### 3 非スペイン語圏カリブ地域

同地域の地域機構であるカリブ共同体 (Caribbean Community、略称 CAR-

ICOM) に加盟する独立 14 か国のうち、難民関連の国内法を持つのはベリーズのみである。同地域では規制枠組みや難民制度の整備が遅れているため、難民申請は容易ではない。難民申請手続き、受け入れ国による難民認定審査に入る前に、受け入れ当局に身柄を拘束されたり、強制送還されたりするケースが散見される。身柄を拘束されたベネズエラ人の司法審査に時間がかかること、収容施設が不足或いは欠如していることも問題となっている。

CARICOM を始めとする同地域の地域機構は、CARICOM 全体としてベネズエラ問題に対する不干渉・非介入の原則を貫くことを明言している。ガイアナのように国境問題を抱える国がある一方、東カリブの小島嶼国のようにチャベス政権以降ベネズエラから多大な支援を受けてきた国もあり、ベネズエラに対する姿勢に温度差が生じていることのほか、移民・難民流入で大きな影響を受けているのは同地域南部に限られていることが背景にあると考えられる。

同地域で TT に次いでベネズエラ人移民・難民の数が多いのは、オランダ領のアルバおよびキュラソーである。2020 年 10 月末時点で両島にそれぞれ 1 万 7,000 人のベネズエラ人が滞在しており、両島の人口の 10 分の 1 以上を占める<sup>9)</sup>。このうちキュラソーは 2017 年 7 月以降、UNHCR の難民登録手続きを引き継ぐ形で難民登録の可否の決定や登録作業を実施してきたが、2019 年 7 月にはこれに代わり欧州人権条約に基づき手続きを行うことを決定した。キュラソーはキト・プロセスにも参加している。

ベネズエラと国境を接するガイアナにも移民・難民が押し寄せている。ベネズエラに在留していたガイアナ人の本国帰還も相次いでいる。ガイアナ在住のベネズエラ人の数は 2021 年 1 月末時点で 3.0 万人と推定されている (R4V 2021b: 1)。

ガイアナ政府は、省庁間の調整委員会を立ち上げ、公的機関や国際機関との連携の下、ベネズエラ移民対応にあたってきた。2019 年 10 月には LAC 地域で初めて、UNHCR の生体登録・情報管理システムを導入した。また、ガイアナは、キト・プロセスにも関与している。

ガイアナ政府は、登録を完了したベネズエラ人に対し世帯ごとに在留登録証明書（滞在許可証を兼ねる）を発行している。同証明書を持つベネズエラ人には、公的医療サービス、公共教育へのアクセスが認められているが、労働は認められていない。

ガイアナ政府は難民条約に加盟していないが、同国での在留登録が比較的容易なこと、また同国に入国したベネズエラ人の中には第三国を最終目的地とする者も少なくないことから、同国ではベネズエラ人による難民申請の動きはみられない。

非スペイン語圏カリブ地域でも、2020年以降、新型コロナウイルス感染拡大防止策として入国禁止、外出禁止等の措置が取られ、この影響で特に島国に合法的に入国することは困難となった。違法操業するボートで密入国するベネズエラ人が増え、同時に海難事故の発生率も上昇している。

#### IV トリニダード・トバゴの移民・難民政策とベネズエラ移民・難民危機への対応

##### 1 移民・難民政策と支援体制

TTは1962年の独立以降、英語圏先進国を中心に移民を送り出してきたが、2000年代以降は受け入れ国としての側面も強めている。TT政府はCARICOMが2006年に設立したカリブ単一市場・経済（The Caribbean Single Market and Economy、略称CSME）の下、資格を有するCARICOM市民が労働許可証を取得せずに居住・労働出来る権利を付与している。このほか、他地域からの移民も受け入れている。

TT政府は2000年11月に難民条約に加盟した。2014年ブラジル宣言および行動計画には署名したが、カルタヘナ宣言には署名していない。

2014年6月には、「難民・亡命問題にかかる国家政策」が議会で採択された。同政策では滞在許可、労働権、身元確認書類の発行、出国許可証の発行、公的支援、医療サービス、移動の自由、家族との再会、教育機会、娯楽活動、心理的トラウマや精神的問題対処のためのカウンセリング、国外追放

を免れる権利といった難民の権利が規定されている。2016年には、国家安全保障省出入国管理局内に難民ユニットが設立された。

難民条約加盟から20年以上が経過したにもかかわらず、難民関連の法律は未だに整備されていない。難民対応でも、時代錯誤の1976年移民法を根拠としなければならない状況が続いている。政府内では、カルタヘナ宣言に則った難民の定義の拡大解釈はもとより、強制移動や人身取引と庇護の連関性に関する議論も進んでいない。従って、TT政府は原則として、難民認定希望者や人身取引の被害者であっても、不法入国した者は不法移民とみなす立場を取っている。ベネズエラ移民・難民に関しては、殆どが経済移民であり難民には当てはまらないとしている。

TT政府が難民の受け入れに消極的であること、TT政府の人員・財政に余裕がないことを受けて、UNHCRとUNHCRの現地パートナーであるNGO複数が難民の登録手続きおよび人道支援活動を実施している。UNHCRやこれらNGOの情報を基にTT政府が難民認定の可否を決定する流れとなっている。

2021年2月末までにTTで難民申請した約2万人のうち86%はベネズエラ人であった<sup>10)</sup>。2020年末時点で難民認定を受けたベネズエラ人は2,841人に上った<sup>11)</sup>。なお、TT政府およびUNHCRは、TTに在留するベネズエラ人の数は、滞在資格を持つ者も含め4~6万人(TTの総人口の3~4%)に上ると推定している。

## 2 大量の移民・難民流入とアムネ스티付与

TTでは、2018年頃からベネズエラ移民・難民問題が深刻化した。2019年1月にマドロー口政権が二期目に突入した直後には、ボートでTTに密入国するベネズエラ人の数が急増した。前例のない大量の移民・難民流入により、TT社会は混乱状態に陥った。事態を重くみたTT政府は2019年4月、在留登録を完了したベネズエラ人に対し期間限定のアムネスティを設ける決定を下した。在留登録の対象者はTT国内のベネズエラ人(合法、不法問わ

ず)で、アムネスティは、有効期間1年の労働許可証付与、緊急時の公的医療サービスの利用許可を主な内容とした。同時に、公的教育へのアクセスは認めず、アムネスティ期間終了後は不法残留者を強制送還することも発表された。この在留登録は UNHCR の難民登録手続きとは別に行われた。

しかしながら、在留登録したベネズエラ人の数は1万6,523人に留まり政府の見通し4万人を大きく下回った。

TT 政府は在留登録終了と同時に、ベネズエラ人に対する短期滞在の査証免除措置を停止し、彼らに入国査証取得を義務付けることを決定した。

TT 政府の在留登録およびアムネスティ付与は TT 史上異例の措置であり、TT の移民・難民政策の転換点となった。

なお、アムネスティは当初2020年12月末を期限としていたが、新型コロナウイルスの影響で6か月延長されることとなった。2021年3月8日から26日まで2019年に登録を完了した者のみを対象に再登録期間が設けられたが、26日時点の登録者数は約13,800万人に留まったため、4月9日まで延長されることとなった。にもかかわらず、再登録者数は期待ほど増えず、未登録者の多くは帰国した、或いは第三国に移動したとみられている。ヤング (Stuart Young) 国家安全保障大臣は2021年2月末に登録者の滞在許可をさらに延長する可能性を匂わせたが、2019年6月には在留登録したからと言って永住権や市民権獲得への道が開けたわけではないとも明言している。あくまでも一時的な措置で移民・難民の TT 社会への統合までは視野に入れていないとみられる。

## V トリニダード・トバゴの移民・難民政策の問題点

TT のこれまでのベネズエラ移民・難民対応からは、以下の4点が TT の移民・難民政策の問題点であることが明らかとなった。この1、2年に発生した事件により、国内外からの TT 政府に対する批判の声は増しており、TT 政府自身も移民・難民政策の見直しの必要性を認識している。

## 1 難民関連法の不備

TT の移民・難民政策の最大の問題は、難民条約加盟から 20 年近く経った今も難民の権利保護を目的とする国内法を持たないという点にある。国際社会や有識者は 2000 年代初頭から TT 政府に対し時代のニーズに合った法整備の必要性を訴えてきたが、2014 年に難民政策が議会で承認されて以降は大きな進展がみられない。アル・ラウイ（Faris Al-Rawi）法務長官は 2020 年 11 月、政府が難民および難民認定申請者の保護を目的とした法律の起草を検討していることに言及したが、一方で彼らと経済移民の区別の必要性も説いた。

また、TT が難民条約の加盟国でありながら、難民が庇護を求める権利、ノン・ルフールマン（non-refoulement）の原則<sup>12</sup> が政府や法執行機関関係者の間に浸透していないことも憂慮すべき事態と言えよう。TT 政府はカルタヘナ宣言には署名していないとはいえ、2014 年のブラジル宣言および行動計画には署名している。つまり、難民問題の解決のための国際的合意に対し協力姿勢を示したということである。しかしながら、TT は原則としてベネズエラ人の多くを経済移民とみなす姿勢を崩していない。このため、ベネズエラ人の多くが法的に不安定な立場に置かれている。LAC の多くの国々が、複数の方法でベネズエラ移民・難民に門戸を開いてきたのとは対照的である。

2020 年 11 月末に発生した沿岸警備隊によるベネズエラ人集団強制送還は、TT 当局の難民問題に対する認識不足と場当たりの対応を知らしめる事件となった。同警備隊は、不法入国したとしてベネズエラ人 25 人を強制送還した。ところが、25 人が TT の高等裁判所に強制退去処分の撤回を申請したその日に送還されたこと、25 人の中に UNHCR での難民登録を終えた者がいたこと、16 人が乳児や幼児を含む未成年者であったこと等が発覚した。最終的に 25 人は裁判所の命令により TT に連れ戻されたが、強制送還は難民条約だけではなく児童の権利に関する条約等の国際条約に違反するとして、国内外から TT 政府に非難の声が殺到した。



## 2 杜撰な出入国・在留管理体制と移民・難民に対する関心の低さ

過去 20 年で移民・難民受け入れ国としての側面が強まっているにもかかわらず、TT 政府は出入国・在留管理を疎かにしてきた。移民・難民に関する公式統計は更新が遅々として進まず、国籍別、在留資格別、性別等の内訳は明らかになっていない。例えばベネズエラ移民・難民に関する統計については、R4V や UNHCR が公表する統計に頼らざるを得ない状況である。2019 年のベネズエラ人の在留登録実施により露呈したのは、TT 政府が合法的に入国した者、合法的な滞在資格を取得した者を含め、外国人の在留管理を適切に行ってこなかった事実であった。ピーターズ・パークレー (2020: 11) は、ベネズエラ以外からの難民がベネズエラ人として登録された可能性を指摘している。なお、TT 政府は在留登録で得られた属性等の情報を公表していない。

また、TT が長らく移民送り出し国であったこととも関連するが、TT では、自国に住む移民・難民への関心が薄い。難民に関しては、先述のとおり 2014 年に難民政策が議会で承認されたが、移民に関しては 2015 年の国家開発戦略の中で高齢化問題や治安問題の一環として軽く言及されているに過ぎない。

コロンビアやチリ等では、政府や中銀がベネズエラ人の属性や生活実態に加え、受け入れに伴う財政や労働市場等への影響等についても詳細な調査が実施されている。一方、TT ではこのような調査は行われておらず、移民・難民の属性や生活実態については、国際機関や NGO、研究者が発表した出版物に目を通さなければ把握が難しい状況となっている。TT 政府は、移民・難民の受け入れは財政負担に繋がる、治安や保健衛生面でもリスクが増すという見解を示している。例えばローリー (Keith Rowley) 首相は度々、人口 139.5 万人で小島嶼国の TT には大量のベネズエラ人を受け入れる余裕がなく、TT が行える支援には限界があると訴えている。このほか、2016 年に降低迷している TT の経済状況も考慮しなければならないと主張している。

因みに、コラーレス他（2019: 4, 30–34）は、アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、エクアドル、メキシコ、TT の 7 か国を対象とした調査結果から、TT と他の 6 か国の状況と比較すると、ベネズエラ人は TT では歓迎されていないことを明らかにしている。

### 3 移民・難民に対する不十分な支援体制

ラテンアメリカ諸国やガイアナでは、政府が国際機関、NGO 等と連携しながらベネズエラ移民・難民に対し食料や医療、教育等の人道支援を実施している。これに対し、TT では、国際機関や NGO が人道支援の主要な担い手であり、政府は積極的には関与していない。つまり、政府として 2014 年の難民政策に書かれた難民の権利保護を十分に実施していないため、国際機関や NGO にしわ寄せが生じているということの意味する。

IOM の調査（2020: 9, 11）では、調査時に就職していた者の割合は 55.7% で、このうち 46.0% がインフォーマル部門に就業していることが明らかになった。また、全回答者のうち 20% は、医療サービスへのアクセスを持たないと述べた。

2020 年 3 月以降、TT においても、新型コロナの感染拡大防止のための外出禁止令やソーシャル・ディスタンス確保により、人道支援の実施が困難となっている。職や収入を失い、支援も十分受けられず、極貧状態となるベネズエラ人が急増している。TT 政府は特例措置として、救済金および家賃支援給付金を支給しているが、ベネズエラ人を含む外国人は原則として対象になっていない。

教育をめぐる問題も深刻化している。ベネズエラ移民・難民の児童の多くが公的教育へのアクセスを認められず、教育現場から取り残されている。IOM の調査（2020:10）では、就学年齢に達した児童を抱えるベネズエラ人の約 6 割が、児童が正規教育にアクセス出来ないと回答したことが明らかになった。ベネズエラ人に対し公立校への入学を認めているスペイン語圏の国々、ブラジルやガイアナ、アルバやキュラソーの状況とは対照的である。

国際機関や NGO 等が教育支援に携わっているものの、バイリンガル人材や資金の不足等により支援が十分実施出来ない状況が続いている。新型コロナウイルス感染拡大後は、対面式での授業実施が困難となった上に、オンライン授業に必要な機材の購入資金も不足し、教育を受けられない児童が増えている。

ナキッドおよびウェルチ (2017: 42-43) は、TT では難民認定を受けた人々には、労働権、身分証明書を受け取る権利、カウンセリングを受ける権利、教育を受ける権利、家族と再会する権利のいずれも保証されていないため、第三国定住という選択肢に頼らざるを得ない場合もあると述べている。

また、TT 人によるベネズエラ人を標的とした暴力・殺人事件、法執行機関の職員がベネズエラ人関連の人身売買や性暴力、殺人事件の実行犯として逮捕・起訴される事件も増加傾向にある。背景には、ベネズエラ人に対する偏見、特にベネズエラ人男性を犯罪者、ベネズエラ人女性を性的対象としてみる傾向が TT 人の間で強いことがある。IOM の調査 (2020: 10, 13) では、人種差別を受けたと回答した者の割合が 59% に上り、前回調査時 (2019 年) の 70% と比較すると改善したものの、依然として懸念事項として挙げられている。スペイン語圏でもベネズエラ人に対する差別が深刻な問題となっているが、英語圏の TT では、スペイン語圏以上に言語・文化の壁が大きいと、ベネズエラ人は差別や偏見により晒されやすい状況にある。

これに対し、TT 政府が国民に差別撲滅を訴える、ベネズエラ人に英語や TT 文化を学ぶ機会を提供するといった動きはみられない。

#### 4 国際社会との連携不足

TT 政府が国際機関や諸外国との連携に消極的なことも、TT のベネズエラ移民・難民対応が円滑に進まない原因となっている。

2018 年 4 月、TT 政府は不法入国したとして 82 人のベネズエラ人を強制送還した。UNHCR は同集団の中には UNHCR に登録済の者もいたとして TT 政府の対応に遺憾を表明した。これに対しローリー首相は、「国連が TT を難民収容所とすることを容認出来ない」と反論した<sup>13)</sup>。以降も同様の事

案が度々発生したため、国際機関や NGO 等から、人権侵害であり且つ国際法違反との声が TT 政府に殺到したが、ローリー首相は挑発的な発言を繰り返し、彼らからの要望や批判を一蹴し続けている。政府のこうした姿勢は 2019 年の在留登録を UNHCR と協働せず独自で実施したこと、インバート (Colm Imbert) 財務大臣が 2019 年 5 月に「ベネズエラ移民の対応に関し、TT 政府はいかなる国際機関からも財政支援を受けない」と発言したこと等にも表れている<sup>14)</sup>。

2020 年 8 月には、米州機構 (Organization of American States、略称 OAS) のベネズエラ移民・難民問題を担当するスモランスキー (David Smolansky) コミッショナーが、OAS はベネズエラ移民・難民問題対応のため、監視団の TT 訪問を TT 政府に申し入れたものの、TT 政府から 1 年以上回答がないことを公表した。2020 年 11 月末に沿岸警備隊がベネズエラ人集団を強制送還した事件を受けて、TT 政府が国内外からの厳しい批判に晒された際には、ローリー首相は、アルماغロ (Luis Almagro) 事務総長率いる OAS がベネズエラ危機を引き起こしたと OAS を痛烈に批判した。これに対しモンデージョ (Joseph Mondello) 駐 TT 米国大使は、マドゥーロ政権が同危機を引き起こした張本人であると反論したため、この直後、駐 TT 米国大使館とローリー政権の間の緊張が高まった。

対英関係では 2019 年 9 月に BBC が TT 政府の対応策を批判する動画を公開したことを受けて、ローリー首相は、「BBC によるレポートは虚偽の内容である」と BBC、英国政府を強く非難した<sup>15)</sup>。

このほか TT 政府は、キト・プロセスやリマ・グループ等、LAC 諸国や欧米諸国、国際機関が参加するベネズエラ危機の解決を図るための国際的な場からは距離を置いてきた。コロンビア等周辺的主要受け入れ国と情報交換を実施している様子もみられない。また、歴代政権は、CARICOM の内政不干涉・非介入原則に従い、ベネズエラの内政問題への言及も避けてきた。

ベネズエラの至近距離にある小国という地理的事情のほか、CARICOM の原則を順守する義務、伝統的に他国の問題に不干涉・非介入の立場を貫く自

国の政策に配慮すると、TT 政府としてはマドゥーロ政権を表立って批判することも、移民・難民問題につきベネズエラ側に対策を求めることも難しい立場にあると考えられる。また、ローリー政権が OAS や米国等のベネズエラ対応、TT 政府に批判的な UNHCR や IOM に不信感を募らせていることも影響しているとみられる。

さらに、CSME の下で CARICOM 出身者優遇措置を講じている中で、ベネズエラ移民・難民だけを手厚く支援することは出来ないという外交上の理由もあると考えられる。

## おわりに

本稿では、ベネズエラ移民・難民の流入という未曾有の事態を受け、彼らに対する在留登録およびアムネ스티の導入という特例措置に踏み切ったものの、TT 政府は彼らの多くを経済移民と捉え、受け入れに消極的な姿勢を取ってきたことを示した。これは、ベネズエラ移民・難民危機を地域全体の問題として捉え、難民の定義の拡大解釈等により比較的柔軟且つ寛容な受け入れを実施してきた周辺の主要受け入れ国の対応とは異なっている。その上で、TT のベネズエラ移民・難民危機への対応からは、難民関連法の不備、杜撰な出入国・在留管理体制と移民・難民問題に対する関心の低さ、移民・難民に対する不十分な支援、国際社会との連携不足といった問題点が浮き彫りになったことを示した。同時に、小島嶼国という TT 特有の事情のほか、CARICOM および TT 自身の内政不干涉・非介入原則が、TT 政府の姿勢に影響している旨言及した。

ローリー政権は新型コロナの影響により、アムネスティ期間の半年延長を決定したが、ベネズエラ情勢改善の兆しはみられない。入国禁止、国境封鎖等の措置を導入した後も移民・難民の流入が止まらず、航海中に事故に遭遇したり命を落したりする者が増えていること、法執行機関による不当な強制送還事案が頻発していること、そして不十分な公的支援により生活に困窮する者、言語と文化の壁が障害となって労働現場で不当な待遇を受けたり、

強制売春や性暴力、殺人事件の被害者となったりする者も増加傾向にあること等に目を向けると、既存の移民法の下での対応に限界が訪れていることは明白である。TT 国内でも現状に合った移民法の改正、難民法の制定を早急に行うべきとの声が日に日に高まっている。難民法制定、移民・難民政策見直しにあたっては、政府として、難民の定義を再検討し、新たな定義を国民に周知する必要があると思われる。

また、TT 滞在期間が既に2〜3年以上となるベネズエラ人の数が増えている。彼らのほか、近い将来 TT に来る人々も長期滞在する可能性が高く、今後は中長期的視点からみた移民・難民の社会統合についての議論も避けられなくなるであろう。

ベネズエラ危機が LAC 全体に影響が及んでいること、新型コロナ感染拡大やそれに伴う支出増加、経済低迷といった危機に直面しても周辺国が寛容な措置を継続してきたこと、2021 年に入ってからコロンビアおよび米国がベネズエラ人に対する一時保護ステータスの付与を発表したことを踏まえると、TT がこれまでのように自国第一主義を強く主張することは難しい状況となっている。

国際社会と受け入れ対応を協議し、周辺国が培ったノウハウを学び自国の政策に活かしていく努力が TT 政府には必要となってくるであろう。また、移民・難民に対する支援体制を整備・強化するため、人員や資金面については、国際機関や諸外国、NGO 等の協力を仰ぐといった戦略的な政策の推進が求められるであろう。

\* 本稿の執筆にあたっては、査読者 2 名から大変有益かつ確かなご指摘をいただいた。また、モニファ・ブロンデル (Monifa Blondell) さんには欧文要旨のネイティブチェック等でご協力いただいた。ここに記して心より感謝申し上げます。

## 註

- 1) Response for Venezuelans (R4V). a. "Refugees and Migrants from Venezuela," <https://r4v.info/en/situations/platform> (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)

- 2) ここでは、政府が不法入国、不法滞在の罪を犯した者を処罰しない期間のことを指す。
- 3) 1951年の「難民の地位に関する条約」と1967年の「難民の地位に関する議定書」の二つが難民条約と呼ばれている。
- 4) 米州機構 (Organization of American States、略称 OAS) ウェブサイト “Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama”、III-3 参照、[https://www.oas.org/dil/1984\\_cartagena\\_declaration\\_on\\_refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf) (最終閲覧日 2020 年 11 月 24 日)。
- 5) R4V. a、前掲ウェブサイト (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)。また、ベネズエラの人口は、世銀 “Population, total- Venezuela, RB” <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=VE> (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)
- 6) R4V. a、前掲ウェブサイト (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)
- 7) R4V. a、前掲ウェブサイト (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)
- 8) R4V. a、前掲ウェブサイト (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)
- 9) R4V. b. “Refugee and Migrant Response Plan As of 31<sup>st</sup> October,” <https://r4v.info/en/situations/platform/location/7495> (キュラソー)、<https://r4v.info/en/situations/platform/location/7498> (アルバ) (最終閲覧日 2020 年 11 月 30 日)
- 10) UNHCR. 2021b, 1.
- 11) R4V. a、前掲ウェブサイト (最終閲覧日 2021 年 5 月 24 日)
- 12) 難民を人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であること、または政治的意見のためにその生命や自由が脅威に晒される恐れのある領域の国境へ追放、送還してはならないとする国際法上の原則。「難民の地位に関する条約」第 33 条の 1 に明記されている。
- 13) Bridglal, Carla. 2018. “TT not Refugee Camp,” *Trinidad and Tobago Newsday*, April 27, 2018, <https://newsday.co.tt/2018/04/27/tt-not-refugee-camp/> (最終閲覧日 2020 年 11 月 27 日)
- 14) “Gov’t not accepting international support for Venezuelans,” *Trinidad and Tobago Guardian*, May 29, 2019, <https://www.guardian.co.tt/news/govt-not-accepting-international-support-for-venezuelans-6.2.856411.9a6a47a98a> (最終閲覧日 2019 年 5 月 31 日)
- 15) Polo, Dareece. 2019, “Rowley: BBC misrepresented T&T’s handling of Venezuelan migrant issue,” *Loop TT*, September 16, 2019, <https://www.looptt.com/content/rowley-bbc-misrepresented-tts-handling-venezuelan-migrant-issue> (最終閲覧日 2020 年 12 月 1 日)

## 参考文献

- 内多允. 2019. 「ベネズエラ危機が誘発した移民動向の変化」(『フラッシュ425』, 2019年4月22日) <http://www.iti.or.jp/flash425.htm> (最終閲覧日2019年5月15日)
- 北野浩一. 2019. 「移民増加がチリ経済に与える効果」(『ラテンアメリカレポート』 35巻2号), 70-83ページ. [https://www.jstage.jst.go.jp/article/latinamericareport/35/2/35\\_70/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/latinamericareport/35/2/35_70/_pdf-char/ja) (最終閲覧日2019年3月8日)
- 鈴木美香. 2019. 「転換期を迎えるベネズエラ・カリコム関係—ベネズエラ危機がもたらす地政学的変化の可能性」(『ラテンアメリカ時報』2019年春号 No. 1426), 40-43ページ.
- . 2020. 「トリニダード・トバゴとベネズエラ～エネルギー協力からベネズエラ危機への対応まで」(『立教大学ラテンアメリカ研究所報』第48号), 83-94ページ.
- 墓田桂. 2014. 「難民・強制移動研究の新たな課題」(墓田桂他. 2014. 『難民・強制移動研究のフロンティア』), 現代人文社, 8-22ページ.
- 橋本直子. 2014. 「混在移動—人身取引と庇護の連関性」(墓田桂他. 2014. 『難民・強制移動研究のフロンティア』), 現代人文社, 244-262ページ.
- 宮本英威. 2018. 「南米に広がるベネズエラ移民, 生活苦で160万人脱出—周辺国が対応に苦慮, 住民との摩擦も—」(『ラテンアメリカ時報』2018年秋号 No. 1424), 12-15ページ.
- Amnesty International. 2018. *Detained and Deported: Venezuelans and Denied Protection in Curaçao*.
- Aragón, Estela and El-Assar, Alia. 2018. *Migration Governance in the Caribbean: Report on the Island States of the Commonwealth Caribbean*, International Organization for Migration (IOM).
- Banco Mundial. 2018. *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*.
- Camilleri, Michael J. and Fen Osler Hampson. 2018. *No Strangers at the Gate: Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis*, Centre for International Governance Innovation and Inter-American Dialogue.
- Collins, Tivia. And Richie Daly. 2020. "Reconstructing Racialised Femininity: Stories from Venezuelan Migrant Women," *Migration and Development*, <https://doi.org/10.1080/21632324.2020.1809283> (最終閲覧日2020年10月27日)
- Corrales, J., Allen, et al. 2019. "Welcoming Venezuelans: A Scorecard of Responses from



- Latin American and Caribbean Countries to the Venezuelan Migration Crisis,” *American Quarterly*, [https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2019/07/VenezuelanMigration\\_AmherstCaseStudies.pdf](https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2019/07/VenezuelanMigration_AmherstCaseStudies.pdf) (最終閲覧日 2020年1月8日)
- International Organization for Migration (IOM). 2018. *Regional Action Plan: Strengthening the Regional Response to Large-Scale Migration of Venezuelan Nationals into South America, North America, Central America and the Caribbean*.
- . 2020. *Displacement Tracking Matrix: Trinidad and Tobago*.
- Kalyanpur, Anushka. 2019. *Rapid Gender Analysis—Latin America & Caribbean: Venezuelan Migrants & Refugees in Colombia*, CARE.
- Maharaj-Landaeta, Sunita. 2019. “Educational Experiences of Teachers Who Deal with Children of Refugees, Asylum Seekers and Migrant Children on the Move in Trinidad and Tobago,” *West East Journal of Social Science*, 270–282.
- Mijares, Victor M. and Nastassja Rojas Silva. 2018. “Venezuelan Migration Crisis Puts the Region’s Democratic Governability at Risk,” *GIGA FOCUS*, No. 6, October 2018.
- Mohan, Shiva S. 2019. “A ‘Migrant Registration Framework’: Counting Venezuelan Immigrants in Trinidad & Tobago,” *Oxford Monitor of Forced Migration*, Vol. 8 Issue 1, 41–45.
- . 2020 “Desplazamiento Humano en el Caribe durante la COVID-19,” *Policy Brief—Sexto Taller de Respuestas Regionales*, Julio 14, 2020.
- Nakhid, Rochelle and Andrew Welch. 2017. “Protection in the Absence of Legislation in Trinidad and Tobago,” *Forced Migration Review* 56 (October), 42–44,
- National Legislative Bodies/National Authorities, Trinidad and Tobago. 2014. *A Phased Approach towards the Establishment of A National Policy to Address Refugee and Asylum Matters in the Republic of Trinidad and Tobago*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019. *Policy Note on the Venezuelan Migration Shock in Colombia and Its Fiscal Implications*.
- Organization of American States (OAS). 2019. *Informe Preliminar sobre la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos en la Región*.
- Peters, Kevin and Bennie Berkeley. 2020. “A Phenomenological Study of the Experience of Tribal Stigma among Documented Male Venezuelan Migrants in Trinidad,” *Migration and Development*, <https://doi.org/10.1080/21632324.2020.1809282> (最終閲覧日 2020年10月27日)
- Response for Venezuelans (R4V). 2020. *RMRP-2020-July Update Guyana*.
- . 2021a. *Regional Refugees and Migrant Response Plan 2021: For Refugees and*

*Migrants from Venezuela.*

———. 2021b. *Summary of R4V Activities: February 2021 Guyana.*

Seele, Andrew, et al. 2019. *Creativity amid Crisis: Legal Pathway for Venezuelan Migrants in Latin America*, Migration Policy Institute.

Skeete, Kai-Ann D. and Leisel Juman. 2020. "In Times of Crisis, the Rise of CARICOM's Diplomacy: the Case of the Venezuelan Migrants within the Southern Caribbean," *Migration and Development*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21632324.2020.1809278> (最終閲覧日 2020 年 10 月 27 日)

Teff, Melanie. 2019. *Forced into Illegality: Venezuelan Refugees and Migrants in Trinidad and Tobago*, Field Report January 2019, Refugees International.

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2018. *Venezuelan Situation: Responding to the Need of People Displaced from Venezuela.*

———. 2021a. *Colombia Fact Sheet January–December, 2020*, March 4, 2021.

———. 2021b. *Trinidad & Tobago Fact Sheet*, March 18, 2021.

Valencia, Christina. 2020. *Venezuela's Refugee Crisis: Guyana*, William R. Rhodes Global Advisors.

〈Summary〉

## **Migration and Refugee Policy of Trinidad and Tobago: Problems and Challenges Regarding Venezuelan Migrant and Refugee Crisis**

**Mika SUZUKI**

The aim of this article is to examine the problems and challenges of migration and refugee policy of Trinidad and Tobago (T&T) with regards to receiving immigrants, asylum seekers and refugees from Venezuela against a backdrop of economic, political and social crisis in Venezuela. It explains the difference between T&T and neighboring Latin American and the Caribbean countries, concerning responses to this migrant and refugee crisis through analysis of recent measures, existing legislations and policy, and reactions from the international community.

Since the latter half of 2010s, T&T has been facing a massive influx of people from Venezuela just like its neighbors. This small island country in the Caribbean is now the largest receiving country of Venezuelans per capita. According to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), approximately 20,000 persons applied for asylum in T&T by February 2021 and Venezuelan nationals accounted for 86%.

Latin American countries adopted the Cartagena Declaration on Refugees in 1984 after dealing with massive numbers of refugees as a result of op-

pression and persecution by the military governments in South America, and confusion and destruction caused by the Central American Crisis. They made a decision to extend the definition of refugees from the one stipulated in the Convention Relating to the Status of Refugees (1951) and the Protocol Relating to the Status of Refugees (1967). This allows a broader category of persons in need of international protection to be considered as refugees. As of now, 14 countries in Latin America incorporated this definition into their domestic laws. With respect to Venezuelans, many countries in the region have implemented relatively generous and flexible measures for Venezuelans by granting temporary protected status, issuing special visa and making the most of existing programs and agreements.

T&T is also a state party of the above-mentioned Convention and Protocol. In 1994 its parliament adopted a refugee policy. However, it still doesn't have legislations for the protection of immigrants, asylum seekers and refugees. The authority needs to apply the stipulations written in the outdated Immigration Act of 1976 when dealing with Venezuelan Migrant and Refugee Crisis.

Unlike Latin American countries, T&T hasn't extended the definition of refugees according to the stipulation in the Cartagena Declaration. The government adopts a stern policy to regard anyone who enters the country through illicit means as an illegal immigrant. It considers that the majority of Venezuelans are economic immigrants and has taken a negative stance on receiving and assisting them.

However, having faced a rapid increase of Venezuelans, in April 2019 the Dr Rowley administration decided to set an amnesty for registered Venezuelans for a period of 1 year. As a result of the government's exercise without any assistance from the international community, 16,523 Venezuelans completed the registration, which was below the estimate. Although the amnesty

period was expired in December 2020, the T&T government decided to extend it for another 6 months in consideration of the impact of COVID-19.

From the responses of the Trinidadian government toward the unprecedented crisis, the following problems and challenges of its Migration and Refugee Policy were revealed: a lack of refugee related legislations, slipshod immigration and residence management system, and lack of interest in migrant and refugee issues in T&T, insufficient support system for immigrants and refugees, lack of communications between the Trinidadian government and the international community. At the same time, this study shows that the stance of T&T results from the peculiar situation of the country as a small island development state, non-interference and non-intervention policy of its government and the Caribbean Community (CARICOM).

Meanwhile, looking at the increase of accidents at sea, unjust deportations by Trinidadian law enforcement agencies and precarious situation of Venezuelans in T&T, it is obvious that not only the existing Immigration Act should be revised but the refugee related legislations need to be established as soon as possible. It is necessary for the T&T government to review the definition of refugee when revising and establishing these laws.